

2017年10月13日
No.2017-020

中国共産党大会における3つの注目点

— 第2次習近平政権の経済運営を展望するために —

調査部 主任研究員 佐野淳也

《要 点》

- ◆ 18日から始まる第19回中国共産党大会の重要ポイントは、①「政治報告」の内容、②最高指導部人事、③党規約の改正、の3つである。これらは、第2次習近平政権の経済運営を展望する鍵となる。
- ◆ 党大会初日の「政治報告」において、習近平総書記は、一帯一路構想を対外経済戦略の中心に位置付けるなど、独自色を強く打ち出すと考えられる。経済面では、国有企業改革や企業競争力の強化に向け、具体策にどこまで踏み込むかが注目される。
- ◆ 第2次習近平政権は、強力なリーダーシップを発揮して、改革が前進するとの期待が高まる一方で、改革の理念だけが先行し、その具体化が遅れたり、責任の追及を恐れて政策が帳尻合わせに終始する懸念がある。こうした懸念を払しょくする対応がとられるかどうか、「政治報告」の注目点といえる。
- ◆ 習総書記の再選が確実な状況下、最高指導部人事の焦点は、①李克強首相の処遇、②王岐山政治局常務委員の去就、③ポスト習近平候補、の3点に絞られる。これらの結果次第で、2022年以降の人事もみえてくる。
- ◆ 大会開催前に、党規約を改正し、習総書記の提唱した政治理念を歴代指導者と同格の指導思想に位置付ける案が浮上した。過度な権威付けは、党内の反発を惹起しかねないとの見方もあり、どのような結果になるのかが注目される。

本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・佐野淳也宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-2455

Mail: sanojunya@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

はじめに

10月18日から、中国共産党第19回全国代表大会（以下、党大会）が開催される。党大会では、中国の政治・経済に関する基本方針が示されるとともに、国家の司令塔となる最高指導部の人事が決められる。現在、中国は世界第2位の経済大国として存在感を高め、貿易や訪日者数の増加等がわが国経済の重要なパートナーとなっている。そのため、第2次習近平政権がどのような経済運営を行うのかは、わが国経済、企業にとって非常に重要である。以下では、今後の経済運営を展望するうえで鍵となる①「政治報告」の内容、②最高指導部人事、③党規約の改正、の3つをとりあげ、それぞれの注目ポイントを整理する。

1. 「政治報告」の内容

共産党大会の初日は、組織のトップである総書記が報告（通称、「政治報告」）を行うことが慣例になっている。過去の「政治報告」をみると、その大部分は、中国の政治・社会・経済・外交の基本方針や目標、取り組み策の説明に割かれており、施政方針演説とみなすことができる。

「政治報告」での提起を機に、新政策が始動したケースは少なくない（図表1）。例えば、外交面では、「独立自主の平和外交」（経済発展のために各国と良好な関係を築く）の推進が1982年の第12回党大会の「政治報告」で提唱され、現在に至るまで、中国外交の基本方針として堅持されている。前回2012年の「政治報告」に盛り込まれた「新型大国関係の構築」は、習近平政権の対米外交における主要目標となっている。

経済面では、「社会主義市場経済」（市場メカニズムを社会主義制度のなかに採り入れ、経済発展を加速させる）の確立を提起した1992年の「政治報告」がその後の経済政策に大きな影響を与えた。97年の第15回党大会では、株式制の導入が提起され、国有企業改革を推進する契機となった。こうしたことから、「政治報告」でどのような改革に言及するかは、今後の中国経済を展望するうえで見逃せないポイントといえる。

また、今回が就任後初めての「政治報告」であることや、党大会での再選が確実視されていることもあって、習近平総書記は独自色を強く打ち出すと思われる。一帯一路構想は習総書記自らが提唱したものであり、これを対外経済戦略の中心に位置付けるのは確実と思われる。同構想をどのように推進するかについても、改めて言及すると見込まれる。そのため、今回の「政治報告」では、一帯一路構想そのものより、いかに同構想を国内の地域振興や産業構造の転換に活用するかが注目される（図表2）。

図表1 「政治報告」で示された経済・外交の新方針

時期	新方針
1982年9月 (12大)	「独立自主の平和外交」の推進を明記
1992年10月 (14大)	市場メカニズムを社会主義制度のなかに採り入れ、経済発展を加速させる 「社会主義市場経済」の確立を提起
1997年9月 (15大)	公有制経済を拡大解釈し、国有企業改革での株式制の導入等を提起
2012年11月 (18大)	先進諸国との間で「新型大国関係」を構築すると表明

(資料)「政治報告」などの各種資料
(注)〇大は、中国共産党第〇回全国代表大会の略称。

図表2 「政治報告」の注目ポイント

注目分野	具体的な注目ポイント
一帯一路	国内の地域振興や産業構造の転換にも一帯一路構想を活用する方針が盛り込まれるのか
構造改革	痛みを伴う施策にも触れるのか
目標の実現	2020年のGDPの対10年比倍増、貧困からの脱却といった目標の実現をどう位置付けるのか

(資料)各種報道・資料
(注)事前段階での予測。

習近平政権は、産業競争力の強化や企業規模の拡大に重点を置き、さまざまな改革に取り組んできた。そうした流れを加速させるため、第19回党大会の「政治報告」では、改革の一層の推進に向けた決意が表明されるものとみられる。しかし、習政権は「公有制の主体的地位の堅持」など、市場経済化に反する言動も目立つ。改革の推進において市場原理をどこまで採り入れようとするのか、また、金融機関の破たんやゾンビ企業のリストラなど、痛みを伴う施策に触れるのかも注目される。

胡錦濤前政権より引き継いだ目標をどう位置付けるかも、注目ポイントの1つといえる。例えば、2020年のGDPの対10年比倍増という目標を実現するには、+6.5%近い成長を維持していかなければならない。こうした目標を達成して、結党100周年（2021年）を迎えることが指導部にとっての至上命題となっており、その断念はあり得ない。他方、過剰生産能力や過剰債務の削減は、短期的にみれば成長下押し圧力として作用する。相反する課題にどのように向き合うのか、そのトーンやバランス加減が注目されよう。

「政治報告」では、次の点にも注目する必要がある。第2次習近平政権は、より強力なリーダーシップを発揮して、改革を進めるとみられる。強力なリーダーシップは、改革を前進させるエンジンになるとの期待が高まる半面、トップダウンで指示された改革の理念だけが先行し、その具体化が遅れることも懸念される。政府幹部が責任の追及を恐れるあまり、帳尻合わせに終始して政策の実効性があがらない可能性もある。

これまでの集団指導体制においては、実行のスピードは遅かったものの、内部でのすり合わせを通じて経済政策の修正が図られ、暴走のリスクは小さかった。しかし、権力集中が進むと、トップの方針に異を唱えにくくなるため、内部で適切な修正を施す仕組みが機能せず、誤った経済政策に向かう恐れもある。

2. 最高指導部人事での焦点

総書記をはじめとする中国共産党指導部の人事は、党大会で決まる。中国では、共産党の意思決定が国の方針になるうえ、党の指導者が国家主席や首相、閣僚といった国家機関の要職を占める。そのため、党大会に対する内外の関心は、人事、とりわけ最高指導部の顔ぶれに集中する。今回の党大会では、習近平氏の総書記再選が確実視されており、権力集中が一層進むと見込まれる。党大会後の経済運営への影響も勘案すると、最高指導部人事では、①李克強首相の処遇、②王岐山政治局常務委員の去就、③ポスト習近平候補、の3つに焦点が絞られる。

（1）李克強首相の処遇

李克強首相は、習近平総書記とポスト胡錦濤で競い合った経緯があるうえ、経済運営に関する意見の相違が埋まらないとみられていることから、1期（2018年3月）で退任するとの観測が出ている。これに対し、+6~7%の経済成長の維持や行財政改革の進展といった首相就任以降の実績があること、別の観点で、李首相を退任させて、経済運営に失敗した場合、批判が習総書記に直接及ぶこと等の理由から留任説も有力である（図表3）。

図表3 李克強首相の主要実績

分野	実績
行政改革	国務院の持つ1,700の許認可権限を今期中に3分の1以上減らすとの公約を前倒しで実現
財政改革	予算法を改正し、省政府による自主起債を明文化
経済成長	就任した2013年からの4年間、+6~7%台の成長で推移

（資料）各種資料

（注）今期中とは、1期目満了の18年3月まで。

政治局常務委員への再任が首相留任の必須条件となるため、党大会では、その点にまず注目すべきであろう。ただし、政治局常務委員に再び選ばれ、党内序列第 2 位を維持した場合においても、首相再選が 100%保証されるとは限らない（図表 4）。習近平政権以前は、国会議長（全国人民代表大会常務委員会委員長）が党内序列第 2 位であった時期があり、序列を変えずに李首相を国会議長へ異動させる可能性もある。首相人事に関しては、誰が党内序列第 3 位になるのかということにも注意を払う必要がある。

（2）王岐山政治局常務委員の去就

王岐山政治局常務委員の去就は、2022 年以降の最高指導部人事とも密接な関連を持つ。

68 歳以上の政治局常務委員の再選は認められない「68 歳定年制」が適用されれば、現在 69 歳の王岐山氏は、今回の党大会で引退しなければならない。しかし、習総書記は、幹部の汚職摘発部門のトップ（中央規律検査委員会書記）として多大な実績を残した王氏を留任させたい意向とされる。

仮に、この内部ルールを破って再選すれば、年齢制限が政治局常務委員への留任を妨げる絶対的な基準ではなくなることから、2022 年に 69 歳になる習近平総書記の三選の可能性が出てくる（図表 5）。

半面、王岐山氏の留任は、権力乱用防止との整合性が取りにくくなるという問題を引き起こす。中国では 1980 年代以降、権力の乱用や汚職の防止を目的として、同一人物が長期に亘って同一ポストに就かないようルールの見直しを進めてきた。年齢制限は、その重要な柱であり、王氏の留任は、党のコンセンサスを覆すものとして、習総書記に対する批判を高めかねない。

また、王政治局常務委員は習総書記の長年の盟友であることから、「身内」優遇人事という反発を招くのは必至である。

王岐山政治局常務委員の去就は、これらの影響を比較検討したうえで決まることになるだろう。

（3）ポスト習近平候補

「68 歳定年制」により、王岐山氏以外にも、張徳江全国人民代表大会常務委員会委員長をはじめ、70 歳以上の 4 人が、政治局常務委員から退任する見込みである。後任は通常、現在の政治局委員から昇格させるため、中央政治局にその分の空席が生じる（図表 6）。加えて、政治局委員にも、年齢制限等による退任予定者が多数含まれていることから、中央委員などから合わせて 15 名前後の人材を政治局入りさせる必要がある。

こうした人事サイクルのなかで、第 19 回党大会では、習近平総書記の後継候補（ポスト習近平）

図表 4 政治局常務委員（序列順）

氏名 (年齢)	主な兼職
① 習近平 (64)	中央軍事委員会主席、国家主席、中央財經指導グループリーダー、改革全面深化指導グループリーダー
② 李克強 (62)	国務院総理、中央財經指導グループサブリーダー、改革全面深化指導グループサブリーダー
③ 張徳江 (70)	全国人民代表大会常務委員会委員長 (国会議長)
④ 俞正声 (72)	人民政治協商会議全国委員会主席 (国政諮問機関のトップ)
⑤ 劉雲山 (70)	中央党校校長、改革全面深化指導グループサブリーダー
⑥ 王岐山 (69)	中央規律検査委員会書記
⑦ 張高麗 (70)	国務院副総理(筆頭)、改革全面深化指導グループサブリーダー

(資料)『中国共産党新聞網』、各種報道
 (注)政治局常務委員の年齢は、2017年9月末時点。

図表 5 政治局常務委員留任時に想定される影響

分類	具体的な影響
プラス	・年齢制限が留任を妨げる絶対的な基準ではなくなり、習近平総書記の三選に追い風
マイナス	・権力乱用防止との整合性が取れず、党内のコンセンサスを覆すとの批判が習近平総書記に向かう恐れ ・「身内」優遇人事に対する反発を招く

(資料)各種報道、各種資料

が選定される。前述の通り、「68歳定年制」ルールを適用した場合、習近平総書記は2022年の第20回党大会で退任するため、円滑な権力移行に向けた準備をそれまでに完了させなければならない。仮に、習総書記が三選を目指すとしても、意に沿った後継者を育てる必要があることから、後継候補を選ぶ可能性が高いとみられる。

年齢や経歴等から、ポスト習近平候補として多くの注目を集めているのは、陳敏爾、胡春華の2氏である。

陳敏爾氏は、習近平総書記が浙江省のトップ(党委員会書記)であった頃の部下として、習氏から高い評価を得たとされる。2015年に貴州省党委員会書記、そして、今年7月からは重慶市党委員会書記を務めている。現在は中央委員だが、重慶市のトップは政治局委員が担当することになっており、1段階昇格が確実視されている。さらに、習総書記の信任が厚いことから、政治局常務委員に2段階昇格するとの観測もある。現在57歳という年齢を勘案すると、最高指導部入りすれば、陳氏はポスト習近平の最有力候補に浮上する。

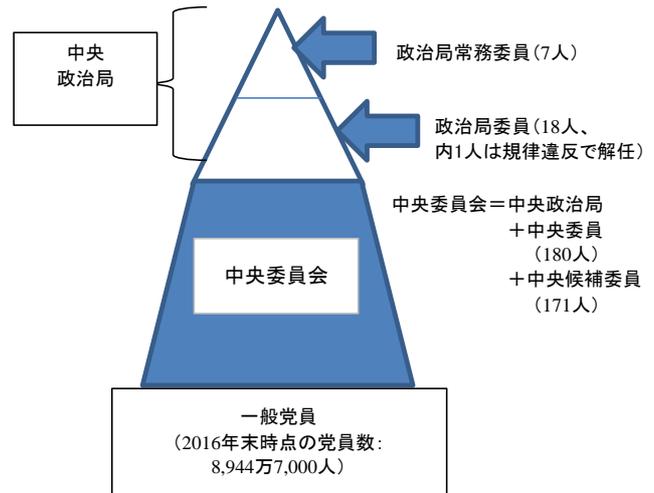
胡春華広東省党委員会書記は、現在54歳、17名の政治局委員のなかでは最も若い。2012年に政治局委員に昇格した頃から、ポスト習近平の有力候補の1人とみられてきた。胡氏が今回の党大会で政治局常務委員に昇格するとの見方は多いものの、胡錦濤前総書記直系であるため、ポスト習近平の2番手にとどまると見込まれる。

3. 党規約の改正と政権基盤への影響

これまでの党大会では、規約(党員としての心構え、組織運営などに関する規則)の改正に関する審議および採択が何度か行われてきた。第19回党大会においては、①指導思想の追加、②党主席制の復活が党規約改正案に盛り込まれるのか否かが注目されている。

指導思想の追加とは、習近平総書記の提唱した政治理念を毛沢東思想などと同様、共産党が堅持しなければならない指導思想として党規約に明記することを指す。今回の党規約改正で自身の理念が指導思想に追加された場合、習総書記の権威は一層高まる。政権にとっては、指導思想となった政治理念に基づくものであるとして、推進したい政策や改革に対する反論を封じ込めることができる。

図表6 中国共産党組織図



(資料)各種報道
(注1)中央候補委員以上の幹部数は、2012年11月の選出当時。
(注2)中央委員は、中央政治局メンバー25人を除いた数を掲載。
(注3)中央候補委員は中央委員に欠員が出た際、得票順で委員に昇格。

図表7 党規約の改正と表記の仕方が持つ意味合い

党規約の改正内容	意味合い
「治国理政」など、個人名を付けないかたちでの追加	胡錦濤前総書記の「科学的発展観」、江沢民元総書記の「3つの代表」と同格の指導思想
個人名の明記	鄧小平氏の「鄧小平理論」と同格
習近平思想と明記	毛沢東氏の「毛沢東思想」と同格

(資料)各種報道・資料

ただし、党規約に何が盛り込まれるかによって、政権の安定度合いは異なってくる。「治国理政」のように、指導者の個人名が記載されないかたちでの掲載は、胡錦濤前総書記の「科学的発展観」や江沢民元総書記の「3つの代表」と同格扱いとなる（図表7）。ところが、一部で報じられる「習近平思想」という名称で党規約に追加された場合、「毛沢東思想」と同格となり、他の歴代指導者の提唱した政治理念よりも重要なものと位置付けられる。そうすると、胡錦濤派や江沢民派から、過度な個人崇拜という反発が出て、党内に怨嗟が拡がるとの見方もある。権威付けと党内融和のどちらを優先するのが注目される。

一方、今回の党大会においては、党主席制が復活するのでは、との観測がある。この背景には、党規約で規定された総書記の権限（中央政治局会議の招集など）が小さいことがある。ただ、直接の権限は限られていても、軍や国家のトップを兼任することで、1990年代以降の総書記は実質的に強大な権限を有してきた。習近平政権下においても、党内にさまざまな改革を指導する小グループを設け、習総書記がそのトップに就くことで権力集中を進めてきた。こうした状況を勘案すると、党主席制が復活したとしても、象徴的な意味合いにとどまるであろう。党主席というポストは、トップ個人に権力が集中し過ぎた毛沢東時代の弊害を踏まえ、1982年に廃止された経緯がある。弊害が指摘された制度を復活させて一段の権威付けを図るのか、最終日に採択される予定の改正版党規約の内容が注目される。

おわりに

18日からの第19回共産党大会では、中国の政治や経済に関する基本方針が表明されるとともに、中央委員会のメンバーが選出される。そして、党大会終了翌日に新しい中央委員会の全体会議（一中全会）が開催され、最高指導部、すなわち今後5年、10年の中国のかじ取り役が選出される。わが国および日本企業としては、第2次習近平政権の経済運営、さらには中国経済の先行きを展望する観点から、この党大会から一中全会までの一連の議論や最終決定事項に十分な注意を払う必要がある。

以 上