

2016年、全人代をどう読むか

2016年の経済は更に減速。過剰設備等への対策もさることながら政策の信頼獲得も課題

2016/3/15

- ・需要側に目が向けられがちだった構造改革から供給側構造的改革（サプライサイド構造的改革）にシフト。
- ・2015年は、サービス化や起業、雇用などで一定程度の評価があるも、政府は取り組み不足を指摘。
- ・第13次5カ年計画は6.5%以上の成長を目標。製造業の高度化とサービス業の近代化、労働生産性の向上が主な要因であり、先進国へのキャッチアップと低付加価値部門からの撤退で高度化が促されるという考え方。
- ・2016年は、構造改革を更に進めるにあたり、成長にも自信を持たせようという内容。但し、財政の景気刺激は見込めず。中国政府の経済との対話は必ずしもうまくいっているとみられていない。対話そのものがリスク視されているなかで、経済政策が短期的な下支えから中期的に望まれる持続的拡大につなげられるか、構造転換の生みの苦しきはしばらく続きそう

2016年の全人代

2015年の成長率は実質+6.9%、名目+6.4%と、1990年以来の低成長と名実逆転を記録した。過剰設備と不動産在庫、それによる地方政府・企業債務の積み上がりは、投資と生産にブレーキをかけ、企業活動が所得配分を通して家計活動を活発にする従来の好循環を弱めた。今、都市インフラの整備や民生の改善が家計活動を活発にし、サービスを中心に新産業が促進される構造改革（特に「供給側構造的改革」（サプライサイド構造的改革））が求められている。また、2015年後半は、株式市場の急落と人民元の下落、それと並行した外貨準備の減少（資本流出とみられた）により、中国のみならず海外の金融市場や商品市場が混乱した。景気下支えのための財政支出拡大や貿易収支の大幅な黒字化、人民元のSDR採用決定など、中国金融市場にとっての好材料もあったが、一段の人民元安と金融の健全性に対する懸念が強まっており、更なる金融改革が求められるようになっている。

2016年の全人代は、このような状況で開かれた。昨年の中五中全会や中央経済工作会议で、主要な議題である2016年の経済政策と2020年までの第13次5カ年計画の方向性が示されており、また、全人代前には、公開市場操作の常態化、預金準備率の再引き下げ等を含む各種経済政策が打ち出されており、全人代は政府のスタンスを確認する場となった。

2015年の実績

全人代では、2015年の実績、第13次5カ年計画、2016年の計画が報告された。2015年の実績に関しては、成長率、サービス化、起業、雇用、民生の改善について一定の進展を評価している。海外では、中国は景気の減速によって構造改革が遅れ、雇用不安から社会不安が広がっていると報じられることが多い。しかし、実際には、成長が低下しても、高水準の雇用や起業が続いている（2015年+6.9%成長、新規就業1312万人。2013年+7.7%成長、同1310万人）。サービス化の質はまだ低いし、民生の改善は農村の絶対的な所得・生活水準の低さを否定できるものではないが、これらによって社会不安が蔓延している状況とは言えない。

また、2015年は、構造調整の取り組みが進み、サービス業の参入規制の緩和が図られるなか、前年を上回る直接投資（1263億ドル、前年比+5.6%）が流入し、ネットビジネスや新産業がブームになった。過剰設備の淘汰

も進められ、過去3年間に鉄鋼9000万トン、セメント2.3億トン、平板ガラス7600重量箱、電解アルミ100万トンの能力削減が行われた。新型都市化と呼ばれる都市インフラの整備や民生の改善は、一帯一路や京津冀協同発展、長江経済ベルト発展の「三大戦略」が動き、保障性住宅の建設や教育・医療等の保障も高まった。

2015年のまとめの中では、上記のような政府の成果を強調しつつも、外的環境の厳しさや経済、金融、社会の構造問題がなお深刻であり、「東方の星号」の事故や天津での爆発事故など心を痛める事件もあったとして、まだ政府としての取り組みは不足しているとされた。

第13次5カ年計画

第12次5カ年計画は平均成長率7.8%と、2ケタ成長が続いた第10次、第11次5カ年計画から大きく減速した。しかしその一方で、中国は世界1位の貿易大国、世界の三指に入る直接投資大国となった。また、単位GDP当たりのエネルギー消費量が5年間で18.2%減少、高速鉄道の運営距離が1.9万kmまで増加、高速道路が12万kmまで延伸、通信や航空・宇宙で世界先端水準の成果が実現するなど、経済・社会のレベルアップも図られた。総じてみると、2021年の小康社会の建設達成、2049年の富強・民主・文明・調和を備えた社会主義現代国家の建設達成という「2つの100年目標」に着実に向かっているとの評価だ。

第13次5カ年計画について、今回の全人代では、2021年の小康社会の建設達成に向けて、主に6つの点が強調された。第1に、経済成長率は、2020年にGDPと家計収入を2010年比で倍増すべく、年6.5%以上とするとされた。製造業の高度化とサービス業の近代化、労働生産性の向上が主な要因であり、先進国へのキャッチアップと低付加価値部門からの撤退で高度化が促されるという考え方である。

第2に、革新の強化を図るとされた（「革新」）。国家重大科学技術項目を推進したり、国家科学センター・技術革新センターを建設したり、国際競争力のある革新型の企業の育成や一般大衆の創業・革新を促したりする。ビッグデータ、クラウド、IOTなどを進める。13億人の市場と、新技術の試験的導入が容易な状況は、新技術の実用化・産業化にアドバンテージがあり、生産技術の必要性が少ないソフト・サービスで革新が強化される可能性がある。

第3に、新しい都市化と農業の近代化を促進するとされた（「協調」）。農村人口の都市への移転とそのための住宅の供給、その一方で農産物の供給と安全性が改善するよう近代化を図るものである。また高速鉄道を現在の1.9万kmから3万kmに増強したり、高速道路の整備、ブロードバンドの普及を進めたりして、都市農村の物理的な格差を埋めるものである。都市のスラム発生と農村の衰退を避けられるか。一部の農村でみられる大規模農業化やネットビジネスの拡大などに期待がかかっている。

第4に、グリーン生産・生活（環境に良い生産と生活）の形成促進である（「グリーン」）。環境の回復と資源・エネルギー利用の効率化のことである。具体的には、単位GDP当たりの用水量、エネルギー消費量、二酸化炭素排出量をそれぞれ23%、15%、18%減少させるものである。これは水やエネルギーの利用、二酸化炭素の排出を年1.1~3.1%の増加に抑えるものである（エネルギー消費は2015年の43億トン（石炭換算）、2020年50億トン）。

第5に、改革開放の深化、発展への新体制の構築である（「開放」）。財産権制度、法治国家、市場原理など経済発展の新常態（新しい段階）に応じた体制・制度の整備と、一帯一路の建設や自由貿易区建設などによって、投資・貿易の促進を図ろうとしている。一帯一路は、当初、欧州との貿易とロシア・中央アジアからの資源調達が注目されたが、足元は中国からのインフラ輸出、過剰設備の調整先として注目されている。新興国の財政・金融リスクが高まっている中で、インフラ輸出⇒新興国の工業化促進・生産性改善⇒新興国の財政・金融リスクの

軽減⇒さらなる中国からの輸出という好循環が得られるようになるのか、それとも新興国の財政・金融を更に傷めるだけとなるのか、中央アジアや南アジアは政情が不安定だけに、中国の大国としての将来が試されよう。

第6に、民生福祉の増進である（「共有」）。これは鄧小平の掲げた「先富論」（富めるものから富む）から「共同富裕」への前進とされる。ポイントは貧困の徹底した撲滅と教育の徹底。教育水準全般を上げると同時に、世界をリードする人材を輩出する。教育への高い期待がうかがわれる。

また、これら6つを受けて、①発展を追求し続けること、②構造改革を進めること。中でもサプライサイド構造改革を進め、ミドル・ハイエンドの財・サービスを供給できる体制を構築すること、③新産業から伝統産業に好循環を伝播させることが、取り組みのポイントとして挙げられている。3月6日、発展改革員会の徐主任は記者会見の中で、需要を刺激するマクロ政策だけではだめで、産業政策、ミクロ政策、社会政策、改革と一体でなければならないことと、経済の高度化を進めるために、負の遺産である「過剰設備、過剰在庫、高レバレッジ、高コスト、諸所の短所」に対処し、リスクを軽減することとが重要だと述べている。

足元、経済のリスクが増しており、成長を支えする政策が強まっているが、今後5年間としては、産業・企業の改革、社会・個人の開発を通して中高成長時代に軟着陸する方向性が明確になっている。

2016年の政策①計画案

2016年の政策に関しては、第13次5カ年計画の初年度として、構造改革の難関攻略の年と位置付けられた。但し、掲げられた成長率目標「+6.5~7%」は、2015年の「+7%前後」に比べて抑制された目標であるものの、第13次5カ年計画の目標「+6.5%以上」よりは強い目標であり、構造改革を更に進めるにあたり、成長にも自信を持たせようとした形跡がうかがわれる。

ほかの目標をみると、消費者物価は前年比+3%前後（2015年実績+1.4%）、都市新規就業は1000万人以上（同1312万人）、都市登記失業率は4.5%（同4.05%）であり、2015年の目標と変わらない。また、単位GDP当たりエネルギー消費量は前年比3.4%以上の減少と、2015年の実績の5.6%の減少と比べて控えめだが、2015年の目標3.1%以上の減少と比べて大きい。これらの数字は、構造改革が進められても、家計の経済的環境は悪化しない、社会的環境は改善を続けるとのメッセージといえる。

2016年の政策としては8つの方面が挙げられている。第1に、積極的財政政策と安定的（中立的）金融政策及びその他（サプライサイド構造改革等）によって経済の発展環境を改善することである。これは、①財政赤字を増加させる（2.18兆円、対GDP比3%、前年比+5600億元）、地方政府の負債の借り換えを進めるなど、財政支出に対する信頼を持たせる（企業や個人の5000億元の費用軽減等）、②財税制改革を進める（一般移転支出（日本の地方交付税）の増加等）、③安定的金融政策の適度な活発化、④金融改革を進める、である。

第2に、サプライサイド構造改革である。政府発表では、主に、①行政手続き・政府介入の削減、②法執行の強化、③創業・革新の促進、④過剰設備の改善、⑤財・サービスの供給の改善、⑥国有企業改革、⑦非公有経済の促進である。今年注目されるのは、過剰設備の改善であり、鉄鋼で1~1.5億トン、石炭で5億トンの設備削減が報じられている。鉄鋼は、河北省が6000万トン、石炭は内モンゴルが1億トン、貴州省が7000万トン、河北省が4000万トンの削減を計画しており、これらの地域での進展が重要となっている。

第3に、国内の需要・供給の掘り起しである。養老、健康、家政、ネット情報、インテリジェンス住宅、個性ファッション、物流、中古車、ターミナル、新エネルギー車、消費者金融などが有力な産業として挙げられている。特に旅行関連産業への期待が高い。また、①多様な資金による鉄道（投資額8000億元）、道路（同1.65兆円）のほか、水利事業、水力・原子力発電、特高压送電、スマートグリッド、パイプライン、軌道交通などの整備、②新型都市化の推進、③一帯一路、京津冀、長江沿線の建設促進、などが挙げられている。財の消費と輸出に飽

和感が出ている中で、開拓余地の大きいサービス消費と将来の輸出に結びつくインフラ産業が注目されている。

第4に、農業の近代化である。ポイントは増産の維持と、農業の企業化・大規模化、貧困改善の3つである。

第5に、対外開放のレベルアップである。①一帯一路を契機とした各種交流の拡大、②財政・通関等による支援に加えて、電子商取引やサービス貿易など新しい枠組みの奨励による貿易・直接投資の促進、③外資導入の高度化、④FTA 戦略の加速である。日中韓 FTA、中米投資協定、中欧投資協定、TPP などの促進（TPP は戦略研究の強化）が記されている。

第6に、環境対策の強化である。環境を悪化させる物質の排出抑制と新エネルギーの促進が目指されている。

第7に、民生の改善、第8に政府自身の強化である。前者は、教育、医療、社会保障、文化、社会組織（コミュニティ、ボランティアなどによる社会的連帯の強化と、サイバー・テロ対策の強化）による国民社会のボトムアップと統治・治安の強化。後者は、法治、開かれた行政、社会・世論等による政府の監督、反腐敗などによる政府のレベルアップである。

これらは、供給・需要、内需・外需、経済・社会、外交・国内治安についての包括的な政策となっている。ハイテクの利用や地域・社会の開発に力点が置かれている点は、これまでの5カ年計画と大きく変わらない。但し、恵まれた労働力、開発への勢い、次々流入する外資など、成長への勢いが失われるなか、過剰設備と金融のリスクが、中国が経済大国として台頭してきたここ15年で最大になっていること、その一方で、ハイテクの利用や経済外交の振興が、経済大国となったことでより現実的になってきたことから、これまでのような需要拡大とそれに従った漸進的な供給改革ではうまくいかない状況になってきている。政府がサプライサイド構造改革と称したように、供給改革が積極的に進むなかで需要が拡大することを実現しなければならなくなっている。

2016年の政策②予算

政府予算案では、引き続き積極的な財政政策を実施するとする一方、経済の下押し圧力が大きく、財政収支のバランスを維持することは極めて難しいとされた。そのため、財政税改革のなかでサプライサイド構造改革を刺激することと、財政の管理を厳格にしつつ、収入増の配分を効率的に行うことが目指された。言い換えると、財政収入・支出を大きく増やすことはできないが、メリハリの効いた支出を行い、高い成長誘発効果を実現することを狙った予算とした。

支出は、一般公共財政支出ベースで18.07兆元、前年実績比+2.8%と、2015年が前年比+13.2%となったのと比べると大きく鈍化する。5000億元の行政費用の削減がなされると言われており、この分を支出に加えると、18.57兆元、前年比約+6%となる。財政支出はGDPの約25%であり、昨年のGDP成長率への寄与度はそのまま計算すれば3.4%、2016年の寄与度は1.4%となる。財政赤字のGDP比は、2015年公称2.3%だが、2015年の報告に基づき金融機関・中央企業からの上納金の上積みと繰越金と繰入金の差を織り込むと3%を超える。2016年は公称で既に3%である。中国政府は、地方政府による予算以上の赤字拡大の可能性が高まるなか、過度の拡大を避ける行動を続けているとみられ、慎重な支出が成長を抑えてしまうのか、それとも慎重な支出が政府への信認の維持を通して成長を維持するのか。予算に沿うよう努めつつも、景況感に従って支出が積み増される財政運営となろう（予算の支出はミニマムと考えられる）。

最後に

2016年及び第13次5カ年計画の中国政策の方向性は、まとめると、リスクと格差の解消への手筈を整えつつ、ハイテクと新サービスによる産業のレベルアップと、内外での地域開発・協力によるインフラ産業の育成と輸出

を進めるものといえよう。10兆ドル超のGDPを超える中国においては、財政の大幅な出費・金融の大幅な刺激による景気拡大は持続性に欠け、副作用も大きく、中長期的には世界経済にとってもあまり喜ばしいことではない。更なる発展や公正性確保のための政策が求められるところであり、今回の報告は基本的にその方向に向いていると思われる。但し、現状は、経済規模が大きい割に、政府・統計への信頼が高くなく、弱い経済指標に内外の市場が反応しやすい状況にある。中国政府の経済との対話のなかでも市場との対話は必ずしもうまくいっているとみられていない。対話そのものがリスク視されているなかで、経済政策が短期的な下支えから中期的に望まれる持続的拡大につなげられるか、構造転換の生みの苦しみはしばらく続きそうだ。

2016年の目標と財政予算

		2015		2016
		実績	目標	目標
GDP成長率	%	6.9	7	6.5~7
社会消費品小売総額	%	10.7	13	11
全社会固定資産投資	%	9.8	15	10.5
都市・農村住宅改築	万戸	1033	946	914
消費者物価	%	3	1.4	3
新規就業者数	万人	1000	1312	1000
都市登記失業率	%	4.5	4.05	4.5
財政赤字	兆元	1.62	1.62	2.18
財政赤字対GDP比	%	2.3	2.3	3
単位GDPエネルギー消費量	%	▲ 3.1	▲ 5.6	▲ 3.4

(資料)新華社より丸紅経済研究所作成

		2015			2016
		実績	うち中央	うち地方	予算
一般公共財政収入	兆元	15.22	6.92	8.30	15.72
同増減額	%	5.8	7.0	4.8	3.0
繰越金等	兆元	0.81	0.10	0.71	0.17
移転分	兆元	-	▲ 5.52	5.52	-
歳入総額	兆元	16.03	7.02	14.52	15.89
一般公共財政支出	兆元	17.58	8.07	15.02	18.07
同増減額	%	13.2	8.6	13.2	2.8
繰入金等	兆元	0.07	0.07	-	-
歳出総額	兆元	17.85	8.14	-	-
赤字額	兆元	1.62	1.12	0.55	2.18

(資料)新華社より丸紅経済研究所作成

担当	丸紅経済研究所 経済調査チーム	TEL: 03-3282-7683 E-mail: SUZUKI-T@marubeni.com
住所	〒100-8088 東京都千代田区大手町1丁目4番2号 丸紅ビル12階 経済研究所	
WEB	http://www.marubeni.co.jp/research/index.html	

(注記)

- ・ 本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、当社はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。
- ・ 本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当社は何らの責任を負うものではありません。
- ・ 本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。
- ・ 本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当社の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。