

中国：第13次5カ年計画の注目点

～政府系シンクタンクへのヒアリングを踏まえて～

齋藤 尚登

要約

2016年から始まる第13次5カ年計画の「提案」で掲げられた5つの発展理念の筆頭はイノベーションであった。「一帯一路」構想は、競争力を失った産業・企業の海外移転を推進する側面を持ち、自国に残った産業を高度化しなければ、空洞化は避けられない。イノベーションの重要性は大きく増している。

「一人っ子政策」の廃止は日本では大きく報じられたが、「提案」における扱いは小さい。今後5年と言えば、労働力不足ではなく、労働力需要の減少に対する懸念が大きいためであろう。このことは国有企業改革の踏み込み不足にもつながっている。

国有企業改革では国有企業を「大きくする」ことに力点が置かれている。一方でイノベーションの担い手として期待されるのは、中小企業、特にベンチャー企業である。「イノベーション主導」と「国有企業の巨大化」は両立しないのではないかと。中国がイノベーションを重視した経済発展に移行するには、国有企業と民間企業の競争を促し、効率を高め合うという、本来あるべき国有企業改革への方向転換が必要であろう。

目次

はじめに

- 1章 年平均6.5%以上の成長率を強く意識
- 2章 5つの発展理念の筆頭はイノベーション
- 3章 「一人っ子政策」廃止に対する評価
- 4章 国有企業改革の難しさ与中国が抱えるジレンマ

はじめに

2015年10月26日～29日に開催された中国共産党第18期中央委員会第5回全体会議（五中全会）は、2016年から始まる第13次5カ年計画に関する中国共産党中央の「提案」を承認して閉幕した。10月29日にコミュニケ、そして11月3日には「提案」の全文と習近平総書記による説明が発表された。

「提案」の全文は、1. 小康（まずまずの生活を享受できる）社会の全面的完成の成否を決する時期における情勢と指導思想、2. 第13次5カ年計画における経済社会発展の主要目標と基本理念、3. イノベーションによる発展を堅持し、発展の質と効率の向上に注力する、4. 調和のある発展を堅持し、バランスのとれた発展の仕組みの形成に注力する、5. グリーン（環境・エコ）発展を堅持し、生態環境の改善に注力する、6. 開放による発展を堅持し、ウィンウィンの提携・協力を注力する、7. 共享（共に成果を享受する）による発展を堅持し、国民福祉の増強に注力する、8. 党による領導を強化・改善し、第13次5カ年計画の実現のために、堅強な保証を提供する——という8章で構成される。

以下では、2015年11月に実施した中国社会科学院や商務部研究院といった政府系シンクタンクへのヒアリングを踏まえて、①今後5年間の経済成長目標に関する考え方、②5つの発展理念のうちイノベーションが筆頭とされた背景、③「一人っ子政策」の廃止に対する評価、④国有企業改革の難しさと中国が抱えるジレンマ——の4つについて解説する。

1章 年平均6.5%以上の成長率を強く意識

第13次5カ年計画の政府成長率目標は明記されなかったが、党・政府は年平均6.5%以上の成長を確保することを強く意識している。

新常态（ニューノーマル）下の「中高速」成長とは6%～7%程度と解説されるが、習近平総書記による説明では、「2020年までに国内総生産と国民一人当たりの収入を2010年比で倍増させる目標を達成するには、ある程度の成長率を維持しなければならない。国内総生産を倍増させるには、今後5年は年平均6.5%以上の成長率が最低ラインとなる」とされた。

2016年3月に開催される全人代（国会）で第13次5カ年計画の政府成長率目標が6.5%前後に設定されるとしても、これはあくまで平均である。前半は高めで後半は低めとなるイメージであろう。ちなみに2011年～15年の第12次5カ年計画の成長率目標は7.0%前後だったが、毎年の目標は、2011年は8.0%前後、2012年～14年は7.5%前後、そして2015年が7.0%前後だった。

ニューノーマルを標榜する中国政府にとって成長率低下は想定内のはずである。政府系シンクタンクへのヒアリングでは、「これまでの2桁成長は、バランスや持続性を欠き、供給過剰問題や過剰融資、環境汚染などの問題を引き起こした。成長率のスローダウンはこれまでの成長モデルの修正の結果でもあり、中国政府にとっても織り込み済みである」との指摘があった。

しかし、党と政府は、成長率が下げ止まらず、政府成長率目標の達成ができなくなっていることには危機感を持っていよう。2014年は政府目標

「7.5%前後」に対して実績は7.3%、2015年は同様に「7.0%前後」に対して1月～9月は6.9%だった。

このため、2015年春以降は①二重ローンや短期売買の容認など投資・投機を助長しかねない住宅市場テコ入れ策の発動、②2015年に返済期限を迎える地方政府関連債務3.2兆元分を中長期・低金利の地方債に置き換え、など中国経済が抱える問題を先送りにしてでも景気を下げ止めようとする政策が打ち出された。

今後の経済政策運営について、現地ヒアリングでは、「環境汚染、投資過剰・融資過剰など高度成長期のマイナス点を最小限にとどめることが重要」「景気減速のスピードをより緩やかにしていくこと、イノベーションによって経済を活性化させていくこと、社会安定化のためのセーフティネットを構築していくことの3つが鍵となる」と

の指摘があった。彼らは、リーマン・ショック後の4兆元の景気対策のような大規模な政策発動の必要性を全く感じていなかった。

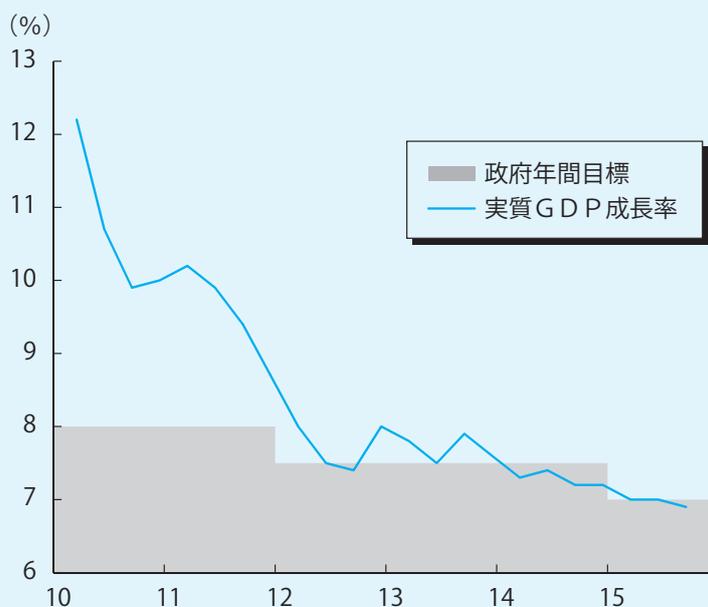
2016年の目標は2015年と同様の7.0%前後に設定される可能性が高く、着地点の下限は6.8%程度となるのではないかと考えている。

足元の成長率が7%割れとなる中、景気減速にいったんは歯止めをかける必要性が高まっている。今後しばらくは、追加金融緩和やある程度の財政政策などの景気下支え策が強化されていくであろう。

2章 5つの発展理念の筆頭はイノベーション

「提案」では、第2章「第13次5カ年計画における経済社会発展の主要目標と基本理念」の中

図表1 実質GDP成長率（四半期）と政府年間目標の推移



(出所) 国家統計局、各年の政府活動報告から大和総研作成

で、①イノベーション、②協調（調和）、③グリーン（環境・エコ）、④開放、⑤共享（共に成果を享受する）——の5つの発展理念を掲げた。現地ヒアリングでは、全ての識者が例外なく言及し、順番を違えることもないなど、極めて重要な方針として周知されていた様子が印象的であった。5つの発展理念とは具体的には以下の通りである。

①イノベーションは発展を牽引する第一の原動力である。イノベーションを国家の発展全体の中核に置き、理論・制度・科学技術・文化など各方面のイノベーションを絶え間なく推進する。イノベーションが党・国家全ての活動で貫かれ、社会全体の風潮になるようにする。

②協調（調和）は持続的で健全な発展に不可欠である。中国の特色ある社会主義事業の全体的配置をしっかりと把握し、発展の過程で発生する問題・課題を適切に処理する。都市・農村間、地域間、経済と社会の調和のとれた発展を重点的に促進する。ニュータイプの工業化、情報化、都市化、農業現代化の並行した発展を促す。国家のハードパワーを増強すると同時に、ソフトパワーの向上を重視し、総合的な発展を不断に増強する。

③グリーン（環境・エコ）は持続的発展の必要条件であり、国民が素晴らしい生活を追求するのに不可欠である。資源節約と環境保護の基本国策を堅持する。持続的な発展を堅持し、生産が発展し、生活が豊かで、生態環境が良いという文明的な発展の道を揺るぎなく歩む。資源節約型で環境に優しい社会の構築を加速する。人と自然が調和して発展する現代化建設の新たな枠組みを構築する。美しい中国の建設を推進し、グローバルな生態環境に対して新たな貢献をする。

④開放は国家の繁栄と発展に避けては通れない道である。中国経済を世界経済に深く融合し、互惠・ウィンウィンの開放戦略を推進する。内需・外需の調和、輸出入のバランス、対内投資と対外投資両方の重視、資本・技術・知識の導入を堅持する。より高次元の開放型経済を発展させ、グローバル経済に対するガバナンスと公共財供給に積極的に関与する。グローバル経済ガバナンスにおける中国の発言権を高め、広範囲な利益共同体を構築する。

⑤共享（共に成果を享受する）は中国の特色ある社会主義の本質的な要求である。国民のための発展、国民に依拠した発展、発展成果の国民による共有を堅持する。さらに効果的な制度的手配を行い、全国民が共に建設し、共に享受する中で、より多くの豊かさを感じられるようにする。発展の牽引力を増強し、国民の団結を増進し、共同富裕に向けて着実に前進する。

特徴的なのは、筆頭にイノベーションが掲げられたことである。政府系シンクタンクへのヒアリングでは、「景気減速が続くのは、労働コストの上昇などで労働集約的産業が衰退する一方で、それに代わる新たな牽引役の台頭が遅れているためである。イノベーションこそが新しい原動力である」など、イノベーションを重視する旨の発言が相次いだ。

2006年以降の最低賃金大幅引き上げを契機に中国の労働コストの上昇は加速し、長期的な元高傾向も労働集約的産業・製品の競争力を低下させた。「一帯一路」（海と陸のシルクロード）構想は、競争力を失った産業・企業の海外移転を推進する側面を持つ。自国に残った産業をアップグレードしなければ、空洞化は避けられない。イノベーショ

ンの重要性は指摘されて久しいが、その実行の真剣度は大きく増そうとしているのかもしれない。

イノベーションに関連した具体的な政策として注目されるのは、「インターネット+（プラス）」と「中国製造 2025」であろう。

インターネット+（プラス）とは、ネット販売はインターネット+小売業、ネット金融はインターネット+金融という具合に、インターネットと既存産業の融合により、新たなビジネス分野を開拓することを指す。

このうちネット販売は既に大きく成長している。2014年に前年比49.7%増を記録し、2015年1月～11月は前年同期比34.5%増と好調を維持している。ネット販売が小売売上占める割合は2014年の10.8%から2015年1月～11月には12.7%へ高まった。当然、ネット販売の隆盛は既存の従来型小売店のシェアを奪う面があるが、店舗アクセスに制約のある農村や都市近郊の消費需要を掘り起こし、宅配ビジネスの活況や物流網の整備を促進する原動力となっている面も大きい。

「中国製造 2025」について、中国は今後30年かけて製造業のアップグレードを図る計画である。第一段階として、2025年までに製造「強」国の仲間入りを果たすとしている。イノベーション能力の増強、労働生産性の向上、工業化と情報化の融合推進、一単位当たりのエネルギー消費量と汚染物質排出量の削減が重視され、特にエネルギー消費量と汚染物質排出量は世界の先進レベルまで減少させるという。

具体的な産業としては、①次世代情報技術産業（国家情報セキュリティのため半導体チップ等の国産化を推進）、②ハイエンド工作機械・ロボット、③航空・宇宙用設備（大型航空機の開発等）、④海洋工程設備・ハイテク船舶（深海探査・資源開発の強化等）、⑤先進的軌道交通設備（高速鉄道等）、⑥省エネルギー・新エネルギー自動車（民族系メーカーを世界の先進レベルに引き上げる）、⑦電力設備（水力・原子力発電、新エネルギー等）、⑧農業用機器・機械、⑨新材料、⑩バイオ医薬・高性能医療機器——が十大重点分野に掲げられている。

図表2 「中国製造 2025」の主要内容 「1.2.3.4.5.10」

項目	概要
1つの目標	製造大国から製造強国へ
2つの融合発展	情報化と工業化の高度な融合により製造業を発展
3つの段階	1段階10年ほどの時間を使い3段階にて目標を実現
4つの原則	①市場が主導、政府が誘導、②現在に立脚、長期に着眼、③全面的に推進、重点的に躍進、④自主的発展、開放強化
5つの方針	①イノベーション主導、②品質優先、③グリーン発展、④構造最適化、⑤人材重視
5大プロジェクトの実施	①製造業イノベーションセンター、②スマート製造、③工業基礎強化、④グリーン製造（注）、⑤ハイエンド機器イノベーション
10の分野	①次世代情報技術産業、②ハイエンド工作機械・ロボット、③航空・宇宙用設備、④海洋工程設備・ハイテク船舶、⑤先進的軌道交通設備、⑥省エネルギー・新エネルギー自動車、⑦電力設備、⑧農業用機器、⑨新材料、⑩バイオ医薬・高性能医療機器

（注）グリーンとは資源節約型・環境友好型を意味し、グリーン製造は低消費・低排出の製造を指す
（出所）「中国製造 2025」（國務院）、JETROへのヒアリングから大和総研作成

今後、それぞれについて、どのような具体的な高度化戦略や産業政策が打ち出されるかが注目される。

3章 「一人っ子政策」廃止に対する評価

今回の「提案」によって、1979年（厳格適用は1980年）から36年間続いた「一人っ子政策」が廃止されることになった（改正「人口・計画出産法」は2016年1月1日に施行予定）。これは「提案」全文の第7章「共享（共に成果を享受する）による発展を堅持し、国民福祉の増強に注力する」で掲げられた8項目の最後に「人口の均衡発展を促進する。計画成育の基本国策を堅持し、人口発展戦略を改善する。一組の夫婦が二人までの子どもを成育することを全面的に認める。生殖健康、母子保健、託児など公共サービス水準を引き上げる。特殊な困難を抱える計画成育家庭を支援する。家庭の発展を重視する」と記述された。日本での報道ぶりとは裏腹に、2.2万華字に及ぶ「提案」全文のうち93華字という扱いにすぎない。

2013年11月の中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（三中全会）では、「夫婦のいずれか一方が一人っ子の場合は、第二子の成育が認められる」とした。従前の「夫婦ともに一人っ子」が「いずれか一方が一人っ子」の場合に条件が緩和されたのである。

では、今回の「二人っ子政策」の導入で何が変わるのか？ 実は「夫婦ともに二人っ子以上の場合でも第二子の成育が認められる」という条件の緩和にとどまり、第二子の成育に経済面・税制面等のインセンティブが与えられるわけでもない。「一人っ子政策」が36年間続く中、「夫婦ともに

二人っ子以上」という追加的な条件緩和の効果は極めて限定的であろう。

中国社会科学院人口・労働経済研究所が2015年12月に発表した「人口と労働緑書—中国人口と労働問題報告 No.16」（主編：蔡昉、張車偉）によると、中国の15歳～59歳の生産年齢人口は2011年の9.41億人をピークに減少し、2023年には9億人以下に、そして2050年には6.51億人に急減するとしている。生産年齢人口が全人口に占める割合は7割弱から5割に急減する計算である。これは、2013年11月の条件緩和を踏まえた推計であり、中国の人口動態における厳しい先行きが示唆される。

しかし、これはより長期的な話であり、2020年までの第13次5カ年計画では、労働力の供給不足ではなく、労働力の需要が減ること（安定した雇用が損なわれること）に対する懸念が大きい。そして、このことが後述する国有企業改革への踏み込み不足にもつながっているであろう。

4章 国有企業改革の難しさ与中国が抱えるジレンマ

「提案」では、国有企業改革も重要テーマの一つになると期待されていたが、積極的な改革意識は感じられない。国有企業改革は、網羅的な提案の全文にこそ盛り込まれたが、コミュニケと習近平総書記の説明の中には、これに触れた箇所が全くなかった。これでは国有企業改革の優先度は高くないとみられても仕方があるまい。

国有企業改革については、「提案」の第3章「イノベーションによる発展を堅持し、発展の質と効率の向上に注力する」で掲げられた7項目の6番目に「公有制を主体とし、多様な所有制経済を共

に発展させることを堅持する。(中略) 国有企業改革を深化させ、国有経済の活力、コントロール力、影響力、リスク対抗能力を高める。国有企業改革を分類して進め、現代企業制度を整備する。各種国有資産管理体制を整備し、資本の管理を主として国有資産の監督管理を強化し、国有資産の流失を防ぐ。国有資本の合理的な流動の仕組みを健全にする。国有資本配置の戦略的調整を推進する。国有資本が国家の安全、国有経済の命脈を握る重要な産業と鍵となる分野により多く投入されるように導く。確固不動に国有企業を強く、優秀に、大きくし、国家の戦略目標によりよく奉仕させる。民営企業が法に基づきより多くの分野に参入することを奨励し、非国有資本を導入して国有企業改革に参加させ、非公有経済の活力と創造力をよりよく発揮させる」と記述された。

「提案」で印象的なのは「国有企業を強く、優秀に、大きくし」というフレーズであるが、現状は国有企業を「大きく」することに力点が置かれているように見える。2015年6月には、鉄道車両製造・販売大手の中国南車集団と中国北車集団が合併して、中国中車が設立された。その後、中国電力投資集団と国家核電技術が合併して国家電力投資集団が設立され、中国五鉱集団による中国冶金科工集団の吸収合併と、中国遠洋運輸集団と中国海運集団の合併が国務院の認可を得た。中国国内ではそれぞれの分野でほぼ独占状態となり、競争はなくなる。競争相手がいなければ企業は成長しない。大きくはなったが、強く優秀になれるかは別問題であろう。

このように、現在の国有企業改革は、規模の拡大を追い求めることにとどまり、「競争を導入した効率改善」という考え方が希薄なように見える。国有企業がますます巨大化していけば、ベン

チャーや民間企業の参入はより難しくなっている。「国進民退」とは政策の恩恵が国有企業に集中し、民間企業は蚊帳の外に置かれていることを表すが、この改善は難しいと言わざるを得ない。

さらに言えば、今後の発展理念の筆頭に掲げられたイノベーションの担い手としては、大企業だけではなく、技術力等の競争力を有する中小企業、特にベンチャー企業が重要な役割を果たすと期待される。「イノベーション主導」と「国有企業の巨大化」は両立しないのではないかとの疑問も湧いてくる。

2015年12月9日に開催された国務院常務会議では、国有企業を念頭に、国家のエネルギー消費・環境保護・品質・安全基準を満たさないか、3年以上赤字が続く生産能力過剰業種の企業(いわゆるゾンビ企業)について、資産再編・財産権譲渡・転業・閉鎖破産などの方法によって処分し、2017年末までに企業の赤字額の著しい減少を目指すとした。しかし、既に中国国内からも救済合併が中心となり、雇用の悪化を引き起こす可能性のある閉鎖破産は多くはならない、との指摘がなされている。

閉鎖破産を辞さない大胆な国有企業改革が進められない背景には、習近平政権が経済政策運営上、安定した雇用に最も重視していることがあろう。そして人々の生活が前の年よりも良くなっていると実感できることが、同政権への支持につながっている。

ここでは詳述しないが、この構図は供給能力過剰問題の改善がなかなか進まないのと全く同じである。全国レベルで見れば淘汰対象となる旧式設備(工場)であっても、その地方にしてみれば雇用面等で重要な意味を持つのである。「安定した雇用=共産党政権への支持」を損なう可能性があ

る改革は、重要度が高くても緩やかにせざるを得ない。そこに中国が抱えるジレンマが浮かび上がる。

それでも、中国がイノベーションを重視した経済発展への移行を最優先するのであれば、国家の安全保障など国有企業による独占が望まれるごく一部の分野以外では、国有企業と民間企業の競争（優勝劣敗）を促し、効率を高め合うという、本来あるべき積極的な国有企業改革への方向転換が必要となるのではないか。

[著者] _____

齋藤 尚登（さいとう なおと）



経済調査部
主席研究員
担当は、中国経済・株式市場制度