

# 第12次五カ年計画

## 「民生」を強調

堂ノ上武夫

### ●全人代の採決を経て決定

三月三日から一四日まで、恒例の「两会」（全国政治協商会議と全国人民代表大会の総称）が北京で開かれた。北京市内では代表が人民大会堂に向かうための交通規制が始まり、テレビのニュースや新聞報道は「两会」一色となった。特に本年は五年に一度の五カ年計画策定の節目に当たっており、胡锦涛・温家宝政権の仕上げ段階でもあることから、例年にも増して内外の注目を集めた。第12次五カ年計画（以下「十二五」）は、全人代最終日である三月一四日、全人代で可決された（賛成二七七八票、反対五九票、棄権三八票）。「十二五」の重点が「民生」であることは、国家発展改革委員会のトップ二名の記者会見における以下の発言に集約されている。

**「張平主任（大臣）」**  
 「十二五」計画には、世の人に宣言するに値することがひとつある。それはすなわち、民生優先の原則を堅持したことである。つまり、全国それぞれの民族人民が改革発展の成果を分かち合い、民生を保障し、改善することを一層突出した位置に据えたことである。

**「徐憲平副主任（次官）」**  
 「十二五」計画綱要は民生の保障と改善を出発点及び足掛かりとし、関係する内容の紙幅は最大で、内容は最も豊富で、措置は最も具体的である。

（中華人民共和国中央人民政府ポータルサイト掲載記者会見録より）

第11次五カ年計画と第12次五カ年計画の構成比較

	第11次五カ年計画	第12次五カ年計画
第1編	指導原則と発展目標 —小康社会、科学的発展観、経済社会発展の主要目標	方式の転換：科学的発展の新局面を開く —科学的発展をテーマとする等の指導思想、主要目標など
第2編	社会主義新農村建設 —現代農業、農民の収入増、農業への資金投入増など	強農惠农：社会主義新農村建設の加速 —現代農業、農民の収入増、生産・生活条件改善など
第3編	工業構造高度化の推進 —ハイテク産業、エネルギー産業、情報化推進など	方式転換と高度化：産業競争力の向上 —製造業の改造・高度化、戦略的新興産業など
第4編	サービス業の発展加速 —生産向けサービスの開拓、生活向けサービスの充実など	環境整備：サービス業の大々的な発展の推進 —生産向けサービス発展加速、生活向けサービス強化など
第5編	調和ある地域発展 —地域発展全体戦略、健全な都市化推進など	配置の改善：調和ある地域発展と健全な都市化発展促進 —地域発展総合戦略、都市化推進など
第6編	資源節約型・環境友好型社会の建設 —循環経済、自然生態の保護、資源管理強化など	緑色発展：資源節約型、環境友好型社会 —気候変動対応、資源節約、循環経済、生態保護など
第7編	科学教育立国戦略と人材強国戦略 —技術革新、教育の普及向上など	創新駆動：科学教育立国戦略と人材強国戦略の実施 —科学技術創造支援、教育改革など
第8編	体制改革の深化 —行政管理体制・金融体制改革、現代市場体系改善など	民生改善：健全な基本公共サービスシステムの確立 —公共サービス向上、収入分配調整、社会保障、住宅など
第9編	互いに利益を得る開放戦略の実施	表面的・根本的問題の解決：社会管理の強化・創造 —社会管理体制、地域自治・サービス機能向上、食品安全など
第10編	社会主義調和社会の建設を推進	継承と創造：文化の大発展と繁栄の推進
第11編	社会主義民主政治建設の強化	改革攻略：社会主義市場経済体制の整備
第12編	社会主義文化建設の強化	相互利益・Win-Win：対外開放水準の向上
第13編	国防・軍隊建設の強化	民主の発展：社会主義政治文明建設の推進
第14編	健全な計画実施メカニズムの確立	協力の深化：中華民族共同の「家庭」の建設
第15編		軍民の融合：国防と軍隊の現代化建設の強化
第16編		実施の強化：偉大なる発展の青写真の実現

## 一・第11次五カ年計画と第12次五カ年計画

第11次五カ年計画（以下「十一五」）は、現政権のキャッチフレーズである「科学的発展観」、「和谐社会」（調和のとれた社会）を主題に掲げ、これに沿って、経済成長率優先から、持続可能な発展、産業構造転換、格差是正など、「量から質」への転換を強調した計画であった。「十二五」は、現政権の仕上げ、次期政権への橋渡しという位置づけから、基本的な構造は前計画を踏襲している。すなわち第一編から第七編までは基本的に同じ構成であり、「十一五」期間中の成果を踏まえつつ、地域間の調和、産業構造の転換と高度化、資源節約と環境保護への取り組みを強化、具体化することとしている。

## 二・「十一五」期間の成果に対する評価

「十一五」期間中、リーマンショックに端を発する世界経済危機に見舞われながらも、中国政府は機動的に経済措置を発動し、各国に先駆けて経済を回復軌道に乗せ、年平均二桁の成長を実現した。一方、現政権が掲げる「調和の取れた社会」、「科学的発展観」を追求するうえで、「成長の質」の向上は必ずしも満足のいくものではなかった。このような認識は、温家宝総理の政府活動報告における

発言に明確に表れている。

目標達成状況を数字で見ても（表1参照）。国内総生産と一人当たりGDPの伸びは、目標を大幅に超過達成した。ところが、「十一五」で初めて導入され、「拘束性指標」として、「予期性指標」であるGDP成長率よりも重要な位置づけを与えられた単位GDP当たりエネルギー消費削減率は、計画期間後半における強力な追い込み（発電量抑制、工場の操業規制などにまで及んだとも言われている。）にも拘わらず、わずかながら目標に及ばなかった（「十二五」においては、当該目標値を「二〇%前後」とし、一応達成したととされているが、元の計画にはそもそも「前後」の記述はなかった）。また、「予期性目標」ながら、産業構造転換や高度化の観点から重要な指標であるサービス業の比率や研究開発費比率は、実績は目標を大幅に下回った（政府活動報告のなかでも言及。サービス業のGDP比率の増加幅が三ポイントの目標に対し二・五ポイント、サービス業就業者比率の増加幅が四ポイントの目標に対し三・五ポイント、研究開発費のGDP比率が二%の目標に対して一・七五%であった）。調和ある発展という観点から見ると、都市化率や就業者数などの指標は全て目標達成しており、都市部と農村部の収入増はいずれも

目標を大きく上回っているが、都市部一人当たり可処分所得の年平均伸び率は九・七%、農村部一人当たり純収入については八・九%と、格差は縮小するどころか拡大傾向にある。

## 三・第12次五カ年計画の目標

「十二五」は、今後五年の発展の主要目標として以下を列挙したうえで、第二編以下において分野ごとに具体的目標や事業について

- 詳述し、主要な数値目標「表2」として表にまとめている。
- ① 経済の平穏で比較的速い発展
  - ② 構造調整において重大な進展を実現する
  - ③ 科学技術と教育のレベルを大いに向上させる
  - ④ 資源節約と環境保護において顕著な成果を上げる
  - ⑤ 人民生活を引き続き改善させる。
  - ⑥ 社会建設を強化する
  - ⑦ 改革開放を不断に深化させる

われわれは、わが国の発展におけるアンバランスや、調和がとれず、継続性が保てないという問題が依然として際立っていることを冷静に見取っている。それは主として、経済成長に対する資源、環境の制約が強まり、投資と消費のバランスが崩れ、所得分配の格差が拡大し、科学技術イノベーション力が弱く、産業構造が合理的ではなく、農業の基盤が依然として脆弱で、都市と農村の地域発展にアンバランスが見られ、雇用総体の圧力と構造的な矛盾が併存し、科学的発展を制約する体制、機構上の障害が依然として多い、ということである。そしてまた、サービス業の付加価値の割合、

サービス業の就業比率および研究開発費支出のGDPに占めるウエイトは、「第11次五カ年計画」の目標を達成できなかった。もう一方、一部の大衆が強く不満を抱く問題も根本的に解決されておらず、それは主として以下のようなものである。質の高い教育や医療の資源が不十分であるし、配置も不均衡であること。さらに物価上昇の圧力が高まり、一部の都市において住宅価格が急騰していること、違法な土地収用や家屋取り壊し立退きなどが引き起こす社会的矛盾が増えていること。

（二〇一二年三月五日 温家宝國務院総理 政府活動報告より）

表1 「十一五」計画の主要指標実現状況（日中経済協会訳）

指 標	2005年	計画目標		実 績	
		2010年	年率or累計	2010年	年率or累計
国内総生産額（兆円）	18.5		7.5%	39.8	11.2%
一人当たりGDP額（元）	14,185		6.6%	29,748	10.6%
サービス業のGDP比率	40.5%		[3%]	43.0%	[2.5%]
サービス業就業者比率	31.3%		[4%]	34.8%	[3.5%]
研究開発費のGDP比率	1.3%	2.0%	[0.7%]	1.75%	[0.45%]
都市化率	43%	47%	[4%]	47.5%	[4.5%]
全国総人口（万人）	130,756	136,000	<8‰	134,100	5.1‰
GDP単位当たりエネルギー消費削減率			[20%]前後		[19.1%]
工業付加価値単位当たり水使用量削減率			[30%]		[36.7%]
農業灌漑用水有効利用係数	0.45	0.5	[0.05%]	0.5	[0.05%]
工業固形廃棄物総合利用率	55.8	60	[4.2%]	69	[13.2%]
耕地面積（億ヘクタール）	1.22	1.2	-0.3%	1.212	-0.13%
主要汚染物質 排出削減率	SO2		[10%]		[14.29%]
	COD		[10%]		[12.45%]
森林被覆率	18.2	20	[1.8%]	20.36	[2.16%]
国民の平均教育年数（年）	8.5	9	[0.5%]	9	[0.5%]
都市部基本養老保険加入者数（億人）	1.74	2.23	5.1%	2.57	8.1%
新型農村合作医療保険加入率	23.5	>80	> [56.5%]	96.3	[72.8%]
都市部新規増加就業者数（万人）			[4,500]		[5,771]
農業労働力移転数（万人）			[4,500]		[4,500]
都市部登録失業率	4.2	5		4.1	
都市部一人当たり可処分所得（元）	10,493		5.0%	19,109	9.7%
農村部一人当たり純収入（元）	3,255		5.0%	5,919	8.9%

注：① 国内総生産額と都市部一人当たり可処分所得は実質ベース。  
② [ ] 内の数字は5年間の累計。

以下、いくつかのポイントに注  
目して概説する。

(1) 経済

① 経済成長

年平均のGDP成長率目標を

七%とした。これは「十一五」の  
七・五%に比べてやや低めの数字  
だが、同期間の実績が一一・二%  
であったことに鑑みると、かなり  
抑制的な目標といえる。経済過熱  
に伴う物価上昇を抑制する必要が

この数字について、温家宝総理  
は一四日の記者会見において右記  
のように述べている。インフレ抑  
制と就業人数確保という要請を両  
立させる隘路を進むことの難し  
さに対する認識と、成長率偏重に

ある一方で、都市化  
の進展に伴う農村余  
剰労働力吸収の必要  
性や大学生の就職  
難、賃金引上げの必  
要性などを踏まえる  
と一定の高成長を維  
持することが必要で  
あり、両者のバラバ  
スを取った数字と言  
えるだろう。

向かいがちな地方政府等の考え方  
を戒める意図が込められた発言で  
ある（第一六編「実施の強化」に  
おいては、「総合評価考課」として、  
経済成長の速度に対する評価を弱  
め、構造高度化や民生改善、資源  
節約、環境保護、基本公共サービ  
スおよび社会管理等の任務達成状  
況に重点を置いた考課制度を制定  
し、結果を指導者の配置や幹部の  
任用、奨励や懲戒の重要なよりど  
ころとするとしている。執行にお  
ける実効性担保に力を入れる必要  
性に迫られていることを示すもの  
である。）。

② 経済構造転換・高度化

サービス業の付加価値のGDP

経済発展の速度、就業およびインフレの間には密接な  
関係がある。経済発展速度が速ければ就業人数は多くな  
るが、インフレ圧力も大きくなる。経済発展速度が低け  
れば就業人数は少なくなり、インフレ圧力も相対的に小  
さくなるが、経済は衰退に向かいやすくなる。我々は、  
これら両者の間にある一本の明るい道へ進み、それらを  
有機的に結び付けなければならない。  
我々はこのようなチャンスを十分に活かし、経済構造  
を調整し、中国経済に長い間存在していた、アンバラ  
ンで調和がとれず、継続性が保てないという問題を解決  
し、経済発展と人口、環境資源とを相互に適応させなけ  
ればならない。七%の速度であっても低いということ  
はない。  
（三月一四日 温家宝総理内外記者会見より）

比を四ポイント増の四七%とし、「十一五」目標と同じ上昇幅を掲げた。また、都市化率の上昇幅についても四ポイントと、「十一五」目標と同率に設定した。一方で、研究開発費のGDP比率は二・二%と、引き上げ幅を「十一五」期間実績値と同じ〇・四五ポイントにとどめている。

③資源・環境

単位GDP当たりエネルギー消費削減幅は一六%と、「十一五」期間の目標や実績よりも低めながら、引き続き「拘束性指標」として重視する姿勢を示している。「十

一五」と比べて起点が高いことや産業競争力への影響などを考慮したものと考えられるが、エネルギー効率が我が国と比べて極めて低いことや、サービス業比率の向上や産業の高付加価値化を進めることからの、改善の余地は大きいと言える。

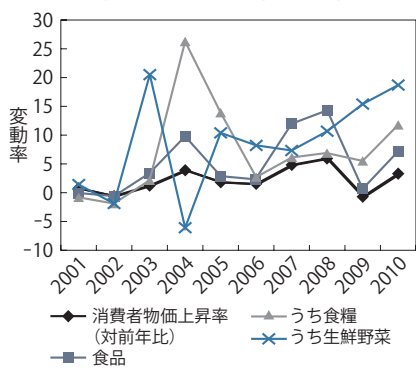
(2)民生の改善と社会管理

「十一五」でも、第一〇編「社会主義和諧社会建設」において、「人口対策の全面的実施」、「人民生活レベルの向上」、「人民健康レベルの向上」、「公共安全建設の強

例えば、消費者物価は二〇一〇年一〇月、十一月、十二月とそれぞれ前年同月比で四・四%、五・二%、四・六%上昇した（実際の生活実感としては更に上昇幅が大きいと話す人が多い。）とりわけ食料品、なかでも野菜や果物の上昇率が高かったことから、市民生活に少なからぬ影響が出ている。

中国人民銀行の調査によると、二〇一一年第一四半期の物価満足度指数は一七・三%と、最低だった前期よりは改善しているものの、なお六六・九%の住民は「高くて受け入れがたい」

各年の消費者物価変動率



としており、不動産価格についても七四・四%が「高すぎて受け入れがたい」と答えている。

化」、「社会管理体制の改善」の各章が設けられていたが、「十一五」では前三者を第八編「民生の改善健全な基本公共サービスシステムの確立」として七章立て（計画全体を通して最も多い章立て）に拡大して独立させ、後二者に対応する第九編「表面的・根本的問題の解決 社会管理の強化・創造」と併せて、社会の安定を図るため、硬軟両様で取り組む姿勢を明らかにしている。

「十一五」期間において、教育、社会保障、就業など民生に関わる目標はいずれも達成している（表1参照）が、政府活動報告にもあるように、是正されない地域間・地域内格差に加え、最近特に深刻

になっている物価上昇、住居費用の高騰などを背景に社会に不満が高まっていることを重視したものである。また、中東をはじめとする昨今の世界情勢も念頭に置いているものと思われる。

①民生改善

公共教育（義務教育無料、経済困難家庭児童への補助等）、就業サービス（情報提供、就業補助等）、社会保障（養老保険、医療保険等）、医療衛生（予防接種、慢性病管理などの無料提供、病院のサービス向上等）、住宅保障（保障性住宅、不動産市場コントロール等）を掲げ、これらの項目についての具体的な数値目標や貧困人口の減少、税

収負担軽減などを盛り込んだ「民生改善行動計画」を提示している。

また、表2の主要指標においても、新たに「人民生活」の分類を設けたうえで、掲載項目数を増やしている。都市住民一人当たり可処分所得と農村住民一人当たり純収入は「十一五」より高い年率七%以上の伸びを目指し、都市基本養老保険加入数は累計一億人と大幅な増加を、都市保障性住居工事建設は三六〇〇万户を、いずれも拘束性指標として掲げている。

②社会管理

国家の突発事件への対応システム、危機管理能力の向上、刑罰執行と教育矯正、刑事犯罪警戒、各種違法犯罪活動の取り締まりといった治安への取り組み強化を求める一方で、直接的な取り締まりや処罰の強化にとどまらず、サービスの改善や民意の吸い上げ、安全の確保といった、「ソフトな」手法を前面に押し出していることが注目される。

すなわち、コミュニティの自治制度を健全化し、サービス能力を向上させること、社会組織に対する監督管理の強化を図るとともに、公聴会などの民意収集ルートの拡大、調停の強化等により、労働争議や立退き、環境汚染などによって引き起こされる社会矛盾を解決することなど、社会サービスを強化する。更に、食品や薬品の

表2 「十二五」計画期の経済社会発展主要指標（日中経済協会訳）

指 標	2010年	2015年	年率or累計	属 性	
経済発展					
国内総生産額（兆元）	39.8	55.8	7%	予測性	
サービス業のGDP比率	43%	47%	[4%]	予測性	
都市化率	47.5%	51.5%	[4%]	予測性	
科学技術教育					
9年義務教育固定率	89.7%	93%	[3.3%]	拘束性	
高等中学段階入学率	82.5%	87%	[4.5%]	予測性	
研究開発費のGDP比率	1.75%	2.2%	[0.45%]	予測性	
1万人当たりの発明特許件数（件）	1.7	3.3	[1.6]	予測性	
資源環境					
耕地面積（億ム一）	18.18	18.18	[0]	拘束性	
工業付加価値単位当たり水使用量削減率			[30%]	拘束性	
農業灌漑用水有効利用係数	0.50	0.53	[0.03]	予測性	
非化石燃料消費の一次エネルギー比	8.3%	11.4%	[3.1%]	拘束性	
GDP単位当たりエネルギー消費削減率			[16%]	拘束性	
GDP単位当たりCO2排出削減率			[17%]	拘束性	
主要汚染物 排出総量削減率	COD		[8%]	拘束性	
	SO2		[8%]		
	アンモニア窒素		[10%]		
	NOX		[10%]		
森林成長	森林被覆率	20.36%	21.66%	[1.3%]	拘束性
	森林蓄積量（億m <sup>3</sup> ）	137	143	[6]	
人民生活					
都市住民一人当たり可処分所得（元）	19,109	>26,810	>7%	予測性	
農村住民一人当たり純収入（元）	5,919	>8,310	>7%	予測性	
都市部登録失業率	4.1%	<5%		予測性	
都市部新規増加就業者数（万人）			[4,500]	予測性	
都市基本養老保険加入数（億人）	2.57	3.57	[1]	拘束性	
都市3項基本医療保険付保率			[3]	拘束性	
都市保障性住居工事建設（万戸）			[3,600]	拘束性	
全国総人口（万人）	134,100	<139,000	<7.2%	拘束性	
一人当たり予測寿命（歳）	73.5	74.5	[1]	予測性	

安全のための責任追及制度、迅速な通報制度、検査強化を求め、安全生産管理の厳格化に関しては、生産安全事故による死亡率の削減に具体的な数値目標を課している（単位GDP当たり死亡率を三

六%、鉱工業・商業・貿易就業者の生産安全事故死亡率を二六%低減）。資源価格の上昇、排出抑制、人

賃金上昇、不動産価格高騰など、一見好調に見える中国経済も多くの制約要因を抱えている。「十二五」は、こうしたなかで一層多様化し、複雑化する問題に全面的かつ強力に取り組み決意を示したも

のである。安定した成長を維持しつつ物価抑制、雇用確保、収入増加、競争力強化を同時達成し、併せて格差是正、環境保護、省エネルギーを実現することは大きな困難を伴う任務である。高成長の陰で不満の多様化や高まりが見られるなか、社会の安定という最も重要な要請を如何に実現していくかが注目される。

（どうのうえ たけお／アジア経済研究所 北京海外調査員）

《参考文献》

●山本祐子「二〇〇六」一〇分  
で読む新五年計画」日中経協  
ジャーナル 四〇六月号。