

# 2019年全人代と中国の政策展望

## 景気下支え強化の方向も、先行きの不確実性は残存

みずほ総合研究所

調査本部 アジア調査部中国室

03-3591-1385

- 2019年全人代では、実質成長率目標を「+6.0%~6.5%」（2018年目標：+6.5%前後）に引き上げる一方、雇用維持や小康社会の全面的完成に向け、下限の+6.0%は死守する構えが示された
- 財政政策は、企業のコスト削減やインフラ投資拡大などを軸に積極度を強める方針。金融政策は穏健とし、主に民営・小規模零細企業への資金供給を強化する一方、ばらまきを行わないとも明記
- 米中摩擦による下押し圧力が続く可能性もある一方、ばらまき回避で緩和が制約され、下振れる可能性も残存。適切・適時な経済政策運営により経済の安定が保たれるか注視が必要

### 1. 米中摩擦など下押し圧力への懸念が存在するなか、全人代が開幕

2019年3月5日~15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。2018年の全人代では、景気減速を容認し、デレバレッジやシャドーバンキング規制などの金融リスク対策をはじめとする構造改革に注力する方針が示されたが、その後、金融リスク対策の効き過ぎによって想定以上に景気が減速したほか、年後半からは米中貿易摩擦による下押し圧力も徐々に顕在化し、経済政策は景気の過度な変動を抑える安定重視姿勢への回帰を迫られた。そうしたなか、新中国建国70周年を迎える2019年の全人代では、安定重視の姿勢が改めて強調されるとともに、政策の具体的な方針が明らかにされた（次頁図表1）。以下では、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、2019年の経済政策の主なポイントをみていく。

### 2. 2019年経済政策運営のポイント

#### （1）数値目標

##### a. 実質GDP成長率目標は「+6.0~6.5%」に引き下げ

2019年の実質GDP成長率目標は「+6.0~6.5%」とされ、2018年の「+6.5%前後」から引き下げられた（3ページ図表2）。報告では、中国経済を取り巻く情勢として「世界経済の成長鈍化や（中略）不安定・不確定な要素の明らかな増加」、「国内経済への下押し圧力の強まりや消費の伸び鈍化、力強さを欠く有効投資の成長」が指摘されており、これにより景気の減速は避けられないとの認識が反映されたと考えられる。

ただ、ある程度の減速はやむを得ないにせよ、下限とされた「+6.0%」は死守する構えだ。報告の随所で、5回にわたり「経済の動きを合理的な範囲内に保つ」ことの重要性が強調されており、それに必要な景気下支え策の実施が重点施策の筆頭に掲げられたことから<sup>1</sup>、下限の死守に対す

る強い意志が読み取れる。

この理由としては、まず、昨年来の景気減速で雇用の安定に対する懸念が強まっていることが挙げられる。社会不安にも結びつきやすい雇用不安を回避するために、十分な雇用を創出するに足る経済成長の維持が必要なのだ。報告でも、「安定成長は、何よりもまず雇用確保のためである」と述べられている（雇用に関する政策方針の詳細は後述）。

もうひとつの理由は、2020年に向けた「小康社会の全面的完成」という中国共産党の公約で、報告でも（成長率等の数値目標は）「小康社会の全面的完成という目標にも合っている」との認識が示されている。具体的には、この公約を象徴する2020年に向けたGDPの2010年比倍増目標が念頭にあり、2018年までの実績に基づくと、同目標の達成には、2019年と2020年の2年間で平均+6.14%の成長率が必要となる。

#### b. 先行きの不確実性を背景に消費の目標値は設定されず

実体経済に関する数値目標としてこれまで毎年設定されてきた消費（社会消費品小売総額）の伸び率の目標値は示されなかった。この背景には、昨年来弱含んでいる消費の先行きを巡る不確

図表1 李克強首相による「政府活動報告」の概要

項目	概要
現状の課題認識	<p>◆<b>国外</b>:世界経済の成長は減速。保護主義や一国主義が強まり、国際商品市況のボラティリティは上昇。不安定・不確定要素が明らかに増え、外部からの伝播リスクは上昇</p> <p>◆<b>国内</b>:経済の下押し圧力が強まり、消費の伸びは減速、有効投資の成長も力不足。民営・小規模零細企業の融資難・コスト高やビジネス環境、自主イノベーション能力、地方財政、金融分野等でのリスク、貧困撲滅、生態環境保護、教育・医療・養老・住宅・食品医薬品安全・所得格差などの問題が存在</p> <p>◆<b>政府の取り組み</b>:不十分な改革、形式・官僚主義、過度な査察・評価、一部幹部の怠慢等の問題が存在</p>
主な経済政策の方針	<p>◆<b>成長率目標は+6.0~6.5%前後</b>:(その他の目標も含め)質の高い発展の推進を体現し、発展の実情や2020年までのGDP倍増目標等にも合っており、積極的で穏当な目標</p> <p>○<b>財政政策</b>:積極的財政政策は、度合いを強めて効率を上げる。財政赤字(対GDP比)は、2.8%に引き上げ</p> <p>○<b>金融政策</b>:緩和と引き締めのバランスがとれた穏健な金融政策に。M2と社会融資総量の伸びを名目GDPの伸びに見合ったものとし、<u>経済が合理的な区間での運行するための資金需要をより十分に満たす</u></p> <p>○<b>その他</b>:<u>雇用優先政策の位置づけの強化、構造改革の継続、3つの戦い(金融リスク対策、環境対策、貧困撲滅)の継続</u></p>
政策実行時に重視する点	<p>◆<b>首尾よく施策に取り組むには、以下の3つの関係をしっかりと把握することに注力する必要あり</b></p> <p>①<b>国内—国際</b>:自身(国内)の事に集中・注力。複雑で変化の多い国際情勢の下、戦略的不動心を保ち、規定の目標や計画に基づいて取り組みを進める</p> <p>②<b>安定成長—リスク防止</b>:長期に蓄積されたリスクの解消強化は必要も、<u>システミックリスク・局地的リスクの発生は必ず回避。縮小効果の重複・拡大を防止し、経済が合理的区間から決して外れないようにする</u></p> <p>③<b>政府—市場</b>:改革開放によって市場のプレイヤーの活力を引き出す</p>
重点施策	<p>①引き続きマクロコントロールの刷新・充実を図り、経済の動きを合理的な範囲内に確実に保つ</p> <p>②市場主体の活力を引き出し、ビジネス環境の改善に注力する</p> <p>③イノベーションによる発展のけん引を堅持し、新たな原動力を大きく育てる</p> <p>④強大な国内市場の形成を促し、内需のポテンシャルを持続的に引き出す</p> <p>⑤小康社会の全面的完成という任務の達成を目指し、貧困撲滅と農村振興を着実に推進する</p> <p>⑥地域間の調和のとれた発展を促し、新型都市化の質を高める</p> <p>⑦汚染対策と生態系の整備を強化し、環境配慮型の発展を全力で推進する</p> <p>⑧重点分野の改革を深化させ、市場メカニズムの整備を加速する</p> <p>⑨全方位の対外開放を推し進め、国際的な経済協力・競争における新たな優位性を育成する</p> <p>⑩社会政策の発展を加速させ、国民生活の一層の保障と改善を図る</p>

(資料)「十三届全国人大二次会议开幕会」(『新华网』2019年3月5日)より、みずほ総合研究所作成

実性の高さがあると考えられる。

2018年中の消費を押し下げた要因としては、小型車減税終了の反動による自動車販売の減少といった政策に起因する一時的な影響が主に指摘できるが、それ以外にも、成長鈍化に伴う家計所得の伸び鈍化や都市部家計の住宅ローン返済負担の増大といった家計の悪化も下押しの要因となっている<sup>2</sup>。また、米中貿易摩擦の激化に伴う消費者マインド悪化も消費に影響しているとの指摘もある。

これらの要因のうち、自動車に関する減税の反動については、その影響が徐々にはく落することから2019年中に持ち直しに向かうことが予想される。他方、上述の家計やマインドに関する悪材料に関しては、中国政府が、自動車や家電の買い替えに対する補助金支給などの消費促進策や、「家計の所得増加3カ年アクションプラン」の策定検討などを進める方針を明らかにしている。ただ、こうした悪材料は、構造的なもの、あるいは経済情勢に左右されやすいものであり、政策の効果が十分に現れるか、仮に現れたとしても短期的に発現するかについては、不確実性が高い。

中国は、投資主導の成長から消費主導の成長への転換を進めており、近年は経済の安定成長に対する消費（ただし、政府消費も含む）の貢献を強調しているが、2019年に関しては、消費は景気に対する下押し圧力として作用することになりそうだ。

## （２）財政・金融政策

### a. 企業のコスト削減拡大とインフラ投資の強化を軸に「度合いを強める」積極的財政政策

景気下支えの強度を量るうえで最も代表的な指標となる財政赤字について、2019年は2.76兆

図表 2 2019年の主な数値目標

項目	2019年		2018年	
	数値目標	昨年目標対比	数値目標	実績
実質GDP成長率	+6.0～6.5%	(↓)	+6.5%前後	+6.6%
固定資産投資(名目)	(明示せず)	—	(明示せず)	+5.9%
社会消費品小売総額(名目)	(明示せず)	—	+10.0%前後	+9.0%
消費者物価指数(CPI)	+3.0%前後	(→)	+3.0%前後	+2.1%
都市部新規就業者数	1,100万人以上	(→)	1,100万人以上	1,361万人
都市部登録失業率	4.5%以下	(→)	4.5%以下	3.8%
都市部調査失業率	5.5%前後	(→)	5.5%以下	4.8%～5.1%
財政赤字・地方政府专项債(対GDP比)	2.76兆元・2.15兆元 (2.8%・2.2%)	(↑)	2.38兆元・1.35兆元 (2.6%・1.5%)	2.38兆元・1.35兆元 (2.6%・1.5%)
鉄道・道路水運投資額	8,000億元・1.8兆元	(↑)	7,320億元・1.8兆元	8,028億元・2.3兆元
インフラ向け中央予算	5,776億元	(↑)	5,376億元	5,376億元
企業のコスト削減	2.0兆元 (減税・社会保険料削減)	(↑)	1.1兆元 (減税・手数料削減)	1.3兆元
マネーサプライ(M2)	(名目GDP成長率に合った伸びとし、昨年の伸びを維持)	—	(昨年の伸びを維持)	+8.1%
社会融資総額残高	(名目GDP成長率に合った伸びとし、昨年の伸びを維持)	—	(昨年の伸びを維持)	+9.8%

(資料)「十三届全国人大二次会议开幕会」(『新华网』2019年3月5日)、国家发展和改革委员会「关于2018年国民经济和社会发展计划执行情况与2019年国民经济和社会发展计划草案的报告」、「36组数据带你看看,2018《政府工作报告》量化指标任务落实了!」(『中国政府网』、2019年3月1日)より、みずほ総合研究所作成

元・GDP比2.8%と、2018年予算の2.38兆元・同2.6%から引き上げられた（次頁図表3）。2019年の財政赤字の規模を巡り、中国国内では景気下支え強化の必要性からGDP比で3%超となる可能性も指摘されていたが、そうした予想に比べると抑制的な水準となった。このように「適度な引き上げ」（報告）となった理由としては、「今後発生する可能性のあるリスクに対応するための政策余力」（報告）や「財政の持続可能な発展という要素」（財政部による記者会見）が挙げられており、中長期的な財政余力についても配慮したうえでの判断であったことが窺える。

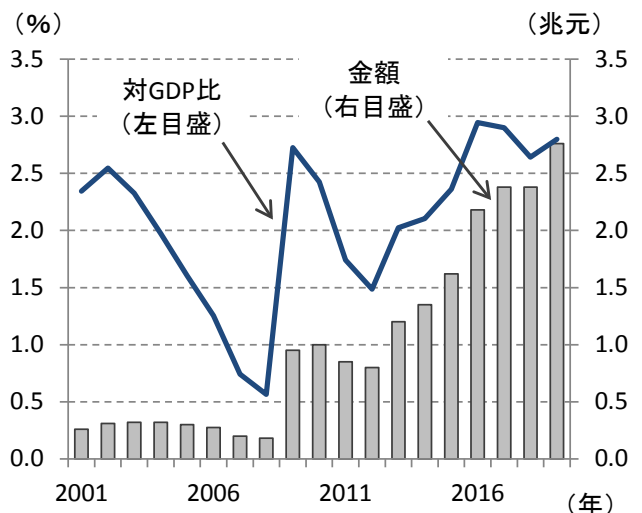
財政赤字拡大の中身は、減税とインフラ向け支出の拡大に大別できる。まず減税については、製造業や小規模零細企業が主な重点対象とされており、増値税の税率引き下げなどが実施される予定だ。これと、もうひとつの目玉となる社会保険料の事業主負担の軽減を合わせて、合計で2兆元に及ぶ企業のコスト削減を図る考えが示されている<sup>3</sup>。次にインフラ向け支出については、中央政府の予算として、2018年よりも400億元多い5,776億元が計上された。重点領域としては、都市間交通や物流などのインフラや次世代ITインフラが挙げられている。

なお、実際に実体経済に投入される財政関連の資金は、上述の財政赤字の規模よりも大きくなる見込みだ。予算上の財政赤字には含まれない資金が存在するためだ。例えば、インフラ投資の資金調達手段として用いられる地方政府専項債について、2018年の発行額1.35兆元（GDP比1.5%）に対して、2019年の発行予定額は2.15兆元（GDP比2.2%<sup>4</sup>）とされ、財政赤字に比べて引き上げの度合いが強められている。また、近年歳入を補う資金として多く活用されるようになってきている財政のストック<sup>5</sup>や他の会計<sup>6</sup>からの繰り入れについても、2019年の予算では約1.5兆元（同1.5%）が予定されている<sup>7</sup>。このほか、土地所有権の売却に係る純収入や発展改革委員会が発行を主管している企業債、中国鉄路総公司が発行する債券、地方政府融資平台が発行する債券などの発行も拡大する可能性がある。財政赤字にこれらを加えると、財政資金のGDP比は8%近くまで拡大することになる（2017年の実績値は6.0%）。

## b. 金融政策～小規模零細企業等への資金供給を強化する一方、「ばらまき」は行わないと明記

金融政策のスタンスについては「穏健」とされ、「中立」という表現は除かれた。2016年末以降、中国政府はシャドーバンキング規制をはじめとする金融リスク防止に向けた取り組みを強化する中で、金融政策のスタンスを「穏健中立」と表現してきた。しかし、小規模零細企業の資金繰り難など、こうした取り組みに伴う副作用が深刻化したことから、政府は政策による景気下支えを強める方向に転換し、2018年7月下旬以降、金融政策に関して「中立」という表現が用いられないことが多くなっていた。報告でも、「流動性の合理的なゆとりを保ち」、「実体経済、とくに民営・小規模零細企業の資金繰

図表3 財政赤字の推移



（資料）「十三届全国人大二次会议开幕会」（『新华网』2019年3月5日）、財政部、CEIC Data より、みずほ総合研究所作成



り難や融資コスト高問題を効果的に軽減する」ことが改めて確認された。

流動性改善のため、2019年も預金準備率の引き下げを活用する方針が掲げられた。ただし、預金準備率は昨年来5回の引き下げによってすでに3.5%PT引き下げられている。易綱人民銀行総裁は3月10日の記者会見で、預金準備率がすでに欧米と同程度の水準まで低下しており、今後の引き下げの余地は2018年に比べると小さくなると指摘していることから、引き下げのペースまたは幅は縮小するとみられる。また、準備率引き下げの対象となる金融機関についても、民営・小規模零細企業への融資拡大を念頭に、限定される可能性が高い。実際、報告の中では、預金準備率に関して「中小銀行に限定した更なる引き下げの実施」と、それによる流動性拡大が確実に民営・小規模零細企業の融資につながることを強調されている。預金準備率引き下げ以外には、資金の用途を限定したMLFや再貸出・再割引による金融機関への流動性供給など、2018年に用いられたツールが再び活用される可能性もある。このほか、2018年10月に、銀行の新規貸出のうち一定割合以上を民営企業向けとする目標が示されたが、2019年は、国有大型商業銀行の小規模零細企業向け融資を30%以上増やすとの目標が課された。

融資コスト高問題に対しては、「金利の市場化改革を深化させ、実質金利の水準を引き下げる」方針が示された。前出の易綱総裁の記者会見によれば、2018年に7日物レポ金利や10年債金利などリスクフリーレートの引き下げを進めたにも関わらず、小規模零細企業の高リスクプレミアムのために融資コスト高が問題となった。したがって、実質金利を引き下げるためには高リスクプレミアムを引き下げるべきであり、そのために金利の市場化改革を通して競争的貸出市場を整備し、サプライサイド構造改革により情報の透明性や破産制度の改善を実現する必要があるとの認識が示された。ただし、報告では、「金利」の活用にも言及されており、利下げ（貸出基準金利引き下げ）の可能性も否定はしていない。人民銀行の2018年第4四半期「貨幣政策執行報告」（2019年2月公表）によれば、「穏健な金融政策」の下で金利水準は、経済が潜在成長率並みとなるようにコントロールされるべき、と説明されている。中国の潜在成長率は2019年時点で+6.0%程度になるとみられているため<sup>8</sup>、2019年の成長率目標の下限でもある+6.0%を下回る懸念が高まる状況になれば、利下げも選択肢となると考えられる。

以上のように、主に民営・小規模零細企業支援のための緩和的措置を拡充しつつも、「緩和と引き締めをバランスのとれたものとする」という表現は2018年の報告から引き継がれた。「マクロレバレッジ率の基本的な安定」を意識し、「M2や社会融資総量の伸び率が名目GDP成長率と見合ったものとする」ことが具体的な目安として提示されるとともに、「ばらまきをしない」ことも明記された。M2および社会融資総量残高の伸び率は、シャドーバンキング規制強化の結果、2018年末に名目GDPの伸び率と同水準まで低下している。今後も、この水準を維持して過度に資金供給を拡大させることのないよう、政策運営を行っていく構えに変わりないことが確認できる。

なお、2018年12月開催の中央経済工作会議では為替レートの考え方に関する言及がみられなかったが、報告では、「為替レート形成メカニズムをより完全なものにし、人民元為替レートの合理的な均衡水準での基本的安定を保つ」との考え方が示された。2018年報告では、「金利・為替の市場化改革を進化させ、人民元為替レートの合理的な均衡水準での基本的安定を保つ」と述べられていたのに対し、2019年報告では、前半の「市場化改革」に関する文言が削除された。その代わ

りに付言された「為替レート形成メカニズム」は、2018年に過度な元安を防ぐために再び活用された為替安定化措置（為替リスク準備金・逆周期因子）等を指しているとみられる。米中協議の争点の一つである為替政策について米国側は安定化措置等を求めている模様であり、今後の金融緩和的措置が元安圧力となった場合の対応を意識している可能性がある。

### （3）注目される主な政策

#### a. 雇用対策

今回の報告では、財政政策、金融政策に次いで「雇用優先政策」が掲げられたことが注目される。「今年初めて雇用優先政策を（財政・金融政策と並ぶ重要な）マクロ政策のレベルとして位置付け、各方面が雇用を重視・支援するよう強く導く」ことが掲げられた。その背景としては、都市化に伴う農村人口の流入を受けた都市労働力プールの拡大や大卒者の増加が続いており「雇用総量の圧力が強い」こと、地域や産業間での雇用のミスマッチの存在を念頭に「構造的矛盾が突出している」ことに加えて、「新たな懸念材料が増え続けている」ことなどが挙げられた<sup>9</sup>。

このため、2019年の成長率目標を引き下げるなかでも、都市部新規就業者数は2018年と同じ水準に設定された。報告では、これを最低目標としつつも、それを上回る水準を目指すことで、都市部労働者の雇用を保証し、かつ農業余剰労働力の都市部での就業のための余地も確保するとの考えが示されている。具体的な雇用拡大策としては、大衆による起業・革新や雇用吸収力の高いサービス業・一部労働集約型産業の発展促進、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、就業形態の柔軟化等が挙げられた。就業拡大だけではなく、マッチング強化など労働市場の効率化を通して、経済成長が鈍化する中でも就業を確保することが企図されている。ただ、調査失業率目標は「5.5%前後」と、2018年の「5.5%以下」から実質的に引き上げられた。失業率が2018年12月（4.9%）から一時的に上昇することを容認する姿勢が読み取れる。

なお、雇用優先政策における重点として、雇用者の約4割、自営業を含む就業者の約8割を占める民営・小規模零細企業があることは間違いない。実際、発展改革委員会の報告では、雇用優先政策として、民営・小規模零細企業が雇用の主要ルートとしての役割をしっかりと発揮するための支援が挙げられており、既述の通り、財政・金融政策においてもこれら企業の苦境からの脱却が強く意識されている。

#### b. 金融リスク

金融政策における景気下支え色が強まるなかでも、金融リスク対策に引き続き取り組んでいくことが示された。2020年までの重点政策の一つである重大リスクの防止・解消<sup>10</sup>に向けて、中央経済工作会議と同様に、地方政府と国有企業の債務削減を目指す「構造的デレバレッジを堅持する」方針が再確認されたほか、中央経済工作会議では触れられなかった、世界経済の減速や米中摩擦といった「外部からのリスクを防ぐ必要がある」との認識が追加された。その他、インターネット金融などへの監督管理強化、シャドーバンキングリスクの解消、金融持ち株会社に対する監督管理方法の確立、地方政府債務の隠れ債務等の規範化などへの取り組みが示された。

一方で、2019年の政策実行時に重視する点として「安定成長とリスク防止のバランス」が挙げられたことも注目される。「長期にわたって蓄積された多くのリスク要因を解消する」との任務を抱えつつも、「発展のなかで一歩ずつ解消するようにし」、「ペースと度合いをしっかりとコントロー

ルし、収縮効果の相乗的拡大を防ぎ、経済の動きが合理的な範囲から決して滑り落ちないようにする」など、2018年の反省を踏まえ、過度なリスク対策への警戒が各所に滲む。2019年には景気下支えが最優先課題であり、金融リスク対策の取り組みは漸進的なものにとどまるとみられる。

### c. 産業高度化・新産業発展の促進

報告では、重点任務の3番目に掲げられた「イノベーションによる発展のけん引を堅持し、新たな原動力を大きく育てる」の中で、「中国製造2025」という文言こそ用いられなかったものの、その最終目標である「製造強国の建設を加速させる」ことが掲げられた。そのために、企業の技術改良や設備投資支援策として、2014～2015年に一部業種<sup>11</sup>を対象に導入された固定資産の加速償却優遇措置を製造業全体に広げることなどが挙げられた。

さらに、新興産業の発展促進に向け、ビッグデータ・AI等の研究開発・応用強化や次世代情報技術をはじめとする新興産業クラスターの育成を進める方針が示された。また、「モバイルネットワークの基地局の容量拡大とアップグレードを進め、利用者に通信速度が増し一層安定したと実感してもらう」ことも掲げられた。これは、5Gの商用化加速を企図したものとみられる。加えて、中小企業向けブロードバンド平均使用料の15%引き下げ、モバイルデータ通信の平均パケット料金の20%以上の引き下げなどを実施する考えも示された。このほか、発展改革委員会の報告によれば、新時代の「インターネット+行動計画」の策定・実施、「ブロードバンド中国」戦略の策定の検討なども進む模様である。

科学技術に関しては、2018年の報告に比べると「独自のイノベーションを強化し、基盤技術・コア技術のブレークスルーに力を入れる」との文言が追加され、基礎研究プロジェクトの間接経費の割合引き上げが図られるなど、基礎研究をより重視する姿勢が窺える。研究開発費の対GDP比は2.2%（2018年目標：2.16%、実績：2.18%）と、小幅ながら拡大する目標を掲げた。

### d. 不動産

不動産市場に関しては、第一に、「民衆の住宅問題をよりよく解決し、都市の主体责任を徹底させる」という方針のもと、不動産政策における各都市政府の役割が今回の報告で強調された。2018年12月開催の中央経済工作会議では、投機抑制策を継続させるなかで、中央政府が全国一律にコントロールするのではなく、都市の実情に見合ったコントロール策をより重視する必要があるという方針が新しく出されており、それに即した内容だと受け止められる。実際、価格上昇の目立つ都市では購入制限などで対応する一方、住宅市況が安定してきた都市では一部で地方政府による過度な購入制限の緩和の動きも2018年末からみられるが、中央政府は静観しているようだ。第二に、「住宅市場および住宅保障システムを改善する」という方針のもと、賃貸住宅の整備など住宅市場の安定化に向けた供給面での取り組みを継続する必要性が示された。第三に、「保障性住宅の建設とバラック地区再開発を続け、住宅取得が困難な住民の需要を保障する」ことの重要性が示された。ただし、バラック地区再開発については、2020年までの三カ年計画の達成状況や2015年以降にみられた再開発の過熱化を加味すると、今後の開発ペースは弱まるだろう<sup>12</sup>。

そうした事情を考慮すると、2019年の不動産市場は緩やかな鈍化が見込まれる。国家発展改革委員会による報告も<sup>13</sup>、中央経済工作会議で示された「住むためのものであり、投機のためのものではない」という不動産の位置づけを堅持し、「土地・住宅価格を安定させ、不動産市場が過熱化するリスクを防

ぐ」方針を示しており、景気減速下でもコントロール策の緩和には否定的な姿勢をみせている。

なお、2018年に新たに方針が示された不動産税立法については、報告にて「着実に推進する」意向を示している。また、全人代常務委員会の栗戦書委員長は会見にて、「党中央が定めた重大な立法事項で集中的に実施する」もののひとつとして不動産税法に言及しており<sup>14</sup>、どのような進展がみられるか引き続き注目する必要があるだろう。

#### e. 米中摩擦

米中摩擦について、報告では「米中の経済・貿易協議を引き続き推し進める」と言及されたにとどまったが、米中協議で懸案となっている事項に関連する政策の方針は各所で示されている。

例えば、対外開放に関しては、外資による独資経営の対象分野の拡大や金融業における改革開放施策の実施、外資の権益保護などの方針が示された。このうち、外資の権益保護については、2018年12月の米中首脳会談以降、急ピッチで起草作業が進められた「外商投資法」が今回の全人代で可決された。同法は、2018年12月の米中首脳会談以降、急ピッチで起草作業が進められている。米国が問題として指摘している中国国内での外資企業に対する技術移転の強制や知的財産権保護の軽視を念頭に、「行政的な技術移転の強制の禁止」や「外国投資家および外商投資企業の知的財産権の保護」が条文に盛り込まれていることから、中国が同法の立法を米中摩擦緩和に向けた重要な措置として位置付けていることが窺える。なお、知的財産権保護の強化については、自国のイノベーション能力の強化に関する文脈で「知的財産権の保護を全面的に強化し、権利侵害に対する懲罰的な賠償制度を整備する」ことが言及されており、自国にとっても重要な施策であるとの認識や、同内容を盛り込んだ特許法の改正作業も急ぐ考えが示されている。

このほか、米国が中国への懸念を強めている要因のひとつである「中国製造2025」は、2015年以降は言及されていたのに対し、2019年の全人代では言及されなかった。国有企業への補助金など中国の産業政策を非難する米国を刺激しないように配慮した可能性がある。ただし、「中国製造2025」という表現は用いられなかったものの、上述の通り産業高度化に向けた取り組みは着々と進める方針が示されており、「製造強国」化の路線は堅持している。

2月の米中協議で新たに議題として加わった為替については、既述の通り、報告の中でレートの安定を維持する考えが示されたほか、人民銀行総裁による記者会見でも「競争的な通貨切り下げをしない等のG20サミットでの誓約を順守する」こと等について協議で意見が交わされ、合意に至ったことが明らかにされた。

なお、米中摩擦とは直接関係しないものの、今回の全人代会期中、2019年に重点的に立法作業を進める法律のひとつとして輸出管理法が挙げられたことも注目点として挙げられる。2017年に草案が公表された同法では、規制対象リスト制定に際して、貿易や産業競争力への影響を考慮する旨が定められているほか、米国の輸出管理規制（EAR）でも規定されている再輸出規制が盛り込まれている。同法が通商政策の一環として運用され、外資企業の中国関連ビジネスに悪影響を及ぼす可能性も指摘されていることから<sup>15</sup>、今後の立法作業の動向には留意が必要だろう。

### 3. おわりに

以上みたように、中国政府は2019年、成長率目標の下限（6.0%）を死守するとの姿勢のもと、財政・



金融政策による下支えを強化するなど、景気の安定を重視した政策運営を行っていく方針であることが確認された。ただ、2018年の景気下押しの一因となった消費へのテコ入れ策などが短期間で消費の回復をもたらすか等、政策の効果には不透明な点も残る。また、金融リスク対策などの構造改革に対する意気込みに関しては、2018年に比べるとトーンは弱まった印象だが、それでも「ばらまきはしない」ことを強調したり、金融緩和の度合いについて具体的な目安を示したりと、緩和にも一定の制約を課そうとする考えも垣間見える。

米中摩擦による下押し圧力が残存する可能性も十分にあるなか、政策が想定したほどの効果を発揮しなかったり、緩和に対する制約が下支えの力を削いでしまったりすれば、景気が下振れる可能性も依然として否定はできない。そうなった場合、追加的なインフラ投資や金融緩和の実施、不動産市場のコントロール緩和など景気下支えに一層舵をきり、構造改革の取り組みが棚上げになることで、債務拡大や金融リスクへの懸念が再び強まることも予想される。外部環境を中心に中国経済を巡る情勢の不確実性が高いなか、適切かつタイムリーな経済政策運営が行われるのか、今後も動向を注視していく必要があることに変わりはない。

<sup>1</sup> 2015年に中国の景気減速懸念が強まった翌年の2016年の全人代でも、マクロ経済政策による景気の安定維持が第一の重点施策として挙げられていた。

<sup>2</sup> 詳細は、大和香織「中国で低迷が続く自動車販売」（みずほ総合研究所『みずほインサイト』2018年12月26日）参照。

<sup>3</sup> 財政部の記者会見によれば、コスト削減2兆元のうち約7割が減税によるものとされている。

<sup>4</sup> 財政赤字の対GDP比に基づくみずほ総合研究所による試算値。

<sup>5</sup> 中央政府および地方政府の予算安定調整基金や、地方政府が前年度に使い切らずに当年度に繰り越された財政資金。2018年末時点で、中央政府の予算安定調整基金の残高は、3,764億円となっている。

<sup>6</sup> 中央政府性基金および中央国有資本経営予算。

<sup>7</sup> 内訳は、中央政府の予算安定調整基金からの繰り入れが2,800億円、中央政府性基金および中央国有資本経営予算からの繰り入れが394億円、地方政府の予算安定調整基金や前年度からの繰越財源等からの繰り入れが1.2兆元となっており、財政のストック、とくに地方政府のストックが大宗を占めている。2018年においても、予算案では2,853億円が計上されていたが、財政支出が予算から上ぶれた分を補うため、実際には1.47兆元が用いられており、決算時の財政赤字を予算と同じ水準に保つ役割を果たしていることが分かる。

<sup>8</sup> 中国銀行推計による標準シナリオ（中国銀行国際金融研究所「中国经济潜在増長率の估算与预测」中国銀行業監督管理委員会『金融監管研究』2016年第8期）。

<sup>9</sup> 「人社部：今年就業总量压力不减 四方面稳定就业局势」（『中国新闻网』、2019年1月18日、<http://www.chinanews.com/gn/2019/01-16/8730444.shtml>）

<sup>10</sup> そのほか、貧困撲滅と環境汚染防止と合わせて「3つの戦い」とされている。

<sup>11</sup> 財政部「固定資産の減価償却加速のための企業所得税政策の改善に関する通知」により、2014年に生物薬品製造業、専用設備製造業、鉄道・船舶・航空・宇宙その他運輸設備製造業、コンピュータ・通信その他電子設備製造業、計測器製造業、情報伝達・ソフトウェア・情報技術サービス業の6業種、2015年に軽工業、紡績、機械、自動車の4領域の重点業種を対象に導入された。

<sup>12</sup> バラック地区再開発の詳細については、高瀬美帆（2019）「調整局面を迎える中国の住宅市場～2018年の価格の伸び率上昇要因と今後の展望」（みずほ総合研究所『みずほインサイト』2019年1月24日）を参照。なお、2018年のバラック地区再開発実績は626万戸だった。

<sup>13</sup> 「2018年度国民経済・社会発展計画の執行状況と2019年度国民経済・社会発展計画案についての報告」。

<sup>14</sup> 「十三届全国人大二次会议第二次全体会议」（『新华网』、2019年3月8日、<http://www.xinhuanet.com/politics/2019lh/zb/20190308a66076/wzsl.htm>）。

<sup>15</sup> 例えば、CISTEC（安全保障貿易センター）「国輸出管理法草案についての留意点」（『CISTEC Journal』2017年11月）。

【共同執筆者】

アジア調査部中国室主任研究員	三浦 祐介	yusuke.miura@mizuho-ri.co.jp
アジア調査部中国室主任エコノミスト	大和 香織	kaori.yamato@mizuho-ri.co.jp
アジア調査部中国室エコノミスト	高瀬 美帆	miho.takase@mizuho-ri.co.jp

●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。