

# 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—

調査部

主任研究員 佐野 淳也

### 要 旨

1. 東北3省（遼寧、吉林、黒龍江）のPotential Indexを作成し、①時系列（2000年代前半と後半）比較、②31の一級行政区の中での比較を行った。時系列比較では、2000年代後半の方が指数はいずれも1に近付き、「東北振興」策の推進に伴う潜在発展力の上昇を指摘出来る。ただし、中国全体でみれば、遼寧省は上位グループに入るものの、吉林省と黒龍江省は20位台で低迷し、高評価は下せない。投資の急拡大が指数を大きく押し上げた一方、特許件数等の伸び悩みが指数を押し下げている。
2. 2012年3月に公表された「東北振興第12次5カ年計画」は、「東北地区振興計画」の後を受けて策定された包括的振興プランである。「東北振興第12次5カ年計画」は、東北地域の4省区（東北3省+内モンゴル自治区東部）が経済圏として発展していくための指針であり、①競争力強化、②国有企業改革や資源型都市など歴史的に残された課題の解決という二本柱で構成されている。
3. 沿海部の地域発展戦略との相違点として、農業や伝統工業（装置製造業や化学など）の競争力強化策が数多く盛り込まれている。半面、戦略的新興産業については重点業種の選定にとどまり、具体策に乏しい。他地域と同様、東北地域でもサービス業の育成に力を入れようとしており、大連や瀋陽、長春、ハルビンといった主要都市での発展に重点を置いている。主要都市を中心とする都市圏作りを推進していこうともしている。
4. イノベーション能力の強化及び人材育成は、東北地域の競争力強化に不可欠と位置付けられるものの、芳しい成果をあげられなかった分野でもある。企業がイノベーションの中心として、研究開発投入の増大を求める一方、政府の投入増大や政府系研究機関の活用など、強化に深く関与しようとする姿勢が看取される。科学技術人材の育成策では、海外からの人材招聘が盛り込まれた。
5. 東北地域は資源採掘に大きく依存した資源型都市を多く抱え、資源採掘に代わる産業の振興が重要課題となっている。「東北振興第12次5カ年計画」では、一律ではなく、代替産業の発展度合いに応じた措置が掲げられた。困窮層の生活保障や採掘跡地の土壌回復など、総合的な対策を講じていこうともしている。国有企業改革に関しては、未解決問題を解決したいとの意思を感じさせる内容になっている。
6. 東北地域の発展戦略は中央主導で進められているが、地元政府間の連携強化も始動している。2010年4月の「東北4省区協力枠組み協議」署名は、そうした動きが具現化したものといえよう。遼寧沿海経済帯（ベルト）や瀋陽経済区は地元が先導して進められている。

## 目次

### はじめに

### 第1章：データでみた東北3省の位置付け

- (1) 成長関連指標
- (2) 市場規模・経済発展関連の指標
- (3) Potential Indexで評価した東北3省の発展

### 第2章：「東北振興第12次5カ年計画」の二本柱

- (1) 計画の構成と目標設定
- (2) 実情に基づく競争力強化策
- (3) 「歴史遺留問題」の解決
- (4) 地元政府の取り組み

### おわりに

### はじめに

遼寧省、吉林省、黒龍江省は東北地域と呼ばれ、1970年代までの計画経済期においては、主要な工業地帯や油田として、中国経済の発展に大きな役割を果たした。しかし、鉄鋼などの重厚長大型、あるいは国有企業中心の産業構造が変化への柔軟な対応の妨げとなった。うえ、大連市を除けば、対外開放が南部の沿海地域よりも遅かったことも重なり、東北地域は中国全体の発展から取り残されるようになる。国有企業改革、とりわけ余剰人員対策に直面した90年代後半には、東北地域＝停滞の印象が内外で定着する。「東北現象」（中国全体における東北地域の相対的な地位低下を指す）という用語が論文や報道で多く用いられるようになったことは、その象徴的な事例と位置付けられよう。

こうした状況を打開するため、中国政府は2000年代半ば以降「東北振興」を提唱し、地域内のインフラ整備や工業地帯の再建などに取り組んでいる。東北振興策と歩調を合わせるかのように、域内3省の急成長、大連や瀋陽への外資企業の相次ぐ進出といった好転を示す動きもみられるようになった。

本稿の目的は、2点に集約出来る。1点目は、「東北振興」の実施を通じて、遼寧、吉林、黒龍江の3省において経済発展に資する変化がどの程度生じたのか、時系列及び他省とのデータ比較を通じて明らかにすることであ

る。2点目は、2012年3月に公表された「東北振興第12次5カ年計画」の構成や特徴を踏まえ、国務院（中央政府）が描く東北地域の発展戦略を概観することである。

上記の目的に対応し、本稿は2つの章から構成される。第1章では、中国の公式統計を用いて、31の一級行政区（省、自治区、直轄市）の中で東北3省がどの程度のシェアを占めているのかを確認する。加えて、UNCTAD（国連貿易開発会議）が作成しているPotential Indexの手法を応用し、2000年代前半及び2000年代後半での指数の変化を比較する。「東北地区振興計画」の発表（2007年）など、「東北振興」が本格的に始動した2000年代後半と2000年代前半の2期間の比較の際、他の一級行政区も含む順位付けを行うことで、地域振興戦略の進展が東北3省にもたらした成果等を客観的に把握したい。第2章では、「東北振興第12次5カ年計画」の掲載内容から、中央政府が東北地域でどのような課題を重点的に取り組むべきか、何を発展の制約要因と認識しているのかなどの点について整理する。その際、東北地域の振興戦略は、一定期間の実践結果や地域の実情に基づく施策を推進する一方、新たな段階に向けた取り組みにも踏み込む姿勢がみられることを指摘する。また、「東北振興」が中央主導の国家プロジェクトとして進められている状況下において、東北地域の地元政府は中央の指示に従う受動的な役割にとどまらず、自主的に連携強化を図り、

地域振興の進展に一定の貢献を果たしていることにも言及したい。

## 第1章：データでみた東北3省の位置付け

2000年代半ば以降、中国政府は東北地域を国家レベルの地域振興戦略の対象と位置付け、インフラ整備や民生プロジェクトの執行等の具体策に取り組んでいる。一連の「東北振興」戦略の結果、どのような影響が東北3省（遼寧、吉林、黒龍江）にもたらされたのか、いくつかの経済・社会指標を使って検証する。なお、検証にあたり、とりわけ、Potential Indexによるデータ分析の際、①2000年代前半及び後半の二期間比較、②中国国内の他の一級行政区（省、自治区、直轄市）との比較という2点を重視した（注1）。

### (1) 成長関連指標

まず、公式統計から、中国における東北3省の位置付けを確認したい。東北3省の中国全体のGDPに占める割合は1980年代以降低下の一途をたどり、2007年には8.4%となった（注2）（図表1）。計画経済期には15%前後のシェアを占めていたことを勘案すれば、東北3省の経済的地位は大きく落ち込んだといえよう。

ところがその後、緩やかな上昇に転じ、2011年には8.7%と、ボトム（2007年）時点

より0.3%ポイント拡大している。同期間に「東北振興」は提唱段階から本格的な実施段階に入っており、投資プロジェクトの執行など、地域振興策の進展がシェアの反転上昇につながったと考えられる。

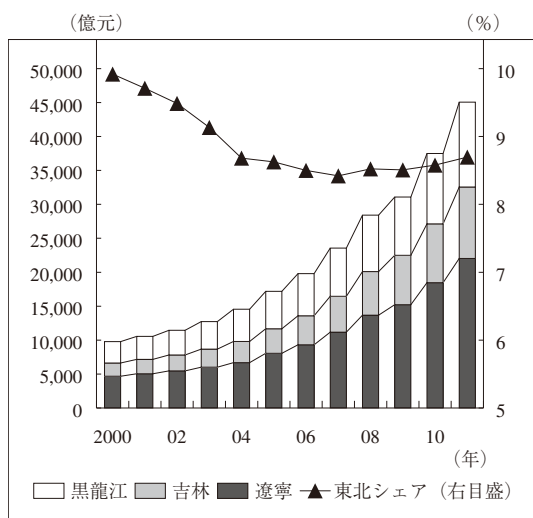
各省ごとにみると、GDPの規模は3省とも一貫して拡大を続けているものの、GDPに占める割合では異なる動きを示している。遼寧省は2008年以降シェアが持ち直しているのに対し、吉林省と黒龍江省は低下傾向に歯止めがかかった段階にとどまっている。とはいえ、遼寧省以外では「東北振興」の恩恵はなかったと判断するのは性急であろう。

なぜなら、2000年代後半（2006～2010年）の平均GDP成長率を算出すると、吉林省は14.9%で、31の一級行政区の中では4番目に

高く、遼寧省は14.0%と、第7位であった。吉林省のGDPの規模は中国の中でも小さく、足元での高成長がGDP全体に占める同省のシェア拡大につながりにくかったと推測されるためである。黒龍江省の場合、2000年代後半の平均GDP成長率は一級行政区の中で9番目に低かったものの、2000年代前半（2001～2005年）の実績（10.6%）を上回る12.0%であった。国家レベルの地域振興戦略が同様に展開されている西部や中部では、2000年代後半の年平均成長率が前年比横ばい（1%ポイント未満の上昇）もしくは低下した省や自治区も一部あったことを考えれば、程度の差こそあれ、「東北振興」によるGDP押し上げ効果は東北3省全体に及んでいると解釈出来よう。

投資は、2000年半ば以降東北3省の占める割合が上昇した指標である。2000～2004年にかけて、3省合わせてのシェアは8%前後で推移してきたが、2005年から拡大傾向に転じ、2010年には11.3%となった。2000年代は中国各地で投資が急増し、中央政府が投資抑制の方針を打ち出しても効果がほとんどなかった時期である。リーマンショック後は、景気対策の観点から、中央も地方の投資拡大路線を推奨した。こうした状況下でのシェア拡大は、東北地域における投資額の拡大ペースが他の一級行政区より速かったことを意味している。実際、2000年代後半の全社会固定資産投資の平均伸び率を並べた場合、吉林省

図表1 東北3省のGDP



(注)東北シェア=東北3省のGDP/31一級行政区のGDP合計。  
(資料) 国家統計局『新中国六十年統計資料彙編』、国家統計局『中国統計摘要2012』

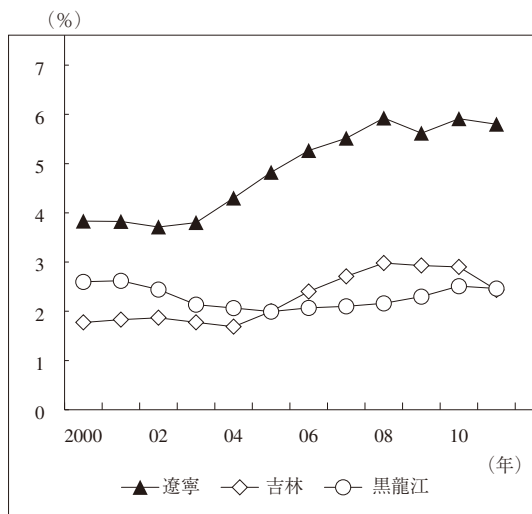
が35.2%で、安徽省に次ぐ第2位となった。黒龍江省、遼寧省も年平均30%超のペースで投資が拡大し、それぞれ第7位、第10位に入っている。

個別にみると、遼寧省の投資全体に占める割合は、3.8%（2000年）から5.9%（2010年）に拡大する一方、吉林省と黒龍江省のシェアはそれほど上昇していない（図表2）。「東北振興」の進展は東北3省の投資拡大を加速させたものの、その効果は遼寧省に集中したのではないか。全社会固定資産投資に占める割合の変化から、以上のような推測が導き出される。

海外からの直接投資（外資導入）に絞ると、推測の説得力は一段と高まる。中国の

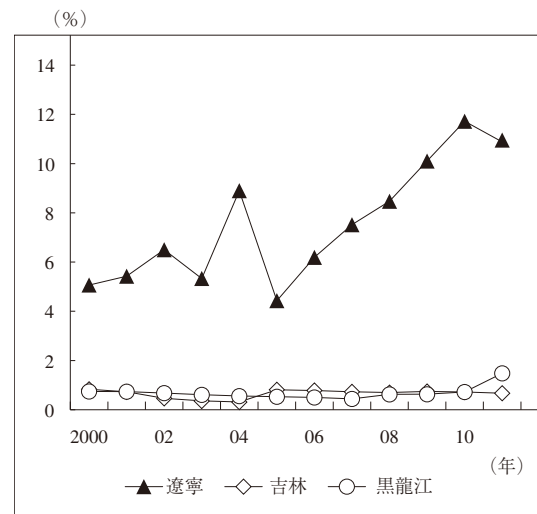
外資導入に占める東北3省の割合は、2005年時点では6%に満たなかったが、その後はシェアの拡大が続き、2010年には13.2%まで上昇した（注3）。ただし、吉林省と黒龍江省のシェアはいずれも1%弱にとどまり、2000年代入り後ほとんど変化していない（額は増加、図表3）。半面、遼寧省の外資導入全体に占める割合は、4.4%（2005年）から11.7%（2010年）に拡大している。導入額自体も2000年代後半から急増し、2010年には207.5億ドルと、同年の広東省の実績（202.6億ドル）を上回り、中国で2番目に受け入れ額の多い一級行政区に浮上した。その背景として、他の沿海地域と比べた際の遼寧省の「人件費や生活コストの割安感」が一因にあげら

図表2 全社会固定資産投資に占める東北3省の割合



(資料) 国家統計局『新中国六十年統計資料彙編』、国家統計局『中国統計摘要2012』

図表3 外資導入額に占める東北3省の割合



(注) 地方政府発表の対内直接投資実行ベースで算出。  
(資料) CEICデータベースなど

れる（注4）。しかし、これだけでは急増に対する十分な説明理由とはならない。むしろ、「東北振興」策の実施を通じて遼寧省の魅力が高められた（インフラ整備の進展など）ことにより、割安感や外資企業の進出理由になったと解釈出来る。

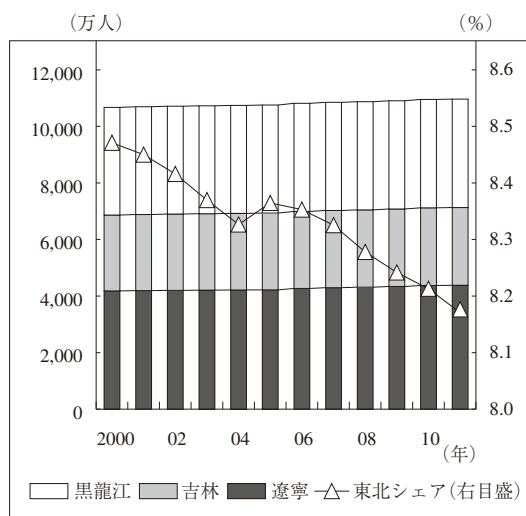
投資とは対照的に、輸出に占める東北3省の割合は低下基調で推移している。原産地別輸出額（各一級行政区が原産地となっている輸出）を調べると、2000年の東北3省のシェアは5.8%であったが、2010年には3.5%に縮小した。3省いずれも、輸出額自体は2000年代に入って拡大を続けているため、東北地域の輸出の伸びが他地域より緩慢であったことを示している。東北3省における2000年代後半の輸出の年平均増加率は2000年代前半を下回り、西部や中部の一級行政区と比べても拡大の勢いは総じて弱かった。消費（小売売上高）の伸び率が際立った上昇を示していないことも勘案すれば、東北3省は投資主導で成長加速を実現したと判断出来る。

## (2) 市場規模・経済発展関連の指標

それ以外の指標において、東北3省の占める割合はどのように変化したのであろうか。以下では、市場規模や経済発展関連の統計データに焦点をあて、趨勢面での特徴を指摘したい。

2011年の東北3省の人口は1億966万人、全体に占める割合は8.2%である（図表4）。

図表4 東北3省の人口



(注) 東北シェア = 東北3省の人口 / 31一級行政区の総人口。  
(資料) 国家統計局『中国統計摘要』(各年版)

これに対し、11年前（2000年）の人口は1億673万人、全体に占める割合は8.5%であった。この期間の人口拡大ペースが年平均1%にも満たない低水準であると同時に、シェアはほとんど変化していない。

省別では、遼寧省の2000年代後半の年平均人口増加率は、2000年代前半より若干加速（0.2%→0.7%）している。半面、吉林省や黒龍江省は鈍化した。人口センサスから、遼寧省への出稼ぎ等による移動が両省の人口の伸び悩みをもたらした主因と推測される。人口増加率の鈍化（減少への転換も含む）は、内陸部の一部の省や自治区でも生じている。しかしながら、2つの省の労働力の確保、市場としての魅力といった面でマイナスに作用し、長期的な経済発展に対する懸念要因とな

りかねない。

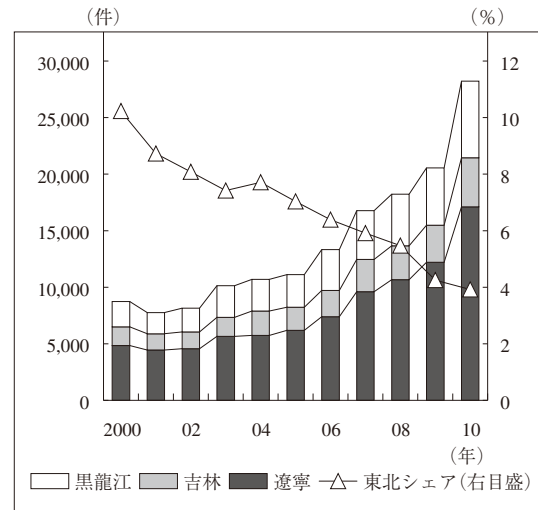
こうした人口に関する制約要因を抱えているものの、東北3省は約1億人の消費市場としても位置付けられる。そこで、2000年以降の小売売上高の規模及び中国全体に占めるシェアをみると、小売売上高は2000年の3,775億元から2011年には1兆6,965億元となり、着実に増加している。他方、東北3省の全体に占める割合は2007年まで低下傾向（2000年9.9%→2007年9.1%）をたどっていたが、2008年以降は持ち直しの兆しがみられる。2011年時点の中国の小売売上高に占める東北3省の割合は9.2%であり、同年の人口シェアよりも若干大きい。

特許件数は、今後の経済発展あるいは競争力強化を展望するうえで重要な指標である。

東北3省の総特許件数は2000年の8,744件から2010年には28,216件と、10年間で3.2倍に増加した（図表5）。省別でも、減少した省はなく、一見順調に思われる。しかしながら、中国全体に占める東北3省の割合は、2000年の10.2%から2010年には3.9%まで落ち込んだ。他の一級行政区に比べて東北3省の伸びが小さく、シェア低下をもたらしている。

具体例をあげると、31の一級行政区の中で最も特許件数の少ないチベット自治区と東北3省の中で最も件数の少ない吉林省の間の格差は、97倍（2000年）から35倍（2010年）に縮小した。2000年代後半における特許件数の年平均増加率をみても、江蘇省は59.1%、安

図表5 特許件数に占める東北3省の割合



(資料) 国家統計局『中国統計年鑑』(各年版)

徽省は52.5%など高い伸びがみられたのに対し、遼寧省は22.5%、黒龍江省は18.5%、吉林省は16.5%にとどまった。伸び率を高い順に並べると、吉林省が最下位、黒龍江省は第30位、内モンゴル自治区をはさんで、遼寧省は第28位であった。イノベーション（自主创新）の促進に向けた動きが中国各地で活発化する状況下において、東北地域は乗り遅れてしまったといえよう。高等教育在校生でのシェア低下も加味すると、長期的な生産性の向上や潜在的な競争力の分野で、他地域に対する優位性を失いつつあるとも解釈出来る。

### (3) Potential Indexで評価した東北3省の発展

原データでの規模や割合の変化などの分析

に加え、以下ではPotential Indexを算出し、東北3省の発展状況評価を試みたい。Potential Indexとは、海外投資家にとって直接投資を実行するか否かの判断材料となるような複数の経済・社会指標を用い、UNCTAD（国連貿易開発会議）が作成している指数である（注5）。本来、世界各国の投資先としての魅力を数値化し、順位付けする目的のものであるが、中国を世界、個別の省や自治区、直轄市をそれぞれ単一の国とみなせば、遼寧省、吉林省、黒龍江省の投資先としての評価分析にも十分適用出来る。さらに、Potential Indexは、今後の発展の可能性を客観的に示す指数でもあることから、2000年代後半の東北地域に対する振興策が東北3省の潜在的な発展可能性を高めたかどうかを判断するために有用と考えられる。

Potential Indexの算出過程は、以下の通りである。最初に、投資実施の判断基準になる経済社会ファンダメンタルズ指標として、①GDP成長率、②全社会固定資産投資、③小売売上高、④外資導入額（実行ベースの直接投資額）、⑤特許件数、⑥原産地別輸出額、⑦貨物輸送量、⑧鉄道及び道路の敷設距離、⑨人口、⑩高等教育在校生数の10項目を選定した（注6）。

そして、値の大小や一時的な乱高下に惑わされず、中期的な趨勢を評価する観点から、31の一級行政区について①～⑩の年平均伸び率を計算した。計算の際、「東北振興」策の

効果を検証する目的で対象期間（2001～2010年）を前半（2001～2005年）と後半（2006～2010年）に分け、年平均伸び率の2期間比較も実施している。

年平均伸び率算出後は順位付けを行い、下記の計算式に基づき、各省、自治区、直轄市の指数を項目ごとに算出した。

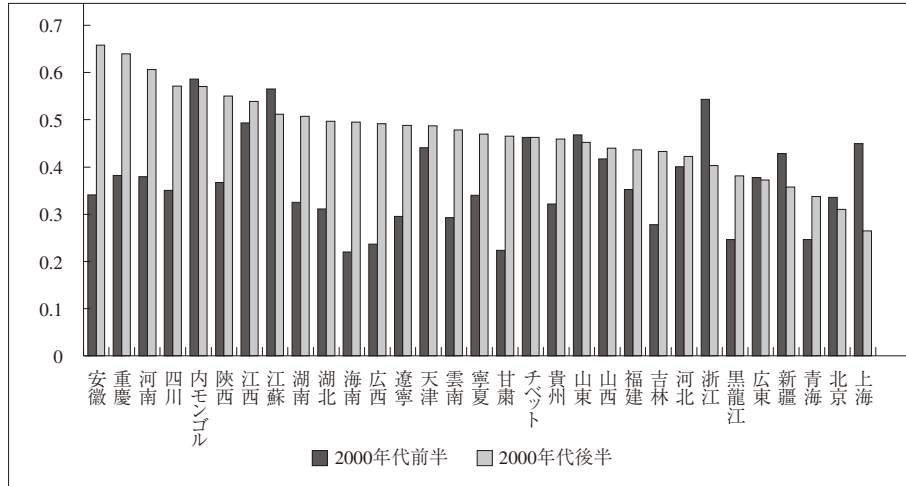
$$\begin{aligned} \text{計算式：当該一級行政区の指数値} = & \\ & (\text{当該一級行政区の年平均伸び率} \\ & - \text{最も低かった一級行政区の年平均伸び率}) \\ & \div (\text{最も高かった一級行政区の年平均伸び率} \\ & - \text{最も低かった一級行政区の年平均伸び率}) \end{aligned}$$

10項目の構成指数の単純平均値を本稿ではPotential Indexと定義した（注7）。

2000年代後半における東北3省のPotential Indexは、遼寧省が0.49、吉林省が0.43、黒龍江省が0.38であった。1に近いほど評価が高く、0に近いほど評価が低いことから、東北3省の中で遼寧省のPotential Indexが最も良く、吉林省、黒龍江省と続く。2000年代前半と比較すると、遼寧省では0.19、吉林省は0.15、黒龍江省は0.13ポイント、1に近付いており、潜在的な発展基盤が「東北振興」策の始動を通じて強化された可能性を指摘出来る（図表6、図表7）。とりわけ、遼寧省については、31の一級行政区の中でのPotential Indexを高い順に並べた場合、2000年代前半は第24位であったものの、2000年代後半は第12位に上昇し、上位グループ入りを果たした。地域振興策の進展を通じて、東北3省の中では同省が発展基盤の強化が最も著しかったと判断出来



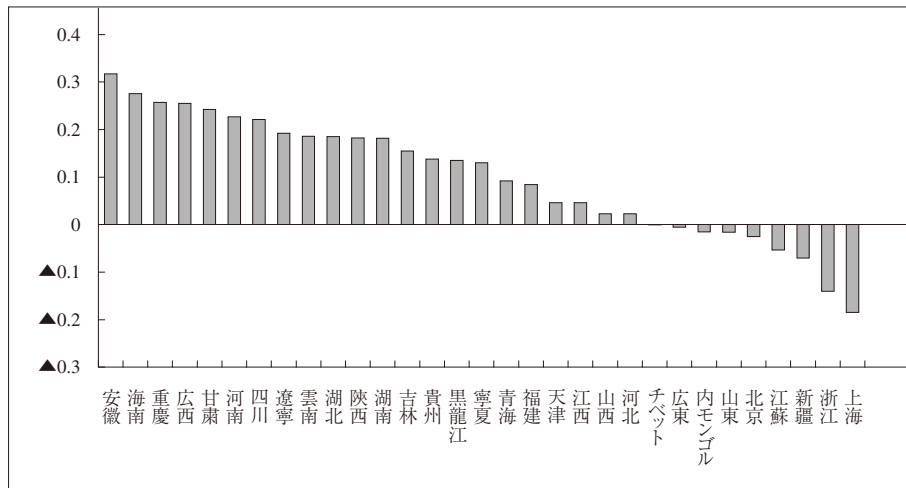
図表6 Potential Index (指数高低順)



(注) 2000年代後半の指数の高低で順位付け。

(資料) 国家統計局『新中国六十年統計資料彙編』、国家統計局『中国統計摘要』(各年版)、国家統計局『中国統計年鑑』(各年版)、CEICデータベース

図表7 Potential Index (2期間比較上昇順)



(注) 2000年代後半の指数値が2000年代前半に比べてどの程度上昇したかで順位付け。

(資料) 国家統計局『新中国六十年統計資料彙編』、国家統計局『中国統計摘要』(各年版)、国家統計局『中国統計年鑑』(各年版)、CEICデータベース

る。

ただし、吉林省、黒龍江省は2000年代前半に比べれば改善されたとはいえ、一級行政区の中での順位は依然として下から数えた方が早い（吉林省は第23位、黒龍江省は第26位）。この点を留意しつつ、分析結果と「東北振興」策との因果関係を評価しなくてはならないと考えられる。

東北3省のPotential Indexを押し上げた最大の要因は投資であった。2000年代後半の全社会固定資産投資の年平均伸び率を指数化した結果、東北3省は0.827～0.989と、いずれの省も10位以内（吉林省第2位、黒龍江省第7位、遼寧省第10位）に入っている。2000年代前半における東北3省の同指数が0.056～0.450という低水準にとどまっていたことを考慮すれば、2000年代後半期の東北地域における投資額の急増は、時系列の面でも他地域との比較という面でも際立っていると評価出来るよう。なお、31の一級行政区の中での順位において、2000年代前半の遼寧省は第4位と、2000年代後半よりも好位置にある。しかしながら、最も全社会固定資産投資の高かった一級行政区とのポイント差をみると、2000年代前半（内モンゴル自治区との比較）が0.550開いていたのに対し、2000年代後半（安徽省との比較）は0.173に縮小している。この場合、順位よりもむしろポイント差の改善傾向を重視して評価すべきであろう。

遼寧省に限れば、外資導入も主要な押し上

げ要因になっている。外資導入の年平均伸び率を指数化すると、遼寧省は、2000年代前半の0.39から2000年代後半には0.85と、1に大きく近付いた。順位も、第21位から第6位へと、急上昇している。

このように、外資導入を含む投資全体に関する指数は軒並み良好といえるものの、道路鉄道敷設距離からは、やや異なる評価結果も導き出される。道路鉄道敷設距離の年平均伸び率を指数化すると、指数そのものやトップとのポイント差は3省とも改善（上昇）しているものの、投資全体の急激な上昇と比べれば、指数や順位上昇の勢いは緩慢なものにとどまっている。年平均GDP成長率においても、同様の傾向を指摘出来る。したがって、評価の際、東北3省が成長実現に向けての過度な投資依存、投資効率の低さも孕んでいる点を考慮すべきであろう。

東北3省のPotential Indexを押し下げているのは、特許件数や原産地別輸出である。特許件数の場合、2000年代後半の年平均伸び率を指数化した値は、2000年代前半比で0.266～0.381ポイント低下した。一級行政区の中での順位も下がっている。特許件数に比べれば小幅（同0.103～0.322ポイント低下）ではあるものの、原産地別輸出でも指数値の悪化が顕著である。また、高等教育在校生の年平均伸び率を指数化すると、2000年代前半と比べれば遼寧省と吉林省の値は改善（上昇）したものの、2000年代後半の指数は3省とも0.3

未満の水準で低迷しているうえ、順位はいずれも20位以内に入っていない（吉林省が第21位、遼寧省第22位、黒龍江省第24位）。東北3省の長期的発展に向けて、これらの分野における改善策の強化が求められよう。

Potential Indexの分析結果から、投資をはじめ、政策的措置による底上げを実施しやすい分野での進展は目覚しかった一方、競争力強化の柱となり得る指標での立ち遅れを指摘出来る。したがって、2000年代半ば以降の東北地域振興策は一定の成果（少なくともアナウンス効果による東北3省の活性化）を示したものの、十分な結果を出せていない面もあり、今後の発展に向けて戦略方針や具体的措置を一部見直すべきではないかとの結論が導き出される。

- (注1) 2002～2004年にかけて「東北振興」が提起されるようになったこと、初の長期的かつ包括的な地域振興計画といえる「東北地区振興計画」が2007年に公表された点を考慮し、2000年代を2001～2005年と2006～2010年に二分した。そして、東北3省のそれぞれのデータ分析だけでは、「東北振興」の実施が東北地域の発展につながったかどうかを適切に判断出来ないため、Potential Indexの算出に向けて31の一級行政区（省、自治区、直轄市）別の伸び率も計算している。
- (注2) 中国では各省の総生産を域内総生産（GRP）と表記しているが、本稿では便宜上GDPと表記した。また、国家統計局が発表する中国のGDPと31の一級行政区のGDPを合計した値は大きく異なる。そのため、本稿では後者に基づき、シェアを算出した。
- (注3) 中央政府が一級行政区別の直接投資額を公表しなくなったため、地方政府発表の実行ベースで割合を算出した。
- (注4) ジェトロ『日刊通商弘報』2012年4月9日付け記事。
- (注5) UNCTAD作成のPotential Indexの考え方や構成指数（カントリーリスクなど12項目）等の説明に関しては、<http://archive.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=2470&lang=1>を参照されたい。
- (注6) 本文中に掲載した10項目の指標をPotential Indexの構成指数に選んだ主な理由として、年平均伸び率の高さ

が現在及び今後数年の経済成長あるいは経済発展を期待させる有力な根拠になることに加え、2000年代のデータを公開資料（中国統計年鑑など）で容易に入手出来ることがあげられる。

- (注7) 単純平均にしたのはUNCTADと同様、構成指数のウェイトに軽重を付ける根拠が見当たらなかったためである。

## 第2章：「東北振興第12次5カ年計画」の二本柱

本章では、2012年3月に出された「東北振興第12次5カ年計画」の構成及び特徴の整理から、中央政府が東北地域の発展の現状をどう評価し、今後どのような措置を推進したいのかなどの点について考察したい（注8）。

### (1) 計画の構成と目標設定

東北地域（東北3省+内モンゴル自治区東部）のみを対象とする初めての包括的な振興計画である「東北地区振興計画」は、2010年末（数値目標の達成期限）で一定の区切りを迎え、地域の発展に向けた次期計画の策定が求められていた（注9）。こうした要請に基づき、中央政府内の「國務院東北地区等旧工業基地指導小組」での討議、採択を経て2012年3月に公表されたのが「東北振興第12次5カ年計画」である（注10）。

「東北振興第12次5カ年計画」の構成は、計画編成の意義と期待される役割（東北地域における経済社会運営の指針など）をごく簡単に述べた後、12の章（各章は3～6の節に再分化）が並んでいる（図表8）。全12章を

図表8 「東北振興第12次5カ年計画」の構成

章立て		第8章：エコ建設と環境保護の強化	
計画編成の意義と期待される役割		(1) 森林生態（エコ）区の保護と建設強化	
第1章：全面振興の新局面への展開		(2) 草原保護と砂漠管理の強化	
(1) 発展環境		(3) 黒色土区と重要湿原の保護強化	
(2) 指導思想		(4) 流域管理と水資源保護の強化	
(3) 振興目標		(5) 水生生物資源の保護と管理の強化	
第2章：豊かですばらしい新農村の建設		(6) 汚染処理と省エネ・排出削減の強化	
(1) 近代的な農業の揺るぎない発展		第9章：民生の保障と改善	
(2) 農村の生産・生活状況の改善		(1) 就業拡大による住民所得の増加	
(3) 都市・農村一体化の推進		(2) 保障性住宅建設とバラック地区改良の加速	
第3章：近代的な産業システムの完備		(3) 社会事業の全面的な推進	
(1) 伝統工業の最適化とレベルアップ		(4) 社会管理の強化と革新	
(2) 戦略的新興産業の育成加速		第10章：体制メカニズム改革の深化	
(3) サービス業の壮大な発展		(1) 国有企業改革の深化継続	
(4) 海洋経済の積極的な発展		(2) 非公有制経済の発展加速	
第4章：地域自主创新（イノベーション）能力の増強		(3) 国有林区と農業開墾の体制改革推進	
(1) 企業を主とする技術イノベーションシステムの構築		(4) 総合改革実験の推進深化	
(2) イノベーション能力の増強		第11章：対外開放水準の全面的なレベルアップ	
(3) 科学技術人材の育成強化		(1) 沿海・沿辺（国境）を全面開放する新しい構造の構築	
第5章：地域の調和のとれた発展の総合的計画立案		(2) 北東アジアの対外開放に向けた重要中枢作り	
(1) 主体機能（機能）区的位置付け強化		(3) 対外貿易の積極的発展	
(2) 地域発展配置の最適化		(4) 「引進來」（外資導入）と「走出去」（対外投資）の一体的実施	
(3) 産業クラスターの発展推進		第12章：計画の実施	
(4) 特殊地区に対する支援増大		(1) 組織協調の強化	
第6章：資源型都市の持続的発展の促進		(2) 政策支援の増強	
(1) 代替産業の大いなる発展		(3) 地域協力の深化	
(2) 歴史的に残された問題解決に注力		(4) 監督・評価の強化	
(3) 持続的発展が可能な長期的メカニズムの構築			
第7章：インフラの改善			
(1) 総合交通輸送システムの整備			
(2) エネルギーの多元化、クリーン化の促進			
(3) 水利施設の整備強化			
(4) 情報化の積極的推進			

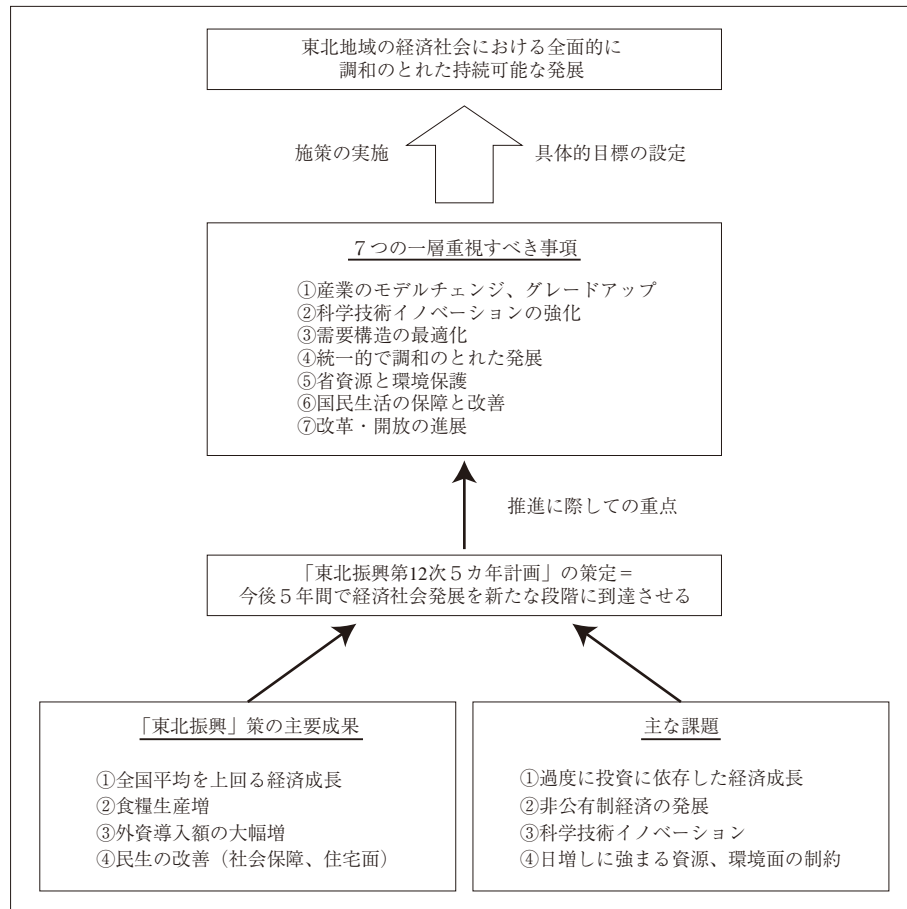
（資料）国家発展改革委員会「東北振興第12次5カ年計画」

大別すると、総論は第1章のみ、第2章以降は各論に位置付けられる。ただ、各論の内、最後の第12章（計画の実施）は中央－地方政府間の役割分担や計画執行への適正な評価制度の確立といった事項を述べたものであり、個別の産業もしくは課題への対応策を示した第11章までとは性格が異なる。

第1章は「全面振興の新局面への展開」と

題し、第1節の冒頭部分では、第11次5カ年期間中の数々の成果とともに、「東北振興」策がいかに適切であったかが強調されている。国家発展改革委員会の関連説明資料（記者とのQ&A方式で、計画のポイントを解説）によれば、一連の成果の中でも、①全国平均を上回る経済成長、②食糧生産増、③外資導入額の大幅増、④民生の改善（社会保障、住

図表9 2015年までの東北地域発展戦略



(資料) 国家発展改革委員会「東北振興第12次5カ年計画」及び同委員会ウェブサイト内、関連説明資料

宅面)の4点は、「東北振興」策の実施に伴う主要成果と位置付けられる(図表9)(注11)。

しかし、第1節の後半になるとトーンは一変し、経済・産業構造のアンバランスさ、東北地域の発展を妨げる構造的な問題がなお解決されていないことが指摘されている。前者に含まれる主な課題として、過度に投資に依

存した経済成長や非公有制経済(例:私営企業)の発展があげられよう。後者に該当する主要課題は科学技術イノベーション及び資源、環境面の制約の2点に絞られる。

第1節では、「今後5年間で経済社会の発展を新たな段階に到達させる」との文言が盛り込まれた。「東北振興第12次5カ年計画」

期間における最大の目的と解釈出来る。そして、同節の最後に記された「東北地域の経済社会における全面的に調和のとれた持続可能な発展」とは、これまでの成果や課題も踏まえつつも、今後5年間の「東北振興」策の推進によって到達すべき「新しい段階」を表したものと見えよう。

続く第2節は、地域発展戦略の推進過程で一層重視すべき事項を掲げている。具体的には、①産業のモデルチェンジ、②科学技術イ

ノベーションの強化、③需要構造の最適化、④統一的で調和のとれた発展、⑤省資源と環境保護、⑥国民生活の保障と改善、⑦改革・開放の進展の7つである。

第3節では、4分野22項目の主要指標目標が提示された(図表10)。目標設定に関して、次の3点が注目される。第1に、環境保護関連の目標数が「東北地区振興計画」の時よりも増えたことである。環境面からの発展制約を緩和させたいという強い意向が看取され

図表10 「東北振興第12次5カ年計画」における主要目標

類型別	指標	期間中の目標
経済発展	都市化率	3%ポイント引き上げ、60%に
	サービス業付加価値額の比率	3.1%ポイント引き上げ、40%に
	食糧総合生産能力	年平均2.3%増
科学技術教育	9年義務教育定着率	1.7%ポイント引き上げ、98.5%に
	高校段階教育入学率	2.9%ポイント引き上げ、93.8%に
	R&D支出の対GDP比	0.8%ポイント引き上げ、2.0%に
	1万人当たりの発明特許数	0.9件から1.7件に引き上げ
資源環境	耕地保有量	2010年時点の水準を維持
	森林被覆率	1.5%ポイント引き上げ、37.5%に
	森林蓄積量	1億m <sup>3</sup> 引き上げ、38億m <sup>3</sup> に
	単位GDP当たりのエネルギー消費量	国家指標を達成
	単位GDP当たりの二酸化炭素排出量	国家指標を達成
	主要汚染物質排出量	5.7~10.5%削減
	単位工業付加価値当たりの用水量	30%削減
農業灌漑用水有効利用係数	0.03ポイント引き上げ、0.55に	
国民生活	都市住民1人当たり可処分所得	経済成長率を上回る
	農村住民1人当たりの可処分所得	経済成長率を上回る
	都市部登記失業率	5.0%を下回る水準に抑制
	都市部新規就業者数	750万人増
	都市部基本養老保険(年金)カバー人数	485万人増の3,555万人に
	都市・農村基本医療保険三項目加入率	3%ポイント引き上げ
	都市部保障性住宅建設	5年間で310万戸

(注1) 国家指標については、「第12次5カ年計画」に盛り込まれた目標を指すものとみられる。

(注2) 主要汚染物質として、化学的酸素要求量、二酸化硫黄、アンモニア性窒素、窒素酸化物の4種類が例示されている。

(注3) 基本医療保険三項目とは、年末時点での都市部職工(フォーマルセクター従事者)基本医療保険、都市住民基本医療保険、新型農村合作医療を指す。

(注4) 保障性住宅とは、主として低所得者層を対象に提供される住宅(賃貸住宅を含む)を指す。

(資料) 国家発展改革委員会「東北振興第12次5カ年計画」

る。

第2に、イノベーション関連の目標においては、全国版の「第12次5カ年計画」よりも低い目標が設定されたことである。「東北地区振興計画」で目標未達（16項目中、R&D支出の対GDP比など5項目が設定目標を下回る）に終わったことから、高い目標設定は非現実的との判断がはたらいたものと推測される。本稿の第1章で指摘した東北3省での特許件数の伸び悩みなども併せて考えると、東北地域におけるイノベーションの促進は難題といえよう。

第3に、1人当たりの可処分所得の増加ペースに関する目標が曖昧になっていることである。「経済成長率を上回る」としながら、肝心の経済成長率に関する目標は示されなかった。5年間の年平均経済成長率の数値目標を出した場合、東北地域の地元政府が目標達成に固執し、投資偏重などの弊害を一段と悪化させかねない。このような危惧が中央政府にあったためと推測される。

## (2) 実情に基づく競争力強化策

先述した7つの一層重視すべき事項の内、東北地域の競争力強化策という観点で「東北振興第12次5カ年計画」の各論部分を整理した場合、①産業振興（第2章及び第3章）、②科学技術イノベーションの強化（第4章）、③地域の調和のとれた開発（第5章）の3点が優先的に実施すべき分野として浮上する。

以下では、この3分野に絞り、取り組み方針や主な対応策を整理したい（図表11）。

### 1) 産業振興

「東北振興第12次5カ年計画」の第2章（豊かですばらしい新農村の建設）はすべて、農業・農村に割かれている。珠江デルタや長江デルタの発展計画においては、産業振興の章の中の1節程度しか言及されていないことを勘案すれば、東北地域の発展戦略で農業振興がいかに重視されているかがうかがえる。その理由として、黒龍江省が食糧生産高で中国一になるなど、中国の農業にとって東北の4省区（遼寧、吉林、黒龍江の3省+内モンゴル自治区東部）は主要供給地の機能を果たしているためと推測される。

内容面では、国家の食糧安全保障を最重要目標としつつ、高品質、高効率、エコで安全な農業を発展させる方針が打ち出された。農業生産拡大に向けたインフラ整備、管理水準の向上が取り組みの多くを占める一方、農産品の加工や流通網整備にも注力していくことを明記した（注12）。流通網整備では、「北糧南運」（北方の食糧を南方へ輸送）のために、域内の港や鉄道に加え、周辺諸国の港の活用を盛り込んだ点がとくに注目されよう（注13）。

第3章（近代的な産業システムの完備）では主として、工業及びサービス業の振興策について述べている。工業分野はさらに、伝統工業（第1節）と戦略的新興産業（第2節）に分かれている。

図表11 産業振興に向けた主な取り組み

分野	主要指摘事項
農業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国家の食糧安全保障 (=食糧増産) を最重要目標としつつ、高品質、高効率、エコで安全な農業を発展</li> <li>・ 物流網整備や農産品の加工などにも注力</li> </ul>
伝統工業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 工業基盤としての東北地域の優位性を活かし、市場ニーズに合わせた変化を図る</li> <li>・ モデルチェンジとグレードアップに注力</li> <li>・ 骨干企業 (中核企業) に依拠しつつ、イノベーションを強化し、瀋陽、大連、ハルビン、チチハルなどでの先進装置製造業基地整備を重点的に実施</li> <li>・ 特徴的な原料資源と産業基盤、資源枯渇型都市の余剰労働力を活用した紡績業の発展</li> <li>・ 加工能力の向上、ハイエンドな製品開発による大型石油化学産業基地の近代化を重点的に取り組む一方、新しい石炭化学工業基地の建設を秩序立てて推進</li> <li>・ 企業の連携やM&amp;Aを支援し、大型企業グループを育成するとともに、特化した中小企業の発展を促し、分業協力の水準を高める</li> </ul>
戦略的新興産業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2015年末までに、域内総生産に占める割合を8%以上に引き上げ</li> <li>・ ハイエンド装置製造、新エネルギー、新材料 (素材)、バイオ、新エネルギー自動車、省エネ・環境保護、次世代情報技術を戦略的新興産業に選定</li> </ul>
サービス業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大連、ハルビン、大慶をサービスアウトソーシング模範都市として重点的に建設するとともに、瀋陽や長春、吉林などの都市でのソフトウェアとサービスアウトソーシング産業の発展を積極的に支援</li> <li>・ 大連商品取引所の機能を強化し、アジアにおける先物取引センター作りを加速</li> <li>・ 高齢者向けや看護・付き添い、家事サービスなどの発展に注力</li> <li>・ 宣伝マーケティング力の強化等により、国内一流の観光地 (氷雪、森林、草原、海浜など) を築く</li> </ul>
海洋経済	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 水産養殖、海洋生物医薬などの育成に注力</li> <li>・ 海洋石油・ガス資源探査を強化し、海洋石油・ガス産業の着実な発展を促進</li> </ul>

(資料) 国家発展改革委員会「東北振興第12次5カ年計画」、ジェトロ『中国経済』(2012年6月号)

伝統工業の場合、東北地域の厚い工業基盤や優位性を踏まえ、軽工業にとどまらず、装置製造業や化学工業 (石油化学、石炭化学) がレベルアップの対象に含まれている。企業連携やM&Aを支援し、大型企業グループを育成することに加え、特化した中小企業の発展を促し、分業協力の水準を高めることなど、対策の方向性は明確になっている。しかも、財政支援措置の拡充が付記されている。また、資源枯渇型都市 (後述) の余剰労働力を活用した紡績業の発展など、実情に基づいて伝統工業の振興を図ろうとする姿勢が節全体を通して看取出来る。

他方、戦略的新興産業に関しては、2015年に域内総生産の8%以上のシェアを占めるという数値目標、7つの産業の具体名及びその中での重点発展業種のリストは示されたものの、どのような措置を講じて産業を発展させるのかについては触れられていない。産業振興の方向性すら不明確で、具体性に欠ける内容といえよう。

サービス分野で注目される点は、大連、ハルビン、大慶の3カ所をサービスアウトソーシング模範都市として重点的に建設すること、瀋陽、長春、吉林などの都市でのソフトウェアとサービスアウトソーシング産業の積



極的な発展支援が盛り込まれたことである(注14)。大連ではソフトウェアとサービスアウトソーシング産業がすでに盛んであるが、この流れを推し進め、東北3省の主要都市をアウトソーシング産業の一大拠点に育てたいという中央政府の意図がうかがえる。なお、大連市については商品取引所の機能強化を通じて、アジアにおける先物取引センターを目指す構想も打ち出されており、東北地域の中ではサービス業に振興において最も重視されている都市と判断出来る。

国民生活の向上や消費拡大を促すためか、高齢者向けや看護・付き添い、家事サービスの発展への注力を明記したことも注目される。そして、宣伝強化等による観光業の振興は、東北地域の地理的条件を活かした産業発展策の一環と位置付けられる。

## 2) 科学技術イノベーションの強化

第4章(地域イノベーション能力の増強)は、科学技術イノベーションの強化と関連人材の育成をセットで提唱している。この分野での基本方針は、①イノベーション支援政策措置の充実、②イノベーションによる東北地域振興のけん引の2点に集約出来る(図表12)。取り組みの方向性も、コア技術の研究を重点に置くなど、比較的明確になっている。

同章第1節及び第2節の主な指摘事項をみると、イノベーション強化に向けては、企業主体のイノベーション体系の確立や企業による研究開発投入の増加誘導とともに、政府による科学技術投入の増大を打ち出した。さらに、「東北振興第12次5カ年計画」では、企業と高等教育機関、科学研究機関の多様な協力関係構築を述べた際、中国科学院(中央政府直属の科学技術研究機関)の名前をあげて

図表12 イノベーション能力強化と人材育成

項目	主要指摘事項
基本方針	<ul style="list-style-type: none"> <li>・イノベーション支援の政策措置の充実</li> <li>・イノベーションで東北地域の振興をけん引</li> </ul>
イノベーション	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政府の科学技術投入を増大させるとともに、企業の研究開発投入が増えるよう誘導</li> <li>・企業と高等教育機関、科学研究機関が共同の研究開発実験室の設置など、多様な協力関係を構築</li> <li>・科学技術資源の開放及び共有化の強化</li> <li>・企業による海外での研究開発拠点の設置奨励や国際的な科学技術型企業との協力の推進</li> <li>・コア技術の研究に重点を置き、知的財産権を持った戦略的製品群を揃え、産業の持続的なイノベーション発展能力の増強に注力</li> </ul>
科学技術人材の育成	<ul style="list-style-type: none"> <li>・重大人材プロジェクトの実施に加え、業績を重点とし、人徳、知識、能力などの要素から構成される人材管理指標体系の確立を目指す</li> <li>・海外の人材を積極的に招致するとともに、ハイレベルな留学者の帰国と国内での起業を促す</li> <li>・省や自治区、市が発明創造を奨励するための基金設立に取り組む</li> </ul>

(資料) 国家発展改革委員会「東北振興第12次5カ年計画」、ジェトロ『中国経済』(2012年6月号)

いる。政府が資金投入にとどまらず、個別の技術革新プロジェクトの進展にも深く関与していく姿勢を示したものと見えよう。ただし、基本的に自力でのイノベーション強化を目指しているものの、自前には固執していない。企業による海外での研究開発拠点の設置奨励や国際科学型技術企業との協力推進など、科学技術イノベーションの促進につながる人材や技術を海外から導入することにも積極的に考えられる。

科学技術人材の育成に関しては、海外の人材の積極的招致やハイレベルな留学者の帰国と国内での起業促進が重点施策に位置付けら

れた。後者については、支援策の実施検討も示唆されている。それ以外の注目点として、①発明創造を奨励するために、域内の省や自治区、市が基金を設立、②人材管理指標体系（業績に重点を置き、人徳等も考慮した人材評価）の確立があげられる。第3節から、優秀な人材を東北地域に定着させたいとの意向が強くなるか見える。

### 3) 地域の調和のとれた開発

第5章（地域の調和のとれた発展の総合的計画立案）の冒頭や各節の書き出し部分をまとめると、地域開発における基本方針は次の3つである（図表13）。1つ目の方針は、主

図表13 利用目的に沿った地域開発の推進

項目	主要指摘事項
基本方針	・主体機能区戦略の実施徹底（重点区域での開発加速、耕地維持を目的とした区域での開発制限を重視）
	・適切な都市化や重点産業集積地作りの推進
	・国境地区や少数民族地区などへの支援を強め、東北地域の調和のとれた発展を作り出す
	・東北地域の4つの省と自治区が優位性を相互補充し、一緒に前進
都市化・都市経済圏	・遼寧沿海経済帯（ベルト）の発展、瀋陽経済区の全体としての競争力の増強、瀋陽市及び大連市の中心都市としての機能強化
	・哈大齊（ハルビン市、大慶市、チチハル市）工業回廊、牡丹江・綏芬河地区、長吉図（長春市、吉林市、図們市）経済区を重点開発区域に選定
	・遼寧省では、瀋陽を中心とする遼寧中部都市群、大連を中心とする遼寧沿海都市群の建設を推進
	・吉林省では、長春市及び吉林市を中心とする吉林中部都市群の建設を推進
	・黒龍江省では、ハルビン市を中心とする黒龍江哈大齊牡（ハルビン市、大慶市、チチハル市、牡丹江市）都市群の建設を推進
	・内モンゴル東部における都市化プロセスを積極的に推進し、通遼市、赤峰市、フルンボイル市などの都市機能を重点的にレベルアップ
産業集積	・沿海地区や国境地区での産業移転（国内外）の受け入れ
	・産業移転受け入れと技術移転受け入れを併せて進め、産業チェーン全体及び関連業種の移転を誘導
	・大連市でのリサイクル産業クラスター、吉林省通化市での医薬産業クラスターなど、4つの省と自治区で計28の重点産業クラスターを選定
特殊地区	・国境地区について、西部大開発関連政策措置の適用を受けられるかどうか検討
	・少数民族の特色を活かした優位性のある産業の発展支援、様々な貧困扶助措置による貧困地区等の発展加速支援

（注）貧困地区等には、革命老区（旧根拠地）と呼ばれる地区が含まれる。

（資料）国家発展改革委員会「東北振興第12次5カ年計画」、ジェトロ『中国経済』（2012年6月号）

体機能（機能）区戦略の実施徹底である（注15）。「東北振興第12次5カ年計画」においてはとりわけ、重点区域の開発加速とともに、耕地維持を目的とした区域での開発制限を重視している。2つ目の方針は、適切な都市化や重点産業集積地作りの推進である。そして、3つ目の方針は、東北地域の調和のとれた発展である。この方針に関しては、①国境や少数民族居住地域など、特殊地区における発展促進（政策支援措置の適用を含む）と、②東北4省区の相互補完的かつ一体的な前進という2つの側面を含んでいる（注16）。

内容を詳細に吟味すると、都市化推進及び複数の都市経済圏作りが4省区地域開発の中心と考えられる。遼寧省では、遼寧沿海経済帯（ベルト）と瀋陽経済区が主体機能区戦略における最適化開発地域に選ばれた。最適化開発区域は、重点開発区域よりも都市化、工業化が進んでいる半面、資源環境問題に配慮した開発の推進が求められる（注17）。そして、遼寧沿海経済ベルトでは大連市、瀋陽経済区では瀋陽市を中心都市であると明記し、周辺都市が中心都市を支える都市圏作りの推進（統一的なインフラ整備など）を提起した。

吉林省と黒龍江省では、省内のいくつかの都市が重点開発区域に選ばれた。重点開発地域は、最適化開発区域に比べて発展が遅れているものの、潜在性は高く、他地域よりも開発を優先的に進めることが可能な地域とされる。具体的には、黒龍江省では哈大齊（ハル

ビン市、大慶市、チチハル市）工業回廊及び牡丹江・綏芬河地区、吉林省では長吉図（長春市、吉林市、図們市）が重点開発区域として、開発を加速させる方針が示された。

ただし、内モンゴル自治区東部については、通遼、赤峰、フルンボイルの3市の都市機能強化を掲げられたが、3市を包含するような都市圏構想は盛り込まれていない。

「東北振興第12次5カ年計画」には、東北3省での都市群作りの推進も掲げられているが、前述した最適化開発区域や重点開発区域に選ばれた主要都市の一部が含まれていない一方、重点開発区域等に選ばれていない中小都市も巻き込んで都市群を形成しようとする意図も指摘出来る（注18）。最適化開発区域と重点開発区域の相違も加味した場合、対等な都市で構成される経済圏が東北地域に複数作られるというより、期待される機能や発展度合いの異なる都市を内部に複数抱えた多層的な都市圏建設を東北4省区で進めようとしている。他方、内モンゴル自治区東部をはじめ、その他の省でも都市圏の構成要素である単一都市の形成途上段階にとどまっているところもあると解釈する方が適切であろう。

都市経済圏作り以外の主な特徴として、産業集積への取り組み方があげられる。例えば、遼寧省が全体の半分強（28カ所中、16カ所）を占めたが、内モンゴル自治区東部にも2カ所の重点産業クラスターを設置し、東北地域の調和のとれた発展を意識した内容になって

いる。

さらに、沿海地区や国境地区での「国内外の産業移転の受け入れ」が具体策として明記された。「東北地区振興計画」にはみられなかった発想であり、域内の自助努力にのみ依存せず、珠江デルタや長江デルタのような国内先進地域からの工場移転も促し、東北地域の産業集積を加速させたい中央政府の強い意思が感じられる（注19）。国内外からの産業移転が低付加価値部門の設備の受け入れにとどまらないよう、「技術移転受け入れの推進」や「産業チェーン全体及び関連業種の移転を誘導」といった方針も付記された。具体的な措置は既存の工業団地のインフラ整備や産業移転モデル地区の設定等が示されているに過ぎないものの、「行政区画を越えた経済連携の実現」という表現で締めくくるなど、東北地域における産業集積推進に向けた中国政府の並々ならぬ意欲は看取出来る。

### (3) 「歴史遺留問題」の解決

東北地域は1970年代末の「改革・開放」前から、中国の主要工業地帯、石油等の重要資源の生産拠点としての役割を果たしてきた。しかし、重厚長大型あるいは国有企業中心の産業構造であったために変化への柔軟な対応がとりにくかったこと、対外開放措置の導入時期の遅れ（大連市を除く）などの要因が重なり、東北地域は中国全体の発展から取り残されるようになったと考えられる。2000年代

半ば以降の「東北振興」戦略では、発展阻害要因の解消に取り組んできたが、いくつかの問題は今なお根本的な解決に至っていない。「東北振興第12次5カ年計画」の表現を使えば、「歴史遺留問題」（歴史的に残された問題）と定義出来る課題は、①資源型都市の構造転換（第6章）、②体制メカニズム改革の推進（第10章）の2つに絞られる（注20）。この2つの課題の克服に道筋をつけなければ、東北地域は新たな発展段階に入ったとは断定出来ないであろう。

#### 1) 資源型都市の構造転換

第6章（資源型都市の持続的発展の促進）では、資源型都市（資源採掘に大きく依存する都市）で代替産業をどう育成し、構造転換を図るのか、採掘跡地の回復などの点に関する基本方針や支援措置が示された。

産業構造転換に関しては、多様な代替産業体系の育成とともに、当該地の実情に応じた産業構造転換の推進という取り組み方針が掲げられている（図表14）。当該地の実情は主として、代替産業の発展状況を指し、発展が比較的進んだ都市ではペースの一層の加速のみならず、独自の優位性を備えたハイテク産業や特色あるサービス業の育成にも注力していくよう求めた。

代替産業の発展が緩慢な都市の場合、産業移転受け入れなどの方法を活用し、製造業等の発展に取り組むことを提起している。さらに発展状況が立ち遅れている都市に対して

図表14 資源型都市の構造転換と問題点の解消

項目	主要指摘事項
代替産業の発展	・多様な代替産業体系の育成加速
	・当該地の実情に応じた産業構造転換の推進
	・代替産業の発展が比較的進んだ都市では、そのペースを加速させるとともに、独自の優位性を備えたハイテク産業や特色あるサービス業の育成にも注力
	・代替産業の発展が緩慢な都市では、産業移転の受け入れなどの方式により、先進技術の導入、特色ある製造業等の重点的な発展、労働集約型産業の支援に注力する一方、発展が立ち遅れた都市では、労働集約型産業及び就業増につながるサービス業を重点的に発展
	・代替産業集中地区建設時などの際での支援措置の付与
	・資源枯渇都市においては、中央による財政移転支払いを引き続き増大させるとともに、市や地区の実情に応じた多様な代替産業体系を構築
残された問題 (狭義の歴史遺留問題)の解決	・資源型都市の構造転換と就業拡大を結び付けながら、政府投資や都市インフラ建設の活用、職業訓練支援の強化に取り組む
	・困窮層(資源を掘り尽くした企業の従業員など)の最低生活保障問題の着実な解決、貧困人口が集中する地区での貧困扶助プロジェクトの推進による「貧困の相続」状態の解消
	・バラック地区、地盤沈下地区等における住民移転推進
	・生態環境や地質の回復作業に注力

(資料) 国家発展改革委員会「東北振興第12次5カ年計画」

は、就業増につながる産業の育成に重点的に取り組む方針が打ち出された。方向性の提示に加え、代替産業集中地区を建設する際には、インフラ整備や諸手続き、融資といった分野で支援措置を講じることも表明している。

資源枯渇都市には、より具体的な方針と措置を掲げている。10カ所の資源枯渇都市に対して、資源加工や農産品の加工などの重点育成産業リストが示された。このリストは、重点育成産業が全面的に重ならないよう考慮されている。中央から地方への財政移転支払いの増加も明言し、資金面での支援措置は拡充されたといえよう。

資源枯渇都市を含む資源型都市の構造転換に際し、新たな雇用の創出や困窮層の救済が転換成功のカギとなる。採掘跡地の生態環境及び地質の回復も、環境との調和のとれた発

展には不可欠と思われる。こうした「狭義の歴史遺留問題」の解決策として、「東北振興第12次5カ年計画」は政府支出の拡大、危険地帯からの住民移転、埋め戻しや植生などの措置をあげた(注21)。

政府支出の拡大に関しては、就業拡大を念頭に置いたプロジェクト(職業訓練支援や都市インフラ建設など)の推進、社会保障水準の引き上げ等に回すことを強調している。とりわけ、貧困扶助プロジェクトの実施については、「貧困の連鎖」状態(貧困が次世代に受け継がれること)の解消を表明し、現状に対する政府の強い危機感がうかがえる。ただし、「経済発展水準に適した社会保障体系の構築」という但し書きが付けられている。独自財源では立ち行かないとされる地方財政事情も加味した現実的な施策と評価出来る一

方、劇的な状況改善を期待しにくい内容ともいえよう。

## 2) 体制メカニズム改革の推進

第10章(体制メカニズム改革の深化)では、経済社会の転換や発展を妨げる障害の除去や何段階にもわたる実験などが経済発展の活力を高めることになる。このような趣旨の文言が改革の目的として最初に述べられている。改革継続の必要性を地元政府などに改めて周知徹底させる狙いがあったものとみられる。その後、4つの分野についての改革の方向性や具体策を提示しているが、東北地域にとっての何が構造的な発展制約要因かという視点に基づけば、国有企業改革の継続と非公有制経済の発展加速の2分野がとくに重要と考えられる(注22)。

国有企業改革の具体的取り組みとして、コーポレートガバナンスの改善(内部組織間のチェック機能の強化など)や債転株(債務

の株式化)処理の加速といった90年代後半以降進められてきた施策を掲げている(図表15)。東北地域における国有企業改革の遅れを示唆するものといえよう(注23)。ただし、一部の対策に限定した場合、従来よりも踏み込んだ表現、内容が盛り込まれた。

例えば、「廠弁大集体問題」については3年前後での適切な解決を図ると述べ、具体的な期限が設定されている(注24)。「東北地区振興計画」では期限に言及していなかったことを勘案すれば、一步前進と評価出来よう。「廠弁大集体」が親会社である国有企業の負担になっているとの指摘(中国通信社『月刊中国情勢』2011年5月号)、企業から学校や病院の機能を切り離してきた国有企業改革の流れを踏まえると、適切な解決とは主として、親会社からの分離独立を意味するものと考えられる。動揺を抑えるため、曖昧な表現にとどめたとも推測されよう。

図表15 体制メカニズム改革

項目	主要指摘事項
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 経済社会の転換や発展を妨げる体制メカニズム上の障害を除去</li> <li>・ 何段階にもわたる改革実験の展開などを通じて、経済発展の活力を高め、管理体制や運営メカニズムを刷新</li> </ul>
国有企業改革の深化継続	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ コーポレートガバナンスの改善</li> <li>・ 3年前後で、「廠弁大集体問題」の適切な解決</li> <li>・ 債転株(債務の株式化)</li> <li>・ モラルハザードの効果的な防止という前提下での税金未納問題の解決</li> <li>・ 国家の安全と国民経済の命脈に関わる重要な業種に国有資本を集中させる一方、重点業種における中核企業の戦略的な再編を強く推進し、自主的な知的財産権と比較的強い国際競争力を有する大型企業集団を育成</li> </ul>
非公有制経済の発展加速	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 法律・法規で禁止を明言されていない業種や分野への民間資本参入を奨励</li> <li>・ 出資やM&amp;A等を通じて、非公有制企業が国有企業の再編などに参画することを後押し</li> <li>・ 中小企業向け金融サービスを改善し、融資難問題の緩和に取り組む</li> </ul>

(資料) 国家発展改革委員会「東北振興第12次5カ年計画」など

他にも、国有企業の税金未納問題の解決が新たに打ち出された。処理策が単なる棒引きに終わらないようモラルハザードの効果的防止という文言も付け加えられている。

「東北振興第12次5カ年計画」の第10章第1節の最後に、国有企業改革の針路が提示されている。「国家の安全と国民経済の命脈にかかわる重要な業種に国有資本を集中させる一方、重点業種における中核企業の戦略的な再編を強く推進」することは、これまでと同じ内容である。しかしながら、「自主的な知的財産権と比較的強い国際競争力を有する大型企業集団を育成」するとの表現が加わり、国有企業の競争力強化を重視する政府の姿勢は一層明確になった。

非公有制経済の発展策の中身からは、国有企業改革への貢献期待を真っ先に指摘出来る。出資やM&A等を通じて、非公有制企業が国有企業などの再編等に参画することを後押ししたいと表明した。それ以外の特徴では、法律・法規で禁止されていない業種や分野への民間資本参入の奨励、中小企業向け金融サービスを改善して融資難問題の緩和に取り組むことなど、民間企業の飛躍を阻害してきた要因の除去に重点が置かれている。

#### (4) 地元政府の取り組み

東北4省区の地域発展戦略は中央政府主導で提唱され、実施されてきた。そして当面、中央が「東北振興」策の推進において主導的

役割を果たすことは間違いない。「東北振興第12次5カ年計画」が国家発展改革委員会の名前で発表されたことは、そうした見方の証左となろう。とはいえ、地元政府が中央の指示に受動的に従っているとみなすのは短絡的である。むしろ、「東北振興」戦略の推進に伴い、地元政府の主体的な行動は活発化しているように思われる。

一例をあげると、2010年4月、遼寧省、吉林省、黒龍江省、内モンゴル自治区の行政トップによる最初の会議が遼寧省瀋陽市で開催され、「東北四省区協力枠組み協議」に署名した。中国の公式報道によると、同協議では、交通、電力、観光などの方面で4つの省と自治区が連携していくことを確認している（注25）。中国の報道では、行政トップによる会合の定期開催を検討中とも報じられた。

また、遼寧省で展開されている開発計画の中には、地元政府が先導したと判断出来るものが存在する。2009年7月1日の国务院常务会议で採択された「遼寧沿海経済ベルト発展計画」は、遼寧省政府が実施してきた「五点一線計画」（五点は黄海と渤海に面した5つの重点開発区の開発、一線は海浜道路の建設を指す）をベースにしたものである（注26）。なお、「五点一線」当時の遼寧省の最高責任者（共産党委員会書記）は、李克強副首相であった。李氏は遼寧省党委員会書記を経て、現在は国务院東北地区等旧工業基地指導グループの副グループ長という役職を兼務して

いる。

瀋陽経済区については、瀋陽市を中心とする遼寧中部の諸都市が2005年頃から協力を深めていった経緯がある。少なくとも、中央政府による国家新型家工業化総合試験改革区への認可が瀋陽経済区構想の起点ではなかった。

中央政府と地元政府（省、市）及び地方政府間の意思疎通の深化と連携強化は、「東北振興」策の成否を左右する重要な要素と考えられる。

(注8) 「東北振興第12次5カ年計画」の全文は、国家発展改革委員会ホームページ (<http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/2012tz/W020120322433784967746.pdf>) 参照。

(注9) 2007年8月の記者会見の席上、国家発展改革委員会の高官は、内モンゴル自治区の東部を対象範囲に含めた理由として、①東北3省との緊密な経済関係、②送電線網での一体性、③北方向けの一体的な対外開放策などをあげた (<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/2007/0820/200905/t324729.htm>)。「東北地区振興計画」全文の日本語訳は、ジェトロ『中国経済』2007年11月号を参照されたい。

(注10) 「國務院東北地区等旧工業基地指導小組」は、首相をグループ長とし、政府機関の部長（大臣）など、約30名から構成される東北地域発展戦略推進のための指導組織である。具体的な政策の立案や関連計画の審査は、国家発展改革委員会内の東北振興司（局に相当）が担当している。なお、本稿では公式文書や組織名称では「東北地区」と表記しているが、それ以外は語感を考慮し、「東北地域」と記述した。「老」については公式文書等でも「旧」と訳している。

(注11) 本文中の関連資料は、[http://www.sdpc.gov.cn/xwfb/t20120321\\_468757.htm](http://www.sdpc.gov.cn/xwfb/t20120321_468757.htm)を参照されたい。

(注12) 第3章でも、4省区それぞれに農産品加工基地を設けると明記され、具体的な地点があげられている。

(注13) 瀨田 [2012] P.34

(注14) 吉林市は吉林省中部の都市であるが、省都は長春市である。

(注15) 主体機能区戦略とは、諸条件や将来性などを考慮しつつ、国土空間を最適化開発区域、重点開発区域、開発制限区域、開発禁止区域の4つに分類し、分類目的に沿った国土利用を進めていこうとする構想である。開発制限区域に限り、耕地保護の観点で設定される地区と、自然保護の目的で選定される地区の2種類

に細分化される。

(注16) 国境地区での西部大開発関連政策措置の適用検討のように、柔軟かつ大胆な案も入っている。

(注17) 本稿で示した最適化開発区域、重点開発区域の定義は、國務院の通知 ([http://www.gov.cn/zwgk/2011-06/08/content\\_1879180.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2011-06/08/content_1879180.htm)) や中井 [2011] を参照した。

(注18) 例えば、吉林省図們市は重点開発区域に指定されたものの、地理的に離れているためか、吉林中部都市群には含まれていない。半面、「東北振興第12次5カ年計画」に盛りこまれた瀋陽経済圏と遼寧中部都市群は相違点を指摘出来ず、全く同一と推測される。

(注19) 第12章第3節にて、長江デルタや珠江デルタなどとの地域協力の推進が明記されたのは、こうした地域からの産業移転に期待を込めたものと解釈出来る。

(注20) 「東北振興第12次5カ年計画」における「歴史遺留問題」は主として、資源型都市が直面する一部の問題を指す。しかし、本稿では、資源型都市の問題全般、さらには国有企業改革の進展の遅れ等も「歴史遺留問題」と位置付ける方が、発展制約要因が山積している状況を表すには適していると判断した。

(注21) 「東北振興第12次5カ年計画」では本来、これらを主要な「歴史遺留問題」と定義しているが、誤解を避けるため、本稿では「狭義の歴史遺留問題」と表記した。

(注22) 非公有制経済とは、公有制経済（国有企業、集団所有制企業）に含まれない私営企業や外資企業などの総称である。

(注23) 2008年の経済センサスによると、遼寧省の国有企業の営業利潤は赤字転落したうえ、赤字総額の増加は他の省を総じて上回った。東北3省の赤字国有企業数は減少したものの、赤字国有企業の国有企業全体に占める割合は依然高止まりしている。こうした結果は、本文での指摘の証左となろう。

(注24) 廠弁大集体とは、下放政策終了後都市に戻ってきた青年や国有企業従業員の子弟の就職口として、国有企業の支援を受けて設立された集団所有制企業を指す。廠弁大集体は親会社（国有企業）に労務サービス等を提供する一方、親会社は職員や役員を派遣し、生産・経営に関与してきたとされる（中国通信社『月刊中国情勢』2011年5月号P.41）

(注25) [http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-04/16/c\\_1237286.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-04/16/c_1237286.htm)

(注26) 向山 [2010] P.24～P.26

## おわりに

本稿では、東北3省の2000年代前半及び2000年代後半について、主要指標の年平均増加利率を算出したうえで、Potential Indexを



作成し、31の省、自治区、直轄市の中での比較などを試みた。2000年代後半のPotential Indexはいずれも1に近付いており、「東北振興」策の推進に伴う発展潜在力上昇の可能性を指摘することが出来た。構成指標を細かくみていくと、投資の急拡大が東北地域の高成長をもたらした最大の要因であることが立証される。その一方、特許件数の伸び悩みなども明らかとなった。

こうしたデータ分析を踏まえ、2012年3月に公表された「東北振興第12次5カ年計画」の内容を検討すると、科学技術イノベーションの強化が東北地域の発展段階を新たな段階に到達させるために欠かせない要因であるものの、その実現は困難であり、全国版の5カ年計画より低目の目標設定になったのではないかの結論が導き出せる。加えて、複数の都市から構成される都市経済圏作りの推進、農業や伝統工業重視の産業政策からは、地域の実情に沿った競争力強化策という特徴を看取出来る。また、資源型都市の構造転換や国有企業改革の継続に関連する取り組み方針や具体策を整理した結果、難題ではあるが、解決の道筋を付けておきたいという中央政府の姿勢が浮かび上がってきた。総じていえば、東北地域の発展戦略は第2段階に入ったとみなせるであろう。

一連の分析結果に基づくインプリケーションとして、以下の2点があげられる。

第1に、「東北振興第12次5カ年計画」は

東北地域での今後の事業展開を考える際の重要な判断基準となり得ることである。東北4省区及び近接地域は、北東アジアの中でも、将来的な発展の可能性を秘めた地域とされる。現時点では関係諸国の利害調整がつかず、開発のペースは必ずしも芳しくない。しかしながら、ミャンマーの路線転換が同国に対するビジネス面での世界的な関心を急速に高めた事例から類推すれば、国際情勢の変化次第で中国東北地域への関心が一段と高まる可能性は高い。「東北振興第12次5カ年計画」では、日本や韓国との経済、科学技術面での協力を重視する方針が盛り込まれている（第11章）。この記載内容は、日本企業には大きなプラス要因として作用するであろう。その一方、同地域への郷愁などの思い入れも加わった場合、企業内部での冷静な判断が困難になる局面も懸念される。したがって、「東北振興第12次5カ年計画」の内容がどの程度実現したのか、進捗状況を検証していくことは、東北地域の事業展開の是非を客観的に判断するうえで必要不可欠と考えられる。

第2に、東北地域の今後の発展過程は、中国経済の将来を展望するうえでの試金石と位置付けられることである。指標の変化や「東北振興第12次5カ年計画」の主要指摘事項から、東北4省区は中国経済の抱える課題が凝縮された地域であることを改めて確認出来た。投資に過度に依存した経済成長、民間企業の発展、環境対策の拡充、技術革新能力の

強化などが具体例としてあげられる。「東北振興第12次5カ年計画」が期待する方向で、課題を克服することが可能かどうか、今後5年間でどの程度記載内容を実現出来たのか追跡していくことは、東北地域のみならず、中国全体の持続的発展を考えるために外すことの出来ない作業といえるだろう。

参考文献

1. 佐野淳也 [2011] 「経済発展戦略の転換に取り組む中国・珠江デルタ9市の一体化と主要産業の競争力強化に向けて―」日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報RIM』2011 Vol.11 No.42
2. 中井邦尚 [2011] 「「主体機能区」構想が具体化へ―成否のカギを握る、発展一辺倒の政策思想からの転換」ジェトロ『中国経済』2011年11月号
3. 淵田裕介 [2012] 「「東北振興第12次5カ年計画」を読む」ジェトロ『中国経済』2012年6月号
4. 向山英彦 [2010] 「再生に向かう中国の東北経済―本格化する「東北振興」―」日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報RIM』2010 Vol.10 No.36
5. 劉瑛 [2005] 「「大瀋陽」を目指して―東北老工業基地振興の中心に立つ瀋陽の将来図―」ジェトロ『中国経済』2005年6月号

添付図 東北3省と内モンゴル自治区東部

