

中国「四中全会」コミュニケ解説 党の指導に基づく統治の原則とあり方を確認

アジア調査部中国室主任研究員

三浦 祐介

03-3591-1378

yusuke.miura@mizuho-ri.co.jp

- 中国共産党の重要会議である「四中全会」が2019年10月31日に閉幕。「中国の特色ある社会主義」推進に向けた「国家統治システム・能力」の現代化が主題となり、統治における党の指導を強調
- 経済の基本制度として、国有企業の堅持という従来の要素に、所得分配に関する原則や社会主義市場経済体制の2要素が加わり、所得格差対応や市場化改革推進の重要性が高まったことを示唆
- 懸案である対米摩擦については、これまでの協議で示されたスタンスから目立った変化はみられず、香港問題についても厳格に臨む姿勢を表明。これらの問題は今後も不安材料として残るだろう

1. 中国共産党の重要会議「四中全会」が開催

中国で、2019年10月28日から31日にかけて中国共産党第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。2018年春以降、中国経済は減速を続ける一方、それを招いたデレバレッジ等の金融リスク対策や米中摩擦は依然として収束しておらず、加えて最近では香港でのデモが長期化する等、2期目の任期半ばを迎えた習近平政権は大きな難題に直面している。こうしたなか、中国共産党が、経済分野を中心にごのような執政方針を表明するのか、内外から関心が集まった¹。

本稿では、今回の四中全会で採択された「中国の特色ある社会主義制度の堅持・整備と国家統治システム・能力の現代化推進に係る若干の重大な問題に関する中共中央の決定」(以下、「決定」)について、四中全会閉幕後に公表されたコミュニケ(公報)で示されたその概要や、中国共産党の関係部門等による記者会見での説明をもとに、主なポイントを紹介する²。

2. 「中国の特色ある社会主義」と「国家統治システム・能力の現代化」が主題

(1) 不安定化する内外情勢を背景に、統治の原則・あり方を確認

「決定」における最も重要なポイントは、その名称にも表れているように「中国の特色ある社会主義」という執政上の根本原則の堅持を強調し、その原則のもとで「国家統治システム・能力の現代化」という統治のあり方に関する重点を示した点だ。これら2つのキーワードは、習政権発足後の2013年に開催された第18期三中全会で提起された「改革の全面的深化」の総目標として掲げられたものであり、同三中全会で挙げられた経済分野等の個々の統治領域での改革に比べ、より統治の本質に近い議題であることがうかがえる。

今回、統治システムの原則やあり方が主題になった背景のひとつには、内外情勢の不安定化に伴う内政引き締めの必要性の高まりがあると考えられる。習総書記は、就任後、経済の減速や構造改革の推進等によって社会不満が高まりやすい状況となったこと等から、自身を「核心」とする党中央への権力集中や、党・国家機

構改革を通じた行政への党の影響力強化といった内政引き締め動きを段階的に進めていた。それに加えて、2018年以降は、対米摩擦が先鋭化する中で、国有企業や法改正等の国家主権を損ないかねない中国への要求や、対中制裁による国内経済の減速が問題となったほか、2019年に入ると、香港で逃亡犯条例の改正案提出を契機としたデモの長期化といった問題が新たに生じた。今回の「決定」を通じて統治の方針を党内で再確認し、こうした難局に当たろうとの考えがあるのだろう³。

（２）党の指導を統治システムの中核に位置付けたうえで、立法・司法・行政のあり方を規定

コミュニケでは、中国の特色ある社会主義制度と国家統治システムが「強大な生命力と大きな優位性を持つ制度・統治システムであり、約14億人の人口大国の進歩・発展を引き続き推し進めることができる」として、大国である中国の統治に欠かせないものであることを強調している。

そのうえで、今後の重要任務として、堅持・整備を進めるべき制度・システムに掲げられたのは、図表1の13項目だ。その筆頭に挙げられたのは「党の指導制度システム」であり、統治システムの中核に党が位置付けられていることが分かる。記者会見でも、今回の「決定」で定められた新たな取り組みの中で最も突出している点としてまずこの点を挙げ、「党の指導制度の国家統治システムにおける統轄的地位が強調されている」と指摘している。習政権は、2期目の発足に際して提起した「新時代の中国の特色ある社会主義思想」の中で「全ての活動に対する党の指導の堅持」を基本的方略の筆頭に掲げ、「党政軍民学、東西南北中、党はすべてを指導する」との考えを示していた。今回、それが統治システムの要であることが改めて強調されたことになる。

「党の指導」に続いて挙げられたのは、人民代表大会や政治協商会議等に代表される「人民を主人とする制度システム」、「中国の特色ある社会主義法治システム」、「中国の特色ある社会主義行政体制」で、立法、司法、行政という主要な国家権力の行使に関わる仕組みについて規定している。第18期三中全会で経済が優先議題に据えられたのとは対照的であり、ここからも、今回の「決定」が、統治のあり方に重きを置いていることが読み取れる。

図表1 第19期四中全会および第18期三中全会で示された重点取り組み事項

| 第19期四中全会（2019年10月） | 第18期三中全會（2013年11月） |
|------------------------|-------------------------|
| ①党の指導制度・システム | ①基本経済制度の堅持・整備 |
| ②人民を主人とする制度・システム | ②現代的市場システムの整備加速 |
| ③中国の特色ある社会主義法治システム | ③政府の役割・機能転換の加速 |
| ④中国の特色ある社会主義行政体制 | ④財政・税制体制改革の深化 |
| ⑤社会主義基本経済制度 | ⑤都市農村発展の一体化体制メカニズムの整備 |
| ⑥社会主義先進的文化制度 | ⑥開放型経済の新体制構築 |
| ⑦都市農村統一的な民生保障制度 | ⑦社会主義民主政治制度建設の強化 |
| ⑧共に構築し、治め、享受する社会統治システム | ⑧法治の中国建設推進 |
| ⑨生態文明制度システム | ⑨権力運用の制約・監督システムの強化 |
| ⑩人民解放軍に対する党の絶対的指導制度 | ⑩文化体制メカニズム刷新の推進 |
| ⑪「一国二制度」制度システム | ⑪社会事業改革刷新の推進 |
| ⑫独立自主の平和外交政策 | ⑫社会統治体制の刷新 |
| ⑬党・国家の監督システム | ⑬生態文明制度の建設加速 |
| | ⑭国防・軍隊改革の深化 |
| | ⑮改革の全面的深化に対する党の指導の強化・改善 |

(注) みずほ総合研究所による抄訳。

(資料) 新華社より、みずほ総合研究所作成

3. 経済面では公有制・所得分配・社会主義市場経済に関する3つの基本原則を明記

経済に関するポイントとして記者会見で強調されたのは、中国の特色ある社会主義を支える基本経済制度に新たな要素が付け加えられた点だ。すなわち、従来から基本経済制度とされてきた①「公有制を主体とし、様々な所有制経済が共に発展する」に加えて、②「勤労に基づく分配を主体とし、様々な分配方式が併存する」、③「社会主義市場経済体制」が、今回の「決定」で基本経済制度として格上げされた。②③とも、以前から中国の特色ある社会主義経済を構成する重要な概念として用いられてきたが、今回、様々な経済制度を基礎づける要素と位置付けられたことで、これらの概念も今後、制度改革の方向性を規定することになるだろう。

①は、私営企業等の非公有経済の発展を促す一方、国有企業を中国の経済システムにおける主体的存在と見なすという考えだ。記者会見では、民営企業等の健全な発展を促進するとともに、国有企業改革や中国の特色ある現代的企業制度の整備により、国有企業の競争力を市場での競争の中で強め、強く優れた大きな国有資本を作り出すとの方針が改めて言及された。

②に関しては、記者会見で「我々は、パイを絶えず大きくするとともに、それを適切に分配する必要がある」としたうえで「中間所得層の拡大や、所得分配秩序の規範化、(中間所得層に厚みがある)オリーブ型の所得分配構造の形成」を進める考えが示された。中国では成長が鈍化する一方で、深刻な所得格差の問題は十分な改善をみせていない(図表2)。こうした現状に対する強い懸念が、所得分配に関する方針の格上げにつながったものと考えられる。なお、勤労以外に所得分配を規定する要素として、従来から含まれている資本や土地、知識等に加え、今回新たにデータが付け加えられた。今後の経済発展においてデータ資源が必要不可欠となりつつある時代の潮流を踏まえた表現として、注目に値する。

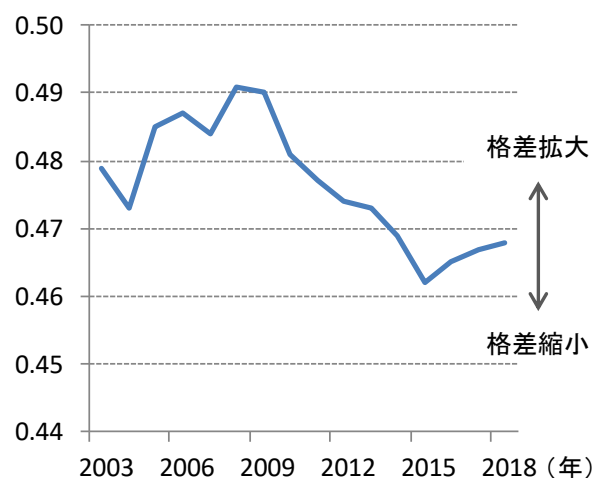
③に関しては、「市場が資源配置において決定的な役割を果たし、よりよく政府の役割を發揮させる」との第18期三中全会で提起された方針のもと、「所有権や知的財産権の保護制度の整備や、企業の商業秘密の保護強化、競争政策の基礎としての位置付けの強化、先進製造業の発展推進、科学技術イノベーション体制メカニズムの整備、より水準の高い開放型経済の構築」等を進める考えが記者会見で示されている。改革の内実や進展のペースには引き続き注意を要するものの、中国経済にとって「市場化」が一層重要になっているとの認識の表れと考えられる。

4. 社会の安定維持のため、社会政策拡充を強調する一方で統治も強化

社会の安定維持という観点では、社会政策を通じて社会不満の予防・解消を図ると同時に、社会不満が社会不安をもたらさないよう管理を強化する方針がコミニケでは示されている。

例えば、社会政策に関しては「都市・農村統一の民生保障制度を堅持・整備し、日増しに高まる人民のより良い生活へのニーズを満たす」とされた。経済分野では抽象的な原則が強調されたのに対して、この中では、教育や労働、医療、養老、住宅、社会的弱者等、比較的具

図表2 中国のジニ係数



(資料) 中国国家统计局、CEIC data より、みずほ総合研究所作成

体的な分野が挙げられている。今後の統治における重要課題のひとつとして、これらの分野に関わる公共サービスの拡充が引き続き重点的に進められることになるだろう。また、上述の所得格差に対する問題意識の高まりを反映し、現在取り組んでいる(絶対的)貧困⁴の撲滅政策に加え、相対的貧困を解決するための長期メカニズムを構築する方針が示されている。

他方で、社会政策に続いて「共に構築し、治め、享受する社会統治システムを堅持・整備し、社会の安定維持、国家安全の保護を行う」ことが強調された。社会統治システムの整備にあたっては「科学技術のサポート」が言及されており、AIやビッグデータ、顔認証等の技術も活用した治安管理システムの整備が今後一層進むと考えられる。

5. 対米摩擦、香港問題に対する姿勢は変わらず

目下の懸案である米中摩擦や香港問題に関しては、今回のコミュニケの内容からは問題の早期解消を期待させるような方針の変化はみられず、今後も統治上の不安材料として残るだろう。

米中摩擦に関しては、「独立自主の平和外交政策の堅持・整備」が謳われ、「国家主権や安全、発展の利益を確固たるものとして守る」ことが強調された。米中協議のプロセスにおいて、国家主権の棄損が中国の反発を招いたことは2節で述べた通りで、この点について中国は今後も譲ることがないとの姿勢が明らかになったといえる。また、3節で紹介したように、経済分野では対外開放や知的財産保護等は推進する一方、国有企業の位置付けは引き続き堅持する考えで、この点も、これまでの米中協議に対する中国のスタンスと変わるところはない。足元では、部分合意の実現に向けた米中間の協議が加速しているが、その後も摩擦は長期的に続くことになるだろう。

また、香港政策については『『一国二制度』の制度体系の堅持・整備』の項目において、「香港・マカオ特別行政区において、憲法と基本法に厳格に基づく統制」や「特別行政区における国家安全保護に係る法律制度や執行メカニズムの構築・整備」といった方針を示し、香港で長期化しているデモに対して、引き続き厳格に臨む姿勢を明らかにしている。記者会見の場でも、「『一国』の堅持は『二制度』実施の前提・基礎である」、「愛国者を主体とした『香港人による香港統治』を堅持する」といった考えを強調し、香港当局や中国政府への反発を強めるデモ参加者をけん制した。

6. 統治のあり方を巡る中国の模索はこれからも続く

以上みたように、今回の「決定」は、党の強力な指導に基づく統治のもと、中国の特色ある社会主義を推進していくとの決意を新たにするための文書となっており、今後の国内統治に関する「政治宣言・行動綱領」(記者会見説明)である。そこで方向づけられた習総書記を「核心」とする党中央への権力集中や、党の指導強化による国内の体制引き締めという動きは、1978年の改革開放以後、胡錦濤前政権にかけて緩やかに進んできた全体主義から権威主義への移行の流れとは方向性が異なるものの、2節で述べたように内外の情勢が不安定化するなかでは、必然的な変化と捉えることもできよう。

しかし、コミュニケでも言及されている通り「複数の階層で多様化する人民のニーズを満たす」ことの重要性は、今後一層高まるだろう。そうした中で、加茂具樹⁵も指摘しているように「多元化する社会において一党支配という一元的な政治を持続させる術」を模索する道は、いまだ途上にある。今回の「決定」では党によるトップダウンの側面が強く強調された形だが、実践の中では、民意の把握や政策への反映をより効率的に行えるボ

トムアップの仕組みを構築できるかが、重要な課題となるだろう。また、長期的に経済の安定成長を維持するうえで必要不可欠な生産性の向上を、中国の経済制度上で主体と規定されている国有企業の改革や、社会主義市場経済体制のもとでの市場化改革を通じて実現できるかも、引き続き評価する必要がある。

習総書記が、「決定」の全文とあわせて公表した「決定」に関する説明では、改革の取り組みは着実に進んできたことを評価する一方、「まだ終わっていないものや、実行までに相当な時間を要するもの」が残っていることを認めている。統治のあり方を巡る中国の模索は、これからも長く続くことになるだろう。

¹ 中国共産党は、各期の発足後、第1回から第3回までの全体会議（一中全会から三中全会）で、それぞれ、党人事、政府人事・組織、経済分野を主とする改革等の執政方針を議論し、政策運営の骨組みを決めるというプロセスを踏むことが多い。しかし、習政権2期目が発足した後は、二中全会で憲法改正について議論したことで、政府人事・組織に関する議論が三中全会でなされた結果、執政方針に関する議論がなされないままとなっていた。このため、今回の四中全会で、経済改革等、目下の政策課題にも関わるようなテーマについて議論がなされるとの見方が強まっていた。

² 「決定」の全文は、11月5日に公表された。そこでは、政治・経済・社会等の広範な統治領域について、堅持すべき基本原則と具体的な重点実施事項が示されている。少なくとも経済分野に関しては、基本的にこれまでの重要文書や会議等で既に提起されたキーワードが盛り込まれているようだが、本稿では考察の対象外とする。

³ 「決定」に関する習総書記の説明によれば、統治制度構築の重要性は鄧小平氏が1980年に提起しており、1992年の南巡講話では「恐らくあと30年の歳月をかけてようやく、より成熟し、定型化された各分野の制度一式を形作ることができるだろう」とも述べている。今回の「決定」は、こうした長きにわたる統治制度構築の試みの一環でもある。

⁴ 2010年価格基準で1人当たり年間純収入2,300元未満。

⁵ 加茂具樹「共産党一党支配は『強靱』であり続けるのか」『国際問題』2019年10月号

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。