

2020 年中国全人代のポイント

成長率目標は見送り。雇用の安定を最重要課題に

アジア調査部中国室主任研究員

佐藤直昭

03-3591-1367

naoaki.sato@mizuho-ri.co.jp

- 2020年全人代では、新型肺炎問題の影響に伴う先行き不透明感の高まりから、実質GDP成長率目標の設定を見送った
- 財政政策は、新型肺炎問題で打撃を受けた企業への資金繰り支援やインフラ投資向け資金供給を強化する方針。金融政策は緩和姿勢を明確化
- 中国政府は雇用の安定に力点を置き、経済の安定維持に努める構え。経済政策運営は、感染症対策と社会経済活動を両立させつつ、景気の安定を図るという難しいかじ取りが続く

1. 新型肺炎問題の悪影響から脱しきれないなか、全人代が開幕

2020年5月22日～28日、全国人民代表大会（国会に相当、以下、全人代）が開催された。例年は3月上旬に開催されるが、今年は新型コロナウイルス（COVID-19）感染拡大による新型肺炎問題（以下、新型肺炎問題）の影響から、開催が約2カ月半延長されたほか、会期も例年の約2週間から7日に短縮されるなど、異例の対応がとられた。

中国経済は、新型肺炎問題に伴う経済活動の大幅な縮小により、2020年1～3月期の実質GDP成長率が前年比▲6.8%と大きな打撃を受けた。3月以降、段階的に経済活動の正常化に対する措置が実施され、生産活動は持ち直しているものの、消費の回復は緩慢なままだ。新型肺炎問題の最悪期からは脱したとはいえ、悪影響が拭いきれないなか開催された2020年の全人代では、悪影響を最小限にとどめつつ、景気下支えを強化し、経済・社会の安定を重視する方針が示された。

以下、開幕時に行われた李克強首相による政府活動報告（以下、「報告」）を中心に、2020年の経済政策の主なポイントをみていく。

2. 2020 年経済政策運営のポイント

（1）先行き不透明感の高まりから、実質GDP成長率目標は設定せず

景気が急減速するなか、注目を集めた 2020 年の実質GDP成長率目標は、設定が見送られた¹。その理由につき、李克強首相は「世界規模で新型コロナウイルスの感染状況と経済・貿易の不確実性が極めて高く、わが国の発展は、予測が困難な要因に直面している」と説明した。新型肺炎問題については、中国国内において感染再拡大への懸念が依然として残存しているほか、先進国にも感染が拡大した影響により、輸出も当面は精彩を欠くとみられる。このように、先行き不透明な状況が続くことを前提に考えれば、成長率目標の設定を見送ったことは、妥当な判断であると評価できよう。

成長率目標は設定しないものの、景気の下支えを強化することで、新型肺炎問題の悪影響を最小限にとどめ、安定維持に努める方針だ。報告では、2018年の米中貿易摩擦激化時に掲げられた「6つの安定（雇用、金融、貿易、外資、投資、見通しの安定）」の強化に加えて、2020年4月17日の中央政治局会議で新たに提起された「6つの維持（雇用、基本的国民生活、市場主体、食糧・エネルギー安全、産業サプライチェーンの安定、末端組織運営の維持）」を強調し、経済の安定のみならず、雇用や基本的国民生活、食糧・エネルギー安全といった社会のボトムラインの維持が重要であるとの姿勢を示した。また、世界的な経済活動の停滞による原材料や部品等の調達難や、外資企業の中国離れへの懸念から、サプライチェーンの安定を図る構えだ。また、「6つの安定」、「6つの維持」とともに「雇用」が筆頭に来ていることから、ボトムラインの安定・維持において、特に雇用の安定が重要であると認識しているようだ（雇用政策については後述）。

経済が急減速し、成長率目標も定められなかったことから、2020年の「小康社会（ややゆとりのある社会）の全面的完成」という中国共産党の公約において掲げられたGDPの2010年対比倍増目標については、未達となる見通しだが、これは容認する考えのようだ²。それに対して、報告で重点が置かれた「貧困撲滅」は、必達目標との位置づけだ。報告では、「貧困撲滅との戦いに断固として勝利し、小康社会の全面的完成の目標・任務の達成に努める」とするなど、「貧困撲滅」を重視する姿勢を強調した。習政権は、2期目発足後の2018年から「質の高い発展」の実現を経済政策の重点とし、「小康社会」の実現に必要な施策として、金融リスクの防止、貧困撲滅、環境汚染改善の3点に重点的に取り組んでいる。こうした政策の重点の変化に伴い、量的拡大を目指していた時代に策定したGDP倍増目標よりも、質的向上に向けて新たに策定した目標の重要度が相対的に高まっていると考えられる。とりわけ貧困人口の存在は、中国が1949年の建国以前から長きにわたり抱えてきた問題であり、その解消は政治的にも大きな成果として強調できることから、必達と位置づけられたのだろう。なお、その達成の難度は必ずしも高くない。中国の貧困人口³は、2010年末には1.66億人の規

図表1 2020年の主な数値目標

項目	2020年		2019年	
	数値目標	昨年目標対比	数値目標	実績
実質GDP成長率	示さず	(-)	+6.0~6.5%	+6.1%
消費者物価指数(CPI)	+3.5%前後	(↑)	+3.0%前後	+2.9%
都市部新規就業者数	900万人以上	(↓)	1,100万人以上	1,352万人
都市部登録失業率	6%前後	(↑)	4.5%以下	3.62%
都市部調査失業率	5.5%前後	(→)	5.5%前後	年内5.0~5.3%
財政赤字・地方政府专项債 (対GDP比)	3.76兆元以上・3.75兆元 (3.6%・3.6%)	(↑)	2.76兆元・2.15兆元 (2.8%・2.2%)	2.76兆元・2.15兆元
鉄道・道路水路投資額	8,000億元・1.8兆元	(↓)	8,000億元・1.8兆元	8,029億元・2.3兆元
インフラ向け中央予算	6,000億元	(↑)	5,776億元	5,776億元
企業のコスト削減	2.5兆元	(↑)	2.0兆元 (減税・社会保険料削減)	2.36兆元
農村貧困人口削減	ゼロとする		1,100万人以上	1,109万人
マネーサプライ(M2)	昨年よりも伸びをはっきり と高める	—	(名目GDP成長率に合った伸 びとし、昨年の伸びを維持)	8.7%
社会融資総額残高		—		10.7% (名目GDP+7.8%)

(資料) 新華社より、みずほ総合研究所作成

模であったが、毎年 1,000 万人を超える規模で貧困人口が削減されており、2019 年末には 551 万人まで減少している。財政的支援によりこれまでのペースを維持し、2020 年末までに貧困人口をゼロとすることは可能であると考えられる。

（２）財政赤字拡大と特別国債発行により景気下支え。金融政策は緩和スタンスを鮮明化

財政政策については、「積極性をより高め、より効果的なものにする」方針が示された。新型肺炎問題の影響に伴う歳入減を見込むなか、財政赤字の規模は3.76兆元、GDP比3.6%以上と、2019年の2.76兆元、2.8%から引き上げられたほか（前頁図表1）、感染症対策の特別国債を1兆元発行するとした。財政赤字の新規拡大分（1兆元）および特別国債を合わせた2兆元相当額については、すべて地方への移転支出として計上され、打撃の大きい地方政府の財源を強化する構えだ。資金使途については、主に雇用の安定や基本的国民生活の保障、市場主体の維持を目的とした減税・手数料削減、家賃補助・利子補給、消費・投資の拡大が挙げられている。特に特別国債については、主に地方の公衆衛生関連インフラの建設と感染防止関連の支出（Covid-19のワクチン、治療薬や検査技術の研究開発等）に充てるほか、末端における問題の解消に用いと定められた。

昨年に続き、企業向けの減税・手数料削減措置も強化する方針だ。小規模・零細企業に対する社会保険料負担の軽減、小規模納税人に対する増値税減免、公共交通運輸、外食・宿泊・観光・文化・スポーツ等の新型肺炎問題の影響により打撃を受けた業種に属する企業の増値税減免といった措置が従来の2020年6月

図表２ 「2020 年の重要活動任務」の概要

1. マクロ政策の実施力を拡大し、企業の安定・雇用の保障に尽力する	
(1) 減税、手数料削減の強化	(3) 企業の安定に対する金融支援の強化
(2) 企業の生産・経営コストの引き下げ推進	(4) 手段を尽くして雇用の安定・拡大を図る
2. 改革により市場主体の活力を引き出し、発展の新たな原動力を増強する	
(1) 「放管服」（行政簡素化、監督管理強化と権限委譲の両立、行政サービスの最適化）の深化	(5) 製造業の高度化、新興産業の発展の推進
(2) 生産要素の市場化配分改革の推進	(6) 科学技術イノベーションによる下支えの増強
(3) 国有資産・国有企业改革の効果の向上	(7) 大衆による企業・イノベーションのさらなる推進
(4) 民営経済の発展環境の最適化	
3. 内需拡大戦略を実施し、経済発展パターンの転換加速を推進する	
(1) 消費回復の促進	(5) 湖北省の発展を支援する包括的政策を実施
(2) 有効な投資の拡大	(6) 生態環境対策の効果の向上
(3) 新型都市化のさらなる推進	(7) エネルギー安全の保障
(4) 地域発展戦略の発展促進	
4. 貧困脱却の目標を確保し、農業の豊作と農民の収入増を促進する	
(1) 貧困脱却の戦いの断固とした勝利	(3) 農民の就業・収入増のルート拡大
(2) 農業生産の強化	
5. より高い水準の対外開放を推進し、貿易・外資の基盤を安定	
(1) 貿易の基本的安定の促進	(3) 質の高い「一帯一路」共同建設の実施
(2) 外資の積極的利用	(4) 貿易・投資の自由化・円滑化の促進
6. 民生の保障と改善を中心とし、社会事業の改革・発展を推進する	
(1) 公衆衛生体系の整備強化	(5) 大衆の精神文化生活の
(2) 基本医療サービスの水準向上	(6) ソーシャルガバナンスの強化・刷新
(3) 教育の公平な発展および質的向上の促進	(7) 安全生産責任の強化
(4) 基本的民生の保障強化	

（資料）李克強首相「政府活動報告」2020 年 5 月 22 日より、みずほ総合研究所作成

末から2020年12月末まで延長されるほか、小規模零細企業および個人事業主の所得税納付期限を一律、翌年まで延長することを決定した。こうした企業向け減税・手数料削減の規模は2.5兆元を超えるという。

また、景気下支えの中核となるインフラ投資については、その資金を拡充する見通しだ。中央予算では、2019年予算より224億円増の6,000億円が計上されたほか、予算上の財政赤字には含まれない地方政府専項債券の発行規模は3.75兆元と、2019年の2.15兆元から1.6兆元の拡大となった。主なインフラプロジェクトには、次世代情報ネットワークや5G、充電スタンドの整備といった「新型インフラ建設」や、老朽住宅街の改修や公共施設の整備等の「新型都市化建設」、水利・交通等の重大プロジェクト建設が挙げられている。インフラ投資を進めるにあたり、報告では、インフラ投資につき、「優良なプロジェクトを選定し、後遺症を残さずに投資の効率と効果を持続的に発揮させなければならない」という方針を示している。2009年から実施されたいわゆる「4兆元対策」では、非効率なインフラ投資や地方政府債務問題の深刻化といった財政・金融リスクをその後遺症としてもたらすことになったことから、今回は、こうした景気対策の副作用にも配慮したのだろう。2009年当時のようなインフラ投資主導の急激な景気浮揚は期待できないものの、中長期的な経済の健全性維持・向上という観点からは適切な方針と評価できる。なお、同様の姿勢は不動産政策についても反映されており、近年掲げている実需重視、投機抑制の方針を維持する考えが示された。

金融政策については、「穏健」を維持しつつも、「より柔軟かつ適度に」との方針が示された。具体的な目安として、マネーサプライ、社会融資総額残高の伸び率につき、2019年の「名目GDP成長率に合った伸びとし、昨年の伸びを維持する」から、「前年よりも伸びをはっきり高める」という表現に変更されたほか、近年は金融政策方針に「ばらまきをしない」との文言を付記することが多かったものの、その文言が削除されたことから、資金供給を拡大する姿勢がより鮮明となったといえよう。また、具体的な政策ツールは、「預金準備率引き下げ、利下げ、再貸出等のツールを総合的に活用する」とし、従来からある金融政策ツールの活用を継続するほか、「実体経済への直接的支援に向けた金融政策ツールを刷新する」（報告）とし、新たな金融政策ツールを導入する方針を示した。新たな金融政策ツールについては、小規模零細企業に係る向け信用貸出の拡大や政府保証メカニズムの改善等の面において検討されているようだ⁴。さらに、「金利の継続した低下を推進する」（報告）としていることから、2019年より実施されている政策金利引き下げによるLPR（Loan Prime Rate）の低下を促す措置が継続される見通だ。

小規模零細企業向け金融支援策も強化する方針だ。2020年3月に導入された、小規模零細企業の元利金弁済を2020年6月まで延長する政策につき、期限を2021年3月末まで再延長する方針を示した。また、大型商業銀行による小規模零細企業向け貸出の伸び率を40%まで高めるとし、前年の30%から引き上げられた。

なお、報告ではデレバレッジ政策について触れられていないことから、新型肺炎問題の影響に伴う危機対応を優先させ、デレバレッジといった構造問題対策は、一時、棚上げされる見込みだ。

（３）雇用の安定を最重要課題に

2019年に掲げられた「雇用優先政策」については、「全面的に強化する必要がある」との認識を示し、「既存雇用の安定、新規雇用の積極的創出、失業者の再雇用促進に努める」とし、雇用政策を重点的に取り組む方針を掲げた。報告における「雇用」という語の使用回数が、2018年（22回）や2019年（30回）に比べ、2020年は39回と増加している点からも、雇用に対する危機感を強めていることがわかる。実際、2020年2月以降、調査失業率は6%前後の水準が続いており、5%台前半で推移していた2019年に比べ高止まりしているほか、都市部新規雇用者数の伸びも大きく落ち込むなど（次頁図表3）、新型肺

炎問題の雇用への悪影響は長引いている。そうした状況下、都市部新規雇用者数の目標は2019年の「1,100万人以上」から「900万人以上」に引き下げられたほか、調査失業率、登録失業率の目標はそれぞれ「6%前後」、「5.5%前後」と、その水準が2019年の目標から引き上げられた。

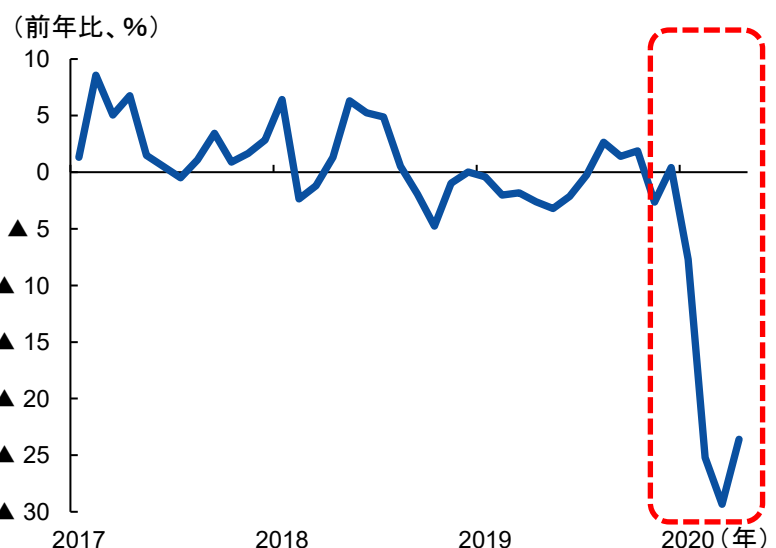
また、雇用の安定のためには、企業の安定が重要であるとの認識から⁵、「財政、金融、投資等に関する政策は、雇用安定化への支援に集中的に注がなければならない」（報告）という方針を示し、上述の企業向け減税・手数料削減策や、金融緩和措置により企業支援の強化を図り、雇用の安定・維持につなげる考えだ。さらに、「あらゆる手段を尽くして雇用の安定・拡大を図る」（報告）という方針のもと、大卒者や農民工、退役軍人などの就業促進、職業訓練の拡充、就業形態の柔軟化を図る方針が示された。特に職業訓練の拡充については、職業技能訓練を受ける人数を、2019年の「1,500万人以上」から2020～2021年で「3,500万人以上」としたほか、高等職業学校の募集人員拡大幅も2019年の「100万人以上」から「200万人以上」とした。

3. 難しいかじ取りが続く経済政策運営

以上みたように、中国政府は2020年、新型肺炎問題の悪影響を最小限にとどめつつ、財政・金融政策により景気の安定を図る見通しだ。GDP成長率目標を示さなかったことからわかるように、数値目標にこだわった景気対策ではなく、雇用や基本的国民生活の安定維持に力点を置き、新型肺炎問題に伴う経済的ショックからの立ち直りを図る構えだ。

ただし、報告の冒頭、「感染症対策は大きな戦略的成果を収めている」としながらも、「新型コロナウイルスはいまなお終息しておらず、発展の任務は極めて重い」という認識が示されていることからわかるように、新型肺炎問題への懸念は払しょくされておらず、依然として中国経済の先行きに重くのしかかっている。特に、新型肺炎の世界的流行による主要国の需要回復の遅れから、外需は停滞から容易に抜け出せない可能性が高い。内需では、失業率の高止まりや所得の伸び悪化により、個人消費の回復に遅れが目立つ。加えて、デレバレッジ等の構造問題対策が先延ばしされたことにより、金融リスクがくすぶり続ける点にも留意が必要だ。中国政府が、感染症対策と社会経済活動の両立を図りつつ、新型肺炎問題という未曾有の経済危機から、いかに景気を回復軌道にのせ、安定化させるのか、注視していく必要がある。

図表3 都市部新規雇用者数の推移



(注) 都市部新規雇用者数は、後方三カ月移動平均。

(資料) 人的資源・社会保険部、CEIC data より、みずほ総合研究所作成

¹ 国家發展改革委員会・寧吉喆氏の説明によると、実質GDP成長率目標の設定が見送られたのは、1978年に改革開放政策がとられて以降、2000年、2001年、2002年につぐ4回目となる(國務院新聞弁公室「扎实做好“六稳”“六保”工作 奋力完成全年经济社会发展目标任务发布会」(2020年5月24日)、<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwbfbh/wqfbh/42311/43107/index.htm>)

² 国家發展改革委員会はGDP倍増目標につき、「(2020年の実質GDP成長率が)+1%であった場合、2010年の1.91倍に相当する。成長率が+3%であれば1.95倍に、成長率が+5%であれば、1.99倍近傍であり、いずれも目標に近いものだ」と説明しており、倍増目標が基本的に達成できれば、容認する姿勢を示している(国家發展改革委員会、「看过来！首场部长通道，国家发展改革委主要负责同志回应热点问题」(2020年5月23日)、https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/wld/hlf/lddt/202005/t20200523_1228765.html)

³ 中国政府は、年収2,300元以下(2010年基準)の人口を貧困人口と定義している。

⁴ 中国金融新闻网「中国人民银行行长易纲在“两会”期间就重点问题接受《金融时报》《中国金融》记者采访」(2020年5月26日)、https://www.financialnews.com.cn/jg/dt/202005/t20200526_191800.html

⁵ 報告において、「雇用と国民の健康生活を保障するためには、億単位の市場主体を安定させ、企業、特に中小企業、零細企業、個人事業主の苦境脱却を支援しなければならない」と言及されている。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。