

令和2年6月2日（火）

令和元年度第3回中国研究会議事録

於 財務省 国際会議室（南434）

財務総合政策研究所国際交流課

午後 3 時00分開会

○事務局 時間になりましたので、ただいまより財務総合政策研究所令和元年度第3回中国研究会を開催いたします。

本日は、お忙しいところお集まりいただき、ありがとうございます。

国際交流課長の西と申します。交流課では、林補佐、中島係長、岩松係員とともに事務局を運営しています。

あらかじめお断りさせていただきますが、本研究会でご議論いただきました内容は、ご発言いただきました皆様の確認を経た上で議事録として取りまとめ、当研究所のホームページで発表資料とともに公開する予定でございます。

なお、今回の研究会につきましては、今般のコロナウイルスへの対応を踏まえ、省内会議室での対面ウェブ会議システムを用いたオンラインの両方の形式での開催とさせていただきます。オンライン会議でご参加いただきます皆様もぜひ議論にご参加いただければと思います。

では、まず初めに所長の西より一言ご挨拶申し上げます。よろしくお願いいたします。

○西所長 本日は國分先生を初め委員の先生方、ご参加いただきましてありがとうございます。昨年末に今事務年度第2回目の中国研究会を開催して以来5か月ぶり、言うまでもなく、新型コロナウイルスの感染拡大の関係でこの時期での開催となりました。

本日は、先ほど国際交流課長から申し上げましたとおり、高原先生にはオンラインで参加していただいておりますし、省内の幹部の人もオンラインでの参加が多数ございます。その点も併せてよろしくお願いいたします。

もとより中国経済あるいは中国社会というのは非常に関心が高かったわけですが、けれども、この新型コロナウイルスの拡大によりまして、ある意味、ますます注目を浴びているのではないかと思います。中国の経済社会の動向が世界に与える影響は非常に甚大であると思っておりますので、本日はそのような意味で非常にタイムリーなテーマをお三方の先生方からご発表いただきますことを大変ありがたく思います。私どもも本日の議論を踏まえまして、より一層中国に対する理解を深めていきたいと思っておりますので、本日はぜひよろしくお願いいたします。

○事務局 ありがとうございます。

それでは、ここからは議事進行を座長の國分先生にお願いしたいと思います。よろしくをお願いします。

○國分座長 皆さん、こんにちは。

本日は、まさに新型コロナウイルス問題に直面する中国経済状況について、3つの報告がごございます。まず初めに大和総研主席研究員の齋藤尚登さんから「コロナ・ショックと中国経済の行方」、お2人目は渡邊真理子さんから「データの統制と共有：コロナウイルスへの対応にみる中国」ということでご報告いただき、そして最後に東京大学社会科学研究所の伊藤亜聖さんに「新型肺炎流行以後の中国経済」ということで報告を頂くことになっております。それぞれ20分の報告を頂きたいと思っております。

それでは、まず初めに齋藤委員より「コロナ・ショックと中国経済の行方」というタイトルで発表していただきたいと思っております。よろしくをお願いします。

○齋藤委員 皆様、こんにちは。大和総研の齋藤でございます。今日は20分時間を頂戴しまして「コロナ・ショックと中国経済の行方」ということでお話し申し上げます。

まず、結論を申し上げますと、2020年の中国の実質成長率は恐らくゼロ近傍にとどまるであろうと思っております。何かの拍子でマイナスになってしまうリスクも抱えつつということです。来年、2021年については7.8%成長を想定しております。これは非常に高い数字に見えるのですが、今年が低過ぎるからですね。ならしてみますと年平均で4%弱の実質成長です。コロナ・ショックが始まる前は巡航速度としては6%程度と言われていましたので、2年たっても完治はしないというような認識を持つべきだと思います。

それでは、ポイントだけお話し申し上げます。1ページ目を飛ばしていただきまして、2ページ目です。コロナウイルス感染症の拡大抑制策としては、基本的には我が国と同様のことをやったわけですが、非常に厳しいものでありました。特に武漢市をはじめ湖北省についてはロックダウンでしたので、相当厳しい政策を打ったということで、ここに①から⑥まで書いてあります。

ちなみに、感染の蔓延という意味では2月いっぱいです。3月の初旬、中旬あたりか

ら新規の感染者数は激減という状況だったのですけれども、例えば⑤、いまだにレストランではテーブル当たりの使用人数の制限が続いています。映画館はまだ営業再開できていないのではないかと聞いております。経済に与える影響が非常に長いというのが1つ。

もう1つは、供給側のショックということで言いますと、農民工と呼ばれる人たちがなかなか戻ってこられなかった。ですので、2月いっぱいには生産ができない状況になってしまいました。

結果として今年1～2月が経済的には壊滅的な悪影響を受けたということで、3ページに関連のチャートがあります。実質成長率で申し上げますと、1－3月期がマイナス6.8%、前期比年率で言うとマイナス34%という、かつて経験したことのない落ち込みになろうかと思えます。

4ページが新規感染者の推移でありますけれども、先ほど申し上げましたように、3月中旬になりますと新規感染者数は激減しています。よって、経済が正常化に向かい始めるのがこのあたりからになります。

このチャートの形をちょっと見ていただいて、次の5ページを見ていただくと、先ほど御覧いただいたチャートが左下のところに載っています。オレンジ色ですね。紺色が中国以外の新規感染者数でありますので、もう主戦場は明らかに中国以外となりました。少し前の欧米から今は新興国に移っている状況ですので、非常に厳しい状況が続いている。

次の6ページは当社の成長率の予想というものを出しているわけです。今年については世界同時不況で、中国の最悪期が1－3月期でありましたけれども、他の主要国は、我が国も含めて恐らく4－6月期が最悪期になろうかと思えます。

こうした状況の中でやはり中国の外需が非常に大きなダメージを受けるであろうというのが7ページです。7ページの右側には、昨年、2019年の輸出シェアと輸入シェアということで書いてありますけれども、どの向け先にしても非常に厳しい状況が想定されるんですね。4月の中国のドル建て輸出はプラス3.5%ですが、コンセンサスで言いますと2桁減だったんです。それが蓋を開けてみるとプラス3.5%ということで、非常に驚き

を持って捉えられたのですが、理由は特殊要因が大きいです。1つ目は、中国の生産が3月以降正常化に向かう一方で、主要国の生産がずたずたになってしまったということです。なので、ほかの国の供給を中国が代替した、肩代わりしたということがあります。

2つ目は、やはりマスク、防護服、あるいはリモートということでパソコンの需要が世界的に高まった。それを供給したのが中国であったということかと思えます。ただ、ご案内のとおり、欧米を含めて、今、経済が正常化に向かいつつあるということです。なので、少なくとも供給側のショックはもう一段落。これから改善していくということですから、中国の輸出を上振れさせた特殊要因の一部は剥落へという見方をしております。

8ページは成長見通しです。4-6月期の中国については、マイナス幅は縮小するのですけれども、2期連続のマイナス成長という見通しをしています。ようやくプラス成長に復活というのが恐らく7-9月期です。10-12月期で巡航速度に近いところに戻れば、そうするとトータルでゼロ近傍という数字になってきます。

9ページを御覧いただきたいのですけれども、こうした状況下で今まで中国政府は何をやってきたかということです。二重丸の2番目、政策運営の主眼は、いかにして中小・零細企業の大量倒産を防ぐか。雇用、大量の失業者を出さないようにするかというのが1点。もう1点は、やはり金融危機的な状況の発生をいかにして回避するのか。この2点に的が絞られた政策が打たれております。具体的には企業コストの圧縮、各種の減税あるいは免税、費用の減免。金融機関に対しましては、お金をたくさん貸しなさい。貸したお金が返ってこなくても猶予しようということをやっています。いろいろと出てきた主なものを計算してみると、企業コストの削減と金融支援で、GDP比で言うと7~8%ほどのものが出ていました。7~8%というところかなり小粒な感じはするのですけれども、これには景気浮揚策は入っていないです。とにかく止血あるいは痛み止めでこれだけのことをやってきたわけでありまして。

これからの見通しですけれども、金融政策については10ページです。まだまだ出す余地は大きいということでありまして、10ページは預金準備率です。今、大手行が12.5%ですが、この間、人民銀行のサイトを見ていましたら、優遇されている大手行は11%だと書いてあったんですね。11%だとしても、まだまだ下げる余地はあるということです。

1%下げますと1.6兆元ほどのお金を貸出しに回すことができます。1.6兆元は24兆円で
す。

11ページが金利です。これも、足元で1年物のローンプライムレートは3.85%ですの
で、下げ余地はまだあるということですから、金融政策としては打てる手はまだまだ残
っていると言えるかと思います。

13ページを御覧いただきたいのですけれども、ここから先、景気がどうなるかという
ことです。まず、13ページの左上のチャートを御覧いただくと、戻ってきてはいるので
すけれども、固定資産投資はまだマイナスが続いています。1-2月がマイナス24.5%、
1-3月期がマイナス16.1%、1-4月期がマイナス10.3%で、マイナス幅は圧縮され
ていて、単月のデータをつくってみると、4月単月はマイナス2.2%なので、もう少しで
プラスに転換できるところまで回復はしています。ここから先の主役は恐らくインフラ
投資であるということで、ちょっと気になったデータを右の囲いの真ん中辺に持ってき
ました。例の地方政府特別債券を発行してインフラ投資に回すということですが、
去年はちゃんとインフラ投資に回ったお金が全体の25%しかなかったと言っているんで
すね。恐らく地方政府の借金返済に充てられたのではないかとされていますけれども、
今年1月~3月の話で、インフラ投資にちゃんと回っている割合が85%になっていると言
っていますので、去年とは違って今年はずっとインフラ投資が出るのではないかとい
う期待があるかと思います。ここについては資金面でも増強しています。

14ページ、左上は消費関連のデータを持ってきておりますけれども、これも改善に向
かってはいます。ただ、4月の段階でも単月でマイナス7.5%なんですね。ということは、
投資の戻りよりもやはり鈍いということで、どこの国でもそうだと思うのですけれども、
消費のところに戻ってくるかどうか、これが最大のポイントになろうかと思います。残
念ながら、右のチャートの失業率は高止まりですので、なかなかここが回復してくるの
は難しいかなと思います。

15ページを御覧いただきますと、自動車販売も予想外にプラスに転換したと書いてあ
りまして、中身を見ると、乗用車ではなくて、商用車が急激によくなっている。商用車
の中身は大型トラックが6割増、4月に入って急に増えています。恐らくこれはインフ

ラ投資ですね。ちゃんと資金調達ができましたという中で、例えば農民工がちゃんと戻ってきていないとかいう理由で、手元にあるお金で取りあえず何か買わなければいけない。省力化のために何かやらなければいけない。そうしたときに1つ出てきたのが大型トラックなのかもしれないと思います。であれば、先ほど申し上げたように、インフラにちゃんと使おうというところが出ているので、これも実はポジティブな見方をしてよいのかなと思っています。

16ページが5月22日の全人代で出された主要経済目標です。成長率の提示がなかったということですが、例えば財政赤字が1億元増やして3.76兆元。これがGDP比3.6%と言っているんです。ちょっと逆算してみますと、今年の名目成長率は恐らく5%強、5.4%とかいう数字が出てくるのですけれども、それを念頭にいろいろ計算しているのではないか。名目で5.4%増える。CPIが3.5%前後と言っているので、目標は設定していないのですけれども、2%ぐらいの実質成長を恐らく想定はしているのだろうと推測ができます。

こうした中で、少しページを飛ばしていただいて18ページです。この数か月、貧困撲滅、貧困脱却ということを何度も何度も言ってきたわけです。成長率目標が提示できない。そうした中で、来年が共産党の結党100周年ですので、貧困人口をゼロにする。これを共産党統治の最大の成果としてアピールしてくるのではないか。貧困人口が551万人です。10年前の2010年で1億6,000万人を超えていましたが、あと一息です。こういうことを言うと元も子もないのですけれども、補助金を上げてしまえばゼロにするのはできてしまうので、これを恐らく最大の成果としてアピールしてくるのだろうという気がいたします。

19ページです。財政面で去年と比べてどれだけ増やすのかという観点で見ると、財政赤字が純増額で言うと1兆元ですし、地方政府特別債券のネットの発行額は純増額で言うと1.6兆元です。最後に、13年ぶりの特別国債1兆元と言っていたので、足すと3.6兆元です。GDP比で言うと3.6%ですので、思ったよりも小粒だったなという印象があります。ここが多分意見が分かれるところだと思うのですけれども、思ったよりも小粒な景気浮揚策と成長率目標を設定しなかった、できなかったことは、私は、中長

期的にはいいことだと思っているんですね。というのは、ここで変に頑張っ、また借金を増やす。将来的な不良債権、潜在的な不良債権を大きく増やすことをしないようにしているのであれば、私は、中長期的に金融リスクが高まらないような政策を打ち出してくれたのかなと実はポジティブに評価をしています。

20ページは、小粒という言い方をしたのですが、小粒にならざるを得ないのは、やはり債務残高が随分膨張していることもあります。

結論としては、世界経済を救うことはもうできない。リーマン・ショックのときとは違う。ただ、中長期的な金融リスクの高まりを抑制できるのであれば、私は、決して悪い話ではなかったのではないかというポジティブな見方をしております。

いろいろご意見、ご批判があると思いますので、ぜひ意見交換をさせていただければと思います。

ご清聴、どうもありがとうございました。

○國分座長 齋藤さん、どうもありがとうございました。

20分ぐらい議論をしたいと思うのですが、どなたかご意見等ございますでしょうか。では、関さんからお願いします。

○関委員 李克強首相は全人代終了後の記者会見において、中国にはまだ6億人が月の収入が1,000元、日本円にして1万5,000円程度しかないと指摘し、話題を呼んでいます。先の発表にありますように、貧困撲滅については、この10年間で大きな進展がありました。こうした中で、何で李克強首相はあえてそれに水を差すような話をするのか。人によっては、彼の経済政策に関する考え方は習近平総書記との間で大きなギャップが生じているという説もありますが、実際は、どうなのでしょう。

○齋藤委員 貧困人口というのも、先ほどチャートをお見せしたのですが、これは基準年がしばらくすると変わってきてしまうので、貧困人口自体、すごく減りました、結構いいところまで来たなと思った瞬間に、また基準年が変わるとボンと増えてきたりする。これ（18ページ）は2010年基準でやっているのですが、もしかしたら今年達成した後何年かするとまた基準年が変わって、実は2億人いますとか、そういうことになる可能性はある。ご指摘のとおり、基準をどこに取るかによって貧困人口は変わってくる

ので、絶対的な数字ではなくて、これからも継続して貧困対策を続けていくという主張なのかなとは思っています。

私自身、意見対立があるというような感じでは受けていなくて、むしろ李克強首相の考え方がより濃く今回の全人代に出ていたような気がするのです。例えば、ばらまきをやらないとか、洪水みたいなあれをやらないという言い方は、李克強さんがよく使う言葉ですけれども、全体のトーンとして、景気浮揚策も小粒だということは、何かそれを実践しているような感じがしました。

○関委員 2012年に今の習近平政権が誕生して、最初の一、二年間はリコノミクス（李克強経済学）という言葉がはやっていました。経済改革において李克強首相が大きな役割を果たすだろうという期待がありました。しかしリコノミクスは、短期間で死語になってしまいました。ここに来て李克強首相の経済政策の策定における影響力が復活してきたと考えてよろしいですか。

○齋藤委員 そこまでのところは私には分かりません。ただ、経済政策を一個一個見たときには、むしろ李克強首相なのか、あるいは劉鶴副首相なのか、よく分かりませんが、いわゆる全面的な改革の青写真をうたった2013年当時のところいろいろな政策が戻りつつあるのかなという印象はあります。

○瀬口委員 すばらしいプレゼンテーションをありがとうございました。

今回の齋藤さんのプレゼンテーションを伺っていて、今回の中国の政策は、財政小粒、成長率は発表せずということで、金融リスクを強く意識したバランスになっているということは私も全く同感です。リーマン・ショックの後、2008年11月に出てきた景気刺激策を見た瞬間に、政策の副作用による経済への悪影響が非常に心配だと思ったときの印象と比べると、随分ソフィスティケートされた政策パッケージになっていると感じました。しかも全人代の政府活動報告の中で発表された政策パッケージの中に目新しいものがなかったという点も、実施すべき施策はすでに実施していたということを言外に表していると思いました。この12年間に随分進歩したという印象を受けたということで、全く齋藤さんの評価と私も一致しています。

2つ伺いたいことがあったのですが、1つは成長率です。財政赤字のGDP比率から逆算

すると今年の成長率見通しとして2%が想定されていることがわかるというのは、確かにそう言われてみるとそうだなと思いました。それを前提とすると、第1四半期マイナス6.8%で、私が4月下旬にヒアリングを集中的にやったときに聞いた数字は、後半がプラス6%ぐらいいくのではないかと言っていたんですね。第2四半期はプラスに乗らないと通年で2%までに到達しないのですけれども、先ほど第2四半期はマイナスだろうとおっしゃったので、そうすると、この2%もそもそも到達しないと考えていらっしゃるのか。それとも、後半がもっと強い、6%を超えていくというふうに考えていらっしゃるのか。どのようなイメージを持っていらっしゃるのかというのが1つ目の質問です。

2つ目は、中国経済はリーマン・ショック後の世界経済を救ったと評価されていますが、今回はそのような役割を果たさないというコメントでした。しかし、リーマン・ショックのときの財政出動のGDP比率に比べると今回の比率は若干小さいことは小さいですけれども、そもそも分母のGDPが大きくなっているため、財政支出額の数字から見ると、名目額、世界の中に占める成長率を引っ張る牽引力は、むしろリーマン後のときよりも大きくなっているように見えます。世界経済が、バランスシートが傷んでいないという状況で、リーマンのときと大分違うことは違うのですけれども、また今回も、今年の下半期に中国が世界経済を引っ張る役割を果たすのではないかと考えられないでしょうか。いま中国は、米中摩擦、先進国の中での孤立状況など、厳しい状況に置かれていますが、そこがもしうまくいけば、この状況を少し緩和する材料にならないかと期待しています。

その2点、齋藤さんにご意見を伺えればと思います。

○田中委員 ありがとうございます。

今年の成長率をどの辺で見ているかということで、今2%ぐらいの話が出ましたが、1つ手がかりになるのは、国家発展改革委員会の主任の記者会見のときに自分でシミュレーションを発表していて、今年1%成長ならば2012年のGDPの1.91倍である。それから、3%成長すると1.95倍、5%だと1.99倍であると言っております。これで言いたかったことは、つまり1%でも1.9倍を超える。だから、ほぼアバウトに2倍は達成できるんだと言いたかったのだらうと。もう1つ、1人当たり所得の倍増目標も途中から掲げていたので、それは1.75%成長すればいいんだということも彼はつけ加えて言ってい

ます。それを考えると、1.75%あたりまでたどり着けば一応何とか倍増目標についても達成できるということがどうも念頭にあるのではないかという気がいたします。

それから、今回割にしっかり考えているなという中で1つあるのは、政府活動報告のマクロ政策の最後の文章に、マクロ政策の持続可能性をよく考慮して情勢の変化に応じて見直せという表現があって、やはり投資のところでも後遺症を残さないようにせよという記述が入っています。それで言うと、前回のリーマン・ショック時の大型景気対策の後年度の悪影響が非常に大きかったことを意識して、財政の持続可能性に相当力を入れているんじゃないかと思います。投資先も、従来型の単に鉄道、道路だけをやるのではなくて、いわゆる新型インフラといった新しいものにも大分お金を割くということですので、産業構造の高度化も目指すということですから、前の対策よりもかなり学習効果があるように思います。

そういう中で質問ですけれども、1つは、大きな大型景気対策を進めている中でかなり重要な文献が次々に打ち出されている。1つは4月に生産要素の市場による配分改革が打ち出されていますのと、それから、5月に入ってから新時代の社会主義市場経済体制の整備加速に関する意見、2つ大きな文書がぼんぼんと出てきているんです。従来であれば、景気が悪くなって対策を打つと、発展が重視され、市場化改革の要素は大きく後退する傾向があったのですけれども、あえて4月、5月に改革文献を出している。今年18期三中全会決定の重要な改革について、決定的成果を上げるという最終年度でもあるので、何かそのところは今までと違う、改革加速という方向への動きがあるのか。その点をどうお考えかというのが1点です。

2点目は、外需が全体的に非常に厳しい中で、ASEAN向けだけは割といい状態になっていると思いますけれども、今後、外需を何とか復活させていく中で、中国はより東アジアに傾斜していく、全体の経済の中で東アジアのウエートを高めていく方向に動いていくのではないかという気もするのですけれども、その辺はどうお考えかということです。

○高原委員 オンラインで失礼します。

インフラ投資の話が出てきましたが、どういったものが想定されているんでしょうか。

これまでも盛んにやってきて、鉄道だ、高速鉄道だと造っても債務ばかりが増えていく状況だったと思うんです。ということでやや心配していますが、いかがでしょうか。

○國分座長 私からは非常に短い質問が1つだけあります。結局、コロナ以降の中国にとっての経済の核心的問題はどこにあると齋藤さんはお考えなのかということです。

○齋藤委員 ありがとうございます。

まず成長率、瀬口さんからお話がありましたところですが、ゼロ近傍というふうに今年は見えておまして、4－6月期がマイナス2%ですね。7－9月期がプラス2%、10－12月期がプラス5.8%で、計算するとプラス0.1%という数字になるのですが、プラス成長は死守するだろうという前提ですね。来年については7.8%です。これは今年が低過ぎる反動が出るということなので、2年間で計算すると年平均3.9%です。巡航速度が6%前後だとすると、なかなかそれに戻るのには難しいのかなと思っております。

リーマン・ショックの後の4兆元の景気対策の話ですが、これはGDP比で言うと12.5%程度のインパクトがあったわけです。今回、景気浮揚策として出てきているのはGDP比で4%程度のものであって、それ以外は痛み止めとか止血で使われているということです。私自身は、インパクトとしては、需要を喚起するという意味では今回相当小粒だという認識をしています。ただ、経済規模が大きくなってきていて、その国がリセッションに陥らない、プラス成長が維持できるのだとすれば、当然それは世界経済に対してプラスのインパクトがあるという見立てについては全くの同感であります。

田中先生のご指摘の1人当たりで見たときに1.75%あれば倍増というお話ですね。それをすごく意識しているんだと思っています。いつも先生が書かれているレポートを拝見していて、あえて別のアプローチからやってきた結果、実質で2%ぐらいなのではないかという同じぐらいの数字が出てきたので、あのような説明をしました。

あと、改革は加速しているんじゃないかというご指摘でありますけれども、私は、5月に出てきた政策パッケージというか、これこそが、いつも三中全会で話す改革の青写真が今回まだ発表されていなかったもので、それに代わるものとして発表したのではない

かと思っております。そういった意味では、改革路線をしっかりと深めていくという意思表示ですので、私は改革をもう一段進めようという意図が出ていると思っております。

また、ASEAN向けの輸出が相対的にいいということでもありますけれども、これはどう考えても、産業チェーン、サプライチェーンが中国を中心にASEANのところで深まっていることの証左でありますので、そこについてはますます深めていくことになるのだと思います。ただ、今回のコロナ・ショックでサプライチェーン自体があまり複雑化するとずたずたに寸断されてしまうことが分かったわけなので、それをよりシンプルな方向に持っていく動きが出るかと思えます。それで一部は日本に戻すということだと思いますので、恐らく中国の選択としては、サプライチェーンは中国を中心に日本とASEANということはかなり思っているのではないかと思います。

また、高原先生ご指摘のインフラ投資とは何か、ということですがけれども、基本的には従来型です。都市インフラあるいは交通インフラ、そこに共通する1つのものとして例えば軌道鉄道とか地下鉄といったものがあるかと思えますけれども、そこは都市化をより一段と進めていく上で、不良債権化しにくいインフラというもの、あるいは利用効率が高いということですので、ここの余地はまだ残っているというのが1つございます。また、19ページに注目される新型インフラ投資を書きました。いわゆる5Gとか物のインターネット、人工知能、ビッグデータセンターなどといっているわけですがけれども、ここは金額で言うとまだまだ小さいです。私が社会科学院で取材したときには今年1兆元ぐらいじゃないかという話をしていたので、これを大きく育てていくということだと思います。

最後に、國分先生がご指摘の、とても根本のお話だと思うんですがけれども、私自身は所有制の問題だと思っております。今や民営とか中小・零細が中国経済を担っているのに、政策はどうしても国有向けの政策が多かったり、より強く、より大きく、しかもより大きいところに重点が行っているように見えてしまうので、そのベクトルの違いというのは、残念ながら今回の改革のパッケージでも踏み込まれていない、そういう残念な印象を持っています。

○國分座長 ありがとうございました。この辺は李克強首相の力とか、そういうのにも

関係するのかもしれませんが。

それでは、次に渡邊さんに「データの統制と共有」「コロナウイルスへの対応にみる中国」というテーマでお願いしたいと思います。

○渡邊委員 渡邊でございます。私は最近、国際的なルールと中国の関係に関心があり、本来はどちらかというとWTO的な世界の話の研究しておりますが、その中で、データがこれからいろいろ経済の中心になるに当たり、データを巡るルール形成が今行われつつあるところですが、それをどうしたらいいかということは常に念頭にあります。今回はコロナウイルスに関して発表します。データをどう扱うかのケーススタディとして、です。1月にこの問題が起こったときに、この衛生上の問題の情報を、中国政府とすべきか、中国の社会と国家がどのようにコントロールしてきたのか、それに対して国際的なルールがどう関係していたのかということに注目し、情報を集めてケーススタディを書こうとしているのですが、今日はその一部をお話しさせていただきます。

データ・情報の問題は、これから日本でも大きな問題になっていきますが、中国の文脈でやはり一番気になるのはデータに対する国家アクセスの問題で、そのレギュレーションをどうするかということは考えなければいけないと常に思っています。データ、情報というのは、経済学的に言うと、全部見えているほうが一番効率的であります。究極的にはそうなりますが、一方でその情報の開示を誰が決定するのは、重要です。社会厚生への分配がどう行われるかにかかわってくるからです。コロナの件もそれに対する1つの事例かと思っています。

今回のコロナが武漢で発生して、国際的なルールに則って通知されて、最終的には世界中に流行してしまったんですが、公衆衛生上の枠組みではこうした感染症にどのように対応していくかというのは、はっきりとしたルールがあります。最初にそれをご紹介した上で、中国はそのルールにどの程度従ったのか、対応できたのかという話をさせていただこうと思っています。

この事件を見ていくと、中国はかなりしっかりとしたシステムをつくっていたのですが、最後の最後に、行政か政府か、誰が悪いのかは大きな謎、藪の中ですが、それが起きている。今WHOに関してトランプがいろいろと言っていますけれども、武漢の研究

所から来たかどうかよりも、なぜこの初動が適切に機能しなかったのかを国際的な枠組みで検証していくことに意味あるのではないかというのが結論になります。

やや先走りましたが、デジタル化の問題は、本来、個人が保有するデータの所有権をどのようにコントロールするか。それをプラットフォームとか国家がアクセスできるほうが効率的ですけれども、どのように個人の権利と全体の効率性のバランスをとるのかというのが制度設計の一番の問題であり、それに関しては色々な視点からの議論があります。矛盾は、情報を全部開示したほうが効率的ですが、誰がどのような権限を持っているかによって、かなり世界が変わってきます。その中で社会厚生を一番大きくするにはどうしたらいいかということがこの問題を考える俯瞰図になると思います。

まず、国際保健規則について、WTOと同じように、WHOもバックになる国際保健規則という条約に支えられています。これが2003年のSARSへの対応で重要な瑕疵があることが認識され、大きな変更がありました。それまでは特定の感染症に対応することを加盟国に求めていたのですが、2005年に設定して、2007年の発効の段階で、国際的な公衆衛生上の脅威となり得るあらゆる事象に、どのような場合でも対応しなければならなくなりました。、これらの事象が生じた場合には、各国政府がそれを存在していると評価した後、24時間以内にWHOに通達しなければならなくなりました。中国の場合は、国家衛生健康委員会が窓口でWHOに通達することになっています。さらに、2007年の改定で、WHOは、国家からの通達以外の様々な主体やネットワークから得られた情報に関して、当該国に対して照会し、検証を求めることができるとなっています。一方で、感染拡大防止策は、社会経済に与える影響を最小限にしなければならない、とされています。特定の地域や、特定でなくても、渡航禁止令を出すことには、慎重に対応せよというのがありました。この3つの面が今、WHOもしくは中国に対しても問題になってきている点ですので、実際どうであったのかという話をこれからさせていただきます。

中国は事前にどのような体制をつくっていたかということから始めます。中国にとっても、やはり、SARSのインパクトは非常に大きく、それよりも先だったのですが、中国の疾病予防センター（CDC）をアメリカに倣って2002年にはもう設立してしまし

た。さらにSARSが起こった当時、その情報伝達に問題がありました。情報を保健所的な各種の衛生処が月に1回紙で報告するシステムでした。このようなシステムでは感染症のように、足の速い動きに対応できないということで、非常に批判を受けました。その結果、インターネットで直接報告するシステムを中央政府と地方政府が共同で投資して構築していました。システムを組むだけではなくて、2007年にはこの直報システムをどのように運用するかという規定も制定されていました。感染症の専門医療機関はもちろん100%、省とか市だけでなく、郷、鎮の医療機関の94%もカバーしているというのが中国CDCの言っていたことです。

ところが、実際何が起こったか。これはいろいろな報告書があるのですが、中国CDCの2020年2月段階の総括で、コロナウイルス関連の患者はどのような特徴をもっているかをまとめた非常に役に立つ論文があります。この情報は、例えば日本の医師の中でもコロナに対応するときにベースになった論文の1つです。それを見ていただくと、今回の感染に関する疫学曲線が描かれています。医師が検査して感染者を確定した日にちを度数分布にしたものです。実際に感染のコントロールをするとき、いつ感染が確定したか、よりも、いつ発症したのかというのが重要です。実際の動きをみると、1月20日ぐらいから確定報告者が増えています。これはいろいろな意味で政治的にこの日でなければいけないという話をこれからしますけれども、そこから増えていきます。ただ、医学的には、事後的に20日に感染確定した人がいつ発症したのかを推定していくことが必要です。これによると2月の段階では12月4日が一番早かったことになります。今はゲノム解析がかなり進んでいて、11月、下手したら10月だったかもしれないというような情報になっています。このように感染症が拡大していたとき、中国政府はどう行動したのか。この中国CDCの論文によると、12月31日に中国CDCが専門家を武漢に派遣して、1月1日に市場を閉鎖して、1月3日に中国政府はWHOに通報したとあります。

では、この病気の情報はどのように広がっていったか。先ほどの国際保健規則のところでご紹介しましたように、国家以外からの情報に対してもWHOが中国に検証を求めることができるようになっていきます。このため、各種のプラットフォームを通じた情報の共有が、医学的に重要なだけでなく、国際保健規則のルールの意味でも重

要になってきます。感染症に関しては、医師のいろいろなタイプのプラットフォームがあります。プラットフォームですので、検索しようと思えば、理解できるかはともかくとして、私でも可能です。どのように情報が拡散していったのかをたどると、大体4つのプラットフォームが登場しました。

1つは、本当に感染症のプロの人たちが毎日見ている ProMed というネットワークがあります。これは、新聞にこのような情報が出ていたということから、医師が、今日出た患者はどのようなプロフィールの人で、どのような治療をしたという報告が共有されています。感染症は、大抵の場合、法的に情報をレビューすることが求められていますから、その情報が毎日毎日アップデートされます。逆に言うと、結局、いつ最初にコロナウイルス感染者が出てきたかということ、誰でも見られるような状態になっています。

2番目は、医学論文の公刊というプラットフォームです。実際この論文公開通じた情報公開は非常に早かったです。医師は非常によい仕事をしたのではないかと思います。

次に、ゲノム情報の共有プラットフォームです。どのようなゲノムだったのか、どのように変化しているか、どこにあったのかという形で、これもしっかりとプラットフォームができています。

4番目のプラットフォームは、今回のこの件に関する調査報道メディアです。彼らが真骨頂を発揮してくれたと思っています。特にSARSのときに非常に活躍した財新は真骨頂を見せていて、報道を見ていると、感染症のときに問題になるポイントを記者が大変よく分かっており、ノウハウを把握していました。それから、医師が財新に対する信頼感があるためか、非常に深いところまで話をしてくれているので、結局何が起こったかということはこの4つのプラットフォームを通じて非常に表に出てきてしまっていたと言えると思います。

それでは、初動に関して何がわかるのでしょうか。まずは今回のコロナウイルスのゲノムの情報はいつ、だれが報告したのでしょうか？この情報を共有する GSAID の Netstrain という情報共有プラットフォームをみると、誰がどのように検査して、どこで見つけて、どのように報告して、そのゲノムのタイプはどのようなのかというのをクリックしていくと全部見られるようになっています。これによると、12月24日にアップされたゲノムが一

一番早く、検査、報告されて、解析も済んだという意味で早かったゲノムになります。ただ、問題は、12月24日にもう結果は出ていたのに、このプラットフォームに載せるのが1月11日まで待たされていたということです。この辺が問題の1つになる。

次に、専門情報プラットフォームでの通報で、一番早かったかのはいつかということです。一番早いのは2019年12月30日に、Sina というメディアがあり、Sina 金融で一報が出ています。これが一番早かったと言えます。

さらに、医学論文を通じた医師の間の情報共有ですが、これも有効に働いていたと思われる。例えば、日本でも皆さんが現在気にしている3密という概念がどのように発見され、伝えられたのか、という話です。この三密に感染の鍵があるということは、日本の医師も発見し社会に伝えていますが、中国の医師の疫学調査の人たちも非常にしっかり頑張って報告をしています。たとえば、とある論文で報告されたこの図をみると、広州のレストランで感染した人たちが一体どのような形で感染していったかというのが分かります。エアコンから風が吹く位置と感染者がどこに座っていたのかを描き、どのように感染していったのかを分析しています。これを見ると、本当に現場の情報は詳細なものがしっかり出てきていたと思われまふ。

こうしてみると、よく分からないのがWHO自身です。WHOの第1報は、なぜか1月20日です。ルール上は、12月30日に報告したのであれば、WHOも皆さんに報告すべきだと思うのですが、もろもろがあったのか、そこが何とも言えないのですけれども、第1報は1月20日になっています。このときには、12月31日にWHOは中国から通報を受けたというふうになっています（※その後、2020年6月29日にWHOは対応時系列を修正し、12月31日にプロメドの報告およびWHO中国事務所が武漢CDCのホームページ上での警告をみて発見、中国側の問い合わせたことを公表している）。今これが表のストーリーです。

最終的には、中国政府の行動がなぜ遅れたのか、がよく分かりませんでした。IHR（国際保健規則）が定めるように、評価した後、24時間以内の報告が本当に行われたのかというのがよく分かりません（※2020年6月29日のWHOの記者会見で、ライアン博士は決められた期間内への通報は行われた、と証言しています）。今の表のストーリーでは

12月31日に通報したということになっているのですが、CDCの2月の報告では1月3日だと書いてあります。だから、その違いは何だ、というのはあるのですが、よく分からないということです。ただ、この20日間、湖北省、武漢にとっては非常に悲劇的な遅れで、これゆえに武漢の医療崩壊が起こってしまったとは少なくとも言えます。12月31日から1月20日までなぜすぐ動けなかったのか。ここに対しては何らかの検証はやはり必要なのではないかと思います。

特に行政の動き方として問題だったのは、先ほどご紹介しました直報システムが結局働かなかっただけのことです。それも、テクノロジー上、IT技術上の問題ではなく、政治的な意思決定の問題、中国が抱える行政制度の問題が、どうやら起因していたのではないかと、いろいろな報道を見るとうかがえます。12月27日に陽性患者が確定して、武漢市ではCDCに適切に報告をしていました。ルールによれば、CDCは中央に上げていなければならない、中央に上げたらそのままWHOに出さなければならないのですけれども、12月27日にはそうではなかった（※2020年6月29日発表した行動タイムラインでは、WHO中国事務所、が武漢市CDCが新型コロナウイルスの発生をホームページで公表したことを確認し、中国側に問い合わせた、となっています）。さらには、この直報システムに今日の患者はどのような患者かということを入力していくのですけれども、1月9日まではできたのですが、その後どうやら削除されていたという発言が出ています。中央のCDCの複数の専門家は、1月3日から10日までは見ることができたのですが、その後は見えなくなったと発言しています。これについて、誰が消せる権限があるかということ、基本的にはCDCで、地方政府はやってはいけないことになっているはずなのですが、そこはよく分かりません。これ以上のことは、調査報道を待っているところです。その後、皆さんご存じのとおり、1月12日から17日まで湖北省の全人代が開かれていました。20日になって初めてこの直報システムがまともに動くようになったと、いろいろなところで証言が出ています。

結局どのようになったのかということですが、12月30日に武漢市政府と武漢市のCDCはアウトブレイクだと宣言していました。さらに、どのように診療するかというマニュアルも出していました。このあたりから実は問題が起きたのではないかと思います。

このときにCDCに十分権限があれば対応は早かったのですけれども、武漢市とCDCがコントロールしようとして、事実上、この瞬間、武漢市が権限を取ってしまったことがCDCから見ると非常に問題だったという発言が後から出てきています。

1月2日にある病院では2名の陽性患者が出て、3日には市場と関係ない人、ヒトからヒトへの感染というのが確定できる事例が出たので、この瞬間に、CDCが報告し、衛生委員会からWHOに報告すべきなのですけれども、実際には、最初のうちは3日に報告したという報道が出てきています。そこの部分は検証しきれないですけれども、そうこうしているうちに、4日にはもう武漢では病院に124人が殺到する、という形で医療崩壊が起こっていたということです。

では、当事者がどのようにこの状況を見ているか。1つは、鍾南山という非常に有名な感染症の専門家ですが、彼が今の感染症防治法の規定は良くないとしています。CDCは報告しても公表する権限がなかったもので、市民に対して、どのような防疫をやるか、どう対応するかということに対して、動くことが許されませんでした。衛生部門が公表する権限を持っていて、CDCに権限がありませんでした。ヒトからヒトへの感染が確認されてから発表するまで20日もかかってしまったというのが非常に問題だったと言っています。一方、ある意味で責められている立場の武漢市長ですが、彼は、自分たちは情報公開をもちろんしたかったけれども、上が許可しなかった。上が誰なのかというのは相変わらず謎ですけれども、そのようなことが起こっているということです。結局のところ、地方の情報隠蔽なのか、中央の怠慢なのか。どちらもあり得る情報があって、どちらかはっきりはしないです。ただ、正式なストーリーとしては、1月7日に習近平が既に指示したことになっていて、中央に怠慢はなく、悪いのは全部地方であるというような話に今なっているということです。

では、情報は適切に共有されたかという大きな問題意識から、この感染症の発生に関して言うと、まず事柄の性質からいって、プライバシー侵犯が非常に大きな問題になっていくことはありませんでした。情報を開示するプラットフォームは非常に機能したのですが、IHRの定めた行政システムは十分機能しませんでした。政治の問題、行政システムの中国式問題が、事を大きくしてしまった部分がやはりあります。これに関して

は、もし12月末の段階で武漢の市民の行動変容もできていて、全てがコントロールできていたら、ある意味ここまでにならなかった可能性もありますので、この部分の検証は必要ですし、国際的な枠組みでこれを要求していくことは考えたほうが良いのだろうと思います。トランプ大統領が、WHOはもう駄目とか、WTOも駄目とか、いろいろな国際的な枠組みを否定していますが、日本の立場から言うと、中国と向き合うときに、中国と1対1で対峙するより、いろいろな形での国際機関のガバナンスを通じて対応するほうが絶対に効果的だと思います。また、そのようなオプションを捨ててしまうのは良くないと思いますので、日本の立場からやれることは、こうした国際機関のガバナンスに真面目に取り組んで、そこを通じてマルチの形で中国と向き合うというチャンネルがしっかり効くようにしていくことが重要ではないかと思っております。

○國分座長 ありがとうございます。

渡邊さんはもともとWTOがご専門ですけれども、今日はWHOに関してご発表いただき、非常に感謝しています。しかも、事態の進展があまりに急で、我々自身も同じ問題を抱えているので、ゆっくり見ることができないのですけれども、最初のところの検証ですね。ここをきちんとやらなければいけないというのは、我々中国を専門としている人は皆思っているわけです。非常に丁寧にやっていただいて、ありがとうございます。

1月20日に習近平がいわゆる最初の指示を出しますよね。実はそれはもっと前にやっていた、1月7日だったというんです。ただ、考えてみると、1月20日の直前はずっとミャンマーに行っているわけですから、のんびりしている部分があったわけですね。1月20日に出たときは、私は多分これは抑え切れなくなったのかなと。武漢で抑え切れなくなった瞬間に言わざるを得なくなったと私はそのときは思いました。それ以前には小さなニュースとして、少々出ていましたけれども、そこから大きくなっていったわけですね。いずれにしても非常に丁寧にやっていただいて、勉強になったし、改めてやらなければいけないテーマだなと思いました。

では、関さんからお願いします。

○関委員 今日の話の内容は中国の国内の対応が中心でしたが、その後、コロナウイル

スは世界中に広がりました。トランプ大統領は、中国とWHOによる隠蔽のせいで、アメリカがひどい目に遭ったと主張しています。この主張はどのくらい正しいものなのか。

もう1点、当初、中国でコロナウイルスが広がったのは一党独裁の国だからであり、民主主義の国の場合、そうはひどくならないはずだという論調が盛んでした。しかし、その後ヨーロッパとかアメリカの経験などを見ると、必ずしもそれほど単純ではないと分かりました。今回の感染症の対応において、各国のパフォーマンスはまちまちですが、これはどのくらい政治制度の違いによって説明できますか。

○瀬口委員 大変すばらしいプレゼンテーションで、感動しながら聞いていました。ありがとうございました。

私は1つ、少し、中国から離れるテーマになってしまうのですが、最後のWHO等の国際機関のガバナンスにコミットすることが不可欠だというところは私自身も最近非常に強く感じているところです。結局、今回のコロナの問題というのは、国境を越えて世界中に広がってしまう問題なので、国家の枠組みの中で処理できないのは誰もが理解していることです。ところが、WHOのような国際機関は国家間の合意によって成立している機関なので、どうしても最終的な意思決定のところに、個別国家の利害が関与してしまうところが国際機関の限界です。国家間のいろいろな取り決めについても同じような問題が生じています。今グローバル化が進む中で、例えば環境、気候変動、プラスチック海洋投棄などの問題が国家間の利害対立が障害となって問題解決が先送りされていますが、今回のコロナはより象徴的にその問題点を表したのではないかと考えています。これを超える枠組みとしては、グローバルレベルでの情報共有を信頼できる専門家同士で迅速に行い、そこから得られる知見をグローバル社会で共有するという方式です。先ほどの渡辺さんのご説明にあった24時間以内の通報というのは非常に良いと思います。そのようなルールを徹底して、それを国際機関を介さずに、信頼される専門家同士でその情報の内容を評価する。評価の基準も別に定めているわけではないので意見が分かれるはずですがけれども、その異なる意見も含めて世界中に共有されて、評価も政策提案もマーケットの中で相互に競い合う。その中で、みんながこれは正しいのではないかとと思われるものから国家や地域の政策として採用していくというような専門家同士の情報

共有プラットフォームが今後の世界秩序形成の安定に寄与すると思います。このようなプラットフォームがなければもう世界秩序形成メカニズムが機能しないということが今回のコロナ問題を通じて示されたのではないかと私は理解しておりますが、渡邊さんはこの問題をこれだけ詳しく調べていらっしゃるのです、どのようにお感じになっていらっしゃるのかお伺いできればと思います。

○國分座長 それでは、ここまでのところでお答えいただけますか。

○渡邊委員 アメリカのWHO批判で中国が隠蔽したという話に関しては、トランプレターというのがあり、細かく何月何日に何をしたかということが書いてあります。レターの分析はまだ十分にできていないのですが、1つ言えることは、新しい病気なので、何が何だか分からなかった。分からなくて対応できなかったというのは中国に関してはかなりあるわけで、それを今から言っても仕方ないというポイントを、トランプレターは結構言っているところもあります。問題になるのは、どうしても分からなかったことを責めても仕方がないのですけれども、やるべきことが分かっていたのにしなかったという過失の部分がどこにあったかという話が今回ポイントになるのだろうと私は思っています。

武漢のウイルス研究所から出たかもしれない。そうかもしれないんですけれども、少なくとも意図的に拡散したとはとても思えないので、仮に過失があったとしたら、動物の管理を適切にしていなかったところ以上に何かあるのかがよく分かりません。ただ、アメリカがその部分にずっとこだわっているのです、何かあるのかもしれないです。中国CDCは12月末に行っているのですけれども、そのときにWHOの人たちが行くのも拒否したし、アメリカ大使館員が行くのも中国側は拒否しました。さらに、ここから先は私の専門を離れますけれども、政治専門家の人たちの分析では、やはりこの時期に軍も動いていたという話があります。そうなのかもしれないんですけれども、国際保健ルールからいうと何が問題か、流行しないようにしてさえくれば良いわけなので、それに対して逸脱していたのはどうなのかという視点で、私は今回情報を整理しました。

ですので、関さんに対して、アメリカの批判がどれくらい当たっているのかということに関して言うと、責めても仕方がないという意味では、そこは当たっていないだろう

と思っています。ウイルス研究所の件は、どういうケースだとしても、ある意味仕方がなかったことに入る部類の話だろうと思うので、本当に意図的に拡散したという映画的なことが起きているのであれば、そこは責めても仕方がないと私は感じています。

また、独裁政権に関して言うと、WHOの2007年の保健規則の改革がなかったら、2003年のSARSを繰り返した可能性は絶対あると思います。今、中国の医療水準が非常に上がってきていることももちろんありますけれども、ある意味、中国は真面目にこの感染症の部分に関しては国際規則に合わせようと思い頑張って制度整備をし、投資もしていました。そのことは、制度が変わってよかったかと思います。独裁政権ですが、国際的なガバナンスの中に中国が入っていたことがすごく良かったと考えるべきだろうと思っています。

それから後に続く独裁が良いのか民主主義が良いのか、という話について、病気に対しての対応で言うと、情報の開示という今日の話に加え、いろいろなことを執行していかなければいけないわけです。人の動きをどうコントロールするか。そこにデジタルの情報をどのように使うかという話があって、その執行の部分があると思うのですけれども、中国は結局どのように執行したかという、人々の恐怖心と、居民委員会で家の中に閉じ込めるといった、クラシックな要素も実はかなり効いていて、それは独裁政権のポイントだと思います。

結果としてどちらが良いかというのは、現時点では評価できないかもしれないところがあると思います。というのは、今、中国は全てが終わったようになっていて、第2波が来る可能性があるのに全然予防していません。さらに、日本人の3密みたいな概念が全然浸透していないみたいで、中国では今、レストランは相席とか人が大勢いるようです。とにかく家の中に閉じ込めてしまったので、外に出てどのように行動するのが最適かということの教育が全くできていない段階に今あります。そうすると、第2波が来たときにどうなるかというのは意外に怖いかもしれないです。でも、日本もある程度デジタルは使ったほうがいいだろうとは思っています。

瀬口さんから頂いたのは国家と専門家という話ですが、これは先ほど答えてしまったことになると思います。既にかなり立派なプラットフォームが出来上がっているという

のは先ほどお見せしたとおりで、感染症に特化した情報開示のプラットフォームが ProMed というものです。ゲノム解析のものは、エボラもやるし、インフルエンザもやるし、感染症に特化して非常に大きなお金を投じてここまで構築してきているもので、今回非常に役に立っています。これがあったので、中国は何も知らないし、何も分からないけれども、日本の医師がかなり情報を得ていました。自分たちがどう対応するか、積極的にこの1月から3月にかけて日本の医師はそれを見て動かされていて、中国がどうかというのは全く関係なくて、自分が医療者としてどうするかという行動をなすことには成功していたので、やはりそういうプラットフォームができていたことを今回はある程度感謝すべきだろうというふうに思います。

ただ、20日間ほどの空白期間については、中国的な要因が加わり3週間遅れてしまったことに関しては、やっぱり最後の最後は“中国”だったなというところがあるかと思えます。

○瀬口委員 その3週間というのは情報共有のネットワークが切断されていたのですか。

○渡邊委員 まず、外向き、海外向けに英語で論文を書くのはすごいスピードで進んでいきました。ゲノムの一番早い発表は、24日に深圳で、ハイテク会社が解析を終えて、これはちょっと違うぞという話になりました。それをそのまま、NexStrain に上げる手続きをしたらしいんです。ところが、何かどこかで引っかかって、1月11日までそれは駄目だという話になったらしいです。それをCDCというか、衛生委員会というか、政府が止めてしまったというのがあります。

○瀬口委員 専門家からは情報が出ていたのに、それを中国政府が、要は国際的な情報共有プラットフォームから遮断したのですか。

○渡邊委員 ある意味、本格的には遮断できていません。やはり国際的なプラットフォームですので ProMed は、少しでも新聞に出たらすぐ上げてきます。そうすると、条約上は、それを見たWHOは「何をしているのか」という権限が発生していますから。それも上げていっています。普通の意味での医学雑誌で、こういうことがあって、おかしいことがあってという通報は ProMed の上には載っています。よく分からない原因不明の肺炎という名前で1か月間ぐらい ProMed の上に、広州のとある香港の医師が見た患者の症

例がありました。医学情報の共有は英語ベースですごく進んでいました。それは間違いないです。

○國分座長 ありがとうございます。WTOでもWHOでも、ある意味では今の瀬口さんの質問にも関係するかもしれませんが、これから国際組織のあり方というのは、ポストコロナで政治化されつつある部分があるという感じがします。その辺、何か一言ありますか。

○渡邊委員 今はもう破壊されていますけれども、それでも何とか踏みとどまるようにコミットする以外に少なくとも日本には道がないと思います。少なくとも、トランプ大統領に引っ張られ、WHOやWTOへのコミットメントを止めるみたいなことは絶対しないほうがいいと私は考えます。

○國分座長 米中関係も最近、冷戦、新冷戦という言葉ばかりが走っています。ただ、トランプ大統領個人のツイッター等はかなり激しいけれども、トランプ政権の出している報告書などを読んでみると意外と冷静な部分も結構ありますよね。

○渡邊委員 ただ言動はかなり過激ですよ。

○國分座長 言っていることと、やっていることとは違うと思うのですが、その辺をどう見るかというのも大きなテーマかなというふうには思いますね。いずれにしても、ありがとうございます。

さて、3人目ということで伊藤さんからお願いしたいと思います。今日は短い時間ですが、よろしくお願いします。

○伊藤准教授 伊藤亜聖と申します。よろしくお願いします。

スライドにあるとおりですけれども、早速スライドの2枚目に行きたいと思います。今日、私が考えてみたい課題というのは、コロナ・ショックが中国の経済指標に与える影響ではなくて、その経済の構造あるいはメカニズムに与える影響に焦点を当てたいと思っております。今日は3つ論点を掲げさせていただいています。

1つは、今次の危機対応が中国の広い意味でのマクロな資源配分にどのような影響を与え得るのか。2つ目は、中国の政治、経済を突き動かしてきた重要な仕組みである地方の官僚の間の競争メカニズムにどのような影響を与え得るのか。3つ目が過去、とり

わけ10年間進んできた中国の経済、社会のデジタル化。私の場合、「社会実装」という言葉を使っておりますけれども、新技術の社会への導入メカニズムにいかなる影響を与えるのか。この3点を検討したいと思います。

お手元の資料にあらうかと思いますが、4ページは、世界銀行が3月末に刊行した報告書で、今次のコロナ・ショックは2つのカーブをそれぞれ平らにする必要があるということです。第1のカーブはパンデミックカーブ、流行曲線です。各国の医療キャパシティを超えないようにパンデミックカーブをなだらかにする、これが第1の政策的な課題です。このパンデミックカーブを平らにした上で、第2のカーブ、すなわちリセッションカーブ、不況曲線をよりなだらかなものにしなければならないこととなります。ここで1つ難しい問題は、パンデミックカーブをより強く平らにしようとする、第2の不況カーブが深くなってしまふという関係があり得るということです。厳しいロックダウンをすればそれだけ厳しい経済指標が出てくる。この間に非常に厳しいトレードオフがあることが指摘されています。

今回のコロナ・ショックの特徴は、非常に多面的で、なおかつ、グローバルではあるのけれども、ユニバーサルではない、という点です。特定の業種であったり、属性の人たちに強くダメージを与えてしまふ。このことをどう考えるのかというのが非常に重要な課題だと思います。

例えば中国国内のデータで申しますと、6ページは百度のモバイルデータですけれども、各都市の1日ごとのモビリティ、人の動きのデータがある時点まで公開されておりました。それを見ると、かなり都市間で差異があるわけです。当然一番ボトムに来るのが武漢でありますけれども、主要都市の間でもモビリティの復活にはかなり差があったということです。

全人代の報告については、先ほど齋藤先生からご報告がありましたので、ここでは割愛をさせていただきます。

ポイントになるのは、今回の中国政府による政策出動がかなり控え目であった、小粒であったのではないかという論点です。IMFがCOVID-19 Policy Trackerというホームページを立ち上げていて、世界各国の財政金融政策の情報を適宜アップデートしてお

ります。Elgin 先生ら（2020年）の論文及びデータセットでは、この IMF のデータに基づいて各国の財政出動規模及び金融緩和等々含めた総合的な介入の規模をコーディングしております。左側の図は、縦軸に各国の財政出動規模を対 GDP 比率で示し、横軸には 1 人当たりの GDP、対数値を取ったものです。おおむね右肩上がりの傾向になるわけですが、ここでは日本、アメリカ、中国のみを点で名前を表示しております。右側は、横軸は同じで、縦軸が総合指数、すなわち金融政策等も含んだ総合的な介入の程度であります。いずれの指標でとつても、中国の場合には世界的な分布の傾向とあまり差がないことは第 1 に指摘ができます。

Elgin 先生らは、政策介入の規模を経済発展の水準、医療資源（病院のベッドの数）、人口の中央値、高齢化率等と比較して簡略な推計をしております。私自身興味がある、そしてこの研究会でも興味があるかと思うのは、中国というのはどの程度特徴があるのかということでもあります。

次の 10 枚目は、人口 100 万人当たりの死亡者数です。ご存じのとおり、中国は非常に低いということです。

これらも含めて推計を行ったのが次のスライド（11 ページ）であります。サンプル数は 124 か国です。モデルの 1 列目、2 列目が財政出動規模の対 GDP 比率がいかなる変数によって説明されるのかをごく簡単に見たもので、1 人当たり GDP は実はあまり効かないのですが、第 2 行目の高齢化比率、それから第 3 行目の人口当たりの COVID 感染者数が効いている。関心があるのは中国ダミーというところで、これらの主要変数を入れたときに中国はどういう位置づけになるかということ、効かないという結果が出ます。すなわち、主要な変数をコントロールすると中国の財政出動規模は特徴がないということが 1 つ示唆されます。右側ですが、総合指数を出すとマイナスに効く。つまり、中国のトータルで見た財政介入の規模はかなり控え目であると言えるのではないかと思います。当然これは推計としてはかなりシンプルなものなので限定性があるのですが、ただ、その上でも中国の現時点での対応はかなり控え目であるということも示唆される。

ではなぜ中国の介入規模が小さいのかを考えると、先ほどの基本的な変数、経済発展

の水準、それから感染者数そのものが対人口比率であまりいない等々があります。さらに追加的に中国の文脈に落とし込んでいくと、例えば4兆元恐怖症と中国で一部報道されるようなことがあろうかと思えます。

幾つか論点を指摘したいと思えます。日本国内でも、日本総合研究所の関辰一先生、神戸大学の梶谷懐先生が、ここにお示ししているような幾つかの点で、中国の財政介入規模が比較的限定的であることを指摘されておりました。

中国国内でこの点を考える上では、1つ目は現代貨幣理論（MMT）の観点への態度が論点としてあろうかと思えます。清華大学及び人民銀行の貨幣委員会委員である馬先生は、仮にこの財政赤字を貨幣、通貨の発行によって解決してしまう、いわゆる現代貨幣理論に基づいた政策をやると、もはや財政出動を制約する要因が放棄されてしまうので、これは行うべきでないということを発言されています。この論点については多数の議論があるのですが、ここでは馬先生のご意見のみをご紹介します。

もう1つは、2008年の世界金融危機以降の4兆元介入に対する恐怖症という議論です。中国社会科学院の余先生、北京大学の姚先生らは最近、2008年の危機に対して経済学者は非常に低い評価、すなわち悪い政策だったという議論があるけれども、このような景気刺激対策がなければ、やはりそれは問題であっただろうというような議論を展開しておられます。ですので、現状、李克強首相を筆頭として政策の規模をコントロールされているわけですが、北京の経済学者の間でも、これを完全にコントロールするよりはもう少し積極的な政策を打つ余地を議論しているところではあります。

次の16枚目の図表は、既によくご存じのと通りの2008年以降の中国における投資効率の悪化、そして近年における債務、これは国及び企業の債務の増加を示しています。

今後の出動余地については、余先生等が、まだまだ財政刺激の余地はあると指摘しています。そもそも今回の政府工作報告において記入されている財政赤字規模は3.6%以上。「以上」がついているので、上限がない。より高い値になることは十分あり得る。清華大学の李先生は、7%まで上昇しても問題はないと発言されています。

4つ目の論点が新インフラであります。既に齋藤先生のご報告の中でも出てきたので、論点だけですけども、既に中国国内では非常に期待が高い。新インフラファンドなる

ものも出てきていて、中国の方の株式投資も非常に積極的です。それから、鉄鋼業界からも熱い期待が寄せられています。このような状況の中で、果たして非効率的投資の再来にならないのであろうかという点は検討が必要だろうと思います。

次の論点に進ませていただきます。中国国内でもう1つ最近話題なのは、商品券の配布を巡る問題です。もう既に100以上の都市で配布されていると報道されているわけですが、非常に興味深いことに、アリババ、アントフィナンシャル等と北京大学の経済学者が協力して、電子商品券を配った人は同等の配られなかった人に比べてどの程度消費量を増やしたのかという、いわゆる実験的手法を用いた分析を既に行っています。この引用しているレポートではサンプルサイズが10万ずつです。非常に大規模の政策効果推計が既に行われています。

1つ目が以上の全人代周り、危機対応の話です。

2つ目が中国国内の政治・経済的な影響、特に昇進競争に与える影響です。中国では、前提として、地方の官僚が人事考課で、特に経済成果、より具体的に言うと、管轄地域の経済成長率が高いと昇進する確率が高いというふうに研究がされてきました。当然これは徐々にGDP成長率のみならず多数の変数によって規定されるようになってきたと言われているわけですが、今回コロナ危機を踏まえてどのような論点があり得るのかを考えたいと思います。

それ以前の問題としては、今回のコロナで相当大量の地方幹部が突如失脚した、あるいは解任されました。とりわけ感染拡大を抑え切れなかった、集団感染を起こした場合には、一発で首が切られてしまう状況です。恐らく今年いっぱいそのような状況が続くでしょう。したがって、地方官僚はかなり強力な感染防止措置を取ってきたというのが少なくとも3月までの状況でありました。

成長率目標を巡っては幾つかの議論がありました。設定する必要はないだろうという立場。それから、十分設定できるだろう、設定するとしたら、5.6%の所得倍増を実現するのか、もう少し現実的な3~5%なのか、もっと低いのか。このように幾つかの考え方がございました。

その中で最終的に採択された決定というのは、成長率を設定しなかったわけです。李

克強首相の政府工作報告及び何立峰主任の答弁、先ほど田中先生もご指摘されておられましたけれども、このような答弁があったわけです。

その上で、経済成長率は重要ではないのかということ、そんなことはない。やはり経済成長は重要でありますという答弁が5月24日に出てきているというような顛末であります。

では、今年の地方官僚の競争はどうなるのか。仮説として、素直に政府工作報告を読んでいくと、今年、中央政府は地方の官僚を防疫対策及び、とりわけ雇用政策（失業率のデータ）プラス α によって決定するであろうと考えられるわけです。このような決定によって回避したリスクというのは、防疫対策が不徹底となることをなるべく回避する。それから、無駄な投資をしない。経済成長率を高く設定すれば目標に向けて投資が過剰に行われる、あるいは統計が操作される。このリスクを回避した。

ところが、一方でリスクは残るわけです。1つ考えられるのは、経済成長を実現しなくてよいというような考えになると成長メカニズムが弱化する。あるいは、第1の防疫対策で失職するような事態が頻発すると、地方官僚は異様に強い防疫対策を取り続ける可能性もあります。それから、雇用をつくれればよいということになると、今度は非生産的な無駄な雇用を大量につくる。例えば道路を掃除する作業員が大量に雇用されるような事態が実際あり得る。これらの中で、実際問題、来年以降、成長率目標を戻すのか。もうこの際なくしてしまえばいいのではないかという点も考えるべき論点であります。

地方人代の中にはコロナの後に人代を開催した地域がございます。興味深いことに、四川省あるいは雲南省では、省の経済成長率目標を設定し、それを全国平均、全国の成長率との差において設定するということをしています。そうすると、示唆の第2ですけれども、結局、全国、全地域が平均より高い成長率を目指して競争するという、あまり変わらないようなことになることもあり得る。ただ、今年、成長率目標を外した中での競争がこれから起きていくだろうと思います。

28枚目は、コロナ対策の政策文書が何月何日に発行されたのかというデータです。ここでは一部ですけれども、地域差が多少あります。

それから、商品券の配布に関しても、その規模によって、基本的には豊かな地域にお

いて商品券を配布するような事態になっています。ですので、今年も引き続き地方間競争が続く。それは異なる環境と異なるルールの下で進んでいくのだというように解釈ができるかと思います。

最後に、デジタル化、社会実装に与える影響を少し検討させてください。今回の全人代の中で統一的な民法がつくられ、その中かなりデジタル化対応が含まれてます。財産権の中にデータが含まれる、契約において電子契約が含まれる等々、かなり本格的なデジタル化対応が記載されています。昨年、私が貴州のビッグデータエキスポに行ったとき、中国人民大学の先生がパネルを立案していて、そのときに話を伺いました。そのときは眉唾でしたけれども、本物が出てきたと改めて思った次第です。

もう1つは、今回の全人代の全文のほうです。計画報告、政府工作報告の裏側にある報告の全文の中に、デジタル経済のイノベーションに関する包括的な計画をつくるという記載がございます。ですので、これまでインターネットプラス、いろいろな形でデジタル化政策が立案されてきたのですが、かなり統合されたものが出てくるのではないかと考えています。

もう1つおもしろいのは、毎年、IT企業大手の方々は、全人代あるいは政治協商会議委員ですので、様々な提案をしております。ここで1つだけ言及するのであれば、百度の李彦宏が、コロナ下で収集した個人情報管理するのですが、それをどう終結させるか。そのアプリを終わらせる。データをどう消すのかというような議論を実はしております。

この先は健康アプリ等々の話がありますが、このアプリに関しては、例えば杭州では、コロナ対策のアプリが常態化する可能性があるというのは先週来報道されている話で、それに対して市民からかなり反発が出ています。ですので、このあたりは非常に興味深い。『財新』の先週号の社説にもこの問題が取り上げられていたと思います。

以上が私からのご報告です。今回3点を検討したのですが、より大きな問題としては、1978年以来の高度成長あるいは安定成長が終わるのかというのは非常に興味を持っている重要な論点です。V字回復して戻るという理解もあり得ますし、激化する米中摩擦の中でもはやこのような成長を望めないのか。こういった中で中国政府は次の2021年から

の5か年計画を今つくっておりますので、そういった動向を見ていくと彼らの認識というの見えるのかなと思っております。以上でご報告とさせていただきます。

○國分座長 ありがとうございます。我々が見落としがちなテーマをきちんと追っていただいて、非常に勉強になったと思います。中央、地方、そして社会というか、こういう側面でお話を頂きました。

それでは、齋藤さんからお願いします。

○齋藤委員 大変興味深いプレゼン、どうもありがとうございます。大変勉強になりました。

私からは1点だけご質問させていただきたいです。29ページに商品券の配布競争というチャートがあるのですけれども、これ、地方政府が予算取りをしてやっているのか。それとも、例えばスーパーマーケットなどが予算取りしてやっているのかという問題と、金額として65億元なのかどうか分からないのですけれども、経済の規模からすると相当小さいので、この政策でもって景気がある程度サポートができるというご判断なのかどうかというのを教えていただければと思います。

○瀬口委員 2つ伺いたいことがあります。1つは、新型インフラ建設が注目されている中でいろいろ補助金が出てくるのではないかと考えているのですけれども、そのような補助金が結構大きな金額になったりすると、かえって健全な民間企業の発展を目指していた人たちがその補助金目当てに働くようになってしまい、せっかく今中国で進んでいる新産業の発展にマイナスの影響を及ぼしたりするリスクはないのでしょうか。太陽光パネルみたいに過剰生産になってしまっ、産業を台なしにしてしまうようなリスクはないのでしょうか。

2つ目ですけれども、地方の人事評価の中で成長率競争になる可能性もあるのではないかとご指摘があったと理解をしました。この点について、中央政府でマクロ経済政策を担当している人たちと話をしている限りは、彼らの間では成長率が最優先課題になるという発想が2017年の第19回党大会以降なくなっており、今回の全人代の政府活動報告もそれが前提になっていると見ていました。それにもかかわらず、地方にはまだ成長率を求めたい、それが地方間競争の一つの対象になるような発想が残っているのです

ようか。その2点をお伺いできればと思います。

○田中委員 私は、1つコメントで、1つ質問です。その成長を競う地方の問題ですけれども、少なくとも中央経済工作会議が開催されたときにはその懸念があったのではないかと考えています。というのは、中央経済工作会議を評した人民日報の一連の評論があるのですけれども、その中に、各地方が自分のところのGDPを無理に2010年の倍増とする競争をやるなという記事が出ていた。つまり、全体として倍増できればいいのであって、自分のところの地域を2010年の倍増にする必要はないんだ、と。より多くの成果を求めて競争することをするなという記事がわざわざ出ているので、恐らく小康社会全面建設の完成の年にまた地方政府の成長競争が起こるのではないかと懸念があったのではないかと私は推測しています。

その中で、今は全く状況が変わってきたので、先ほどの「6つの保障」を中心にした新たな地方政府の考課基準があるのではないかと考えていたけれども、私もそう思います。特に重要なのは前半の3つではないかと私は思います。雇用と基本民生と市場主体です。李克強総理の最終日の記者会見を見ていると、彼は頭の中で6つの保証のうち前半3つと後半3つを分けて考えている。国家発展改革委員会もどうもそのように考えている節があって、前の3つが基本であると考えている。李克強総理は3つの基本をしっかりとやれば中国はプラス成長が可能であると記者会見で言っていますので、恐らく前半の3つをどうきちんと各地方政府がやったかということが今年はかなり重要な考課基準になるのではないかと見ています。これは私のコメントです。

それから、1つ、デジタル化のことで質問です。今、中国では「一帯一路」の見直しが行われていて、昨年、「質の高い一帯一路」という考え方が打ち出されて以降、今年も国家発展改革委員会が「一帯一路」に関してかなり広範な意見を募集していますので、今回の危機をベースにまた相当見直しが進むと思います。最近、発展改革委員会が記者会見で言った中で「デジタルシルクロード」という言葉が唐突に出てきています。この前の報告にはそういうものはなかったのですけれども、中国のデジタル知識をどんどん「一帯一路」沿線国に普及させていくんだということが唐突に出てきています。今回の中国でデジタル化を進めていくことと、それをさらに「一帯一路」にリンクさせていこ

うという動きがあるように思うんですが、その辺で何かもし情報があれば教えていただければと思います。

○伊藤准教授 ご質問、ありがとうございます。

第1の商品券の問題ですけれども、お金の出どころは基本的には地方のお金のはずです。中央からの専項資金という話は聞いたことがありません。したがって、地方政府の予算の中に既にあるお金によって実行規模が規定されることとなります。レストラン等々の消費を重視するものと旅行業者を重視するもの、いろいろあるんですが、その効果はかなりまちまちで、全体としては小さいのではないかと思います。特に、結局スマートフォンを持っている人に効果が集中します。それから、実はこのクーポンが使える地域、お店を具体的にリストで限定したりしているので、かなり誘導的に都市の中央の例えば特定のショッピングモールというような形で効果が出てしまう。ですので、既に中国国内の議論、全体を代表するかはちょっと分からないですが、いい面もあるのだけれども、かなり限定性もあるというのは既に認識があると思います。ですので、国家発展改革委員会も、積極的に注目しているというステートメントは出すけれども、全国で推進することにはなっていないわけですね。そのあたりが現状かと思います。

2つ目、瀬口先生にご指摘いただいた点は、まさに新インフラへの補助金がどのような帰結をもたらすのか。過去に建設してきたいわゆる旧インフラに比べれば、まだ新インフラのほうが限界投資効率、つまり新しく1億元投資したときのリターンは多いかなという気もするんですが、これも結局程度の問題でもありますし、やり方の問題を実際に見ていかないといけないかと。まだ分からないですが、ネガティブな効果、副作用が出てしまうという問題は常にあるかと思います。北京から見ると、ご指摘いただいたとおり、もう成長率の時代じゃないですと。遡ると、これはもう10年ぐらい前から言われていることですよね。ところが、そうはなっていなかったということはございますので、やはり地方の認識というのはまだまだあるのではないかと思います。今回の地方人代を見てもわざわざ設定しているような地域があるので、まだ認識にはかなりギャップがある。これからそれこそ思想を統一するという作業が取られるのかもしれませんが。

田中先生にご指摘いただいた点は多数あるのですけれども、恐らく6つの確保のうち

に当然その重点というのは出てきて、その筆頭は明らかに雇用であることははっきりしていると思います。その先にある民生であるとかはどのように測るのかという問題はありますが、食料安全保障とか、そのあたりに重点がある。逆に言うと、食料が足りなくなることを彼らは一時本気で考えたようです。それは1つ危機感の表れでもあるのではないかと思います。

最後はデジタル化について、デジタルシルクロードに言及いただきましたけれども、2019年の一帯一路国際協力フォーラムの開幕式基調演説において、習近平国家主席が21世紀のデジタルシルクロードをつながねばならぬという言及をしていますので、公式的には去年からキーワードとしてはありました。それを具体化させつつあるということではないかと思います。そのときに、今回マスク外交というふうにしきりにメディアでも報道されているわけですが、中国外交は今どういうバランス、あるいはどういうトーンで何をやるのかというのは相当混乱しているところではないかと思います。ですので、今年この状況下で一帯一路をまともに議論することは若干ナンセンスな気もするわけですね。だから、どのように北京が国際情勢を見ているか、あるいは中国が今年果たすべき外交目標をどのように設定しているのか、ということに少し遡って考えてみたいと今は感じております。

○高原委員 すみません。重なったら申し訳ないのですが、29枚目のいろいろな地方が商品券を配る分布図について、その額と期日の違い、これをどう読み解けばいいのでしょうか。これは何を意味しているのでしょうか。多いと何を意味していて、遅い早いというのはどのようにこれを解説すればいいか、一言教えていただけますか。

○伊藤准教授 このデータは非常に面白いわけですが、結局は、商品券配布政策は特定の一部の地域でしか大規模なものできないということを如実に示しています。この図表には実は入っていない都市が幾つかあって、そのうちの1つが杭州です。杭州は1人当たりで計算すると100元を超える補助金を配っていて、突出しています。したがって、ここから読み解けることは、豊かな地域は地方政府の財政的にも消費を刺激する余力もあるということです。しかし、中西部の貧しい地域の地方政府にそのような余力は、はっきり言って、かなり限定的で、そのように考えていくと、景気対策を地方政府

に頼れば頼るほど、豊かな地域とそうでないところの差が広がってしまうようなリスクをこの図表は暗に意味しているのではないかと理解しております。

○國分座長 ありがとうございます。

今日は3人のご報告を頂いたのですが、私なりに見ていくと、やはり共通している点が多いと思いました。齋藤さんの報告の中で、最後に所有制の問題を言われて、やはり国有企業改革をしっかりとやらないといけないというお話がありました。渡邊さんの報告では、最初から出ていた民間の情報というか、そういったものが十分に生かされずに、結局、政治のプロセスの中で報告が遅れてしまったようなことがありました。伊藤さんの報告の中でも、まさに成長一辺倒であり、それは投資依存型というか、これを回避しなくてはならないという中央の意向が少しずつ出てきたのだけれども、地方の現実は変わらない。相変わらず投資偏重という形にならざるを得なくなっている中で、デジタル化が進んで社会の多様性を求める声も多い。しかしながら、そうした動きのなかでも党と国家の強権的体質は変わらない。結局、根本の問題は、国家資本主義なり、党独裁による市場経済が根幹にある。それが今回のコロナ対策の問題を通じて、結局、こうした体制のほうが優位性があるということになってくると、民間とか、あるいは私的な部門とか、こういったところへの配慮がこれからますます薄くなっていく可能性が十分にあり得るわけです。そのところが米中対立の最大のテーマではないかとも思うわけです。そのあたりのせめぎ合い、この辺が中国問題を見る一つの焦点かなと思いました。

ということで、今日の第3回の中国研究会は、コロナの中の非常事態ではありましたが、すばらしい3人の報告によりまして非常に有意義になったと思います。どうもありがとうございます。

それでは、事務局にお返しします。

○事務局 今事務年度の中国研究会は本日の第3回をもちまして終了でございます。関係者の皆様には、お忙しい中ご参加いただきまして誠にありがとうございました。

来年度も引き続きご指導のほど、よろしく申し上げます。

事務局からは以上です。

○國分座長 それでは、ありがとうございました。また来年度もよろしく申し上げます。

午後 5 時01分閉会