

経済レポート

中国経済レポート(No. 60)

ポスト全人代の中国

調査部 主任研究員 細尾 忠生

【目次】

1. 今年の全人代	p.1
2. 全人代とは	p.1
3. 政府活動報告	p.2
4. 憲法改正（国家主席の任期撤廃）	p.3
5. 監察法、機構改革	p.5
6. 王岐山、劉鶴の登用	p.5
7. 勢いを象徴した全人代、欧米の対中姿勢にも変化	p.6

1. 今年の全人代

第13期全国人民代表大会第1回会議（全人代）が開催された。

例年、全人代で注目されるのは、開幕日に行われる政府活動報告（案）で示される成長率目標、主要閣僚らの会見（今年は14）、35の選挙単位¹ごとに開催されるグループ討議に国家主席、国務院総理（首相）、将来のリーダー候補らが出席した際の発言、重要審議事項の採決、閉幕後の首相会見である。

もっとも、今年の全人代では、習近平国家主席の任期撤廃につながる憲法改正、王岐山国家副主席、劉鶴副首相らの政府人事など例年以上に重要な審議事項に注目が集まった。一方、政策面では昨年秋の党大会で基本方針がすでに示されていたためあまり取り上げられることはなかった。

2. 全人代とは

そもそも、全人代とは耳慣れた言葉である反面、外国の議会制度でもあり情報量が不足している。たとえば、憲法で定められた権限、審議事項、審議過程、審議スケジュール、キーパーソン、現会期の主要議題等が日本で報道されることはほとんどない。

全人代は、各地方人民代表大会（人代）の間接選挙による代表と人民解放軍から選出された代表で構成され、憲法57条で国権の最高機関に規定されている。ただし、中国では国権そのものが共産党の指導に従うことになる。また、主要国の制度とは異なり唯一の立法機関ではない。憲法62条で「基本的な法律」を制定すると規定されているが、同67条で「全人代が制定すべき法律を除く法律」を制定する権限が同常務委員会に与えられている²。何が「全人代が制定すべき」「基本的な法律」が明確な規定はない。

たとえば、昨年9月「国歌法」が制定された。「義勇軍行進曲」が中国の国家として憲法に明記されているが、国歌として演奏する際の儀礼等についての規範がなかったため制定された法律であり、この法律は全人代常務委員会が制定した³。

中国を地域別に見る際、「一級行政区」と呼ばれる31の省区市を基準にみるが、全人代の代表は、台湾省（仮想的な概念）と特別行政区（香港、マカオ）を加えた34の地域と人民解放軍の合計35の選挙単位の代表であり、第13期（今年～2022年）の定員は2980人、うち女性が742人を占め⁴、女性比率は24.9%と日本の10.1%と比べ高い⁵。主要国と同じく代表には不逮捕特権もある。

関心が集まる政府活動報告は、国務院常務会議、党中央政治局会議の審議を経たにもかかわらず、「案付き」であり、翌日以降の全体会議で審議され、閉幕日に採択されるまで今年は86か所の修正が施された。全人代が開幕前日に公表した今年の審議事項は次頁図表1の通りであり、本稿では赤字で示した重要事項について順次整理する。

¹ 35の選挙単位は後述する。

² 憲法上の全人代の位置づけは、岡村志嘉子「中国における立法法の改正」（国立国会図書館）による。

³ 岡村志嘉子「中国の国歌法」（国立国会図書館）。

⁴ 以上の第13期全人代の代表に関する記述は人民日報（日本語版）による。

⁵ Inter-Parliamentary Union, “Women in national parliaments”によると、2018年1月時点で、中国の女性議員比率は順位で見ると193か国中71位だが、世界平均の23.4%を上回る。一方、日本は世界平均を大きく下回り順位も158位にとどまっている。

図表 1. 2018 年全人代の審議事項

	政府活動報告の審議
	国家発展改革委員会による国民経済・社会発展計画の審議
	財政部による予算報告の審議
	憲法改正案の審議
	監察法草案の審議
	全人代常務委員会活動報告の審議
	最高人民法院活動報告の審議
	最高人民検察院活動報告の審議
	国務院機構改革案の審議
	国家機構の構成メンバーの選挙・任命

(出所)新華通社(訳出は中国通信社による)

3. 政府活動報告

政府活動報告では経済指標の目標値に注目が集まるが、それに続く大半の部分で今年の課題(「重要任務」)が詳細に示されており、それらにこそ注目すべきではないかと思う。

今年については、上述のとおり党大会で示された内容を追認したものであったため取り上げられることが少なかったが(専門家にとって既知の事柄が多かったが)、今の中国の状況を端的に示したものであり、順次紹介したい(項目は次頁図表 2 を参照)。

第一に「サプライサイド改革」を取り上げ、「引き続き『三去一降一補』 過剰生産能力・在庫・レバレッジ解消、コスト削減、弱点補強 にしっかりと取り組む」とし、鉄鋼、石炭の生産能力削減の目標値が示され、石炭火力発電所の停止が盛り込まれた。また、「製造強国づくりを加速する。集積回路、第 5 世代移動通信(5G)、航空エンジン、新エネルギー自動車、新素材などの産業を発展させ、重要脆弱設備特別プロジェクト(製造業の重要設備の補強)を実施し、インダストリアル・インターネットのプラットフォームを発展させ、『中国製造 2025』モデル区を創設する」と、従来からの産業政策の方向性があらためて示された。

また、現行の増徴税(付加価値税)は、17%、11%、6%と 3 つの税率が適用されているが、これを 2 つに集約させるなど税制改革を行い、個人、企業向けに 8000 億元の減税を提案している。同時に、社会保険料負担や電力料金の引き下げにより企業の税外負担を 3000 億元軽減するとした。

第二に、「革新型(イノベーション)国家の建設加速」を取り上げ、産官学連携による「国家イノベーション体系の建設強化」を示し、「大衆による起業・革新の『アップグレード版』を構築する」必要性を指摘している。

第三に、「カギとなる分野の改革深化」を取り上げ、国有資本・国有企業改革、財政・租税体制改革、金融体制改革の加速を示した。

第四に、「3 大堅壁(3 大課題(金融リスク防止、貧困脱却、環境汚染解消))解決への努力」を取り上げている。これが、昨秋の党大会でも示されたとおり、習近平政権の最重点課題であることは周知の事実であろう。

第五に、「農村振興戦略」では、「『インターネット+農業』を発展させ、多くの方途で農民の収入を増やし、農村における第 1 次、第 2 次・第 3 次産業の融合発展を促す」と、日本の農業改革でも取り上げられる 6 次産業化の発想が示されていた。また、話題になったトイレ革命は、「農村居住環境改善 3 年キャンペーンを着実に繰

り広げ、『トイレ革命』を押し進める」との文脈で盛り込まれた。

第六に、「地域間の調和発展戦略」を取り上げ、中国が推進する 2 大戦略的開発エリアである雄安新区とグレイター・ベイ・エリア構想の建設推進が盛り込まれた。

第七に、「消費拡大、投資促進」が盛り込まれ、インフラ投資について、「今年は、鉄道投資 7320 億元、道路・水運投資 1 兆 8000 億元前後を達成し、建設中の水利プロジェクトへの投資規模が 1 兆元に達するようにすることとする」ことが盛り込まれた。

第八に、「全面的開放の新たな枠組み形成」として対外政策、通商政策が盛り込まれた。第一の柱は一带一路の推進だが、第二の柱である外資系企業の対中投資環境の改善について、欧米メディアが報じた水面下で進められている米中交渉で焦点の一つとなっている外資との合弁のあり方の見直しを先取りするような内容が明記されている。日本企業の事業戦略にも影響を及ぼす内容でもあり、少々長くなるが抜粋する。「外商投資の安定した伸びを促す。国際的に普及している経済・貿易ルールとの一致を強化し、世界一流のビジネス環境を整備する。一般製造業を全面的に開放し、電気通信・医療・教育・養老・新エネルギー自動車などの分野の開放を拡大する。銀行カード決済などの市場を秩序立てて開放し、外資系保険ブローカーの経営範囲規制を廃し、銀行・証券会社・基金管理会社・先物取引会社・金融資産管理会社などの外資持株比率規制を緩和もしくは撤廃し、中国資本の銀行と外国資本の銀行の市場参入基準を統一する。」

第九に、「民生の改善」については、就業・起業促進、所得向上、公平・良質な教育普及に続き、(これも既出ではあるが)「健康中国」の推進、大衆の住宅問題解決が盛り込まれた。前者は、経済のサービス化、高齢化が同時に進行する中国で、日本企業の商機につながることを期待されている医療・介護・健康関連のサービス業の振興を支援する産業政策であり、後者は、中低所得者向けの賃貸住宅の整備促進を目指すものである

図表 2. 政府活動報告(重要課題)

	サプライサイド改革
	革新型(イノベーション)国家の建設加速
	カギとなる分野の改革深化
	3大課題(金融リスク防止、貧困脱却、環境汚染解消)の解決
	農村振興戦略
	地域間の調和発展戦略
	消費拡大、投資促進
	全面的開放の新たな枠組み形成
	民生の改善

(出所)新華通訊社(訳出は中国通信社による)

4. 憲法改正(国家主席の任期撤廃)

全人代では、国家主席の任期撤廃を柱とする憲法改正が行われ、習一強体制が強化されたことは既報のとおりであるが、本稿では中国の憲法史を振り返ることにする。

中華人民共和国の建国以来、中国では 4 つの憲法が制定された。初の憲法典の「1954 年憲法」、文化大革命に基づく「1975 年憲法」、「4 つの現代化」を具現化した「1978 年憲法」があり、1982 年に現行憲法である「1982

年憲法」が制定された。これら4つの憲法は、従来の憲法を改正したものではなく全く別個のものであり、各憲法には連続性がない。「1982年憲法」は、その後、1988年、1993年、1999年、2004年に改正され今回が5度目の改正となる。

過去の主な改正点を振り返ると、1988年改正では、土地所有権の譲渡や私営経済が容認され、1993年改正では、社会主義初級段階論を追加、社会主義市場経済を原則化した。また、1999年改正では、前文に鄧小平理論を追加、非公有制経済の積極的認知が盛り込まれ、2004年改正では、同じく前文に3つの代表論を追加、私有財産保護や緊急事態条項の導入が図られた⁶。

今回の主な改正点をみると、前文に習近平国家主席が掲げる「習近平の新時代の中国の特色ある社会主義思想」が明記され、第1条で、「中国共産党の指導は中国の特色ある社会主義のもっとも本質的な特徴である」とした。国家主席・副主席の任期撤廃については、第79条で、「主席・副主席は、2期を超えて連続就任することはできない」としてきた文言を削除した。また、新機関の「国家監察委員会」を規定するために第123~127条が追加された(図表3)。

今回の改正により、習近平国家主席は3期目に道筋をつけ、集団指導体制に幕をおろしたと評価されている。ちなみに、国家主席、副主席の任期制限は、「1982年憲法」を制定した際、毛沢東の独裁による文化大革命の惨禍を繰り返さないことを目的に、鄧小平氏が行った制度改革とされるが、具体的には同氏により復権を果たした習仲勳副首相が盛り込んだ規定とされており⁷、父が制定した条項をその子である習近平国家主席が撤廃したことは、歴史の皮肉、父子のドラマが感じられるところである。

図表3. 中華人民共和国憲法の主な改正条文

前文	旧 新	「マルクス・レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論及び『3つの代表』の重要思想に導かれて」 「マルクス・レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論、『3つの代表』の重要思想、 科学的発展観、習近平の新時代の中国の特色ある社会主義思想 に導かれて」
第1条	旧 新	「社会主義制度は、中華人民共和国の根本制度である」 「社会主義制度は、中華人民共和国の根本制度である。 中国共産党の指導は中国の特色ある社会主義の最も本質的な特徴である。 」
第79条	旧 新	「中華人民共和国主席、副主席の毎期の任期は、全国人民代表大会の毎期の任期と同じである。 主席、副主席は、2期をこえて連続就任することができない。 」 「中華人民共和国主席、副主席の毎期の任期は、全国人民代表大会の毎期の任期と同じである」
	旧 新	憲法第3章「国家機構」中に1節を追加して、第7節「監察委員会」とし、5カ条を追加して、それぞれ第123条、第124条、第125条、第126条、第127条とする

(出所)新華通訊社(訳出は中国通信社による)

⁶ 中国憲法史と主な改正点は、山岡規雄・井田敦彦「諸外国における戦後の憲法改正(第5版)」(国立国会図書館)による。

⁷ 時事通信(2018年3月30日配信)「『習1強』に法的根拠=党の指導を徹底」による。

5. 監察法、機構改革

全人代では、憲法に盛り込まれた国家監察委員会の権限を定める監察法が制定されたほか、政府の機構改革も行われた。監察法は国家監察委員会の権限を定めた法律であり、政府機構改革については、これまでの 25 省・委員会を 26 省・委員会に再編する大規模なものであった。

米ウォール・ストリート・ジャーナル紙（WSJ）によると（「China's Communist Party Policing Spreads to Cover All Government Workers」（3月17日付けA7面））新たに監視、捜査の対象となる人数が、従来の2倍以上に拡大するようであり、その狙いについて、「党政分離」の建前の撤廃につながる可能性を指摘する専門家の評価を紹介している。

政府機構改革は、主に縦割り行政の弊害を解消するために、各省の部局を統廃合する改革が列挙された。このうち、特に注目されたのが、銀行と保険の監督部門を統合し、「中国銀行保険監督管理委員会」を設置したことであった。これは、金融のレバレッジを解消するために、銀行、保険会社がいずれも、過大なリスク資産投資を行ってきた動きに歯止めをかけようとするものであり、金融リスクの防止に向けた体制整備の一環として大方の観測に沿った動きでもあった。

6. 王岐山、劉鶴の登用

政府人事では、習近平国家主席の側近が登用され基盤固めが進められた。とりわけ、王岐山・前共産党常務委員（党中央規律検査委員会主任）と劉鶴・党中央財經領導小組弁公室主任が国家副主席、副首相に就任した。

王岐山国家副主席、劉鶴副首相とも、習近平国家主席と青年時代からの関係を持つが、前者が、個人的関係を越えた実績を積み重ねてきたのとは対照的に、後者は個人的関係が今の政治基盤を形成している。

2月27日付けWSJ紙は1面記事で、「中国経済の司令塔、劉鶴氏とは何者か？」（「Who Is 'Uncle He'? The Man in Charge of China's Economy」）との記事を掲載し、その中で、ハーバード大ケネディスクールへの留学経験があり、英語に堪能で、欧米の市場主義的な考え方に親和性を持つ人となりを紹介している。同時に、上述のとおり劉鶴副首相の政治基盤が習近平国家主席との距離感に依存するため、習近平国家主席が大胆な改革を志向していない下では劉鶴副首相の改革スピードにも限界があるものの、それでも漸進的な改革努力を積み重ねていることを指摘していた。

記事ではまた、アメリカ人の金融市場関係者が劉鶴副首相に面談した時のエピソードとして、統計やチャートが詰まったバインダーを常に用意していたこと、他国の規制緩和や市場開放の研究に多くの時間を費やしていたとのエピソードが紹介されていた。

王岐山国家副主席、劉鶴副首相とも今後の実績をみながら評価されることになるが、まずは安定した政策運営への期待感が高まっていることは確かであろう。

図表 4. 主要幹部人事

	役職	前職
王岐山	国家副主席	党中央規律検査委主任
栗戦書	全人代常務委員長	党中央弁公庁主任
劉鶴	副首相	党中央財經領導小組弁公室主任
易綱	中国人民銀行総裁	中国人民銀行副総裁
楊曉渡	国家監察委員会主任	党中央規律検査委員会副書記

7. 勢いを象徴した全人代、欧米の対中姿勢にも変化

中国経済は、金融リスクに対する政府の目配りもあり、今後数年間は、楽観的な経済情勢が持続されそうな状況である。こうした中で開催された全人代では、習近平国家主席の権力基盤が一段と強固になった。今年の全人代は、中国を取り巻く環境がこの2~3年で大きく前進したことを象徴している。

こうした潮目の変化により、欧米の専門家の中で中国とどのように対峙していくべきか、つまり、政治体制の違いを認めつつ、政策課題については是々非々で交渉し、同時に、欧米の民主主義システムをあらためて強化していく必要性が指摘され始めている。

たとえば、2月27日付け英フィナンシャル・タイムズ（FT）紙は社説で、「このような現実には、差し迫った課題を突きつける。西側諸国は、・・・欧米政治システムの防衛といった中核的利益を優先する首尾一貫した対中戦略の構築にまい進すべきである。」と主張した。

また、FT紙の看板コラムニストとして高名なマーチン・ウルフ氏は、全人代の前後2度にわたり、定例コラムで中国と対峙していく必要性を指摘、2月28日付けコラムでは、「我々は再び政治体制を競い合う時代を迎えた・・・最も重要なのは民主主義自体を見直すことである・・・我々は課題を克服し、より良い体制に変えていくしかない。」とし、また3月28日付けコラムでは、「我々は今、戦略的な競争という新時代に突入している。問題は、これにうまく対処できるか、関係を破たんさせてしまうかだ。」と指摘している（以上次頁図表5）。

欧米各国は、これまで、中国が経済成長につれて民主化が進むことに期待し、そうではない現実を単に批判するだけにとどめてきたが、今や、中国の興隆が明らかとなり無視できなくなりつつあると同時に、欧米的な価値観とは異なる政治体制にあり、覇権意識を隠そうとしない中国に対峙していくことへの戸惑いが読み取れる。

中国の台頭を意識し、欧米の対中姿勢に変化の兆しがあらわれたことは、今年の全人代、そしてポスト全人代の中国について考える上で重要なポイントであろう

図表5. 欧米メディアの主な論調

2/27	FT(社説)	欧米政治システムの防衛といった中核的な利益を優先する首尾一貫した対中戦略の構築にまい進すべき
2/28	FT(Mウルフ)	我々は再び政治体制を競う時代を迎えた 最も重要なことは民主主義自体を見直すことである 我々は課題を克服し、より良い体制に変えていくしかない
3/28	FT(Mウルフ)	我々は、戦略的な競争という新時代に突入している。 問題はこれにうまく対処できるか、関係を破たんさせてしまうかである

(出所) Financial Times

以上

- ご利用に際して -

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要です。当社までご連絡ください。