

第2章 中国における政策課題と経済政策のあり方

経済政策の究極的な目標はインフレなき経済成長にあると考えられている。しかし、中国のような市場経済への制度移行経済にとっては経済成長を維持すると同時に、計画経済から市場経済への制度移行と経済構造の転換を図ることが必要である。

一般的に、制度の移行は単に新しい制度を取り入れたからその作業が終わるというわけではなく、新たに取り入れた制度はそれを取り巻く環境のなかで機能するかどうかが重要である。たとえば、1984年、中国は企業からの利益上納を納税制に改めた（利改税）。企業にとって必要経費以外の利益を全て政府に上納する従来の制度よりも、納税さえすれば、内部留保分を自由裁量で使えるメリットがある。したがって、この制度移行は企業にインセンティブを与える意味で、成功したといえる。しかし、税金を集める政府行政側の切り口からみれば、制度移行の重点が企業へのインセンティブ付与に置かれていたため、税の本来の意味、すなわち、所得再配分の役割は必ずしも果たせていない。

納税制を導入する前に、政府組織はそれぞれが所管する国営企業から利益の上納を受け、それが行政の必要経費として当てられていた。納税制に変更されたあと、税金の部分は税務当局に集まり、国家の財政予算執行のなかで再配分されているが、予算外資金という国家財政枠外の資金があり、これは結局行政の必要経費の一部として使われている。たとえば、企業の産業廃水が処理されない場合、環境保護当局に未処理の産業廃水の排出権を取得するために、その排出量に応じて一定金額の費用を納めなければならない。しかし、現状においてこうした排出権を入手するための費用上納は「通行権」のようなものとなり、収められる費用は環境保護局の行政管理費の一部となった。

他方、金融制度改革のなかで国有銀行は国有商業銀行に転換している。しかし、実態をみると、国有商業銀行の行長や副行長は依然として副大臣級、または局長級という行政のポストが与えられている。行政と企業の機能は1998年の改革で分離されたはずだが、実際はその機能分離がきちんとなされていない。結局、銀行の経営に行政組織が関与しているため、モラルハザードが横行している。本章では、こうした制度移行における政策面の課題を検討し、経済政策のあり方を分析することにする。

第1節 税財政政策のあり方

一般的に、不況の場面において公共投資の増額といった拡大財政政策に対して、景気過熱を引き締めるための増税が考えられる。実際、1997年のアジア通貨危機以降のデフレを退治するために、中国政府は国債を増発し、積極的な拡大財政政策に転換した。しかし、中国のような制度移行経済において景気動向によって増減税政策を実施しても必ずしも効果的ではない。デフレ退治のために減税政策が考えられるが、直接税の割合が低い中国では減税する余地はあまりない。逆に、景気過熱の場面において増税するのも簡単なことではない。付加価値税や消費税といった間接税の税率を調整することは不可能ではないが、効果が現れるのに時間がかかるため、即効性のある政策手段とはいえない。

中国が税制を有効に利用しているのは、短期的な景気変動に対処する場面ではなく、外国企業の直接投資を誘致するための優遇税制である。外国企業の対中直接投資について、法人税の2年免税と3年減税の優遇措置を講じているほか、輸出を奨励するために、国内で課税される付加価値税（増値税、17%）は当該製品が輸出される場合、税金の還付を受けることができる。このような税制面の優遇措置は間違いなく、外国企業の対中直接投資を誘致し、対外輸出を奨励するうえで役に立っている。

問題は、税の本来の役割である所得再配分の機能が中国で十分に果たされていない。政府の経済活動への関与の手段として税のあり方は重要な意味を持つ。かつて、計画経済において、政府の経済活動への関与は市場プレーヤーである国有企業の生産、販売、人的資本などを直接管理することだった。国有企業は政府が策定する経済計画にしたがって経営を行い、その利益は諸経費を取り除いた部分を一旦政府の所管部門にすべて上納しなければならない。そのうえで、設備投資や労働供給の増加などについて政府に対して新たに予算申請をする。必要に応じて予算を配分するという計画経済は中央集権の政治体制を前提に機能するものだった。その問題点として予算申請の必要性の査定と予算執行の効率性のチェックは恣意的になりがちであり、経済システムにおいて内生的にも、外生的にもその歪みを是正するファンクションが用意されていないことがあげられている。

結局のところ、1980年代の半ばごろ国有企業改革の一環としてそれまで実施されていた利潤上納制が廃止され、それに代わって、納税制が取り入れられた。そもそもこの改革を実施する背景として国有企業の生産拡大を刺激するためのインセンティブ付与が狙いであり、計画経済の利潤上納制のどんぶり勘定、すなわち、ソフトな予算制約を改めることがあげられる。国有企業の立場からみれば、利潤上納制において経費を除いた利益のすべて

を政府に上納しないといけないため、自由裁量権がまったく付与されていない反面、予算執行においてその生産性（資本効率）をあげるプレッシャーも感じられない。納税制に変わってから、税引き後の内部留保分は企業の自由裁量で用途が決まるので、経営の改善に寄与するものと考えられていた。

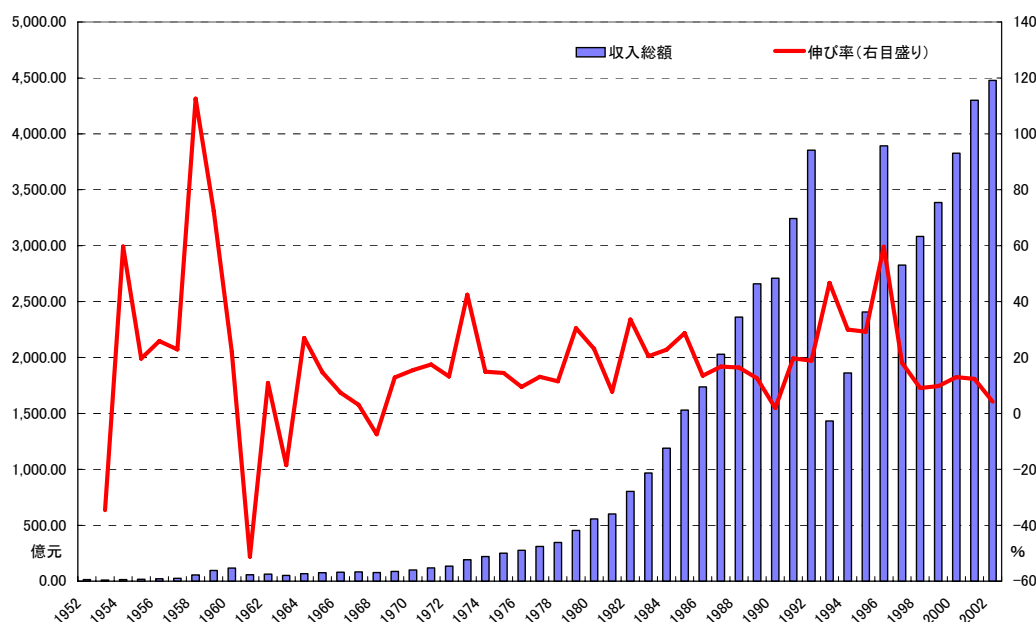
しかし、1980年代半ばの税制改革以降も国有企業の経営は、経済が高い成長を続けてきたにもかかわらず、明確に改善されたことがなく、国家財政から赤字経営の国有企業への補助金支給はいまだに続いている。むしろ、国有企業の経営改善は単なる税制改革だけでは実現できるものではなく、政府による国有企業経営への関与を撤廃し、それに代わって国有企業に対するコーポレートガバナンスを強化する新たな仕組みを創り出すことが必要である。

国有企業の議論は別の章で改めて取り上げることにして、ここでは、税制のあり方に焦点を当てて議論を展開していくことにする。企業に対して課税される法人税や付加価値税、営業税などの間接税の課税実態は、その営業利益や取引内容に準じて課税するというよりも、地方レベルでは、前年度の課税額を基準に、一定の上乗せを個別企業に求めるという仕組みになっている。前年度より経営が悪化したため、納税額の減少を申請する企業はその経営悪化の実態を証明することが必要である。税務当局による税務調査は納税額の減少を申請する企業に対する調査が中心となり、それ以外の企業については「予定額」通りに納税すればほとんど問題視されない。

しかし、地方に行けば、状況はさらに歪んでいる。1994年の税制改革で中央税と地方税からなる分税制が導入された。その後、地方税務局と国税局の地方局が分離独立した²。2003年の会計検査と税務調査で地方税務レベルにおいて単年度で300億元（4,500億円）の徴税漏れがあったことが明らかになった。その原因は地方税務局と国税局の地方局の書類改ざんにより、意図的に納税を見逃していることにある。要するに、国税局とはいえ、その地方局は地方の利権を守るために、税金を中央に取られないように、商取引などの経済活動に課税する営業税や付加価値税の課税ベースを過小評価して、税務当局と国有企業は脱税を企てているのである。

² 1994年以降しばらくは、国税局と地方税務局は一体となって、実質的に国税を地方税務局に委託するという代理課税の形で徴収していた。しかし地方税務局は地方の利権を代表し、地方税の徴収を優先にしており、国税の徴収を怠ることがあった。

図 2-1 予算外資金と伸び率の推移 (1952~2002年)



(資料) 中国財政部

中国における課税と徴税の現実からみれば、計画経済的な要素が根強く残っており、中央と地方の対立の構図から地方が自らの利益を最大化するように、中央の税収を奪い取っている。財政の歳出と歳入の構造を検証してみると、歳入は中央と地方の税務当局がそれぞれの財源を確保するために、互いの利権が対立している。1994年の分税制導入以降、経済発展が遅れている地域において、地方財源が減少し、中央からの交付税を獲得するために、中央政府とのネゴシエーションで勝ち取ることになる。しかし、地方にとって一旦中央に取られた財源をもう一度地方へ交付してもらおうと思っても、それほど簡単なことではない。結局、地方の税務当局は財源が中央（国税局）に取られる前に、先に確保しておくという作戦を展開しているようである。

それだけではない。中国において正規の税収のほかに、「予算外収入」というオフバランスの「追加課徴金」（エクストラ）の徴収が行われている。計画経済の時代、企業の利益はほとんど上納されていたため、予算外収入として納める余力はほとんどなかった。「改革・開放」政策以降、とくに、1980年代半ばの「利改税」（利益上納を納税制に改めること）をきっかけに、企業から追加課徴金を徴収することが増えるようになった。

政府としては、正規の財源を確保するとともに、オフバランスの予算外資金を徴収することで行政事業経費に当てている。一方、企業側の立場に立っていえば、利益上納制が廃

止されて以来、自由裁量で投資を行うことができるようになった。ただし、国家税務当局から納税以外について追加課徴金が徴収されることが経営改善の妨げになるだけでなく、経済システムにおけるルールの変更にあたり、市場秩序の形成にとり生産的ではない。

中国経済を取り巻く環境と政策目標については、持続可能な経済成長を維持するとともに、経済の活力を保つ必要がある。そのために、徴税や予算外の追加課徴金の徴収を最適化することが必要である。また課税の公平性を考えて、まず国民の納税意識を高め、事業主体と国民から公平に徴税することが重要である。さらに、所得再配分機能の強化を考えて、直接税と間接税の割合を最適化することが求められている。所得格差が大きく、資産査定・調査が難しい中国社会において、直接税を主体とする税体系の形成はそもそも無理があり、間接税主体税体系を構築していくことが現実的である。そのために、付加価値税や消費税及び営業税を中心に、課税の強化が必要である。

BOX：所得格差の縮小を目指す個人所得税改革

所得格差の拡大は中国経済の持続的成長を妨げる要因となり、社会を不安定化させる問題として懸念されている。国連の試算によると、所得格差を表すジニ係数は0.5に達し、赤信号が点滅している。

そもそも「改革・開放」政策の基本理念は豊かになる者を奨励する「先富論」であった。しかし経済の自由化に伴い、富裕層が現れ、所得再配分の役割を果たす税財政システムは機能していない。1998年の税務調査でフォーブスの長者番付に掲載された富裕層500人のいずれも脱税の疑いがあることが分かった。

1994年、国家税収総額に占める個人所得税の割合はわずか1.4%に止まった。その後の努力で2004年には7.2%に上昇し状況は幾分改善されているが、日本の20.8%、OECD平均の26.0%には程遠い。現状において富裕層は益々豊かになり、貧困層は一層追い詰められることになる。

現行の税体系においては、賃金所得者に対して、課税ベースは1,600元から計算し、税率は最低5%から最高45%までの累進課税になっている。現行の個人所得税法は1980年に制定されたものであり、1993年と1999年と2回の法改正が行われたが、基本的な税体系は変わっていない。しかしその間、中国人の所得レベルが大幅に上昇し、所得構造も大きく変わっている。何よりも、貧富の格差が拡大した。現行の所得税法はもはやこうした所

得構造の変化に対応しきれず、徴税システムも十分に機能せず、所得の再配分が実現されていない。

こうした背景のなかで、2005 年 10 月、国民の所得増に対応して課税ベースの引き上げが検討された。学者、財界、一般市民など各界の有識者を招集した公聴会が行われ、課税ベースを 1,600 元や 2,100 元に引き上げるなどいくつかの案が提示され、結果的に、1,600 元に引き上げる改正案が採択された。これによって賃金所得者の 7 割は当面個人所得税を納めなくて済むという計算になった。すなわち、今回の法改正は高所得層に対する課税を強化することに重点が置かれているといえる。

発想は間違っていないが、現状において税法を改正するだけでは、課税は必ずしも改善されない。具体的に下記の諸点を指摘することができる。

第 1 に、会計制度の欠陥により税務当局は個人所得の全容を把握することができていない。とくに、賃金収入以外の副収入に対する課税はほとんど行われていない。

第 2 に、地域を跨る報酬に対する課税もできていない。原稿料やテレビ出演料などの臨時収入の実態は税務当局の情報ネットワークが地域ごとになっているため、異なる地域で得られる報酬に対する課税は事実上困難である。

第 3 に、企業経営者の個人所得と会社経費の区別が難しいため、実態は個人所得であるにもかかわらず、税務処理では会社経費にされるケースが多い。

これらの諸点に加え、国民の納税意識が低いことも問題である。税に関する基本的な考え方は納税の代わりに、行政サービスを受けることであるが、民主主義になっていない中国では、税金は納めるが行政サービスはほとんど受けられない。

現状においてたとえ課税を強化することができたとしても、国民による歳出に対する監督・チェック機能が不十分であるため、結果的に税金の無駄遣いが増え、大きな政府にしなければならず、所得格差の縮小を実現することはできない。したがって、個人所得税の課税強化はやむを得ないことだが、国民の納税意識を高めるために、政治改革も同時に行われなければならない。

第 2 節 持続可能な経済成長のための人口政策

1950 年代、中国を代表する人口学者の馬寅初氏は毛沢東政権下で人口が無制限に増えることが経済成長の妨げになると進言したが、毛沢東はそれを聞き入れなかった。生産性の低い経済において、労働力の量的拡大はマクロ経済の成長につながると思われていたか

らであろう。残念ながら経済成長を促進するのは、労働力の量的拡大だけではなく、マクロ経済の生産性向上を図る必要があり、労働力の質的向上が不可欠なのである。

社会主義中国の建国初期から「人口の増加＝労働生産力の強化」という基本的な考えのもと、出産奨励策が採られたのである。その結果、1960年代には人口が爆発し、食料と一般消費財の供給不足がもたらされた。人口爆発が起きるもう一つの背景として、中国文化において子沢山が家庭円満と幸せの象徴であることがあげられる。戦乱の時代において乳児死亡率が高いときには、子供をたくさん生んでも人口の総量はそれほど増えないが、社会主義中国が建国されてから、医療福祉施設が急速に改善され、乳児死亡率が急低下したため、出生率の上昇は即ベビーブームを意味するものである。結果的に、1960年代以降中国の総人口は乗数的に増加し、たちまち食料不足により経済成長を妨げる要因になったのである。

計画経済の中国は農業経済であった。機械化されていない農業社会において、労働力の総量は生産力と生産性を象徴するものである。とくに農家では、女子より男子のほうが好まれ、農作業において貴重な労働力として重視されているのである。

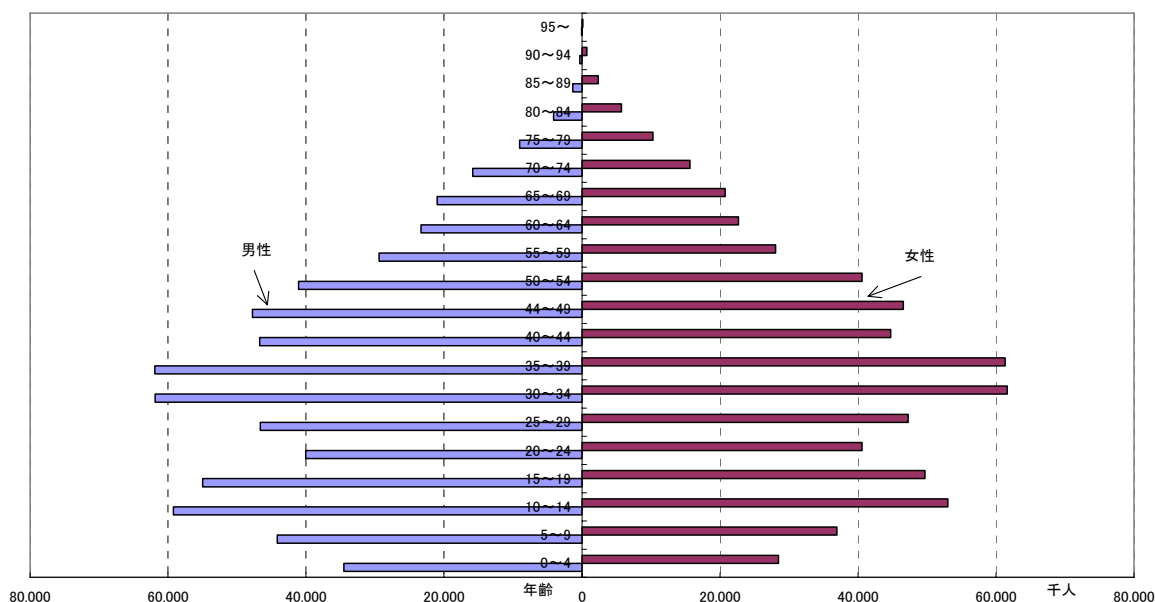
毛沢東政権下で、ベビーブームは労働生産力の向上と軍事力の強化という二つの側面から喜ばしい動きとして奨励されたのである。1950年代末期の「大躍進」とその後の自然災害により中国全土が深刻な飢饉に見舞われ、3,000万人もの死者を出したにもかかわらず、人口の増加が経済発展に不可欠であると思われ、人口学者の馬寅初氏も反革命分子として打倒され投獄された。その結果、1955年以降中国の人口が増加に転じ、1960年代に入ってからベビーブームが起こったのである。

しかし、当時の労働生産性では爆発する人口を養うことは困難であった。1960年代から1980年代初期にかけて、穀物や食肉などは慢性的に不足であったため、やむを得ず、配給制度が取り入れられた。もっとも食料の配給制度が徹底されたのは都市部であり、肉体労働のブルーカラーは1ヶ月15キロの配給があるのに対して、デスクワークのホワイトカラーは体力の消耗が少ないとして、1ヶ月の食糧配給は10キロ程度だった。さらに食料配給券は各地方限定のものが多く、地域を跨る食料融通もコントロールされていた。例外的に出張者に対して、全国共通の食料配給券が限定的に与えられる。このようにきわめて不便な生活が強いられたのである。

図2-2に示したのは中国の人口動態であるが、10代から40代前半までの人口が多く、10代以下の人口は急速に減少している。これは1970年代半ばから実施されている一人っ

子政策の影響によるものであり、このまま行けば、中国でも少子高齢化が急速に進展するものと予想される。

図 2-2 中国における人口動態の動き (2004 年)



(資料) 中国統計年鑑 (2004 年版)

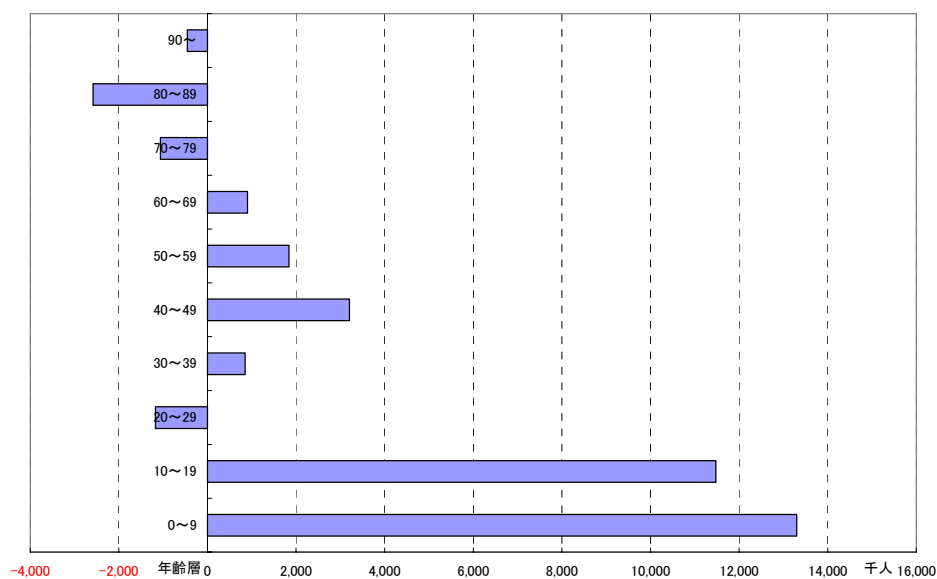
1979 年から中国政府は計画経済の路線を改め、「改革・開放」政策に方針転換を図った。なぜ、中国政府は従来の社会主義路線に終止符を打ち、市場開放と経済制度改革に向けて方針を転換したのだろうか。きっかけは毛沢東の死亡と鄧小平の復権にあるが、根本的な原因は、計画経済の下で中国经济はすでに破綻状態に差し掛かり、従来の社会主義の路線を堅持すれば、国全体が倒れる恐れがあったからである。結果的に、従来の子沢山を奨励する人口政策に代わり、1970 年代後半から一人っ子政策が導入され、とくに都市部において二人目の子供を出産する夫婦が厳しく罰せられるようになったのである。また農村部では、すでに一人目の子供を出産した女性に対して、強制的に避妊手術を受けさせるといった乱暴な措置まで登場したのである。しかし、それでも農村において隠れて子供を出産する夫婦は後を絶たない。

中国建国 50 年来の人口政策の教訓として、人口を政策的に増やしたり、減らしたりすることで人口構成が歪んでしまったということがある。また人口と経済発展との関係について、人口の量的増加は必ずしも経済発展にはプラスにならず、むしろ人口の質的レベルの向上が重要である。

建国以来 50 年余りの社会主義中国において、「女性が天の半分を支える」といわれてい

るように、男女平等は毛沢東思想の真髓になっている。トラックやバスの運転手を女性が勤めたりするなど、男女は完全に共働きになっている。一見すると完全に平等な社会になっているが、内実をみると必ずしも平等になっていない面も多い。国会議員に相当する全国人民代表に占める女性代表の割合は10%未満に止まり、重労働における女性への配慮は必ずしも十分とはいえない。

図 2-3 中国における男女比率の非対称性 (2004 年)



(注) 統計は男性人口-女性人口、マイナスは女性>男性、プラスは男性>女性
(資料) 中国統計年鑑 (2004 年版)

図 2-3 に示したのは、人口構成における男女比率の非対称性である。70 歳以上の高齢人口では女性は男性より多いが、30~69 歳の年齢層では男性が多い。もっとも、深刻なのは、20 歳以下の年齢層では男性は女性より遥かに多く、単純計算すれば、約 2,500 万の 20 歳以下の男性はこれから結婚できなくなる恐れがある。

すなわち、1950 年代と 1960 年代の出産奨励策と 1970 年代後半以降の一人っ子政策は単なる人口の総量を変えただけでなく、男女比率の対称性も崩してしまったのである。辺鄙な農村ほど農作業はほとんど機械化されておらず、完全に労働力に頼っているため、農家にとって労働力不足を補うのに、何としても男の子がほしいのである。中国の法律では、妊娠時の胎児の性別を家族に知らせることが禁止されているが、産婦人科に賄賂を送ってまで胎児の性別を判明させ、女の子の場合、墮胎させてしまうケースが多い。

また一人っ子政策のもとで、家の姓を継承するために、女の子よりも男の子のほうが望まれるのである。結局のところ、都市部でも男がほしくてあの手この手を使って産み分け

する動きが盛んになっている。

一方都市部では、経済成長と生活レベルの向上により、出生率は急速に低下している。かつてのような大家族構成はとっくに崩壊し、国有企業を中心に、幼稚園や保育所などの社会福祉施設を併設することは企業経営を悪化させるとして、多くが分離されている。現在は幼稚園から大学までの教育費は年々増加している。都市部の低所得層にとって子供を生みたくても、生むカネはない。それに対して、富裕層にはカネがあっても生活を楽しむため、子供を生みたくない若者が増えている。

中国社会科学院の調査によると、中国都市部家計の36%は子供の教育費を用意するために、預貯金するといわれる。また、子供の将来の結婚費用を準備するために貯蓄する家計は全体の5%にのぼる。子供を育てるコストが年々高くなっているため、家計貯蓄の動機の40%は子供関連のものである。

問題は、労働力の需要と中国社会における男尊女卑の伝統から中国の人口構成はすでに男女比率が大きく崩れ、このままいけば、深刻な社会問題に発展する恐れがあることである。すでに、男女比率が大きく崩れた一部の地域において、「男人村」が現れ、社会の不安要因になっている。他方辺鄙な農村では、人身売買が後を絶たず、女の子を他の地域に売りさばくと同時に、男の子を誘拐して、労働力として売買する動きが農村において盛んなのである。

一般家計では子供への投資が増えているが、基本的に男の子を立派に育て、将来親の面倒を見てもらおうという期待が込められている反面、女の子はいずれ他人のうちに嫁ぐだろうという考え方は昔から根強いものがある。むろん、社会主義中国が建国して以来、女性の自立は昔では考えられないほど進歩したが、社会構造の深層においては男女の不平等が依然として存在するのである。

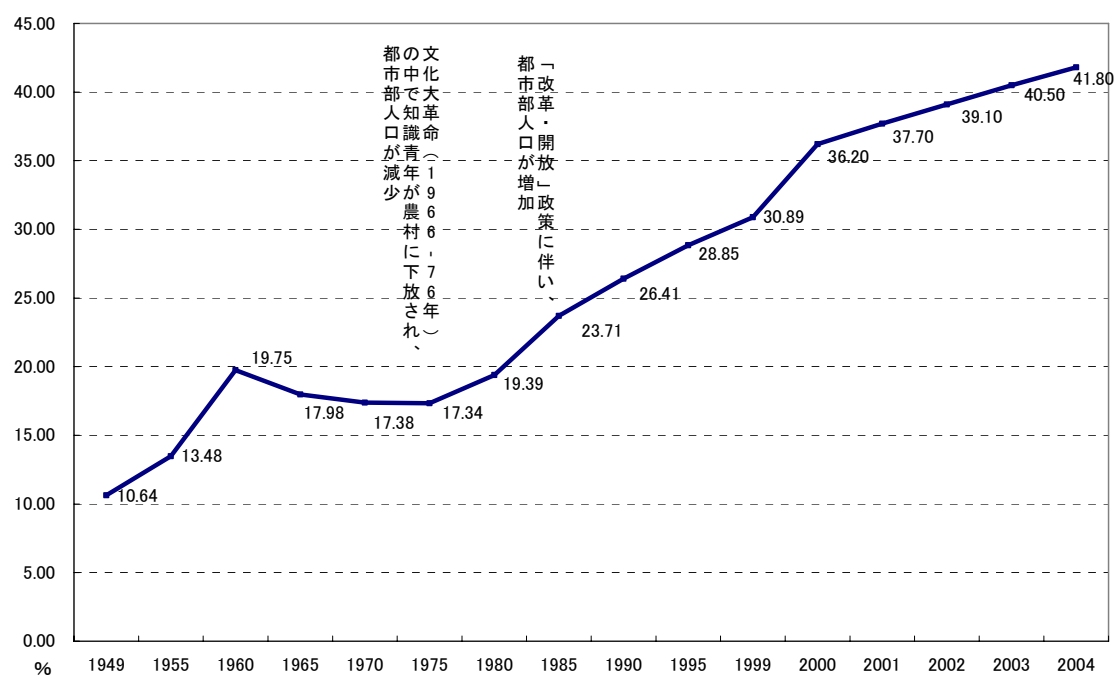
かつて毛沢東が提唱した人口の増加政策は、皮肉にも自らの晩年に採用された一人っ子政策によって完全に否定され撤廃されたのである。生産性の低い経済において、人口の増加は一人当たりの資源と資本の占有率を低下させ、結果的に経済成長を妨げることになる。

また、労働力の産業間の配分をみると、農業人口が高いほど、経済成長の発展レベルは低い。中国では、長い間農村から都市部への人口移動を制限するために、厳しい戸籍管理制度が採用されてきた。農業の労働生産性と経済利益を犠牲にして、都市部の経済を補償してきたのである。しかし都市部の経済成長を支えるために、農村の利益を犠牲にするというやり方は長続きしない。

したがって「改革・開放」政策の実施をきっかけに、新たな人口政策が打ち出されなければならなかったのである。具体的に、一人っ子政策の実施による総人口の抑制と産業間・地域間の人口移動の自由化が求められているのである。それでも問題は残る。ベビーブームのあとで、急激な人口抑制策の実施は世代間の人口配分の歪みをもたらし、少子高齢化の問題が深刻化する恐れがある。また、産業間と地域間の人口移動の需要があっても、受け皿を用意するのに時間がかかり、財政への負担も加算される。したがって、人口政策を急激に変化させることは禁物である。

中国政府は今後の経済成長目標として2020年までに国内総生産（GDP）を2000年の4倍にすることを掲げている。資源配分の効率化と労働生産性の向上を図ることが必要である。そのために、大量の農村人口を都市部に移住させ、いわゆる都市化を進めることが必要である。

図 2-4 中国における都市化率の推移（1949～2004年）



(注) 都市化率＝都市部人口÷総人口
(資料) 中国統計年鑑（2004年版）

図 2-4 に示したのは、中国における都市化率の推移である。1949年の建国当初、中国の都市化率は10%程度だったが、1960年までの経済建設により20%まで上昇した。その後、文化大革命のなかで大量の知識青年が農村に下放され、それによって都市化率は17%まで下落したのである。1979年を起点とする「改革・開放」政策により、中国経済は著しい成

長を成し遂げ、都市化率も 17%から 2003 年の 40%まで大きく上昇した。

とはいえ、先進国に比べ、中国の都市化率は依然として低い水準にある。現在、9,800 万人にのぼる農村の出稼ぎ労働者は都市部で働いているといわれている。厳しい戸籍管理制度のもとでこれらの出稼ぎ労働者のほとんどは都市部に移住できないでいる。本来なら、経済成長は農業から製造業へ、さらにサービス業へと徐々に重点がシフトされるにつれ、労働人口も生産性の低い農業から、製造業とサービス業へとシフトされなければならない。

しかし、既存の都市の学校や病院などの社会サービスは、国有企業改革の本格化により、従来国有企業が内部化していたこれらの社会福祉厚生部門を分離し、そのコストを社会の負担に改めたのである。現状において、都市部では各種社会保障制度の加入率は 40%程度に止まり、既存の都市が新たな移住者を受け入れる余力がないのも事実であろう。

農村人口の都市部への移住を妨げる要因の一つは、農村部住民について社会保障費の積み立てがほとんどなされていないことである。現在のところ、農村人口を減らし、農民の一部を都市部に移住するとすれば、既存の都市ではなく、市町村合併による新たな中小都市を創設し、そこに農民を移住することになる。これらの中小都市の社会福祉厚生を強化するには、短期的に財政補助金の投入が方法の一つであろう。

繰り返しになるが、中国の人口問題を解決するには、①人口爆発の抑制、②男女比率の歪みの是正、③世代間人口の平準化、④農村人口の都市部への移住促進といった努力が必要である。中国の総人口は依然として増加傾向にあり、中国政府の予測によると、2030 年までに人口が増加し続け、16 億人に達する可能性が高いといわれている。人口の爆発がもたらす問題としては、レスタブラウンが提起した「誰が中国人を養うのか」という食糧問題と余剰労働力の失業問題という 2 点に尽きる。

食料問題は現在のところ緊迫していないが、中国社会の安定を脅かす潜在的なリスクとして常に存在する。それを解決するには、農業改革と品種改良など農業技術の向上が不可欠である。また、失業問題は長期に亘って中国のポリシーメーカーを悩ませるもっとも深刻な問題であり続けるだろう。それを緩和するには、社会保障制度の強化などの努力も必要であるが、何よりも重要なのは経済成長を持続し、それによって雇用機会を創り出すことである。この点は中国政府が 8%の経済成長目標を掲げる背景といえよう。

中国経済成長の制約要因について、失業問題、所得格差の拡大、エネルギー不足、環境悪化などがあげられるが、そのいずれも人口爆発に起因する問題なのである。中国の GDP はすでに日本の 3 分の 1 にまで拡大しているのに対して、一人当たり GDP は日本の 30

分の 1 に過ぎない。資源大国といわれてきた中国は、石炭、石油、銅、鉄などの一人当たりの占有量が世界最下位に位置する。

経済成長を持続させるために、人口の急増を抑制することが必要であるが、ブレーキを急に踏みすぎれば、少子高齢化が進み、却って深刻な社会問題に発展する恐れがある。すでに、2020 年ごろから少子高齢化問題の浮上が目に見えているため、中国政府の人口政策は計画出産を多少緩和する方向にあり、一人っ子同士の結婚について二人目の出産を認めるように方針転換したのである。

しかし、高所得と高学歴の若者は先進国と同じように、子供を生まない傾向が強まっている。決して保育施設が不足することや育児手当が足りないといった問題ではなく、育児の大変さともっと楽に暮らし生活を楽しもうとする願望が大都市の出生率を低下させているのである。一般的に、エリートといわれる若者ほど、家業を継承していくというアジアの伝統を守らなくていいという傾向が強い。自らの生活が楽しければ、昔のしきたりなどに拘る必要はないと思われているのである。

結果的に、都市部の出生率が低下する一方、農村部では労働力を確保する必要性から一人っ子政策にもかかわらず、子沢山の家庭は少なくない。本来なら、一人っ子政策を守らなければ、罰金を取られるのであるが、多くの農村では、二人以上の子供をもうけるために、喜んで罰金を払う農民も少なくない。

しかし、必ず男の子が生まれるという保証はない。農村では生まれたばかりの女の子の乳児を捨てる事件が後を絶たない。その多くは孤児院に収容され、毎年、たくさんの欧米の中年夫婦が中国に行ってこれらの孤児を養子にし、欧米諸国に連れていくのである。中国は表面上男女平等の国になっているが、社会の深層においてすさまじいほど男尊女卑なのである。結果的に、人々の男の子ほしさから人口構成の男女比率が歪んでしまったのである。

長年、中国政府は経済政策の重点を経済成長に置いてきた。経済成長を牽引する原動力として人的資本の観点から人口問題を捉えてきた。その結果、その時々を経済状況に応じて、人口政策が変更された。「改革・開放」政策以前において、人的資本の増加は経済成長にとって不可欠であると思われていたため、建国以降の 30 年間に亘り、意図的に人口の爆発を引き起こしたのである。また、「改革・開放」政策の導入に伴い、経済成長は労働生産性の向上によるものと認識が改められたため、人口を抑制するように方針転換したのである。

ここに来て、人口問題は量の問題とともに、質の問題という新たな問題が提起された。「改革・開放」政策の初期的な目標はまずまずの生活レベルである「小康状態の生活」にあるが、その内実は生活の質的レベルを確実に向上させることである。しかし、「改革・開放」政策以降、経済規模が5倍に拡大したにもかかわらず、人的資本の質的向上は思ったより達成されていない。それどころか、市場経済化とは裏腹に、心の拠り所であるイデオロギーの崩壊により社会のモラルは悪くなる一方である。

中長期的な観点からみて、中国の人口問題について次の諸点を指摘することができる。

第1に、2030年まで人口の増加が続くと思われ、そのプロセスにおいてエネルギーの問題や環境破壊の問題など経済成長を制約する要因がこれから急浮上してくると予想される。これらの問題に積極的に対処しなければ、経済成長はたちまち鈍化し、深刻な社会問題が起きる恐れがある。

第2に、2010年ごろから少子高齢化が急速に深刻化し、社会保障制度がほとんど整備されていないなかで、労働力不足と社会保障ファンドの積み立て不足といった「病」にかかるものと思われる。極端に所得格差が拡大すれば、少子高齢化問題との相乗効果で、低所得層の生活基盤が破壊され、治安が一層悪化する恐れがある。

第3に、男女比率の歪みはこれから社会問題として急浮上してくると予想される。中国社会にとって結婚できない男性が2,000~3,000万人にのぼることは決して油断のできない問題である。男女比率の歪みを是正するために、女の子の乳児を守る法整備を急ぐ必要がある。

第4に、経済成長に比べ、産業間と地域間の人口移動が遅ければ遅いほど、所得格差が拡大する。都市化の推進は農村の余剰労働力を吸収する有効な方法の一つであるが、そのために、国家財政は積極的に取り組まなければならない。また、失業問題を緩和するために、経済成長を持続させる必要があるが、同時に所得格差がこれ以上拡大しないために、税財政による所得再配分と平準化の役割が期待されている。

中国国内のエコノミストの試算によると、中国に2億5,000万人の余剰労働力が存在する。深刻な失業問題を顕在化させないために、8%以上の経済成長を長期に亘り維持していく必要がある。しかし、1ポイントの経済成長の雇用創出効果が100万人未満ということを考えれば、どんなに経済成長を図っても失業問題を根本的に解決できない。北京大学教授の林毅夫氏は雇用を創出するために、ハイテク産業よりも労働集約型産業を促進することが重要であると主張する。しかし、具体的な産業の成長について産業政策の効果への期

待もあろうが、本源的には市場メカニズムがものをいう。経済成長にともなって産業構造が川上から川下へと高度化していく動きはごく自然な流れである。政策的に川下から川上へ強引に逆戻りさせることはもはや不可能である。

中国社会と中国経済の現状から考えれば、人口問題を解決する即効薬は存在しない。「経済成長＋税財政システムによる所得再配分＋適度な人口抑制」という政策パッケージを長期に亘り根気よく実施していくほかに方法はないのである。

第3節 新発展観及び調和の取れた成長路線の内実

そもそも「改革・開放」政策は建国以来の政策運営の失敗により国民経済が破綻寸前まで追い込まれ、その難局から脱出するために、市場開放と制度改革に踏み切ったものである。J. スティグリッツは、中国の改革は増量主義 (incremental) と表現しているが、要するに、最初から明確な制度設計を行い、それに基づいて改革するのではなく、実験を重ねながら、改革を模索するということである。

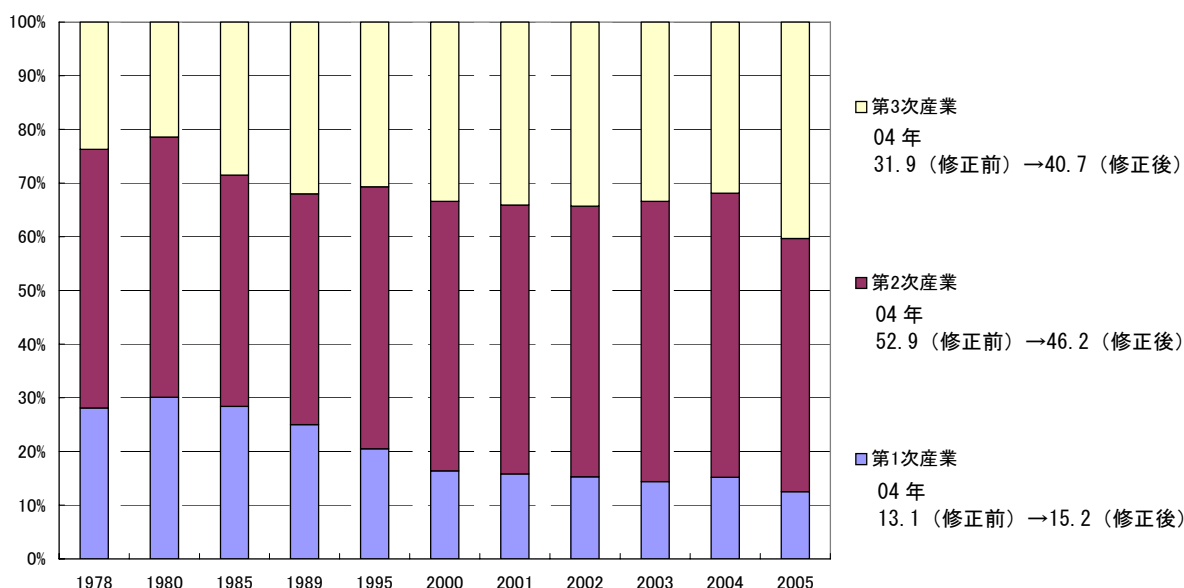
結果的に「改革・開放」政策は中国の経済構造と社会構造に大きな変化をもたらし、その構造変化に、それぞれプラスとマイナスの両面があり、政府はそれへの対応を迫られている。

まず計画経済から市場経済への制度移行は、市場メカニズムを徹底する改革に基づくものではなく、市場、あるいは市場プレーヤーに促されて経済の自由化が徐々に進展しているのである。このような漸進主義 (gradualism) と呼ばれる改革は、実体経済に与えるショックは小さいが、経済構造や社会構造の変化は最初から方向付けを明確になされないことから、後に歪みが拡大しやすいことが考えられる。

また、積極的に改革を進めたわけではないため、政府は利益集団の権益をできるだけ守ろうとする。中国の場合、「改革・開放」政策のスタートから20年も経過してから1998年、ようやく国有企業改革が本格化した。しかし、国民経済の中心である国有企業改革の遅れは、経済構造上の歪みの拡大をもたらしている。それはマクロ経済の非効率化である。

さらに、政府は政策の重点を経済規模の拡大、すなわち成長に置いているため、改革に乗り遅れる低所得層に対する社会保障制度の整備を積極的に行ってこなかった。経済が自由化するなかで資源配分において有利な立場にいる者が富裕層になるのに対して、権力の中心に遠い弱者層は益々貧困状態に陥る恐れがある。結局のところ、経済は成長する反面、国民の不満も募る一方である。

図 2-5 国内総生産の構成の推移（1978～2005年）



(資料) 中国国家统计局

(注) 経済センサスの結果を踏まえ、2006年1月に、1993年以降の第3次産業のGDP額及び同産業の占める割合を高くする等の修正が行われている。

図 2-5 に示したのは第1次産業、第2次産業と第3次産業のGDPへの貢献度である。

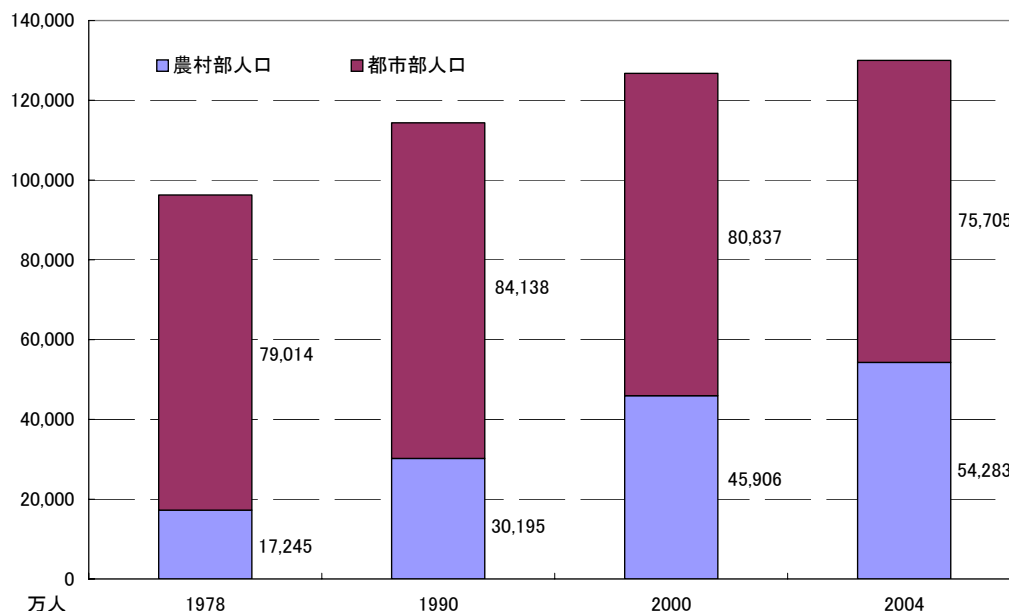
図中から次の動きを読み取れる。第1に、経済の自由化に伴い農業の貢献度は1970年代後半から急低下し、現在では10%強にまで下がった。第2に、産業政策の重点は製造業の育成による輸出振興であるため、製造業は未だ中国経済のメインプレーヤーである。第3に、サービス業は2005年の経済センサスのなかで大幅に上方修正されたが、それでも製造業を上回ることなく、経済成長の牽引役として十分な役割を果たしていない。サービス業の成長が十分でない背景に、消費需要が社会保障制度の未整備によって抑えられていることがある。

消費需要が抑制され、サービス産業の成長が遅れ、結果的に中国経済の成長は投資に依存するようになってきている。このような経済構造は先進国経済へのキャッチアップを急ぐあまり、投資を増やす反面、消費振興に十分に注力してこなかった。しかし、もっぱら投資主導の経済成長は激しく変動しがちであり、持続可能な経済成長を目指すために、消費需要の喚起は重要である。

他方、「改革・開放」政策により、中国の社会構造も大きく変化している。図 2-6 から確認できるように、1999年代前半までの中国社会は都市部と農村部からなる二元化構造になっていた。毛沢東の時代、二元化社会構造を維持するために、厳格な戸籍管理制度を徹底

し、農民の移動を制限していた。同時に、農産物価格を抑制することによって都市部の生活レベルを保障し、農村から都市部への所得移転を図っていた。

図 2-6 二元化社会の人口推移 (1978~2004 年)



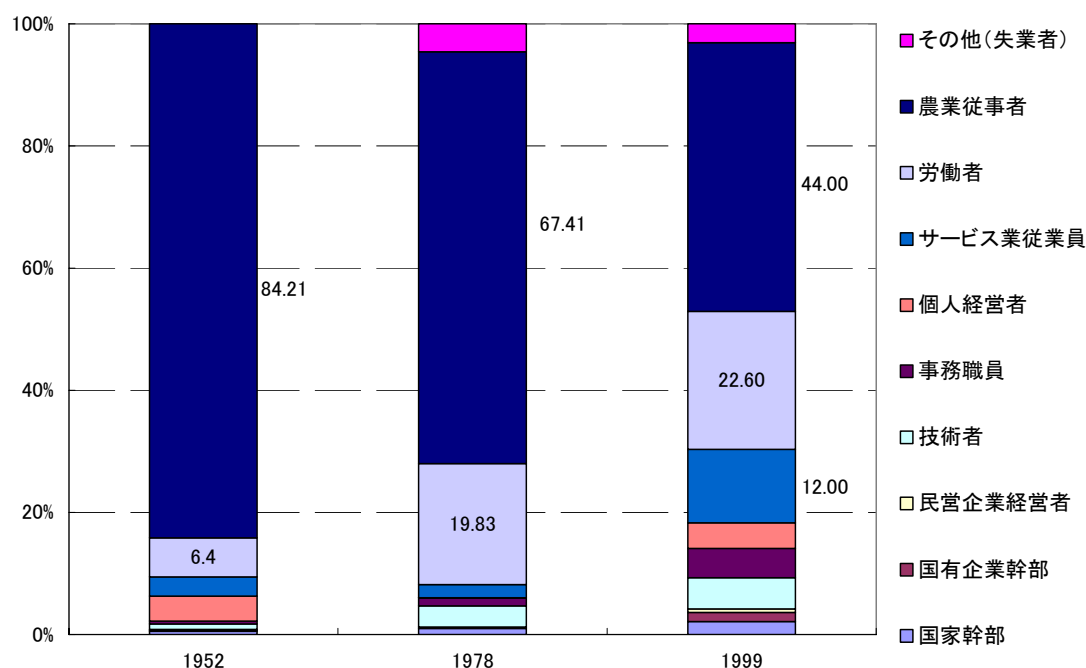
(資料) 中国国家统计局

問題は、二元化社会構造のもとで農民の生産意欲が減退することにある。人口の80%が農民だった時代では農業の減退は国民経済の低迷を意味する。結局、中国政府は農民の生産意欲を喚起するために、生産請負責任制の導入とともに、農地を農家に割り当て、生産の自由化を実施し、生産拡大にインセンティブを付与した。

同じように、都市部でも経済の自由化を促進し、とくに「改革・開放」政策以前においてほとんど禁止されていた私営企業の設立が徐々に解禁され、それをきっかけに、都市部における国有企業と集団所有制企業からなる単一社会構造が多層化へと変化を始めた。

図 2-7 に示したように、人口構造からみると、建国直後において農業従事者は84.2%だったが、1978年には67.4%に減少した。しかし、全体的に農業従事者は依然として絶対的に大きなウェイトを占めていた。しかし「改革・開放」政策以降、都市化の推進によって農業従事者のウェイトは44.0%に減少し、都市部労働者やサービス業従業員などいわゆる非農業人口が50%を超えるようになった。

図 2-7 多元化社会への変化 (1952～1999年)



(資料) 中国社会科学院

古典的な経済成長モデルに基づいて考えれば、生産性の低い農業セクターから生産性の高い製造業とサービス業への労働移動は経済成長に大きく寄与している。今後の経済成長を展望する際にも、膨大な農業人口が経済成長の原動力になっているといわれる。

しかし、問題は二元化社会構造が階層化社会に転換しており、落ちこぼれの弱者層を救済する社会保障制度が整備されていないことにある。社会主義の基本は平等であるが、その問題は人々の働く意欲を減退させることにある。それに対して、市場経済は市場メカニズムを徹底させ、人々の働く意欲が向上する反面、市場競争に負ける弱者層が現れてくる。落ちこぼれの弱者層を救済しなければ、治安が悪化し、社会は益々不安定化する。

図 2-7 から確認できるように、中国社会の階層化はすでに進んでおり、国家幹部や企業経営者と技術者といった勝ち組が存在する一方、農民やリストラされた労働者などは負け組となり、それを背景に近年社会の治安が悪化する一方である。

BOX：労働の移動を妨げる戸籍管理制度

中国経済は高成長を続けているものの、都市部と農村部の所得格差は経済成長とともに、急拡大している。都市部の生活はすでに中進国並みに発展しているが、農村部の所得水準をみると、2億人近い極貧人口が存在する。中国経済が成長を持続していくとすれば、所得格差を縮小させることは緊急の課題である。

経済学的に、所得格差は資源配分の不公平性に起因すると解釈される。とくに、政府行政による経済活動への介入で農村住民は資源配分において不利な立場に立たされ、経済成長に乗り遅れているのが問題である。さらに開発経済学では、貧困問題は、政治的に市民権が付与されていない社会階層が窮地に追い込まれ、それによって所得格差が拡大するといわれている。

中国の状況を見ると、社会主義の基本理念は平等であるにもかかわらず、建国以来、一度も真の平等が実現されたことはない。社会主義計画経済の資源配分メカニズムの不合理性や「改革・開放」政策以降の市場経済の歪みはその遠因ではあるが、都市部と農村部の所得格差を拡大させてきた直接の原因は戸籍管理制度にある。

そもそも戸籍管理制度を作る目的は地域に跨るヒトの移動を制限することであり、特に農民を制限するものではなかった。実は、異なる都市間の移動は例外を除けば、原則として認められなかった。A都市からB都市に移動する条件として、B都市からA都市に来る者と交換しなければならない。そのなかで、都市部から農村部に移動するものは、生活環境の違いから皆無である。結果的に、都市間の移動は僅かながらみられるが、都市部と農村部のヒトの移動はほとんどない。

このような戸籍管理制度は農民を農地に縛りつけ、都市部との生活レベルの格差が拡大しているにもかかわらず、都市部に押し寄せることはなかった。

「改革・開放」政策以降、戸籍管理制度の改革は行われていないが、農民の出稼ぎが徐々に認められるようになった。農民は戸籍を都市部に移すことはできないが、「暫定居留証」を申請すれば、とりあえず都市部で仕事はできるようになる。ただし、教育や医療など都市部の社会サービスを受けることはできない。出稼ぎは病気にかからないのが前提であり、子供がいても都市部の学校には入学できない。

すなわち、中国では農民は制度的に差別され、都市部では不公平な取り扱いを受けている。にもかかわらず、農民はその不満を訴えるところすらない。アマルティア・センが述

べるには、「貧困は市民権を与えられていないことに起因する」。中国の農民はまさに市民権を持たない存在であり、「改革・開放」政策の成果を享受していない。

政府の統計によると、毎年 9,800 万人の農民は都市部で出稼ぎしているといわれる。経済は成長しているため、これらの農民は職に付いているが、経済成長がいったん鈍化すれば、想像を絶する結果になる。これらの農民は都市部で汚い・きつい仕事をして稼いだ僅かな金を故郷に送金し、一家を養っているが、その送金が止まれば、農民はすぐにでも立ち上がる。

本来ならば、経済発展の成果が平等に享受されるために、都市部から農村部への所得移転を図ることが重要だが、戸籍管理制度によっては所得配分の均等化が図られない。むしろ逆の現象が起きている。すなわち、農産物価格は政府の価格統制によって低く抑えられている。その分、農村部から都市部への所得移転となり、農民の生活は益々苦しくなっている。しかし、政府がこのような状況を見てみないふりすると、想像を絶する悲惨な結果になる。

第4節 持続可能な経済成長に向けたポリシーミックス

2005 年中国の一人当たり国内総生産（GDP）は 1,700 ドル程度である。政府は 2010 年の一人当たり GDP を 2000 年の 856 ドル³の倍に拡大するとしている。この政策目標はほとんど意味のないものである。2006 年 3 月 5 日に開幕した全人代で温家宝総理は、この政策目標が実際の経済成長より低いものであることを認めた。その後、国家発展改革委員会の馬凱主任は 2010 年の一人当たり GDP 目標は 2,400 ドルであると事実上の上方修正を行った。

毎年 10% 近い成長をしている中国にとって一人当たり GDP を毎年 100 ドル程度拡大させることは決して無理なことではない。中国のポリシーメーカーは早すぎる成長の失速を懸念している。古典的なソローの成長モデルでいえば、40% 以上の貯蓄率が 40% 以上の投資率を支え、それによって資本の成長は毎年 30% 以上に達している。

実質 GDP 伸び率が 10% を超えるなかで投資家の投資マインドはかつてないほどポジティブになっている。とくに、不動産のようなハイリスクハイリターン分野への投資が予想以上に集中し、資産インフレが引き起こされている。これを受けて、不動産関連の産業

³ 2000 年の一人当たり GDP は 7,086 元であった。当時の為替レートは 1 ドル = 8.28 だったため、ドル換算の数字は 856 ドルになる。それを倍に拡大すれば、1,712 ドルになる。

として、鉄鋼、アルミ、セメント、石油化学などの素材産業への投資も急増している。

表 2-1 に示す通り、設備投資は都市部に集中しており、不動産投資を引き締める政策が採られているにもかかわらず、全体の投資規模は 2004 年 13,158 億元→2005 年 15,759 億元と増加傾向が続いている。設備投資は金融引締政策が実施されているにもかかわらず、増加傾向にある。その理由について次の諸点を挙げることができる。

表 2-1 固定資本形成と不動産開発投資の推移（1995～2005 年）（単位：億元）

	全国固定資本形成(A)	都市部投資(B)	B/A(%)	不動産投資(C)	C/A(%)
1995	20,019	15,644	78.15	3,149	15.73
1996	22,914	17,567	76.66	3,216	14.04
1997	24,941	19,194	76.96	3,178	12.74
1998	28,406	22,491	79.18	3,614	12.72
1999	29,855	23,732	79.49	4,103	13.74
2000	32,918	26,222	79.66	4,984	15.14
2001	37,214	30,001	80.62	6,344	17.05
2002	43,500	35,489	81.58	7,791	17.91
2003	55,567	45,489	81.86	10,153	18.27
2004	70,477	59,028	83.75	13,158	18.67
2005	88,604	75,096	84.75	15,759	17.79

（資料）国家統計局

第 1 に、過剰流動性は設備投資の増加を下支えしている。40%以上の貯蓄率が投資を支えるほか、人民元切り上げ圧力がかかるなかで、金融政策当局は思い切って利上げを実施できない。とくに、不動産を中心として資産インフレが起きているが、川下の消費財はデフレ状態にある。利上げを実施すれば、資産インフレを引き締めることができる反面、川下でのデフレはいっそう深刻化する恐れがある。

第 2 に、地方政府は地方経済を振興させるために、積極的に投資を促進している。とくに、地方にとって失業問題は大きな圧力としてかかっているため、地方の社会安定を維持するために、投資の促進を通じて失業問題を緩和しようとする狙いがある。地方分権が進むなかで、中央政府は地方の投資拡大政策を直接引き締めることができない。2005 年、全国の設備投資伸び率は 25.7%だったが、多くの地方での設備投資伸び率は全国平均を大き

く上回っている。

第3に、企業は潤沢な流動性を背景に、投資を増やす傾向にある。本来なら、企業が投資を行うかどうかを判断するに当たり、期待収益、リスク要因と資本コスト（金利）を考慮して決断されるが、中国の民間企業にとって毎年10%の経済成長が続いていることから投資マインドはポジティブなものになっている。一方、国有企業は、中小企業はともかく、中堅以上の国有企業の場合、市場独占的な経営をしていることがあって、投資マインドは民間企業以上にポジティブである。

これらの諸要因に加え、不動産投資については、土地の使用権の払い下げ価格が安く抑えられているうえ、設計段階ですでに売りに出されるケースがほとんどであり、デベロッパーにとっては資金面の負担が少ない。また、不動産投資の現状をみると、収益性の良い高級物件が集中している。結果的に、低所得層の手が届かない高級物件がほとんどで、中間所得層以上の富裕層は投資目的で購入している場合が多い。

総じていえば、中国の経済成長は投資主導のもので、しかも、不動産などの投資に集中している。一方、消費は社会保障制度の未整備により伸び悩み、投資による供給増は需要を上回り、最終消費財についてデフレ圧力がかかっている。中国经济にとり、持続可能な経済成長を維持するために、投資主導から消費主導の経済に転換しなければならない。それは単なる金利政策など価格メカニズムによる市場の需給を調節するだけでは十分ではない。当面は安定した経済成長を牽引しながら、経済構造の転換を図る必要がある。また、消費を刺激するために、サービス業の振興も重要である。

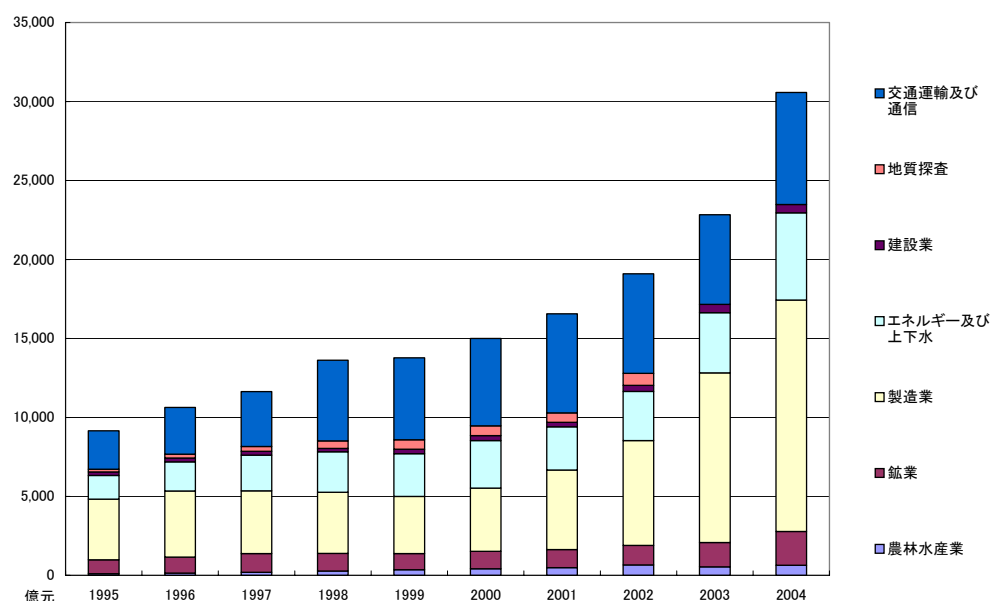
中国政府の一貫したスタンスは、失業問題を緩和するために、経済成長を促進するものだが、投資主導の経済成長において雇用創出効果は次第に低下していく。ここで、重要なのはサービス業の振興である。とくに、物流ネットワークの構築を促進し、マクロ経済全体の効率化に寄与するとともに、それによって雇用機会も創出される。

今後の中国经济を取り巻く環境から、どのようなポリシーミックスが考えられるかについて、ここで検討してみる。

2010年までの5年間（第11次5カ年計画期間中）の国際イベントとしてはオリンピックと万国博覧会が予定され、それをきっかけに国内における建設ラッシュがすでに始まっている。オリンピックや万国博覧会関連の投資はもとより、それ以外の国家プロジェクトも相次いで着工されている。例えば、上海から北京までの高速鉄道、上海から杭州までのリニアモーターカーといった鉄道ネットワークの建設が新たなピークに達する見込みであ

る。そして、第11次5カ年計画では、機械設備プラントの開発・製造拠点を多数設置するとしている。造船業においてもVLCCのような超大型タンカーやコンテナ船の建設が可能になる。電力不足は投資家にとっての懸念材料だったが、新たな火力発電所と原子力発電所がこれから建設されることで、電力の供給不足が幾分緩和されるものと思われる。したがって、2010年までの中国経済は全体の成長力についてとくに心配する必要はないが、問題はやはり構造転換にある。

図2-8 業種別設備投資の推移（1995～2004年）



(資料) 中国国家统计局

図2-8に示す通り、業種別の設備投資の内訳からみれば、製造業の割合は全体の47.94%に上る。ここから製造業立国の基本方針が明らかになっているが、中国にとって安定した持続的経済成長を目指すために、物流や交通運輸ネットワークの構築といったサービス業の発展を図ることが重要である。したがって、ここで、重要なのはサービス業のインフラ基盤を整備するための投資や人材教育を優先的に進めていくことである。

そして、経済規模が急速に拡大するなかで、価格メカニズムが働くように、市場機構の整備も重要である。石油や石炭といった公共性の高い資源材の価格は、依然として政府によってコントロールされている。また、食料価格も市場メカニズムによって決まるわけではなく、政府によって低く抑えられている。政府による価格統制は、かつて財やサービスの100%だったのに対して、現在は90%以上が自由化されている、しかし、資源と穀物の価格が統制されることによって、資源市場や食料市場のみならず、市場全体の価格メカニ

ズムが十分に機能していない。なぜならば、資源や食料は、その他の産業の川上にあるからである。したがって、ここで、政府による資源や穀物の価格統制を、完全に自由化する必要はないが、徐々に緩和していく必要がある。

さらに、政策の有効性を強化するために、国有銀行や国有企業の改革をさらに進めていかなければならない。端的にいえば、経済構造の歪みはかなりの部分について金融仲介の非効率性によるものといえる。生産性の高い企業と産業により多くの資源を配分するのは、金融仲介の基本である。とはいえ、政府が人為的に資源配分しても効率化しない。やはり、市場メカニズムを強化し、市場プレーヤーの独自の判断が尊重されるべきである。中国についていえば、間接金融市場を構築するとともに、直接金融市場をさらに発展させていかなければならない。

第11次5カ年計画期間中の経済成長目標は年平均7.5%とされている。ちなみに、2001～2005年の第10次5カ年計画期間中の成長目標は7.0%だった。しかし、実際の経済成長率は年平均9.48%に達し、経済成長目標を大きく上回った。今後5年間の中国経済を取り巻く環境から判断すれば、7.5%の成長目標は低すぎるように思われる。では、なぜもう少し高め成長目標を設定しないのだろうか。恐らく中央政府にとってもっとも警戒すべきことは、成長目標を遥かに上回る経済過熱を引き起こす地方の暴走であろう。7～8%の経済成長が十分だというメッセージを地方に伝えることによって、9%強の成長になる。したがって、この目標値はあくまでも方向性を示すことに過ぎず、その都度、政府は行政指導を通じて経済運営をしていくことになる。逆にいえば、この点は、中国における市場機構の未整備を物語っているといえる。