

2024 年 7 月 8 日 全 5 頁

中国：改革と統制の相克。3 中全会の注目点

マクロ経済運営、イノベーション重視、税制改革、金融リスク対応

経済調査部 主席研究員 齋藤 尚登

[要約]

- 2024 年 7 月 15 日～18 日に中国共産党第 20 期中央委員会第 3 回全体会議（3 中全会）が開催される。これが注目されるのは、今後 5 年間（もしくはさらに長期）の政策の方針が示されるためである。3 中全会で審議・採決されるのは「改革を一段と全面的に深化させ、中国式近代化を推進することに関する党中央の決定」である。改革＝経済改革と捉えがちであるが、習近平政権では、社会主義制度の改善やガバナンスの強化に改革の重点が置かれている。「経済改革」と「統制強化」という二律背反的なものが併記されることで、方向性が定まらないとの印象が強まるのであろう。
- 「経済改革」で大和総研が注目するのは、マクロ経済運営、イノベーション重視、税制改革、そして金融リスクへの対応の 4 点である。例えば、マクロ経済では「全国統一大市場」に注目している。「全国統一大市場」では、全国で統一された市場制度・規則の構築、地方政府による保護主義・市場分断の打破、商品・要素・資源の流動性向上などが行われる。「小而全」とは、小さな行政区であっても全ての産業に必要な設備・技術・人員・資材などが揃っていることを表す言葉であり、低効率の過剰投資が行われる主因のひとつとなっている。「全国統一大市場」が順調に構築されれば、こうした過剰生産能力が削減される誘因となる。3 中全会がそこまで踏み込むのかにも注目したい。
- 一方で、習近平政権の 2 期目後半以降は、一強体制の弊害が色濃くなってきていることは指摘しなければなるまい。抜本的な改革は後回しとなり、対症的な政策が多くなっているのである。もちろん、こうした懸念が杞憂に終わり、中国をプラスに再評価できるような改革案が示されることを期待したいが、その可能性は低そうだ。

「改革」と「統制強化」の相克

2024年7月15日～18日に中国共産党第20期中央委員会第3回全体会議（3中全会）が開催される。これが注目されるのは、今後5年間（もしくはさらに長期）の政策の方針が示されるためである。

3中全会で審議・採決されるのは「改革を一段と全面的に深化させ、中国式近代化を推進することに関する党中央の決定」である。2024年6月27日に開催された中国共産党中央政治局会議では、「改革を一段と全面的に深化させるには、中国の特色ある社会主義制度の改善・発展、国家ガバナンスシステムとガバナンス能力の近代化推進という全般的目標に狙いを定め、中国式近代化に力を入れる」などとした。改革＝経済改革と捉えがちであるが、習近平政権では、社会主義制度の改善やガバナンスの強化に改革の重点が置かれている。「経済改革」と「統制強化」という二律背反的なものが併記されることで、方向性が定まらないとの印象が強まるのであろう。

「経済改革」に的を絞ると、基本方針・政策の提示という性質上、抽象的かつ総花的な物言いになることが想定される。こうした中で、大和総研が注目するのは、マクロ経済運営、イノベーション重視、税制改革、そして金融リスクへの対応の4点である。

マクロ経済運営

マクロ経済運営については、「質の高い発展」と「全国統一大市場」をキーワードに挙げたい。2017年10月の第19回党大会では「我が国の経済はすでに急速な成長の段階から質の高い発展の段階へと転換した」とした。「質の高い発展」とは、イノベーション、協調、グリーン（エコ）、開放、共享（共に享受する）の5つの「新発展理念」を体現したものとされる。さらに、2020年10月の第19期中央委員会第5回全体会議では、「我が国はすでに質の高い発展の段階へと転換した」と指摘し、質の高い発展の対象が経済のみならず社会・文化・生態（エコ）など国全体に及ぶとされた。後述する「新質生産力」はイノベーション駆動の「質の高い発展」に資するものとされており、政策の重点とされよう。

「全国統一大市場」については、全国で統一された市場制度・規則の構築、地方政府による保護主義・市場分断の打破、商品・要素・資源の流動性向上などが行われる。「小而全」とは、小さな行政区であっても全ての産業に必要な設備・技術・人員・資材などが揃っていることを表す言葉であり、低効率の過剰投資が行われる主因のひとつとなっている。「全国統一大市場」が順調に構築されれば、こうした過剰生産能力が削減される誘因となる。3中全会がそこまで踏み込むのかにも注目したい。

さらに、民営企業に対する言及にも注目している。「公有制を主体とし、多様な所有制経済の共同発展を堅持する」というのが、中国の基本的な考え方であるが、この文脈では、明らかに公有制が主で、多様な所有制が従となっている。しかし、「民営経済は税収の50%以上、国内総生産の60%以上、科学イノベーション成果の70%以上、都市就業の80%以上、企業数の90%以

上を占める」(2018年11月1日の民営企業座談会における習近平総書記の発言) ののであれば、景気回復、経済発展のためには民営企業へのサポートをより強化する必要がある。この点について、筆者はあまり期待をしていないが、民営企業をより重視するような文言が盛り込まれれば、ポジティブサプライズとなろう。

イノベーション重視

2 つ目のイノベーション重視については、「新質生産力」に注目している。「新質生産力」は、2023 年 9 月に習近平総書記が黒龍江省を視察した際に初めて言及した、比較的新しいキーワードである。習氏の発言などによれば、「新質生産力」の原動力は、①イノベーション、②産業の高度化、③生産要素の質と配置の改善、であり、それらを牽引役に「質の高い発展」を実現するのだという。産業の高度化では、サプライチェーンの強化、伝統産業の改造、新興産業と未来産業の育成、デジタル経済の推進などが実施される。

「新興産業」で念頭に置かれているのは、2010 年～2015 年の第 12 次 5 カ年計画で提唱された「戦略的新興産業」である。具体的には、(1) 省エネ・環境保護、(2) 新世代情報技術、(3) バイオ、(4) ハイエンド設備製造、(5) 新エネルギー、(6) 新素材、(7) 新エネルギー自動車、が重点 7 分野に指定された(2018 年にデジタルクリエイティブ産業と関連サービスが加えられた)。中でも、(5) の太陽光パネル・モジュール、(7) の電気自動車 (EV) の発展は凄まじく、ともに現在では輸出の「新御三家」に数えられている(残りはリチウムイオン電池)。

「未来産業」に関連して、2024 年 1 月に「未来産業の革新的発展の推進に関する実施意見」(中国工業情報化部など)が発出されている。「未来産業」の 6 分野には、製造、情報、材料、エネルギー、(宇宙) 空間、ヘルスケアが掲げられた。

未来産業の重点 6 分野

製造	スマート製造、バイオ製造、レーザー製造、スマートセンシング、工業分野の「メタバース」(インターネット上の仮想空間)などの発展を推進する
情報	新世代移動通信技術、衛星インターネット、量子情報などの技術の産業化応用と量子コンピューティング技術のブレークスルー、大規模言語モデル (LLM) などの発展を推進する
材料	非鉄金属や化学工業などの先端基礎材料のアップグレード、高性能炭素繊維、先端半導体などコア戦略材料、超伝導材料など新材料の発展を推進する
エネルギー	原子力エネルギー、核融合、水素エネルギー、バイオマスなど重点分野に焦点を当て、収集・貯蔵・輸送・応用が一体となった新たなエネルギー設備システムを構築、新型結晶シリコン太陽電池や薄膜太陽電池など高効率な太陽電池、新型エネルギー貯蔵などの発展を推進する
空間	宇宙探索設備、深海作業設備、地球深部の資源探査・採掘設備の研究開発およびイノベーション応用を推進する
ヘルスケア	細胞・DNA技術、合成生物など先端技術の産業化を加速、5G・6G、メタバース、AIなど新興技術を活用した新しい医療サービスの発展とデジタルツイン(注1)やブレイン・マシン・インターフェース(注2、BMI)などの先進技術を利用した先端医療設備およびヘルスケア用品の研究開発を推進する

(注1) 物理的なモノと空間をデジタル上に再現し、シミュレーションや管理などを行う技術

(注2) 脳波などから発信される情報の利用、または脳への刺激などといった方法により、脳と機械をつなぐ技術

(出所) 「未来産業の革新的発展の推進に関する実施意見」(中国工業情報化部など)、

「『未来産業』発展計画を発表、重点6分野で育成強化」(日本貿易振興機構)

新興産業にせよ、未来産業にせよ、中国ではこうした党・政府のお墨付きの重点産業への投資が急増することが多い。2024 年 5 月には、資本金 3,440 億元（約 7.6 兆円）の半導体産業向け投資ファンド「国家集積回路産業投資基金第三期株式会社」が設立された。それがうまくいくかどうかは別問題とはいえ、こうした巨額の資金投入がトップダウンで機動的に決められることは中国経済の強みのひとつであろう。ただし、それ故にその産業が過剰生産に陥りやすいことも認識する必要がある。これが貿易摩擦問題などで対外的な軋轢を生むこと、過剰投資の裏には過剰債務問題が存在していることにも留意が必要だ。結局のところ、中国の産業政策はある程度うまくいくが、その副作用も大きくなることが常態化しているように思える。

税制改革

3 つ目の注目点は税制改革である。1994 年の分税制（税目によって中央と地方の税収の取り分を決める）の導入によって、中央の財政収入が強化され、2024 年度予算案の全国一般公共预算収入の中央・地方の割合は、中央が 45.7%、地方が 54.3%となった。一方、支出は中央 14.6%、地方 85.4%であり、地方が圧倒的に多い構造となっている（差の多くは中央から地方への財政移転）。財政的な制約を受ける中で、成長志向の高い地方政府は政府性基金収入の多くを占める土地使用権売却収入への依存を高めていった。しかし、この 3 年来の不動産不況によって、土地使用権売却収入は大幅な減少を余儀なくされているのが現状だ。地方政府の財政難に拍車がかかり、景気に下振れ圧力がかかりやすくなっている。

こうした中、今回の 3 中全会では、分税制の一部修正を含めた税制改革の方針が示されるかに注目している。2019 年 10 月の第 19 期中央委員会第 4 回全体会議では、「税制・社会保障・移転支出などを主要手段とした健全な再分配調整メカニズムを整備し、税制の調節を強化し、直接税制度を整備し、かつそのウェイトを徐々に高める」などとした。以来、2020 年からのコロナ禍では、零細企業など小規模納税者に対する増値税減免措置や一部自営業者の個人所得税半減措置などが行われたが、直接税（所得税、法人税、相続税など）に関連する抜本的な改革は先送りが続いている。今回の 3 中全会では、「共同富裕」の考え方のもと、所得税（累進課税）の高額所得者への増税や相続税導入の議論が始まるかにも注目している。もちろん、不動産に対する固定資産税の全国展開（現在は上海市と重慶市でテスト導入）は検討課題ではあるが、不動産不況が続く中では、棚上げが続くとみられる。

金融リスクへの対応

最後に、金融リスクへの対応は、課題が山積している。不動産不況で銀行のデベロッパー向け融資が不良債権化し、地方政府が設立した第 3 セクターである融資平台の債務残高が膨らんでいる。少子高齢化が進み、年金制度を持続可能な仕組みに見直す必要もある。

本レポートでは、地方政府融資平台が抱えるリスクと、年金制度についてコメントしたい。IMF（国際通貨基金）によると、地方政府融資平台の債務残高は 2018 年の 35 兆元（約 770 兆円）

から 2023 年（IMF の推計）には 66 兆元（1,452 兆円）に、同様に GDP 比は 38%から 53%に急拡大している。さらに問題なのは、その不良債権化率が高いと目されることである。そもそも地方政府融資平台は、銀行が与信をためらう産業や企業向けの資金調達が多い。銀行にしてみれば、問題のある産業や企業に貸出を行うのはリスクが高いが、地方政府融資平台向けであれば、「暗黙の保証」が付いていると認識し、いざとなれば財政から補填されると期待する。これは銀行貸出に限られず、融資平台が発行する債券などでも同様のことが生じる。3 中全会ではどのような健全化方針が打ち出されるか、注目したい。

中国の非金融セクターの債務残高（兆元）と対 GDP 比（%）の推移

	金額（単位：兆元）						対GDP比（単位：%）					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2019	2020	2021	2022	2023
非金融セクターの債務残高	227	252	285	315	348	380	248	254	278	277	291	306
政府債務残高	74	85	101	115	132	151	80	86	98	101	112	121
中央政府	15	17	21	23	26	29	16	17	20	20	22	23
地方政府	18	21	26	30	35	40	20	22	25	27	30	32
地方政府融資平台	35	40	45	50	57	66	38	40	44	44	48	53
政府基金	6	7	9	12	14	16	6	7	9	10	12	13
非政府債務残高	153	166	184	199	215	228	167	168	180	175	180	184
家計	48	55	63	71	73	75	52	56	62	62	61	61
企業	105	111	121	128	142	153	115	112	118	113	119	123

（注）2022年以降はIMFの推計

（出所）IMF“PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA STAFF REPORT FOR THE 2022 ARTICLE IV CONSULTATION” December 19, 2022より大和総研作成

次に、中国の年金制度は全国的に統一されていない。運営は省レベルの行政区が行っており、年金財政が豊かな地方から貧しい地方への財源移転が行われている。少子高齢化がますます進む中で、年金財政はいよいよ厳しさを増していくことが想定される。年金財政の全国統一化や定年の延長（60 歳→65 歳。年金受給開始年齢の後ろ倒し）は方針が示され、一部でテストケースが実施されたにとどまっている。持続的な年金制度構築への取り組みにも注目したい。

以上、希望的観測を含めて、3 中全会における「経済改革」面の注目点について解説をした。一方で、習近平政権の 2 期目後半以降は、一強体制の弊害が色濃くなってきていることは指摘しなければなるまい。抜本的な改革は後回しとなり、対症療法的な政策が多くなっているのである。もちろん、こうした懸念が杞憂に終わり、中国をプラスに再評価できるような改革案が示されることを期待したいが、その可能性は低そうだ。