

《公開講演会記録》

中国の新体制が直面する諸問題
— 経済運営を中心に —

ジャーナリスト 陳言



李克強首相は

どのようなタイプの改革者か

中国の新首相、李克強氏は初めての記者会見で29回も「改革」に触れ、中国メディアはそれを大いに報道した。これま



李克強首相

での首相も、それぞれの最初の記者会見ではほとんど同じだった。例えば温家宝前首相は34回も「改革」について言及し、朱鎔基元首相も26回「改革」を口にした。鄧小平以来の中国では、「改革」はすでもっとも大きな「政治的正義」になっている。李克強首相が改革者であることに疑問を抱く人はほとんどいない。問題は改革者かどうかではなく、どういうタイプの改革者か、であろう。

李首相は記者会見で改革についての彼の理解を話した。それは政府の規模を縮小し、政府の権力を制限し、腐敗の掃にさらに力をいれ、貧富の格差を縮めていくなど、ほぼ想定内の内容であった。中国には「その言を聴きて、その行いを観る」ということわざがある。市民の関

心は首相がどこまでそれを実行できるかということにある。

少々古いエピソードを紹介する。

昨(2012)年2月27日に、世界銀行が北京で『中国、2030』というレポートを公表した。その発表の場で、世銀のゼーリック総裁(当時)は、「このレポートは18カ月前に草稿を出し、務院の李克強副総理のご支援を頂き、財政部をはじめ務院各部、委員会に協力していただいた」と制作過程を説明した。

その後の報道によると、そのレポートの草稿は、李克強副総理および多くの部委員会からは肯定的なコメントをもらったにもかかわらず、務院国有資産監督管理委員会(国资委)からだけは強烈に反対されたという。

同委員会は、レポートが言及した「国有企業の改革を進め、国有経済の比率を下げる」という主張は憲法に違反しており、社会主義の基本的な経済制度を転覆させる可能性がある」と断じた。そして国資委は研究担当者に書簡を送り、中国では「国有企業がのさばり、民間企業が後退している」という「国進民退」の現象はまったく見られず、さらに国有企業が何かを独占しているという事実もないと主張して、同報告書の根拠と結論はたいへん大きな間違いを犯したと批判した。

その結果、最終的に公表された『中国2030』は、国資委の要望を入れたことで、内容が大きく変更され、かつ大幅に削除されているという。ところが国資委の責任者である王勇は、そのことで批判されたり、処罰を受けたりした痕跡はまったくない。そればかりか、全人代の後、王勇は副総理にあたる國務委員に栄転している。

既得利益集団がグルになって改革を阻害するという現象に出合った時にどうするか、という記者からの質問に対し、李首相は、「改革はかならず一部の既得利益者の利権とぶつかり、その利益を動かすことは、魂を動かすことよりずっと難しい」と言い、改革には「勇気、知恵、

忍耐が必要だ」と付け加えた。しかし、李首相は、国資委の公然たる「邪魔」には、懲罰を課してはいない。なにかまずいことでもあるのだろうか。

ある評論家は、朱鎔基元首相であったら、そのような「下剋上」ともいえる「邪魔」に対しては、相手が副首相級の人間であったとしても容赦しなかったろうと言う。ただし、この1つの事例で李首相が軟弱だと思うのも軽率であろう。もう1つの事例を挙げたい。

李首相は共産党第18回党大会でその地位を確かなものとしてから、「城鎮化」(都市化)のPRに大いに力を入れている。同首相は古くは1991年、北京大学博士課程在籍中に論文「我が国の三元構造」を公表し、中国が発展途上国から先進国に変わろうとする際、農村人口が大量に大都市に流入し、「都市病」という悪い結果をもたらすのをできるだけ避け、小さな「城鎮」(都市と農村を結びつける新都市)を發展させていくべきだと主張した。

この点から見ると、城鎮化は李首相の経済政策において重要な地位を占めており、首相になってからはその理想の実現のために努力を払うと思われる。

ところが前述の記者会見の際、記者か

ら「城鎮化は近代化の自然の結果であり、積極的に推し進める必要はないと思いますが、どのようにお考えですか」と質問され、李首相はその鋭い指摘に直接には回答しなかった。

北京大学経済学博士という学位を持つ李首相は、理論上、城鎮化の發展は經濟發展の自然の成り行きに任せるべきで、政府、行政権力が過度に介入することによってかえって經濟の仕組みがねじれてしまうという事を知らないわけではない。しかし、政治家として、市場か権力かの選択に迫られたときに、権力を選択することには躊躇しないはずだ。

ただし、権力を持ちながら、市場經濟の理想的な局面を創りだしていくこと、經濟には多くのねじれ現象を作ってはいけないことも、李首相は考えているだろう。世界中どこでも同じだろうが、李首相も権力を重く見つつも、それを盲信することはないだろう。

李首相を批判するつもりはない。自信を持つことは、政治家、とくに大物政治家や経営者、とくに大手企業の経営者にとっては、必要条件である。また政治権力で社会を管理する中国では、李首相がそのような自信を持つこと自体、一定の合理性があると思われる。

このような自信を持っている政治家を、「軟弱」とはいえないだろう。李克強は朱鎔基のような鉄腕でもなく、また温家宝のように、ときには記者会見の席で政治改革まで呼びかけたりするようなことはしないだろう。彼のすべての発言は、社会と経済分野に限っており、政治にはほとんど言及しない。

「事を成し遂げるために、理想と現実の間からできる範囲内で選択をする」と李首相は言う。言い換えれば、「理想と現実の間でできるだけバランスを取りたい。あるいは妥協していく」ということだろう。「理想を持つ現実主義者」というところか。

このように大衆の期待を集め、また官僚システムの中から成長してきた政治家には、人を驚かせるような行いを期待してはいけない。時間とチャンスを与えれば、静かな中でゆっくりと中国の改善を推し進めていくと思われる。

直面する経済問題・

温家宝の遺産Ⅱ 4兆元の功罪

08年の「4兆元」の刺激政策を政府関連のメディアは口をそろって賞賛した。対照的に民間とくに経済理論の分野では、



温家宝前首相

反対の声が絶えなかった。温家宝首相は今年の「两会」（全国人民代表大会と政協全国会議）を最後に辞めていったが、世論では彼を批判する声が一段と高くなった。一部の两会代表は公開討論の際、それを話題にした。

アメリカでリーマン・ショックが発生（08年9月）して以降、中国のGDPが急速に下がり、輸出はマイナスになり、経済がハード・ランディングする可能性さえ出てきた。その危機一髪の際、国務院は08年11月に、「4兆元」の経済刺激策を打ち出した。

数年後、その副作用が出た。主な形態としては、巨額の資金が市場に入り込んだことで、不動産バブル、地方債務の膨張、生産能力の余剰化、流通貨幣の増加などが生まれたことで、市場を救うため

の資金が、かえって市場の危機を作り出す重要な契機になった。

このような結果に対して、市場や大衆はいらいらしながら不安を募らせ、政府内部にも不満が蓄積している。新しい中央執行部は今もその経済政策のジレンマから脱出できていない。経済成長を維持するため、積極的な対策を講じたいが、ほんとうに積極的になると、今度はインフレと資産バブルに直面しなければならぬ。しかもあまりにも多くの貨幣を市場に出しては、結局不動産価格をさらに高める。「4兆元」の影響は今後もかなり長く続くだろう。

地方政府も高い負債に悩まされている。多くの地方政府は、「4兆元」という刺激策のもとで、何も考えずに借金し、今ではとても簡単には返済できないところに来ていた。中央政府に少し肩代わりしてもらいたい、あるいは棒引きしてもらいたい、と地方政府は願っている。

それには理由がある。当時、中央政府は地方にたくさんのお金を起こせと呼びかけ、工事期間中にも行政干渉という形で、銀行に地方政府や企業へ融資するように命令した。「地方は中央の指示や命令に基づいて投資した」のだから、中央もともにコストを負担すべきだと、地方



「4兆元」刺激策の後遺症はなお続く

はどうしてもそう考える。

そのような考えに対して、温家宝首相は、最後の政府活動報告で「いままでの5年を振り返ると、国際経済情勢が複雑に変化し、長く混迷することに対して、中央は科学的に判断して、我が国の近代化過程が外部のショックによって大きな波を作ること避けた。結果から見てこれらの決断は非常に正しかった」と述べた。

工業情報部の李毅中・元部長、中央銀行の周小川総裁なども4兆元政策について

では繰り返して弁護した。彼らは、判断は非常に正しかったと言ったが、政策自体に全く問題がないわけではなく、周小川氏は、経済成長を維持したことは認めながらも、その負の責任を負わないことは、非現実的だと語った。

どのように「4兆元」政策を評価したらよいか。当時は、経済発展がいきなりストップし、政府としては自信喪失をなんとか防がなければならなかった。経済成長を維持するには、小手先の政策では市場の安定が保てない。その特殊な背景のもとで、「4兆元」という劇薬を処方するに至ったことは理解できるし、その処方箋の通りに、市民住宅、農村のインフラ施設、鉄道、医療、文化産業、環境保護、イノベーションなどに投資していけば、たいした悪いツケが残ることもなかったはずだった。

問題は実施過程で出てきた。リーマン・ショックの直前、中国はすでに流動性過剰、資産バブルの状態にあった。したがって危機を避けるためには、金融手段は慎重べきで、財政手段を使うべきであった。しかし、実際には銀行がより多くの貨幣を供給したのだ。

銀行による刺激政策のもとで、地方政府と大企業には巨大な資金需要が生まれ

た。ただし国有企業は融資の受けいれ額ノルマを達成するにしても、すでに生産能力過剰のために設備投資をしてさらに生産を拡大するわけにはいかなかった。

その結果、地方政府が何の制限も受けずに融資を受け、地方政府の今の財政危機がもたらされた。製造業の大型民間企業は銀行から融資を受けて、不動産に投資し、その利益で銀行利息を返済した。中央大企業は不動産に投資する以外に、豊富な資金で、その他の企業を吸収合併して国有企業が拡大し、民間企業が後退する「国進民退」の現象が出てきた。

「あまりにも大きい企業だから倒産することはない」と言われる国有企業は、各地方政府の投資誘致の主要対象となり、反面、中小企業の金融状況はますます苦しくなっていく。

大量の融資が市場に流入して、まず不動産価格の暴騰を引き起こし、インフレ率もどんどん高くなった。これらは中国国内の生産コストを引き上げ、企業の輸出能力を引き下げた。企業は内陸部や海外に移転し始めた。それはまた中国の生産能力の過剰をさらに進め、大規模な内陸部への投資もバブルの様子が濃厚となってきた。

だれがこの結果責任を負うべきなのか。

現在の中国世論の中でもイデオロギーを重視する人は、温家宝前首相が任を終えたことをチャンスに温氏を厳しく批判している。しかし、我々はそのような態度を取らず、責任は1人の首相ではなくて、体制にあると考える。中国ではほとんどの問題は体制と関連しており、体制こそすべての責任を負うべきなのである。

現行の経済政策は、国務院が作ったものではなく、「中央経済工作会议」が作ったものである。この会議は、毎年末に開かれ、参加者も多くない。その決定は中共中央政治局が主な内容を決め、国務院が開く経済工作会议は、共産党の政策決議を具体的に執行し、そのマクロ経済発展計画およびその次年度の経済目標を決めるだけである。

このような体制のもとでは、首相は党の決定を実行し、自分の経済政策ではないにもかかわらず、すべての責任を負う運命を背負う。

さらに言えば、共産党は経済建設中心で、GDPを物差しにしてすべての官僚の成績を見ている。そのため経済の量的発展が追求され、その負の遺産にはまったく目もくれない。環境保全、厚生、食品の安全など、GDPに反映されにくいことは、どうしても重視されない。

ということでは、だれが首相であっても08年の危機に際しては「X兆元」という刺激策を取らざるをえなかったはずだ。温家宝が政治改革をやるうと何回も口にした原因はここにあるかもしれない。

税収の7割は法的根拠なし

「代表なくして課税なし」。これは民主政治における基本の考え方であり、民主制度の基本原則である。政府が民から徴税するには、民選の代表機構の同意を得て初めて執行されなければならない。しかし、今年の「两会」では、全人代代表から提出された評決案を見て、一般国民はびっくりした。税収の7割が全人代の立法に拠っていないのであった。

中国のほとんどの税収は全人代の立法を通さずに、全人代から権限を授けられた国務院の「暫定条例」で決められていて、そのまますでに30年近くが経過している。

中国政法大学財税法研究センターの施正文教授によると、中国の現行の18種類の税種のうち、個人所得税、企業所得税、車船税だけは、全人代およびその常務委員会で作られた法律で課税されているが、残りの15種類の税金は、国務院が制定し

た暫定条例に基づいて課税されている。それは税収の7割をも占めている、とのことである。

税収の立法権は全人代に属するが、1984年と85年に、全人代は二度にわたって国務院に税収立法権を授けた。それは、当時ではそれなりの必要性もあったかもしれないが、現在最高立法機関である全人代は、税収関連の立法権を回収すべきであると趙冬苓全人代代表は主張した。

3月9日午後、趙冬苓は、議案を正式に大会の事務局に提出した。その1時間後に開かれた第12回全人代の記者会見で、ある記者がその議案について質問した。全人代常務委員会法制委員会の信春鷹副主任は、「いつその権限を回収するかについては、われわれは真剣に検討し、みなさんの意見を求め、また適正な時期にそれを考えていきます。まだやり方や日程については何もありません」というのが回答だった。

このような実質のない回答に趙冬苓はたいへん失望している。中国市民、企業が背負っている税金は、世界的に見ても非常に重い。その主な原因は、どのように税金を徴収し、どのような比率で徴収するかについて、中国の納税者はまったく関与できず、すべては政府によって決

められるからである。

今、ようやく全人代の代表がそれに触れるようにはなったものの、政府はそれを本格的に取り組もうとはしない。趙冬苓、または納税者は、失望する以外に何ができるだろうか。

「大部門制」改革では

問題を解決できない

国務院における「大部門制」改革方案は、国家最上層の職務（国家主席、国務院総理、全人代常務委員会主任、全国政協会議主席）における人事配置などとともに、2月の中国共産党中央委員会で最終決定が下されたものを、人代会議はただ「承認」したに過ぎない。とはいえ、中国の政治運営は不透明で、人事や機構変革は以前から神秘的でさえあるから、この改革に対する推測や期待が民間でも一時的に話題になった。

今回の「大部門制」改革法案には以下の項目が含まれる。民政部は社会を管理する上で権力と責任が拡大し、国務院食品安全委員会弁公室と国家食品医薬品監督管理局などに分かれている食品の安全監督管理の機能は統合し、専門の市場秩序監督管理部門を設立する。また国家海

洋局も権力を拡大し、海洋総合管理の権限を強化する。さらに各界で最も多くの議論を呼んだ鉄道部は交通運営部に吸収される。

我々が関心を寄せるポイントは、今回の改革において政府機構の「簡潔、統一、効率」という目標がどの程度達成できるかということにある。

しかし実は、一般中国人の多くはこれらの目標に対しては特に関心を持っていない。彼らが関心を持っているのは、「今後、何か用事を果そうとする時、どの部門と付き合うことになるのか?」「苦労して人脈を作ったあの人は、今後もこれらの事に対して権限をもっていいのか?」などである。そして、「改革後、政府部門において『接待の強要、土産の強要、難癖をつける』などの悪行は少なくなる」「仕事の効率は高くなる」などの謳い文句は、最初から期待しない。政府で働く者が業務を簡素化するなどということは、一般の中国人が期待しないだけでなく、中央も今回はそれを改革の目標に入れてはいない。

中国人の経験からすると、異なる政府機構の機能の重複と混乱、各部門間のたらい回しあるいは権力争いは、決して幾つかの部門を併合することで解決できる

ものではない。例えば、2008年に民航総局は交通部の民用航空局に併合されたが、実際にはずっと独立運営の状態である。

改革の前と後での唯一の違いは、一般大衆が以前はいくつかの部門の不満を言っていたのが、今後は1つの部門の不満ですむというだけのこと、問題は相変わらず多く、不満をぶつけても解決できない問題は解決できないままであろう。

何よりも重要なのは、新しい政府部門の機能の簡潔化およびさらなる公開と情報の透明性であり、経済への直接的な関与を減らし、各種の価格管制から徐々に退出し、各種市場への参入障壁を低くし、審査制度を徐々に減らすことである。体制改革の鍵となるのは伝統的な政府の機能を変えて、公民社会が政府に対する監督を強化することである。したがって、「大部門制」あるいは他の方法を採用するかどうかは、決して重要なことではない。

市場ロマンチズムでいいか・

鉄道部の解体と値上げ

鉄道部は幕を下ろした。ほとんどの中国人は「気持ちが悪かった」と実感しているが、その喜びが続いたのはほんの

2日足らずであった。最後の鉄道部長から、新しく組織された中国铁路総公司の総経理に座った盛光祖は、「鉄道における今後の運営費用および乗車券は、次第に市場化された価格になるだろう」と語ったのだ。この一言で、乗車券の価格が高騰するのでは、という懸念が広がった。

現在、住民の収入と比較して、また海外の先進諸国と比較して、中国鉄道の乗車券価格は安く、しかも長期間変動していない。新幹線についても同様である。

中国の鉄道が長い間、低い価格を維持できた主な理由として、以下の2つが挙げられる。1つは、鉄道の従業員は鉄道部所属であり、それは「半ば政府」であって、公務員的な待遇に満足していること。そこには市場競争のメカニズムが欠如しており、人件費関連のコストが比較的にかかった。2つには、いろいろな手当があり、補助金政策が実施されていること。純商業的な業務を展開して、その利益で公益的な業務及び半ば公益的な業務の損失を補う。貨物輸送の利益で旅客輸送の損失を補助し、また高速鉄道の高級車両サービスの収益で普通列車に資金支援をしていた。

しかし、鉄道部が幕を下ろしてから、上記2項目の政策は完全に不確定なもの

に陥ってしまった。鉄道部の従業員は、「半ば政府」という公務員並の身分から純粹の市場化企業の従業員に変わった。彼らの身分の変化に伴って給料を上げていくと、人件費が上昇する。

政府と企業を区別できなかった鉄道部の弊害は、当然社会からのたくさん恨みを買って、改革は必然であった。しかし、極端から極端に走るのを防がなければならぬ。

鉄道は自然に独占性があると同時に公共商品でもあるという特徴を持っているから、政府の監督および管理、財政補助はつきものである。それには非常に慎重で、きめ細かい制度を作らなければならぬ。「市場は全ての問題を解決できる」というロマンチズムでは、事を成功させるどころか失敗をもたらすだけであり、十分な警戒を必要とするだろう。

今後の城鎮化プロセス・ 債務リスクの可能性

城鎮化（都市化）は、李克強首相が一番やりたがっていることである。英ロイター通信は3月1日、中国の城鎮化は40兆元の投資規模を必要とするため、李克強首相が直面している問題の1つは、ど

のようにこの巨大規模の資金を調達するかである、と報じた。

ある元中国中央銀行の役員で、現在国営の4大銀行の上層部にいる人物がロイターに話した情報によると、「政府は、債権市場を拡大することによって城鎮化建設を推進していく」ということである。もしそうならば、政府債務のリスクを真先に考えなければならぬ。

政府の債務リスクを判断する一般的な指標は、政府の債務比率、つまり政府（中央と地方）の債務とGDPの比率である。中国国家会計検査署が公表した11年の中央政府の債務比率は25・8%であり、非常に低いレベルに属する。

各国の政府債務比率は低くても60%未満、高いのは75%前後であるが、米国、日本、ドイツなど10カ国の研究によると、平均して政府の債務比率が60%から80%に上昇するのに約10年かかっている。とすれば、楽観的に言えば、中国は今後10年間、政府の債務を拡大することができるということになる。

しかし、我々が思うに、政府が力を入れて城鎮化を推進する過程においては、債務危機のリスクを嚴重に防ぐ必要がある。まず、中央はいいとしても地方政府の債務規模は規範がなく、不透明で、地



「城鎮化」は成功するか

方政府の信用を借り越しているため、誰も実情を把握できない。多くの地方政府は金融機構と共謀しており、金融の安定と政府の業績を維持する必要から、地方政府には信用を借り越する口実と偽造の衝動がある。つまり中国の地方政府の債務比率が研究機構の推測したレベルであるかどうかには、疑問を抱かざるをえないのだ。

さらに重要なのは、中国の政府債務比率が高くないのは本当にしても、債務危機が発生しないとは限らないということ

である。長期的に見れば、実は中国は債務の拡大と債務の消化とが競争しているような状態である。債務の拡大が次第に消化されれば、債務危機が発生する可能性は高くない。しかし、債務を消化する速度が債務の拡大速度に追いつかなければ、債務危機が発生する可能性は高くなる。

周知のように、中国では土地価格の上昇が、地方政府が債務を拡大できる先決条件であり、また土地価格上昇の条件は、経済が持続的な成長を維持することである。くわしく言えば、企業が経済に対して明るい展望を持っている時には、引き続き投資をし、土地は高い価格で売れ、土地を担保にした政府債権も売れるから、スムーズに元金の返済および利息の支払いができるのである。したがって、土地の持続的な上昇は、債務の拡張を支えるキーポイントである。

しかし、土地の持続的な上昇は、不動産価格の急騰抑制という政府の目標と矛盾するから、社会問題を起こしやすい。もし企業が、中国の不動産バブルが弾けると予測すれば、あるいは政府が不動産に対して再び厳しいコントロール政策を中断され、債務の格大と償還のサイクル

も中断されて、債務リスクが露出することになる。

ただこれについて中国政府は悲観的にならないですむ理由を持っている。中央集権体制の中国では銀行の取り付けに対する臨界値は、西側諸国よりも遥かに高い可能性があるからである。

しかし、臨界点がどんなに高いといっても無限ではない。もし城鎮化のコスト40兆元という巨大な数字の全部（あるいは大部分）が政府の債務となって現れ、支払いにおいて問題が発生すれば、国家の信用システムを潰す以外にない。その時の危機は、破壊的なものとなるだろう。

（3月29日・アジア研究懇話会）

講師紹介（ちん げん）

1960年 南京生まれ。

1982年 南京大学卒。経済日報などに勤務。

1989年 東京大学、慶應大学に留学。

1999年 萩国際大学教授。

2003年 帰国。経済誌の記者を経て、2010年に独立。

日本産サイトCEO、日本企業（中国）研究院執行院長