

2018 年の中国の経済政策方針

中央経済工作会議での軸は「質の高い発展」の促進

アジア調査部中国室主任エコノミスト

大和香織

03-3591-1368

kaori.yamato@mizuho-ri.co.jp

- 習政権2期目で初となる今回の中央経済工作会議では、政策の中心に「質の高い発展」の促進が据えられ、そのための重点活動として「サプライサイド構造改革」にも引き続き注力する方向
- 「安定の中で前進」との原則を維持するも、党大会を意識し安定に力点が置かれていた2017年と比べ、2018年はより安定と前進（改革）のバランスが意識されており、経済の減速を許容する可能性
- 「質の高い発展」実現を目的とした幹部の人事考課の見直しをはじめとする体制作りも始動。適切なインセンティブ付けに失敗すれば再び過剰投資に陥る恐れなどもあり、体制作りの行方が注目

1. はじめに

2017 年 12 月 18～20 日に、習近平総書記 2 期目の経済政策を初めて具体的に検討する中央経済工作会議が開催された（年 1 回開催）。会議では、過去 5 年間の経済運営の成果を振り返るとともに、2018 年が習政権の政策運営にとって重要な 1 年であることが強調された。具体的には、①2017 年 10 月に開催された第 19 回共産党大会の精神をスタートさせる年、②1978 年 12 月の第 11 期三中全会（中国共産党中央委員会第 3 回全体会議）で明示された「改革開放」路線が 40 周年を迎える年、③小康社会（ややゆとりのある社会）の全面的完成の勝敗を決する年であり、④第 13 次五カ年計画（2016～2020 年）の前半の成果を後半へとつなげていくカギとなる 1 年との位置づけが 2018 年に与えられた。

例年の中央経済工作会議では、通常主に過去 1 年の振り返りと翌年の経済政策の方向性が主題とされる。しかし今回は習政権 1 期目の 5 年間を踏まえ、かつ、「中国共産党 100 周年となる 2021 年までに小康社会を完成させ、中国建国 100 周年を迎える 21 世紀中葉までに富強・民主・文明・調和の美しい社会主義現代化強国を築き上げる」という奮闘目標を念頭に置いた長めの視点から今後の政策を提示している。実際、今回の会議では、翌年の政策にとどまらず、「質の高い発展」という中長期目標の説明についての説明に多くが割かれている。また 2021 年の小康社会の全面的完成という目標を意識し、今後 3 年間で特に力を入れるべき「3 つの難題との戦い」（重大リスクの防止・解消、脱貧困、環境汚染対策）についても言及している。以下では、今回の中央経済工作会議で示された、習政権 2 期目の政策運営を占う上でポイントとなる点についてみていく。

2. 「質の高い発展」を進めることが根本要件に～単年度ではなく中長期的な視点を今回は重視

今回の会議では、中国の特色ある社会主義が新時代に入り、中国経済の基本的特性が「高度成長段

階」から「質の高い発展段階」に移行したという、第19回党大会および12月8日の中央政治局会議で指摘された中国経済の方向性の転換が改めて確認された（図表1）。

前回2016年12月の中央経済工作会議では、「サプライサイド構造改革」に焦点が当てられ、同改革の深化のための5大任務（過剰生産能力の解消・不動産在庫の解消・デレバレッジ・企業のコスト軽減・有効供給の拡大、中国語で「三去一降一補」）が2017年の経済運営の重点に据えられた。それに対して、今回はより長い期間を念頭に置いた目標設定が強く意識されており、「現在および今後一定期間」の発展についての考え方、経済政策の策定、マクロコントロールの実施に際して「質の高い発展」を目標（「根本的要求」）とすることが強調されている。その結果、「サプライサイド構造改革」の位置づけは「質の高い発展」を推進するという目標に向けた8大重点活動（後述）の一つとされた。むろん、このことは「サプライサイド構造改革」の重要性が低下したことを意味してはいない。実際、この8大重点活動の筆頭に「サプライサイド構造改革」が挙げられている。むしろ、今回の中央経済工作会議では「質の高い発展」というより大きな目標設定が行われた結果、より多くの政策実現手段についても言及がなされたと考えるべきだろう。

「質の高い発展」を現実のものとするための個々の政策については、これまで打ち出されてきた施策と比べ、大きな方向性の変化はない。ただし今回は、「質の高い発展」を推進するための体制作りについて以前より細かい記述になっている点が注目される。具体的には、統計制度や品質評価、プロジェクト評価・幹部人事考課などを見直すことが掲げられており、政策実行を着実なものとするための新たな行政体制の構築を進める構えである。

図表1 中央経済工作会議のポイント

	前回	今回
基本方針	・2017年はサプライサイド構造改革を深化させる年 ・サプライサイド構造改革の推進を主軸とし、総需要を適度に拡大するなどにより優れた成績で第19回党大会の勝利の開催を迎えなければならない	・「質の高い発展」の促進が根本的要件 ・サプライサイド構造改革を主軸とし、改革開放を強力に推進し、重大リスク防止・脱貧困・環境汚染防止の「3つの難題との戦い」を進める
重要原則	「安定の中で前進」。安定が主基調・大局であり、安定を前提にカギとなる分野である程度前進する	「安定の中で前進」を維持。安定と前進は一つの総体
財政政策	積極的財政政策を、より積極的かつ効率的にする	積極的財政政策の取り組みは変わらず
金融政策	金融政策は穏健中立を維持する	穏健的な金融政策を中立に維持する
重点活動	①五大任務（過剰生産能力・在庫・レバレッジの解消、企業コスト軽減、有効供給の拡大）の推進 ②農業のサプライサイド改革の深化 ③実体経済の活性化 ④不動産市場の安定的で健全な発展の促進	①サプライサイド構造改革の深化 ②各市場主体の活力を引き出す ③農村振興戦略の実施 ④地域間の協調発展戦略の実施 ⑤全面的開放の新たな枠組み形成の推進 ⑥民生の保障・改善水準の向上 ⑦住宅供給拡大、賃貸・販売併存の住宅制度確立の加速 ⑧生態文明建設の推進加速

（資料）中国中央人民政府ウェブサイト等より、みずほ総合研究所作成

3. 小康社会の全面的完成に向け今後3年は「3つの難題との戦い」を重視

もう一つ今回の中央経済工作会议で示された長めの視点の政策として、小康社会の全面的完成に向けて今後3年間で、①重大リスクの防止・解消、②脱貧困、③環境汚染防止の「3つの難題との戦い」に重点的に取り組むことも示された。なかでも重視されているのが筆頭に挙げられた重大リスクの防止・解消であり、主に金融リスクの防止に取り組むこととされている。具体的には、「サプライサイド構造改革」への寄与を主軸に、金融と実体経済、金融と不動産、金融システム内部の好循環の形成を促進するほか、弱点分野の監督管理制度作りを強化することなどが示されている。これまでの緩やかな金融環境の下、過剰投資セクターや不動産投機などに多くの資金が流入し、経済効率が悪化し、それが不良債権の増加などを通じて金融危機をもたらすことを防ぐ決意が示されているといえる。また、銀行・証券など業種ごとの監督管理が招いたシャドバンキングにおける規制アービトラージを防止することなどが意識されているとみられる。

4. 「安定の中で前進」原則を維持するも、安定と前進（改革）のバランスが焦点に

2018年の成長率目標の具体的な数字については、2018年3月開催の全国人民代表大会を待つ必要があるが、今回の中央経済工作会议から方向性を推察することができる。

前回の中央経済工作会议では、「安定の中で前進」という国政運営の重要原則を引き続き踏襲しつつも、2017年秋の党大会開催を意識して「安定」のための政策に力点が置かれた。それに対して、今回は「安定」と「前進」（改革）のバランスをより意識した文言が盛り込まれている点が注目される。具体的には、2017年の経済運営については「安定は主な基調であり、安定が大局であり、安定を前提として、カギとなる分野である程度前進する」とされており、安定の確保が優先されているように捉えられる。一方、2018年の経済運営については「安定と前進は弁証法的に統一されたもので、一つの総体としてとらえ、政策のテンポと強さを良くとらえなければならない」と表現されており、どちらかを優先するというのではなく、より並列的となっている。

このように「安定の中で前進」という重要原則の意味合いがやや変化する中、財政政策は積極的財政政策の姿勢に変わりはないとしつつも、前回付加されていた「より積極的かつ有効に」という文言から、「より積極的に」が削除された。その代わりに「財政支出構造を適正化し、重点領域・プロジェクトの支持を強め、一般的支出を圧縮し、地方政府債務の管理を確実に強化する」ことが財政政策の指針として掲げられ、「より有効に」という点に力点が置かれている。したがって、財政政策は2018年も景気下支えを続けるものの、2017年と比べると量的拡大よりも質的改善が重視されると推察される。金融政策については、基本的に「穏健中立」というスタンスが維持されており、今後引き締め、あるいは緩和のどちらかに大きく舵が切られる可能性は低い。さらに、前回安定重視の下掲げられた「総需要を適度に拡大する」との文言が今回削除された。

以上のような「安定」と「前進」のバランスの変化、財政・金融政策の方向性等に鑑みると、2018年は安定を確保しつつも2017年よりも改革の推進を意識し、成長率の低下を許容する構えであることが示唆される。全国人民代表大会で示される成長率目標は、2017年同様に「6.5%前後」で変わらない

とみられるが、2017年3月には加えられた「よりよい結果を得られるよう努力する」との文言が削除されるなど、成長率の高さを求めない姿勢が2017年よりは強まると予想される。

5. 「質の高い発展」推進に向けた 2018 年の重点活動

「質の高い発展」という目標に向けた具体的な政策については、①サプライサイド構造改革の深化、②各市場主体の活力を引き出す、③農村振興戦略の実施、④地域間の協調発展戦略の実施、⑤全面的開放の新たな枠組み形成の推進、⑥民生の保障・改善水準の向上、⑦住宅供給拡大、賃貸・販売併存の住宅制度確立の加速、⑧生態文明建設の推進加速、という8大重点活動が示された。内容は多岐にわたるが、その中でも注目されるポイントは以下の通りである。

（１）サプライサイド構造改革

「破、立、降（破る・育てる・下げる）」をキーワードとして、サプライサイド構造改革に一層取り組む姿勢が確認された。また、省エネルギーや物流コスト削減のために電力や石油天然ガスに加えて、鉄道の改革を進めるとしている点が注目される。なお、今回の中央経済工作会议では、デレバレッジに関する言及がなかったものの、ゾンビ企業の処理を進めることが掲げられており、デレバレッジに対する政府の姿勢が変化したとは考えにくい。実際、銀行業監督管理委員会（銀监会）が中央経済工作会议の結果を受けて公表した今後の方針には、「現代化経済システムの建設に全力を挙げる」ために「デレバレッジ・過剰生産能力解消」を揺るがず進めていくことが明記されている（図表2）。

（２）民生水準の改善

小康社会の全面的完成に向け、民生水準の改善が今回独立した重点項目として挙げられたことも、注目される。乳幼児・小中高校の教育、構造的失業ミスマッチ、男女差別、身分差別、年金・医療問題、インターネットにおける虚偽情報の問題など、国民生活のあらゆる問題に対応していくことが示された。年金・医療問題の解決のために、民間投資の促進が掲げられていた点も注目に値する。

（３）対外政策

外資参入規制の緩和に向けて、自由貿易試験区で実施されていた、投資前の内国民待遇（外資系企

図表 2 銀监会が中央経済工作会议を受けて公表した今後の方針

1. 銀行業におけるリスク防止・解消の攻略戦に打ち勝つ
信用リスクの防止、隠れた地方政府債務リスクの解決、不動産市場リスクの防止、等
2. 現代化経済システムの建設に全力で取り組む
デレバレッジ・過剰生産能力解消の推進、重大戦略の実施と新産業育成、融資コスト削減、等
3. 新時代における銀行業の改革開放を深く推進する
金融機関の自己資本管理強化、ガバナンス構造・内部リスク管理体制改善、対外開放の進展、等
4. 銀监会システムにおける党の建設を全面的に強化する
第 19 回党大会の精神に思想と行動を統一し、党中央が示した来年の経済政策に従う、等

（資料）中国銀行業監督管理委員会より、みずほ総合研究所作成

業に対する中国企業と同等の参入条件の適用)及びネガティブリスト化(外資系企業による投資制限・禁止業種を明示し、それ以外は当局の許認可不要で参入可能に)を全面的に実施することが明示された。中国の対内直接投資(ネット)は足元こそ増加に転じているが、2015年後半以降前年を下回る推移が続いている。そうした状況に鑑みて今回外資参入規制緩和の全面的適用が図られたとみられる。また、貿易の均衡を促進するために、輸出については量よりも質・付加価値を重視し、輸入については積極的に拡大することも示された。すでに2017年12月には消費財の輸入関税引き下げが実施されたほか、2018年に入ってから輸出・輸入関税の見直しが実施される予定だ。2018年11月には上海で国際輸入博覧会が開催予定であり、2018年を通して輸入促進に向けた動きが強まるとみられる。

(4) 不動産市場

住宅賃貸市場の発展などにより、「不動産市場の安定と健全な発展のための長期的に有効な仕組みを促進し、不動産市場のコントロール政策の連続性と安定性を維持する」ことが確認された。長期居住のための賃貸住宅の発展については、2017年11月の中国住宅土地農村建設部・国土資源部・人民銀行による今後の不動産政策に関する座談会で示された通りの内容である。注目されるのは、前回の中央経済工作会议では不動産市場の安定を図る長期的な仕組みについて「研究・構築」を加速するとされていたが、今回はこの文言が削除されて「改善し促進する」との表現に変えられていることである。2018年は研究段階を終え、より具体的な仕組みづくりが進むことを示しているとみられる。また、不動産市場のマクロコントロールの連続性と安定性が重視されていることから、引き続き都市毎の市況の違いを踏まえつつも、投機を抑えていくという方針が続くだろう。

6. おわりに

以上をまとめると、習政権2期目の経済政策の方向性を示す今回の中央経済工作会议は、経済成長に関しては減速を許容しつつ、より改革を前進させるニュアンスが窺える内容であった。また、「サプライサイド構造改革」を中心とした2017年の政策運営から、2018年にはより中期的な視点に立ち「質の高い発展」の促進が政策の中心に据えられた。この「質の高い発展」実現のためには多面的な取り組みが必要なことは論を待たないが、新たに着手する幹部の成績考課の見直しをはじめとする行政体制作りがその成否の大きなカギを握っているといっても過言ではないだろう。新しい目標の下での行政の適切なインセンティブ付けに失敗すれば、結局は過去のような過剰投資に陥る恐れがあるほか、習総書記が問題視する、失敗を恐れてしまいイノベーティブな発想が幹部から出てこないという状況に陥る恐れもある。「質の高い発展」に導けるような体制作りを着実に進展させることができるかが、2018年の注目点の一つであろう。

●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、商品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。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。