

2021年3月9日 全5頁

中国：成長率目標を設定できない本当の理由

イノベーションやデジタル化など新5カ年計画の重点政策を発表

経済調査部 主席研究員 齋藤 尚登

[要約]

- 「国民経済・社会発展第14次5カ年計画と2035年の長期目標要綱（草案）」によると、今後5年間の実質GDP成長率は「合理的な範囲を維持する」とされ、具体的な数字目標は設定されなかった。「中長期計画の目標は経済構造の最適化や、発展の質・効率の向上に重点を置く」（習近平総書記）という方針によって成長率目標を敢えて設定しなかったのであれば、過剰投資の是正や金融リスクの低減、環境負荷の軽減の観点からプラスに評価することが可能であろう。
- その一方で、米中摩擦の激化と長期化による不透明性や不確実性の増大、あるいは先進国へのキャッチアップがある程度進んだことによる成長力の低下から、中長期の成長率目標を設定し、それを達成することが困難になっているという事情も大きいと思われる。政策運営の舵取りはますます難しくなる。

第14次5カ年計画の重点政策

2021年3月5日に第13期全国人民代表大会（全人代）第4回会議が開幕し、「国民経済・社会発展第14次5カ年計画と2035年の長期目標要綱（草案）」（以下、「要綱」）が発表された。2035年までの長期目標については、社会主義現代化を基本的に実現し、1人当たりGDPを中等先進国レベルに引き上げることなどを掲げたが、具体的な数値目標は設定されなかった。内容も2020年10月の中国共産党第19期中央委員会第5回全体会議（5中全会）で示されたものと同じであり、新味はない¹。よって、以下では第14次5カ年計画（2021年～2025年）の重点政策や数値目標などに的を絞って解説する。

「要綱」は第1編から第19編で編成され、第1編で第14次5カ年計画の発展環境、指導方針、主要目標を提示し、第2編から第19編が重点政策とその詳細な内容という構成となっている。第2編～第19編で示された18の重点政策は以下の通りである。

¹ 2035年までの長期目標については、2020年10月30日付け大和総研レポート「中国：5中全会、目標は2035年に中等先進国」https://www.dir.co.jp/report/research/economics/china/20201030_021867.htmlを参照のこと。

- ①イノベーション駆動による発展を堅持し、発展の新たな優勢を全面的に作り上げる、
- ②現代的産業システムの発展を加速させ、実体経済の基礎を強固に強大にする、
- ③強大な国内市場を形成し、新たな発展の枠組みを構築する、
- ④デジタル化の発展を加速させ、「デジタル中国」を建設する、
- ⑤改革を全面的に深化させ、ハイレベルな社会主義市場経済体制を構築する、
- ⑥農業・農村の優先的発展を堅持し、郷村（農村）振興を全面的に推進する、
- ⑦新型都市化²戦略をよりよくし、都市化の発展の質を向上する、
- ⑧（地域をまたぐ）区域経済の配置をよりよくし、地域間の調和のとれた発展を促進する、
- ⑨社会主義の先進的な文化を発展させ、国家による文化ソフトパワーを高める、
- ⑩グリーン（エコ）発展を推進し、ヒトと自然の調和のとれた共生を促進する、
- ⑪ハイレベルな対外開放を実行し、協力・ウインウインの新たな局面を開拓する、
- ⑫国民の素質（素養）を引き上げ、人（人材）の全面的な発展を促進する、
- ⑬民生・福祉を増進し、共に打ち立て、共に治め、共に享受する水準を引き上げる、
- ⑭発展と安全を一体化し、よりハイレベルな平和・安全な中国を建設する、
- ⑮国防と軍隊の現代化を加速させ、富国・強軍を実現する、
- ⑯社会主義民主法治建設を強化し、党・国家の監督制度を健全にする、
- ⑰（香港・マカオの）一国二制度を堅持し、（台湾との）祖国統一を推進する、
- ⑱（第14次5カ年）計画を実施する保障を強化する。

①のイノベーションが今後の中国の発展の質的向上に不可欠であること、それによって、米中のハイテク覇権争いはますます激しさを増していくであろうこと、そして③の強大な国内市場に関連した「国内大循環と国内国際双循環」が重要視されていることは繰り返すまでもないであろう。ちなみに、「国内大循環と国内国際双循環」について、「要綱」は「強大な国内市場に依拠し、生産・分配・流通・消費の各段階において、需要が供給を牽引し、供給が需要を創造することがさらに高いレベルでバランスし、国民経済の良好な循環を促進する。国内大循環に立脚し、強大な国内市場と貿易強国の建設を協同して推進し、内需と外需、輸入と輸出、外資導入と対外投資の協調した発展を促進し、国際協力への参加と競争における新たな優位性の育成を加速させる」とした。

さらに④の「デジタル中国」への注力も特筆される。2020年10月の5中全会では第14次5カ年計画について、12の重点を示したが、その際に「デジタル中国」は項目立てされていなかった。それが今回は項目として独立し、しかも上位の記載となったことは、中国にとってデジタ

² 農村から都市への単なる出稼ぎではなく、農村戸籍から都市戸籍への変更を含む、都市への定住を想定した都市化。

ル化の重要度が一段と高まっていることを意味していよう。後述する第14次5カ年計画の主要目標でも「デジタルエコノミー産業のGDP比を2020年の7.8%から2025年に10.0%に引き上げる」ことが新たに目標として採用されている。

第14次5カ年計画、政府成長率目標が設定できなかった理由

第14次5カ年計画は、(1) 経済発展、(2) イノベーション、(3) 民生・福祉、(4) 環境、(5) 安全保障、の5つの分野で、計20項目の主要目標を発表した。

(1) の経済発展では、実質GDP成長率、労働生産性伸び率、都市化率の3項目が主要目標とされた。最も注目された、今後5年間の実質GDP成長率は「合理的な範囲を維持する」とされ、具体的な数字目標は設定されなかった。2020年10月の5中全会で習近平総書記は「第14次5カ年計画が終わる2025年末までに高収入国の仲間入りをし、2035年までにGDPや1人当たり収入

第14次5カ年計画（2021年～2025年）の主要目標

項目	2020年の実績	第14次5カ年計画【目標】	目標の性質
✓経済発展			
(1) 実質GDP成長率	2.3%	合理的範囲を維持	予期性項目
(2) 労働生産性伸び率	2.5%	GDP成長率を上回る	予期性項目
(3) 6カ月以上の常住人口都市化率	60.6% (2019年)	65.0%	予期性項目
✓イノベーション			
(4) 研究開発 (R&D) 投資の伸び率	-	年平均7.0%以上	予期性項目
(5) 人口10,000人当たり高価値発明・特許保有件数	6.3件	12件	予期性項目
(6) デジタルエコノミー産業のGDP比	7.8%	10.0%	予期性項目
✓民生・福祉			
(7) 1人当たり可処分所得実質増加率	2.1%	GDP成長率と同程度	予期性項目
(8) 都市調査失業率	5.2%	5.5%以下	予期性項目
(9) 労働年齢人口の平均教育年数	10.8年	11.3年	拘束性項目
(10) 人口1,000人当たりの医師数	2.9人	3.2人	予期性項目
(11) 基本年金保険参加率	91.0%	95.0%	予期性項目
(12) 人口1,000人当たりの3歳以下の幼児託児施設	1.8カ所	4.5カ所	予期性項目
(13) 平均寿命	77.3歳 (2019年)	2020年実績+1歳	予期性項目
✓環境			
(14) 単位GDP当たりエネルギー使用量	-	2020年比13.5%減	拘束性項目
(15) 単位GDP当たりCO ₂ 排出量	-	2020年比18.0%減	拘束性項目
(16) 都市の空気質量優良日の割合	87.0%	87.5%	拘束性項目
(17) 地表水の飲用に適する水質の割合	83.4%	85.0%	拘束性項目
(18) 森林被覆率	23.2% (2019年)	24.1%	拘束性項目
✓安全保障			
(19) 食糧総合生産能力	-	6.5億トン以上	拘束性項目
(20) エネルギー総合生産能力	-	標準炭換算46億トン以上	拘束性項目

(注) 拘束性項目は、政府主導で必ず実現しなければならない拘束性の強い項目。予期性項目は、政府は環境整備に専念し、市場機能を重視する項目
(出所) 「国民経済・社会発展第14次5カ年計画と2035年までの長期目標要綱」より大和総研作成

を（2020年の）2倍にすることは完全に可能である」とした上で、「中長期計画の目標は経済構造の最適化や、発展の質・効率の向上に重点を置く」とした。こうした方針によって成長率目標を敢えて設定しなかったのであれば、過剰投資の是正や金融リスクの低減、環境負荷の軽減の観点からプラスに評価することが可能であろう。

その一方で、米中摩擦の激化と長期化による不透明性や不確実性の増大、あるいは先進国へのキャッチアップがある程度進んだことによる成長力の低下などから、中長期の成長率目標を設定し、それを達成することが困難になっているという事情も大きいと思われる。例えば、2020年に終了した第13次5カ年計画において、実質GDP成長率と1人当たり可処分所得実質増加率³の目標はともに年平均6.5%以上とされたが、いずれも未達成に終わった。当然、コロナ禍が大きな要因のひとつであり、2020年の実質GDP成長率は前年比2.3%（以下、変化率は前年比）、1人当たり可処分所得増加率は2.1%にとどまった。ただし、コロナ禍がなくても達成のハードルは高かったといわざるを得ない。目標達成のためには、2020年は、実質GDP成長率は6.1%（2019年の実績は6.0%）、1人当たり可処分所得は6.6%（同5.8%）増が必要であり、特に後者については相当な無理をしなければ達成は難しかった。

(2) のイノベーションについては、研究開発（R&D）投資の伸び率を年平均7.0%以上とすること、既述したデジタルエコノミー産業のGDP比を2020年の7.8%から2025年に10.0%に引き上げることなど3項目が主要目標に採用された。この他に、研究開発に占める基礎研究の割合を8%（足元は6%程度）以上にすることなども目標とされている。

(3) の民生・福祉では、分野別で最多の7項目が主要目標に採用された。主要目標には政府主導で必ず実現しなければならない拘束性の強い「拘束性項目」と、政府は環境整備に専念し、市場機能を重視する「予期性項目」がある。これまで見てきた、経済発展、イノベーション、民生・福祉の3分野13項目のうち、民生・福祉の分野の「労働年齢人口の平均教育年数を2020年の10.8年から2025年に11.3年に引き上げる」目標のみが、「拘束性目標」に指定をされている。イノベーションをはじめ経済発展の質的向上を担う質の高い労働力確保のために、高等教育や専門教育の充実が重視されていることがうかがえよう。

(4) の環境では、単位GDP当たりエネルギー消費量を2020年比で13.5%減らす（第13次5カ年計画では2015年比15%減が目標。以下、括弧内は第13次5カ年計画の目標）ことなど5項目が主要目標に掲げられ、全て「拘束性項目」とされた。この他に、都市のPM2.5の濃度を2020年比で10%減らすこと（同18%減）、窒素酸化物と揮発性有機物の排出量を10%以上減らすこと（窒素酸化物は同15%減）、化学的酸素要求量（COD）とアンモニア性窒素は8%減らすこと（いずれも同10%減）、単位GDP当たり水使用量を16%以上減らすこと（同23%減）などが目標とされた。

(5) の安全保障の分野は第14次5カ年計画で新たに設けられた。2025年末の食糧総合生産能力を6.5億トン以上、エネルギー総合生産能力を標準炭換算で46億トン以上にすることが「拘束性目標」とされた。46億トン「以上」に違和感を持つ向きもあるだろうが、これは安全保障の観

³ 項目としては民生・福祉の分野。

点であり、省エネや非化石エネルギーのウエイト拡大は引き続き促進される。後者については2025年時点で20%程度（2020年の実績は15.9%）に引き上げることが目標とされている。

最後に、昨年末に終了した第13次5カ年計画の成績表を付した。第12次5カ年計画では研究開発（R&D）投資のGDP比が唯一の未達成となった以外は、ほとんどが超過達成したのに対して、今回は少なくとも実質GDP成長率、1人当たり労働生産性、GDPに占める第3次産業の割合、R&D投資のGDP比、1人当たり可処分所得増加率が未達成となった。既述したようにコロナ禍の影響は大きいがそれだけではない。成長力の低下や米中関係など不確実性の増大によって、政策運営の舵取りはますます難しくなっていることが示唆されている。

第13次5カ年計画（2016年～2020年）の主要目標と実績

項目	第13次5カ年計画【目標】	第13次5カ年計画【実績】	目標の性質	達成度
✓経済発展				
(1) GDP	92.7兆元以上	101.6兆元	予期性項目	○
実質GDP成長率	平均6.5%以上	5.7%	予期性項目	×
(2) 1人当たり労働生産性	12万元以上	11.8万元	予期性項目	×
(3) 6カ月以上の常住人口都市化率	60%	60.6% (2019年)	予期性項目	○
戸籍人口都市化率	45%	44.4% (2019年)	予期性項目	△
(4) GDPに占める第3次産業の割合	56%	54.5%	予期性項目	×
✓イノベーション				
(5) 研究開発（R&D）投資の対GDP比	2.5%	2.4%	予期性項目	×
(6) 人口10,000人当たり発明・特許保有件数	12件	15.8件	予期性項目	○
(7) 科学技術進歩（全要素生産性）の経済成長寄与率	60%	60.2%	予期性項目	○
(8) 固定ブロードバンド家庭普及率	70%	96.0%	予期性項目	○
移動ブロードバンドユーザー普及率	85%	108.0%	予期性項目	○
✓民生・福祉				
(9) 1人当たり可処分所得実質増加率	平均6.5%以上	5.6%	予期性項目	×
(10) 労働年齢人口の平均教育年数	10.8年	10.8年	拘束性項目	○
(11) 都市部新規雇用増加数	累計5,000万人以上	累計6,564万人	予期性項目	○
(12) 農村の貧困脱出人口	累計5,575万人	累計5,575万人	拘束性項目	○
(13) 基本年金保険参加率	90%	91%	予期性項目	○
(14) 都市バラック地区住宅改修	累計2,000万戸	累計2,300万戸超	拘束性項目	○
(15) 平均寿命	77.3歳	77.3歳 (2019年)	予期性項目	○
✓資源・環境				
(16) 耕地保有面積	1.2億ha	-	拘束性項目	-
(17) 建設用地の新規増加	累計217万ha	-	拘束性項目	-
(18) 単位GDP当たり水使用量	2015年比23%減	2015年比23.8%減 (2019年)	拘束性項目	○
(19) 単位GDP当たりエネルギー使用量	2015年比15%減	2015年比13.2%減 (2019年)	拘束性項目	△
(20) 非化石エネルギーの1次エネルギー消費比率	15%	15.9%	拘束性項目	○
(21) 単位GDP当たりCO ₂ 排出量	2015年比18%削減	2015年比18.8%削減	拘束性項目	○
(22) 森林被覆率	23.04%	23.2% (2019年)	拘束性項目	○
森林蓄積量	165億m ³	175億m ³	拘束性項目	○
(23) 都市の空気質量優良日の割合	80%以上	87.0%	拘束性項目	○
基準未達成都市のPM _{2.5} の濃度	2015年比18%削減	2015年比28.8%減	拘束性項目	○
(24) 地表水の飲用に適する水質の割合	70%以上	83.4%	拘束性項目	○
(25) 汚染物質排出量				
COD（化学的酸素要求量）	2015年比10%減	2016年～2019年で13.8%減	拘束性項目	○
アンモニア性窒素	2015年比10%減	2016年～2019年で18.5%減	拘束性項目	○
SO ₂ （二酸化硫黄）	2015年比15%減	2016年～2019年で46.5%減	拘束性項目	○
窒素酸化物（NOx）	2015年比15%減	2016年～2019年で17.9%減	拘束性項目	○

（注）拘束性項目は、政府主導で必ず実現しなければならない拘束性の強い項目。予期性項目は、政府は環境整備に専念し、市場機能を重視する項目

（出所）「国民経済・社会発展第13次5カ年計画要綱」、「国民経済・社会発展第14次5カ年計画と2035年までの長期目標要綱」、国家統計局、生態環境部より大和総研作成