

供給サイドの構造改革に乗り出した中国・習近平政権

調査部

主任研究員 佐野 淳也

要 旨

1. 習近平政権が「供給側構改革」(供給サイドの構造改革)に本格的に取り組みはじめた。その背景には、大規模な投資による需要喚起が成長率の押し上げにつながらなくなったうえ、過剰設備や過剰債務といった問題が顕在化し、従来とは異なる手法で経済の持続的な発展をけん引していくことが求められるようになったことがある。
2. 供給サイドの構造改革は、2015年末の中央経済工作会議において、「2016年および今後の一定期間」の重点取組事項の一つと位置付けられた。改革の注力分野は、①過剰生産能力の解消、②企業負担の軽減、③不動産在庫の解消、④供給の拡大、⑤金融リスクの防止および解消の5項目である。そのうち、最も重視されているのが過剰生産能力の解消である。
3. 2016年2月、過剰生産能力を抱える業種の典型例である石炭と鉄鋼の2業種の減産推進策が発表された。そこでは、生産能力削減の数値目標や基準を明確にするとともに、企業内の配置転換や早期退職、再就職支援などの余剰人員対策に万全を期し、生産能力の削減に取り組む姿勢が示された。また、生産能力の削減と産業(企業)競争力を結び付ける産業政策が減産推進策に盛り込まれたことも注目される。
4. それでは、供給サイドの構造改革がどのように展開し、中国の経済・社会にどのような影響を及ぼすのか。余剰人員対策が失敗し、大規模な人員整理、さらには社会不安へと至ることが改革の進展における最大の懸念要因(副作用)である。2業種での余剰人員は180万人と推定され、中国全体で見れば、その影響は限定的とみられるものの、生産量第1位の河北省(鉄鋼)や山西省(石炭)にとっては、雇用へのインパクトは軽視出来ない。この2省で適切な対応出来るか否かが過剰生産能力の解消を今後円滑に進めていくためのカギとなろう。
5. 構造改革に伴う副作用を和らげるための対策が必要なことは当然ではあるものの、補助金の支給や過度な業界再編の推進などの激変緩和策の実施によって、収益改善や競争力強化に向けた意欲や努力を阻害するおそれがある。企業や(地方)政府のモチベーションの維持が副作用の事前防止には不可欠であろう。また、関連支出圧力の増大で、財政規律が損なわれ、財政赤字が野放図に増えるリスクも指摘される。適切な予算執行および地方債の発行など、財政規律の維持を前提とした対応が求められる。

目次

はじめに

1. 新常态下で求められる供給サイドの構造改革

- (1) 投資に大きく依存出来なくなった中国経済
- (2) 過剰生産能力の削減から進められる改革

2. 副作用を引き起こさず構造改革は実現出来るのか

- (1) 人員整理による社会不安が最大の懸念要因
- (2) 激変緩和策のジレンマと財政の持続可能性

おわりに

はじめに

習近平政権は、中国経済の成長鈍化トレンドや従来型の成長戦略の限界といった情勢の変化を「新常态」と称し、新しい局面に適した経済運営を志向している。胡錦濤前政権期に棚上げ状態となった国有企業改革等の再着手にとどまらず、最近では、過剰設備・在庫をはじめ、景気減速局面で顕在化した課題への対応を加速させている。

こうした流れを踏まえ、本稿では、習近平政権が2015年末の中央経済工作会议で決定した「供給側结构性改革」、いわゆる供給サイドの構造改革に焦点を当て、決定に至った経緯や主な取り組みを整理する。そのうえで、第13次5カ年計画（2016～20年）の終了までに、供給サイドの構造改革が成功するための課題などを指摘する。とりわけ、経済の失速や社会不安といったリスク回避に向け、習政権の対応策が適切か否かという側面を重視し、改革の影響や今後の展開について考察したい。

本稿は、二つの章から構成される。1. では、習近平政権が需要喚起ではなく、企業の過剰生産能力や在庫の削減など、供給側の体質改善（競争力強化）に重点を置いた背景を探るとともに、供給サイドの構造改革における主要項目や施策を概観する。2. では、供給サイドの構造改革に伴う副作用とその対応策を中心に、改革の今後の展開を展望する。

そして、その分析結果に基づき、第13次5カ
年計画期間中に構造改革が成功し、中国経済
が健全かつ持続的な発展経路をたどることが
出来るのかについて、見通しを示したい。

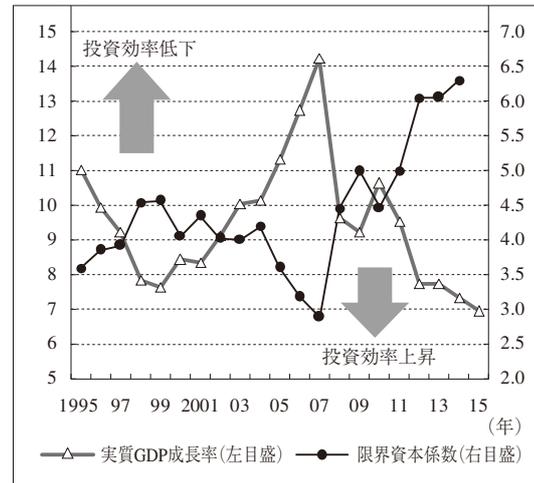
1. 新常态下で求められる供給 サイドの構造改革

(1) 投資に大きく依存出来なくなった中国 経済

習近平政権が供給サイドの構造改革に乗り
出した背景には、1990年代以降高成長（年平均
約10%）を続けてきた中国経済の減速があ
る。2012年の実質GDP成長率が前年比+7.7%
と大幅に鈍化（11年実績比▲1.8%ポイント）
してから3年連続で+7%台で推移した後、
15年は同+6.9%と、1990年（同+3.9%）以
来の低水準にとどまった（図表1）。

成長減速のトレンドに対し、これまでであ
れば、リーマン・ショック後のように、大規
模な景気刺激策が成長持続策として躊躇なく
実施されたであろう。ところが、習近平政権
は直近こそ方針をやや変えつつあるものの、
（公共）投資の上積みによる景気の下支えに
対して慎重な姿勢を崩していない。限界資本
係数（投資率÷実質GDP成長率）をみると、
4兆元規模の景気刺激策が実施された2008年
に急上昇し、いまなお高止まりしている
（注1）。これは、投資効率の低下を意味して

図表1 実質GDP成長率と限界資本係数
（%）



（注1）限界資本係数=投資率/実質GDP成長率。
（注2）投資率は、需要項目別GDPに占める総資本形成の割
合。
（資料）国家統計局『中国統計年鑑2015』、CEIC

おり、投資を行っても成長率の押し上げに従
来ほど寄与しないことを示唆する。こうした
状況の下、習政権としては、公共事業など、
投資の拡大による景気の回復を政策手段とし
て選択しにくいと推測される。

さらに、投資支出の闇雲な拡大で高成長を
確保する手法に伴う弊害が顕在化しているこ
とも、新たな成長戦略の確立を促す要因と
なっている。

主な弊害として、一部の業種における過剰
設備・在庫があげられる。

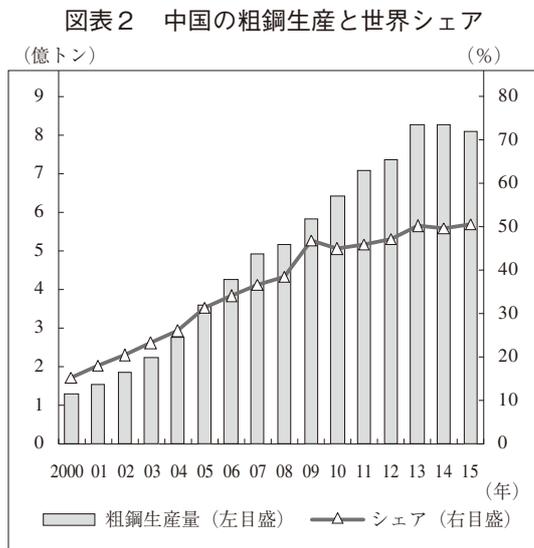
とくに深刻とされる鉄鋼業の場合、粗鋼生
産量は2000年代に入って急拡大し、13年から
3年連続で8億トンを超え、中国一国で世界

の半分のシェアを占めるまでに至った(図表2)。一方、中国の冶金工業規画研究院(政府系研究機関)によると、2015年時点の粗鋼生産能力は12億トンと推計され、約4億トンの過剰生産設備を抱えていることになる(注2)。中国政府は、2012年末時点での鉄鋼の設備稼働率は72%にとどまり、過剰設備の割合が高い主要業種の一つと指摘した(図表3)。稼働率の低さはその後も解消されず、むしろ悪化しているともいえよう(注3)。

過剰設備(生産能力)は、当然の帰結として過剰在庫をもたらししている。中国鋼鉄工業協会の会員企業の鋼材在庫量は増加基調で推移し、15年2月には過去最多の1,804.5万トン

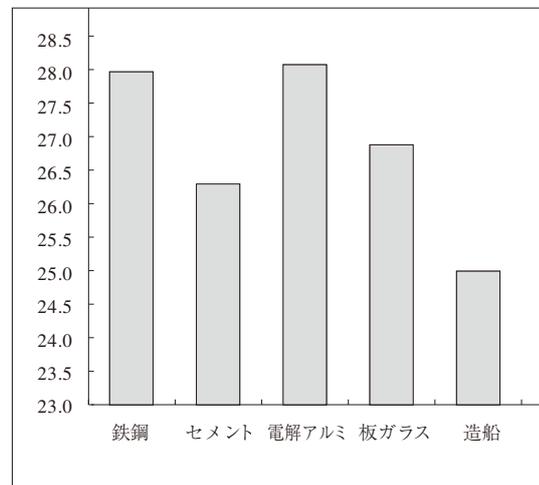
を記録した。その後緩やかな減少が続いているものの、11年以前を上回る水準(1,300万トン台)で依然高止まりしている。

さらに、投資の担い手が債務処理に苦慮するようになったことも、投資拡大による成長路線の弊害としてあげられる。政府部門では、地方政府の債務残高の増加が問題視されている。高成長追求の観点から、地方政府は投資支出を急拡大させてきた。その資金源として、税収以外にも、銀行融資や資金調達会社経由での借入も積極的に活用したため、地方政府の債務は増大し、2015年末の地方政府債務残



(注) 2015年は、速報値。
(資料) 世界鉄鋼協会 (World Steel Association)

図表3 過剰設備の割合の高い業種 (2012年)



(注) 生産設備をフル稼働した場合を100%とし、産能利用率(設備稼働率)で引いた残りを過剰設備の占める割合と仮定。

(資料) 中国社会科学院工業経済研究所黄群慧所長の発言(2014年5月22日の中国政府主催の記者会見)を基に日本総合研究所作成 (<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2014/20140522b/>)

高は16兆元と過去最大規模になった（楼継偉 財政部長の記者会見、2016年3月7日）（注4）。

企業部門においても、投資拡大路線の弊害で債務が膨れ上がり、非金融企業の債務残高の対GDP比は2015年9月末時点で166.3%と、GDPの増加を上回るペースで債務規模の拡大が続いている。

以上を総合すると、中国経済が高速成長から中高速成長に移行する「新常态」において、投資の拡大に過度に依存した成長戦略は、経済の持続性を損ねるなどの副作用が大きいうえ、成長押し上げ効果を見込みにくくなっており、継続困難との結論が導き出される。従来とは異なる手法で、経済の健全かつ持続的な発展をけん引していくことが求められている。

(2) 過剰生産能力の削減から進められる改革

こうした状況を踏まえ、習近平政権は、2015年12月の中央経済工作会議（翌年の経済運営方針を決定するために開かれる中国共産党および政府の合同会議）で「供給側結構性改革」（以下、供給サイドの構造改革）を提唱した。

同会議の公式報道によると、供給サイドの構造改革は、「2016年および今後の一定期間」の重点取組事項の一つと位置付けられた（注5）。さらに、経済の新常态に適応し、今

後の発展のけん引役、国際競争力の強化に向けた選択とも述べており、改革の意義を強調し、その推進を政権全体のコンセンサスにしたい習指導部の意向が強うかがえる。

供給サイドの構造改革として中央経済工作会議で示されたのは、①過剰生産能力の解消、②企業負担の軽減、③不動産在庫の解消、④供給の拡大、⑤金融リスクの防止および解消の5項目である（図表4）。

各項目を概説すると、生産過剰を中国経済が直面する深刻な問題と明記したことから、過剰生産能力の解消が5項目において最も重要と判断出来る。2016年に入り、生産能力削

図表4 供給サイドの構造改革

注力分野	対処方針および措置
過剰生産能力の解消	・ 破産手続きの迅速化および法的整備を進める一方、できる限り合併や再編等の手法を用いて破産・清算は行わない ・ 生産能力の増強を抑制し、事態の悪化を回避
企業負担の軽減	・ 税や費用、社会保険料、電力価格の引き下げ、物流コストの削減など
不動産在庫の解消	・ 戸籍制度改革や都市化の推進を通じて、都市部の住宅需要を拡大 ・ 業者の合併・再編を促すとともに、価格の引き下げ奨励や役割を終えた規制措置の撤廃に注力
供給の拡大	・ 消費需要の拡大（喚起）に資する新産業の育成、企業による技術や設備の更新に対する各種支援
金融リスクの防止および解消	・ 適切なデフォルト処理の一方、システムおよび地域全体に波及するようなりスクは回避 ・ 債務の借り換え推進、債券発行方法の改善等を通じた地方政府の債務リスク解消

（資料）「中国共産党新聞網」

減に向けた取り組みが始動している（政府の削減策に関しては後述）。

企業負担の軽減とは、政策措置を通じて、税・社会保険料をはじめ、物流や電力価格等、企業活動に伴う各種コストを引き下げていくことを指す。企業向け減税や政府の許認可権限の見直しのように、一部実施済の措置も含まれているが、これらに関しては期間延長や拡充を図るものとみられる。

不動産在庫（2015年末時点で、前年比15.6%増の7.18億平方メートル）の解消については、在庫物件の賃貸への転換や価格の引き下げを奨励する方針が打ち出された（注6）。戸籍等の関連制度改革を進め、農村からの出稼ぎ者・移住者による都市での住宅購入を促すという需要喚起策の色合いの強い措置も盛り込まれている。

供給の拡大では、①消費の喚起（拡大）に資する新産業の育成、②企業による技術や設備の更新に対する各種支援が対策の中心となっている。また、労働力の供給あるいは消費の主体といった観点から、人材への投資や貧困対策の強化を決定したが、これらも供給拡大策の一部と位置付けられる。

金融リスクの防止および解消では、法規定に則った適切なデフォルト処理を進める一方で、金融システムや地域全体に波及するようなりスクを回避するとの方針が示された。主な債権者が銀行等の金融機関であることを考慮してか、地方政府の債務問題についても言

及し、15年より実施されている債務の借り換え（短期高金利の債務を低金利の地方債に）推進とともに、地方債の発行方法の改善などにも取り組み、地方政府の債務リスクを解消していく姿勢を示した。

過剰生産能力の解消については、胡錦濤前政権期に策定された第12次5カ年計画でも掲げられていたものの、生産能力の削減は進まなかった。むしろ、リーマン・ショック後の急激な景気減速への対応を優先したこともあって、稼働率の低下や過剰生産設備の増大等の弊害が深刻化した。このことを教訓としたのか、習近平政権は、鉄鋼および石炭産業における今後5年間の減産推進策を2016年2月に続けて発表し、先行実施させている（注7）。

その内容を整理すると、過剰生産能力の解消に対する習政権の姿勢を端的に表すものとして以下の3点が注目される（図表5）。

第1に、削減数値目標、設備（炭鉱）の淘汰あるいは廃棄の基準が明示されていることである。石炭では、今後3～5年の間に計5億トン分の生産能力を削減する数値目標が提示された。15年の原炭生産量（37.5億トン）の約13%相当を3年、遅くとも5年以内に減産する積極的な目標設定といえよう。鉄鋼では、今後5年間で1～1.5億トン分の粗鋼生産能力の削減という数値目標が示された。4億トンとされる過剰生産能力の全面解消には至らないものの、わが国の年間粗鋼生産量

図表5 石炭・鉄鋼産業における減産推進策

注目点	具体的な目標や方針など
削減数値目標の設定	<ul style="list-style-type: none"> 今後3～5年間で5億トン分の石炭生産能力を削減 今後5年間で1～1.5億トン分の粗鋼生産能力を削減
淘汰／廃棄基準の設定	<ul style="list-style-type: none"> 環境対策や省エネ、品質および生産現場の安全性などの面で基準を満たさない設備を廃棄 小規模な高炉や炭鉱
余剰人員対策	<ul style="list-style-type: none"> 企業内の配置転換、早期退職、労働契約解除の際の補償金支払い、再就職支援といった手法で対策を推進
政策支援	<ul style="list-style-type: none"> 減産や適切な余剰人員対策を行った企業に対する奨励金・補助金の支給 淘汰された企業の設備や炭鉱の跡地を地元政府が買い取り、転売で得た資金を余剰人員対策に充当
その他	<ul style="list-style-type: none"> 業界（企業）再編の奨励 一帯一路（陸と海の新しいシルクロード）を推進し、沿線各国への設備移転を奨励（鉄鋼）

（資料）『国務院関於鋼鉄行業化解過剩產能實現脫困發展的意见』および『国務院関於煤炭行業化解過剩產能實現脫困發展的意见』

と同等以上の設備を淘汰しなければならず、決して容易なことではない。具体的かつ大幅な削減目標をあえて公表し、削減に向けての不退転の決意を示したものとみられる。

さらに、環境対策や省エネ、品質および生産現場の安全性などの面で基準を満たさない設備（炭鉱）を廃棄あるいは淘汰の対象としたことから、過剰生産能力の縮小にとどまらず、産業競争力の強化、もう一方では汚染物質の排出量やエネルギー消費量の削減も図ろうとする狙いが看取される。

第2に、余剰人員対策に万全を期したうえで、過剰生産能力の解消を進めていこうとし

ていることである。生産能力の削減を成功させるためには、設備の淘汰や鉱山の閉鎖に伴う余剰人員問題の解決が最も重要と考えられる。そこで政府は、時間短縮や給与・賃金の見直しなどの措置をまず講じるよう企業に求めた。それでも、問題を解決出来そうにない場合、①企業内の配置転換、②早期退職、③労働契約解除の際の補償金支払い、④再就職支援といった手段で余剰人員対策を進めていかなければならないと指摘した。また、地方政府に対しては、適切な対策を行った企業への奨励金・補助金の支給を指示した。淘汰された企業の設備や炭鉱の跡地を地元政府が買い取り、転売で得た資金の余剰人員対策への充当も求めている。一連の対策には、余剰人員の大量解雇が大規模な社会不安の引き金となる事態を避けたいとの意向が強く反映されているといえよう。

第3に、生産能力削減に向けた取り組みと産業あるいは企業競争力の強化を結び付ける産業政策が盛り込まれたことである。その典型例は、企業合併の奨励である。合併すれば、各企業がそれぞれ複数の設備を抱える場合に比べて、不要な設備を廃棄しやすくなるうえ、稼働率や収益の改善にもプラスとなる。こうした観点から、個別の事例にとどまらず、業界全体の再編につながる合併も奨励している。ただし、政策の方向性は総じて同一であるものの、石炭産業では大企業による中小企業の吸収合併（企業グループ化）に重点が置

かれ、国有企業の強化に資する方向で民間資本の導入を進める方針である。これに対し、鉄鋼産業では、地域、業種、所有形態（国有、民間など）の垣根を越えた再編も奨励しており、業界構造の違いなどに基づくアプローチの相違が若干みられる。

鉄鋼業に限れば、一帯一路（陸と海の新しいシルクロード）を推進し、沿線諸国への設備移転を奨励している。生産設備廃棄に対する抵抗感を和らげるだけでなく、国内産業全体の構造転換（高付加価値化や新しい産業の振興など）を促す効果も期待して、海外への設備移転奨励策が盛り込まれたと判断出来る。

- (注1) 2015年の需要項目別GDPが執筆（2016年3月末）時点で未発表のため、同年の限界資本係数は計算出来ない。ただし、全社会固定資産投資の増勢持続や実質GDP成長率の低下を勘案すると、投資効率が15年に大幅に改善された可能性は極めて低いと判断出来る。
- (注2) 「鋼鉄煤炭将按需求設定総量“天花板”原則上停審新增産能技改項目」（『中国政府門戸網』、http://www.gov.cn/zhengce/2016-01/11/content_5032073.htm）。
- (注3) 「国務院關於化解産能嚴重過剩矛盾的指導意見」（国発〔2013〕41号）（http://www.gov.cn/zwjk/2013-10/15/content_2507143.htm）。
- (注4) 偶発債務（2014年末時点で8.6兆元）は含まれていない。
- (注5) 「中央経済工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话」（『中国共産党新聞網』、<http://cpc.people.com.cn/n1/2015/12/21/c64094-27957733.html>）。
- (注6) 在庫面積は、2016年3月15日の記者会見における陳政高住宅・都市農村建設部長（大臣）の発言から引用（http://www.npc.gov.cn/npc/zhibo/zzzb32/node_27366.htm）。なお、16年1～2月にかけての在庫面積は7億3,900万平方メートルに増加したとも述べている。
- (注7) 鉄鋼の減産推進策は『国務院關於鋼鉄行業化解過剩産能實現脱困發展的意見』（国発〔2016〕6号）（<http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-02/04/>

[content_5039353.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-02/05/content_5039353.htm)）、石炭は『国務院關於煤炭行業化解過剩産能實現脱困發展的意見』（国発〔2016〕7号）（http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-02/05/content_5039686.htm）。

2. 副作用を引き起こさず構造改革は実現出来るのか

(1) 人員整理による社会不安が最大の懸念要因

供給サイドの構造改革が今後どのように進展するのか、それが中国の経済・社会にどのような影響をもたらすのかについて展望するため、以下では、改革の遂行に伴って引き起こされる可能性のある主な副作用を指摘し、それを防止出来るか否かを検討したい。

改革の進展に伴う副作用のうち、最大の懸念要因とみられるのが、人員整理によって大規模な社会不安が引き起こされることである。2016年2月29日、尹蔚民・人的資源社会保障部長（大臣）は、過剰生産設備を削減する過程において、鉄鋼業で50万人、石炭産業で130万人の余剰人員が発生するとの見方を示した（注8）。中国全体の就業者数（2014年、7億5,000万人）を勘案すれば、180万人の余剰人員への再就職機会の提供が中国の労働市場に深刻な影響をもたらすとは想定しにくい。

ただし、雇用を鉄鋼生産あるいは石炭採掘に大きく依存する省に限定した場合、樂觀出

来ない。粗鋼生産が最も多い河北省の業種別就業者数をみると、鉄鋼を含む製造業の就業者は854万人と農林水産業に次いで多く、同省の全就業者（約4,200万人）の20.3%を占める（図表6）。同省は、過剰設備削減の主な対象と位置付けられており、1億トン程度の生産能力の削減を目指している（『日本経済新聞』2016年3月11日付記事）。鉄鋼業の余剰人員と削減目標で単純に案分すると、少なくとも33万人（最大50万人）が人員整理の対象となりかねない。このインパクトへの対応は、河北省にとっては難題といえよう。

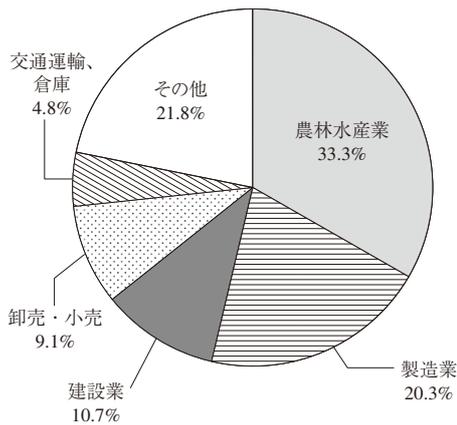
石炭産業では、原炭産出量が中国最多の山西省がそうした立場にある。山西省の全就業者（約1,860万人）の9.6%、178万人が採掘業

に従事している（図表7）。一方、生産能力削減の主な対象に位置付けられていることもあり、石炭での余剰人員130万人のうち、相当部分が同省で生じるものとみられる。山西省にとって石炭産業の余剰人員対策は、重い負担となろう。

そして、仮に河北・山西同省で余剰人員問題の解決に失敗し、大規模な人員整理が生じた場合、これを契機とする大規模な社会不安が生じるおそれもある。社会不安を回避しようとするれば、生産能力削減に向けた取り組みは断念せざるを得ない。他の省、他の過剰生産業種での削減も見込めなくなる。

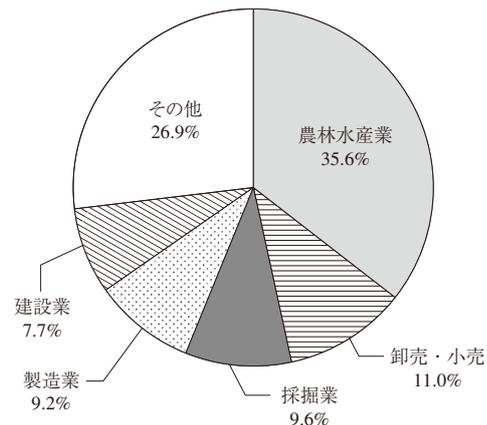
過剰生産能力の解消、さらには供給サイドの構造改革全体の進展に向け、生産第1位の

図表6 河北省の業種別就業者数（2014年）



（資料）河北省人民政府弁公庁『河北経済年鑑2015』

図表7 山西省の業種別就業者数（2014年）



（資料）山西省統計局、国家統計局山西調査総隊『山西統計年鑑2015』

省における余剰人員対策の成功が極めて重要となる。

(2) 激変緩和策のジレンマと財政の持続可能性

社会不安以外の主な副作用として、①激変緩和策の実施による改革意欲の阻害、②供給サイドの構造改革関連などへの支出圧力増大に伴う財政赤字の野放図な拡大の2つがあげられる(図表8)。

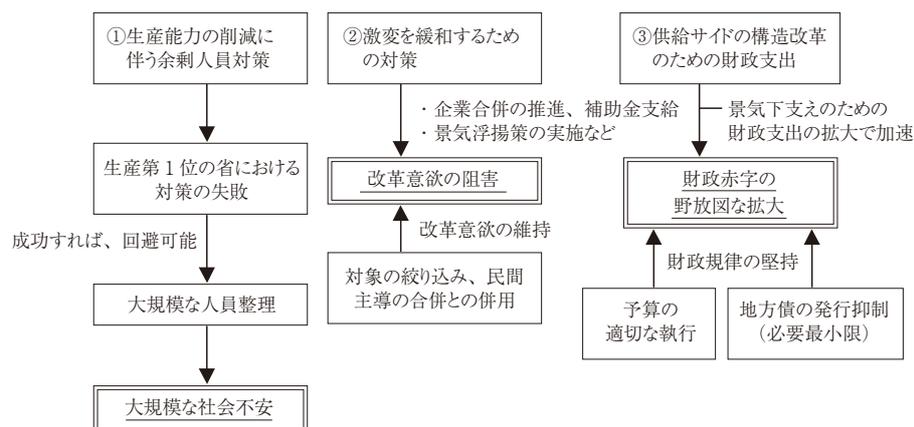
構造改革に伴う急激な変化を緩和する目的で、企業合併の推進や(生産能力削減等での)補助金支給といった措置が講じられている。一時的にせよ、構造改革が景気の下押し要因となり得る点を勘案すれば、景気の浮揚を目的とする財政・金融政策も、激変緩和策と位

置付けられる。

供給サイドの構造改革を円滑に推進するには、こうした措置の実施が不可欠である。半面、激変緩和策の実施により、過剰生産設備の廃棄や人員のリストラなどを進めなくても救済されるとの判断から、改革意欲が低下することも十分想定される。合併による業界再編が過度に進めば、イノベーションの喚起や収益改善に向けた努力(過剰設備や在庫の圧縮)を大きく阻害することになる。

こうしたジレンマは、企業や政府のモチベーションの維持によってしか解消出来ないと思われる。具体策としては、補助金・奨励金の対象を絞り込み、このような支援措置を獲得するための競争メカニズムの導入が考えられる。少なくとも、一律支給や安易な支給

図表8 改革に伴う副作用と対応策



(注) 太枠で囲ったものが供給サイドの構造改革に伴う副作用として想定される事項。
(資料) 各種報道を基に、日本総合研究所作成

範囲の拡大は選択すべきではない。合併の際、国有企業あるいは大企業主導のみを選択するのではなく、状況次第では民間企業・中小企業が主導的な役割を果たすことも容認すべきであろう。景気浮揚策の実施に対する抑制的なスタンスの維持も、副作用の対応策としては適切と判断される。

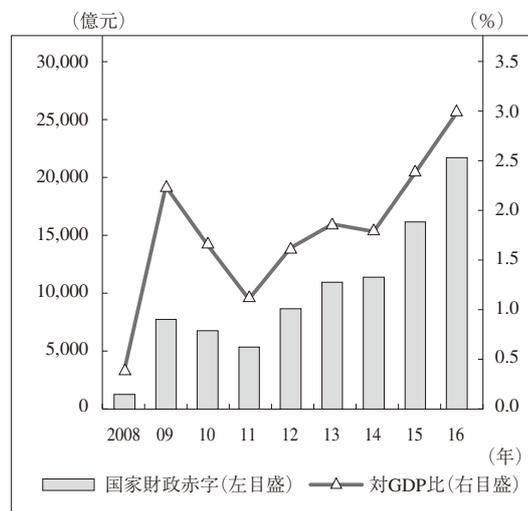
供給サイドの構造改革に伴う支出圧力の増大は、次のような経路をたどり、財政赤字の拡大をもたらしかねない。構造改革が始動し、関連措置に対する財政支出の執行も進展する。余剰人員対策として1,000億元を財政資金から拠出することになったが、今後、その他の構造改革関連の支出についても徐々に執行されよう。同時に、構造改革を大義名分に、支出の上積みや新たな支出要求も強まるとみられる。

その一方、成長減速トレンドの下、景気浮揚のための財政出動（インフラ整備の加速など）の増大を主因に、中国の国家財政赤字（中央+地方）の規模が拡大し、対GDP比も上昇傾向が続いている（図表9）。

現時点においては、財政赤字の対GDP比は国際的にみれば比較的低下水準にとどまっていることから、先行きを過度に悲観する必要はない。しかしながら、構造改革向けおよび景気の下支えを目的とする支出拡大圧力が増幅し合えば、財政規律が損なわれ、国家財政赤字は想定以上のペースで膨張するであろう。

こうした事態を回避するためには、財政規

図表9 中国の財政赤字



(注1) 国家財政（一般会計）＝中央＋地方。
(注2) 2015年および16年の赤字は、2016年予算案段階の数値。
(資料) 国家統計局『中国統計年鑑2015』、楼繼偉財政部長の記者会見（2016年3月7日）、CEIC

律を堅持し続けなくてはならない。そのための具体策として、①適切な予算執行、②地方債の発行抑制の2つがあげられる。予算の執行に際しては、事前の順位付けに基づいて粛々と進め、予算をすべて消化した段階で追加的な措置を検討する姿勢を貫くべきである。地方債に関しては、償還期限の到来時期に応じて借換債の発行規模の上限を設定し、それ以上は絶対に発行しないこと、一般会計および特別会計における地方債の発行は、予算で示された規模にとどめ、追加発行は出来るだけ控える。どうしても、支出を賄うためには追加発行が不調な場合は、十分検討のう

え、最小限の規模に抑えることで財政規律は保たれ、構造改革の推進に不可欠な財政の持続性を維持出来よう。

(注8) 「人社部：煤炭鋼鉄去産能将分流180万人」(『21世紀經濟報道』2016年3月1日付、<http://m.21jingji.com/article/20160301/37281927904296df9ac026547f54093d.html>)。

おわりに

本稿では、中国において成長鈍化トレンドが強まる一方、投資主導型成長戦略の限界および弊害が顕在化し、供給サイドの構造改革など、従来とは異なる手法で、経済の健全かつ持続的発展をけん引していかなければならなくなったことを指摘した。さらに、供給サイドの構造改革に盛り込まれた5つの取り組みを概説するとともに、5項目の中で過剰生産能力の解消が最も重視され、一部の施策が先行実施されていることも明らかにした。

そして、過剰生産能力の解消策を中心に、供給サイドの構造改革の進展に伴う副作用のうち、経済・社会に重大な影響を及ぼすおそれのある①人員整理による社会不安、②激変緩和策の実施による改革意欲の阻害、③改革関連を含む支出の拡大に伴う財政赤字の拡大の3つをあげ、その防止策について検討した。非常に困難ではあるものの、副作用防止策を講じながら、生産第1位の省での過剰生産能力の削減および余剰人員対策等の措置に取り組み、構造改革は着実に進展するであろう。

2016年3月の全国人民代表大会(国会)において、第13次5カ年計画が承認された。同計画では、供給サイドの構造改革への注力方針を掲げており、改革の一層の進展が期待される。構造改革の進展は、中国経済の持続性を高め、地場企業(産業)の競争力を高めることになる半面、本稿で指摘したような副作用が懸念される。そのうえ、国有企業などの既得権益を損ねる取り組みでもあるため、改革に対する不満や反発も水面下で高まっている。

全般的に言えば、習近平政権は胡錦濤前政権に比べ、一部の措置を先行実施させるなど、改革の推進に対して積極的な姿勢が際立っている。株式市場の混乱を收拾させる際などにみられたなりふり構わぬ対応を考えれば、実行力という点では高く評価出来よう。ただ、強硬一辺倒の政策対応や国有企業中心の企業システムを何が何でも堅持しようとする姿勢が、自由な競争によるイノベーションの喚起を委縮させているように思えてならない。

果たして、景気減速への対応も強く求められる状況で、供給サイドの構造改革は今後どのような経路をたどるのか、その成否の行方は、わが国を含むアジアの成長持続とも密接に関係してくる。こうした観点に立ちながら、習近平政権の構造改革に対する取り組み姿勢の変化や具体的な措置の進展度合いなどの変化を客観的かつ冷静に注視し続ける必要がある。

