

# 「第12次5カ年計画」の 主要目標と実現に向けた施策

## —7%成長を掲げた背景—

調査部 環太平洋戦略研究センター  
副主任研究員 佐野 淳也

### 要 旨

1. 「第12次5カ年計画」は、経済発展方式の転換を最重要課題に掲げた。その背景を探ると、科学技術における後発の優位性や巨大な潜在需要といった有利な条件を考慮しつつも、内外の変化に直面し、今までの成長モデルや生活水準向上策では対処しきれないとの危機意識があったと考えられる。
2. 年平均7%という成長目標は、足元の趨勢や第11次5カ年計画の成長目標に比べて、低い水準に設定されている。高成長を追求しようとする地方に対して、経済発展方式の転換を最優先とし、経済成長の質的向上（持続可能性を高めることや不均衡の是正）を図るようという胡錦濤政権の意向が込められたものといえよう。
3. 「第12次5カ年計画」は、経済発展方式の転換と成長持続の両立を目指している。両立に向けて、①消費の拡大、②産業競争力の強化、③複数の都市圏を中心とする地域振興、④対外経済面での双方向化の推進を主要施策として掲げた。内陸部の振興や製造業の高度化など、これまでの取り組みを継承しつつ、消費拡大の一環としての社会保障制度の拡充、都市化の推進、省エネ産業の振興のように、従来とは異なる視点から取り組もうとしている。
4. 4つの主要施策の内、消費の拡大は、投資や輸出主導の成長方式に代わる新しい成長エンジンを形成するという観点から、最も重要と考えられる。
5. 経済発展方式の転換を実現するためには、慎重さと原則を貫き通す決意の2つが求められる。例えば、最低賃金水準の拙速な引き上げは、企業経営を圧迫し、リストラによる所得減少要因となりかねない。また、「第12次5カ年計画」の執行が必ずしもプラスとならない富裕層や国有企業の負担軽減を行う必要があるが、過度な譲歩は、財政による再分配機能の強化や健全な企業間競争を通じた産業の活性化を妨げかねない。
6. 指導者層に蔓延する高成長志向、投資拡大偏重型の経済運営を転換することが本当に可能かどうかという問題は、幹部が経済発展方式の転換を最優先に行動することを促す人事考課制度づくりにまで踏み込んでいかなければならない。地方政府の衝動的な投資拡大を通じて、共産党大会開催年に成長率のピークを迎えるという景気循環に基づけば、2011年末から12年にかけて、成長率が上ブレし、「第12次5カ年計画」が目指す経済のソフトランディングを阻害しかねない。

## 目次

### はじめに

#### 1. 7%成長に設定されたのはなぜか

- (1) 「第12次5カ年計画」の全体構成
- (2) 経済発展方式の転換が求められる背景
- (3) 年平均成長率を7%に設定した意図

#### 2. 発展方式の転換と成長持続の両立策

- (1) 消費の拡大
- (2) 産業競争力の強化
- (3) 複数の都市圏を中心とする地域振興
- (4) 対外経済面での双方向化推進

#### 3. 「第12次5カ年計画」を推進するうえでの課題

- (1) 発展方式の転換実現に向けての課題
- (2) 政治的要因に基づく景気循環と「第12次5カ年計画」への影響

### はじめに

胡錦濤政権は近年、投資主導型の経済成長を改め、消費主導型成長への転換を目指している。この基本方針の下、国民の生活水準の向上や省エネ・環境対策の強化が目標実現に向けての施策として打ち出された。2006年からの第11次5カ年計画や第17回共産党大会(2007年)の政治報告は、こうした姿勢を内外にアピールする内容となっていた。しかしその後、2008年のリーマンショックに端を発した世界金融危機により、4兆元規模の景気刺激策の実施や金融緩和といった景気対策が優先され、経済成長方式の転換は棚上げされた。エネルギー消費量の削減も、第11次5カ年計画で示した目標達成が一時危ぶまれる状況に陥った。

胡錦濤政権は「第12次5カ年計画」において、経済発展方式の転換を再び図ろうとしている。5カ年計画の性格上、「第12次5カ年計画」は数多くの目標や重点プロジェクトを盛り込んでいるが、原案段階での温家宝首相や李克強副首相の説明、さらには、2011年3月の全国人民代表大会終了後の記者会見での温首相の発言から判断すると、経済発展方式の転換を同計画の最重要事項としていることは明らかである。

そこで本稿では、「第12次5カ年計画」の構成や特徴を整理し、成長を持続しつつ、経済発展方式の転換に向けてどのような施策を

講じようとしているのか、何が推進過程における課題になっているのかを指摘する。とりわけ、年平均7%という従来にない低水準の成長目標が設定された背景及び安定成長への移行に向けた課題を探りたい。一方で、「改革・開放」路線導入後、とくに90年代以降の中国経済では、共産党大会開催年に成長率が最も高くなる傾向が指摘されている。こうした景気循環を制御出来るか否かについても検討する。

本稿は3つの章から構成される。第1章は、「第12次5カ年計画」の全体構成を概説した後、経済発展方式の転換が計画の「主線」（最重要課題）に位置付けられた背景とともに、年平均7%という経済成長目標に込められた中央政府の意図を考察する。第2章は、発展方式の転換と成長持続の両立に向けての4つの施策を整理する。続く第3章では、発展方式の転換を実現するにあたっての課題、政治的要因に基づく景気循環に伴う「第12次5カ年計画」への影響を検討する。

## 1. 7%成長に設定されたのはなぜか

### (1) 「第12次5カ年計画」の全体構成

「中華人民共和国第12次国民経済・社会発展5カ年要綱」（以下、「第12次5カ年計画」）は、経済発展方式の転換を期間中（2011～

15年）の最重要課題に位置付けたとの評価が一般的である。「第12次5カ年計画」の全体構成は、こうした考え方を裏付けるものになっている。

「第12次5カ年計画」は、まえがきに相当する部分と16の編から成る（図表1）。編はそれぞれ、2～7個の章に細分化されている。全十六編62章での言及分野は経済、社会、文化、行政管理、国防など、多岐にわたる。加えて、国家の中期方針という5カ年計画の性格上、個々の分野で数多くの目標や重点プロジェクトが示されており、優先順位を付けにくい。とはいえ、第二編以降は各論の部分である。第一編が計画期間中の全般的な課題や主要目標を凝縮した総論といえる。

第一編第2章は指導思想と題され、「科学的発展観を主題とし、経済発展方式の転換加速を主線（＝主要路線）とする」ことを提唱している。科学的発展観と経済発展方式の転換の関係についても言及し、経済発展方式の転換が「科学的発展観で必ず通らなければならない道」と定義した（注1）。これらを総合すると、経済発展方式の転換が期間中の最重要課題と位置付けられよう。

形式以外の根拠からも同様の結論が導き出される。例えば、温家宝首相は「第12次5カ年計画」の原案説明（2010年10月）の際、経済発展方式の転換加速について、「主線」と位置付けた（注2）。さらに、2011年3月の全国人民代表大会（全人代）終了後の会見で

図表1 「第12次5カ年計画」の構成

章立て		第八編：民生を改善し、基本公共サービスシステムを確立、整備する	
まえがき（計画策定の意義）		(30) 基本公共サービス水準の引き上げ	
第一編：方式（パターン）を転換し、科学的発展の新局面を切り開く		(31) 就業優先戦略の実施	
(1) 発展をめぐる環境		(32) 所得分配関係の合理的な調整	
(2) 指導思想		(33) 都市・農村住民をカバーする社会保障システムの整備	
(3) 主要目標		(34) 基本医療衛生制度の完備	
(4) 政策方向		(35) 住宅保障水準の向上	
第二編：農業を強化し、農民を潤し、社会主義新農村建設を加速する		(36) 人口問題解決への全面的な取り組み	
(5) 近代的な農業の発展加速		第九編：対処策と根本策を併用して、社会管理を強化し、革新する	
(6) 農民の収入増加ルートの拡大		(37) 社会管理体制の革新	
(7) 農村の生産・生活条件の改善		(38) 都市・農村社区（コミュニティ）自治・サービス機能の強化	
(8) 農村発展メカニズムの充実		(39) 社会組織づくりの強化	
第三編：モデルチェンジやグレードアップを通じて、産業のコア競争力を高める		(40) 大衆の権利・利益を守る仕組みの改善	
(9) 製造業の改造及びレベルアップ		(41) 公共安全システムづくりの強化	
(10) 戦略的新興産業の育成・発展		第十編：伝承と革新を通じて、文化の発展と繁栄を促進する	
(11) エネルギー生産及び利用方法の変革促進		(42) 全民族の文化的資質の向上	
(12) 総合交通輸送システムの構築		(43) 文化革新の推進	
(13) 情報化水準の全面的な向上		(44) 文化事業・文化産業の繁栄と発展	
(14) 海洋経済の発展推進		第十一編：改革によって、社会主義市場経済体制を完備する	
第四編：環境を整備し、サービス業の発展を促進する		(45) 基本的な経済制度の堅持・改善	
(15) 生産関連サービス業の発展加速		(46) 行政体制改革の推進	
(16) 生活関連サービス業の発展に注力		(47) 財政・税制システム改革の改革加速	
(17) サービス業の発展に資する環境の整備		(48) 金融システム改革の深化	
第五編：構造を最適化し、地域の調和のとれた発展及び都市化の健全な発展を促進する		(49) 資源製品価格の改革及び環境保護費用徴収改革の深化	
(18) 地域発展全体戦略の実施		第十二編：互惠・ウィンウィンによって、対外開放水準を高める	
(19) 主体機能区戦略の実施		(50) 地域開放構造の改善	
(20) 積極的かつ着実な都市化の推進		(51) 対外貿易構造の最適化	
第六編：グリーン発展を通じて、資源節約型で環境に優しい社会を建設する		(52) 「引進來」と「走出去」の総合的立案	
(21) グローバルな気候変動への積極的な対応		(53) グローバル経済のガバナンス及び地域協力への積極的な参画	
(22) 資源の節約・管理強化		第十三編：民主を發展させ、社会主義政治文明建設を推進する	
(23) 循環経済の発展に注力		(54) 社会主義民主政治の發展	
(24) 環境保護の強化		(55) 法制度整備の全面的推進	
(25) 生態系の保護・修復促進		(56) 反腐败（腐敗防止）・清廉提唱の強化	
(26) 水利及び防災・減災システムづくりの強化		第十四編：協力を深め、中華民族共通の故郷を建設する	
第七編：革新を駆動し、科学技術・教育興国戦略及び人材強国戦略を実施する		(57) 香港・マカオの長期的な繁栄・安定の維持	
(27) 科学技術革新能力の増強		(58) 兩岸関係の平和的発展及び祖国統一の推進	
(28) 教育改革・發展の加速		第十五編：軍民融合による国防及び軍隊の近代化を強化する	
(29) 幅広く、高資質な人材の育成		(59) 国防及び軍隊の近代化の強化	
		(60) 軍民融合型發展の推進	
		第十六編：実施を強化し、巨視的な發展の青写真を実現する	
		(61) 計画の実施及び評価の仕組みの改善	
		(62) 計画の調整・管理強化	

(注) ( ) 内の数字は、第一編から第十六編に掲載された章の通し番号

(資料)「第12次5カ年計画」原出所は、中国政府のホームページ ([http://www.gov.cn/2011lh/content\\_1825838.htm](http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm))

は、記者からの質問に対し、今後5年間に加え、計画期間終了後の「相当長い期間」も、経済発展方式の転換が主線」になると返答している（注3）。

## (2) 経済発展方式の転換が求められる背景

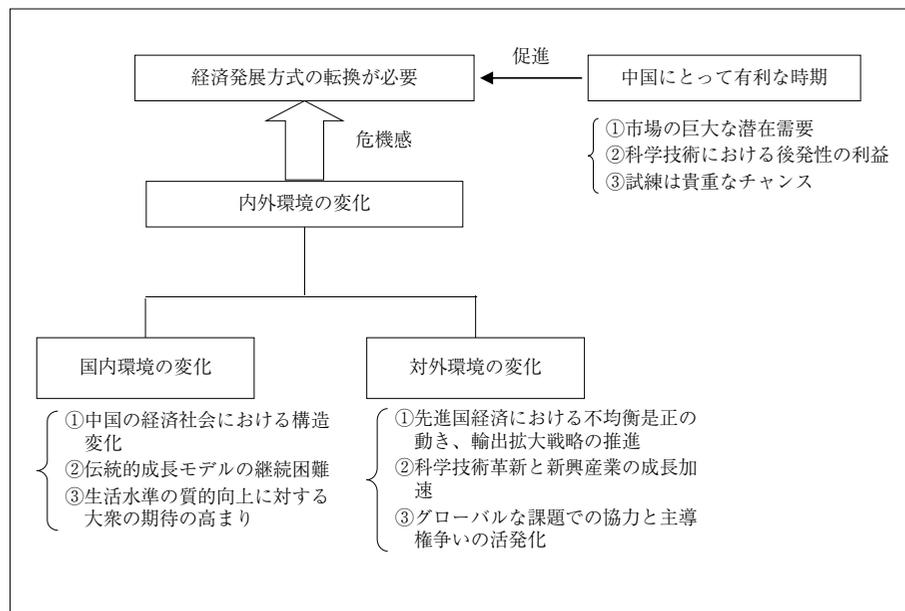
「第12次5カ年計画」の記述や温家宝首相の見解では、経済発展方式の転換の重要性は明確に指摘している半面、なぜ転換しなければならないのかという理由に関する説明に乏しい。時代の潮流のような抽象的な表現で曖昧になってしまったようにも感じられる。そこで、李克強副首相の解説論文から、転換が

求められる背景を整理したい（注4）。

李副首相の論文を要約すると、①内外環境の変化に対する危機感、②中国にとって有利な時期という2点に基づき、「第12次5カ年計画」期間中に経済発展方式の転換を急ぐべきと主張している（図表2）。

まず、危機感については対外要因と国内要因に分け、それぞれ3項目盛り込まれた。対外要因では、国際金融危機により世界経済や国際金融システムにおける新興経済国及び発展途上国の発言権が高まり、国際的課題をめぐる協力と主導権争いの活発化につながったと説明している。しかし同時に、危機以降の

図表2 経済発展方式の転換が提起された背景



(資料) 李克強副首相の解説論文（『新華網』掲載）を基に作成  
 ([http://news.xinhuanet.com/politics/2010-11/14/c\\_12773751.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-11/14/c_12773751.htm))

景気回復の遅れや債務リスクの増大を受け、先進国は経済政策の転換を図っており、こうした動きが中国の輸出拡大を難しくしているとの認識も示した。また、国際金融危機を契機として、科学技術革新や新興産業の成長加速が地球規模で生じようとしており、低炭素技術やバイオなどにおける研究開発競争の遅れが中国を「落伍状態」に陥らせかねないと述べている。

国内要因では、「中等所得国から中等先進国に移行する重要段階であるだけでなく、矛盾が増大し、高みを目指して登り峠を越えるカギとなる段階でもある」と、間接的な表現ながら、中国経済が「中所得国のワナ」に陥るかどうかの岐路に立っていると指摘した(注5)。同時に、資源や環境面における制約の増大や様々な不均衡(所得格差、投資-消費など)に直面し、投資偏重で量的拡大志向の強い「伝統型成長モデル」が継続困難になっていることを認めた。加えて、生活水準の質的向上を目指す取り組みで進展がみられたと述べながらも、住宅、医療・衛生、環境保護、社会保障などの面における大衆の期待との間での「かなり大きな開き」、すなわち、現行の取り組みでは国民の生活面での要望に応えきれていないとの見解を示している。

主として、内外環境の変化に対する危機感から、経済発展方式の転換を提起したと考えられるが、中国にとって有利な条件が揃っている時期にこそ、転換を図るべきという考え

方も併記されている。科学技術発展における後発の優位性、中国市場における巨大な潜在需要などが有利な条件としてあげられている。試練はチャンスでもあるという主張のように、転換を説得するための論理展開を示したに過ぎない要因も含んでいるものの、総じて客観的な理由に基づき、今が好機と判断し、経済発展方式の転換を最重要課題と位置付ける「第12次5カ年計画」が策定されたことは注目に値しよう。

### (3) 年平均成長率を7%に設定した意図

「第12次5カ年計画」第一編第3章において、4分野(経済発展、科学技術・教育、資源・環境、人民生活)の24項目が主要数値目標として掲げられている(図表3)。「第11次5カ年計画」より主要数値目標の数は2個増加しているが、これは分野の再編に伴い、資源・環境関連の項目を増やしたためである(注6)。細かくみると、単位GDP当たりエネルギー消費量の削減率は緩和(20%⇒16%)されているが、一定程度の削減が行われた2010年が基準になった点を勘案すると、政府はむしろ実現の難しい目標を設定したと解釈出来る。省エネや環境対策を重視した目標設定は、こうした問題への取り組みを後回しにしてきたこれまでの経済発展方式を転換するための布石といえよう。

主要目標の内、最も注目されるのは実質GDPの年平均成長率である(注7)。7.0%と

図表3 第12次5カ年計画の主要目標

主要項目	数値目標
①期間中のGDP年平均成長率(実質ベース)	7.0%
②GDPに占めるサービス業の割合	5年間で4%ポイント引き上げ、47.0%に
③都市化率	5年間で4%ポイント引き上げ、51.5%に
④R&D支出の対GDP比	5年間で0.45%ポイント引き上げ、2.2%に
⑤人口1万人当たり発明特許保有数	5年間で1.7件から3.3件に引き上げ
⑥単位GDP当たりエネルギー消費量	2015年に、2010年比16%削減
⑦単位GDP当たり二酸化炭素排出量	2015年に、2010年比17%削減
⑧主要汚染物質の排出量	化学的酸素要求量、二酸化硫黄は、5年間で8%削減 アンモニア性窒素、窒素酸化物は、5年間で10%削減
⑨1人当たり実質可処分所得	都市、農村いずれも7%超
⑩都市部での福祉的住宅建設	期間中に3,600万戸

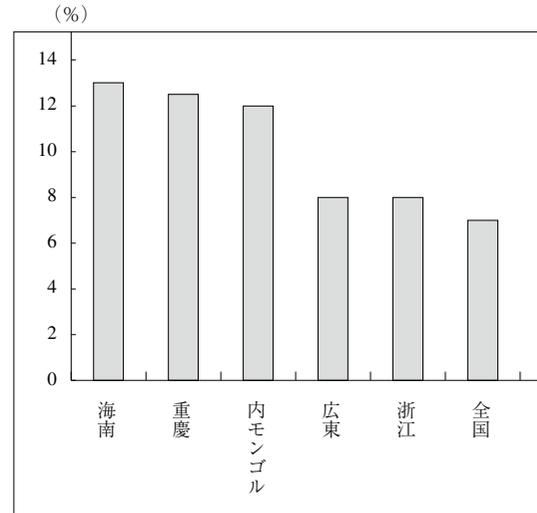
(注) 第一編第3章に掲載された主要目標表から抜粋、整理  
(資料)「第12次5カ年計画」

いう水準は、「第11次5カ年計画」期間中の実績(年平均11.2%成長)や直近の実勢(四半期ベースでみると、2010年は10%前後の成長率で推移)を大きく下回るのみならず、第11次5カ年計画で設定された成長目標よりも0.5%ポイント低いものであった。

成長率目標を7.0%とした主な理由は、次の2点に集約出来る。第1に、高成長志向の強い地方に対し、成長率の高さではなく、成長の質を高めてほしいとのメッセージである。

地方政府の「第12次5カ年計画」期間中の経済成長目標を調べると、最も低い目標を設定した浙江省で8%前後、最も高い海南省は

図表4 地方の高成長志向



(注) 海南、重慶、浙江は「前後」、広東、内モンゴルは「以上」の但し書きあり  
(資料) 地方政府ホームページ、「第12次5カ年計画」など

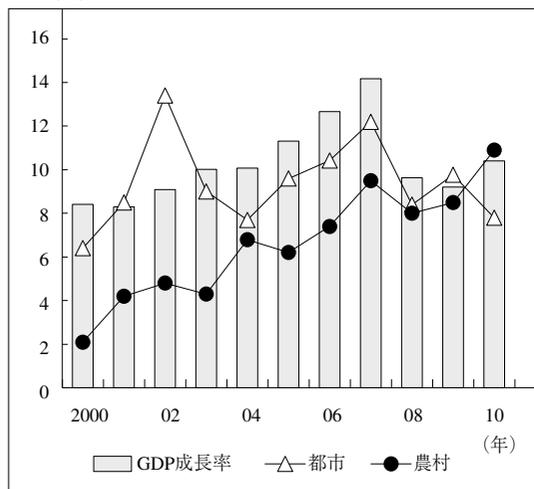
13%前後である(図表4)。地方の5カ年計画が時間的に先行して制定されているとはいえ、胡錦濤政権が「第12次5カ年計画」で経済発展方式の転換を最優先とし、成長率の高さに固執しない方針を決定したことは、2010年後半以降の会議や公式文書等を通じて地方の責任者も承知していたはずである。それでも、自身の業績評価とも絡むため、膨大な投資による高成長の実現という行動パターンから脱却出来ず、地方は引き続き高い成長率目標を打ち出したといえよう(成長率と業績評価については、第3章で再度検討する)。このような動きを踏まえ、中央政府は全ての省・自治区・直轄市よりも低い7.0%に成長目標

を設定したと推測される。5カ年計画期間中、地方には成長率一辺倒ではなく、経済発展方式の転換に向けた施策の推進を重視してほしいとの思惑が強く込められた数値目標といえよう。「第12次5カ年計画」の第一編第3章及び第4章において、「経済成長の質の向上」に取り組む方針が明記されたこと、質と効率を伴った7%成長を今後5年間目指すと述べた温家宝首相の発言（2011年3月の全人代終了後の記者会見）は、中央のこうした思惑の証左である。

第2に、1人当たり実質可処分所得の伸び率に関する目標との整合性確保である。消費主導型の成長や国民の生活水準向上などを勘案した経済発展方式の転換を目指す場合、1

人当たり可処分所得の持続的拡大が不可欠である。それ故、「第12次5カ年計画」の原案段階において、「個人所得が経済発展とほぼ同率で伸びること」が提案されたのであろう（注8）。中国の2000年以降の実質GDP成長率と1人当たりの実質可処分所得の増加率をみると、前者が後者を総じて上回っている（図表5）。これらを考慮し、1人当たりの実質可処分所得の年平均伸び率が7%超、実質GDP成長率は年平均7%と、実現可能なペースで個人所得の伸びが経済成長率を少しでも上回る構造への転換を念頭に置きながら、中央政府は2種類の目標を設定したとみられる。

図表5 実質可処分所得の伸び率（前年比）  
（%）



（注）2010年のGDP成長率は、2011年9月の上方修正後の数値  
（資料）国家統計局『中国統計摘要2011』

- （注1）「科学的発展観」の概要については、三浦〔2010〕P.6～7を参照されたい。
- （注2）温家宝首相による原案説明は、『新華網』のホームページを参照されたい（[http://news.xinhuanet.com/politics/2010-10/28/c\\_12713246.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-10/28/c_12713246.htm)）。
- （注3）温首相の2011年3月の記者会見については、中国政府のホームページ等を参照されたい（[http://www.gov.cn/2011lh/content\\_1824958.htm](http://www.gov.cn/2011lh/content_1824958.htm)）。
- （注4）李克強副首相による解説論文は、『新華網』のホームページを参照されたい（[http://news.xinhuanet.com/politics/2010-11/14/c\\_12773751.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-11/14/c_12773751.htm)）。なお、本稿における李克強副首相の解説論文分析では、田中〔2011〕の先行研究を活用した。
- （注5）「中所得国のワナ」とは、途上国が天然資源の活用や外資誘致政策といった従来の成長路線に固執し、産業構造転換の努力を怠った場合、成長率は次第に鈍化し、先進国に追いつくことが難しくなることを指す。「中所得国のワナ」及び各国の回避政策については、大泉〔2011〕を参照されたい。
- （注6）第11次5カ年計画では、主要数値目標を経済成長、経済構造、人口・資源・環境、公共サービス・人民生活の4つに分類していた。
- （注7）本稿で述べた温家宝首相の記者会見における最初の質問が7%成長の理由を尋ねるものであった。この事実は、高い関心の証左としてあげられよう。ちなみに、この質問への回答の中で、経済発展方式の転換が「第12次5カ年計画」期間及び長期に亘る最重要課題との

認識を示している。  
 (注8) 「第12次5カ年計画」の原案は、『新華網』のホームページにて原文を参照されたい ([http://news.xinhuanet.com/politics/2010-10/27/c\\_12708501.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-10/27/c_12708501.htm))。本稿執筆の際、『月刊中国情勢』(中国通信社) 2010年11月号掲載の日本語訳を参照した。

## 2. 発展方式の転換と成長持続の両立策

前章では、「第12次5カ年計画」の全体構成や7%成長が設定された背景などを考察しながら、経済発展方式の転換が最重要課題に位置付けられている点を示した。ただし、「第12次5カ年計画」の第一編第2章は、発展堅持を「硬い道理 (= 至上命題)」と明言している(注9)。発展方式の転換を進めながら、発展目標として7%成長を持続出来るのか。以下では、発展方式の転換と成長持続の両立という観点から、①消費の拡大、②産業競争力の強化、③複数の都市圏を中心とする地域振興、④対外経済面での双方向化推進の4つの主要施策に着目し、それぞれの内容や特徴を整理したい。

### (1) 消費の拡大

まず、需要項目の中で消費をどの程度重視しているのかを確認してみたい。

「第12次5カ年計画」第一編第2章には、経済構造の調整を経済発展方式の転換加速と関連付けた記述があり、需要項目は、その構造調整の一例として示された。続けて、「経

済成長を消費、投資、輸出のつり合いの取れたけん引に依拠」した成長を提唱している。一見、成長のけん引役として、全ての需要項目を同等に重視しているように見えるが、計画を読み進めていくと、消費とそれ以外の項目との扱いの違いが明らかになってくる。

例えば、経済成長のけん引役について述べる直前の記述には、長期的に有効な内需の拡大が盛り込まれた。その一方、外需については全く言及されていない。第一編第1章にて、現状及び今後5年間の展望として、世界経済の成長率の鈍化や保護主義の台頭をあげたことを加味すると、内外需並立ではなく、内需主導の成長持続を目指した記述といえよう。

そして内需項目のうち、投資については「合理的な伸びを維持する」としながらも、計画性に欠ける設備の拡張や重複建設を抑制していく方針が第一編第4章で明記された。対照的に、消費は同じ章で内需拡大の重点と位置付けられ、拡大推進にブレーキをかけるような内容は併記されていない。間接的な表現ながら、投資と輸出に大きく依存する成長方式から脱却し、消費主導の成長を目指す政府の決意表明と解釈出来る。

消費拡大に向けて、「第12次5カ年計画」は「個人所得の増加加速」及び「住民の消費期待の改善」の2つを掲げた。そして、この2つを実現するための主な取り組みを示したのが第八編(生活水準の向上や社会保障制度の拡充について言及)である(図表6)(注10)。

図表6 第八編の構成と重要ポイント

7つの章での言及分野	主要指摘事項
①公共サービス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公共サービスの範囲や基準を明確化したうえで、政府による財政支援制度の改善や管理責任の分担（中央—地方）を推進</li> <li>・基本公共サービスの提供における競争メカニズムの導入、非基本公共サービスでの参入規制の緩和</li> </ul>
②雇用	<ul style="list-style-type: none"> <li>・税金や費用の減免、研修補助金支給等の措置を通じて、大卒者、農業からの移転労働力、都市部の就職困難者の就業を促進</li> <li>・就職に関する情報提供や統計の整備、起業の奨励などにも注力</li> </ul>
③所得分配	<ul style="list-style-type: none"> <li>・税や社会保障による再分配機能の強化</li> <li>・期間中、最低賃金水準を年平均13%以上引き上げるとともに、賃金の増加及び支払いを保障するための仕組みを整備（賃金ガイドラインの策定、賃金に関する集団協議の奨励）</li> </ul>
④社会保障	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農村部における新型社会養老保険（年金）による全面カバーの実現、都市部における職工の移動に伴う年金のポータビリティ事務の確実な実施</li> <li>・最低生活保障水準の適正な引き上げ（都市・農村いずれの水準も、期間中年平均10%以上引き上げ）</li> </ul>
⑤医療衛生制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・重大な伝染病や風土病などの予防及び発生時の対処能力の強化</li> <li>・医療施設や医師へのアクセス難解消、薬価の見直しに注力</li> </ul>
⑥住宅	<ul style="list-style-type: none"> <li>・福祉的住宅建設の推進</li> <li>・地方政府が地元の住宅価格の安定等に責任を負う</li> <li>・税制や金融による需要の合理的誘導</li> </ul>
⑦人口問題	<ul style="list-style-type: none"> <li>・計画出産（1人っ子政策）を基本国策として堅持</li> <li>・シルバー産業（介護サービス）の育成、民間資本による参入奨励</li> </ul>

（資料）「第12次5カ年計画」

個人所得増加の具体策として、①就業機会の拡大（起業を含む）、②個人所得税の課税最低限や税率の見直しによる低・中所得者層の税負担の軽減、③最低賃金水準の引き上げ、賃金ガイドラインの策定や賃金に関する集団協議の奨励といった賃金の適正水準での増加及び支払いを保障するための仕組みづくりなどが盛り込まれた。とくに、最低賃金水準の引き上げでは、年平均13%以上という数値目標も明記されている。あらゆる方面から、所得を増やし、消費の底上げにつなげようとする政府の姿勢が強うかがえる。なお、就業

拡大措置の重点対象に、大卒者、農業からの移転労働力、都市部の就職困難者をあげている。こうした人々が都市において苦しい生活を強いられ、社会不安のリスクが高まっていることに配慮したものと考えられる。

「住民の消費期待の改善」関連では、①農村部における新型社会養老保険（年金）による全面カバーの実現、②都市部における職工の移動に伴う年金のポータビリティ事務の確実な実施、③最低生活保障水準の適正な引き上げ等の措置が示された。最低生活保障水準については、都市、農村それぞれ、年平均

10%以上引き上げるという数値目標も付記されている。記載内容は、将来に対する不安を除去し、個人の消費マインドを高めるために社会保障制度の拡充を加速させたい政府の意向が強く反映されているといえよう。

## (2) 産業競争力の強化

「第12次5カ年計画」の第二編（農業）から第四編（サービス業）までが産業あるいは企業競争力強化に関する指針や施策を示した部分である。競争力強化には、科学技術水準の向上や優秀な人材の確保が不可欠な要素であり、研究基盤の整備や専門人材の育成などに触れた第七編も、産業競争力強化策の一部と位置付けられる。

他方、GDPに占める割合（2010年は40.2%）や成長寄与率の高さ（同49.3%）を勘案した場合、製造業が足元の中国における中心産業であることは間違いない（注11）。前述の李克強副首相の解説論文にて指摘された地球規模の競争への対処策として、どの業種を新興産業に選定し、どのように振興していくかも注目される。こうした理由により、様々な産業の中から第三編の製造業及び新興産業関連の章に絞り、掲載内容を考察したい（図表7）（注12）。

第三編第9章は、製造業振興策についてまとめている。その冒頭、「大から強への転換」という文言が用いられた。量的拡大一辺倒であった産業政策を改め、技術力等のレベル

図表7 第三編の構成と主要指摘事項

6つの章での言及分野	主要指摘事項
①製造業	<ul style="list-style-type: none"> <li>産業配置の最適化や技術力の向上などの構造調整を推進（「大から強への転換」）</li> <li>企業の合併及び再編を誘導する一方、中小企業の発展を促進</li> </ul>
②戦略的新興産業	<ul style="list-style-type: none"> <li>省エネ・環境保護、新世代情報技術、バイオ、ハイエンド装置製造、新エネルギー、新材料（素材）、新エネルギー自動車の7分野を戦略的新興産業に選定</li> <li>GDPに占める割合を8%前後まで引き上げるため、政府による支援策を実施</li> </ul>
③エネルギー	<ul style="list-style-type: none"> <li>多様でクリーンなエネルギー開発の推進</li> <li>エネルギー資源の備蓄、石油や天然ガスの輸送ルートづくり、送電網の整備に注力</li> </ul>
④総合交通輸送システム	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域間や都市間の交通網整備、公共交通の優先的発展</li> <li>輸送サービスの利便性を高めるとともに、安全管理を強化</li> </ul>
⑤情報化	<ul style="list-style-type: none"> <li>次世代情報インフラの構築や経済社会における情報化（電子商取引や行政サービスなど）の促進</li> <li>ネットワーク及び情報セキュリティの強化</li> </ul>
⑥海洋経済	<ul style="list-style-type: none"> <li>海洋資源の合理的開発及び利用の推進、関連産業の発展</li> <li>海上輸送ルートの安全確保、海洋権益の保護</li> </ul>

（資料）「第12次5カ年計画」

アップを一段と重視する政府の姿勢がコンパクトに表されたものといえよう。

これに基づき、企業による新製品開発能力強化やブランドづくりの奨励とともに、立ち遅れた生産能力（設備）の淘汰が明記された。自動車や鉄鋼など、8つの具体的業種をあげ、企業合併及び再編を促進する方針も示されている。

産業基盤の強化や就業機会の拡大の観点から、中小企業の発展促進が第9章の最終節で

指摘された。具体的措置として、税制面の優遇、融資規模の拡大等をあげている。

また、高付加価値船舶の開発、非鉄金属における電子情報産業向け基幹材の開発、自動車材料の軽量化といった個別業種の発展の方向性が細かく提示された点は、第9章の主要な特徴の1つであり、製造業の競争力強化に向けた政府の意気込みを看取出来よう。

新興産業の育成・発展について書かれているのが第三編第10章である。同章では、省エネ・環境保護、新世代情報技術、バイオ、ハイエンド装置製造、新エネルギー、新材料（素材）、新エネルギー自動車の7業種を戦略的新興産業に選定した。新素材であれば、半導体や高性能希土類のような業種ごとの重点発展目標が掲げられるとともに、GDPに占める戦略的新興産業の割合を「第12次5カ年計画」期間中に8%前後まで引き上げる数値目標も設定された（注13）。こうした目標を実現するため、基金の設立や政府による関連投資の拡大、金融機関による融資の奨励といった支援策の推進を表明している。章を通じて、環境対策及び省資源（エネルギーも含む）の推進を成長制約要因の克服にとどまらず、新しい成長エンジンとしても位置付け、経済発展方式の転換加速につなげようとする政府の意図が垣間みられる。

### (3) 複数の都市圏を中心とする地域振興

第五編は、地域の振興や国土利用分類など

について述べた3つの章から構成されている（図表8）。同編の第18章では地域の発展戦略の実施、第19章は国土を4つの主体機能区に分類し、この分類に基づく適切な利用、第20章は都市化の推進に向けての指針や施策が示された（注14）。

第18章及び第19章の基本的構造は、「第11次5カ年計画」と同一である。内陸部（西部、中部、東北部）の振興戦略や国土の最適利用の継続を確認したものと解釈出来る。

ただし、「全国の経済発展をリードし、サポートする」東部（＝沿海部）において、経済特区や上海浦東新区といった特定の場所ではなく、いわゆるサブリージョン主導の地域振興を掲げた点は、前回の5カ年計画と異なる。とりわけ、京津冀（北京・天津・河北）、長江デルタ、珠江デルタが東部の三大サブ

図表8 第五編の構成と主要指摘事項

3つの章での言及分野	主要指摘事項
①地域の発展	・内陸部（西部、中部、東北部）振興戦略の推進 ・「全国の経済発展をリードし、サポートする」ため、東部（＝沿海）地域の発展を支援
②主体機能区戦略	・国土利用分類（開発制限を含む）の最適化推進 ・分類に基づく業績評価の実績
③都市化	・主要大都市と中小都市から構成される都市圏を各地域に複数構築 ・農村住民の都市への着実な移転推進、農村からの出稼ぎ者の待遇改善 ・巨大都市は規模を抑制する一方、それ以外の都市は発展を推進

（資料）「第12次5カ年計画」

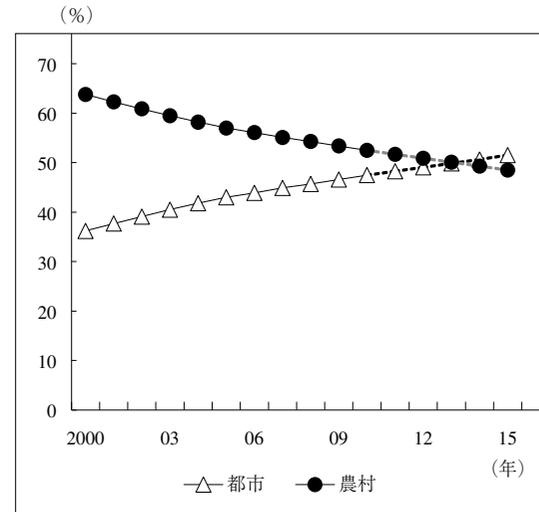
リージョンと位置付けられ、経済発展方式の転換等で先行するよう求めている。

都市化の推進については、従来よりも明確できめ細やかな取り組み指針が盛り込まれている。まず、中国全土に、横（東西）2本、縦（南北）3本の線を引き、その線上に位置する大都市と中小都市から構成される21カ所の都市群の発展に注力し、経済成長と市場の拡大を目指すことが明記された（注15）。そして、都市群の構築過程では、特大都市、大中都市、中小都市に区分けし、中小都市が農村からの移動人口の主たる受け皿になるよう誘導する一方、特大都市は規模を抑制する姿勢を打ち出した（大中都市については、人口管理の強化・改善をしたうえで、外部からの人口を受け入れるよう提起）。

上述のような指針となった背景は、以下のように説明出来る。「第12次5カ年計画」原案の公式解説書によると、都市人口の1%ポイントの増加で個人消費需要は1.2%ポイント押し上がる（注16）。この試算結果を踏まえ、政府としては都市への人口移転を促進し、消費の拡大につなげたい。とはいえ、巨大都市への人口集中に伴う社会の混乱や負担の増加は回避しなければならない。こうした懸念要因を十分加味したからこそ、積極さと慎重さを併せ持つ都市化推進策が盛り込まれたのであろう。

なお、「第12次5カ年計画」は「積極的かつ着実な」都市化の進展を通じて、期間中に

図表9 都市人口比率の上昇



（注）2011～14年は同じベースで、第12次5カ年計画の数値目標に向かって比率が上昇（下降）すると仮定して、算出  
（資料）国家統計局、「第12次5カ年計画」

全人口に占める都市人口の割合が農村人口を上回るとの見通しを主要目標の一つに含めている（図表9）。

以上を総合すると、中央政府は都市圏の発展を経済発展方式の転換と成長持続の両立策の重要な一環に位置付けているといえよう。

#### (4) 対外経済面での双方向化推進

対外経済政策の基本方針は、「第12次5カ年計画」の第十二編で示されている。その冒頭、「輸出と外資誘致を主とするものから輸出入、外資誘致と対外投資を同時に重視するもの」への転換を指摘した。つまり、貿易や直接投資での双方向化の推進が対外経済政策における最重要指針であり、経済発展方式の

転換と成長持続を両立させるための主要な施策の一つでもあると解釈出来る（注17）。

具体策をみると、貿易面では、市場開拓による輸出の量的拡大を図りつつ、技術水準やサービス面などの質的向上に重点を置くことを表明した。輸入については、「マクロ経済の均衡と構造調整に対する重要な役割を發揮させ、貿易収支構造を最適化する」と述べている。国内消費の喚起や貿易不均衡の是正、あるいは貿易摩擦の緩和を目的として、輸入を拡大しようとする政府の意向がうかがえる。

対内直接投資では、①先進的製造業や省エネ・環境保護などへの投資の誘導、②外資企業による研究開発センターの設立奨励が強調された。これらはいずれも、国内の産業競争力強化のために外資を誘致したいとの方針に基づくものである。

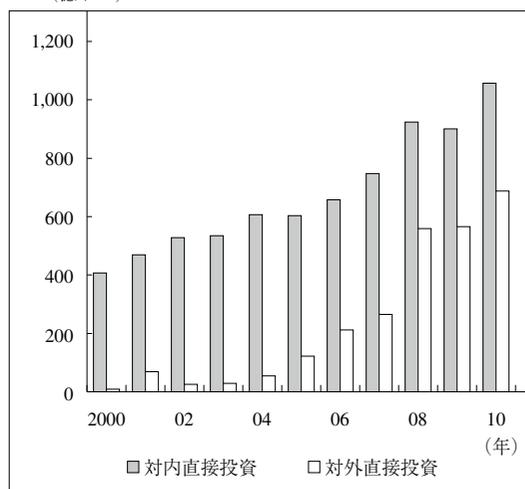
対外直接投資では、投資環境情報の提供や法整備等を通じて、企業の海外進出を全面サポートする方針が打ち出された。中国の対外直接投資の額は近年急増し、2010年には日本を上回る規模へと成長した流れを是認する内容といえよう（図表10）。しかし同時に、「わが国の大型多国籍企業や金融機関を徐々に発展」させるとの目標を掲げており、奨励対象を多国籍企業になりそうな有力地場会社に限定したいという姿勢も指摘出来る。

（注9） 発展は硬い道理とは、故鄧小平氏による1992年の「南巡講話」以降、繰り返し使われているスローガンである。成長加速を主張する根拠となりやすい。

（注10） 例えば、農村住民の出稼ぎや非農業への転職推奨が

図表10 中国の対内・対外直接投資

（億ドル）



（注） 1. 2000～02年の対外直接投資は、UNCTADの発表データを使用

2. 2003～05年の対外直接投資は、金融部門の投資額が非公表

（資料） 商務部など『中国対外直接投資統計公報』、国家統計局『中国統計摘要2011』、UNCTAD “World Investment Report”

第二編で指摘されている。

（注11） データの制約上、工業の数値を本文で用いたが、製造業が中国における中心産業とみなす本稿の見解を否定するものではないと考えられる。

（注12） 第三次産業のGDPに占める割合を拡大させるという主要目標は、第二次産業に依存し過ぎた成長方式からの転換や雇用創出効果への期待を念頭に置いたものと考えられる。

（注13） ジェトロ『日刊通商弘報』2010年11月2日付け記事は、政府系シンクタンクの研究者の指摘を引用し、GDPに占める戦略的新興産業の「現在の割合は約5%」と報じている。記事における「現在」とは、2009年あるいは2010年と推測される。

（注14） 主体的機能区は、資源と環境の負担能力、開発密度や発展潜在力に基づき、将来の人口分布、経済配置、国土利用及び都市化構造を全般的に考慮して、国土空間を最適化開発、重点開発、開発制限及び開発禁止の4種類に分けられる。「第11次5カ年計画」で初めて導入された国土利用構想である。

（注15） 21カ所中、「蔵（=チベット）中南」都市群は唯一、いずれの線にも位置しない。

（注16） 姜 [2010] P.123

（注17） 対外開放の深化、経済面での多国間協力の推進も、

対外経済政策における重要方針として、「第12次5カ年計画」に記載された。

### 3. 「第12次5カ年計画」を推進するうえでの課題

「第12次5カ年計画」で示された方針や施策に基づき、経済発展方式の転換を実現する際、いくつかの課題に直面すると想定される。とりわけ、年平均7%の成長ペースを維持しつつ、消費主導の成長への転換や産業競争力の強化、生活水準の質的向上などを目指す場合、以下の点が計画目標の達成度合いを決定付ける要因となろう。

#### (1) 発展方式の転換実現に向けての課題

第1に、企業や家計へのマイナスの影響に考慮しながら、最低賃金等の引き上げを進めていくことである。例えば、補助金等による消費喚起は、終了後の反動が危惧されるうえ、財政的な負担の増加も考慮しなければならない。持続的な消費拡大の観点からは、賃金の引き上げを通じた所得の増大が最も望ましいと思われる。

とはいえ、あまりにも大幅な引き上げを強行すれば、価格転嫁による急激なインフレをもたらし、かえって国民生活を圧迫するおそれがある。価格転嫁を行わなかった場合には、企業収益を圧迫し、リストラなどでの所得減少に伴う消費の落ち込みという逆効果が想定

される。

こうした可能性を視野に入れ、2011年上半期時点での最低賃金水準の引き上げ状況を確認すると、調整が行われた17の省・自治区・直轄市はいずれも「第12次5カ年計画」で設定された13%以上であった（ジェットロ『日刊通商弘報』2011年9月1日付け記事）。しかし、一部の省では前年比3割前後の改訂が行われており、当該地域の企業・家計への影響が懸念される。持続可能性という側面からも、疑問が残る。

実施に伴うデメリットに十分配慮し、着実なペースで賃金を引き上げていくことが消費拡大に依拠した経済成長方式への転換と成長持続を両立させる最善の手法である。中央・地方政府がこのような共通認識に沿って施策を進めていくことが求められる。

第2に、計画の実施が必ずしもプラスとならない富裕層や国有企業への対処である。「第12次5カ年計画」は個人所得の増大を掲げているが、富裕層（高所得者層）に対しては「租税調節の強化」や資産税制の導入など、負担増となる方針も明記されている。また、第十一編には、民間企業の参入奨励や発展障壁の除去が盛り込まれた。近年、中国経済の構造改革における主要な論点として、市場参入や資金調達面で有利な国有企業の存在が民間企業の発展を阻害しているとの「国進民退」が指摘されている（注18）。90年代後半から2000年代前半のリストラを生き残った国有企

業は、エネルギーや金融などの業種で、寡占的な地位を占めている。企業経営層の多額の報酬にも注目が集まっている。したがって、民間企業の参入奨励などは、「国進民退」の是正が不可欠との判断から提唱されたと考えられる。国有企業経営層に対する報酬の適正化や抑制強化の指針も、所得格差是正の一環といえる。

推進に際して、強行一辺倒ではなく、富裕層や国有企業の負担増（収入減）を軽減するための措置を講じる方が納得を得やすい。抵抗が強く、計画全般の執行に支障をきたす場合には、負担増や有利な条件の剥奪の実施時期を遅らせることも検討すべきであろう。しかし、一部の富裕層に対する応分の負担増を全く伴わない場合、税や社会保障の再分配機能の強化が妨げられ、所得格差の是正による消費の持続的拡大という発展戦略の推進は一段と困難になろう。財政支出の野放図な拡大と歳入基盤の脆弱化につながりかねない。国有企業への過剰な譲歩は、健全な企業間競争を通じた産業の活性化にマイナスの方向で作用しよう。反発を和らげるよう努力しつつも、原則は貫く姿勢が「第12次5カ年計画」期間中の政権担当者には望まれる。

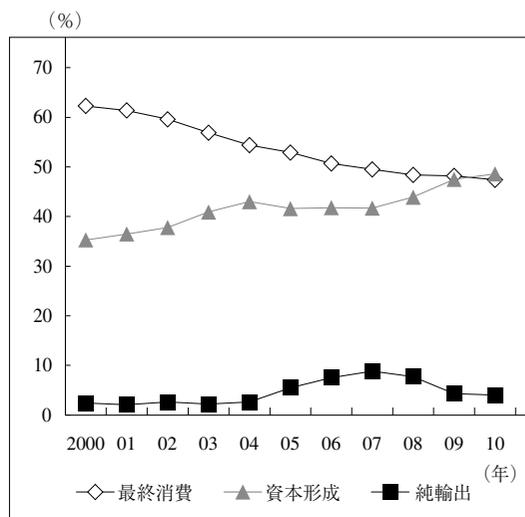
## (2) 政治的要因に基づく景気循環と「第12次5カ年計画」への影響

そして、最大の課題は計画期間中、指導者層に蔓延する高成長志向、投資拡大偏重型の

経済運営を封じ込めることが本当に可能かということである。実際、リーマンショックに端を発した世界金融危機により、4兆元規模の景気刺激策の実施や金融緩和といった景気対策が優先された結果、胡錦濤政権は消費主導型成長方式への転換を事実上棚上げした。需要項目別のGDP構成比から、資本形成の上昇とともに、消費の低下基調を指摘出来る（図表11）（注19）。

さらに、政治的要因に基づく景気循環が今後生じた場合、中国経済のソフトランディング、すなわち巡航速度（7%）での成長を図ろうとする「第12次5カ年計画」の推進を阻むおそれがある。政治的要因に基づく景気循環とは元来、大統領選挙と拡張的な財政・金融政策の実施との密接な関係から、アメリカ

図表11 需要項目別GDP構成比



(資料) 国家統計局「中国統計摘要2011」

における4年周期の景気変動を説明するものであるが、中国経済に関しても同様の分析が試みられている。その代表例である関[2010]は、政権交代初期における支持基盤拡大のための拡張的経済政策、幹部の業績評価における経済成長率の重要性などが共産党大会をピークとする景気サイクルを形成したと指摘した(注20)。

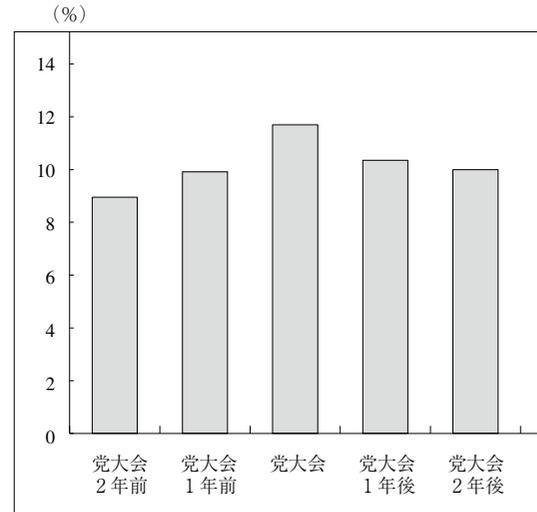
朱[2011]も、地方幹部の行動パターンや人事評価に注目しながら、中央及び地方での大規模な人事異動の時期(共産党大会開催前後)に合わせて投資の量的拡大による高成長の実現を図るという5年周期の景気サイクルを適切に説明している。

確かに、共産党大会の開催年を基準に、1990年以降の実質GDP成長率を5分類(党大会2年前、同1年前、党大会開催年、党大会1年後、同2年後)すると、共産党大会開催年の平均成長率は、他グループのいずれの平均値よりも高かった(図表12)。

こうした政治的景気循環を前提に置くと、2011年末から2012年にかけて「地方政府の投資衝動」が高まり、「第12次5カ年計画」が描く見通しとは反対に、期間中の成長率は上ブレしかねない(注21)。

地方の暴走を防止するため、胡錦濤政権はマクロコントロールの強化や中央からの指示履行の貫徹を強調している。「第12次5カ年計画」の中でも、マクロコントロールの強化を通じて、経済成長持続と質的向上を両立さ

図表12 政治的景気循環



(注1) 1990～2011年を対象期間とし、党大会開催年を基準に、党大会2年前、1年前、党大会1年後、党大会2年後の5つに分類し、経済成長率の単純平均をそれぞれ算出

(注2) 2011年は1～9月の成長率

(資料) 国家統計局

せる方針が第一編第4章の政策方向に明記された。各級政府が「正しく職責を果たす」こと、地方の計画を推進する際、「国の戦略的意図を確実に貫き」、「地方の計画とこの計画で提起された発展戦略、主要な目標及び重点任务との調整」を適切に行うことも第十六編で繰り返し求めた。一連の記述から、持続可能で調和のとれた経済発展の実現には、投資額の91.9%(2010年)を管轄する一方で、景気抑制策の実施には消極的な地方の協力を確保したい中央の思惑が読み取れる。

協力を得るためには、会議や宣伝活動等を通じて、経済成長の質を高める必要性に対する地方幹部の理解を深めなければならない。

「第12次5カ年計画」における主要目標の進捗状況を監視、評価する枠組みも構築する必要がある。

そして重要なポイントは、「第12次5カ年計画」の第十六編で言及された「経済発展方式の転換加速に有利な業績評価・考課体系」及び「具体的な考課方法」の制定であろう。「第12次5カ年計画」は、経済成長率の割合を低下させ、資源節約や環境保護といった項目も重視していかなければならないことは分かっているものの、そうした人事考課制度を十分構築出来ていないことを実質的に認めた。現状の適切な把握に続き、考課の結果を全ての異動・賞罰に反映させることで、幹部の行動パターンの変更を促す人事評価システムづくりが急務といえる。

仮に、「第12次5カ年計画」期間中の平均GDP成長率が10%を超えた場合、目標の超過達成を高く評価すべきではないだろう。むしろ、上記の課題克服に失敗、とりわけ地方の投資拡大意欲、高成長志向を十分制御出来なかった結果と解釈される。中国における経済発展方式の転換、さらには経済・社会の発展における質的側面の重視は、誰が共産党総書記のポストを引き継ぐことになろうが、国家主席あるいは首相に就任しようが推進しなければならない課題と位置付けられる。中国经济の持続可能な発展に向けて、胡錦濤政権及

びポスト胡錦濤指導部には、成長率等の高さに固執するより、生活水準の向上や産業競争力の強化、さらには省資源に資する施策への地道な取り組みながら、安定成長を持続させていくことが強く求められる。

(注18)「国進民退」現象及びその弊害に関しては、津上[2011] P.77～102等を参照されたい。

(注19) 日本や韓国の高度経済成長期の際、GDPに占める資本形成の割合が40%を突破し、その後も数年続くという状態は生じなかった。その意味で、中国は投資偏重型の経済構造であり、持続困難といえよう。

(注20) 本稿では、中国の景気循環が政治的要因に強く影響される特徴を強調した。しかし、外需の好不況や引き締め政策の徹底度合いにより、5年周期のサイクルが顕在化しなかったこともあった点には留意する必要がある。

(注21) 朱[2011] P.180

#### 参考文献

1. 大泉啓一郎[2011]『消費するアジア』中公新書
2. 関志雄[2010]「米中の政治的景気循環に注目、2012年に世界同時好況へ」(ロイターホームページCOLUMN—[インサイト]) <http://jp.reuters.com/article/forexNews/idJPnTK046766220101112> 2011年9月15日ダウンロード)
3. 姜偉新[2010]『積極穩妥推進城镇化』本書編写組編著『《中共中央關於制定国民經濟和社会發展第十二個五年規劃的建議》輔導讀本』人民出版社
4. 朱炎[2011]「持続性に向けた内需拡大の政策・制度的課題」(渡辺利夫+21世紀政策研究所監修、朱炎編『中国経済の成長持続性』勁草書房)
5. 田中修[2011]『2011～2015年の中国経済』蒼蒼社
6. 中国政府網[2011]「中華人民共和國国民經濟和社会發展第十二個五年規劃綱要」([http://www.gov.cn/2011lh/content\\_1825838.htm](http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm) 2011年9月16日ダウンロード、本文中では便宜上、「中華人民共和國第12次国民經濟・社会發展5カ年要綱」、「第12次5カ年計画」と表現)
7. 津上俊哉[2011]『岐路に立つ中国』日本經濟新聞出版社
8. 三浦有史[2010]『不安定化する中国』東洋經濟新報社
9. 遊川和郎[2007]『中国を知る(初版)』日経文庫
10. 李克強[2010]「深刻理解《建議》主題主線 促進經濟社会全面協調可持續發展」([http://news.xinhuanet.com/politics/2010-11/14/c\\_12773751.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2010-11/14/c_12773751.htm) 2011年9月20日ダウンロード)