

実際には事業会社に公的セクターが出資する場合もあり厳密にはプロジェクト毎にこととなる。基本的には民間企業を中心とする投資グループが対象とするプロジェクト実施のための事業会社（ProjectCompany）を設立し、各種の金融機関から融資を受けて事業を実施し、一定期間の事業の運営・管理をとうして投下資本と収益を回収して事業を本来の所有者に返還する方式である。

BOT方式によるプロジェクトの実施は世界中で約70ほどの例があるが、必ずしも成功裡に進んでいるプロジェクトは多くない。基本的には官・民共同プロジェクトの場合と同様に「公共性と収益性」の調和の問題がある。具体的には以下のような点が問題となる。

- 1) 公共性の担保と収益性の確保の相反する要件から、料金設定やサービスレベルの設定をどの程度にするかという問題
- 2) 土地収容や事業実施の過程で地域住民等との問題が発生した場合の公的セクター側の責任と解決への役割
- 3) 関連する事業を含めて多角的な開発によって事業採算性を確保する場合の開発権限の委譲の範囲と条件
- 4) BOT契約予定者との独占的な交渉が不可避となるが、この場合、一般的な競争原理が明確な形で行われないことから、特定の企業に不公正な便宜を与えているという批判への対応
- 5) 長い事業期間中に発生する開発リスク、政治リスク、販売リスク等の各種のリスクをどのように管理し、公的セクターがそれらのリスクをどの程度の負担すべきかという問題
- 6) 収入源として事業実施による直接受益者のみならず間接受益者（例えば、軌道系交通システムの場合沿線の企業等）からも「受益者負担の原則」で収入を考慮する場合、その程度と方法

BOT方式によるプロジェクト実施を成功させるためには官・民共同プロジェクトの場合と同様に計画・設計から建設、運営、維持・管理にわたる官・民の柔軟で建設的な協力関係の樹立が不可欠である。官側は規制・制度の面で柔軟に対応し、積極的に民間のリスクを負担しあう姿勢が重要であり、民間も公共利益の実現を自らの事業目的の重要な条件とみなして、官側と共同で責任を負担しあうパートナーシップが必要となる。

### 8.2.3 恒常的な財源の確保

今後、外高橋地区の開発整備は、急速に進められていくが、道路、公園等をはじめとする公共施設の量的拡大が進むにつれて、その修理、更新等の維持・管理費用も増大していく。また、開発地区への産業や都市施設の集積は、将来さらに高度な都市施設等の整備需要と発生させることとなる。したがって、このような将来の都市施設整備の需要に対応するためには、あらかじめ整備の財源確保の手段を講じておく必要がある。このような整備資金の財源確保の手段としては、次のようなものが考えられる。

#### 1) 土地に対する目的税の課税

都市の基盤施設整備に伴う開発利益は、一般に土地価格（中国の場合は土地使用料）

に反映すると考えられる。したがって、一般道路や公園などの受益者が特定できない公共施設サービスの対価として、土地価格に応じた目的税を課し、これを新たな公共施設整備や維持管理費の財源とすることが考えられる。

## 2) 受益者負担による目的税の課税

道路整備のための財源として、自動車の利用者に対する受益者負担の目的税が想定される。日本では、自動車重量税・取得税、自動車燃料税が目的税として課せられ、道路整備の大きな財源となっている。今後、自動車交通の急速な拡大が予想される浦東新区では、財源として大きな効果が期待される。

## 3) 原因者負担による都市環境整備・目的税

最低限の環境基準（大気、水質、緑地率等）を遵守させた上で、工場、自動車、船舶の利用者等に汚染物質の排出基準に応じた目的税を課し、都市環境整備事業の財源とする。

### 8.2.4 建設費

先に求めた概略建設費を整備スケジュールに応じて割り振ったものが表8.2.1である。

表8.2.1 外高橋地区開発のプロジェクトの概略建設費とスケジュール

No.	セクター	プロジェクト	規模 (ha)	建設費 (百万円)	実施主体	スケジュール					
						整備計画	開発構想				
						1995	2000	2005	2010	2015	2020
						(8.5)	(9.5)	(10.5)	(11.5)	(12.5)	(13.5)
I-1	工業	第1期保税港区産業基盤開発	280	560	官	■					
I-2		第1期保税港区公共施設整備	17	372	官	■					
I-3		第1期民間工場建設	214		民間	■					
I-4		第2期保税港区基盤整備	554	1,110	官	■					
I-5		第2期保税港区公共施設整備	27	579	官/民間	■	■				
I-6		第2期民間工場建設	451		民間		■				
P-1	港湾	順岸式4バース全面コンテナ化(外高橋新港第1期計画)	50	490	官	■					
P-2		掘込港湾(外高橋新港第2期計画)	640	5,500	官/民間		■				
P-3		造船所	140		官/民間	■					
P-4		第2掘込港湾(工業港)(第2拡張計画)	600		官/民間				■		
T-1	交通運輸	外環状道路第1期	5.95km	42	官	■					
T-2		外環状道路第2期	18km	2,646	官		■				
T-3		分区分幹線道路	8.3km	42	官	■					
T-4		分区分内道路	33.6km	135	官	■					
T-5		LRT	5.75km	958	官/民間		■				
T-6		トラクタターミナル	20	400	官/民間				■		
T-7		浦東鉄道	14.7km	735	官				■		
T-8		内陸水運	8.1km	57	官				■		
H-1	住宅	凌橋住宅地基盤整備	320	900	官	■					

表8.2.1 外高橋地区開発のプロジェクトの概略建設費とスケジュール

No.	セクター	プロジェクト	規模 (ha)	総建設費 (百万円)	実施主体	整備計画			開発構想			
						1995 (8・五)	2000 (9・五)	2005 (10・五)	2010 (11・五)	2015 (12・五)	2020 (13・五)	
H-2	住宅	菱橋住宅地住宅建設			官/民間							
H-3		菱橋住宅地生活関連施設整備			官/民間							
H-4		高橋鎮住宅地基盤整備	90	250	官							
H-5		高橋鎮住宅地住宅建設			官/民間							
H-6		高橋鎮住宅地生活関連施設			官/民間							
H-7		高南住宅地基盤整備	480	1,340	官							
H-8		高南住宅地住宅建設			官/民間							
H-9		高南住宅地生活関連施設			官/民間							
G-1	公園緑地	菱橋大規模公園	60	60	官							
G-2		上海歴史公園	50	72	民間							
G-3		黄浦江森林公園	400	840	官							
G-4		楊園緩衝緑地	180	108	官							
U-1	供給処理	給水施設	44,000m	139	官							
U-2		汚水排水	22,900m	27	官							
U-3		雨水排水	20,000m	421	官							
U-4		電力	---式	1,631	官							
U-5		ガス供給	55,900m	44	官							
合計												

19,458

合計



## 第9章 提 言



## 第9章 提 言

社会主義体制から計画的市場経済の導入へと激動期を迎えた中国において開放政策を促進、加速し開発に弾みをつけ早期に軌道に乗せる戦略は正しいものであろう。西欧的な合理主義が発達した国々では関係者の合意形成を含めた事業実施前の周到な計画に基づいて規範的に事業が実施され、費用効果の最大化やリスクの回避が図られるが、中国においては多くの制約条件の中で規範的アプローチには限界があり、事業を実施しながら多様な制約条件の中で最適解を図りながら最終的に事業目的の達成に向けて誘導していくといった「動態的」なアプローチが現実的であろう。しかしながら、このようなアプローチは必然的により多くの歪みを発生させる危険性があるため、それらの歪みを最小限に止める努力が必要となる。

浦東新区開発の目的と外高橋地区開発の役割を踏まえて、さらには上海市の現在直面している都市問題や外高橋地区の開発状況を理解した上で、以下に述べる10の項目が今後の外高橋地区開発の課題であると認識される。

### (1) 高品質、高水準の開発

浦東新区開発は国際都市上海の復権を目指した総合開発プロジェクトであり、開発の基本コンセプトは「高起点、高水準」であり、国際的に高い品質の開発を指向するものである。しかし、保税区第Ⅰ期など開発が実施段階にはいった現在、資金調達や外資の誘致への必要性から、必ずしも高品質、高水準のコンセプトと整合する土地使用権の譲渡のあり方や進出企業への適切な規制や誘導に欠けるケースも見受けられる。

高品質、高水準の開発はインフラや施設といったハードウェアのみならず、運営、維持管理といったソフトウェアの面でも重要である。高品質、高水準に開発を担保する重要な要件の一つは事前の十分な計画とその計画を実現しようとする行動や開発主体の熱意である。開発が徐徐に軌道に乗っていく今後は前述の規範的アプローチが必要である。

### (2) 適切な行政の指導力

民間セクターは本質的に「自由であること」を好み、行政の規制や監督をできるだけ少なくしてほしいと考える。しかし、浦東新区開発は中国における産業政策、上海市における都市、産業政策を実現するための重要なプロジェクトであり、このような政策の実現には適切な行政の規制や監督が不可避である。また、適切な行政の介入は結局、浦東開発全体を合理的で高規格のものにするという意味で民間セクターにとっても好ましいものとなる。行政と民間が浦東新区開発の理念を理解し、それぞれの立場で協力し合う姿勢が必要である。

### (3) 環境整備

外高橋地区では、発電所、処理場、造船所など環境汚染型の施設が立地する。また、黄浦江側には三廢の発生源となっている高橋石油化学工業公司も存在する。このような高橋地区に高水準の住環境、職場環境を作りあげていくためには、これら汚染型の施設の公害防止を徹底的に実施する必要がある。万が一、環境汚染の問題が顕在化した場合は、保稅区Ⅱ期の開発や第Ⅰ期の入居企業の操業にも影響がでてくる。

世界的に環境問題に敏感になっている今日、環境汚染の危険性がある所には国際的な企業は進出してこないであろう。環境整備に対する一層の努力が必要となる所以である。

### (4) 土地収容と農地の減少

大規模土地リースによる資金の調達は、現象的には「土地を安く仕入れて高く売る」といった不動産取引であり、やがて農民側の売り惜しみや反発を招くことになる。この問題の本質的な解決は開発効果が農民側にも配分されるシステムの構築であるが、実際的には、雇用機会の創出や地域経済の活性化による効果を明確な形で保障することは困難で、現実的な解決とはならない。農地の移転に関する総合的な保障や農業の高付加価値生産への転換（都市副食品、草花、養鶏、新鮮野菜、養魚等）に対する助成制度も整備されるべきである。

浦東新区開発は5分区の開発だけでも約200km<sup>2</sup>を必要とし、その他外環状道路などのインフラ整備を含めて広大な農地が減少することになる。浦東新区は上海市の最も豊かな農業地帯の一つであり、農地の減少は必要最小限に留めて、高付加価値、高生産性の都市型農業に転換させていくことが必要となる。

### (5) 魅力ある都市造り

外資企業を誘致する場合の基本的要件は、政治的安定、インフラの整備水準、良質低廉な労働力、制度的インセンティブが挙げられるが、もう一つ重要な要件は、外国人が住むための「魅力ある街」である。魅力ある街とは、インフラや施設といったハードウェアの面で利便性や快適性が確保されているのみならず、「落ち着いたうるおいのある街」、「上海というアイデンティティが感じられる街」といった感性を満足させる領域でなければならない。このような魅力ある街並みの形成は質の高い都市デザイン的アプローチが必要となる。また、市民意識や市民のパブリックモラルといった面での教育も必要である。

### (6) 浦西再開発への支援

浦東新区開発の最大の目的の一つは、浦西が直面している深刻な都市問題の緩和、すなわち、市区部の工場の移転を図り、跡地を良好な都市環境整備のため再開発することである。この目的に沿って、外高橋保稅区や輸出加工区には非汚染型で発展潜在力のある生産性の高い企業が選択的に吸収される。これらの企業は一般的に財政基盤も良好で、地価負担力もあると考えられるので、移転の費用を跡地転売で捻出するといった方法ではなく行政側が適当な価格で跡地を買い上げ、公園や緑地といった都市環境整備の目的で再開発すべきである。

移転した工場の跡地が第三者に転売され、高密度の開発がなされるとすれば、浦西の都市問題の解決には貢献しないことになる。浦東新区開発をとおして浦西再開発をすすめるための都市計画的、制度的施策が必要である。

#### (7) 投資計画、資金計画

今後、2010年頃までにはほとんどの基本インフラ整備を終えて、先進国並の水準にもっていくには、莫大な投資が引き続き必要となろう。浦東新区全体の投資効率を考えて、各プロジェクトの優先順位をつけることがまず必要である。その資金計画にあたっては基本的に以下のような分類が必要となろう。

プロジェクトの分類	資金計画の考え方
(1) 経済的効果が高く、財務的収益性も高いプロジェクト	銀行等金融機関の融資を中心とする
(2) 経済的効果は高く、公共性の高いプロジェクト	国際金融機関や外国政府借款などの資金を活用する
(3) 財務的収益性が高く、受益者が比較的特定されるプロジェクト	民間直接投資や民活化によって実施する
(4) 公共性は高いが定量化できる経済効果や財務収益率が低いプロジェクト	中央、地方政府財源を中心とする

#### (8) 人材の育成

全てのプロジェクトがそうであるように浦東新区開発も最終的にプロジェクトを支えるのは人的資源である。浦東新区開発が指向している知識・技術集約型の企業あるいは金融、貿易、保険などの中枢業務管理を必要とする企業は優秀な人材を必要とする。

この意味で上海市は、高等教育やR & Dあるいは職業訓練センターなど人材育成のプログラムを充実させる必要がある。

#### (9) 広域的波及効果

浦東新区に与えられている広域的な経済開発への貢献を考える時、多くの問題に関連する長江流域の諸都市とコーディネーションを密にする必要がある。例えば、上海港の中継貨物を減らす問題など関係する都市と直通輸送について協議する必要があるだろうし、保税区の運営に関しても将来、外国と国内との貨物のリンケージが密になれば長江流域都市との間で解決していかなければならない問題も発生するであろう。上海市がインセンティブをとった広域的な「開発協力機構」の創設が必要となる。

## (10) 事業環境の変化への対応

現在、日本をはじめとする多くの国々で公共機関が多額の公債を投入している大規模都市開発事業が立ち往生している。先に述べたとおり、長い時間を必要とする大規模都市開発事業は、計画初期に予測しえない政治的、経済的環境の変化にさらされ、計画変更あるいは中止の事態においこまれる可能性が常につきまとう。

浦東新区開発も20～30年の月日をかけて実施する事業であり、その間にどのような環境の変化が起こりうるかは合理的に予測しえない。このおこりうる変化への対応に関する考え方について日本の都市開発事業の問題点を踏まえながら若干の提言をおこなう。

### 1) 事前の予備対応策

第1に、「変更はできるだけ回避する」という考え方に立って変更をいかに予防し、回避するかについて事前に十分な検討をする。この場合、どのような変更が事業全体にとって致命的になるか、致命的の意味は事業の収益性なのか、公共の利益の規模なのか、あるいは政治的な威信なのか等を明確にしておく必要がある。このような前提となるリスクマネジメントの条件を整理した上で、明確な総合的計画の立案、開発主体と民間セクターとの財務的責任の範囲を含めた役割と権限の分担規定、詳細な開発のガイドラインと基準の設定、市場分析と前提条件が変動したケースも考えた経済分析、前納金制度や途中撤退の罰則を含むリスクマネジメントの制度、資金調達条件、実施スケジュールを厳守するための規則、等々事前の予備的対応策を十分に練っておく。

これらの事前の対応策に従って、実施管理を計画どおりに厳しくおこない、変更が必要なケースが発生した場合でも、対応策に沿って損失を最小限に食い止める基本方針をもあらかじめ策定しておくことが本質的に重要である。

### 2) 変更が必要な場合の対応

計画の変更が必要となった場合、問題とすべき重要な点は、「いかに事業を継続し成功に導くか、変更による損失をいかに最小限に食い止めるか」である。この場合においても損失の考え方を整理し、事業規模を譲歩するためのプライオリティを明確にしておくべきであろう。公共サイドは、投資計画を見直して、積極的にリスクを民間パートナーと負担し合う姿勢が重要となる。一方、民間側も公共利益の実現を自らの事業目的の重要な条件とみなして、公的セクターと共同で責任を負担し合うパートナーシップが必要となる。

浦東新区の開発は多くの局面で、公共と民間の合理的でそれぞれの立場を尊重したパートナーシップが必要となり、これが事業全体を成功に導く大きな要件の一つと考えられる。



JICA