中国：第13次５ヵ年計画の「５つの発展理念」と「サプライサイドの構造改革」

大和総研 経済調査部 主席研究員
齋藤　尚登

2016年から始まった第13次５ヵ年計画では、イノベーションを筆頭に「５つの発展理念」が掲げられた。これは、江沢民時代の「３つの代表」や胡錦濤時代の「科学的発展観」と同等の重要スローガンとなる（少なくともその素材となる）可能性を秘めており、今後の経済運営の方向性を示す重要なキーワードとなっている。本レポートでは、この「５つの発展理念」に加え、今後１年～２年の重要政策である「サプライサイドの構造改革」について解説する。

〈目　次〉

１．第13次５ヵ年計画の「５つの発展理念」
２．当面の経済政策運営の注目点は「サプライサイドの構造改革」

１．第13次５ヵ年計画の「５つの発展理念」

2016年３月に第12期全国人民代表大会（全人代）第４回会議が開催され、「国民経済・社会発展第13次５ヵ年計画要綱」（以下、要綱）が採択された。要綱では、第13次５ヵ年計画（2016年～2020年）について、「小康（衣食住が足りた上でややゆとりのある）社会の全面的完成という目標を達成し、2020年までにGDPと都市・農村一人当たりの所得を2010年比で倍増させるには、今後５年間の実質経済成長率は年平均6.5%以上を維持しなければならない」とした。

さらに、要綱では、イノベーション、協調、グリーン、開放、共享の「５つの発展理念」の重要性が確認された。これは2015年10月の「中国共産党中央の国民経済・社会発展第13次５ヵ年計画に関する建議」で提示されたも

のであるが、要綱では、さらに一歩踏み込んで、「第13次５ヵ年計画、さらにはより長期にわたるわが国発展の考え方、発展の方向、発展の注力点の集中的な体現であり…」と記述するなど、「５つの発展理念」が５ヵ年計画を超える長期の指導思想であることを強調した。「５つの発展理念」は、江沢民時代の「３つの代表」(注１)や胡錦濤時代の「科学的発展観」(注２)と同等の重要なスローガンとなる（少なくともその素材となる）可能性を秘めており、今後の中国の経済運営の方向性を示す重要なキーワードとなっている。

「イノベーション」が５つの発展理念の筆頭に掲げられたのには、理由がある。2006年以降の最低賃金大幅引き上げを機に拍車がかかった労働コストの急上昇や、長期にわたった持続的元高などにより、中国の労働集約的な産業・製品の価格競争力は大きく低下した。一帯一路（海と陸のシルクロード）構想には、競争力を失った同産業の海外移転を促進する側面がある。自国に残った産業をアップグレードしなければ、空洞化は避けられず、成長率が急低下するリスクが高まることになる。これが、中国がイノベーションを最重視する、切実な背景となっているのである。

「協調（調和）」では、新型都市化と農業現代化を推進し、都市・農村間、地域間の調和した発展を促進することを重視するなど、胡錦濤時代の「科学的発展観」が踏襲されている。具体的には、⑴ 農業からの移転人口とその他の常住人口約１億人の都市戸籍への転籍を実現し、約１億人が居住するバラック地区と城中村（都市にある村＝農村からの出稼ぎ者や低所得者が暮らす、都市開発から取り残された地区）の改築を完了し、約１億人の中西部内での都市化を進める、という「３つの１億人」を実現する、⑵ 2020年までに常住人口ベースの都市化率を60%（2015年末は56.1%）に、戸籍人口ベースの都市化率を45%（2014年末は39.9%）に引き上げる、ことなどを目標として打ち出した。

「グリーン（エコ）」では、⑴ 今後５年間で単位GDP当たりの水使用量を23%削減し、同エネルギー消費量を15%削減（2015年までの５年間は計画16%削減に対し、実績は18.2%削減）し、同二酸化炭素排出量を18%削減し、森林率を23.04%に引き上げる、⑵ スモッグ対策を強化し、都市の空気のきれいな日の割合を80%以上にする、ことなどを目標に掲げた。大気・水質・土壌汚染の改善が喫緊の課題であることは、人々の健康や食の安全の観点からも言を俟たない。

「開放」では一帯一路構想を強力に推し進め、アジアインフラ投資銀行（AIIB）がこれを資金面でバックアップする。一帯一路構想は、中国から中央アジアを経由して欧州につながる「シルクロード経済ベルト(⇒一帯)」と、東南アジア、インド、アフリカ、中東を経て欧州に至る「21世紀の海のシルクロード(⇒一路)」を構築し、関係諸国との経済圏を確立することを目指している。

「共享」は改革・開放政策の恩恵を共に享

（図表）第13次５ヵ年計画における経済社会発展の主要目標

項目	第12次５ヵ年計画【実績】	第13次５ヵ年計画【目標】	目標の性質
✓経済発展			
⑴ GDP	67.7兆元	92.7兆元以上	予期性項目
実質GDP成長率	平均7.8％	平均6.5％以上	予期性項目
⑵ 一人当たり労働生産性	8.7万元	12万元以上	予期性項目
⑶ ６ヵ月以上の常住人口都市化率	56.1％	60％	予期性項目
戸籍人口都市化率	39.9％	45％	予期性項目
⑷ GDPに占める第三次産業比率	50.5％	56％	予期性項目
✓イノベーション			
⑸ 研究開発（R＆D）投資の対GDP比率	2.1％	2.5％	予期性項目
⑹ 一万人当たり発明・特許保有件数	6.3件	12件	予期性項目
⑺ 科学技術進歩（全要素生産性）の経済成長寄与率	55％	60％	予期性項目
⑻ 固定ブロードバンド家庭普及率	40％	70％	予期性項目
移動ブロードバンドユーザー普及率	57％	85％	予期性項目
✓民生・福祉			
⑼ 住民一人当たり可処分所得	都市平均7.7％増 農村平均9.6％増	平均6.5％以上	予期性項目
⑽ 労働年齢人口の平均教育年数	10.23年	10.8年	拘束性項目
⑾ 都市部新規雇用増加数	累計6,431万人	累計5,000万人以上	予期性項目
⑿ 農村の貧困脱出人口	累計6,663万人	累計5,575万人	拘束性項目
⒀ 基本年金保険参加率	82％	90％	予期性項目
⒁ 都市バラック地区住宅改修	累計1,546万戸	累計2,000万戸	拘束性項目
⒂ 平均寿命	76.34歳	77.34歳	予期性項目
✓資源・環境			
⒃ 耕地保有面積	1.243億ha	1.243億ha	拘束性項目
⒄ 建設用地の新規増加	―	累計217万ha	拘束性項目
⒅ 単位GDP当たり水使用量	2010年比35％減（注２）	2015年比23％減	拘束性項目
⒆ 単位GDP当たりエネルギー使用量	2010年比18.2％減	2015年比15％減	拘束性項目
⒇ 非化石エネルギーの一次エネルギー消費比率	12％	15％	拘束性項目
(21) 単位GDP当たりCO_2排出量	2010年比20％削減	2015年比18％削減	拘束性項目
(22) 森林被覆率	21.66％	23.04％	拘束性項目
森林蓄積量	151億㎥	165億㎥	拘束性項目
(23) 都市の空気質量優良日の割合	76.7％	80％以上	拘束性項目
基準未達成都市のPM2.5の濃度	―	2015年比18％削減	拘束性項目
(24) 飲用に適する水質の割合	66％	70％以上	拘束性項目
中度重度汚染の水質の割合	9.7％	５％以下	拘束性項目
(25) 汚染物資排出量　COD（化学的酸素要求量）	2010年比12.9％減	2015年比10％減	拘束性項目
アンモニア性窒素	2010年比13.0％減	2015年比10％減	拘束性項目
SO_2（二酸化硫黄）	2010年比18.0％減	2015年比15％減	拘束性項目
窒素酸化物（NOx）	2010年比18.6％減	2015年比15％減	拘束性項目

（注１）拘束性項目は、政府主導で必ず実現しなければならない拘束性の強い項目。予期性項目は、政府は環境整備に専念し、市場機能を重視する項目
（注２）単位GDP当たり水使用量の第12次５ヵ年計画の実績は、単位工業生産当たり水使用量
（注３）第13次５ヵ年計画で新たに採用された項目はシャドウで示した
（出所）「国民経済・社会発展第13次５ヵ年計画要綱」より大和総研作成

受する、という意味である。特に重視されるのは、堅調な雇用の維持と低所得者層への政策手当てであり、⑴ 都市新規雇用増加数を5,000万人以上（2011年～2015年の目標は合計4,500万人に対して、実績は6,431万人）とする、⑵ 都市部のバラック地区の住宅を2,000万戸改築する、ことなどを目標に掲げた。さらには、改革・開放政策の恩恵を享受できていない7,000万人もの貧困層の貧困からの脱却が一大テーマとなる。

図表は第13次５ヵ年計画における主要目標の一覧であり、新たに採用された項目をシャドウで示した。新規採用項目では、特にイノベーションと環境に関連する項目が多く、中国が今後５年間でイノベーションと環境改善に注力する姿勢が明確に表れている。

まず、イノベーションに関連して、第13次５ヵ年計画では、一人当たり労働生産性の上昇（2015年の8.7万元⇒2020年は12万元以上）、科学技術進歩（全要素生産性）の経済成長寄与率の引き上げ（2015年の55%⇒2020年は60%）、そして労働年齢人口の平均教育年数の引き上げ（2015年の10.23年⇒2020年は10.8年）が新たな目標に加えられた。平均教育年数の引き上げに関連して、「人口ボーナスがなくなる以上、イノベーションがなければ発展はできない」とは、蔡昉・社会科学院副院長への昨年11月のヒアリングで印象に残った言葉であり、産業構造の高度化を担い得る質の高い労働力の確保のための高等教育や職業訓練の充実が急務となっているのであろう。

さらに、第13次５ヵ年計画では、固定ブロードバンドの家庭普及率を2015年の40%から2020年には70%へ引き上げ、移動ブロードバンドユーザー普及率を同様に57%⇒85%へ引き上げることを新規目標に加えた。これは、2015年３月に打ち出された国家戦略「インターネット＋（プラス）」の加速が目的である。「インターネット＋（プラス）」とは、インターネットと既存産業の融合により、新たなビジネス分野を開拓することであり、既にある程度の成果が出ている。例えば、ネット販売は、2014年に前年比49.7%増と急増した後、2015年は同33.3%増と好調を持続し、小売売上に占める割合も2015年には12.9%へ拡大した。

環境改善も重視されている。第13次５ヵ年計画では、大気汚染と水質の改善が新たな目標として追加された。前者については、都市の空気質量優良日の割合を2015年の76.7%から2020年は80%以上に引き上げ、PM2.5の濃度が年平均35マイクログラム／㎥を超えている都市はその濃度を2020年までに18%低下させることが目標とされた。水質改善では、飲用に適する水質の割合を2015年の66%から2020年に70%に引き上げる一方で、中度重度汚染の水質の割合を同様に9.7%⇒５%以下に引き下げることを目標に掲げた。人々の健康や食の安全の観点からは、目標設定は当たり前であり、むしろ遅すぎたくらいである。

以前からの継続目標では、単位GDP当たりCO_2排出量、COD（化学的酸素要求量）、SO_2（二酸化硫黄）、NOx（窒素酸化物）の排出量削減などで、第12次５ヵ年計画の目標と比べてさらに一段高いハードルが設定された。

目標達成には、エネルギー効率が低く汚染物質排出量の多い旧式の生産能力の削減や、イノベーションによる産業構造の高度化（伝統的産業のアップグレードと新興産業の育成）にしっかりと取り組むしか道はない。加えて、中国では2012年に産業別GDPで第三

次産業のウエイトが第二次産業を上回るなど、経済のサービス化が進展している。資源・エネルギー消費量や汚染物質排出量が相対的に少ない、第三次産業のウエイトが拡大していくことは、省エネ・省資源や、汚染物質排出削減には追い風となる。

2012年11月の党大会で誕生した習近平政権にとって、第13次５ヵ年計画は初めて自前で手掛けた５ヵ年計画となる。如何にしてこれを着実に実行していくか、現政権の手腕が改めて問われよう。

２．当面の経済政策運営の注目点は「サプライサイドの構造改革」

「サプライサイドの構造改革」は2015年11月以降、頻出するようになった新しいキーワードであり、2016年３月の第12期全国人民代表大会（全人代）第４回会議でもその重要性が強調された。これは、ますます高度化・高級化する中国の消費者の需要に中国企業が対応できていない（だから中国の消費者は日本での爆買いに走る）一方で、中国企業は付加価値の低いものを過剰生産していることが問題であり、改革の重点を供給側に置くべきだ、という意味合いである。「サプライサイドの構造改革」は、⑴　過剰生産能力の解消、⑵過剰不動産在庫の削減、⑶　脱レバレッジ、⑷　企業のコスト引き下げ、⑸　不足の補充、が柱とされる。

以下では、３月の李克強首相の政府活動報告を踏まえて、中国が「サプライサイドの構造改革」で何をしようとしているのか、その注目点や問題点について解説する。

【過剰生産能力の解消】

李克強首相は政府活動報告で、「2013年～2015年の３年間で、製鋼・製鉄9,000万トン以上、セメント2.3億トン、板ガラス7,600万重量箱（約380万トン）、電解アルミ100万トン以上の旧式生産能力を廃棄した」と成果を強調した。しかし、この間に例えば鉄鋼生産能力がネットで１億トン増加したことには触れられていない。

2015年の鉄鋼の生産能力は12億トン、生産は８億トンでうち１億トンは輸出されている。中国によるマージンを犠牲にした輸出攻勢により、世界の鉄鋼価格が大きく下落したのは周知の通りである。

中国は鉄鋼の生産能力を今後５年で最大で1.5億トン削減する計画である（他にも石炭の生産能力を今後３年～５年で10億トン削減する計画がある）。過去３年の「実績」で考えれば、残念ながらこれはネットで削減されるのではないであろう。今後は、生産能力の削減を推進する一方で、新規投資はエネルギー効率や付加価値の高いものに厳選するなど、全体の生産能力を大きく増やさないことが重要になる。

一方で、中国政府がこの問題に真剣に取り組み始めたとの期待を持たせる動きもある。

政府活動報告では「中央財政は1,000億元の特別奨励・補助資金を拠出し、過剰生産能力の解消に取り組む企業の従業員の再配置・再就職支援に重点的に充てる」とした。過剰生産能力問題に大胆にメスを入れることができなかった主因の一つである雇用問題に、政策的な手当てをしようとしているのである。それでも過剰生産能力の解消は大きな困難を伴う。この点は、本レポートの最後で触れることにする。

【過剰不動産在庫の削減】

過剰不動産在庫の削減は極めて重視されており、現地では、これは、単なる経済問題ではなく、「政治任務」であるとの表現が使われているほどである。中国の住宅市場は二極化し、実需も投資需要も旺盛な大都市では価格が大きく上昇している一方で、2008年11月に発動された4兆元の景気対策の一環で需要を大幅に上回る住宅供給をしてしまった多くの地方都市では、現在に至るまで需要が低迷し、在庫過剰が深刻化している。このため、2016年2月に発表された、①住宅ローンの頭金比率のさらなる引き下げ、②住宅購入の際の契約税の軽減は、大都市は除外され、地方都市に限定して実施されている。

さらに国務院は2月2日付けで「新型都市化建設の推進を深化させることに関する国務院の若干の意見」を公表した。特に注目されるのは、農民工（出稼ぎ農民）の市民化加速を通じて住宅需要を拡大しようとしていることである。当然、当初は、住宅購入は困難であると思われるので、より現実に即して住宅賃貸マーケットの発展を加速するとしている。これまで住宅購入・賃貸層としては蚊帳の外に置かれていた農民工が「新市民」となって住宅購入･賃貸の支援対象となることは、実需増加の面で注目される。中国には2020年までに戸籍ベースの都市化率を45%前後に引き上げる計画があり、残り5年間で年平均1,400万人、世帯数では同350万世帯の「新市民」の増加が求められる計算となる。これも大都市ではなく、地方都市に重点が置かれている。

【脱レバレッジ】

脱レバレッジでは、特に地方政府関連債務の金融リスクの防止･解消に重点が置かれる。2008年11月に発動された4兆元の景気対策によって、地方では未曾有の投資ブームが沸き起こり、地方政府融資平台（中国版第三セクター）を中心に債務が膨れ上がった。

中国政府はこの問題の抜本的な解決を取り敢えずは先送りする方針を決定し、既にそれが実行されている。2015年に返済期限を迎える地方政府関連債務3.2兆元分が全て中長期･低金利の地方債に置き換えられたのである。地方債の発行利回りの上限は国債利回り（2015年末時点で10年物は3％）の1.3倍に規制され、金利負担は従来の1／2以下となったプロジェクトも多い。こうなると地方債を誰が買うのかという素朴な疑問が湧いてくる

が、これは中央・地方政府の支配下にある銀行がほとんどを購入している。

2015年の返済が猶予され、金利負担も大幅に削減（2015年の置き換えで2,000億元削減）されたことで、地方政府の資金繰りが改善し、新たな投資プロジェクトも動き出した。ちなみに、2016年は5兆元もの地方政府関連債務を地方債に置き換える方針が示されている。

【企業のコスト引き下げ】

企業のコスト引き下げには、許認可など制度的取引コスト、企業の租税負担、企業の費用負担、社会保険料、財務コスト、電力料金、物流コストの引き下げなどがある。

全人代では、2016年の財政赤字は2015年予算比5,600億元増の2兆1,800億元とし、財政赤字のGDP比は同様に2.3%⇒3％へ拡大するとした。財政赤字の増加分のほとんど（5,000億元）は、減税や料金等の引き下げに充てられる計画である。2016年5月1日からは、企業の税負担軽減を目的に、建築業、不動産業、金融業、消費者向けサービス業で「営改増（営業税から増値税＝付加価値税への切り替え）」が実施された。

【不足の補充】

不足の補充とは、中国の弱い部分を補強することであり、脱貧困、企業の技術改造・設備更新、新産業の育成・発展、ソフト・ハードのインフラ増強、ヒトへの投資強化などが重視されている。

企業の技術改造・設備更新、新産業の育成・発展、そしてヒトへの投資強化のキーワードは「イノベーション」であり、これは既述の「5つの発展理念」とも重なる。

一方、中国企業の自主開発能力の低さなどが指摘されて久しいなか、イノベーションが掛け声倒れに終わるのではないか、との懸念はもっともである。2015年に終了した第12次5ヵ年計画の目標と実績を見ると、研究開発（R&D）投資の対GDP比率は、主要目標24項目のなかで唯一未達成に終わった。実は、同項目は第10次5ヵ年計画（2001年～2005年）から未達成が続いている。これは、中国企業がR&D投資をコストとしか見做さず、投資に消極的であったことが主因の一つである。

こうしたなかで、2016年からは企業のR&D投資・費用を5割増しで費用として控除する「投資減税」というインセンティブが始まる。これが、企業のR&D投資意欲に変化を与えるのか、今後の動向に注目したい。

以上、中国が「サプライサイドの構造改革」で何をしようとしているのかを解説してきたが、「過剰生産能力の解消」、「過剰不動産在庫の削減」、そして「脱レバレッジ」は2008年11月に発動された4兆元の景気対策の後始末的な色彩が濃い。そしてこの後始末には痛みを伴うものもある。特に、「過剰生産能力の解消」では失業増加などの痛みが先行し、しかもその痛みは全体で分かち合うのではなく、遼寧省（鉄鋼）、山西省（石炭）など一

部地域に集中する可能性が高い。遼寧省の2015年の実質経済成長率は前年比3.0%、山西省は同3.1%にとどまり、既に失速ともいえる状況に落ち込んでいる。こうした地域でこれから「過剰生産能力の解消」を強力に推し進めていけるのか？恐らくインフラ投資の傾斜投資などの政策手当てをしながら粛々と進められることになるだろう。本丸に切り込んでいくには、少なくとも時間がかかるということである。

(注1) 江沢民総書記（当時）が2000年2月の広東省視察の際に発表した重要スローガンであり、中国共産党は、(1) 中国の先進的な社会生産力の発展の要求、(2) 中国の先進文化の前進の方向、(3) 中国の最も幅広い人民の根本的利益、の3つを常に代表しなければならない、とする。

(注2) 胡錦濤総書記（当時）が2003年7月に発表した重要スローガンであり、人間本位を基本とし、持続可能な開発が強調された。具体的には、都市と農村・区域・経済と社会・人と自然・国内発展と対外開放の調和のとれた発展が目指された。