■論 文――■

全人代後の2025年の中国経済の行方

大和総研 経済調査部長 主席研究員
齋藤　尚登

1．2025年の政府成長率目標は３年連続で前年比5.0％前後に設定

2025年３月５日～11日に、第14期全国人民代表大会（全人代＝日本の国会に相当）第３回会議が開催された。初日に李強首相が政府活動報告を行い、2025年の実質GDP成長率の政府目標は前年比5.0％（以下、変化率は前年比）前後に設定された。これは事前の予想通りであり、サプライズはなかった。2023年以降、３年連続で同じ5.0％前後の目標となったが、達成のハードルは年々高まっている。2023年の実質GDP成長率が5.4％と目標を上回ったのは前年の2022年が第２次コロナショックで3.1％成長にとどまった反動によるものだ。2024年の5.0％成長は、米国でトランプ氏が大統領に就任する前に（追加関税がかかる前に）、前倒しで輸出するインセンティブが高まったことが大きい。2024年の外需（純輸出）の実質GDP需要項目別寄与度は1.5％ptとなり、2023年の▲0.6％ptから大幅なプラスに転じた。

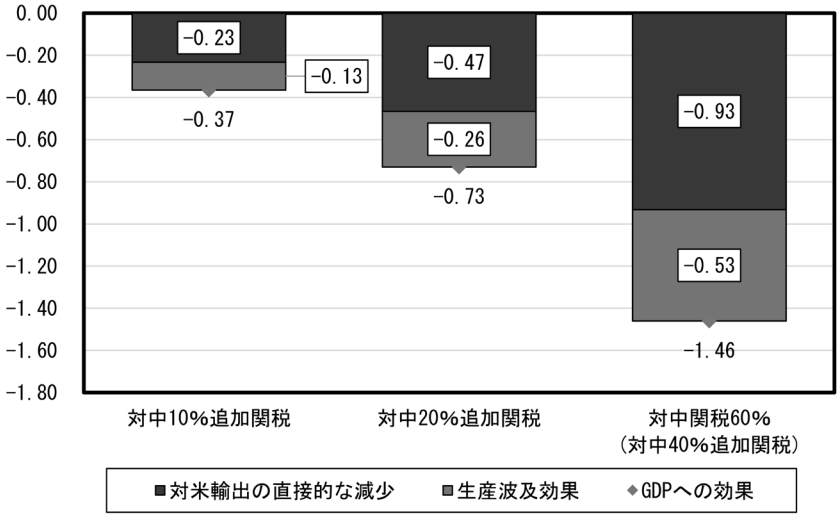
2025年はこの反動に加え、「トランプ関税2.0」の悪影響が懸念される。米トランプ大統領は2025年２月４日に、中国からの輸入に対して10％の追加関税を、３月４日にさらに10％上乗せして合計で20％の追加関税を課した。大和総研は、10％の追加関税で中国の実質GDPは0.37％、20％の追加関税で0.73％押し下げられると試算した。

全人代の政府活動報告で示されたこの他の主要目標は以下の通りである。

○都市調査失業率は5.5％前後（2024年の目標は同左、実績は5.1％）、都市新規雇用増加数は1,200万人以上（2024年の目標は同左、実績は1,256万人）とする、

○消費者物価上昇率は2.0％前後（2024年の目標は3.0％前後、実績は0.2％）とする、

（図表１）「トランプ関税2.0」の中国実質GDPへの影響（単位：％）



（注）米国による追加関税措置の結果、中国で生産された貿易財（最終財、中間財）の対米輸出が減少した場合の波及効果をOECDの国際産業連関表（2019年）を用いて試算したもの。数値は小数点第二位を四捨五入しており、合計が一致しない場合がある
（出所）OECDより大和総研作成

○所得の伸び率を経済成長率とほぼ同じにする（2024年の目標は同左、実績は実質GDP成長率が5.0％、実質所得伸び率は5.1％）
○国際収支の基本的均衡を維持する（2024年の目標は同左、実績に関して、経常収支は4,220億ドルの黒字、GDP比は2.2％）
○食糧生産を7.0億トン前後とする（2024年の目標は6.5億トン以上、実績は7.1億トン）、
○単位GDP当たりエネルギー消費量を3.0％前後減少（2024年の目標は2.5％前後の減少、実績は3.8％の減少）させ、生態環境を持続的に改善する。

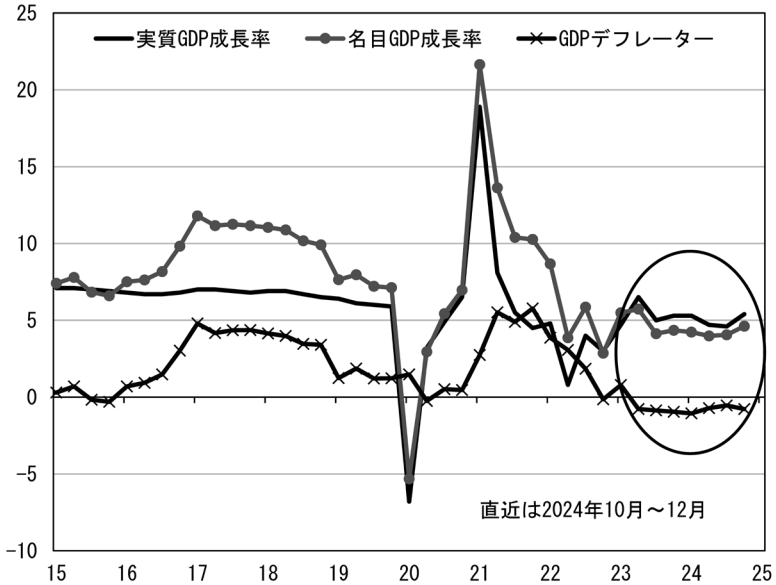
本稿では、目標に変化があった消費者物価上昇率、食糧生産、単位GDP当たりエネルギー消費量の削減目標について、コメントする。

中国政府は2025年もデフレ傾向継続を想定か

消費者物価上昇率は2024年の3.0％前後から2025年は2.0％前後に引き下げられた。これは、国内需要の低迷や過剰生産能力の問題などから、2024年の実績が0.2％にとどまったことが反映されていよう。

物価は「抑制」目標であり、中国政府がその引き下げをよいことだと捉えているとしたら、問題だ。警戒すべきはデフレであり、インフレではない。中国では、2023年４月～６月以降、７四半期連続でGDPデフレーター

（図表２）実質・名目GDP成長率、GDPデフレーターの推移（単位：％）



（出所）中国国家統計局より大和総研作成

がマイナスとなっているが、中国政府は、2025年もデフレ傾向が続くと想定している節がある。後述するように、2025年の予算案では、財政赤字のGDP比は4.0％前後、金額は５兆6,600億元（2025年３月14日時点では１元＝約20.5円）が計画されている。ここから想定される2025年の名目GDPは141.5兆元程度となる。2024年の名目GDPは134.9兆元であり、2025年の名目成長率は4.9％程度と計算され、政府成長率目標の実質５％前後とほぼ同じである。

一般にデフレ下では、家計は継続的な物価下落を織り込み、消費を先送りにしがちだ。消費が停滞すれば、生産も低迷、企業業績が悪化し、企業は設備投資を抑制し、賃金も減少する。それがさらに消費に悪影響を与えるなど悪循環が発生し、経済にマイナスの影響を与えることになる。残念ながら政府当局にこのデフレへの警戒感が希薄なようにみえる。

食糧の安全保障を背景に食糧生産の目標を引き上げ

食糧生産の目標は、2024年の6.5億トン以上から2025年は7.0億トン前後に引き上げられた。2024年の実績7.1億トンとほぼ見合いであるが、急な増産はできない。中国は、食糧の安全保障の観点から、食糧自給率を高めるべくかなり前から増産体制を整えていたと思われる。トランプ氏の大統領再登板によ

り、食糧の安全保障の重要性は一段と増していよう。

2025年２月４日の米国の10％追加関税に対する報復措置として、中国は２月10日以降、米国から輸入する石炭、液化天然ガスなどに15％、原油、農業機械、大型自動車などに10％の追加関税を課した。米国が３月４日にさらに10％の関税を上乗せし、合計20％の追加関税措置を発動したことに対して、中国は３月10日以降、米国からの小麦、トウモロコシ、鶏肉、綿花などに15％の追加関税を、大豆、豚肉、牛肉、水産物、果物などに10％の追加関税をかけている。エネルギーと農業関連はトランプ大統領の支持基盤であり、それを狙い撃ちにしている感がある。中国としては、エネルギー消費の抑制や調達の分散化、農業関連では自給率の向上と調達の分散化を図ることで、輸入関税引き上げによる悪影響を一部相殺することができることになる。

省エネや汚染物質排出削減への取り組みが一段と強化される可能性

単位GDP当たりのエネルギー消費量の削減目標については、2024年の2.5％前後減から、2025年は3.0％前後減へとハードルが一段上がった。2024年実績の3.8％減をベースに、高めの目標設定がなされたことになる。ここには当然、エネルギー安全保障の強化が背景にあろう。2025年は省エネや汚染物質排出削減への取り組みが一段と強化される可能性が高い。

２．2025年の10項目の重点活動任務、最重点は内需拡大

政府活動における2025年の重点活動任務には、①消費押し上げと投資効果の向上に力を入れ、内需を全面的に拡大する、②各地の実情に即して新質生産力を発展させ、現代的産業システムの整備を加速する、③科学教育興国戦略を踏み込んで実施し、国のイノベーションシステム全体の効果を高める、④柱となる改革措置の早期実施を推進し、経済体制改革の牽引的役割をよりよく発揮させる、など10項目が掲げられた。②の新質生産力とは、2023年９月に習近平総書記が黒龍江省を視察した際に初めて言及した言葉であり、科学技術・イノベーションに基づく先進的な生産力を指す。

2024年は新質生産力やイノベーションが最重視されていたが、2025年は「内需拡大」に最重点が置かれた。トランプリスクが増大する中で、2025年も５％成長を維持するには、内需拡大に期待するしかないのであろう。

内需拡大では、(1) 消費財の買い替え促進策の強化、(2) 有効投資の積極的な拡大が重視されている。

(1) について、2024年７月25日に打ち出された消費財買い替え支援強化策では、自動車と家電（注１）の買い替えに際し、条件を満たすガソリン車は1.5万元（従来は7,000元）、新エネルギー車は２万元（従来は１万元）、家

（図表３）2025年の全人代政府活動報告で示された重点活動任務

2025年の10項目の重点活動任務

①**消費押し上げと投資効果の向上に力を入れ、内需を全面的に拡大する**
②各地の実情に即して新質生産力を発展させ、現代的産業システムの整備を加速する
③科学教育興国戦略を踏み込んで実施し、国のイノベーションシステム全体の効果を高める
④柱となる改革措置の早期実施を推進し、経済体制改革の牽引的役割をよりよく発揮させる
⑤ハイレベルの対外開放を拡大し、貿易・対内投資の安定化に積極的に取り組む
⑥重点分野のリスクを効果的に防止・解消し、システミックリスクを生じさせないという最低ラインをしっかりと守り抜く
⑦「三農（農業・農村・農民）」活動にしっかりと力を入れ、農村の全面的振興を踏み込んで推進する
⑧新型都市化と地域間の調和のとれた発展を促進し、発展の空間構造をさらに適正化する
⑨炭素排出削減・汚染対策・グリーン化・経済成長をバランスよく推進し、経済・社会発展の全面的グリーン化を加速する
⑩民生の保障・改善に一層注力し、ソーシャル・ガバナンスの効果を高める

（注）新質生産力とは、科学技術・イノベーションに基づく先進的な生産力
（出所）第14期全国人民代表大会第３回会議における李強首相の政府活動報告より大和総研作成

（参考）2024年の10項目の重点活動任務

①現代的な産業システムの構築を大いに推進し、新質生産力の発展を加速させる
②科学教育興国戦略を踏み込んで実施し、質の高い発展を支える基盤を固める
③**内需拡大に力を入れ、経済の好循環の実現を推進する**
④改革を揺るぎなく深化させ、発展の内生的原動力を強化する
⑤ハイレベルの対外開放を拡大し、互恵ウィンウィンを促進する
⑥発展と安全保障をよりよく両立させ、重点分野のリスクを効果的に防止・解消する
⑦たゆまずに「三農（農業・農村・農民）」活動に取り組み、農村の全面的振興を着実に推進する
⑧都市・農村の融合的な発展と地域間の調和のとれた発展を促し、経済立地の適性化に力を注ぐ
⑨生態（エコ）文明建設を強化し、グリーン・低炭素化を推進する
⑩民生を確実に守り改善し、ソーシャル・ガバナンスを強化・刷新する

（出所）第14期全国人民代表大会第２回会議における李強首相の政府活動報告より大和総研作成

電は最大2,000元（従来は1,000元）の補助金が購入者に支給された。これは、2025年も継続されるほか、家電については、浄水器、食洗機、炊飯器、電子レンジが新たに対象に追加された。この他、スマートフォン、タブレット端末、スマートウォッチの買い替えに最大500元の補助金が支給される政策も開始されている。

（2）については、重点事業の実施の加速や、2025年が最終年度となる第14次５カ年計画の重要プロジェクトの円滑な終了などが掲げられた。

新質生産力とイノベーション

2025年の重点活動任務の②と③に掲げられたのが、新質生産力とイノベーションであり、こちらも引き続き重視されている。

重点活動任務の②について、政府活動報告では、（1）新興産業と未来産業を大きく成長させる、（2）既存産業の改造・高度化を推進する、（3）デジタル経済のイノベーションの活力を引き出す、などとした。（1）ではバイオテクノロジー、量子技術、具体化AI、6G（第６世代移動通信システム）、（2）では製造業のデジタル化、（3）では大規模言語モデ

ル、コネクテッド新エネルギー車、AI搭載スマートフォン・パソコン、AIロボット、などが具体的な重点として列挙されている。

重点活動任務の③では、(1) 質の高い教育システムの整備を進める、(2) ハイレベルの科学技術の自立自強を推進する、(3) 人材の質を全面的に高める、ことが推進される。(2) では、国家重点事業に国力と資源を組織的に集中する「新型挙国体制」の下で、基幹革新技術、先端技術、破壊的技術の研究開発を強化し、重要研究開発プロジェクトの実施と先見的な企画・立案を急ぐとされた。米国を中心とする西側諸国による先端技術等の対中包囲網が形成される中、「自立自強」の重要性は大きく高まっていよう。

不動産不況の行方

重点活動任務の最後に、3年にわたり続いている不動産不況の行方について述べたい。

政府活動報告では、重点活動任務⑥「重点分野のリスクを効果的に防止・解消し、システミックリスクを生じさせないという最低ラインをしっかりと守り抜く」の中で、「引き続き不動産市場の下落に歯止めをかけ、安定回復に力を入れる」とされた。具体策としては、(1) 自宅購入・買い替えの潜在需要を十分に喚起する、(2) 住宅地の新規供給を合理的に規制する、(3) 遊休地を活用し、住宅在庫の買い上げを促進し、買い上げ主体、価格、用途について地方政府により大きな自主権を与える、(4) 住宅の引き渡し保証の取り組みに力を入れる、(5) デベロッパーの債務不履行を効果的に防ぐ、などとされた。

基本的には、従来の政策が維持されているが、(3) に関連して、これまでは地方政府（国有企業）が買い上げた住宅在庫は、低価格の保障性住宅として販売もしくは賃貸に出すとされていたが、今回は用途について地方政府の自主性を高めるとしている。より高い価格での転売が可能となれば、住宅在庫買い取りのインセンティブが高まる可能性があろう。

足元の住宅市場の状況を確認すると、持ち直しの兆しがあるが、これが持続的かといえば、疑問符が付く。ひとつは、住宅の投資需要の行方である。不動産不況に陥る以前の中国では、投資需要は全体の3割とも4割ともいわれていたが、これが回復するには住宅価格の中長期的な先高観が台頭することが重要だ。しかし、直近2025年2月の新築住宅価格は▲5.2%と、35カ月連続の下落となった。住宅価格が中長期的に上昇するとの期待が高まると考えるのは非常に困難であろう。

さらに、長期的には厳しい状況が続くだろう。国連の最新の人口統計・推計である“World Population Prospects 2024”によると、中国最大の実需層を形成する30歳～34歳の人口は2021年に直近のピークである1億2,257万人となった。しかし、同推計はこの人口層はその後の10年間で33.5%減少し、2031年には8,151万人に減るとしている。供給調整がうまくいかなければ住宅価格暴落の

（図表４）中国の金融・財政政策の推移

	金融政策	財政政策
1993～1996年	適度に引き締め	適度に引き締め
1997～2006年	穏健（中立）	積極
2007～2008年	引き締め	穏健（中立）
2009～2010年	適度に緩和	積極
2011～2024年	穏健（中立）	積極
2025年	**適度に緩和**	**さらに強化した積極**

（注）中国では毎年12月に開催される中央経済工作会議で翌年の金融・財政政策の方針を決定
（出所）中国証券時報より大和総研作成

可能性があり、実需の減少見合いで供給を減らす必要がある。もはや不動産開発を牽引役とした経済発展パターンの再現は極めて困難であり、「縮小均衡」がベスト・シナリオになろう。

３．緩和的な金融政策とさらに強化した積極財政政策が内需拡大をサポート

緩和的な金融政策と拡張的な財政政策が、2025年の最重点任務である「内需拡大」をサポートしよう。2025年の金融政策は、2011年から2024年まで続いた「中立」から「適度な緩和」に転換された。政府活動報告でも、「預金準備率・政策金利は適時引き下げる」旨が明示されている。

財政政策は2009年から2024年の「積極」から2025年は「さらに強化した積極」財政が志向される。全人代の「2024年度中央・地方予算の執行状況および2025年度中央・地方予算案についての報告」によると、①2025年予算案の財政赤字は５兆6,600億元、GDP比は4.0％前後と、2024年のそれぞれ４兆600億元、3.0％前後から拡大する、②インフラ投資などに活用される地方政府特別債券のネットの発行額は2024年の3.9兆元から2025年は4.4兆元に増額する、③強い国作りのためなどに使用される超長期特別国債は2024年の1.0兆元から2025年は1.3兆元に増額する、④大型国有商業銀行の資本増強のため、2025年は新規に特別国債を0.5兆元発行する、ことなどが発表された（注２）。

②の地方政府特別債券は、インフラなど地方の重点分野における脆弱部分の補強、地域的重要戦略の実施、新質生産力の発展、質の高い発展の促進などに活用される。一部は、土地収用・住宅在庫の買い上げなどにも使われる。さらに、上記とは別枠で、地方政府融資平台（中国版第３セクター）の債務を地方政府債務に付け替えるために、2024年から2026年にかけて６兆元が発行されることにな

（図表５）地方政府特別債券のネットの発行額とGDP比、純増額

（単位：億元、％）

	ネットの発行額		名目GDP比		純増額	
	A	B	A	B	A	B
2017年	8,000	6,223	0.9	0.7	4,000	5,928
2018年	13,500	12,666	1.4	1.4	5,500	6,443
2019年	21,500	20,293	2.1	2.0	8,000	7,627
2020年	37,500	34,790	3.6	3.4	16,000	14,498
2021年	36,500	37,776	3.1	3.2	−1,000	2,986
2022年	41,500	39,698	3.4	3.2	5,000	1,921
2023年	38,000	41,994	2.9	3.2	−3,500	2,296
2024年	39,000	59,673	2.9	4.4	1,000	17,679
2025年	44,000	―	3.1	―	5,000	―

（注１）ネットの発行額は、Aは予算＋追加発行、Bは各年の残高から計算
（注２）2020年は第１次コロナショック下、2022年は第２次コロナショック下
（出所）各年の政府活動報告、財政部より大和総研作成

（図表６）超長期特別国債の使途

	2024年	2025年
国家重要戦略・重点分野の安全保障能力の向上	7,000億元	8,000億元
設備更新補助金	1,500億元	2,000億元
自動車・家電買い替え補助金	1,500億元	3,000億元
合計	１兆元	１兆3,000億元

（出所）「2024年度中央・地方予算の執行状況および2025年度中央・地方予算案」についての報告より大和総研作成

っている。図表５で2024年の実際のネットの発行額が政府発表の3.9兆元より２兆元ほど多いのはこのためである。

③の超長期特別国債の使い道は以下の通りである。本来の目的である国家重要戦略と重点分野の安全保障能力の向上などのために2024年は7,000億元を活用したが、2025年は8,000億元とされた。2024年からは1,000億元の増額である。一方で、設備更新と自動車・家電の買い替え補助金は合計で2024年の3,000億元から2025年は5,000億元に増額された。短期的な景気刺激の必要性がより高まっているのであろう。

④の特別国債発行による大手行の資本増強には、(1) 貸出増加により、景気を下支えする、(2) 不良債権処理を加速する、ことが期待されていよう。ただ、(2) について、その金額の小ささからいえば、抜本的な不良債権処理は想定されていないとみられる。

財政政策の規模は、事前に予想されていた

金額よりかなり抑制的であった。例えば、2025年の超長期特別国債発行額は事前の予想では1.5兆元～2.0兆元が期待されていたが、実際は1.3兆元となった。特別国債は予想の１兆元の半分の規模となった。

2024年との比較で、2025年の増加分は、財政赤字の1.6兆元、地方政府特別債券の0.5兆元、超長期特別国債の0.3兆元、特別国債の0.5兆元（新規発行）の合計2.9兆元となり、GDP比2.0％分となる計算だ。ただし、特別国債は大手行の資本増強に充てられ、景気を直接刺激するものではないなど、真水部分は７割程度と目される。トランプリスクの増大如何によって、各種国債・地方債が期中に増額される可能性はあろう。

今回の財政政策は、大手行の資本増強など金融リスクの低減（地方政府融資平台の債務の地方政府債務への付け替えも同じ文脈）と、設備更新や自動車・家電の買い替え促進による短期的な景気刺激を両立しようとしているようにみえる。ただし、補助金政策による設備更新や消費財の買い替え促進は需要先食いの面がある。2025年の補助金増額によって消費が刺激されれば、2026年以降の反動減が懸念されることになろう。

総じていえば、即効性のある対策が目立ち、中長期的な視野に立った目玉政策に乏しい印象だ。

（注１）　対象は、冷蔵庫、洗濯機、テレビ、エアコン、パソコン、給湯器、家庭用コンロ、レンジフードの８製品。

（注２）　上記②～④で調達した資金は政府性基金に組み込まれ、財政赤字としてカウントされない。