

# 政府主導で中国経済の体質改善は可能か

## —モデルケースとしての「東北再生計画」の推進—

調査部

主任研究員 佐野 淳也

### 要 旨

1. 2015年以降、中国・東北地域（遼寧、吉林、黒龍江の3省）経済の低迷が顕在化し、中国経済全体に対する先行き懸念要因の一つとして注目されるようになった。遼寧省の実質GDPが2016年通年でマイナス成長に陥るなど、3省とも総じて全国平均を下回る経済成長にとどまっている。輸出や海外からの直接投資も芳しくない。
2. 東北地域の経済を長年支えてきた企業は、深刻な経営不振に陥った。加えて、他の地方において、新しい産業や企業が振興し、経済・産業をけん引しはじめているのとは対照的に、東北3省では、そうした動きがほとんどみられない。省別の生産データからは、「オールド・インダストリー」から「ニュー・インダストリー」への産業構造の転換は確認出来ず、粗鋼や自動車などの生産シェア低下も指摘出来る。低迷する経済・産業を再生出来なければ、人口減少に歯止めがかからず、東北地域の経済は一層衰退することになりかねない。
3. 東北地域の衰退は、①地元国有企業向け融資の貸し倒れ増を契機とする金融システムの不安定化、②社会保障制度の弱体化（制度維持を目的とする中央からの財政移転に伴うモラルハザードの蔓延を含む）、という二つの経路をたどり、中国経済全体に悪影響を及ぼすおそれがある。
4. 習近平政権は2016年4月、共産党中央・國務院（中央政府）の連名で文書を出し、20年までに東北地域の経済・産業再生の目処をつける方針を示した。この方針に沿って同年11月、国家発展改革委員会は「東北振興第13次5カ年計画」を公表し、経済の体質改善を目指している。具体的には、国有企業改革の推進、新成長産業やイノベーションの振興、国内の他地域や外国との連携強化など、再生に向けた諸課題を政府主導で克服していく方針である。東北3省を地域再生のモデルケースと位置付け、その成果を全国展開させようという思惑もある。
5. 一般的には、①政府主導による産業構造の転換やイノベーションの振興が民間の活力・改善意欲を削いでしまう懸念、②国有企業改革を阻んできたしがらみの強さ、③取り組むべき施策に比して乏しい財源、などの課題を列挙し、東北地域の再生を楽観出来ないとの見方が有力である。ただし、沿海部との連携や国有企業の経営再建等では、好転の兆しもみられる。
6. 東北地域は、厳しい状況に陥っているが故に、国有企業改革で外資の積極的な活用を打ち出すなど、他地域と比べて大胆な措置を導入する可能性がある。日本企業は、東北地域の経済・産業再生に向けた取り組みを注視していく必要がある。

## 目次

### はじめに

#### 1. 東北地域の衰退が中国経済全体に及ぼす影響

- (1) 顕在化した東北地域の低迷
- (2) 二つの経路を通じて悪影響が中国全体に波及

#### 2. 政府主導の再生モデルケースとなった東北地域

- (1) 「東北再生計画」を公表
- (2) 個別措置の具体化
- (3) 難題山積ながら好転の兆しも

### おわりに

### はじめに

中長期的な視点で中国経済を展望する際、過剰債務問題や国有企業改革といった重要課題に焦点が当てられることが多い。深センのような目覚ましい発展を遂げている地域に着目した調査・研究も増えている。一方、厳しい状況に直面する地域がどのように再生していくのかという側面からの調査・研究は十分とはいえない。このような問題意識から、省レベルの経済・社会データを整理すると、東北地域に主要な課題が凝縮し、表面化していると指摘出来る。

そこで本稿は、東北地域が中国経済の縮図であることを確認したうえで、この地域の衰退が中国経済全体に悪影響を及ぼしかねない深刻な問題であることを明らかにする(1.)。そして、現在進められている東北地域の再生計画の概要を整理するとともに、その進捗状況を評価する(2.)。

#### 1. 東北地域の衰退が中国経済全体に及ぼす影響

##### (1) 顕在化した東北地域の低迷

近年、中国経済をめぐるのは、成長率の減速トレンド、輸出の減少、鉄鋼や石炭といった「オールド・インダストリー」の不振、企業の過剰生産・過剰債務問題等々、懸念材料

が相次いで表面化している。このような状況を踏まえ、省別の経済・産業指標をみると、東北3省（遼寧、吉林、黒龍江）の不振が顕著であることがわかる。

実質GDP成長率では、遼寧省が2016年通年で前年比▲2.5%と、中国の31の省・自治区・直轄市（以下、省と表記）のなかで唯一のマイナスを記録した（図表1）。遼寧省の経済成長率がマイナスになったのは、1981年以来である。13年までは全国平均を上回る成長を続けていたことを勘案すると、14年以降の減速、そして16年のマイナス転換は同省にとって急激な変化であったといえる。

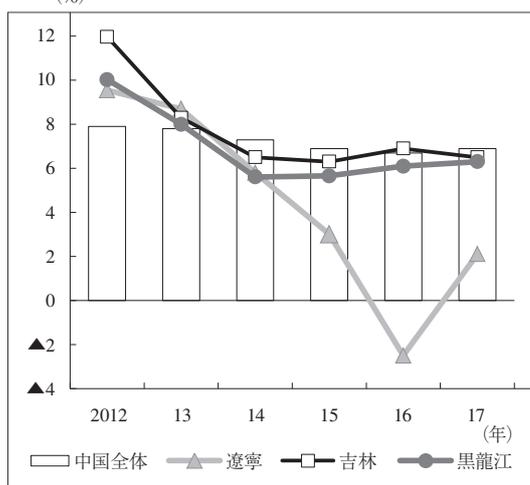
程度の差はあるものの、吉林、黒龍江も同様である。東北振興策が提唱され、実行に移

された2000年代半ばには、吉林省が上位グループ（31省中1～10位）、黒龍江省も中位グループ（同11～20位）に入り、高い経済成長を謳歌した。しかし、近年は全国平均を下回るとともに、31省のなかでも成長率が最も低い五つの省に常にランクされるほどの低成長にとどまっている。結果、中国のGDP全体に占める東北3省の割合（16年）は6.7%と、15年より1.3%ポイント縮小し、シェア低下のテンポが一段と加速した。

需要項目別にみると、小売売上高が東北3省いずれも拡大を続けており、消費は比較的堅調である。これに対して、投資（農村家計を除く）は不振が際立っている。とりわけ、遼寧省は2016年通年で前年比▲63.5%という大幅な減少を記録するなど、深刻である（注1）。黒龍江省はプラスを維持（同+5.5%）しているが、中国全体および他の省と比較すると低い。一方、吉林省は16年までは、東北以外の他の省と同程度の拡大ペースを保っていたものの、17年に入り伸び率が低下し、直近（1～7月の前年同期比）ではついに前年同期を下回った（▲3.1%）。3省を合算した投資額（月次累計ベース）では、14年末以降前年同期比マイナスが続いていることから、東北地域の経済成長鈍化は、主として投資の落ち込みによるものと判断出来る。

海外からの直接投資や輸出も芳しくない。東北3省向けの直接投資額（FDI）は、2013年までの拡大基調から一変し、15、16年と2

図表1 東北地域の実質GDP成長率（前年比）  
（%）



（注）2017年は1～6月期の前年同期比。  
（資料）国家统计局、CEIC

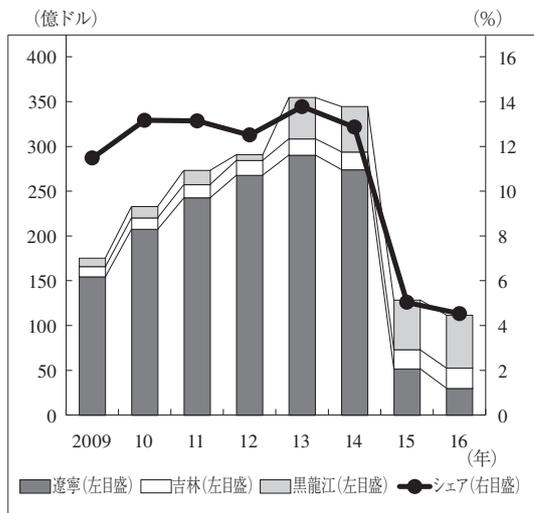
年連続で大幅減となった（図表2）。対中直接投資（地方政府発表ベースの総額）全体に占める割合も、16年には4.5%と、直近のピーク時（13年）より9.3%ポイント低下した。この背景には、直接投資の水増しを中央から指摘され、厳格に計上するようになったことがあるものの、それだけでは、16年に同省のFDIが前年比で約4割減少した理由を説明出来ない（注2）。経済の低迷による投資先としての魅力の低下も、遼寧向けFDIの減少傾向の重要な一因といえよう。これに対し、吉林、黒龍江向けは拡大が続いている。ただし、この二つの省のFDI受入額は元々少ないこともあって、地域として遼寧省の減少をカバーするには至っていない。

輸出に関しても、東北3省いずれも、全体に比べて落ち込みが大きい（図表3）。遼寧、吉林は14年に前年比マイナスとなり、急速に悪化した。黒龍江の場合、14年こそ伸び率は高かったものの、15、16年は全体を大きく上回る減少率となっている。中国の輸出全体（31省の企業所在地ベース）に占める東北地域の割合は、14年頃までは4%前後の水準を保っていたが、その後の落ち込みにより16年には2.5%まで低下した。

これらの経済指標から、東北3省の経済は、2015年から16年にかけて内外需とも大幅に悪化し、厳しい状況に直面したと判断される。

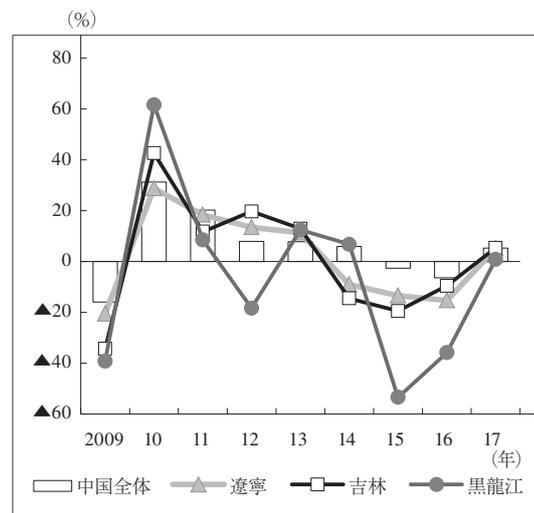
産業関連指標からみると、東北地域にある国有企業の業績悪化が際立つ。最新（15年）

図表2 東北地域へのFDI



(注) シェアは、対中直接投資（地方政府発表ベースの合計）に占める東北地域の割合。  
(資料) CEIC

図表3 東北地域の輸出（前年比）



(注) 2017年は1～6月の前年同期比。  
(資料) 海関総署、CEIC

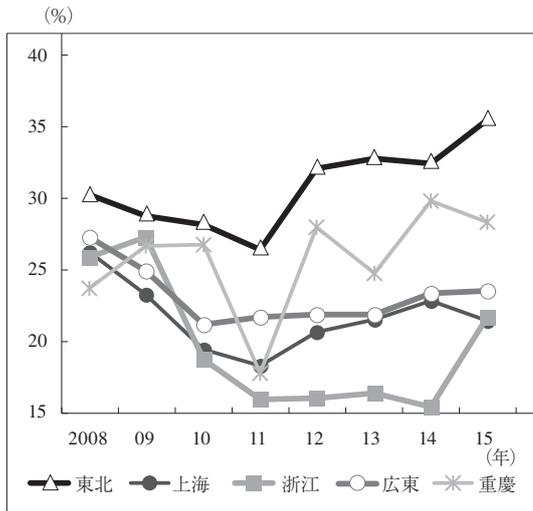
の東北地域における国有企業赤字率は35.5%に上昇した。これは、リーマン・ショックの影響で経営難に陥った2008年以降では最悪の水準である。東北以外の省の国有企業赤字率と比較しても、高い水準にあるといえる(図表4)(注3)。雇用面において、東北3省では依然、国有企業が大きな役割を担っており(図表5)、その業績悪化は地元経済に深刻な影響を与える。

東北3省をそれぞれ代表する企業の業績も、悪化している。遼寧省は鉄鋼で鞍山鋼鉄、吉林省は自動車で第一汽車、黒龍江省は原油生産でペトロチャイナという大企業を抱えるが、それぞれの純利益率を他省の同業他社と比較したところ、同業他社が好不況にかかわ

らず、安定的に利益を計上する一方、上記の3社は、好不況で経営が揺らぎやすく、直近では経営難に陥っている状況が読み取れる(図表6)(注4)。それぞれの省を代表する企業の不振によって、鉄鋼、自動車、原油生産に占めるシェアは低下した。

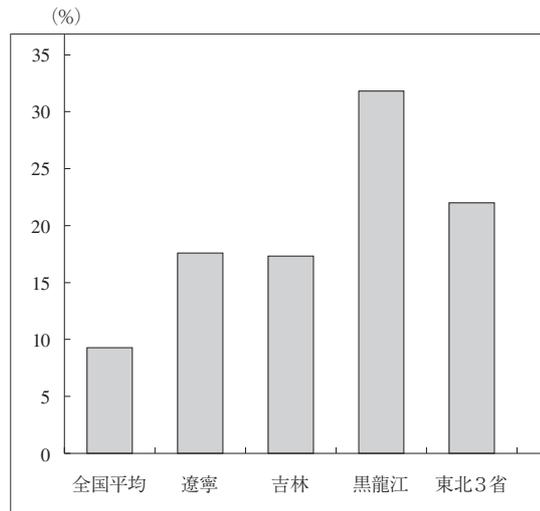
地元経済を支える新興産業が育っていないことも、東北地域の特徴である。例えば、広東省では、民用ドローンで世界生産シェア1位のDJI、インターネットサービスの大手テンセント(いずれも深圳市)、浙江省では同じくネットサービスの大手アリババ(杭州市)が世界的な大企業へと成長している。また、重慶市が今や中国最大のパソコン生産拠点となるなど、内陸(西部地域)においても産業

図表4 東北地域の国有企業における赤字企業比率



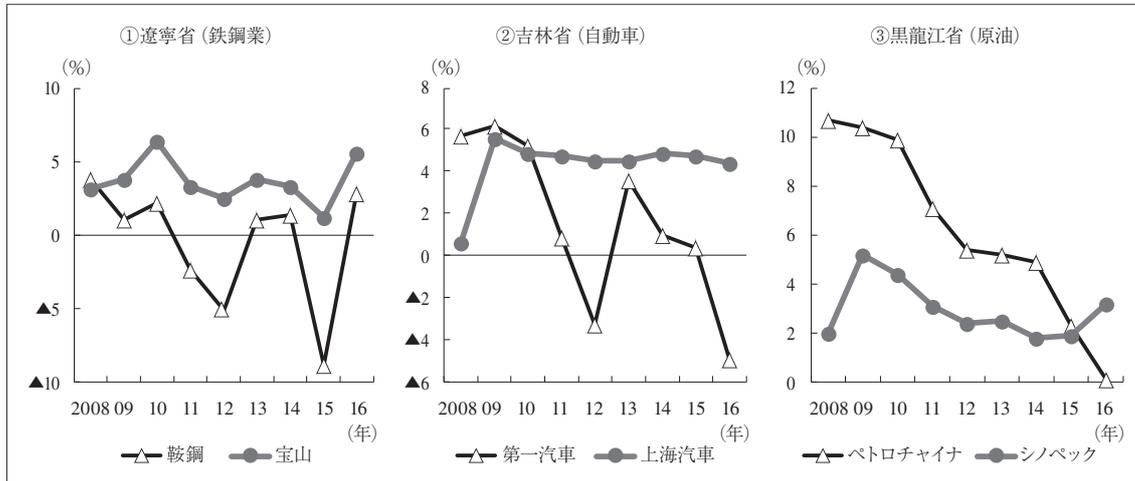
(注1) 工業部門の国有持ち株支配企業。  
 (注2) 東北3省の国有企業数の合計に占める赤字国有企業数の合計で赤字率を算出。他省・市も同様。  
 (資料) 国家統計局ホームページ内データベース

図表5 都市部就業者に占める国有企業就業者の割合(2015年)



(資料) 国家統計局『中国人口和就業統計年鑑2016』、同『中国統計年鑑2016』

図表6 東北3省をそれぞれ代表する企業と同業大手他社との純利益率比較

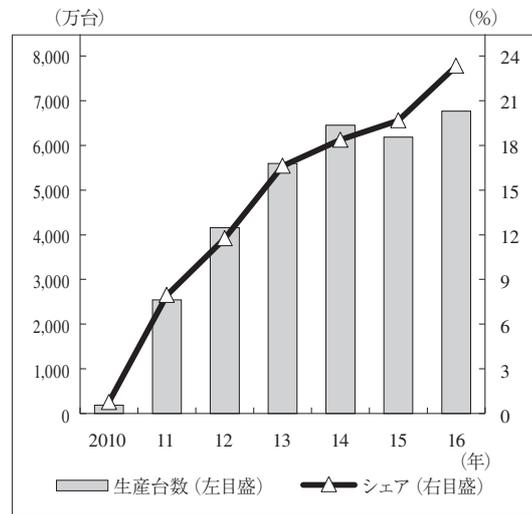


(資料) BloombergL.P. (2017年9月21日アクセス)

構造の転換が進んでいる (図表7)。これに対し、東北地域では、世界トップレベルの企業が新たに登場したとの話は聞かれない。従来ほとんど生産されていなかった品目でシェアを伸ばしていることといったことも、生産統計から読み取れない。

「ニュー・インダストリー」の分野で企業が育たず、産業構造の転換も進んでいない。そうした状況下、従来競争力を有していた鉄鋼、自動車、石油採掘といった業種 (いわゆる「オールド・インダストリー」) においては国内シェアの低下等が生じ、産業の大黒柱であり、雇用面でも重要な役割を果たしてきた国有企業が経営難に陥っている、というのが東北地域の実状である (注5)。東北地域

図表7 重慶市でのパソコン生産



(注) 中国31省の生産台数合計に占める重慶市の割合。  
 (資料) 国家統計局『中国統計年鑑』(各年版)、同『中国統計摘要2017』

の産業・企業を取り巻く環境は厳しさを増しており、抜本的な再生策を講じなければ、長期停滞が避けられないと思われる。

経済が停滞した結果、東北地域では人口が減少している。国連の人口推計によると、中国の総人口が減少に転じるのは2030年頃とされている。16年時点において、中国全体の人口は緩やかな増加を続けている。ところが、東北地域の常住人口は、14年の1億977万人をピークに、2年連続で減少した（図表8）。中国全体に占める割合も8%を下回った。この地域以外の省においては、概ね人口増が続いていることを勘案すると、経済・産業の低迷が域外への人口流出圧力を増大させ、常住人口の減少につながったと推測される。東北地域の経済・産業が再生されなければ、人口

減少に歯止めがかからず、長期的な衰退を招くおそれがある。

## (2) 二つの経路を通じて悪影響が中国全体に波及

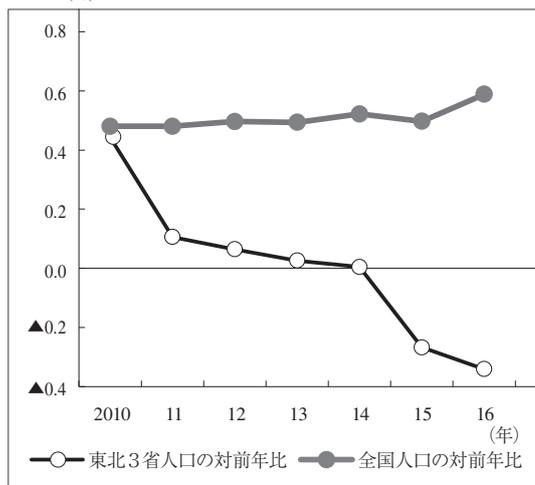
東北地域が直面する低迷から脱却出来ず、衰退傾向をたどる場合、その影響は、以下の二つの経路を通じて、中国全体に波及していくと考えられる。

第1に、地元国有企業向け融資の貸し倒れの増加を契機とする金融システムの不安定化である。

前述したように、この地域の国有企業の赤字率は高い。利益を出しにくい経営体質、さらには国有企業全般の負債比率の高さ等を勘案すると、このままの状況が続けば、債務不履行、経営破たんに至る企業が増えてくる。その結果、当該企業への融資は回収困難となり、金融機関の経営を悪化させる。東北地域における銀行の不良債権比率（16年末）は3.32%と、他の主要3地域よりも高水準にあり、一段の上昇が懸念される（図表9）。要注意債権の比率（16年末時点で4.47%）の高さも、この懸念を増幅させる。

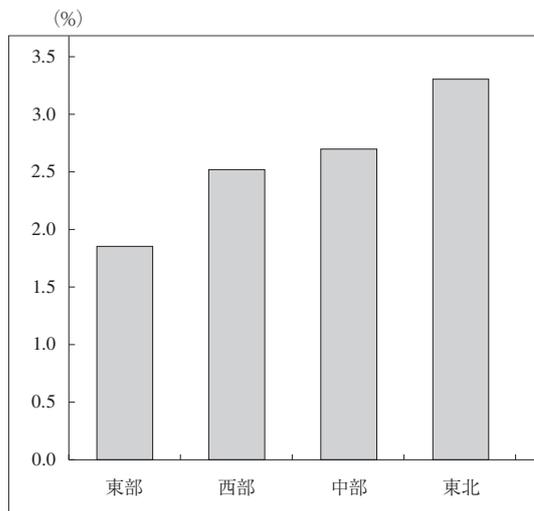
例えば、2015年に遼寧省の撫順特殊鋼有限公司が、中国銀行（国有大手商業銀行の一つ）の地元の支店と国家開発銀行から、合わせて1.35億元の長期借り入れを行っている（有価証券報告書）。この背景には、雇用維持の観点から、地元政府が国有企業（同社の親会社

図表8 東北地域における常住人口の推移 (%)



（資料）国家统计局『中国統計摘要2017』

図表9 銀行の不良債権比率  
(主要地域別、2016年末時点)



(資料) 中国人民銀行「中国区域金融運行報告 (2017)」

である東北特殊鋼は16年に経営破たん)の倒産を容認せず、国有大手銀行の支店等に、経営を続けられるよう融資を要請したことがあるとされる。この地域では、国有企業に同様の融資がなされている可能性が高い。

このような延命策でも支えきれず、企業が経営破たんに至った場合、回収不能となった債権の規模は拡大することから、金融システムに与える影響も大きくなる。銀行は、貸し倒れ引当金を積み増してはいるものの、東北地域の国有企業が銀行システム不安定化のトリガーとなる事態を想定しておく必要がある。

また、「中国地域(区域)金融運行報告(2017)」によると、東北地域では、銀行から

の直接の貸出の伸びが鈍化した半面、委託融資と呼ばれるルートでの資金調達の伸びが大きくなっている(注6)。委託融資は、企業が金融機関経由で別の企業に融資する形態で、その金利は銀行融資より高い。銀行融資による資金調達がままならない状況下、経営難に陥った企業がやむを得ず委託融資に依存しているのであれば、金融システムの不安定化リスクはさらに高まる。

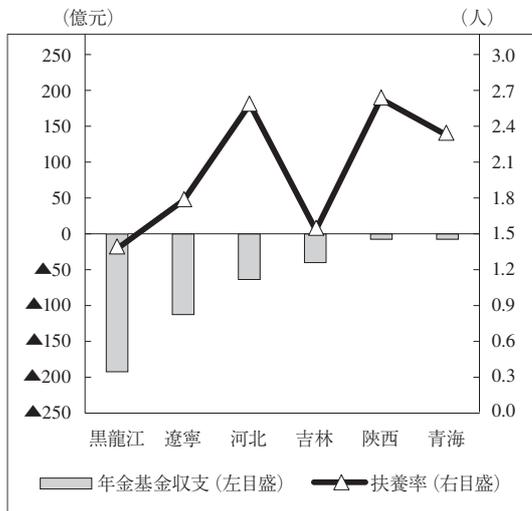
第2に、社会保障関連の財政悪化、さらには、制度維持を目的とした中央からの財政移転に伴うモラルハザードの蔓延である。

例えば、都市職工基本養老保険(都市部の従業員、退職者を対象とする年金)基金の2015年の財政収支をみると、31省中、6省が赤字であった(図表10)。東北3省はいずれも赤字であり、黒龍江の赤字規模が最大で、遼寧が2番目、河北省を挟んで、吉林が続いている。

単年度で赤字が生じて、年金基金残高が潤沢であれば特に問題ないものの、遼寧および吉林は、現在の赤字水準が10年続けば基金は枯渇する。黒龍江省に至っては、15年末時点の基金の残高が130.9億元に過ぎず、同年の赤字(192.5億元)さえカバー出来ない。加えて、東北3省の扶養率(年金受給者1人を何人の現役加入者で支えているのかを示す指数)はいずれも1.4~1.8人で、下位3省を独占しており、収入の急増も見込み薄である。

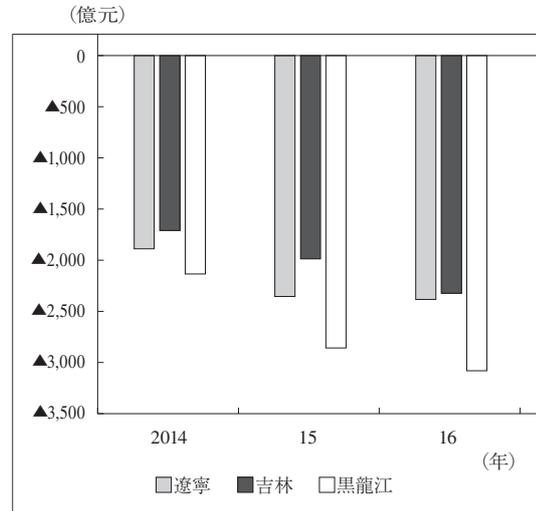
中国の社会保障は地方政府が主な担い手で

図表10 年金収支赤字省と扶養率 (2015年)



(注1) 都市部の職工(従業員)、退職者向け。  
 (注2) 扶養率は、年金受給者1人を何人の現役加入者で支えているかを示す指数。  
 (資料) 国家統計局『中国統計年鑑2016』

図表11 東北3省の財政赤字



(注) 中央からの財政移転を含まないベースで算出。  
 (資料) 国家統計局『中国統計摘要2017』

あり、年金財政単体でカバー出来ない場合、地方財政からの繰り入れで赤字を補填することになる。ところが、地元経済の低迷を背景に、遼寧、黒龍江の歳入は15、16年と減少基調、吉林は増えているものの、伸び率は全国平均を下回る。一方、歳出の増加は続いており、東北3省の財政赤字は拡大している(図表11)。

省レベルの一般会計でも対処しきれない場合は、赤字は中央政府からの財政移転で補填される(注7)。財政部は、退職者向け年金に対する中央から地方への財政補助として、年間約2億元を振り向ける通達(財社[2016]145号)を出したが、東北3省はその配分先として、全体の30%を占めた(注8)。この

地域の人口が中国全体に占める割合(約8%)に比べれば、過大との印象はぬぐえない。

これらの点から、東北地域の経済・産業の低迷が長期化し、衰退へと向かえば、中央からの財政移転の膨張に拍車がかかるのは不可避と思われる。中央が社会の安定維持を優先し、東北地域の年金など、社会保障制度の維持のための対策を拡充すること自体は適切と判断される。ただし、そうした取り組みを加速させるほど、その他の省も、中央からの支援増を期待するようになり、制度維持に向けた自助努力を怠るモラルハザードが蔓延し、制度基盤を弱体化させる可能性が高まる。東北地域の衰退は、中国の社会保障制度の持続可能性をおびやかしかねない。

- (注1) 遼寧省の投資等の大幅な落ち込みは、前任（省の共産党トップ）期に蔓延したデータの水増しやねつ造によるものとされ、同省政府は、2017年の同省の政府活動報告において、その点を公式に認めている（[http://www.ln.gov.cn/zfxx/zfgzbg/szfgzbg/201701/t20170123\\_2732001.html](http://www.ln.gov.cn/zfxx/zfgzbg/szfgzbg/201701/t20170123_2732001.html)）。ただし、前任者は15年に退任しており、16年の大幅な減少の一因ではあっても、原因のすべてとみなすのは短絡的と思われる。
- (注2) 「中共遼寧省委關於巡視整改情況的通報」（監察部・中国共産党中央規律検査委員会合同ホームページ、[http://www.ccdi.gov.cn/yw/201410/t20141010\\_38092.html](http://www.ccdi.gov.cn/yw/201410/t20141010_38092.html)）。統計基準の変更という指摘もあるが、具体的な内容は不明で、15年から水増し分を厳密に排除して計上するようになったためと推測される。
- (注3) 甘肅省など三つの省の国有企業赤字率（15年）は、東北地域よりも高い。
- (注4) ペトロチャイナの社は北京だが、黒龍江省の大慶油田で生産を行っていることから、黒龍江省を代表する企業に見立てている。
- (注5) 年間売上高500万元以上の条件を設定し、『SPEEDA』で中国の上場企業を検索したところ、東北地域に本社のある上場企業は50社と、上海市の5分の1、広東省の4分の1の水準にとどまった。東北3省の上場企業数が重慶市のそれを若干上回る程度という結果も加味すると、東北地域でニュー・インダストリーが育っていない傍証にあげられる。
- (注6) 「中国区域金融運行報告（2017）」（中国人民銀行貨幣政策分析グループ、<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3356459/index.html>）。
- (注7) 2015年の決算資料によると、遼寧省は一般会計収入総額（収支のバランスが均衡した状態）の約27%、吉林省は同約43%、黒龍江省は同約47%を中央からの財政移転に依存している。
- (注8) 「財政部 人力資源社会保障部關於下達2016年調整企業離休人員基本養老金中央財政補助資金的通知」（財社〔2016〕145号、[http://sbs.mof.gov.cn/ybxzyf/jbyljzyzf/201611/t20161121\\_2462346.html](http://sbs.mof.gov.cn/ybxzyf/jbyljzyzf/201611/t20161121_2462346.html)）。

## 2. 政府主導の再生モデルケースとなった東北地域

### (1) 「東北再生計画」を公表

東北地域における経済・産業の一段の落ち込みを受け、2016年4月、「東北地区等旧工業地帯の全面的な振興に関する意見」（以下、

「意見」）が公表された（注9）。「意見」は、國務院（中央政府）と中国共産党中央委員会の連名で出されており、この地域の経済的な落ち込みに対する習近平政権の強い危機感が反映されている。

「意見」では、20年までに重点分野、そして成否のカギを握る改革で顕著な成果をあげてことを目標に掲げた。そして、30年頃までには、東北地域を中国経済の屋台骨とし、設備製造などで国際的な競争力を有する先進的な工業地帯に再生させたいと表明している。重点取組分野として、①国有企業改革等による制度・メカニズムの改善、②産業構造の調整、③イノベーション・起業の奨励、④民生の保障・改善、の四つがあげられた。

同年11月、国家發展改革委員会から東北3省政府、中央政府の東北振興関係部局に向け「東北振興第13次5カ年計画」が発出された（図表12、図表13）（注10）。同計画は、「意見」に基づいて策定されたものであり、2020年までの「東北再生計画」と位置付けられる。「東北振興第13次5カ年計画」（以下、「東北再生計画」で表記統一）の全文を俯瞰すると、再生策の特徴として以下の3点をあげることが出来る。

第1に、政府主導で、地域の経済・産業の再生を加速させる方針を全面的に打ち出したことである。

その代表例として、イノベーションの奨励があげられる。「東北振興計画」では、R&D

図表12 「東北再生計画」における主要数値目標

カテゴリー	指標項目	数値目標
経済発展	1人当たりの労働生産性	年平均+6.2% (9.6万元⇒13万元)
	食糧総生産能力	1億3,210万トンを維持
イノベーション	R&D支出の対GDP比	5年間で0.8%ポイント引き上げ、2.1%に
	インターネット普及率	固定ブロードバンドの家庭普及率を5年間で24.3%ポイント引き上げ、72.6%に モバイルブロードバンドの普及率を5年間で28.1%ポイント引き上げ、86.5%に
構造調整	GDPに占めるサービス業の割合	5年間で2.7%ポイント引き上げ、47.4%に
	都市化率（戸籍人口）	5年間で4.9%ポイント引き上げ、50.0%に
	都市化率（常住人口）	5年間で5.3%ポイント引き上げ、65.8%に
民生福祉	住民1人当たり可処分所得の年平均伸び率	+6.5%以上
	農村部における貧困状況からの脱却者数	5年間で270万人
エコ関連	単位GDP当たりのエネルギー消費量	2020年に、2015年比15%削減
	単位GDP当たりの二酸化炭素排出量	2020年に、2015年比17.7%削減

(注) 計画の第1章掲載の主要目標表から一部抜粋。

(資料)「東北振興第13次5カ年計画」、(国家発展改革委員会、[http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201612/t20161219\\_830406.html](http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201612/t20161219_830406.html))

の対GDP比を5年間で0.8%ポイント引き上げて、2.1%にすることが掲げられた。東北地域の2015年のR&D支出の対GDP比は1.3%と、全国レベルで見れば2005年の水準にとどまる。それを20年までに15年水準(2.1%)に追いつこうとするものである。東北地域では過去2回引き上げ目標を実現出来ず、R&Dの対GDP比率は横ばいが続いた。そうした経緯も加味すると、「東北再生計画」では、

イノベーションに関してかなり野心的な目標を設定したといえる。

イノベーションの振興に関する方針や措置を盛り込んだ「東北再生計画」の第3章では、具体的な措置として、①各種ハイテクパークや重点産業別の協議会の設置、内外の優秀な人材の東北地域への重点的な招致、②財政資金の投入をけん引役とする企業イノベーションの喚起などが盛り込まれた。いずれも、政

図表13 「東北再生計画」の構成

章立て・タイトル名	主な掲載事項
まえがき（本計画のよりどころ）	2016年4月の「意見」などを踏まえて策定
第1章 難関の克服：振興・発展の新局面に向けた展開	発展を取り巻く環境、振興目標
第2章 改革の深化：振興・発展の新モデル構築	国有企業・国有資産改革の深化（株式投資ファンドなどの活用）、民間経済の積極的な発展推進
第3章 イノベーションの活性化：振興に向けた新エンジンの育成	イノベーション・起業の奨励、政策支援措置の改善
第4章 基礎固め：農業の近代化水準の向上	食糧生産能力の向上、暮らし心地の良い農村の建設
第5章 構造最適化：近代的な産業体系の構築	設備製造業の高度化推進、鉄鋼等における構造調整、新産業の促進、高品質で効率的なサービス業の発展促進
第6章 調和のとれた発展：地域発展の新たな余地の開拓	都市化の質的発展、地域の調和のとれた発展、国内他地域との連携強化
第7章 実情に応じた施策：特殊地域の発展パターンの転換促進	資源依存型地域経済の持続可能な発展の推進、斜陽産業地帯の振興・発展支援
第8章 下支え強化：地域インフラ網の整備	交通運輸ネットワーク、エネルギー・電力網、水利インフラ、情報インフラの整備に重点
第9章 グリーン発展：北方地域における生態防護壁の構築	環境に優しい生産・生活様式の先行提唱、汚染防止・管理能力の強化
第10章 開放と発展：対外開放の重要な窓口づくり	「一帯一路」建設への参加と貢献、製造業分野でのドイツなどとの国際協力の推進を通じて、北東アジアの地域協力における中枢となることを目指す
第11章 発展成果の分かち合い：人民大衆の福祉の増進	就業拡大および住民所得の増加、公共サービス供給の拡大
第12章 着実な推進：計画目標の順調な達成に対する保証	目標・任務の実現に向けた取り組み強化（計画の実施管理も含む）、政策支援措置の拡充

（資料）「東北振興第13次5カ年計画」、（国家発展改革委員会、[http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201612/t20161219\\_830406.html](http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201612/t20161219_830406.html)）

府主導色が色濃い内容となっている。

第2に、東北地域を経済・産業再生のモデルケースと位置付け、その成果を全国展開させようとする意図が込められていることである。

例えば、国有企業改革に関して、「東北再生計画」では、M&Aによる企業再編や余剰

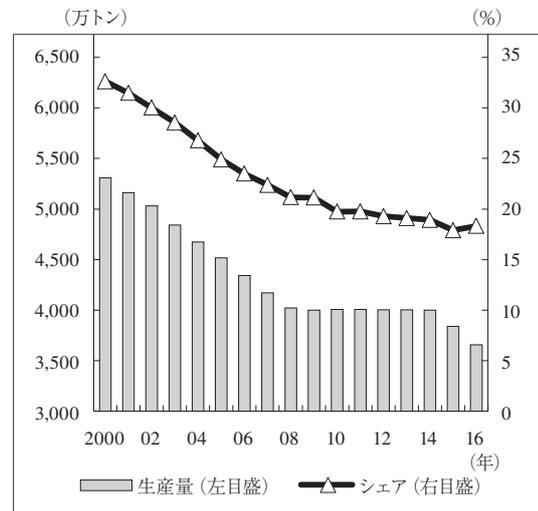
人員対策など、これまで実施してきた施策に加え、従業員持ち株制度の導入、民間企業の出資受け入れ、株式投資ファンドの参入受け入れといった手法を用いながら、混合所有制改革を推進すると表明した。その際、東北地域が混合所有制改革を先行実施する「試点」になることを「支持する」とも明言している。

地元国有企業の経営悪化でその改革が急務となっている東北3省をモデルとし、従来よりも踏み込んだ手法を導入し、その経験（失敗も含め）を他地域にも活用したいという中央政府の意向が明確に示されている。

資源枯渇地帯の再生においても、同様の意図を指摘出来る。黒龍江省では、原油生産の減少傾向が続いている（図表14）。同省にある大慶油田の産出量の減少が主因であり、原油生産量第1位からの転落も、時間の問題とみられる。また、『中国東北地区発展報告（2016）』によると、国家が認定した69の資源枯渇型都市のうち、約35%が東北地域にある（注11）。「東北再生計画」において、非資源型の産業への転換、採掘労働者の職種転換などの対策が盛り込まれたことは適切な判断といえる。同時に、石炭をはじめ多くの主要資源は東北3省よりも、山西など、他の省で多く産出されており、その枯渇に伴うインパクトも大きいと予想される。したがって、東北地域が資源枯渇問題の解決をいかに克服するかは、他の省にも適用可能な普遍性の高いテーマである。

第3に、国内の他地域および海外との積極的な連携である。過去に出された東北地域に関する中期振興計画では、連携といえば域内3省を指し、域外との連携については、ほとんど言及がなかった。これに対して、「東北振興計画」では、域外についても具体的な連携策を掲げた。東北地域の再生には域外との

図表14 黒龍江省の原油生産



(注) 中国31省の生産量合計に占める黒龍江省の割合。  
 (資料) 国家統計局『中国統計年鑑』(各年版)、同『中国統計摘要2017』

連携強化が必要との判断に基づき、従来に比べて積極的な姿勢を示したといえよう。

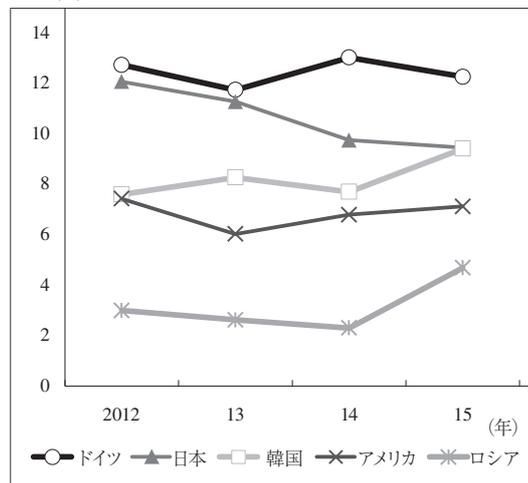
国内に関しては、まず隣接する京津冀（首都圏）との連携強化をあげている。東北地域の産業優位性等を勘案し、首都圏向けの農産物の供給地、一部の産業における生産拠点を目指す方針が盛り込まれた。研究開発や教育など、幅広い分野での地域間協力も打ち出されている。そして、中国で経済的に発展した東部（沿海部）との連携もあげている。なかでも注目されるのが、「1対1協力枠組み」（対口合作<sup>たいこう</sup>）の導入である。これは、例えば2008年の四川大地震の際、広東省が四川省のある県を、上海市が別の市の復興を助けるといったように、支援を必要とする地方の発展

に支援する側の地方政府が一定の責任を負う仕組みで、地方政府間の支援競争を通じて、対象地域全体の発展を加速させる狙いがある。沿海部との連携を強固にして、東北地域の再生を少しでも確実なものにしたい中国政府の意図がうかがえる。

海外では、一帯一路構想への参加を表明したロシアおよびモンゴルとの経済協力回廊建設への積極的な参画を掲げている。また、「東北再生計画」では遼寧省瀋陽市の産業パークで、ドイツとの産業協力を進める方針を示した。東北3省、とりわけ遼寧省はドイツとの経済的な結び付きが強い。同省の主要国別輸入をみると、ドイツの占める割合が最も大きい(図表15)。製造業で高い国際競争力を有するドイツとの産業協力を深めることが東北地域の産業再生に不可欠と判断したのであろう。

「東北再生計画」の通知と同時に、中央政府は関連通達を出している(注12)。その通達では、「東北再生計画」に網羅された取組分野(11分野43項目)を、とりわけ重要な①国有企業等の改革の深化、②イノベーション・産業構造の転換、③対外開放と協力の拡大(国内外の他地域との連携強化)、④東北振興関連部署間の協調的な対応、の4分野14項目に絞り込んだ。各項目に記載された個別措置ごとの所管部署をみると、国家发展改革委員会や商務部といった中央省庁、東北3省政府に加え、共産党組織や私営企業の経営者団体に

図表15 遼寧省の主要国別輸入シェア (%)



(資料) 遼寧省統計局「遼寧統計年鑑2016」

も一部担当を割り振っている。

## (2) 個別措置の具体化

「東北再生計画」の公表以降、同計画に掲載された個別措置の具体化が徐々に進展している。とりわけ、①遼寧自由貿易試験区の正式稼働、②「1対1協力枠組み」に関する細則規定の公表、③「中露地域協力発展投資基金」の立ち上げ表明、の三つがあげられる。

まず、遼寧自由貿易試験区は、2017年4月に正式稼働した東北地域初の自由貿易区である。設置に際し、中央政府はこの自由貿易試験区を「東北の旧工業地帯の総合競争力および対外開放水準を高めるための新たなエンジン」と位置付けたうえで運営主体である遼寧省政府に対し、六つの任務を果たすことも求

めた（図表16）（注13）。旧工業地帯の構造調整、北東アジア地域との連携強化は、遼寧特有のものである。他の場所に比べて、経済活動に対する規制が少ない自由貿易試験区の発足は、貿易やFDIの拡大に加え、国有企業改革でより大胆な取り組みが導入しやすいことから遼寧省、さらには東北3省の経済再生のきっかけになる可能性がある。

東北地域と沿海部との「1対1協力枠組み」枠組みの細則は、17年3月に出された（図表17）（注14）。細則では、遼寧省と江蘇省、同省の瀋陽市が北京市、大連市は上海市といった組み合わせが中央政府から提示され

た。ただし、これは一部とされており、東北3省と沿海部との「1対1協力枠組み」が追加される可能性は十分あり得る。その理由として、細目の協力分野での組み合わせは、北京市や広東省などと限定せず、「東部」すなわち、沿海部の自由貿易試験区、産業パーク、企業などに対して、東北地域の国有企業改革や産業協力を支援するよう呼びかけていることがあげられる。

「中露地域協力発展投資基金」の立ち上げは、2017年5月の中国政府主催による一帯一路国際フォーラムの成果リストに盛り込まれ、国際的な公約となった（注15）。リスト

図表16 遼寧自由貿易試験区

指摘項目	指摘事項	注目ポイント
遼寧自由貿易試験区 の位置付け	東北の旧工業地帯の総合競争力および対外開放水準を高めるための新たなエンジン	
構成エリア	大連、瀋陽、營口の3エリア 総面積119.89km <sup>2</sup>	大連の保税區、輸出加工区を含む
遼寧自由貿易試験区 の六つの主要任務	①政府機能の見直し	ビジネス環境の整備を明記
	②投資分野の改革深化	外資受け入れ、対外投資を併記
	③貿易のモデルチェンジ・高度化	通関等での利便性向上に取り組むことを表明
	④金融領域における開放とイノベーション	人民元クロスオーバー業務の推進とともに、金融リスク管理の強化を盛り込む
	⑤旧工業地帯の構造調整	遼寧試験区独自の任務であり、国有企業改革、産業高度化、科学技術イノベーションの振興、生産関連のサービス業の発展を盛り込む
	⑥北東アジア地域との連携強化	遼寧試験区独自の任務であり、ロシア、日本、韓国との経済協力の推進、北東アジア地域の物流・輸送拠点を目指すと表明

（資料）「中国（遼寧）自由貿易試験区総体方案」（中国政府、[http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/31/content\\_5182284.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/31/content_5182284.htm)）、ジェトロ「日刊通商弘報」（2017年9月11日付記事）など

図表17 東北地域と沿海部の「1対1 協力枠組み」

東北サイド	協力の組み合わせ
遼寧省	江蘇省（省間）、瀋陽市—北京市、大連市—上海市
吉林省	浙江省（省間）、長春市—天津市
黒龍江省	広東省（省間）、ハルビン市—深圳市
協力分野	内容
国有企業改革	沿海部の企業が出資等の手法で参加し、東北地域の国有企業改革に協力することを奨励
官民連携（PPP）	沿海部の企業が東北地域でのPPP案件に参画することを奨励
産業協力	沿海部の需要に合致した製品や農産物が東北地域から供給されるようサプライチェーンを改善
人材交流	高度人材、行政機関の幹部の相互交流を促進

（注）本図表では、都市間の「1対1」協力の左側に東北3省の主要都市、右側に沿海主要都市を表記。  
 （資料）「東北地区与東部地区部分省市対口合作工作方案」（中国政府、[http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/17/content\\_5178294.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/17/content_5178294.htm)）など

によると、国家發展改革委員会が総額100億元（最終的には1,000億元まで規模を拡大）の基金を設立し、ロシア極東および中国東北地域の開発協力に充当される。習近平政権の提唱する一帯一路構想を東北地域の再生に活用することを改めて印象付けた。

### (3) 難題山積ながら好転の兆しも

2. (1) で俯瞰した「東北再生計画」および個別の施策を実施すれば、東北3省の経済・産業の体質改善に目処がつくのであろうか。そして「意見」が描いたように、東北地域を中国経済の屋台骨とし、設備製造などで国際的な競争力を有する先進的な工業地帯へと再

生出来るのであろうか。これらの点について展望したい。

一般的には、①政府主導による産業構造の転換やイノベーションの振興が民間の活力や改善意欲を削いでしまいかねないという懸念、②国有企業改革を阻んできたしがらみの強さ、③取り組むべき施策に比して乏しい財源、④海外から東北3省に、大量の資金・技術の流入を期待しにくいこと、などの課題を列挙し、東北地域再生の道のは平たんではなく、先行きを楽観出来ないとの見方が有力である。

しかしながら、課題が山積する一方、「東北再生計画」に基づく取り組みが進展し、好転の兆しがみられることも事実である。以下の四つの事例はいずれも、東北地域の経済・地域が再生に向かっていることを示している。

第1に、東北特殊鋼の経営再建案が固まったことである（注16）。

東北特殊鋼は、遼寧省の国有大手鉄鋼企業であったが、2016年10月に経営破たんした。経営難により、16年だけで9回も債務不履行を起こしたものの、会社の存続が図られた経緯から、「ゾンビ企業」（経営破たん状態ながら、政府や金融機関の支援によってかろうじて存続している企業）の代表例としても内外に知られている。17年8月に承認された再建計画によると、民間鉄鋼大手の江蘇沙鋼傘下の投資会社が44億6,200万元を出資して、支

配株主（43%）となった。この方式が経営破たんしたすべての国有企業に適用可能というものではないにせよ、民間企業主導の混合所有制改革のモデルケースとして、今後の展開が注目される。雇用や地元経済への影響を考慮し、「ゾンビ企業」を何が何でも延命させる必要性が低下したという点も、東北特殊鋼が経営再建に向けて動きはじめたことはプラスといえる。

第2に、遼寧自由貿易試験区における企業設立が活発化していることである。

17年6月末時点の新規登録企業数は8,817社と、同時期に開設された七つの自由貿易試験区（他の6カ所は、浙江省、河南省、湖北省、重慶市、四川省、陝西省）のなかでは最多であった（注17）。起業の動きが活発ではないとされた東北地域で、こうした動きが現れたことは、新規企業の設立による地域経済の活性化が現実味を帯びつつあることを示す。

第3に、「1対1協力枠組み」に伴う経済連携の進展である。

国家發展改革委員会は、17年9月15日の定例記者会見の際、東北3省と沿海部の一部の省・都市の「1対1協力枠組み」の進捗状況について明らかにした（注18）。例えば、吉林省は17年上半期に32項目、総計223億元の投資をパートナーとなった浙江省から誘致したとしている。遼寧省の瀋陽市と北京市、同省大連市と上海市の間では、それぞれ1,210

億元、1,704億元の投資協定が締結されている。また、吉林省長春市と黒竜江省ハルビン市では、産業パークをそれぞれのパートナー（天津市、広東省深圳市）と共同で建設する計画が持ち上がっている。商談会や観光協定の締結などの成果も出はじめている。

第4に、日本企業誘致に対する地元政府の取り組み姿勢の変化である。

2015年に遼寧省政府、17年には大連市政府がジェトロ（日本貿易振興機構）と覚書を締結し、日本との双方向での貿易・投資の活性化、産業協力を推進することで合意した。さらに、17年9月には瀋陽市で日中企業の商談会が開催された。同市での開催は、初めてである。局所的な動きではあるものの、日本企業の誘致や日中企業間の連携に、地元政府が前向きになった証と判断出来る。

いずれも兆候に過ぎないが、こうした事例が継続し、積み重なっていけば、東北地域の経済・産業の再生に対する期待は膨らむのではないだろうか。

(注9)「中共中央 國務院關於全面振興東北地区等老工業基地的若干意見」（中国政府、[http://www.gov.cn/zhengce/2016-04/26/content\\_5068242.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2016-04/26/content_5068242.htm)）。

(注10)「国家發展改革委關於印發東北振興“十三五”規劃的通知」（發改振興〔2016〕2397号、[http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201612/t20161219\\_830406.html](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbghwb/201612/t20161219_830406.html)）。

(注11)張天維、姜瑞春、姜岩〔2017〕「2016年東北地区經濟發展形勢分析与預測」（姜曉秋主編〔2017〕『中國東北地区發展報告（2016）』）P.11。

(注12)「國務院關於深入推進實施新一輪東北振興戰略加快推動東北地区經濟企穩向好若干重要舉措的意見」（國發〔2016〕62号、[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-11/16/content\\_5133102.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-11/16/content_5133102.htm)）。

(注13)「中国（遼寧）自由貿易試驗区總体方案」（中国政府

- ホームページ、[http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/31/content\\_5182284.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/31/content_5182284.htm)。
- (注14)「国务院弁公庁關於印發東北地区与東部地区部分省市対口合作工作方案的通知」(国弁發〔2017〕22号、[http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/17/content\\_5178294.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/17/content_5178294.htm))
- (注15)「“一帯一路”国際合作高峰論壇成果清單(全文)」(外交部、<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1461873.shtml>)。
- (注16)「東北特殊鋼、民営傘下に」(『日本経済新聞』、2017年9月15日付記事)、「東北特殊鋼、更生手続き完了へ」(『NNA』、2017年9月15日付記事)、「沙鋼入主東北特鋼成大股東 完全主導還難以作到」(『金融界』<http://finance.jrj.com.cn/2017/09/18053923127727.shtml>)。
- (注17)「遼寧自由貿易試験区の新規登録企業数は8,817社 一新設の7試験区で最多」ジェトロ『日刊通商弘報』(2017年9月11日付記事)。
- (注18)「国家發改委就宏觀經濟運行情況並回応熱点問題舉行新聞發布会」(『中国網』、[http://www.china.cn/zhibo/2017-09/15/content\\_41586121.htm](http://www.china.cn/zhibo/2017-09/15/content_41586121.htm))。

## おわりに

本稿では、中国の東北3省の経済・産業が近年低迷している状況を確認したうえで、この地域の衰退が域内にとどまらず、①金融システム、②社会保障制度、二つの経路で中国全体に悪影響が波及するおそれがあることを指摘した。

習近平政権はこうした状況に危機感を抱き、政府主導で東北地域の経済・産業の再生を進めようとしている。地域再生プランとして出された「東北振興第13次5カ年計画」では、R&Dの拡大や経済・産業の再生に重点を置いた数値目標が設定されるとともに、国有企業改革や資源枯渇都市対策では東北地域がモデルとなり、その成果を全国に展開する

思惑があることも明らかになった。

東北地域の経済・産業の再生については、取り組む課題に対し、財源が十分ではないこと、国有企業改革をめぐるしがらみ、海外からの資金・技術の大量流入などを期待しにくいこと等を根拠に、先行きを楽観出来ないとの判断が一般的であることを示した。その一方で、好転の兆しがみられることも指摘している。

以上を踏まえたうえで、日本企業へのインプリケーションを引き出せば、課題山積だからといって、再生計画がとん挫すると考えるのは短絡的であり、足元で芽生えている変化の胎動を看過すれば、ビジネスチャンスをつかみ損ねるおそれがあるということである。困難な状況であるが故に、事態を打破するため、他にはない思い切った政策が講じられ、日本企業にとってビジネスチャンスが出てくる可能性がある。一例をあげると、遼寧省の混合所有制改革では、外資の参入を歓迎する方針が打ち出されている。2017年6月には、李克強首相が外資も一部の株式を保有する形態に転換した国有企業を視察し、この取り組みを評価するコメントを出したと、中国政府のホームページに掲載されている。

日本企業は、東北地域の経済・産業再生に向けた取り組みを注意深くみていく必要がある。

参考文献

(日本語)

1. 片山ゆき [2017] 『中国の年金制度について (2017) —老いる中国、老後の年金はどうなっているのか。』 ニッセイ基礎研究所 基礎研レポート ([http://www.nli-research.co.jp/files/topics/55975\\_ext\\_18\\_0.pdf](http://www.nli-research.co.jp/files/topics/55975_ext_18_0.pdf))
2. 呉冬梅 [2016] 「重要な過渡期を迎える東北経済—抜本的な構造改革が必要」ジェトロ『中国経済』2016年11月号
3. 佐野淳也 [2012] 「中国・東北地域発展戦略の現状—中国経済が直面する課題の縮図として」日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報RIM』2012Vol.12 No.46
4. 佐野淳也 [2017] 「東北地域経済の立て直しに注力する中国」日本総合研究所『アジア・マンスリー』2017年4月号

5. 松野周治 [2017] 「新段階に入った東北振興戦略と日中協力の重要性」日中経済協会『日中経協ジャーナル』2017年8月号
6. 三浦有史 [2007] 「中国の年金制度—分岐点を迎えた改革の行方」日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報RIM』2007Vol.7 No.25

(中国語)

7. 姜暁秋主編 [2017] 『中国東北地区発展報告 (2016)』北京、社会科学文献出版社

本稿は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。

本稿は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。