

---

---

## 第5章

# 第13次5カ年長期計画

### ——策定に向けた課題と展望——

---

#### はじめに

市場経済化が進行するなかで5カ年長期計画の機能は変化しているが、その重要性に変わりはない。現在のマクロ経済運営においては、最高レベルの決定（成長を加速するか否か、また成長率など）では中国共産党中央や国務院の指導者が重要な役割を果たし、その枠内での各分野の基本的決定は国務院各部・委員会が主導するという役割分担が行われている（佐々木2015, 3-4）が、5カ年計画はこの両レベルの決定を総括・調整した内容を有しているからである。また、第1章でも述べたように、それぞれの計画が時の政権の経済・社会発展戦略の基本構想とその実施手順を明示するものとなっている点も見逃せない。

元来、5カ年長期計画と政権の執政期間にはズレが存在するため、各政権がその基本構想を明示できるのは、執政後3年経過した次の5カ年長期計画となる。現在執行中の第12次5カ年長期計画（2011～2015年、以下12・5長期計画）は、前の胡錦濤政権が策定したもので、2012年11月に中国共産党総書記職についた習近平にとって初の自前の5カ年長期計画は第13次5カ年長期計画（2016～2020年、以下13・5長期計画）ということになる。そこでは、本書で検討してきた諸課題への取り組みが示されることになるはずで、習政権の今後を占ううえで、5カ年長期計画の分析は有効な手掛かりとなる。加えて計画の最終年次は、改革・開放初期からの目標である「小康社会」（衣食住などの充足に加え、ある程度の文化・余暇を享受できる状態）の実現目標年次であり、中国共産党創立100周年（2021年）を1年後に控えた年である。習近平ならずともこの

時期までに成果を上げ、青史に名を残したいと考えるのは自然だと思われる。

本章では、このようにさまざまなコンテキストにおいて重要な意義を有する13・5長期計画について、予想される重点目標や計画策定をめぐる議論の内容を中心として分析・評価する。そこには、習政権が取り組むべき課題が集中的に現れているはずである。まず第1節では、13・5長期計画前期研究<sup>(1)</sup>の重大課題とその意味を整理し、第2節では、12・5長期計画の中間評価をふまえて13・5長期計画に引き継がれるであろう課題を検討する。第3節では、これらの課題に対する中央政府の基本的な対処方針を確認し、第4節では、最近開催された経済関係の重要会議の内容を紹介しつつ、上記した重大課題以外も含めて13・5長期計画に盛り込まれる可能性がある課題について整理しておきたい。

## 第1節 13・5長期計画の策定作業開始

### 1. 策定に向けた準備作業

計画策定開始を宣言した国家発展改革委員会の記者会見では、2014年の重点作業として、(1)前期の研究を手堅く行う、(2)「基本的考え方」を起草・形成する、(3)関連計画の編成作業を始動する、(4)計画の立法作業を積極的に推進する、の4点が示された。そのうえで、13・5長期計画前期研究の重大課題として25項目（後述）からなるリストが公表され、公開入札方式で研究の展開を求めるとされた<sup>(2)</sup>。

同じ記者会見において徐林（発展計画局局长）<sup>(3)</sup>が語った13・5計画の「歴史的使命」は、以下の4点であり、端的に13・5計画の特徴を指摘したものといえる（前記記者会見より筆者整理）。

- (1) 習近平指導部が編成する最初の5カ年長期計画である
- (2) 18回党大会が提起した「二つの百年」<sup>(4)</sup>目標を実現するものである
- (3) 小康社会を全面的に実現するという目標の最後の5カ年長期計画である
- (4) 本計画がうまくいき、わが国の発展が比較的順調であれば、わが国は

表5-1 主体機能区の概要

区分	特徴	開発方針	該当地域
最適化開発区	開発がかなりの程度進展。資源・環境の需要能力が弱体化している地域	工業化・都市化の適正化を進める	環渤海、長江デルタ、珠江デルタ
重点開発区	資源・環境の需要能力が比較的強く、経済的条件、人口集積条件がよい	優先的に工業化・都市化開発を進める	長江沿い中部地域、成都・重慶地区、東北のハルビン～長春地区など
開発制限区	資源・環境の需要能力が比較的弱く、経済的条件、人口集積条件があまりよくない地域	耕地が豊富な地域は農産品の主産地に。生態環境の弱い地域は工業化、都市化を制限	東北平原、長江流域、華南の農産品生産基地。国家重点生態機能区域。
開発禁止区	法律で設立された自然保護地域	開発を禁止し、生態環境を保護	国家自然保護区など 120万平方キロメートル

(出所) 各種資料より筆者作成。

「中所得国の罫」を乗り越え、高所得国のグループに入ることが可能となる

また、徐は、「計画のキーポイントは何か？」との記者の質問に対し、「もし、高所得国家の列に入ろうとしても、現在の労働コストがますます高くなり、資源・環境の制約がますます激化する条件のもとでは、イノベーションによる駆動と構造のグレードアップなくして実現は難しい」として、その実現をどう図るかについて計画が重点的に研究する必要がある、と答えている。そのうえで、徐は、個別の課題のなかから(1)食糧問題・食品供給問題、(2)農業生産の強化、農民所得の向上、(3)環境保護問題、生態文明建設、がポイントだとし、これらの問題は「過去のふるい方法ではうまく解決できない……(中略)……われわれは新たな制度設計・新たなメカニズム設計により方法を探さなければならない」と指摘している。

なお、冒頭に記した「公開入札方式」は、第11次5カ年長期計画(2006～2010年、以下11・5長期計画)策定時から採用されている。同計画については、2003年から委託研究と公開入札を併用して研究項目を確定し、160項目(500

万華字)に及ぶ研究報告をまとめたことが知られている(馬 2005, 巻頭出版説明)。同報告が提起した「主体功能区」(資源環境条件や開発条件によって全土を4種に区分したもので、表5-1に概要を示す。以下、「主体機能区」概念が、以降の5カ年長期計画のキーコンセプトの一つとなっている事実が示すように事前研究の役割は大きい。

報告のエッセンスが結実したものが「中共中央關於制定国民經濟和社会發展第十一個五年規画的建議」(2005年10月)であり、この「建議」が冒頭の記者会見で言及された(2)「基本的考え方」にあたる。13・5長期計画では、2014年4月から2年弱(13・5長期計画「建議」採択は2015年秋の見込み)で研究報告をふまえて「建議」が起草されることになる。

## 2. 重大課題の整理

25項目の重大課題リストを表5-2に示した。多数あった項目をとりあえず絞り込んだリストという印象だが、あえて大項目に整理すると次のようになる。

第1は、マクロの経済情勢判断とそれをふまえての発展戦略転換にかかわる課題 [項目(1)~(3), (5), (6), (13)]

第2は、重要産業の発展にかかわる課題 [(7)~(11)]

第3には、環境にかかわる課題 [(14)~(16)]

第4は、民生向上にかかわる課題 [(12), (19), (20), (22)]

第5は、人的資源・文化・教育にかかわる課題 [(4), (17), (18)]

第6は、市場経済化推進にかかわる課題 [(21), (23)]

第7は、対外開放にかかわる課題 [(24), (25)]

である。なお、中国の官庁エコノミストに取材したところ、この25項目はすでに18項目程度に絞り込まれているとの情報を得た<sup>(5)</sup>が、その具体的リストは入手できなかった。すでに「前期の研究」は終わり、2015年秋の13・5長期計画「建議」作成に向けて研究が深まっていることがうかがえる。つぎに、前項に示した徐局長の記者会見での質疑応答に基づいて、13・5長期計画のいくつかの重要課題について国家發展改革委員会の基本的考え方を確認しておく。

表5-2 13・5長期計画「前期研究」重大課題

分野	課題名（番号は報道による便宜的なもの）
1. マクロ経済情勢判断・発展戦略転換にかかわる課題	(1)国際環境の変化およびわが国の発展に対する影響 (2)経済の転換・グレードアップの動力メカニズムと制度・環境 (3)イノベーション駆動による戦略の重点とイノベーション型国家の建設 (5)経済構造調整の主たる攻め口と戦略措置 (6)消費需要拡大のための長期有効なメカニズム (13)わが国の地域発展の重点と地域の協調発展メカニズム
2. 重要産業の発展にかかわる課題	(7)工業構造のグレードアップと配置の最適化 (8)近代的農業発展戦略と食糧安全戦略 (9)情報経済の発展 (10)戦略的新興産業の発展 (11)サービス産業発展の重点とメカニズム
3. 環境にかかわる課題	(14)生態文明の建設および制度 (15)環境対策の重点およびモデルの刷新 (16)地球気候変動への対応およびグリーン・低炭素の発展
4. 民生向上にかかわる課題	(12)住宅保障システムと不動産の健全な発展 (19)健康の保障・発展 (20)貧困扶助・脱貧困のメカニズム整備 (22)公共サービスの重点と財政保障メカニズム
5. 人的資源・文化・教育にかかわる課題	(4)教育の近代化と人材強国・人的資源強国建設の推進 (17)社会主義文化強国の建設 (18)人口の発展戦略と政策
6. 市場経済化推進にかかわる課題	(21)国有企業改革と非公有制経済の発展 (23)金融市場システムの整備とリスク防止
7. 対外開放にかかわる課題	(24)対外開放戦略および開放の新たな構造 (25)わが国企業の海外進出発展戦略

(出所) 筆者作成。

### 3. 重要課題に関する考え方

#### (1) 政府と市場の関係

5カ年長期計画は「マクロ的・戦略的・指導的計画」にすぎないと述べる一

方、政府が関与すべき分野では、一定の拘束性を有する指標を制定し、実現に努力することが必要だとしている。こうした「拘束性指標」は11・5長期計画から用いられており、「所期性指標」（達成が望ましい目標）と異なり、政府はその達成を義務づけられる。他方、「市場が役割を発揮する分野では、資源配分において市場に決定的役割を発揮させ」「計画編成を減らし、ないしは計画を編成しないようにしなければならない」と明言している。

## （２） グローバルな視点の必要性

5カ年長期計画には国際的視野が必要である。中国は世界最大の貨物貿易国家で、世界経済に占める中国経済のシェアも12%あまりであり、中国経済と世界経済は切っても切れない関係となっている。国内外「二つの市場・二つの資源」をうまく利用できなければ中国経済は発展できない、との認識が示されている。

## （３） 地域発展の重点について

「西部大開発」（対象は西部内陸地域）、「中部崛起」（同、中部6省地域）、「東北等旧工業基地振興」（同、東北3省地域）、など一連の地域発展政策の結果、1人当たりGDPで測った相対的地域格差は縮小傾向となっている。しかし、個別の地域発展政策だけに頼っては地域の協調発展（バランスのとれた発展）を推進できない。今後は、「全国的に統一された市場の枠内で、（生産）要素の自由な流動のいっそうの促進を通じて、資源配分プロセスにおいて市場に決定的役割を発揮させる。このような基礎のうえで、後から政府の地域計画・政策の作用を通じて協調発展のメカニズムを確立する」ことが必要である。なお、経済全体の転換・グレードアップを推進するには、より良好な経済的基礎や人的資源を有する東部沿海地域に主導的役割を果たさせる必要がある、として同地域の重要性を改めて指摘している点は注目される。

## （４） 消費拡大の長期的有効なメカニズムについて

「消費需要の牽引は、政府が消費需要をさらに拡大せよと発言しただけで消費需要が自動的に拡大するものではない」とし、国民が消費したくなる商品を生産することが先決だと指摘している。一例として「よりよい情報商品」を提

供することが需要喚起に有効だと述べているが、これは、ネットショッピングの急成長を念頭においた発言とみられる。

（５） 環境対策の重視について

「現在各地で環境問題に起因する社会的事件がますます多く出現している」のは、人々がさらに多くの関心を生活の質に向け、どのような環境下で生活するかに関心を払うようになってきているからであるとし、13・5計画は「資源・環境、生態建設面を強化し、さらに増やすのみで、弱めることは不可能であり、手抜きなどは不可能である」と強調している。

（６） 一人っ子政策について

「人口ボーナス」が失われつつある現実に鑑み、計画出産政策の問題（現在は、両親の一方が一人っ子であれば二人目の子供を産んでよいことになっている）のみならず、高齢人口問題をも含めた系統的な対応策を立てる必要がある、としている。

（７） 計画立法、計画体制改革について

計画を編成する行為そのものを法制化する作業が継続されている。現在は、「発展計画法」の草案を起草し、各部門の意見を聴取している段階であるが、2015年から開始される13・5長期計画の編成作業を同法の枠内で実施することが目標である、と明言された。また、11・5長期計画期から取り組んできた市・県レベルの計画体制改革テストの継続が確認された。同テストは、市・県レベルにおいて、5カ年長期計画が含んでいるさまざまな計画内容（主体機能区、都市・農村システム、国土空間の配置、インフラのネットワーク、経済社会の発展）を一本化する方式の模索である。従来は、市・県レベルではこれらの計画がバラバラに立案されていた。13・5長期計画でも模索を継続するとしている。

表 5－3 12・5 長期計画主要目標の達成状況

	指 標	2015 年目標値	進捗状況	2014・2015 年 の目標
経済成長・構造	GDP増加率（％）	年率：7.0	*平均：8.2	年率：7.0
	GDP中サービス業比率（％）	47.0	*45.3	年率：0.85
	都市化率（％）	51.5	53.7	達成済み
資源・環境	GDP単位当たり省エネ率（％）	5 年間：16.0	**5.54	2013～2015： 年率 3.8 以上
	GDP単位当たりCO <sub>2</sub> 削減率（％）	5 年間：17.0	**6.6	2013～2015： 年率 3.9 以上
	一次エネルギー消費非化石燃料比率（％）	11.4	**9.4	2.0
	窒素酸化物NOX排出量削減（％）	10.0	2.8 増	2013～2015： 年率 4.3 以上
公共サービス・生活	都市部新規雇用数（万人）	5 年間：4500	*3212	1,288
	都市住民 1 人当たり可処分所得（元）	年率：> 7.0	**9.0	現状維持
	農村民 1 人当たり純収入（元）	年率：> 7.0	**11.0	現状維持
	都市部登録失業率（％）	< 5.0	*4.1	現状維持
	都市部職工基本年金加入者数（億人）	3.6	*3.1	0.5
	都市部保障性住宅建設数（万戸）	5 年間：3,600	*2,264	1,336

（出所）筆者作成。

（注）\*は 2011～2013 年上半期の数値。\*\*は 2011～2012 年の数値。

## 第 2 節 12・5 長期計画の中間評価

13・5 長期計画策定との関連で注目されるのは、2014 年 4 月に 12・5 長期計画の達成状況が取りまとめて公表されたことである（「国务院関于《中華人民共和國国民経済和社会發展十二個五年規画綱要》實施中期評估報告」以下、中間報告）<sup>(6)</sup>。このように計画の執行途中で評価を行うこと自体珍しい<sup>(7)</sup>が、中間報告では経済・社会が抱えている中長期的な課題にも改めて言及している。本節では中間報告に依拠しながら、13・5 長期計画を取り巻く中国経済の現状を確認する。まず、主要目標の達成状況を表 5－3 に整理した。ここからは、GDP増加率や産業構造におけるサービス業比率の上昇、都市化などの目標は順調に達成されつつある一方で、資源・環境関係の目標達成がかなり遅れ気味となっていることがわかる。

## 1. マクロ経済の目標達成状況と課題

表5-3の上方の項目をみると、GDP増加率やGDPに占めるサービス業の比率は目標どおりに、また、都市化率はすでに超過達成されている。しかし、経済の質的側面や今後の発展のポテンシャルティーにかかわる分野では課題が多い。中間報告は、(1)構造改善の進展が緩慢であること、(2)環境汚染状況が深刻であること、(3)財政金融リスクが増大していること、(4)社会的矛盾が複雑化していること、の四つを指摘している。

まず、(1)については、投資主導型の成長パターンが抜本的に変化したわけではないとの認識が示されている。2011年以降成長率に対する消費の貢献度が上昇しているのは、投資や輸出の増加速度が落ちたことによるところが大きいと分析される。そのうえで、農業生産性の上昇や多くの産業でみられる生産能力過剰の問題を解決することの難しさが指摘され、技術進歩や労働生産性上昇に依拠した成長への転換の必要性が強調される。(2)については、次項2.で詳述する。(3)については、依然として多くの地方政府が盲目的に経済成長速度を追求し、投資の結果、大きな債務を抱える現象が絶えないこと、資金の貸し手である金融機関の側も、こうした地方政府の資金需要にシャドーバンキングなどの不正規融資ルートで対応していること、が問題視される。こうした構造のなかでは容易に金融リスクが発生し拡大することが懸念されるからである。(4)については、3.で述べる。

## 2. 実現が遅れている資源・環境分野の目標

表5-3中間の項目から見て取れるように、(1)GDP1万元当たりのエネルギー消費量は目標の16%削減に対し2012年末で5.54%削減にとどまっており、2013～2015年に年率3.8%以上の削減が必要、(2)GDP1万元当たりのCO<sub>2</sub>排出量は同上年次で17%減に対し、6.6%削減で3.9%以上の削減が必要、(3)一次エネルギー消費中の非化石燃料比率は同11.4%に引き上げる目標に対し9.4%で、さらに2%引き上げる必要がある。また、(4)窒素酸化物の総排出量は10%削減目標に対し逆に2.8%増加しており、2013年以降年率4.3%以上削減することが必要となっている。いずれも12・5期間中での達成に暗雲が漂っている印象

である。

また、これらの目標以外でも、都市化やモータリゼーションの進展に伴って大気汚染、水質汚染、土壌汚染が深刻化している。資源・環境に関する目標は、経済全体の成長や地域間格差是正といった目標とトレード・オフの関係になりやすく、また、削減を求める中央政府と管轄地域の発展を優先する地方政府や生産目標を優先する個別企業とが対立する場面も出てくる。目標達成には、行政的指導を強化するだけでは十分ではない。削減に関連づけたインセンティブと罰則の徹底、環境コストの価格転嫁など市場メカニズムの導入、さらには関連情報公開や社会的監視体制の強化などを組み合わせた対策が求められよう(清水顕司 2014, 10-13)。

### 3. 社会問題の複雑化

表5-3下方の項目が示すように、民生改善のための措置は着実に実施されている。問題は、社会グループ間の矛盾が拡大し続けていることである。中間報告の記述は短いものだが、中央政府当局者の緊張感がよく伝わる内容となっている。第1に、所得格差、享受できる公共サービスの格差などの存在が社会的なリスクをもたらしている。第2には、環境汚染や土地立ち退き問題、違法な資金集め、特定社会集団による利益追求、などを原因として集団性事件が多発している。そしてこうした事情を反映して第3には、大衆からの苦情申し立て数<sup>(8)</sup>が多数に上り、治安関係事件・刑事事件の立件数なども増加傾向にある。中間報告が述べているように、これら問題への対処は中央政府にとってまさにチャレンジである(この点については、終章でもふれる)。

## 第3節 13・5長期計画に向けた中央政府のスタンス

以上で概観した諸課題は、12・5長期計画の残された期間においても取り組まれるはずだが、13・5長期計画もまたこれらを引き継ぎ、その解決に取り組むことになる。そこで、まず本節で中間報告書公表時点(2014年4月)での中央政府の政策スタンスを整理し、次の第4節において、本章執筆時点までに開

催された経済関係会議の報道をふまえて個別の課題を追加して論じる。こうした手順を踏むことで、13・5長期計画の重点をより明確に示すことができよう。

## 1. 数量的目標達成の保障

まずは、12・5計画目標を着実に達成するために、(1)マクロ・コントロール政策体系の健全化が必要である。基本方針は、経済に大きな変動が生じないように政策運用することである。つぎに(2)財政・金融政策では、投資の重点を保障し、地方政府の債務リスクをコントロールしながら、民生の充実を図る。金融政策には、流動性（通貨供給量）と利率のバランスに注意しつつ、実体経済の改革要求を支援することが求められる。そして、(3)内需拡大による消費主導型成長を達成することをめざす。

## 2. 産業構造グレードアップの加速

産業構造高度化のために、まず、(1)農業生産の近代化を進める。食糧生産能力を5000万トン増強する（2013年実績は約6億トン）ことを前提として、農業生産の多角化を図り、経営規模拡大を追求する。そして、(2)製造業は、構造改革やサプライチェーンの延伸、情報技術の導入などを梃子とした近代化を進め、サービス業についても医療・保険や養老、レジャー、文化・娯楽・体育といった業種を育成し、国民の消費構造高度化に対応することが求められる。

つぎに、(3)人口ボーナスが消失に向かう情勢をふまえ、労働力の質的向上、科学技術のイノベーションなどを新しい競争優位として確立し、国際分業・競争に参加していく。今後は、従来にも増して企業・産業の競争力向上が必要となるが、その手段である(4)産業政策の実施メカニズムを改善・完全なものにする。すなわち、行政手段に頼るのではなく、独占の打破、知的財産権の強化や競争促進、などによって、企業・産業のイノベーションを促す体制を構築する。そして、(5)全国的な産業配置をさらに合理化する。産業移転の原則は、主体機能区の定義（表5-1）に従うが、今後、より具体的な地域別の産業政策や産業移転の指導意見などを打ち出す予定である。

### 3. 省エネ・環境保護の強化

前節 2. でみたように、当該分野では、12・5 長期計画目標の未達が目立っている。中間報告では、この点をふまえて具体的な対策措置が列挙されている。まずは、行政的な監督を強化する施策である。(1) エネルギー消費総量と強度（たとえば生産単位当たり消費量）の二つの指標を地域ごとに義務化して、審査する。結果が悪い場合、その地区にはエネルギー消費量の多いプロジェクトの新設を認めないなどの措置をとる。(2) 汚染物質排出の年度目標を達成できない企業や地域に対しては、新規の投資プロジェクトなどに制限を加える。

より中長期的な施策としては、次のような具体策が列挙されている。(3) 資源節約・生態環境保護のモデルを改善して完全なものとする。たとえば、生態環境保護重点地区の指定を加速する。また、資源の使用や環境破壊に対してしかるべく費用負担させる。これには、資源価格の改定や消費税・環境保護税の賦課といった方法がある。(4) 汚染物質の放出と環境保護にかかわる監督・管理体制と法執行を厳格化する。

### 4. 新型都市化の推進

都市化推進に関しては、第 4 章でみたように「国家新型都市化長期計画（2014～2020 年）」が公表されているが、当面の重点として次の 4 項目が掲げられている。(1) 農業からの移転人口を秩序立てて市民化する（都市戸籍を取得させる）、(2) 資源賦存状況を勘案し、大中小都市を合理的に配置するなど都市化の手順を合理化する、(3) 都市の持続可能な発展能力を向上させる、(4) 都市と農村の一体的発展を推進する。

### 5. 地域がバランスよく発展するメカニズムを改善、完全なものとする

ここ数年における中西部地区の発展加速で東部沿海地区との格差は縮小しつつあるが、依然として行政区画の壁が経済発展を阻害する局面が残っている。ここでいうバランスのよい発展は、こうした現実への対策である。(1) 全国統一市場の建設を加速する。そのためには生産要素の市場を通じた配分に加え

て、労働力の自由な移動が保障される必要があり、それを支える戸籍制度改革が必要である。(2)主体機能区分に従った発展を保障する。そのために全国レベルの同区分を省や市県レベルまでおろして発展計画を精緻化すること、生態保護区や農産品生産区への財政移転制度を実施することが必要である。(3)地域発展政策を改善する。ここで注目されるのは、12・5長期計画当初から提起されていた「西部大開発」「中部崛起」「東北等旧工業基地振興」（以上、前出）などに加えて「長江経済ベルト」（対象は長江沿い地域）、「シルクロード経済ベルト」（同、旧シルクロード沿い地域）、「環渤海経済ベルト」（渤海沿岸地域）、の名前が掲げられていることである。この3地域の発展構想は「ベルト」という名称が示すように各地域の接続性（コネクティビティ）を重視している点が特徴となっており、13・5長期計画の特徴の一つになるとみられる。

#### 6. 社会の建設を強化する

最後に、複雑化する社会問題への対処方針が記されている。ポイントは、(1)国民のあいだで公共サービスの均等化を推進すること、(2)新しい社会的ガバナンス体制を作り出すこと、の二つである。(1)では、農村、貧困地区や社会的弱者グループに対して公共サービス資源を傾斜配分すること、(2)では、住民の自治組織やボランティア組織を社会的安定実現のために活用すること、によって社会集団間の利害対立や軋轢といった新しい問題に対処することが意識されているといえよう。

### 第4節 経済関係会議の内容と13・5長期計画

第3節では、12・5長期計画の中間的評価とそこで明らかとなった課題への対応方針をみた。総じて中央政府政策当局者は、冷静に情勢を把握しているようにみえる。ただし、すでに長い年月にわたり、経済運営の総方針については賛成しつつ、自らに関連する分野においては異議を唱えるという「総論賛成、各論反対」の情勢が続いてきたことを思うと、習政権の前途も平穏なものではないであろう。本節では、2014年年末に集中的に開催された経済関係会議や

2015 年春の全国人民代表大会での議論を紹介し、習政権が直面する経済運営上の課題を再度確認し、改革・開放の前途を占ってみたい。

## 1. 中央経済工作会議

翌年の経済運営の総方針を打ち出す、経済関係会議のなかでも最重要な会議である。2014 年も例年同様 12 月初旬（9～11 日）に開催された。会議の議論において第 1 に注目すべきは、経済の現状を「新常态」（ニューノーマル）と規定していること、第 2 に、それに応じた経済運営の主要任務を打ち出していることである。

第 1 の点に関して、「新常态」という言葉自体は、習国家主席が 5 月に河南省を視察した際に用いて公式に報じられた頃から定着し始めたものである。11 月の APEC（アジア太平洋経済協力会議）では、そのポイントとして、(1)高度成長から中高速成長への転換、(2)（経済・産業）構造の最適化・高度化、(3)要素駆動、投資駆動から革新（イノベーション）駆動への転換、の 3 大特徴が提起された。中央経済工作会議では、これをより具体的に定義している。表 5 - 4 にそれを整理して示した<sup>(9)</sup>。

習政権は、中国経済の構造がより高度化し、分業が複雑化した段階に達していると認識していることがわかる。こうした認識に立って同会議が 2015 年の経済政策の主要任務として提起したのは、第 1 に経済の安定成長の維持に努めることである。日本の例に待つまでもなく、構造改革を推進しようとする経済成長に下プレ圧力がかかりやすいことを考慮して、積極的財政政策と適度に緩和した金融政策によって景気を下支えしつつ、構造調整を推し進めようとする意図が示されている。

第 2 には、新しい成長点を積極的に発見し育成することである。そのために、(1)市場を活性化し、(2)実効的な効果のあるイノベーションの推進に努め、(3)政策的規制を緩和して、大衆の起業や市場主体によるイノベーションを生み出すような政策環境、制度環境を作り出すことが強調される。

第 3 には、農業の発展方式転換を加速することである。「三農」（農業、農村、農民）問題の解決が政権（会議文章では「共産党」）にとって「重点中の重点」であることを再確認し、まずは「量・質・効率」、農業技術の革新、持続

表5－4 新常态の特徴と以前との比較

項 目	以前の特徴	新常态の特徴
(1)消費需要	模倣型・横並び式	個性化・多様化
(2)投資需要	伝統的産業は飽和状態	インフラの接続、新技術・新業態・新ビジネスモデルへの投資機会増加
(3)輸出と国際収支	輸出が成長の動因、比較優位は低コスト	ハイレベルの外資導入と大規模海外進出の同時進行
(4)生産能力と産業組織方式	伝統的産業は供給過剰	伝統的産業での企業合併・再編。新興産業・サービス業・小型零細企業の役割拡大。生産の小型化・インテリジェント化・専門化が産業組織の特徴に
(5)生産要素の相対的優位性	低労働コストが最大の優位性	労働力・資本の質と技術進歩、イノベーションが発展の新エンジンに
(6)市場競争の特徴	数量拡大と価格	品質と差別化
(7)資源・環境の制約	環境の受容能力が上限に到達、接近	グリーン・低炭素・循環型発展の形成へ
(8)経済リスクの累積と解消	高いレバレッジとバブル状態が顕在化	各種リスクの解消へ
(9)資源配分モデルとマクロコントロール方式	刺激策の効果は顕著に低減	市場メカニズムを通じた産業の発展方向模索。需給関係の新たな変化を把握してマクロコントロールを科学的に行う

(出所) 筆者作成。

可能な集約的發展を重視する方向での農業發展を図ることが求められる。つぎに、農産物価格形成メカニズムや農業補助金、金融サービス、土地經營權流通政策などの多方面にわたる農村改革を進める。そして最後に、農民の職業訓練を強化してその資質を向上させることが明記されている。

第4には、經濟發展の空間構造を最適化することである。まず示されるのは、新しい地域發展政策である。推進中の「西部大開發」「中部崛起」「東北等旧工業基地振興」などに加えて「シルクロード經濟ベルト」「環渤海經濟ベルト」「長江經濟ベルト」發展政策（前出）の新規実施が提起されている。また、都市化の推進、計画体制改革、省エネ・汚染物質排出削減、生態環境保護も「空間構造最適化」の一環として明記されている。

第5には、民生保障・改善政策を強化することである。社会の大局的安定の維持が目的であり、今回はとくに雇用対策と貧困扶助対策が強調されている。なお、以上でみた経済運営全般にかかわる問題として、改革・開放の加速が強調されている。改革措置のなかでは、行政審査・許認可、投資、価格、独占業種、特許経営、政府のサービス購入、資本市場、民営銀行の参入、対外投資分野の改革と国有企業改革が特記されている。また、対外開放措置のなかでは、中国の対外経済ポジションの変化に対応した新しい「内需と外需のバランス」「輸入と輸出のバランス」「外資導入と対外投資のバランス」を模索し、「開放型経済の新体制」を構築することが謳われている。上海自由貿易試験区の実験経験を普及することは、その一環とされている。また、13・5長期計画の策定準備を急ぐことを各地区・各部門（省庁など）に求めている。

なお、同会議に続いて各部門で工作会議が開催されているが、以下では、それらのうち重要な会議について、内容を整理しておく。

## 2. 中央農村工作会議

農村政策にかかわる会議で最も重要な会議である。議論の概要については第4章第1節でも紹介しているので参照願いたい。が、会議後、韓長賦農業部長が記者取材に応じて語った内容にはいくつかの注目すべき点があった<sup>(10)</sup>。

第1には、「新常态」でも変わらない農業の重要性が再確認されていることである。韓部長はこの点を、「農業農村は経済の持続的で健全な発展を保障するバラストであり、労働力と雇用の波を調節する『貯水池』であり、消費を拡大するための新たな成長点である」という言葉で概括している。

第2には、農業が構造調整、タイプ転換を迫られている理由についての認識である。韓部長が指摘しているのは、(1)農業資源の逼迫と生態環境悪化による制約、(2)農村労働力の構造変化の試練、(3)農業生産構造の不均衡の問題、(4)農業の比較効率が低いことと国内外の農産物価格の逆転の矛盾、の4点である。(1)については、耕地・水資源の不足、汚染の問題が大きい。(2)については、農村労働力が大量に都市に流出した後、「農業の兼業化、農民の高齢化、農村の空洞化」が目立っている。(3)については、「北糧南運」（北部の食糧を南部に運ぶ）と「南水北調」（長江の水を北部に導水する）の並存が示すよ

うに、農業生産資源の地域的配置がマッチしていない。(4)については、国内で農業生産コストが上昇する一方、国際農産物価格は下落し、「コストの『床』と価格の『天井』」が農業に二重の圧力をもたらしている。

第3には、構造調整、タイプ転換の推進策が明示されていることである。前者の重点は、市場ニーズと資源条件に基づいて、主要農産物の自給水準、生産の優先順と地域配置を科学的に決定することを通じて「栽培構造、作物構造、地域構造を絶えず最適化していくこと」である。後者の重点は、農業発展において生産量増加だけでなく品質も同時に重視し、「資源・物質の投入に依拠することから科学技術進歩と労働者の素養向上に依拠するよう転換する」ことである。

韓部長は、農業経営規模拡大の重要性を力説し、土地経営権の流通、集約を政策手段を動員して進めるとしている。2015年の数値目標としては食糧生産5億5000万トン、農民収入の7.5%以上の伸びを確保することが挙げられている。

### 3. 全国財政工作会议

会議では楼繼偉財政部長が、財政分野における「新常态」のポイントとして以下の点を指摘した<sup>(11)</sup>。(1)財政収入が高速成長から中低速成長に転換していること、(2)財政支出が硬直化しつつ増加していること、(3)財政・税制制度の(経済運営の)基礎・支えとしての役割を十分発揮させる必要があること、(4)予算の規範的な管理、公開・透明への要求が高まっていること、(5)財政マクロ・コントロールが直面する情勢が複雑化していること、(6)大国にふさわしい財政を建設するという要求が切迫化していること、である。

全体として「新常态」が求める新しい財制・税制制度の確立を求めているといえるが、より具体的に、新しい財政・税制制度の姿を2015年の財政政策の重点からみると、以下の特徴がある。

第1には、政策の力点を発展方式の転換・構造調整に振り向けようとしていることである。具体的には、「消費・投資・外需のトリイカ」がバランスよく成長を牽引することをめざして財政支出を行うことである。

第2には、同分野での改革推進である。とくに、(1)行政の簡素化・権限の開放、(2)予算制度改革推進、予算・決算の公開範囲の拡大、移転支出構造の

最適化，地方政府の債務管理の強化，(3)営業税の増値税転換，消費税，資源税，個人所得税などの税制改革の早急な実施，が強調されている。

第3には，経済構造調整，発展方式転換を促進することである。財政には，とくにイノベーション促進のために科学研究プロジェクトを支援すること，生態環境保護や省エネ・汚染物質排出削減を支援する役割が求められている。

第4には，新型都市化建設と農業の近代化・発展を推進することである。前者では，農業からの移転人口の市民化とリンクした移転支出メカニズムの確立（第4章第5節参照）が，後者では，農業の総合生産能力向上を支援することが明記された。

第5には，社会事業の発展を支援することである。ここには，雇用をもたらす起業の支援や流動人口の児童が流入地で義務教育を受けるための支援，都市・農村住民の年金保険制度一体化の推進，経済保障性住宅建設の推進，など民生改善にかかわる財政支出項目が列挙されている。

以下，第6には，G20（Group of Twenty：主要20カ国・地域），WTO（World Trade Organization：世界貿易機関）やFTA（Free Trade Agreement：自由貿易協定）など多国間の協力メカニズムへの参加を含む財政・経済分野の対外交流，協力の強化が，第7には，財政部門の内部コントロール制度の建設加速が，第8には，財政・経済規律の制度化・厳格化が，第9には，財政部門における党组织の綱紀肅正が謳われている。

#### 4．人民銀行工作会议

同会議は2015年1月8～9日に開催された。工作の基本的方向性として，「新常态」に適応し引率することは，マクロ・コントロールと金融の改革・発展・安定政策をしっかりと行うための立脚点である，とされた。そのうえで2015年の主要任務とされたのは次の諸点である<sup>(12)</sup>。

- (1) 党18期4中全会精神を深く貫徹実施し，金融法治体系建设を全面的に強化する
- (2) 穏健な金融政策を引き続き実施する
- (3) 实体经济に対する金融支援を増やし，資金調達コストをさらに引き下げる

- (4) 金融の改革開放を早急に推進する。とくに金利の市場化改革の加速と預金保険制度の確立が明記された
- (5) 人民元のクロスボーダー使用を拡大する
- (6) 金融市場の協調発展を促進する
- (7) 総合的な措置を採用して地域的・システミックな金融リスクが発生しないことを確保する
- (8) 国際的な経済・金融政策協調と規則の制定に深く参加する
- (9) 金融のサービス・管理の現代化を着実に推進する
- (10) 人民銀行系統組織における党建設を着実に推進する
- (11) 政策の実施と内部管理にしっかり取り組む

注目されるのは、まず、(3)で緩和気味の金融政策方針が示されたことである。これは、「新常态」下で経済成長が減速することを予測し、前項でみた財政的支援に加えて金融政策の支援によって経済を下支えしようとする政策当局の意図を示したものである。また、改革措置のなかでは、(4)で金利の市場化(規制緩和)と預金保険制度の確立が明記された。これは2014年の改革措置をさらに前進させることを意味する。「3中全会決定」後、改革のペースが遅かった金融分野でも、いよいよ改革が本格化することが予想される。ただし、(7)では、地方政府が抱える多額の債務とシャドーバンキングに代表される非正規の資金流通を意識して、それが金融リスクに結び付かないよう慎重な政策運営を行うことが強調されていることにも留意しておく必要がある。

## 5. 第12期全国人民代表大会第3回会議

同会議は2015年3月5～15日に開催された。その内容は大筋において前述の1.～4.の会議をふまえたものであるが、議論の多くが対外公開されており、開催された内外記者会見などを通じて政権の意図がより明確に示されたといえる。経済運営方針は李克強首相の「政府活動報告」で示された2015年のマクロ経済目標を表5-5に整理した。

「新常态」の状況下で安定成長(7%)と構造調整を両立させ、改革・開放の着実な深化を図るという政権の基本スタンスが読み取れるが、報告では「中所得国の罫」や「三期重複」(成長速度の変換期、構造調整の陣痛期、過去の刺激

表 5－5 2015 年の主要なマクロ経済目標

項目	目標	2014 年実績
GDP成長率 (%)	7	7
消費者物価上昇率 (%)	3.0 前後	2
新雇用増 (万人)	1,000	1,322
都市部登録失業率 (%)	4.5 以内	4
輸出入増減率 (%)	6.0 前後	3
財政赤字 (億元)	1 兆 1,200	9,500
同上対GDP比 (%)	2	2
通貨供給量 (M2) 伸び率 (%)	12.0 前後	12

(出所) 全人代《政府工作報告》より筆者作成。

策の消化期、の同時到来を指す)の克服を図っていくことの難しさが率直に吐露されている。

2時間余りに及んだ閉幕時の記者会見で李首相は、改めて経済の安定的運営に自信を示す一方、政府・党幹部に対して、自分も持っている権限を捨てて市場に譲渡する「自己革命」を求めた。また、金融改革については、「(銀行)の裏口を閉めて正面だけを通してようにしている」との表現でシャドーバンキング抑制の現状を説明し、今年度に預金保険制度を実施すると明言した。さらに、大企業(国有企業)だけが市場を独占しないよう政策を実施して民間セクター・個人が創業可能な環境をつくることに意欲をみせた点も注目される<sup>(13)</sup>。

## 小 結

本章では、13・5長期計画の策定議論を軸に中国経済の中長期的問題とその処方箋に関する習政権の認識を整理した。習政権は、現状を概括する言葉として「新常态」を用い、国民の意識を従来型の改革・開放から新しい改革・開放に転換させ、その推進に向けて集中させようとしているようにみえる。「新常态」は、内容的には本書で論じてきたように、経済的課題のみならず社会問題、人口問題をも網羅したものであり、かつ他の分野でも政策の枕詞のように使われるようになっている。この言葉が13・5長期計画の一つのキーワードとなりつつあり、習政権の今後を展望するうえでも「中国の夢」と並んでその使われ

方に注意を払う必要がある。

なお、従来の例によれば、13・5 長期計画の基本方針を定める共産党会議は2015 年秋に開催される。それまでのプロセスにおいて注視すべきタイミングとしては、2015 年夏の北戴河会議<sup>(14)</sup>がある。人事（次期中央政治局常務委員メンバーなど）が話し合われるにはまだ時期尚早なこともあり、同会議では13・5 長期計画が重要な話題になる可能性もある。間接的な情報しか得られない会議であるが、その動向には注目しておく必要があろう。

〔注〕

- (1) 計画は2014 年4 月23 日に国家發展改革委員会が記者会見を開催して編成作業開始を宣言したことで始動している。手順としては1 年程度をかけた「前期研究」で重大課題を絞り込むことになっている。
- (2) 国家發展改革委員会ホームページ ([http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/201404/t20140423\\_608443.html](http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/201404/t20140423_608443.html))。
- (3) 徐は、第8～11 次5 カ年計画の編成作業にもかかわった5 カ年計画策定のプロフェッショナルである。
- (4) 中国共産党創立100 周年（2021 年）までに全面的に「小康社会」を実現し、建国100 周年（2049 年）までに中国を「富強・民主・文明・調和のとれた」社会主義近代化国家に作り上げる、という二つの目標。
- (5) 2014 年12 月に筆者が北京で行ったインタビューによる。
- (6) 全国人民代表大会ホームページ ([http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2013-12/26/content\\_1820964.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2013-12/26/content_1820964.htm))。
- (7) 毎年春の「两会」（全国人民政治協商会議、全国人民代表大会）では、前年の経済運営結果の評価とその年の経済運営方針が議論されるが、5 カ年長期計画に対する中間評価が行われることはあまりない。
- (8) 中国語で「信訪」と呼ばれる苦情申立てに対しては、正式の受付機関（信訪局）が設置されている。中間報告の記述はそこでの受付数を指していると思われる。
- (9) 本節の記述は、「中央経済工作会议開く 来年の要求・任務を提起」（「中国通信」2014 年12 月15 日付け）ほかによる。
- (10) 「新しいタイプの農業近代化の道をどう歩むべきか 韓長賦農相」（中国通信2014 年12 月29 日付け）。
- (11) 「全国財政工作会议在京召開」([http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201412/t20141230\\_1174348.html](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201412/t20141230_1174348.html))。
- (12) 「2015 年人民銀行工作会议在京召開」([http://www.bj.xinhuanet.com/hbpd/jrpd/jrpd/2015-01/12/c\\_1113958366.htm](http://www.bj.xinhuanet.com/hbpd/jrpd/jrpd/2015-01/12/c_1113958366.htm))。
- (13) 中央政府ホームページ (<http://www.gov.cn/zhuanti/2015qglhzb/z31.htm>)。

- (14) 例年夏に共産党高級幹部が河北省の避暑地・北戴河で長期休暇をとることが慣例化している。その避暑地において、しばしば共産党の重要政策や人事が話し合われてきたことが知られており、正式な会議ではないが、北戴河会議と通称されている。