

## 中国におけるケインズの財政政策の政治過程

田 中 修

### はじめに

本稿の目的は98年8月から採用されたケインズ流の拡張的財政政策が、景気回復後も容易にフェイド・アウト（中国語では「淡出」）できなかった要因について、政府・国家シンクタンク関係者の発言をもとにその政治過程を考察することである。

そもそも経済政策の政治に関するケインズ自身の仮定では、政策決定が少人数の啓発的賢人グループによって行われることになっていた。これは、「ハーヴェイ・ロードの前提」として知られるものである<sup>1)</sup>が、この前提は、大衆が議会選挙を通じて政策決定に直接・間接に影響を及ぼす、現代の大衆民主政治とはかなり異なるものであり、ケインズの伝記作家R・F・ハロッドは「ケインズは最後まで、真に必要な決定はブレトン・ウッズ計画を練り上げたグループのような少人数の知的な人々によって行われると考える傾向があった。しかし、広範囲なたくさん職を抱えた民主政府が、その支配から逃れて、知的な人々の賛成しない方法で行動する傾向はないだろうか」と疑問を呈している<sup>2)</sup>。

この疑問点につき、本格的に議論を展開したのはブキャナンとワグナーであった。彼らの代表的著作『赤字財政の政治経済学—ケインズの政治的遺産』によれば、民主主義社会の政治家は、過半数の選挙民の支持を取り付けられるような（財政）支出計画と収入調達計画の組み合わせを提案し、または法制定しようとしているとされる<sup>3)</sup>。この場合、財政赤字化の政策は①実質的に減税される人々、あるいは直接の貨幣移転収入を含めて政府からの便益流入増加を期

待する人々、②総需要の増加の結果自らの経済的立場（雇主、投資家、不動産所有者、あるいは官僚のような）が改善されると考える人々の間で政治的支持を呼び起こす。これに対し、財政赤字化の政策は、①租税が直接引き上げられる、あるいは公的に供給される財・サービスの便益を減らされる、②自らの経済的立場（労働者、投資家、そして資産所有者としての）が総需要の下降に弱い、③インフレーションから経済的利益を上げられると期待している、といった理由のどれか、またはそれらの組み合わせから人々の反対を受けるといふ制度的バイアスが存在する。このため、財政赤字は「賢人」によってコントロールされる社会秩序よりも民主政治のもとで生き残れる可能性は少ない、と主張したのである<sup>4)</sup>。

このような例は日本でも見られる。橋本内閣は、バブル崩壊以降繰りかえされた景気対策により極端に悪化した財政を立て直すため、97年から98年にかけて歳出削減・消費税率引上げ等の施策を打ち出し、財政構造改革に本格的に取り組もうとしたが、98年7月の参議院選挙の大敗を受けて退陣を余儀なくされた。後継の小渕内閣は同じ派閥を基盤にしていたにも関わらず、財政構造改革を嫌う「民意」を尊重して財政構造改革法を凍結し、「遅れてきたケインジアン」と称される宮沢元総理を大蔵大臣に起用して、98年8月以降拡張的財政政策に転じたのである。その結果、日本の財政構造は致命的にまで悪化することになった。

ケインズ自身、この政治体制と経済政策の関係の問題に全く気づいていなかったわけではなく、ドイツ語版『一般理論』の序文で、「本書

1) ブキャナン・ワグナー（1979）P90—91参照。

2) ハロッド（1967）上巻P222参照。

3) ブキャナン・ワグナー（1979）P111—112参照。

4) ブキャナン・ワグナー（1979）P115—119参照。

で規定しようとしている生産の理論は全体として、自由競争や大規模な自由放任の条件下で生産される所与の生産量に関する生産・分配の理論と比べて、ずっと容易に全体主義国家の条件に符合する」と述べているのである<sup>5)</sup>。

とすれば、ケインズ流の財政政策は一党独裁で議会が十分に機能せず、重要な経済政策決定がごく少数の経済の分かる指導者に握られているときに最も有効であることになろう。ブキャナン・ワグナーも、ケインズ政策がもたらした巨額の財政赤字、高率のインフレーション、高水準の失業を改革する処方箋の1つとして、「アメリカの政治伝統に一層矛盾する」ため採用を拒否してはいるが、経済政策決定を民主主義的統制からはずし、国民経済会議や中央計画委員会を通じた、「国民経済計画」による改革に委ねる方法がありうることを指摘している<sup>6)</sup>。

社会科学は実験場を得ることが難しいと言われるが、一党独裁で議会が十分に機能せず、重要な経済政策決定が比較的少数の指導者によって行われる政治体制において、ケインズ流の拡張的財政政策が採用された貴重な例が98年8月以降の中国である。しかも、この政策を主導したのは、先進諸国のエコノミスト・政治家がこぞって経済の分かる賢人と賞賛した朱鎔基総理（当時）であった<sup>7)</sup>。他方、上述のごとく日本も全く同じ時期に「凡人」とマスコミに揶揄された小渕総理がケインズ流の拡張的財政政策に踏み切ったのである。ブキャナン・ワグナーの議論からすれば、この場合、景気回復後すみやかに財政緊縮に転換できるのは中国であって、日本は政治体制要因から政策の転換ができず、そのままずるずると財政赤字が拡大するはずであった。

しかし、現実には日本は、2001年に成立した小泉内閣が、日本経済が景気低迷から完全に脱却していなかったにも関わらず、財政構造改革に大きく政策を転換し、2002年度予算から本格

的に公共事業の削減を開始した。他方、中国は2000年に景気の回復が確認されていたにもかかわらず、拡張的財政政策はフェイド・アウトのタイミングを失い、景気過熱が深刻化した2003・2004年に至ってもずるずると続けられた。しかもマクロ経済政策の最高権力機関である国家発展・改革委員会は、2004年6月に至っても積極的財政政策継続の必要性を主張していたのである。

この結果は、大衆民主政治が十分に発達していない、一党独裁で議会が十分に機能せず、重要な経済政策決定が比較的少数の指導者によって行われる政治体制であっても、いったん拡張的財政政策が採用されてしまうと、景気が回復しても容易に緊縮方向に転換できない場合があることを示している。そこで本稿では、中国において財政政策の転換を阻む要因は何だったのかを、当時の議論をひもときながら考察していくこととする。

## 1. 積極的財政政策への転換

### (1) 内需拡大策の模索

長期にわたる緊縮的財政・金融政策の継続と97年7月に発生したアジア通貨危機の影響により、98年1—6月期の中国経済情勢は急速に悪化していた。実質GDP成長率は7.0%となり（97年は8.8%）、小売物価はマイナス2.1%となった。社会消費品小売総額は前年同期比6.8%増と低迷し、輸出も同7.6%増と大きく鈍化したのである。とくにASEAN向けは12.9%減、日本向け4.3%減、韓国向け30.2%減とアジア向け輸出の落ち込みが深刻であった。また、長江流域と東北地方に未曾有の大洪水が発生し、これも経済の先行きに暗雲を投げかけたのである。

このため4月に入り、政府は内需拡大策を本格的に模索し始める。まず、全社会固定資産投資計画について、当初の対前年比10%増をやや

5) ブキャナン・ワグナー（1979）P105参照。

6) ブキャナン・ワグナー（1979）P102—105参照

7) 朱鎔基は総理就任当初、経済政策については、自

分の信頼する官僚群に直接指示を出し、担当副総理や江沢民総書記にすら十分な事前相談をしなかったと言われている。

上回る程度の伸びから、15%増にまで目標を引き上げた。重点分野は、鉄道、道路、通信、農業、水利、都市インフラ、住宅であり、投資の前倒し実行や投資金額の上積みも行われた。その結果、国有単位固定資産投資は1-6月期前年同期比13.8%増と、1-3月期の10.3%を上回ったのである。しかし、これは後半の投資息切れを意味し、財政の追加的な裏打ちなしにはこの増勢を維持することは不可能であった。

また金融面では、人民銀行が3月23日に預金準備率を13%から8%に引き下げるとともに、同行への準備金の利子の引下げを行った。また、3月25日と7月1日の2回にわたり預金金利・貸出金利の引下げを行ったのである。さらに、5月26日、人民銀行は金融機関に対し「金融サービスの改善と国民経済発展に関する指導意見」を発売し、インフラ建設、国有企業、中小企業、住宅建設、国内市場開拓、農業水利、対外貿易等をサポートするよう要請した。

このように、当面財政が投資の前倒し執行しかできない中で、金融政策が景気を下支える役割を担わされていたのである。

## (2) 積極的財政政策への転換

項懐誠財政部長(当時)は、8月26日全人代常務委員会に対し、国債増発と98年度中央財政予算調整案(日本の補正予算に相当)を説明した。それによると、

「内需を拡大し、経済成長を牽引し、国民経済の快速で健全な発展を促進するため、財政部は1000億元の長期国債を増発し、国民経済と社会発展にとって急務のインフラ建設への投入に用いる。この1000億元の国債は本年と来年に国家予算の財政赤字に組み込まれる。本年は中央財政支出に500億元が充当され、中央財政の赤字は、当初予算の460億元から960億元に拡大する。

この措置により、中央・地方予算の基本建設支出は大幅に増加することになる。社会安定と科学技術立国のために、当初予算のインフラ建設費180億元を科学技術教育、国有企業の一時帰休者の基本生活保障・退職者年金の不足額、災害復旧に振り向ける。

8%の経済成長を実現し、長期に国民経済の快速で健全な発展を維持することは、経済のみならず重要な政治的意義を有する。それは、全国民の経済困難を克服できるという確信と外国投資家の将来のわが国経済発展への確信を強めるばかりでなく、香港の経済安定にも資する」とされた。さらに項部長は今回の措置の性格につき、こう説明している。

「今回の国債増発は、インフラを速く建設するために用いるものであり、特定条件の下での積極的措置であるので、適度に引き締め気味の財政政策を堅持することと、矛盾するものではない。今回の措置は、適度に引き締め気味の財政政策を堅持するという前提の下での適切な調整であり、内需を拡大し、経済成長を牽引するのに必要な措置である」

## (3) 国債資金使用の原則

国債により集められた資金は、以下の5原則により用いることとされた。

- ① インフラ建設のみに用い、一般的な工業プロジェクトには用いない。
- ② 資金は既に迅速に進行中のものや、フィジビリティ・スタディの終了したもの、前期に準備ができていないプロジェクトに用いる。
- ③ 経済成長を迅速に牽引することに配慮し、一斉にワットと盲目的投資を行ったり、建設速度をやみくもに追求することを防ぐ。
- ④ 新規プロジェクトは厳格に優先順位を中央主導で審査し、中西部地域に傾斜配分する。
- ⑤ 全てのプロジェクトは細心に執行し、工程の質を保証する。

## (4) プロジェクトの重点配分

国債資金は、次の7プロジェクトに重点的に配分することとされた。

- ① 農業水利と生態環境の建設投資を増やす。
- ② 鉄道・公道・電信・重点空港について、引き続き迅速に建設する。
- ③ 大都市環境保護・都市インフラの建設規模を拡大する。
- ④ 2500万トンを収容できる国家食糧備蓄倉庫を建設する。

- ⑤ 農村の電力ネットワークを改良・建設するとともに、都市の電力ネットワークを改良する。
- ⑥ エコノミー型住宅の建設規模を拡大する。
- ⑦ 検察・裁判所関係施設の建設を増やす。

#### (5) 評価

この補正予算を見るかぎり、積極的財政政策に完全に踏み切れない政府のとまどいを見て取ることができる。

1つは、なおも適度に引き締め気味の財政政策の看板を下ろしていないことである。これでは、経済主体は政府が本気で内需拡大を考えているのか、判断困難である。第9次5カ年計画で、2000年までは緊縮的な財政政策を続ける方針が決まってしまうので、これを180度変更するには中央経済工作会議等のオーソライズが必要であったのだろう。

2つには、既定の建設国債発行分の資金を、一時帰休者の生活保障といった非投資項目に回し、かつ2年間に分けて国債資金を投入しようとしていることである。これでは典型的な兵力の逐次投入であり、経済主体にサプライズは与えない。さすがに、財政部は後にこの2年分割方針を一部修正し、中央500億元、地方500億元の配分に改め、98年後半から99年初にかけて資金が集中投下されることになった。

3つには、既存のプロジェクト中心で、新規のものは極力抑えていることである。これは、財政部が積極的財政政策を既存プロジェクトの前倒し完成という形で、できるだけ早期に収束させようとしていたことを窺わせる<sup>1)</sup>。

しかし、現実には財政部の意図は達成されなかった。積極的財政政策はその後12月に開催された中央経済工作会議において正式に認知され、以後党中央・政府の経済政策の基本方針となる。そして、この積極的財政政策は2000年に中国が8.0%の成長率を達成し、景気回復過程に入ったことが明らかになって以後も収束のタイミン

グを失い、ずるずると継続されることになった。このため、財政部は財政の健全化を図るべく積極的財政政策のフェイド・アウトを提起するチャンスをうかがっていたのである。

## 2. 積極的財政政策「淡出」論争

### (1) 「淡出」論の提起

2002年9月20日、項懐誠財政部長は、党中央宣伝部等五部委連合主催の改革開放・現代化建設成果報告会において、江沢民が党総書記に選出された1989年以來の13年間の財政改革について報告を行った。

これによれば、1998年の積極的財政政策の採用以降、2002年までに計6600億元の長期建設国債が発行され、1998年から2001年までのGDPをそれぞれ1.5、2.0、1.7、1.8ポイント引き上げ、毎年150万～200万人の就業問題が解決されたという。

このように赫赫たる成果を収めた積極的財政政策であるが、2002年第1四半期の全国財政収入が3807億8千萬元（前年同期比3.4%増）に止まったのに対し、全国財政支出が3511億3500萬元（同23.9%増）と収入の伸び率を大きく上回ったことから、政府に動揺が走った。当時中国の財政赤字は2002年末にはGDPの3%前後に及ぶと予想されており、これはEUが定める財政健全化基準ぎりぎりであった。もしこの勢いで財政支出が高い伸びを続ければ、財政赤字は2002年度予算の3098億元を上回る可能性がある。朱鎔基総理は一部の香港紙が自分のことを「赤字総理」と呼んでいることを気にし、3月15日の内外記者会見でも「問題は財政赤字の有無ではなく、赤字水準が受容範囲にあるか、赤字がどんなところに用いられているか、なのだ」と弁明していた。このため、財政状況をこれ以上悪化させるわけにはいかず、税収確保が至上命題になるとともに、5月頃から急速に財政部を中心に、積極的財政政策のフェイド・ア

1) 99年3月項財政部長が全人代に対して行った財政報告においても、積極的財政政策は「特定の時期にとられた非常措置」であり、「中・長期的には、財

政収支の基本的均衡という原則を堅持し、適度の引締め政策を実効し、財政赤字を逐次縮小しなければならない」と指摘されている。

ウト（「淡出」）論が提起されるに至ったのである。

項懐誠財政部長は、5月9日、アジア開発銀行理事会の「中国デー」検討会における報告で、2001年末の財政赤字の対GDP比は2.7%であり、債務残高の対GDP比は16.3%であることを明らかにし、まだ安全ライン内であるとした<sup>1)</sup>。

しかし、続いて北京で開催された「2002年APEC金融・発展プロジェクト年次フォーラム」でインタビューを受けた際、「国債赤字が不断に拡大すれば今後インフレの禍根を残すことになり、中国政府はこのような政策は長期にはとれない」とし、淡出のタイミングとしては、現在進行中のプロジェクトがここ2、3年で完成するので、これを勘案しながら徐々に淡出しなければならない、とした。具体的には、「第10次5カ年計画（2001—2005）前期は積極的財政政策を引続き執行し、計画後期はマクロ経済情勢の変化を勘案し妥当な決定を下す」と述べたのである<sup>2)</sup>。

## (2) 賛成論

この項懐誠発言に呼応したのは、戴相龍人民銀行行長（当時）であった。彼は上述のフォーラムにおいて「積極的財政政策には一定の限度がある」とし、もし積極的財政政策が徐々に淡出するのであれば、金融政策の作用をより一層発揮しなければならない、と述べ、マネー・サプライの増加に努力する旨表明した<sup>3)</sup>。人民銀行は2月21日、8回目の金利引下げを行っていたのである。

こうして財政・金融政策の両責任者が積極的財政政策の淡出で足並みを揃えたことは、経済界に強い衝撃を与えた。

## (3) 反対論

しかし、積極的財政政策の淡出論は直ちに強い反撃を受けることになった。主な論調は次のとおりである。

A 国家発展計画委報告「積極的財政政策は安易に淡出してはならない」<sup>4)</sup>

同報告では、「冷静に見てとるべきは、現在の経済の好調は財政政策の継続的な支持に主に依存しており、デフレと有効需要不足は未だ根本的に解決しておらず、経済成長の内在的な動力は依然不足しており、このことは短期・長期の経済成長に巨大なプレッシャーとなっている、ということである。したがって、短期の財政収支均衡や赤字規模の大小をもって、積極的財政政策の退出を決定する根拠としてはならない」とし、更に「経済発展の一時期においては、積極的財政政策が中期化甚だしくは長期化しても構わないのである。米国のルーズベルトのニューディール政策では積極的財政政策を10年間採用したし、日本は1965年に積極的財政政策に転向して以来長期間継続しているのだ」と開き直りの姿勢さえ示したのである。

B 「積極的財政政策は淡出できない」<sup>5)</sup>

a 上海財経大学 叢樹海教授

「今年はまだ淡出の理想的時期ではない。第1に、経済は1999年に景気の谷に達し、2000年に反転したが、現在再び谷に落ち込んでいないか、検証する必要がある。第2に、財政政策の民間投資の牽引作用が明らかになっていない。ここ数年民間投資の波は大きく、もし積極的財政政策を停止すると、社会投資の総量が盛り上がるか定かではなく、甚だしきは下降する可能性もある。第3に、社会総消費が未だ明らかに不足している。第4に、すぐに積極的財政政策を退出させれば、大量の失業を招き、社会の安定に悪影響を及ぼす。したがって、ここ2年は拡張的な財政政策の姿勢を保持するべきであり、退出の過程は我々の予想以上に長い時間を要するだろう。」

b 復旦大学 袁志剛教授

「中国経済の最大の問題は、ここ数年市場メカニズムの形成が遅滞していることであり、こ

1) 2002年5月9日新華社上海電

2) 2002年5月29日付け中国経済時報

3) 2002年5月27日付け証券時報、同5月28日付け中

央電視台国際インタビュー

4) 2002年6月4日付け深セン商報

5) 2002年6月28日付け21世紀経済報道

れは金融と国有企業改革の遅滞として現れている。もし財政政策が退出するのなら、現在の金融改革・国有企業改革の問題を解決すべきであり、さもなくば経済成長の財政政策依存体質が継続することになってしまう。もし、金融改革と国有企業改革がうまくいかず、農民の収入を引き上げることができず、都市住民の消費が上昇しないなら、淡出は多くの困難に直面するだろう。」

C 国務院発展研究センター研究員 張立群インタビュー<sup>6)</sup>

「市場要因の作用が増大して以後、二極化現象が拡大している。良い企業は更に良く、困難な企業は益々困難となり、収入が益々多くなる人もいれば、益々貧しくなる人もいる。地域間格差も拡大している。この状況下で、二極化がもたらした経済社会の矛盾を解決し、社会の安定を確保することは、財政政策が担う重要な任務である。この角度からすれば、減少する財政支出もあれば、増加するものもある。例えば、農村・農民に対する支援、都市中低収入層への支援、公務員給与や都市一時帰休者・失業者・最低生活保障対象者への生活保障水準の引き上げなどである。財政政策の安定維持の任務は重みを増しており、私は現在の積極的財政政策が直面している問題は、淡出ではなく、実施の重点を転換することだと思う。即ち、直接需要を刺激するために用いるのではなく、社会安定の方面に転換すべきなのである。」

D 国家発展計画委マクロ経済研究院院長 白和金「金融政策はまだ主役を唱えることはできない」<sup>7)</sup>

ここ数年の金融政策の効果は理想的ではなかったとし、その理由として、国有企業と金融体制の改革が不十分で、金融機関が巨額の不良資産を抱え、社会信用を著しく失っており、資本市場の発達程度が低く、不規範である点を指摘している。したがって、「金融政策を財政政策に替えて主役にするには、関連する制度条件の

整備と歴史的遺留問題の解決が必要であり、これは一時には無理である」とする。このため、「財政政策は今後一時期まだ主役としての役割を發揮する必要がある」と指摘している。

E 国家情報センター経済予測部副主任 範劍平「積極的財政政策は来年変更すべきか」<sup>8)</sup>  
範氏は4つの要素を考慮する必要がある、とする。

#### a 物価

一般的に、インフレが3%に接近したら拡張的政策を中立的政策に変更する必要がある、5%を上回ると適度に引き締め気味の政策を考慮する必要がある。現在、デフレ圧力は緩和されたものの、物価下落は止まっていない。したがって、拡張的財政政策を中立的政策に転換させる条件は成熟しておらず、少なくとも消費物価指数が上昇し1%以上で一定期間安定し、生産手段の価格の安定的な上昇が明らかになったとき、はじめて政策の転換を考慮できるようになる。

#### b 財政政策と金融政策の組み合わせ

現在、金融体制改革は不十分で、金融政策の伝達メカニズムはスムーズではなく、金融政策の効果は多くは中立となっている。金融政策を財政政策に替えて主役とするには、金融制度改革の方面で多くのなすべきことがあり、一定期間のプロセスが必要である。金融政策がすぐに財政政策に替り主役を務めることができない以上、財政政策もすぐには撤退できない。

#### c 民間投資

民間投資の活発化は、まだ2四半期維持されているに過ぎず、これが長期間維持できるならば、政府投資が淡出するための条件が形成されることになる。

#### d 国際情勢

現在、国際経済情勢は継続的に好転する兆しが見えず、不確定要因が多い。

範氏は結論として、「以上の4条件の1つとしてすぐには具備されない以上、慌てて積極的

6) 2002年9月5日付け中国経済時報

7) 2002年9月10日付け経済参考報

8) 2002年9月24日付け中国経営報

財政政策を淡出させた結果がどうなるか、誰も想像できないだろう。人民に責任を負い、歴史に責任を負うという態度に基づき、今の情勢下では頭脳を冷静に保つべきである。百里を行く者は、九十里を半ばとするのであり、わが国の現在の良好な発展の勢いを維持するためには、総量政策の連続性・安定性を維持すべきである」とする。

#### (4) 慎重論

これに対し、戴園農「積極財政の徐々の淡出をいかに理解するか」<sup>9)</sup>は、経済成長速度の変動動向に正確に対処することが、財政赤字規模を徐々に縮小すべきか否か、積極的財政政策を徐々に淡出すべきか否かを判断する前提条件であるとし、今後中国経済は中低成長期に徐々に移行するとの見通しを示したうえで、「客観的現実からして、年間3000億元もの赤字を有する財政を一気に均衡・黒字に転換することは不可能であり、せいぜい債務の増加がGDP成長率を超えないことを目標に、赤字規模を適切に減らす事ができる程度である。経済運営に過大な悪影響を与えないよう、条件が整わないうちは淡出のテンポを緩めてもよい」とし、「深刻な財政赤字を持続可能な財政赤字に転換していく過程における淡出のテンポは時によって速くても緩やかでもいい。客観経済状況によって合理的に調整をはかればよい。特に注意すべきは、財政赤字資金はできるだけ臨時的な支出項目に使用し、支出が硬直的な経常的支出項目にはできるだけ使用しないようにすることである。さもないと、財政赤字は縮減できなくなってしまう」と指摘している。

#### (5) 反対論の論拠

以上の論調を総合すると、積極的財政政策の淡出を支持する者は人民銀行のみであり、国家発展計画委、学者、国家系シンクタンクのエコノミストは全てこれに反対していたことがわかる。その主要な論拠は次の諸点にまとめることができるであろう。

- ① 経済のデフレ傾向が終息していない。
- ② 民間投資の先行きがはっきりしない。
- ③ 民間消費が弱い。
- ④ 国際経済情勢の先行きがはっきりしない。
- ⑤ 金融体制改革が遅延しているため、金融政策の効果が不十分であり、財政政策に代替できない。
- ⑥ 国有企業改革が遅延しており、企業の財政依存体質が改善されていない。
- ⑦ 積極的財政政策をやめると大量失業が発生するおそれがある。
- ⑧ 二極化現象が拡大しており、社会の安定を保つためにも、財政による都市・農村の社会的弱者への支援が必要である。

即ち、経済構造調整・経済体制改革・社会保障制度整備の遅れのつけが、全て財政政策にまわる形となっていたのである。「赤字総理」の汚名を返上したいという朱鎔基総理の意向とは裏腹に、当面財政赤字の縮減は容易ではなかった。

#### (6) 「淡出」論争の顛末

2002年9月中旬、北京で全国增收節支（収入増と支出節約）工作会議が開催された。この中で朱鎔基総理は重要講話を行い、「今年以降の経済運営の突出した問題は、財政収入の伸びが緩慢で、財政支出の伸びが急速であることだ」と指摘し、「增收と支出節約を適切に行い、予算赤字を突破しないことを確保せよ」と指示を出した。具体的には、税の徴収管理を強化するとともに、予算管理を強化し、重複建設を断固として阻止するとし、積極的財政政策の「淡出」には言及しなかった。

そして同年11月に開催された第16回党大会では、党総書記が江沢民から胡錦濤に交代したが、同大会では2020年に2000年のGDPを4倍とする高成長政策の継続が中長期方針として決定された。さらに、その直後の12月に開催された中央経済工作会議では江沢民時代の政策の安定・継続が強調され、「内需拡大を堅持し、積極的財政政策と穏健な金融政策を継続実施すること」が確認された。これにより、積極的財政政

9) 2002年6月19日付け経済参考報

策「淡出」論争は財政部の敗北が確定的となった。その後積極的財政政策という基本方針は経済過熱が深刻化した2003年以降も変更されることなく継続されたのである<sup>10)</sup>。

#### (7) 積極的財政政策から穏健な財政政策へ

2004年5月に入り、経済過熱に対する政府の経済引締めが本格化した。これに呼応し5月27日、金人慶財政部長は記者会見において、中国は今後「中性」の財政政策を取ることを表明した。1-6月期の財政収入は1兆4306億元と前年同期比3351億元、30.6%の増であり、予算の60.7%を達成した。これに対し、1-6月期の国債資金の配付は前年同期比で308億元減少し、前年度からの繰越分も含め全体計画の15.64%しか進捗していなかった。その分税の増収は既存の輸出に係る租税還付に振り向けられ、1-6月期の還付額は2398億元（2004年還付分458億元と過去の未還付分1940億元を含む）と、全体計画の96%を達成していたのである<sup>11)</sup>。既に2004年度の国債発行は1100億元と対前年比300億元減少しているが（ただし別途2003年度からの約450億元の繰越が存在する）、筆者が財政部・社会科学院等の関係者にヒアリングしたところでは、前年度からの繰越と同額（ないしそれ以上）の繰越を2005年度へ行うことも検討されている。

しかし、国家発展・改革委のスポークスマン曹玉書政策研究室主任は、6月23日の記者発表で、積極的財政政策と穏健な金融政策はなおも堅持すべきだと主張し<sup>12)</sup>、財政部と国家発展・改革委の間でマクロ政策をめぐる不協和音が発生した。

このような状況を受けてか、その後金財政部長は積極的財政政策の今後の扱いについて明言を避け、財政政策の農村への傾斜を強調するようになっていた。しかし、9月13日、10月20・22日の国务院常务会议は、経済引締め継続の方針を確認し、10月29日には人民銀行が利上げに

踏み切った。このような状況下、国家発展・改革委員会も穏健な財政政策への転換を容認する姿勢に転じ、12月1日に開催された党中央政治局会議は、2005年は穏健な財政政策を実行する旨を決定したのである。

### 3. 中国におけるケインズの財政政策の問題

#### (1) 2002年積極的財政政策「淡出」論争の敗因

2000年以降中国经济は、ゆるやかに回復傾向を示していた。にもかかわらず、2002年に積極的財政政策をフェイド・アウトできなかった理由としては、次の諸点が考えられる。

##### ① 米国の景気後退

2001年の米国ITバブル崩壊に始まった世界景気の低迷は、中国の輸出にも影響を与えた。このため、外需の落ち込み分を積極的財政政策でカバーすることが要請された。

##### ② WTO加盟への不安

中国のWTO加盟に際しては様々な猶予期間が設けられていたにもかかわらず、指導部は国際競争の激化による景気後退を大変に心配していた。このため、加盟が経済に与える影響を見極めるまでは、政策の変更に踏み切れなかった。

##### ③ 第10次5カ年計画との関係

2001年は第10次5カ年計画の最初の年であり、2000年から本格的に開始されていた西部大開発に加えビッグ・プロジェクトが軒並み新規着工されることとなった。2001年を幸先よいスタートとするためにも、政府投資を減少させることはできなかった。これが2002年の政策にも影響を与えた。

##### ④ 16回党大会との関係

2002年は、89年以来13年にわたる江沢民体制の総決算の年であり、11月の第16回党大会前に何としても経済指標を上向かせる必要があった。

##### ⑤ デフレ

経済成長率は回復したものの、消費者物価は

10) 2003年度の長期建設国債発行額は1400億元と、2002年度より100億元減額され、2004年度には更に1100億元に減額された。しかし、積極的財政政策の

方針には変更はなかった。

11) 2004年8月6日付け人民日報

12) 2004年6月23日人民網北京電



2002年マイナス0.8%と依然マイナス傾向が続いており、中国経済がデフレ傾向から脱却したと判断することができなかった。

#### ⑥ 金融政策との関係

すでに人民銀行は8回の金利引下げと2回の預金準備率の引下げを行っており、人民元レート安定の観点からもこれ以上の金融緩和の余地に乏しかった。また、金融政策の伝達メカニズムの不備が指摘されており、即効性の高い財政政策への期待が大きかった。

#### ⑦ 朱鎔基総理の政治的影響力の後退

もともと朱鎔基総理は健全財政論者であり財政赤字の削減を志向していたが、99年の政治的危機（訪米失敗、法輪功事件、ベオグラード中国大使館「誤爆」事件により朱鎔基は失脚寸前に追い込まれた）以降、経済政策は江沢民総書記が主導権を取ることになり、社会・政治の安定と改革の進展を保証するためにも高成長が重視されるようになった<sup>1)</sup>。

#### ⑧ 消費の低迷

朱鎔基総理による国有企業改革の進展に伴い一時帰休・失業者が急増し、他方社会保障制度の整備が遅れたため、先行き不安が増大したこと、農産物価格の下落・郷鎮企業の経営悪化により農民の収入が伸び悩んだこと等により、98年以降投資に比べ消費は大きく低迷し、政府投資に代替することができなかった。

#### ⑨ 都市化戦略

第10次5カ年計画で都市化戦略・住宅建設重視の方針が打ち出されたことから、地方において政府主導による開発区・マンション・オフィスビル建設ブームが起こり、地方政府もこれらの投資を裏打ちする積極的財政政策継続の要望が強かった。

#### ⑩ 国家発展計画委と財政部の不一致

財政部は早くから財政の健全化を重視していたが、マクロ経済政策を統括する国家発展計画委は経済成長率と第10次5カ年計画の大型プロジェクト建設を重視し、積極的財政政策のフェイド・アウトを望まなかった。朱鎔基の勢力退潮とともに、一時彼の行政改革により権限を削

減された国家発展計画委は再び勢力を盛り返しつつあり、これに国家系シンクタンクが同調したため、財政部は殆ど孤立無援となった。財政部は単独で財政政策を転換させるだけの政治力を有していなかったのである。

以上の事情から、積極的財政政策は早期退出のタイミングを失い、これをいつ変更するかについては、胡錦濤一温家宝指導部の政治判断に委ねられることになったのである。

#### (2) 中国における積極的財政政策実行上の問題点

##### ① 積極的財政政策採用時の問題

そもそも、98年8月の積極的財政政策の採用時に将来の淡出について不安があるのなら、その終期についても早期に明確な基準を示すべきであった。しかし朱鎔基総理は、経済成長率ないし物価が一定の水準に達したら財政再建を直ちに始めるといった方針を明言しなかったため、その後積極的財政政策は淡出のタイミングを失いずるずると継続し、財政は悪化の一途をたどったのである。

##### ② 5カ年計画との関係

これまで述べたように、日本と比べても中国は政策の慣性が強く、いったんマクロ経済政策の方向を決定してしまうと容易に変更ができないことが分かる。このため、マクロ経済政策は経済安定化機能を超えて、経済の冷却化・過熱を増幅しているのである。

これは5カ年計画方式の硬直性とも関連する問題である。財政構造改革のスケジュールを5カ年計画に盛り込むことは構わないが、少なくとも、マクロ経済政策は5カ年計画からは自由であるべきであろう。物価や経済成長率など一定指標を設け、積極財政・緊縮財政を速やかに中立的に転換できるメカニズムを確立すべきである。

##### ③ 国家発展・改革委と財政部の権限関係

(1)でも指摘したが、国家発展・改革委(2003年に国家発展計画委が改組されたもの)と財政部でどちらが財政政策に最終的責任をもつか、権限関係を整理すべきである。2002年に財政部

が積極的財政政策の淡出を提起したときは、国家発展計画委は成長率確保重視の立場からこれに徹底的に反対した。ところが、2003年の機構改革で国家経済貿易委から産業政策の権限が移管されると、鉄鋼・自動車・セメント・アルミの投資過熱を防ぐ行政責任が生まれたためか、一転積極的財政政策の調整（建設国債発行額の減額）にまわった。しかし、2004年5月末に金人慶財政部長が財政政策「中性化」宣言を行うと、一方で投資の抑制を強調しているにもかかわらず、たちまち積極的財政政策の継続を主張したのである。

もともと国家発展・改革委は国家の大型プロジェクトを企画・遂行する役割を担った官庁であり、プロジェクトの許認可・資金配分の権限を行使することにより地方政府に強い影響力を有している。いわば、日本の国土交通省的な性格をもつ官庁であり、こういうところがマクロ経済政策について強い発言権をもつと、どうしても自分のプロジェクトについてはお手盛りになり、プロジェクトの資金を確保するため積極的財政政策の淡出には消極的になりがちである。

中央官庁で最も権限の強い国家発展・改革委と公共事業で利益を受ける地方政府が既得利益集団と化し、共に積極的財政政策継続を叫べば、議会が十分に機能していない、中国のような重要な経済政策決定が比較的少数の指導者によって行われる国家であっても、ケインズ政策は非対称に働いてしまう可能性がある<sup>2)</sup>。財政の健全性を維持するためには、国家発展・改革委及び地方政府の投資決定に関する権限を縮小するとともに、財政部の権限をもっと高める必要があるだろう。

#### (主要参考文献)

- ・田中 修「中国財政の構造問題」(財務省財務総合政策研究所 ディスカッション・ペーパー 2004年04A-11)
- ・ブキャナン・ワグナー『赤字財政の政治経済学—ケインズの政治的遺産』(深沢実・菊池威訳 文真堂 1979年)(なお原著は1977年出版)
- ・ハロッド(1967)『ケインズ伝』(塩野谷九十九訳 東洋経済新報社 1967年)(なお原著は1951年出版)

1) 朱鎔基の影響力の低下により、江沢民に近い副総理、官僚群の発言力が相対的に増すことになった。このことにより、重要な経済政策決定の権限は99年以降やや多元化したともいえよう。

2) 香港等の情報によれば、2004年5月以降の経済引締めを継続するか否かにつき、7月に指導部で深刻

な論争があったといわれる。具体的には上海市の指導部が温家宝総理に対し、経済引締めを緩和するよう強硬に主張したのである。このことは、積極的財政政策の長期継続により、地方政府が既得利益集団と化していることを示唆するものである。