

# 全人代雑感

日本総研国際戦略研究所 副理事長 高橋邦夫

## 1. はじめに

中国の国会に相当する「全国人民代表大会（全人代）」が、今年も例年と同じ3月5日に開幕し、11日に閉幕した。ただ、今年全人代については、これまでの全人代と異なる点が幾つか見られた一方で、内容的には余り新味がないとの見方もある。ただ、全人代での議論を仔細に見ると、習近平政権の新たな発展を目指そうとの動きも見て取れる。

今月は、今年全人代を見て筆者が感じたことを、「雑感」と称して御紹介したい。

## 2. これまでの全人代と異なったこと

### (1) 事前の準備の会議（「三中全会」）なしに開かれた全人代

#### (イ) 経緯

まず今年全人代は3期目に入った習近平政権にとっては、本来特別の意味を持つ大会であったことを御紹介したい。振り返ると、2022年10月に開かれた中国共産党第20次全国代表大会（党大会）で習近平氏の党のトップである総書記続投（3期目）が決まり、その直後に開催された党中央委員会第1回全体会議（「一中全会」）で、7名の党中央政治局常務委員会メンバーを含む主要な新たな党幹部の人事が決まった。続いて、昨年2023年2月に党中央委員会第2回全体会議（「二中全会」）が開催され、翌月の3月

の全人代で決定された国家・政府の主要人事を実質決めたと言われている。

こうしたプロセスを経て、党・国家双方の指導部の新たな陣容が固まったことを受けて、これまでの改革開放後の歴代政権、また習近平政権の1期目・2期目に倣えば、秋に党中央委員会第3回全体会議（「三中全会」）を開催して、その期5年間の主要な政策・方針を決めるという流れになっていた（注1）。因みに、当時の中国の最高指導者であった鄧小平氏が「改革開放政策」を提示したのは1978年12月に開催された「第11回中央委員会第3回全体会議」であった。そうしたことから、日本でも多くの中国専門家が、「三中全会」は2023年の秋のいつ開催されるのであろうかと注視していた。

#### (ロ) 結果

結論から申し上げますと、結局今日まで、「三中全会」は開かれていない。その結果、通常であれば、「三中全会」を秋口に開催し、そこでの基本的政策・方針を踏まえて、毎年12月中旬に開催している「中央経済工作会議」において、経済に関してより具体的な政策・目標を決め、更にそれを受ける形で、党・政府の官僚達が翌年3月の全人代で発表される「政府活動報告」でのその年の経済目標を始めとする具体的数値目標を決めるという一連の流れが今年の場合は「変調をきたす」という状況になった。例えば、昨年12月に開催された「中央経済工作会議」の

中身は、昨年3月の全人代で決められたことの「焼き直し」と見る経済専門家もいるし、また今年の全人代で明らかにされた数値目標の多くが昨年の数値目標をそのまま据え置いたものとなっている。

#### (ハ) 原因

では、何故今年はこれまでのように「三中全会」が開かれていないのであろうか。これについて、多くの海外メディアは、中国の直面する諸課題（中国経済を巡る内外情勢の不確実性、米国との対峙が厳しくなるとの見通し等）が非常に大きく、これらに対する中国指導部内での対処法に関する意見の集約ができないからではないか、と見ている。そうした状況であればこそなおさら、日本経済とも密接な関係を有する中国経済の今後の動向を注視して行く必要がある。

### (2) 中止となった全人代閉幕後の首相記者会見

(イ) 全人代開幕前日の3月4日に開かれた事前の内外記者会見で、婁勤儉・報道官がこれまで恒例となっていた全人代閉幕直後の李強首相による内外記者会見を行わないと述べるとともに、今後数年間も特別の事情が生じない限り行わないと発表した。その際には、出席していた報道関係者からは、外国メディアを中心に驚きの声が上がったという。中止の理由として、同報道官は、「政府活動報告」を始め幾つかの「報告」を行うほか、会議場の外の大広間での閣僚や全人代出席の代表による記者会見も用意されているからと説明をしたが、それで納得した報道関係者は多くないであろう。勿論、これまでの首相内外記者会見も、事前に周到に準備・アレンジされたものであり、日

本など西側の開かれた社会での記者会見とは自ずと趣を異にするものではあったが、それでも中国最高指導部の一人である首相が直接内外の報道関係者と質疑応答を行う数少ない機会として注目されてきた。

(ロ) では、何故こうした記者会見を中止したのであろうか。これについて海外のメディアは、今年の場合、恐らくメディア、特に海外メディアの関心は中国経済の行方であろうが、そうした質問に対する納得できる回答が出来ないから、或いはそうした質問に回答することを李強首相自身が嫌ったためではないか、等の理由を推測で上げていた。ただ、どのような理由にしる、内外記者会見を中止したことは、「開かれた社会」とは逆行する動きであり、我々から見ると残念な動きであった。

### 3. その他の注目点・特徴

日本での報道では余り注目されていないものの、筆者は以下の諸点も今年の全人代の注目すべき点ではないかと考えている。

#### (1) 幹部人事が行われなかった全人代

(イ) 内外の中国関連の事前報道からは、今回の全人代ないしはその直後に、以下のようないくつかの人事が決まるのではないかと予想されていた。昨年、秦剛外交部長(当時)が解任された後、急遽リリーフピッチャー的に王毅・中央政治局委員が外交部長のポストに就いているが、今回の全人代の機会に新たな外交部長が選任されるのではないか。その場合、現在、党中央対外連絡部長を務めている劉建超・元外交部副部長が就任するのではないかと、との見方が有力であった。特に、米国メ

ディアは、劉建超氏が今年 1 月に訪米し、ブリンケン國務長官と会談し、また外交評議会 (Council on Foreign Relations) で講演したことを踏まえて、同氏の外交部長就任を確実視する報道さえ流していた。しかし結果的には、今日に至るまで新たな外交部長の任命は行われていない。

(ロ) もう一人、交代があるのではないかと噂されてきたのが、現在、党中央政治局常務委員でありながら党中央弁公庁主任を務めている蔡奇氏である。党内序列から見ると、歴代の多くの同主任が政治局委員であったのに対して、蔡奇氏は政治局常務委員というワンランク上のポストであることから、いずれは交代があるのではないかとされている。その場合の後任候補として何人かの名前が上がってきていたが、最近では、蔡奇氏同様に習近平総書記の側近の一人である王小洪・國務委員兼公安部長が有力視されていた。ただ、今回の全人代では、蔡奇氏に関しても交代がなかった。

(ハ) こうしたことから、習近平総書記は、権力を一手に握ってはいるものの、物事の決定に際しては、極めて慎重な対応をせざるを得ない状況にあるのではないかとの見方も一部海外メディアでは出ている。特に、習近平総書記自身が抜擢した秦剛・前外交部長及び李尚福・前国防部長を共に任命後 1 年も経たずに解任せざるを得なくなったことから、人事に関してはこれまで以上に慎重になっているという見方である。また、その結果、どうしても真に信頼の置ける昔からの部下である側近への依存度が高まっているとも言われている。

## (2) 法治を通じての習近平体制の強化の動き

(イ) 全人代開幕前直前の 2 月 27 日には全人代常務委員会が「国家秘密保護法」改正法案を可決した (施行は 5 月 1 日から) が、この第 3 条では「秘密保護業務に対する中国共産党の指導を堅持する」とされ、続く第 4 条では習近平総書記の提唱する「総体的国家安全観」を堅持すると記されている。また、全人代が最終日 3 月 11 日に可決した「國務院組織法」改正案でも「中国共産党の指導」を明記している。

(ロ) こうした動きから、中国が抱える諸課題を共産党、なかんずく習近平総書記への権力集中と統制の強化で乗り切ろうとする姿勢が一層強まったと見る見方が一般的である。なお、こうした法律あるいはその制定を通じて自らの権力強化を図るやり方は、習近平氏が 2012 年に総書記に就任して以降行っている「反腐敗キャンペーン」(即ち、法律違反や党紀律違反を摘発) の際にも使用している手法であることは注目すべきであろう。

## (3) 「攻め」よりも「守り」の色彩が強かった全人代

(イ) この点は、全人代開幕に先立って、多くの台湾や海外メディアが予想していた点であるが、中国が直面する諸課題 (経済状況の難しさ、対米関係の不透明さ等々) への「処方箋」を示せなかったことが、上記のように「三中全会」の開催がなかったことにつながったと言え、更にその結果として、今年の多くの経済目標が昨年と同じに抑えられていることが示すように、今年の全人代は

何か新たなことを行う、即ち「攻め」よりも、現状以上に民生が悪化することを防ぐ「守り」重視の全人代であったと言えよう。

(ロ) それ故、以前から機会があるごとに中国指導部が語ってきている経済の「構造改革」は、手が付けられなかったということであろう。なお、詳細上記で説明した通り、長年行われてきた全人代閉幕直後の「首相による内外記者会見」が行われないことになったことも、今回の全人代が「守りの姿勢」に入っていたことを象徴しているとも言えよう。

#### 4. 習近平政権が重視する「新質生産力」

以上、縷々述べてきたように、今年の全人代はこれまでにない特徴を有していたと言え、また一部報道が言うように新味に欠ける全人代であったとも言えるが、全人代開催中そしてその後も『人民日報』など中国メディアが盛んに取り上げて報道している事項に「新質生産力」という余り聞きなれない言葉があるので、それについて御紹介したい。

##### (1) 全人代期間中の習近平総書記の発言

全人代の開催期間中、党中央政治局常務委員などの党・政府の指導部は手分けをして、全人代に参加している各省代表団との会談に臨み、各省からの意見・要望を聴取するとともに党の方針を伝えるのが慣例となっている。

『人民日報』の報道によれば、全人代が開幕した3月5日午後に、江蘇省代表団との会議に臨んだ習近平総書記は、「高い質の発展という主要な任務をしっかりと把握し、その土地の事情に合った新質生産力を発展させなければならない」（原文は「要牢牢把握高

質量發展這個首要任務、因地制宜發展新質生産力）」と強調したとのことである。

##### (2) 「新質生産力」の中身とは

(イ) この「新質生産力」という概念は、元々は今年1月31日に開催された「党中央政治局第11回集団学習会」の席上で、習近平総書記が述べたものであるようであるが、中国の一般国民にも余りなじみがなかったためか、例えば、上記の習近平総書記と江蘇省代表団との会見が行われた翌日の3月6日午前の『中国中央テレビネット』では、「何が新質生産力か？要約すれば、新質生産力とはイノベーションに主導的役割を起こさせ、伝統的な経済成長方式や生産力の発展の道筋を抜け出し、ハイテク・高効率・高品質の特徴を有し、新発展理念（注2）に符合した先進的生産力の状態である」と説明し、更には「総書記は鮮明に、新質生産力の特徴はイノベーションであり、鍵となることは質が良いことであり、その本質は先進的生産力である」とも記している。

(ロ) 更に、「どのように新質生産力の発展を加速させるか？これについて総書記は、科学技術イノベーション、産業イノベーション、グリーンな発展、改革の全面的深化、科学技術人材の教育から支えるなどの分野について詳しく説明している。たとえば、科学技術イノベーションは、新質生産力発展の核心的な要素である。新質生産力それ自体は、グリーン生産力である。新質生産力を発展させるには、更に改革を全面的に深化させ、それにふさわしい新型生産関係を形成することである」と述べている。

##### (3) 「因地制宜」との形容詞の意味

更に、『中央テレビネット』は、「新質生産力」につけられた「因地制宜(その土地の事情に適合させる)」との形容詞についても注目して、「総書記は“因地制宜”の四文字を強調している。なぜ因地制宜を強調するのか？ 実際から出発して事業・工作を計画するということであり、これは総書記が終始強調している方法論である」とした上で、「総書記は、各地は実際から出発し、その土地の資源の特性、産業の基礎、科学技術などの条件に基づいて、選択的に新産業、新モデル、新エネルギー発展を推進し、新技術を用いて伝統産業を改造・向上させ、積極的にハイテク化、AI化、グリーン化を促進しなければならない」と説明している。

## 5. 「新質生産力の発展」の見通し

### (1) 「新質生産力の発展」が直面するであろう課題

こうして見てくると、「新質生産力」とは、簡単に言えば、ハイテクを含む新たな技術を活用して、効率・質の良い生産を行い、これまでの旧態依然たる生産方式を脱却することを目指す。ただその際、各地の特性を無視してはならない、ということであろう。そうした目で、再度、李強首相が読みあげた「政府活動報告」を見直すと、随所に「新質生産力の発展」を目指すと思われる重点項目がちりばめられており、中国当局の「意気込み」が感じられる。

では、「新質生産力の発展」は、習近平指導部の思惑通り、順調に進むのであろうか。これについては、筆者は取りあえず2つの観点から、今後の進展を注視する必要があると考えている。

第1の観点は、「新質生産力の発展」がこれ

まで習近平総書記の、市場経済重視の考え方、あるいはその結果としての民営企業重視よりも、国有企業を重視する傾向があるという「国進民退」の考え方と矛盾しないかとの点である。第2の観点は、今年の全人代でも指摘された経済発展よりも国家の安全重視の考え方が、行きつくところ「新質生産力の発展」と衝突しないかという点である。

### (2) 「新質生産力の発展」と我が国の対応

近年の安全保障面での中国との対峙の激化の結果、我々はともすると、中国経済の停滞を冷淡に見る傾向がなきにしもあらずであるが、忘れてはならない点は、安全保障面では対峙しつつ、経済貿易面では日本は中国と従来にないほど緊密な関係を有しているという事実であり、中国経済の停滞は、即、日本経済にもマイナスの影響を与えうるという事実である。現に、この数年伝えられる中国不動産業界の不振は、日本の住宅関連機器製造業の業績にも影響を与えていると言われる。

そうだとすれば、日本は、安全保障面ではきちんとした対応を取りつつ、「新質生産力の発展」を他人事と見るのではなく、中国が今後「新質生産力の発展」を図る際に必要とする技術あるいは経験を提供することを通じて、日中経済関係、更には日中関係全体で如何にウインウインの関係を作るかを考えるべきではなかろうか。

(注1) 因みに、Robert S. Ross、Jo Inge Bekkevold 編の *China in the Era of Xi Jinping* の編者による序文では、「三中全会 (the Third Plenum of the Central Committee)」について、次のように記述され

ている。

The Third Plenum of the Central Committee frequently provides the opportunity for China's new leadership to announce its policy priorities in a formal way. This was the case with Xi Jinping. At the Third Plenum of the Eighteenth Central Committee in November 2013, Xi signaled his economic policy preferences regarding the balance of state and market.

(Robert S. Ross & Jo Inge Bekkevold eds, *China in the Era of Xi Jinping*, 2016 Georgetown University Press, p.

xiv)

(注2)「新発展理念」とは、2017年10月の第19回中国共産党大会で採択された新たな発展理念を指す。具体的には、革新・協調・グリーン・開放・共有という発展理念。

(2024年3月25日記)

なお、本小論は筆者個人の見解であり、組織を代表するものでないことを申し添える。

**筆者略歴**：元外交官。中国専門家。東大法学部卒。ハーバード大学大学院修士課程修了。外務省入省後は、主にアジア畑を歩み、海外では中国・英国・ベトナム等で勤務。在スリランカ及び在ネパール日本国大使を歴任後、2013年に外務省退職。その後は、(株)日本総研国際戦略研究所にて、副理事長として引き続き中国・東南アジア情勢の分析に従事。

---

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。