

3-3 現地調査の総括

1) 今年度の現地調査もほぼ完璧な現地調査が実施できた。政府行政組織の改革があったにしても、JICA開発調査報告書を相手方が所持し、かつ報告書の評価も高い。

2) 現地調査対象国3カ国は、そのいずれもが「市場経済移行国」として特徴づけられる。そこで、この視点も含みながら開発調査が活かされているか否かについて、それがどのような要因に影響されているのかを以下に整理した。

3-3-1 効果発現要因の促進

ベトナムでの調査対象案件は、同国に対する援助が出遅れたことで日本側が国別援助計画を立てて明確な援助方針をもって臨んだことと併せて、どこの国に何を要請するか政府内でよく根回しをし、かつ国内で独力でF/Sを実施し、その結果をよく検討した後に要請する等、ベトナム政府側が援助要請の際に慎重な姿勢で臨んでいる等の事情から、すべての案件が活かされている。中国にあってもF/Sは独力で実施可能であり、むしろプロジェクトの実施にまつわる環境影響評価等のプロジェクト評価手法に対する技術協力を求める段階にニーズが移りつつある。これらを整理すると以下のことが言えよう。

- 1) 開発調査の要請の際に、国内で合意形成が図られている
- 2) 対象国内では開発調査を要請する以前の作業、例えばF/Sを独力で実施する能力が備わっている
- 3) 日本側がしっかりした援助計画（方針）を持っている
- 4) さらに、円借款の実施等、開発調査以後の別途協力スキームとの連携が図れる

3-3-2 効果制約要因への対策

1) 上記で政府内での援助要請に関する合意形成が比較的うまく機能しているとは言っても、やはり開発計画の実施に向けた国内での手続きの複雑さと所管官庁の違い等が原因となって、開発調査案件の実施優先度が影響を受ける。これは、当該国政府機関（要請窓口機関）とJICAとの関係、当該国政府機関とC/Pとの関係等に分かれる。前者については中国の項（科学技術院と国家計画委員会との関係）で述べた通りであり、後者についても中国では中央政府と地方レベル、ベトナムでは国家計画投資委員会と各C/P間の思惑の違いとして触れている通りである。

2) プロジェクト実施の際の国内手続きの煩雑さがベトナムや中国で散見される。ベトナムで

は国際援助機関等が共同でこの問題への対処を検討している。

3) 一方、日本の援助スキームに対する理解の不十分さに起因したJICA調査への不満が散見される。中国調査で報告されている「日本への期待の大きさに対する失望」(援助スキームの誤った認識に起因)や、ベトナムで報告されている「円借款等との連携への障害」(要請手続きの無理解に起因)等である。開発調査実施後の支援について、さまざまな日本の支援スキームとの連携の仕方を紹介、或いは調整する等、この問題への対処は、この部分でのアドバイザーの派遣を含めて、緊急に対応すべき事項として日本に要求される。

4) 経済的要因による制約は調査対象国のいずれにも見られる。1997年のアジア通貨危機(外部要因)による影響は、外国投資の減少、輸出の不振、国内景気の不況、貿易収支の悪化と外貨収入不足等による機材輸入の停止、財政・金融政策への影響による開発計画実施の遅れ等々、開発調査には「資金調達難」という形で表現される事態を招いている。ベトナムでは工業団地入居者の激減や団地開発の停止等にそれが顕著に現れ、ラオスの電力セクターでは民活導入による開発戦略がこの影響をもろに被り、プロジェクトが中断に至っている。

3-3-3 その他推進すべきと思われる事項

1) 今年度の調査対象国は、いずれも、国営企業の民営化、民間活力の導入、産業振興に係わる政策策定や法規制等の整備、WTOや地域経済統合に向けた国内産業の育成等、市場経済への移行にともなっていくつもの課題の解決に迫られている。特に産業政策の推進には比較優位産業の特定・強化、輸出競争力の強化、生産性や品質の向上、経営管理技法の改善や国際標準化への整合等々、より具体的な実行可能性のある協力が求められる。

2) これら具体的な協力の実施には常にモデル事業や成功事例づくりが求められよう。日本としては、従来の技術移転協力に加えて、目に見える事業や事例をつくり、もってこれらを引用しながら日本の技術協力を普及し、かつ技術協力が与えるインパクトに説得力を持たせる協力方法を拡充することが重要であると思われる。

3) 近年もっとも重要な産業政策のひとつである中小企業振興については、日本流の施策と欧米流とは違いがあること、さらにはそれが市場経済移行国特有の国営企業改革との関係で保守的な政府関係者に理解されにくい点があることを調査団自ら認識し、少なくともなぜ「プライベート・セクター」支援が必要なのか、また中小企業振興の重要性を理論武装し、具体的提言づくりに反映させることが求められよう。

4) 中小企業振興に限らず、市場経済移行国ではソフト分野を含む産業インフラの整備、特に外資の活

動に有用な国内での環境整備に併せて、先進工業国の市場とのアクセスに必要な環境整備協力が求められよう。

<以下は、インドシナ班の参考文献>

参考資料：

- 1) *Economic Cooperation in the Greater Mekong Subregion: Toward Implementation*, Asian Development Bank, 1994
- 2) *Subregional Energy Sector Study for the Greater Mekong Subregion*, Asian Development Bank, 1999.10
- 3) *Vietnam: Country Profile 1999-2000*, The Economist Intelligence Unit
- 4) *Vietnam: Country Report, 4th quarter 1999*, The Economist Intelligence Unit
- 5) *Laos: Country Profile 1999-2000*, The Economist Intelligence Unit
- 6) *Laos: Country Report, 4th quarter 1999*, The Economist Intelligence Unit
- 7) *Thailand: Country Profile 1999-2000*, The Economist Intelligence Unit
- 8) *Thailand: Country Report, 4th quarter 1999*, The Economist Intelligence Unit
- 9) 平成9年度通産省資源エネルギー庁委託 中小水力開発促進指導事業基礎調査；水力開発技術情報収集調査 包蔵水力基礎調査 (社) 海外電力調査会、1998.3
- 10) ラオスにおける送電システム計画の立案、小藪 仁、電力土木 No.281、1999.5
- 11) ヴィエトナムの市場経済化、石川・原、東洋経済新報社、1999.7

以上

参考資料

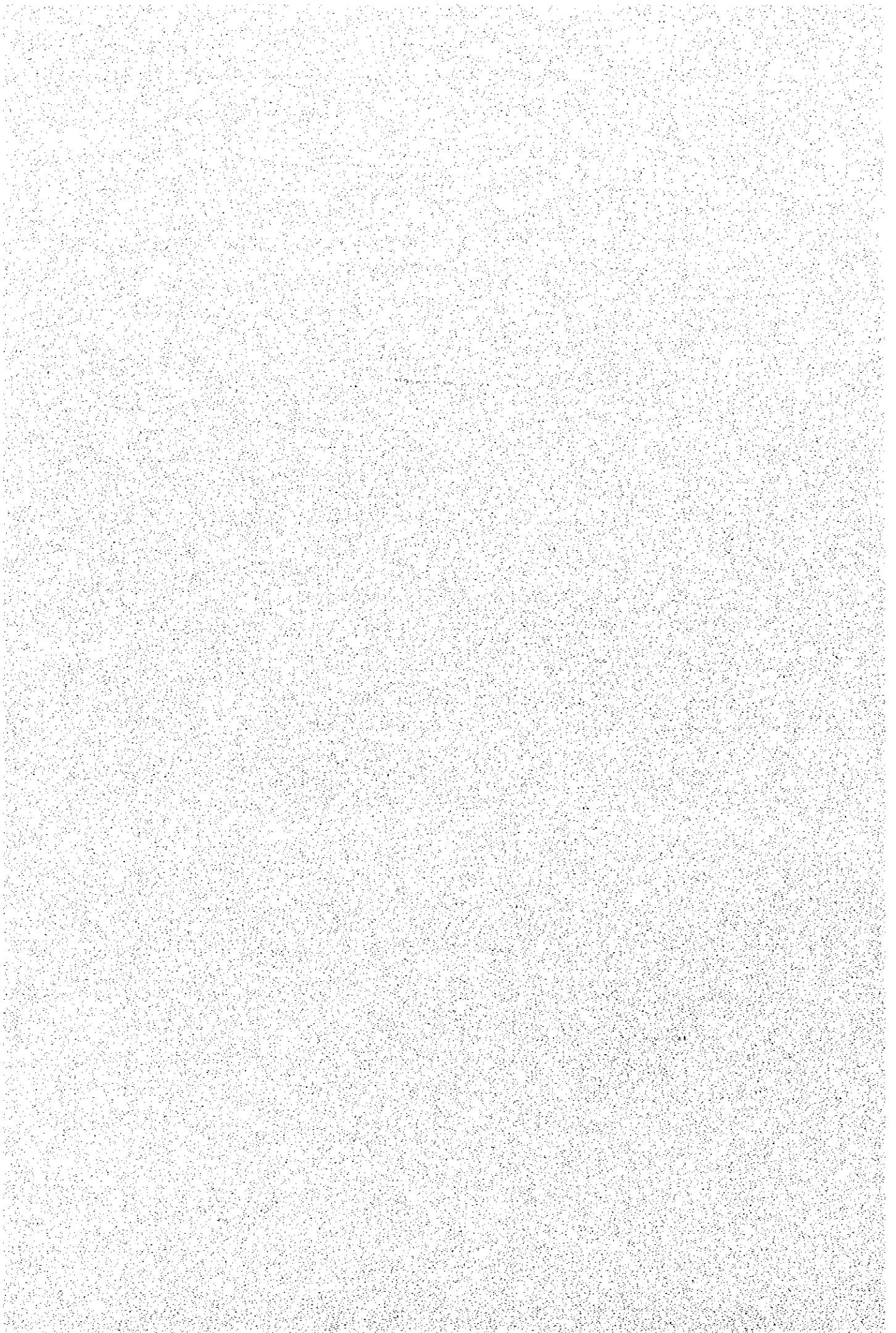
<以下は、インドシナ班の参考文献>

参考資料：

- 1) *Economic Cooperation in the Greater Mekong Subregion: Toward Implementation*, Asian Development Bank, 1994
- 2) *Subregional Energy Sector Study for the Greater Mekong Subregion*, Asian Development Bank, 1999.10
- 3) *Vietnam: Country Profile 1999-2000*, The Economist Intelligence Unit
- 4) *Vietnam: Country Report, 4th quarter 1999*, The Economist Intelligence Unit
- 5) *Laos: Country Profile 1999-2000*, The Economist Intelligence Unit
- 6) *Laos: Country Report, 4th quarter 1999*, The Economist Intelligence Unit
- 7) *Thailand: Country Profile 1999-2000*, The Economist Intelligence Unit
- 8) *Thailand: Country Report, 4th quarter 1999*, The Economist Intelligence Unit
- 9) 平成9年度通産省資源エネルギー庁委託 中小水力開発促進指導事業基礎調査；水力開発技術情報収集調査 包蔵水力基礎調査 (社) 海外電力調査会、1998.3
- 10) ラオスにおける送電システム計画の立案、小藪 仁、電力土木 No.281、1999.5
- 11) ヴィエトナムの市場経済化、石川・原、東洋経済新報社、1999.7

以上

参考資料



<参考資料>

1. 中国における財政・金融制度改革が固定資産投資（開発調査提言内容の実施）に与える影響¹⁾

中国は12億人を超える巨大な人口を抱え、広大な国土を有する大国である。地方政府が比較的大きな権限を持っており、国際協力案件及び各種投資の実施においても地方政府が直接実施主体になることも多い。改革開放以来、中国では市場経過への移行過程において様々な制度改革、政策が行われているが、その動向、結果は中国において実施される経済社会的インフラ整備をはじめとする「国有経済」（政府部門及び国有企業部門をあわせた概念）²⁾の投資活動（国際協力事業団が実施した開発調査における提言内容の実施を含む）の実施にも影響を与えるものと考えられる。特に、財政（投資）・金融制度改革は、中央と地方の関係を根本的に変える可能性を持つものであり、地方レベルにおける影響は大きいと予想される。

国家発展計画委員会投資研究所関係者の話によれば、現在、固定資産投資の資金調達ルートは、①国家予算、②銀行借入（商業銀行、政策性銀行）、③債券（国債、企業債）、④外資（外国政府、国際機関、民間）、⑤自己資金（自社内部留保、業界調達（電力基金等の業界別基金³⁾を含む）、⑥その他、の6種類に分類される。全体的に国有経済の固定資産投資の資金調達ルートはかなり多様化しつつあるということが言える。

財政制度、投資制度、金融制度等の資金調達に影響を与える制度変化は、直接及び間接的に固定資産投資の実施に影響を与える。中国では市場主義経済への移行期にあるために、これらの制度が依然流動的であり、特にその動向に対する留意が今後も重要になるであろう。

ここでは、統計面の分析を中心として、「今日までの地方政府を取り巻く投資状況」と「財政（投資）・金融制度改革が投資活動に与える影響」を概観することにより、開発調査を実施する際の参考材料としたい。

1-1 固定資産投資の変遷と景気変動

中国経済は改革開放政策実施後、80年代から今日に至るまで全体としては比較的順調な経済成長を実現してきた。「国有経済」の固定資産投資額を見ると、図1が示すように1980年の745.9億元から98年には

¹⁾ここは、「特集：中国における財政・金融政策と地域開発」（開発援助研究1995 Vol.2 No.2）、「中国の財政改革と地域間所得格差」（日本総合研究所、Japan Research Review、1995年4月号）等も参考、活用して作成した。

²⁾中国の統計では政府部門のみの数字を直接知ることはできないのでこれを使用する。

³⁾業界別基金は国家計画委員会が支出決定権を持つと言う。

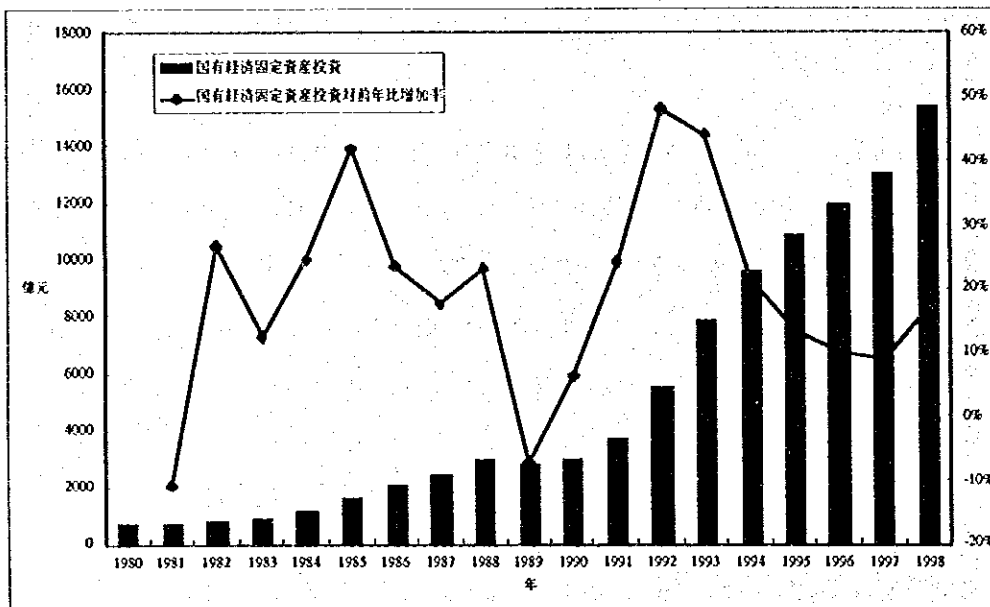
15,369.3億元へ18年間で20.6倍に増加した⁹⁾。年平均18.3%の高い増加率である。

中国の投資分類

中国の投資（固定資産投資）は実施主体及び投資の性格により以下のように分類されることが多い。

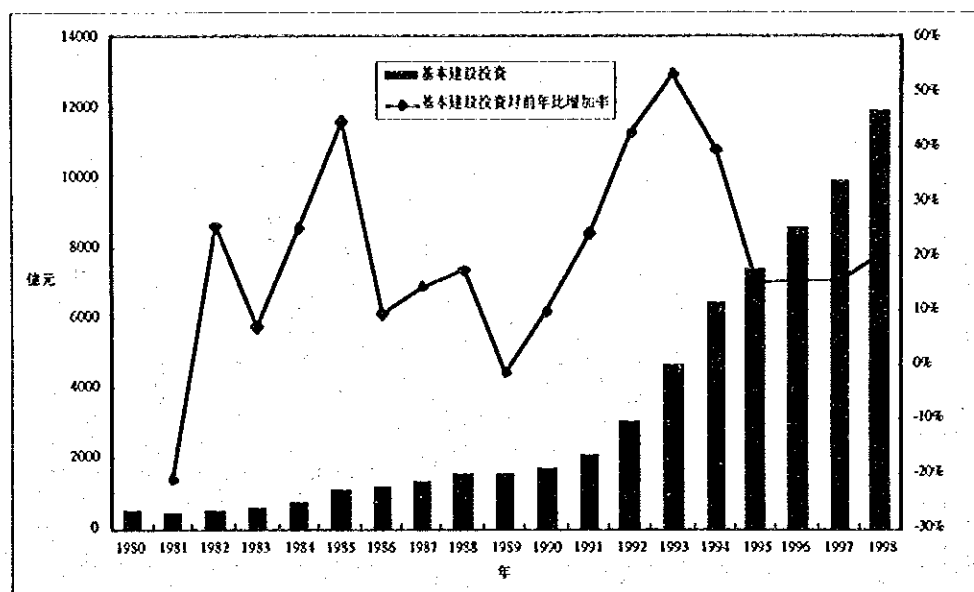
- | | |
|---------|---|
| (実施主体) | <p>全社会固定資産投資（社会全体の固定資産投資）</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 国有経済投資 — 政府部門及び国有企業部門による投資 2) 集体経済投資 — 生産手段を公民の集団が所有する経済類型（都市、農村の集団が投資・設立した企業）による投資 3) 個人投資 — 個人による投資 4) その他経済投資 — 上記3つ以外の主体（外資、合弁、株式制等）による投資 |
| (投資の性格) | <ol style="list-style-type: none"> 1) 基本建設投資 — 新規建設等固定資産の拡大再生産に資するもの 2) 更新改造投資 — 既存の固定資本の改造、更新のために行われるもの 3) 不動産投資 4) その他投資 — 上記3つ以外のもの |

図1 国有経済固定資産投資額の推移



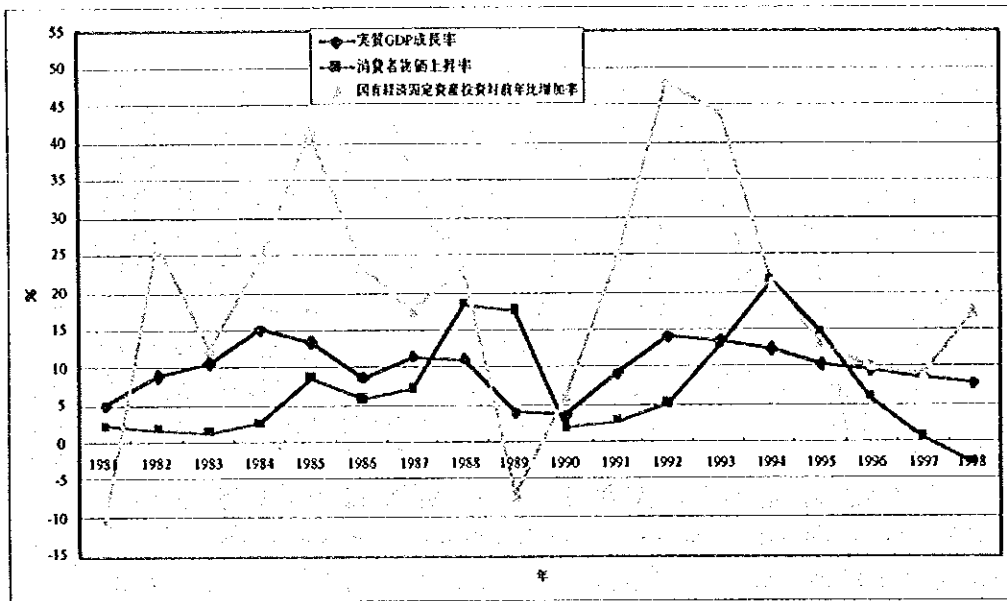
⁹⁾ 次ページの図2は、基本建設投資全体の推移を表したものであるが、その傾向は国有経済の固定資産投資額の推移と類似しており、基本建設投資における国有経済の比重が大きいものと推測できる。

図2 基本建設投資額の推移



固定資産投資の拡大にも反映されている様に、順調な発展を続けている中国経済であるが、一方で金融財政政策を通じたマクロ調節機能の脆弱さ等が原因となり、中国経済は景気の加熱と急激な引締めサイクルを繰り返してきた。これまで、84-85年、87-88年、93-94年の3回にわたりインフレ加速が加速し、その度に銀行融資規模の抑制、市中金利引上げ、投資規模の抑制が実施されている。「国有経済」の固定資産投資額（伸び率）も図3が示すように、消費者物価上昇率、実質GDP成長率等と連動しながら大きく変化していることが分かる。81-98年の18年間で前年比40%を超える伸び率を示した年が3年もある一方で、81年と20%近い消費者物価上昇率を記録した直後の89年は前年比マイナスとなっている。国有経済に国有企業が含まれるために投資活動が景気動向に左右されることもあるが、加えて政府のマクロ調節機能が弱いために投資プロジェクトの実施管理がマクロ経済管理上依然として大きな意味合いを持っていることがその要因である。このことは開発調査において提案された案件の実施において大きな影響を与えたことが予想される。

図3 国有経済固定資産投資伸び率の推移



1-2 財政（投資）・金融制度改革と固定資産投資

(1) 財政制度と固定資産投資

1) 「財政請負制度」導入による地方政府権限の拡大と固定資産投資の拡大—1980年から1993年

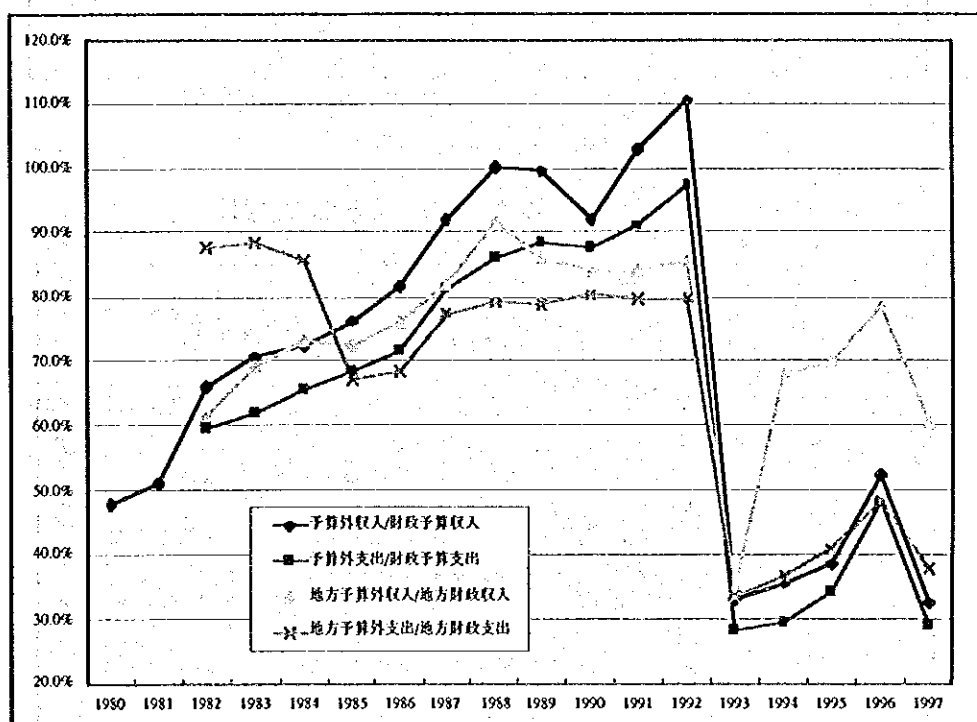
「国有経済」の固定資産投資額の急激な増加は中国経済の高い成長がもたらしたものであるが、その背景の1つには、中国における財政制度の改革があると思われる。

中国では計画経済の下で従来開発投資は中央政府が統一的に計画立案、決定するものであり、地方政府は実施する権限しか持たなかった。財政においても「統収統支」制度が適用されており、地方政府の財政収入は一度すべて中央政府に納められ、中央政府が各地方政府に必要な資金が与えられた。しかし、改革開放政策の下で、経済効率を改善し経済の健全な発展を実現するために、財政制度の改革、すなわち地方政府・企業に権限を委譲し、財政制度の管理方法を変革する必要に迫られた。こうした中、80年から導入されたのが「財政請負制度」である⁹⁾。本制度は「収支区分・分級請負制度」（財政上の収入源と支出を前もって中央政府と地方政府に区分しておき、地方が予め決められた収入と支出の枠を請け負う制度）、「総額配分制度」（地方の固定収入に中央・地方共通収入を加え「総額」とし、その「総額」に対して一定の留保率を適用し収支を請け負わせる制度）等、中央と地方の利害関係により度々内容は変化したが、これにより、限定的ではあるものの、地方の財政権が認められることとなった。しかし、この制度においては財政収入の多い先進地域が中央政府に対して財政移転を求められる一方で、逆に発展の遅れた地域が

⁹⁾80年2月、国務院は「劃分収支・分級包幹の財政管理システムの導入に関する暫定規定」を公布し、北京、天津、上海の3つの直轄市を除く26の省・自治区（江蘇は81年より）で同システムの導入を決定した。

安易に財政移転を受けられる傾向がある。先進地域にとっては、財政収入を増加して中央政府に対する移転を行うより、税金を徴収せずに収入を企業や個人に残し活用することがメリットが大きいために、発展地域にとっては財政収入を拡大するインセンティブが著しく低下した。この結果、中国経済が発展を続けたにも関わらず、財政収入が停滞し、中央、地方双方のレベルにおいて財政収支が悪化することになった。予算外資金¹⁾の予算内資金に対する比率(図4)の推移を見ると、80年代は全体として上昇しており、このことから地方政府が財政により直接コントロールできない資金をプールし独自に活用を図ったことが伺い知れる²⁾。

図4 予算外財政支出の予算内財政支出に対する比率の推移



こうした状況を受けて、政府は財政収入の拡大を目的として88年より「ワンセット請負」を全国範囲で導入することを決定した。これは、財政収入が増加した場合、増加収入を地方政府に供与することによって、財政収入の拡大に対する地方政府のインセンティブを高めようとするものである。しかし、税金減免権等、地方政府が裁量権を多く持っていたために、有利な形で地方財政収入増加を図ることができた³⁾。

¹⁾ 中国における広義の財政は予算内財政資金と予算外財政資金からなる。前者は予算資金として中央-地方財政に直接コントロールされる。後者は国有企業、その主管部門、各事業体等が自ら管理する資金である。

²⁾ ただし、予算外予算は基本建設投資よりも更新改造投資に支出される傾向が強いという。

³⁾ 88年以降、地方における国家財政収入増収分の内、90%以上が地方収入となったと言われる。

図5 「地方財政支出／地方財政収入」比率の推移

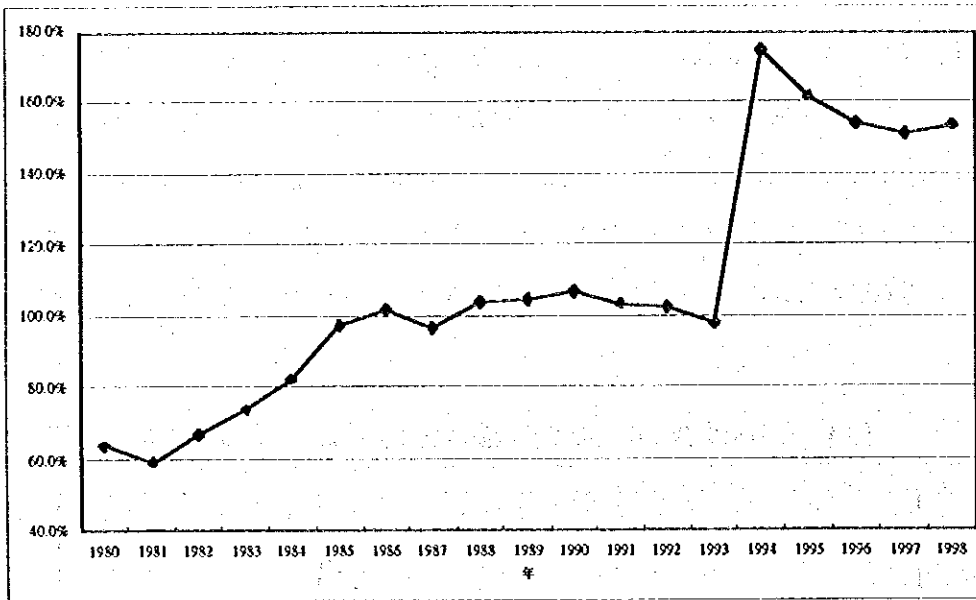
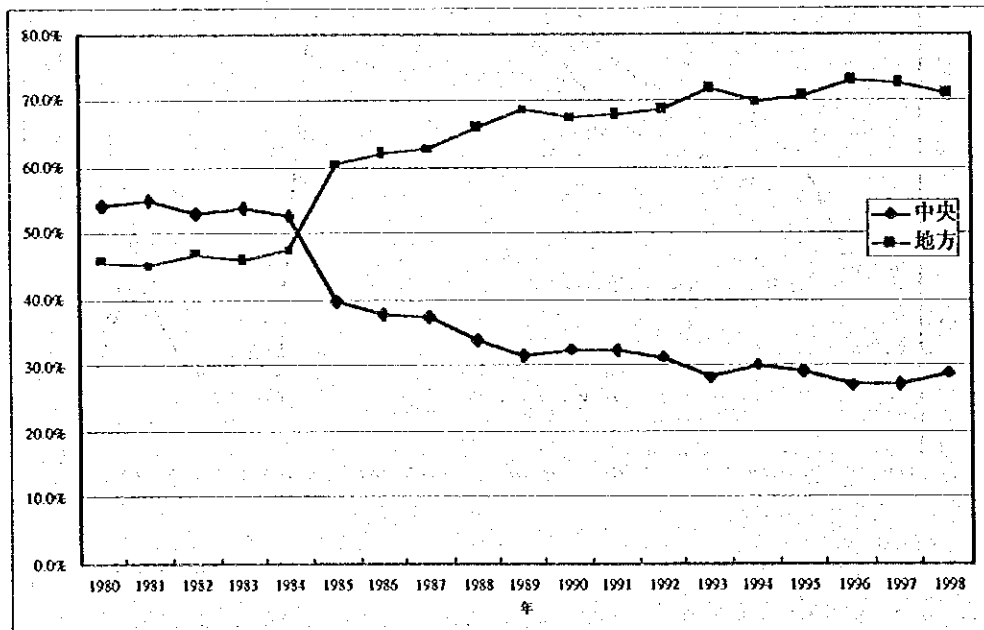


図6 国家財政支出における中央—地方比率の推移



こうした財政制度の変化は地方政府が財政収入の拡大や資金運用の効率化に関心を持ち、自主的に取り組むようになる契機になったと思われる。また、財政請負制の実施により全体的には地方が融通できる財政資金が増大し、地方財政収入に対する財政支出の比率は1981年から90年にかけて増加傾向にある（図5）¹⁾。また、図6が示すように、国家財政支出における地方政府の比率も増加傾向にある²⁾。財政制度改革

¹⁾ 上海は81年には自分であげた財政収入の9.5%しか自分で支出できなかったが、91年には5割以上も支出できるようになった。地方財政支出と収入の差額は中央政府から補填されたことを示す。

²⁾ 国家発展計画委員会投資研究所の話によれば、84-85年の地方比率の急激な上昇は投資権限の地方移譲による地方レベルの財政支出拡大によるものである。

は、自地域の発展を促進するために、地方政府が積極的な投資を実施することにつながったものと思われる。

2) 地域別財政制度と固定資産投資

中国における財政制度改革（1980-93年）の特徴の1つは各地域の財政状況等を考慮して地域別に異なる制度が適用されたことである¹⁾。こうした地域における財政制度の違いは、地域の財政収入に影響を与えることで、固定資産投資の実施にも大きな影響を与えることが予想される。「財政黒字（経済発展）地域」と「財政赤字（発展の遅れた）地域」に分けて動向を見ると、以下の特徴が見られる。

①「赤字地域」は「黒字地域」と比較して財政支出の伸びが低い一方で財政収入の伸びは大きい。中央からの財政補填に依存していた「赤字地域」は、前述の様に中央政府の財政力がこの時期に低下したために十分な財政補填を受けることができなかつた²⁾ことがこの原因と考えられる。そのために、「赤字地域」の地方政府は財政収入の拡大に懸命に取り組んだのに対して、「黒字地域」の政府は財政収入の増加分を中央に納付しなければならないので財政収入の拡大には不熱心であった。

②基本建設投資の資金調達における地方財政支出の比率を見ると、80年代では「黒字地域」は既に10%程度にまで低下しているのに対して、「赤字地域」は依然15%を超える地域も多く、大きな差が生じている。①の状況とあわせて考えると、この時期に「赤字地域」は財政を通じた基本建設投資を実施しなければならないにも関わらず、財政力が低下し投資活動に影響を生じたことが推測できる。

90年代に入ると、比率はほとんどの地域で5%程度までに低下したが、チベット、雲南省、貴州省等の地域では依然、基本建設投資の資金調達における地方財政支出の比重は高くなっている。

③このような財政状況と民間経済発展度合の結果として、「黒字地域」では「赤字地域」に比べて、「国有経済固定資産投資」と「基本建設投資」ともに高い伸び率を示している。ただし、時期により若干の傾向の違いが見られ、80年代では「国有経済固定資産投資」「基本建設投資」ともに、「赤字地域」は1-2省を除いて伸び率が比較的似かよっているのに対して「黒字地域」は地域間の伸び率の差が大きなことが特徴である。90年代になると、「赤字地域」における地域間の伸び率の差が「国有経済固定資産投資」と「基本建設投資」いずれにおいても大きくなっている。一方、「黒字地域」では民間を含めた基本建設投資では地域間の伸び率の差が依然として大きいのに対して国有経済固定資産投資では伸び率の地域差は小さい。

¹⁾①財政黒字地域、②少数民族地域、③財政赤字地域、④改革開放実験地域の4地域の区分が基本である。

²⁾制度的には一定額の財政補填を約束されていた。

3) 分税制度の導入と中央政府権限の強化—1994年以降

財政請負制度の導入は、地方政府の位置付けを変化させ自主的な行政主体としての自立を促進させる意味で大きな役割を果たした。しかし、一方では、

- ・ 中央政府の財政収入の比率が低下する一方で支出は増大し財政赤字が拡大
- ・ 財政収入に対する財政支出金額の地域間不均衡が拡大

等の問題が顕在化した。そのために、國務院は1994年から「分税制」を導入した。本制度は中央—地方間の収入と事務権限・支出の区分を表1、表2が示す様に規定し、中央政府の財力強化を図ると同時に国家財政の再配分機能を効果的に働かせることを目指すものである。最大の税目である付加価値税（増値税）の75%が国、25%が地方に帰属するということになり、国の一次税収が大幅に増え、国はこの付加価値税の国税分を地方に再配分するという形をとる⁹⁾。実施に当たっては、93年が各地方の財政収支基数の基準年として設定されており、一次税収が大幅に不足する場合も不足分が国から再配分されるために当面は地方政府の財政状況に大きな変化はない。しかし、「財政収入の増加部分の大半を中央にもっていかれるから、長期的にみれば、地方財力の規模や伸び率はどんどん小さくなる」との指摘もあり、今後中央政府の権限が強化される方向に向かうと予想される。また、「分税制は中央と地方の税収の範囲を具体的に区分して財政利益の分配に制約を与えているから、地方政府の投資方向は税収が地方に属するようなプロジェクトと産業により向かっていくようになる」ことも考えられ、投資行動への影響が考えられる。

表1 中央—地方政府の財政支出区分

中央級支出	地方級支出
1. 国防費	1. 地方の行政管理費
2. 武装警察費	2. 地方の各種事業費支出
3. 重点建設支出	3. 地方の按配する基本建設、技術改造支出
4. 中央級の行政管理費	4. 農業支援支出
5. 中央の各種事業支出	5. 都市維持・建設経費
6. 国内外借款の元利返済支出	6. 価格補助支出
	7. その他の支出

出所：「特集：中国における財政・金融政策と地域開発」（開発援助研究1995 Vol.2 No.2）

⁹⁾ 図4の94年における「地方財政支出／地方財政収入」比率の大幅な変化は分税制の導入を受けた結果である。

表2 中央-地方政府の財政収入区分

中央固定収入	共通配分収入	地方固定収入
1. 関税	1. 付加価値税： 中央75% 地方25%	1. 営業税（鉄道、銀行総行、保険 総会社の集中納付する 営業税を含まない）
2. 海関の代理徴収する消費税と 付加価値税	2. 資源税：海洋石油資源税は 100%中央に帰するが、 その他の資源税は 100%地方に帰する。	2. 地方企業所得税（地方銀行、 外資系銀行およびノン バンクの企業所得税 を含まない）
3. 消費税	3. 証券取引（印紙）税： 中央50% 地方50%	3. 個人所得税
4. 中央企業所得税		4. 都市および町の土地使用税
5. 地方銀行、外資系銀行および ノンバンクの企業所得税		5. 固定資産投資方向調節税
6. 鉄道、銀行総行、保険総公司 などの集中納付する収入（営業 税、所得税、利潤と都市維持 建設税が含まれる）		6. 都市維持建設税（付加） （鉄道、銀行総行、保険総公司の 集中納付する部分を含まない）
7. 中央企業上納利潤		7. 不動産税
		8. 車船使用税
		9. 印紙税
		10. 屠宰税
		11. 農牧業税
		12. 農業特産税
		13. 耕地占用税
		14. 登記税
		15. 遺産、贈与税
		16. 土地付加価値税
		17. 国有土地有償使用収入
		18.

出所：「特集：中国における財政・金融政策と地域開発」（開発援助研究1995 Vol.2 No.2）

(2) 金融制度と固定資産投資

1) 固定資産投資と金融制度

国家財政（中央+地方）における国内基本建設支出投資（社会全体）への支出を見ると、80年代前半に高い増加率を示した後、80年代後半から90年代前半はほぼ横ばいとなった。そして、94年以降再び増加率が上昇している。その増加率は固定資産投資額同様に年により大きく変化しているが（図7）¹⁾、その変化は80年代までは固定資産投資額とある程度連動している傾向が見られ、財政支出が固定資産投資に影響を与えていたことが確認できる。しかし、図8が示すように、80年代終わりから90年代に入ると両者間にほとんど関連は見られなくなっている²⁾。これは、

- ①中国政府の政策により、1970年代終わりから基本建設投資資金を財政からの直接支出から銀行融資に切り換える制度が導入されたこと（85年以降本格化）

¹⁾ このことからマクロ経済管理上の案件管理の重要性が理解できる。

²⁾ ただし、98年は8%の経済成長目標を達成するために、政府は公共事業投資実施資金確保を目的に1,000億元の国債が発行しており、その結果固定資産投資と国家財政による基本建設支出がともに増加している。

②中国経済（及び基本建設投資）における国有経済の比重が低下したこと

が大きな要因である^り。①の制度の結果、図9が示すように、基本建設投資の資金調達における国家予算資金の比率は80年の53.7%から低下、特に85年以降急激に低下し、97年には5.8%となった。固定資産投資の資金源は財政から銀行融資（及び企業の内部留保）へと完全に移行したことが分かる。

図7 国家財政による基本建設投資への支出金額の推移

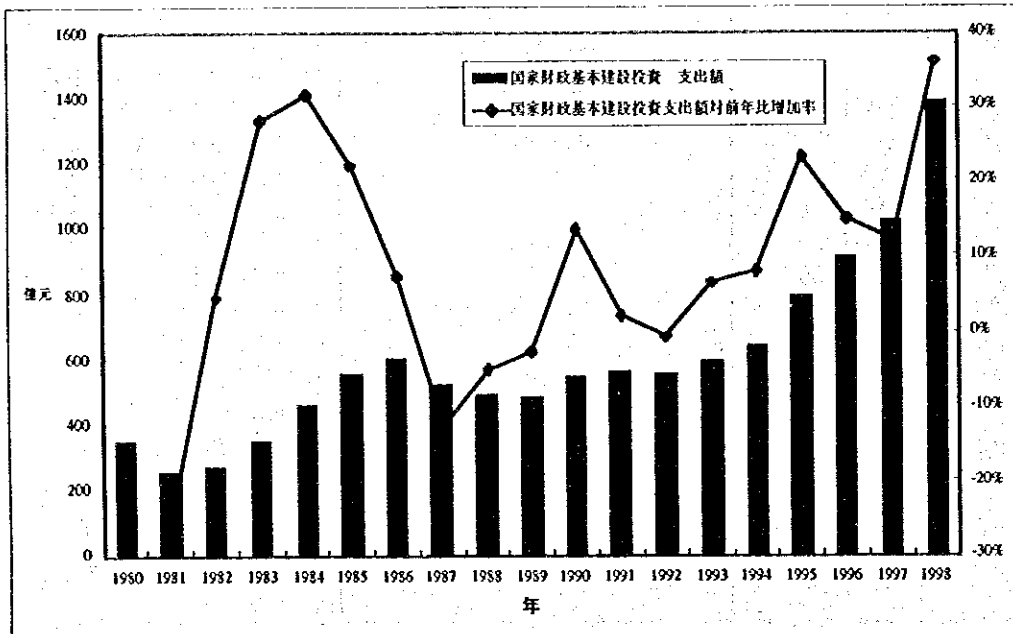
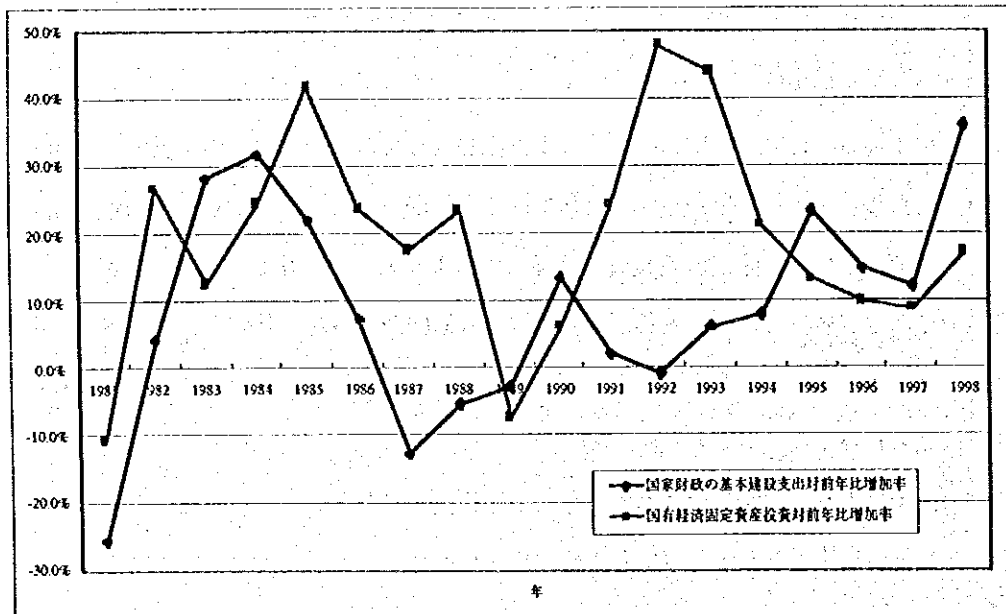


図8 国有経済固定資産投資・国家財政の基本建設支出の伸び率の推移



りただし、国家発展計画委員会投資研究所関係者の話によれば、重点投資案件については、投資金額の30%程度を財政（中央、地方含む）から支出されており、その影響度は依然大きいと考えられる。

この結果、財政制度に加えて金融制度の状況が「国有経済」の固定資産投資に大きく影響を与えることとなった。中国政府は投資区分、投資主体、資金調達方法について表3に示したような規範を作成している。投資区分の収益性に応じた資金調達方法の選択が指向されており、鉱工業案件は特に銀行融資の影響が大きいことが予想される。

図9 基本建設投資資金調達に占める国家予算内支出額比率の推移

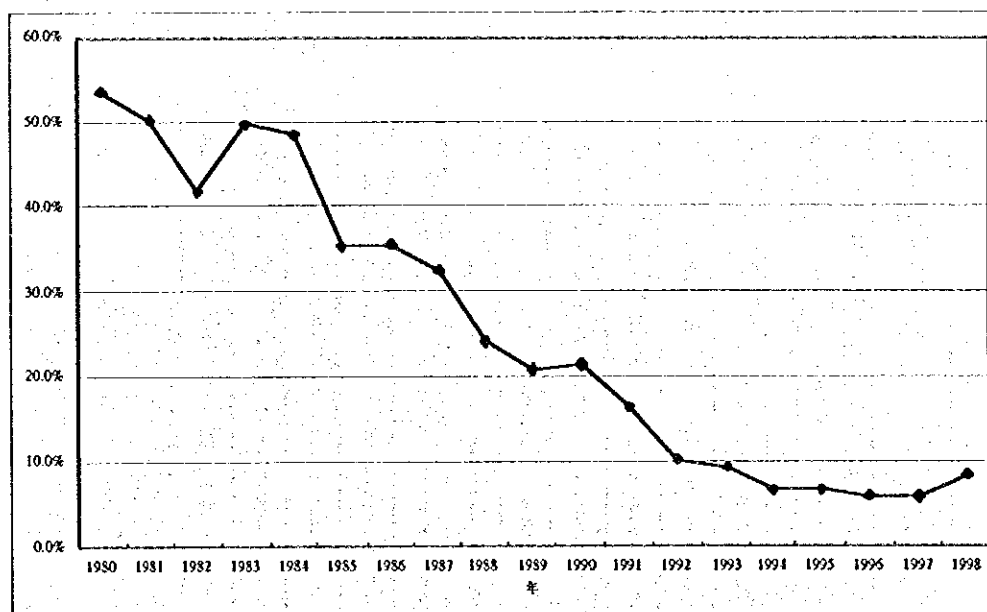


表3 投資区分・投資主体・資金調達方法に関する規範

投資区分	対象	投資主体	資金調達方法
競争的投資	工業 建築業 商品保管倉庫業 不動産公的サービスコンプレックス 金融・保険	主として企業、個人の投資	経営性資金調達
基礎的投資	農林牧漁業基礎インフラ エネルギー 交通・郵便・通信業 地質探査業 一部の支柱産業	政府及び企業の投資	政策性及び経営性資金調達
公益的投資	科学・文化・教育・衛生・体育・環境保護 公安・司法等の政権施設 政府・社会団体・国防施設投資	主として政府投資	政策性資金調達

出所：「特集：中国における財政・金融政策と地域開発」（開発援助研究1995 Vol.2 No.2）

投資資金源が銀行融資にシフトすると、地方政府は当然銀行から固定資産投資を行うために必要な資金を確保することが重要になるが、当時の中国の銀行制度・組織では各省の分行が融資権限を持っていたために銀行融資に対する地方政府の干渉が可能であり、無秩序な融資活動が実施された。各銀行も高い収益性が期待される案件のみを優先し、社会的に必要ではあっても収益性が低い案件には積極的な融資をしな

い傾向も見られた。図10、図11、図12は、分野別の基本建設投資金額比率（国有経済以外含む）の推移を示したものである。この間、鉱工業エネルギー部門への投資は高い収益性を期待され投資比率が上昇傾向にあることが分かる。90年代に入ると若干傾向が変化し比率が低下気味である。80年代から90年代はじめにおける固定資産投資の特徴は、「地方政府の融資への干渉」と「金融機関の基本建設投資における収益性重視」による「無秩序な投資拡大」及び「投資の収益性案件への集中」であるといえる¹⁾。

図10 分野別基本建設投資金額比率の推移

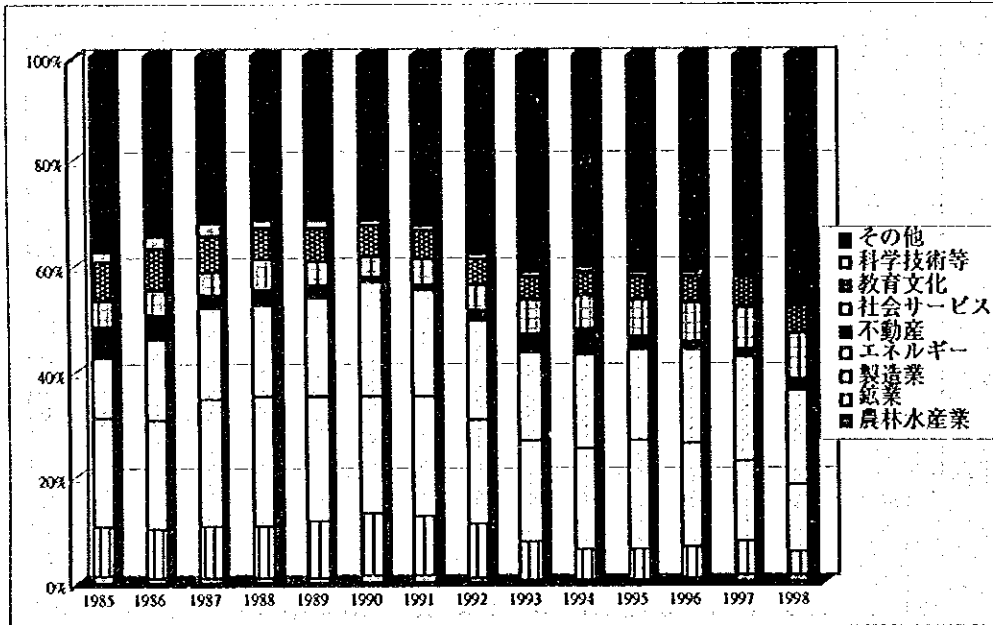
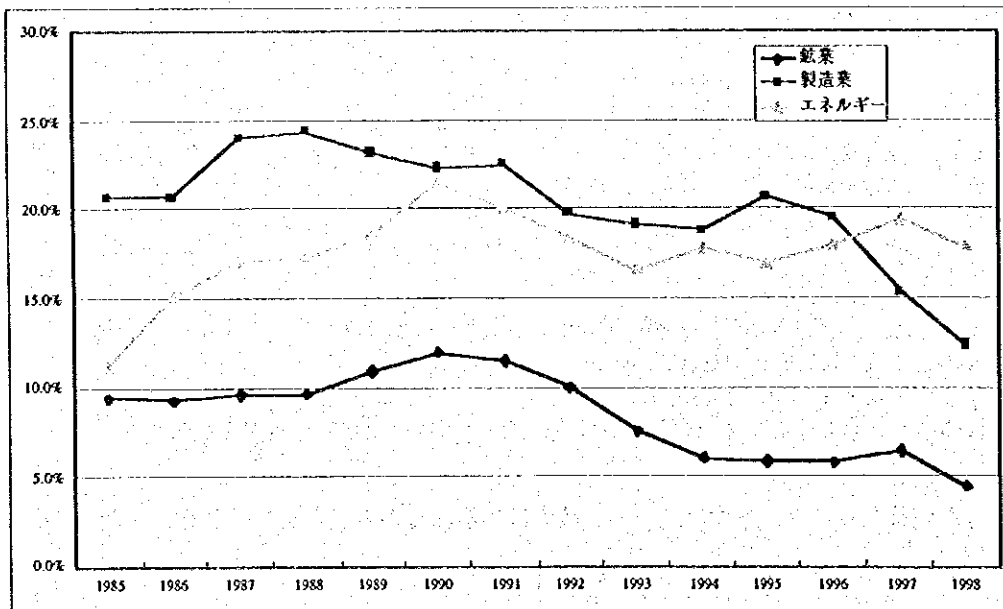
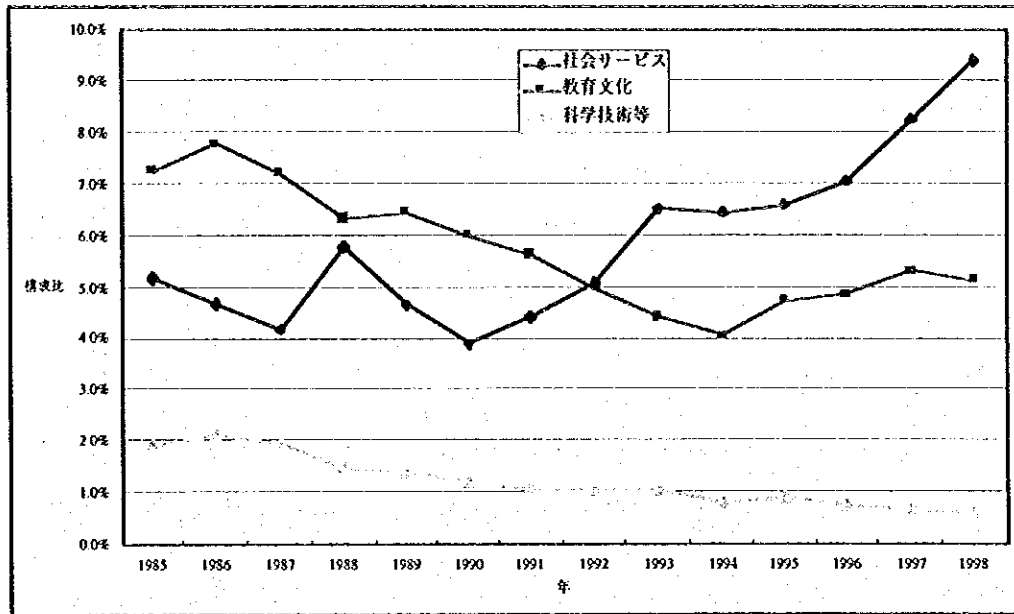


図11 鉱工業エネルギー部門に対する基本建設投資比率の推移



¹⁾90年代に入って不動産バブルがはじけたこと等により、融資の一定部分が不良債権化することになった。4大商業銀行の総貸出の20-35%、約2兆元が不良債権と見られる。

図12 非生産性部門に対する基本建設投資比率の推移



こうした状況を打破するために中国政府により取られた金融制度改革が、①融資権限の中央化（リスク管理の強化）、②政策性銀行の設立による非収益性案件への投資拡大である。まず、「融資権限の中央化」については、1993年以前は人民銀行総行（本部）から人民銀行の各省の分行（支店）へ貸出枠が分配され、そこから各銀行の省の分行に配分されていたが、93年からは貸出枠が、人民銀行総行から各銀行の総行へまず配分され、各銀行の総行から各省の分行へ配分が行われるようになった。また、98年11月には分行の省レベルから9つの地区レベルへの整理統合も進められた。このように、融資活動を直接中央が管理し、地方政府の干渉を受けにくい体制が取られた¹⁾。次に、「政策性銀行の設立」については、70-84年にかけて中国人民銀行から分離独立した工商銀行、農業銀行、中国銀行、人民建設銀行の国有專業銀行4行から、94年に政策融資部門を分離することで政策性銀行（国家開發銀行、中国輸出入銀行、中国農業發展銀行）が設立された²⁾。そのことで、国有專業銀行は商業融資に特化し、政策性銀行が低利政策融資を行うという分担体制が確立された³⁾。特に、国家開發銀行は重要案件に対する融資活動を担当しており、国際協力案件をはじめとする鉱工業案件の実施に重要な役割を果たしている⁴⁾。

¹⁾ リスク管理の徹底の結果、98年後半から金融機関に貸し渋り傾向が見られ、企業の設備投資を中心とする固定資産投資に影響が見られた。

²⁾ それまで固定資産投資に多くの融資を行ってきたのは、建設銀行、工商銀行の2つであるが、両銀行は政策性融資と商業融資の両方を実施していた。

³⁾ しかし、今日では、国家開發銀行は融資の実施において商業銀行と同様に収益性を第1の融資実施基準としていると言う。収益性の低い案件については、政府レベルの優遇制度（企業への減免措置等）が行われること等を通じて収益性を確保することが融資実施の条件となる。また、リスクを分散するために、複数の銀行が少額ずつの融資を行うことも多いと言う。

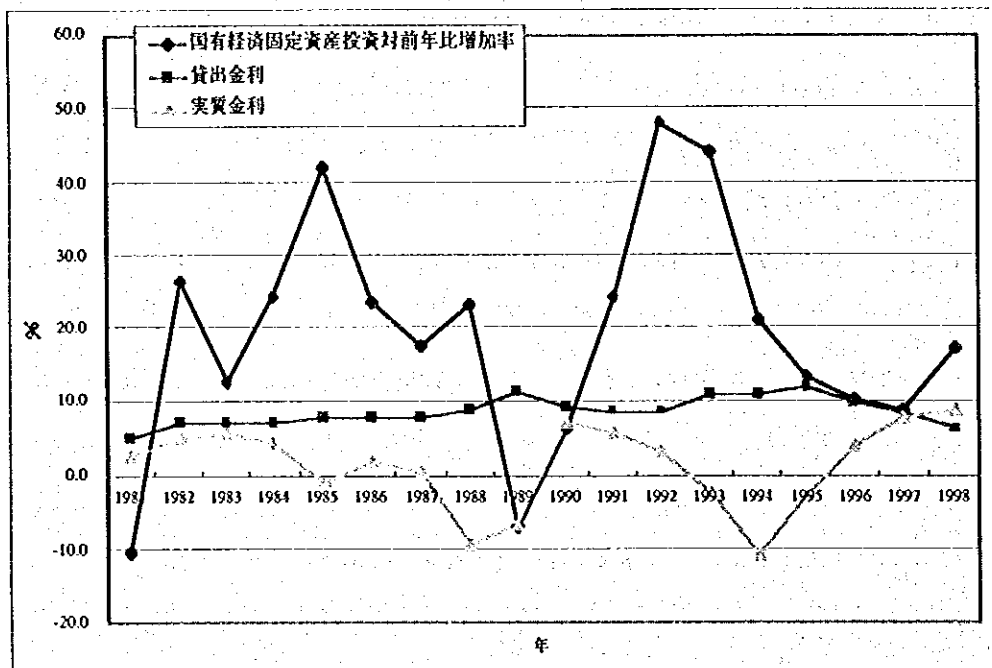
⁴⁾ 国家開發銀行の対鉱工業分野中大型基本建設案件に対する融資実績（98年）は878.0万元（60.6%）（中国金融年鑑1999）。同銀行の貸出金利水準は商業銀行とほぼ同じであるが貸出期間は長いのが特徴と言う。

こうした制度改革を通じて、地方レベルの無秩序な開発案件の実施を防止し、必要な案件への資金供与がスムーズにいくような体制整備が進められた。国有経済の固定資産投資は92、93年2年継続して前年比40%を超える伸び率を達成したが、94年以降急激に伸び率が低下したのは「融資権限の中央化」（その結果としての引締策の徹底）も背景の1つとしてあるものと思われる¹⁾。また、90年代に入って、鉱業及び製造業に対する基本建設投資比率は低下傾向にあり、収益性案件である鉱工業分野への影響も大きいと考えられる²⁾。

2) 固定資産投資と金融政策

固定資産投資、特に基本建設投資のための資金が銀行融資に依存する傾向が強まると、投資動向が金利と関係することが予想される。図13は、銀行貸出金利、実質金利及び国有経済の固定資産投資金額の対前年増加率の推移を示したものである。

図13 国有経済固定資産投資伸び率と金融関連指標の推移（1）



まず、銀行貸出金利と固定資産投資の伸び率の関係は、特に80年代後半以降、金利上昇が固定資産投資の伸び率の低下につながるという予想に近い関係が見られる。80年代末の金利上昇により固定資産投資の伸び率は低下し、その後92年にかけて金利が低下するにつれ固定資産投資の伸び率は上昇した。93年以降

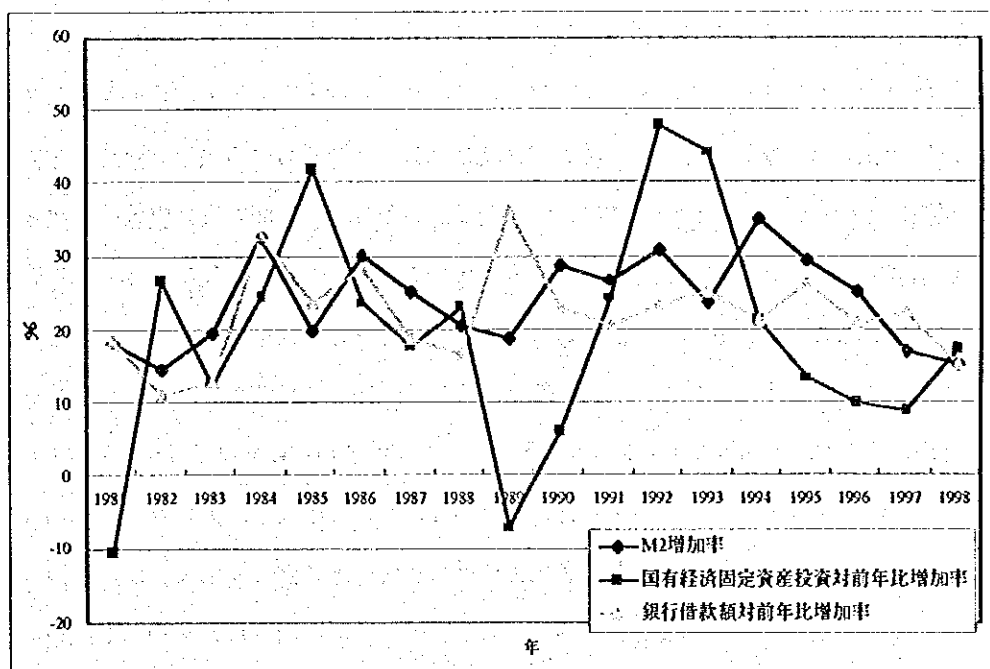
¹⁾98年に国際信託投資公司 (ITIC) の経営財務内容の悪化、一部破産等もあり、近年金融市場が不安定化傾向にある。そのため、海外からの資金流入が減少する傾向も見られ、固定資産投資に必要な資金確保に障害が出ることが予想される。

²⁾一方、社会サービス部門に対する基本建設投資比率は90年代に入って急上昇している (図12)。

引締策が再開されると固定資産投資の伸び率は再び低下している。

次に、実質金利はインフレ率の変動が大きいことを受けて同様に大きく変化している。金利特に実質金利の上昇は、投資案件の採算性を低下、債務負担を増加させ投資実施を抑制すると考えられるが、同時に貸出金利が引き上げられた効果としてインフレ率が低下したことを意味している。その段階では、既に金利の引下げが実施される段階に入っているために、固定資産投資は増加する傾向が見られる（逆に、実質金利の低下はインフレ率の上昇を示すものであり、その段階では金利の引上げ段階にあるので投資は減少する）。その結果、85年の実質金利の低下時に国有経済の固定資産投資が大幅に増加した以外は、実質金利の上昇時には固定資産投資の伸び率は低下していない。逆に88-89年の実質金利がマイナスになった時期に固定資産投資の伸び率も低下し、その後の実質金利が上昇する過程で固定資産投資の伸び率が高まっている。

図14 国有経済固定資産投資伸び率と金融関連指標の推移（2）



また、銀行借入額、マネーサプライ、固定資産投資の伸び率の関係（図14）を見ると、以下の傾向が見える。まず、80年代後半までは、銀行借入額とマネーサプライの変化状況が類似しており、固定資産投資金額の増加率とも一定の相関関係が見て取れる。80年代末以降は銀行借入額とマネーサプライの変化状況に差が大きくなると同時に、両指標と固定資産投資金額の増加率の関係が薄れている。これは、80年代後半までは、①金融政策として貸出総量規制しか実施されていなかった（しかも不十分であった）こと、②投資資金の調達源が限られて（また投資案件の実施承認・実施と銀行融資が連動して）いたことから、銀行融資、マネーサプライ、固定資産投資の関連が強かったのに対して、それ以降は国有経済固定資産投資

の投資資金源が海外資金、内部留保等に多様化⁹⁾した(と同時に、貸出総量規制に代わって徐々に金利政策の比重が高まった)ために3者間の関係が薄まったものと推測される。

(3) 投資制度と固定資産投資

固定資産投資の動向に大きく影響を与えるものとして、投資制度もあげられる。中国における「国有経済」の投資活動は、実施主体により①中央案件、②地方案件、資金負担により①中央政府資金負担案件、②地方単独資金負担案件に分類される。実施主体の区別は、案件の実施主体の所属先による分類である。資金負担による区別は、必ずしも実施主体の区分とは一致しない。通常、中央案件においても便益を受ける地方(政府)が資金の一部を負担をする。また、地方案件であっても、一部の案件(特に投資額の大きい案件)については、地方政府が国家発展計画委員会に申請を行い、承認が得られれば中央政府からの資金援助を受けることができる。

国家発展計画委員会投資研究所関係者の話によれば、85年に投資権限の地方への移譲が行われており、地方レベルの固定資産投資(及び財政支出)の拡大(対前年比41.8%増加)をもたらした。しかし、その後逆に生産性案件等を中心に中央政府の承認必要対象案件の範囲が拡大する等の変化も見られるが、この基本的な仕組みは変化していない。従って、中央案件及び地方案件のうちの中央政府資金負担案件(生産性案件の一定規模以上の案件含む)については、国家発展計画委員会の承認が案件実施の前提となるために、国家発展計画委員会が案件の実施に極めて大きな影響力を持つ⁹⁾。80年代後半以降、案件資金が財政から銀行融資へと変化した。国家発展計画委員会の承認が銀行(特に政策性銀行)からの融資獲得の前提となる傾向が強い⁹⁾。既に述べた様に、中国では間接的な手法による経済のマクロコントロール機能が不十分であるために、案件の実施管理がマクロコントロール上の観点からも重要であり、重視されている。

9・4計画期間(1991-95年)までは、中央案件、地方案件における中央、地方の資金分担割合については、特にガイドラインはなく、個別案件ごとに各地方の財政状況等を考慮して中央、地方の調整のうえで決められていた。しかし、国家発展計画委員会の通達により、9・5計画期間(1996-2000年)からは全ての案件において投資金額の一定比率を地方が負担することが義務付けられた⁹⁾。具体的には、資本金制度が導入され総投資額の一定金額(20-30%程度、最高50%)⁹⁾を資本金として確保する必要が生じた。資本

⁹⁾80年代に入って、地方政府による国際信託投資公司(ITIC)の設立、各種基金・投資公司の設立等も行われた。

⁹⁾国家発展計画委員会の承認の前に、国際工程諮詢公司により「アウツビライ」調査の審査が必要となる。また、地方のみの資金負担で実施される地方案件については、各レベル(省、市、県)の計画委員会の承認により実施される。

⁹⁾国家開発銀行担当者の話によれば、国家発展計画委員会承認の案件でも収益性が確保できない案件は融資を実施しない権限を持つ。

⁹⁾現地調査ヒアリングによる。

⁹⁾全投資額における資金金の比率は案件の収益性によって決まる。収益性の低い案件は多額の資本金が必要であり、収益性が高い案件は少額の資金金で済む。

金の大部分（70－100％程度、鉱工業案件では100％となる場合も多い模様）は地方（地方政府、業界、実施主体）が準備することが必要になる¹⁾。98年の人民代表大会で出された方針によりその方向性が強化されたと言う。資本金制度の導入は、固定資産投資の資金調達に財政から金融へ移行する中で、資金を貸与する借入金の返済が滞る事態が一部発生したことから、金融機関からの要請を受けて導入された模様である。地方による資金負担は財政のみならず、企業の投資、海外資金等も含まれる²⁾が、95年以前に計画された案件の中には、投資資金のほぼ全額を中央資金により実施する計画のものもあり、それらは投資制度改革により大きな影響を受けることになった。今回調査対象となった内蒙古自治区「神木炭総合利用計画調査」や寧夏自治区の「寧夏石炭資源開発利用計画」は資本金制度導入の直接の影響を受けた案件であり、当初計画で地元負担を念頭に置いていなかったために、案件規模の縮小等を実施したものの、地元資金が確保できず実現に至っていない。

¹⁾ 国出資比率は案件の重要度、対象地域の資金負担能力、対象分野等により変化する。環境等の重点分野では比率が低い。

²⁾ 96年以前は開発銀行から等の低利融資も資本金に入れることが可能であったが97年から禁止された。

2. 「ISO14000国家モデル地区事業」の概要

面談者：

国家環境保護総局 科技標準司標準処 講師・助理調研員 周 鳳保 (Zhou Fengbao) 氏

ISO14000国家モデル地区事業内容：

環境管理・監査の国際規格ISO14000の国家モデル地区を全国に設置。その普及を図り地域の環境と社会、経済の調和の取れた発展を促す。当面の対象は経済技術開発区、ハイテク開発区、景勝地区。

モデル区を申請する地域は相対的に独立した管理機能と一定の行政機能を統一的に行使する管理機関が必要。管理保護に関する法律、法規、環境基準に基づき、管理環境体系を確立し6ヵ月以上実施していることが求められる。

ISO14000の取得推進は、個別企業に対しては各認可機関を中心に実施することになるが、それだけでは企業の取得が進まないため、国はモデル区（開発区、ハイテク区、景勝区）を通じた支援を行うことで地域への効果的な波及を目指す。

1999年6月の申請申込時にモデル区の申請があったのは、①大連、②上海金橋、③天津、④杭州、⑤無錫、⑥秦皇島、⑦煙台、⑧瀋陽、⑨蘇州の9つの経済技術開発区（上海はモデル工業団地）。このうち、既に認可されたのは蘇州のみであり、大連は認可の最終状況にある。

モデル区になるにはまずISO14000審査で地区として合格が前提であり、その他いくつかの基準がある（各地区の環境基準、日常の環境管理、都市環境総合整理等）。それを全てクリアしてはじめてモデル地区として認可される。しかし、モデル地区認可は行政管理機構として合格したことを示すのみであり、地域内企業の取得推進が次の課題となる。モデル区行政機構が支援（借款の優先等）を実施することで企業の取得促進を図る。現在、基本的に国の支援はない。ISO14000取得を通じた環境改善により投資環境が改善し、長期的な経済発展を続けるうえでメリットがある。

ISO14000推進事業全体の実施経過・組織体制：

ISO14000に関する取組みは1996年に正式にスタート、国務院が認可し事業は国家環境保護総局が実施を担当する。97年から本格的に事業展開を開始した。ISO14000に関する事業全体は、①宣伝・動員、②制度作り（認可、認証）、③マクロ基盤整備－指導、法律等の策定＋指導（省・市、モデル都市、モデル企業）に分けることができる。

中央レベルの推進中心機関として、「中国環境管理体系認証指導委員会」（主任は保護総局の局長、99

年からIAF（国際組織）のメンバー加盟）があり、その傘下に以下の分委員会が2つある。

①中国環境管理体系認証機構認可委員会

ISO14000認可機関の承認、モデル都市の認可／承認等を業務内容とする。現在の認可機関数は15。その他、認可に関連する機関としては、各地の諮詢公司61社がある。諮詢公司が環境保護総局の管理の下、ISO14000取得の指導を行う（15の認可機関が書類審査のみする場合も）。

②中国環境管理体系認証人員登録委員会

認可に関する資格（環境管理体系審核員）を取る人に対する研修を実施することを主な業務内容とする。資格取得者1,133人。取得者は認可機関、諮詢公司、一般企業・工場勤務が多い。

中国におけるISO14000の概況：

ISO取得工場・開発区数は約250。中心は三資企業、組立・電子産業¹⁾。取得企業は実施効果及びメリット（省エネ、品質改善、懲罰金減）も高い²⁾が、国内企業、特に中小企業・国内向販売企業は関係がないという認識が依然強い。意欲があっても多くの国内・個別企業では資金（申請＋改善）がないのが現状である。中国と先進国の現状は大きな差がある。先進国は国の基準の次のステップとしてISOが位置付けられているが、中国は企業が依然国のレベルに達していない場合があり、上のレベルを目指すともっとお金がかかる。特に、重化学工業には投資額が大きく不況部門も多いので大きな負担になる。このように、環境問題への対応は企業の強い抵抗があるが、一方で国際的な圧力もあり行政としては実施しなければならない。公害改善施策は、昔は行政による強制のみであったが、ISOは自分で申請する方式であり各企業が高い自覚を持ち実施する点で大きな意義があり従業員教育の観点からも極めて有効である。

中国におけるこうした制約の中、環境問題を解決しISO14000を普及するために、①地方政府による宣伝、監督、管理、②優遇政策の実施（借款優遇、または環境悪い企業には借款しない等）、③各種評価等実施（ブラックリスト作成公表、公害企業は度重なる審査実施）、④合作・国際協力利用（汚染の強い部門に援助）、⑤ISO14000の前段階としての環境改善体系の策定・普及（ソフト中心）等を行っている。

ISO14000関係の国際協力としては、先進国への視察活動の他、ドイツから500万マルクの支援を得て人材要請のための研修・セミナー、業界別マニュアル作りを実施中である。

¹⁾松下電器中国工場は98年までに全てがISO14000を取得したと言う。

²⁾上海宝山鉄鋼は年1億元コスト減の改善効果を実現した。

3. 「クリーン生産モデル事業」の概要

面談者：

国家経済貿易委員会 資源節約・综合利用司総合利用環保処 副処長 趙 鵬高 (Zhao Penggao) 氏
工程師 張 (Zhang Yan) 氏

クリーン生産モデル事業内容：

1999年7月から10都市、5業種でクリーン生産（工場が生産過程の改善を実現することで、汚染物等の排出量そのものを削減する取組み）のモデル事業を展開し、工業汚染を効果的に防止し工業の持続可能な発展を実現する。

10都市－北京、上海、天津、重慶、瀋陽、太原、済南、昆明、蘭州、阜陽

5業種－石油化学、冶金、化学工業、軽工業、造船

展開期間は3年間。第1段階（1999年7月－2000年11月）では実施計画案策定、計画実施、第2段階（2001年1月－2002年7月）では第1段階の経験を総括し取組みを強化、推進する。

環境問題に対する先進国の要求は厳しいが途上国の認識は違う。中国の現状は生産過程において出たものの規制に重点を置いているが、先進国では製品・過程そのものがクリーンであることが必要である。1999年現在、クリーン生産推進の枠組みはできてきたが振興が遅く不十分な状況にある。

こうした状況を踏まえて、99年5月から10重点都市・5業種を採用しクリーン生産の推進を加速したい¹⁾。10都市選定基準は、①地方政府積極性、②汚染程度、③地域バランスによる。モデル事業は、①点から面への展開（政策的な援助）が可能、②地方指導者の認識改善が進む、③影響・波及効果大きい、というメリットがある。モデル10都市では、行政指導者がこの事業を重視し指導グループを設定している。事業内容について、太原を例にとると市長がクリーン生産事業の担当となり、①指導グループ体制作り、②改革マスタープラン作り、③宣伝・表彰（優良企業表彰・投資融資優遇）、④専門家を呼び1週間のセミナー開催（TV放映で市民に情報提供・啓蒙）等を実施した。また、99年12月に太原市はクリーン生産条例通過させたが、これが初の地方行政法規であり国にも法規はまだない。これをもとに法律としての強制力を強化する。

クリーン生産事業全体の実施経過：

1992年の国際会議を受けて中国においてもクリーン生産実施を政策的に実施、普及することになった。

¹⁾モデル都市とモデル業種の関係は、基本的に各都市は中心産業を含む全ての産業、各業種は全ての都市を対象を対象とする。

目的は、工場の効率改善及び汚染源の減少にある。1993年に国としての政策・規制作りを開始した。国内にクリーン生産の認識がなかったので、まず概念の設定、宣伝から始めた。具体的な事業内容としては、以下の通り。

- ①法律面の整備—クリーン生産の法的根拠作り、既存の法律の中に環境関係の条文を追加（大気、水質）
- ②第9次5カ年計画の環境保護計画及び技術改造規格の中にクリーン生産の項目追加
- ③個別企業モデル事業の実施—北京ビール工場、燕山化工等の業界モデル企業に対して、世銀・ノルウェーからの援助、中国独自事業に政府が資金供与
- ④宣伝、人材育成
- ⑤技術者養成及び中央・地方における組織作り—中央では国連援助環境センター（環境保護総局）、部門・業界別クリーン生産センター（冶金等）等、地方では地方クリーン生産センター等を設置。

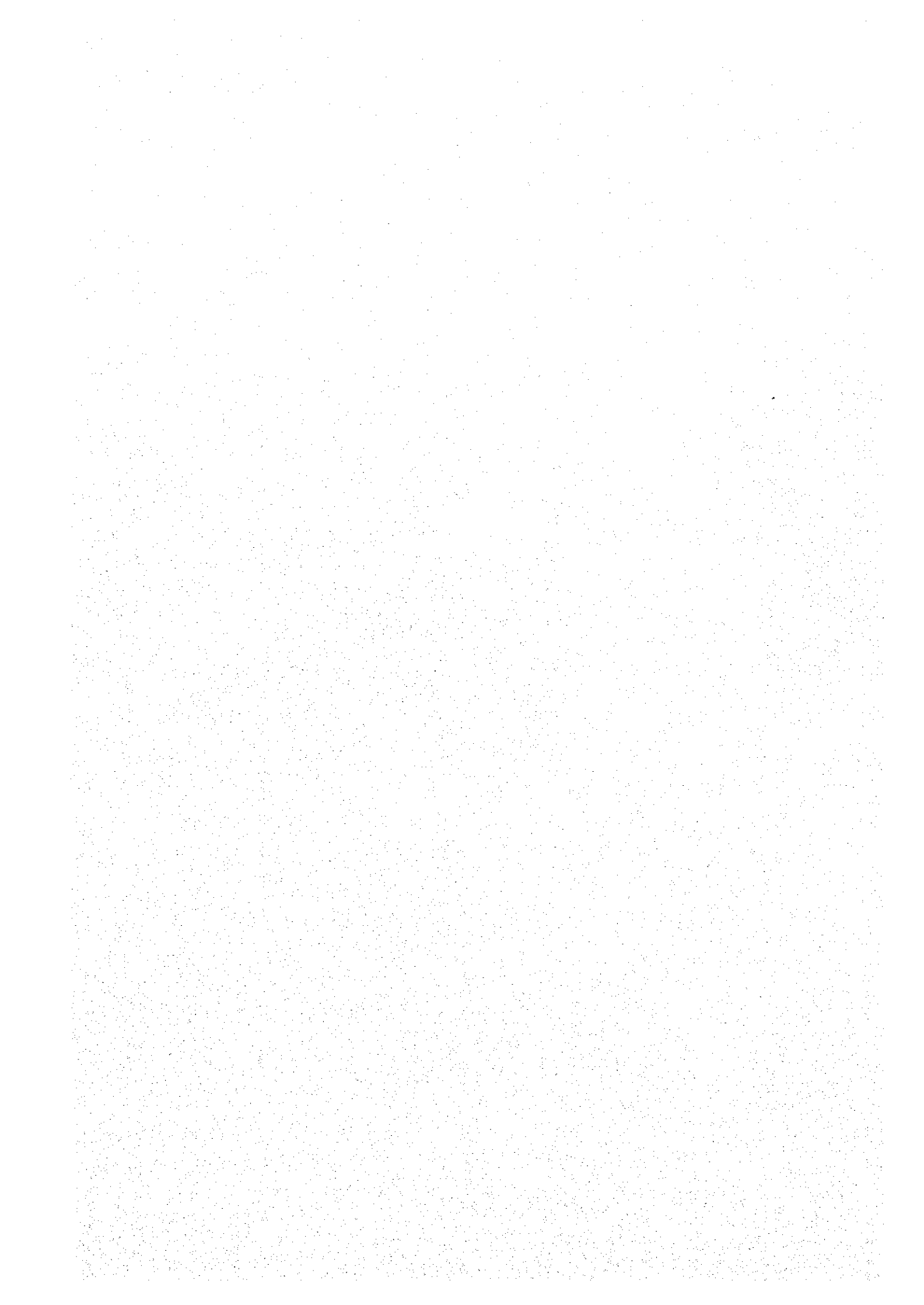
国際協力の現状・要望：

クリーン生産モデル事業に関する国際協力は、太原に対してカナダが支援を行いたいという意向がある程度である。太原は汚染がひどく大きな改善効果が期待できるので援助効果が大きいことから、カナダにとってメリット、宣伝効果があると思われる。具体的支援内容はマスタープラン、体系策定等を計画している。また、上海は市の環境改善施策全体の中で、独自に専門家を呼びクリーン生産についてセミナー等を実施している。

クリーン生産の実施・普及には、企業も政府も、セミナーも改善も資金が必要になる。国際協力は日本企業の環境市場への市場進出を促進する効果もあるので、日本からの支援が欲しい。以下の様な協力可能性があるのではないか。

①国は現在クリーン生産に関する法律（クリーン生産法）を策定中である。これは世界初の試みであり、内容を検討・熟慮している。実施面で日本をはじめとする先進国は経験を保有しているので、情報提供や視察等で支援して欲しい。

②現在、100社のクリーン生産モデル企業の実施を検討中である。モデル企業として影響のある企業に対して、各企業が申請後政府が認可し推進する。具体的には、社長をはじめとする幹部への教育、環境管理体制策定、実施案策定（様々なレベル設定で支援策策定を行う—資金が確保できれば高いレベルの改善を行い、資金がなければ低いレベルの改善を実施できる様に）をする計画であり、支援が欲しい。



JICA