

2013 年 11 月 13 日 全 4 頁

三中全会コミュニケを少し深読みすると…

土地制度改革と戸籍制度改革に高い優先順位か？

経済調査部

シニアエコノミスト 齋藤 尚登

[要約]

- 2013 年 11 月 9 日～12 日に、中国共産党第 18 期中央委員会第三回全体会議（以下、三中全会）が開催され、最終日の 12 日に「改革を全面的に深化させるための若干の重要問題に関する中央委員会の決定」を採択した。
- 国家安全委員会の設立は、三中全会直前に発生した天安門への車両突入事件や山西省での爆破事件など、中国共産党を標的としたとみられるテロや暴動への危機感の表れであり、社会統制は一段と強化されるリスクが高まったといえる。
- 三中全会のコミュニケは今後の中国の改革の方向性を示す青写真と位置付けられ、様々な分野について、必要とされる改革を網羅的に記述している。こうした中、大和総研では、「都市と農村の二元構造が、都市と農村の一体化した発展の主な阻害要因となっている」との一文に注目している。コミュニケ全体を通じて、この部分だけが、現状を否定的に捉えることから始まっており、「都市と農村の二元構造」改善のための土地制度改革と戸籍制度改革が、数多の改革の中でも優先順位がかなり高いと考えられるためである。
- 経済面では、これまでの基本路線の再確認にとどまっているというのが、正直な印象である。期待された国有企業改革や税制改革でも新たな方針は示されていない。三中全会の参加者である共産党幹部自体が既得権益者を代表し、改革に対する抵抗勢力ともなり得る中、抜本的な改革の難しさが露呈していよう。

今後の改革の青写真を示す三中全会コミュニケ

2013 年 11 月 9 日～12 日に、中国共産党第 18 期中央委員会第三回全体会議（以下、三中全会）が開催され、最終日の 12 日に「改革を全面的に深化させるための若干の重要問題に関する中央委員会の決定」を採択した。

新華社が配信した三中全会コミュニケの骨子は以下の通りである。

- ① 改革を全面的に深化させるための全体目標は、中国の特色ある社会主義制度を整備・発展させ、国家統治体制と統治能力の現代化を推進することである。
- ② 2020 年までに重要な分野と関連する鍵となる改革において、決定的な成果を上げる。体系的で整備され、科学的で規範化され、運営が効率的な制度体系を形成する。各方面の制度をさらに成熟した、より整備されたものにする。
- ③ 憲法や法律の権威を維持・保護し、法に基づく行政体制改革を深化させる。法に基づいた独立・公正な裁判権、検察権を行使する。司法権の運用メカニズムを健全化し、人権司法保障制度を整える。
- ④ 共産党中央に「全面的改革深化指導小グループ」を設置し、改革の総合設計、統括的調整・協調、全体的推進、実施・監督に責任を負わせる。各レベルの党委員会は改革に対する指導責任を確実に履行する。
- ⑤ 経済体制改革は改革を全面的に深化させる重点である。その核心的な問題は、政府と市場との関係をより適切に処理することである。経済資源配分においては、市場に決定的な役割を果たさせ、政府の役割をよりよく発揮させる。
- ⑥ 国家安全委員会を設立し、国家安全体制と国家安全戦略を整備し、国家の安全を確保する。
- ⑦ 公有制を主体とし、各種の所有制経済が共同発展する基本経済制度こそが、中国の特色ある社会主義制度の重要な支柱であり、社会主義市場経済体制の根幹である。公有制経済と非公有制経済はともに、社会主義市場経済の重要な構成部分であり、中国の経済社会発展の重要な基礎である。

上記⑥の国家安全委員会の設立は、三中全会直前に発生した天安門への車両突入事件や山西省での爆破事件など、中国共産党を標的としたとみられるテロや暴動への危機感の表れであり、社会統制は一段と強化されるリスクが高まったといえる。

三中全会コミュニケを少し深読みすると…

三中全会のコミュニケは今後の中国の改革の方向性を示す青写真と位置付けられ、経済・政治・社会・軍など様々な分野について、必要とされる改革を網羅的に記述している。特に経済面では、これまでの基本路線の再確認にとどまっているというのが、正直な印象である。共産党中央に設置される「全面的改革深化指導小グループ」を中心に、これから具体的な改革メニ

ューが策定されていくのであろう。

こうした中、大和総研では、「都市と農村の二元構造が、都市と農村の一体化した発展の主な阻害要因となっている」との一文に注目している。コミュニケ全体を通じて、この部分だけが、現状を否定的に捉えることから始まっており、「都市と農村の二元構造」改善のための土地制度改革と戸籍制度改革が、数多の改革の中でも優先順位がかなり高いと考えられるためである。

土地制度改革と戸籍制度改革は、農業用地を如何にして適正に工業用地や住宅用地へ転用していくか、離農した農民を如何にして市民化していくかという点で密接に関わりあう。中国では、都市の土地は国有、農村の土地は集団所有であり、農民は請負により土地の請負経営権（使用权）を保有する。しかし、若年層を中心に農民工として都市に定住する人々も多く、土地の請負はしても実際には耕作せず、農地が荒廃する事例も多く報告されている。土地の所有権、経営権、請負権の権利・義務を明確化し、請負権の賃貸などの「市場化」に踏み込むことが不可欠であろう。

都市化の過程での農地収用もきちんと制度化されるべきであろう。農業用地が工業用地・住宅用地に転用されると、その土地の価値は跳ね上がるが、そのほとんどが地方政府と開発業者に分配され、離農する農民への補償は低水準に抑えられているのが現状である。土地収用の際には、農業を続ける人々には代替地と住居を用意し、都市に移る人々への補償金は、住居や社会保障など都市への移転コストが十分に反映される必要がある¹。コミュニケにある「都市・農村一体の建設用地市場の創設」とは、こうした状況への対応を想定している可能性があるだろう。

戸籍制度改革は、習近平・李克強政権が目指す「人の都市化」の成否に関わる重要な問題である。中国の都市化率は、都市に 6 カ月以上定住している人々の人口に対する割合であり、農民工も含まれる。2012 年の都市化率は 52.6%と発表されているが、都市住民としての社会保障が享受できているか（戸籍が都市にあるか）を基準とした場合は 35%程度にとどまる。これを引き上げるには、社会保障が戸籍にリンクしている現状を改め、居住地（居留証）にリンクさせることが不可欠であろう。その大前提が、地方間の年金・医療保険制度の接続を可能とすること、さらに一步進めて全国で統一された年金・医療保険制度の導入となろう。中国では、これまで「無年金」の状態に放置されていた人々に、農村住民社会年金（2009 年～）と都市住民社会年金（2011 年～）が導入された。都市・農村就業者のうち実に 46.0%がこの年金の加入者となっているなど、普及ペースは速い。この新しい年金は、基礎年金と個人口座年金で構成されており、基礎年金は全額財政負担で月額 55 元支給され、個人口座年金は個人が各段階に応じて積み立てた保険料（都市は年間 100 元～1,000 元の 10 段階、農村は年間 100 元～500 元の 5 段階）で賄われるといった具合に、都市と農村でほぼ同じ制度設計となっている。都市と農村間での年金の接続が念頭に置かれている可能性があり、今後の動向が注目されよう。

¹ さらに、都市での就業のためのスキル習得への研修や補助などの必要性は言うまでもない。

国有企業改革や税制改革に新たな方針は示されず

三中全会開催前に注目されていたのは、国有企業改革（国有資産管理体制改革）の推進と民営企業を如何にして発展させていくか、であった。具体的には、「国有企業の範囲は、国の安全保障、国防、国民経済の命脈に関係するごく少数の分野に限定すべきであり、それ以外は民営企業と平等な条件の下で競争させ、効率を高める」といった方針が打ち出されるとの期待が高かった。しかし、結果は、「公有制を主体とし、各種の所有制経済が共同発展する基本経済制度こそが、中国の特色ある社会主義制度の重要な支柱であり、社会主義市場経済体制の根幹である。公有制経済と非公有制経済はともに、社会主義市場経済の重要な構成部分であり、中国の経済社会発展の重要な基礎である」との従来の方針が確認されたにとどまった。

中国では、民間資本に対して金融、石油、電力、鉄道、電気通信、資源開発、公共事業などの分野の開放が進められているが、重要なのは、国有企業と民営企業の間で、平等な競争が担保されることである。しかし、例えば銀行融資一つとっても、国有銀行と国有企業の関係は極めて密接であり、民営企業が入り込む余地は小さい。民営企業の発展加速には、金利の自由化や多層的な金融・資本市場の発展など、金融改革の進展が不可欠であろう。

税制改革についても、コミュニケでは全体論が示されたにとどまった。収入格差が拡大する中、資産格差はさらに広がっているはずであるが、相続税（遺産税）の導入など具体的な税制改革に関わる記述はなかった。三中全会の参加者である共産党幹部自体が既得権益者を代表し、改革に対する抵抗勢力ともなり得る中、抜本的な改革の難しさが露呈していよう。これは国有企業改革の難しさと同じ構図である。

以上