

3. 都市インフラストラクチャーを整備する

3.1 西部地域中等都市のインフラストラクチャーの現状と問題点

3.1.1 インフラストラクチャーの整備主体

各都市のインフラの整備主体は大別して、以下の2つがある。

1) 高速道路など高規格道路、鉄道

基本的には国の所管事業であり、地方（中等都市）政府は、誘致を図ることが多いが、決定権も無ければ、予算執行権もない。

2) 都市道路、上下水等

地方政府の所管事業であり、一部のプロジェクトに上級機関からの補助金があるものの、主に自ら建設資金を調達する必要がある。

3.1.2 西部地域中等都市のインフラストラクチャーの現状

西部地域における中等都市のインフラ整備現状は千差万別である。表 I.3.3.1 は調査対象 5 都市のインフラ整備に対する概要を整理したものである。

表 I.3.3.1 5都市のインフラストラクチャー整備に対する評価

	都市道路	上水	下水	ゴミ	スポーツ施設	緑地
1. 玉溪市	○	○	×	△	○	△
2. 大理市	△	△	×	△	△	△
3. 徳陽市	△	△	×	△	△	△
4. 都江堰市	△	△	×	△	×	△
5. 懐化市	×	△	×	△	×	×

○：よい △：普通 ×貧弱

出所：JICA 調査団作成

表 I.3.3.1 により、調査対象 5 都市のインフラ整備現状について、以下の点が指摘できる。

1) インフラストラクチャー整備水準は地方財政の状態と密接に関連している

地方財政状況が最も良い玉溪市は、下水を除き、インフラ整備が全般的に行き届いているのに対して、財政事情が最も厳しい懐化市では、ほとんどのインフラの整備が立ち遅れている。

2) 下水処理については大部分が未整備

一部の都市では、下水処理施設整備の計画があるものの、他の大中都市の経験をみると、現在の地方財政事情及び上下水料金体系では、下水処理施設が整備されても、採算面において安定的なオペレーションが難しい。

3) モータリゼーション時代への対応の遅れ

モータリゼーションは、すでに西部地域の都市にも及びつつある。しかし、西部地域の中等都市の都市計画策定者は、現行のインフラ計画でもまだモータリゼーション時代への対応を考慮し

ていないのが現状である。

3.2 都市インフラストラクチャー整備における課題及び戦略

3.2.1 都市計インフラストラクチャー整備における課題

(1) 脆弱な地方財政

西部地域の地方財政の悪化を招く主な理由として以下の2点が考えられる。

1) 中央政府財政収入の大幅な引上げ

中国では、1994年から中央政府と地方政府との「分税制」が実施された。財政収入に占める中央政府財政収入の割合は、1994年の22%から2002年の54.9%まで高まった。その結果として地方政府の財源が大幅に吸い取られた。

地方政府にとって、財政収入が減ったものの、所管業務、例えば教育、医療、社会保障の支出はむしろ増加傾向にある。そのため、多くの地方財政が赤字に陥った。

2) 地方財政の構造的な問題

中国の地方財政収入は一般的に、「予算内収入」、「予算外収入」、「非予算収入」からなる。そのうち、「予算外収入」、「非予算収入」は一般的に透明度が低く把握するのは難しいと言われる。とりわけ、「予算外収入」と「非予算収入」は土地の譲渡などに寄るところが大きい。中国の研究文献によれば、地方政府が土地譲渡による収入は、2001年に1,318億元に達し、「予算外収入」の38%にも達している。しかし、その土地の譲渡による「予算外収入」、「非予算収入」は、地域によって大きな格差が存在している。東部地域では、土地の譲渡による莫大な「非予算収入」、「予算外収入」を獲得できる。例えば、上海に近い昆山市では、2003年の予算内収入が36.9億元であったのに対して、「予算外収入」と「非予算収入」は、24億元にも達している。しかし、西部地域、とりわけ中小都市では、土地譲渡による「非予算収入」、「予算外収入」はさほど望めない。

例えば、図 I.3.3.1 に示すとおり、懷化市の財政収支は赤字幅が広がる一方である。有力な産業・企業がないため、税収の増加が見込めない。土地譲渡による「予算外収入」、「非予算収入」も少ないため、インフラ整備だけではなく、教育・社会保障等あらゆる面において深刻な「予算不足」状態に陥っている。懷化市で行われたステークホルダー会議では、都市道路整備プロジェクト、架橋プロジェクトなどの進行が、いずれも当初予定より2年以上遅れているとの指摘が多かった。

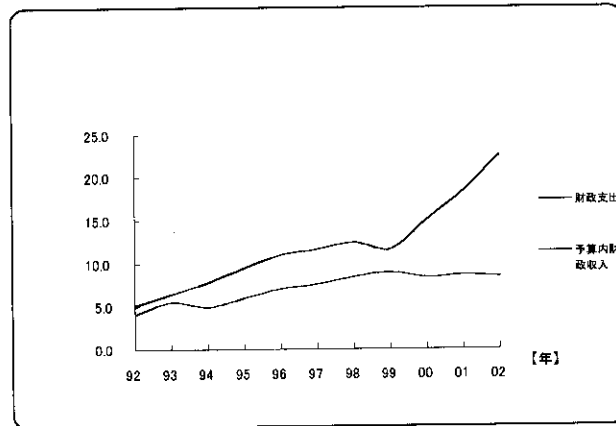


図 1.3.3.1 懷化市の財政収支

出所：JICA 調査団作成

(2) 土地利用問題

土地利用問題は地方政府にとって財源確保と都市計画・インフラ整備の根幹に絡む課題である。

1) 農地の大量喪失と不良債権の増加

調査対象都市では、いずれの都市でも複数の「開発区」、「新区」が設けられている。中国の土地所有状態は、都市部の「国有土地」と農村部の「集体所有土地」と大別される。法律上は、農村部の「集体所有土地」は売買、譲渡できない。そのため、農村部の土地は一旦国・政府に収用され、「国有土地」へ転換したうえで、使用権の売買、譲渡が始めて可能となる。

地方行政機関は、非常に安いコストで農村・農民から「集体所有土地」を収用し、「国有土地」へ転換したうえ、開発区、不動産開発へ譲渡することによって、収益を得ようとしているか、あるいは、土地を名目にして投資を誘致しようとしている。そのため、多くの地方行政機関は競って開発区を設けたり、不動産開発を手がけたりしているのが現状である。しかし、この行為も以下に挙げるような大きな歪みをもたらしている。

農村・農民が不公正な扱いを受ける

大量の農地が失われたうえ、農村・農民が僅かな補償金しか受け取れないため、新たな不公平な扱いを受けることになっている。

不良債権の増加

地方政府にとって、資金を投入し土地収用、土地整備を行い、「開発区」を作ったものの、とりわけ西部地域では、うまく企業・投資を誘致できないケースが多い。その場合、新たに莫大な不良債権が生れ地方財政を圧迫する悪循環に陥る。

3.2.2 都市インフラストラクチャー整備の戦略

都市計画・インフラ整備部門の基本戦略は、「産業戦略とのリンケージの強化」と「土地利用政策の再構築」、「住民参加」の3つに重点を置くこととする。特に、「産業戦略とのリンケージの強化」と「土地利用政策の再構築」との間には密接な関係を有する。

(1) 産業戦略とのリンケージの強化

中等都市、とりわけ西部地域の中等都市における財源確保は、インフラ整備のみならず、社会開発のどの分野にとっても喫緊の課題である。産業構造が比較的単調であることから、有力な産業・企業が育成できるかどうかは、地方財政を大きく左右する。よって、都市計画・インフラ整備戦略を考えるに際しては、表 I.3.3.2 に示す通り、その都市の産業発展に十分配慮する、あるいは先取りする必要がある。

表 I.3.3.2 5都市の有力産業と重視すべきインフラストラクチャー整備戦略

	有力・有望な産業	重要視すべきインフラ整備戦略
1. 玉溪市	タバコ産業、農産物加工、観光、将来的には東南アジアとの自由貿易圏関連	環境保全、都市のアメニティ 物流施設
2. 大理市	観光産業、商業 将来的には東南アジアとのFTA 関連	環境保全、公設市場、物流施設等
3. 徳陽市	機械産業、農産物加工	環境保全、都市のアメニティ
4. 都江堰市	観光業	環境保全、都市のアメニティ
5. 懐化市	物流、森林加工、農産物加工	道路、物流施設、公設市場等

出所：JICA 調査団作成

また、中等都市は、周辺農村部の経済を牽引し、農村部へ各種のサービスを提供していく役割が期待されている。中等都市、とりわけ西部地域における中等都市には、農村部からの労働力を吸収する余力が限られているが、農村部に隣接する「最前線」として、周辺農村部との関係が密接である。そのため、都市計画、インフラ整備戦略を考えるとき、農村部への交易サービス（卸売市場、自由市場）、教育サービス（職業訓練を含む）、情報（商品情報、出稼ぎ情報）サービス、医療（救急）サービスを提供する機能を考慮すべきである。

(2) 土地利用政策の再構築

前述した通り、現行の土地利用政策は、地方政府に農村部の「集体所有土地」を収用し、都市部の「国有土地」へ転換させたいうえ、高い価格で譲渡しようとする行動に拍車をかけている。よって、現行の土地利用政策の不備を改めるため、以下の戦略を実行する必要がある。

- ・集約化した土地利用を目指し、過度な分散・拡大を防止
集約化した土地利用は以下のメリットがあげられる
- ・土地の利用の節約
- ・インフラ整備のコストの低減
- ・社会効率の向上
- ・農地の保護、環境保全の強化
- ・長期戦略としては、現在の土地使用権の50年、あるいは70年一括譲渡する方法を改め、「土地利用税」、「固定資産税」など安定した財源を構築できる方法を探る必要がある。

(3) 住民参加の促進

北京、上海などの大都市では、都市計画の決定、プロジェクトの決定のプロセスに「公衆聴証制」といわれる住民参加の方法を徐々に取り入れつつある。住民参加を取り入れることにより、従来のトップ・ダウン方式による過大な計画、過大なプロジェクトを抑制し、行政の不正を監督することが可能となる。

特に、中等都市では、地方政府の首長は、プロジェクトの決定に大きな権限を有しており、「業績」を狙うモデルプロジェクトも少なくない。そのため、中等都市においても都市計画策定やインフラプロジェクト決定のプロセスに、徐々に住民参加を取り入れる試みを行うべきである。

(4) 緊急課題及び潜在的課題への対応

西部地域の中等都市といっても、都市によって経済発展レベルの差が大きい。今後のインフラ整備戦略を考える場合、以下の点を考慮する必要がある。

モータリゼーションへの対応

大都市に限らず、西部地域の中等都市でもモータリゼーションの兆しがある。西部地域の中等都市の都市計画、インフラ整備戦略を考えるとき、モータリゼーションの進捗を十分に念頭におくべきである。具体的には、公共交通を骨格とする都市計画を策定すべきであり、また、都心部の駐車場整備対策などを考える必要がある。

流動人口、出稼ぎの受入れ体制の整備

中国では、人口の流動化は止めようのないうねりであり、今後益々その流れが大きくなっていくと考えられる。政府部門もメディアもこの流れを積極的に受け止めようとしている。しかし、多くの都市、とりわけ西部地域の中等都市では、その流れを受入れる準備が出来ていないのが現状である。出稼ぎ農民の生活環境は非常に粗悪で、教育、医療などの社会サービスも十分に提供されていない。出稼ぎ農民の能力を引き出し、都市部におけるスラム形成を防ぐ観点から、如何に出稼ぎ農民の生活環境（例えば、廉価な賃貸住宅の整備など）の向上、職探しへのサポート体制の強化等も重要な戦略となる。

環境保全への取組み

調査対象都市では上水がほぼ整備されたものの下水処理施設の整備はいずれの都市においても大きく遅れている。下水処理施設の整備は建設資金調達が大きな問題であるほか、完成後のオペレーションコストの負担問題がより大きな足かせとなっている。住民が下水処理のコストを負担できず、また財政状況の厳しい西部地域中等都市も、必要経費をすべて負担できないのが現状である。そのため、上水・下水のコストを合理的に負担する仕組み・制度を検討することが重要である。

3.3 西部地域における都市インフラストラクチャー整備のための投融資制度の現状と問題

“都市インフラストラクチャー整備に奇手、妙手はない。インフラストラクチャーは国民にとっての資産であり、財産である。その質が高ければ、国民の福祉向上にとっての価値もあがり、また仮にそうした概念があればであるが、インフラストラクチャーの市場価値もあがり、整備に要した資金の回収も容易になるため資金調達の道を探すのもさほど難しくない。良質の資産は国民の福祉向上及び経済成長を通して税収増を可能にするからである。質の高いインフラストラクチャー整備プロジェクトを選択しそこに投資を集中すること、そのための事前評価システムを確立することが最も重要である”

3.3.1 都市インフラストラクチャー整備の重要性

図 I.3.3.2 に示すように持続的経済成長の源泉は資本ストック及び労働力の増加並びに技術革新であり、資本ストックについては、道路、鉄道などの社会資本整備がなければ生産設備も稼働し

ない。社会資本のうち公園など都市環境整備、更に教育関連、医療関連施設も、成長の源泉の一つである労働力の再生産及び質的向上に不可欠という理由から、その重要性は看過しえない。

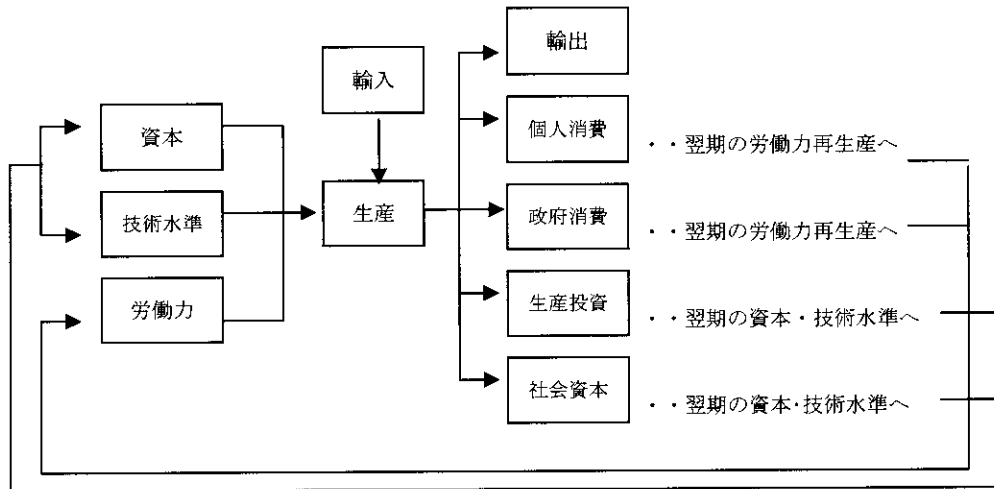


図 1.3.3.2 経済成長のメカニズム

出所：JICA 調査団作成

3.3.2 都市インフラストラクチャー整備の現状及び特色

(1) 中国全土における概要

1) 都市インフラストラクチャー整備の進捗

1978 年以前の中国では財政資金投入の重点が工業建設に置かれていたため都市インフラストラクチャー整備は非常に遅れていたが、改革開放以降、重視されだし、資金の投入も表 1.3.3.3 に見るとおり 1986 年以降顕著に増加しだした。

表 1.3.3.3 都市インフラストラクチャー整備への資金投入（百万元）

年	資金投入額
1986	13,142
1990	21,048
1994	67,480
1998	143,331
2000	198,893

出所：建設部資料

最近の投資分野をみると表 1.3.3.4 の通りで、最大の投資分野は道路橋梁分野である。ただ、ここ数年比重は低下しつつあり、これにかわり排水、公共交通、園林緑化、水害防止、集中給熱、などの環境関連及び生活水準の質を高めるための投資の比重が高まっている。

表 1.3.3.4 全国都市基礎施設投資動向

	1998年		2000年		2002年	
	総量(億元)	比率(%)	総量(億元)	比率(%)	総量(億元)	比率(%)
支出総計	1437.5	100.0	1896.0	100.0	3178.0	100.0
給水	125.0	8.7	123.3	6.5	157.9	5.0
ガス	55.3	3.8	62.1	3.3	84.4	2.7
集中給熱	40.7	2.8	63.8	3.4	113.8	3.6
公共交通	51.0	3.5	143.5	7.6	271.4	8.5
道路橋梁	626.3	43.6	818.9	43.2	1108.2	34.9
排水	88.2	6.1	129.2	6.8	267.1	8.4
園林緑化	103.5	7.2	177.9	9.4	91.8	2.9
環境衛生	99.0	6.9	152.7	8.1	262.9	8.3
水害防止		0.0		0.0	139.5	4.4
その他	248.5	17.4	224.6	11.7	681.0	11.3

注：表 1.3.3.3 の投資額とはやや違いがある。

出所：中国国家発展計画委員会経済研究所への再委託調査報告書「西部地区の都市基盤施設の投資及び融資問題」
(以下「都市基盤整備関連再委託調査報告書」と略す)(各年次中国都市建設統計年報)

2) 整備のための財源

整備のための財源は 1980 年代以降多様化してきた。今その足取りを見ると以下の通りである
(「都市基盤整備関連再委託調査報告書」)。

特定の税の徴収：1980 年代中期以降増徴税、消費税、営業税の納税者に対しこれら税の納税時に「都市維持建設税」を徴収(「中華人民共和国年維持建設税暫定条例」)

土地使用費の徴収：1980 年代末期土地使用権の有償譲渡を認め、譲渡に伴う収入を地方財政収入として予算に計上、当地の都市基礎施設建設費用に充当

使用者からの料金徴収：1980 年代中期から都市基礎施設有償使用の原則に基づき公共施設の使用の際、使用者から料金を徴収(公共施設使用費、道路使用費、橋梁及びトンネルの車両通行費など)。1990 年代に入ってからこの原則を污水处理費、ごみ処理費に拡大

公営企業の所有制及び経営機能改革に伴う自己資金調達：1990 年代以降、水道、ガス、公共交通事業は「政府事業」から「企業事業」へと改革され、関連インフラストラクチャー整備・運営に必要とされる資金は「企業」みずから調達

公益事業の製品及びサービスの価格改革：1990 年代中期以降、価格決定において市場原理が導入されコストの回収及び合理的利潤の確保が認められるようになる(例えば「都市水価格管理法案」)。インフラストラクチャー整備の民営化に道が開ける

国内外からの市場性資金の導入：1980 年代初期に始まった市場性資金の導入は 1990 年代中期以降 BOT の導入などにより進展

新たな銀行貸付方式の出現：国が金融機関を通じて建設資金を流してきたが、2001 年以降、貸付委託資金、信託投資基金を活用する方式も模索されだす(上海外環トンネル建設への信託投資資金の投入など)

国債発行によるインフラストラクチャー整備：1998 年以降、上水道整備、道路整備、ガス供給、給熱、ごみ及び污水处理の各分野に重点的に投入

株式及び債券発行など資本市場を通じた調達：1990 年代中期以降盛んになる

外資の活用：給水分野から始まった外資導入はガス、地下鉄、道路橋梁、汚水・ごみ処理分野にまで広がりがつつある

無形資産の活用：都市タクシー経営権、広告権など。資金規模は大きくないが都市の道路、緑地建設等の整備において重要な役割を果たしつつある

以上のような多様化を経て、現在どのような姿になっているかを(1)中央政府資金(国家予算内資金、国債調達資金の投入を含む)、(2)税金及び手数料・収益並びに予算外資金からなる地方自己資金調達、(3)国内銀行借入れ、(4)債券発行、(5)外資導入、(6)その他社会資金、別にみると表 I.3.3.5 のとおりで、(1)及び(2)の「政府資金(財政性資金)」の比率は年々低下し、かわって「社会資金」(市場性資金)の比率が上昇している、ことが読み取れる。

表 I.3.3.5 都市インフラストラクチャー整備のための資金源(%)

年	1996	1998	2000	2002
政府資金	59.8	52.0	51.9	45.4
国家予算内資金	(4.0)	(7.4)	(12.5)	(2.4)
地方財政資金	(41.8)	(32.4)	(23.6)	(24.0)
地方自己調達	(14.0)	(12.2)	(16.7)	(19.0)
社会資金	40.2	48.0	48.1	54.6
国内銀行借入	(14.0)	(21.2)	(24.8)	(27.7)
債券発行	(0.6)	(3.0)	(1.6)	(-)
外資導入	(12.2)	(8.2)	(4.4)	(1.9)
その他社会資金	(13.4)	(15.6)	(17.3)	(25.0)
(内企業自己資金)	(14.0)	(12.3)	(15.6)	(19.0)
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

注：地方財政資金には都市維持建設税、公共事業付加を含む
出所：建設部資料

「政府資金」の中の国家予算内資金の中には1998年以降発行されるようになった国債の投入が含まれる。これは中央政府が国債を発行し、その資金を補助金としてあるいは転貸資金として地方の開発プロジェクトに提供する制度で、その資金は西部地域に重点的に投入されてきた。例えば2000～2002年における長期建設国債4,500億元の発行の内45%にあたる1,882億元が西部開発プロジェクトに向けられた。ただ、都市インフラストラクチャー整備そのものには207億元と全体の5%（西部開発向けの11%）でしかない。中央政府は農林・水利、幹線道路、空港、貧困対策、環境対策などの国家的プロジェクトへの投入を優先、各都市レベルのインフラストラクチャー整備は地方政府にまかせる方針にあったからである。

国債資金が投入された都市インフラストラクチャー整備分野については断片的な数字が得られたのみであるが、第1回、第2回の国債に関しては表 I.3.3.6 の通り、件数では汚水処理、給水関係が、金額的には市政道路関係が多い。なお、表 I.3.3.7 は四川省において1998～2002年の都市インフラストラクチャー整備のうち国債投入が如何なる重要性を持つかを見たものであるが、国債投入比率は全体の10%である。ただ、国債が投入された個別プロジェクトにおける総投資額に占める国債調達の比重は10～30%である。

表 I.3.3.6 国債資金の分野別投入(億元)

	給水	スチーム供給	燃焼ガス	汚水処理	ごみ処理	市政道路	その他	合計
プロジェクト数	175	41	34	176	36	135	7	586
投資額	421	134	148	587	55	982	105	2435

出所：「都市基盤整備関連再委託調査報告書」

表 1.3.3.7 国債資金投入プロジェクト（1998～2002年、四川省、百万元、％）

	合計	国債資金投入	地方政府調達	銀行融資	外資導入
都市インフラ全体	12,895 (100)	1,347 (10)	6,909 (54)	4,388 (34)	249 (2)
徳陽市浄水場	210 (100)	20 (10)	90 (43)	100 (47)	
徳陽市ごみ処理場	20 (100)	4 (20)	16 (80)		
都江堰汚水処理場	129 (100)	40 (31)	89 (69)		
青城山浄水場	172 (100)	20 (12)	122 (71)	30 (17)	

出所：「都市基盤整備関連再委託調査報告書」

一方、社会資金の中味を見ると（3）国内銀行借入れ及び（6）その他社会資金、の比重が高まっている。後者については、公益事業サービス価格の改革、即ち価格設定を弾力的に行なえる方向への改革、に伴う事業体の自己資金の増加が比重拡大の要因である。また、市政施設使用料、橋梁通過料金の外、無形資産経営収入及び備蓄資産経営権譲渡収入の増大も寄与している。ここで無形資産経営収入とは、都市タクシー経営権、公共線路専門経営権、道路・広場・緑地・街灯・橋梁・駐車場などの冠名権、広告権、収納権などの、競争入札による譲渡から得られる収入である。また備蓄資産経営権譲渡収入は、過去に政府が独占で経営していた都市建設備蓄資産を市場に投入することに伴い挙げられる収入で、固定資産備蓄経営権譲渡、株券譲渡及び資産譲渡などの方式を通じ、有料道路や橋梁、水道水工場、汚水処理工場などの備蓄資産を活用するものである。この種類の資金調達方式は始まったばかりで、調達された資金規模は限られているが、「中国都市公用事業特許経営」が加速するにつれ、この種の収入が増加し、中国都市建設のための建設資金調達にかなり貢献することも考えられる。

社会資金による調達の一つである「債券発行」について見ると、分野は従来、交通、水利、電力などの基礎施設建設領域に集中している。即ち、都市基礎施設建設に関わる企業債券は表 1.3.3.8 に見る通り、上海久事公司、長沙市環線建設開発有限公司、浦東建設、首都道路発展、重慶都市建設投資開発公司等が大口径債企業として名を連ねている。国家的なプロジェクトあるいはそれに類するようなプロジェクトについては企業債券発行による資金調達も可能ということである。しかし裏を返せば、中堅中小プロジェクトについては企業債券の発行はなかなか困難、ということである。

表 1.3.3.8 都市基礎施設債券市場融資状況

債券名称	発行総額 (億元)
99 上海都市建設投資開発総公司	5
99 上海久事公司	6
99 長沙市環線建設開発有限公司	18
00 上海市都市投資開発総公司	5
00 上海家嘴有限公司債券	8
02 上海久事	40
02 浦東建設	15
北京首都創業グループ企業債券	5
01 首都道路発展	15
泉厦高速道路建設債券	1.2
泉厦道路	1.2
湖南建設	0.6
大連建設	1.8
広西高速	1
1998 年江蘇交通投資公司企業債券	2
蓮花小区建設債券	3
済南水道公司給水建設債券	1.5
長楽空港	2.32
98 海南民生ガス(グループ) 株式会社債券	1
1998 年広西地方鉄道有限責任公司債券	1.5
江蘇高速道路債券	2
江蘇高速道路債券	1.5
02 重慶都市建設投資開発公司	15

出所：「都市基盤整備関連再委託調査報告書」(中国債券ネット)

社会資金の比重増加の背景として見逃せないのが中央政府による政策及び制度の整備である。即ち、政府は1980年代以降、都市市政施設の当事者（アクター）を徐々に外資及び非公有制経済など従来の国有経済におけるアクターとは異なる所有制（民営資本を含む）に開放しだした。この過程は1990年代中期以降、関係法律、法規、政策が次から次へと発布され、こ加速された。中でも次のような政策及び制度整備は注目に値する。

2001年1月「民間投資の促進と誘致の若干意見に関する配付通知」(基礎施設の経営及び公益事業建設への民間企業の参入を認める)

2002年1月「「十五」期間サービス業発展の加速化に関する若干政策措置の意見」(非国有経済による対外貿易、教育、文化、公共事業、観光、電信、金融、保険、仲介サービスへの参入を認める)

2002年3月「外資投資産業指導」(電信、ガス、熱エネルギー、給排水など都市ネットワーク事業に対する対外開放)

2002年10月「都市汚水、ごみ処理産業化発展の推進に関する意見」(サービス価格及び管理体制

制の改革)

2002年12月「公共事業市場化の加速に関する意見」(外資、民間企業による参入を認め、入札方式により公共施設、園林緑化、環境衛生施設の運営を委託)

2004年5月「市政公用事業特許経営管理方法」(公共事業市場への進出条件を規範化、BOX 3.1 参照)

BOX 3.1 「市政公用事業特許経営管理方法」

2004年5月1日に建設部が公布した「市政公用事業特許経営管理方法」(以下「方法」と略称)が実施され始めた。「方法」の規定により、都市供水、ガス供給、供熱、公共交通、汚水処理及びゴミ処理などの業種は特許経営が許されることとなった。

「方法」は市政公用事業の市場進出条件を規範化したもので、企業による特許経営権につき入札条件を規定している。市政公用業種の市場を開放し、外資や民営資本に対し、業種や地区にまたがった経営を許容しているが、単純に資本運営を目的とするのを防止すべきだと述べている。また法人資格、資本金、施設や設備、キー・ポストの担当者及び銀行信用、財務状況、業績、経営方法などについても種々規定している。特許経営権の実施プロセスや入札募集プロセスに対しても具体的に述べており、秩序ある競争や法律の実施を確保しようとしている。特許経営協議の内容、特許経営の権利や責任、特許経営権の授与者や社会管理者としての政府の責任などについても規定している。「方法」には特許経営の時限が長くとも30年という規定を含め、特許経営権の変更や終止行為に対しても規定を設けている。

(「都市基盤整備関連再委託調査報告書」より抜粋)

中央政府レベルでの政策及び制度整備に対応して、西部地区、省区、大中都市においても関連政策を発表した。例えば、2003年7月雲南省「全省城鎮市政公用事業市場化の推進に関する政策」(公共事業の全面的市場化)、四川省「市政公用事業改革と発展の加速に関する政策」(特許経営権、作業経営権など専門経営権を市場化)である。

3) 財源に関わる課題：「市場化」及び「民営化」の加速

政府資金が先細り傾向にある環境下、都市インフラストラクチャー整備には「市場化」及び「民営化」のテンポを一層高める必要がある。「市場化」については銀行からの借入れ、手数料・使用料収入などが定着しているが、地方債発行が最後の安定的な資金調達手段として残されており、その活用是非の検討が必要である。

(2) 西部地区都市における概要

1) インフラストラクチャーの整備状況

都市化の進展につれ都市インフラストラクチャー整備が進みつつある点は西部地区も例外ではなく、西部大開発戦略の推進のもと、都市インフラストラクチャーの整備は加速しつつある。即ち、東部地区や中部地区と比べ表 I.3.3.9 に見るとおり整備のテンポは他地区を上回るも、表 I.3.3.10 に見るとおり、整備水準自体はなお、水洗公衆トイレの普及水準を除き、上水道供給、ガス供給、公共交通施設、都市道路、汚水処理、都市緑化、ごみ処理の分野で東部及び中部地区に比べなお低い。

表 1.3.3.9 2000-2002 年三大地区都市施設水準の年平均伸び率(%)

	全国	東部地区	中部地区	西部地区
一人当たり生活用水量 (リットル)	-1.65	-3.98	1.86	0.08
ガス普及率 (%)	21.61	21.90	17.52	23.19
一万人当たり公共交通車 両保有量(台)	12.79	10.59	12.00	17.54
一人当たり道路面積 (㎡)	26.73	24.68	25.12	32.75
排水管密度 (キロ/㎢)	2.65	1.19	3.44	2.85
汚水処理率 (%)	8.03	5.49	12.23	11.01
一人当たりの公共緑地面積 (㎡)	20.52	20.00	15.20	31.41
建築済地区の緑地率 (%)	4.40	4.49	3.51	3.76

注：西部地区は広西省と内モンゴルを含まない。

出所：「都市基盤整備関連再委託調査報告書」(中国都市建設統計年報 2002 年)

表 1.3.3.10 中国三大地区の都市インフラストラクチャー整備レベル (2002 年)

	全国	東部地区	中部地区	西部地区
一人当り平均日常生活用水量 (リットル)	213.02	225.19	205.74	185.12
ガス普及率 (%)	67.17	82.25	58.57	43.98
一万人当り公共交通車両の保有 量 (標準台)	6.73	8.06	5.62	5.25
一人当り平均道路面積 (㎡)	7.87	9.56	7.06	5.04
道路ネットの密度 (km/㎢)	0.41	0.72	0.34	0.16
排水管密度 (km/㎢)	6.66	8.11	5.05	5.3
汚水処理率 (%)	39.97	46.07	32.85	30.07
汚水処理工場の集中処理率 (%)	24.28	30.97	14.28	19.09
一人当り平均公共緑地面積 (㎢)	5.36	6.35	4.99	3.54
建設完了地区の緑地率 (%)	25.8	29.16	23.55	19.54
生活ゴミの無害化処理率 (%)	54.24	63	50.16	37.59
糞便処理率 (%)	67.6	76.45	54.58	54.02
水洗公衆トイレの比率 (%)	51.7	60.79	34.46	66.45

注：西部地区については広西及び内モンゴルを含まず

出所：「都市基盤整備関連再委託調査報告書」(中国都市建設統計年報 2002 年)

ただ、西部地区の中でも都市によりかなりの差がある。表 1.3.3.11 は今次調査対象 5 都市における主要インフラストラクチャー整備状況を示したものであるが、玉溪市の整備状況が他の 4 都市と比べると抜きん出ている。同市の基礎施設建設のための資金調達力が強いことが背景にある。

表 I.3.3.11 中西部地区都市の基礎施設状況 (2002 年)

	中部地区	西部地区	懷化市	都江堰市	徳陽市	玉溪市	大理市
一人当たり都市維持建設資金(元)	446	434	443	134	385	1295	609
一人当たり生活用水量(リットル)	205.74	185.12	211.47	243.09	195.75	302.97	264.77
ガス普及率(%)	58.57	43.98	50	25.58	38.21	88.47	28.33
一万人当たり公共交通車両保有量(台)	5.62	5.25	9.72	1.39	2.42	3.00	5.44
一人当たり道路面積(m ²)	7.06	5.04	6.06	3.95	5.69	19.23	3.13
道路ネットワーク密度(km/km ²)	0.34	0.16	2.69	0.08	0.2	2.24	0.1
排水管密度(km/km ²)	5.05	5.3	2.65	4.06	6.4	22.17	7.97
汚水処理率(%)	32.85	30.07					
その中：汚水処理所の集中処理率	14.28	19.09					
一人当たりの公共緑地面積(m ²)	4.99	3.54	4.17	2.8	4.3	11.46	2.56
建築済地区の緑地率(%)	23.55	19.54	29.23	18.82	14.3	34.98	18.56
生活ゴミの処理率(%)	50.16	37.59	55.56		42.86	39.02	75
糞便処理率(%)	54.58	54.02	100			100	100
公共トイレ比率(%)	34.46	66.45	100	65.44	79.29	85.45	47.37

注：西部地区は広西省と内モンゴルを含まない

出所：「都市基盤整備関連再委託調査報告書」(中国都市建設統計年報 2002 年)

2) 西部地区における都市建設整備投融資規模及び資金源泉

2002 年における投融資額は 414 億元で、全国の投融資規模に占める比率は 13.1%で東部地区の 72.6%はもとより中部地区の 14.3%よりも低い。ただ、2000-02 年における伸び率でみると、西部大開発戦略の実施を反映して、22.7%と東部地区の 28.4%には及ばぬものの、中部地区の伸び率 18.2%を大きく上回る。

都市建設整備投融資資金がどこから出ているか、その源泉をみると表 I.3.3.12 の通りである。三地区とも資金源泉が主として銀行借入れ、企業自己資金にあるという点では共通しているが、西部地区については次ぎのような 4 つの特色が窺われる。第一に中央政府資金の投入割合が相対的に大きいことで、東部及び中部地区のそれが 1%、3%であるのに対して 10%を占める。第二に国債資金の重要性である。国債資金転貸分が占める比率は 3.4%と中部のそれよりは低いが、東部の 1.4%よりはかなり高い。中央政府資金に対する依存度を高める要因となっている。国債資金の投入先をみると表 I.3.3.13 の通りで、交通、農林水利、都市基礎建設の 3 分野で 67%を占めるが都市建設関連自体は 11%である。第三に地方財政資金の投入比率も相対的に高い。なお、国内貸付金が資金源泉の中でも最も高い比率にあるが、その中身として国家開発銀行の貸付けが大きく、2000-02 年における同行の都市基礎施設建設向け貸付金は 160 億元(西部地区貸付金総額の 9%)に及ぶことが特徴的である。

表 1.3.3.12 2002 年三大地区都市建設資金の源泉の大きさ比較 (%)

番号	東部地区		中部地区		西部地区	
1	国内貸付	29.07	国内貸付	21.53	国内貸付	26.78
2	内：国債資金の転貸	1.41	内：国債資金の転貸	4.46	内：国債資金の 転貸	3.37
3	企・事業単位が 自己調達	19.82	企・事業単位が 自己調達	19.65	企・事業単位が 自己調達	14.04
4	地方財政割当	12.49	都市維持建設税	15.88	地方財政割当	13.58
6	他収入	10.27	地方財政割当	11.18	都市維持建設税	11.97
7	土地譲渡移転金	9.52	他収入	9.40	中央財政割当	10.31
8	都市維持建設税	8.50	土地譲渡移転金	8.44	他収入	6.50
9	市政公用施設有償使 用付加費用	2.90	市政公用施設有償使 用付加費用	3.51	土地譲渡移転金	6.47
10	市政公用施設増容付 加費用	2.42	中央財政割当	2.92	市政公用施設増容 付加費用	4.61
11	外資利用	1.93	市政公用施設増容 付加費用	2.66	外資利用	2.29
12	内：直接投資	0.27	公用事業付加	2.47	内：直接投資	0.26
13	公用事業付加	1.41	外資利用	1.64	市政公用施設有償 使用付加費用	1.71
14	中央財政割当	0.88	内：直接投資	0.21	公用事業付加	1.53
15	株式融資	0.30	債券	0.40	債券	0.03
16	債券	0.04	株式融資	0.00	株式融資	0.00

出所：「都市基盤整備関連再委託調査報告書」(中国都市建設統計年報 2002 年)

表 1.3.3.13 2000-02 年西部地区国債資金支出構造

項目	金額 (億元)	項目資金が総額に 占める比率 (%)
農林水利	487	25.88
交通	571	30.34
都市基礎施設	207	11.00
農村電力ネットワーク建設と改造	154	8.18
技術進歩と産業開発	141	7.49
貧しい家を助ける	40	2.13
環境保護	58	3.08
公検法司建設	52	2.76
教育文化施設	73	3.88
観光基礎施設	23	1.22
穀物倉庫	33	1.75
その他	43	2.28
合計	1,882	100.00

出所：2003 年国家西部開発報告

3) 西部地区における都市インフラストラクチャー整備に係る問題点

第一の問題点は、前にも異なる指標で示唆したことではあるが、整備が急速に進んでいるとはいえなお、東部地区と比べると相当見劣りがすることである。表 I.3.3.14 に見るとおり、西部地区の都市人口は全国の 24% を占めるが都市建設完了地区面積は 21% 弱、都市建設用地面積は 19%、建設資金投入は 13% を占めるに過ぎない。第二は投資主体が政府機関に集中し、民間企業、外資等多様化が十分図られていないことである。これはある程度、中国全土に共通の現象であるが、西部地区において顕著である。第三の問題点はインフラストラクチャー整備資金の調達に関して債券や株式発行と言った直接金融市場調達が極めて少ないことである。第四の問題点は下記 Box3.2、3.3 に記すとおりインフラストラクチャー整備の民営化、市場化の流れが窺えるもののそのテンポが東部地区と比較するとおおいに遅いことである。その背景としては一般的には東部地区と比較して経済規模が小さいため、市場原理に乗りにくいことがあげられるが、その外、以下の 6 点もその障害となっている。その克服は容易ではないが、工夫の余地はありうる。

- ・ 地元住民の国有企業、国営選好：都市のインフラストラクチャー整備はそもそも公的セクターが行なうべきで、民間が「商業主義」に基づき行なうものではない、という根強い考え方の存在
 - ・ 地元民間資本の脆弱性：民間資本の力不足、一方東部地域あるいは外国からの民間資本が甘い汁を吸うことに対する拒絶反応も存在
 - ・ 国有企業に独占経営を与えるマクロ政策：水道など公用性の高い分野については引き続き国有とする国家政策
 - ・ 独占権益の受益者による民営化への抵抗：独占的権益を握る地元政府の抵抗
 - ・ 民間投資に対する複雑な審査手続及び審査に時間がかかりすぎる
 - ・ 国有企業、多国籍企業向け融資に慣れている金融機関の民営企業融資への抵抗感
 - ・ 市場化のための投資金融制度の未整備：市場化に必要な資金調達ルートが限定的
 - ・ 民間資本にとり欠ける魅力：経済規模小さく、採算にのりにくい
- しかし、その一方で「民営化」、「市場化」が叫ばれすぎることからくるマイナス点も見られはじめています。即ち、第一に公有資産の切り売り（正確には資産の所有権ではなく使用权の切り売り）である。第二に民営化、市場化に馴染まないような都市インフラストラクチャー整備、例えば公園整備、緑化事業には目が行かなくなりつつあることである。

表 I.3.3.14 東、中、西部地区関係指標の比較 (2002 年)

		都市人口 (万人)	都市建設完了地区面積 (平方キロメートル)	都市建設用地面積 (平方キロメートル)	都市メンテナンスと 建設資金収入(億元)
総量	東部地区	16,231.6	12,720.2	14,096.5	2,290.7
	中部地区	10,507.4	7,820.7	7,548.1	451.5
	西部地区	8,480.7	5,431.5	5,188.0	414.0
全国比(%)	東部地区	46.1	49.0	52.5	72.6
	中部地区	29.8	30.1	28.1	14.3
	西部地区	24.1	20.9	19.3	13.1

出所：「都市基盤整備関連再委託調査報告書」(中国統計年鑑 2003 年、中国都市建設統計年報 2002 年)

BOX 3.2 成都の都市建設の市場化傾向

成都の都市インフラ建設を促進するため、成都市内における政府による都市建設プロジェクトは全て代理業主制を実行する、と成都の関係部門は規定した。これは成都による都市建設の全面的市場化を意味する。

2004年3月以後、成都の全ての経営可能な都市インフラは、所有権と経営権の効果的な分離を通じて、販売、貸付及び抵当などの方法で市場化されつつある。具体的な措置としては市政項目経営権の有償譲渡、供水、ガス供給や公共交通などの公用事・企業の全て或いは一部の株券の有償譲渡、環境衛生や緑化などの都市維持管理権の譲渡、街の名や公共交通線路の札などを含む公用業種の無形資産の有償譲渡、などがあげられる。

成都市政府によれば、成都の五つの区や高新区の範囲内における都市橋梁、トンネル及び水工建築物などの、投資規模1,000万元以上のプロジェクト建設の管理代理費用は15万元以上である。都市道路、広場や公園などの新築プロジェクトや改築プロジェクトの投資規模は2,000万元以上で、その建設の管理代理費用は20万元以上である。また、他の非常に重要な特別都市建設プロジェクトは市政府或いは投資側の請求がなければ、公開入札で代理業主が選定されることになっている。代理業主の代理費用も入札募集により確定され、工程価格により計算される費用率は1-1.5%の間に入っている。

(「都市基盤整備関連再委託調査報告書」より抜粋)

BOX 3.3 雲南省市政公用事業市場化傾向

2003年7月、雲南省政府は「省建設庁が全省都市と町市政公用事業市場化の意見に関する通知」を公布し、雲南省市政公用事業を全面的に市場化していこうという目標を示した。

雲南省市政公用事業改革の基本原則は、独占を打ち破り、市場を建立し、整備及び管理に関するメカニズムや政府職能を転換し、社会資金を利用して雲南省市政公用事業の発展を推進させよう、というものである。

全省の供水、排水、ゴミ処理、公共交通運営などの市政公用施設の所有権、経営権などはすべて譲渡されるようにし、今後の3-5年間における市政公用施設の所有権や経営権の譲渡率を50%以上とする目標をたてている。

(「都市基盤整備関連再委託調査報告書」より抜粋)

(3) 各都市の現状及び将来展望

1) 都江堰市

現状及び将来展望

主要幹線道路、上下水道・水道工場などの公的施設、広場建設、緑化・緑地、ごみ処理施設といった基本的なインフラストラクチャー整備は一段落しており、今後は① 古い城区の再建設、② 都市の規模拡大に合わせ新たな西区の開発、③ 観光都市造りのための道路建設、水文化博物館など生態文化観光名城を目指した整備、に重点を置いている。

資金調達

資金調達については都市経営の推進が一つの特色となっている。従来から、道路建設、広場建設など一部を除けば財政資金依存はそれほど高くはない。例えば、水道工場については3,300

万円の投資コストの内、中央政府からの国債（無償）資金が 1,400 万元、事業体(国有企業)の自己調達 1,500 万元、に対し財政資金（税収）は 400 万元である。またごみ処理施設建設については 2,000 万元の内、1,300 万元はチベットの上市企業による自己資金、700 万元が国債（無償）で、税金は殆ど使っていない。

今後、税収（財政資金）依存度は引続き低下するが、「財政性資金」依存度は都市経営を一層進めるため増大する。都市経営関連の資金調達ルートとしては① 市政府が行ってきた都市機能の経営権の譲渡（バス路線運営権の譲渡など）、② 都市の資産を担保にしての金融機関借入れ、③ 水道事業など特殊経営権の移譲、④ 公的施設への広告掲載の民間への開放など、が考えられる。金融機関借入れについては、最近中国開発銀行が市政府の 2 つの国有独资投資会社、興市投資会社（2003 年設立。代表取締役は都江堰市第一副市长、従業員数 10 名）及び興城投資会社（1995 年設立。代表取締役は都江堰市委員会副書記兼規律検査委員会書記、従業員数 20 名）に対し将来見込まれる土地利用にかかる収入を担保に総額 10 億元の融資枠を設定した。これにより両機関を通じた土地資産の活用による都市インフラストラクチャー整備の促進に道が開けた。なお、こうした両社設立の背景には四川省が都江堰市及び広漢市を「都市経営のテストケース市」として位置づけ、都市経営のプラットフォームを作ることに決めたことがある。図 I.3.3.3 に見るとおり、両社の機能は都市インフラストラクチャープロジェクトの開発・建設を民間資金の借入れにより進めることである（維持段階に入ると、建設局など関連部局が担当）。

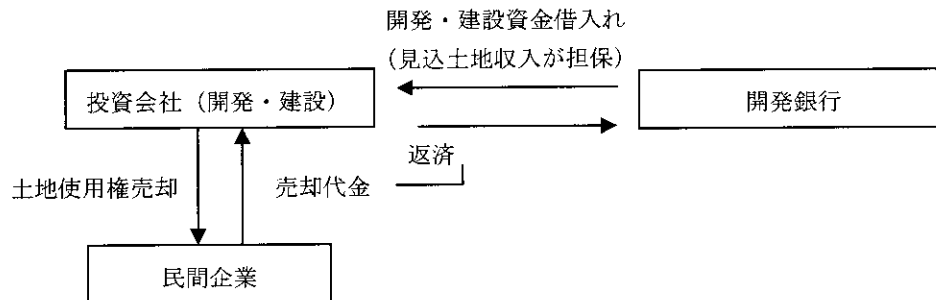


図 I.3.3.3 都市経営のプラットフォームとしての投資会社

出所：JICA 調査団作成

2) 徳陽市

現状

徳陽市の建設局関係者は、西部地区の都市インフラストラクチャー整備が東部地区のそれと比べて大変遅れており、西部開発が言われている割には中央政府からの資金配分が少ないことに危機感を表明している。

徳陽市の都市インフラストラクチャー整備状況を見ると、道路整備、住宅整備、ごみ処理、汚水処理など基本的な整備はほぼ一段落しており、今後は都市化の進展に合わせた市中心部の整備及び「山水園林の街」づくりをテーマにした居住環境の整備（綿遠河の水質管理、グリーンベルト整備等）に注力するとしている。

資金調達についての将来展望

資金調達については「国有資産の有効活用」＝「土地経営」、「都市経営」が鍵となる。従来財

政資金依存度が強かったが、1990年以降多様化しつつある。都市建設（道路整備、ごみ処理、汚水処理、上下水道、橋建設、公園・緑化）の2002～03年の総投資額3,587億元に占める資金ルート別比率は、財政資金31%〔国債調達資金投入を含む〕、金融機関借入れ33%、都市経営収入（土地使用権の売却など）27%、その他9%である。今後については「土地を経営する」「土地という資源を資本に転化する」という考えの下、土地使用権の有効活用（売却）に引き続き努めるが、この資金ルートはその性格上永久的なものではないため、借入先の多様化、企業に対する公共施設への広告掲載許可、企業名の使用許可など、一層の多角化を図る必要がある。「土地使用権」の売却については「土地貯蓄センター」を創設しており、規範及びルールを定め、乱開発を防止したいとしている。なお、汚水処理事業は民営化の一步手前の段階にあり、近い将来、株式を発行、完全民営化を図ることも視野にいれている。

3) 大理市

現状

表 I.3.3.15 は大理市における過去5か年の都市整備プロジェクトを示したものであるが、税金等政府資金の投入割合が85%と、全国レベル（表 I.3.3.5）と比べると高い。

表 I.3.3.15 都市整備プロジェクト概要（1998～2002年）

（単位：百万元）

項目	プロジェクト数	総投資額	資金源中央	省	州	市	借入	資金導入	その他
総計	116	1,992	193	294	149	614	34	9	212
都市建設	18	383	79	27	32	149	38	0	3
交通	14	574	7	192	76	51	80	0	4
廃棄物処理	1	30	16	1	0	5	0	0	8
文化	20	118	1	16	3	10	29	7	31
観光	4	2	0	1	—	—	0	0	0
レジャー	8	178	4	15	4	2	142	87	23
開発区	3	485	70	8	0	331	15	0	2
市場建設	5	41	0	0	0	0	6	0	34
衛生	4	2	0	—	—	1	0	0	—
教育	39	73	1	2	2	37	0	—	23

注：1) —：百万元以下

2) その他：自己資金、料金収入其の他

3) 項目の内容：

- ・都市建設—都市内道路、公園、街灯、広場、古城街路、汚水処理、上下水道
- ・交通—幹線道路・文化—神社仏閣、道路緑化、文化財、博物館
- ・観光—観光地内道路、洗面所　・市場建設—建材市場、果実市場
- ・衛生—病院、診療所
- ・教育—学校、学生宿舎

出所：大理市発展計画局

しかし、一汚水処理プロジェクト（総投資額1億2,600万元、うち中央政府2,700万元負担）についてみると、投資額が大きく地方政府もその負担額の総てを財政資金で賄うことは不可能であるため、必要資金の一部を商業銀行（中国建設銀行、工商銀行など）からも国有資産経営会社経由で調達している。

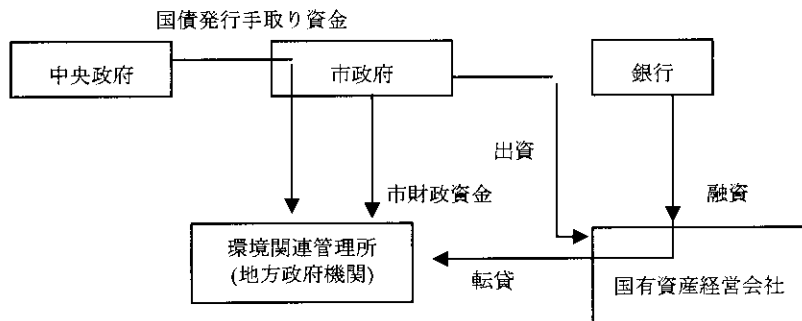


図 1.3.3.4 ファイナンススキーム

注：市政府機関は借入人になれない。

出所：JICA 調査団作成

「民営化」については、経済発展が遅れており経済力も小さいこと、企業が挙げることの出来る収入レベルが少ない、ことから困難があるが、「民営化」への意欲は強く、その一歩手前まで到達しているプロジェクトもある。一例が大鳳公路建設プロジェクトで、その概要は BOX 3.4 に示す通りである。

BOX 3.4 建設運営会社の実態：「大鳳公路建設経営有限公司」の事例

当社は2003年9月18日に大鳳から郊外に伸びる43キロメートルの道路の建設及び完成後の運営維持管理を目的として設立された資本金1,100万円の株式会社。株主は市交通局（70%）及び国有資産経営会社（30%）。同社は特別法ではなく一般会社法に基づき設立されたが、道路建設に関する法律及び道路法に即し運営することが求められる。組織は取締役会の下に代表取締役社長がおり、その下に総合事務室、企画部、財務部、管理部が配置されている。設立後間もないことから総要員数は24名。社長は市交通局長が兼務しているが、道路完成に伴い重点が維持管理に移るに従い、外部から迎えることになろう、とのこと。

業務の一つである建設については当社が行なうことになっているが、完成後は、維持管理が主要業務になる。しかしその後も道路建設プロジェクトがあればその建設を請け負うことになるので、建設業務がなくなることはない。大鳳以外の地域の道路建設を手掛けることも可能。

「建設運営会社」設立の背景には中国の投資システムにおける政策の変更がある。以前は国が投資を実行してきたが、現在では政府は出資するだけで、残りの建設費は総て独立企業が調達する方針にかわった。これにより国の資金負担を大幅に削減できる。

同社の資金調達を見ると、投資総額から資本金を除いた額の17.5%を省の交通庁が、17.5%を市財政資金、足りない分は当社が銀行（建設銀行、工商銀行など）から融資を受けることになっている。銀行借入れについては建設期間中の金利は省が全額負担することとなっている。借入には期間15年と20年とがあり、市場金利より10%安い金利で調達出来る。建設期間中の運転資金（従業員給与など）は借入れに折り返し調達する。

銀行借入れの担保としては道路建設後の「料金徴収権」が質権として設定されている。銀行借入れが順調に返済されるか否かは一通り料金収入に依存する。また、完済後も新たに必要となる維持補修資金の借入れも必要となるかもしれず、その返済資金も通行料金に依存する。それゆえ、予め綿密な経済計算をおこなった上で投資を行っている。同時に同社として不動産業や広告業等も展開しうることを登録出来るように手が打たれている。「事業会社」として経営多角化を考えてのものである。更にどうしても返済出来ない場合にも人民代表大会での決議を経て、地方財政からの補助を得るルートもある。なお、中国では道路の通行料金は30年を超えては徴収できないこととなっており通行料金徴収権は期限付きである。

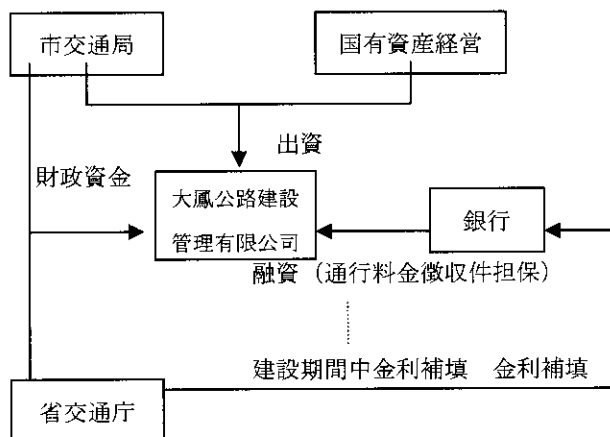


図 1.3.3.5 資金調達図

出所：JICA 調査団作成

将来展望

大理市の財政状況は相対的に恵まれており、2002年は収入が予算を10%も上回る結果となっている。インフラストラクチャー投資に伴う建設業の活況、その結果としての企業関係税の増加、工業の発展にともなう税収の増加などが主因である。従って、都市インフラストラクチャー整備には従来程度の予算を割くことは可能である。しかし、昨年9月、雲南省関係者間で合意を見た「大理市を雲南省西部の中心都市へ」という目標達成には今後10年間に1,000億元もの都市インフラストラクチャー整備投資が必要であり、加えてアル海の保護、大メコン開発への参加など多くの事業を抱えており、現状レベルの財政のゆとりではとても追いつかない。財政局が考えている対策は「資金調達の多角化」で、地方経済の成長・発展に伴う税収増加は勿論、外資進出による土地使用料収入の増加、銀行からの資金調達、市民の貯蓄の動員、他国・他省からの資金調達、民間投資誘致などあらゆる手立てをとるつもりである、とのことである。なお、中央政府・省政府からの資金投入は一般的にはあまり大きな期待はもてないが、こと大理市については環境保全など特別な資金投入が期待出来る項目があること、更に上述「雲南省西部の中心都市への発展」には多額の投入が不可欠であることから、期待は大きい。課題はこうした目玉プロジェクトを中央政府に対して理解を得られるような形に、働きかけを行なうことで、それには「都市を管理している」というレベルから「都市を経営する」というレベルにまで意識を切り換え、同時にそのための人材を早急に育成する必要がある。

4) 玉溪市

現状

玉溪市が関係する都市インフラストラクチャー整備分野には(1)道路、(2)上下水道、(3)電力、(4)通信、(5)衛生関連(ごみ処理)、(6)暖房施設、(7)天然ガス供給、があるが、このうち電力、通信、天然ガス供給は国家プロジェクトとして国が優先的に整備している。一方、道路、上下水道、衛生関連、暖房施設の整備資金には、日本の事例とあまり変わらず(1)国及び省の資金、(2)銀行からの借入れ、(3)手数料・料金収入、(4)一般財源(市税など)の4

つが充当されている。最近の特色としては国、省からの投入割合が減少、市政府の投入割合が拡大していることがあげられる。日本の事例でかなりのシェアを占める市債発行は中国では認められていないことから、これにかわる財源として「銀行からの借入れ」が大きい。

玉溪市における「民営化」は2004年からはじまったばかりであるが、その意欲は強い。上水道整備は事業会社を設立して行なっており「民営化」に近いところにまで進んでいる。ごみ処理についても同様である。これらに共通しているのは受益者から手数料を徴収出来ることである。

「民営化」指向の過程でむずかしい点は次の三点である。第一にインフラストラクチャー整備資金の投入額が大きく、一般企業では手に負えないケースが多い。第二に公共事業ゆえ利益幅が小さく、一般企業は手を出しにくい。第三にインフラストラクチャー整備は公共福祉のために行なわれるが、それを「民間企業の行動原理」でやらせてよいものかどうか、という疑問が市民には根強くあることである。

しかし、「民営化」は大きな流れであるので着実に進めていくことになる。現に「道路清掃」といった公共サービスの提供についても、市政府が企画、管理を行なうが、実際の清掃作業は民間企業に請け負わせている。「民営化」にも「幅」がある。

「民営化」の推進の結果、従来の市政府による都市の管理は今や「都市経営」へと質的变化をとげており、その意味で、市政府におけるそのための人材育成が重要になってきている。

将来展望

玉溪市における今後の主たるインフラストラクチャー整備分野は次の2つである。第一は玉溪市の将来像「緑色フロンティア都市」の実現に向けた整備でまず道路整備面で、県レベルまで行なわれてきた地方道路の整備を郷、鎮レベルまでに延長・拡大することである。また、従来の伝統的なインフラストラクチャーの概念から外れるが将来像の実現には教育「学校教育は勿論、社会教育、農業従事者向け農業技術教育」の充実が必要である。第二は南部のサブセンター建設である。タイ、ラオス、ベトナム、ミャンマー、更には日本市場へのゲートウェイとなりうる地理的環境を利用して物流センターを中心に新たな都市を建設する構想である。これらインフラストラクチャー整備のための資金調達については、玉溪市が相対的に恵まれた財政状況にあること、紅塔集団という強力な事業集団をかかえ、同集団から年間数千万円の支援を得ていること、ゲートウェイ整備へのアジア諸国からの投資も考えられることを考慮すると、環境保全など中央政府が力点を置く特別な整備プロジェクトを除けば中央政府への依存は困難と思量される。それだけに一層の民営化、「選択と集中」による徹底した重点志向による無駄のない整備が必要となる。

5) 懷化市

現状

都市インフラストラクチャー整備投資額を見ると、過去2-3年の総投資額は2.8-3.1億元である。2001年の総投資額は3.1億元で、資金調達ルートは① 財政資金4,000万元、② 土地所有権の売却1.2億元、③ 広場経営資金収入1,000万元、④ 道路使用料500万元、⑤ 銀行借入れ5,000万元、⑥ 不動産開発業者による投資6,000万元、⑦ 国からの種々優遇措置（管理費用の免除など）2,000万元である。この内「財政資金」は①だけで13%であるが、「財政性資金」(①、②、③、④、⑤)は63%を占める。今後市場化の促進によりこの比率を50%程度に下げる計画

とのことである。

将来展望

今後における都市インフラストラクチャー整備の重点プロジェクトは第一にごみ処理場及び汚水処理場建設、第二に懷化市内の環状線道路建設である。資金調達については市税の投入、金融機関借入れ、民間からの手数料・使用料徴収、民間への土地権利売却、が中心となるが、湖南省は懷化市を交通の要衝として重視していることから、同省政府の力添えを得て中央政府からもインフラストラクチャー整備にかかる資金を調達出来るものと考えている。なお、企業誘致による税収増—インフラストラクチャー整備資金の調達、のシナリオが重要であることから、懷化市では森林産業、医薬品産業、食品産業の誘致及び電力事業の拡大に期待をかけている。

市場化の事例：懷化市の一般道路建設

一般道路の建設・維持管理は都市管理局の一組織である市政維持処が担当している。建設資金には都市建設投資会社が国家開発銀行、建設銀行、工商銀行などから借入れた資金を、維持費用は財政資金を充てる。市政府は都市建設投資会社設立に際して関係道路の両側 3,000 ムーの土地を提供し、同会社はこれを担保に銀行から借入れをする。その後道路整備後に価格上昇した土地の使用権を販売することで回収、返済する。なお、生活用水の汚水処理プロジェクトにつき BOT によるインフラストラクチャー整備が海南省の一企業により計画されており、目下その準備中とのこと。

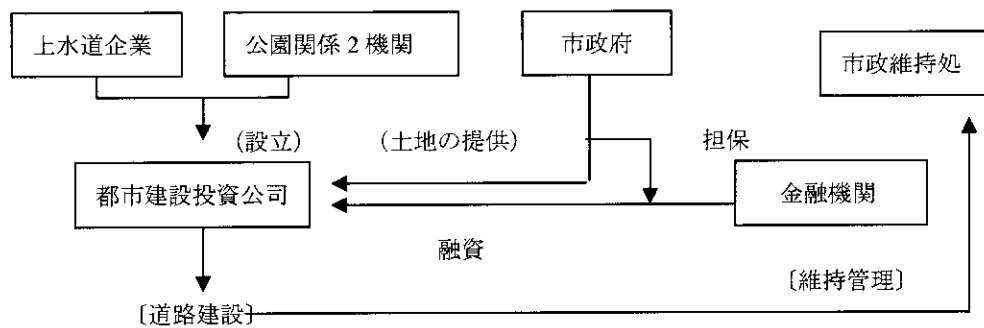


図 1.3.3.6 資金調達スキーム

出所：JICA 調査団作成

(付) 日本の現状

(1) 都市インフラストラクチャー整備における資金調達

1) 都市インフラストラクチャー整備と一口でいってもその種類は多種多様で、ハードとソフトの双方を含む。ハードの代表的事例は道路、橋梁、河川水路、街路、公園、市街地整備、住宅、自然環境保全、消防施設、学校建設、文化施設（図書館、美術館、史料館）、体育施設、保健所、清掃施設、上水道施設、下水道施設、ごみ処理施設、老人福祉施設、社会福祉施設、児童福祉施設、駐車場、各種地域センター、である。一方、ソフトの代表的事例は戸籍住民基本台帳、住民表示の整備である。

2) 国家政策、広域性、技術の難易度、など特殊なもの（国道、一級河川、国立公園など）を除けば、都道府県及び市が建設・維持管理する。地方政府間での分担はこれまた、県としてアイデンティティを出す必要があるもの、広域性のあるもの、は都道府県、それ以外は市が建設及び維持管理を行なうことに法律で定められている。但し、性格上、市が建設・維持管理すべきもので

も、技術的に困難度が高いもの、経験を要するもの、他の市町村にも関連し効率性を考えると県が建設・維持管理したほうがよいものは県が行なう、といった柔軟性がある。

3) 上記機能分化に応じて、そのファイナンスも国、中央政府、地方政府がそれぞれ責任を持って調達する。ただし、地方政府の財源難が予想される時には国あるいは県が「国庫支出金」あるいは「県支出金」を市に投入している。その割合は、都市インフラストラクチャー整備に関する限り10～20%に及ぶ。

4) 都市インフラストラクチャー整備の分野でも国県支出金は道路、橋梁、河川、公園整備など都市整備関連が多いが、学校建設費、図書館費、史料館整備、など教育文化関連分野でも目立つ。

5) 都市インフラストラクチャー整備の財源を見ると、使用料・手数料を徴収出来るような分野では必ず徴収しており、市場化への意欲は強い。ただ、使用料・手数料の全財源に占める比率は高く数%である。国県支出金が高いシェアを占めることは上述のとおりであるが、地方債の発行による資金調達も40～50%と高く、財源の「市場性資金化」が進んでいる。なお、地方債には債券のみならず「借入れ」形態の調達を含む。以上の結果、一般財源の比率は20%内外である。

6) 地方債に関しては、小規模地方政府にかわり、都道府県が起債、その資金を地小規模地方政府に転貸することが広く行なわれている。また、都道府県が起債するに際しては起債コストの削減を図るべく「共同発行」を行なうことが一般化している。更に、市によっては住民参加型市債を発行、住民の購入を奨励するケースも最近では現われ始めた。その場合、購入者は利子に加え、何らかの特典が与えられる。なお、地方債の発行に関しては、どの市も「赤字公債」としてではなく「建設公債」として発行している。

7) 民営化に関しては、たとえそれが困難な事業であっても、その一部（料金徴収、維持管理業務など）を民間に任せる努力が行なわれている。また、民営化への歩みを見ると、まずは「一般会計」での処理からはじまり、受益者が特定化できるようになれば「特別会計」化して、受益者とコストを対比させるようになり、更に受益者からの手数料等が安定しコストのかなりの割合をカバーすることが出来るようになるにつれて「事業会計」化し、さらに収益があがり「民間企業」として独り立ち出来るようになるに及び「民営化」する、というプロセスをとる。なお、これらのプロセスは事業内容、例えば電気事業、下水道事業、上水道事業、交通事業、により異なるが、同じ下水道事業についてもその普及率により、ある市ではなお「特別会計」段階にあるのに対し、ある市では「事業会計」段階にあるというように、成熟度により異なる。

8) 公共サービスの提供における「民営化」推進の一つとして「PFI〔Private Finance Initiative〕」が幅広く導入され、完全に定着しつつある。導入分野としては教育関連施設、複合公共施設、住宅・宿舎、社会福祉施設、文化施設が多いが、病院、公園の事例も見られる。

(2) 中国西部地域中等都市発展戦略策定に対して参考となる事項

1) 経済規模の小さな市では、一気に民営化は困難。そうした場合でも特別会計化、事業会計化、の道を踏んで徐々に民営化を指向する。その過程で事業の一部においては営業、維持管理など民間に委託出来るものは委託し、効率を高める。

2) 財源についてはまず目一杯ゆえ、使用料・手数料の徴収といった「市場化」を図る。中国においてもビジネスの活況とともに、諸証明書の発行など営業関連の公共サービス需要は増加するので、そうした機会を逃さない工夫が必要である。

3) 経済規模が小さく、BOT、TOTなどの導入が困難な場合でもPFIの方式導入は可能であるの

で、導入検討を進めるべきである。

4) 地方債の発行を考えるべきである。小地方都市の場合には他の同省地方都市との共同起債を考える。また、省が代表して起債、その手取り資金を小都市に転貸する方式も考慮する。市起債の場合には市民参加型市債を考える。

5) 「事権」と「財権」とを明確にし、市の機能外の整備の場合には省の資金支援を期待する

6) 建設国債の発行は是認されるが、その大量発行がもたらす経済的インパクトには十分留意する必要がある。

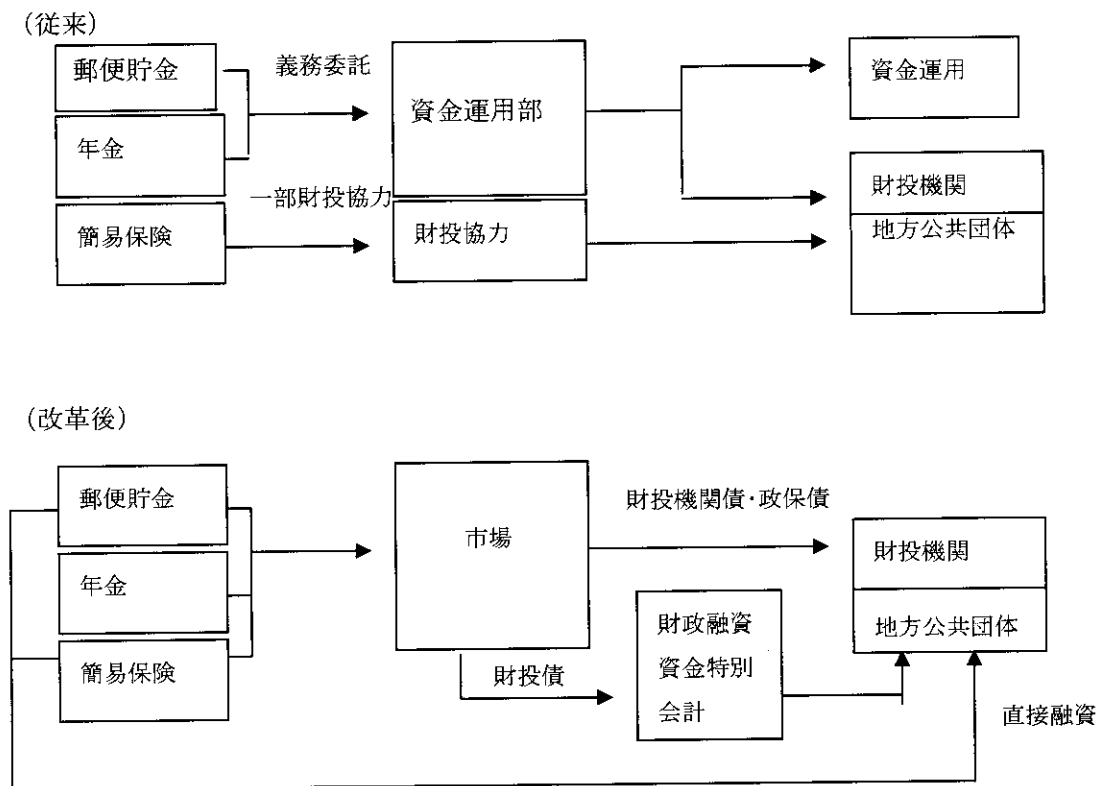


図 1.3.3.7 財政投融资制度改革

出所：JICA 調査団作成

3.4 投融资制度改革のための基本原則

3.4.1 目標

質の高い都市インフラストラクチャーを効率良く、効果的に、しかも過度の財政負担なしに整備且つ維持していくために次のような戦略をとる(=市場化、民活化の一層の促進)。(以下、「官」は政府を、「民」は非政府を意味する)。ただし、インフラストラクチャー整備の中にはそもそも「市場化」、「民営化」が馴染まない分野もある。例えば緑化の推進、環境の保全等である。こうした整備に対しては「市場化」、「民営化」が困難という理由でないがしろにされることがないように特別な配慮が必要である。

3.4.2 基本的戦略：経済・社会へのダイナミズムの注入

(1) 受益者のタイプに応じた適正負担の原則

受益者には、「受益者」として特定化することが困難な場合、特定化しうる場合の2つのタイプがある。前者の例は都市の緑化、環境改善、といった「公共財」の受益者であり、都市住民が等しくその恩恵を受けることが出来るが、誰が誰よりも多くの恩恵を受けるということの特定が困難である。こうした場合には関連する住民が等しく受益者となると考えられ、この場合の受益者負担は納税ということになる。後者の例としては上下水道整備、高速道路整備が挙げられ、受益者として恩恵を得るものが特定化出来るため、基本的には特定の受益者がその恩恵の度合いに応じてその費用を負担すべきである。

(2) 民間主導の原則

インフラストラクチャーは公共財として位置づけられ、その整備は専ら公的機関が担当するものと考えられてきたが、経済環境の変化につれ、そうした考え方に修正が必要となりつつある。政府の機能の見直し、政府による投資の範囲の限定が必要である。この点、インフラストラクチャーの中には条件さえ揃えば民間（営利団体）で整備可能な分野がある。当該分野は財政負担軽減、効率化、民間部門の事業機会・投資機会の創出を考慮し民間へ委ねる。ただし既述の通り、地域住民の中には「商業主義」による都市インフラストラクチャー整備に対して少なからぬ抵抗感もあるとのことなので、民営化を指向するにしても、地方政府はサービス価格の設定、規格の統一化などの面では「規制者」として関与する。

(3) 市場メカニズム重視の原則

政府機関が引続き行なうインフラストラクチャー整備についても、入札の実施など市場原理を取り入れ「効率性」、「収益性」を強く認識させる。また、効率的資源配分の観点から、国民の貯蓄が効果的に活用されるべく、インフラストラクチャー整備に回る資金も市場を通して吸収、配分されるような体制、すなわちインフォーマルセクターの資金のフォーマルセクターの資金への転換を促進する。

(4) 責任と権限の地方への移譲の原則

インフラストラクチャーの中には地元のきめ細かいニーズを反映させる必要がある場合が少なくない。その整備と維持補修につき地方に権限を移譲、同時に責任をもたせる。責任には維持補修費用の負担などがありうる。ただし、地元の能力向上（キャパシティ・ビルディング）の状況を踏まえ、中央から地方への画一的な“Hand over”ではなく、場合に応じて中央と地方の“Co-management”を考える。

(5) 民間経営の発想を取り入れることを原則

引続き政府が担当することになるインフラストラクチャー整備及び維持についても可能な限り「民間経営の発想」を取り入れる。

3.5 具体的戦略の実現のために必要とされる制度及び体制分野別整備戦略

3.5.1 質の高いインフラストラクチャー整備計画策定とそのための企画機能強化：制度及び組織改編

総合的な中長期都市インフラストラクチャー整備計画をローリングプランとして策定する。同計画には資金調達計画を含む。計画策定のために、

- 担当企画組織の新設
- 企画人材の養成
- 資金調達計画策定のための財務顧問の指名

を行なう。

3.5.2 国レベルでの民営化推進による西部地区開発関連インフラストラクチャー整備資金の捻出：政策展開

西部開発のために必要とされる都市インフラストラクチャー整備をまかなう資金は途方もなく大きい。これを地方政府資金及び民間資金のみで賄うことは不可能である。やはり国家資金(中央政府財政資金)の投入が不可欠である。そうした資金を賄うために国は現在国が行なうべきとしている公益事業について今直ぐは不可能としても将来的には民営化し、それにより得た資金の一部は新たな国家事業に、他を西部におけるインフラストラクチャー整備資金に充当すべきである。具体的には電力事業、ガス供給事業、鉄道事業の民営化が考えられる。

(1) 戦略シナリオのデザイン

まず図 I.3.3.8 のようなシナリオをデザインする。

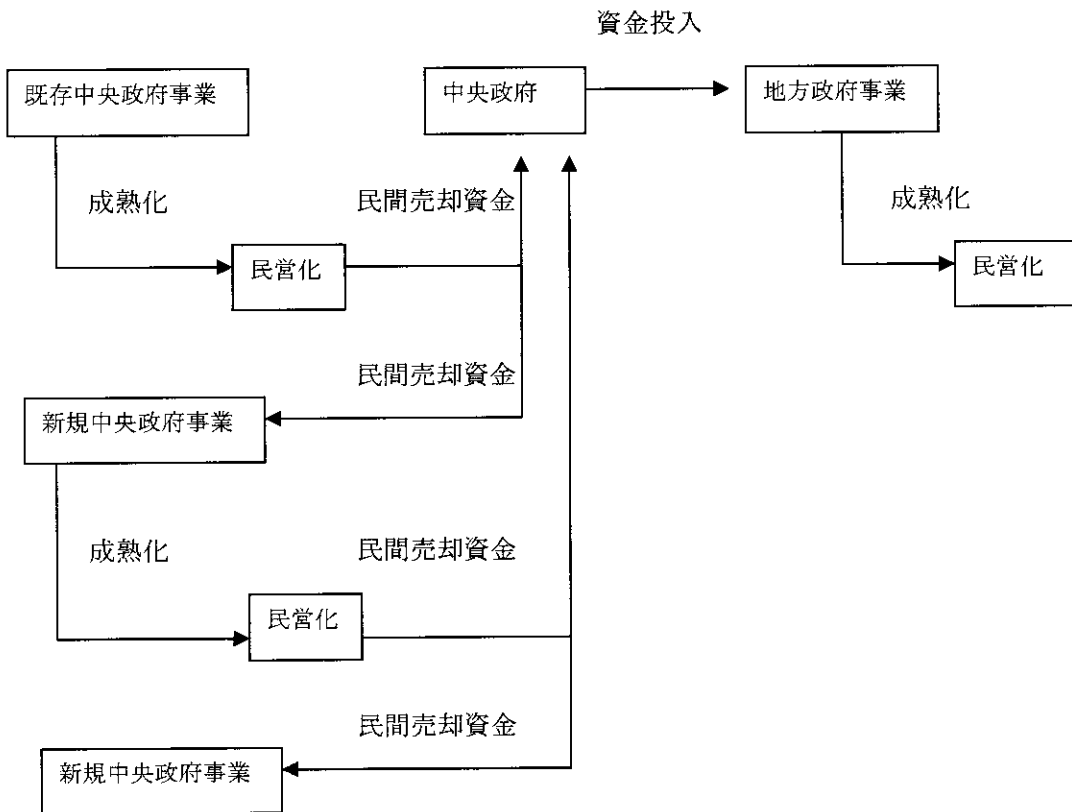


図 1.3.3.8 国レベルでの資金検出戦略

出所：JICA 調査団作成

(2) 主要既存事業の民営化スケジュールの策定

海外における基幹国有事業の民営化成功事例を調査し、中長期的スケジュールを策定する。

(3) 民営化に向けた具体的アクションの検討

財務顧問を指名、株式公開に向けた課題、手法等を調査する。

(4) 民営化以降の公共事業性維持のありかたの検討

公益事業を民営化する場合に予想される問題ー民間企業の利益優先主義と公共の福祉とのバランスー解決のためのスキームを研究する。具体的には

- 公共事業委員会の設立の検討
- 公益事業法の制定
- 「ユニバーサルサービス」と「地域独占」との組み合わせの是非検討
- 「地域独占」の下での競争政策のありかたの検討

があげられる。

3.5.3 市場化、民営化加速のための環境整備の推進：戦略

中国政府は市場化、民営化にむけて既に種々の政策及び制度面における整備を進めつつあり、それを受けて東部地区の一部など経済の密度の高い地域では市場化、民営化が進展している。この流れを経済環境の劣る西部地区においても定着させるべく以下に述べるような手だてを考える。

(1) 調査対象都市の将来開発の方向の明示：政策

調査対象都市の将来開発構想が「政府による計画」として明示されれば、その効果は大きく、民間投資を誘致する力も大きい。そうなれば、当初大規模と予想される都市インフラストラクチャー整備にかかる財政資金も長期的には経済発展→事業収益拡大・雇用増大→諸税収拡大というルートで回収出来ることとなる。中央政府、省政府、市政府は共同して調査対象都市の将来開発の方向を国内は勿論、海外にもアピールする。そのための戦略を中央政府、省政府、市政府共同で練る。

調査対象都市あげてのプロジェクトともなれば国家的プロジェクトに類する地位を得ることになることから、企業債券の発行も可能となろう。この点からも都市を挙げてのプロジェクトを形成すべきである（BOX 3.5 参照）。

国を挙げての支援を内外にアピールする一つ的手段として国債資金を有効に活用する。国債資金投入の「アナウンスメント効果」は小さくない。現に 2000-01 年における西部地区への国債資金投入の結果、当地区における固定資産投資はそれぞれ 13%、19%、21%増加した、とのことである。国債資金投入を上手に活用する。国債が建設国債に限られ、しかも市場消化を原則とする限りは、インフレにつながる懸念は少ない。ただし、国レベルの問題ではあるが国債発行が巨額になればなるほど、民間の資金需要を圧迫する上、金利高騰をもたらす、という問題がある。節度ある発行が必要である。この点、(付 1) の日本の経験は参考になろう。

BOX 3.5 上海浦東建設債券

上海都市投資会社が発行した 1998 年浦東建設債券は期限が 5 年、年利率は 9%と同期間の銀行預金利率及び国債利率より高い。浦東建設債券の償債資金は上海市政府の支出予算に計上されており、償債資金の出所は安全である。上海建設有限公司はまた 1998 年浦東建設債券に撤回不可の全額保証を提供し、さらに債券の償債リスクを低めた。債券の流動性が高いため、中国債券資産信用評価機構である上海新世紀投資サービス公司によって信用度 AAA の格付けを得た。また、上海市地方税務局の批准を得て、債券の利子収入は個人所得税を免除される。こうした発行条件により、浦東建設債券は投資リスクが低く、収益も高いことから多くの投資家に認められるようになった。（「都市基盤施設関連委託調査報告書」）

(2) 民間投資優遇措置の強化：政策

既に西部地区に対する民間投資誘致のために税制面での優遇措置がいくつか採られているが、加えて次のような優遇措置を国は用意する。

- 「財政力の弱い」かつ「経済規模が一定規模に達していない」地域への民間投資には更なる免税の恩典を与える。
- 「西部地区での新しい企業」に認められている免税措置における「新しい企業」に各種サ

ービス事業をふくめることとする他、業種に新味はなくてもその運営手法に BOT、TOT、PFI などの「新たなビジネスモデル」が窺えるものにも同措置の適用範囲を拡大する。

- 都市インフラストラクチャー整備に従事する企業群が連携、合併等により「規模の経済」を享受するよう努力する場合には、その恩典として利子補給を行なう。

(3) 資金調達手段の多様化及び調達のための新金融スキーム開発強化：政策及び制度

1) 地方債発行制度の創設

(注)「地方債」とは「地方公共団体」が一会計年度を越えて行なう借入れの総称で、形態としては金融機関借入れと証券発行の 2 つがあるが、必ずしも証券発行にこだわらない。重要なことは地方政府が将来の税収等を担保に 1 年以上の長期債務を負うという経済行為である。なお、金融機関借入れと比べて証券発行の場合には資金提供者の範囲が格段に広がる。

(提言理由)

地方債の発行を提言する理由は以下の 5 点である。

■ 現在の資金調達手法の限界

中国においては現在のところ地方政府が金融機関から借金をおこなうことも証券発行も許可されていない(1995 年「中華人民共和国予算法第 28 条」)。ただ、地方政府が出資により別会社を設立同社が政府から付与された土地使用権や料金徴収権を担保に金融機関から融資を受け、また場合によっては債券を発行して、インフラストラクチャー整備を実施している。実施に際してはその実施体が金融機関から融資を受けおこなっている。債券発行に際しては地方政府が保証を行なう場合もある。また、下記 BOX 3.6 の例に示したとおり、償還資金が地方政府の支出予算に計上されることもある。その意味では地方債発行に類似した行為は行なわれている。しかし、真の意味での地方債との差は「将来の税収」が担保とされていない、ことにある。目下広く行われている「土地経営」による土地使用権の売却も決して永続的資金調達手段ではない。ましてや、土地使用権がからまないようなインフラストラクチャー整備には借入れが不可能である。また国債発行にも量的に限度がある。

■ 地方政府の「隠れ債務」の透明化

現在の予算法では地方政府予算は帳簿上は収支均衡状態にあるが、支出の拡大に合わせた収入拡大が見込めないような場合には地方政府が設立したプロジェクト企業が借金をし、収支尻を合わせていると言われている。いわゆる「隠れ借金」である。こうした借金に対して地方政府が常に担保を提供(いわゆる第三者担保提供)しているわけではないが、担保提供をしていなくても、ひとたびプロジェクトが破綻した場合には、地方のインフラストラクチャー整備と密接な関係にある借金ゆえに地方政府は何らかの責任を負わざるを得ない状況にある。こうした不透明な状況を解消する上でも、地方債の形で債務を明確にすべきであり、それにより地方政府の「節度」も維持される。

BOX 3.6 地方債務の種類とその発生要因

《予算法》の規定によれば、各レベルの地方自治体は収入に応じて支出を行い、収支均衡の原則によって予算を編成する、こととなっている。法律及び国务院が別に決めた場合以外、地方政府は地方債を発行す

ることができない。しかし実際の運営の過程において、地方政府及び機能部門は支出規模が拡大するに従い、公開あるいは隠れて、直接的あるいは間接的に“融通”方式及び“多元化融資”などの名義で大量の債務を負い、地方政府債務激増の局面を形成した。

地方政府による正規の合法的な債務は主に(1)中央政府の各部門が地方政府に貸し出した各種の国内外の専門プロジェクトの融資、例えば1998年以後に登場した中央政府の国債融資資金と財政回転金の融資などの内債、(2)各類型の国際金融組織貸付け及び外国政府の貸付けなどの対外債務、である。

しかし、これ以外に、地方政府は多種の融通方式で債務を負う。これらの債務の大部分は法律に抵触しないよう、企業あるいはプロジェクト名義で借金をする、形式で発生する。たとえば、地方投資会社を通して国家開発銀行あるいは政策性銀行から資金を借り、大規模のインフラ建設を行なう。また地方の国際信託投資会社を通して外国政府、国際金融機関から資金を調達する、あるいは国際金融市場において地方の大規模インフラ建設のために債券を発行する。商業銀行から資金を借りることもある。

《担保法》の規定により国家が許可した地方政府、財政の対外借金の担保以外に、社会の経済活動の中で地方財政(政府)は国内のいかなる資金提供部門あるいは個人に担保を提供することができないこととなっている。しかし、これらの企業あるいはプロジェクト名義で行った借金の多くには地方政府が担保を提供(第三者担保提供)するので地方政府の間接的な債務になる。ひとたびプロジェクトが行き詰まったり、あるいは期限到来時に契約を履行し、借金を返済することができなくなったら、地方財政が直接的な借金返済の責任を負う。担保提供していない場合にも、資金が提供される債務者は地方政府と密接な関係があって、その上借金するプロジェクトは地方の経済建設と密接に関連するので、地方政府は完全に担保責任から抜け出すことができない。

地方債務の増加の原因の第一は政府間職権と支出責任の区分がはっきりしないことにある。特に分税制導入後、地方財源は大幅に中央に上納されたが、その機能範囲は減少しなかった、そのため、地方政府、特に省クラス以下の地方政府の大部分が赤字になった。第二は地方政府の債務管理機能の不足である。地方政府には債務の全体的計画を立案し、債務増加の科学的な論証を行なう能力がない。地方の行政指導者は政治的業績を重視して、債務構造と実際の債務償還能力をあまり考慮に入れなてこなかった。その結果、債務の規模は地方政府の財力の実際的な償還能力をはるかに上回るものになった。第三は地方政府にとり規範に合う直接的な融資ルートが不足したこと、である。その結果、地方政府は融通をきかして規則に違反し操作せざるをえなくなった、あるいは債務を各部門ないし機関に分散した、あるいは他の部門とプロジェクトに担保を提供して、資金を工夫し集めた。(「財政関連再委託調査報告書」から抜粋)

■ 地域住民の便益向上に直結する資金調達

公共施設への投資のための起債であれば地元住民の便益に直結した資金調達であり、理解を得やすい。

■ 世代間の負担調整機能を有す

地方債の発行には世代間の負担調整機能や地方財政の年度間調整機能を有する、という利点もある

■ 国債項目と比べて柔軟性大

現在、国債専門項目に基づく支出が地方債発行の代役を果たしているが、地方自治、地方財源の柔軟性の確保という観点からも意味がある。

■ 「事権」と「財権」とを一致させる意味もある

(留意点)

ただし、起債に際しては以下3つの留意が不可欠である。

■ 厳しい規律の下での発行

起債にかかる元利償還額が一般財源に占める比率には一定の枠(公債費に充当された一般財源の額が標準財政規模に占める割合＝起債制限比率)を設ける(現状日本の場合20%程度)。

■ 失敗を許さぬための段階的アプローチの採用

中国では地方債発行が認められてこなかった経緯を考えると、「証券発行」(本来の意味での地方債発行)実現には「段階的アプローチ」をとる必要がある。第一に金融商品としての特質上、融資という「相対取引」とはことなり「市場取引」であることから市場の信認を受ける必要があることから、最終的には「市債」にまでゆくにしてもまずは「省債」をスタートさせることを考える。第二に一方で地元密着型の小規模の住民参加型ミニ市場公募債から入る。これは地域住民の行政への参加意識の高揚を図るために導入されるものでその性格上、地元住民生活にとり必要な、あるいは馴染みのある病院、学校、図書館、公園などの公共施設建設が対象となる場合が多い。住民の投資意欲を高めるために利用代金の割引など何らかの特典を付けることも考えられる。第三に地方債発行においては順調な消化を確保すべく当初は地元金融機関、主要企業により引受けてもらう「縁故債」あるいは「私募債」として発行、定着するに従い中央の金融機関、証券会社、機関投資家に引受けてもらうような工夫を行なう。また、商品性についてもゼロクーポンボンド、免税債券とする等の工夫を行なう。

■ 効率的かつ効果的発行

他都市との共同発行も考える。その利点には2つある。第一に例えば近接する都市間には何らかのリンクエッジがあるからで、一都市の発展は近接する都市の発展と相互に関連するからである。今次調査対象地域であれば徳陽市の発展は近隣成都市、綿陽市の発展と無関係ではなく、それぞれの発展パターンは他の都市のそれと密接に関連するからで、これら三都市の発展のための資金調達を共同で行なうことは理にかなったことである。第二に発行体が小さい場合には他都市との共同発行が発行コスト引下げを可能にするからである。

また、地方債の段階的発行の事例として、まず後述のインフラストラクチャー整備を行なう組合が縁故債として「組合債」と言う債券を発行することも考える。日本においても地方債発行の歴史と同じくらいに早い時期から始められたのが水利組合債、水害予防組合債等の組合債であった。

2) 地方債発行への一里塚としての金融工学を駆使した証券化商品の開発

証券化とは貸し手と借り手との間の融資取引(相対取引)につき貸し手はその融資債権を第三者に販売、第三者が証券にして市場に投資家に販売することを言う。インフラストラクチャー整備への応用として考えると、例えば民間建設会社が卸売市場整備資金を金融機関から融資を受けて建設、金融機関はその融資債権を特別目的会社に売却、特別目的会社はその債権を担保に証券を発行、投資家に販売、投資家はその投資資金を卸売市場のテナントが支払うテナント料により回収することになる。証券化におけるプレーヤー及びスキーム図は以下の通り。

(プレーヤー)

- ・原債務者である卸売市場建設会社
- ・原債権者である銀行(金融機関)
- ・原債権の譲り受け人かつ証券発行体の「特別目的会社」
(Special Purpose Company = SPC)

- ・ 発行された証券の引受け販売会社（通常証券会社）
- ・ 発行された証券の購入者（投資家）
- ・ 卸売市場利用者（テナント料金支払い義務を負う）
- ・ 原債務者から期日通りに融資にかかる元利金回収の代行企業（サービサー）
- ・ サービサーが回収した元利金の投資家への分配を行なう信託銀行
- ・ SPC が発行する証券に対し、必要に応じて信用補完を行なう機関（信用保証会社等）
- ・ SPC が発行する証券につき格付けを発行する格付機関

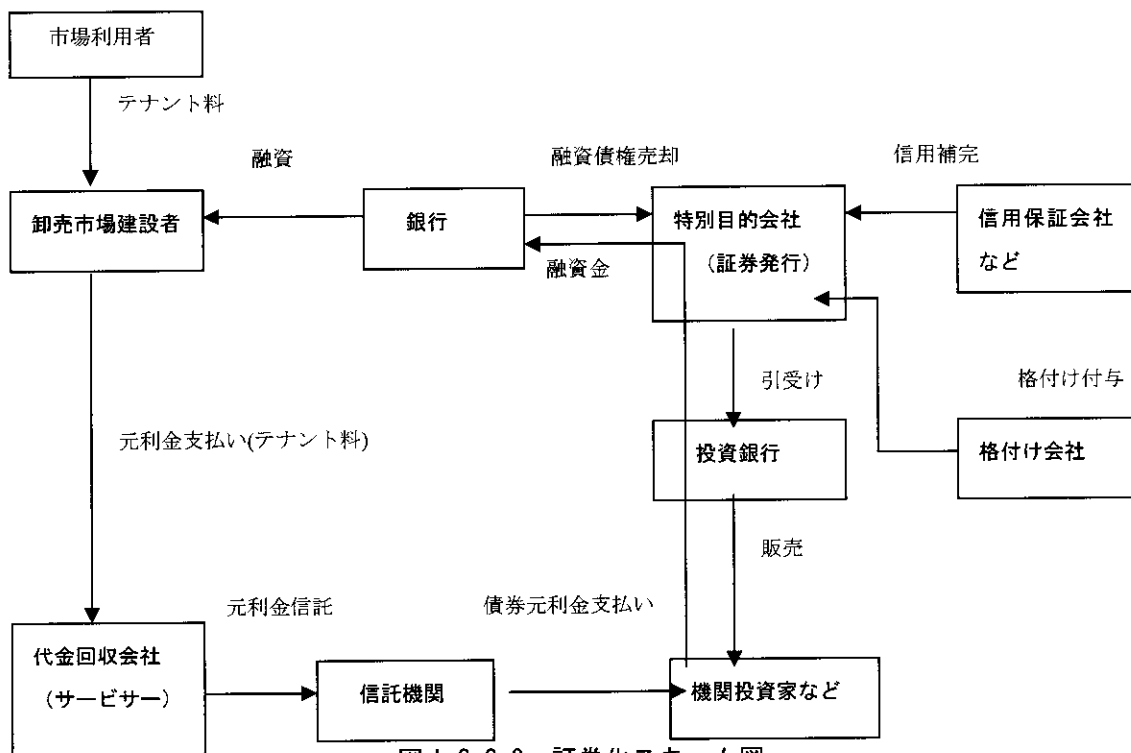


図 1.3.3.9 証券化スキーム図

出所：JICA 調査団作成

3) 「中国西部モデル」として世界に知られるプロジェクトファイナンス方式の開発

都市インフラストラクチャー整備の内、安定的なキャッシュフローが見込めるようなプロジェクトにおいては当該キャッシュフローを返済原資とするプロジェクトファイナンス方式を指向する。ただ、今次調査対象の都市はいずれも経済規模がそれほど大きくないため、プロジェクトが採算にのりにくいという問題がある。これを克服するスキームを「中国西部モデル」として開発する。そのスキームの一例をあげると以下の通り。

- 地域住民、地元建設企業、地元サービス産業、地元運輸産業、地元政府が共同出資者となり特別目的会社（SPC=Special Purpose Company）を設立
- 専門のマネジメントグループが SPC を運営（なお、運営には相当のノウハウが必要とされるため、ノウハウの蓄積まではフィナンシャルアドバイザーを外国の投資銀行等から招聘する）

- 地元政府はプロジェクトが採算にのるよう手数料、料金等の価格政策の自由化を認める
- 地元政府はプロジェクト終了時に残存する負債を引き継いだり、一時キャッシュフローに穴が空いた場合それを埋める措置（cash deficiency support）をとる。更に前述の通り、すぐれたビジネスモデルには利子補給を行い、採算の向上を側面から支援する
- 大学など公的研究機関は技術開発面で協力する（Public-Private-Academics Partnership）
- 必要資金は資本金の外、一部財政資金、金融機関借入れ、国際援助機関からの借入れにより賄われる

プロジェクトファイナンススキーム導入を図るべく、事業実施にあたっての官民間での業務分担、権限分担、リスク分担のありかたを検討する。この点、とりわけ重要なのは以下で、法令ないし政令の整備、中国国内共通のガイドラインの設定が不可欠である。

- 民間事業者によるある程度の自由度をもつての公共料金決定権の付与
- 公正な公共料金決定のフォーミュラ開発
- 事業が行き詰まった場合におけるある程度の官による金融支援（cash deficiency support）
- 担保物件処分の自由度付与
- 政変、地震、災害等の不可抗力事態（Force major）は発生における官のリスク負担

4) インフラストラクチャー整備関連新金融方式及びスキームに関する世界的セミナーの開催

西部地区において関連西部都市が共同開催する。西部地区には東部地区や中部地区とは異なりインフラストラクチャー整備の市場化、民営化には多くの困難がある。他の国にも同様の悩みを有する都市は少なくないであろう。同じ悩みを有する世界都市同士の意見交換、ノウハウ交換の場として開催する。

5) 民営化に向けた事業者の経営管理体制の強化のための教育の徹底

インフラストラクチャーの整備を BOT などで行なう場合には、事業者の経営管理が効率化されていないと、非効率性が公共料金に跳ね返り民営化のメリットが出ない。民営化を指向する場合には、これまでの国有企業の経営管理体制にとかく欠けていた効率化指向が不可欠である。民営化を目指す公共事業者の経営者向け教育を徹底して行なう。

(4) 投資銀行「西部開発銀行」新設による債券発行及び諸金融スキーム開発：制度

1) 新設を必要とする理由

世界経済の流れが市場化にある以上、インフラストラクチャー整備も可能な限り市場経済化に沿って実現されるべきであるが、中国の場合、西部地区と東部地区及び中部地区の地域格差が非常に大きいことから、この格差を「市場メカニズム」で完全に埋めることは不可能で、市場メカニズムを補完する「制度的手当」が不可欠である。地域間格差是正のための制度的手当は本来全国一律の制度であるべきであるが、西部開発の重要性、西部と他地域の格差の大きさを勘案すれば「西部地域」のインフラストラクチャー整備に焦点を合わせた「制度融資」の設計が必要である。

中国には 1994 年 3 月日本の開発銀行をモデルとして設立された中国開発銀行が存在し、2002 年末拠点数 37、従業員数 3,780 名、2002 年における金融債発行額 3,075 億元(償還を差し引いた純増ベースでは 1,555 億元)の資金をもち、電力、鉄道、石油化学、都市インフラ、郵便通信、

道路などの 6 大支柱プロジェクト開発を手掛けている。ちなみに同行の総貸出中に占める対西部地区向けは 31.5%、分野別には鉄道分野 17.6%、道路分野 18.6%、電力分野 24.9%、石油化学分野 12.1%、通信分野 12.5%、その他 5.4%に対し都市インフラストラクチャー整備関連分野 8.9%である（(2000～02 年、「2003 国家西部開発報告」）。前述の通り西部地区のインフラストラクチャー整備についてもかなりの資金を投入している。こうした機関があるにもかかわらず新たな機関を創設する理由は以下の通りである（なお、日本においても、中国とは国情が異なるにせよ。全国ベースの日本開発銀行（現在の日本政策投資銀行）が存在した中で、東北及び北海道地域の開発を支援するための北海道東北開発公庫が設立され同地域の開発ニーズにきめ細かく対応した）。

- 西部地区における大小の様々な開発ニーズの存在、
- 東部、中部地区は経済力もありインフラストラクチャー整備には余り困難がないが、西部地区は経済密度も濃くないことから「西部固有」の方式の技術開発等、専門化・特殊化が必要、
- 多くの困難なプロジェクトに対して機動性のある対応が不可欠
- 国家開発銀行がカバーする営業地域、分野があまりに広すぎる、
- 地元政府、今次対象都市、地元金融機関など多くの利害関係者の参画が望ましい

換言すれば西部地区の開発ニーズに「テーラーメイド」で対応するためである。組織の性格としては国家開発銀行とは異なり BOX に示すように顧客から預金を取り入れそれを企業・国に融資する「商業銀行」ではなく、インフラストラクチャー整備にかかる金融手法の開発、地方債引受け、金融新商品の開発を行なう「投資銀行」とする。そのスキームの概要を示せば図 1.3.3.10 の通り。（地方債引受けについては、付 2 に述べる日本の戦前の事例が参考になろう）。

なお、制度融資には財政資金の投入が不可欠であるが、財政にゆとりがない中国の現状を考えると、財政資金を補完するものとして市場性資金及び民間資金の投入を考える。むしろ市場性資金及び民間資金を中心に考え。それら呼び込むための触媒役、呼び水として財政資金を活用する。最小限の財政資金の投入で最大限の市場性資金及び民間資金を呼び込む工夫を行なう。例えば、政府保証、利子補給、配当保証、出資である。

2) 西部開発専門投資銀行の概要

- 単行法により設立する
- 組織形態としては株式制民間銀行とする。ただし、中央政府が監理官を送る
- 出資に関しては外国資本を認める（ノウハウ吸収を考慮、積極的に考える）
- 存立期限を 50 年程度と予め定めておく
- 主要業務は債券発行により得た資金で西部開発のためのインフラストラクチャー整備にかかる投融資を行なう。
- 営業地域は西部に限定する。西部地区の特性を踏まえたテーラーメイドの商品、サービスを提供する。
- インフラストラクチャー整備にかかる投融資のための新商品及び新スキーム開発を手掛ける。
- 国内において発行される債券は主として商業銀行により引受けられる。
- 政府は目的及び必要に応じて債券を引受け、同行を通じて制度融資を行なう（その場合政府は市場レートより若干低いレートで引受け、市場に安い金利の資金が政策的に流れるように工夫する。
- 同行が外債を発行する場合には中央政府が政府保証を行なう。
- 中央政府は出資しないかわりに一定期限（3 年程度）、配当保証を行なう。

- 不特定多数顧客からの預金吸収は制限する。
- 収入源は金利収入の外、地方債引受け手数料、各種金融アレンジ手数料

3) スキーム概要

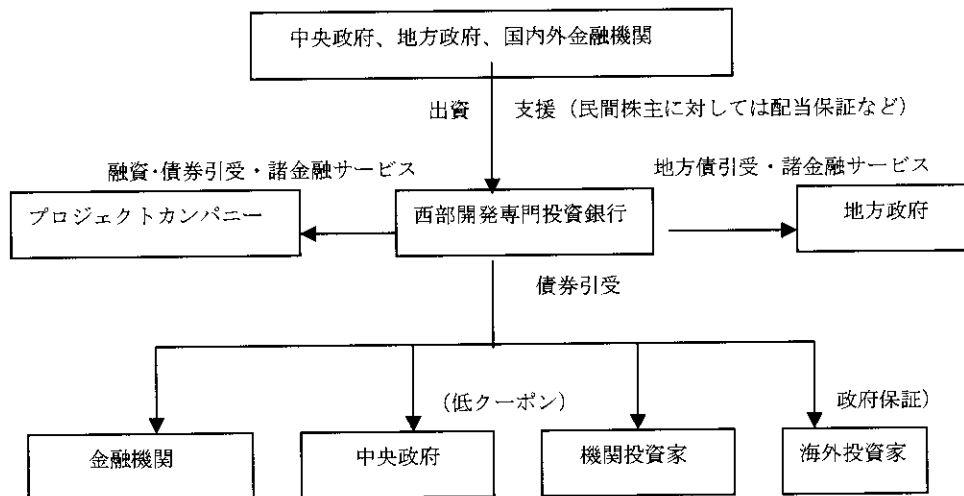


図 1.3.3.10 西部開発専門投資銀行のスキーム概要

出所：JICA 調査団作成

4) 西部開発投資銀行法の主要条文(例)

- ・ 第1条：株式会社であること
- ・ 第2条：資本金は XXX 億円とする
- ・ 第3条：株式の額面は XX 元とする
- ・ 第4条：存立期間は 50 年とする。但し、政府の認可により延長しうる
- ・ 第5条：総裁 1 人、理事 4 人以上、監査役 3 人以上をおく
- ・ 第6条：総裁は XXX 株以上を所有する株主より政府が任命（任期 5 年）、理事は XX 株以上所有の株主から株主総会にて選挙された 2 倍の候補者から政府が任命（任期 3 年）、監査役は XX 株以上所有の株主より株主総会で選任（任期 2 年）
- ・ 第7条：営業について、国債、地方債、社債、株式、不動産、工場財団、鉱業財団、鉄道財団、船舶、土地・建物の使用権を担保とする貸付、国債、地方債、社債の応募又は引受、預り金及び保護預り、地方債、社債、株券に関する信託業務、為替取引、上記に付帯する事業
- ・ 第8条：主務大臣の認可を得て海外業務を行なうことを得る
- ・ 第9条：主務大臣の認可を得て外債の発行を行なうことを得る
- ・ 第10条：営業上余裕金のあるときは国債、地方債、社債を買い入れることが出来る
- ・ 第11条：払込資本金の 5 倍までの債券の発行が可能
- ・ 第12条：債券につき券面は XXX 元以上で原則無記名
- ・ 第13条：債券発行には財務大臣の認可が必要
- ・ 第14条：債券の利子は年 2 回以上支払うこと、期間は 30 年以内

- ・ 第 15 条：は損失補填準備金として利益の 100 分の 8 以上を積み立て、配当平均準備金として利益の 100 分の 2 以上を積み立てる
- ・ 第 16 条：業務の監督のために西部開発投資銀行監理官を置く
- ・ 第 17 条：支店又は代理店の設置についてが主務大臣の認可が必要
- ・ 第 18 条：配当金分配についても主務大臣の認可が必要
- ・ 第 19 条：政府は年 5%の配当に至らぬ場合その差額を 5 年間に限り補給する

5) 次善の策

仮に西部開発専門投資銀行の設立が財政制約など諸般の事情から困難な場合には、次善の策として既存の国家開発銀行の組織（仮称として「西部開発金融センター」）を再構築し、既述のような機能を果たす専門の部門を同行の中に置く。その際のポイントは全国レベルの大型インフラストラクチャー整備以外の西部地区の様々なインフラストラクチャー整備、それも経済力面で東部・中部地区より劣るが故に市場化・民営化の推進が困難な整備、を適時適確に行なう組織を編成することである。

BOX 3.7 日本における制度融資スキーム

戦後は日本開発銀行（現在日政策投資銀行）、北海道東北開発公庫などの機関が政策性金融機関として政府の手により設立され、これらを通じて制度融資が行なわれることとなった。即ち、これら機関は財政投融資資金を用い、また政府保証債を発行することにより得た資金でインフラストラクチャー整備がなされてきた。しかし、戦前、その役割を果たしたのが興銀であった。例えば 1923 年の関東大震災からの復興に興銀は多額の資金を供給したが、それには興銀が興業債券を発行し、それを大蔵省預金部資金が引受けることにより調達された。大蔵省の引受けクーポンレートは市場金利より 0.5 から 1%低かった(基準金利 4%の時に 3-3.5%)ので興銀の貸出レートもそれだけ低くすることが可能になった。

(5) 国債転貸資金との Co-Finance（協調融資）：国債資金の呼び水効果：政策

西部地区開発に国債の転貸資金を投入する場合には次ぎのような工夫をこらすことにより民間資金の導入をより容易にする。即ち、国債資金をできるだけ小口化して多くのプロジェクトに割当てる。小口化した資金を補充する手段として民間資金を活用する。いわゆる国債資金と民間資金の Co-finance である。その際、返済については国債資金と民間資金との間では同順位とする。

なお、中央政府資金の投入を期待するには、中央政府が重点を置くメニューに即したプロジェクトあるいは中央政府に共感せしめることが出来るような長期展望に基づくプロジェクトを形成し、的確にプレゼンテーションすることが必要である。そのために都市経営能力の涵養が重要である。

(6) インフラストラクチャー整備がもたらす便益の「外部化」による整備コストの一部回収：制度

地域住民は都市インフラストラクチャー整備を通じて環境保全及び環境改善のメリット、都市の利便性向上を感じることから、そこでの居住価値が高まる。そのメリットを「外部化」、固定資産税という形で收受、整備にかかった資金の回収に充てる。当該固定資産税はその性格上、市税とする。価値増大の程度は公平かつ公正に年一度定期的に測定される。

なお、地元住民の固定資産税負担への抵抗を和らげるためには、予算編成に際しては農業支

援、法制度整備、行政サービス、教育、都市インフラストラクチャー整備などといった、ベクトルが明瞭でない項目を前面に出すのではなく、

- ・「環境と調和し快適に暮らす緑豊かなまち」づくり
- ・「豊かで夢と希望をもって生きる活力あるまち」づくり
- ・「安心して健康に過ごす助け合いのまち」づくり
- ・「可能性を伸ばし生き甲斐をもてる文化のまち」づくり
- ・「自ら考え主体となって参加する開かれたまち」づくり

〔以上 2003 年度秋田市の予算編成より〕

に x x x (金額) を投入というような、負担のベクトルが分かるように整理する。

(7) 効率のよい都市インフラストラクチャー整備を実現するための整備事業体の改革：制度及び組織

都市インフラストラクチャー整備を実現するための事業体を次のような段階を踏んで高度化させる。即ち、

- (a) 政府一般会計内事業
- (b) 特別会計事業化
- (c) 企業会計事業化
- (d) 第三セクター (民間、政府の出資により設立、経営は民間)
- (e) PFI
- (f) BOT、BOO、TOT
- (g) 民営化

で、(a)の段階にある事業はなるべく次ぎの段階の事業体へと移行していくことが望ましい。

(a) と (b) ～ (g) とでは大きな差がある。それは、後者は「受益者がほぼ確定、明確になっており、歳入、歳出を一つの事業としてとらえることが出来る分野」ということである。ただ、

(b) ～ (e) と (f) ～ (g) とではこれまた大きな差がある。前者については「公益性」、「公共性」がなお強く要請される、と言う点である。

1) 建設・管理会社方式 (上記 b ないし c 方式) の定着及び洗練化

財政負担を極力少なくするための試みの一つとして、独立法人プロジェクトカンパニー (建設・運営会社) を設立して、インフラストラクチャー整備を行なわせる方式が道路・上下水道セクターを中心にかなり広く行われているが、応用分野を一層広げるために以下のような対策をとる。

第一に、同社は財政依存度を極力少なくすべく、商業銀行から資金調達を行なってプロジェクトを実施しているが、それは民間資金を締め出すことになる懸念もある。よって、共同起債、外資導入、他省からの資金導入など資金調達の源泉を多様化させる。

第二に、この方式の成否は事業の採算性に依存するので、採算向上にはいくつかの手を打つ必要がある。先ず効率的運用が必要であり、同業プロジェクトカンパニーとの連携、合併など効率的運営 (広域運営) をてがける。また収入源確保のために事業の多角化を図る。

第三に、採算性と商業銀行からの借入れに関連して、収益の源泉が、利用者からの将来にわたる「サービス料金」の徴収権・経営権・開発権・土地使用権・公共施設への企業名利用権等の「権利」にあることから、この「権利」の商品化・保全の制度化の枠組みを作る必要がある。同時にこうした権利の移転が容易に資金を生むことから、権利の乱売にならぬよう、権利の売買が適正

なプロセスを通じて行われるよう十分留意すべきである。徳陽市における「土地貯蓄センター」設立の事例は参考となろう。

第四に当然のことながら会計は一般会計から分離させる。

2) 第三セクター方式 (d)

官と民の役割が明確になっているような状況の下で、新たなインフラストラクチャー事業の進め方として、事業体を官民合同による出資で設立する方式を試行してみる。経営は民間が行なう。官が出資していることから、事業資金を民間から調達しやすくなる。日本においては工業団地及び物流団地開発、鉄道事業、にこの方式による事業化が目立つ。

3) PFI (Private Finance Initiative=民間資金主導) 実現のため、規制緩和を進める

大都市における道路開発事業、上下水道開発事業等の大掛かりなインフラストラクチャー整備は別として、中小規模都市における中小規模事業についていきなり BOT 方式を試行することは経済性確保の観点から容易ではないものの、PFI を応用することはそれほど難しくない。PFI 事業は学校、図書館、官舎、地域センター (コミュニティセンター)、スポーツ施設、ごみ処理施設といった単体、小規模の公共施設に適用しうるからである。PFI の利点は① 公的セクターの資金的支出が長期に平準化されること、② 公的セクターが企画から、建設、維持管理まで行なうよりは民間の創意工夫によるほうが、経済的かつ効率的になしうる可能性があること、③ 民間の関与により民間企業の活動の場が増えること、にある。民間参入に向けた規制緩和を急ぐべきである。

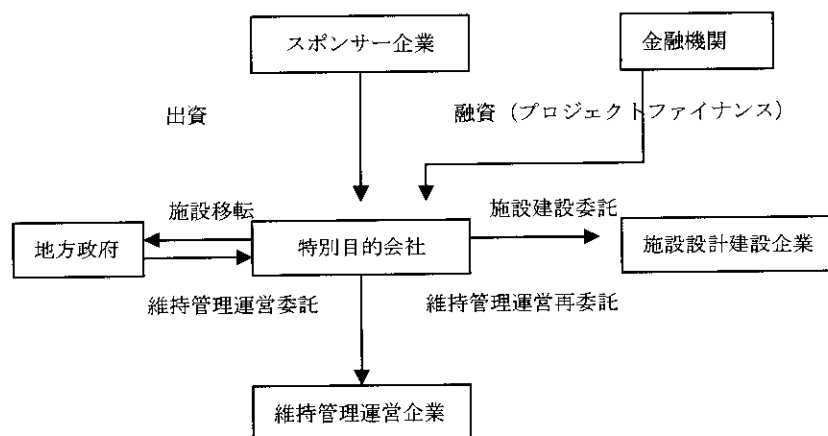


図 I.3.3.11 PFI 事例図

- 注： a) 契約関係
- ・スポンサー企業間：出資契約
 - ・地方政府→特別目的会社：PFI 事業契約 (施設建設・維持管理運営)
 - ・金融機関→特別目的会社：金銭消費貸借契約 (プロジェクトファイナンス)
 - ・特別目的会社→施設設計建設企業：設計施工一括工事請負契約
 - ・特別目的会社→維持管理運営企業：維持管理運営再委託契約
- b) 資金の流れ
- ・特別目的会社→スポンサー企業：出資・配当
 - ・特別目的会社→金融機関：借入れ・元利払い
 - ・特別目的会社→施設設計建設企業：建設費支払い
 - ・地方政府→特別目的会社：施設購入代金 (売掛金の形で計上、長期分割支払い) 及び維持管理運営費用
 - ・特別目的会社→維持管理運営企業：維持管理費用

出所：JICA 調査団作成

なお、PFI は日本においても 1999 年以降導入のための制度整備が図られたことから急速に進みつつある。1999 年～2002 年における導入件数は 94 にのぼる。導入対象施設のタイプとしては教育関連施設、複合公共施設、住宅・宿舍、社会福祉施設、文化施設が多い。

4) 建設・管理会社の民営化

成熟段階に移行した建設・管理会社は民営化し、民間への売却益をもち、新たな都市インフラストラクチャー整備に充当する。

5) 組合形式によるインフラストラクチャー整備：制度

インフラストラクチャーの整備主体は政府組織と民間に限定されるものではない。第 3 の道として「人民社会」が考えられる。即ち、地域住民が「組合」を結成して地域に必要なインフラストラクチャーを建設・維持管理するものである。民間が自主的に行なうが利益目的で行なうものではないので営利主義に陥ることもなく、また政府組織が行なうのと異なり地域住民のニーズと意欲を反映出来る点に利点がある。また、下水道整備など必ずしも行政区域でまとめず、区域の一部地区と区域外一部地区とが合同で実施したほうが効率的な場合にその活用は大いにメリットがある。事例としては下水道整備事業、公園整備事業、緑化事業が考えられる。ただ、一定の行政の財政支援は必要となろう。

(8) PPP (Public-Private Partnerships=官民協調) 制度の定着：政策及び制度

公共サービスの提供に関して民間の関与を最大限にするために PPP 制度の定着を図る。PPP とは「官民双方がその専門性をベースに資源、リスク、利益を官民で配分しながら公共のニーズを提供する」手法で英国、豪州、米国、カナダにおいて盛んに行なわれている「インフラストラクチャー整備」における一つのファイナンス方法である(BOX 3.9 参照)。PPP にはいくつかの手法があるが、その代表例は下記の通りである。

- ・ デザイン・建設 (Design・Build)：民間セクターが公共セクターのニーズを満たすようなインフラストラクチャーをデザインし、建設するもので民間は契約コストで建設を請け負うことが多く、その意味ではコストオーバーランのリスクは民間が負うのが普通。
- ・ 操業・維持契約 (Operation・Maintenance)：操業契約に基づき民間のコントラクターが公的セクターが所有する資産を一定期間操業、維持管理する。
- ・ デザイン・建設・ファイナンス・操業 (Design・Build・Finance・Operate)：民間セクターが長期のリース契約の下で新たなインフラストラクチャーを建設資金を自ら調達して建設、リース期間操業するもので、リース契約終了後は建設された資産を公的セクターに移転。
- ・ 買受け・建設・操業 (Buy・Build・Operate)：民間セクターが公的資産を買受け、その機能向上を自らの資金調達の下で行い、一定期間操業し、最終的に再び公的セクターに移転するもの。
- ・ 操業ライセンス：民間セクターが公共サービスの提供を一定期間請け負うもの。

以上の外、既に述べた BOO(Build-Own-Operate), BOOT(Build-Own-Operate-Transfer)も PPP の一形態と言える。

PPP はその定義からも理解出来るように極めて多くのタイプがありうる。例えば次のような懐化市の新興住宅及び商業地区開発事例もその一つである (BOX 3.9 参照)。更に、官民協調による工業団地の建設及び同団地への外資誘致という事例もある。これは民間が諸インフラストラ

クチャー整備を含めた工業団地の建設及び運営、更には当該団地への進出企業のマーケティングを担当、一方地元政府は進出企業に対する進出のための手続、輸出入があればその手続を団地内で迅速に行なえるような体制（One-Stop-Service）を整備する、ものである。

なお、PPP の実施についてはプロジェクトファイナンスと同程度のリスクを民間サイドで負わざるを得ないことから、こうしたリスク分析にノウハウのあるフィナンシャルアドバイザーを備い進める必要が在る。また対公的セクターとの折衝には弁護士力を借りることが不可欠である。

BOX 3.8 カナダにおける PPP の実践

カナダは世界の国々の中でもインフラストラクチャー整備において PPP が盛んに行なわれている国の一つである。1990 年以降、以下のようなプロジェクトが PPP を取り入れて完成させている。

- Confederation Bridge (New Brunswick): 1997 年完成、サービス期間は 100 年。民間セクターはデザイン・建設・ファイナンス・操業を行なう。連邦政府は民間セクターに一定の手数料を毎年支払う。また民間セクターは 35 年契約の下、利用者から利用料金を徴収
- Legislative Assembly (Iqaluit, Nunavut): 2000 年完成、民間セクターは 20 年のリース契約のもと、デザイン、建設、所有、操業
- Highway 407 (Toronto, Ontario): カナダ最大の PPP。有料高速道路の延伸部分につきデザイン、ファイナンス、建設を民間セクターが行なう。
- 水処理施設 (Moncton, New Brunswick) : 処理能力は 10 万人分。20 年のライセンス契約の下、民間セクターが資金調達、建設、操業。
- Teranet (Toronto, Ontario): 1991 年に完成した土地登記の自動化システムで、民間セクターとオンタリオ州政府が 50 : 50 で所有。
- Five Corners Project (Chilliwack, BC): 下町の再活性化プロジェクトで、総額約 1,200 万ドル。新設裁判所、商業施設、時計台、市民広場等を配置。
- Central North Correctional Centre (Penetanguishine, Ontario): 2001 年完成のカナダで最初の成人矯正施設。運営を民間セクターが担当
- John Labatt Centre (London, Ontario): 9,000 席を持つスポーツ及び娯楽コンプレックスで、民間セクターがデザイン、建設、ファイナンス、操業、維持管理を行なう。ロンドン市は特別目的信託を創設、民間セクターと 50 年間のリース契約を締結

BOX 3.9 懷化市における新興住宅・商業地区の開発

懷化市では市内を流れる「ぶ」（さんずいに舞と書く）河をはさんで東側地区が発展してきたが、住宅・商業施設の集中により混雑が激しくなってきたため西側地区の開発に着手することになった。ただ、東側地区と西側地区を隔てる「ぶ」河には北側に橋があるだけで南側にはないため、それがネックとなり、民間事業者にとっての西側地区の開発が進まなかった。懷化市政府は南側に財政資金で橋を架けることで、民間企業による西側地区開発をやりやすくした。橋梁建設資金は民間企業への西側の住宅・商業施設開発のための土地所有権の売却により得た資金を充てた。民営化にのりにくい「橋梁建設」というインフラストラクチャー整備は「官」が、一方住宅・商業施設開発という民営化しやすい分野は「民」が、という役割分担が成功した事例である。

3.5.4 「都市経営」能力の錬磨：組織

都市インフラストラクチャーの整備に対しては「都市経営」の観点からの取り組みが不可欠になりつつある。「都市経営」は住民、企業、行政が協働して行なうべきものとの認識のもと、関係者全員がその能力の錬磨に努める。

中央政府が全国にある程度共通する「都市経営」効率化プログラムを用意し、各省、各都市はそれをベースに地域性を加味した独自のプログラムを開発、それに基づき行政職員の教育を行なう。その過程において「都市経営」の実践に優れた実績をあげている世界の他都市との交流を行い、ノウハウを吸収する。

分野別具体的戦略

表 1.3.3.16 分野別戦略

整備すべき都市インフラ	適用原則	財源	戦略(1)及び整備すべき制度(2)	備考
電力	受益者負担 特定受益者負担 民間主導	ダム建設等基本建設は財政(税収)、管理運営費用は受益者支払 電力料金 基本建設にかかる費用も可能な限り事後的に受益者より回収	(1) 民営化 (2) プロジェクトファイナンス、BOT、BOOなどを可能にする制度	電源開発についてはプロジェクトファイナンス、BOT、BOO等を活用 需要のユニバーサルサービスの必要性を考慮すると民営化は当面電源開発に限定
高速道路	特定受益者負担	基本建設は財政(税収)あるいは土地使用権売却及び同使用権担保借入れ、管理運営費用は受益者支払利用料 基本建設にかかる費用も可能な限り事後的に受益者より回収	(1) 民営化 (2) BOT、BOOを可能にする制度	国家プロジェクトとしての性格を考慮すると、民営化は当面維持管理運営に限定
一般道路	不特定受益者負担	財政(税収)、 土地使用権売却及び同使用権に対する質権を設定しての借入れ	(1) 公営(建設・維持管理につき別事業体方式) (2) 土地使用権に対する質権設定	
経済施設(工業団地など)	特定受益者負担 民間主導	基本建設は財政(税収)、管理運営費用は受益者支払利用料 基本建設にかかる費用も可能な限り事後的に受益者より回収	(1) 民営化 (Public-Private Initiative) (2) BOT、BOOを可能にする制度	One Stop Service など政府によるソフトサービス整備が不可欠
情報通信	特定受益者負担	基本建設は財政(税収)、管理運営費用は受益者支払利用料	(1) 基本建設は公営、維持管理運営は民営化	
上下水道	特定受益者負担	基本建設は財政(税収)、管理運営費用は受益者支払利用料	(1) 民営化 (2) 適正なる公共料金制度	基本的建設は公的セクターが行なう
汚水処理	特定受益者負担	受益者支払利用料	(1) BOT (2) BOTを可能にする制度	
鉄道	特定受益者負担	基本建設は財政(税収)、管理運営費用は受益者支払運賃	(1) 公営、付属の業務の一部は民営化 (2) 適正なる公共料金制度	
環境対策	受益者負担	発生源からの徴収	(1) 官は規制者として関与、関係者による共同事業化	汚染発生者負担原則
ごみ処理(家庭用ごみ)	特定受益者負担と不特定受益者負担のミックス	財政(税収)	(1) 官の責任、PFI(BOT、BTOT) (2) 公民教育	単発的、小規模施設
ごみ処理(産業用ごみ)	特定受益者負担	処理料金の徴収(基本建設費用の一部は財政(税収))	(1) 民営化(受益者による共同事業体結成も)、PFI(BOT、BTOT) (2) 適正なる公共料金制度	単発的、小規模施設
環境保護	不特定受益者負担	財政(税収)、罰則金	(1) 官の責任	
緑化	不特定受益者負担	財政(税収)	(1) 官の責任	
都市再配置	特定受益者負担と不特定受益者負担のミックス	財政(税収)、特定受益者に対しては特別利益税	(1) 公営、民営化	入札方式による開発(都市住環境改善の一環)
レジャー・観光施設	特定受益者負担と不特定受益者負担のミックス	財政(税収)、特定受益者からの料金及び事業税徴収	(1) PFI(BOT、BTOT) (2) 特別目的会社設立制度	単発的、小規模施設
文化施設	特定受益者負担と不特定受益者負担のミックス	財政(税収)、一部は施設利用料金として特定受益者から徴収	(1) PFI(BOT、BTOT) (2) 特別目的会社設立制度	単発的、小規模施設
市場整備	特定受益者負担	特定受益者より事業税として徴収あるいは開発事業者が特定受益者より開発区利用料として回収	(1) PFI(BOT、BTOT) (2) 特別目的会社設立制度	単発的、小規模施設
学校・教育施設	特定受益者負担と不特定受益者負担のミックス	公的機関による義務教育については可能な限り徴収、それ以外は特定受益者負担	(1) PFI(BOT、BTOT) (2) 特別目的会社設立制度	単発的、小規模施設
医療・保健	特定受益者負担と不特定受益者負担のミックス	財政(税収)、特定受益者からの医療費支払い	(1) PFI(BOT、BTOT) (2) 特別目的会社設立制度	単発的、小規模施設
水利建設	特定受益者負担と不特定受益者負担のミックス	財政(税収)、特定受益者による自己負担	(1) ダム建設及び1次灌漑設備は国(財政)、2次灌漑設備は農民 (2) 農民の水利組合制度	
住宅開発・商業施設開発	特定受益者負担	特定受益者による自己負担 開発業者は市中借入れ(開発許可権などを担保として提供)	(1) 民営化 (2) 開発許可権、営業権など「権利」の流動化	開発許可権の供与は入札ベースが原則

出所：JICA 調査団作成

都市インフラストラクチャー整備分野別資金調達概念表

基本的考え方：中央政府と地方政府との間での都市インフラストラクチャー整備にかかる責任及び権限を明確にした上で、国税及国債資金並びに地方税の投入割合を決め、その上で以下条件に従い、他の財源を織り交ぜる。

- 1) 本来、国が国民に対し提供すべきサービスについては国の一部負担を期待：義務教育、福祉関連、道路整備
- 2) 国債資金の活用においては可能な限り、民間資金との Co-Finance にもっていく：環境保全、環境改善、下水道事業
- 3) サービスの提供から安定的なキャッシュフローが期待出来るものについては金融機関融資・企業債・外資導入を活用：運輸事業、上下水道事業
- 4) サービスの提供からキャッシュフローが見込めるが必ずしも安定的とはいえないものについては使用料、手数料を一財源：公共施設、病院
- 5) 便益が長期にわたり期待出来、次世代にも負担を求めうるものについては市債を併用：公園整備
- 6) 便益が地元住民に限定されるものについては市税及び市債中心：市民センター
- 7) 便益が地元住民だけでなく省民、国民全体にわたる場合には国あるいは省からの財政支援にも期待：美術館、博物館、総合運動場

表 1.3.3.17 都市インフラストラクチャー整備分野別資金調達概念表

分野	中央政府・省政府一部分担	(内国債資金充当)	市税	市債・住民参加型ミニ公募債	使用料・手数料・分担金・負担金・財産収入外	金融機関借入れ・企業債	外資・国際協力	備考(PFI) *該当
資金の性格								
財政資金	*	*	*					
財政性資金	*	*	*	*	*			
市場性資金		*		*	*	*	*	
教育関連								
教育施設（学校校舎）	○		○	○				
医療関連								
病院	○		○	○	○	○		*
福祉関連								
児童福祉施設	○		○		○			*
老人福祉施設	○		○		○			*
社会福祉施設	○		○		○			*
保育所施設	○		○	○	○			*
市民生活関連								
博物館・美術館・史料館	○	○	○	○	○			*
文化財保護	○		○	○				
スポーツ文化公園	○		○	○	○			*
市民センター			○	○				
図書館			○	○				
コンサートホール			○	○	○			*
消防施設	○		○	○				
環境関連								

ごみ処理施設			○	○	○			*
産業廃棄物処理施設		○	○	○	○			*
水道施設	○		○	○	○		○	
下水道施設	○	○	○	○	○			
観光資源保全	○	○	○	○	○			
湖沼等環境保全	○	○	○				○	
都市整備関連								
一般道路	○		○	○				
街路整備	○		○	○				
橋梁整備	○		○					
駐車場整備			○		○			*
市街地開発			○	○	○			
公園施設	○		○	○	○			
公設市場			○		○	○		*
物流施設			○		○	○		*
コンベンションセンター			○	○	○			*
河川改修	○		○	○				
新都市開発	○	○	○			○	○	
住宅関連								
公営住宅	○		○		○			*
運輸関連								
高速道路	○	○	○		○			
高速鉄道	○		○	○	○	○		
自動車事業			○	○	○	○		
産業インフラ								
工業団地			○		○	○		*
工業用水	○		○	○	○			
インターネット関係	○		○		○			

出所：中国における現状及び日本における実情などを基に JICA 調査団が作成

3.6 政策・制度・事業の提言

戦略	とるべき政策・制度・事業の提言	
1. 質の高いインフラストラクチャー整備計画策定とそのための企画機能強化	中央政府向け	1. 省政府及び市政府に対する指導
	省政府向け	1. 総合的な中長期都市インフラストラクチャー整備計画の策定（ローリングプラン、内容として資金調達計画を含む）そのために、 <ul style="list-style-type: none"> ■ 担当企画組織の新設 ■ 企画人材の養成 ■ 資金調達計画策定のための財務顧問指名
	市政府向け	1. 総合的な中長期都市インフラストラクチャー整備計画の策定（ローリングプラン、内容として資金調達計画を含む）そのために、 <ul style="list-style-type: none"> ■ 担当企画組織の新設 ■ 企画人材の養成 ■ 資金調達計画策定のための財務顧問指名 2. 省内他市との計画策定及び企画に関する情報及びノウハウ交換のための交流

<p>2. 国レベルでの民営化推進による西部開発関連インフラストラクチャー整備資金の捻出</p>	<p>中央政府向け</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 民営化戦略の明確化。ポイントは <ul style="list-style-type: none"> ■ 既存事業の民営化ー国営新規事業の立ち上げー同事業の民営化、という一連のシナリオのデザイン 2. 主要既存事業の民営化スケジュールの策定 <ul style="list-style-type: none"> ■ 準備として海外における基幹産業民営化成功事例の調査 3. 民営化に向けた具体的アクションの検討 <ul style="list-style-type: none"> ■ 財務顧問指名 ■ 株式公開に向けた諸作業の実施 4. 民営化以降の公共事業性維持のありかた検討 <ul style="list-style-type: none"> ■ 公共事業委員会の設立の検討 ■ 「ユニバーサルサービス」と「地域独占」の組み合わせの是非検討 ■ 「地域独占」の下での競争政策のありかた検討
<p>3. 都市レベルでの市場化、民営化加速のための環境整備の推進</p>	<p>中央政府向け</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 調査対象都市の将来開発の方向についての理解と協力 <ul style="list-style-type: none"> ■ 国としての支持表明 ■ 国としての対外的PRへの協力 ■ 開発関連プロジェクトの国債項目への採用 2. 民間投資優遇措置の強化面での協力 <ul style="list-style-type: none"> ■ 財政力の弱い地域への投資に対する免税措置の強化 ■ 新たなビジネスモデルへの投資に対する免税措置 ■ 企業連携・合併に対する利子補給 3. 資金調達手段の多様化及び新金融スキーム開発への理解と協力 <ul style="list-style-type: none"> ■ 段階的アプローチを経ての地方債の発行容認（省債から市債へ、小規模地元住民参加型市債、縁故債から公募債へ）及び起債制限条項の検討並びに財務顧問の指名による起債環境整備 ■ プロジェクトファイナンス、証券化等新金融スキーム導入に伴う官民間での業務分担及びリスク分担のありかた検討を踏まえての導入許可 4. 西部開発のニーズに対応しうる新金融方式、新スキーム、新商品開発のための「西部開発投資銀行」設立（注） <ul style="list-style-type: none"> ■ 既存「中国国家開発銀行」との機能分担の整理 ■ 設立にむけた諸準備 ■ 単行法の検討 ■ 次善の策としては既存国家開発銀行組織の再編成 5. 国債転貸資金と銀行資金とのパッケージによる資金調達（Co-finance）スキーム新設の容認 <ul style="list-style-type: none"> ■ ニーズ調査の実施

	<ul style="list-style-type: none"> ■ 国債引受け機関との調整 ■ デフォルト条項の詳細検討 ■ 適格案件の条件決定 6. インフラストラクチャー整備がもたらす便益の「外部化」の容認 <ul style="list-style-type: none"> ■ 資産保有者に対する固定資産税の地方税としての課税容認(「地方財政制度」参照) 7. 都市インフラストラクチャー整備事業体の改革及び多様化 <ul style="list-style-type: none"> ■ 情報開示の徹底による効率化及び資金調達力強化のための特別会計事業化、企業会計事業化。そのための法令準備 ■ 第3セクター方式の導入試行 ■ 組合方式の導入試行 8. PFI 実現のための規制緩和推進 9. PPP 制度の定着にむけた推進体制整備 <ul style="list-style-type: none"> ■ 海外関係機関との交流によるノウハウ蓄積 ■ 各種セミナーの実施による地方自治体への教育・指導 ■ 公共サービス料金の決定等に対する地方自治体の権限のありかた検討 ■ 必要に応じての国内法の改正
<p>省政府向け</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 調査対象都市の将来開発の方向についての理解と協力 <ul style="list-style-type: none"> ■ 省としての支持表明 ■ 省としての対外的 PR への協力 ■ 開発関連プロジェクトの国債項目への採用働き掛け 2. 資金調達手段の多様化及び新金融スキーム開発への理解と協力 <ul style="list-style-type: none"> ■ 段階的アプローチを経ての地方債の発行容認(省債から市債へ、小規模地元住民参加型市債、縁故債から公募債へ)及び起債制限条項の検討並びに財務顧問の指名による起債環境整備 ■ プロジェクトファイナンス、証券化等新金融スキーム導入に伴う官民間での業務分担及びリスク分担のありかた検討を踏まえての導入許可 3. 西部開発のニーズに対応しうる新金融方式、新スキーム、新商品開発のための「西部開発投資銀行」設立(注) <ul style="list-style-type: none"> ■ 出資候補機関としての協力 4. 国債転貸資金と銀行資金とのパッケージによる資金調達(Co-finance)スキーム新設への準備 <ul style="list-style-type: none"> ■ ニーズ調査の実施 ■ 適格案件の条件決定 5. インフラストラクチャー整備がもたらす便益の「外部化」への理解 <ul style="list-style-type: none"> ■ 資産保有者に対する固定資産税の地方税と

	<p>しての課税への理解</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 具体的な徴税体制の検討 <p>6. 都市インフラストラクチャー整備事業体の改革及び多様化</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 情報開示の徹底による効率化及び資金調達力強化のための特別会計事業化、企業会計事業化。そのための法令準備 ■ 第3セクター方式の導入試行 ■ 組合方式の導入試行 <p>7. PFI 実現のための規制緩和推進</p> <p>8. PPP 制度の定着にむけた推進体制整備</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 海外関係機関との交流によるノウハウ蓄積 ■ 各種セミナーの実施による地方自治体への教育・指導 ■ 公共サービス料金の決定等に対する地方自治体の権限のありかた検討 ■ 必要に応じての国内法の改正
<p>市政府向け</p>	<p>1. 調査対象都市の将来開発の方向明示</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 全国、海外へのイメージ伝達戦略の策定 ■ 国債項目採用候補プロジェクトの形成 <p>2. 資金調達手段の多様化及び新金融スキーム開発強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 段階的アプローチを経ての地方債の発行(省債から市債へ、小規模地元住民参加型市債、縁故債から公募債へ)及び起債制限条項の検討並びに財務顧問の指名による起債準備 ■ プロジェクトファイナンス、証券化等新金融スキーム導入に伴う官民間での業務分担及びリスク分担のありかた検討を踏まえての導入 ■ 地方債発行への一里塚としての金融工学駆使による証券化商品の開発 ■ インフラストラクチャー整備にかかる新金融方式及びスキームに関する世界的セミナーを関連都市にて共同開催 ■ 民営化に向けての公共事業体の経営管理体制強化のための教育の徹底 <p>3. 西部開発のニーズに対応しうる新金融方式、新スキーム、新商品開発のための「西部開発投資銀行」設立(注)</p> <p>4. 国債転貸資金と銀行資金とのパッケージによる資金調達(Co-finance)スキーム新設への準備</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ニーズ調査の実施 ■ 具体的なプロジェクトリストの作成 <p>5. インフラストラクチャー整備がもたらす便益の「外部化」</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 資産保有者に対する固定資産税の地方税としての課税 ■ 具体的な徴税体制の検討 <p>6. 都市インフラストラクチャー整備事業体の改</p>

		革及び多様化 <ul style="list-style-type: none"> ■ 情報開示の徹底による効率化及び資金調達力強化のための特別会計事業化、企業会計事業化。そのための法令準備 ■ 第3セクター方式の導入試行 ■ 組合方式の導入試行 7. PFI 実現のための規制緩和推進 8. PPP 制度の定着にむけた推進体制整備 <ul style="list-style-type: none"> ■ 海外関係機関との交流によるノウハウ蓄積 ■ 各種セミナーの実施による地方自治体への教育・指導 ■ 公共サービス料金の決定等に対する地方自治体の権限のありかた検討
4. 「都市経営」能力錬磨のための地方自治体職員の教育充実	中央政府向け	1. 全国にある程度共通の「都市経営」効率化プログラム開発 <ul style="list-style-type: none"> ■ 企画開発チームの立ち上げ ■ プログラム開発に先立ち海外成功事例の収集
	省政府向け	1. 全国共通のプログラムの省ベースへの展開 <ul style="list-style-type: none"> ■ 企画開発チームの立ち上げ ■ 展開に先立ち必要となれば海外成功事例の収集
	市政府向け	1. 上記プログラムの市への導入 2. 「都市経営」に関する目標の設定と成果の検証 3. 先進的な国内外都市との交流による「都市経営」に関するノウハウの蓄積 <ul style="list-style-type: none"> ■ 人事交流 ■ マニュアルの整備

（付1）日本における国債の発行

（1）発行の経緯

- ・日本においては太平洋戦争直後、巨額にわたる日銀券の発行が悪性インフレーションを引き起こし、日本経済の立ち直りに悪影響を及ぼした経験から、昭和22年（1947年）財政法が定められ施行され、国債発行に強い歯止めがかかるようになった。
- ・「財政法」（昭和22年3月31日、法律第34号）
 - 第4条第1項
 - 「国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる」（いわゆる「建設国債」）
 - 第5条
 - 「すべて、公債の発行については、日本銀行にこれを引受けさせ、又、借入金の借入については日本銀行からこれを借入てはならない。但し、特別の事由がある場合において、国会の議決を経た金額の範囲内では、この限りでない」
- ・1964年の東京オリンピックの反動から、1965年に日本経済が経験した不況（「昭和40年不況」）を克服するために内需拡大を図る目的で上記財政法第4条第1項に基づき戦後初めて1,100億

円の建設国債発行（ただし1965年度は最初の国債であったことか「特例法」を制定、発行。あくまで建設国債ではあるが）。以降年々発行。

- ・転機は1980年で第二次石油危機からの脱出をめざして10兆円をこえる国債発行に踏み切る。この時期以降、「国債の大量発行」時代に入る

(2) 特例公債

- ・次の法律により上記歯止めは崩れ、次ぎの法律により1975年補正予算で初めて特例公債（赤字国債）を発行、以後、1991～94年の4年間を除き毎年発行、しかも年々拡大傾向。2004年度予算では30兆900億円に（建設国債は5兆5,000億円）

- ・「公債の発行の特例に関する法律」（必要の都度）

第1条

「政府は、財政法第4条第1項の規定にかかわらず、・・・年度の一般会計補正予算において見込まれる租税及び印紙収入並びに専売納付金の減少を補うため、・・・、公債を発行することが出来る」

表 1.3.3.18 日本における国債発行推移（千億円）

年度	一般会計	税収	(税収比率)	その他収入	公債発行額	(建設公債)	(特例公債)	公債依存度	公債残高	同左対GDP比(%)
80	422	264	62	19	142	67	74	33	705	28
81	467	322	69	22	122	67	54	26	822	31
82	496	366	73	26	104	65	39	21	964	34
83	503	323	64	47	133	63	69	26	1,096	37
84	506	345	68	33	126	62	64	25	1,216	39
85	522	385	73	22	115	59	57	22	1,344	40
86	540	405	75	25	109	57	52	20	1,451	42
87	541	411	76	24	105	55	49	19	1,518	41
88	566	450	79	27	88	56	31	15	1,567	40
89	604	510	84	22	71	57	13	11	1,609	38
90	662	580	87	26	55	55	-	8	1,663	36
91	703	617	87	32	53	53	-	7	1,716	36
92	722	625	86	24	72	72	-	10	1,783	36
93	723	613	84	29	81	81	-	11	1,925	39
94	730	536	73	57	136	105	31	18	2,066	42
95	709	537	75	46	125	97	28	17	2,251	44
96	751	513	68	27	210	90	119	28	2,446	47
97	773	578	74	28	167	92	74	21	2,579	49
98	776	585	75	35	155	84	71	20	2,952	57
99	818	471	57	36	310	93	217	37	3,316	64
00	849	486	57	37	326	91	234	38	3,675	71
01	826	507	61	36	283	87	195	34	3,924	78
02	812	468	57	44	300	67	232	36	4,280	86
03	817	417	51	35	364	64	300	44	4,500	90
04	821	417	50	37	365	65	300	44	n.a	n.a

注：2003年度の公債残高及び公債残高の対GDP比は見通、2004年度の数字は平成16年度予算の数字
出所：財務省「財政金融統計月報：平成15年度予算特集」

(3) 国債の大量発行をスムーズに市中消化させるための方策

- ・投資家のニーズに即応した条件設定：期限については当初の7年から10年、更に20年、30年、2年、3年、4年、5年、6年と多様化。また国債の種類も利付国債から割引国債へと多様化
- ・一方、引受けシンジケート団も証券会社、都市銀行、地方銀行、長期信用銀行に加え、生保、信金などにまで拡げる

(4) 問題点

・国債が発行されだした 1970 年代においては、新たな金融商品として、また引受け競争も激しかったため、金融機関は競って購入した。政府は引受け競争の激しさに抗しきれず、関係金融機関に資金量に応じ引受け額を決めた。その意味で「配給米」的色彩が強かった。しかし、その後、大量発行されるに従い、金融商品としても以前ほどの魅力がなくなる一方、金利動向如何で大量保有が巨額の含み資産を抱えることとなり、さりとて政府の要請もあり一挙に国債の新規引受けから手を引くわけに行かず、その意味で「厄介な商品」に一転してしまった。なお、順調なる消化のために、国債引受け分担率の改訂、証券取引法第 65 条の改正（金融機関による窓口販売、ディーリング認可）等の工夫が重ねられて今日に至っている。

・大量発行→金利変動を大きく→景気に影響

— 景気低迷→国債大量発行による景気浮上→持続的国債の大量発行→金融機関の保有累増→評価損の発生と資金の低収益資産への固定化→金融機関保有に限界→市場売却→市場金利変動→公募入札方式の採用→発行金利の市場実勢化→金融自由化

表 1.3.3.19 金利変化のボラティリティ

	1960年代	1970年代	1980年代	1990年代 (1993年まで)
公定歩合	6.6	14.3	12.8	20.2
長期金利	0.8	5.4	8.0	13.3

注：ボラティリティ＝金利変化の標準偏差 $\times \sqrt{12}$

出所：JICA 調査団作成

(付 2) 地方債発行の歴史

日本における資本蓄積が充分でない 1900 年頃から、外債という形で発行し始めた。ただ、政府は分散的な外資導入はむしろ日本経済の信用を害する虞があるのみならず、野放し状態で発行体が競って導入するようなことになれば足下を見られ地方債の起債条件は悪化するとして、1902 年横浜市水道事業公債発行以降、地方債・社債の発行についてはある方針を決定していた。それは、地方債については大蔵内務両省の内議事項とし起債はとりあえず大都市に限定、小額の資金需要は、これをまとめる形で興銀をして興業債券として外国資本市場にて売り出すことにより調達すること、一方社債についてはなるべく興銀の手を介せしめること、というものであった。換言すれば国債以外の外債は興銀をわが国外資導入の窓口にする、という政策であった。かかる方針は 1906 年大蔵大臣通達として在外公使等に発せられ、地方公共団体、民間企業が外国資本市場に直接顔を見せることのないよう監視することとなった。興銀は政府の監督下にあり且つその資本構成において外国株主も参加させているのでわが国にとり有利な条件での起債が可能と考えての方針である。

この時期におけるわが国の外資導入は次表の通りで、その中で興銀が関与した案件は 12 件であった。導入先は英国が最も多く、フランス、米国がこれに次ぐ。ドイツは少ない。金利は 4 分～6 分 5 厘である。また通貨はポンド (£) かフランが主であるが円建ても見られた。

表 1.3.3.20 銘柄別外資導入実績

種別	導入年次	銘柄	発行額	利率	発行地	興銀の関与
国債	1992	帝国五分利公債	50 百万円	5 分	英国	引受
	1904	第一回六分利英貨公債	10 百万£	6 分	英国・米国	
	1904	第二回六分利英貨公債	12 百万£	6 分	英国・米国	
	1905	第一回四分半利英貨公債	30 百万£	4 分 5 厘	英国・米国	
	1905	第二回四分半利英貨公債	30 百万£	4 分 5 厘	英国・米国・独国	
	1905	第二回四分利英貨公債	25 百万£	4 分	英国・米国・独国 仏国	
	1907	五分利英貨公債	23 百万£	5 分	英国・仏国	
	1910	四分利仏貨公債	450 百万法	4 分	仏国	
	1910	第三回四分利英貨公債	11 百万£	4 分	英国	
	1913	仏貨国庫債券	200 百万法	5 分	仏国	
地方債	1902	横浜市水道公債	90 万円	6 分	英国	
	1902	大阪市第一回築港公債	3,085 千円	6 分	英国	
	1906	東京市事業公債	150 万£	5 分	英国	引受 (パンミ ュア・ゴルド ン商会在代理 店)
	1907	横浜市事業公債	317 千£	5 分	英国	
	1909	横浜市瓦斯事業公債	648 千円	6 分	英国	
	1909	大阪市電気軌道及水道 事業公債	3,084.94 千£	5 分	英国	引受
	1909	名古屋市債	80 万£	5 分	英国	
	1909	横浜市第二回水道公債	716.5 千£	5 分	英国	引受
	1909	京都市事業公債	45 百万法	5 分	仏国	
	1912	同上 (追加)	5 百万法	5 分	仏国	
	1912	東京市電気事業公債	5,175 千£ 100,880 千法	5 分	英国・米国 仏国	引受 引受
	1912	横浜市瓦斯事業第二公 債	122.5 千£	5 分	英国	
社債	1906	北海道炭坑鉄道社債	1 百万£	5 分	英国	受託
	1906	関西鉄道社債	1 百万£	4 分 5 厘	英国	
	1907	第一回南満州鉄道社債	4 百万£	5 分	英国	引受
	1908	第二回南満州鉄道社債	2 百万£	5 分	英国	取次
	1908	第十三回興業債券社債	2 百万£	5 分	英国・仏国	発行体
	1908	第三回南満州鉄道社債	2 百万£	5 分	英国	引受
	1909	松井モスリン紡織社債	25 万円	6 分 5 厘	仏国 (仏人)	
	1910	第八回北海道拓殖債券	5 百万円	5 分	英国	
	1911	第四回南満州鉄道社債	6 百万£	4 分 5 厘	英国	引受
	1913	第一回東洋拓殖債券	50 百万法	5 分	仏国	発行代理人 (日仏銀行が 募集取扱)

出所：日本興業銀行外国部「日本外債小史」

地方債については市町村債、組合債の引受も多かった。例えば大阪府泉南郡木島村村債 (2,900 円)、京都府太秦村債 (3,300 円)、石川県河北郡普通水利組合債 (1,700 円) で、いずれも小額で興銀の単独引受であった。これらは本来融資で調達してもよいものであろうが、償還期限が長期にならざるを得ないという制約から債券発行の形式がとられたものである。興銀引受とはいえ殆どが縁故消化であった。

表 1.3.3.21 地方債引受状況（単位：千円）

年度	発行体	発行総額	興銀引受
1915	新潟県中蒲原郡小合村水害予防組合債	21.3	単独
	東京市電気事業債第2回短期公債	5,000	共同
	静岡県公債	170	単独
	鹿児島県水害復旧公債	204	単独
	群馬県公債	360	単独
	栃木県公債	1,900	単独
	神奈川県公債	371	単独
	山梨県公債	200	単独
	新潟県公債	350	単独
	仙台市公債	1,200	単独
1916	大分県富士緒井路普通水利組合公債	69	単独
	松山市水道公債	90	単独
	福岡市水道公債	2,577	単独
1917	第2回東京市電気事業公債	10,000	共同
	富山県公債	1,230	単独
	仙台市第4回事業公債	450	単独
1919	東京市第1回上下水道公債	10,000	共同
	東京市第2回電気事業公債	5,000	共同
1920	東京市電気事業短期公債	10,000	共同
	長崎市公債	1,000	単独
1921	東京市電気事業第2回短期公債	15,000	共同
1922	東京市上下水道短期公債	15,000	共同
	東京市上下水道第2回短期公債	19,000	共同
1923	第3回東京市電気事業短期公債	20,000	共同
	長崎市水道公債	1,000	単独
1924	第4回東京市電気事業短期公債	20,000	共同
	第4回東京市上下水道短期公債	16,000	共同
1925	第5回東京市電気事業短期公債	15,000	共同
	甲号東京市第4回電気事業公債	7,000	共同
1926	い号東京市第3回電気事業公債	15,000	共同
	乙号東京市第4回電気事業公債	3,200	共同
1927	第2回東京市上下水道公債	3,846	共同
	第3回東京市上下水道公債	12,286	共同
	め号新潟県債	2,000	単独
1928	ろ号東京市第3回電気事業公債	41,500	共同
	第1回東京市河港改良事業公債	7,687	共同
	第2回宇都宮市水道公債	789	単独
	宇都宮市教育公債	108	単独
	東京市水道整理公債	17,440	共同
1930	東京市乗合自動車事業整理公債	2,497	共同
	は号東京市第3回電気事業公債	15,000	共同
	東京市復興事業短期公債	10,865.2	共同
	（第1回）東京市第6回電気事業短期公債	5,065.8	共同
	（第1回）東京市第6回電気事業短期公債	9,330	共同
	第2回東京市第6回電気事業短期公債	4,750	共同
	第1回東京市第8回電気事業短期公債	3,840	共同

出所：興銀「日本興業銀行二十年史」、「日本興業銀行最近十年史」

4. 土地使用制度を改める

4.1 西部地域の都市化と土地問題

4.1.1 中国における都市用地の現状と特徴

中国は人口が多く、土地が少ない国家である。一人当たりの土地が少ない上に、山地が多く、平地が少なく、農耕に利用できる土地資源には限りがある。人口増加率は減少しているが、総人口は増加しているため、将来の都市化に伴い、「人口が多く、土地は少ない」という問題は更に深刻になるであろう。このため、都市化にあたっては都市用地の効率的な利用を考える必要がある。

全国の都市人口は5.23億人(2003年)で、総人口の40.5%を占める。都市住民一人が必要とする用地面積(住宅、公共交通、緑地、水・電力供給、工場、鉱業などの用地、及び水面を含む)を100㎡とすると、都市化率が70%前後になれば、5.5億～6億の農村人口が都市に入り、都市建築用地がさらに550万～600万ヘクタールが必要になるであろう。都市に組み入れられる土地の内には非農耕地もあるが、多くの農耕地も当然含まれる。都市化される土地のうち、農耕地が60%とすると、失われる農耕地は350万ha前後で、現在の農耕地の2.8%にあたと推定される。

(1) 都市用地総量とその変化

改革開放以来、都市の数および規模が増加し、都市用地面積は増えつつある。2003年、660の都市に住む都市人口は3.38億人である。その中の非農業人口は2.30億人で、都市の用地面積は28,308k㎡である。

表 I. 3. 4. 1 地区及び規模ごとの都市建設用地の情況 (2003年末)

都市分類 (市区非農業人口)	都市人口 (万人)	非農業人口 (万人)	都市建設用地 (k㎡)	一人当たりの都市建設用地 A (㎡/人)	一人当たりの都市建設用地 B (㎡/人)
全国	33805.01	22986.8	28971.9	85.70	126.04
東部	17189.07	11189.1	15360.74	89.36	137.28
中部	9880.94	7129.06	7938.36	80.34	111.35
西部	6735	4668.68	5672.8	84.23	121.51
200万以上	7760.93	6120.44	7044.94	90.77	115.11
100-200万	5755.67	3971.38	4473.54	77.72	112.64
50-100万	5842.37	4174.39	4407.78	75.45	105.59
20-50万	7311.26	4788.03	5914.24	80.89	123.52
20万以下	7134.78	3932.56	7131.4	99.95	181.34

注：1. 地方級および地方級以上である都市の都市人口統計範囲は都市行政区である。市轄建設中である鎮を含むが、市轄市、市轄県、市轄建設中である鎮の統計範囲内の鎮政府所在地、住民建設中である地区を含まない。県級市の統計範囲は都市計画区で、都市、市政府所在地と計画区範囲内の建設中である鎮である。計画区以外の建設中である鎮を含まない

2. 一人当たりの都市建設用地 A は都市人口で計算する。B は市区非農業人口で計算する。

出所：『中国都市建設統計年鑑 (2003年)』から整理

表 1.3.4.1 によれば、一人当たり都市用地の平均は 100 m²/人以下である。この値は東、中、西部地域の間で差が大きいではないが、東部地域が最も高い。

一人当たりの都市用地面積は、都市人口規模と逆の関係にある。都市規模が大きければ、人口密度が高まり、一人当たりの用地面積は少なくなる。都市非農業人口当りで計算すれば、特大都市の平均用地は 97.9 m²/人で、大都市は 100.3 m²/人、中等都市は 118.8 m²/人、小都市は 146.0 m²/人である。小都市の一人当たりの用地面積は中等都市の 1.23 倍、大都市の 1.46 倍、特大都市の 1.49 倍である。

(2) 都市用地基準と制限

都市用地を合理的に利用するため、国務院は、1991 年 3 月 1 日より『都市用地分類及び都市計画用地基準』（以下『基準』）を施行した。『基準』は、南北日照の時間の相違、都市の規模の相違、発展速度の相違などをもとに、都市人口一人当たり必要用地面積を、四級に分けている。即ち 60.1-75 m²/人(I 級)、75.1-90 m²/人(II 級)、90.1-105 m²/人(III 級)、105.1-120 m²/人(IV 級)である。都市計画などで一人当たりの平均用地面積を決める際には、この基準を参照し、定められた級別と許された調整幅に収めるという二つの制限に適合する必要がある。(現状の級から上の級に上がることは許されない。例えば、現状が III 級である場合には IV 級に上がることはできない。また、現状の水準がすでに IV 級を超える場合には、IV 級の枠内に縮小する必要がある。)

『基準』では、新しく建設される都市の平均建設用地は III 級以内で決められ、現在の用地が不足している場合には、II 級以内で確定すると規定されている。辺境地区と少数民族地区では、現地の実際の状況に合わせて決めることができる。しかし、それも 150 m²以下である。『基準』には、住宅、工業、道路・広場及び緑地という四種類の主要用地の比率と一人当たりの平均レベルについても原則的に決められている。

中国都市計画設計研究院は 21 世紀に良好に生活できる都市発展の各項目の指標について計算した。それによれば、中国が中等発展国になった時、住宅用地は 30~35 m²/人、工業用地は 20~25 m²/人、道路は 15~20 m²/人、公共施設用地は 8~15 m²/人、公共緑地は 7~12 m²/人、公共施設用地は 5~8 m²/人、ストック用地は 5~10 m²/人必要であるとされている。域外交通用地、保護用緑地、特殊用地を入れずに計算すれば、全用地は 90~125 m²/人である。以上の指標は、生産と生活を可能にし、都市発展が持続できる用地の指標である。

中国の現在の一人当たりの平均住宅用地、公共緑地面積は世界的水準から見ると少ないものである。現在、中進国の平均住宅用地は大体 40 m²/人前後、緑地は 12 m²/人以上である。先進国の都市の道路交通用地は大体 30 m²/人で、50 m²/人にまでなることもある。中国では、現在、自家用車保有を考慮に入れておらず、また都市内の駐車場及び道路についても同様である。そのことを考えると、中国の都市内の公共用地は全体的に不足していると言える。

4.1.2 西部地域土地資源及び開発利用の問題

(1) 西部地域の土地資源及びその利用の特徴

西部地域は中国の三大地理階層のうち、第一、第二地理階層に主に位置し、差違が大きい以下の三つの自然地理地区内にある。

第一の自然地理地区は青海、西藏（チベット）を主とする青藏高原で、平均海拔は 4,000 メー

トル以上である。人口が少なく、土地が痩せている。全国の面積の四分の一に近いこの高原には、全国の人口の1%しか住んでいない。生活や都市の発展に適した用地は、主に湟水とラサ河谷地区に集中している。

第二の自然地理地区は、雲貴高原と四川盆地の間にある雲南、貴州、四川と重慶を含む三省一市である。大部分の地区は海拔 1,000–2,000m 間の山地で、平原と山間の平地の面積は 4.2%しかないが、全人口の 15.6%がそこで生活している。山地にある都市は、都市用地が狭く、対外交通が不便である。このため、都市の発展に適する場所は成都平原と、テン中・黔中などの山間にある平地地区である。

第三の自然地理地区は、黄土高原と乾燥・半乾燥地帯にある陝西、甘肅、寧夏と新疆を含む四省区である。この地区では、牧畜のみ、または、農耕と牧畜双方を行う地域を主にし、水資源が不足である。これにより、都市発展と土地資源の有効利用に大きな制限がかかっている。人口、耕地、都市は、主に水や土地資源の条件の良い河谷平原、高原断裂盆地と山麓の緑地に集中しているが、面積は広くない。

西部地域の一人当りの平均土地占有面積は 184 アールで、全国平均レベルの 2.49 倍である。しかしながら、西部地域には、山岳、砂漠、土漠、石山のように、環境が悪く長期に居住できない、あるいは利用しにくい所が多い。例えば、西北地区にはゴビ砂漠があり、その面積は 126 万 k m^2 で、西北地区の土地面積の 22.7%を占める。新疆にある荒地は、同自治区の総面積の半分を占めている。青藏高原地区の 3分の2以上は寒漠高原で、永久凍土の面積は 150 万 k m^2 である。西南地区では高原や山地の面積が大きく、また世界三大カルスト地帯の一つで、カルストの面積は 54 万 k m^2 に上る。中国の砂漠は主に西北地区にあり、新疆、内モンゴルと青海にある砂漠の面積は 213.9 万 k m^2 である。また、甘肅河西回廊、寧夏北部と陝西北部にも大きな砂漠地帯がある。さらには乾燥・半乾燥の潜在的な砂漠地区の面積が 331.7 万 k m^2 を数える。したがって、西部地域の土地面積自体は広いが、利用できる面積は非常に限定されている。

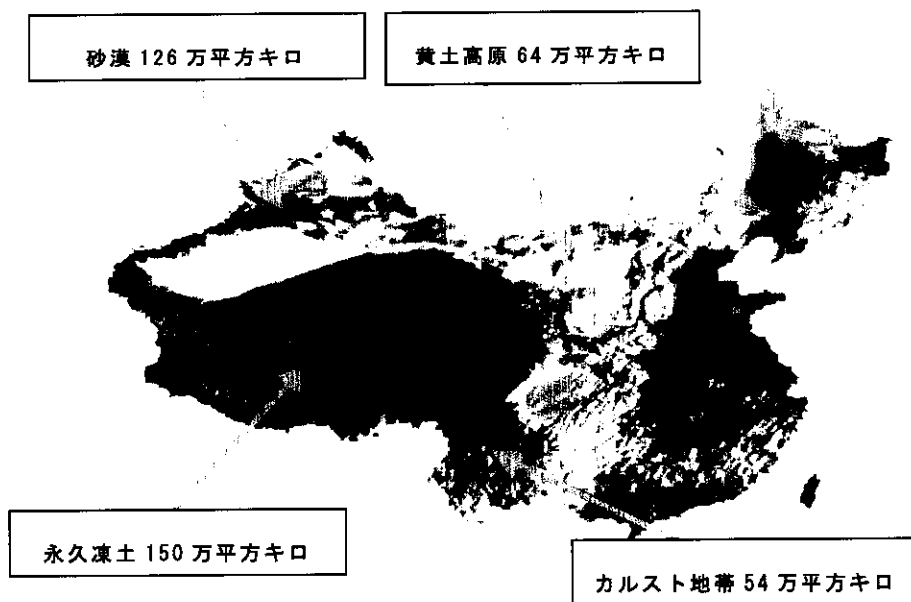


図 I. 3. 4. 1 中国西部地域の地形

(2) 西部地域の土地資源の開発と利用が直面する問題

西部地域は経済発展が相対的に遅れ、土地資源の開発や利用において多くの問題を有している。中でも代表的な問題は以下の二点である。

- 1) 土地使用密度が比較的に低い
- 2) 都市郷鎮建築用地の拡張速度が、都市化の速度よりはるかに速い
それぞれについて、以下に簡単に記す。

1) 土地使用密度が比較的に低い

農業基盤施設の整備水準が低く、有効灌漑面積は耕地総面積の30%前後を占めるに止まる。農業機械化のレベルや肥料・科学技術の投入レベルは全国平均より低い。広範に播種しても、収穫は概して少ない。また、西南地区の少数民族の中には原始的な焼畑農耕を用いているものもある。

西部地域では、建築用地が土地総面積に占める割合は小さいが、一人当たりの平均用地は294㎡で、全国平均レベル(288㎡)より高い。土地使用が割合に粗放で、特に農村住民の居住地の一人当たり平均面積は194㎡である。

2) 都市建設用地の拡張速度が、都市化の速度よりはるかに速い

全国の都市化の影響を受け、西部地域でも都市用地が拡大している。1997-2000年の間に西部地域の都市用地は12.07万ヘクタール増えた。年平均3.02万ヘクタールの増である。

他方、都市人口の伸びは遅い。西部にある各省・直轄市の総都市人口の1999-2001年における推移は表I.3.4.2の通りである。

表 I. 3. 4. 2 西部地域の省・直轄市の都市人口（県級市を含む）の推移（1999-2001年）

(単位：万人)

省・直轄市	1999年	2000年	2001年
重慶	1306.23	1361.35	1368.66
四川	2860.61	2965.93	2899.96
貴州	1013.23	905.10	917.37
雲南	867.30	881.95	893.31
チベット	22.96	23.36	23.70
陝西	1044.85	1068.85	1081.61
甘肅	686.95	700.60	708.85
寧夏	172.34	177.68	180.41
青海	86.61	88.67	90.59
新疆	646.99	661.81	685.36
広西	1372	1396.21	1412.75
内モンゴル	793.71	796.83	808.09
合計	10873.78	11028.34	13071.66

出所：建設部が定めた『全国都市人口統計資料』による(1999-2001年)

表 I.3.4.2 によると、大多数の省の都市人口の増加に限りがあることが分る。中でも、貴州では人口がやや減少している。2000年、四川省の都市人口増加数が105万であり、西部地域で最も多かった。但し、その中の81.2万はその年に鎮から市に昇格した眉山市の分である。この部分を除けば、全省の都市人口増加は23.8万人にすぎず、増加率は8.3%である。1999年、四川省の人口自然増加率が6.8%である。言い換えれば、四川省においても県級市を入れた都市人口の増加は、全省総人口の自然増加率より0.15%上回るに留まるのである。

4.2 都市の土地使用基本制度の変遷

4.2.1 改革開放前の都市土地制度

建国後、計画経済体制が確立され、都市の土地所有制度と使用制度が迅速に変化していった。最初に変化したのは都市の土地所有制度である。建国初期に残っていた様々な所有権に対し、段階を分け、買取、収用などの方式によってしだいに都市の土地を国有としていった。1956年、民間商工業の社会主義への改編を開始した。民間企業の土地を含む財産を、買取によって収用した。不動産業者は、公私合作経営の方式によって国家の直接経営に変え、住宅用地も同時に収用した。収用によって個人及び団体が所有する土地を国家の所有とした。都市にある空き地や道路も全てを国有にした。

同時に、都市の土地制度も変えた。最初に、土地の売買を制限した。1955年前後、各都市は次々と土地の使用税を廃止した。1954年、政務院内務部による『私有地の収用と国有地の使用税金について国营企業、公私合営企業及び私営企業への回答』は、(1) 国营企業が人民政府の許可を取得して土地を使用し、土地による所得が当該企業の資産になれば、政府に使用費用を上納する必要はない、(2) 機関や部隊、学校が政府の許可を得て土地を使用する場合は、政府に税金と使用費用を上納する必要はない、(3) 国营企業、国家機関、学校、団体及び公私合営企業が国有地を使用する時は無料で使用でき、税金を上納する必要はない、の3点を回答している。以上の政策によって、中国の各都市で土地が政府によって管理されるようになり、無償使用、無期限使用、無譲渡使用を原則とする、土地使用の『大鍋飯⁴⁹』と呼ばれる歴史期間に入った。1956年に商工業の社会主義化が完成した後は、都市における土地の売買行為はなくなったのである。

1982年、全国人民代表大会が可決した『中華人民共和国憲法』の第十条には、都市の土地は国家によって所有されると定められている。この第十条は、如何なる組織や個人も、土地を勝手に占有、購買、リースあるいはその他の形式で譲渡することはできないと規定している。1986年の『中華人民共和国土地管理法』は、1982年憲法の第十条の規定を踏襲した。

都市の土地の「三無（無償、無期限、無譲渡）」の使用制度は、最も集権的、最も固定的、最も経済原則を無視した計画経済体制を象徴する制度である。社会主義経済の発展とともに社会経済体制改革が進展し、特に社会主義市場経済体制が確立するに従って、この土地制度の持つ問題がだんだん明白になっていった。

⁴⁹ 多くの人に供するために大きな鍋で作った料理で、待遇が一律であること。社会主義下の悪平等を指す。

4.2.2 改革開放以後の都市用地の制度改革

改革開放以来、経済体制改革の進展に従って、多様な非国有の所有制が次々と現れ、土地の使用権への需要も出現した。これに合わせ、政府はまず土地の使用権と所有権を分離した。土地の供給方式も、従来は政府による国有地の配分のみだったが、配分、占有、有償使用などと多様化させた。同時に、土地の二級市場（民間部門間での取引市場）を育てることによって、土地使用権の譲渡を実現させた。以上の改革は、土地資源の合理的な利用を促進した。80年代の始めより計画してきた都市・郷鎮土地制度改革は、少数の都市でのテストを経て多数の都市で展開されるまでになった。一連の改革の経緯は、以下の通りである。

(1) 土地使用費を徴収する初歩段階（1982-86年）

1979年7月、全国人民代表大会議が通過させた『中外合資企業経営法』は、土地使用費の概念を提起した。この法律は、中外合資企業が投資して土地を使用する場合には、その企業は中国政府に土地使用費を上納することと規定した。続いて1980年7月、国務院が公布した『中外合資企業建設用地に関する暫定規定』は、中外合資企業が用地を使用する場合は、新規用地か従来の企業用地かを問わず、何れの場合にも場所使用費を上納するとした。

これらの規定を受け、1982年、深セン特区は土地の等級に応じ異なる基準に従って都市土地使用費用を使用者から徴収することを始めた。1984年には遼寧省撫順市も全面的に都市土地使用費を徴収し始め、広州市は一部の地域（経済技術開発区、新建設プロジェクト、対外プロジェクト用地）に対して土地使用費の徴収を始めた。

(2) 都市土地の有償譲渡についての部分的テスト段階（1987-89年）

1984年以後、都市経済の体制改革が全面的に展開され、生産、流通、分配及び計画、財政、税務、金融、物価、物資供給などの領域において明らかな効果を発揮した。制度が変化すれば都市における土地使用制度の早期刷新も求められるようになる。

1987年9月9日、中国で最初の都市土地使用権譲渡契約の締結式が深センで開かれた。市政府は321.8㎡の住宅用地の使用権を50年間譲渡することにしたのである。この契約締結式は中国都市土地使用制度改革の開幕を告げ、都市の土地使用制度改革が理論から実践に移ったことを象徴する出来事であった。この時の契約では、国が一定の年限に限って使用者に都市土地の使用権を譲渡し、使用者は地価を一度に支払う形をとっている。そして、使用権の譲渡を受け者がその使用権を譲渡したり抵当に入れたりすることも許可した。このようにして、都市における単純な土地の供給方式を変え、市場メカニズムを取り入れたのである。

1986年6月、政府は最初の『土地管理法』を公布した。1988年4月、全人代は『憲法』修正案を通過させ、憲法中にある土地の賃貸を禁止する規定を、土地の使用権を法律に沿って譲渡できるという内容に変えた。さらに1988年9月、国務院は『都市郷鎮国有地使用税暫定条例』を公布し、都市、県、建設中である鎮、鉱業区内にある土地使用者に対して土地使用税を徴収することを定めた。続いて1988年12月、全人代は『土地管理法』を改正した。その具体的な内容は、国有地と団体所有の土地の使用権が法律に沿って譲渡され、国家が法律に従って国有地有償使用制度を実施することであった。この改正を受け、各地も次々とそれぞれの地方法規と政策を公布した。

(3) 都市土地の使用制度刷新と土地市場発展段階（1990-1998年）

都市土地使用権を譲渡する際に、各地の審査手順や譲渡期間には差違があるため、規定の整備と統一をすることが必要である。1990年4月、国務院は『都市郷鎮国有地使用权と譲渡についての暫定条例』を公布した。その中で、土地使用权、譲渡、賃貸、抵当、使用权の停止及び土地使用权の配分が明確に規定された。国務院はそれと同時に『外商投資開発大面積の土地についての暫定管理方法』を公布した。この二つの法規の公布が都市土地使用制度の改革を、法律レベルでの軌道に乗せた。

(4) 行政用地の配分を制限し、都市土地用地の持続的な使用を促進し、更に有償使用制度を全国に広げる段階（1998年～現在）

市場経済体制が確立するに従って、土地資源の持続可能な利用は重大な問題だと認識されるようになった。1998年8月には『土地管理法』が改正された。その中では、新しい情勢の下でいかに土地を利用するか、いかに耕地を保護するか、いかに法律を実施するか、及びいかに法律の実施を監督するかなどについて新しく規定された。

1998年以来、多くの政策や法規が公布され、都市土地使用制度の改革が一層促進された。その主眼は、有償土地使用制度を全国に広げ、発展中の土地市場や土地交易制度と仲介機構を整理し、同時に都市建築用地の申請・審査及び利用管理と都市の備蓄土地の管理を強化し、土地使用を経済的に持続可能な発展の要求に合致させることにある。この一連の改革には、都市用地が無償使用から有償使用に、無期限使用から有期限使用に、相対協議による譲渡から入札譲渡に変わったことが明確に見て取れる。

2004年10月13日、国務院常務会議は『国務院の改革の深化および土地管理の強化についての決定』について討議し、土地管理を強化・整備する方策を示した。それによると、以下の諸点について、誠実な政策実施を求めている。

- 一土地管理の法律法規を厳しく実施する
- 一基本となる農地を確実に保護する
- 一土地管理制度を改革し完備する
- 一価格メカニズムによって土地を管理する
- 一国または団体による土地所有の利益を維持する
- 一土地を国有化される農民の利益を保証する
- 一土地を節約し、合理化に使用する
- 一土地市場を整備する

4.3 土地使用計画と都市計画の関係をめぐる問題

4.3.1 土地管理と都市計画の管理についての規定

中国の都市の土地使用制度に関しては、まず、土地使用計画と都市計画の関係が問題である。それを次に概観する。現在、中国では都市と土地を巡って多くの法規定がある。『土地管理法』、『都市計画法』、『土地管理法实施条例』、『村と郷鎮計画建設管理条例』、『都市国有地使用权譲渡計画管理方法』、『建築工程の場所選定計画管理方法』等の法律や法規、及び条例などの規定が、都市や郷鎮の計画と土地管理の

方法を定めている。これらの規定は相互に連携する一方、お互いを制約する関係にある。

(1) 管理範囲

土地管理の範囲は全国土に及ぶ。都市計画を編成した地区では、その「計画地区」の全ての建設活動は都市計画による管理を受ける。村と鎮でもまたそれぞれの計画の管理をうける。「計画地区」とは、都市市区、近隣区及び都市行政区等の地域内に、都市建設と発展の需要のために計画を作成して管理する地区である。計画地区の具体的な範囲は、都市政府が都市全体計画を定める際に定められる。

(2) 建設プロジェクトと用地計画

国家が土地用途管理制度を実施する。政府は土地使用全体計画を作り、土地の用途を規定し、土地を農用地、建設用地、未利用地に分類する。また、農用地から建設用地への転用や建設用地の総量を管理する。土地を使用する企業と個人は、必ず土地使用全体計画に基づき土地の使用用途を定めるものとされる。各級政府は、国民経済と社会発展計画や国家産業政策、土地使用全体計画及び建設用地と土地の実際の使用状況に基づき、土地使用年度計画を作成する。その計画が一旦承認されれば、必ず厳格に実行されなければならない。建設プロジェクトのフィージビリティを検討する際には、土地行政の主管部門が土地使用全体計画、土地使用年度計画と建設用地基準にもとづき、建設用地に関係がある事項に関して審査を行い、意見を提出することができる。

土地使用年度計画には、農用地転用計画指標、耕地保有量計画指標、土地開発整理計画指標が含まれる。

(3) 都市建設用地範囲内の建設プロジェクト用地の管理

土地使用計画が定めた都市建設用地の範囲は都市全体計画が定めた範囲と一致しておらず、一般的に前者より後者が狭い。このために、範囲内の建設プロジェクトと用地については、計画部門に「一書二証⁵⁰」を申請する必要がある。

土地使用全体計画が定めた都市建設用地範囲内に、都市計画を実施して土地を占有する場合は、以下の規定に従う。市・県人民政府が土地使用年度計画に基づき農用地転用方案、耕地補充方案、土地収用方案を作成し、段階を分けて人民政府に提出し、許可をもらう。許可権を保有する人民政府土地部門は農用地転用方案、耕地補充方案、土地収用方案に対し審査を行い、審査意見を出し、許可権を保有する人民政府に提出し、許可をもらう。農用地転用方案、耕地補充方案、土地収用案の許可を取得したら、市・県人民政府がそれを実施し、整備工事を施して適切に土地を供給する。

(4) 土地管理と都市計画管理の繋がりと制約

投資申請制度改革以前、また、都市の商用地・住宅用地の改革以前には、計画部門が行なう建設プロジェクト用地の土地管理および都市計画管理のプロセスは図 1.3.4.2 の通りであった。

⁵⁰ 都市計画部門が発給する、「立地選定意見書」、「建設用地計画許可証」、「建設プロジェクト計画許可証」の三種類の書類のことを指す。

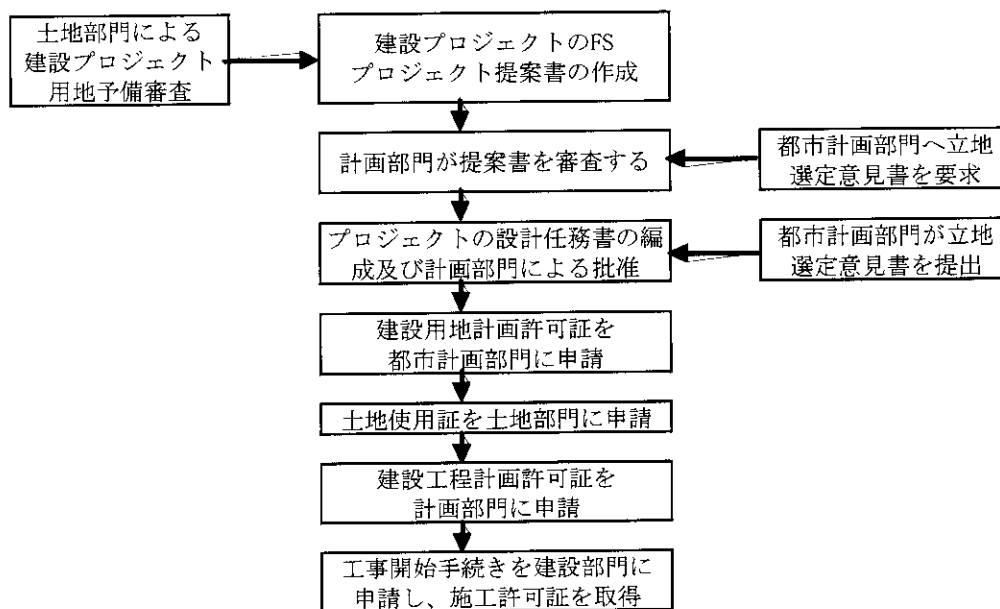


図 I. 3. 4. 2 都市計画区域内における建設プロジェクトの用地管理手順(1)

(リース方式による用地取得の場合)

都市の土地の有償譲渡や転用（特に土地入札買収）が開始されてからのプロジェクト計画と用地管理のモデルは、以下の通りである。

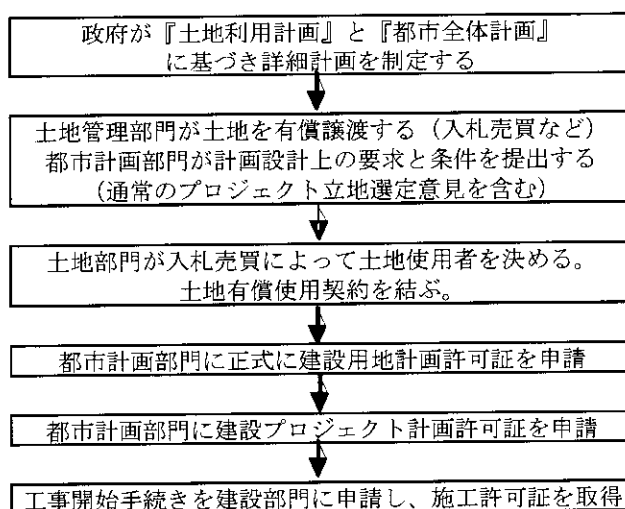


図 I. 3. 4. 3 都市計画区域内における建設プロジェクトの用地管理手順(2)

(入札競売方式による用地取得の場合)

以上に見るように、都市の土地を巡っては定められたプロセスに基づき、都市計画部門と国土資源部門がお互いに協力する一方で、相互に監督するシステムになっている。両者の職能は相互に代替できないものである。計画・土地両方に関係を持つ建設工程管理部門が、この両部門の協力を強化する形になっている。建設工程管理部門の介在によって、審査や許可などのプロセスがお互いに繋がり、審査管理が保障されるのである。また、このようなシステムをとることによって、単一部門で起きがちな審査ミスとスキャンダルを防止できる。

4.3.2 土地使用計画と都市計画の法的関係

(1) 土地使用計画に関する法定要件

『土地管理法』により、各地方政府は、国民経済社会発展計画、国土地理及び資源環境保護、土地供給能力及び建設土地需要に基づき、土地使用全体計画を作成する。

地方政府が作成する土地使用全体計画の中では、建設用地の総量が上位の土地使用全体計画が定めた指標を超えないこと、また耕地保有量が上位の土地使用全体計画が定めた指標を下回らないこととされている。省・自治区・直轄市政府が作成する土地使用全体計画は、それぞれの行政地域内の耕地総面積が減少しないようにすることが求められている。

(2) 都市計画に関する法定要件

国務院都市計画行政主管部門は全国の都市郷鎮体系計画を、省・自治区・直轄市政府はそれぞれの省・自治区・直轄市の都市郷鎮体系計画を作成する。それに基づき、各都市の都市計画が作成される。

(3) 二つの計画間の協調性

土地と都市に関する二つの部門が以上の定めに従って実務を執り行えば、土地使用計画と都市計画（以下では両計画と略す）の間に矛盾は生じない。両計画の内容は協調できる。更に、上述の土地管理プロセスによって両計画は実施上も協調できる。

また、地方政府がそれぞれに両計画を作成し実施することは、都市建設と経済社会発展を調和させ、資源や環境の保護にも役立つ。

しかし、現実にはこの二つの計画の間の協調は必ずしもうまくいっていない。そのことが都市の土地使用に関する一つの大きな問題になっている。そのことを次に論ずる。

4.3.3 土地使用計画が直面する問題

(1) 両計画間の歩調の不一致

都市計画には中国でも長い歴史があり、その作成には科学的な理論と方法がある。実務上の開始時期も早かったため、審査制度と実施方法も整備されている。都市計画は、全体計画〔総体規画〕と詳細計画〔控制性詳細規画〕に分かれている。詳細計画は全体計画をベースとし、建設用地の各指標や求められる管理水準、建設工程への具体的な手配と設計を決めるもので、強い規制力がある。都市全体計画は、地方政府が主体となって作成するものである。地方政府は大都市を建設することを好み、都市の規模を拡大する傾向がある。都市計画部門はそのような地方政府の

意に沿い、また自らの利益（計画面積に基づき報酬が計算される）を考え、大きな計画を作成する傾向がある。

1980年代、中国が初めて土地使用全体計画を作成した頃は、すでに多くの都市では何回も都市全体計画を改正してきたあとであった。このため、土地使用全体計画は概して都市全体計画に遅れたのである。土地使用に関する計画の理論と方法が整備されていないため、両計画は往々にして内容に齟齬を来すことになった。土地使用全体計画が大都市指向の都市計画を抑制し、都市規模のコントロールや都市の無計画的な拡大防止に重要な役割を果たしたことは認められるが、しかし、個々の都市にとっては、両計画の不一致がもたらす矛盾と衝突は避けがたい問題であった。

(2) 計画指標配分の不合理性

大きな問題は土地使用全体計画が数値を上（国）から下（都市）へ配分することから生じる。土地の供給制約と需要喚起という方針に沿って、土地使用全体計画が定める主要な用地指標は国から省へ、省から市へと機械的に配分される。この結果、それぞれの市では実際の発展需要から乖離した、都市全体計画や現状と合致しない土地利用全体計画ができ上がる。ある地方計画では、上級と下級の計画が分立してしまい、計画指標を配分する際に下級の計画の総合計が上級の指標を超過したこともある。計画指標の配分根拠は、基礎データ（各地区の暦年用地情況統計、土地備蓄資源調査データ、産業発展計画など）である。しかし、これらのデータは正確ではなく、実際の情況と合わない。さらに、社会発展政策と戦略上の観点から調整をすれば、これもある程度、計画指標配分の厳密さに影響を与えることになる。

具体的には次のようにして齟齬が発生する。土地使用全体計画は、都市の非農業用建設用地面積を決める際に非農業戸籍人口によって算定し、都市に実際に居住している農業戸籍人口を除外する。しかし、都市全体計画ではこの農業戸籍人口を都市総人口に算入して用地需要を計算する。この結果、都市建設用地面積に大きな差が生じるのである。法律は都市用地に関しては都市全体計画が土地使用全体計画に従うことと定めている。しかし、この二つの法律の矛盾から生じる両計画の食い違いは大問題で、現実の都市行政での二つの部門間の矛盾に繋がっているのである。

(3) 計画文書と図面の非適格性

もう一つの問題は計画の基礎となるべき図面や計画文書そのものの不備である。第一に、計画が基礎とする諸データと基本図面が、恣意的に操作されている。ある計画は、別々の時点のデータを意図的に採用することで維持すべき耕地の基礎数量を減少させ、建設用地面積を増加させた。加えて土地現況図を作り替えた。

第二に、土地分類や用途区分が新法規の定めによっていない。一部の計画は過去の分類と区分を依然として使用している。

第三に、計画内容が不十分である。計画内容が簡略すぎて、用に堪えないものがある。特に重要な指標、例えば耕地保有量、基本農田面積などは、概してデータが不十分であるか、配分する際に用いる指標の数が足りない。

4.4 土地収用制度の問題

土地収用は、国家が公共利益のために法律に基づいて農村の土地を国有地に転用し、また土地を収用された組織と個人に相当の補償を与える行政行為である。中国ではこの土地収用に絡む問題が大きい。以下、この問題を概観する。

4.4.1 現行法における土地収用に関する規定

世界各国において、公共の利益を目的とする土地収用に対し、明確な法律が制定されている。日本では、1951年に公布された『土地収用法』が公共利益を明確に定め、『都市計画法』、『河川法』、『港湾法』などと組み合わせられて、土地収用の基礎をなしている。中国の土地収用制度は、1950年代中期に始まり、80年代に土地収用の概念が作られ、土地の両権分離が明確にされるのと一緒に次第に完備されてきた。

その最初は1982年5月14日、國務院によって公布された『国家建設収用土地条例』である。その後、1987年から施行された『土地管理法』には次の規定がある。国家はその利益の必要によって、法律に基づいて土地を収用する。国家建設のために必要な土地収用に対しては、収用される側の組織は服従すべきで、妨害してはならない。1,000 ムー以上の耕地と2,000 ムー以上の他の土地を収用する場合は、國務院による許可が必要である。3 ムー以下の耕地と10 ムー以下の他の土地を収用する場合は、県級人民政府によって批准される。この『土地管理法』によると、土地収用の際の補償は次のように定められている。国家建設の場合には、収用する組織が補償金を支払う。耕地収用の場合には、土地補償金は当該の耕地が収用される前の三年間の平均生産高の2～3倍とする。しかし、収用される耕地にかかる生活補償金は、収用される前の三年平均年間生産高の10倍を超えない。さらに、規定に基づいて支払う土地補償金と生活補償金で農民が元の生活を維持できない場合は、生活補償金を増加することができる。しかし、土地補償金と生活補償金の総額は収用される前の三年平均年間生産高の30倍を超えることは出来ない。

1998年に改正された『土地管理法』は収用耕地の補償標準を高めた。元の法律と比較すれば、新しい補償標準は大幅に高められた。しかし、全体的にみれば、収用される土地の年産高を補償基準とする方式は明らかに計画経済の色彩を持ち、土地の性質と用途の改変によってもたらされる土地の価値の変化を体現していない。

新しい『土地管理法』によると、農地から非農地への転換過程は図1.3.4.4のようになる。

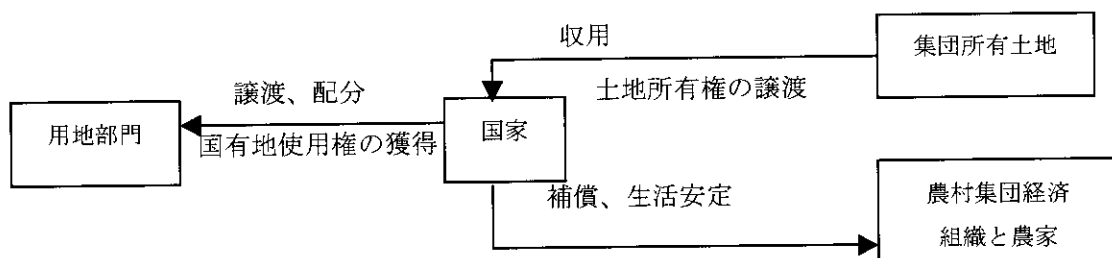


図 1.3.4.4 用地収用の過程

4.4.2 現行の土地収用制度の問題

現行の土地収用制度が直面する最大の問題は、土地の収用費用と売却価格間の差が極めて大きく、土地で儲かることである。このことが一部地方政府の農地収用、土地経営の主要な動機となっていることである。土地譲渡による収入は、かつては主に都市建設、都市環境の改善、都市基盤施設の建設に重要な役割を果たした。しかし、経済が発展するにしたがい、地方政府が土地譲渡で獲得する収益は益々大きくなり、その用途も変質してきた。統計によると、1992年～2003年の間の全国の土地譲渡金収入は累積で1兆元余りである。最近年3年の総額は9,100億元に達している。補償などにかかるコストを除いた純益は約4分の1とされる。これらの収入はそれぞれの地方政府の財政予算に納められず、一部では都市建設規模の拡大と政治的業績作りのための工事の主要な資金源となっている。ある調査によると、一部の省、市の土地譲渡利益はそれぞれの政府の当年度の正規の財政収入を超えている。これほど大きな資金の用途に関して厳格な監督管理が欠けているのは大きな問題である。また、いかにして土地譲渡による収入を活用するかが今後の課題である。

以下、土地収用制度に関する問題点をまとめる。

(1) 不明確な「公共の利益」

『憲法』、『土地管理法』は、国家が公共の利益のために法律に基づいて土地を収用することを認めている。しかし、関係する法案、規則や政策において「公共の利益」についての具体的な規定がなく、いかなる状況の下で土地を収用できるかが明らかにされていない。その結果、いかなる組織・個人でも、政府を通じて収用を行うことができることになっている。現行の規定では「公共の利益」の範囲がいかにようにも拡大解釈でき、法律が定める「公共利益のための土地収用」という条件は満たされていない。

(2) 曖昧な農地財産権主体、不十分な土地収用の補償

土地収用の補償金は農民が土地を失う補償で、その生産・生活の再建に使用される。実際には、この趣旨があまり実現されていない。土地収用補償金のうち、土地補償金と生活補償金は村・農民組織に対して支払われ、そこから配分されて農村経済の発展と農民の生活安定のために使用される。しかし、農村の土地財産権が曖昧で、さらに村・農民組織が不健全なため、土地収用補償金の配分を巡って混乱が起きる。ある地区では、少数の幹部が土地収用補償金を私物化し、勝手に事業を始めたりすることが起きている。そのようにして設立された企業は往々にして収益がなく、さらには債務まで負うようになる。多くの農民は土地を失っても補償はされず、生活が苦しくなるばかりとなるのである。

(3) 市場価格によらない補償方式、低く抑えられがちな補償基準

土地補償は土地収用問題の核心である。世界の大部分の国においては市場価格を元に土地を補償しており、一部では土地の将来価格を考えた補償を行なっている。中国の『土地管理法』によると、土地補償金は土地を収用される前三年の年間平均生産高の6-10倍、生活補償金はその4-6倍である。実際には、年間生産高が不確定なため、補償金額は大きな幅を持つことになり、政府あるいは部門は法律の範囲内で極力土地収用補償金を低く抑えようとする。また、同法には収用される土地の地上附着物（建築物を含む）あるいは構築物の取り壊しの補償基準が明確に定

められていないこともあり、土地収用補償金は低く抑えられやすい。

一部の建設プロジェクト、とくに国と地方の重要基盤施設の建設プロジェクトは、投資を節約するため、「省部協議」（省と部が合意する）、「政府定価」（政府の定価による）の方法を採って土地収用補償標準を確定することが行われる。それで不足する部分は市・県政府によって補填されることになっている。しかし、実際には、西部地域の大部分の市・県では財政が厳しく、不足の土地収用補償金を支払うことができない。そのため農民が受け取る土地補償金額は確実に保証されるわけではなく、農民の不満が引き起こされることになる。

(4) 法律に従わない政府の土地収用行為

一部の省級政府は法律に違反して国务院の行使すべき審査権を行使し、越権して土地収用を許可している。一部の市・県・郷政府は土地の種類認定に不正をして、法律に基づいた土地収用審査を避ける。一部の業界責任部門（交通、水利、エネルギーなど）は、自らの用地需要を満たすために、規定に反して国土资源管理部門を通さず直接に農民組織と協議し、土地を収用している。プロジェクト用地の中には許可を得ていないものがある。あるいは許可されたのに使用されないものもある。このような政府自身の違反行為が横行している。

(5) 土地収用された農民の長期的生活再建ができない補償方式

長期にわたって用いられてきた「誰徴地、誰安置」（土地を収用された人は誰でも職が保証される）という方法は、企業が国有でなくなったことによる雇用制度の変化に従い、もはや実行されにくくなっている。そこで、大部分の場合、金銭補償方式が選ばれ、農民は一回限りの補償金を受け取って自分で職を探すようになった。政府にとってはこの方式は運用が簡単で、法律に基づいて算出した補償金を個人に支払うだけで済む。目先の利益だけを考える農民には受け入れられる方法である。しかし、土地収用補償金は基本的に少なく、遅延や流用もあって実際に農民の手に入る額は僅かである。また、学歴や職業技術などの制約があり、土地を失った農民が都市住民に伍して自分で安定的な職を探すのは難しい。

実際、各地で土地補償金と生活補償金が決められる過程は、土地収用者、地方政府、被土地収用者の三者の思惑が入り乱れ、法律の規定どおりにはいかない。時に補償金額は駆け引きの末、現実離れた妥協の数字になる。現在、中国で支払われる土地収用補償金額はすべてが低く、一部の建設プロジェクトでは国が定める法定基準額より低い。このことは、民衆の土地訴訟事件が全国で多発していることによく示されている。

4.4.3 土地収用制度の改革

上述の問題に対処するため、いくつかの改革が始まっている。

(1) 土地を中心とするマクロコントロール

2003年2月、国は開発区を中心とする全国土地市場を整備することを決めた。これは、国が土地のマクロコントロールを強化する重要な対策である。続いて2003年12月31日、中央一号文書は、土地収用制度改革の加速と農民権益の保証を強調した。さらに2004年3月、温家宝首相は政府工作報告において、農村の土地収用の規模を厳格にコントロールし、法律に基づいて土地を収用し、早急に農民に合理的な補償を与え、農民の合法権益を保証すべきことを再び強調し

た。2004年4月29日、国务院事務局は『土地市場の整備と土地の厳格的管理の展開に関する緊急通知』を發布し、半年の間に土地市場を整備し、「三つの停止措置」を実施することを示した。

「三つの停止措置」とは、(1)農地から非農地への転用審査を停止すること、(2)基本農地保護区に関わる各種計画の修正を停止すること、(3)新しく県から昇格した市(区)と郷から昇格した鎮に対して、土地使用に関する各種の計画の修正を停止することである。(3)に該当する場合、重点的な建設プロジェクトの用地は、国务院によって直接許可されることとなった。

(2) 憲法修正

2004年3月14日、第十回全国人大二次会において憲法第四次修正案が可決された。その中に土地収用制度の改変が含まれている。この新しい憲法によると、国家は公共の利益のため、法律に基づいて土地徴収あるいは収用を行い、また相応の補償を行う、となっている。旧憲法と比較すると、今回の修正で条項の文字が9字増えた。即ち「征收或者」(徴収あるいは)と「並給予補償」(相応の補償を行う)である。しかし、この9字の中には奥深い制度上の意味が隠されている。

まず、新憲法は「徴収」を加え、しかも「収用」と並列する。「徴収」は所有権を強制的に移行させること、「収用」は使用权を強制的に移行させることを意味する。「徴収」の結果、所有権の変更が発生し、「収用」の結果、使用权の変更が発生する。この二種の方式で建設用地を獲得するにはどちらも法定の手続きと相応の補償が必要であるが、この区別によって、市場経済下、徴収・収用それぞれの方法で発生した財産関係の整理がつくようになった。

4.4.4 都市用地の合理的開発と農民権益の保障問題

土地収用に当たっては、農民権益を保護及び保障するために、以下のような法制の整備を重視すべきである。

- ・ 「公共利益の必要性」に明確な司法解釈をつくること。一般営利企業のために、政府の土地収用権を發動しない。工商企業の用地は、土地使用全体計画に合致させた上で、購入・賃貸など、市場を通じた自由意志方式で獲得すべきである。
- ・ 土地を収用された農民に、公平かつ合理的な市場価格による補償を与えること。土地の従来用途、従来生産高で補償金額を確定する計算方法を変更し、土地自身の価値と将来価格を考えたものにする。また、農民の家屋などの財産にも合理的な補償を行う。
- ・ 土地を収用される農民に対する政府の責任を明確にすること。国家の土地収用によって土地を失った農民を、すべて現地の社会保障体系に帰属させる。

現行の政策の枠内においては、以下の三つの方面の政策を重点として考慮すべきである。

- ・ 国家の土地収用補償金、生活補償金基準を大幅に増加させる。
- ・ 商工業などの経営性建設用地に関しては、国家が収用してから譲渡する方法を採らない。代わりに法律に基づく農用地から建設用地への転用を実施し、農村集体土地の土地市場への進出と、土地所有者による土地使用权を使った土地開発への出資を許可する。これらの土地に関しては、土地補償金、生活補償金を支給しない。
- ・ 政府が収用した土地の譲渡益のうち、一定の割合を農業に投資し、農業生産条件の改善に使用する。

4.5 都市建設用地制度の問題

改革開放以来、中国の都市建設用地には、国有地使用权の有償譲渡を基本とする有償使用方式が用いられている。これは、土地の公有制を維持しながら、市場メカニズムを活かして土地使用効率を高められる制度である。長年の模索を経て、現在の中国の都市建設用地制度は、(1) 土地備蓄制度、(2) 経営性土地の入札競売を主体とする公開土地市場制度、(3) 政府の土地供給計画による三位一体の制度となっている。しかし、この制度にも問題が残されている。

4.5.1 都市建設用地使用权の取得方法とその問題

『土地管理法』によると、都市市区の建設用地は、所有権を国有としたままで、入札・競売・協議などの方式により、使用权を有償・期限付きで土地使用希望者に譲渡することが出来る。土地使用者の使用权は使用年限以内であれば譲渡・賃貸・抵当権設定ができ、かつその他の経済活動にも使用できる。土地使用期限が切れれば、土地及び地上の建築物は政府によって無償で回収される。継続使用が必要な場合は、使用期限延長が許可されるが、その際はその時点での市況に応じて追加的な地価を支払い、再び使用权の購入を行う。

他方、国の官庁建物などの用地、軍用地、国のエネルギー・交通・水利などのインフラストラクチャー・プロジェクトの用地には、土地使用权の有償取得が適用されず、国からの「配分」方式で土地使用权が提供される。2001年10月、国土資源部によって、修正された『配分土地目録』が発布された。

現行の国有地の譲渡方法では、土地を使用しようとする企業は、40-70年分の「土地譲渡金」を一括して支払うことにより土地使用权を獲得できる。この方法で土地使用权を獲得した企業は、初期投資費用が増大するが、その費用は商品価格に転嫁することができる。しかし、政府は企業が何十年分かの譲渡金を一括して支払った後は、どのようにその土地の周辺環境が変化しても増加した地代を徴収できず、差額地代は開発企業と土地使用者のものになるのである。

4.5.2 都市土地備蓄制度とその問題

『土地管理法』によると、国務院が国家を代表して国有地の所有権を行使する。国務院土地行政主管部門は、全国の土地の管理と監督に責任を持つ。地方に関しては法律上の明確な規定はないが、土地の属性のため、各地の政府が自然に土地所有権を代表し、その管理を地方土地部門が担当することになっている。しかし、都市の土地の大部分が各使用者に分配されてしまえば、都市土地管理部門は土地供給権を持っていないことになる。そのような状況にあっては、中央から土地供給量抑制と土地使用权の集中管理の強化が要求されても実施することが難しい。その原因は、土地管理部門自体が「土地を持っていない」ことにある。

この難問を解決するため、1996年、上海は土地買収備蓄センターの設立を模索し始めた。1999年、この方法は国土資源部によって全国に広められることになった。現在、全国の大多数の市県において土地買収備蓄機構が設立されている。これらの機構は都市政府の委託を受け、買収、交換、土地整理などの方式を通じてさまざまな土地使用者から土地を集め、その整理と開発を行なっている。家屋の取り壊し、地ならしなどの前段の工事を済ませた土地を、年度供給計画に従って計画的に市場に投入している。

4.5.3 土地の入札競売制度とその問題

(1) 入札競売制度とその困難さ

『国務院事務局による土地譲渡管理の強化と土地投機禁止に関する通知』(国弁発[1999]39号)は、国有地を商業・観光・娯楽と高級住宅などの目的に用いるためには、これを「経営性土地」とし、原則として競売・入札の方式で使用権を売却することとした。これが土地入札競売制度の嚆矢である。これを受け、1999年1月27日、国土資源部『さらに入札競売を推進し、国有地使用権を譲渡する通知』はその年、商業・観光・娯楽と高級住宅などに使う経営性土地は、入札競売の方式で国有地使用権を譲渡することと定めた。

2001年4月30日、国務院の『国有地資産管理の強化に関する通知』は、各地において土地使用権の入札・競売の推進すべしとした。この通知はまた不動産開発用地とその他の土地に関し、供給計画が公布された後、同じ土地に二人以上の利用希望者がいれば、市・県政府の土地行政主管部門が法律に基づく入札・競売を行ない、提供すべきことを指示している。

さらに続いて2002年5月9日、国土資源部第11号令『国有地使用権の入札競売揭示譲渡の規定』によれば、商業・観光・娯楽と高級住宅など各種の経営性土地は、必ず入札競売または揭示方式で譲渡しなければならないとされ、同一の土地に二人以上の用地意向者がいれば、入札競売方式で譲渡しなければならないとされる。この11号令は同年7月1日から施行された。

2002年、国務院は各地区、各部門において年内に経営性土地の入札競売譲渡制度が完全実施されることを指示した。この指示を徹底するため、2002年8月26日に国土資源部、監察部から『経営性土地使用権の入札競売揭示譲渡を厳格に実行する通知』が發布され、経営性土地使用権の譲渡は市場を通じ、すべて入札競売あるいは揭示譲渡方式で実行すること、政府指導者個人が土地譲渡の審査を行なうことは金銭授受が伴うか否かに関わらずすべて規律違反と見なすことと定められた。

2003年4月2日、監察部、国土資源部『経営性土地使用権の入札競売揭示譲渡の展開状況に関する法律の執行監察方案』によると、経営性土地使用権の入札競売揭示譲渡制度をまだ設立していない地方は、6月末までに設立するよう政府と関係部門に督促することが定められた。

以上の経緯に見るように、経営性土地入札競売譲渡制度は1999年1月27日、2001年4月30日、2002年7月1日と2003年7月1日に繰り返し施行されている。揭示譲渡の施行時期は2002年7月1日と2003年7月1日である。このことが現行の「入札競売譲渡」制度の適用開始時期をいつにするのかについて、ある混乱を招いた。法律上は国土資源部第11号令『国有地使用権の入札競売揭示譲渡の規定』は部門による規定で、その効力は一般の規定文書(国務院の規定文書を含む)よりも強い。それに従えば2002年7月1日を「入札競売譲渡」制度の適用開始時期とみるべきである。しかし、各地の状況が大きく異なる現実に鑑みて、それは2003年7月1日に延期されたのである。中国においてこの制度の完全実施がいかに困難であるかをこのことは示している。

(2) 経営性土地の入札競売揭示譲渡制度の実施状況

2001年、国務院は『国有地資産管理の強化に関する通知』を出し、国土資源部門が土地市場運用の制度構築を加速することを要求した。その制度には以下のものが含まれる。建設用地供給総量を抑制する制度、都市建設用地を集中統一して供給する制度、土地使用権の公開市場制度、

基準地価の定期更新と公布をする制度、土地登記制度などである。

入札競売掲示方式によって使用権譲渡される経営性土地の割合は着実に増えている。1999年には全国で1,082ヘクタールが入札競売掲示方式によって譲渡され（譲渡土地総面積の2%弱）、金額は114億元に過ぎなかったものが、2003年には5.19万ヘクタール（譲渡土地総面積の27.8%）を占め、金額も2,938億元に達した。2004年上半期の実績はさらに増えて33.8%に伸びたとされる。

(3) 「入札競売掲示」の実施における問題

2004年上半期の国土資源部と監察部による特別検査の結果によると、経営性土地使用権の譲渡において、以下の六つの深刻な問題が指摘された。

- ・ 経営性土地譲渡制度には具体的な運用規範がない。
- ・ 少数の市県は「外資導入」を名目に、予め、土地、使用者、用途、面積、地価を確定している。
- ・ 一部の地区は規定に従わず、経営性土地の譲渡情報の公開が不十分である。
- ・ 一部の地区において、経営性土地譲渡中の偽入札、偽掲示、偽競売などの問題がある。
- ・ 一部の地区において経営性土地使用権の入札競売掲示に関する規定が十分に実施されず、ごく一部の指導者は口頭、書面の指示を通して経営性土地の譲渡に介入し、行政の手段で関与する。
- ・ 一部の地区において、土地の供給が分散され、経営性土地の供給総量を厳格にコントロールできず、入札競売掲示譲渡業務の推進が影響される。

現在、国土資源部は経営性土地譲渡に関する政策の制定に取り組んでいる。新しい政策によって土地市場の監督力がさらに強化され、土地譲渡審査手続きがさらに厳格化かつ規範化されるであろう。

4.6 改善のための提案

中国の土地使用と管理を巡る問題を解決するためには、全面的な制度改革・制度構築を行わなければならない。この中に以下のような対策が含まれる。

4.6.1 農用地分類保護体系を整備する

例えば、基本農地保護を核心とする耕地保護体系、基本草原保護を核心とする草原保護体系などを整備する。農用地とくに耕地を保護すると同時に、一連の農業支援体制の整備を加速し、耕地保護、国家食糧安全保障、継続可能な発展などの公共利益を追求するために農民が負担する機会損失を補償する。

4.6.2 土地譲渡方法を規格化する

農地に関しては「自己志願、法律に依拠、有償」の三原則に厳格に則り、農地の譲渡をする者、受ける者双方の平等と合意一致の下、書面で譲渡契約を結び、双方の権利義務関係、譲渡の形式、

数量、年限、条件、及び双方の権利・責任・義務を明確にする。さらに関係部門の監査を求め、農地権益が失われないように警戒する。例えば、農家同士の契約であれば村の組織による監査、村と農家との間の契約であれば鎮の農村契約管理部門が監査に当る。農地譲渡登録制度を作り、農地譲渡帳簿を作って譲渡管理業務を規格化する。農経站到農地譲渡の仲介機関を置く。農地の譲渡方式については、実行が簡単で農民が受け入れやすい賃貸制を主に広めるべきである。

都市用地に関しては、これまでさまざまな譲渡方式が試みられてきているが、基本は譲渡、賃貸、出資の三つである。これらに規格化されていくのが望ましい。また、譲渡にかかる収益を土地所有者（農村組織）、土地使用者と国家の間で合理的に分配する方式もさらに研究・規格化される必要がある。

4.6.3 各級の土地使用全体計画を改善する

各級の土地使用全体計画を修正し、各地の経済社会発展の実際の需要に一致させる。

4.6.4 土地競売情報の公開を強化し、運用規定を定める

国土資源部は各地において経営性土地譲渡計画、入札競売揭示と協議譲渡公告、譲渡申請条件と譲渡結果などの譲渡情報を社会に公開することを明文で定めている。規定に基づいて関連のメディアで公開する以外に、それと同時に「中国土地市場」というネットウェブでも公開すべきである。情報の公開は遅れず、正確、真実であるべきである。そして、市・県国土資源管理部門によって組織実施された経営性土地使用権の入札競売揭示譲渡活動に関して、明確な手続き順序と業務規程を制定し、運用を規格化すべきである。

4.6.5 土地収用制度を改善する

(1) 土地収用範囲を限定する

公共利益の範囲を限定することによって、土地を収用する行為を本来の目的に限定する。しかし、「公共利益のための収用」の範囲を決めるのは容易ではないことも確かである。一つには、公共利益を定義すること自体に難しさがある。時代によって公共性の理解が違うからである。例えば、「利益を目的にせず、社会公衆にサービスを提供し、公益は社会に分配する」という旧来のスローガンを厳格に適用すれば、この要件を満足できるプロジェクトは今やほとんどない。逆に、現在の市場経済の下では、一般の企業や観光用地などもこれらの要件を満足しようとも解釈できる。「公共の利益」の定義が難しいということは、実務上は、土地を収用する機関の権力を拡大させると同時にそれを監督することの難しさが増すことを意味する。もう一つの難しさは、更に重要である。それは、国家自らが公共の利益に名を借りて土地を収用し、収用後に用途変更をしてその土地を「経営性土地」に変え、使用権を譲渡してその収益を政府に上納する仕組みが厳然としてあることである。この事実からすれば、政府には公共の利益を拡大解釈する潜在的なインセンティブが常に内在しているといえる。

(2) 土地収用補償メカニズムの構築、農民利益の合理的な補償

土地収用補償の全体的な傾向は、市場化された補償で、即ち、土地市場の改善を促進して土地収用メカニズムを整備することである。しかし、土地市場価格形成メカニズムが不備である場合には、合理的な補償金額基準の裁定による合理的補償が標準となる。土地補償は、都市の土地に対してランクや価格を定めるように農用地に対してもランクを決め、それによって補償する。財産権から言えば、農民が保有した土地請負権と農民組織の土地所有権を「資本化」して、それを補償の基準にすることである。

(3) 社会保障制度の整備、土地を失う農民の生活安定システムの整備

土地を失う農民の生活保障の問題を解決するためには、それらの農民を都市の統一的な社会保障体系の中に入れ、柔軟に各種の生活再建方式を取らせることが必要である。農民の生活を保障しながら、農民を社会建設の労働力にさせる必要がある。

(4) 土地収用プロセスの改善

土地収用機関を強化し、政府や用地事業から分離し、経済的にも独立した機関とする。これにより、公開・公正・公平を実現できる。次いで、土地収用中の事業やそれに係る各部門の職責を明確にし、土地収用責任主体をすべて各級人民政府とする。また、土地収用事業の透明性と参加度を高め、土地収用を受ける農民の知る権利と参加する権利を守る。農民代表が農民の意見と要求をまとめ、用地事業者と直接に交渉するようにする。また、土地使用权取得後の監督を強め、用途が不当に変更されていないか、土地が未利用のままになっていないかなどを厳しくチェックする。違反がある場合は土地使用权を返還させる。

(5) 土地リース方式の適用（一括支払い方式の廃止）

現行制度では土地使用权料は50年ないし70年の使用期間分を一括して支払うことになっている。これが一時に巨額の売却益をもたらし、土地収用に拍車をかける一因ともなっている。しかし、この方式は、後年にその土地の環境変化などから生じる経済的利益の増分を一切取りこめないし、本来であれば後代の市民も等しく享受すべき社会的利益を現世代が独占的に享受してしまう問題がある。これを解決するため、土地使用权料一括支払い方式を止め、使用期間中のリース方式とする。

4.7 政策・制度・事業の提言

戦略	とるべき政策・制度・事業の提言	
1. 農用地分類保護体系を整備する	中央政府向け	1. 基本農地保護のための耕地保護体系、基本草原保護のための草原保護体系などを整備する。 2. 耕地保護、食糧安全保障などの公共利益を追求するために農民が負担する機会損失を補償する目的で、一連の農業支援体制の整備を加速する。
2. 土地譲渡方法を規格化する	中央政府向け	1. 農地に関しては「自己志願、法律に依拠、有償」の三原則に厳格に則り、譲渡当事者双方の平等な合意の下、書面で譲渡契約を結び、双方の権利義務関係等を明確にすることを標準とする。 1) 農民権益が失われないようにするため、関係部

		<p>門の監査を義務化する。</p> <p>2) 譲渡方式として賃貸制を奨励し、主に広める。</p> <p>2. 都市用地に関しては、譲渡、賃貸、出資の三方法に規格化していく。</p> <p>3. 譲渡にかかる収益を土地所有者、土地使用者、国家の間で合理的に配分する方式に関する研究を進め、それを規格化する。</p>
	市政府向け	<p>1. 農地譲渡登録制度を作り、農地譲渡帳簿を作つて譲渡管理業務を規格化する。</p> <p>2. 農経站到農地譲渡の仲介機関を設置する。</p>
3. 各級の土地使用全体計画を改善する	中央政府向け	1. 土地使用全体計画を修正し、各地の経済社会発展の実際の需要に一致させるよう、必要な措置を採る。
	省政府向け	1. 土地使用全体計画を修正し、各地の経済社会発展の実際の需要に一致させるよう、必要な措置を採る。
	市政府向け	1. 土地使用全体計画を修正し、各地の経済社会発展の実際の需要に一致させるよう、必要な措置を採る。
4. 土地競売情報の公開を強化し、運用規定を定める	中央政府向け	<p>1. 経営性土地譲渡に関する正確で最新の情報を国土資源部が規定に従って種々のメディアを使って公開する。</p> <p>2. 同情報を同時にウェブサイト(「中国土地市場」)でも公開する。</p> <p>3. 市・県国土資源管理部門によって実施される経営性土地の入札・競売揭示活動に関する手続き順序と業務規定を明確に制定し、運用を規格化する。</p>
5. 土地収用制度を改善する	中央政府向け	<p>1. 公共の利益の範囲を限定することで、土地収用の範囲を限定する。</p> <p>2. 農用地に関しても都市用地同様にランク付けし、補償金額の合理的な算定を可能にする。</p> <p>3. 土地収用によって農地を失う農民を都市の社会保障体系の中に取り込み、生活再建の道が柔軟に取れるようにする。</p> <p>4. 土地収用プロセスを改善する。</p> <p>1) 土地収用機関を政府や用地事業から独立した機関とし、強化する。</p> <p>2) 土地収用の責任主体を各級の人民政府に統一する。</p> <p>3) 土地収用の対象となる農民が代表のもとで意見と要求をまとめ、用地事業者と直接に交渉するようにする。</p> <p>5. 土地使用権取得後の監督を強め、用途が不当に変更されている場合や未使用のまま土地が放置されている場合は土地使用権を返還させる。</p> <p>6. 土地使用権料の一括支払い方式を廃止し、使用期間中の土地リース方式を採用する。</p>