

# 「三中全会」にみる習近平経済政策の変容

国際経済研究所 主席 研究員

## 伊藤 信悟

いとう しんご 一九九三年東京大学卒業。富士総合研究所入社後、台湾経済研究院副研究員、みずほ総合研究所中国室長などを経て二〇一八年より現職。明治大学経営学部講師、熊本県立大学客員教授を兼任。専門は中国経済、台湾経済、中台経済関係。

成長メカニズムの転換、格差是正、安全と発展のバランス。

習政権「三つの経済的課題」の重点が変わりつつある。

・米中対立激化などを受けた「安全重視」を強める

・成長力を取り戻すための構造改革は今なお模索中

・「安全重視」と「痛みを伴う改革」は両立できるか

習近平氏が二〇二二年一月の第一八回党大会で中国共産党の総書記に就任してから、まもなく二年が経とうとしている。この間、中国の経済政策は変質したのか。今年七月に中国共産党第二〇期中央委員会第三回全体会議（三中全会）が開かれ、今後の改革方針が示されたことから、盛んに議論されている。この問いを考える際、習政権の抱えてきた政策課題やその優先順位に変化が生じたのか、そもそも政策課題へのアプローチに変化が生じたのか。二つに分けて考える必要がある。

## 政権発足当初の三つの課題

発足初期、習政権は大別して三つの経済的課題を抱えて

いた。習総書記は二〇二二年一月に「中国の夢」、すなわち「中華民族の偉大なる復興」「中国の特色ある社会主義」の下での「国家の富強、民族の振興、人民の幸福」を目標に掲げた。その実現には持続的成長が必要だが、当時の中国は成長モデルの転換を迫られており、それが第一の経済的課題であった。

投資主導型の成長に世界金融危機後の大規模景気対策が重なり、過剰投資、過剰債務の問題が起きていた。生産能力のだぶつきを背景とした安価な製品の大量輸出はデフレ輸出批判、貿易摩擦を引き起こしてもいた。それゆえ消費の活性化が大きな課題となっていた。少子化で生産年齢人口が減少に転じ、大量かつ安価な労働力に頼った成長の限

界も見えていた。

これらの問題を踏まえ、一四年一二月に習総書記は「新常态（ニューノーマル）」に適応せよとの号令を出した。高成長期が過ぎ去りつつある今、イノベーションによる成長を図るとともに、改革開放の深化によって市場メカニズムを發揮させ、経済効率を高めよと指示したのである。

第二の経済的課題は、格差是正であった。一二年当時、中国の収入ベースのジニ係数（格差を示す）は〇・四七と高く（二一年の日本は〇・三四）、二二年八月に「共同富裕」促進の重要講話を出す前から、習政権は格差是正が重要との認識を持っていた。一三年一月の第一八期三中全会で採択された「全面的な改革深化の若干の重大問題に関する中共中央の決定」には、すでに「共同富裕」の促進が書き込まれていた。

第三の経済的課題は、安全と発展のバランス確保である。南シナ海情勢などをめぐる米中摩擦の高まり、国内での抗議運動の増加、少数民族問題の表面化などを受け、一三年の三中全会で習政権は「国家安全」確保のためには集権的対応が必要との判断を下した。翌年四月には習総書記が中央国家安全委員会第一回会議を開き、「総体的国家安全観」を示した。それを通じ、習総書記は政治や国土、軍事だけ

でなく経済・科学技術などの分野でも安全保障的思考を求めるとともに、安全と発展のバランスを図れと指示した。安全と発展は互いに高め合うだけでなく、安全のための統制が発展に負の影響を与えたり、発展のための規制緩和が安全を損なったりする恐れもあるためである。

### 経済・技術領域で強まる安全への傾斜

これらの三つの課題はいずれも今なお重視されているが、力点が変わった。顕著なのは「安全と発展のバランス確保」における安全への傾斜である。これは二〇一八年以降の米中ハイテク競争激化の影響が大きい。同年五月、習総書記は「核心的技術を手に入れて初めて国家の経済、国防、その他の安全を根本から保障できる」と発言し、「自立自強」の重要性を強調した。

そのための発展戦略が二〇年発表の「双循環」、すなわち「国内大循環を主とし、国内循環と国際循環が促し合う新発展構造」の構築加速である。「国内大循環を主」とするとは、保護主義の高まりで海外の市場や技術に頼りにくくなるため、市場と発展の余地の大きさと自国の優位性を活かし、経済・技術の「自立自強」体制を構築するという趣旨である。「国際循環」も活用するとしているのは、

海外技術の活用によるイノベーション能力不足の補完、輸出・海外投資による収益機会の拡大、他国の対中依存度の引き上げが国内循環の形成および安全確保に有益だと判断があるからだろう。

「自立自強」のための「新型举国体制」の構築も図られることになった。技術偏重主義ではなく、市場メカニズムの役割や経済効率、インセンティブ供与による企業・研究者の積極性発揮を重視する点が「新型」とされているゆえんである。一方で、中国共産党一支配体制の下での「力の結集」も「新型举国体制」の「举国」たるゆえんであり、二〇二二年一〇月の第二〇回党大会で、教育や研究開発活動に対する党中央の統一的指導体制の強化、党による人材管理の原則堅持の方針が示された。

ハイテク産業支援も強化された。新エネルギー車が典型例だが、市場創出のために大規模な需要喚起策やインフラ建設が図られるとともに、地方政府を主たる出し手とするさまざまな形態の補助金の助けを得つつ、多くの企業がしるぎを削る構造が作り出された。米・戦略国際問題研究所(CSIS)は、一九年時点で中国政府が産業政策に投じた資金は二四七七億ドルで、米国の約三倍に達したと試算している。その後も上場企業への補助金、ハイテク産業向

け低利融資、政府系ファンドによる資金拠出が増えている。一方、経済安全保障上の考慮などから、国有資本を集中させる分野に戦略的新興産業が指定されたほか、党・政府機関や公益性国有企業が中国資本企業製のIT製品の調達を義務づけられたり、外国製品の使用を禁止されるなどしたとも報じられている。

「総体的国家安全観」の対象範囲も広がった。海外利益、バイオ、金融、AI、ネットワーク、データ、イデオロギーなどが加えられ、保護・育成対象としてより重視されるとともに、プラットフォームなどに対する規制も強まった。

### 「自律的成長力」の低下に苦しむ

過去一二年の習政権の経済政策は確かに成果を生んだ。特にハイテク製品における中国企業のシェア拡大は顕著である。中国は世界シェア五割を超える電気自動車市場を創り出し、電気自動車のBYDやバッテリーのCATLといった高い世界シェアを誇る中国企業を生み出した。太陽光パネルでは中国上位五社だけで五九%の世界シェア、風力発電機では上位四社で四四%の世界シェアを握っている(二〇二三年、日本経済新聞社)。中国の特許取得数も一二年の一五万件から二二年には七六万件に増え、日米の約

二八万件を凌駕した(世界知的所有権機関)。また、AI(人工知能)や量子、航空宇宙などでの中国の躍進は米国などに脅威を与えている。

だが、中国経済は自律的な成長力を欠く状態にある。二四年上半年の実質国内総生産(GDP)成長率は前年同期比五・〇%だが、景気の実勢はそれより弱い。その主因は、二〇年八月の不動産融資規制に端を発した不動産不況であり、逆資産効果などを通じて消費の勢いも削いでいる。在庫増による生産者物価、稼働率の低下は民間企業や外資系企業の投資を低迷させ、政府支援の下、国有企業、製造業の投資が景気を下支えしている。輸出は数量ベースで高めの伸びを保つが、輸出単価は二三年五月以降、前年比マイナスである。

不動産市場の早期回復は期待しにくい。住宅在庫の調整に時間を要するためである。仕掛在庫も含めた住宅在庫面積は年間販売面積の約五倍にまで膨らんでいるが、住宅需要は人口減少の影響で減少基調に転じている。不動産に頼った成長は難しく、土地使用権譲渡収入への依存度の強い地方政府の財政難、デベロッパー向け融資の多い中小金融機関の破綻が経済・社会の不安定要因となることを、習政権も警戒している。

中国の自律的成長力の弱さは、成長メカニズムの転換の遅れにも起因する。GDPに占める民間消費のシェアは一二年の三五・四%から二三年には三九・二%に上がったが、同程度の所得水準の国と比べて依然として低い。一方、総固定資本形成(住宅投資、設備投資、公共投資など)のシェアは四一・四%と今も高めで(一二年は四四・二%)、限界資本係数で見た投資効率は〇八年以降、悪化傾向にある。

また、内需よりも工業生産が上振れる状態が二〇年半ば以降続いている(国際通貨基金・IMF)。ソフトな資金制約や補助金で投資・生産を支えられているためである。それが欧米や一部新興国で過剰生産能力批判、デフレ輸出批判を惹起している。批判対象は鉄鋼や労働集約型製品のみならず、電気自動車などハイテク製品にも広がっている。貿易摩擦の激化による輸出環境の悪化が懸念される。

過剰債務問題も解消されていない。非金融企業部門の債務残高の対GDP比率は二二年末の二二八%から二四年六月末には一七四%に上昇している。

格差是正も道半ばである。所得ベースのジニ係数は二二年時点でも〇・四七と依然高い。資産ベースのジニ係数も〇・七一と、一〇年の〇・七〇からほぼ横ばいである(UBS)。

## 「三中全会」は既存改革方針の肯定と深化に

これらの懸念を抱えるなか、今年七月に第二〇期三中全会が開催され、「さらなる全面的改革深化と中国式現代化推進に関する中共中央の決定」が採択された。この「決定」は二〇二九年までの改革目標を設定したもので、それゆえ「決定」には喫緊の不動産対策は盛り込まれていない。

別途発表された主な不動産対策には、住宅購入規制の緩和や住宅ローン金利の引き下げといった需要喚起策、工事停止物件を完工させるための銀行融資促進策、地方政府傘下の国有企業による売れ残り住宅の購入と低所得者向け支援付き賃貸住宅への転換がある。しかし、IMFなどが指摘するように支援策の規模が小さく、不動産市場の調整やデベロッパー業界の再編・整理の加速に、習政権は今のところ消極的である。

焦眉の地方財政問題に関しては、「決定」で中央の支出割合、地方の収入割合の引き上げが発表されたが、土地使用者売却収入減少の穴を埋められるほどのインパクトを持つかは不明である。今回の「決定」は、これまでの習政権の改革方針を肯定し、党主導を一段と強めながら改革を深化させていくという性格が強い。その証拠に、決定には既

存路線・政策の「深化」「完全化」「貫徹」「堅持」といった言葉が散見される。

特筆すべきは「決定」において安全重視の姿勢がさらに強まっている点である。総体的国家安全観の「全面的な貫徹」「国家安全の維持をさらに突出した位置に置く」という文言がその象徴である。成長メカニズムの転換のための改革に関しても安全重視が色濃く、「高水準の安全」と「質の高い発展」を両立するための「新質生産力」形成促進が重視されている。具体的には、戦略的新興産業（次世代IT、バイオ、新エネ、新材料、ハイエンド設備、新エネ車、グリーン・環境保護、航空宇宙、海洋設備など）に加え、「未来産業」への資源投入増が盛り込まれた。「未来産業」とは、量子コンピュータやヒト型ロボット、超大規模新型AIデータセンターなどの破壊的・先端的技術に関わる産業を指す。サブライチエーション強靱化のため、半導体、工作機械、医療設備、計測器、先進材料の育成強化なども明確化された。戦略的鉱物資源の産業チェーン育成、研究開発促進のための税財政優遇策も強化される。

一方で、ハイテク産業支援へのさらなる傾注は、投資依存型の成長からの脱却を遅らせるリスクをはらんでいる。「決定」には、支援産業への投資集中回避を意識した「地

域の実情に合わせた」新質生産力の発展という文言が盛り込まれたが、具体策は未詳である。また、補助金に関する情報公開が不十分だと世界貿易機関（WTO）事務局も指摘するなか、補助金が拡充されれば、貿易摩擦が一段と激化しかねない。「決定」通りに「国際貿易ルールに適応し」透明で安定した予見可能な制度環境を整える」ことが安全確保にとって有益だ。

消費拡大のための構造改革に関しては、規模感、スピード感が不明である。消費拡大には、社会保障の充実による予備的貯蓄の削減や低所得者層の所得向上が重要だが、「決定」では、社会保障改革について「できることを全力でしっかりやる」と述べるにとどまっている。社会保障を担う地方の財政状況は厳しい。社会保障の整備は緩慢なものとなる恐れがある。

## 安全重視、漸進主義の落とし穴

習政権はこれまで漸進的な改革アプローチを選好し、「安定を保ちつつ前進を求める（稳中求進）」、「発展の基盤確立後に変革する（先立後破）」という姿勢を堅持してきた。また、バランス重視も習政権の特徴である。残された改革には複数の制度が複雑に絡み合った難度の高いものが多

く、格差も大きいためだろう。不動産問題と財政・金融・成長のリンケージがその典型である。党の指導強化と国民・企業の自発性発揮の両立、国有企業と民営企業、政府と市場、中央と地方の役割分担をめぐる模索も続いている。こうした改革アプローチが成長メカニズムの転換や過剰投資・過剰債務の解消に時間がかかる一因になっている。

米中対立の激化、中国国民の価値観の多様化や経済の弱含みなどを受けた安全重視への傾斜は、痛みを伴う改革に対する習政権の姿勢をより慎重にさせる可能性がある。痛みの緩和には財政支出の拡大が必要だが、習政権は大規模な政策的支援がモラルハザードや不公平感を引き起こすことを強く警戒してきた。「共同富裕」の追求に際しても、「福祉主義の落とし穴」の回避を意識してきた。

ただし、改革の遅れは成長力を低下させる恐れがある。IMFは中国政府が支援策を手控え、不動産不況を長引かせれば、今後五年間にGDPを計五・四％下ブレされると予測している。「安全重視、漸進主義の落とし穴」にも警戒が必要である。

このように、習政権の経済運営は模索の中にある。習政権が目指す「中国式現代化」の中身とそれが世界にもたらす意義・影響は、今後の実践に委ねられている。●