

エネルギー経済の視点から見た

中国「国民経済と社会発展第 11 次 5 ヵ年計画綱要」

計量分析ユニット 主任研究員 沈 中元 Shen Zhongyuan

はじめに

中国の第 10 期全国人民代表大会（全人代＝国会）第 4 回会議が 3 月 5 日から 14 日まで北京の人民大会堂で開催された。会議では「国務院」が提出した 2006 年から 2010 年までの政府活動方針を示す「国民経済と社会発展第 11 次 5 ヵ年計画綱要」（以下「十一・五」）が審議・採択された。

表 1 「十一・五」の主な内容

分野	目標	内容
マクロ 経済	安定成長 の維持	GDP 成長率 7.5%、2010 年の GDP 規模を 2000 年の 2 倍に。 都市新規雇用と農村労働人口移動は各 4500 万人。 失業率 5%以下。 サービス業の GDP に占めるウェートを 3 ポイント向上。
資源 利用	節約型社 会の建設	GDP のエネルギー消費原単位を 20%程度低下。 産業付加価値額の水消費原単位を 30%低下。 産業固体廃棄物総合利用率を 60%に向上。
地域 経済	調和型社 会の建設	都市部と農村部が調和した発展を実現。 社会主義「新農村」を建設。 都市化率を 47%に上昇。 所得格差の拡大を阻止。 都市部と農村部の一人当たり所得を 5%成長。
福祉	暮らしに 安心な社 会の建設	国民平均教育年数を 9 年に向上。 公共衛生と医療サービスを健全化。 都市部養老人口が 2.23 億人をカバー。 農村部医療カバー率を 80%に。 貧困人口の減少。 治安状況の好転。
環境	汚染拡大 の阻止	主要汚染物総排出量を 10%削減。 森林カバー率を 20%に上昇。 温室ガス排出抑制。

「十一・五」が定めた国民経済と社会発展の主要な目標は表 1 に示した通り、経済の安定成長の維持、資源の節約型社会の建設、地域格差の少ない調和型社会の構築など多くの数値目標を盛り込んだものである。エネルギー関連の具体策も多く盛り込まれているが、その詳細は特別速報「中国 第 11 次 5 ヵ年計画、エネルギー政策を中心に」¹を参照されたい。本稿は「十一・五」が策定された背景や省エネルギー目標に重点を置いてエネルギー経済の視点から分析したい。

すでに多くの報道機関が報じたように、今回の「十一・五」は省エネルギー目標と農村対策重視政策を強調している。今回設定されている経済成長率の目標は 7.5% であり、前回の 7% より 0.5 ポイント高いが、実績 (2001~2005 年) の年平均成長率 9.5% より 2 ポイント低い。経済成長率の目標に加えて省エネルギー目標も政府の公約としたのははじめてである。2010 年時点で 2005 年に比べて GDP のエネルギー消費原単位を 20% 程度低下させるといふ目標である。また、農村問題の解決策を順序として各論の最初で論じたことは異例であり、農村対策が政策の重点になることをアピールしている。こうした「十一・五」の変化は、いままでの経済成長至上主義から環境保護、資源保護、社会調和を考慮した持続可能な安定成長に転換しようとする背景がある。

行き過ぎた経済成長への追求

中国の経済発展の長期目標は、改革・開放の「総設計師」鄧小平氏が 80 年代に設定したものである。目標の内容は、80 年代の 10 年間で一人当たり GDP を倍増して「衣・食・住」という問題を基本的に解決する。90 年代で引き続き一人当たり GDP を倍増して「小康社会」(ゆとりのある社会)を実現する。そして 21 世紀に入ってから 30~50 年間のうちにさらに 4 倍増とすることで、一人当たり GDP が 4000 ドルぐらいという発展中等水準国に達する、という「三步の目標」であった。この目標を数字で表すと、およそ一人当たり GDP が年平均 7.2% の成長率になる。現在、第一歩と第二歩の目標が見事にクリアされている。というのは 80 年代と 90 年代の一人当たり GDP 成長率はそれぞれ 7.8% と 9.4% であり、目標の 7.2% より高く、「ゆとり」を感じる人口が幅広く拡大したからである。こうした成果を受けて第 3 歩の目標の一部として 2010 年までに一人当たり GDP を 2000 年の 2 倍に向上する目標が前回と今回の「5 ヵ年計画」にも改めて強調された。「十一・五」を含めて過去 25 年間で 6 つの「5 ヵ年計画」が策定されたが、国民経済と社会発展の主な目標はこの「三步の目標」を踏襲している。

しかし、この数字目標があまりにも重視されたのが原因か、「社会発展とは経済成長、経済成長とは GDP 成長率だ」という認識が次第に全国に蔓延してしまったのである。GDP の数字目標は中央から地方(省)へ、省から市へ、市から県へ、と順次に分解されるが、万が一の場合に備えるために、分解されるたびに高めの数字目標が設定される。目標の達

¹ 総合戦略ユニット 張悦研究員 (<http://eneken.ieej.or.jp/data/pdf/1252.pdf>)

成ができるかどうかは幹部評価制度の中に織り込まれ、次期幹部任命の決め手の1つとなる。各地方政府は与えられた任務を達成するには道路建設や工場建設、投資誘致などに奔走せざるを得なくなる。とにかく経済成長率は重要であった。その結果、経済成長率の目標が達成できたものの、教育、衛生、環境保護、資源保護など長期対策でしか効果のないものには誰も余裕がなくなったか関心が薄かったため、さまざまな問題が深刻化してしまっただのである。

特に広範囲で普通の人々が肌で感じているのは所得の格差という問題である。その所得格差は都市部と農村部、東部地域と西部地域、そして異なる業種の間で幅広く存在し、かつ急速に拡大している。国家統計局の試算によれば、所得格差を表すジニ係数は、都市部では1990年に0.23であったが、2003年には0.34に上昇した。農村部でのジニ係数は1990年に0.31であったが、2003年には0.36に上昇した。全国平均としては、2003年には0.45であり、日本の0.273(1999年数値、総務省推計)をはるかに超え、アメリカの0.41(2000年数値、世界銀行推計)よりも高かった。一方、グレーな収入を考慮してより現実的な所得格差を計測しようとする他の研究機関の試算結果は最大(南開大学)で統計局より33%も高くなっている。そうであれば、中国の実際の所得格差はすでに中南米(ブラジル0.60、2001年)に近づいているのではないかと考えられる。大都市では住宅地を建てる際、塀を造り門扉を設置するような保安措置が多く見られるようになった。また、立派な住宅地と隣り合わせの簡易住宅に、多くの農村出稼ぎ労働者が住むことが珍しくはない。中国政府も貧富格差の問題をはっきり認識しているはずである。中国労働社会保障部はその貧富格差が国際公認の警戒水準を超えていると認めた。「十一・五」にはいままで見ない「所得格差の拡大」という表現が初めて登場したのである。

第2の問題として挙げられるのは経済高成長を迫るために資源が大量に無駄遣いされていることである。経済のエンジンが高速に回転すると、資源やエネルギーの消費量がそれだけ増える。これは好景気ならば避けられないことであるが、資源利用効率の低水準、さらに資源・環境保護措置の欠如などが並存すると、事態は深刻なものになってしまう。石炭資源の無駄使いはおそらく最も端的な例である。国家統計局によると2005年の石炭生産量は21.9億トンになっているが、実は倍の44億トンの石炭資源が採掘されぬまま廃坑となっている。なぜならば、中国の石炭生産の回収率が3割程度と推定されるからである。石炭資源税が資源量ではなく、生産量に比例しているため、生産者にとって廃坑にした石炭資源は痛くも痒くもないことが原因のひとつである。また、既存の生産能力でこの急増するエネルギー需要をまかなうためには、掘りやすいものを掘らないと到底無理になるからである。他方、経済のエンジンが無理に高速回転すると、古い生産設備が延命措置で引き続き使われる一方、小規模の生産が多く新規稼動になってしまった。結果としてエネルギー消費効率が向上せずにエネルギーが大量に消費されてしまったのである。たとえば、鉄鋼業の第10次5ヵ年計画は、上位10社製鉄所の生産シェアを2000年の50%から2005年に80%に引き上げる目標を掲げていたが、2004年実績では上位13社でもわずか33%に

とどまっている。粗鋼生産トン当たりのエネルギー消費量で日本と比較すると、中国はもともと日本より 24% (2000 年中国の重点企業 75 社平均との比較) ~ 52% (同期全国平均) 高くなっていた。日本との差は一時縮小されたものの、近年拡大傾向に転じている。

第 3 の問題として挙げられるのは環境汚染の問題である。中国の環境汚染がどれほど深刻になっているかということ、水の 7 割、空気の 7 割 (在住人口比率) が汚染されているともいわれている。汚染されていない水道水を確保するために、水源をさらに上流へ求め続けなければならない都市が少なくない。水道水の衛生問題から、家庭やオフィスでは「飲用水機」やボトル水で対処するのも一般的である。環境問題がますます深刻化する中、「環境と健康を犠牲にしてはお金があっても意味がないのではないか」とよく耳にするようになっていく。2003 年に開催された第 10 期全人代第 3 回会議で温家宝首相が「きれいな水と新鮮な空気」を提供することを「政府の奮闘目標」にしたのは、環境問題の深刻さを示唆している一方、人々にとって切実な願望であることを意味している。

経済成長が追及される中、教育や医療など本来ならば政府の主要な任務である分野にも市場メカニズムが導入され、大幅な市場化改革が図られた。結果として教育費と医療費の高騰を招いた。九年義務教育制度は多くの農村部では実現が困難であり、東北師範大学が 6 省 14 県 17 農村中学校を対象に実施した調査では、中学中退率が 40% に達しているということが分かった (新華網)。一方、市場化された医療制度の改革は、病院が製薬会社からリベートを多く受け取るため高額の薬を必要以上に処方する風潮を形成した。2005 年 8 月に、中国国務院発展研究センターは「(医療改革は) 基本的には成功していない」と間接的に失敗と認めている。

軌道を修正しようとするシグナル

こうした一連の問題を放置すると社会の安定を根本から揺さぶりかねなくなるため、これまでの社会発展の軌道を修正しようとするシグナルは、実は 2003 年に開かれた共産党第 16 期第 3 回全体会議の時にすでに発信されていたのである。これまで「改革・開放」を理論上強く支えてきたのは「発展是硬道理」(発展は全ての真理) という鄧氏の有名な言葉であった。車や電車で中国国内を移動すると、畑の中や道路の真上にこの言葉を大きく書いた看板が突然目に飛び込んで来るのはしばしばである。「発展是硬道理」は改革の基本理念として全国的に浸透している。しかし 2003 年の会議は「科学的発展観」を提唱し、従来のスローガンを事実上大きく修正したのである。SARS の発生、電力供給の不足、鉄鋼やセメント業の過熱、不動産価格の急騰など、さまざまな分野で高度経済成長の歪が出始めている時期だったからである。中国政府はこの頃からすでに手を打とうとしていた。「十一・五」で経済成長率 7.5% という安定成長を図ると同時に、省エネルギー目標と農村対策重視政策を鮮明に打ち出していることはこの軌道修正のシグナルを具体化したものと考えられる。

5 年間で 20%改善との省エネルギー目標

エネルギーの視点から見れば、「十一・五」が定めた省エネルギー目標は極めて重要な意味を持っている。しかし、この省エネルギー目標を検証すると、仮に GDP 成長率が目標通りの 7.5%になると、エネルギー消費対 GDP の弾性値がわずか 0.37 になることが分かる(表 2)。つまりこの目標は大変高く設定されていると考えられる。過去の実績をみると、省エネルギーが最も進んでいる第 8 次「5 ヵ年計画」においても弾性値が 0.48 あったからである。足元の弾性値 1.19 と比較するとさらに難しく感じる。たとえ GDP 成長率が足元の水準 9.5%に達成したとしても、エネルギー弾性値は 0.50 になるから、90 年代前半の省エネルギー水準に達しないと実現が困難である。

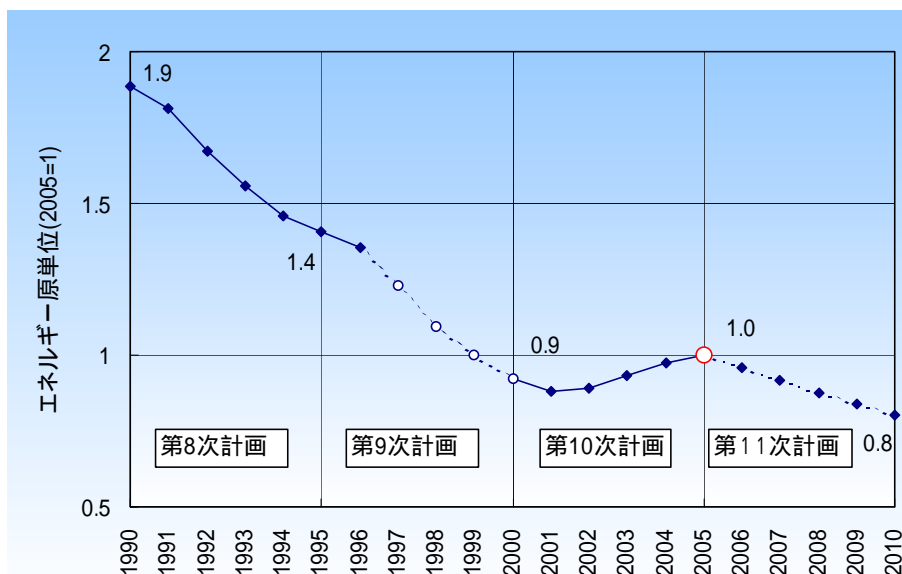
表 2 省エネルギー目標の実現可能性

	8次計画	10次計画	11次計画 (06-10年)	
	90-95年 実績	00-05年 実績	GDP成長率が 計画通り 7.5%を実現 した場合	GDP成長率が 実績の 9.5%を実現 した場合
GDP成長率	12.26	9.48	7.50	9.50
経済規模拡大倍数	1.78	1.57	1.44	1.57
エネルギー消費の伸び率	5.85	11.25	2.81	4.72
エネルギー消費量拡大倍数	1.33	1.70	1.15	1.26
エネルギー弾性値	0.48	1.19	0.37	0.50
省エネルギー率	6.41	-1.77	4.69	4.78
エネ原単位増加倍数	0.75	1.08	0.80	0.80

注：エネルギー統計データに問題があると指摘されている第 9 次 5 ヵ年計画の実績データは意図して省略している。

一方、この目標数字を図 1 に示したように、いままでのエネルギー消費原単位の推移の中でみると、決して実現できないことはないという印象である。むしろ過去 5 年間でエネルギー消費原単位が 0.9 (2005 年=1) から 1.0 に上昇したことが異常であろう。なぜかという、2000 年の時点において、為替レートベースでエネルギー消費原単位の比較をすると、中国が日本の 10 倍、購買力平価ベースの比較をすると同 1.5 倍も高いから、中国はエネルギー消費効率を改善する余地が十分存在していたからであった。

図 1 エネルギー消費原単位の推移



省エネルギーのできる分野として、「十一・五」も指摘したように大きく分けると「(産業構造と製品ミックスの改善による)構造省エネルギー、(技術進歩による)技術省エネルギー、(管理水準向上による)管理省エネルギー」が考えられる。「十一・五」は特に「鉄鋼業、非鉄金属、石炭生産、発電、化学工業、窯業」などのエネルギー多消費産業が重要であることを指摘しているが、まさにその通りである。2000年ベースで日本のエネルギー消費効率と比較すると中国は技術向上による省エネルギー潜在力が保守的に見ても28%、産業構造変化による省エネルギー潜在力は33%、両者合わせて52%に上る。また、上記のエネルギー多消費産業は合わせて41%のエネルギー消費を占め、技術進歩による省エネルギー潜在力として鉄鋼34.7%、化学21%、窯業29%、非鉄金属35%、発電17%、石炭転換22%という試算結果がある。また、今後需要が大きく増加すると見込まれる自動車用エネルギー消費に関する省エネルギーも重要である。2000年には自動車の省エネルギー潜在力は27%と推定されている²。省エネルギーは実にさまざまな分野で大きな余地が残されている。

従って、5年間で20%改善という省エネルギーの数字目標は努力して実現できるものと理解すべきであろう。

当然のことながら、政府の省エネルギー姿勢は省エネルギー目標の勝敗を左右する重要な要素である。80年代前半、中央から地方まで当時の「経済貿易委員会」に属する省エネ

² 以上の試算結果は「中国の省エネルギー潜在力」(沈中元、エネルギー経済、2003年)と「Energy Saving Potential of China」(Shen Zhongyuan, Proceedings from IPCC Expert Meeting On Industrial Technology Development, Transfer And Diffusion, IPCC, 2005)を参照されたい。ただし、一部の数字は更新されたものである。

ルギー関係部署が設立されたことにより、省エネルギーが大きく前進した実績を挙げた。しかし、現在では関係組織がすでに廃止か弱体化している。中央にある「国家发展改革委員会」でも関係職員は司長、処長を含んで 5 人程度であり、人手が不足する状態が長く続いているのである。しかし、今回採択された「十一・五」を契機に省エネルギー機運が急速に高まることが期待できよう。なぜならば、いままで GDP の数字目標を各級政府に分解して任務として与えたのと同様に、今度はエネルギー消費原単位の改善を任務として各級政府に与え、幹部評価制度の中に取り込むことを、「十一・五」が明確に定めたからである。いかにも中国流のやり方であるが、市場経済と省エネルギー意識が十分発達していない段階では有効な手段であろう。

注目すべき燃料税の導入と増値税の改革

高度経済成長期の真っ最中にある中国にとって、エネルギーを取り巻く環境が刻一刻と変化し、それに伴ったエネルギーの具体策も時には小さく、時には大きく変化している。前回の 5 カ年計画が定めた「原子力発電の適宜発展」政策は今回「原子力発電の積極的促進」に改められたのは、その一例である。「十一・五」期間中では、省エネルギーに影響を及ぼそうとする改革として、特に燃料税の導入と増値税の変更は注目すべきである。

1997 年に通過した中国の「道路法」がはじめて「燃料税の導入」を提起し、現行の「道路保護費用」を代替する方針を示した。以後「国务院」や「財政部」など導入の準備を進めていたが、原油価格が急騰したことでいまだに実現できていない。「十一・五」には「時機を見て燃料税を導入する」ことが明記されているが、燃料税の導入が省エネルギーの一助にもなると期待されるため、この動向に注目したい。

一方、現行の増値税が生産段階で生産者が支払う「生産型」から消費段階で消費者が支払う「消費型」に変更することも明記されているが、省エネルギーとの関係は必ずしも自明ではない。

中国の現行税制枠組みは 1994 年からスタートしたばかりのものである。それまで税収は主として各種名目の「費用」として徴収されていた。上記の「道路保護費用」もその費用の 1 つである。1994 年に税制改革が行われ、「費転税」すなわち「費用」の徴収から現代税制の基本である「税」に変換したのである。現行の増値税はこの改革の一つであり、付加価値額に対して 17% の税率が設定された。2004 年には増値税総額が 9018 億元になり、政府の財政収入の 37% を占めているから、増値税は政府の最大の財源になっている。しかし、現行の増値税はエネルギー経済に好ましくない現象を招いているのである。

まず、現行の増値税の徴収対象は、製品の販売と加工、修理というサービス業に限定されている。すなわち、農業やサービス業のほとんどが除外され、主に製造業が納税の対象となっている。そうであれば、製造業の税負担が重くなるからサービス業は発展しやすくなると思われるが、結果はその反対である。地方政府は税収を確保・拡大するため、資金や土地などほとんど政府がコントロールしている資本を優先的に製造業に投資しているか

らである。その結果、似たような工場が各地で作られ、いわゆる「小規模で重複建設」という非効率生産の問題を引き起こしてしまったのである。これに対してサービス業への投資には政府のインセンティブは依然として不十分なままである。

さらに、「増値税実施細則」によれば、加工して販売する商品の価格の 17% (増値税) から、購入した原材料の中に含まれた 17% の増値税を差し引いた額が支払うべき税額である。しかし、固定資本として購入して、その中に含まれた 17% の増値税は差し引いてはいけなと定めている。結果として、資本集約型の企業の税負担が大きくなるのである。つまり、原材料や人を大量に抱えた企業が得となる一方、IT 産業や技術開発への投資は阻まれることとなる。

現在東北三省ですでにこの「生産型」の増値税を「消費型」の増値税に変更する実験を行っている。「十一・五」は時機を見て全国に適用すると明確に定めている。その増値税を「消費型」に改革すると、上記に示したようにサービス業や付加価値率の高い業種が促進され、GDP 当たりのエネルギー消費量が低下することが期待される。また、政府は今まで生産のみに関心があったが、「企業所得税」を確保するため生産に引き続き力を入れる必要がある一方、消費の拡大にも目を向けなければならないであろう。それは健全な経済運営に有益になることはいうまでもない。

結びに

今回採択された中国「国民経済と社会発展第 11 次 5 カ年計画綱要」は、今までの「人口政策」と「改革・開放政策」という 2 つの「基本国策」に加えて、初めて「資源節約と環境保護政策」も「基本国策」とした。経済成長至上主義を修正し、持続可能な経済成長を図ろうとする強いメッセージを、今回の「5 カ年計画」が発信した。「十一・五」を契機に、深刻度が増している資源浪費、環境汚染、エネルギー需要の急増、所得格差の拡大、など一連の問題が一日も早く緩和そして解決されることが期待される。

しかし、第 10 次「5 カ年計画」が公約した「主要汚染物総排出量を 10% 削減する」という目標を達成できなかったことを考えると、目標の設定があくまでも小さい第 1 歩に過ぎないと改めて思う。転換期に立つ中国が果たして今後どのような具体策を打ち出すかは極めて重要であり、注意深く見守っていきたい。

謝辞

本稿の作成は伊藤浩吉常務理事、森田裕二担任代行、磯田洋一マネージャー、長澤順司 研究員にお世話になり、ここに記して感謝の意を表したい。

お問合せ先：report@tky.ieej.or.jp