

2017 年全人代で示された政府の経済政策と取組み課題

～ 構造改革しながら成長も重視する姿勢を再確認 ～

王 雷 軒

要旨

2017 年 1～2 月期の経済指標は総じて底堅く、足元の景気は改善方向にあると見られる。こうしたなか、3 月 5 日から 15 日にかけて開催された全国人民代表大会（日本の国会に相当する、以下、全人代と略）で示された 17 年の経済成長率目標や経済政策運営、さらに政府の重要活動任務への取組み内容からは、構造改革を着実に進めると同時に成長も重視する姿勢が改めて確認できた。

注目の 17 年の全人代が開催

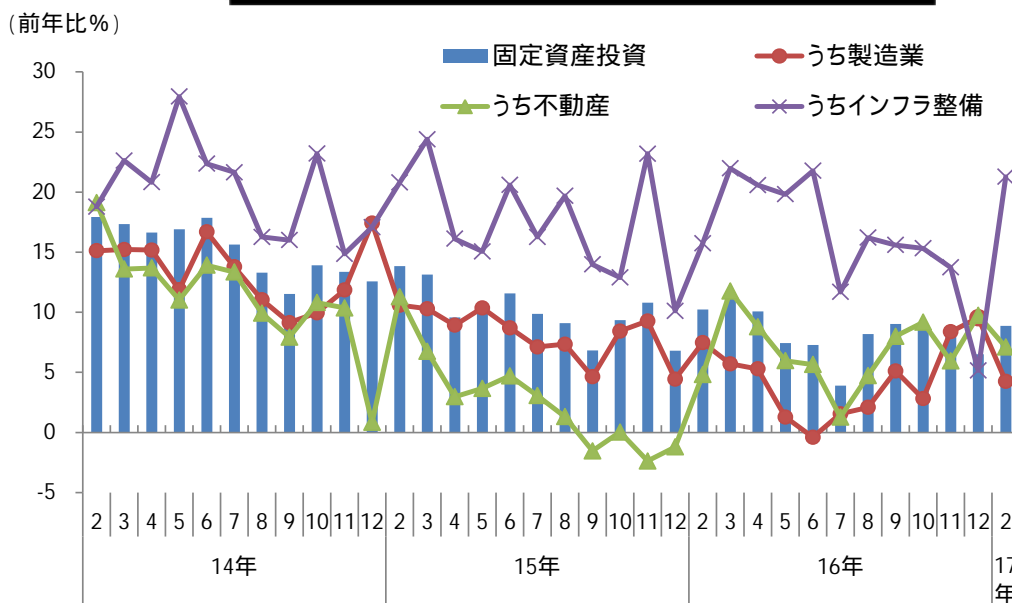
中国共産党第 19 回全国代表大会（以下、19 回党大会と略）を今秋頃に控えるなか、全人代が 3 月 5 日から 15 日にかけて開催された。

今回の全人代では、政府が過剰生産能力の削減などの構造改革を継続するのなかに加え、17 年の経済成長率目標の設定水準や経済政策の具体的な内容などへの注目が集まっていた。

例年通りだが、今回の全人代でも李克強首相が「政府活動報告」、国家発展改革委員会が「16 年度国民経済・社会発展計画の執行状況および 17 年度国民経済・社会発展計画案についての報告」、財政部が「16 年度中央・地方予算の執行状況および 17 年度中央・地方予算案についての報告」を発表したほか、全人代の開催中に行われた国家発展改革委員会、財政部、国有資産管理委員会、商務部、中国人民銀行、中国銀行業監督管理委員会、中国证券業監督管理委員会などの多数の中央省庁や当局の記者会見および閉幕後には李首相の記者会見もあった。

以下では、1～2 月期の経済指標から足元の景気動向を確認したうえで、これらの報告や記者会見のなかで 17 年の中国経済を展望するうえで重要と思われる内容をまとめてみよう。

図表1 中国の固定資産投資（農村家計を除く）の推移



(資料) 中国国家统计局、CEICデータより作成

インフラ整備向け投資の伸びが高まったことから足元の景気は上向く

1~2月期の経済指標は総じて底堅く、足元の景気は改善方向にあると見られる。製造業および不動産向けの投資は鈍化したものの、インフラ整備向けが大幅に増加したことを受けて1~2月期の固定資産投資は前年比8.9%と、12月(同8.1%)から伸び率を高めた(図表1)。また、国家统计局等が発表した2月の製造業購買担当者指数(PMI)は51.6と景気判断の分岐点である50を7ヶ月連続で上回った(図表2)。

さらに、1~2月期の輸出(ドルベース)も前年比4%と2年ぶりにプラスに転じた。輸入も内需の持ち直しや原油価格の上昇などを受けて前年比26.4%と大幅に伸びた。

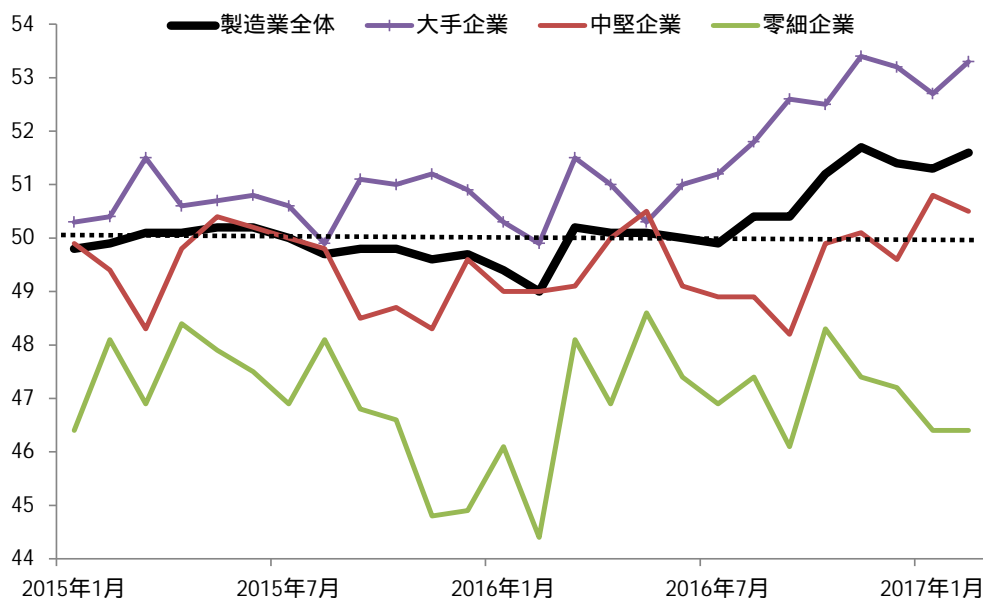
一方、1~2月期の社会消費品小売総額(物価変動を除く実質伸び率)は前年比8.1%と伸び率が低下した。その背景には16年12月末に小型乗用車の購入税半減措置が終了したことによる反動減の影響を受けて1~2月期の自動車販売台数の伸びが大きく鈍化したことが挙げられる。

このように消費が減速するなか、足元の景気は固定資産投資への依存度が再び高めようとしている。秋頃に開催予定の19回党大会を控えるなか、このように公共投資の増加による景気下支えが続くと予想され、17年上期は経済成長率がやや高まると思われる。

しかし、17年下期については、住宅販売の鈍化に伴って不動産開発投資が伸び悩むと予想されるほか、個人消費を下支えしてき

た自動車販売の反動減が継続すると見られることから、政府が相応の景気刺激策を打ち出さなければ、景気が足踏みする可能性もある。

図表2 規模別の製造業PMI(国家統計局)



(資料) 中国国家統計局、CEICデータより作成、直近は17年2月分

17年の実質 GDP 成長率目標は「6.5%前後」に設定

こうしたなか、3月上旬には全人代が開催された。まず、全人代で発表された17年の経済関連の数値目標を紹介しよう(図表3)。

17年の実質 GDP 成長率の目標は前年比「6.5%前後」に設定された。16年の目標である「6.5~7.0%」から引き下げられたものの、「実際の経済活動への取組みによって良い結果を得よう努力する」という文言が盛り込まれた。

このことから「6.5%前後」よりやや高めの成長率、もしくは16年の実績である6.7%を下回らないようにすることを目指すという経済成長重視の姿勢が示されたと考えられる。

それでは、なぜ、17年の目標値は16年の「6.5~7.0%」に据え置かなかったのか。それは経済成長をあまり強調しすぎると、構造改革への求心力が弱まってしまいかねないから、であろう。

中国政府は、中国経済が「新常态」(ニューノーマル)に入っており、この状態に適応する構造改革が必要不可欠だと強調してきた。すなわち、経済成長も引き続き重視するが、安定のなかで前進をはかる「稳中求進」という基調のもとでの「求進」(構造改革)という側面を強調したかったのであろう。

図表3 2017年における中国の主要経済目標

項目		17年目標	16年目標	16年実績
経済成長	実質GDP成長率(前年比%)	6.5前後	6.5～7.0	6.7
	固定資産投資(前年比%)	9.0前後	10.5	7.9
	小売売上総額(前年比%)	10.0前後	11.0	10.4
	輸出入総額(ドルベース、前年比%)	-	改善	-6.8
雇用	都市部新規就業者増加数(万人)	1,100以上	1,000以上	1,314
	都市部登録失業率(%)	4.5以下	4.5以下	4.0
物価	消費者物価指数(前年比%)	3.0前後	3.0前後	2
賃金	1人当たり国民可処分所得(実質、前年比%)	実質GDP成長率と同程度	実質GDP成長率と同程度	6.3
金融	マネーサプライ(M2、前年比%)	12前後	13前後	11.3
	社会融資規模残高(前年比%)	12前後	-	12.8
財政	歳入(兆元)	17.1	15.9	16.0
	歳出(兆元)	19.5	18.1	18.8
	財政収支(兆元)	-2.4	-2.2	-2.8
	名目GDPに対する財政収支の比率(%)	-3.0	-3.0	-3.8

(資料) 16年、17年の全人代の報告などより作成 (注) -は目標が設定されいない。

都市部新規就業者増加数の目標は上方修正

また、都市部新規就業者増加数という雇用関連の目標は過去3年間維持された1,000万人以上から今回1,100万人に引き上げられた。李首相は17年の雇用情勢は厳しさが増しており、雇用をさらに重視する方向性を際立たせたと説明した。国家発展改革委員会によると、17年に労働市場に新規参入する労働者数は1,500万人程度と見込まれているほか、さらに過剰生産力の解消に取り組んでいる分野の従業員の配置転換の必要性も増しており、定年退職などによる欠員数を差し引いて、都市部では約1,100万人分の雇用機会を創出する必要があると説明した。17年も経済成長を重視している理由はここにあると思われる。

「穏健中立」な金融政策について

以上の目標を達成するための経済政策について見てみよう。まず金融政策についてであるが、16年12月の中央経済工作会議で、16年の「穏健的金融政策を柔軟に適度なものにする」から17年の「穏健中立」に変更された。今回の全人代でも図表3に示したように、マネーサプライ(M2)および社会融資規模残高の前年比伸びはいずれも「12%前後」と発表されたことから、「穏健中立」という金融政策の度合いがより明確になったと思われる。

政府が銀行からの借入のみならず、シャドーバンキングを通じた資金調達で資産バブルの発生につながることへの警戒感を強めているほか、社会融資規模残高の伸びが16年末時点で前年比12.8%と同年の名目GDP成長率(8%)を大きく上回ったことを背

「積極的」な財政政策について

景に 17 年の「12%前後」という目標は 16 年の実績（12.8%）と比べてやや低めな設定になったと思われる。これらの目標から、大幅な引き締め金融政策は行わないが、17 年には緩和の度合いを弱めていき、シャドーバンキングも含めむやみな資金調達の拡大を着実に抑えるという姿勢が示されたと考えられる。

最近では、中国人民銀行が短期金利を引き上げるなど高め誘導の金融調節を行っていることから、17 年にはやや引き締め金融政策は実施される可能性が高いと思われる。そのため、金融政策による景気下支えは期待しにくく、主役となるのは財政政策であろう。

また、「積極的」な財政政策の中身も明らかになった。財政赤字の対名目 GDP 比率について、16 年度予算の 3%より引き上げられるのではないかと予想も多かったが、17 年度予算では同比率が据え置かれた。財政政策をより積極的かつ効果的なものにするため、中央から地方への移転支出の拡大や非効率的なプロジェクトへの予算削減を行うこと、経済の安定や民生の改善のために投入する実質的な支出規模を拡大するといった内容が「政府活動報告」に盛り込まれている。

財政部の記者会見では、17 年は引き続き減税や行政手数料減を実施するが、これらは合わせて 5,500 億元の負担軽減となる。減税としては、営業税から増値税への移行（营改増）による減税の継続、中小企業・零細企業の企業所得税優遇策の対象範囲の拡大、中小企業の研究開発費用の税引き前加算控除比率の引き上げが挙げられている。

行政手数料については、中央政府が企業から徴収する 35 項目の行政手数料の廃止または徴収停止、年金・医療・失業・労災・出産保険と住宅積立金という「五険一金」の保険料や納付金の引き下げを実施することが決定されている。

一方、財政支出に関して支出規模を適度に拡大するとして、貧困対策、農業、教育、社会保障、医療、環境保全などの重点分野への支出を増加する方針も打ち出されている。

また、日本の特別会計に相当する政府系基金に計上される公共事業に使われる地方政府の特別債の発行額は 16 年予算の 4,000 億元から 17 年予算では 8,000 億元に倍増させることも決まっている。さらに、政策金融機関による貸出や PPP（官民パートナーシップ）による民間資金の導入を準財政として活用し、財政支出を補

完することも決定されている。これらを踏まえると、インフラ投資を通じて経済の安定成長を保つ意図がうかがえる。

図表4 17年の政府の重点活動任務への取組み概要

1 改革による「3つの解消、1つの引き下げ、1つの補強」を深める 過剰生産能力の解消、不動産の過剰在庫の解消、過剰債務の解消、企業経営コストの引き下げ、脆弱分野の補強
2 重要分野・カギとなる部分の改革を深化する 政府の機能転換、財政・租税体制改革、金融分野改革、国有企業・国有資産改革、非公有制経済、財産権制度の整備、社会体制改革、生態文明体制改革
3 内需の潜在力をさらに引き出す 消費の安定した伸びを促す、有効投資を積極的に拡大する、地域間発展の枠組みの最適化をはかる、新型都市化を着実に推し進める
4 イノベーションによる実体経済のパターン転換・高度化をはかる 科学技術イノベーション能力を向上させる、新興産業の育成・発展を速める、伝統産業への改造、高度化に力を入れる、大衆による起業、革新を持続的に推進する、品質水準を全面的に向上させる
5 農業の安定的な発展と農民の持続的な収入増を促進する 農業の構造調整を推し進める、現代農業の発展を促す、農村改革を深化させる、農村の公共施設の整備を強化する
6 積極的かつ能動的に对外开放を拡大する 「一帯一路」建設を着実に推進する、対外貿易の継続的な安定・好転を促す、海外企業の投資環境の最適化に力を入れる、国際貿易および国際投資の自由化・円滑化を推進する
7 生態環境保護・保全にさらに力を入れる 大気汚染問題への取組み、水質・土壌汚染対策の強化、生態環境の保護と保全を推し進める
8 民生の保障・改善を重点とする社会建設を推進する 就業・起業を大いに促進する、公平で質のある教育を提供する、「健康中国」という活動を推し進める、民生のセーフティネットをしっかりと整備する、文化事業および文化産業を発展させる、社会統治の革新を促す、労働安全の確保や重大事故発生の防止
9 政府自身の建設(ガバナンス)を全面的に強化する 法に基づく全面的な職責の履行を果たす、本来の清廉潔白を終始保つ、勤勉に職責を果たし、創造的に仕事に取組む

(資料) 17年の政府活動報告をもとに作成

17年の政府の重点活動任務への取組み概要

図表4の通り、17年の政府の重点活動任務として9項目が提示されたが、ここでは、1と2の任務への取組み内容について簡単に紹介してみよう。

まず、1の任務は改革による「3つの解消、1つの引き下げ、1つの補強」を深めることへの取組みである。「政府活動報告」で構造改革の重要性を強調したうえで、17年もその中核的な改革である「3つの解消、1つの引き下げ、1つの補強」への取組みをさらに推進する方針を掲げている。詳細な取組み内容は以下の通りである。

過剰生産能力の解消について、石炭は、17年目標1.5億トン以上（16年の目標2.5億トン以上、実績2.9億トン）、鉄鋼は、17年目標5,000万トン前後（16年の目標4,500万トン、実績6,500万トン）、さらに、5000万Kw（全体の5%）分の石炭火力発電所の淘汰・建設中止・延期も決まっている。

不動産在庫の解消については、三級都市、四級都市と呼ばれる中小都市では、住民の自己居住需要や農村部から都市部に移入する人々の住宅需要を支援すること、不動産市場の安定的かつ健全な発展を促すために長期的かつ有効な枠組みの確立を急ぐことが挙げられている。

過剰債務の解消については、国有企業を最優先の改革対象とする。企業経営コストの引き下げには、前述の財政政策の減税や行政手数料引き下げなどが決まっている。

脆弱部分の補強については、貧困地域と貧困人口の削減にさらに力をいれるため、17年に貧困人口を1,000万人以上減らす目標が設定されている。その実現に向けて、中央財政の貧困対策特別資金が前年比30%超増額し、340万人を他地域に移住させることが決定されている。

2の任務は重要分野・カギとなる部分の改革を深化することへの取り組みである。8つの具体的な分野の改革への取り組み内容が示されているが、金融分野改革および国有企業改革について見てみよう。

金融分野について、16年末の中央経済工作会議で決定された金融リスクのコントロールという方針は示されたが、今回の全人代で李首相は今のところ金融のシステムリスクは発生する可能性は低い、「不良債権やデフォルト、シャドーバンキング、インターネット金融などにおいて蓄積しているリスクを注意深く警戒する必要がある」と発言した。

そのための金融監督管理体制の改善、個別の際立ったリスクの秩序のある解消や処理を通じて金融リスクのファイアーウォールを築き、システムリスクは決して生じさせないことを宣言した。

国有企業改革の分野について、中央政府管轄の国有企業における株式会社化、有限会社化は原則17年内完了、石油・天然ガス・電力・鉄道・航空・電気通信・軍需産業などの分野で混合所有制（民間資金の国有企業への導入）への導入を実質的に前進すること、国有企業から政府に公共サービスの提供機能を移管す

ること、 国有企業の傘下企業・管理職のさらなる削減を行うことが決定されている。

図表5 2017年の政府の活動を進めるうえで押さえるべき「5つの要点」

17年の政府活動全体の基調は安定のなかで前進をはかる (経済の安定運営を重視する姿勢)
サプライサイドの構造改革の推進 (経済の安定運営の次に過剰生産能力の削減などの構造改革を促す)
総需要を適度に拡大するとともにその有効性を向上させる (公共投資を増やすなど景気の下支え)
イノベーションの力で新旧原動力を転換するとともに構造の最適化・産業の高度化を図る (輸出・投資主導型から消費・イノベーションけん引型の経済へ)
国民が関心を寄せている際立った問題を解決する (貧困、医療、教育、養老問題など)

(資料) 17年の政府活動報告をもとに作成

17年の政府の活動を進めるうえで押さえるべき「5つの要点」も提示

前述のように任務が9項目示されたうえに、17年の政府の活動を進めるうえで押さえるべき「5つの要点」も以下に示す通り提示された(図表5)。

安定のなかで前進をはかるという政府活動全体の基調を貫徹し、戦略的不動心を保つこと、かつ安定こそが大局である、安定を前提に進み、改革を深く押し進め、構造調整を加速させることである。これが最初の要点として提示されたことから、中国政府の経済の安定運営を重視する姿勢は明らかであろう。

サプライサイドの構造改革の推進から、経済の安定運営の次に過剰生産能力の削減などの構造改革を促す決意も見て取れる。

需要を適度に拡大するとともにその有効性を向上させることから、経済の安定を維持するうえで公共投資を増やすなど景気のコ入れ策を打ち出すことは必要だという政府の認識が表われている。

イノベーションの力で新旧原動力を転換するとともに構造の最適化・産業の高度化をはかることから、政府が経済構造を輸出・投資主導型から消費・イノベーションけん引型にシフトさせることを意図している。

国民が関心を寄せている際立った問題を解決することが提示されており、国民の不満に配慮する姿勢も示している。

(17.3.24 現在)