

2016年全人代と中国の政策展望

景気対策への過度な依存を避け、改革推進を重視

みずほ総合研究所
 調査本部 アジア調査部
 03-3591-1385

- 2016年3月、全人代が2016～2020年の中期政策大綱である第13次五カ年計画や2016年の経済政策方針を採択。2020年に2010年対比でGDPと国民1人当たり所得を倍増させるという目標を堅持
- 2016年の成長率目標は「前年比+6.5～7.0%」に引き下げ。財政赤字拡大により景気下支えを強めるも、景気対策に過度に依存せず、サプライサイドの構造改革や潜在需要の喚起にも注力する方針
- 痛みを伴う改革を遂行しつつも、経済・社会の安定を維持できるかが今後の課題。改革の進捗が遅れ財政支出の上積みに頼るリスク、改革の副作用が金融や社会の不安定さにつながるリスクが残存

1. はじめに

2016年3月5～16日にかけて、中国で国会に相当する全国人民代表大会（以下、全人代）が開催され、2016～2020年の中期政策大綱である第13次五カ年計画、2016年の施政方針を示す政府活動報告、予算などが採択された。

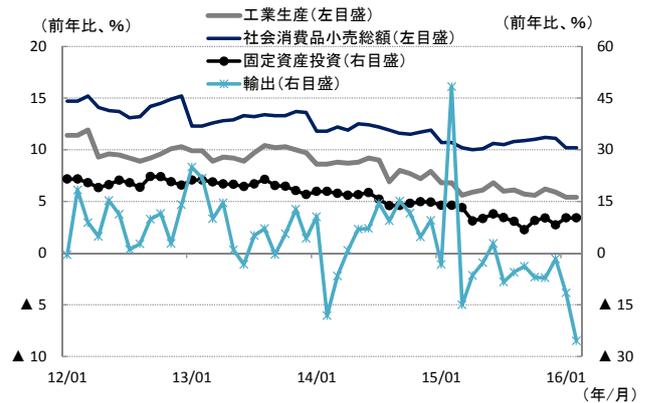
2016年初頭に元安加速や株価下落など中国の金融市場に大きな変動が生じた。2月中旬以降、落ち着きを取り戻されつつあるものの（図表1）、再び大きな変動が起きるのではとの見方が根強い状況だ。また1～2月の主要経済指標も、インフラ投資などで下支えされた投資を除いて弱含んでおり（図表2）、

図表1 為替レート・株価指数



(注) 直近の値は、4月11日。
 (資料) Bloomberg より、みずほ総合研究所作成

図表2 主要経済指標



(注) 1. 工業生産、社会消費品小売総額、固定資産投資の1、2月は1～2月累計の前年同期比。
 2. 固定資産投資は年初来累計を単月に変換。
 3. 工業生産は実質値。社会消費品小売総額、固定資産投資は名目値。輸出は米ドル建ての名目値。

(資料) 中国国家统计局、中国海関総署、CEIC Data より、みずほ総合研究所作成

先行き懸念がくすぶっている状態だ。それゆえに全人代で示される今後の経済運営方針や予算案に衆目が集まった。

本稿では、全人代で採択された文書や会期中の閣僚などの発言を基に、第13次五カ年計画の概要と、2016年の経済政策方針の特徴について解説した上で、今後顕在化するリスクについても言及する。

2. 第13次五カ年計画の注目点

(1) 2020年までのGDP・1人当たり所得倍増目標を堅持

2016～2020年の中期政策大綱である第13次五カ年計画に関しては、すでに2015年10月の中国共産党第18期中央委員会第5回全体会議（以下、五中全会）で計画の大枠を定めた「建議」が採択されており¹、今回の全人代で正式に計画が採択された。第13次五カ年計画期を「小康社会（ある程度豊かな社会）の全面的完成の勝敗を決める段階」と位置付け、①創新（イノベーション）、②協調、③緑色（グリーン）、④開放、⑤共享（分かち合い）の5つを政策の柱とする方針が改めて確認された。それに加えて、第13次五カ年計画期の具体的な数値目標が明らかになった。次頁の図表3で示したように、「経済発展」、「イノベーションによる発展けん引」、「民生・福祉」、「資源・環境」に関して多くの数値目標が設定されている。特に注目される数値目標は次の通りである。

「経済発展」に関しては、「年平均+6.5%以上」という水準が2016～2020年の成長率目標に据えられた。2020年までにGDPを2010年対比で倍増させるという目標が第13次五カ年計画で再確認されたのを受けたものだ。ただし、単にこの成長率を実現すればよいとは考えられておらず、経済発展の成果が国民に実感されなければならないという思想の下、国民1人当たり可処分所得の目標伸び率もGDP同様「年平均+6.5%以上」に設定された（「民生・福祉」内）²。また、生産性の向上や「イノベーションによる発展けん引」が強く意識された結果、労働生産性（就業者人口1人当たりのGDP）や経済成長に対する科学技術進歩の寄与率が新たに数値目標に加えられた。サービス化や都市化の推進による経済発展も引き続き重視され、関連の数値目標が掲げられた。

「小康社会の全面的完成」のためには「農村貧困人口の脱貧困」が必要不可欠であり、それが数値目標として第13次五カ年計画で初めて加えられ、かつ、政府が自らの責任によって必達すべき「拘束性」目標に指定された。居住環境、健康面などで、広く国民が生活の質の向上を実感できなければ、「小康社会の全面的完成」は達成しえないとの考えから、「都市部バラック地区の住宅改築数」、「大気の質」、「地表水の質」も新たな「拘束性」目標に指定された。

(2) 目標達成のために必要な3つのこと

全人代開幕日に李克強首相が発表した「政府活動報告」では、第13次五カ年計画の目標である「小康社会の全面的完成」を達成するために、①発展という最重要任務にしっかりと力をいれること、②構造改革を強力に推進すること、③発展の原動力の転換を速めること、の3点が必要だと述べられている。①については、「あらゆる課題を解決する鍵は発展である」という思想に基づき、今後5年間で「中所得国の罫」を克服すべしとしている。また、②については、過剰な資本ストックを調整するとともに、新たな財・サービスの供給を拡大し、人々の需要の充足や喚起を図る「サプライサイドの構造改革」を通じて、生産性を高めるべきとしている。③に関しては、旧原動力の改良・進化を図るとともに、新技術・新産業・新業態の成長を促すとしている。「構造改革」「経済の原動力の転換」を伴った

「発展」を実現できるか、それとも「構造改革」や「経済の原動力の転換」を果たせず、財政支出拡大などによって成長率の引き上げを図るのか、それが今後の中国経済を左右する鍵になるだろう。

図表3 第13次五カ年計画の数値目標

指標	2015年時点	2020年目標	5年間の増減目標	目標種別
経済発展				
実質GDP	67.7兆元	92.7兆元以上	年平均+6.5%以上	所期性
労働生産性(就業者人口1人当たりのGDP)	8.7万元/人	12万元/人以上	年平均+6.6%以上	所期性
都市化率				
常住人口ベース	56.1%	60%	+3.9%pt	所期性
戸籍人口ベース	39.9%	45%	+5.1%pt	所期性
GDPに占めるサービス業の割合	50.5%	56%	+5.5%pt	所期性
イノベーションによる発展けん引				
研究開発支出の対GDP比	2.1%	2.5%	+0.4%pt	所期性
1万人当たり発明特許保有件数	6.3件	12件	+5.7件	所期性
経済成長に対する科学技術進歩の寄与率	55.3%	60%	+4.7%pt	所期性
インターネット普及率				
固定ブロードバンド世帯普及率	40%	70%	+30%pt	所期性
移動ブロードバンドユーザー普及率	57%	85%	+28%pt	所期性
民生・福祉				
国民1人当たり可処分所得の伸び	—	—	年平均+6.5%以上	所期性
生産年齢人口の平均就学年数	10.23年	10.8年	+0.57年	拘束性
都市部新規就業者数	—	—	累計5,000万人以上	所期性
農村貧困人口の脱貧困	—	—	累計5,575万人	拘束性
基本養老保険加入率	82%	90%	+8%pt	所期性
都市部バラック地区の住宅改築数	—	—	累計2,000万戸	拘束性
平均寿命	—	—	+1歳	所期性
資源・環境				
耕地保有面積	18.65億ム ²	18.65億ム ²	0ム ²	拘束性
新規建設用地面積	—	—	+3,256万ム ² 以下	拘束性
GDP1万元当たりの水消費量	—	—	▲23%	拘束性
GDP1単位当たりのエネルギー消費量	—	—	▲15%	拘束性
1次エネルギーに占める非化石エネルギーのシェア	12%	15%	+3%	拘束性
GDP1単位当たりのCO ₂ 排出量	—	—	▲18%	拘束性
森林増加				
森林率	21.66%	23.04%	+1.38%pt	拘束性
森林蓄積量	151億m ³	165億m ³	+10億m ³	拘束性
大気の質				
都市の空気の質が優良な日の割合	76.7%	80%以上	—	拘束性
空気環境基準に達さなかった場合の微小粒子状物質(PM2.5)濃度	—	—	▲18%	拘束性
地表水の質				
Ⅲ類(飲用水)もしくはそれ以上に達している割合	66%	70%以上	—	拘束性
劣Ⅴ類(飲用、工業、農業いずれにも利用不可)の割合	9.7%	5%以下	—	拘束性
主要汚染物質の排出量				
化学的酸素要求量	—	—	▲10%	拘束性
アンモニア性窒素	—	—	▲10%	拘束性
二酸化硫黄(SO ₂)	—	—	▲15%	拘束性
窒素酸化物(NOx)	—	—	▲15%	拘束性

(注) 「所期性」は、政府が環境整備・制度改革などを通じて達成されるよう努力する目標、「拘束性」は、政府の責任で必達すべき目標。PM2.5関連の空気環境基準は、年平均値35マイクログラム以下。

(資料)「中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要」(『中央政府门户网站』2015年3月17日)より、みずほ総合研究所作成

3. 2016年の経済政策方針

(1) 成長率目標は「+6.5~7.0%」に引き下げ

全人代では、上述の5カ年計画の初年度に当たる2016年の経済運営方針についても詳細が定められた。毎年全人代では、その年の主要経済指標の目標値が発表されるが、特に注目されるのが実質GDP成長率の目標値だ。2016年の目標値は前年比「+6.5~7.0%」と、2015年の目標値（同+7.0%前後）から引き下げられた（図表4）。「政府活動報告」の内容を基に、成長率目標が「+6.5~7.0%」に設定された理由を推察すると、以下3点を挙げることができる。

第一に、前述のとおり、GDP倍増計画実現のためには第13次五カ年計画期に年平均+6.5%以上の成長を遂げる必要があるとされているからだ。それゆえ、今年の成長率目標の下限が前年比+6.5%に設定されたとしてもまったく不思議ではない。李克強首相も「小康社会の全面的完成」という目標との兼ね合いから今年の成長率目標を設定したと「政府活動報告」で説明している。

第二に、構造改革推進や十分な雇用機会の創出のためには、一定程度の成長が必要だからだ。後述するように、中国指導部は国有企業改革や過剰生産能力の解消に力を入れる構えをみせており、鉄鋼業や石炭業などで人員削減にも踏み込む方針を明らかにしている。このような調整によって雇用に下押し圧力がかかりやすい状況においても、「都市部新規就業者数1,000万人以上」、「都市部登録失業率4.5%以下」という数値目標を実現して雇用環境を安定させるためには、少なくとも前年比+6.5%の成長は確保しなければならないとの判断が下されたと推察される。

第三に、マーケットの期待の安定・誘導も成長率の目標レンジを決める際の判断材料にされたとみられる。2015年の実績対比であまりに低い成長率目標を設定すれば、マーケットで中国経済に対する不安感が広まり、株価や人民元の下落、資本流出の加速などを招く恐れがあると判断されたのだろう。

一方、上限を「前年比+7.0%」に設定した理由については、中国政府から明快な説明はないが、2015年は前年比+6.9%成長の下で都市部新規就業者数が目標の1,000万人を大きく超えている（1,312万人）

図表4 2016年の経済関連数値目標

指標	2016年	2015年	2015年
	目標	目標	実績
実質GDP成長率(前年比)	6.5~7.0%	7.0%前後	6.9%
消費者物価上昇率(前年比)	3.0%前後	3.0%前後	1.4%
全社会固定資産投資(前年比)	10.5%前後	15.0%	9.8%
社会消費財小売総額(前年比)	11.0%前後	13.0%	10.7%
輸出入総額(前年比)	回復	6.0%前後	▲8.0%
M2伸び率(前年比)	13.0%前後	12.0%前後	12.3%
都市登録失業率	4.5%以内	4.5%以内	4.1%
都市新規就業者数	1,000万人以上	1,000万人以上	1,312万人
国家財政赤字 ・対GDP比率	2兆1,800億元 3.0%	1兆6,200億元 2.3%	1兆6,200億元 2.4%

(注) 輸出入総額の前年比伸び率は、名目ドル建て。M2伸び率の2015年の実績値は、月次伸び率の年平均値。

(資料) 中国国家统计局「2015年国家经济和社会发展统计公报」2016年2月29日、「李克强作政府工作报告（文字实录）」（『中央政府门户网站』2016年3月5日）、国家发展和改革委员会「关于2014年国民经济和社会发展规划执行情况与2015年国民经济和社会发展规划草案的报告」2015年3月17日、「两会授权发布：关于2015年国民经济和社会发展规划执行情况与2016年国民经济和社会发展规划草案的报告（摘要）」（『新华社』2016年3月5日）、「关于2015年中央和地方预算执行情况与2016年中央和地方预算草案的报告（摘要）」（『新华社』2016年3月5日）より、みずほ総合研究所作成

ことなどから、それ以上に成長率を引き上げる理由がないと判断されたのではないかと推察される。

(2) 景気で入れと「サプライサイドの構造改革」の併用で成長目標の達成を狙う構え

ただし、今の中国の経済状況に鑑みると、前年比「+6.5～7.0%」という成長率目標は、簡単に実現できるものではない。2008年の世界金融危機後に実施された大規模な景気対策を契機に、鉱工業の生産能力が過剰となった結果、投資に下押し圧力がかかっているためである。2015年8～9月に中国企業家調査系統が行ったアンケート調査によると、中国の製造業平均の設備稼働率は66.6%にまで落ち込んでいる³。更には、住宅在庫の過剰も投資の伸びを抑制する要因となっている。北京・上海・広州・深圳といった大都市ではバブルが懸念されるほど住宅価格が高騰しているが、3級都市、4級都市と呼ばれる地方の中小都市では住宅在庫の積み上がりが深刻で、それも投資回復の足を引っ張っている。

一方、個人消費はタイトな労働需給を背景とする賃金の堅調な伸びに支えられ、比較的底堅く推移しているが、成長率を大きく向上させられるほどの強さは持ちえないだろう。更に、資源国経済の減速が先進国にも波及しつつあり世界経済に勢いが無い中、内需の弱さを輸出で補うことも難しい。

こうした状況を踏まえて、すでに2015年12月開催の中央経済工作会議で、2016年のマクロ経済運営については、財政・金融政策による景気下支えを強める一方、それだけに依存せず、「サプライサイドの構造改革」も併せて推進し、「小康社会の全面的完成」に必要な成長率を確保するとの方針が決められていた⁴。今回の「政府活動報告」では、その方針を踏襲し具体化したものとして「2016年の8大重点活動」が発表されている（図表5）。

(3) 2016年のマクロ経済運営の特徴

「8大重点活動」のうち、「1. マクロ経済政策の安定と改善による合理的範囲内での経済変動の保持」に関しては、中央経済工作会議の時点で「積極的財政政策の力を強める」「穏健的金融政策をより柔軟にする」との方針は決まっていたものの、具体的にどの程度財政赤字を拡大させるのか、どの分野に力点を置くのか、といったことまでは明らかになっていなかった。それが今回の全人代の「政府

図表5 2016年の8大重点活動

2016年の8大重点活動	
1. マクロ経済政策の安定と改善による合理的範囲内での経済変動の保持	5. 新たなハイレベルの対外開放の推進による協力・ウィンウィン実現への注力
積極的財政政策の強化	「一帯一路」建設の着実な推進
穏健的金融政策を柔軟で適度なものにする	対外貿易の革新・発展の促進
2. サプライサイド構造改革の強化による持続的成長の原動力強化	外資利用のレベル引き上げ
行政簡素化・権限委譲など行政改革の深化	FTA戦略の実施加速
起業・イノベーションの潜在力の解放	6. 環境対策の強化によるグリーン型発展での新たなブレイクスルーの促進
過剰生産能力の解消、コスト引き下げ、効率向上	スモッグ対策と水質汚染対策の強化
財・サービス供給の改善	省エネ・環境保護産業の発展
国有企業の改革推進	生態系保護の取り組み強化
非公有制経済の活性化	7. 民生の適切な保障・改善による社会建設の強化
3. 深いレベルでの国内需要の潜在力の掘り起こしによる発展の余地の拡大	雇用・起業の拡大
経済成長をけん引する消費の基礎的役割の強化	公平かつ質の高い教育の発展
安定成長・構造調整に対する有効投資の決定的役割の発揮	医療・医療保険・医薬品についての連動した改革の推進
新型都市化の推進	社会保障のセーフティネットの拡充
地域発展の枠組みの最適化	文化の改革・発展の推進
4. 現代農業の発展加速による農民の持続的な収入増の促進	社会統治の強化・刷新
農業の構造調整の加速	8. 政府自身の建設強化による施政能力、サービス水準の向上
農業の基礎強化	法に基づく職責の履行
農村の公共サービス改善	反腐敗・廉潔な政治の提唱
貧困脱却プロジェクトの実施	勤勉な職責の履行、実行力と信頼性の向上

（資料）「李克強作政府工作報告（文字実録）」（『中央政府门户网站』2016年3月5日）より、みずほ総合研究所作成

活動報告」ならびに3月末に公開された「2016年度予算」で示された。

a. 減税を主眼とした財政赤字の拡大

2016年の財政赤字は2兆1,800億元と、2015年の1兆6,200億元から5,600億元増額された(4頁、図表4)。それにより、財政赤字の対GDP比率は、2015年実績の2.4%から3.0%に引き上げられた(図表6)。これまで中国政府は、財政赤字の対GDP比率を3.0%未満に抑えてきたが、一段踏み込んで財政による景気てこ入れを強める姿勢を示したことになる。

財政赤字を拡大するに際して、中国政府は財政支出の拡大よりも、減税および行政費用の徴収削減を重視するという選択をしている。今回の財政赤字の増分5,600億元のうち、5,000億元超が減税や行政費用の徴収削減による企業・家計の負担軽減分に相当すると「政府活動報告」の中で述べられている。減税、行政費用の徴収削減の具体的な中身は、次のとおりである。

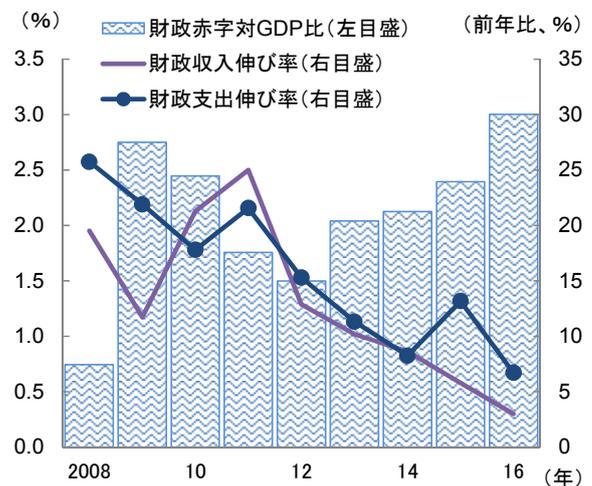
第一に、「営業税から付加価値税への切り替え(営改増)」の更なる推進である。2016年5月1日から、建設業、不動産業、金融業、消費者向けサービス業にも試行範囲を広げるとともに、企業が新たに購入した不動産を仕入控除が可能な付加価値税の適用対象に入れることになった。第二に、規定に反して設立された政府系基金(日本の特別会計に相当)を廃止し、一部の政府系基金に関しては徴収停止や合併を行い、水利建設基金などの徴収免除範囲を拡大するという措置である。第三に、18項目の行政費用・料金の免除対象を小規模・零細企業だけでなく、すべての企業と個人に拡大する。これらの家計・企業向け負担軽減策が採られる結果、2016年の財政収入の伸びは、2015年実績の前年比+5.8%から、同+3.0%に低下する。

一方、財政支出に関しては、抑制気味の予算が組まれている。中国政府は「積極的財政政策」

の強化の一環として、「地方政府特別債務(特定プロジェクト用の資金調達を目的とした地方債務で、特別会計の一部を構成)」の額を2015年の1,000億元から4,000億元に増やし、地方のインフラ建設等を強化するとの方針を打ち出してはいる。しかし、一般会計に相当する「一般公共予算」ベースの財政支出の伸びは、2015年の前年比+13.2%から2016年には同+6.7%に抑えられている。3月末に詳細が発表された、一般公共予算ベースの中央政府財政支出の内訳をみると、教育や社会保障、医療といった民生に関わる分野では支出が拡大される一方、交通・運輸関連の支出は昨年より削減された。

このように財政支出の伸びを抑え気味にする一方、減税、行政費用の徴収削減を重視した理由は、政府が支出先を先に決めるよりも、「家計や企業の手元にお金を残したほうが、消費に使

図表6 一般公共予算の財政収支



(注) 一般公共予算収支。2016年は予算ベース。2015年以降財政収入、財政支出いずれも定義が変更されているため、それらの伸びについて、どの程度厳密に時系列の比較ができるか不明な点あり。

(資料) 中国国家統計局、「关于2015年中央和地方预算执行情况与2016年中央和地方预算草案的报告」2016年3月18日より、みずほ総合研究所作成

われるにせよ、投資に使われるにせよ、効率が相対的に高い」との考え方があるためだ⁵。これまでの政府による積極的な投資や補助金支出に一定の無駄があったことへの反省があるのだろう。景気テコ入れ策として、財政支出もさることながら、減税、行政費用の徴収削減に力点を置くという傾向は、今回の全人代で示された新たな潮流であり、今後注目に値する。

b. 金融政策でも過度な緩和を回避する方針

金融政策に関しても、「穏健的な金融政策を引き続き実施」し、「柔軟かつ適度」な形で金融政策を運営するという中央経済工作会议での方針が維持された。その具体的な目安として、M2の伸び率が前年比「+13.0%前後」に設定された（4頁、図表4）。2015年のM2伸び率の目標である同「+12.0%前後」、実績値である同+12.3%（年平均値）と比べて高めではあるが、大きく引き上げられているわけではない。「政府活動報告」では、公開市場操作、金利政策、預金準備率、再貸出などの様々な金融政策手段を用いて「流動性を合理的かつ十分な水準に保持」したり、資金調達コストを引き下げ、小規模・零細企業や「三農（農業・農民・農村）」などを金融面で支援したりする必要があるとしている。同時に、中国人民銀行の周小川総裁は「国内外で経済・金融の大きな変動がなければ、穏健的な金融政策を維持し、成長率目標を達成するために過度な金融緩和で経済を刺激する必要はない」と全人代期間中の記者会見で述べている⁶。こうした認識がM2の目標値にも表れているといえよう。

また、金利や預金準備率の引き下げが進んだ2015年でも、過剰生産能力や過剰債務の調整圧力を背景に企業の借入需要の弱含みが続いたことを考慮すると（図表7）、これらの過剰問題の早期解決が困難である以上、金融緩和の景気浮揚効果は限定的とみられる。このことも、強い金融緩和策を打ち出さない理由となっているのだろう。したがって、2016年は金融政策より財政政策に軸足を置いた政策運営が行われる見通しだ。

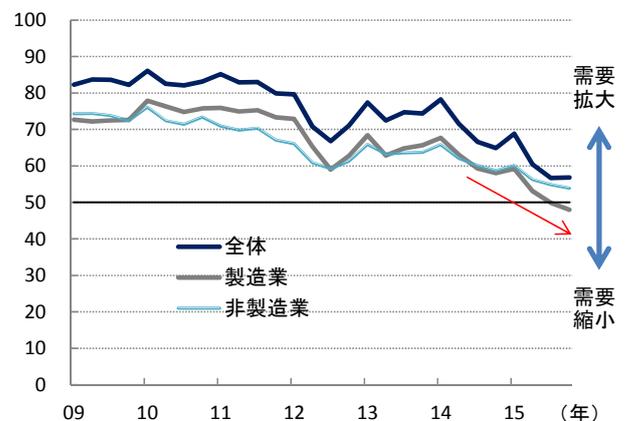
（4）旧産業の競争力再生と新産業の発展促進

このように、中国政府は財政・金融政策によるてこ入れに一定の抑制を効かせている。その分、「サプライサイドの構造改革」を前進させ、旧産業の競争力再生と新たな発展の原動力となる産業・業態の発展を図らなければならないこととなる。

「2016年の8大重点活動」では、2番目に「サプライサイド構造改革の強化による持続的成長の原動力の強化」が挙げられ、行政改革、起業・イノベーションの推進、過剰生産能力の解消、財・サービス供給の改善、国有企業改革、非公有制経済の活性化などへの取り組みが本格化することが明らかになった。（5頁、図表5）。

なかでも重視されているのが、過剰生産能力の解消であり、それが2015年末の中央経済工作会议で2016年の重要任務の筆頭に掲げられた。その後、

図表7 企業の借入需要指数



（注）借入需要指数は50を超えると需要の拡大、下回ると需要の縮小を示す。

（資料）中国人民銀行、CEIC Dataより、みずほ総合研究所作成

2016年2月に鉄鋼業・石炭業の過剰生産能力解消についての意見が国務院から発表され、鉄鋼は今後5年で1~1.5億トン（現在の生産能力の約8~13%）、石炭は3~5年で5億トン以上（現在の生産能力の約9%以上）を淘汰するという数値目標が明らかになっていた（図表8）。今回の全人代では、これらの方針を確認するとともに、調整によって生じうる雇用への悪影響に対して、しっかりと対応する姿勢が示された。雇用への影響について、国家発展改革委員会の徐紹史主任は、全人代期間中の記者会見で、過剰生産能力の調整によって「大量のリストラは発生しない」と述べ、その理由として①各企業の労働時間や賃金の調整によって雇用者数はある程度維持できること、②1%の経済成長が生み出す就業者数が増えていること、③第3次産業の雇用吸収力が高まっていること、④大衆による起業が広まっていること、⑤情報ネットワークの充実により業種間・地域間の雇用の流動性が高まっていること、を挙げている⁷。ただし、人員の再配置・再就職支援には様々なコストがかかる。そのため、全人代では、中央政府が今後2年間で1,000億円の支援金を支給することが決められた。この支援額について、李首相は「必要があれば増額も可能」と述べており、失業問題が深刻化しないよう、状況に応じて柔軟に調整する構えだ。

国有企業改革については、「2016年、2017年は国有企業の質・効率向上のための戦いの時期」であると位置づけられた。2015年9月に国有企業改革の大枠を定めた「国有企業改革の深化に関する指導意見」が公表されており、今後2年間でいよいよ改革を加速させるということだ。特に中央国有企業の改革に力が入られることになり、再編・統合、更には一部の企業の整理や市場からの撤退が図られることになった。また、電力、石油、天然ガスなどの分野での混合所有制の先行実施（民間資本導入等）などを含む「10項目の改革試行ポイント」というガバナンス改革の試行も進められる見込みだ。

一方、今後の中国経済の原動力を担っていく新産業の育成に関わるものとして、起業・イノベーションの推進や、財・サービス供給の改善がある。前者に関しては、①企業のイノベーションを促す環境整備（研究開発費控除の実施、国家自主イノベーションモデル区・ハイテク産業開発区の増設など）、②大衆による起業・イノベーションと「インターネットプラス」行動計画との相乗効果発揮（クラウ

図表8 鉄鋼業・石炭業の生産能力・淘汰目標

	鉄鋼	石炭
生産能力	12億トン	57億トン
生産量	8億トン	37億トン
過剰生産能力	4億トン	20億トン
稼働率	67%	65%
今後の淘汰目標	2016年から5年間で 1~1.5億トン (生産能力の約8~13%)	2016年から3~5年間で 5億トン以上 (生産能力の約9%以上)
従業者数	363万人 (都市部就業者の0.9%)	442万人 (都市部就業者の1.1%)
予想失業者数	50万人	130万人

(注) 鉄鋼の生産能力は、中国鋼鉄工業協会による。石炭の生産能力は、国家発展改革委員会の連維良主任の発言による。生産量は国家統計局による。過剰生産能力＝(生産能力)－(生産量)。稼働率＝生産量÷生産能力。予想失業者数の数値は、人力資源社会保障部の尹蔚民部長の発言による。

(資料) 国務院、中国鋼鉄工業協会、国家発展改革委員会、国家統計局、各種報道より、みずほ総合研究所作成

ドイノベーション・クラウドソーシング等のプラットフォーム形成など)、③科学技術管理体制の改革深化(大学と科学研究機関の自主権拡大など)を実施する。また、「財・サービス供給の改善」については、①消費財の品質向上、②「中国製造 2025」や「インターネットプラス」行動計画などの政策推進を通じた製造業の高度化、③サービス業の発展加速、の3つが軸とされている。

(5) 国内の潜在需要の掘り起こし

さらに、8大重点活動の中の「3. 深いレベルでの国内需要の潜在力の掘り起こしによる発展の余地の拡大」も、3(4)で述べたサプライサイドの構造改革同様、景気テコ入れに頼らずに成長率目標を達成する上で大きな意味をもつものだ。

その筆頭に「経済成長をけん引する消費の役割強化」との方針が掲げられ、具体的には、介護、ヘルスケア、教育、文化・スポーツといったサービス消費の支援、インターネットコンテンツ、スマートハウスなどの「新興消費」の強化、宅配便産業の発展促進、中古車市場の活性化、一部輸入品の関税引き下げなど数多くの施策が講じられることになった。

安定成長や構造改革に資する投資(いわゆる「有効投資」)も重視されている。第13次五カ年計画の一連の重要プロジェクトへの着手、8,000億元以上の鉄道投資、1兆6,500億元の道路投資、20の新たな重要水利事業への着手、水力発電・原子力発電、超高压送電、スマートグリッド、石油・ガスパイプライン、都市軌道交通の整備などが「有効投資」の具体例として挙げられている。ただし、2016年の鉄道、道路、水路関連の投資額は合計2兆6,000億元の予定であり、2014年、2015年から大きく積み増されるわけではない⁸。やはりインフラ投資規模の拡大に関しては一定の抑制が効いているとみるべきだろう。

都市化の推進による需要喚起にも力が入られることになった。農村からの移転人口の市民化加速、低所得者向けの政府支援住宅(「保障性住宅」)の整備や住宅購入促進のための税制優遇策やローン政策の充実などが、都市化関連政策のメニューに載せられている。

4. 痛みを伴う改革を遂行しつつも経済・社会の安定を維持できるかが課題に

今回の全人代では、GDP・1人当たり所得倍増のために2016~2020年は年平均+6.5%以上の成長を達成する必要があること、そのために財政・金融政策による下支えのみに依存せず、サプライサイドの構造改革や潜在需要の掘り起こしによって成長の原動力の転換を図っていく方針が明らかになった。2016年はその大方針を実現に移す1年目の年であり、その成否に注目が集まるだろう。

なかでも注目すべきポイントは、痛みを伴う改革を推進しつつも経済・社会の安定を維持できるか、という点である。今回の全人代では、過剰生産能力の解消や国有企業改革など、既得権益者の抵抗が根強い分野の改革も実行に移すという強い意志が示されたが、その難度は高く、改革が思うように進まない事態に陥る恐れも排除しきれない。そうした場合には、新たな発展のけん引役不足を補ったり、既得権益者の不満を緩和したりするために、当初の予算案よりも公共投資や補助金支給が積み増され、財政支出が拡大する可能性もある。実際、2015年の財政支出の実績値は前年比+13.2%と、予算ベースの同+10.6%よりも積み増されている。使われずに放置されてきた余剰金を整理して支出に回す額を増やしたり、繰越金を増やすことで財政支出総額を一定の規模に引き上げるとの文言が今回の予算案には盛り込まれており、財政支出を上積みする余力がないわけではない。しかし、度が過ぎれば、

将来の財政余力を先食いすることになってしまう。こうした事態に陥らないかどうか、注視が必要である。

他方、改革を急ぎすぎれば、不良債権が急増し、金融不安が広がったり、想定以上に失業者が増え、社会・政治不安が高まったりする可能性もあり、改革と経済・社会の安定維持との兼ね合いが問われるだろう。2015年末の商業銀行全体の不良債権比率は1.67%と低水準で、不良債権引当率も181.2%と中国版バーゼルⅢの基準である150%を満たしているが、いずれの指標も悪化傾向をたどっており、安心はできない状況だ。

更に、中国政府の意図しない形で政策が新たなリスクを生み出す可能性にも注視しなければならない。例えば、不動産投機規制が継続されている北京、上海など大都市の不動産価格が足元で再び高騰し、問題視されている。その契機となったのが、2015年以降継続的に実施されてきた、1級都市以外の都市での頭金比率引き下げなどの住宅購入緩和策であった。この政策はもともと、地方都市における高水準の住宅在庫解消を狙って実施されたものであったが、価格上昇期待を形成し、結果として特に住宅需要の強い1級都市での大幅な価格上昇につながってしまったとみられる。更に、全人代期間中に開催された中国金融当局の記者会見によると、一部の不動産デベロッパーや仲介業者が、規制が厳格ではないインターネット金融を通じて、手元資金の少ない不動産の買い手に頭金を貸し出すというビジネスを行っており、それが価格高騰に拍車をかけていたようだ⁹。事前に政策の副作用が生み出すリスクを把握することができるか、リスクが生じた場合に早急に対応できるかどうか、といった点でも中国指導部の政策運営能力が問われている。

¹ 五中全会で定められた第13次五カ年計画の大枠については、三浦祐介「中国・新五カ年計画の骨格と特徴～小康社会の全面的完成に向けた習政権の政策課題～」(みずほ総合研究所『みずほインサイト』2015年11月13日)を参照。

² なお、GDPおよび国民1人当たり所得に関する数値目標は、五中全会後の習総書記によるコメント中で言及されていたため、新味に乏しいが、今回正式に計画に反映された点に意義がある。

³ 中国企业家调查系统「企业经营者对宏观形势及企业经营状况的判断、问题和建议」(『管理世界』2015年第12期)。

⁴ 2015年末に開催された中央経済工作会议の内容については、玉井芳野「難度高まる中国の経済政策運営～『サプライサイドの構造改革』を推進できるか～」(みずほ総合研究所『みずほインサイト』2016年1月26日)を参照。

⁵ 「易纲：未来仍以3%为赤字率警戒线」(『财新网』2016年3月9日)。

⁶ 中国人民银行「中国人民银行行长周小川等就“金融改革与发展”答记者问」2016年3月12日。

⁷ 国家发展和改革委员会「徐绍史主任出席十二届全国人大四次会议新闻中心“经济社会发展情况和‘十三五’规划《纲要》”记者会」2016年3月6日。

⁸ 「交通基建2016年投资2.6万亿 工程机械利多」(『中国工程机械商贸网』2016年3月7日)。

⁹ 脚注6に同じ。なお、全人代閉幕後の3月25日、上海市と深圳市がそれぞれ住宅購入規制の強化(頭金比率の引き上げ、所得税・社会保険料の納税期間の延長など)を発表した。その中で、頭金貸出を厳格に取り締まるという方針も示されている。

[共同執筆者]

アジア調査部中国室長

伊藤信悟

shingo.ito@mizuho-ri.co.jp

アジア調査部中国室エコノミスト

玉井芳野

yoshino.tamai@mizuho-ri.co.jp