

中国・習近平政権の経済政策決定プロセス

調査部

主任研究員 佐野 淳也

(sano.junya@jri.co.jp)

要 旨

1. 中国では1980年代以降、毛沢東氏による個人独裁の弊害を教訓に、幹部の終身制の廃止、党や軍の権力のトップを分散させる人事などが、鄧小平氏主導で実施された。こうして生まれた集団指導体制は、江沢民・胡錦濤政権下で、任期制と交代制度、後継者育成システムの確立・定着が一段と進んだ。
2. 集団指導体制は、多様な意見を踏まえた政策の決定が可能になるなどのメリットはあったものの、迅速な決断が困難、汚職のまん延、地方政府の面従腹背といったデメリットも表面化した。中国を取り巻く安全保障環境の変化、所得・資産格差の拡大とそれに伴う国民の不満の高まりもあって、習近平政権は、国家主席の任期撤廃や総書記の権限強化などを通じて、再び一強体制へとかじを切った。
3. 共産党指導部が集団指導体制から一強体制へ転換するのに連動して、経済政策決定プロセスも合議制からトップダウン方式に変化した。共産党内に、①中央全面深化改革委員会、②中央財經委員会、③中央金融委員会、④中央金融工作委員会、といった四つの委員会が設置され、習近平総書記のトップダウンによる決定をサポートするようになった。それとともに、経済政策決定プロセスにおける中央政府および総理の地位は低下した。
4. トップダウン方式の経済政策決定は当初の期待通り、政策の大胆な転換や地方政府のコントロール強化が可能になった。また、産業政策でも、企業・業界をコントロールするための強力な措置を打ち出せるようになった。
5. 一方、マイナス面も顕在化した。まず、習近平総書記の提唱する「総体的国家安全観」に直結しない経済政策の優先度が低下し、一部の経済政策の決定はむしろ遅れるようになった。また、習近平総書記の考えをそん度するあまり、共産党指導部内で多様な意見が出にくくなり、習近平総書記の意向に沿わない内容の政策決定と軌道修正が困難になった。さらに、習近平総書記の指示が拡大解釈され、時には政権が想定しなかった混乱を招いた。
6. 習近平政権は、トップダウン型で迅速・大胆な政策を打ち出すことができる現状を最適と考えているとみられ、経済政策においてもトップダウン型が継続される可能性が高い。そのため、日本企業は想定外の政策を除外することなく、様々なリスクシナリオを用意しておく必要がある。さらに、習近平総書記がどのような経済問題を総体的国家安全観にとって重要ととらえているかを理解するため、習近平総書記個人の発言に対する定点観測の強化も必要であろう。

目次

はじめに

1. 1980年代以降の統治体制の変遷

- (1) 集団指導体制にかじを切った鄧小平時代
- (2) 後継の江沢民・胡錦濤両政権は、集団指導体制をさらに強化
- (3) 表面化した集団指導体制の問題点
- (4) 一強体制にかじを切った習近平政権

2. 統治体制の変化と連動した経済政策決定プロセスの変化

- (1) 経済政策の優先度が低下
- (2) 党主導のトップダウン型に転換

3. 経済政策における歴代政権との違い

- (1) 中長期的な経済改革プランの策定
- (2) 短期の景気対策
- (3) 産業政策
- (4) 金融政策

4. 習近平政権の経済政策決定プロセスに対する評価

- (1) 大胆な政策転換や地方の制御が可能に
- (2) 総体的国家安全観に直結しない経済政策の実行ペースは鈍化

おわりに

はじめに

中国では2010年代半ばごろから、共産党指導部内で習近平総書記に権力が集中する「一強体制」化が進んだ。それに伴い、1980年代以降続けられてきた集団指導体制は役割を終え、トップである習近平総書記個人の意向・思惑が国家戦略および重要政策を形成する際の最も重要な要素となる統治体制へと移行したように見える。

既存研究や報道では、習近平総書記に権力・権限が集中し、一強体制となったという表面的な説明はあるものの、その詳細な内容に踏み込んだ解説は意外と少ない。さらに、一強体制への移行が経済政策決定プロセスにどのような影響を及ぼしているのか、その点に詳しく言及した分析は乏しい。中国国内の経済活動への共産党の関与が近年強まっていると考えられる状況下、この視点からの検証は、中国経済の先行きを展望するうえで不可欠であろう。

このような問題意識に基づき、以下では「習近平一極集中」ともいえる一強統治体制下での経済政策の決定プロセスを分析する。まず、1980年代以降から習近平政権までの統治体制の変遷を整理する(1.)。次に、集団指導体制から一強体制へのシフトに連動して、経済政策決定プロセスがどのように変化したのか概観する(2.)。続いて、経済政策の具体例に即して、歴代政権と比較しながら、習近平

政権の経済政策およびその決定プロセスの特徴を浮き彫りにする（3.）。そして、一強体制である習近平政権における経済政策決定プロセスのメリット、デメリットをそれぞれ指摘する（4.）。

1. 1980年代以降の統治体制の変遷

この章では、毛沢東時代の個人独裁から集団指導体制への移行が始まった1980年代を出発点として、一極ともいえるほど習近平総書記に権力・権限が集中した現在（2025年秋）までの統治体制の変遷を整理したい。

(1) 集団指導体制にかじを切った鄧小平時代

まず、改革・開放路線への転換で主導的役割を果たした鄧小平氏が、毛沢東氏の個人独裁体制とは異なり、党や軍のトップを独占しなかったことや、共産党指導部を集団指導体制に移行させたことを概説する（注1）。

毛沢東氏は、共産党のトップである党中央委員会主席（以下、党主席）と軍のトップである中央軍事委員会主席を1945年以降兼務し、1976年に亡くなるまで誰にも譲らなかった。党組織で討議される問題の「最終決定権」やイデオロギーの解釈権も一手に握り、毛沢東党主席に権力・権限が集中する個人独裁が30年以上続いた（注2）。

個人独裁であっても、毛沢東党主席が国民の生活水準を向上させ、国を経済面で豊かにする適切な統治を行っていたら、鄧小平氏が集団指導体制にかじを切る必要はなかったかもしれない。しかし実際には、毛沢東党主席の独断で政策が強行されたことに伴う弊害の方が多かった。その典型例として、1958～59年に実施された「大躍進」が挙げられる。

大躍進は、西洋の工業技術と中国伝統の製法を組み合わせた鉄の増産、人民公社化（集団化）による農業増産を柱とする運動であった。毛沢東党主席の指示で、この運動は急速に進められたが、伝統的な製法で作られた鉄は粗悪品で使い物にならず、原材料や燃料が工場に届きにくくなったため、生産活動はむしろ停滞した。さらに、急速な集団化で農民の生産意欲が減退し、農作物の生産量も落ち込んだ。こうした実態とはかけ離れた状況報告が地方から相次いだことや自然災害もあり、大躍進は数多くの餓死者と経済的なダメージを残して失敗に終わった（注3）。

大躍進を進める過程では、政策面の誤りを毛沢東党主席に進言する動きもあった。ところが、毛沢東党主席は、この段階で自らの誤りを認めず、進言した彭徳懐国防部長（大臣）を解任してしまった（中央軍事委員会委員のポストも併せて解任）。また、大躍進の失敗が明らかとなった後は、混乱収拾を任された劉少奇国家主席（当時）や鄧小平政治局常務委員（当時）が中心となって、農業集団化の

部分的緩和などの軌道修正措置を講じた。しかし、彼らの軌道修正策が自分の理想とかけ離れたものになりそうだと判断すると、毛沢東氏は党内や軍の熱烈な毛沢東支持者(部下)や紅衛兵と呼ばれる若者たちを動員して、実権を取り戻す文化大革命を発動した。

文化大革命により、劉少奇・鄧小平の両氏はいずれも失脚し、家族ともども政治的な迫害を受けた。彼らが主導した現実路線を手足となって推進した官僚、共感した知識人(有識者)たちも糾弾・迫害された。かくして、1966年の文化大革命の発動から毛沢東党主席が亡くなる1976年までの10年間は、個人独裁のマイナス面が全面に出て、毛沢東主席の暴走にブレーキをかけることが不可能になった。その結果、毛沢東党主席に対して誰も政策の見直しを進言できず、軌道修正策の実施もままならない状況が続き、経済・社会の混乱と停滞が常態化した。

そうした状況下で、国民の間では、毛沢東党主席による個人独裁への批判が水面下で高まるようになった。1976年4月には、毛沢東党主席を秦の始皇帝に見立て、秦と同じ独裁を再び歩んではならないと批判した詩が天安門広場に貼られた(注4)。また、毛沢東支持者の中でも、とくに毛氏の威光を笠に着て過激な言動を行っていた「四人組」が逮捕された際には、多くの国民が歓迎した(注5)。こうした情勢を受け、鄧小平氏をはじめ、ポスト毛沢東時代を率いることになった共産党

指導部の間では、個人独裁批判が共産党政権崩壊につながることへの危機感が台頭した。1981年6月に採択した「歴史決議」では、文化大革命を否定するとともに、毛沢東氏についても全般的な功績は大としつつも、文化大革命の発動とこれに伴う混乱では誤りもあったと認めた(注6)。この決議は、当時の共産党指導部の危機感の表れといえよう。

このような背景の下、鄧小平党副主席(当時)は1980年8月、「過度な権力集中の是正」など、政治改革を提唱した(注7)。この呼びかけは、あくまで「経済改革を促進する手段」という位置付けであったが、これを機に、個人独裁から集団指導体制への移行が進展した(注8)。例えば、毛沢東氏の後継者であった華国鋒氏が当時独占していた党・軍・中央政府のトップのポストのうち、鄧小平氏は軍のトップの座には就いたものの、党のポストでは副主席にとどまり、主席の座には就かなかった。1981年の華国鋒氏の辞任後、党主席には同じく腹心の胡耀邦総書記が就任した(注9)。翌1982年には党主席のポスト自体が廃止され、胡耀邦氏は新設された中央委員会総書記に横滑りするかたちで党のトップとなった。なお、中央委員会総書記(以下、総書記と表記)は党主席と異なり、最終決定権などは当初付与されておらず、トップとしての権限は大幅に縮小した。中央政府トップの総理には、鄧小平氏の腹心である趙紫陽副総理(当時)が昇格した。

さらに、1980年2月の第11期中央委員会第5回全体会議では、共産党規約を改正し、個人独裁の温床となっていた幹部の終身制を廃止することを決定した（注10）。一連の取り組みにより、党トップの独断ではなく、複数人の政治局常務委員（場合によっては常務委員の下の政治局委員を含む）の合議制による意思決定が制度上確立した。

(2) 後継の江沢民・胡錦濤両政権は、集団指導体制をさらに強化

鄧小平氏は、1977年の復活から1992年ごろまで、共産党指導部および政策決定プロセスに対して影響力を行使し続けた。1992年の改革・開放の再加速を呼びかけた南巡講話、同年に開催された第14回共産党大会での胡錦濤氏の政治局常務委員入りは、鄧小平氏の影響力を示す例とされる。しかし、毛沢東氏と異なり、トップの座に亡くなるまでしがみつ়くことはなかった。1989年11月、鄧小平氏は軍のトップである党中央軍事委員会主席のポストを同年6月の天安門事件直後に総書記に就任したばかりの江沢民氏に譲るなど、存命中にすべての要職から退いた。そして、影響力の行使についても、第14回共産党大会以降はみられなくなった。

鄧小平氏の後を継いだ江沢民・胡錦濤両政権下では、過度な権力集中の是正、終身制の廃止を基本方針とする集団指導体制の強化が進められた。代表的な動きとして、以下の2

点が挙げられる。

第1に、総書記をはじめとする共産党・政府の最高幹部の任期の制定と交代の制度化である。もともと、1982年に施行された現行憲法では、国家主席や総理、全国人民代表大会常務委員長（国会議長）といった国家指導者は「2期を超えて続けて職に就くことはできない」と明記されていた（注11）。1期は5年のため、同一ポストにとどまれるのは最長10年となり、亡くなるまでその地位を維持することは制度上不可能となった。一方、総書記をはじめとする党幹部については、1982年9月の第12回共産党大会で党規約が改正され、「役職は終身ではなく、変更または職務を解く可能性がある」とした。国家指導者のような明確な「三選禁止規定」は盛り込まなかったものの、年齢や健康状態が原因で職務を遂行できない場合は退職するよう求めた。

江沢民政権では、これら一連の規定に基づく人事が滞りなく行われた結果、共産党・政府の最高指導部メンバーが2期10年で交代するようになり、集団指導体制が定着した。ただし、国家主席などとは異なり、憲法に中央軍事委員会主席の三選禁止規定がないなど、課題も残されていた（注12）。実際、江沢民氏は、共産党のトップである総書記は2002年秋、国家主席（国家元首）は2003年春に、それぞれ胡錦濤国家副主席（当時）に譲ったものの、軍のトップである中央軍事委員会主席

のポストは手放さなかった。江沢民氏が、党中央軍事委員会主席のポストを胡錦濤氏に譲ったのは、2004年9月の第16期中央委員会第4回全体会議であった。これは引き継ぎ時期や、胡錦濤氏の中央軍事委員会副主席としての実績を慎重に見極めた結果であった(注13)。

胡錦濤政権は、最高幹部の交代に関して、江沢民政権下でのスタンスや制度を継承しつつ、集団指導体制の強化に資する取り組みをさらに進めた。具体的には、2006年に中国共産党中央弁公庁（日本の内閣官房に相当する党組織）が制定した「党政指導幹部職務任期暫定規定」がそれである。同規定では、共産党や国家（政府など）の指導者は同一ポストに2期10年、その後同レベルのポストに横滑りした場合なども累計15年までと明記していた（注14）。さらに、胡錦濤氏は2012年11月の第18回共産党大会の前に「全退」、すなわち総書記、国家主席、中央軍事委員会主席をすべて退任する意向を表明したとされ、同大会と2013年3月の全国人民代表大会（以下、全人代）で約束通り、習近平氏に三つのポストをすべて譲って引退した（注15）。胡錦濤氏の全面引退により、共産党・政府の最高幹部交代は制度として確立したことになる。

第2に、後継者育成システムの確立・定着である。中国共産党指導部にとって、後継者体制の確立と円滑な権力移行は大きな課題であった。1976年に毛沢東氏が亡くなると、生

前の後継者指名を根拠に、ナンバー2の華国鋒氏が党主席などのポストを引き継いだ。しかし、体制を固める時間的余裕がなく、指導部内の主導権争いに敗れ、華国鋒氏は失脚した。

後継者を一存で決め、それが思うような結果をもたらさなかった点に限れば、鄧小平氏も毛沢東氏と大差ないといえるかもしれない。1980年代、中国の最高実力者となっていた鄧小平氏は、自身の後継者として、胡耀邦氏と趙紫陽氏の2人を想定していた。ところが、①「改革・開放」下での個別政策の進め方に対する保守派指導者からの反発、②政治的自由への許容度をめぐる鄧小平氏との意見の相違、が要因となり、胡耀邦、趙紫陽両氏はいずれも総書記の座を追われ、引き継ぎに失敗したからである。

この2度の失敗の後、鄧小平氏は、共産党の指導者の中から、党派別では中立的な立場にあった江沢民氏を後継に選んだ（注16）。その際、江沢民氏が将来独り立ちできるようサポート体制を充実させた。とくに力を注いだのは、軍トップとしての育成である。鄧小平氏は1989年11月に中央軍事委員会主席を江沢民総書記に譲ったが、江沢民氏は、その5カ月前に総書記に昇格したばかりであり、集団指導体制のトップとしての基盤はぜい弱であった。とくに、鄧小平氏という後ろ盾がない状態で、軍を統率することは最大の弱点とみられた。そこで、政治的野心を持たないと

評されていた長老の劉華清上将（大将）を1989年11月に中央軍事委員会副主席、1992年10月の第14回党大会後には最高指導部メンバーである政治局常務委員に昇格させ、江沢民氏をサポートする体制を敷いた。

こうした取り組みを経て、1994年9月の中国共産党第14期中央委員会第4回全体会議において、「江沢民同志を中心とする第三世代中央指導集団」への移行完了を宣言するに至った。つまり、長老の判断を仰がなくても、指導部内の合議制で意思決定が可能な後継者体制の確立によりややく成功した(注17)。なお、劉華清氏は後継体制の確立を見届け、1997年の第15回党大会で引退した。

江沢民・胡錦濤両政権では、後継者育成システムをさらにしっかりと確立・定着させたほか、指導部人事の若返りも実施した。江沢民政権では、終盤に入った1997年の第15回党大会以降、後継者体制の育成が本格化した。権力移行の準備として、江沢民政権は胡錦濤氏を同大会で政治局常務委員に再選させた後、1998年に国家副主席、1999年9月に党、同年10月に国家、二つの中央軍事委員会副主席に相次いで選出した。これらは、江沢民氏が党・国家・軍のトップとしての職務を遂行できない場合に代行するためのポストであり、後継者としての立場を明確に示すものであった。また、1997年の第15回党大会では、高齢の指導者を相次いで引退させる一方、温家宝、曾慶紅、黄菊といった、後の胡錦濤政

権で党や国家の要職を占めることになる人物を政治局委員に昇格させ、ポスト江沢民時代の若手指導者候補に経験を積ませる人事を行った。

胡錦濤政権でも、2期目に入ってから後継の育成が本格化した。2007年の第17回党大会において、習近平上海市党委員会書記(当時)、李克強遼寧省党委員会書記(当時)の2人を中央委員から政治局常務委員に昇進させたが、政治局常務委員としての序列順から、習近平氏を胡錦濤氏の後継最有力候補と位置付けた。これは、下馬評で有力視されていた李克強氏よりも多くの党内支持を得たことが主因である(注18)。その後、江沢民氏から胡錦濤氏への引き継ぎと同様、習近平氏も2008年に国家副主席、2010年に中央軍事委員会副主席に就任した。

李克強氏は次期指導部のナンバー2としての位置付けで、2008年に副総理に就任し、温家宝総理を補佐した。若手登用も前政権と同様で、2007年の第17回党大会の後、李強現総理など、習近平政権で最高指導部の一角を占める人材が徐々に昇進し、地方や中央の要職に就き始めた。これらの点から、2012年の第18回党大会で習近平政権が発足する前に、胡錦濤政権からの引き継ぎや後継人材の育成は一定程度進んでいたと判断できる。さらに、習近平氏が後継最有力候補に位置付けられ、総書記に就任した経緯も勘案すると、後継者体制は指導者の一存ではなく、一定のランク

以上の党員エリート層の支持の多さで決まるようになったともいえよう。

(3) 表面化した集団指導体制の問題点

中国共産党指導部の集団指導体制は、個人独裁の弊害を脱却する観点から1980年代以降実施され、江沢民・胡錦濤政権下で定着した。指導部メンバーをはじめとする党や政府、多くの中国国民にとって集団指導体制は、主に二つのメリットをもたらすものであった。

第1のメリットは、毛沢東時代、鄧小平時代（1980年代）と比べ、多様な意見を踏まえた政策の決定が可能になったことである。毛沢東・鄧小平時代はトップの「鶴の一声」（中国語：「定於一尊」）で重要政策が決まるケースが多かった（注19）。それに比べて、江沢民・胡錦濤政権ではトップの一存ではなく、党や政府内、専門家等の様々な意見を踏まえながら、党の中央委員会や国務院指導部の会議で政策が正式決定・公表されるようになった。

また、既決事項を合議により方針転換した事例が目立つようになった。この典型的なケースは、前述した江沢民氏が中央軍事委員会主席を任期途中で辞任したときである。形式的には同氏が辞意を申し出、中央委員会全体会議で辞任を認めるといった流れであった。しかし、留任に対する否定的な意見が出てきた当時の動静を踏まえると、まず最高指導部が合議を通じて中央軍事委員会主席を胡錦濤

氏に譲る方が適切とのコンセンサスに至り、その判断を尊重して江沢民氏は辞任を申し出ざるを得なかったというのが真相と推測される（注20）。

第2のメリットは、党・政府内で激しい路線対立が起きなくなるなど、政治的な安定を確保できたことである。毛沢東時代と異なり、江沢民・胡錦濤政権下では、トップと異なる意見を主張しても、政治的に迫害されることは皆無となった。むしろ、反対意見に一定程度配慮し、指導部内の議論がまとまらない場合には、経済改革の拙速な実施よりも指導部の団結を重視し、慎重に情勢を見極めようとした。

この具体例として、不動産に対する固定資産税の実施が挙げられる。2011年、不動産市場の過熱沈静化や価格高騰抑制を進めるために、国務院が主導するかたちで固定資産税を導入し、まず上海・重慶の2都市の一部、課税対象も新規かつ2軒目の建物などに限定して実施された。しかし、固定資産税に対する異論・反論が出てきたため、胡錦濤政権は課税対象の拡大が経済・社会にもたらす悪影響にも配慮を示し、当面の実施を見合わせた。

こうしたメリットの一方で、集団指導体制におけるデメリットも次第に表面化するようになった。まず、メリットの裏返しではあるが、迅速な決断や大胆な政策変更が困難になったことである。実際、江沢民・胡錦濤政権下では、賛否両論のあったWTO加盟交渉

や2012年の薄熙来政治局委員（当時）の解任など、最高指導部をはじめとする党内の合意形成に時間がかかった事態が多発している（注21）。

これに関連して、2011年8月と2012年2月の米中会談において、習近平国家副主席（当時）がバイデン副大統領（当時）に対し、「我々の集団指導体制は過度に進み、コンセンサス（総意）を取り付けることが難しくなった」と発言したと報じられている（注22）。この報道は、アメリカ側で会談に同席していた人物の話として伝えられたものであり、中国側からはこれを裏付けるものは出ていない。とはいえ、習近平政権の発足後、集団指導体制が見直され、権力の一極集中を進めていることを勘案すれば、総書記就任前から習近平氏が、迅速な決断ができない集団指導体制を問題視していたことは間違いないであろう。

汚職のまん延も、集団指導体制が生んだデメリットの一つとして指摘できる。背景には、権力の分散化によって、汚職の温床が拡大したことがある。江沢民政権、胡錦濤政権、いずれも汚職などの政治的腐敗に歯止めをかけようとしたものの、取り組みの成果は十分ではなく、掛け声倒れに終わった。権力が分散化した状況の下、党内団結を維持する観点から「最高指導部経験者の過去の容疑を追及しない」という慣例が定着するようになったことがその理由として挙げられる（注23）。こうした理由が重なり、集団指導体制は汚職の

温床となり、そのまま放置すれば、共産党一党体制の不安定化につながるとの危機感をじゃっ起させた。

地方政府を中心とした抵抗や面従腹背も、権力の分散化によって生じた集団指導体制のデメリットの一つである。背景には、権力の分散化に伴い、地方や国有企業のトップ経験者が共産党中央や政府の高官に数多く就任し、地方政府や業界の利益の代弁者として振る舞うようになったため、経済政策において党中央や中央政府の指示が徹底しにくくなったことがある。例えば、2004年の引き締め政策に対する上海の反発である。当時、温家宝総理は国内経済が過熱状態にあると判断し、年初から引き締め政策を講じるとともに、地方視察の際、近隣各省の党や政府のトップに対し、中央の方針に従って引き締め策を行うよう繰り返し指示した。これに対し、陳良宇上海市党委員会書記（当時）は政治局委員として出席した中央政治局会議の席上、「引き締め政策によるマイナス成長分を中央は補填してくれるのか」と温家宝総理に迫った（注24）。抵抗以上に深刻であったのは、地方政府の面従腹背であった。中央が投資抑制の方針を出しても、地方は従う姿勢を示すものの、実際には投資は増えるケースが常態化していた。このように、江沢民・胡錦濤政権期の集団指導体制では、中央の経済方針に対する地方の面従腹背ぶりは目に余るものとなっていた。

(4) 一強体制にかじを切った習近平政権

習近平政権は、1期目（2012～2017年）の半ばごろから、集団指導体制の軌道修正を図るようになり、トップである習近平総書記に権限を集中させる一強体制への転換を進め始めた。さらに2期目、3期目において、権限集中を一層進めるとともに、対抗勢力を排除し、自身の部下や信用できる人材のみで最高指導部を固めた結果、習近平政権の一強体制は一極といえるほど強固なものとなり、2023年ごろには集団指導体制からの転換が完了することになった。

習近平総書記が一強体制にかじを切った理由として、前述した集団指導体制のデメリットに強い危機感を抱いたことをまず指摘できる。さらに、もともと毛沢東氏への個人的思い入れや毛沢東時代の統治体制に対して高く評価していたことに加え、国内外で大きな二つの環境変化が起きたことも、集団指導体制から一強体制への転換を後押しした大きな要因に挙げられる（注25）。

一つ目の環境変化は、中国を取り巻く安全保障環境の変化である。21世紀に入り、習近平政権が発足した2010年代前半ごろまで、中国は比較的恵まれた安全保障環境にあった。2001年9月の同時多発テロの後、アメリカはテロとの戦い（国際的なテロ組織および支援国の根絶）を外交・安全保障戦略の最優先課題と位置付けた。そのため、ブッシュ政

権（当時）にとって、中国との連携強化はテロとの戦いに勝つために重要な要素であった。さらには、国際的な課題の解決に取り組む「G2体制」を中国と構築することも、アメリカは模索していた。また、中国の経済自由化を支援することが、ひいては政治的自由化につながると主張する「関与政策論」も、アメリカと中国の良好な関係を後押しした。

しかし、2009年に発足したオバマ政権は、こうした対中協調路線を見直し、中国をけん制する外交・安全保障戦略にかじを切った。次のトランプ政権やバイデン政権では、対中けん制からさらに一步踏み込み、中国の台頭を封じ込める外交・安全保障戦略をとった。その背景には、テロとの戦いに集中する一方、アジアへの関心を低下させたことが南シナ海問題などでの中国の専横な行動につながったとの判断がある（注26）。また、WTO加盟等で経済発展は進んだものの、中国国内の人権や報道に対する規制強化により政治的自由はむしろ後退したため、「関与政策論」の説得力は低下した。そして、中国経済の台頭がアメリカ経済や安全保障上の脅威になったことも、アメリカが対中封じ込め戦略に転換した大きな理由として挙げられる。

アメリカの対中戦略の転換で、安全保障環境が厳しさを増したことを受け、習近平政権は当初、「G2体制」構想への協力を示唆し、対米関係の悪化を回避しようとした。しかし、融和策を講じてもアメリカの中国包囲網構築

に向けた動きは変わらないと判断し、一帯一路構想の提唱などの包囲網対策を打ち出すようになった。こうして、厳しい状況下でも安全保障を確保するため、中国は合議制で時間をかけて合意形成するよりも、トップダウンで迅速かつ大胆な判断を重視する考えが台頭した。軍や外交部門などを統率し、末端まで指示・命令を徹底させるためにも、トップである習近平総書記に権限が集中する体制を早急に整える必要性が高まったのである。

二つ目の環境変化は、所得・資産格差の拡大とそれに伴う国民の不満の高まりである。中国経済は急速な発展を遂げた半面、所得・資産面の格差拡大が社会問題化するようになった。多くの国民からすれば、日常の暮らしは住宅価格や教育費の高騰で決して楽ではなく、懸命に働いても富裕層になることが難しいという認識が広がった。一方、企業経営者など、早くに富裕層になった人たちはますます豊かになり、そうした豊かさの偏在に対する反感が強まるようになった。結果、国民の多くが格差拡大、富裕層と貧困層の階層の固定化などを問題視するようになり、政府・共産党による所得・資産格差の是正を強く期待するようになった（注27）。

習近平氏はこのような状況の下で総書記のポストを引き継いでおり、早急に国民が納得するような格差是正策を打ち出す必要に迫られた（注28）。ところが、集団指導体制下での権力の分散化などを背景に、共産党や政府

の高官の多くが富裕層となったほか、汚職のまん延もあって、現行の集団指導体制のままでは、格差是正に本腰を入れて取り組みそうになかった（注29）。そのような判断に基づき、習近平総書記は一強体制の確立に向けて動き始めたと考えられる。

習近平政権は、制度的な見直しと人事政策、この二つの面で集権化を進めた。制度的な見直しでは、2018年に憲法を改正し、国家主席の「三選禁止規定」を撤廃した（注30）。この改正により、習近平総書記は健康面で問題なければ、事実上亡くなるまで党と軍、そして国家のトップの地位にとどまることが可能になった（注31）。

国家主席の任期撤廃は、わが国をはじめ、海外でも知られた集権化策であるが、他にも、制度的な見直しにより習近平氏に権力・権限を集中させた動きが二つ挙げられる。一つは、「中央軍事委員会主席責任制」の明文化により、軍における習近平氏への集権化を一段と進めたことである。鈴木〔2025〕によると、中央軍事委員会主席責任制とは、「中国のすべての武装力の指揮命令権を有する中央軍事委員会において、（中略）最終決定権を中央軍事委員会主席が単独で掌握する」ことを指す（注32）。従来、国家中央軍事委員会主席の責任制は憲法で明記されていたが、党中央軍事委員会主席の責任制は明文化されていなかった。そこで、2017年の第19回党大会で共産党規約を改訂し、中央軍事委員会メンバー

の合議ではなく、トップである党中央軍事委員会主席のみ最終決定権を有することが明文化された。これで軍における習近平氏への集権化が一段と進んだ。

いま一つは、総書記としての権限強化である（注33）。2020年9月施行の「中国共産党中央委員会工作条例」には、中央政治局会議、中央政治局常務会議（中央政治局の上位にある意思決定機関）の議題設定権は総書記、と明記した（注34）。また、通常年1回開催される中央委員会の議題は、中央政治局会議が決めることが同条例に盛り込まれた。これらの規定から、共産党の重要会議で何を決めるのかは事実上、習近平総書記の判断次第になったと解釈できる。会議の招集や日常業務の責任者に加え、議題も自分で決められるようになり、総書記の権限は一段と強化された。

人事面では、習近平氏は総書記就任直後から反腐敗闘争を展開し、前政治局常務委員の周永康氏をはじめ、多くの高官を汚職や職権乱用で摘発することで、その影響力をそいだ。また、2017年の第19回党大会では、主に江沢民氏系列の党指導者を、2022年の第20回党大会では、李克強総理（当時）など、主に胡錦濤前総書記系列の党指導者を引退させた。引退した指導者の後任として、李強上海市党委員会書記（当時）を筆頭に、習近平総書記の地方時代の部下を政治局常務委員や政治局委員に昇格させる一方、ポスト習近平の指導者候補の一人ではあったが、胡錦濤氏系列の指

導者であった胡春華氏を、政治局委員から中央委員に降格させた。一連の人事を通じて、1期目こそ、移行措置的に集団指導体制色を残したものの、2期目からは対抗勢力を完全に排除し、習近平氏への強い忠誠心を有した部下などで政治局のポストを独占し、ここに習近平政権の一強体制は完成した。

- (注1) 本稿では原則人名を呼び捨てにせず、代表的な肩書、「時代」、「政権」、「氏」のいずれかを付けている。
- (注2) 高橋 [2021]P.103。
- (注3) 矢吹 [1991]P.121～122。
- (注4) 矢吹 [1991]P.180。次の文は同文献のP.181。
- (注5) 「四人組」とは、江青・毛沢東夫人、張春橋副総理、姚文元政治局委員、王洪文党副主席の4人の政治家を指す。文化大革命の末期には4人とも中央政治局委員あるいは同常務委員に昇格し、運動で主導的役割を果たした。しかし、彼らの他の指導者への攻撃は、四人組を手足として使っていた毛沢東氏からも制止されるほど過激であった。
- (注6) 「關於建国以来党的若干歷史問題的決議（歴史決議）」中国政府網1981年6月27日（https://www.gov.cn/test/2008-06/23/content_1024934.htm）。
- (注7) 鄧小平「党和国家領導制度的改革（党と国家の指導制度の改革）」中国改革情報庫ウェブサイト（<http://www.reformdata.org/1980/0818/15396.shtml>）。
- (注8) 小島 [1999]P.80。
- (注9) 総書記は毛沢東時代に一時廃止されたことがあり、1980年に復活した。ただし、党主席廃止前の総書記は党のトップではなく、党の日常業務をつかさどる中央書記処のトップに過ぎなかった。
- (注10) 「中国共産党第十一届中央委員会第五次全体会議公報」中国共産党新聞網1980年2月29日（<https://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65373/4441915.html>）。
- (注11) 「中華人民共和國憲法（1982年施行時）」中国共産党員網（<https://news.12371.cn/2015/03/18/ART11426664689523381.shtml>）。国家主席をはじめ、国家指導者の選出は全国人民代表大会で行われるが、候補の内定は共産党中央委員会の全体会議で行われる（スケジュールについては後述）。
- (注12) 1982年に施行された現行憲法では国家中央軍事委員会を設置し、同委員会が軍を指導するとしている。もっとも、国家中央軍事委員会と党の中央軍事委員会とメンバーは全く同じであり、党でメンバーの異動があれば、国家もタイムラグを経て同じ異動が行われるなど、この二つの中央軍事委員会は事実上一体といえる。
- (注13) 「江澤民請求辞去中共中央軍委主席職務的信」新

- 浪網2004年9月19日 (<https://news.sina.com.cn/c/2004-09-19/18233711441s.shtml>)。
- (注14) 「党政領導幹部職務任期暫行規定 (党政指導幹部職務任期暫定規定)」 中国共産党員網 (<https://news.12371.cn/2015/03/12/ART11426126246992108.shtml>)。
- (注15) 「胡氏が完全引退 「長老支配」 批判を込める」 日本経済新聞2012年11月15日 (https://www.nikkei.com/article/DGXDasGM1501S_V11C12A1EB2000/)。
- (注16) 江沢民氏が民主化運動には強硬姿勢で応じたものの、経済政策面では改革・開放路線に基づく政策を忠実に実施し、改革・開放路線の軌道修正を図ろうとした保守派とは一線を画していたという意味で、「中立的」と表現した。
- (注17) 「中国共産党第十四届中央委员会第四次全体会議公報」中国共産党新聞網1994年9月28日 (<https://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65396/4441763.html>)。
- (注18) 鈴木 [2025]、李 [2024]などが、習近平氏が李克強氏よりも意向投票で多くの支持を得たためと指摘している。なお、李克強氏は胡錦濤氏と同様、中国共産主義青年団出身であったことから、ポスト胡錦濤の最有力候補とみられていた。
- (注19) 毛沢東氏に比べれば少なく、威力も弱かったかもしれないが、1989年の天安門事件の鎮圧指示のような重要局面においては、鄧小平氏の「鶴の一声」が最終決定となった。
- (注20) 「胡錦濤：鄧小平同志誕辰100周年紀念大会上的講話」2004年8月22日中央党史和文献研究院ウェブサイト (<https://www.theorychina.org.cn/c/2024-08-01/1507795.shtml>)。
- (注21) 薄熙来氏は当時、重慶市で毛沢東時代のような政治的迫害や公平性に偏重した経済政策を実施し、一部の市民からの人気は高かった。そのため、解任で最高指導部がまとまるまで時間がかかったと推測される。
- (注22) 「集団指導体制、経済格差…習近平がバイデンに打ち明けた共産党の課題」朝日新聞デジタル2022年5月17日 (https://digital.asahi.com/member_scrapbook/detail.html?aid=ASQ5D4C9LQ48UHBI01Q&cflag=0&psub=1&page=1&limit=20&sort=regtime.asc)。
- (注23) 「周永康氏を逮捕へ 中国、共産党が党籍剝奪 汚職容疑など」日本経済新聞2014年12月6日 (https://www.nikkei.com/article/DGKKASGM05H7T_V01C14A2FF1000/)。
- (注24) 2004年の引き締め政策と地方の反発に関しては、佐々木 [2005]を参照。
- (注25) 桃井 [2023]によると、下放 (都市の若者を農村支援などの目的で農村に送り込む動き) により暮らすことになった農村で、習近平氏は毛沢東語録などを読み、共産党のリーダーと農民が一体となって働くという毛沢東の思想・具体的な指示を実践してきた。この経験を踏まえ、習近平に毛沢東への強い思い入れが生まれ、毛沢東時代の統治への高い評価ともなったと指摘している。
- (注26) オバマ政権下でのアメリカの対中戦略の転換については、佐橋 [2021]P.111～P.125などを参照。
- (注27) 任 [2020] は、習近平政権発足後に実施された中国社会状況総合調査 (CSS) から、貧富の格差、住宅価格の高騰、就職難といった身近な生活問題に対する国民、とくに若者世代の関心の高さ (不満) を指摘した。
- (注28) 注22と同じ。
- (注29) 「習近平等十八届中共中央政治局常委同中外記者見面」中国政府網2012年11月15日 (https://www.gov.cn/ldhd/2012-11/15/content_2266858.htm)。
- (注30) 一方で、総理や全人代常務委員会委員長 (国会議長) などの三選禁止規定は維持された。
- (注31) 「王晨作關於《中華人民共和國憲法修正案 (草案) 》的說明 (摘要)」中国政府網2018年3月6日 (https://www.gov.cn/xinwen/2018-03/06/content_5271523.htm)。この王晨全国人民代表大会常務副委員長兼秘書長 (当時) の憲法修正案説明によると、①共産党規約や憲法に、総書記や中央軍事委員会主席の「三選禁止規定」がないこと、②党内や国民から撤廃賛成の意見が多く寄せられたこと、の2点が撤廃の理由に挙げられた。
- (注32) 鈴木 [2025]P.364。
- (注33) 鈴木 [2025]P.376参照。
- (注34) 「中共中央印發《中国共産党中央委員会工作条例》」中国政府網 (https://www.gov.cn/zhengce/2020-10/12/content_5550656.htm)。集団指導体制下で、政治局会議や政治局常務会議の議題設定権が総書記のみにあるのか、他のメンバーにも付与されているのかはあいまいであった。

2. 統治体制の変化と連動した経済政策決定プロセスの変化

上記のような集団指導体制から一強体制への転換に連動するかたちで、経済政策の決定プロセスも大きく変化することとなった。そこで以下では、習近平政権下で経済政策決定プロセスがどのように変化したのか概観する (図表1)。

図表1 経済政策決定プロセスに関する歴代政権比較

	江沢民・胡錦濤政権	習近平政権
指導体制	集団指導	一強／一極集中体制
経済政策の策定と決定	党中央や中央政府が、地方などの意見を聞き、最終的に中央政治局会議や中央委員会全体会議などで決定	トップダウンで党（中央全面深化改革委員会など）が方針を示し、中央政府、地方政府は執行のみ
政策の軌道修正	首相が一定の役割、総書記が事後承諾	軌道修正が行われるかどうかは総書記の意向次第
	内部での論争・調整を経て、軌道修正へ	トップ（総書記）の意向が絶対視され、総理などによる軌道修正の難易度増す
首相の地位	経済政策においては2トップ	他の政治局常務委員と同格

（資料）各種報道を基に日本総合研究所作成

(1) 経済政策の優先度が低下

まず特筆されるのは、経済政策の優先度が低下したことである。習近平政権が数ある政策項目の中で重視したのは、政治の安定と安全保障であった。2014年、中央国家安全委員会の初会合の際、習近平総書記は、「総体的国家安全観（総体国家安全観）」を提唱した（注35）。総体的国家安全観では、政治、国土、軍事、経済、文化、社会、科学技術、情報、生態系、資源、核、の計11分野の安全を確保するとしているが、最も重視しているのは、最初に言及され、「根本」と位置付けた「政治安全（政治の安定）」であり、「経済」は4番目の位置付けであった（注36）。

こうした序列は足元でも維持されている。2025年5月に中国政府は「新時代の国家安全白書」を発表した（注37）。同白書は、総体的国家安全観をさらに拡充し、政治、国土、軍事、経済、文化、社会、科学技術、サイバー、生態（環境）、資源、核、宇宙、深海、極地、

バイオ、金融、食料、AI、データ、海外利益、の計20分野の中で、最も重視しているのは引き続き「政治安全」であった。対外面では、アメリカで第2次トランプ政権が発足して経済安全保障環境がさらに厳しくなったこと、国内面では、若年失業者の増加、少子化、消費低迷など、社会不安をじゃっ起させかねない問題が深刻化したことなど、内外の潮流変化も、こうした認識を一層強めたと思われる。2022年の第20回共産党大会が示すように、総体的国家安全観に基づく、安全を最重要かつ最優先とする姿勢は、習近平政権の政策プロセスの根幹といえる。

経済環境の変化も、経済政策の優先順位を下げる方向に働いた。とくに大きかったことは、高い経済成長を追求する必要性がかつてより低下したことである。改革・開放路線下で高成長が続いた結果、2010年にGDPで世界第2位の経済大国になったこと、都市部の新規雇用創出には従来8%成長が不可欠（「保八」）とされたが、5%程度の成長で同水準（約

1,200万人)の雇用を創出できるようになったことなどが、その理由に挙げられる。一方で、過剰債務や供給過剰といった高成長路線の弊害が顕在化するようになり、成長スピードを多少落としてでも、こうした弊害を取り除くことが必要となってきた。格差の拡大も、高成長重視の政策見直しを迫る大きな一因に浮上した。

1980年代から江沢民・胡錦濤政権までは、経済が発展すれば、政治の安定もおのずと確保できるというロジックであった。改革・開放路線以降の中国共産党指導部にとって、経済は最優先で対応すべき問題であった。内部で見解の相違は若干あったものの、「発展こそ硬い道理（発展才是硬道理）」という鄧小平氏の言葉に象徴されるように、高成長の持続が貧困からの脱却など、問題を解決するための最善策と位置付けたからである（注38）。文化大革命当時の中国や1980年末～1990年代初頭にかけてのソ連・東欧の崩壊を受け、指導部は経済の停滞こそが国民の不満を高め、共産党一党支配体制の弱体化につながる

との強い危機感を共有していたためと考えられる（図表2）。しかし、総体的国家安全観を掲げる習近平政権下では、政治の安定が最優先に変わり、経済の安全（経済安全保障）は政治の安定のための手段の一つに過ぎなくなった。

(2) 党主導のトップダウン型に転換

次に、経済政策の決定プロセスにおいても、集団指導体制による合議からトップダウン方式に変化したことが指摘できる。習近平総書記のトップダウン方式による決定をサポートするため、プロセスで党主導色が強まった点も大きな変化である。

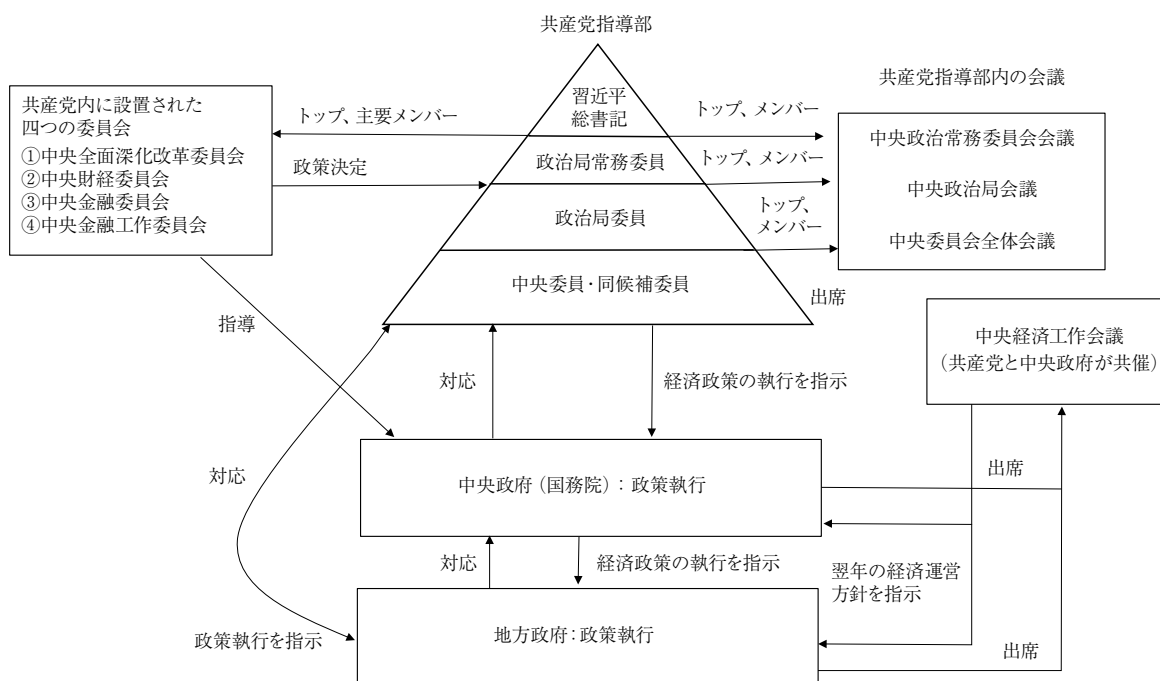
具体例として挙げられるのは、共産党内に、①中央全面深化改革委員会、②中央財經委員会、③中央金融委員会、④中央金融工作委員会、といった四つの委員会を設置したことである（図表3）（注39）。2018年と2023年に発表された党や政府などの組織改革プランによると、これらの委員会が経済分野で「統一的かつ集中的に指導」し、「頂層設計」、すなわ

図表2 国家の最優先目標・国家像に関する歴代政権比較

	江沢民政権	胡錦濤政権	習近平政権
国家の最優先目標	経済発展、社会生活の近代化	同左	強国化と国際的地位の向上による政治的安定
目指すべき国家像	富強、民主、文明の社会主義国家	富強、民主、文明、調和の社会主義現代化国家	富強、民主、文明、調和の社会主義現代化強国

(注) 現代化は、日本語で近代化に相当。
(資料) 鈴木 [2025] を基に日本総合研究所作成

図表3 習近平政権の経済政策決定プロセス



(資料) 中国共産党新聞網などを基に日本総合研究所作成

ち、習近平総書記を中心とする最高指導者層による党および国家の重要政策の決定、政策調整に関する責任を負うと明記した(注40)。①と②には習近平総書記自身が、③は習近平氏の側近の一人である李強政治局常務委員(兼総理)がトップに就任し、④は同じく側近の一人で経済分野の対外交渉の責任者となった何立峰政治局委員(兼副総理)が陣頭指揮を執ることになった。

この体制下における決定プロセスでは、まず委員会が経済関連の重要問題を検討し、政

策方針を決定する。その後、中央委員会などの党の意思決定機関が方針を採択し、必要があれば全人代での法制化を経て、国家発展改革委員会や財政部、中国人民銀行といった政府の所管部門が経済政策を実施するといった流れで進む(注41)。実際、2025年の「反内巻(過剰生産、過当競争などの是正による製造業強化策の総称)」は、習近平総書記の発言(3月)を受け、7月1日の中央財經委員会で検討し、方針を決定したうえで、同月末の中央政治局会議で採択された。

その結果、経済政策決定プロセスにおける国務院（中央政府）の地位は低下した（注42）。これは、2023年の「国務院工作規則」の改正ではっきりと示されることとなった（注43）。改正前、中央政府の最高意思決定機関である国務院常務会議の役割は、「国務院の業務の内、重要事項の討論・決定」であった。しかし改正後は「党中央に判断を仰ぐ重要事項の討論」が同会議の役割と規定された。中央政府はもともと経済政策に限れば一定の決定権を有していた。重要事項の決定は総じて経済政策の決定を意味する。江沢民・胡錦濤政権時代の金融政策を例に挙げると、政府は金融改革・重要政策方針の決定や調整に一定程度の裁量権を有し、その下で中国人民銀行と1990年代後半以降設立された金融当局（銀行、証券などの監督部門）が政策の執行を分担していた。したがって、国務院工作規則が改正された2023年以降、中央政府は経済政策を自分たちの裁量で決められなくなったと解釈できよう。

中央政府のみならず、経済政策の決定プロセスにおける総理の地位低下も指摘できる。特筆すべきは、翌年の経済運営方針を決める中央経済工作会议での扱いの変化である。従来、同会議は中国共産党中央委員会と中央政府の共同開催という性格を帯びていたため、同会議での総書記の演説と総理の演説は対等の扱いであった。しかし、習近平政権3期目に入ると、李強総理の演説は「習近平総書記

の重要演説を執行貫徹」するためと明記され、総書記の意向・方針を執行する役割に変わってしまった（注44）。総理の地位低下を示す事例はほかにもみられる。従来、経済政策の策定に関する作業グループ（小組）を共産党指導部内に設置する場合、ナンバー1に総書記が就き、ナンバー2は総理が就いた。しかし現在、中央全面深化改革委員会など、経済政策の決定プロセスで重要な役割を果たす党内委員会では、ナンバー2は総理一人ではなく、複数の政治局常務委員が就くケースも増えてきた。総理の地位が、他の政治局常務委員と同列にまで下がったとみることができ

(注35) 「習近平主持召開中央国家安全委員會第一次會議 強調 堅持總體國家安全觀 走中國特色國家安全道路」 共産黨員網2014年4月15日 (<https://news.12371.cn/2014/04/15/VIDE1397562602078438.shtml>)。なお、1990年代半ばに、ソ連・東欧の崩壊などの厳しい国際環境に対応するため、中国は「新安全保障観（新安全観）」を提唱したが、これは主に外交に関するものであり、内外のリスクを包括的な視点でみていない点で総体的国家安全観とは大きく異なる。

(注36) 習近平総書記の演説内容から、「政治安全」は、共産党による安定的な国家統治を意味している。

(注37) 「新時代的中國國家安全」 中国政府網2025年5月12日 (https://www.gov.cn/zhengce/202505/content_7023405.htm)。

(注38) 「發展こそ硬い道理」は、鄧小平氏が1992年に中国南部を視察（南巡講話）した際の発言である。発言の趣旨は、安定に留意しつつも、成長加速という最も重要な経済政策を行うよう、中央や地方の指導者に呼びかけるものであった。この発言が効を奏し、改革・開放の再加速と経済の高成長がもたらされた。

(注39) 中央全面深化改革委員会と中央財經委員会は「小組」と呼ばれ、第1次習近平政権の政策決定に対して一定の影響力を持っていた。ただし、政策決定プロセスにより大きな影響力を行使するようになったのは、2018年の「党と国家の改革深化プラン」で委員会に改称された後である。

(注40) 「中共中央印發<深化党和国家機構改革方案（党と

国家の改革深化プラン) >」中国政府網2018年3月21日。(https://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1)、「中共中央 國務院印發<党和国家機構改革方案>」中国政府網2023年3月16日 (https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5748649.htm)。

(注41) 桃井 [2023]P.77参照。

(注42) 地方政府は、前述した中央全面深化改革委員会などに高官が原則出席できないため、経済政策決定プロセスへの影響力はほぼ皆無といえる。

(注43) 「國務院關於印發<國務院工作規則>的通知 国發 [2023] 7号」中国政府網2023年3月24日 (https://www.gov.cn/zhengce/content/2023-03/24/content_5748128.htm)、桃井 [2023] P. 81~ 86。

(注44) 「中央經濟工作會議在北京舉行 習近平發表重要講話」中国政府網2024年12月12日 (https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202412/content_6992258.htm)。

3. 経済政策における歴代政権との違い

一強体制の下、習近平政権は具体的にどのような経済政策を決定し、実行してきたのか。以下では、①中長期的な経済改革プランの策定、②短期の景気対策、③産業政策、④金融政策、の4分野を取り上げ、江沢民・胡錦濤政権と比較しながら、習近平政権の経済政策、およびその決定プロセスの具体的な特徴を浮き彫りにする。

(1) 中長期的な経済改革プランの策定

まず、習近平政権3期目を例に、中長期的な経済改革プランの策定過程をみてみよう(注45)。2023年11月、習近平総書記をリーダー、王滬寧氏、蔡奇氏、丁薛祥氏、3人の政治局常務委員をサブリーダーとする起草グループが立ち上げられた。このグループは起

草に際して、プランに盛り込むテーマを地方や省庁、一部の国民にヒアリングした。そして、グループ内での検討とともに、中央政治局常務委員会会議を3回、中央政治局会議を2回開催し、これらの会議で文案の修正などを行ったうえで、決定稿を完成させた。決定稿ができあがった2024年の5月には、党の長老や有識者らにコメントを求めている。そして、2024年7月の第20期中央委員会第3回全体会議において、習近平総書記がこの決定稿を説明し、審議を経て、経済改革プランは採択された。

起草グループの組成や政治局常務委員会会議での修正など、江沢民・胡錦濤政権と同様の策定過程を経ているようにみえるが、中央委員会全体会議で採択する時期が江沢民・胡錦濤政権よりも後ずれしている点が重要である。

1990年代以降、共産党の中央委員会全体会議は、5年間のメンバー任期中に会議を7回開催するスケジュールが慣例化し、会議の主要議題や開催時期もおおむね決まっていた(図表4)(注46)。党大会終了の翌日に1回目の全体会議(一中全会)が開催され、総書記をはじめ党の最高指導部を選出する。党大会の翌年3月の全人代(国会に相当)では、国家主席や首相といった国家指導者が選出される。その直前に、二中全会が開催され、国家主席などの人事を内定させる。そして、3回目の全体会議、すなわち三中全会で中長期

図表4 中央委員会全体会議の開催回数と主な議題

	主な議題
一中全会	総書記などの指導部の選出
二中全会	国家主席や総理など、国家指導者の内定
三中全会	経済改革プランの審議と採択
四中全会	重要政策の審議と採択
五中全会	5カ年計画草案の審議と採択
六中全会	組織の強化など、党活動に関する方針の決定
七中全会	党大会の招集日や議題等の決定

(注1) ○中全会は、中央委員会第○回全体会議の略称。
(注2) 主な議題には、1990年代以降慣例化したものを掲載。
(資料) 中国共産党新聞網を基に日本総合研究所作成

の経済改革プランが示される。

江沢民・胡錦濤政権では慣例通り、党大会の翌年に中央委員会全体会議を開催し、経済改革プランを提示していた。習近平政権も1期目は慣例に沿って、第18回党大会の翌年(2013年)に経済改革プランを提示し、採択に至っている。ところが、2期目は第19回党大会から2年後の2019年10月の四中全会で経済改革プランが採択された。そして、3期目は前述の通り、2024年7月の三中全会で採択されたが、これは第20回党大会から2年ほど経過している(注47)。

このように、習近平政権は一強体制を確立し、迅速な決断が可能になったはずなのに、経済改革プランの採択は集団指導体制時よりもむしろ遅くなっている。その理由として、権限集中の負の側面が挙げられる。

一強体制後に大きく変わったのは、経済分野における総書記と総理の関係である。江沢

民・胡錦濤政権では、経済政策の決定と執行において、総理にある程度の裁量権が付与されていた。そのため、江沢民時代の朱鎔基氏、胡錦濤時代の温家宝氏といった当時の総理は、大胆な改革や経済政策の転換をある程度自身の判断において実行することが可能であった。ところが、習近平政権では、これまで指摘したように、経済政策における総理の権限が縮小され、単なる執行役に過ぎなくなった。経済分野は、それまでの総書記と総理のある種の分業体制から転換し、習近平総書記がすべて一人で決定する体制になった。

その結果、政治問題などへの対応を優先し、緊急性が低いと判断された経済問題を後回しにする事態が増えるようになった。例えば、2期目の習近平政権では、2018年1月の二中全会で国家主席の「三選禁止」などを盛り込んだ原案を採択した。結果、国家指導者の内定を行う中央委員会全体会議は全人代直前の2月末に開催がずれ込んだ。その後も、内政・外交で対応を急ぐべき問題に相次いで直面したため、習近平総書記は、経済政策の中でも緊急性の低い中長期の経済改革プランの策定を後回しにし、このプランを採択するための中央委員会全体会議の開催も遅らせたと推測される(注48)。

(2) 短期の景気対策

短期の景気対策でも、判断の遅れが目につくようになった。2024年半ばの景気減速時の

対応は、その典型例として挙げるができるだろう。当時、1～3月期と比べて4～6月期の成長率が鈍化したことから、7月末の中央政治局会議で大規模な景気刺激策を打ち出すと期待されていた（注49）。ところが、2024年7月の中央政治局会議では、経済情勢は厳しいとの認識は示されたものの、打ち出された対策は景気を浮揚させるには規模が小さすぎた（注50）。関係省庁が追加の景気対策を積極的に打ち出すようになったのは、習近平総書記が9月の地方視察の際に、年間の経済成長目標を達成するよう指示を下してからであった（注51）。

政権全体が景気対策に慎重だった背景には、大規模な景気対策に対し、習近平総書記が消極的な態度だったことが挙げられる。胡錦濤政権時代、リーマン・ショック後に実施された4兆元景気対策は中国経済の急回復をもたらす一方、地方政府や企業の債務の増大につながるなど、マイナス面も多かった。これを教訓とし、習近平総書記は「大規模な景気刺激策の回避」や「過度な投資依存型成長モデルからの転換」を自らの実績と考えている（注52）。そのため、社会の安定を維持するために景気対策の実施が不可欠と習近平総書記が判断を変えるまで、党・政府は追加策をほとんど出すことができなかった。

2023年の中央経済工作会議で「中国経済光明論」（中国経済に対するネガティブな情報を封じ込める一方、ポジティブな情報を活発

に宣伝することで国民の先行き懸念を払拭し、内需を喚起する）の宣伝強化を掲げたことも、関係省庁が追加の景気対策に対してちゅうちょした一因になった可能性がある（注53）。習近平総書記は、中国経済の地力や将来性に対して基本的には強気なスタンスである。それにもかかわらず、景気対策を慌てて打ち出せば、中国経済に対する先行き懸念を政府自らが宣言することになり、習近平総書記の判断に反することになってしまうからである。

一方、江沢民・胡錦濤政権は、大規模な景気対策を積極的に実施し、経済の浮揚を図ることにちゅうちょしなかった。最も象徴的な事例が前述した4兆元景気対策である。2008年当時、政府は経済の過熱を受け、引き締め政策を年初から講じていた。しかし、リーマン・ショックにより、内外経済の落ち込みが顕在化すると、方針を大転換した。同年11月5日、国務院常務会議で、4兆元規模の景気対策を決定した。中央政府のこの方針に、国家発展改革委員会などの関係省庁や地方政府が直ちに呼応し、具体策が始動した（注54）。これに対し、共産党は年末の中央経済工作会議で、2009年も景気対策で経済を下支えするという中央政府の方針を追認したに過ぎない（注55）。結果、党ではなく政府主導で投資プロジェクトなどが矢継ぎ早に実行された。換言すれば、4兆元景気刺激策の実施は当時において、中央政府の判断が共産党の経済政策

の方針を変えることも可能だった事実を示している。

(3) 産業政策

産業政策でも、習近平総書記の強い意向が反映され、自身をトップとする共産党が企業（業界）や地方をコントロールするための強力な措置を打ち出すようになった。

①不動産

バブル化が問題視されていた不動産業界に対しては、2016年12月の中央経済工作会议で「住宅は住むためのものであり、投機するためのものではない（房子是用来住的、不是用来炒的）」と指摘し、投機抑制を明確に打ち出した（注56）。習近平総書記は同会議で不動産投機ブームに伴う経済・社会不均衡是正を指示するなど、この方針決定に大きく関与している（注57）。この背景には、価格高騰で若者などの住宅購入が困難になるなど、国民の生活不安を増大するリスクが高まったことが挙げられる。

同会議の後、住宅投機の抑制方針を繰り返し指示したにもかかわらず、投機目的の住宅売買と価格高騰に歯止めがかからなかったため、習近平政権は投機抑制姿勢を一段と強めた。業者や金融機関などに対しては、2020年後半から2021年年初にかけて、①「三つのレッドライン（三道紅線）」に基づくデベロッパーの借り入れ抑制、②銀行の不動産融資（デベ

ロッパー向けと、個人向けの住宅ローン）に対する総量規制、といった二つの引き締め策を実施した（注58）。その結果、不動産市場の過熱は一気に沈静化したものの、引き締め策の効果が想定以上に強すぎて住宅購入マインドの急激な冷え込みをもたらし、現在に至る不動産不況に陥った。

不動産バブルに関連して、地方政府に対しても、習近平政権は厳しい態度で臨むようになった。従来、地方政府による経済運営に関しては「黙認」という姿勢が基本であった。そのため、不動産開発やインフラ整備のための地方政府系の投資・事業会社であるLGFV（Local Government Financing Vehicle. 地方政府融資平台）の大規模な資金調達の問題になったときでも、LGFVの債務処理や業態転換などは地方任せにしてきた（注59）。しかしその後、一強体制を確立する中で、地方政府に対するコントロールも強化するようになった。習近平政権はLGFVの債務問題に関して、2023年7月の中央政治局会議、2024年7月の三中全会での決定を経て、共産党指導部主導の処理方針を打ち出した（注60）。この方針に従うかたちで、地方政府は、①LGFV債務の地方政府債務への繰り入れ（注61）、②LGFVは事業会社に転換し、資金調達機能は地方政府に移管、の2項目に取り組むことになった。

江沢民・胡錦濤政権期までは、地方政府に経済政策の裁量権を与えていたため、党の方

針を逸脱しなければ、地方政府はある程度自由に不動産政策を決めることが可能であった。そのため地方政府は、中央政府から不動産市場の過熱抑制方針が出されても面従腹背で応じ、独自の喚起策を打ち出すケースも少なくなかった。このように、江沢民・胡錦濤政権の不動産政策の決定プロセスは、基本的に地方政府任せであり、地方政府の行動をコントロールしきれなかったといえる。

②製造業

製造業強化策も、不動産と同様、習近平総書記の提案で方針が打ち出されるようになり、江沢民・胡錦濤政権に比べ、トップの意向が政策決定プロセスで強く反映されている。その典型的なケースとして、「新質生産力」が挙げられる（注62）。

新質生産力は、習近平総書記が2023年9月の黒龍江省を視察時に提唱した製造業振興方針である（注63）。この提案を受け、同年12月に開催された中央経済工作会議では、新質生産力の推進は、2024年に取り組むべき九つの重点課題の筆頭に掲げられた（注64）。

2024年に入ると、新質生産力の推進に向けた動きが本格化する。1月に中央政治局の集団学習会が開催され、習近平総書記が他の政治局（常務）委員に、科学技術イノベーションを通じた新質生産力の推進加速など、取り組みの方向性などを説明し、指示の徹底を図った（注65）。続く3月の全人代では、「新

質生産力の発展加速」を2024年の10項目の主要業務の筆頭項目に位置付けた政府活動報告が採択された（注66）。採択後、政府は、①EVなどの耐久消費財の買い替えおよび大規模な設備更新に対する補助金制度の導入、②政府系ファンドによる半導体メーカーへの出資、といった具体的な政策措置を相次いで実施している（注67）。このように、製造業強化策においても、習近平総書記が先導するかたちで政策の方向性が形成されるようになった。

地方に対するコントロール強化も、不動産と同様、製造業強化策でみられた特徴である。江沢民・胡錦濤政権時には、党大会や5カ年計画で盛り込まれた製造業強化策において、総書記の個人的な意向はほとんど反映されなかった。総書記は、中国政府や共産党の最高幹部、専門家などの意見・要望を合議で集約した産業政策の一部として、総花的な製造業振興策を示すに過ぎなかった。そのため地方政府は、地元経済の発展に資する製造業振興策の執行を優先しがちであり、中央の方針に従わないことも多々あった。

習近平総書記は、こうした地方独自の製造業振興策を問題視し、中央がコントロールするかたちの政策決定プロセスに組み替えようとしている。例えば、近年取り組み始めた「反内卷」政策の実施に当たっては、各地方がバラバラな政策を実施する状況から、中央あるいはトップが一国全体の発展に向けた方針を

打ち出し、地方がこれに基づく具体策を講じて「全国統一市場」への移行を目指すようになった（注68）。一強体制の下、地方がトップ（中央）の意向・指示に忠実に沿った製造業強化策を実行するプロセスが構築されつつある。

(4) 金融政策

金融政策の決定プロセスは、習近平政権が3期目に入った2023年に大きな転換を果たした。従来、金融政策は国務院（中央政府）に一定の独立性が与えられていた。例えば、1995年に制定された中国人民銀行法の第5条では、中国人民銀行（中央銀行）が貨幣供給量や金利などの重要政策を決定し、実施できると規定した（注69）。さらに同条は、中国人民銀行が政策を決定する際には国務院への事前の報告と承認が必要と明記した。金融機関の監督については、中国人民銀行と複数の監督官庁（1990年代末以降順次設置され、統廃合を経て、現在は国家金融監督管理総局と中国証券監督管理委員会の2官庁）が共同で実施した。

習近平政権も2期目までは従来と同様、中央政府が金融政策の決定で一定の独立性を与えられ、重要な役割を担った。むしろ、1期目の金融監管協調部際聯席会議、2期目の国務院金融安定発展委員会と、金融政策に関する調整機関を国務院に設けるなど、従来よりも中央政府の役割を強化する面もみられた。

ところが、3期目に入り、総体的国家安全

観に基づき、金融システム全体の安定を重視する習近平総書記の意向を反映した政策方針を、党主導で決定するかたちに改められた。この転換は、組織面の組み替え、人事制度の2ルートから実施された。

まず、組織面では、2. で触れたように、共産党内に中央金融委員会と中央金融工作委員会が設置された。

中央金融委員会は、「統一かつ集中的に指導する」金融政策を行うための組織と規定された（注70）。一方、中央金融工作委員会は、中国人民銀行をはじめとする金融当局内などにある党組織を通じて、腐敗の取り締まりなどの「監督を行う」組織と規定された。この二つの委員会が金融政策の方向性を決めることになったため、中国人民銀行などの金融当局は、両委員会の指導・監督を受けて政策を執行する下部機関に転化した。実際、よりよい安全保障環境の整備に向け、金融システム全体の安定維持を最優先に取り組みむことなど、習近平総書記の金融政策に対する意向は同年10月の中央金融工作会議で示されている（注71）。そして、両委員会は本格始動に当たり、習近平氏の意向を指針に、金融当局などに対して政策を指導するとしている（注72）。このように、2023年以降は、党の組織（委員会）を金融当局の上位に位置付ける関係が構築され、総書記の意向が金融政策決定に反映されるようになった。

人事面では、中国人民銀行行長（中央銀行

図表5 江沢民政権以降の歴代中国人民銀行行長（中央銀行総裁、敬称略）

	李貴鮮	朱鎔基	戴相龍	周小川	易綱	潘功勝
在職期間	1988～93年	1993～95年	1995～2002年	2002～18年	2018～23年	2023年～
前職	安徽省共産党 委員会書記	副総理	交通銀行 ゼネラル マネジャー	中国証券 監督管理委員会 主席	中国人民銀行 副総裁	中国人民銀行 副総裁
党内序列	中央委員	政治局 常務委員	中央委員	中央委員	2017～22年は中央 候補委員（中央委 員より序列が低い）	党員
その他	退任後は、 国務委員 （副首相に次ぐ ポスト）	副総理と兼務	退任後は、 天津市長	2012年に中央委員 から引退後、中国 人民政治協商会議 副主席（国家指導 者級の待遇）とし て中国人民銀行行 長を18年まで在任	中国人民銀行内の 党委員会のトップ を兼務できず	5年ぶりに、人民 銀行総裁と同行内 党委員会のトップ が同一人物に

（注）易綱中国人民銀行行長時代の同行内党委員会のトップ（郭樹清氏）は中央委員。
（資料）各種報道を基に日本総合研究所作成

総裁）の影響力が大きく低下した（図表5）。

江沢民・胡錦濤政権では、中国人民銀行行長は経済や金融に精通し、党内序列の高い人物が就任していた。胡錦濤政権初期の2003年から2018年まで中国人民銀行行長であった周小川氏の場合、2002年から党の中央委員、2013年に中国人民政治協商会議副主席（中国では、国家指導者として扱われ、現役あるいは元中央委員が就任するポスト）に就任したうえで、中国人民銀行のトップを兼務した。

しかし、2018年に、周小川氏の後継で中国人民銀行行長に就任した易綱氏は中央委員より下の中央候補委員、2023年に就任した潘功勝氏は党員と、2期目の習近平政権以降は経済や金融には精通しているものの、党内序列の低い人物が任命されるようになった。共産

党がすべてを指導する中国において、党内序列の低さは、政策意思決定プロセスに与える影響力の低下に直結する。例えば、中央委員会全体会議に中央委員、中央候補委員は「出席」し、会議の採択に参加できるが、一般党員は中央委員会全体会議に「列席」、すなわちオブザーバー参加にとどまる。つまり、決定を傍観するだけの立場なのである。中国人民銀行行長の党内での影響力が小さくなったことは、金融当局による金融政策の決定権が弱くなったことを意味する。

（注45）「習近平：關於《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中国式現代化的決定》的說明」中国政府網（https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202408/content_6968537.htm）。

（注46）共産党の規約では、中央委員会全体会議は少なくとも年に1回は開催しなくてはならない。

（注47）「中共中央關於進一步全面深化改革 推進中国式現代化的決定」中国政府網2024年7月21日（<https://>

- www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm)。
- (注48) 中央委員会全体会議を招集するのは中央政治局だが、政治局会議を招集するのは総書記である。
- (注49) 4月、7月の中央政治局会議は、直近の経済情勢と当面の対応が議論され、景気対策の追加などの調整を図ることが多い。
- (注50) 「分析研究当前经济形势和经济工作 审议《整治形式主义为基层减负若干规定》」中国共产党委新聞網2024年7月31日 (<https://cpc.people.com.cn/n1/2024/0731/c64094-40289320.html>)。
- (注51) 「習近平主持召開全面推動黃河流域生態保護和高質量發展座談會強調：以進一步全面深化改革為動力 開創黃河流域生態保護和高質量發展新局面」中國政府網2024年9月12日 (https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202409/content_6974190.htm)。
- (注52) 「以新發展理念引領經濟新常態推進中國經濟平穩健康可持續發展——訪國家發展改革委黨組書記、主任何立峰」國家發展改革委員會ウェブサイト (https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/xwfb/201708/t20170819_954622.html)。習近平総書記の側近である何立峰國家發展改革委員會主任(当時)が2017年8月ごろ示唆し、その発言が同委員会のウェブサイトに掲載。
- (注53) 「中央經濟工作會議在北京舉行 習近平發表重要講話」中國政府網2023年12月12日 (https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6919834.htm)。
- (注54) 「溫家宝主持召開國務院常務會議 研究部署進一步擴大內需促進經濟平穩較快增長的十項措施」經濟參考報ウェブサイト2008年11月9日 (https://www.jjckb.cn/zhuanti/2008-11/09/content_127301.htm)。
- (注55) 「中央經濟工作會議落幕 提出明年經濟工作任務」新浪網2008年12月10日 (<https://finance.sina.com.cn/g/20081210/18465618434.shtml>)。
- (注56) 「中央經濟工作會議在北京舉行 習近平李克強作重要講話」中國政府網2016年12月16日 (https://www.gov.cn/xinwen/2016-12/16/content_5149018.htm)。
- (注57) 習 [2025]P.199。
- (注58) 三つのレッドラインとは、①総資産に対する負債(前受け金を除く)の比率が70%以下、②自己資本に対する純負債(有利子負債-現・預金)の比率が100%以下、③短期負債を上回る額の現金を保有、の3項目の達成状況により、企業の有利子負債(借入れ)をどこまで増やせるかの上限が設定される仕組みである。3項目とも未達成の場合は借入れを増やせず、不動産開発企業は債務削減に取り組まざるを得なくなるという厳しい内容であった。「2021年房地產十箇關鍵詞：從“三道紅線”到“良性循環”」澎湃新聞(地場のオンラインニュース)ウェブサイト2021年12月31日 (https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_16095097)、「中國人民銀行 中國銀行保險監督管理委員會關於建立銀行業金融機構房地產貸款集中度管理制度的通知(銀發[2020]322号)」中國政府網 (https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-01/01/content_5576085.htm)。
- (注59) LGFVについては、三浦 [2023]などを参照されたい。
- (注60) 「分析研究当前经济形势和经济工作」中国共产党委新聞網2023年7月25日 (<http://cpc.people.com.cn/n1/2023/0725/c64094-40042816.html>)。
- (注61) 繰り入れのため、地方政府は特別債を発行し、これまで地方政府に代わって資金調達を行ってきたLGFVの債務を、地方政府の債務として計上する措置を講じた。
- (注62) 新質生産力の詳細な内容と展開については、三浦 [2025]などを参照されたい。
- (注63) 「習近平在黒龍江考察時強調 牢牢把握在國家發展大局中的戰略定位 奮力開創黒龍江高質量發展新局面」中国共产党委新聞網2023年9月9日 (<http://cpc.people.com.cn/n1/2023/0909/c64094-40073774.html>)。
- (注64) 注53と同じ。
- (注65) 習 [2025]P.515~518。
- (注66) 「政府工作報告(政府活動報告)」中國政府網2024年3月12日 (https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6939153.htm)。
- (注67) 「國務院關於印發《推動大規模設備更新和消費品以旧換新行動方案》的通知(国發[2024]7号)」中國政府網2024年3月13日 (https://www.gov.cn/zhengce/content/202403/content_6939232.htm)。
- (注68) 「中共中央 國務院關於加快建設全國統一大市場的意見」中國政府網2022年4月10日 (https://www.gov.cn/zhengce/2022-04/10/content_5684385.htm)。
- (注69) 「中華人民共和國中國人民銀行法」中國人民銀行ウェブサイト (<https://camllac.pbc.gov.cn/fxqzhongxin/3558093/3558113/3557487/index.html>)。
- (注70) 中央金融委員會は、金融政策の調整機能を國務院金融安定發展委員會(2023年廃止)から引き継いだ。引き継いだ調整機能を担当するため、中央金融委員會内には弁公室(事務局)が設置され、そのトップには何立峰政治局委員(兼副総理)が就任した。
- (注71) 「中央金融工作會議在北京舉行 習近平李強作重要講話」中國政府網2023年10月31日 (https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202310/content_6912992.htm)。閔根 [2024] は、中央金融工作會議は、中央政府が5年に1度のペースで開催していた全国金融工作會議に代わるものである。名称の変更は、金融政策の重要方針を今後決定するのが國務院ではなく、共産党であることを示す狙いがあったと指摘した。
- (注72) 「李強主持召開中央金融委員會會議 深入學習貫徹習近平總書記在中央金融工作會議上的重要講話精神 審議推動金融高質量發展相關重點任務分工方案」新華網2023年11月20日 (http://www.news.cn/politics/leaders/2023-11/20/c_1129984856.htm)。

4. 習近平政権の経済政策決定プロセスに対する評価

経済政策決定プロセスをトップダウン方式に転換したことにより、中国経済にはどのようなプラス面があったのか。あるいは転換によってどのような問題点に直面することになったのか。これまでの分析を踏まえて考察する。

(1) 大胆な政策転換や地方の制御が可能に

まず、トップダウン方式かつ党主導の経済政策決定プロセスには、①政策の大胆な転換、②地方政府のコントロール強化、という二つのプラス面がある。

もともと集団指導体制のデメリットとして認識されていた、大胆な政策変更が難しいという状況からは完全に脱することができた。その代表例として挙げられるのは、不動産分野における厳しい引き締め策の導入である。江沢民・胡錦濤政権では、不動産市場での活発な取引が経済成長のエンジンとして不可欠な条件と考える幹部が指導部内に多く、それを損ねるような措置の実施に踏み切れなかった。しかし、習近平政権は、経済政策の優先順位を低下させたこと、トップダウン方式の意思決定に変えたことが相まって、デベロッパーの借り入れ抑制、銀行の不動産融資に対する総量規制など、不動産業者や金融機関に対して思い切った抑制策を実行することがで

きた。これは、経済政策決定プロセスをトップダウン方式に変えたからこそなし得たものである。政策の軌道修正も大胆になった。例えばゼロコロナ政策では、経済・社会へのダメージが大きく、国民の不満が爆発しかねないと判断した途端、習近平政権は一気にゼロコロナ政策を解除した。2024年秋の景気対策も、習近平氏が経済だけでなく、政治的な安定などを損ねる恐れがあり実施が必要と判断するや否や、9月末の中央政治局会議で慎重姿勢からの転換を打ち出すとともに、矢継ぎ早に様々な需要喚起策を講じた（注73）。

地方政府のコントロール強化も成果の一つと考えられる。江沢民・胡錦濤政権下では、地方が中央の指示に従わず、あるいは面従腹背の態度を取りつつ、独自の施策の執行を優先することが多々あった。それが、無秩序な不動産開発や過剰生産問題を引き起こし、国全体の経済運営にもマイナスの影響を及ぼすことになった。しかし習近平政権下では、「反内巻」政策やLGFVの債務問題（説明は、注61参照）などでみられるように、中央からの強力な指導の下、地方の独走に一定の歯止めをかけることができるようになった。これは産業政策の推進という点でもプラスになる。

(2) 総体的国家安全観に直結しない経済政策の実行ペースは鈍化

その一方、三つの問題が生じるようになった。

一つ目は、総体的国家安全観に直結しない経済政策の優先順位が後回しにされ、経済運営方針を迅速に示すことが難しくなったことである。中長期の経済改革プランの採択の遅れは、その典型例に挙げられる。過度な権限集中に伴い習近平氏の仕事量が増加するなか、政治的な安定や安全保障環境の確保といった総体的国家安全観に直結しない経済政策の決定ペースは合議制をとっていた江沢民・胡錦濤時代よりむしろ遅れがちになったと考えられる。

二つ目は、総体的国家安全観を脅かすような事態となるまで、習近平氏の意向に沿わない内容の政策決定や軌道修正が困難になったことである。この代表例としては、2024年の景気対策を挙げられる。当初、習近平氏は大規模な景気対策に対して消極的であった。このことを党や政府がそん度したため、習近平氏の意向と異なる意見も出ず、景気対策は当初小規模にとどまった（注74）。その結果、大胆な景気対策が打ち出されるまでには、景気の悪化が総体的国家安全観を脅かすのではないかという、習近平総書記の「心変わり」を待つ必要があった。

三つ目は、習近平総書記の指示が拡大解釈され、時に習近平政権が想定しなかった混乱が生じていることである。この例としては、2025年5月、習近平政権が党や政府幹部の腐敗対策の一環で宴席や会食を抑制する「儉約令」を強化したことが挙げられる。会食等の

全面禁止と解釈され、レストランなどの売り上げが急減速し、消費低迷に拍車をかける要因にもなった（注75）。習近平政権は慌てて、全面禁止ではなく、適度な会食は行ってよいなどと、メディアを通じて沈静化を図ったものの、その影響はなお残存している（注76）。一強体制が盤石になったいま、習近平政権が発動する政策の適切なコントロールがむしろ困難になるという皮肉な結果につながっている。

(注73) 「分析研究当前経済形勢和経済工作」中国共産党新聞網2024年9月27日 (<https://cpc.people.com.cn/n1/2024/0927/c64094-40329327.html>)。

(注74) 例えば、中央政治局は、2017年10月に「中共中央政治局の党中央による集中統一指導の強化と擁護に関する若干の規定」を採択した。この規定によると、中央政治局のメンバーは年1回、いかに自分が習近平氏の指示通りに職務を遂行したかなど、習近平総書記に書面で報告することになった（桃井 [2023] P.112～115など）。

(注75) 「中共中央 國務院印發党政機関励行節約反对浪費条例（儉約令）」中国政府網2025年5月18日 (https://www.gov.cn/zhengce/202505/content_7024130.htm)。

(注76) 「人民網評：禁止違規喫喝，不是喫喝都違規」人民網ウェブサイト2025年6月17日 (<http://opinion.people.com.cn/n1/2025/0617/c223228-40502761.html>)。

おわりに

最後に、本稿での分析を踏まえ、習近平政権下で党主導かつトップダウン型に転換した経済政策決定プロセスが今後どうなるのかについて展望したい。

習近平政権は、総体的国家安全観を掲げ、政治の安定を最優先事項とする姿勢を鮮明にしている。国際情勢の変化を踏まえ、対外面でも安全保障の確保を一段と重視するように

なっている。これらを勘案すると、習近平政権は、トップダウンで大胆な政策転換を徹底することができる今のやり方が最適の手法と考えているとみられる。この推測が正しければ、習近平氏がトップの座を占める限り、経済面でも党主導かつ習近平氏の個人的意向を反映した政策決定プロセスが続く公算が大きい。江沢民・胡錦濤政権のような合議制への回帰は、大胆な政策転換が困難なうえ、トップの意向を反映しにくいため起こりそうにない。むしろ、党主導型でトップダウン型の決定プロセスを強化する動きが一段と加速するであろう。

習近平政権下での経済政策の優先順位低下、そして政治的安定をはじめとする安全(保障)を最も重視する姿勢の鮮明化を受け、わが国および日本企業はどのような対応が求められるのであろうか。本稿の分析から得られるインプリケーションは、以下の2点である。

第1に、「想定外」を前提とした対応策の策定である。習近平一強体制の下、経済問題の優先度が低下したため、西側諸国の常識では思いもよらない政策決定が下されるケースが増えている。例えば、安全保障上の理由から、企業のビジネス活動に支障をきたす恐れのある規制がいくつか導入され、それが強化されつつある。また、2024年のような景気減速の強まりに対し、とくに中国国外のエコノミストは迅速かつ大胆な景気刺激策が必要との見方が大勢であったが、習近平政権は景気

対策の実施をあえて控えているような姿勢を示した。こうした事例は決して例外的なものではなく、トップである習近平氏の判断に依存する限り、大方の想定外の政策は今後も頻発する可能性が高い。そのため、中国ビジネスを展開する企業は、想定外の政策を除外することなく、様々なりスクシナリオを用意しておく必要がある。

第2に、習近平総書記個人の発言に対する定点観測の強化である。わが国などでは、政策は政府が決定するという考えが定着している。一方、中国は共産党一党支配の国家であり、共産党は政府や議会、企業を指導する立場にある。しかも、習近平政権下で、中央財經委員会などの党組織が経済政策プロセスで重要な役割を果たすようになるにつれ、総理をはじめとする政府の地位は低下し、執行役に過ぎなくなった。あらゆる分野に対する共産党の指導も、宣伝活動とセットで強化されている(注77)。こうした実情を踏まえると、政策を決定するのは共産党という認識に基づき、共産党の主要会議における習近平総書記の発言を公式報道等で丹念に追跡する必要性が高まっている。そうした取り組みを地道に積み重ねることが、党関係者との人脈形成や日本側の官民連携強化といった現実的な対中戦略の構築につながると考えられる。

(注77) 「“党政軍民学, 東西南北中, 党是領導一切的”——“十箇明確” 彰顯馬克思主義中国化新飛躍述評之一」 人民網2022年2月14日 (<https://dangjian.people.com.cn/n1/2022/0214/c117092-32351226.html>)。

参考文献

(日本語)

1. 加茂具樹 [2015]. 「政策決定と政策過程」高橋伸夫編著『現代中国政治研究ハンドブック』慶應義塾大学出版会
2. 小島朋之 [1989]. 『模索する中国—改革と開放の軌跡—』岩波新書
3. ——— [1991]. 『中国共産党の選択—五つのシナリオ—』中公新書
4. ——— [1999]. 『中国現代史—建国50年、検証と展望—』中公新書
5. 佐々木智弘 [2005]. 「国内政治」今井健一・佐々木智弘『アジア動向年報2005—2004年の中国：安定成長への模索—』日本貿易振興機構アジア経済研究所
6. 佐々木智弘編 [2015]. 『変容する中国・国家発展改革委員会—機能と影響に関する実証分析—』日本貿易振興機構アジア経済研究所
7. 佐橋亮 [2021]. 『米中対立—アメリカの戦略転換と分断される世界—』中公新書
8. 鈴木隆 [2025]. 『習近平研究—支配体制と指導者の実像—』東京大学出版会
9. 関根栄一 [2024]. 「5年ぶりに開催された中国・中央金融工作会議の概要と金融リスクの発生防止・解消に向けた動き」野村資本市場研究所『野村資本市場クォーター—』2024年春号
10. 高橋伸夫 [2021]. 『中国共産党の歴史—』慶應義塾大学出版会
11. 唐成 [2011]. 「中国におけるマクロ経済政策の決定プロセス」佐々木智弘編『中国「調和社会」構築の現段階—』アジア経済研究所 (アジア研選書24, 現代中国分析シリーズ5)
12. 森村秀樹・佐野淳也 [2024]. 「習近平政権の経済運営の特徴—一連の景気対策からの考察—」日本総合研究所『ビューポイント』No.2024-027 (<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/15417.pdf>)
13. 丸川知雄 [2025]. 『中国の産業政策—主導権獲得への模索—』名古屋大学出版会
14. 三浦有史 [2023]. 「中国経済の新たなリスクに浮上した「地方融資プラットフォーム」—城投債の連鎖的デフォルトは起きるのか—」日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報RIM』Vol.23 No.90 (<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/rim/pdf/14386.pdf>)
15. ——— [2025]. 「「新質生産力」は中国経済をけん引するか—EV産業から見える中国の強さともろさ—」日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報RIM』Vol.25 No.95 (<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/rim/pdf/15521.pdf>)
16. 桃井裕理+日本経済新聞社データビジュアルセンター [2023]. 『習近平政権の権力構造—1人が14億人を統べる理由—』日本経済新聞出版
17. 矢吹晋 [1991]. 『毛沢東と周恩来—』講談社 (講談社現代新書)
18. 李昊 [2024]. 「追悼・李克強—なぜ習近平の後塵を拝したのか—衆目一致の超エリートが「最も存在感の薄い総理」に甘んじた—」中国学.com 2024年1月15日 (<https://sinology-initiative.com/politics/1072/>).
19. 劉徳強 [2025]. 「中国の政治体制と長期的経済発展の限界—指導者が代わっても解決できず—」劉徳強・湯浅健司、日本経済研究センター編著『中国の政治体制と経済発展の限界—習近平政権の課題—』文眞堂

(英語)

20. Yang, David Y. [2024]. "CHINA: AUTOCRACY 2.0" National Bureau of Economic Research だWorking Paper 32993 (<https://www.nber.org/papers/w32993>)

(中国語)

21. 任莉穎 [2020]. 「中国居民対当前主要社会問題関注度的研究報告」李培林、陳光金、王春光主編『2020年中国社会形勢分析与預測 (社会藍皮書)』社会科学文献出版社、北京
22. 習近平 [2025]. 『習近平經濟文選第一卷—』中央文献出版社、北京

本誌は、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。本誌は、作成日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。本誌の情報に基づき起因してご閲覧者様及び第三者に損害が発生したとしても執筆者、執筆にあたっての取材先及び弊社は一切責任を負わないものとします。