

中国・習近平政権による第13次5カ年計画の推進

—新常态に沿った経済発展は可能か—

調査部

主任研究員 佐野 淳也

要 旨

1. 中国の第13次5カ年計画（2016～20年）は全二十編80章と、少なくとも第6次5カ年計画以降では最も多く、習近平政権が実行しなければならない施策の多さを如実に示している。主要数値目標では、イノベーションや資源環境関連の目標が拡充されるとともに、1人当たりの労働生産性の向上を初めて掲げた。イノベーションや共享（分かち合い）といった5つのキーワードで発展の方向性を明示する章の新設も、第13次5カ年計画の主要な特徴の1つと位置付けられる。
2. 習近平政権下における3つの「目玉」戦略・政策の内、一带一路（陸と海の新しいシルクロード構想）について、第13次5カ年計画は対外経済戦略の中心であると同時に最上位の地域振興戦略と位置付けた。とりわけ、内陸部の振興と連動させようとしている。イノベーションの喚起では、重点国家プロジェクトの推進、研究開発分野に対する財政・金融支援措置の拡充、成果に対する報奨の拡充等々、ありとあらゆる手段を尽くしてイノベーションを喚起しようとしている。供給サイドの構造改革に関しては、経済発展の新常态への対応策として「重点的に推進する」ことを表明したものの、具体策は産業政策や金融・財政改革、都市化などに分かれており、従来の取り組みを再編しキャッチフレーズを付けて急遽追加したと推測される。
3. 成長減速トレンド下での投資効率の低下、非金融企業や地方政府の債務増、生産年齢人口の低下傾向といった経済・社会構造の変化（新常态）は、第13次5カ年計画で掲げられた主要目標や重要政策に大きな影響を及ぼした。
4. 習近平政権は、2017年秋開催予定の共産党大会、2021年の共産党設立100周年という二大重要日程を乗り切る手段としても第13次5カ年計画を重視している。重要戦略や改革の進展、主要目標の達成は、政権基盤強化につながる。ただし、重要日程が計画内容を束縛し、新常态に沿った経済運営を阻害しかねないことにも注意を払う必要がある。目標達成を取り繕う誘因となるおそれもある。
5. 第13次5カ年計画は、政治的安定と経済発展の両立を掲げているが、経済発展に必要な取り組みではあるものの、政治的安定を損ねるおそれのある改革や政策措置も併存する。新常态に沿った経済発展を優先的に目指すのであれば、政治的安定を確保しつつ、その基準を厳格に適用すれば実行出来ない改革も可能な限り進めていく度量が求められてこよう。
6. 政権の発足以降、習近平総書記（兼国家主席）への権限の集中が進み、トップダウンで指示を出しやすくなった。難しい改革の断行にはプラスとなる半面、トップからの急な指示に対する指導部全体のコンセンサスが不十分であった状況も見受けられる。指導部内で幅広い同意を得るための事前調整を疎かにすれば、指導部一丸となつての対応も持続性を欠き、改革の推進力とはなり得ないであろう。こうした課題を克服して初めて、新常态に沿った経済発展が現実味を帯びてくる。

目次

はじめに

1. 第13次5カ年計画には何が盛り込まれたのか

- (1) 第13次5カ年計画の構成と特徴
- (2) 習近平政権下での「目玉」戦略・政策の進め方

2. 習近平政権が計画を進めなければならない2つの要因

- (1) 新常态への対処法としての第13次5カ年計画
- (2) 2つの重要日程を乗り切る手段としての側面

3. 新常态下での経済発展に向けた2つの主要課題

- (1) 政治的安定を損ねかねない改革にどう取り組むのか
- (2) 重要性を増す指導部内の意見調整

おわりに

はじめに

2016年3月の全国人民代表大会（国会、通称全人代）での採択を経て、中国の第13次5カ年計画（2016～2020年）が本格的に始動した。習近平政権にとって、同計画は自らの経済・社会運営方針に基づいて策定・実施する初の中期計画であり、その成否は政権基盤の趨勢を左右しかねないほどの重要性を持つ。

加えて、近年、経済の減速や投資主導型成長に伴う弊害などの問題が顕在化している。これに対し、習近平政権は経済の「新常态」を掲げ、国民に対し、安定成長局面に適した認識や評価への転換を求めている。新常态に沿った成長戦略の構築、構造改革の推進にも注力している。第13次5カ年計画は、こうした取り組みのパッケージと位置付けられ、中国の持続的かつ健全な経済発展を展望するうえでの判断材料という点でも、極めて重要と考えられる。

上記の問題意識に基づき、本稿では、第13次5カ年計画に盛り込まれた経済施策や改革を整理する。そのうえで計画期間中に習近平政権が新常态を定着させ、持続的発展に資する新しい成長戦略を確立するための課題について考察する。

本稿は3つの章から構成される。1. では、第13次5カ年計画の構成と特徴を整理する。その際、直近の第12次5カ年計画などとの違いに着目しながら第13次5カ年計画の独自性

を浮き彫りにするとともに、どのような経済目標が設定されたのか、習近平政権下における重要政策が計画内でどのように位置付けられたのか、そしてこれをどのように進めているのかについて確認する。2. では、成長率低下トレンドなどの情勢変化を受け、中国経済が従来とは大きく異なる成長戦略の構築、より踏み込んだ構造改革の推進が不可避な「新常态」に入っていることを指摘する。そのうえで、第13次5カ年計画が新常态に対応した最初の中期プランであることを明らかにする。また、第13次5カ年計画の実施時期を勘案し、習近平政権にとって同計画の目標達成が政権基盤の強化に有利である一方、新常态に沿った経済運営を損ねる可能性があることも指摘する。3. では、計画を推進し、新常态に沿った経済発展を実現するための主要な課題として、①政治的安定のために必要な施策と中国経済の持続的発展のために不可欠な取り組みという2つのカテゴリーが重ならないおそれのある改革への対応、②改革の進め方などに関する指導部内の意見調整の2点をあげ、それぞれ考察する。

1. 第13次5カ年計画には何が盛り込まれたのか

(1) 第13次5カ年計画の構成と特徴

「中華人民共和国国民経済和社会发展第

十三個五年規劃綱要」(以下、第13次5カ年計画)の第1の特徴として、掲載項目の多さがあげられる。まえがきおよび全二十編80章という構成は、前回の第12次5カ年計画(2011～15年)と比べて編が4つ、章が18増加している(図表1)。確認出来た範囲に限定されるものの、編や章の数は過去のいずれの5カ年計画をも上回っており、習近平政権が今後5年間で実行しなければならない施策の多さを端的に示している(注1)。

第2の特徴は、主要数値目標の拡充である。第11次5カ年計画以降、経済・社会の主要目標をまとめた一覧表が添付されるようになった。第13次5カ年計画の一覧表をみると、4分野25項目の目標が掲げられており、分野数の増減(分類カテゴリーや名称の変更あり)は前回同様なかったものの、項目数は最多となった(図表2)。

個別にみると、1人当たりの労働生産性の向上が初めて盛り込まれる一方、総人口の増加抑制は主要数値目標から外された(目標自体は今回も設定)。イノベーションや資源環境関連目標の拡充や高いレベルの目標設定がなされたことも、過去2回の5カ年計画との大きな相違点である。

第3の特徴は、発展理念に関する章の新設である。第4章で、①創新(イノベーション)、②協調、③緑色(グリーン)、④開放、⑤共享(分かち合い)の5つのキーワードで今後の発展の方向性を明示した。とりわけ、イノ

図表1 「第13次5カ年計画」の構成

章立て	
まえがき（計画策定の意義）	
第一編：指導思想、主要目標および発展理念	
	(1) 発展を取り巻く環境
	(2) 指導思想
	(3) 主要目標
	(4) 発展理念
	(5) 発展の主軸
第二編：イノベーション駆動による発展戦略の実施	
	(6) 科学技術イノベーションのけん引機能強化
	(7) 大衆による起業・万人によるイノベーションの一層の推進
	(8) イノベーション奨励メカニズムの構築
	(9) 人材優先の発展戦略の実施
	(10) 発展エンジンの新たな空間の開拓
第三編：発展新体制の構築	
	(11) 基本的経済システムの堅持および改善
	(12) 近代的な財産権制度の確立
	(13) 近代的な市場システムの整備
	(14) 行政管理体制改革の深化
	(15) 財政・税制改革の加速
	(16) 金融制度改革の加速
	(17) マクロコントロールの刷新と改善
第四編：農業の近代化推進	
	(18) 農産品の安全を保障する能力の増強
	(19) 近代的な農業経営システムの構築
	(20) 農業技術設備・情報化水準の向上
	(21) 農業支援保護制度の改善
第五編：近代的な産業体系の最適化	
	(22) 製造強国戦略の実施
	(23) 戦略的新興産業の発展支援
	(24) 高品質で高効率なサービス業の一層の発展促進
第六編：ネット経済空間の拡張	
	(25) 広範で効率性の高い情報ネットワークの構築
	(26) 近代的なインターネット産業の体系的発展
	(27) 国家ビッグデータ戦略の実施
	(28) 情報セキュリティの強化
第七編：近代的なインフラネットワークの構築	
	(29) 近代的な総合交通輸送体系の整備
	(30) 近代的なエネルギー体系の構築
	(31) 水に関する安全保障の強化
第八編：新しいタイプの都市化の推進	
	(32) 離農者の都市住民化の加速
	(33) 都市の配置および形態の最適化
	(34) 調和のとれ、居住に適した都市の建設
	(35) 住宅供給体系の整備
	(36) 都市と農村の調和のとれた発展促進
第九編：地域の調和のとれた発展の推進	
	(37) 地域発展戦略の徹底的な実施
	(38) 北京・天津・河北の協調的な発展促進
	(39) 長江経済ベルトの発展推進
	(40) 特殊地域の発展支援
	(41) 海洋経済空間の開拓
第十編：生態環境の改善加速	
	(42) 主体機能区建設の加速

	(43) 資源の節約・集約的利用の推進
	(44) 環境総合対策への注力強化
	(45) 生態系保護・修復の強化
	(46) 地球規模の気候変動への積極的対応
	(47) 生態系の安全保障メカニズムの整備
	(48) グリーン環境保護産業の発展
第十一編：新たな全方位開放枠組みの構築	
	(49) 対外開放戦略の改善
	(50) 新たな対外開放体制の整備
	(51) 「一帯一路」建設の推進
	(52) グローバル経済ガバナンスへの積極的関与
	(53) 国際的な責任および義務への積極的な対応
第十二編：内地と香港・マカオ、大陸と台湾の協力深化	
	(54) 香港・マカオの長期的な繁栄、安定的な発展の支援
	(55) 兩岸関係の平和的発展および祖国統一プロセスの推進
第十三編：貧困脱却に向けた取り組みを全力で実施	
	(56) 精緻な貧困対策・貧困脱却事業の推進
	(57) 貧困地域の発展加速支援
	(58) 貧困脱却サポート体制の拡充
第十四編：全人民の教育および健康水準の向上	
	(59) 教育の近代化推進
	(60) 健康な中国づくりの推進
第十五編：民生保障水準の向上	
	(61) 公共サービスの提供強化
	(62) 雇用優先戦略の実施
	(63) 所得格差の縮小
	(64) 社会保障制度の改革・拡充
	(65) 人口高齢化への積極的な対応
	(66) 女性・未成年・障害者の基本的権利および利益の保障
第十六編：社会主義精神文明建設の強化	
	(67) 国民の資質向上
	(68) 文化的産物およびサービスの多彩化
	(69) 文化的開放レベルの向上
第十七編：社会ガバナンスの強化と刷新	
	(70) 社会ガバナンス体制の改善
	(71) 社会的信用体系の改善・拡充
	(72) 公共安全システムの整備
	(73) 国家安全管理体制の確立
第十八編：社会主義民主法治建設の強化	
	(74) 社会主義民主政治の発展
	(75) 法治の全面的推進
	(76) 清廉な党風の政治づくりおよび反腐败闘争の強化
第十九編：経済建設と国防建設の一体化	
	(77) 国防および軍隊整備の全面的推進
	(78) 軍民のより深い融合の推進
第二十編：計画実施の裏付け強化	
	(79) 党の指導という中心的役割の發揮
	(80) 計画実施に向けた力の結集

(注) () 内の数字は、第一編から第二十編に掲載された章の通し番号。

(資料)「第13次5カ年計画」(中国政府のホームページ、http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm)

図表2 第13次5カ年計画の主要数値目標

分野 (項目数)	主要項目	数値目標
経済 (4)	期間中の年平均GDP成長率	6.5%以上 (67.7兆元⇒92.7兆元超)
	1人当たりの労働生産性	6.6%以上 (8.7万元⇒12万元超)
	GDPに占めるサービスの割合	5年間で5.5%ポイント引き上げ、56.0%に
	都市化率(戸籍人口)	5年間で5.1%ポイント引き上げ、45.0%に
イノベーション (4)	R&D支出の対GDP比	5年間で0.4%ポイント引き上げ、2.5%に
	科学技術進歩の成長寄与率	5年間で4.7%ポイント引き上げ、60.0%に
	インターネット普及率	固定ブロードバンドの家庭普及率を5年間で30.0%ポイント引き上げ、70.0%に モバイルブロードバンドの普及率を5年間で28.0%ポイント引き上げ、85.0%に
民生福祉 (7)	住民1人当たり可処分所得の年平均伸び率	6.5%以上
	農村部における貧困状況からの脱却者数	5年間で5,575万人
	基本養老保険加入率	5年間で8.0%ポイント引き上げ、90.0%に
資源環境 (10)	単位GDP当たりのエネルギー消費量	2020年に、2015年比15%削減
	単位GDP当たりの二酸化炭素排出量	2020年に、2015年比18%削減
	主要汚染物質の排出量	化学的酸素要求量、アンモニア性窒素は、5年間で10%削減 二酸化硫黄、窒素酸化物は、5年間で15%削減
	都市部におけるPM2.5濃度	5年間で18%削減

(注1) 第一編第3章掲載の主要目標表から一部抜粋、整理。
(注2) GDPと1人当たりの労働生産性は、2015年基準。
(資料)「第13次5カ年計画」、(中国政府のホームページ、
http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/17/content_5054992.htm)

バージョンは、「発展をけん引する第一の原動力」と定義され、科学技術にとどまらず、様々な制度の革新を推進しなければならないと強調している。

(2) 習近平政権下での「目玉」戦略・政策の進め方

政権発足後に習近平国家主席(兼総書記)自らが提唱、あるいは従来の方針や手法を見直し、政権独自の理念や解釈等を付与して再提起という基準を用いれば、①一帯一路(陸と海の新しいシルクロード構想)、②供給サイドの構造改革、③イノベーションの喚起の3つが同政権下での代表的な戦略・政策(「目玉」と判断出来る。そこで、第13次5カ年計画において「目玉」戦略・政策がどう位置付けられたのか、どのように取り組もうとしているのか、それぞれ確認したい。

一帯一路に関しては、第十一編(新たな全方位開放枠組みの構築)の冒頭、「統領(けん引役)」と定義し、対外経済戦略の中心に掲げた。そして同編の第51章を「一帯一路建設の推進」と題し、沿線インフラの整備、沿線諸国との経済連携強化、国際機関との資金調達面での協力強化といった方針表明にすべて割いた。第十一編第49章では国際生産能力・設備製造協力の推進、同第52章では一帯一路沿線各国・地域とのFTA締結を盛り込み、一帯一路が対外経済戦略の中核であることを前提に、具体的な政策を進めようとしている(注2)。

同時に、国内の地域振興策としても一帯一路の推進が第九編(地域の調和のとれた発展の推進)に明記された。一帯一路は、京津冀

(首都圏)、長江経済ベルトと並ぶけん引役になっているうえ、首都圏や長江ベルトよりも前に掲げられ、最上位の地域振興戦略と位置付けられている。とりわけ、一帯一路の推進を通じて西部（内陸部）地域の開発を促す方針が明記された点は注目される。対外経済関係の拡大と連動させ、内陸部の振興という国内問題も解決しようとする習近平政権の姿勢が読み取れる。

供給サイドの構造改革に関しては、第一編第5章（発展の主軸）で経済発展の新常態への対応策として、総需要の適度な拡大と同時に「重点的に推進」することが明記された。ただし、改革を進めなければならない理由に関するそれ以上の説明はなかった。また、構造改革における五大注力分野（①過剰生産能力の解消、②不動産在庫の解消、③脱レバレッジ、④企業コストの削減、⑤需要に見合った供給の拡大）が推進表明の直後ではなく、市場メカニズムの導入や産業構造の高度化などの具体的な方針を示した部分の最後の方になって指摘されているうえ、各分野への具体的な取り組み策は産業政策、金融や財政制度の改革、都市化と、別々の章の一項目に概ねとどまっている（注3）。供給サイドの構造改革が提起された時期（2015年末）も勘案すると、短期間で従来の政策を再編成して新しいキャッチフレーズを付け、第13次5カ年計画に急遽追加したのではないかと推測される（調整不足に関しては、3. で再度言及）。

構造改革における取り組み策を個別にみると、過剰生産能力の解消および企業コストの軽減は、製造強国戦略（第22章）の一環として、具体的な政策パッケージが示された。生産過剰では省エネや環境規制強化を通じた設備廃棄の促進および財政支出を伴う余剰人員対策の組み合わせ、企業コストの軽減では税や電力価格、物流コストの引き下げといった措置を打ち出し、直ちに実行に移し、進展も見込める現実的な内容と評価出来よう。脱レバレッジの直接的な取り組みとしては、株式市場での資金調達比率を高める方針が第16章（金融制度改革の加速）で示された。金融リスクの監督管理強化、政府債務管理の制度的拡充（第15章 財政・税制改革の加速）も、脱レバレッジを円滑に進めるためには不可欠な施策といえる。不動産在庫の解消策は第35章（住宅供給体系の整備）で述べられている。低所得者世帯向け賃貸住宅への在庫転用や農村部からの出稼ぎ者の住宅確保支援が取り組みの中心とみられるが、過剰生産能力の解消や企業コストの削減と比べて曖昧な指摘が多く、実行に移しにくい。そして、需要に見合った供給の拡大では、いくつかの業種・分野をあげたものの、消費者のニーズに合った財やサービスの提供、社会が必要とする分野への投資拡大の重要性を強調することに重点が置かれていた（第10章 発展エンジンの新たな空間の開拓）。他の分野ほど早急な解決を迫られていないためとみられる。

イノベーションの喚起に関しては、第12次5カ年計画で唯一数値目標を達成出来なかったにもかかわらず、第13次5カ年計画ではR&D支出の対GDP比を2020年までに2.5%へ引き上げるとし、前計画よりも高い数値目標を設定した（注4）。科学技術進歩の成長寄与率を60%まで引き上げるとの数値目標も新たに掲げ、今計画期間中に高レベルの成果を得ようとしている。

科学技術関連だけで1つの編（第二編 イノベーション駆動による発展戦略の実施）をすべて割り、重点国家プロジェクトの推進、研究開発分野での産官学の連携強化および財政・金融支援策の拡充、海外の優秀な人材の招聘等、イノベーションの実現に向けて政府が積極的に関与する方針を明記（第6章～第9章）した。その他に、起業の奨励、成果をあげた人材に対する報奨の拡充、知的財産権の保護強化（第三編第12章 近代的な財産権制度の確立）、クラウドコンピューティングの活用奨励、さらには需給両面からの発展促進（第10章）などの対策も盛り込み、ありとあらゆる手段を尽くしてイノベーションを実現しやすい環境に変えたいという習近平政権の強い意欲が看取される。

- (注1) 『建国以来国民経済和社会发展五年計劃重要文献彙編』という中国の公式文献には、第2次～第6次5カ年計画の全文が掲載されていなかった（第6次5カ年計画は要約のみ掲載）。他の文献やネットでも調べたが発見出来なかった。少なくとも、第6次5カ年計画以降では最多である。
- (注2) 第13次5カ年計画では明確に言及されなかったが、国際産業能力・設備製造協力は一帯一路沿線向けの

過剰設備の移転に重点を置いたものと判断出来る（佐野 [2016b]）。

- (注3) 需要に見合った供給の拡大は、第10章の大半を占める。
- (注4) R&D支出の対GDP比は、2010年の1.7%から年々上昇したが、第12次5カ年計画で設定した2.2%を上回ることは一度もなかった。

2. 習近平政権が計画を進めなければならない2つの要因

第13次5カ年計画が前章で整理した主要数値目標を設定するとともに、重要戦略・政策を実施しようとする背景には、経済・社会構造の変化および2021年までの重要日程への対応の2点がある。

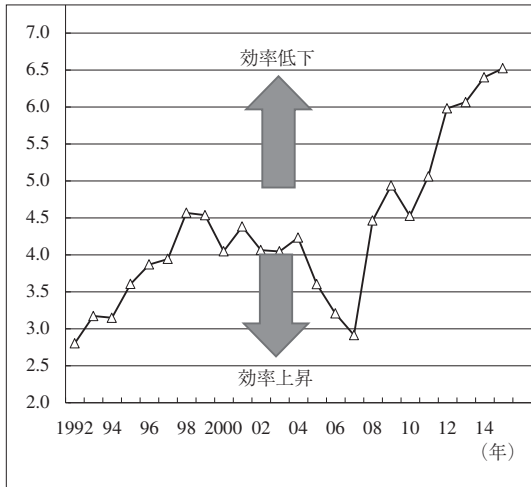
(1) 新常态への対処法としての第13次5カ年計画

まず、関連指標の推移から、中国の経済・社会が大きな構造転換を迎え、従来の成長戦略を転換し、新しい成長戦略の構築と持続的発展に向けた抜本的な改革を進めていかなければならなくなっている状況を明らかにしたい。

2015年の中国の投資比率（需要項目別GDPに占める総資本形成の割合）は45.0%と、ピーク時に比べて若干低下したものの、40%台半ばで高止まりしている。これは、日本や韓国などの高度成長期における投資比率を大きく上回る水準である。

一方、GDP成長率をみると、2012年に前年比+7.9%（11年実績より▲1.6%ポイント）

図表3 限界資本係数



(注) 限界資本係数 = 投資比率 (GDPに占める総資本形成の割合) / 実質GDP成長率。
 (資料) 国家統計局、CEIC

に低下した後、13年、14年と+7%台の成長が続き、15年は前年比+6.9%と、1990年（同+3.9%）以来の低水準にとどまった。成長減速のトレンドは強まっているといえよう。その結果、限界資本係数（投資比率÷実質GDP成長率）は、4兆円規模の景気刺激策が実施された2008年以降、上昇基調をたどっている（図表3）。これは、投資効率の低下を意味しており、投資を行っても従来ほど成長率の押し上げ効果を期待出来なくなっていることを示唆している。

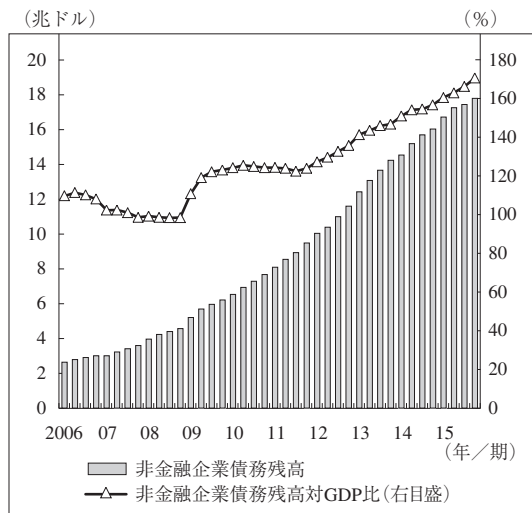
従来の投資主導型成長戦略の弊害も、新しい成長戦略の構築を促す要因といえる。

長期にわたる高成長を背景に、国内需要の伸びを過大視し、生産能力を拡張させる動き

は中国で元々強かった。リーマン・ショック後の大規模な景気刺激策は、そうした動きを一段と加速させた。しかし、近年の成長鈍化によって、供給が需要を大幅に上回るようになり、過剰生産（過剰設備）問題が顕在化している。その典型例とされる鉄鋼をみると、粗鋼生産量は2000年代に入って急増し、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。ところが、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。セメントや板ガラスなどでも程度の違いはあるにせよ鉄鋼と同様の問題を抱えている。過剰設備は設備稼働率の低下や在庫増を引き起こし、これらの業種における多くの企業は経営難に直面している。

その結果、非金融企業の債務残高（BISのTotal Credit統計）は2012年以降増加ペースが加速し、その対GDP比は170.8%（2015年末）と日本のバブル後のピークを大きく上回るなど、世界的にみても高水準に達している（図表4）（注5）。このような状況下では、企業は債務の圧縮を優先し、事業の拡大よりも再編や縮小を選ぶ傾向が強まり、金融緩和策の追加に伴う成長押し上げ効果は限定的なものにとどまろう。長期的にみれば、企業の経営破たんリスクをかえって増大させかねない。

図表4 中国の非金融企業債務残高

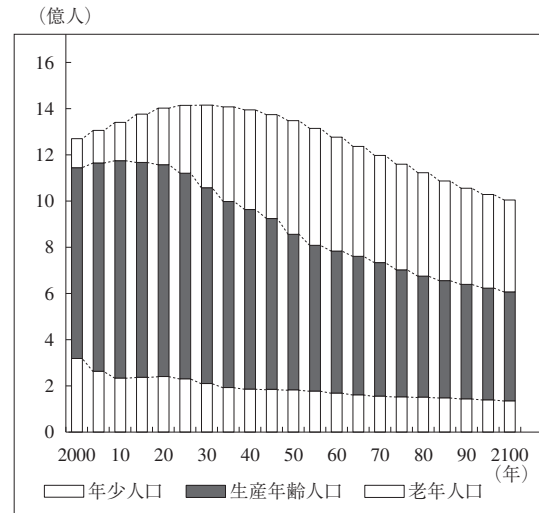


(資料) BIS “Credit to the non-financial sector”

財政部によると、2015年末時点の政府債務残高は中央地方を合わせて26兆6,600億元、対GDP比39.4%（地方の偶発債務を一定割合織り込んだ場合でも41.5%前後）と、比較的低下水準を保っている（注6）。とはいえ、①成長鈍化に伴う税収および土地販売収入の低迷、②社会保障を含む公共サービスの拡充に対する歳出拡大圧力の増大が想定され、とりわけ地方財政については景気を下支えする役割を以前ほど期待出来なくなっている。

また、投資と並ぶ成長エンジンであった労働力を見ると、2012年をピークに生産年齢人口（15～59歳）は徐々に減少している。そのうえ、国連の人口推計（World Population Prospects 2015 Revision）によると、生産年齢人口の減少傾向は今後も続き、2030年代には総人口も減少局面に入ると予測される

図表5 中国の人口



(注1) 中位推計、5年ごとの値。

(注2) 生産年齢人口は15～59歳に設定。

(資料) 国連 World Population Prospects(2015 Revision)

(図表5)（注7）。事態の打開に向け、政府は2人目の出産を全面的に容認する政策転換を図ったものの、中国のTFR（合計特殊出生率）は1990年代以降、将来の人口増加傾向（減少傾向）の目安となる2.1を下回る状態に移している（国連の人口推計によると、2010～15年のTFRは1.55）。育児や教育に関するコスト上昇が出産断念を判断する大きな要因となっている状況も勘案すると、政策転換で労働力を増加に転じさせるのは極めて困難であろう。

このような変化を伴う新常态に適應するため、資本や労働力の大量投入からイノベーションを中心とする成長戦略の転換が習近平政権にとっての急務となり、第13次5カ年計画の主要目標や重要政策にも影響を与えたと

判断出来る。第13次5カ年計画で行財政や金融制度の改革加速、企業債務への対処を前面に押し出すことにもつながったといえよう。

(2) 2つの重要日程を乗り切る手段としての側面

第13次5カ年計画を考察するうえで、以下の2つの重要日程が計画に多大な影響を及ぼす要因にあげられる(図表6)。

第1に、2017年秋に開催予定の第19回党大会である。年齢制限や同一ポスト2期10年までといったルールが厳格に適用された場合、習近平政権の多くの指導者は、同大会で昇格か引退の岐路に立たされる。党大会での人事を円滑に進め、2期目の政権基盤を盤石なものとしたい習近平氏としては、それまでに顕著な成果をあげておく必要がある。そうした観点で第13次5カ年計画を評価すれば、前半2年弱の期間内に改革を進め、衆目を納得させられるだけの成果を示すことが求められよう。2016年、17年の経済成長等で期間中の目

標達成が絶望視される結果を残すことは是非でも回避しなければならないと考えられる。

第2に、2021年の中国共産党設立100周年である。習近平政権は、「2つの百年」(共産党設立100周年、中華人民共和国設立100周年の2049年)が中国にとって最も大事な節目の年と繰り返し強調している。直近の節目を利用し、共産党による統治の正当(統)性を積極的にアピールしようとするのは当然の流れと思われる。現に、その一環として、小康社会の全面的な完成期限を2020年末に設定し、経済成長の持続や貧困の根絶、省エネ・環境対策の強化に取り組んでいる。第13次5カ年計画は、小康社会の全面的完成の最終段階と位置付けられる。したがって、第13次5カ年計画に掲げられた重要戦略や改革を加速させ、主要数値目標も達成した場合、習近平政権は2021年の共産党100周年を主催し、自身および共産党の正当性を大いにアピールすることが出来よう。政権の基盤強化にもプラスである。

ただし、重要日程が計画内容を束縛し、新常态に沿った経済運営を阻害しかねないことにも注意を払う必要がある。例えば、小康社会の全面的な完成に向け、2020年のGDPを2010年比で2倍にするとの目標が第13次5カ年計画の制定前から存在している。この目標の達成には、2016～20年の5年間の中国経済は年平均+6.54%のペースで成長し続ける

図表6 中国の重要日程
(第13次5カ年計画期間～2049年)

時期	内 容
2017年秋	中国共産党第19回党大会
2020年	小康社会の全面的完成および第13次5カ年計画の完了期限
2021年	共産党設立100周年(「2つの百年」その1)
2049年	中華人民共和国成立100周年(「2つの百年」その2)

(資料) 習近平 [2015]、各種報道

必要がある（15年の成長率速報発表時の試算）。

一方、改革に伴う景気下押し圧力を考慮すれば、成長目標は改革を円滑に進められる範囲内で低めに設定した方が、成長と改革は両立しやすいであろう。しかし、習近平総書記は、2015年10月の原案説明の際、2016～20年の潜在成長率について「内外の主要研究機関は概ね+6～7%と考えている」とし、+6%台前半への成長鈍化に含みを持たせたものの、小康社会の全面的完成を念頭に、年平均成長率の最低ラインを「+6.5%」に設定した（習 [2015]）。習氏の意向が反映され、2016年3月に採択された第13次5カ年計画においても、年平均+6.5%以上の成長目標が掲げられたと推測出来る。農村部の5,575万人を貧困状態から脱却させるとの方針が主要数値目標に盛り込まれたのも、成長目標の設定と同様の事情によるものと考えられる。

高い目標を掲げ、その実現に向けて努力しようとしていること自体は評価出来るが、重要日程を乗り切る手段という側面が過度に重視されるあまり、数値上、もしくは形式的な目標達成が至上命題となり、それに伴い企業活動や国民生活に支障が生じかねないことが懸念される（注8）。

（注5） BIS統計の対象国・地域で中国の水準を上回ったのは、ルクセンブルグ、香港、アイルランドのみである。

（注6） 「財政部有関係責任人就政府債務問題答記者問」（財政部ホームページ、http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcejiedu/2016zcyj/201605/t20160526_2037679.htm）。

（注7） 第13次5カ年計画の第65章（人口高齢化への積極的な対応）において、退職年齢を段階的に延長する政策が盛り込まれたのは、こうした事情を踏まえたものと推測される。もともと、64歳まで生産年齢人口を拡張した場合でも、減少局面入りは2010年代後半に遅れる程度であり、縮小トレンドは変わらないと予想される（国連の人口推計）。

（注8） 第11次5カ年計画期に、エネルギー消費削減目標の達成が危ぶまれたこともあり、削減対象外の工場や家庭への電力供給も制限して目標を達成しようとする動きがみられた（佐野 [2011a]）。

3. 新常态下での経済発展に向けた2つの主要課題

関連指標の推移から、構造的な変化によって経済・社会が従来と異なる新常态に入っていること、さらには、第13次5カ年計画が経済の新常态に対応しようとする最初の中期プランであることが明らかとなった。また、2016年3月の全人代での採択を経て同計画は始動しており、その実行を通じて新常态に沿った経済発展路線を定着出来るのか否かに焦点が移っている。そこで以下では、計画の実行過程で想定される主な課題を2つ抽出し、習近平政権が成長戦略の構築や構造改革の推進で実質的な成果をあげ、中国経済の持続的かつ健全な発展につなげられるのかを検討したい。

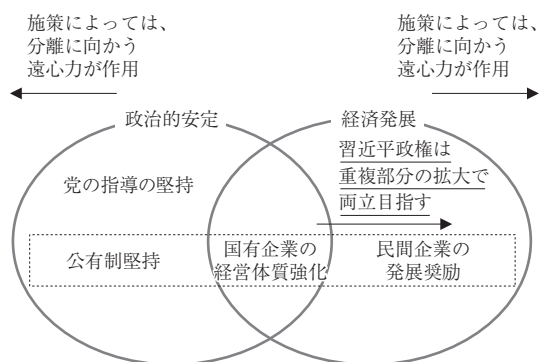
(1) 政治的安定を損ねかねない改革にどう取り組むのか

1つ目の主要課題は、政治的安定を損ねかねない改革への対応である。第13次5カ年計

画の第2章（指導思想）では、「発展が第一の任務」（主に、経済や社会）と述べる一方、「（共産）党の指導が経済社会の持続的な発展を実現する根本的な政治的保証」であると明言した（注9）。このロジックを図式化すると、党の指導に象徴される政治的安定と経済発展という2つのカテゴリーがあり、第13次5カ年計画の記載事項は、そのいずれかに分類出来る（図表7）。習近平政権は、この2つのカテゴリーの重複部分の拡大（融合）によって政治的安定と経済発展の両立を目指そうとする。ところが、経済発展に必要な取り組みではあるものの、政治的安定と折り合わない部分が残し、カテゴリーの重複部分から外れていく可能性がある施策や改革も一部存在する。国有企業改革とセットで示された非公有制経済の発展は、その典型例といえる。

民間企業をはじめとする非公有制経済の発

図表7 政治的安定と経済発展の融合／分離



（注）政治的安定と経済発展の2つのカテゴリーの関係性をわかりやすく示すために図式化。
（資料）「第13次5カ年計画」などを基に、日本総合研究所作成

展は、第11章（基本的経済システムの堅持および改善）において、公有制主体の経済システムの堅持、民間資本の活用を含む国有企業の経営体質強化とともにあげられた。非公有制資本の過半出資を認める方針は盛り込まれたものの、章全体で見れば、国有企業の経営体質強化に向けた民間企業・資本の活用に重点が置かれている。国有企業による非国有企業への出資奨励も考慮すると、国有企業が経済・産業で重要な役割を担い、民間企業はその補完にとどまる経済システムが基本的に維持されている。

一方、非公有制経済の発展加速のためには、国有企業の民営化、民間への売却も有力な選択肢として浮上する。こうした手法は、企業の経営体質の強化や競争力の向上という観点ではプラスと評価出来る半面、公有制主体の経済システムの堅持という原則との整合性は取りにくい。公有制の堅持は習近平政権の政治的安定と密接にかかわるものでもあり、民間への売却等を積極的に進めるほど、公有制堅持の立場から、民間企業の発展奨励を制約しようとする遠心力も作用しやすくなる。このような状況に陥った場合、2つのカテゴリーの分離、とりわけ政治的安定を損ねる副作用がネックとなり、非公有制経済の発展に資する改革を事実上断念せざるを得ないという局面も想定される。

とはいえ、新常态に沿った経済発展を実現するのであれば、政治的安定を確保しつつ、

その基準を厳格に適用すれば実行出来ない改革も可能な限り進めていく度量が習近平政権には求められてこよう。そうした度量を5カ年計画の期間中保ち続けることは決して容易ではない。

(2) 重要性を増す指導部内の意見調整

2つ目の主要課題は、指導部内での意見調整および調整後の一体的な対応である。政権発足以降、習近平総書記（国家主席）への権限集中の流れが加速している。経済分野に限定しても、習総書記が当該問題を所管する共産党内の小組（グループ）のトップに就任し、直接指示を出すケースが増えている。こうしたトップダウン方式は、利害や意見が対立して容易に進展しない改革の断行には適切と思われる。半面、トップダウンでの意思決定が恒常化するに連れ、検討する時間的余裕もほとんどないまま、指示の実行を迫られるようになっている。

1. で指摘した供給サイドの構造改革は、そのような状況を凝縮した事例と位置付けられる。5月9日付の共産党機関紙『人民日報』に、「権威人士」へのインタビュー記事が掲載された（注10）。同記事において、「権威人士」は大規模な政策措置で景気を短期的に喚起しても、その押し上げ効果は持続せず、金融危機や経済の失速のリスクをかえって高めかねないと指摘した（図表8）。さらに、中国が「中所得国の罠」に陥らないためにも、

図表8 「権威人士」のコメント

言及分野	指摘のポイント
供給サイドの構造改革	・「中所得国の罠」に陥らないためには、供給サイドの構造改革を痛みを伴ってでも進めるべき ・①過剰生産能力の解消、②不動産在庫の解消、③脱レバレッジ、④企業コストの軽減、⑤需要に見合った供給の拡大が構造改革における五大任務
景気刺激策	・大規模な財政出動や金融緩和で喚起しても、景気押し上げ効果は一時的、かえって経済を悪化させかねない
脱レバレッジの必要性	・身の丈をわきまえず借入れを際限なく増やし、事業の拡大や成長を実現しようとする手法（ハイレバレッジ）は金融危機やマイナス成長を誘発するおそれ

（資料）『人民日報』（2016年5月9日付）

過剰生産能力の解消や脱レバレッジといった供給サイドの構造改革に当面最優先で取り組むべきとも主張している。なお、「権威人士」の正体は明らかになっていないものの、記事が供給サイドの構造改革を2015年末に提唱した習近平総書記や習氏の政策ブレインの意向を反映したものであることは間違いないであろう（注11）。

この記事の掲載後、国有企業改革に関する言及がごくわずかに過ぎなかったうえ、政府の景気対策に対する批判的なトーンが強く出ていたこともあって、政権内部で経済改革や構造改革の進め方についての意見の相違が生じているとの見方が内外にあった。こうした懸念を払しょくするため、5月16日の中央財經領導小組（共産党内に設置された経済に関する最高意思決定小グループ）の会議では、①過剰生産能力の解消、②不動産在庫の解消、

③脱レバレッジ、④企業コストの軽減、⑤需要に見合った供給の拡大といった5項目を供給サイドの構造改革における当面の重点課題と位置付けられた(注12)。同時に、供給サイドの構造改革は、国有企業や行政面での改革を深化させるためのものであると述べ、より抜本的な改革を求める意見も取り入れ、政権指導部が一丸となって構造改革に取り組む姿勢を顕示したのである。

5月16日の会議では中間層の拡大も議題となり、マクロ経済の安定重視の方針が打ち出された。景気の下振れなどの先行き懸念に適切な対処を講じながら、改革を進めるという姿勢を間接的に表明したものと解釈出来る。

一連の流れから、トップからの急な指示に対する指導部全体のコンセンサスが不十分であった状況が垣間見える。結果的に、改革加速のげきを飛ばしたインタビュー記事は指導部内の合意を取り付ける方向に作用したが、合意に至るまでには水面下で反発や困惑もあったと推測される。権限集中が進み、トップダウンで指示を出しやすくなったからこそ、指導部内で幅広い同意を得るための事前調整は重要性を増している。事前調整を疎かにすれば、指導部一丸となつての対応も持続性を欠き、改革の推進力とはなり得ない。

(注9) 少なくとも、胡錦濤前政権期に策定された第11次および第12次5カ年計画では、党の指導を通じて経済の持続的な発展を維持する方針は明文化されていない。

(注10) 「開局首季問大勢-権威人士談当前中国経済」

(『人民日報』2016年5月9日付)。

(注11) 1991～92年にかけて、改革・開放の再加速を呼び掛ける皇甫平(ペンネーム)氏の評論が『解放日報』(上海市共産党委員会の機関紙)に掲載された。この先例を踏襲したと本稿では判断した。

(注12) 「習近平: 堅定不移推進供給側結構性改革 在發展中不斷擴大中等收入群體」(『中國共産黨新聞網』、<http://cpc.people.com.cn/n1/2016/0517/c64094-28355254.html>)。

おわりに

第13次5カ年計画の全文解説を通じて、新常态に沿った経済発展の実現に向けた処方箋が数多く並べられている状況を確認出来た。今後、個別分野の実行プランが順次提示され、実行に移されていくとみられる。ただし、本稿で指摘したように、計画内の一部の主要目標については、重要日程を乗り切ることを念頭に設定された可能性がある。目標達成に向け、なりふり構わぬ帳尻合わせが行われる局面も想定される。

国有企業の民営化など、経済発展には不可欠だが政治的安定を損ねる可能性も内包した分野の改革を本気で進めていくのか、指導部内の意見調整を尽くしたうえで計画内容を着実に実行出来るのか、こうした課題の解決は容易ではなく、先行きに対する不安はなお残存する。

半面、中国は世界第2位の経済大国として、日本を含むアジアへのインパクトは良い意味でも悪い意味でも大きくなっている。新常态に沿った経済発展路線が5カ年計画の期間中

に定着すれば、近隣諸国も中長期的にみれば恩恵が及ぶと期待される。

このような不安と期待を抱きつつも、計画の進捗状況をみていく際は、予断を持たずデータおよび定性分析を積み重ねて判断する必要がある。また、習近平政権が第13次5カ年計画で示した処方箋、すなわち供給サイドの構造改革をはじめとする諸改革に伴う副作用がどの程度生じたのか、適切な対処が行われたのかといった点も注視し続けなければならない。このような内容を含む第13次5カ年計画のフォローアップについては、別の機会に改めて検討したい。

参考文献

【日本語】

1. 佐野淳也 [2011a] 「経済発展戦略の転換を図る中国」日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報RIM』2011Vol.11 No.41
2. 佐野淳也 [2011b] 「第12次5カ年計画」の主要目標と実施に向けた施策」日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報RIM』2011Vol.11 No.43
3. 佐野淳也 [2016a] 「中国・新5カ年計画」毎日新聞出版『週刊エコノミスト』2015年12月29日・2016年1月5日合併号
4. 佐野淳也 [2016b] 「新常态下で積極化する中国の対外経済戦略——一带一路を中心に」日本総合研究所『JRILレビュー』2016Vol.3, No.33
5. 田中修 [2016] 「中央財經領導小組會議」（特定非営利活動法人日中産学官交流機構ホームページ内、「田中修レポート」2016年5月20日付、http://www.1a.biglobe.ne.jp/jcbag/tanaka_report160520_1.pdf）
6. 三浦有史 [2016] 「過剰生産能力の解消に動き出した中国」日本総合研究所『アジア・マンスリー』2016年5月号

【中国語】

7. 全国人大財政經濟委員會弁公室、国家發展和改革委員會發展規劃司編 [2008] 『建国以来国民經濟和社会發展五年計劃重要文献彙編』北京、中国民主法制出版社
8. 習近平 [2015] 「關於〈中共中央關於制定国民經濟和社会發展第十三個五年規劃的建議〉的說明」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十三個五年規劃的建議〉補導讀本』北京、人民出版社