

2016 年 3 月 7 日 全 4 頁

中国：第 13 次 5 カ年計画、成否の鍵は政治？

リスク視される地方政府・官僚の委縮・不作為

経済調査部
主席研究員 齋藤 尚登

〔要約〕

- 2016 年 3 月 5 日～16 日の予定で開催されている第 12 期全国人民代表大会（全人代）第 4 回会議では、初日に李克強首相による政府活動報告が行われ、第 13 次 5 カ年計画（2016 年～2020 年）の発展理念といくつかの数値目標についての言及があった。基本的には、昨年 10 月の「中国共産党中央の国民経済・社会発展第 13 次 5 カ年計画に関する建議」で示された 5 つの発展理念である、イノベーション、協調（調和）、グリーン（エコ）、開放、共享（共に享受する）の重要性が強調された。
- パイの拡大に邁進すればよかった時期から、その中身を吟味し、公平性や分配のあり方がより重視される時期に移行するにあたり、第 13 次 5 カ年計画の 5 つの発展理念は、妥当性が高いと評価できる。
- しかし、優れた方針・政策も実行されなければ、意味はない。2012 年 11 月の第 18 回党大会で習近平政権が誕生してから、「虎（大物）もハエ（小物）も叩く」を合言葉に、中国では、汚職腐敗摘発や粛清が「常態」化している。こうしたなか、方針・政策を現場で遂行する地方政府や官僚が委縮し、保身のための不作為が蔓延し、彼らの積極性が大きく阻害されているとの指摘もある。第 13 次 5 カ年計画の成否の鍵は、「政治」にあるのかもしれない。

第 13 次 5 ヶ年計画の 5 つの発展理念といくつかの数値目標

2016 年 3 月 5 日～16 日の予定で開催されている第 12 期全国人民代表大会（全人代）第 4 回会議では、初日に李克強首相による政府活動報告が行われ、第 13 次 5 ヶ年計画（2016 年～2020 年）の発展理念といくつかの数値目標についての言及があった。

李克強首相によると、全人代に提出された「国民経済・社会発展第 13 次 5 ヶ年計画要綱（草案）」は 6 つの面を際立たせているという。大枠は、①総論、②イノベーション、③協調（調和）、④グリーン（エコ）、⑤開放、⑥共享（共に享受する）の 6 つであり、②～⑥は昨年 10 月の「中国共産党中央の国民経済・社会発展第 13 次 5 ヶ年計画に関する建議」で提示された「5 つの発展理念」が踏襲されている。各項目の骨子と主な数値目標は以下の通りである。

① 経済の中高速成長を保ち、産業の高度化を促進【総論】

- ・小康（衣食住が足りた上でややゆとりのある）社会の全面的完成という目標を達成し、2020 年までに GDP と都市・農村一人当たりの所得を 2010 年比で倍増させるためには、第 13 次 5 ヶ年期間中の実質経済成長率は年平均 6.5%以上を維持しなければならない。
- ・2020 年までに先進的製造業、現代サービス業、戦略的新興産業（省エネ環境保護、新世代情報技術、バイオ、ハイエンド設備製造、新エネルギー、新エネルギー自動車、新素材）の割合を大幅に上昇させ、就業者一人当たりが産出する付加価値を 2015 年の 8.7 万元（約 151 万円）から 2020 年には 12 万元（約 209 万円）以上に高める。
- ・経済規模は 90 兆元（2015 年は 67.7 兆元）を超え、発展の質と効率が顕著に向上する。

② イノベーションによる牽引力を強化し、発展のために強大な原動力を注入【イノベーション】

- ・イノベーションは発展を牽引する第一の原動力であり、国家の発展全体の核心に位置付け、イノベーションによる発展戦略を踏み込んで実施する。
- ・2020 年までに基礎研究、応用研究、戦略的先端研究において重要なブレークスルーを実現し、社会全体の研究開発（R&D）費用の GDP 比を 2.5%に高め（2015 年末の目標は 2.2%、実績は 2.1%で未達成）、経済成長に対する科学技術進歩の寄与率を 60%に高める。

③ 新型都市化と農業現代化を推進し、都市・農村間、地域間の調和した発展を促進【調和】

- ・農業からの移転人口とその他の常住人口約 1 億人の都市戸籍への転籍を実現する。約 1 億人が居住するバラック地区と城中村（都市にある村＝農村からの出稼ぎ者や低所得者が暮らす、都市開発から取り残された地区）の改築を完了する。約 1 億人の中西部内での都市化を進める。
- ・2020 年までに常住人口ベースの都市化率を 60%（2015 年末は 56.1%）に、戸籍人口ベースの都市化率を 45%（2014 年末は 38%）に引き上げる。
- ・高速鉄道の営業距離を 3 万 km（2015 年末は 1.9 万 km）に伸ばして、80%以上の大都市をカバーし、高速道路の新設・改修によって現有 12 万 kmに加え、約 3 万 kmを開通させる。

④ 生産方式と生活様式のグリーン（エコ）化を促進し、生態環境の改善を加速【グリーン】

- ・今後 5 年間で単位 GDP 当たりの水使用量を 23%削減し、同エネルギー消費量を 15%削減（2015 年までの 5 年間は計画 16%削減に対し、実績は 18.2%削減）し、同二酸化炭素排出量を 18%削減する。森林率を 23.04%に引き上げる。
- ・スモッグ対策を強化し、都市の空気のきれいな日の割合を 80%以上にする。

⑤ 改革開放を深化させ、発展の新体制を構築【開放】

⑥ 人々の福祉を持続的に増進し、全人民が発展の成果を共有【共享】

- ・生産年齢人口の平均就学年数を現在の 10.23 年から 10.8 年に引き上げる。
- ・都市新規雇用増加数を 5,000 万人以上（2011 年～2015 年の目標は合計 4,500 万人に対して、実績は 6,431 万人）とする。
- ・都市部のバラック地区の住宅を 2,000 万戸改築する。

中国の実質成長率は 2010 年の前年比 10.6%を直近のピークに 5 年にわたり減速傾向が続き、2015 年は同 6.9%成長となった。2012 年には生産年齢人口が減少に転じ、同年に第三次産業のウェイトが第二次産業を逆転し、2015 年は第三次産業が 50.5%、第二次産業は 40.5%へと差が拡大している。需要項目別には投資、産業別には製造業が牽引役であった高度成長期は既に終わりを告げ、消費とサービス業が牽引役となる「中高速」成長が到来したというのが中国政府の認識である。

パイの拡大に邁進すればよかった時期から、その中身を吟味し、公平性や分配のあり方がより重視される時期に移行するにあたり、第 13 次 5 ヶ年計画の 5 つの発展理念は、妥当性が高いと評価できるのではないかと。例えば、イノベーションが 5 つの発展理念の筆頭に掲げられたのには、理由がある。2006 年以降の最低賃金大幅引き上げを契機に拍車がかかった労働コストの急上昇や、長期にわたった持続的元高などにより、中国の労働集約的な産業・製品の価格競争力は大きく低下した。一帯一路（海と陸のシルクロード）構想には、競争力を失った同産業の海外移転を促進する側面がある。自国に残った産業をアップグレードしなければ、空洞化は避けられず、成長率が急低下するリスクが高まる。これが、中国がイノベーションを重視せざるを得ない、切実な背景である。

しかし、優れた方針・政策も実行されなければ、意味はない。懸念されるのは、地方政府や官僚の積極性の喪失である。2012 年 11 月の第 18 回党大会で習近平政権が誕生してから、「虎（大物）もハエ（小物）も叩く」を合言葉に、中国では、汚職腐敗摘発や粛清が「常態」化している。こうしたなか、方針・政策を現場で遂行する地方政府や官僚が委縮し、保身のための不作為が蔓延し、彼らの積極性が大きく阻害されているとの指摘もある。

下表は、各地方政府における第12次5ヵ年計画（2011年～2015年）の経済成長率目標と実績、そして第13次5ヵ年計画の目標を一覧にしたものである。第12次5ヵ年計画では、発展段階が相対的に遅れている中部・西部の目標は押し並べて高く、東部沿海地域へのキャッチアップが目指されていたのだが、第13次5ヵ年計画の目標では、「2020年までにGDPを2010年比で倍増する」という国家目標をそのまま地方政府の目標に落とし込んだところが急増した。これだと、2011年～2015年に比較的高い成長を遂げてきた地域は、計算上、2016年～2020年はかなり低い成長率でも目標が達成されることになる。これを額面通りに受け取る必要はないのであろうが、豊かな地方へのキャッチアップの気概や地方毎の独自色は薄れてしまっているように見える。

繰り返しになるが、汚職腐敗摘発や粛清の「常態」化は、地方政府や官僚の委縮や不作為の蔓延を招くリスクがある。そろそろ落としどころを探る必要があるのかもしれない。第13次5ヵ年計画の成否の鍵は、「政治」にあるのではないか。

各地方の実質経済成長率目標（単位：％）

東 部	第12次5ヵ年計画		第13次5ヵ年計画 目標		中 部	第12次5ヵ年計画		第13次5ヵ年計画 目標		西 部	第12次5ヵ年計画		第13次5ヵ年計画 目標
	目標	実績				目標	実績				目標	実績	
北京	8.0	7.5	※【6.8】		山西	13.0	8.0	※【6.4】		寧夏	12.0	9.9	7.5
上海	8.0	7.5	※【6.9】		黒竜江	12.0	8.3	※【6.0】		内モンゴル	12.0	10.1	全国平均以上
遼寧	11.0	7.8	全国平均以上		吉林	12.0	9.4	※【4.9】		広西	10.0	10.1	※【4.3】
浙江	8.0	8.2	※【6.2】		河南	10.0	9.6	全国平均+1%		甘肅	12.0	10.6	※【3.8】
河北	8.5	8.5	※【5.9】		湖南	10.0	10.4	※前倒し達成		四川	12.0	10.8	※【3.6】
広東	8.0	8.5	※前倒し達成		江西	11.0	10.5	※【3.9】		青海	12.0	10.8	※【3.6】
山東	9.0	9.4	※前倒し達成		湖北	10.0	10.7	※【3.6】		新疆	12.0	10.8	7.0
海南	13.0	9.5	7.0		安徽	10.0	10.8	全国平均以上		陝西	12.0	11.1	全国平均以上
江蘇	10.0	9.6	※前倒し達成							雲南	10.0	11.1	8.5
福建	10.0	10.7	※前倒し達成							チベット	12.0	11.7	10以上
天津	12.0	12.4	8.5							貴州	12.0	12.5	10.0
										重慶	12.5	12.8	※2017年に前倒し

（注1）シャドウは目標未達成、白抜きは2%ポイント以上の目標未達成であることを表す

（注2）※は2020年までに実質経済規模を2010年比で2倍にすることが目標。※の後の【 】は目標達成に必要な年平均実質成長率

（出所）CEIC、各地方の第13次5ヵ年計画より大和総研作成