

2022年3月7日 全5頁

# 中国：視界不良。高い成長率目標をどう達成？

党大会に向け力強い経済回復をアピール。鍵はオールドエコノミー？

経済調査部 主席研究員 齋藤 尚登

## [要約]

- 2022年3月5日に、第13期全国人民代表大会（全人代）第5回全体会議が開幕した。政府成長率目標は、2021年の前年比6.0%以上（以下、変化率は前年比）から、2022年は5.5%前後に下げられた。しかし、今年の成長率目標達成のハードルは格段に高くなっている。新型コロナウイルス感染症の猛威が続く中、2022年はロシアのウクライナ侵攻などで世界的に景気の先行き懸念が強まっているためである。こうした中で高めの成長率目標を設定したのは、5年に一度の党大会に向けて中国経済の力強い回復をアピールする狙いがあるのだろう。
- 高い政府成長率目標をどのように達成するのか。財政政策は景気のけん引役としては力不足であり、こうなると銀行貸出の増加など、金融への期待が否応なく高まることになろう。地方政府特別債券の増額がない中で、インフラ投資向けの銀行貸出増加が要請されるのであろうか。また、単位当たりエネルギー消費量について、2021年は3.0%削減することを目標に掲げたが、2022年は単年の目標設定をしなかった。これには、インフラや自動車など、鉄鋼を使う産業のテコ入れ・伸長が意図されているのであろうか。いわゆるオールドエコノミーの需要を刺激し、それを金融が支える姿は2016年の状況に似ている。

## 全人代、2022年の政府成長率目標を前年比5.5%前後に設定

2022年3月5日に、第13期全国人民代表大会（全人代）第5回会議が開幕した。会期は3月11日までであり、初日は李克強首相による「政府活動報告」、財政部による「2021年の中央・地方予算の執行状況および2022年の中央・地方予算案についての報告」、そして国家発展改革委員会による「2021年の国民経済・社会発展計画の執行状況と2022年の国民経済・社会発展計画案についての報告」が行われた。

本レポートでは、政府活動報告などで明らかになった2022年の主要目標と重点政策について報告する。

まず、2022年の主要政府目標は以下の通りである。

- 実質GDP成長率は前年比5.5%前後（以下、断りのない限り、変化率は前年比）とする、
- 都市新規雇用増加数は1,100万人以上とし、都市調査失業率は5.5%以内とする、
- 消費者物価上昇率は3.0%前後とする、
- 所得の伸び率を経済成長率とほぼ同じにする、
- 貿易の安定・質的向上を図り、国際収支を基本的に均衡させる、
- 食料生産を6.5億トン以上に保つ、
- 生態環境の質を持続的に改善し、主要汚染物質の排出量を引き続き減少させる、
- 単位当たりエネルギー消費量については、第14次5カ年計画期間中に目標（2025年までに2020年比で13.5%削減）を達成すると同時に、適当な余地を残す。再生可能エネルギーの新規増加分と原材料として使用するエネルギー資源はエネルギー消費総量に計上しない。

上記のうち、数値目標が2021年から変わったのは、実質GDP成長率と単位当たりエネルギー消費量の2項目である（他の項目は2021年を踏襲）。

政府成長率目標は、2021年の6.0%以上から、2022年は5.5%前後に下げられた。しかし、2022年の成長率目標達成のハードルは格段に高くなっている。新型コロナウイルス感染症の猛威が続く中、2022年はロシアのウクライナ侵攻などで世界的に景気の先行き懸念が強まっているためである。こうした中で高めの成長率目標を設定したのには、5年に一度の党大会に向けて中国経済の力強い回復をアピールする狙いがあるのだろう。

コロナ禍による景気落ち込みとその後の急回復の影響を均すと、2020年／2021年平均の実質GDP成長率は5.1%（2020年は2.2%、2021年は8.1%）であった。党大会のある年は共産党幹部にとって昇進の大チャンスであり、担当する分野や地方のパフォーマンスを良くしようとのインセンティブが働く。さらに、党大会開催年は5カ年計画の2年目に当たる。2021年3月の全人代では第14次5カ年計画が審議・可決された。これが大枠であり、各部署がブレイクダウ

ンした計画が半年～1年程度の期間をかけて策定されていく。まさにこれからがプロジェクトの本格始動のタイミングということになる。

大和総研は全人代プレビューの中で、2022年の政府成長率目標は「5.0%以上」と設定される可能性が高いと指摘した。しかし、実際には「5.5%前後」と設定された。恐らく許容される下限は5.3%～5.4%程度であり、これは国際機関やシンクタンクの予想の上限に相当する。少なくとも「前後」の「後」の達成は極めて難しいのではないかと。

### 全人代で示された主要目標と実績

	2019年目標	2019年実績	2020年目標	2020年実績	2021年目標	2021年実績	2022年目標
実質GDP成長率	6.0%～6.5%	6.0%	提示せず	2.2%	6.0%以上	8.1%	5.5%前後
都市新規雇用増加数	1,100万人以上	1,352万人	900万人以上	1,186万人	1,100万人以上	1,269万人	1,100万人以上
都市調査失業率	5.5%前後	5.2%	6.0%前後	5.2%	5.5%前後	5.1%	5.5%前後
消費者物価上昇率	3.0%前後	2.9%	3.5%前後	2.5%	3.0%前後	0.9%	3.0%前後

(出所) 中国政府、中国国家统计局より大和総研作成

### 政府成長率目標と実際の成長率

	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
政府目標	7.5%前後	7.5%前後	7.5%前後	7.0%前後	6.5%～7.0%	6.5%前後	6.5%前後	6.0%～6.5%	設定せず	6.0%以上	5.5%前後
実際の成長率	7.9%	7.8%	7.4%	7.0%	6.8%	6.9%	6.7%	6.0%	2.2%	8.1%	

(出所) 政府活動報告、中国国家统计局より大和総研作成

単位当たりエネルギー消費量について、2021年は3.0%削減することを目標に掲げたが、2022年は単年の目標設定をしなかった。これは昨年夏の景気悪化の要因のひとつに、地方政府による排出削減ありきの石炭燃焼抑制が電力不足を招いたことがあり、その反省が生かされている可能性がある。政府活動報告では、エネルギー供給について、「(新エネルギー源の) 確立が先、(旧エネルギー源の) 廃止が後」の方針を堅持することが確認された。さらに、エネルギーの消費総量を減らし、消費効率を引き上げる「双控」(2つのコントロール) から、炭素の排出総量を減らし、消費効率を引き上げる「双控」への移行を推進するとした。後者には森林による二酸化炭素の吸収などを含む、より多様で総合的なアプローチが可能になるという利点がある。

さらにいえば、2022年については、景気下振れ圧力が強い中で、5.5%前後という高めの成長率目標を掲げたことを受けて、エネルギー消費量の多い鉄鋼などの産業の回復余地を残しておく意図もあるのかもしれない。この点については後述する。

## 2022 年は何よりも安定を重視

次に、政府活動報告における 2022 年の重点政策を確認する。2022 年の筆頭は「マクロ経済の基盤安定化に力を入れ、経済の動きを合理的な範囲内に保つ」であり、2021 年と内容的には同じであった。2 番目は、2022 年は「(企業など) 市場主体の安定と雇用の確保に努め、マクロ政策の実施に一段と力を入れる」であるのに対して、2021 年は「重点分野の改革を踏み込んで推し進め、(企業など) 市場主体の活力を一層引き出す」となっており、キーワードは、2022 年は「安定」、2021 年は「改革」である。

2022 年の政府活動報告では、「安定を保ちつつ前進を求める」ことが活動全体の基調であるとされるなど、安定を意味する「穩」という文字が実に 76 カ所で使われた。2022 年は恐らく 10 月か 11 月に党大会が開催される。党大会では今後 5 年間の基本方針を決定し、直後の第 20 期中央委員会第 1 回全体会議では、最高指導部の一部入れ替えが実施される予定である。習近平総書記の三選はほぼ確実視されるが、最重要会議を控えて、「安定」を最優先し、不安定要素をできるだけ取り除きたい、ということであろう。

### 全人代の政府活動報告で示された重点活動任務

#### 2022年の9の重点活動任務

- ①マクロ経済の基盤安定化に力を入れ、経済の動きを合理的な範囲内に保つ
- ②(企業など)市場主体の安定と雇用の確保に努め、マクロ政策の実施に一段と力を入れる
- ③揺らぐことなく改革を深化させ、市場の活力と発展の内生的原動力をよりいっそう引き出す
- ④イノベーション駆動型発展戦略を踏み込んで実施し、実体経済の基盤を強化・拡大する
- ⑤揺らぐことなく内需拡大戦略を実施し、地域間の調和発展と新型都市化を推進する
- ⑥農業生産に大いに力を入れ、農村の全面的な振興を促す
- ⑦高いレベルの対外開放を拡大し、貿易・外資の安定成長を推し進める
- ⑧生態環境を持続的に改善し、グリーン・低炭素発展を推し進める
- ⑨民生を確実に保障・改善し、社会統治を強化・革新する

(出所) 第13期全国人民代表大会第5回会議における李克強首相の政府活動報告により大和総研作成

#### (参考) 2021年の8の重点活動任務

- ①マクロ政策の継続性、安定性、持続可能性を保ち、経済が合理的範囲内で動くよう促す
- ②重点分野の改革を踏み込んで推し進め、(企業など)市場主体の活力を一層引き出す
- ③イノベーションにより実体経済の質の高い発展を推し進め、新たな原動力を大きく育成する
- ④内需拡大という戦略的ベースを堅持し、国内市場の潜在力を十分に掘り起こす
- ⑤農村振興戦略を全面的に実施し、農業の安定した発展と農民の収入増を促す
- ⑥高いレベルの対外開放を実行し、貿易と外資の安定の中での質的向上を目指す
- ⑦汚染対策と生態系の整備を強化し、環境の質を持続的に改善していく
- ⑧民生福祉を着実に増進し、社会建設レベルを不断に高める

(出所) 第13期全国人民代表大会第4回会議における李克強首相の政府活動報告により大和総研作成

## 成長率目標達成の鍵はオールドエコノミー？

最後に、高い政府成長率目標の達成には何が必要なのか。政府活動報告からはその姿はなかなか見えてこない。

積極的な財政政策がこれをリードするのであろうか？ 2022年の税還付や減税、費用の減免は2.5兆元（約45兆円、GDP比2.2%程度）と発表され、企業の流動性や設備投資資金の一部をサポートしよう。しかし、2022年の予算案では、財政赤字のGDP比は▲2.8%と、昨年予算の▲3.2%から縮小する。インフラ投資などに充当し、収益が期待できるため財政赤字にカウントされない地方政府特別債券は3.65兆元と、昨年予算と同額であった。当然、GDP比は縮小することになる。

### 地方政府特別債券のネットの発行額と純増額（予算ベース）（単位：億円）

	ネットの発行額	純増額
2015年	1,000	1,000
2016年	4,000	3,000
2017年	8,000	4,000
2018年	13,500	5,500
2019年	21,500	8,000
2020年	37,500	16,000
2021年	36,500	-1,000
2022年	36,500	0

（出所）各年の政府活動報告により大和総研作成

財政政策は景気のけん引役としては力不足であり、こうなると銀行貸出の増加など、金融への期待が否応なく高まることになろう。地方政府特別債券の増額がない中で、インフラ投資向けの銀行貸出増加が要請されるのであろうか。また、単位当たりエネルギー消費量について、2021年は3.0%削減することを目標に掲げたが、2022年は単年の目標設定をしなかった。これには、インフラや自動車など、鉄鋼を使う産業のテコ入れ・伸長が意図されているのであろうか。自動車については、新エネルギー車（NEV）の補助金政策が2022年末で終了の予定であり、駆け込み需要が想定される。さらに、農民の自動車購入に補助金を支給する「自動車下郷」の全国的な始動の可能性も取り沙汰されている。いわゆるオールドエコノミーの需要を刺激し、それを金融が支える姿は2016年の状況に似ている。