

# 三中全会から読み解く中国構造改革の方向性 —権限見直しによる「小さな政府」への転換—

調査部 主任研究員 佐野 淳也

## 目 次

はじめに

### 1. 三中全会がなぜ注目されたのか

- (1) 歴史的経緯および政治日程上の理由
- (2) 習近平指導部の改革アピールと迫られる経済構造の転換

### 2. 「決定」に盛り込まれた改革の方向性と主要な特徴

- (1) 改革パッケージの重点は経済構造の転換
- (2) 「決定」で注目される重要経済改革の取り組み方針

### 3. 行政権限の見直しによる「小さな政府」への転換

- (1) 「大きな政府」の弊害
- (2) 李克強首相が進める行政改革
- (3) 「決定」で示された「小さな政府」志向
- (4) 実行過程における二つの課題と進展評価のポイント

おわりに

---

## 要 約

1. 2013年11月に開催された中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（三中全会）は、内外の高い注目を集めた。投資効率の低下や過剰生産設備といった投資主導の高成長に伴う弊害が表面化するなかで、三中全会が習近平体制独自の経済戦略が示される最初の機会と位置付けられたためである。
2. 三中全会後に出されたコミュニケや「改革の全面的な深化における若干の重要問題に関する中共中央の決定」（「決定」）は、包括的改革に対する完了期限の設定や改革の進捗状況を管理するための組織の新設を掲げており、改革に対する指導部の強い決意が読み取れる。「決定」に盛り込まれた全60項目のうち、最もスペースが割かれたのは経済構造改革であった。
3. 「決定」では、資源配分において市場が主導的な役割を果たすと明記し、市場と政府の関係を見直す方針が示された。財政・税制改革関連の項目からは、地方政府に財政運営面での裁量拡大を認めつつ、債務管理や財政規律の強化も求めるとの方向性も打ち出された。
4. 政府の過剰な介入は、民間企業の発展を阻害し、汚職が蔓延する温床にもなっている。こうした「大きな政府」の弊害を除去するため、2013年3月以降李克強首相主導の行政改革が進められている。市場に任せるものはできるだけ市場に任せ、政府の監督・管理強化も目指す同改革は、世界銀行が1997年に提起した考え方に近いものといえる。
5. 中央政府の許認可権限の廃止や地方への委譲など、李首相の行政改革は一定の成果を挙げた。これを受け、「決定」は、政府の権限を見直す取り組みを一段と加速させる方針を打ち出している。企業改革では、国有企業の影響力増強との両論併記ながら、公平な競争環境の創出という方向性を提起した。
6. 業績評価でGDP成長率のウエートを下げても、民生向上のための独自財源を確保しなければならないことを踏まえると、地方政府の行動様式を変えるのは容易ではない。地方の行動様式の転換には、民生改善等を指標化するなどして、新たな「競争モデル」を構築する必要がある。
7. 上海自由貿易試験区では、外資企業に対する許認可審査手続きの一時停止措置が実施され、ネガティブリストに入っていない業種については自由な事業展開が制度上認められた。同じく上海では、国有資産管理機関が株主としての経営監視機能に特化し、経営執行に介入しないプランが策定された。こうした取り組みが成果をあげ、他地域にも展開されていくのか否かが企業改革の進展を評価する材料となろう。

はじめに

2013年11月9～12日の4日間、中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（以下、三中全会）が開催された。党および国家の主要人事の引き継ぎを同年3月に完了した習近平政権にとって、三中全会は新体制独自の方針を国内外に示す絶好の機会と位置付けられる。

80年代以降の歴代の指導部は、3回目の中央委員会全体会議で自らが志向する改革を党の基本方針に据えることに苦心してきた。8月27日の中央政治局において、三中全会では改革の深化を主要議題とすることが公表され、「包括的な改革プランを策定中」（習近平国家主席）あるいは「前例のない改革」（俞正声・人民政治協商会議全国委員会主席、党内序列第4位）などの発言が相次いだこともあって、会議が近づくにつれ、どのような改革プランが出されるのかについて関心が高まった。

ところが、三中全会終了後に出された公報（コミュニケ）は、改革推進に対する人々の期待を失望感へと変えてしまう内容（公有制の堅持など）が際立つものであった。その数日後に公表された「改革の全面的な深化における若干の重要問題に関する中共中央の決定」（以下、「決定」）は、構造改革に関する注目すべき取り組みがいくつか明記され、コミュニケ発表時に拡がった失望感を和らげた。今のところ、「決定」に関する報道や分析の多くは一人っ子政策の緩和など、特定の政策に集中し、習近平政権が目指す改革の全体像や重点分野、経済発展方式の転換に寄与する方針か否かなどについての議論は十分尽くされていない。

このため、本稿では、まず、三中全会のコミュニケおよび「決定」から習近平—李克強体制が目指す改革の全体像を整理し、経済構造改革の方向性を明らかにしたい。さらに、経済発展方式の転換には、政府の役割（権限）の見直しが最も重要と考え、なぜ権限の見直しが必要とされるのか、現時点で行政改革がどこまで進んでいるのか、そして更なる改革に際して何が問題となるのかについて検討する。

本稿は三つの章から構成される。1. では、なぜ、今回の三中全会に対する注目が高まったかについて改めて整理する。2. では、三中全会のコミュニケおよび「決定」を俯瞰し、経済構造改革が最重要課題と位置付けられていることや改革の前進に向けた強い決意が読み取れることを指摘する。3. では、習近平体制下でどのような目的に基づき政府の権限や役割の見直しを推進しようとしているのかについて考察する。最後に、地方政府の行動様式の転換や国有企業が過度に有利な競争条件の是正はその実現が容易ではないため、「小さな政府」の実現も難しいことを指摘する。

## 1. 三中全会がなぜ注目されたのか

### (1) 歴史的経緯および政治日程上の理由

2013年11月9～12日の4日間、中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（以下、三中全会）が開催された。開催が近づくにつれ、経済面を中心に、会議でどのような改革プランが提示されるのか、重要政策の転換は盛り込まれているのかといった問題への関心が内外で高まった。今回の三中全会が注目された理由として、以下の4点を指摘できる。

第1は、歴史的経緯である。1978年12月の第11期三中全会では、党の活動の重点を階級闘争（革命）から近代化建設に移行することを確認した（図表1）。これが今日の中国における「改革・開放」路線の出発点となっている。これを踏まえ、その後の指導部は自らが志向する改革を三中全会で採択させ、

党全体の基本方針に位置付けようとする傾向が強くみられる。

第2は、政治日程である。中央委員会全体会議は通常、5年間の任期中に7回実施される。高橋[2013]によると、その内、1回目と2回目は人事、5回目は「五カ年計画」の建議（原案）、最後の7回目は共産党大会の準備（活動報告内容や議題の審議）に充てるというスケジュールになるため、「その他の議題について審議する余裕はない」。その結果、党

および国家の主要人事の引き継ぎ後に行われる中央委員会全体会議、すなわち三中全会は、新指導部の経済戦略や重要政策に関する方針転換等が示される最初の機会として注目されるようになった。

(図表1)「三中全会」の歴史

	主要ポイント
第11期 (1978年12月)	・鄧小平氏が実権を掌握し、党の活動重点を階級闘争から近代化建設に移行することを確認→「改革・開放」路線の出発点
第12期 (1984年10月)	・「経済体制改革に関する中共中央の決定」を採択し、改革の重点地域を農村から都市にシフト
第13期 (1988年9月)	・価格と賃金改革に関する初歩的プランを採択→価格自由化の推進にブレーキをかける内容
第14期 (1993年11月)	・「社会主義市場経済体制確立の若干の問題に関する中共中央の決定」を採択し、国有企業、金融、財政・税制といった制度面での改革目標や手段、対外開放の深化などの方針を提示
第15期 (1998年10月)	・「農業と農村の活動に関する若干の重大問題に関する中共中央の決定」を採択し、請負期間再延長などの方針を確認するとともに、内需拡大を当面の重点政策と位置付け
第16期 (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中共中央の決定」を採択し、国有大企業の株式会社化を進める方針などを再確認
第17期 (2008年10月)	・「農村の改革・発展の推進の若干の重大問題に関する中共中央の決定」を採択し、農民の土地請負経営権を拡充する方針とともに、土地の自由流通について条件付きで容認

(資料) 各種資料を基に、日本総合研究所作成

## (2) 習近平指導部の改革アピールと迫られる経済構造の転換

第3は、習近平指導部による改革アピールである。2012年11月の体制発足以降、習近平国家主席や李克強首相をはじめとする指導層の言動は総じて、今回の三中全会で構造改革が打ち出されるという期待を高めるよう意図されたものと判断できる(注1)。習近平国家主席は、汚職や腐敗の取り締まり強化など、政治面では引き締めを強める一方、経済面では、改革を一層深めなくてはならないと繰り返し強調してきた。改革推進の姿勢は、習氏が共産党と国家のトップに就任してから一貫している。8月27日の共産党中央政治局会議で改革の深化を三中全会の主要議題とすることが決まった後は、改革に関する決意を全面に押し出すようになっており、10月7日のAPEC-CEOサミット(ビジネス界のリーダーとの会合)では、「改革の前途には難題が山積しているが、困難を恐れて前進を躊躇すれば、これまでの成果も失いかねない」と、強い口調で改革推進への決意を表明した(注2)。

李克強首相も党内序列の上昇後、改革は経済発展に向けてのボーナス(付与された有利な条件の意味合い)と述べるなど、改革の推進を積極的に主張している。2013年3月に副首相から首相へ昇格すると、政府の権限見直しを通じた経済社会の活性化(詳細は、3. で分析)について陣頭指揮を執っている。

その他では、俞正声・人民政治協商会議全国委員会主席の発言が内外で大きく注目された。10月26日の兩岸経済貿易文化フォーラム開幕式の挨拶の際、俞正声政治局常務委員は、三中全会で検討される改革が範囲や深度の面で「前例のない」ものになるとの見解を示した。会議の直前というタイミングに加え、ロイター電などを通じて、この部分が世界中に配信された結果、今回の三中全会で抜本的な改革方針を示すとの期待が一挙に高まった(注3)。党内序列第4位の政治局常務委員という地位の高さから、俞正声氏の発言は、中国共産党のトップレベルで改革の推進に関するコンセンサスが形成されていることを強く印象付けた。

そして第4は、現行の経済構造や成長方式に伴う弊害の表面化を受け、構造転換が喫緊の課題として浮上してきたことである。実質GDP成長率をみると、2003年以降は10%前後の高成長を続けてきたものの、2011年、2012年は2年連続の1桁成長にとどまっている（図表2）。とりわけ、2012年は7.7%と、1999年（同7.6%）以来の低水準であった。

リーマンショック後の4兆元の景気刺激策に伴う急回復という前例もあり、成長率低下に歯止めをかけるために、大規模な経済対策を行うことも選択肢の一つとなる。これに対し、政府は7.5%前後の成長水準を大きく割り込まない程度の対策しか講じていないうえ、取り組み姿勢のアピールも、リーマンショック後の対応などと比べて控えめであった。

この背景には、投資効率の低下がある。中国の限界資本係数（名目GDPに占める総資本形成の割合÷実質GDP成長率）をみると、4兆元の景気刺激策が出された後、投資効率は大幅に低下している（図表3）。これは、投資支出を大幅に増やしても、成長率の上昇にほとんど寄与しない可能性を示唆しており、投資主導で高成長を確保する方式はもはや維持困難となっている。また、投資の膨張は、過剰生産設備、資源の浪費、汚染物質の排出増大、強引な土地収用に対する抗議活動の激化といった問題も深刻化させている。安定成長の持続や健全な発展に資するための構造転換は、中国経済において不可避の課題となったのである。

これらの要因が重なり、三中全会に対する内外の関心、なかでも経済構造改革に関する重要な方針が提示されるとの期待が盛り上がった。

（注1）特段の断りのない限り、本稿での肩書は2013年11月の三中全会時点のものを使用している。

（注2）新華網「習近平在亞太經合組織工商領導人峰會上的演講（全文）」（[http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/08/c\\_125490697.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/08/c_125490697.htm)）。

（注3）「11月の三中全会、「前例のない」経済改革を討議＝新華社」2013年10月28日ロイター（<http://jp.reuters.com/article/marketsNews/idJPL3N0II00J20131028>）。

## 2. 「決定」に盛り込まれた改革の方向性と主要な特徴

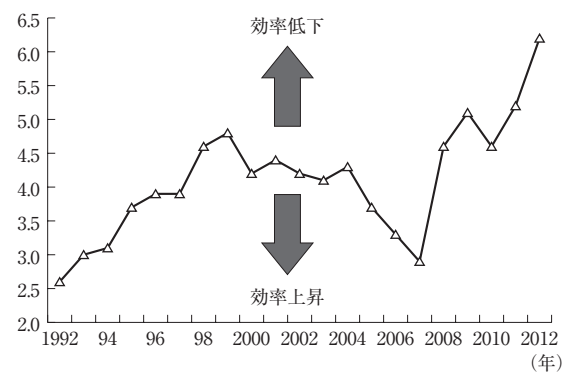
三中全会の閉幕日（11月12日）にコミュニケが発表されると、前述した改革への期待は大幅に後退し

（図表2）GDP成長率の推移



（資料）国家統計局『中国統計年鑑2013』より作成

（図表3）限界資本係数



（資料）国家統計局『中国統計年鑑2013』より作成

た。国有企業改革に関して「公有制の主体的地位の堅持」という文言が盛り込まれるなど、大胆な改革は期待薄との印象を与えたためである（注4）。

他方、コミュニケから3日後、三中全会で採択された改革方針（正式名称は「改革の全面的な深化における若干の重要問題に関する中共中央の決定」（注5）、以下、「決定」とする）の全文が公表された。「決定」では、いくつかの分野で踏み込んだ改革方針が盛り込まれ、三中全会を再評価する見方が広がった。ただし、幅広い分野についての改革方針が網羅されたためか、「決定」に関する報道や分析は、一人っ子政策の見直しなど、特定の政策に集中しており、改革の全体像や重点分野、経済発展方式の転換に寄与する方針が否かなどについての議論が十分に尽くされたとはいえない。

そこで以下では、「決定」の全文を改めて分析し、どの分野の改革に重点を置いているのか、どのような手法で重要改革に取り組んでいこうとしているのかについて概観したい。

#### (1) 改革パッケージの重点は経済構造の転換

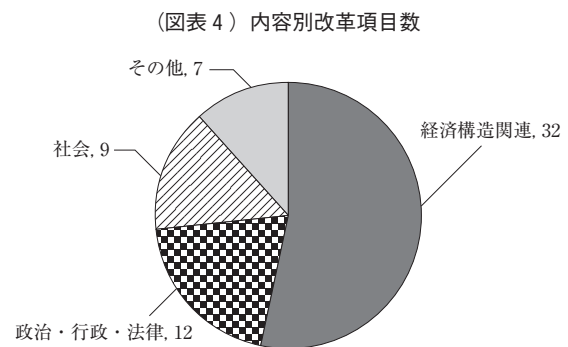
「決定」の全文を精査すると、そこに改革推進に向けた習近平体制の強い決意が示されていることがうかがえる。

改革の達成期限の設定は、それを端的に示すものといえる。「決定」は、「重要領域」（国有企業の収益を上納させ、民生向上用の財源に充てる比率を30%に引き上げること）等において、2020年までに決定的な成果をあげると宣言した。これまで、特定分野の改革についての完了期限を設定することはあっても、多分野に及ぶ包括的な改革で達成期限を明示した前例は、「改革・開放」以降の三中全会では見当たらない。

ここまでアピールして改革を実現できなかった場合、習近平体制の求心力低下は避けられず、政権の継続が難しくなる危険性がある。にもかかわらず、改革期限を提示したのは、改革なくして習政権、ひいては共産党に対する支持をとりつけることは難しいという危機感によるものであろう。

「改革全面深化指導小組（グループ）」という組織の設置も、こうした危機感の表れと解釈できる。これには、改革の遂行を国务院（中央政府）に任せきりにせず、党中央監視の下で行うことを強調する狙いがある。中央政府に任せた場合、地方の党組織や政府が面従腹背に終始し、改革を先送りする可能性がある。こうした問題に対処するため、改革の全体設計や進捗状況の管理・評価を行うための組織を党中央に新設したと考えられる。

また、「決定」には、治安や司法を含む、幅広い領域の改革方針が盛り込まれたため、どの分野の改革に重点が置かれているのかを把握しにくい。16の見出しを用いて分類すると、社会関連分野や政治・行政・法律関連分野に関する言及が一見目立つ。ただし、両分野のみならず、その他に分類した項目内容をよくみると、そのなかには経済構造改革に資する措置が多く含まれている。例えば、



(資料) 新華網「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」より作成

(注) 60項目を主な記載内容に基づき、経済構造などに4分類。

社会保障制度の充実、見出しによる分類では社会関連に含められるが、将来に対する不安を和らげ、消費の拡大にも寄与することから、経済構造改革の一つと位置付けることもできる。また、政治・行政・法律関連と分類した許認可権限の廃止および地方への委譲は、経済活性化と密接な関係がある。こうした観点から、全60項目の記載内容を改めて整理すると、「決定」でスペースを最も多く割いているのは経済構造関連であるということが出来る（図表4）。

## (2) 「決定」で注目される重要経済改革の取り組み方針

上記の分析結果から、習近平体制の目指す構造改革の方向性や特徴を明らかにするため、対象を経済構造改革に絞ると、次の3点が「決定」の骨格を形成していることがわかる。

第1点目は、資源配分における市場が果たすべき役割の拡大である（「決定」の3番目の見出し、「近代的な市場システムの整備を加速」の冒頭部分、図表5）。中国では、1992年の第14回共産党大会で「国家のマクロコントロールの下、資源配分において市場が基礎的な役割を果たす」ことが初めて提唱された（注6）。それ以降、資源配分の際に市場メカニズムを有効活用する方針は続けられたものの、それは「基礎的な役割」の域を出ていない。「国家のマクロコントロールの下」、すなわち政府の介入・関与を前提とし、政府が資源配分において決定的な役割を果たすという状況は変わらなかったのである。

ところが、中途半端な市場メカニズムの導入が適正な資源配分を妨げている状況を踏まえ、「決定」では、市場が資源配分において「決定的な役割」を果たすべきと変更された。この「決定的な役割」に関して、習近平国家主席は三中全会での趣旨説明の際、「市場がすべての役割を果たす」ことを意味するものではないとしながらも、政府の役割は「市場が機能しないところを補う」（習 [2013]）にとどまると明言している。従来とは正反対に、資源配分では市場が中心的な役割、政府は補完的な役割を果たすべきと指摘したのである（政府と市場の役割の見直しについては非常に重要なテーマであり、3. で再度言及したい）。

さらに、市場メカニズムで価格が決定されるものはすべて市場にゆだね、政府は不当に介入しないこと、政府が価格を決定する分野を縮小するとともに、社会の監視を受け入れることなどの具体策も「決定」に盛り込まれた。また、金利の自由化では、従来の「着実な推進」から「加速」に表現が改められた。そこには、自由化に向けた取り組みをスピードアップさせたいという当局の意向が映し出されている。

第2点目は、財政・税制改革（「決定」の5番目の見出し）において新しい方向性や一段と踏み込んだ改革が示されたことである（図表6）。

財政改革においては、地方政府（省、市など）の支出責任の明確化にとどまらず、中央および地方の「職権と支出責任に応じた財政制度の確立」という新しい方向性が打ち出された。中国の財政を中央と地方に分けると、収入に占める地方の割合は50%前後で推移している。これに対し、「中央が担当すべき一部の事項を地方に任せた」（楼継偉財政部長）結果、支出に占める地方の割合は年々拡大し、直近（2012年）では財政支出全体の85%が地方となっている（図表7、注7）。こうした不均衡を是正するため、「決定」は「中央政府の職権と支出責任の強化」を明言した。さらに、どちらが担当するのが適切か、効率的なサービスを提供できるかという観点から、市場のルール作りや管理は中央、一部の社会保

(図表5) 「決定」の構成

見出しのタイトル	掲載項目と主要指摘事項
1. 改革を全面的に深化させる重大な意義および指導思想	(1) 改革・開放路線の実績と継続の必要性 (2) 改革を全面的に深化させる際の指導思想 (3) 経済体制改革は改革深化の重点であり、その中核となるのが政府と市場の関係見直し (4) 2020年までに重要領域等で決定的な成果をあげる
2. 基本的な経済制度の堅持と改善	(5) 財産権保護の制度的な改善 (6) 混合所有制経済の積極的な発展（株式の持ち合いなど） (7) 国有企業改革（効率性の向上など）と国有資本の重点投入分野の提示 (8) 民間企業等の非公有制企業に対する各種障壁の撤廃と平等な処遇の実施
3. 近代的な市場システムの整備を加速	(9) 公平かつ開放的で透明な市場ルールの確立 (10) 主として、市場が価格を決定する仕組みの整備 (11) 土地を取用された農民への保障拡充 (12) 金融市場システムの改善（民間中小金融機関の設立容認、預金保険制度の導入など） (13) イノベーションを促す制度の確立と知的財産権保護の強化
4. 政府の役割転換を加速	(14) マクロコントロールを強化する一方、投資プロジェクトに対する許認可権限や業績評価の見直しを推進 (15) 政府の簡素化および権限見直しの推進 (16) 省庁再編の実施、地方行政階層の最適化
5. 財政・税制改革の深化	(17) 予算管理制度の改善、債務管理制度の確立、財政移転制度の見直し (18) 直接税の比率の引き上げ、地方税体系の改善 (19) 中央－地方政府間における職権と支出責任の適正化
6. 都市と農村の一体的な発展に向けた体制整備	(20) 大規模農業経営の奨励 (21) 農民の資産収入を増やす (22) 均衡のとれた公共資源の配分、出稼ぎ農民の同一労働同一賃金保障 (23) 都市インフラ整備の資金調達手段として地方政府による債券発行を容認
7. 新しい開放型経済の構築	(24) 投資参入要件の緩和（保育・養老などでの外資参入規制を含む）、自由貿易パークの地域拡大、対外投資の拡大 (25) 自由貿易圏戦略の加速 (26) 内陸や国境地帯の対外開放加速
8. 社会主義民主政治制度建設の強化	(27) 時代の流れに合わせた議会制度作りを推進 (28) 民主諸党派や各種団体などとの協議枠組みの拡充 (29) コミュニティーなどにおける自治の発展
9. 法治国家の建設推進	(30) 憲法や法律の権威を保つ (31) 行政法執行体制の改革を深化させる (32) 法に基づく、独立した裁判権・検察権の公正な行使 (33) 司法権力運用の仕組みを整える (34) 司法による人権保障制度の改善
10. 権力運用に対する制約・監督体系の強化	(35) 党や政府の主要幹部の権限の明確化、行政監察や会計監査によるチェック強化 (36) 腐敗防止に向けた制度的対応策の強化 (37) 公務接待支出等の抑制、人事制度の改善、職権を利用した私利追求の防止
11. 文化面での制度刷新の推進	(38) 世論誘導の仕組みを改善 (39) 文化事業に対する民間資本参入障壁の引き下げ (40) 近代的な公共文化サービス体系の構築 (41) 文化面での対外発信能力の強化
12. 社会事業改革の推進	(42) 教育内容や機会の提供に関する改善 (43) 就業や起業を促す制度の整備、大卒若年層や農村からの出稼ぎ者の雇用促進 (44) 租税、社会保障、移転支出を主な手段とする再分配の改善、所得格差の是正 (45) より公平で持続可能な社会保障制度の構築 (46) 医薬品・医療衛生制度改革の深化、1人っ子政策の緩和
13. 社会管理体制の刷新	(47) 統治手法を改善し、人々の要求をくみ取り、利害調整できるようにする (48) 民間組織の活用、業界団体と行政機関との分離促進 (49) 社会問題の事前防止や解消のための制度刷新、投書・陳情の法的解決に向けた制度の確立 (50) 公共安全システムの整備（食品や薬品の安全性、防災、治安面など）、国家安全委員会の設置
14. エコ文明建設の加速	(51) 自然資源に関する財産権制度の整備、エネルギー・水・土地の節約および集約的利用に向けた制度の整備 (52) 生態保護の基準策定、生態環境保護などに関する業績評価、人事制度の見直し (53) 資源の有償使用制度及び生態系の維持に対する補償制度の実施、市場メカニズムに基づく排出権取引等の推進 (54) 企業等の汚染物質排出総量抑制策の実施
15. 国防および軍隊改革の深化	(55) 軍隊編制の調整・改革の推進 (56) 軍の人事制度、関連予算管理、福利厚生制度改革の推進 (57) 科学技術面などでの軍民融合の深化促進
16. 改革の全面深化に対する党の指導の強化と改善	(58) 改革の全体設計などを担当する「改革全面深化指導小組（グループ）」を新設 (59) 改革推進に必要な人材の確保 (60) 大衆の創造性、積極性の発揮による改革の推進

(資料) 新華網「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」を基に、日本総合研究所作成

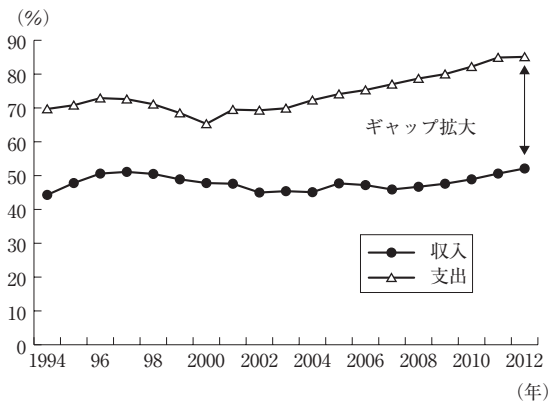


(図表6) 財政・税制改革

改革の対象	基本方針／主要措置
財政制度	・職権と支出責任に応じた財政制度を確立するとともに、中央政府の職権と支出責任を強化する
予算管理	・収支の均衡や赤字の規模よりも、支出目的や政策措置の内容を重視して審査 ・中央から地方への財政移転は一般移転支払い（地方交付税交付金）を原則とし、専項移転支払い（国庫支出金）の見直しを推進
政府債務	・都市インフラ整備の資金調達手段として、地方政府による債券発行を認める ・政府債務の管理およびリスク警戒制度の確立、債務の新規増加額の多寡を人事評価項目として重視
土地	・土地収用の適用範囲の縮小、土地を収用された農民に対する保障制度の拡充
税制	・税収に占める直接税の割合の引き上げ ・増値税（付加価値税）の税率構造の簡素化とともに、消費税課税対象を拡大（エネルギー消費が多く、汚染をもたらすおそれの高い商品など） ・地方税体系の改善と税収配分の見直し、地方独自の税制優遇措置に対する管理強化

(資料) 新華網「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」を基に、日本総合研究所作成

(図表7) 地方財政の占める割合



(資料) 国家統計局『中国統計年鑑2013』より作成  
(注) 中央からの財政移転前。

障や地域をまたがる公共事業は中央と地方の共管、地元の公共サービスは地方といった具体例を提示し、中央および地方政府の職権区分をより適切なものへ変更していく方針も示した。

地方財政に対しては、硬軟両方向で踏み込んだ改革が行われる見込みである。まず、従来の政策を軟化させるものとして、都市インフラ整備の資金を調達するための債券発行が認められたことが注目される。予算法第28条は、地方債の発行を原則禁止している。2009年以降若干緩和されたものの、地方債は中央の代理発行と一部地域での試験的な発行しか行われていない状況を勘案すれば、建設地方債の発行容認は画期的と評価できよう。中央から地方への財政移転に関しては、専攻移転支払い（中央からの補助金）を縮小方向で見直し、単年度均衡よりも支出内容や複数年度の均衡を重視する方針が示された。いずれも、財政運営における地方政府の裁量を拡大するものである。

その一方で、地方に債務管理の強化や財政規律の維持を求めるといった厳しい方針も示された。新規債務増加額の多寡を業績評価の際の指標の一つとして重視することによって、党中央は地方債の大量発行で財政支出を増やし、GDP成長率を押し上げようとする地方政府の行動を制御したいと考えている（注8）。中央政府債務とセットで言

及されているものの、「債務に関する管理およびリスク警戒制度の確立」が急務となっているのは、明らかに地方である。全国・地方のバランスシートの作成についても、同様の解釈が可能である。「決定」は地方政府債務問題を財政改革における重要課題の一つと位置付け、解決に向けた姿勢を前面に押し出したといえよう。

また、土地収用の適用範囲の縮小、土地を収用された農民に対する保障制度の拡充は、収容した土地を高い価格で販売して低コストで莫大な収入を獲得するという手法からの脱却を地方政府に促す。これも財政改革の新しい方向性と判断できる。

税制改革では、「税収に占める直接税の割合の引き上げ」が最も注目される。1994年からの増値税（付加価値税）の全面導入が象徴するように、これまでの中国における税制改革の中心テーマは間接税であった。企業所得税（法人税）の一本化で外資企業の税負担が増大したケースを除けば、税務当局は近年直接税の減税に注力してきた。これらを踏まえると、「決定」は、従来と反対方向の改革に取り組

むことを示唆したといえる。直接税の割合引き上げは、高所得者層に対する個人所得税の課税強化が柱になると思われる。

さらに、「決定」では、地方税体系の整備という方針が示された。具体的な取り組みとしては、地方独自の税制優遇措置に対する管理強化、不動産税制の立法化の加速、資源税改革の加速、消費税（注9）の課税強化があげられている。これらは、地方税収基盤の強化を目指したものと判断できる。現在実施中の「営改増」は、その一例といえる。「営改増」とは、営業税を増値税へと順次転換させる取り組みである。地方財政にとって問題となるのが、営業税は原則地方税であるのに対し、増値税は納税額の75%が中央に入り、地方には25%しか配分されないという点である。「営改増」の推進は、地方税収の減少につながりかねない。こうしたことから、「決定」は、他の地方税目の課税強化（増税）を「営改増」推進の引き換え条件に示したとも考えられる（注10）。これまで、税収配分の割合を中央に有利な条件で変更した際は、税収返還（中央から地方への財政移転措置の一種）で対応してきた。しかし、習近平体制下で進められる税制改革では、税収返還は採られず、地方税の課税強化を容認する方向で進められる可能性が高い。

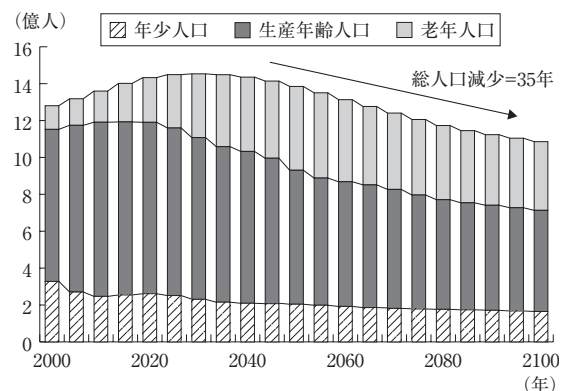
第3点目は、30数年続けてきた強制的な人口増加抑制策（一人っ子政策）の転換を認めたことである。「決定」では、夫婦のいずれかが一人っ子の場合、二人目の出産を認める措置を「実行に移す」と明言した。この背景には、労働力人口の減少に伴う経済成長鈍化や少子高齢化の進展があげられる。

中国の生産年齢人口（15～59歳）は、2012年に減少へと転じた。今後も、生産年齢人口規模及び全人口に占める割合の低下は続く予測されている（国連World Population Prospects 2012、図表8）。他方、高齢者（老年人口）の増加傾向は2050年代半ばまで続くとみられる。一人っ子政策はいまや、経済成長や持続可能な社会保障制度の維持等に対するメリットを大きく上回るデメリットをもたらす要因となっている。

一人っ子政策を緩和し、強制的な人口増加抑制策からの脱却を目指す方針を示したことは、評価できる。ただし、夫婦の一方が一人っ子であれば、二人目の出産を認める措置は、一部の地方で導入

済である。出産・育児に対する価値観の変化や費用の増大傾向なども勘案すると、今回の「決定」を契機に、出生率が大幅に上昇し、少子高齢化問題の解消につながると期待するのは早計であろう。

（図表8）中国の人口推計



（資料）国連 World Population Prospects (The 2012 Revision) より作成

（注）中位推計ベース、生産年齢人口=15～59歳。

（注4）中国共産党新聞網「中国共産党第十八届中央委員会第三次全体会議公報」（<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1112/c64094-23519137.html>）。

（注5）新華網「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」（[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c\\_118164235.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm)）。

（注6）中国共産党新聞網「習近平：關於《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的說明」（<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1116/c64094-23561783.html>）。

(注7)『日刊中国通信』2013年11月26日付記事。

(注8) 新規債務額の多寡を人事評価項目として重視する方針は、「決定」項目の通し番号(14)に記載されたものであり、見出しのうちでは「決定」の財政・税制改革ではなく、政府の役割転換(「決定」の4番目の見出し)に分類される。

(注9) 中国の消費税は、日本の消費税とは異なり、かつて存在した物品税や奢侈税に相当するものである。日本の消費税に相当するのは、増値税である。

(注10) ただし、現時点では、営業税から増値税への転換で中央政府の収入となるはずの税収分に関して、従来通り全額を地方政府の収入とする暫定措置(試行期間終了までの期間限定)が採用されている。

### 3. 行政権限の見直しによる「小さな政府」への転換

「決定」では、資源配分における政府の役割の見直し等を進めていく方針が明示された。また、改革を統合的に推進し、成果をあげるためには、中央、地方、いずれのレベルにおいても、政府の行動様式を転換することが不可欠である。以下では、こうした改革が志向されるに至った背景も含め、李克強首相の主導で進められている行政改革の特徴を整理するとともに、「決定」で行政改革に関してどのような方針が示されているのか、何が実行過程における主要な課題として想定されるのかについて考察したい。

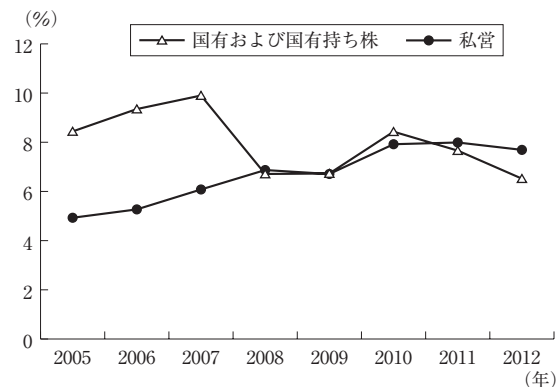
#### (1) 「大きな政府」の弊害

世界を舞台とした国有企業の活躍や2008年のリーマンショック後の景気の急回復から、国家(政府)が積極的に経済活動や市場に介入する中国に対する注目度が高まった。近年の「国家資本主義」や「北京コンセンサス」は、そうした観点に基づく一つの評価といえよう。他方、中国経済・社会の現状を俯瞰すると、政府の過度な介入によるデメリットが顕在化している。とりわけ、①不公平な企業間競争ルールや参入規制による民間企業の発展阻害、②汚職の蔓延の2点は、中国経済や社会に深刻な影響を及ぼす問題と位置付けられる。

民間企業の発展が阻害されている現状を示すため、まず鉱工業における国有および国有持ち株企業と私営企業の経営効率(利潤対費用比)を比較してみよう。国有および国有持ち株企業の利潤対費用比が若干下がっているのに対し、私営企業の利潤対費用比は近年上昇基調で推移し、国有を上回っている(図表9)。利潤対費用比は、その企業が1年間で得た利潤総額が費用総額に対してどの程度の規模になるのかを表しており、同じ規模のコストを投入した場合、私営企業の方が国有および国有持ち株企業と比べて多くの利潤を得られることを意味する。業種別にみても、私営の利潤対費用比は国有を常に上回るか、近年逆転したものが多く、国有が私営を上回っているのは、石油・天然ガス採掘やタバコ製造など、独占状態に近い業種に限られる(図表10)。

このことが融資条件に反映されるならば、民間企業は国有企業よりも有利な条件で融資を受けら

(図表9) 鉱工業における利潤対費用比



(資料) 国家統計局『中国統計年鑑』(各年版)より作成

(注1) 利潤対費用比 = 利潤総額 / (主要業務コスト + 販売費用 + 管理費用 + 財務費用)。

(注2) 対象は、一定規模以上の企業。

れるはずである。しかし実際は、その反対である。中国の政府系調査機関によると、民間企業の内、基準金利よりも高い基準で融資を受けた企業の割合は60.3%にのぼり、国有持ち株などの企業の33.3%を大幅に上回る（図表11）。利息以外の費用がかかった割合も、民間企業の方が国有持ち株などに比べて多かった。民間企業は、経営効率の劣った国有企業よりも不利な条件で資金を調達しなければならず、成長の機会をつかみにくいというのが中国の実情である。

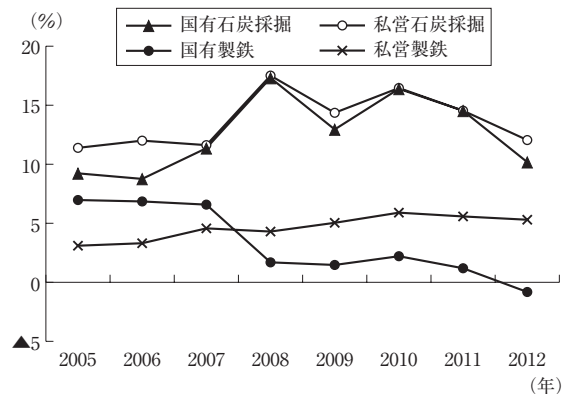
新業種への民間企業の参入や事業継続も容易ではない。渡邊 [2013] は、①所管の国有企業の保護を目的とする規定（石油など）が民間資本の導入を進めたい政府の方針よりも優先される傾向、②政府の恣意的な判断や政策によって新規参入の民間企業が淘汰された事例や経営状態の良好な私営企業が国有企業に買収される事例を幾つか紹介し、国有企業と民間企業の間には「不平等な競争条件」が存在していると指摘した。

民間企業の発展を阻害する「不平等な競争条件」が改善されない場合、民間企業だけでなく、国有企業の経営改善に向けた意欲も損なわれ、経済全体の活力が失われることにもなる。津上 [2013] が示唆した「経済活動のジャッジ（審判）としての政府」の強大な権限の見直しとともに、国有企業との密接な人的コネクション等を通じて政府が「プレイヤー（経済活動を行う主体）」を兼ねている現状を是正することは、中国経済の停滞回避に必要不可欠の取り組みと考えられる。

次に、中国政府や世界銀行のデータを用いて、汚職の蔓延と政府の過度な介入との密接な関係を説明したい。

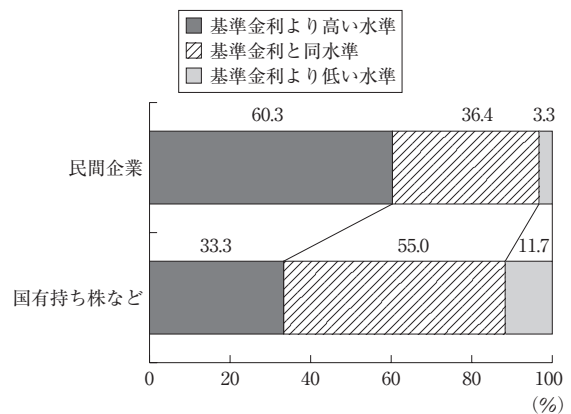
中国の検察機関が汚職（賄賂、公金流用など）や職権濫用で立件した件数および人数の推移（2000年以降）をみると、2000年代半ばを境に、件数は減少から増加へと転じている（図表12、注

（図表10）石炭採掘、製鉄業の利潤対費用比



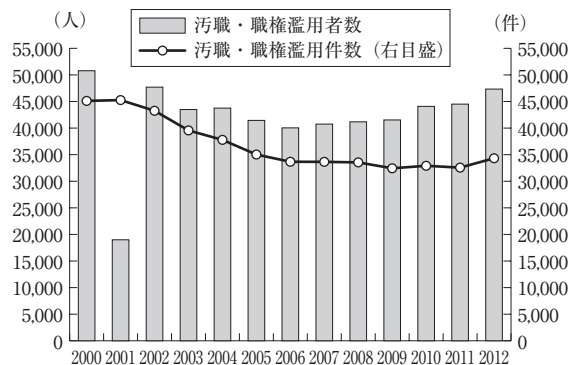
（資料）国家統計局『中国統計年鑑』（各年版）より作成  
（注）対象は、一定規模以上の企業。

（図表11）融資の金利水準



（資料）中国企業家調査系統「資本市場与中国企業家成長：現状と未来、問題と建議－2011中国企業家成長と発展專題調査報告」(http://www.cess.net.cn/Item/16720.aspx)より作成  
（注）有効回答=4,256社。民間企業=民間企業と家族経営企業、国有持ち株など=国有持ち株企業、中央企業（中央政府所管の国有企業）を指す。

（図表12）中国の汚職・職権濫用



（資料）国家統計局『中国統計年鑑』（各年版）より作成  
（注）検察機関が直接捜査し、提訴したベース。

11)。2012年の汚職・職権濫用での立件者数は過去7年間で最多となった。

世界銀行が発表する「世界ガバナンス指標」(Worldwide Governance Indicators)のうち、個人的利益のために公的権力が行使されることを抑制する能力を示す「汚職の抑制」において、直近の2年こそ若干持ち直したものの、2000年代入り後に指標は大きく低下(悪化)し、その後も低迷している(図表13、注12)。世界のなかでの順位も下がっており、汚職を十分制御できていない中国政府に対する評価は極めて厳しい。

汚職が蔓延する理由として、遵法意識の欠如、賄賂を必要悪とみなす風潮など、さまざまなものが考えられる。そうした要因のうち、政府が許認可権限を通じて経済活動等に過度に介入していることも、その構造的な原因と位置付けられる。賄賂を払ってでも許認可を迅速かつ容易に得ようとする誘因が起りやすいと考えられるためである。実際、世界銀行が2013年10月に発表したDoing Business 2014によると、中国は事業設立や建設許可取得に要する日数が依然として多く、189の国・地域中、96位にとどまっている。

こうしたことから、政府の多すぎる許認可権限を減らし、経済や社会への介入をできる限り減らす取り組みは、蔓延する汚職の抜本的な解決につながるものとして期待される。

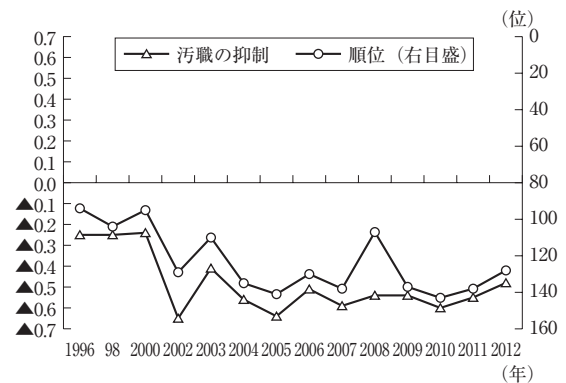
## (2) 李克強首相が進める行政改革

こうしたなか、2013年3月以降、李克強首相が先頭に立って行政改革が進められている。改革の目的については、3月17日の首相就任記者会見のなかで明快に示されている(注13)。

任期中の施政目標を尋ねられた際、李首相は①経済の持続的発展、②民生の改善、③社会の公平促進を「三つの任務」として掲げた(図表14)。任務の達成に向け、「改革・開放を通じて、経済や社会が活力に満ちあふれるようにすること」が必要と主張している。李首相の進める行政改革の基本方針は、この発言に凝縮されている。

記者会見では、起業などに関連する許認可権限が多すぎることにも言及した。膨大な許認可権限が行政の非効率性だけでなく、腐敗やレントシーキングを生み出す温床になっていると指摘したのである。そのうえで、李首相は、現在1,700以上ある国务院(中央政府)の許認可事項を5年間で3分の2以下に減らすと表明した。「大きな政府」による弊害を十分認識し、経済・社会の健全な発

(図表13) 中国の「汚職の抑制」指標 (1996~2012年)



(資料) World Bank, Worldwide Governance Indicators より作成  
 (注1) 指標の最高値は+2.5、最低値は▲2.5。  
 (注2) 2002年までは隔年、2003年以降は毎年。

(図表14) 李克強首相の目指す行政改革

指摘事項	主張のポイント
3つの任務	<ul style="list-style-type: none"> <li>①経済の持続的発展、②民生の改善、③社会の公平促進が任期中の3つの任務</li> <li>3つの任務を達成するには、政府が改革・開放を通じて、経済や社会が活力に満ちあふれたものにする必要がある</li> </ul>
許認可権限の見直し	<ul style="list-style-type: none"> <li>起業の際などに関連する許認可権限が多すぎる</li> <li>→行政の非効率性だけでなく腐敗などを生み出す温床</li> <li>1,700あまりの中央政府の許認可事項を5年間で3分の2以下に減らす</li> </ul>
市場と政府の関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>市場ができることの多くを市場に任せ、政府は自らがしっかり管理すべきことをしっかり管理する</li> </ul>

(資料) 李克強首相の就任記者会見(2013年3月17日)を基に、日本総合研究所作成

展を阻害する要因を除去していくとの決意をここまで明確に表明したのは李首相が初めてである。

また、李克強首相は市場と政府の関係について、「市場ができることの多くを市場に任せ、政府は自らがしっかり管理すべきことをしっかり管理する」と述べた。市場の機能と政府の役割をどのようにバランスさせるかは、中国のみならず、いずれの開発途上国にとっても重要課題である。世界銀行 [1997] は、「有効性の高い国家への道り」という考え方を提示している（図表15、注14）。能力が低く、非効率な政府（図表15のゾーン I）は果たすべき役割をまず絞り込み（ゾーン II）、限定された分野の能力を高めてから、インフラ整備などの実施能力が高く、それを社会の利益のために有効に使うことができる理想の状態（ゾーン III）へと徐々に移行する 2 段階戦略が必要と主張した。

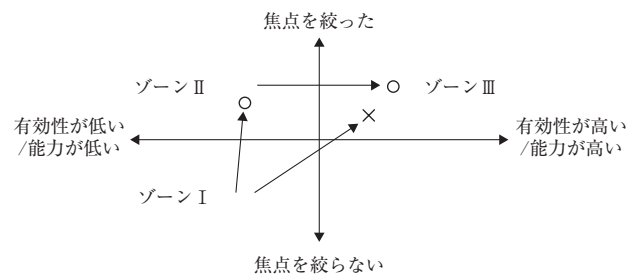
市場に任せる分野はできるだけ市場に任せる一方、政府の監督・管理機能の強化も目指す李首相の行政改革は、世界銀行 [1997] の主張に沿うものであり、「小さな政府」を志向する取り組みに他ならない。

李首相の方針に基づき、「国務院機構改革・機能転換方案」（以下、「プラン」）が2013年3月の全国人民代表大会（国会）で採択されており、行政改革はすでに実施段階に入っている（注15）。「プラン」は、組織再編と権限見直しの二本立てであるが、記述内容から判断すると、両者は同格ではなく、権限見直しの方に重点が置かれている。

権限見直しとして「プラン」に示された措置は、①経済活動（投資案件の認可や商工業登記など）に対する政府の介入を減らす、②社会に対する政府の関与を減らす、③地方への権限委譲（財政面における地方政府の裁量拡大も含む）、④管理機能の所管統合、⑤マクロ管理の改善と強化、⑥制度整備と法に基づく行政の強化（主として、法整備による恣意性の排除や情報公開による外部監視の強化を指す）の六つの方向性に分類できる（図表16、注16）。

「プラン」採択後、行政改革は一定の進展をみた（図表17）。最初の大きな動きは、採択から約半月後、国務院弁公庁（内閣官房に相当）から出された「≪国務院機構改革・機能転換プラン≫」の実施に伴う任

（図表15）有効性の高い政府への道り



（資料）世界銀行 [1997] より作成  
 (注1) 簡便性を重視し、有効性の高低および能力の高低を同一軸で表記。  
 (注2) ○は移行可能、×は移行不可能を指す。  
 (注3) 基礎的インフラの整備や法と秩序などの集団行動を効率的に実施できる能力があり、それを社会の利益のために使うことを有効性が高いと、世界銀行は定義。

（図表16）権限見直しの方向性と主な内容

方向性	主な内容
1. 経済活動に対する政府の介入を減らす	・投資案件などに対する許認可権限の縮小 ・商工業登記制度改革（利便性向上、手続き簡素化）
2. 社会に対する政府の関与を減らす	・業界団体と行政機関との分離推進 ・1業界で複数の団体設立を容認、公益団体等の設立手続きの簡素化
3. 地方への権限委譲	・中央から地方への財政移転に際し、地方の裁量を拡大する方向で制度を改善 ・投資や生産・営業活動に関する審査・許可事務の委譲
4. 管理機能の所管統合	・医療保険や不動産関連の登記などの所管官庁を一元化 ・統一的な信用情報プラットフォーム、システムなどの構築
5. マクロ管理の改善と強化	・発展計画の策定、経済動向の分析および判断などの機能を強化
6. 制度整備と法に基づく行政の強化	・法制度の整備による恣意性の排除、情報公開等を通じて外部からの監視機能を強化

（資料）馬凱「国務院機構改革・機能転換プランに関する説明」を基に、日本総合研究所作成

(図表17) 政府の権限見直しの進展 (2013年)

月/日	主な出来事
3/26	国務院弁公庁、各部・委員会(省庁)などに「《国務院機構改革・機能転換プラン》の実施に伴う任務の分担に関する通知」(改革工程表)を発出(28日に政府ホームページで公開)
4/24	国務院常務会議、71項目の行政審査認可事項の廃止・委譲を決定(以降、廃止・委譲項目の追加が同会議で随時決定)
5/15	「国務院の一部行政審査認可項目の廃止・委譲などの事項に関する決定」が中国政府ホームページで公開
5/31	国務院常務会議、行政法規の改廃及び12の法律の修正案を採択(12月4日の同会議でも、16の行政法規の改廃および七つの法律の修正案を採択)
7/13	「50項目の行政審査認可の廃止・委譲などに関する国務院の決定」を発出(22日に政府ホームページで公開)
8/21	国務院常務会議、行政許可の新設等を厳しく抑制する方針を確認(9月26日、方針を具体化した通知の全文を政府ホームページで公開)
11/1	地方政府機能転換・機構改革テレビ電話会議の席上、李克強首相は、首相就任後に廃止・委譲が決まった行政審査認可事項が334件に達したと発言
11/8	「国務院の一部行政審査認可項目の廃止・委譲に関する決定」を発表(12月10日に政府ホームページで公開)

(資料) 中国政府ホームページなどを基に、日本総合研究所作成

た。以降、同会議では随時、廃止・委譲項目が追加されている。一連の決定に基づき、5月15日、7月22日、12月10日には、具体的な廃止・委譲項目リストが公表された。

許認可権限等の見直しは行政法規の改廃および法律の修正を伴うが、そうした作業も進んでいる。さらに、行政許可の新設などを厳しく制限する方針が8月21日の国務院常務会議で確認されており、別の目的をあげて経済活動に対する許認可権限を事実上復活させるような中央省庁の動きを防止する措置も講じられている。

こうした取り組みの結果、「改革工程表」で2013年末までの完了を掲げた29項目のうち、少なくとも13項目は期限までに記載事項の全部ないしは一部の達成を公式報道等で確認できた。スケジュール通りとはいかないものの、一定の成果をあげたといえる。

李克強首相によると、首相就任後に廃止・委譲が決まった中央政府の行政審査認可事項は334件であった(注18)。5年間の任期中で1,700あまりの許認可事項を3分の2以下に減らすとの公約に照らすと、削減目標の60%弱を約8カ月で実現したことになる。

許認可権限の廃止に伴い企業活動の活性化が期待される業種の代表例として、石炭があげられる。大橋 [2013] によると、石炭事業経営には従来「六つの許可証が必要」であった。しかし、権限見直しの結果、石炭生産許可証と営業許可証の2項目が廃止され、石炭事業をはじめの際の許認可取得にかかる時間やコストの削減が見込まれる。非主要河川での水力発電所建設、リン肥料用の鉱山開発などに関する審査および認可の権限は、地方政府に移管された。廃止には及ばないものの、許認可権限の地方への委譲も参入コストの低減などを通じて、当該業種の活性化や効率性向上といった効果を期待できよう。

なお、「プラン」に盛り込まれた組織再編に関しては、すべての項目を実施済である。そのうち、鉄道部の解体を通じて、現業部門を中央政府から切り離す一方、交通行政機能を交通運輸部にすべて統合できたことは、組織再編における最大の成果と評価できる。

務の分担に関する通知」である(注17)。

この通知は、改革完了期限を2017年と明記したうえで、全72項目の改革措置実施期限を①2013年、②2014年、③2015年、④2017年に4期間に振り分けていることから、「改革工程表」の役割を担っている(以下、「改革工程表」と表記)。「改革工程表」発出の2日後には、中央政府のホームページに担当部署名を付けた状態で全文を公開したことも注目される。世論の力を借りて、権限の廃止や地方への委譲に対する中央省庁の抵抗を抑えたい李首相の意向が看取される。

4月24日の国務院常務会議では、71項目の行政審査認可事項の廃止・委譲を決定し

(3) 「決定」で示された「小さな政府」志向

政府の役割の見直しが求められている状況や李克強首相の進める行政改革の進展を踏まえ、今回の「決定」では、どのような役割を放棄、あるいは強化する方針が示されたのか、政府の企業に対する関与をどう変化させたいのか。これらを確認するため、①行政改革（前出図表6の見出し4. 政府の役割転換を加速）、②企業改革（主に、同見出し2. 基本的な経済制度の堅持と改善）の2分野に関する「決定」の記載内容を検証したい。

まず、行政改革のうち、政府権限の廃止および委譲については、2013年3月以降進められている取り組みの継続を確認した（図表18）。ただし、単なる継続ではなく、一層踏み込んだ方針となっている。

例えば、企業の投資プロジェクトに対する審査・認可は中央政府と限定せず、「政府」は原則的に行わないという表現が用いられた。地方政府にも、企業の設備投資に関連する許認可権限の廃止に取り組ませようとの意向が読み取れる。中央政府の権限に関しても、地方への委譲対象を中央政府が行うよりも「効率的な管理が可能と判断される経済・社会事項」と、これまでよりも幅広い範囲を含む表現に変更するとともに、「一律」という文言を用い、地方への全面委譲が提起された。さらに、「ミクロ（企業や個人の経済活動を指す）」に対する中央政府の管理を「最大限減らす」との文言も挿入された。

権限の絞り込みが行政改革の中心である一方、景気変動の緩和や経済の持続的かつ健全な発展を経済マクロコントロール強化の目的として明記するなど、政府が今後権限強化を図るべき事項についても、明確化する方針が示された。なかでも、政府の役割に、過剰生産能力の解消策の構築を追加したことは、その具体策として何が示されるのかという点において、注視が必要である。

機構再編は政策立案や執行などを担当する部門間の相互チェックを除けば、大部門制（機能の類似した行政機関の統合を意味する）の「積極的かつ着実な推進」など、現行方針の継続確認にとどまっている。

業績評価では、経済成長率の高さのみで評価が決まってしまう状況の是正が明記された。環境問題や過剰生産能力への対応などを「評価項目として重視し」、民生向上（社会保障や健康など）への取り組み度合いも「一段と考慮」するとしている。環境破壊や過剰生産といった問題への適切な対処に関連する項目のウエートを高めることにより、地方幹部にバランスのとれた健全な経済発展を志向させるのがその狙いである。評価基準は、一層明確かつ具体的になった。今後はこれを実際に機能させることができるかが問われる。

(図表18) 「決定」で示された行政改革

改革対象	基本方針／主要措置
政府の権限	・ 国家の安全や生態環境、重大な公共利益にかかわるものなどを除き、企業の投資プロジェクトについては法と自主的な判断に委ね、政府は審査・認可しない
	・ 行政審査・認可制度改革を深化させ、中央政府は企業や個人の経済活動に対する管理を最大限減らす
	・ 中央政府が直接行うよりも効率的な管理が可能と判断される経済・社会事項については、地方（末端も含む）に権限をすべて委譲
	・ 景気変動の緩和、リスク防止、経済の持続的かつ健全な発展に資するためのマクロコントロールの強化
機構再編	・ 省資源、環境、技術などに関する市場参入基準の強化、過剰生産能力を防止・解消する長期的かつ効果的な制度の構築
	・ 大部門制の積極的かつ着実な推進などを通じた組織の簡素化
業績評価	・ 政策決定、執行、監視機能を有する部門が相互にチェックし、協調できるような行政運営
	・ 経済成長率の高さのみで評価が決まってしまう状況の是正
	・ 環境問題や過剰生産能力などを評価項目として重視するとともに、民生向上への取り組み度合いについても一段と考慮

(資料) 新華網「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」を基に、日本総合研究所作成



企業改革に関連する「決定」では、公平な競争環境の創出に重点が置かれているといえる（図表19）。国有企業については、「公有制（国有企業など）の主体的地位の堅持」、「国有企業の活力や影響力などを増強」という従来通りの方針が盛り込まれ、三中全会のコミュニケで、それが最重要ポイントの一つに位置付けられたため、政府の国有企業優遇は、不変であるかのようにみられた。

しかし、「決定」には、国有企業の特権を見直し、不平等な競争条件を是正する措置も併記された。その措置とは、2020年までに、国有企業の収益に占める上納金の割合を30%まで引き

上げることである。朱 [2013] によると、中央企業（中央政府所管の国有企業）は2007年まで「上納する必要がなかった」とされる。2007年以降、収益の上納が試験的に実施されているものの、その割合は最高で20%、残りは15%、10%、5%、0%と、上納を免除された中央企業が未だに存在する（注19）。中央企業に加え、それ以外の国有企業にも30%上納を義務付けた点は画期的といえる。

この他、政府が有する行政管理者としての役割と国有資本の所有者としての役割を分ける「政資分離」、非公有制企業に対する不合理な規定の撤廃や各種障壁の撤廃、混合所有制企業（国有や民間など、所有形態の異なる企業同士の株式の持ち合い）の発展奨励、一部のサービス業での外資参入規制の緩和、ネガティブリストの策定によるリスト対象外分野への参入自由化はいずれも、公平な競争条件を創出し、企業の効率性向上や経済の活性化を図るための措置と位置付けられる。

#### (4) 実行過程における二つの課題と進展評価のポイント

李克強首相の進める行政改革に加え、「決定」に盛り込まれた行政改革・企業改革方針から判断すれば、習近平—李克強体制は、企業や個人の経済活動に対する関与を可能な限り減らす「小さな政府」を志向していることは明らかである（注20）。「小さな政府」への転換を実現できるか否かは、①地方政府（党組織も含む）の行動様式の転換、②企業改革の具体化という二つの重要課題を克服できるかにかかっている。

地方が中央の方針に必ずしも従わず、投資主導による高成長一辺倒路線を続けた理由として、加藤 [2013a] は既存研究を活用し、「GDP成長率といった単純でわかりやすい指標」を事前に提示し、地方政府を競わせ、競争に勝った者を昇進させる「昇進競争モデル」が深く根付いているためと説明した。「昇進競争モデル」は「きわめて単純だが効果が高いインセンティブ・メカニズム」であるが故に、地方幹部の行動様式の転換は相当の困難を伴うと想定される。

習近平体制は「決定」のなかで、GDP成長率の高さだけを追求すれば、評価が下がる人事考課制度の構築など、「昇進競争モデル」の修正に取り組む方針を示している。とはいえ、その取り組みが奏功

(図表19) 審判の立場で進める企業改革

改革対象	基本方針／主要措置
国有企業改革	・ 公有制の主体的地位を堅持し、国有経済の活力や影響力などを強化
	・ 国有資本を国民経済にとって重要な業種などへ多く振り分ける
	・ 2020年までに、収益を上納する割合を30%に引き上げ、民生改善用の財源に充てる
	・ 「政資分離」（政府の有する行政管理者としての役割と国有資本の所有者としての役割の分離）の実行
民間企業の奨励	・ 非公有制企業（民間企業などを指す）に対する不合理な規定の撤廃、各種障壁の撤廃
	・ 国有資本による投資プロジェクトへの出資を容認するとともに、非公有制資本が株式支配する混合所有制企業の発展を奨励
その他	・ 養老、貿易・物流などのサービス業での外資参入規制の緩和
	・ ネガティブリストを策定し、同リスト対象外分野へ企業や個人が参入しやすくする

(資料) 新華網「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」を基に、日本総合研究所作成

するかどうかは楽観できない。予算制約が存在する限り、民生向上や環境対策などを行うための独自財源の確保が不可欠だからである（加藤 [2013a]）。成長率の評価ウエートが下がっても、現行の「昇進競争モデル」が維持される可能性は十分にある。

実際に地方政府の行動様式を変えるには、民生改善や民間企業にとっての投資環境の改善の度合いを指標化するなどして、新たな「競争モデル」を構築する必要がある。

企業改革においては、先述した①国有企業の上納、②「政資分離」、③混合所有制企業の発展奨励、④サービス業における外資参入規制の緩和、⑤ネガティブリストの策定をいかに具体化するかが重要である。いずれも、画餅に帰すことが懸念される難題ばかりである。国有企業関係者や同出身者が少なくない中央委員会で改革方針を採択させるため、公有制の堅持と民間企業の奨励という両論併記がやむを得ない選択肢であったことは想像に難くない。「決定」でどのような表現を用いるかよりも、実際の政策で民間企業の発展奨励に注力するというのが習近平—李克強体制の本意なのであろう。そうであるならば、企業改革において問われるのは具体的な成果である。

「小さな政府」や企業間の公平な競争環境の創出の実現に向けた取り組みが成果をあげているのか否かを判断する有力な材料になると思われるのが、上海自由貿易試験区（2013年9月より正式始動）である。同区では、外資企業に対する許認可審査手続きの一時停止措置が実施され、ネガティブリストに入っていない業種については自由な事業展開が制度上認められた（注21）。外資企業の活動が試験区域内で活発になれば、他地域でも同様の措置が順次講じられ、中国全土での規制緩和も現実味を増すであろう。

また、上海では、国有資産管理機関が株主としての経営監視機能に特化し、経営執行には介入しないことなどを柱とする国有企業改革プランが策定された（注22）。このプラン通りに、政府や党以外から経営手腕の高い人材の国有企業経営層への登用が進み、国有資産監督管理機関が株主としての監視機能に専念するのであれば、政府が審判とプレイヤーの両方を兼ねる状態は解消へと向かうであろう。逆に、上海でのこうした先行実験が成果を出せなかった場合、国有企業の影響力が一段と大きい他の地方での改革の進展は到底見込めそうもないということになる。

(注11) すべてが公務員関係の汚職や職権濫用とは限らないものの、検察機関が直接捜査し、立件した件数や立件者数であることから、公務員関係が主要な対象と推測される。

(注12) 「世界ガバナンス指標」とは、国際機関等によるアンケート調査結果を統計処理し、数値化（最低値▲2.5～最高値+2.5）したものである。なお、「世界ガバナンス指標」には「汚職の抑制」など、全部で六つの総合指標が存在する。そのうち、民間セクター促進策の実施能力を表す指標および政府の政策実施への信頼度を示す指標では近年低下傾向をたどっており、状況は芳しくない。

(注13) 新華網「國務院總理李克強會見中外記者」（<http://www.xinhuanet.com/2013lh/zongli/wenzi.htm>）。

(注14) 世界銀行 [1997] は、政府の介入に伴うデメリットはないものの、経済・社会の開発に何のメリットももたらさないとの判断から、政府による市場への関与の全面放棄は求めている。国家が直面する諸条件によって均衡点は異なるとも指摘している。アジアにおける近年の経済成長や開発の軌跡を開発経済学の枠組みで整理したナヤ [2013] も、同様の見解を示している。

(注15) 中国政府網「國務院機構改革和職能轉變方案」（[http://www.gov.cn/2013lh/content\\_2354443.htm](http://www.gov.cn/2013lh/content_2354443.htm)）。

(注16) 分類は、馬凱國務委員（現副首相）の「プラン」法案説明（[http://www.gov.cn/2013lh/content\\_2350848.htm](http://www.gov.cn/2013lh/content_2350848.htm)）に依拠した。

(注17) 中国政府網「國務院弁公庁關於實施〈國務院機構改革和職能轉變方案〉任務分工的通知」（[http://www.gov.cn/zwgk/2013-03/28/content\\_2364821.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2013-03/28/content_2364821.htm)）。

(注18) 新華網「李克強：地方政府放權決不能打“小算盤”」（[http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/01/c\\_117973694.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/01/c_117973694.htm)）。

(注19) 『第一財經日報』2013年12月13日付記事。

(注20) 2013年12月30日の共産党中央政治局会議において、習近平氏が「改革全面深化指導小組（グループ）」の組長（トップ）に就任することが決定した。この決定に対して、習近平総書記（国家主席）への権力集中、あるいは構造改革に対する李克強首相の影響力低下といった否定的な評価は少なくなかった。ただ、同グループの第1回会合（2014年1月22日）において、李首相は副組長の一人として出席していた。李首相が改革推進に対して影響力を行使できなくなったと判断するのは、現時点では早計と思われる。

(注21) 中国政府網「国務院關於在中国（上海）自由貿易試験区内暫時調整有關行政法規和国務院文件規定的行政審批或者准入特別管理措施的決定」（[http://www.gov.cn/zwgk/2014-01/06/content\\_2560455.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2014-01/06/content_2560455.htm)）

(注22) 『日本経済新聞』2013年12月30日付記事。

## おわりに

三中全会での採択後、中国国内のエコノミストから、「決定」に対する支持表明や具体策の提案（環境汚染物質の削減や省エネに向けた増税の一方でサービス産業の振興を目的とする減税の実施、財産権保護の拡充など）が相次いでいる（注23）。こうした動きは、経済活動に対する政府の介入は必要最小限にとどめ、国有企業改革の推進には漸進的な民営化が必要という右派の考え方に基づくものと解釈できる。同時に、一連の支持表明からは、今行動を起こさなければ、経済活動に対する政府の介入や国有企業を優遇する現行制度の堅持を強く求める左派勢力の巻き返しによって「決定」が棚上げされ、構造改革は実質的に進展しないのではとの強い懸念も読み取れる（注24）。

習近平体制としては今後、「決定」で示された構造改革の方向性に沿って、「小さな政府」に向けた役割の絞り込みおよび政府が果たすべき役割に関する機能強化などを優先的に取り組む構えである。改革を前進させるためには、適度なスピード感を持って成果を積み重ねていくことが不可欠である。

(注23) 『日刊中国通信』2013年11月19日付、同年11月20日付記事など。

(注24) 津上 [2013] は、本稿で示した経済路線における右派と左派の対立構造をわかりやすく描写している。

(2014. 1. 27)

## 参考文献

### [日本語文献]

- ・大橋英夫 [2013]. 「「リコノミクス」の課題と展望」霞山会『東亜』2013年12月号 No.558
- ・加藤弘之 [2013a]. 「経済システムとしての国家資本主義」（第1章）、「国家資本主義はどこへ向かうか？」（第7章）加藤弘之・渡邊真理子・大橋英夫『21世紀の中国 経済篇 国家資本主義の光と影』朝日新聞出版
- ・加藤弘之 [2013b]. 『「曖昧な制度」としての中国型資本主義』NTT出版
- ・小島朋之 [1989]. 『模索する中国—改革と開放の軌跡—』岩波書店（岩波新書）
- ・佐野淳也 [2013]. 「中国習近平政権による国務院改革—重点は許認可権限の見直しと管理機能の統合—」日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報 RIM』Vol.13 No.50  
(<http://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/rim/pdf/6947.pdf>)
- ・朱炎 [2013]. 「中央企業の役割と課題」渡辺利夫+21世紀政策研究所監修 大橋英夫編『ステート・

- 
- キャピタリズムとしての中国 市場か政府か』勁草書房
- ・セイジ・F・ナヤ著 吉川直人・鈴木隆裕・林光洋訳 [2013]. 「アジア開発経済論 持続的成長、貧困削減、危機克服の経験」文真堂
  - ・世界銀行著、海外経済協力基金開発問題研究会訳 [1997]. 『世界開発報告1997 開発における国家の役割』東洋経済新報社
  - ・高橋博 [2013]. 「G20での日・中・韓三国の接触と三中全会のあれこれ」霞山会『東亜』2013年10月号 No.556
  - ・田中修 [2013]. 「「リコノミクス」の特徴」霞山会『東亜』2013年12月号 No.558
  - ・津上俊哉 [2013]. 『中国台頭の終焉』日本経済新聞出版社（日経プレミアシリーズ）
  - ・中兼和津次 [2012]. 『開発経済学と現代中国』名古屋大学出版会
  - ・21世紀中国総研編 [2013]. 『中国情報ハンドブック2013年版』蒼蒼社
  - ・三浦有史 [2013]. 「投資効率の低下が顕著な中国経済—習近平体制下で「発展方式の転換」は可能か—」日本総合研究所『JRI レビュー』Vol.3 No.4  
(<http://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/6646.pdf>)
  - ・渡邊真理子 [2013]. 「「国進民退」をもたらした制度の矛盾」（第3章）、「国有企業、民営企業と政府」（第4章）加藤弘之・渡邊真理子・大橋英夫『21世紀の中国 経済篇 国家資本主義の光と影』朝日新聞出版

[中国語文献]

- ・習近平 [2013]. 「關於《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的說明」『《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》輔導讀本』北京、人民出版社
- ・中国共産党中央委員会 [2013]. 「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」『《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》輔導讀本』北京、人民出版社

