

# 経済情報

## 中国：全人代の概要 ～改革実行に向け正念場を迎える新 5 カ年計画～

### 【要旨】

- ◇ 中国では、3 月 5 日に全人代が開幕し、第 13 次 5 カ年計画（2016 年～2020 年）で年平均 6.5%以上、2016 年については 6.5%～7.0%の成長を目指す方針などが明らかとなった。
- ◇ 「供給側改革」の実施に向け、失業対策として 1,000 億元の特別資金を用意するなど、改革に対する決意が窺われる一方、短期的には景気への下押し圧力が増すことが予想され、世界的な中国減速リスクの再燃も懸念される。
- ◇ 2016 年の財政赤字は GDP 比 3%へ拡大する見込みだが、中身をみると、企業向けの減税や失業対策・社会保障制度の拡充などセーフティーネットの整備などに重点が置かれているほか、インフラ投資についても、既存の投資計画の実行が中心で今までのような従来型の追加的な投資拡大による景気刺激を意図したものではなく、成長率が目標から下振れるリスクもみえておく必要がある。

## 1. 「13次5ヵ年計画」の概要

李克強首相は、3月5日に開幕した全国人民代表大会（全人代）の政府活動報告で本年から2020年にかけての「第13次5ヵ年計画（十三五）」<sup>(注1)</sup>の概要について説明した。

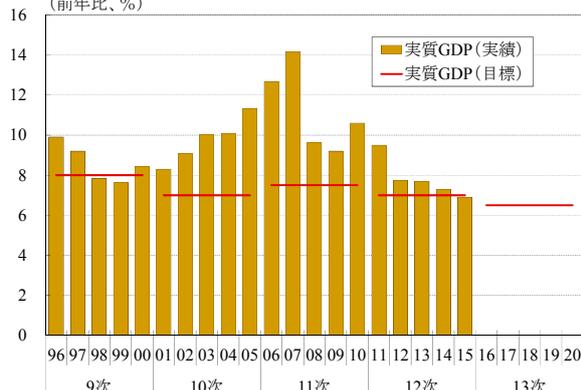
「十三五」では、「中高速成長を維持し、小康社会（ややゆとりのある社会）の全面的完成という目標を達成し、2020年までに国内総生産と都市・農村住民の1人当たりの名目所得を2010年比で倍増させるために、期間中の実質GDP成長率は年平均6.5%以上を維持しなければならない」などの主要目標が示され、期間中の成長率目標は前計画（2011年～2015年）における同7.0%から引き下げられた（第1図）。

新たな成長の牽引役として、2020年までに先進的製造業、現代サービス業、戦略的新興産業の割合を大幅に高め、「労働生産性（就業人口1人当たりの名目GDP）」を現状8.7万元から12万元以上に高める。

また地域格差是正に向け、新型都市化や農業近代化を進める。具体的には、農村からの移転人口と都市における常住人口1億人前後の都市戸籍への転籍、約1億人が居住する「棚户区（バラック区）」と「城中村（都市の中で発展から取り残された地域）」の改築、約1億人の中西部地域内での都市化を進め、2020年までに常住人口ベースの都市化率60%、戸籍人口ベースでは45%の達成を目指す（第2図）。

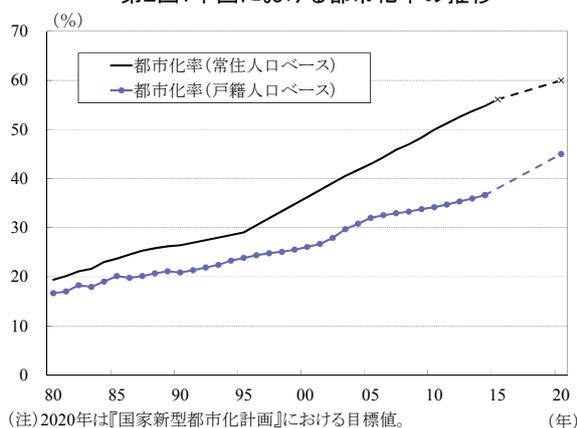
(注1)「第13次5ヵ年計画（十三五）」について全人代では、2015年10月の中国共産党第18期中央委員会第5回総会（五中全会）で採択された提案を骨子として策定されたより詳細な要綱草案について審査、採択する。なお、2006年の第11次から「計画（計画=plan）」より拘束性の低い「规划（企画=guideline）」という表現が用いられている。

第1図：中国の各5ヵ年計画における成長率目標と実績  
(前年比、%)



(資料) 中国国家統計局統計等より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

第2図：中国における都市化率の推移



(注)2020年は『国家新型都市化計画』における目標値。  
(資料) 中国国家統計局統計等より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

## 2. 2016年の重点政策方針

また、2016年単年の実質GDP成長率目標については、6.5%～7.0%と幅を持たせた形で設定された（第1表）。李克強首相は、「この成長率目標は、小康社会（ややゆとりのある社会）の全面的完成という目標と、構造改革の推進の必要性とを考慮した結果であり、市場の見通しを安定させ、これを誘導するのにも役立つ」と指摘。

構造改革の実施に伴う景気への下押し圧力が強まるなか、目標未達となることを回避しつつ政策運営余地を高める狙いがあるとともに、足元、世界的な中国減速リスクへの警戒にも配慮したものと捉えられる。

第1表：中国政府による主な経済目標値

	2015年		2016年
	目標	実績	目標
実質GDP成長率(前年比)	7%前後	6.9%	6.5~7.0%
CPI(前年比)	3%前後	1.4%	3%前後
マネーサプライM2(前年比)	12%前後	13.3%	13%前後
社会融資総量残高(前年比)	n.a.	12.4%	13%前後
固定資産投資 (都市部、前年比)	15%	10.0%	10.5%前後
小売総額(前年比)	13%	10.7%	11%前後
新規就業者数(都市部)	1,000万人以上	1,312万人	1,000万人以上
失業率(都市部)	4.5%以下	4.05%	4.5%以下
輸出入総額 (前年比)	6%前後	▲8.0%	(安定、好転)
財政赤字	1.35兆元	1.6兆元	2.18兆元
財政赤字(名目GDP比)	2.1%	2.3%	3.0%
GDP単位当たりの エネルギー消費量	▲3.1%以上	▲5.6%	▲3.4%以上

(資料) 中国政府、国家統計局、人民銀行統計等より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

今年の重点政策として、第一に昨年と同様マクロ経済政策の安定を掲げ、「積極的な財政政策と穏健な(中立的な)貨幣政策」を実施するとの方針を維持した(第2表)。具体的な目標として、財政赤字は2.18兆元(GDP比3%)、マネーサプライ(M2)および社会融資総量残高(新設目標)の増加目標が前年比+13%前後とした。

第二に成長持続に向け「供給側改革」を進める方針が示され、具体的には、合併・再編、債務再編または破産清算などの措置により過剰な生産設備を抱える「僵尸(ゾンビ)企業」への対処を積極的かつ適切に進めるとともに、リストラされた従業員の再配置・再就職支援などのため中央政府の財源から1,000億元の特別資金を拠出する。

第三に持続的な経済発展を支えるため、消費の高度化に見合う新興の消費産業の発展を支援するほか、安定成長・構造調整に資する有効投資として、既存の計画を含め「第13次5ヵ年計画」において重要と位置付けられるプロジェクトに着手する。具体的には、鉄道(8,000億元以上)、道路(1.65兆元)、重大水利プロジェクト(20件)、都市部の軌道系交通などの投資計画を実施するほか、新型都市化の一環としてバラック区の住宅600万戸の改築を行う。なお鉄道建設については、2020年までの「中長期鉄道網建設計画」(2004年認可、2008年改訂)に沿ったものであり、投資額についても過去数年並みの規模に止まっており(第3図)<sup>(注2)</sup>、従来型の追加的なインフラ投資による景気刺激を意図したものではないとみられる。都市部のインフラ整備についても2014年3月に発表された既存の「国家新型都市化計画(2014年~2020年)」<sup>(注3)</sup>に基づくものであり、追加的な投資という観点では景気の押し上げ効果は不透明。

また、中央予算からの投資額は5,000億元に増やすものの、インフラなど資産の証券化や起債等市場を通じた資金調達規模の拡大、官民連携(PPP)方式による民間資

本の導入を目指す方針であり、投資の実現性は資金調達の成否にも左右される可能性がある。

民生関連では、今年は1,000万人以上の農村貧困人口の貧困脱却を目指し、中央財政の貧困対策資金を43.4%増やすほか、持続的な消費拡大に不可欠な社会保障制度の充実を図る計画。具体的には、重大疾患保険の対象を全国民に拡大するほか都市・農村住民の基本医療保険制度を統合、基本医療保険の全国ネットワーク化、指定地域外での医療保険給付などを推進する。

(注2) 中国では「中期鉄道網建設計画」に基づき2020年までに鉄道総営業距離16万km(2015年末時点で約12万km)を建設する計画。中国における高速鉄道の建設コストは1km当たり平均1.3億元(約22億円)程度とされており、残り4万kmの建設に毎年1兆元前後を支出する計算となる。なお、日本における単位当たり鉄道建設コストは、リニア中央新幹線175億円/km、北海道新幹線(新青森～新函館北斗間)37億円/km、北海道新幹線(新函館北斗～札幌間)79億円/km。

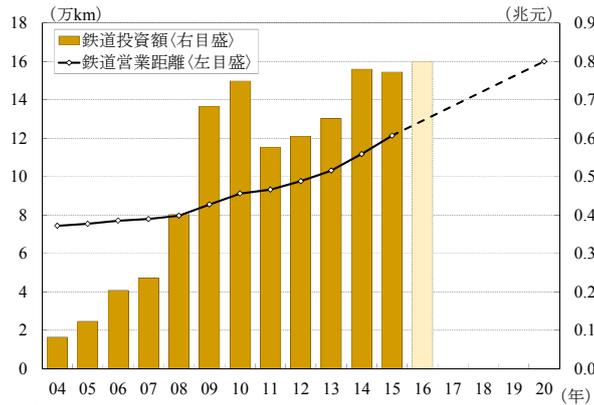
(注3) 財政部試算によると新型都市化に伴う投資資金は42兆元(GDP比68%)。単純計算で1年当たり6兆元と、2015年の鉱業・重工業分野での固定資産投資額に略匹敵する規模。

第2表：中国における2016年の重点政策

項目	内容	具体的施策
① マクロ経済政策の安定と改善	積極的な財政政策	・今年度の財政赤字は前年比+5,600億元の2.18兆元(GDP比3%) ・減税や料金引き下げ等による企業の負担軽減
	穏健な金融政策	・今年のマネーサプライ(M2)と社会融資総量残高の増加率は13%前後 ・公開市場操作、金利、預金準備率、再貸付など各種金融政策手段を総合的に運用
	金融体制の改革深化	・金利の市場化改革の進化、人民元為替レート市場化形成メカニズムの整備を継続 ・株式市場・債券市場の改革と法治化推進、「深港通」を適時開始 ・インターネット金融の規範化と発展
② 供給側改革と成長持続に向けた原動力の強化	行政簡素化	・行政審査・認可事項の削減、「インターネット+行政サービス」の推進
	起業・革新	・企業の研究開発費の加算控除を実施、ハイテク・科学技術企業などへの租税優遇充実
	過剰生産能力の削減とコスト引き下げ	・鉄鋼・石炭などの困難な業種の過剰生産能力の解消と市場メカニズムによる淘汰 ・合併・再編、債務再編或いは破産清算による「僵尸企業」への対処を積極的かつ適切に推進 ・中央財政から1,000億元の特別資金を拠出し従業員の再配置・再就職支援などに充てる
	財・サービス供給の改善	・消費財の品質向上、製造業高度化や現代サービス業の発展促進
③ 総需要の適度な拡大	国有企業の改革推進	・革新・増強、再編・統合、整理・撤退により特に中央企業の改革を推進
	成長の牽引役としての消費の役割強化	・消費の高度化に合わせた新興の消費産業の発展をサポート ・一部消費財の輸入税引き下げ、観光交通・観光地等の施設整備・強化
	安定成長・構造調整に資する有効投資	・「第13次5ヵ年計画」における重要プロジェクトに着手。鉄道(8,000億元以上)、道路(1.65兆元)、重大水利プロジェクト(20件)、スマートグリッド、都市部軌道系交通などの重要項目を実施 ・中央予算からの投資額を5,000億元に拡大
④ 現代農業の発展と農民の収入増加	農村の公共サービス改善	・農村における自動車道路の新設・改修、路線バスの開通、農村送配電網の改良・高度化 ・今年は1,000万人以上の農村貧困人口の貧困脱却。中央財政の貧困対策資金を43.4%増加
	「一帯一路」建設の推進	・国境沿いの経済協力区、クロスボーダー経済協力区、オフショア経済貿易協力区の建設
⑤ 新たな高水準の対外開放	自由貿易戦略	・東アジア地域包括的経済連携協定(RCEP)、日中韓FTA、中米、中欧投資協定の交渉推進 ・アジア太平洋自由貿易圏(FTAAP)に関する共同の戦略的研究
	環境対策強化	・化学的酸素要求量(COD)とアンモニア性窒素排出量をそれぞれ2%削減 ・二酸化硫黄と窒素酸化物(NOx)の排出量を3%削減 ・重点地域の微小粒子状物質(PM2.5)の濃度引き下げ
⑦ 民生改善	雇用・起業の拡大	・失業保険基金の剰余金活用、雇用安定対策資金の増加 ・2,100万人以上の農民工に職業技能訓練の機会提供 ・退役軍人の再配置・起業支援
	医療・医療保険と医薬の連動改革	・重大疾患保険の対象を全国民に拡大 ・中央財政の都市・農村医療救済補助資金を160億元(9.6%増)へ拡大 ・都市・農村住民の基本医療保険制度統合、財政補助基準を年間420元/人(現行380元)に引き上げ ・基本医療保険の全国ネットワーク化、指定地域外での医療保険給付の推進
	社会保障制度の拡充	・定年退職者基本養老金の給付基準引き上げ、期日通りの全額給付 ・都市・農村最低生活保障の1人当たり補助基準をそれぞれ5%、8%引き上げ
⑧ 政府の施策能力とサービスの向上	法に基づく職務履行	・各級政府と公務員は憲法と法律を厳格に遵守 ・法で規定された職責を果たし、法により与えられていない権限は用いない
	廉潔な職責の履行	・反腐敗・廉潔政治の推進、各種法規違反行為の厳重取り締まり ・権限縮小や管理監督方式の刷新などによる腐敗の土壌を取り除く

(資料) 中国政府資料等より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

第3図: 中国の鉄道総営業距離と投資額の推移



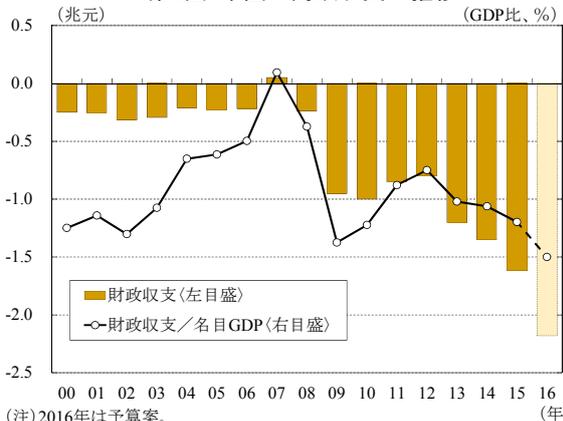
(注) 2020年の鉄道総営業距離は中長期鉄道網建設計画。  
 (資料) 中国政府資料等より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

財政部は、全人代に併せて今年の予算報告を行い、今年の財政政策のポイントとして、①減税、②歳出構造の調整・適正化、③財政赤字の拡大などを掲げている。具体的には、①5月1日からの建設、不動産、金融および生活サービス業への「営改増」（営業税から増値税への税制改革）<sup>(注4)</sup>の拡大に伴い、5,000億元（GDP比0.7%）程度の減税効果を見込む一方、②歳出は貧困対策や退職者の年金、失業対策などセーフティネット強化の目的に重点的に配分する結果、③財政赤字はGDP比3%へ拡大する（第4図）。

なお、今回財政部が公表した2015年末時点の政府債務残高の水準（合計26.7兆元：地方政府16兆元+中央政府10.66兆元、GDP比39.4%）（第5図）は主要国と比較して必ずしも過大とまでは言えないが、今後、過剰な生産能力を抱える企業の淘汰を進める過程で、特に地方政府の偶発債務の顕在化や金融機関のバランスシートに与える影響には留意する必要がある。

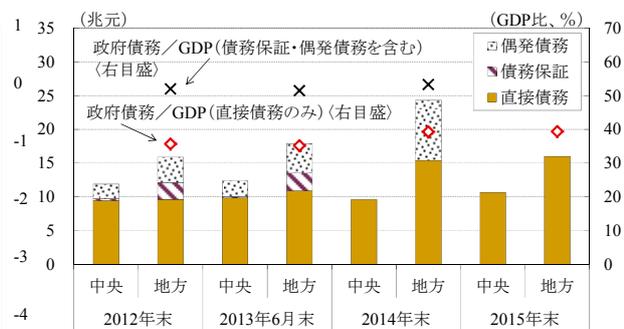
(注4) 「増値税」はモノ、「営業税」はサービスにかかる流通税。「増値税」は付加価値額を課税対象とし、中間取引に対する税額控除が行われるのに対し、「営業税」はグロスの売りに課税されるため税負担が重く、二重課税の問題などが指摘されてきた。このため中国政府は、営業税から増値税への徴税変更（営改増）の改革を進めている。

第4図: 中国の財政収支の推移



(注) 2016年は予算案。  
 (資料) 中国財務部統計より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

第5図: 中国政府の債務残高



(注) 1. 『2012年末』と『2013年6月末』は国家審計署、『2014年末』は新華社、『2015年末』は財政部公表値。  
 2. 『政府債務/GDP』は中央と地方の政府債務合計のGDP比。  
 (資料) 中国国家審計署、財政部、統計局、新華社統計より三菱東京UFJ銀行経済調査室作成

### 3. 所見

全人代に先立つ3月初めに米大手格付け会社は、中国の政府債務残高や外貨準備の水準から政府の対応余力はまだあるとしつつも、改革の実行力や政策への信認、財政状況を巡る不透明感などを理由に、中国のソブリン格付け見通しを「安定的」から「ネガティブ」に引き下げている。構造改革については、地方政府や国有企業など既得権益からの抵抗も必至とみられるが、「僵尸（ゾンビ）企業」への対応に向け、失業対策として1,000億元の特別資金を用意するなど、改革を断行するとみられる。

一方、構造改革を進めるにつれて、短期的には景気への下押し圧力が一段と強まることが予想され、世界的な中国減速リスクの再燃が懸念される。全人代に先立つ2月下旬に上海で開催されたG20財務相・中央銀行総裁会議の共同声明で、金融、財政など「全ての政策手段」を総動員することが表明されたことを受け、2月末に中国人民銀行は預金準備率の引き下げを決定しており、今回の全人代では財政面からの対応が示されたとみることできる。

2016年の財政赤字はGDP比3%まで拡大する見込みだが、中身をみると、企業に対する減税措置のほか、個人に対しては失業対策や持続的な消費拡大に不可欠な社会保障制度の拡充などセーフティネットの整備などに重点が置かれており、内需拡大に即効性が期待できるものではない。また、インフラ投資についても、既存の投資計画の実行が中心で今までのような追加的なインフラ投資による景気刺激を意図したものではないとみられ、目先、成長率が目標から下振れるリスクもみておく必要がある。

以上

(H28.3.10 福地 亜希 [aki\\_fukuchi@mufg.jp](mailto:aki_fukuchi@mufg.jp))

発行：株式会社 三菱東京UFJ銀行 経済調査室  
〒100-8388 東京都千代田区丸の内 2-7-1

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、金融商品の売買や投資など何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべてお客様御自身でご判断下さいますよう、宜しくお申し上げます。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、当室はその正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されています。全文または一部を転載する場合は出所を明記してください。