

2019年11月12日

No.2019-030

異例の展開となった 中国の四中全会

調査部 主任研究員 佐野淳也

《要 点》

- ◆ 10月末、中国共産党第19期中央委員会第4回全体会議（以下、四中全会）が開催された。四中全会は、開催時期が大幅に遅れたこと、そして経済改革プランの決定を先送りしたことの2点で、異例の展開となった。本稿は、その背景を中心に分析する。
- ◆ 四中全会が異例の展開となった背景には、①権力集中に対する批判、②米中関係の悪化、の二つの要因がある。今回の四中全会では、慣例となっている中期の発展指針となるような経済改革プランの提示はなかった。会議で決まった方針は政治面、なかでも香港問題への関与強化と一強体制の維持に重点を置いている。習近平政権は、権力集中批判を受け入れる姿勢を示しつつ、実態としては一強体制の維持に成功したといえる。
- ◆ 経済改革プランは、2021年からの5カ年計画の策定に不可欠であることから、2020年に開催予定の五中全会で採択される見込みである。そこで、「中国製造2025」に象徴される強気の産業政策をプランに盛り込むのか、あるいは対米協調路線に沿って産業補助金等の見直し方針を示すのか。習政権は難しい判断を迫られる。

本件に関するご照会は、調査部・佐野淳也宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-2455

Mail: sano.junya@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

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28～31日、中国共産党第19期中央委員会第4回全体会議（以下、四中全会）が開催された。四中全会は、開催時期が大幅に遅れたこと、そして経済改革プランの決定を先送りしたことの2点で、異例の展開となった。本稿は、異例の展開となった背景や会議での決定事項について分析する。

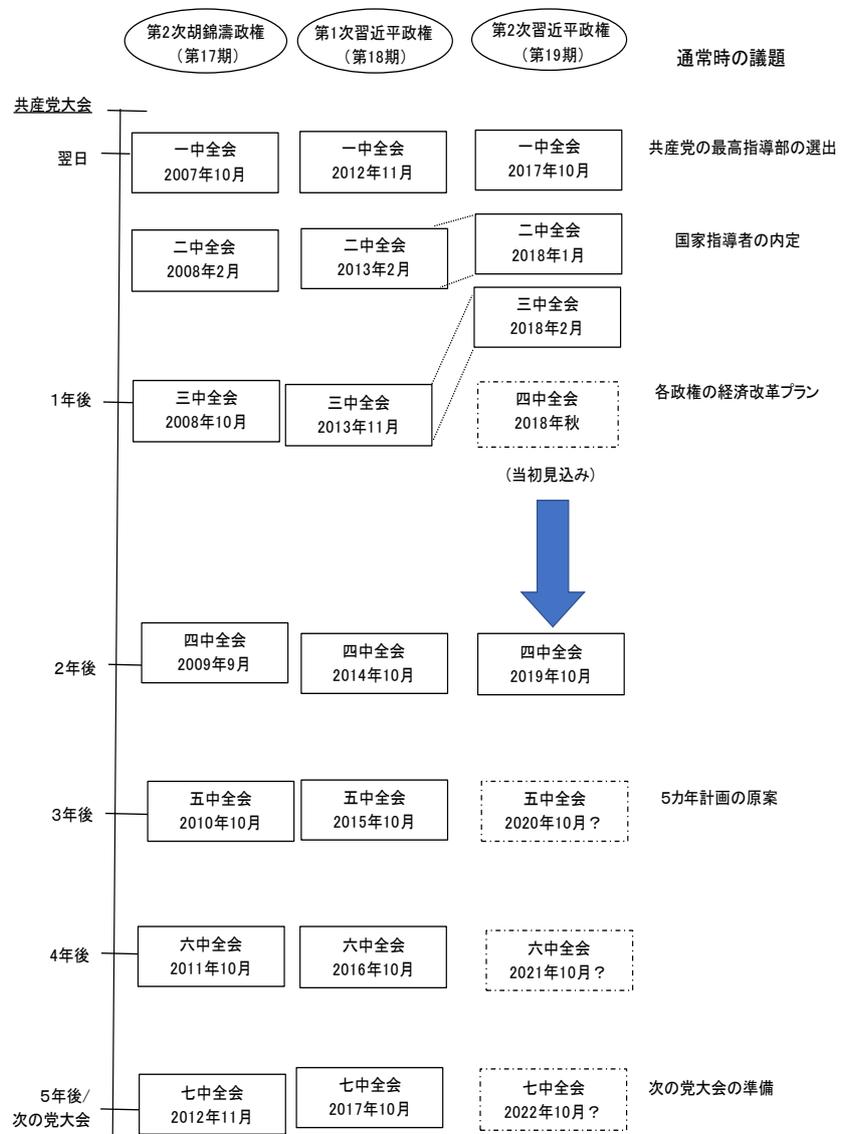
1. 今回の四中全会の位置付けと決定事項

まず、中央委員会全体会議について概説する。この会議は、中国の重要方針（政治、経済、社会）を事実上決定する共産党の公式会議である。党規約の第22条により、中央委員会全体会議は年1回以上開催しなければならないが、5年間の任期中に7回開催することが1990年代以降慣例化している。

7回の会議の主要議題や開かれる時期も概ね決まっている（図表1）。最初の2回の中央委員会全体会議、一中全会と二中全会はそれぞれ、共産党と国家の指導部人事を決定する。重要人事が確定した後（通常、党大会翌年の秋）に開かれる三中全会では、経済改革プランを決定する。その後、五中全会で5カ年計画の原案決定、党大会から5年後の七中全会で次の党大会の準備といったスケジュールが定着している。

第2次習近平政権の開催状況をみると、第19回党大会翌日の一中全会で党の最高指導部を選出するところまでは慣例通りであった。ところが、二中全会は通常より早めの2018年1月に開催され、国家指導者の内定は行わずに憲法改正について討議した。同年3月の全国

図表1 中央委員会全体会議の開催スケジュール



(資料)『中国共産党新聞網』、各種報道を基に日本総合研究所作成
 (注1) 各期中央委員会の1回目の全体会議を一中全会、2回目を二中全会、以下同様に表記。
 (注2) 第19期五中全会以降は慣例通りに行われることを想定。

人民代表大会（国会）で国家主席や首相などを選出する日程が設定されていたことから、習政権は三中全会を国会前に開催して候補者を内定した。ただし、慣例と異なり、この三中全会では経済改革プランは討議されなかった（図表2）。

こうした経緯から、習政権は四中全会を2018年秋に招集し、先送りした経済改革プランを採択するとみられていたが、会議自体が開催されなかった。結果的に、三中全会から今回の四中全会まで1年8カ月という異例のインターバル¹が発生したのである。

次に、今回の四中全会の決定事項についてみる。慣例に従えば、今回の四中全会では第2次習政権の経済改革プランが打ち出されるはずであった。しかし、11

月5日に発表された「中国の特色ある社会主義制度の堅持と改善、国家統治システムおよび統治能力の近代化に関する中共中央の決定」²（以下、四中全会決定）をみると、中期の発展指針となるような経済改革プランは示されなかった。経済関連の項目はあるものの、国有企業が重要な役割を果たすなど、中国がどのような経済システムを堅持すべきかという従来通りの方針表明にとどまっている。金融リスクの防止や市場開放の推進といった個別の政策・改革は指摘されてはいるものの、具体策には触れていない。

むしろ、今回の四中全会決定は、政治面に重点が置かれている。そのなかでも重視したのは、香港問題と一強体制の維持である。香港問題では、中国による関与強化の方針を示した。具体策として、中央による行政長官任免制度の見直し、香港基本法（香港の憲法）に関する国会常務委員会の法的解釈権の拡充、などを掲げている。併せて、香港政府による治安の回復も方針として打ち出した。関連法規の整備およびそれを根拠にした取り締まりの強化が治安回復策の柱となっている。

習近平国家主席への権力集中、いわゆる一強体制については、国家統治の改善策を四中全会の主要議題とすることが8月末に公表されて以降、一強体制をどう評価し、どのような強化策を示すのかへの関心が高まった。重要人事をめぐる観測報道が流れたことも、四中全会への関心を高める一因となった。

図表2 過去の三中全会で決定された経済改革プラン

開催時期	主な内容
第11期(1978年12月)	・「改革・開放」路線の始動
第12期(1984年10月)	・経済改革の重点地域を農村から都市に
第13期(1988年9月)	・価格の自由化を棚上げし、インフレ抑制に注力
第14期(1993年11月)	・国有企業の所有と経営の分離、財政・金融などの制度改革
	・対外開放の再加速
第15期(1998年10月)	・農村経済の底上げ
第16期(2003年10月)	・国有大企業の株式会社化
第17期(2008年10月)	・農民の土地請負経営権の拡充、農地の流通自由化
第18期(2013年11月)	・一帯一路の推進
	・中央政府の許認可権限の縮小(規制緩和)

（資料）『中国共産党新聞網』、各種報道を基に日本総合研究所作成

¹ 中央委員会全体会議がこれほど長く開かれなかったのは、「建国の父」と呼ばれた毛沢東共産党主席が亡くなって政治的に混乱した1970年代半ば以降では初めてである。

² 「中共中央關於堅持和完善中国特色社会主義制度 推進国家治理体系和治理能力現代化若干重大問題的決定」（四中全会決定、中国共産党新聞網、<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1105/c419242-31439391.html>）。

こうした状況下で出された四中全会決定は、一強体制を高く評価したうえで、「習近平思想」に学ぶキャンペーンの加速や党組織の強化などを今後の取り組みとして掲げた。もっとも、こうした取り組みの多くは、これまで実施してきたものであり、目新しさはない。

一方で、一強体制にブレーキをかけるような内容も盛り込まれた。例えば、権力の行使に関する部分では、「分ける」や「監督」といった言葉が多用され、党内および議会等の外部によるチェック機能の強化も明記された。それがどのように具体化されるかは不透明であるが、こうした文言を入れなければならないほど、一強体制への党内の不満が蓄積していたとみることができる。

以上を総合すると、習政権は、批判的な意見に受け入れ姿勢を示しつつ、実態的には一強体制の維持に成功したと判断するのが妥当であろう。なお、四中全会でポスト習近平を見据えた重要人事は発表されなかった。これも、一強体制の維持のために意図した対応であるとみなすことができよう。

2. 異例の展開となった2要因

四中全会は開催時期が大幅に遅れたうえ、経済改革プランも先送りした。この背景には、以下の二つの要因がある。

第1に、権力集中に対する批判である。前述のように、2018年の二中全会と三中全会は、憲法改正による国家主席の任期撤廃など、習近平国家主席への権力集中に関する決定を優先した。それは、権力の乱用を防止するため、任期制の導入などを進めてきたこれまでの取り組みと逆行するものであり、国家を誤った方向に導きかねないという批判があった。それでも、習近平国家主席が権力集中を成し遂げられたのは、強いリーダーシップに対する期待が批判を大きく上回ったためである。

ところが、権力集中後も、習政権は必ずしもその期待に応えられなかった。不動産投機の抑制や格差是正に不可欠な不動産税（固定資産税）の遅れ³は、その一例といえる。習近平国家主席個人を賞賛する動きがエスカレートしたことが重なり、党内で権力集中批判が再燃した。今年9月、共産党中央委員会の機関誌『求是』に、国家の主要ポストの任期制限を評価する習近平国家主席の2014年の演説が全文⁴掲載された。共産党のニュースウェブサイト⁵なども、国家指導者の「秩序ある交代」を指摘する習近平国家主席の演説が同誌に掲載されたと紹介した。一連の動きは、権力集中に対する党内の不満の表れとみることができ、四中全会の開催を遅らせる要因となった。

第2に、米中関係の悪化である。貿易摩擦に端を発した米中関係の悪化は、中国国内における習近平国家主席への不満を高めた。不満は対米強硬派だけでなく、対米協調派からも出ているとみられる。対米強硬派は、習政権が短期的な対米関係改善を急ぐあまり、産業補助金の削減のように、中国の強国化を妨げ、地方や国有企業に大きなダメージをもたらす譲歩を行いかねないと批判する。今年5月、中国政府が米国との通商協議で一旦合意した内容を白紙に戻した背景には、対米強

³ 固定資産税は、胡錦濤前政権期の2011年に上海市と重慶市の一部の住宅への課税が始まったものの、その後は導入が進まなかった。既得権益層の強い抵抗があるとされ、強いリーダーシップによる全面導入が期待されていた。

⁴ 習近平「在慶祝全國人民代表大會成立六十周年大會上的講話」（新華網、http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/15/c_1124998129.htm）。

⁵ 「『求是』雑誌発表習近平総書記重要文章」（中国共産党新聞網、<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0916/c64094-31353838.html>）。



硬派からの激しい反対があったためとされる。一方、対米協調派は、習政権の対米強硬路線が米中関係の悪化のみならず、中国経済に悪影響をもたらすことに不満を感じている。

中期の経済改革プランを出す場合、対外開放や産業政策に触れる必要があるが、対米強硬、対米協調、いずれからも不満が出てこない内容に仕上げるのは至難の業である。さらに、経済改革プランの内容次第では、米国との全面对決か、全面譲歩による関係改善か、対米関係に関する重大な政治判断を迫られかねない。こうした事情を勘案して、経済改革プランの発表が先送りされたと考えられる。

おわりに—経済改革プランは五中全会へ

経済改革プランについては、2021年から始まる第14次5カ年計画の策定に不可欠であるため、2020年に開催予定の五中全会で採択される見込みである。5カ年計画は、共産党が示した建議（原案）をベースに政府が策定する。この5カ年計画の原案は通常、計画が始まる前の年の秋に開かれる五中全会で決定する。当然ながら、原案策定の際にもベースとなるものが必要となるが、その期限は図1で示したスケジュールに従えば、2020年となる。

ただし、11月の米大統領選挙の前か後になるのかは、流動的である。「中国製造2025」に象徴される強気の産業政策を中期の経済改革プランに盛り込んだ場合、米国からの激しい批判は避けられず、米国との対立が一段と深刻化しかねない。一方、経済への影響を鑑み、補助金の削減など、産業政策の見直し、サービス分野の市場開放の加速といった方針を示した場合、国内の対米強硬派の反発は避けられず、政権の求心力が低下する恐れがある。五中全会をいつ開催するのか、どのような内容が盛り込まれるのか、習政権は難しい政治判断を迫られる。

以上