
第2章

国内改革の現況と課題

はじめに

第1章では、江政権と胡政権が、その時々の方策課題に対応しつつ展開してきた改革・開放の経緯と残された、あるいは新たに発生した問題点を概観した。それらについて改めて見直すと、中国が短期、中期、長期の性質の異なる問題群に同時に直面していることがわかる。すなわち短期的（5年間程度）には、4兆元投資が残した「過剰投資」「過剰債務」と金融秩序混乱を解決し、中期的（10年間程度）には、さまざまな構造的問題を改善しつつ経済全体の効率を向上させるとともに、長期的（20年後以降）には、人口構成が大変化（人口ボーナスが終了）していくなかで、経済成長を持続していかなければならない。

このうち、短期的問題は、デフォルトに陥らないよう債務を管理しつつ、企業や中央・地方政府の投資マインドを変えていくという対症療法が中心となる。また、長期的問題は、建国以来積み重ねられてきた人口動態が決定するもので、政策だけでは容易に動かしがたい性質のものである。今後10年というタームで経済政策の舵取りを任された習政権の腕の見せ所は、中期的問題への対応である。そしてこの問題群への対応こそが、今後の改革・開放の帰結を決めることになる。本章では、「3中全会決定」の主要な項目について、それが経済の中期的問題にどう対応できるのかという観点から分析してみたい。なお、本章では、これに相当する重要決定である胡政権の第16期中央委員会第3回全体会議決定（2003年10月採択。以下、本章では「16・3決定」と）との比較分析を行うため、「3中全会決定」を「18・3決定」と略記する。

第1節 3中全会決定の構成とねらい

まず、「18・3決定」の全体構成を掲げる(表2-1)。大項目が16、小項目が60あり、文化や社会管理、エコ文明建設、国防・軍隊改革、党の指導の改善などそのカバーする範囲は広範にわたっている。

ここから、冒頭述べた中期的課題にかかわる項目を抜き出すと下記6項目に整理することができる。なお、以下における項目の整理、配列順は、筆者の判断によるもので、表2-1とは異なっている。

1. 政府機能の転換
2. 国有セクター改革
3. 金融改革
4. 財政・税制改革
5. 都市・農村の一体的発展
6. 対外開放の新構想

このうち1.～3.は、直接に市場経済化にかかわる。すなわち、政府・国有セクターの役割を縮小し、「市場が資源配分のなかで決定的役割を果たす」(「18・3決定」の表現)よう導くための措置がここに盛り込まれている。

4.は、1994年の「分税制」改革⁽¹⁾以降進展のなかった中央と地方の財政配分を近代化し、地方の財政的基盤を強化しようとするものであり、5.とも関連する。

5.は、「都市・農村の一体化した発展」という新しいタイプの都市化を模索するもの。都市・農村格差を是正し、成長の動力としようとするねらいももつ。

6.には、序章で述べたように、対外開放分野で新しい突破を実現し、そのことで改革全般を促進しようとする意図が示されている。

胡政権の「16・3決定」(2003年10月)「社会主義市場経済体制整備の若干の問題に関する党中央の決定」⁽²⁾は、大項目12、小項目42であった(表2-2)。

改めて両者を読み比べると、今次決定のほうが分量が大きく増加しているだけでなく、「改革全面深化の若干の重大な問題に関する党中央の決定」(傍点は筆者)とのタイトルが示すように、改革推進の必要性をより強く意識した内容

表2-1 18期3中全会決定の概要

区 分	改革分野（大項目）	改革内容（小項目）
総 論	1. 改革全面深化の重大意義と指導思想	(1)改革・開放の意義, (2)改革・開放の全般的目標, (3)政府と市場の関係, (4)改革・開放実践の方針
経済体制	2. 基本的経済制度の堅持, 充実 3. 近代的市場システム整備の加速 4. 政府の機能転換加速 5. 財政・税制体制改革の深化 6. 都市・農村の一体化した発展メカニズムの整備 7. 開放型経済の新体制構築	(5)財産権保護制度の完備, (6)混合所有制経済の積極的発展, (7)国有企業における近代的企業制度の整備, (8)非公有制経済の発展支持 (9)公平性, 開放性, 透明性のある市場ルール構築, (10)市場が価格を決定する仕組みの整備, (11)都市・農村統一の建設用地市場設立, (12)金融市場システム整備, (13)科学技術体制改革深化 (14)マクロコントロール・システム整備, (15)政府機能の全面的, 正確な執行, (16)政府組織機構の最適化 (17)予算管理制度の改善, (18)租税制度の整備, (19)職権と支出責任が対応した制度の構築 20)新タイプの農業経営システム構築, (21)農民により多くの財産権付与, (22)都市・農村の生産要素の平等な交換, 公共資源の均衡のとれた配分, (23)健全な都市化のメカニズム整備 (24)投資の参入障壁緩和（上海自由貿易試験区設立含む）, (25)自由貿易圏建設の加速, (26)内陸国境沿いの対外開放拡大
政治体制	8. 社会主義民主政治の制度づくり強化 9. 法治中国の建設促進 10. 権力行使の制約・監督システムの強化	(27)人民代表大会制度の時代に応じた前進, (28)協議民主主義の広範囲で重層的な制度化, (29)末端における民主主義の発展 (30)憲法と法律の権威の保護, (31)行政・法執行体制の改革深化, (32)裁判権, 検査権の法に基づき独立した公正な執行, (33)司法権運用メカニズムの整備, (34)人権の司法による保障制度の充実 (35)科学的・効果的な権力の制約・調整メカニズムの構築, (36)腐敗防止のための体制・メカニズムの刷新と制度的保障の強化, (37)活動態度・スタイル改善を常態化する制度の整備
文化体制	11. 文化体制・メカニズムの刷新を推進	(38)文化管理体制の充実, (39)近代的文化市場システムの整備, (40)近代的公共文化サービスシステムの構築, (41)文化分野の対外開放レベル向上
社 会	12. 社会事業の改革・革新の推進 13. 社会ガバナンス体制の刷新	(42)教育分野の総合改革深化, (43)就業・起業を促進する体制とメカニズムの整備, (44)合理的で秩序ある所得分配構造の構築, (45)いっそう公平で持続可能な社会保障制度の構築, (46)医薬品・医療衛生体制の改革深化 (47)社会ガバナンスの方法改善, (48)社会組織の活力を激発する, (49)社会矛盾を効果的に予防, 解消するための体制を刷新する, (50)公共安全システムを健全化する
エコ文明	14. エコ文明制度建設の加速	(51)天然資源の財産権制度と用途規制制度の健全化, (52)生態保護のレッドラインを策定する, (53)資源の有償使用と生態補償制度を実施する, (54)生態環境の保護管理体制を改革する
国防・軍事	15. 国防・軍隊改革の深化	(55)軍隊の体制編成の調整・改革を深化する, (56)軍隊の政策制度の調整・改革の推進, (57)軍民融合の深まりを推進する
党の指導	16. 党の改革の全面深化に対する指導強化と改善	(58)全党員は改革全面深化に向け思想と行動を統一, 改革全面深化指導グループ設立, (59)改革全面深化には組織的保証と人材の支えが必要, (60)人民大衆の積極性, 主動性, 創造性を発揮させて一致して改革を推進する

（出所）「改革全面深化の若干の重大な問題に関する党中央の決定」より筆者作成。

表 2-2 16 期 3 中全会決定の概要

区 分	改革分野 (大項目)	改革内容 (小項目)
総 論	1. わが国の経済体制改革が直面している情勢と任務	(1)経済体制改革深化の重要性と緊急性、(2)社会主義市場経済体制整備の目標と任務、(3)経済体制改革深化の指導思想と原則
経済体制	2. 公有制経済をいっそう強固にし、発展させ、非公有制経済の発展を奨励、支持、指導する	(4)複数の有効な公有制実現形態を推進する、(5)非公有制経済を大いに発展させ、積極的に誘導する、(6)近代的財産権制度を確立する
	3. 国有資産管理体制を整備し、国有企業改革を深める	(7)国有資産管理・監督体制を確立する、(8)企業ガバナンス機構を整備する、(9)独占業種の改革を加速する
	4. 農村改革深化、農村経済体制整備	(10)農村土地制度の整備、(11)農業の社会化サービス、農産物市場、農業支援保護システムを健全化する、(12)農村の公租公課改革を深化、(13)農村余剰労働力の転職環境を改善する
	5. 市場システム整備、市場秩序規範化	(14)全国的統一市場づくりを加速、(15)資本その他の要素市場を大いに発展させる、(16)社会信用システムを確立する
	6. マクロコントロール改善、政府の機能転換加速	(17)国のマクロコントロールシステムを整備、(18)政府の経済管理機能の転換、(19)投資体制改革の深化
	7. 財政・租税体制整備、金融改革深化	(20)租税制度改革の段階的实施、(21)財政管理体制改革的推進、(22)金融企業改革深化、(23)金融調節・統制メカニズムの健全化、(24)金融監督管理体制整備
	8. 渉外経済体制改革深化、対外開放水準の全面的向上	(25)対外開放の制度的保障を完備、(26)外資の役割をよりよく発揮させる、(27)国際協力・競争への参加能力強化
分配・社会保障	9. 就業・分配の体制改革推進、社会保障システムを整備	(28)労働就業体制改革の深化、(29)所得分配制度改革の推進、(30)経済発展水準に見合った社会保障システムづくりを加速
科学・教育・文化・衛生など	10. 科学技術・教育・文化・衛生体制改革の深化、国の革新能力と国民全体の資質向上	(31)人材による強国戦略実施の体制上の環境をつくる、(32)科学技術体制改革の深化、(33)教育体制改革の深化、(34)文化体制改革の深化、(35)公衆衛生体制改革の深化
政 治	11. 行政管理体制改革深化、経済法律制度整備	(36)引き続き行政管理体制を改革、(37)中央と地方の経済・社会問題責任・権限を合理的に区分する、(38)経済法制整備の全面的推進、(39)法務執行と監督の強化
組織・指導	12. 党の指導を強化・改善し、社会主義市場経済体制整備のため奮闘する	(40)党の指導方式・執政方式の改革と完備、(41)党風刷新、清廉な政治を強化、改善する、(42)社会主義物質文明、政治文明、精神文明の調和のとれた発展を堅持

(出所)「社会主義市場経済体制整備の若干の問題に関する党中央の決定」より筆者作成。

となっている点に特徴がある。

以下で、「18・3決定」が求めている改革の具体的内容と、現時点で実現された点を見ていく。上記した6項目を相互の関連性に着目して「市場経済化の再始動」にかかわるもの、「中央・地方関係、都市・農村関係の改革」にかかわるもの、「対外開放の新構想」にかかわるもの、に区分して整理する（以下の記述では、小区分は節を超えて通し番号としている）。

第2節 市場経済化の再始動

中国は、社会主義市場経済を標榜して市場経済化を進めてきたが、「18・3決定」は、資源配分における市場の役割を従来の「基礎的作用」から「決定的役割」へと格上げし、政府の役割は、「マクロ経済の安定を維持し、公共サービスの強化と最適化をはかり、公平な競争を保障」することだと定義した。市場経済化が最終段階に入りつつあることが見て取れる。

経済制度として「公有制を主体」とするという大原則は残ったが、「混合所有経済を積極的に発展させる」と明記され、「国有資本の投資プロジェクトで、非国有資本の参加を認める」として民間企業や外資企業の規制分野への進出が許可されることになった。

1. 政府機能の転換

現実の動きをみると、第1に、中央政府の行政許認可権の廃止が進められている。2013年12月に68項目が廃止され、2014年通年では、246の行政審査・認可事項を撤廃または下部へ委譲、29の比較評定・基準達成表彰事項と149の職業資格免許日程事項を撤廃したほか、投資プロジェクトの審査・認可目録を再度改定し、審査・許可範囲を大幅に縮小したと報道されている（2014年の数字は第12期全国人民代表大会第3回会議での「政府活動報告」による）。なお、政府権限の縮小は対外開放においてよりドラスティックである。すなわち、外資政策において「参入許可前の内国民待遇」（投資認可前でも内国民待遇を与える）に加えて「ネガティブリスト」（原則として規制しないことを前提に、例外

的に禁止する項目を列挙した表) という管理方式を模索するとされた。何事につ
け「まず政府の許可」が必要とされる中国において、逆に「政府が関与する分
野を限定して示した」方式であり、政府の権限を縮小する効果は大きいと考え
られる。この点は第3章で改めて述べる。

第2には、国有資産管理体制の改革である。この点については、すでに国
有資産監督管理委員会（以下、「国資委」）が設立されて（2003年）、国有資産
の「所有と管理の分離」が推進されてきたはずだが、実際には中国共産党組織
部（以下、中央組織部）が国有企業に対して広範な人事権を振るう（政府による
企業の直接統制）という逆行現象が起きていた。たとえば、中央政府直轄の企
業集団196のうち、53のより重要な企業以外の人事権は国資委に下ろされた
はずだが、いくつかの地方では、この人事権を再び中央組織部に戻す動きがあ
ったという⁽³⁾。同報道が指摘しているように、「所有と管理の分離」が表面的
なものにとどまり、人事権を通じた直接的コントロールが存在していることが
問題である。「18・3決定」は人事権の問題には触れていないが、「条件のある
国有企業を国有資本の投資会社に改組することを支持する」として、国有企業
への中央（政府・組織部）の直接的関与を弱体化する方向を示している。また、
国有資本の投資運用分野を「国の安全保障や国民経済の命脈にかかわる重要な
業種とカギとなる分野」に集中＝限定するよう改めて求めている。

第3に、地方政府が経済成長率を競い合う原因となってきた「幹部考課で
のGDPランキング使用」が廃止されようとしている。たとえば、「地方の党指
導グループと指導幹部の行政上の成績考課活動の改善に関する通知」（2013年
12月）⁽⁴⁾においては、「（地方幹部への）各種の考課は、活動の全面をみること、
経済・政治・文化・エコロジー文明建設・党建設の実際の成果をみることが必
要であり、域内総生産（GRP）とその成長率だけを行政上の考課・評定のおも
な指標としてはならない」とし、別のセンテンスでは「GRP成長率をもって簡
単に英雄を論じることはできない。経済成長速度と幹部の評価を簡単に結び付
けてはならない」と念を押している。

以上でみたように、権限そのものと権限を行使する官僚のマインドの両面
から政府機能の転換を図ろうとしているといえよう。ただし、「18・3決定」で
謳われている「政府の組織機構の最適化」については、2013年3月の全国人
民代表大会で決定された中央政府機構改革⁽⁵⁾以降は大きな改革の動きはない。

図2-1で示したように、歴次の行政機構改革は、計画経済時代の産業別官庁組織を再編して①マクロ経済政策を担う官庁（国家発展改革委員会など）と②産業分野別官庁（交通・運輸部など）の2本立てとし、②の産業分野別官庁についても産業そのものと行政機能を分離する（「政企分離」）方針で進められてきている。逆にいえば、今回大きな動きがなかった背景には、鉄道部の改革で明らかかなように、さらなる行革のためには大型国有企業の改革に踏み込む必要があることを示している。国有セクター改革が待たれているのである。

2. 国有セクター改革

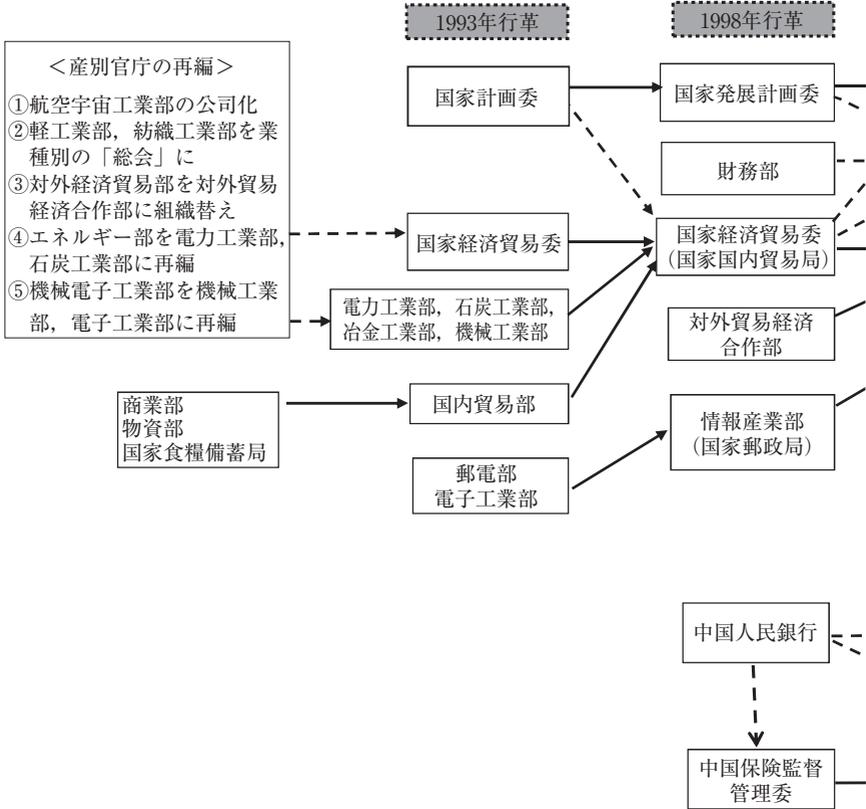
その国有セクターが肥大化したことによって経済全体の効率が落ちている。中央政府の公式統計によっても国有企業の利潤率はプラスとマイナスを行き来する低迷状態にある。個別の例外はあるにしても、総体としての「国有企業は利益を出すビジネスモデルをつくることに失敗しており、本来ならば市場から淘汰される存在である」（渡邊 2013, 123-124）。

「18・3 決定」には国有セクターを主題とした独立の大項目はないが、国有企業が独占、寡占している分野を民間、外資に開放する必要性については繰り返し言及している。この分野の改革は胡政権期を通じて停滞ないし後退していたが、「18・3 決定」は改めて改革推進を求めているといえよう。「18・3 決定」以降の動きをみてみよう。

第1は、従来、民間や外資の参入が規制されていた分野の開放である。2014年5月に、80分野（交通インフラ、通信インフラ、クリーンエネルギー、石油ガスパイプライン、石炭化学など）で民間資本の参入が認められることになった。これは、「18・3 決定」が「網運分離」すなわち電力網、鉄道網、通信網、石油ガスパイプライン網などのインフラ整備部門とその運営部門の分離を求めていたことに対応している。

第2は、国有企業の経営改革である。「18・3 決定」で「混合所有制」への改革が予告されていたが、2014年7月には、国家開発投資公司、中糧集团有限公司、中国医薬集团総公司、中国建築材料集团有限公司、新興際華集团有限公司、中国節能環保集团公司以、(1)国有資本投資会社への改組、(2)混合所有制経済の発展、(3)董事会（取締役会に相当）による高級管理人員の選任、業績考課、

図2-1 マクロ官庁・産業別官庁を中心とした中央



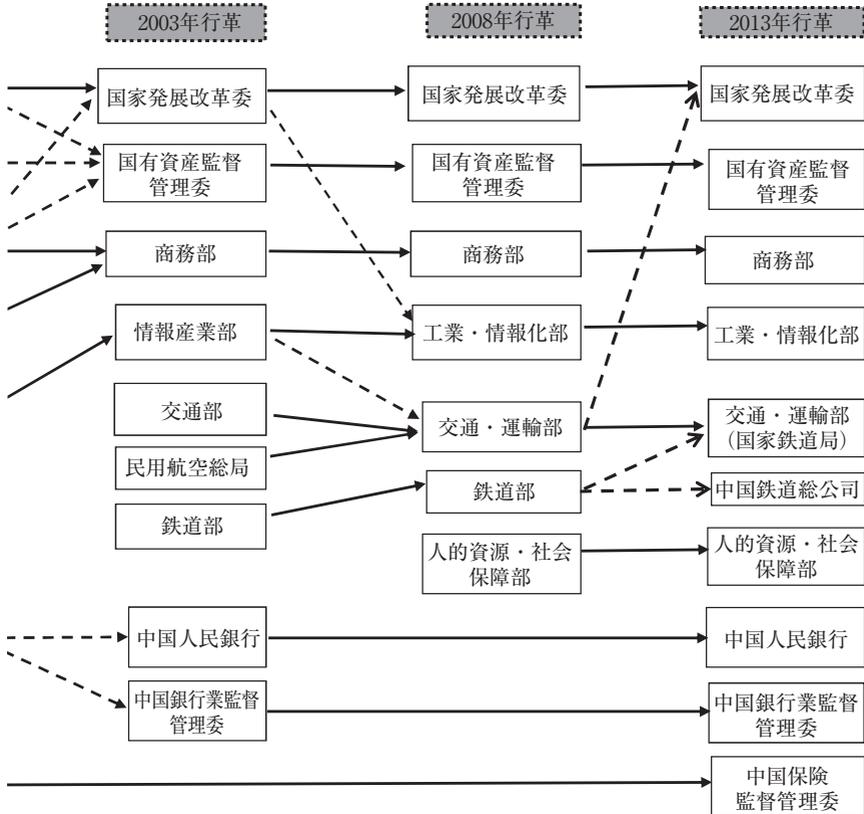
(出所) 国务院弁公庁秘書局・中央機構編制委員会弁公室総合同 (1995;1998), 許放 (2012), 各
 (注) 点線は一部移管, 機能移管などを示す。実線は組織移管を示す。中国人民銀行は1998年に

報酬管理, (4) 紀律検査チームの国有企業への常駐, の4項目を内容とする改革実験を行う, と発表された⁽⁶⁾。

第3は, 価格改革である。「18・3決定」では, 水, 石油, 天然ガス, 電力, 交通など政府が直接に価格を決定していた領域を市場競争に委ねることが謳われていたが, その先陣を切って2014年3月に鉄道部改革で鉄道貨物運賃の, 2014年5月に通信料金の自由化がそれぞれ決定された。

第4は, 国有企業の収益の公共財政への納付率を上げることである。「18・3

の行政改革概要（1993，1998，2003，2008，2013年）



種報道より筆者作成。

中央銀行化。鉄道部，交通部，民用航空総局は2003年まで変化なし。

決定」では「一部の国有資本を振り替えて社会保障基金」とすること，「2020年までに納付率を30%」とすることが明記されていたが，中央国有企業については，前倒しで2014年度中に納付率を25%に引き上げることとなった（2014年5月）。

じつは「16・3決定」においても，上記第1の措置については「混合所有制経済」の発展や「独占業種の改革」として盛り込まれていたが，具体的進展はみられなかった。また，それと連動する第2，第3の措置への言及もなかった。

「18・3 決定」は改革を一步前進させたといえる。もっとも、個別国有企業の経営改革については、「近代的企業制度の整備を推進する」とされているだけで、具体的改革措置は記されていない。あえていえば、市場競争裡での優勝劣敗を通じて国有企業、国有部門の効率向上を図るということかもしれないが、ここは国有セクター改革全体の成否を左右するポイントである。今後の改革措置の動向を注視する必要がある。

3. 金融改革

金融分野は事実上、国有四大銀行（中国農業銀行、中国建設銀行、中国銀行、中国工商銀行）の寡占状態（上記4行が金融資産の8割を占有）にあり、金利（預金金利、貸付金利）も政府が規制している。こうしたがんじがらめの体制では市場経済に適応できず、資金調達、運用の両分野で自由を求める資金の動きが強まっていた。硬直的金融体制がこうした資金の動きに応じられなかったことがシャドバンキング隆盛の背景にある。

「18・3 決定」が求める「金利の市場化」については、2013年7月にまず貸付利率が自由化（下限が撤廃）され、預金利率についても今後1～2年で自由化されるとみられる。ただし、後者については、その前段階として、預金者保護のための預金保険制度の創設が準備されている⁽⁷⁾。従来は、企業も一般国民も、金融部門が事実上の「親方五星紅旗」つまり、国家丸抱えであることを前提として資金の調達や運用を行ってきた。彼らに資金の調達・運用にはリスクがともなうことを理解させなければならないが、一瀉千里とはいかない。セーフティネットを用意しつつ進める必要がある。

「16・3 決定」では、「資本市場構造を整備し、（中略）一般株式市場の規範化、発展を図り、ベンチャーキャピタルおよび新興企業株式市場づくりを推進する。債券市場を積極的に広げ、（中略）機関投資家を大々的に増やし、適法資金の市場参入ルートを広げる。」と明記されていたが、実際の進展は遅々たるものであった。何よりも、金利の市場化が実施されなかったことは大きい。「18・3 決定」はようやくこの措置に踏み切ったことになる。

対外的には、人民元為替レートの市場化が最大の課題である。この分野では、2005年7月に、為替レートを「複数通貨からなるバスケット」と連動させる

改革が実施され、制限つきではあるがレートの変動制が始まったものの、世界経済危機で為替の変動が長期にわたり事実上ストップ（対米ドルレートが固定化）する事態となった。その後、世界経済危機が緩和したこと、アメリカなどからの自由化要求が再び高まったことなどから2010年6月から変動制が再開している。直近では、「18・3決定」が「人民元為替レートの市場化形成メカニズムを整備する」としたことを受けて、2014年3月から為替レートの1日の変動幅をプラス・マイナス1%から同2%に拡大する措置がとられている。

当該分野の改革は、海外からの要望も強い。とくにアメリカは、戦略・経済対話⁽⁸⁾などを通じて人民元レートの市場化を要求し続けており、中国としてもこれを無視できないといえる。ただ、限定的市場化の効果で人民元は2005年の改革以前よりすでに30%近く増価している。問題の重点は、為替レートをどれほど切り上げるかということから、経済主権としての為替レート管理の方式をどこまで世界標準に合わせるかということに移っている。中国自身が世界最大の貿易国であり、かつ海外投資の有力なドナーとなりつつある現状を考慮した決断が待たれるところといえる。この点については、第3章で再び論じたい。

第3節 中央・地方関係、都市・農村関係の改革

改革・開放の全プロセスを通じて、中央（政府）・地方（政府）関係、都市・農村関係は、緊張をはらんできた。初期には、中央から権限を委譲された地方が開発競争を繰り広げたことが持続的な高成長をもたらし、それを農村部から移動する大量の労働力（中国では農民出身労働者＝農民工、略して民工と呼ばれる。以下、農民工）が支えた。しかし、その後、地方政府の財政権限は中央に比べて縮小し、都市・農村間格差も拡大の一途をたどっている。こうした問題に対応していくのか。「18・3決定」は、さらなる改革・開放の推進という答えを出した。

4. 財政・税制改革

財政・税制制度は、1994年の分税制改革⁽⁹⁾以降、基本的に変わっていない。同改革は、中央財政の強化とそれを背景とした中央政府のマクロ・コントロール能力の強化には効果を上げたが、その後、多くの問題が発生した。

地方財政は多くの収入を取り上げられる一方で、行政的には従来以上の仕事を背負わされることになった。地方政府は民生のために税以外の「費用」徴収に走り、その自主財源として残された土地開発収入への依存を過度に高めることとなり、それぞれ民衆の不満の原因となった。また、金融改革の項でみたように、土地開発（収入）への依存は過剰債務を招いている。中央政府としても、地方政府の過剰債務からデフォルトが発生することはなんとしても避けなければならないと考えている。

「18・3決定」が求めている改革は次のとおりである。第1に、中央から地方への財政移転支出のうち、条件をつけない「一般移転支出」（日本の地方交付税に相当）を増強し、「特別移転支出」（ひも付きの交付金）を削減すること。第2に、中央と地方の職権を明確化し、財政収入と見合ったものにするのである。たとえば、国防、外交、国家安全保障、全国统一市場にかかわる事項は中央が責任を負い、一部社会保障や複数地域にまたがる大型プロジェクトなどは中央と地方の共同責任、地域的公共サービスは地方が責任を負う、といった具合である。第3に、租税制度全体の改革である。付加価値税（中国語：増値税）、営業税、消費税、不動産税、資源税などの内容を見直し、中央と地方の取り分を調整して、上記したような問題が発生しないようにすることを求めている。

「16・3決定」でも、これらの点については言及されているが、第1、第3については大項目「7. 財政・租税体制整備、金融改革深化」に、第2については「11. 行政管理体制改革深化、経済法律制度整備」に別々に入れられており、改革相互の関連性が明確ではない。「18・3決定」はこの関連性を明記したものとなっている。ただし、「18・3決定」においても改革の具体的措置までは書き込まれていない。おそらく、中央・地方間、関係省庁間で協議が続いているとみられる。

5. 都市・農村の一体的発展

「18・3決定」は「都市・農村の二元構造は都市・農村の一体化した発展を制約する主要な障害である」との基本的認識を示す。そして、「新しい工業・農業、都市・農村関係」の形成をめざすべきだとして、改革項目を列挙しているが、そこにはこれまでは等閑視されてきた内容が含まれている。

「18・3決定」の農村部の改革項目としては、第1に、「新しいタイプの農業経営体系」構築が挙げられている。ここでイメージされているのは、「家族経営、集団経営、組合経営、企業経営などがともに発展する農業経営パターン」である。家族経営を基本とする農業に新しい技術、ノウハウを導入して生産性を上げようとの発想だが、その大前提として第2には、農民財産権の確立・強化が必要である。改革・開放によっていったん戸別経営となった農家は、その後、生産性を向上するためにさまざまな農民集団経済組織を模索してきたが、その発展を法的に保障するために、土地など「集団資産持分の占有、収益、有償脱退権や抵当権などの担保、相続権を付与する」としている部分は重要である。

第3に挙げられているのは、都市住民と農村住民の権利をバランスさせる措置である。ひと言で表現すると「都市・農村の要素の平等な交換と公共資源の均衡の取れた配分」を実現するということになる。そこには、農民工と都市部労働者の同一労働・同一賃金を保障することや、農民の預金が農業・農村部で使われること、都市・農村のインフラ建設、コミュニティー建設を統一的に考えること等々、多様な配慮・措置が必要だと指摘される。

第4には、今後本格化する都市化のための体制・仕組みの整備である。まずハード面で「都市建設管理の刷新」が挙げられる。前提として別項目に記されている「都市・農村統一の建設用地市場」をつくり、都市建設の資金調達ルート の拡充（民間資本の都市インフラ投資承認を含む）がめざされる。つぎにソフト面では、戸籍制度改革の必要性が指摘される。大都市については人口流入の管理を続けるが、中小都市については徐々に流入制限を撤廃するとともに、流入した人口への公共サービスの提供を保障することが強調されている。

「18・3決定」は、以上でみたように、単なる都市インフラ建設の拡充にとどまらないさまざまな制度改革を実施し、「新しいタイプの都市化」を進めよう

と呼びかけている点が新しい。「16・3 決定」も、大項目「4. 農村改革深化、農村経済体制整備」のなかで上記第1～3の論点に触れているが、都市化の問題と関連づけられていない。こうした認識変化の背景には、2000年以降都市化（都市への人口集中）が加速し2010年に都市居住人口が全人口の50%を突破したこと、都市部に滞留する農民工の存在が無視できない社会問題となってきたこと、などの客観的条件があると考えられる。都市と農村の一体的発展の行方は、中国の長期的発展を左右する大問題であるので、第4章で改めて分析したい。

第4節 対外開放の新構想

「18・3 決定」は、「7. 開放型経済の新体制構築」という大項目のもとに1. 投資の参入障壁緩和、2. 自由貿易圏建設の加速、3. 内陸国境沿いの対外開放拡大、という小項目を設け、開放の新しい構想を示している。「16・3 決定」の類似する大項目「8. 渉外経済体制改革深化、対外開放水準の全面的高度化」と比較すると、項目内容はかなり具体的である。詳細な分析と評価は、第3章で行うこととするが、ここでは、そのアウトラインを確認しておきたい。

1. 投資の参入緩和

「18・3 決定」では、外資へのサービス分野開放、中国（上海）自由貿易試験区（以下、上海自由貿易試験区）の設立、企業・個人の対外開放拡大、が謳われている。開放すべきサービス分野としては、金融、教育、文化、医療などが列挙され、さらに具体的に、保育・養老、建築・設計、会計・監査、商業・流通、電子商取引などへの外資参入制限を撤廃するとしている。これらの分野は、WTO加盟後もなかなか開放されず、外国からの開放要請が強かっただけにその意義は大きい。

実際の参入制限撤廃は、上海自由貿易試験区などで先行的に試行されている段階であるが、その全国的実施についてもそう先のことではないだろう。なぜなら、「18・3 決定」において、上海自由貿易試験区設立は「党中央が新しい情

勢下に改革・開放を進めるための重大な措置である」とされ、改革と開放を同時に推進する意図が明示されており、上海での経験を基礎に、「条件を備えた若干の地方を選んで自由貿易パーク（港区）を発展させる」と述べて、今後の実験地域拡大を明言しているからである。事実その後、上海の実験地域の大幅な拡大とあわせて、同様の試験区を天津、福建、広東に新設することが発表され、実施されている（2015年4月）。

また、以上でみたのとは逆のベクトルの動きとして「企業と個人の対外投資」拡大が謳われている。そのため対内的には対外投資を積極的に認可するとともに、対外的には外国とのあいだで投資（保護）協定協議を進め、投資環境を整備するとしている。この点は次項につながる。

2. 自由貿易圏建設の加速

中国は従来からFTA（自由貿易協定）締結に熱心に取り組んできたが、「18・3決定」では、「環境保護、投資保護、政府調達、電子商取引など新しい議題の交渉を速め、全世界を対象にした高い基準の貿易圏ネットワークを形成する」と、その内容のグレードアップを強調している。こうした認識は、ASEANなどとの個別のFTA網によって貿易・投資の拡大という果実を得てきた中国が、FTAをめぐる国際情勢が変化しつつあることを意識し、対外開放の次なる段階を見据えたものといえる。上海自由貿易試験区は、この「新しい議題」のもたらす影響を実験する役割を期待されている。

同様の文脈で、この項目の最後で「香港特別行政区、マカオ特別行政区および台湾地区に対する開放・協力を拡大する」と簡潔にふれられている点も注目される。これら地区とのFTA協定は、サービス分野の開放、投資保護、知的財産権の保護、金融協力など高度な内容を含んでおり、いわば先行的に実現された高度なFTA＝先進国とのFTAのプロトタイプとして上記した「高い水準の貿易圏ネットワーク」の露払い役を担っているといえよう。

3. 内陸国境沿いの開放拡大

従来の内陸地域振興策を代表する西部大開発では、中央政府や沿海地域から

の政策的支援、金融支援などがその柱とされていたが、「18・3決定」ではこれに对外开放をリンクする意識が前面に押し出されている。「加工貿易モデルを刷新し、内陸の産業のクラスター形成を図るのに有益な体制・仕組みを作り上げる」というくだりがこれに該当するが、現実の動きでも「18・3決定」公表後、内陸地域の加工貿易を促進し、それを内陸地域における新たな産業集積形成に生かす動きが明確化してきている。たとえば重慶市は、沿海地域における賃金急上昇でノートパソコン製造業が行き場を失いつつある現状に着目し、(1)都市・農村戸籍制度の規制緩和により周辺農民を労働力として確保、(2)物流網を整備し、沿海地域からの物流コストを削減、(3)総合保税區を設立して加工貿易に利便を図る、といった措置をとり、ヒューレット・パッカードやフォックスコンなどの誘致に成功、さらに関連部材サプライヤーや台湾系の大型EMS⁽¹⁰⁾をも引き付けて一大ノートパソコン生産集積を作り上げている（日本貿易振興機構 2014, 29-31）。

なお、この項目では、こうした内陸地域の对外开放を、資源などの調達先である中央アジアとの「シルクロード経済帯」や有力市場である東南アジアとの「海のシルクロード」などのより高次元の構想とリンクさせようとしているが、その同じセンテンスのなかで「開発のための金融機関」設立に言及していることは注目される。こうした認識が、アジアインフラ投資銀行（AIIB）⁽¹¹⁾ 設立につながったと考えられる。すなわち、同銀行は、新しいシルクロード経済帯構想に対して、インフラ建設面での資金的裏付けを提供する仕組みでもある（第3章参照）。

第5節 国内改革の今後

本章でみてきたように、「18・3決定」は、胡政権時代に積み残された多数の改革項目を改めて盛り込んだ内容となっている。公表当初から「総花的で効果は疑問」「改革抵抗勢力を打破できるか疑問」などといった否定的評価が付きまとっているが、筆者は、冒頭に述べた問題意識からして、その現状認識と対策提示は妥当で手堅いとみている。

1. 経済全体の効率向上

中期的（10年間程度の）問題を再度述べれば、さまざまな構造的問題を改善しつつ経済全体の効率を向上させることである。「18・3決定」は、経済効率向上の決め手は市場化の徹底であるという処方箋を示している。これは、第1に、国有セクターが経済全体の効率を低下させており、所得分配面でも格差を拡大させる要因となっているといった構造的問題への解決策として正当である。第2には、投資や輸出の拡大に依拠して外延的に成長するという戦略が難しくなりつつある現状では、生産要素（資金、土地、労働力など）の効率的使用が必要である。生産要素の市場を通じた調達・配分はその有力な解決策である。第3に、都市・農村間格差や都市内部の格差が拡大、深刻化しているが、中途半端な市場化がその一因となっている。たとえば、農民はその生産手段である土地を不当に安く取り上げられたり、都市に出稼ぎに出ても低賃金での就労を余儀なくされたりしている。また、都市住民内部でも、住宅の取得や就労機会における不平等が格差をもたらしている。本来の意味の市場化においては、私的財産権は保護され、市場で公平に交換できなければならないのであり、「18・3決定」はこうした本来の市場化を目標としている点で評価できる。

2. 世界銀行による改革提言

もちろん、市場化は万能薬ではない。世界銀行が正しく認識しているように、中国の直面する中期的課題は「中所得国の罅」と共通する点があり、その克服のためには経済的制度だけでなく社会制度や法律、教育などの分野での改革が必要となる。「中所得国の罅」とは、中所得国段階（本議論においては、世界銀行の分類「中進国」、すなわち1人当たりGDP、3976～6925ドル段階）に達したあと、(1)余剰労働力の枯渇⁽¹²⁾、(2)後発性優位の消失⁽¹³⁾、といった要因に加え、(3)所得格差拡大、(4)政府・国有セクターの腐敗、(5)都市化に伴う諸問題（住宅、環境、交通などの問題）が、もう一段の経済成長（先進国へのテイクオフ）を制約する要因として立ち現れる状況をさしている。世界銀行は、「中所得国の罅」概念を前提としつつ、World Bank and Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China (2013)においては、さらに中国

表 2-3 世界銀行の改革提言

大項目	小項目	備考
1. 市場経済化の完了	(1)政府・国有企業改革, (2)銀行・金融システム改革, (3)土地改革, (4)労働改革	既得権益層からの反発リスクを示唆
2. 開かれた技術革新の加速	(5)産官学研究ネットワーク構築, (6)高等教育の質向上, (7)知財権保護の強化	知財保護など外資の利益に配慮
3. 環境配慮の「グリーン成長」への転換	(8)市場インセンティブを通じた環境保護増進	
4. 全国民への「機会均等」, 社会保障サービス提供	(9)社会保障システム充実	社会的安定を希望
5. 財政制度の近代化・強化	(10)エネルギー消費税など新税目導入, (11)国有企業からの配当受け取り, (12)個人所得への課税強化	都市化などの費用を確保するねらい
6. 世界経済との相互利益関係追求		世界経済との共生を求める

(出所) World Bank and Development Research Center of the State Council, the People's Republic of china (2012) から筆者作成。

独自の構造的問題点を指摘し、提言を示している。表 2-3 に世界銀行の提言を整理したが、これを「18・3 決定」の改革構想（以下、「18・3 構想」）と比較してみよう。

提言(1)市場経済化の完了：

①政府・国有企業改革, ②銀行・金融システム改革, ③土地改革, ④労働改革, 等が求められている。これら改革項目は、「18・3 構想」の複数の項目中にほぼ含まれている。

提言(2)開かれた技術革新の加速：

①大学・研究機関, 企業を網羅した研究ネットワーク構築, ②高等教育の質向上, ③知的財産権保護強化, が求められているが、これはほぼ「18・3 構想」の「3. 近代的市場システム整備の加速」のなかに含まれている。

提言(3)環境配慮の「グリーン成長」への転換：

市場インセンティブを使った企業・消費者の環境保護奨励, が提言されている

る。同様の項目は「18・3 構想」には見当たらないものの、同様の効果をもつ「環境保護費の租税化」が「5. 財政・税制改革の深化」に盛り込まれている。

提言(4)全国民への「機会均等」、社会保障サービスの提供：

前段の「機会均等」は、就労や資金などでの「アクセス機会」を平等化するという趣旨である。「18・3 構想」では、直接対応する項目はないが、構想全体でこれに応えようとしているといえる。後段については、「12. 社会事業の改革・革新の推進」の小項目「合理的で秩序ある所得分配構造の構築」、「いっそう公平で持続可能な社会保障制度の構築」が該当する。

提言(5)国内財政制度の近代化、強化：

①エネルギー消費税などの新税目導入、②国有企業の配当受け取り、③個人所得課税強化が提言されている。①、③については「18・3 構想」の「5. 財政・制改革の深化」に盛り込まれており、②については「2. 基本的経済制度の堅持、充実」に明記されている。

提言(6)世界経済との相互利益関係の追求：

提言が求めている「世界経済との協調」はやや理念的なものであり、そのかぎりでは「18・3 構想」と矛盾しない。

3. 改革推進体制の整備と課題

以上で概観したように、「18・3 決定」の市場経済化推進という総方針は中期的課題への対応として正当であり、かつ世界銀行の提言と基本的な発想を同じくしている。World Bank and Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China (2013)の作成には中国政府（国家発展改革委、財政部）や清華大学のシンクタンクから多数の研究者が参加しているだけに当然という見方もできようが、現実には、中国国内で同報告の見解、提言に反対する勢力は多い⁽¹⁴⁾。そこで最後に問題となるのは、反対勢力の抵抗を排除してここまでみてきたような改革構想が実現できるのか、改革推進のための体制がどうなっているかである。

想定される改革反対勢力は、(1)独占利益を得ている業界、(2)(1)と重なるが有力国有企業グループ、(3)(1)、(2)と利害関係が一致する政府部門（中央・地方）、などである。いずれも現在の中国経済を牽引しているアクターたちで

あり、彼らの抵抗を打破し、あるいは彼らを改革のめざす方向に誘導することの難しさが予想される。だが、逆にいえば、こうした困難な状況下で習政権が「改革・開放の再始動宣言」ともいえる「18・3決定」を打ち出し得た背景には、上記の反対勢力もまた中国経済がかつてない危機に直面しつつあるとの共通認識をもっていることがあるのではないか。こう判断する材料をいくつか例示すると、たとえば「18.3決定」が民間資本のインフラ建設への導入を明記した「交通、通信、クリーンエネルギー、石油ガス」業界はまさに上記した(1)(2)勢力の中心である。また、「18・3決定」は政府職能の転換という点で従来にない具体的な内容を含んでいる。企業の投資案件に対する国の審査・許認可権限を「国家の安全と生態系の安全にかかわり、全国の大きな生産力分布、戦略資源の開発および公共の重大な利益にかかわるもの」に限定すると明記し、その他の行政権限についても簡素化・委譲することを謳い、実施し始めている（第2節1．参照）。

小 結

もちろん、体制内に広範な危機意識があるから改革が進む、と考えるのは早計だろう。習政権もそのことを認識し、まずは集権化を進めている。「18・3決定」のなかで(1)「中央改革全面深化指導グループ」、(2)「中央国家安全委員会」の設置を決め、それぞれ2013年12月、2014年1月に、さらに(3)「中央ネット安全情報化工作指導グループ」を2014年2月に発足させ、いずれもトップに習近平が就任した。(1)は、①経済体制・生態文明体制改革、②民主法制領域改革、③文化体制改革、④社会体制改革、⑤党建制度制度改革、⑥規律検査体制改革、という専門グループを擁し、文字通り改革全般を指導する組織である。また(2)は、「安全保障体制と安全保障戦略をより完全にする」ための組織とされており、国内外の安全保障問題を統合して管轄することをめざしている。(3)については情報が少ないが、ネットを中心に情報管理を強化するための組織であるとみられる。

いずれにせよ、これら組織を新設した意図は、従来からある権力機構とは別に習近平自身が専管する機構をつくり、既得権益集団の干渉を排しながら改革

を進めることにあると推測される。さらには大規模に展開される腐敗退治が彼らを牽制するかたちとなっている。「18・3決定」がその全体構想を示した部分で述べているように、「トップダウン設計と石を足で探りながら川を渡る（物事を注意深く確実に進める意）ことを結びつけ、全体的推進と重点突破が互いに促すよう、改革の政策決定の科学性を高め、共通認識を幅広く集約し、改革の合力（協力体制）を形成すること」をねらっているのであろう。ただし、その成否が出るまでにはまだしばらくの時間がかかろう。これらの点については、終章で再び論じることとしたい。

[注] _____

- (1) 地方への財政権限委譲で中央財政のマクロ・コントロール力が弱体化しすぎたため、行われた税制改革。税種を中央、地方、中央・地方共有、に区分して徴収、支出項目も中央と地方に分類した。結果、中央財政の比重が高まったが、地方政府の行政任務に比して税収が不足する遠因となった。
- (2) 「中共中央関于完善社会主義市場經濟体制若干問題的決定」。本章の記述は、中共中央文献研究室（2005）による。
- (3) 2014年6月23日付け報道「国企改革遠未完成疑走回頭路：官有化權貴化致腐敗高發」(http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-06/23/c_126655843.htm)。
- (4) 「関于改進地方党政領導班子和領導幹部政績考核工作的通知」(<http://leaders.people.com.cn/n/2013/1210/c58278-23796965-2.html>)。
- (5) 同改革の主要項目は以下の6項目で、①を除いて市場經濟化との直接の関連はない。
①鉄道部を「政企分離」して、鉄道行政を担う国家鉄道局と鉄道総公司を設立。前者は交通・運輸部に編入し後者は企業化、②国家人口・計画生育委員会と衛生部を統合し、国家衛生・計画生育委とする、③国家食品藥品監督管理局を同管理総局に格上げ、④新聞出版、ラジオ、映画、テレビの監督官庁を統合し、国家新聞出版广电総局を新設、⑤国家海洋局、農業部漁政局、公安部国境警備海洋警察、税関総署海上密輸取締警察を統合し、国家海洋局として再編、⑥国家電力監督管理委員会を国家エネルギー局に統合。
- (6) 「央企混合制改革名单下周或公布 中糧等为重点対象」（2014年7月10日、http://news.xinhuanet.com/fortune/2014-07/10/c_126733794.htm）。
- (7) 2014年11月には預金保護制度の原案に当たる「預金保險条例」草案が公表され、関係方面の意見を聴取する手続きが実施された。これらをふまえ2015年3月31日に「預金保險条例」が公布され、同5月1日から施行される。
- (8) 米中間の貿易不均衡をきっかけとして2国間の經濟・貿易関係に関する閣僚レベルの討議の場として2006年12月以降、随時開催されている。2014年7月に第6回対話が北京で開催され、人民元為替レート問題も議題とされた。

- (9) 本章注(1)参照。
- (10) 電子製品の製造受託サービス。個別組み立てメーカーの部材生産やOEM（相手先ブランドでの製品製造）に限定せず，類似の電子機器・部材製造を集約して受託するビジネスモデル。台湾企業が多い。
- (11) アジアにおいて，各国にまたがるインフラ整備に資金を提供する，という構想で設立準備中の国際金融機関。設立準備参加国は，中国，ASEAN，インド，スリランカ，パキスタン，モンゴル，カザフスタン，韓国など。本部は北京におかれ，当初の資本金は500億ドルで2015年中に発足見込み。
- (12) 経済発展過程においては，農業部門など非製造業部門から製造業部門への労働力移転が発生し工業化を支えるが，前者での余剰労働力が枯渇し，製造業部門の労働力が増加できなくなる段階（いわゆる「ルイス転換点」の到来）を指す。
- (13) 発展途上国が，先進国の開発した技術や経験を早い時期から利用できるためもつとされる優位点を指す。
- (14) 同報告が北京でプレスリリースされた際，その記者会見会場に「報告に反対する学者」を自称する人間が乱入したことは象徴的である。