

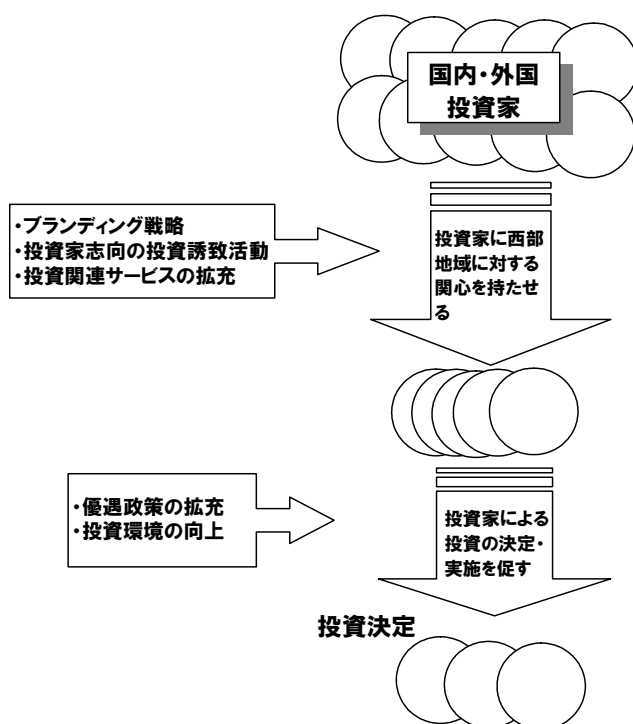
## 第4部 金融を補完する関連制度の改革

## 第14章 投資促進措置の最適化

### 14.1 投資促進措置の最適化の目的

西部地域への投資は、現状では公的部門が主導しているが、今後は財政状況などから非公的部門および外資による投資が不可欠となる。したがって、この章では、非公的部門および外資による投資拡充を進めるため、優遇政策、投資家への情報提供といった投資関連サービスの拡充、生活環境の改善などの投資環境の向上、さらには西部地域の各省・市・自治区の投資促進戦略の改善に関する提言を行う。

図14-1 投資促進のための施策



出所：調査団作成

### 14.2 西部地域の知名度向上

#### (1) 西部地域に関する積極的な情報発信

中国に進出している日系企業に対するインタビューの中で西部地域に関する質問をした際、多数の企業において、西部地域の全般的な状況、投資環境についての情報を持ち合わせていないケースが多くみられた。また、西部地域に進出している日系企業からも、西部地域に関する情報発信・提供が不十分であるとの指摘があった。現状では、各省・市・自治区がホームページを開設し投資環境等を紹介しているが、その内容や程度がまちまちであり、投資家にとっては省・市・自治区間で投資先の

比較検討を行うことが困難である<sup>1</sup>。この他、中央政府レベルでも、国務院西部開発弁公室と商務部が西部地域における投資案件の紹介を逐次行っているものの、案件が列挙されているにとどまり、投資家にとって有用な情報を短時間で取得するのは難しい状況である。

今後は、西部地域の各市・省・自治区が投資誘致サービスを一層充実させ、これを着実に実施していくことが基本である。その際、各省内で体系的な投資誘致サービスを提供する体制を確立することが不可欠である。これに加え、各市・省・自治区の行う投資誘致の補完的な機能として、西部地域全体をカバーするサービスの提供を検討する必要がある。この場合、地理的条件や産業構造の違いなどの理由から、西部地域を陝西省や甘粛省などの西北と四川省や雲南省などの西南に分けて、投資誘致サービスの提供を行うほうがより効果的である。

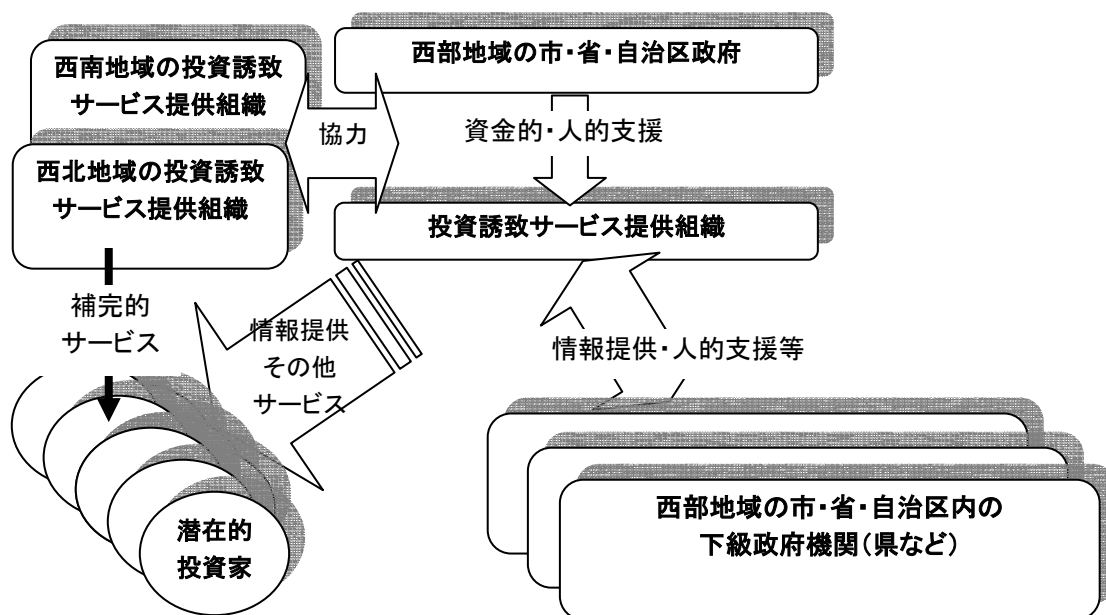
具体的な施策としては、西部地域への投資促進のための組織作りを行うことが考えられる。ただし、この組織は必ずしも新たなものである必要はなく、例えば、商務部投資促進事務局に設けるケースも十分に想定できる。この組織の当面の機能は、最重要課題である国内外の投資家に対する西部地域関連の情報提供、コンサルティング・サービスの提供、基礎的な調査・研究機能などである。この点では、2004年に重慶市対外経済貿易委員会が商務部投資促進局の指導の下、重慶市の関係機関・産業界専門家とともに「重慶市優勢産業投資促進報告」を作成・公表したことが注目される。この報告書では、重慶市における自動車・二輪車部品産業、天然ガス化学産業、医薬品産業の事業環境、潜在的発展可能性、具体的なプロジェクトが紹介されている [商務部 (2005年)]<sup>2</sup>。これは、地方政府が中央政府 (商務部) と協力して投資促進報告書を作成した初の試みであり、今後、西部地域の各省・市・自治区が同様の報告書を作成・提供することにより、投資家が西部地域に対して関心を抱く契機になることが期待できる。

また、投資が期待できる先進国に事務所を設置し、投資誘致活動を行うことも考えられる。例えば、甘粛省は「甘粛省国際貿易促進会日本代表処」を東京都内に設置し、日本の投資家に対する同省の投資環境の説明や現地視察のアレンジを行うほか、甘粛省内企業と取引のある日本企業が抱える品質や納期等のクレーム解決を行い、更なるビジネス拡大を図っている。西部地域の各市・省・自治区が各々事務所を設置することは経費の問題もあり難しい点もあるが、西部地域の共同事務所を設置・運営し情報提供活動を行うことは検討に値する。

<sup>1</sup> 商務部外国投資管理司が管理する「中国投資指南」 (<http://www.fdi.gov.cn/main/index.htm>) では、各市・省・自治区の投資促進機関が紹介され、各機関のホームページにリンクしているが、西部地域のものでは内容が不十分なもの、リンクが切れているものがあり、投資家の視点からは満足いくものになっていない。

<sup>2</sup> 報告書は商務部投資促進事務局のホームページ (<http://tzswj.mofcom.gov.cn/aarticle/e/200505/20050500088651.html>) よりダウンロードが可能。

図14-2 投資促進サービスの枠組み



出所：調査団作成

## (2) 「ブランディング戦略」の展開

西部地域の各省・市・自治区が積極的な情報発信を行うとしても、投資家・企業担当者がホームページやパンフレットを見た際に当該地域の「売り」や「強み」が明確に理解できなければ、投資先としての順位は低いままである。沿海部に進出している日系企業へのヒアリングでも、次の投資先について、「沿海部から数十キロ内陸に入ったところで安価な土地・労働力が確保できる、わざわざ西部地域に進出するには、西部地域が投資先として強みを有しており、それが明確に伝わってくる必要がある」との指摘があった。ここで参考になるのは、投資誘致の先進地域である上海市の各区による「ブランディング戦略」である。例えば、長寧区は「数碼長寧」を掲げ、ソフト産業の振興を進めている。西部地域の各省・市・自治区も、競争力を有する業種や産業集積を把握した上で、こうした「ブランディング戦略」を取り入れ、それらを投資案内のホームページや資料に盛り込むことにより、投資家に対する売込みのきっかけをつくることを推奨する。

図14-3 上海市・区部の「ブランディング戦略」

- ・楊浦区:「知識楊浦」(復旦大学・同済大学等を中心とした設計を含むデザイン産業)
- ・静安区:「楼宇経済」(高級オフィスビル群)
- ・徐汇区:「生物徐汇」(華東理工大学・上海医学院を中心としたバイオ産業)
- ・長寧区:数碼長寧(アニメーション作成などソフト産業)

出所:調査団ヒアリング

### (3) 投資家指向の投資誘致活動の推進

これまでのところで、西部地域における投資促進のための課題およびその改善案を明らかにした。従来、西部地域の各省・市・自治区は、「プロジェクト・リスト」を提示し進出を募る投資誘致スタイルに代表される行政側主体の投資誘致活動を行ってきた。他方、沿海部の省や市では、投資誘致機関に日本語を話せるスタッフが複数勤務し積極的な誘致活動を展開するケースや、行政機関および開発区管理委員会のトップ自らが売込みを行う事例も見られる<sup>3</sup>。

今後、西部地域において効果のある投資促進活動を行うためには、同地域における現状の姿勢を投資家指向に変更していく必要がある。このためには、潜在的投資家と西部地域の投資誘致担当機関・担当者との情報交換や討議が不可欠である。投資説明会の開催や電子メール、ウェブ・ページを使って、情報の交流を積極的に進めることが重要である。

## 14.3 投資関連サービスの拡充

上述した投資関連の情報発信の拡充は短期的な課題であるが、実際の誘致活動を含む投資関連サービスの拡充は体制の構築も伴うものであり、中期的な課題である。

その際、西部地域における投資関連サービスの拡充については、日本における事例が参考になる。日本貿易振興機構(ジェトロ)は、地方自治体への外資誘致支援事業を三段階に分けて実施している。各段階における事業のうち、西部地域の投資促進策を考える上で有用なものは、以下のとおりである。

第1段階においては、「外資誘致ワーキンググループ」が挙げられる。これは、地方自治体を中心に地元企業や有識者で構成されるワーキンググループに対して、専門家を派遣し、外資誘致のプラン策定を支援するものである。実際、香川県では2003年から2006年までを三期に分け、他地域の外資誘致の概況把握から始まって香川県

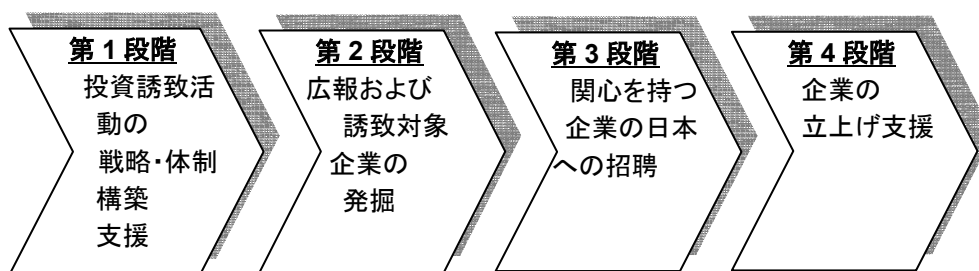
<sup>3</sup> 重慶での進出日系企業に対するインタビューでは、新規の開発区でトップ・セールスを受けたケースがあった。

の外資誘致に対する取組方針の策定までを行っている<sup>4</sup>。こうしたワーキンググループを組織・運営することにより、地域の関係者の間で外資誘致に関する基礎的な考え方を共有することが可能となる。

第2段階においては、東京における既進出外資企業に対する投資誘致セミナーが挙げられる。すでに東京に進出している企業は、日本の事業環境やビジネスチャンスについてある程度把握しており、地方への投資についてもより具体的に検討している可能性が高い。投資の実施に至る過程についても、より早い段階で決定・実施すると考えられる。西部地域の各省・市・自治区も、上海、広州等多くの外資系企業が進出している沿海都市での投資セミナー開催を検討・実施することが考えられる。

第3・4段階はより限定的かつ個別的な投資誘致策であり、投資案件の成約・法人の立上げ等具体的な成果が期待される。ジェトロは2003年度、2004年度に「先進的対内直接投資推進事業」を経済産業省から受託し、採択地域への外資企業の招聘および進出企業の立上げ支援を資金面等からサポートした。具体的には、札幌がデジタルコンテンツ等の分野の競争力向上を目的として韓国・英国をターゲットに企業誘致を図る、また、神奈川県がIT関連産業のクラスター形成を目的として東アジアや西欧企業の誘致を図るといった事例が見られた。ただ、この事業の結果法人設立にまで至った事例は非常に限定的であるが、企業が投資を決定するまでに時間を要することは珍しいことではない。従って、西部地域において同様の事業を行った場合でも、短期間では成果が挙がらないことが少なくないため、中・長期的な視点から事業を運営する必要がある。

図14-4 日本貿易振興機構の地方自治体向け外資誘致支援事業



出所：ジェトロ資料より調査団作成

<sup>4</sup> ワーキンググループは、行政サイドから四国経済産業局、香川県、高松市、民間サイドから四国経済連合会、香川県商工会議所連合会等、アカデミック・サイドから香川大学で構成されている。

表14-1 香川県の外資誘致ワーキンググループ

期間	主な内容
第1期(2003年11月～2004年3月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>「埼玉県における外資誘致の促進について」</li> <li>「地方に進出した外資企業のねらい」</li> </ul>
第2期(2004年4月～2005年3月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>「外資にとって進出の決め手」</li> <li>「外資誘致先進地域視察」(北九州市)</li> </ul>
第3期(2005年4月～2006年3月)	<ul style="list-style-type: none"> <li>「地方における具体的な取組み事例紹介」</li> <li>「香川の関連施設・プロジェクト視察」</li> <li>「県ならびに関係機関との取組み方針討議」</li> </ul>

出所：ジェトロ香川のホームページから調査団作成

表14-2 ジェトロの「先進的対内直接投資推進事業」の主な採択案件

対象となる自治体・機関	対象業種・企業等
<b>2004年度</b>	
愛知県・岐阜県・三重県他	IT、バイオ、ナノ・テクノロジー、自動車関連産業の外資誘致を図る。
千葉県・千葉県商工会議所連合会	「ゲノム科学と技術の融合」をキーワードとして、米国、フランス企業の誘致を目指す。
<b>2003年度</b>	
仙台市	フィンランドを中心としたEUの健康福祉産業等の誘致を行う。
大阪府・大阪市・東大阪市・茨木市・大阪商工会議所	バイオ分野(北大阪地域)および製造業(大阪市・東大阪市)の集積を活かした誘致を行う。
兵庫県・神戸市	

出所：ジェトロのホームページから調査団作成

#### 14.4 優遇政策の拡充および投資環境の向上

現状分析編第16章では、西部地域への投資誘致のための優遇政策として、①中国国内における自由化政策の先行実施、②沿海地域において実施済みの自由化政策の導入を挙げた。後者の中で、沿海部のみを設置されている経済特区では全産業の外資進出企業に対して15%の企業所得税軽減税率が適用されている。西部地域にも設置されている経済技術開発区では、製造業の外資企業のみ軽減税率が適用される。西部地域の経済技術開発区についても、経済特区と同様の基準が適用されれば、一定の投資促進効果が期待できる。

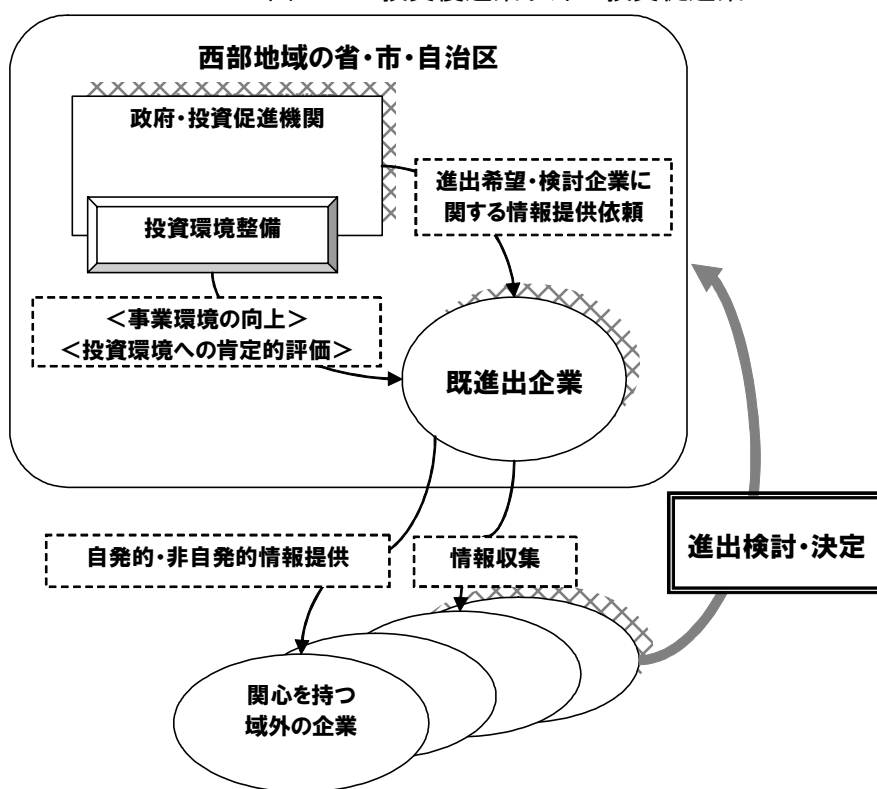
ただし、当調査団によるインタビューの中で、中国に進出している日系企業担当者からは、西部地域への投資を行うには相当な優遇策が必要であるとの見方が多く出された。また、現状分析編第6章で指摘したように、投資優遇策の効果が限定的であるという調査結果も出ている<sup>5</sup>。こうしたことから、優遇政策の拡充を進めると同

<sup>5</sup> 当該調査は、McKinsey Global Institute (2003) “New Horizons: Multinational Company Investment in Developing Economies”  
<<http://www.mckinsey.com/knowledge/mgi/reports/globalintegration/newhorizons/newhorizons.asp>>、Morisset, Jacques and Andrews-Johnson, Kelly (2004) *The Effectiveness of Promotion Agencies at Attracting*

時に、全般的な投資環境の向上を図る必要がある。この点については、本報告書の中でも、産業インフラや金融制度などについて提言がなされている。

また、日本では最近、地方自治体が新たな企業誘致に協力した企業に対して成功報酬を支払う動きが見られる [日本経済新聞 (2005)]。これまで主流であった進出企業に対して補助金を提供する方式に対して、民間企業の情報力やネットワークを活用して効率的な企業誘致を行おうとするものである。例えば、青森県は、県内の企業が進出を検討している企業の情報を県当局に提供し、実際に当該企業が進出を決定した場合には、雇用人数に応じて 50 万円または 100 万円を支払っている。西部地域の各省・市・自治区でも、既進出企業のネットワークを活用し投資促進を図る、という方式が検討されてよい。外部に対する情報提供の役割を、既に進出している企業に担ってもらうような仕組みづくりも考慮される必要がある。

図14-5 投資優遇策以外の投資促進策



出所：調査団作成

引用文献

日本語文献

日本経済新聞 (2005) 「企業誘致に成功報酬」 (『日本経済新聞』2005年7月5日付け夕刊、p. 1)

中国語文献

商務部 (2005) 「創造新環境 探索新路子」 (『中国外資』2005年第1期、中国商務出版社)

Foreign Direct Investment, The World Bank である。





## 第15章 財政・税制の改革

西部開発を進めるためには、金融と並んで、財政・税制の役割も大きい。財政・税制の役割をさらに発揮させるためには、収入と支出の両面から制度と政策を改革する必要がある。

収入面では、中央と地方の財政配分関係において、地方財政の収入を安定させるため、統一的な基準で需要と支出を算出し、収入と支出の差を補填する方法、すなわち日本などの国で実施している交付税制度の考え方を導入し、現行の分税制を改善する必要がある。

支出面では、政府と民間の役割分担を再検討し、産業振興にかかわる投資をなるべく民間に担わせ、地方政府は限られた財源を政府本来の責務、すなわち住民への行政サービスに振り向ける必要がある。

また、住民サービスの質とその財源を保証するため、サービスを提供する地方政府のレベルを末端政府からより上級政府へとグレードアップする必要がある。

以下、詳細に検討したい。

### 15.1 分税制改革への交付税制度の考え方の導入

#### 15.1.1 現行分税制の問題点

西部開発の実施と進展を図るためには、西部地域の地方政府により多くの財源を与える必要がある。しかし、現在の中央・地方の財政配分制度のもとでは、地方への財源拡大は困難であるため、まず現行制度の範囲内での制度調整が必要となる。

1994年から実施した現行の分税制という中央地方間の財政配分の制度は、もともと暫定的な制度であった。この制度には、次のような問題点がある。

第1に、この制度の原則は既得利益の維持である。そのため、収入と支出のベースの決定、税収の分割、制度変更に伴う補償などは、いずれも従来の収入と支出の水準が維持されることを基準としている。

第2に、度重なる制度改正により、制度が複雑になるのみならず、地方から中央への財源移転に対して、地方の収入減への十分な補填が難しくなる。

第3に、分税制のもとでは、税収の配分を通じてだけでは、収入の少ない西部地域へ資金を十分に還流できない。他方、西部への支援を強化するために非制度的な手段、すなわち特別な補助を増やす手法を用いれば、人為的なファクター、ネゴシエーション、政治パワーに左右されやすくなる。

第4に、分税制の範囲内で、中央から地方への補填不足を補うために、中央政府は専項資金の形で用途指定の資金援助を拡大してきた。しかし、地方財政の立場からみれば、専項資金は用途が指定されているため、これを一般財源のように活用できない。

いままでの中央・地方の財政配分制度に関する改革は、つねに客観的な基準の導入と、人為的なファクター、ネゴシエーション、政治パワーの排除を目的としてきた。しかし、客観的基準の導入については、各地域の財政支出の必要性を考慮に入れてはいるが、住民の基本的な需要に基づく全国統一の支出基準は現在も存在していない。また、補助金の規模と範囲、投資プロジェクトと専項資金の決定には、バーゲニングパワーが介入する余地が依然として大きい。したがって、中央・地方財政配分に関する財政制度のさらなる改革を推進する必要がある。しかし、改革の複雑さや影響の大きさを考えると、短期間に抜本的な改革を行うことは困難であるが、少なくとも長期的な視点に立ち、交付税制度の考え方を取り入れて、現行制度を改善することが必要である。

### 15.1.2 地方交付税制度の内容

中央と地方の財政配分に関して、世界各国、とくに先進諸国の多くは地方交付税及び交付金という制度を実施している<sup>6</sup>。

交付税と交付金は、いずれも中央財政と地方財政の財政配分に関する制度である。このうち、交付税制度によって地方に配分された資金は用途を指定しない一般財源であり、中国の分税制によって地方財政に配分される分税制と類似している。地方交付金は、中央政府が特定財源から地方政府に配分する財政補助であり、あるいは分配の制度改革までの暫定的な補助項目である。これは、中国の中央から地方への専項資金と類似している。

中央と地方の財政配分に関する中国の現行制度には、すでに地方交付税と交付金の要素が含まれている。ここでは、分税制に代表される中国の地方財政配分制度に、交付税のような制度の考え方を取り入れて改善していく必要性と可能性を検討する。

地方交付税は、使途が限定されない一般財源としての中央財政から地方財政への資金移転である。すなわち、地方の財源不足を補填するため財政補助を行い、財源を拡充する制度である。以下、交付税制度の原則、機能と仕組みを説明する。

交付税の基本的な原則は、地方財政が最低限の行政サービスを住民に提供する機能への財源保障である。すなわち、ナショナル・ミニマム (National Minimum) の原則である。一国の中で、国民はどの地域に居住していても、同じ基本的行政サービスを受け入れる権利を持つため、各地方政府はその住民に他の地域と同じ基本的行政サービスを提供する責任がある。地方の財政力の程度に応じて、提供する行政サービスの内容に差異は生じようが、少なくとも地域住民への教育、医療、住宅、交通、水道(上下水)、ごみ処理などは基本的行政サービスに含まれるものである。しかし、地方財政は、地方税など自らの収入だけではこれらの住民サービスを提供するために必要な財政支出をカバーできない。地方財政が住民に対し全国統一の最低限の行

<sup>6</sup> 中央財政から地方財政への一般財源補填として、日本は交付税交付金制度を実施している。イギリスは「歳入援助交付金 (Revenue Support Grant)」という制度を1990年から実施している。ドイツには「州間財政調整」という制度がある。スウェーデン、カナダも類似する制度がある。アメリカは「歳入交付金 (General Revenue Sharing)」という制度を実施したが、1986年に廃止した。

政サービスを提供することが可能となるよう、中央財政は地方財政に財源を補填しなければならない。

交付税制度の内容としては、以下の4点が含まれる。

まず第1に、地方政府は住民に提供すべき行政サービスを決め、そのサービスを提供するため、地域ごとに必要最低限の基準財政需要額を算出する。すなわち、さまざまなサービス項目に関し、1人当たりの費用基準を定め、地域の人口によって当該地域における必要最低限の財政支出を算出する。それをベースに、地域の面積、地理・自然条件、経済発展レベルなどの要素を考慮し、補正係数すなわち地域格差の係数をかける方法で当該地域の必要な財政支出の基準額を算出する。地域ごとに必要最低限の基準財政需要額を算出することは、交付税制度の重要なポイントである。

第2に、この基準支出（理論的支出ともいえる）に基づき、地方の実際の財政収入との差によって、中央財政から地方財政への補填（もしくは上納）の規模を決定する。地方財政の中でも、上級財政から下級財政への補填（上納）も同じ方法で決定できる。

第3に、地方財政への補填規模が決定されたあと、中央財政（もしくは上級財政）は、補填の財源を決定する必要がある。どのような税目、どのような比率で地方に配分するか、すなわち中央と地方の財源配分の方法が決定される。

最後に、第4として、経済発展に伴って、地方政府の行政サービスの内容と水準が変化するので、地方の基準財政需要額も変化する。同時に、地方の自らの財源も変化している。また、中央財政にとっても、税収の内容と規模も変化する。そのため、地方の基準財政需要額、中央財政による補填の規模、そして財源も、さまざまな変化に応じて定期的に調整する必要がある。

### 15.1.3 分税制と地方交付税制度

西部開発に必要な資金を西部地域の地方財政に安定的かつ制度的に供給し、財源を保障するため、中央財政と省レベルの財政との間の配分関係に関し、規範化する制度改革、すなわち地方交付税制度の導入を含む改革を検討することを提案する。現行制度との持続性、制度改革の実施可能性を考えると、当面、交付税制度の本格的導入は困難であるが、少なくとも交付税の考え方に基づく制度の調整、つまり全国的に統一した行政サービスと財政支出の基準の適用が重要である。

中国は、中央と地方の財政配分に関して、現在、分税制という制度を実施している。上述した交付税制度との相違点からみて、以下の改善が可能だといえる。

第1に、中国の分税制は、一部の税目を中央・地方の分割税（共享税）として、中央と地方の間で財源を配分し、中央政府から地方政府への補填を行っている。しかし、地方政府に必要な財政収入の規模と中央財政からの補填額の決定に関しては、地方政府による行政サービス提供の客観的な需要もある程度考慮されるものの、現状では地方財政の従来支出水準を維持すること、すなわち既得権益の維持が重要視されている。これを考えると、地方財政の支出需要を決める客観的な基準を導

入する必要がある。具体的には、交付税制度の考え方のように、異なる地域でも、住民が同じ基本的行政サービスを楽しむことができるようにするため、地方政府が基本的行政サービスを提供するのに必要な最低限の支出が保障されなければならない。すなわち、地方財政への補填を全国的に統一された客観的な基準に基づいて決める必要がある。

第2に、現在の分税制のもとでは、西部地域への財政支援を強化するため、財源の分配を拡大して行かなければならない。しかし、全国的に統一された客観的な支出基準と地域格差を考慮するための合理的な係数が存在していない。このため、西部地域への財政支援には、人為的なファクター、ネゴシエーション、政治パワーが働く余地が存在している。現行の分税制の枠組みを大きく変えなくても、全国的に統一された客観的な支出基準と地域格差の係数を導入すれば、こうした問題をある程度改善することができる。

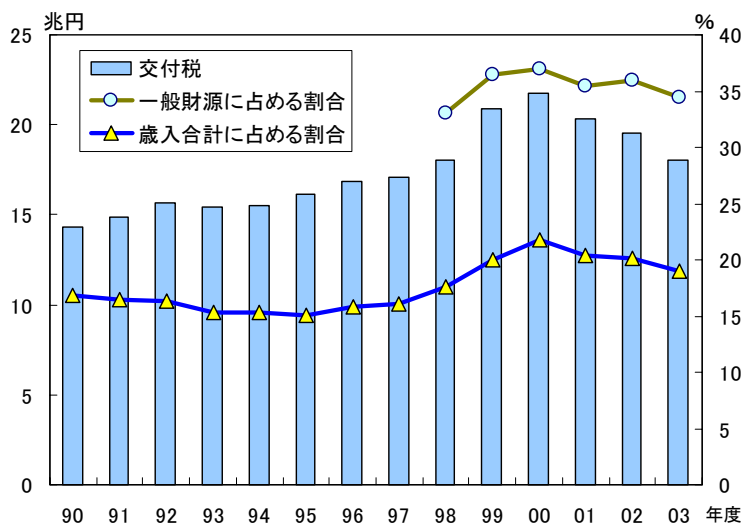
このように、現行の分税制は、地方交付税制度とある程度類似している。分税制を維持しながらも、その問題点を改善する方法としては、地方交付税の原則と考え方、とくに全国的に統一された客観的な支出基準を導入することが有効である。

#### 15.1.4 日本の地方交付税制度

##### (1) 地方交付税の比重

日本の地方財政は、中央財政からの補助にかなり依存している。中央から地方への財政補助の中で、最も重要なのは一般財源としての交付税である。交付税は地方財政の収入全体の約2割、一般財源の約35%を占めている。しかし、2001年以降、不景気による税収減などの影響により、交付税額と収入に占める割合はいずれも減少傾向にある(図15-1)。

図15-1 交付税額とそのシェアの変化



注：都道府県と市町村の合計、重複分を除いた。一般財源には地方税、地方譲与税、地方交付税、地方交付金が含まれる。歳入合計には、一般財源のほか手数料、国庫支出金、地方債などが含まれる。

出所：総務省編『地方財政白書』2005年版

## (2) 具体的な実施方法

日本は1950年から地方交付税制度を実施した。その根拠法は地方交付税法（1950年発効、2005年最終改正）である。その目的は、地域間の財政力の格差を是正し、調整することにある。

地方交付税の考え方、原則、制度の骨子については、すでに述べたが、以下では、日本で実施している制度の詳細と具体的な実施方法を紹介する。

第1は、日本の地方交付税は、普通交付税と特別交付税の2種類で構成されていることである。普通交付税はこの制度の主要部分であり、全体の94%を占めている。残りの6%を占める特別交付税は、普通交付税では捕捉できない特別の需要に対して交付される。

第2に、交付税額は、基本的に地方財政の基準収入と基準支出のギャップに基づいて算定される。地方政府の普通交付税額の計算式は、以下のとおりである。

$$\text{交付基準額（財源不足額）} = \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額}$$

$$\text{基準財政需要額（行政項目別）} = \text{単位費用} \times \text{測定単位} \times \text{補正係数}$$

$$\text{基準財政収入額} = \text{地方税収入の75\%} + \text{地方譲与税}^7$$

上記計算式のうち、単位費用<sup>8</sup>は各種サービスの1人当たり費用であり、測定単位は人口、面積などを用い、補正係数は寒冷、積雪などに代表される各地方の自然条件や社会条件の違いによる財政需要の差を反映するものである。

一方、特別交付税の額は、基準財政需要額で捕捉されなかった特別の財政需要、基準財政収入額の過大算定、算定期日後に生じた災害等のための特別の財政需要などを考慮して、決定される。

第3に、交付税の財源には5種類の国税の一部が充てられる。具体的には、所得税、酒税、法人税の収入額の32%（2000年度以降は法人税の35.8%）、消費税収入額の29.5%、たばこ税収入額の25%が交付税の財源となる。地方財政需要の拡大と財源不足、中央税収の減収、税制改革に応じて、上記5種類の国税収入額から交付税の財源に回す比率（交付税率）は引き上げられてきた（図15-2）。また、以上5種類の国税の交付税への配分額合計が必要な交付税（地方への交付基準額の合計）を下回

<sup>7</sup> 地方譲与税は、本来、地方税として徴収すべき税（自動車重量税、地方道路税など）を、課税方法などの理由から一旦国が徴収した後、地方自治体に譲与されるものであり、地方は一般財源として使う。地方譲与税は、地方財政の収入合計に1%未満、一般財源の1%強を占める。

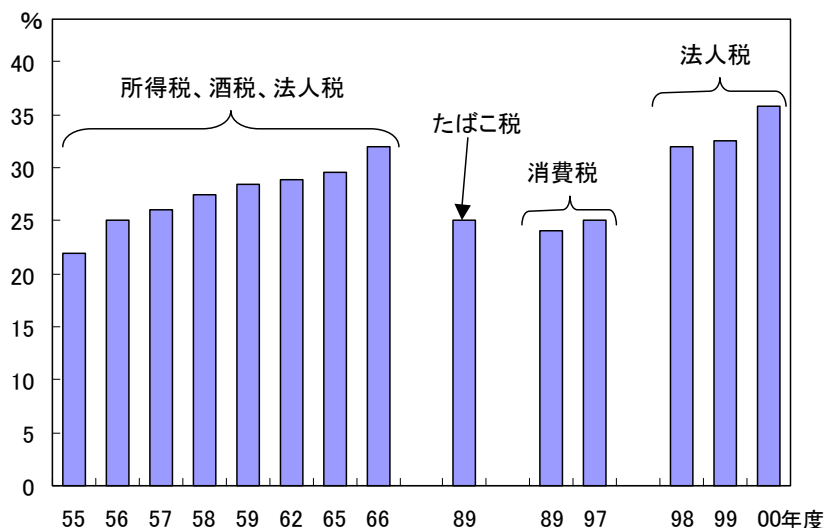
<sup>8</sup> 単位費用の計算方法は  

$$\text{単位費用} = (\text{標準団体の標準的歳出} - \text{国庫補助金等特定財源}) / \text{標準団体の測定単位の数値}$$

$$= \text{標準団体の標準的} - \text{一般財源所要額} / \text{標準団体の測定単位の数値}$$

る場合には、不足部分に対して中央財政の一般会計から繰り入れるなどによって、地方への交付金額を追加する。

図 15-2 国税収入額の交付税財源に回す比率（交付税率）の変化



注：たばこ税と消費税は1989年から交付税財源となった。

出所：総務省編『地方財政白書』2005年版

第 4 に、地方交付税法を毎年改正し、経済情勢の変化に応じて、基準財政需要額と基準財政収入額の項目、各種行政サービスの単位費用、補正係数を修正する。

### (3) 制度の利点と問題点

以上のような日本の地方交付税制度にはさまざまなメリットがある。地方政府の基準財政需要額の算定には、十数項目、数十細目の費用が含まれ、地方財政のほとんどの行政サービスをカバーし、全国的に統一された基本的行政サービスの財源を保証している。しかも、費用の基準は経済と社会の変化に応じて常に調整されている。また、地方の基準財政収入額を計算する際には、地方税などの収入の75%しか計上せず、地方に十分な余剰を与えている。地方の税収入が減少する際には、交付税が自動的に増額され、地方の収入ギャップを埋めるための地方債発行に対しても、交付税での補填がなされる。

しかし一方では、日本の地方交付税制度はさまざまな問題点も抱えている。

その第 1 は、地方政府が自らの努力で歳出を削減すると、基準財政需要が減少するため、受ける取る交付税も減少する。同時に、地方税の増収は交付税を減らし、減収は交付税を増やすことになる。このような制度のもとでは、地方政府の支出削減と収入拡大への積極性を失わせることになりかねない。

第 2 は、地方政府が公共事業を実施するために発行した地方債の元利償還費の一部が、翌年度以降の交付税にカウントされることである。このため、地方政府による

過剰、無駄の公共事業を実施する行動が助長される。さらに、中央政府にとっては、不景気の時期に、中央財政の税収入が減少しても、地方への交付金規模を維持しなければならず、地方税の収入減で交付税がむしろ増額するというダブルパンチを受け、財政赤字を拡大させるなど、中央財政に大きな負担をかけている。

#### (4) 今後の課題

こうした問題を解決するため、小泉政権は「三位一体改革」を推進している。地方に財源を委譲し、地方税収入を増やす代わりに、地方への交付税と交付金などの補助金を減らす計画である。しかし、地方の収入減は収入増を大幅に下回るため、地方の強い抵抗に遭遇している。

ちなみに、日本には交付税と関連して、特例交付金という補助金もある。特例交付金は、2種類の状況がある。1つは、中央政府が特定財源から地方政府に配分する財政補助である。もう1つは、制度改革が実施するまでの暫定的で過渡的な補助項目である。例えば恒久的な大型減税による地方税の減収を補うために、交付税率を引き上げるまでの間、暫定的に消費税交付金を実施した。交付金は交付税の特例ともいえる。

## 15.2 投資における政府と民間の役割分担

### 15.2.1 地方政府の財源制約

西部開発の資金供給において、財政の役割が大きい。しかし、必要となる資金のすべてを財政によって賄うことはできない。さまざまな資金を幅広く動員して西部に投入する必要がある。そのため、政府と民間のそれぞれの役割分担を明確にすること、とくに投資資金の分担を明らかにすることが必要である。

財源不足に加え、限られた財政資金を経済建設事業に投入する結果、住民に公共サービスを提供する地方政府本来の機能に予算が回らないことは、地方財政が抱えている大きな問題の1つである。地方政府、とくに経済発展が遅れている西部地域の地方政府は、当該地方の経済発展を加速し、先進地域へのキャッチアップを図るため、ともすれば財政資金を経済建設、とくに産業振興の投資案件に投入しがちである。その結果として、政府が本来果たすべき公共機能や、住民に行政サービスを提供する事業が犠牲にされるのみならず、住民生活の社会的基盤が劣弱なままにとどまるため、経済建設自体の発展も制約されることになる。このような問題については、現行制度のもとでも、民間の果たす役割を強化することを通じて、ある程度改善することができる。

### 15.2.2 産業振興の投資を民間に任せる

政府が実施する事業のなかで収益性の事業は民間企業に任せ、政府は収益性のない公益事業、すなわち住民への公共サービスの提供に集中する必要がある。地方財政の支出方法も同様で、経済建設に必要な投資に財政資金を支出せず、それを民間の投資に委ね、財源を住民サービスに集中すべきである。

具体的には、政府（中央政府と省・自治区・直轄市政府）は、環境保護、人材育成、



医療衛生など、政府としての責務を担い、この分野に財源を優先的に振り向ける。インフラ整備については、財政資金で賄う投資は、公益性の高いもの、資金回収が困難なものに限定する。一方、産業振興にかかわる投資はなるべく民間企業に任せ、政府の直接的な介入、資金拠出を最小限にする。政府が産業振興などの投資活動にかかわらないことによって、限られた財源を政府の本来業務に振り向けることが可能となる。

どのような投資を政府が行い、どのような投資を民間に担わせるかという具体的な役割分担の細目を論ずる前に、まず重要なことは、経済建設に関する投資はすべて政府自身が進めるべきだという考え方を捨て、民間に担わせる方向へと抜本的に転換しなければならない。同時に、民間資金を西部開発の投資に誘致するため、さまざまな促進措置を設けることも必要となる。

### 15.3 基本的な住民サービスにかかわる財政支出のグレードアップ

#### 15.3.1 末端政府による行政サービス提供の問題点

地方財政は住民に行政サービスを提供する責務を負っている。例えば、教育、医療、環境保護などが挙げられる。現段階では、こうした行政サービスはいずれも末端行政府（郷、鎮）が実施している。このような現行体制のもとで、さまざまな問題が生じている。

第 1 に、すでに述べたように、地方政府、とくに末端政府の郷・鎮は限られた財源をなるべく経済建設、例えば工業団地建設、産業振興などに投入しているため、住民サービスの財源を確保できず、なおざりにしている場合が多い。

第 2 に、西部地域の経済が遅れているのは、産業の発展が遅れたこと以上に、住民生活や人的資源の開発が遅れたことにより生じた面が大きい。これは最大の地域格差だといえる。とくに中小都市と農村地域では、末端政府の財政難により、義務教育、医療など経済発展に直接関連しない行政事業が置き去りにされる結果となった。そのため、長期的発展に不可欠な人的資源の開発が制約されることとなった。結局、経済発展のキャッチアップを図るため、財源不足にもかかわらず資源を経済建設に集中し、長期的発展に不可欠な人的資源の開発が軽視され、長期的発展の可能性が損なわれ、経済がさらに遅れるという悪循環に陥ってしまった。このような格差こそ、中国の地域格差の最大の原因であろう。

第 3 に、もともと不足している財源を経済建設投資に充当したため、教育、医療、ひいては行政の運営が極端な財源不足に見舞われている。教育、医療を維持するため、多くの地方政府は法外の教育費、医療費を住民から徴収している。政府職員の給料などの人件費を捻出するため、税収以外の費用徴収を余儀なくされる。この「乱收費」といわれる現象がとくに末端政府の郷鎮レベルで多発している。これに対する農民の反発が根強く、社会不安を誘発する可能性も少なくない。

このような問題が生じた原因は、行政サービスを担う地方政府の財源を保障できないことである。しかも、財源の絶対的不足よりも、相対的不足が大きな問題となっている。現状では、義務教育、医療などはいずれも末端政府である郷鎮の財政が負

担することとなっている。末端政府の財政規模はもともと小さいため、財源不足が発生しやすく、財源不足が生じた場合でも、他の予算科目からの調整もしくは繰り入れが困難なのが実情である。

### 15.3.2 当面の措置としての既存制度内グレードアップ

地方財政の財源を大幅に拡大することが短期間には望めない現状において、こうした問題を解決する方法の1つとして、行政サービスを提供する地方政府と財政予算のグレードアップを行うことは選択肢であり、応急措置でもある。義務教育のみならず、農村の医療衛生、末端政府の行政費用、少なくとも給与などの人件費の支出を現行の郷鎮財政から上級の県財政、さらに市財政、省財政にグレードアップする必要がある。あるいは、必要な財源を末端政府から上級政府までの各レベルの財政が共同で負担する方法が考えられる。

この方法には、いつかのメリットがある。第1に、既存の財政配分制度を変えず、より大きな範囲内で自主財源を活用できる。第2に、上級政府は末端政府に比べ、財政規律を守る自覚があり、予算の流用を防ぎ、「乱收費」を防ぐことができる。第3に、郷鎮から県、県から市、市から省へと、徐々にグレードアップを進めていけば、制度変更に伴う混乱を避けやすい。これは、財政改革の方向にも合致するであろう。

実際、義務教育の教員給与に関する支出は、2004年から、従来の郷鎮財政レベルから県財政レベルにグレードアップされた。今後、義務教育の財源をさらに市、省レベルに引き上げる必要がある。また、郷鎮財政が負担している医療経費と政府職員の給与も、県レベルへ、市、省レベルへと徐々にグレードアップすることを検討すべきである。

### 15.3.3 義務教育の財源制度改革

#### (1) 義務教育教員給与に関する諸外国の財源制度

すでに述べたが、中国の義務教育の教員給与に関する支出は、2004年から郷鎮財政から県財政にグレードアップされた。ここでは、日本など諸外国が実施している義務教育の教員給与の財源確保に関する制度を参考として紹介する。

義務教育が、憲法で決められた国民の基本的権利であることは、世界共通である。世界の主要国をみると、義務教育の教員給与の財源に関しては、国（中央財政）が全額負担する国が多く、国と地方が共同で負担しているところもある。

フランス、イタリア、韓国の場合には、義務教育の教職員の給与費は、国が全額を負担し、教職員の身分も国家公務員である。連邦制国家のドイツでは、州が給与費を全額負担し、身分は州公務員である。イギリスでは、従来、国と地方が共同で負担していたが、2006年度から全額国が負担することを決めた。アメリカの場合には、地方（学区）、州と連邦政府が共同で負担している<sup>9</sup>。日本は、義務教育の給与を国と

<sup>9</sup> アメリカの場合、地方（学区）が40.9%、州が49.5%、連邦政府が7.3%で義務教育の給与費用をそれぞれ負担する。ただし、学区が学校税を徴収し、州の多くは教育目的税を徴収しており、州から学区への教育目的の予

都道府県が半分ずつ負担し、教職員の身分は地方公務員である。

## (2) 日本の財源制度と中国への示唆

中国にとって日本の制度が比較的参考になるため、以下にその詳細を紹介し、中国への示唆とする。

日本は9年制（小学校6年、中学校3年）の義務教育を実施している。憲法は「子供に教育を受けさせる義務」を国民の3大義務（他の2つは勤労と納税）の1つと規定し、義務教育の根幹（機会均等・水準確保・無償制）については、国が責任を持って担保する、と明記している。義務教育は市町村政府が実施する責任を負うが、義務教育の教職員給与は都道府県政府が支出し、その財源を国と都道府県がそれぞれ1/2負担している。

具体的に、市町村（都市部の区も含む）立小中学校の教職員の給与と諸手当（退職費用を除く）が対象となる。その費用は都道府県の財政から支出するが、半分は都道府県の負担とし、半分は国が負担する。国家財政は、「義務教育費国庫負担法（1952年）」に基づき、「国庫支出金」という予算項目から支出する。国は、2004年度から「総額裁量制」を導入した。これは、義務教育費国庫負担金の総額の範囲内で、給与額や教職員配置に関する地方の裁量を大幅に拡大することが狙いである。

日本のこのような制度を中国の事情に照らして解釈すれば、義務教育は郷鎮と都市部の区が実施するが、給与費用については、省・直轄市・自治区財政が半分を負担し、中央財政が残り半分を負担する制度である。

現在、郷鎮財政から県財政にグレードアップされた中国の義務教育の教員給与の財源保証が、今後さらに市、省レベルに引き上げられ、中央政府もある程度負担する制度改革を検討することが必要であり、この点に関して、日本の制度が参考になるう。

---

算交付もある。そのため、地方と州の負担比率が高い。

## 第16章 金融人材の育成

### 16.1 組織内外での人材育成

#### (1) 組織内での人材育成

国有商業銀行、政策銀行など各種の大手金融機関は極めて多数の従業員を擁している。また、地方の中小金融機関（城市商業銀行、農村商業銀行、農村合作銀行、農村信用社等）も、それぞれの規模は余り大きくはないが、全てをあわせるとやはり膨大な人数の従業員を擁している。他方、近年の金融改革の進展は、急速に金融機関における事務の内容や流れを変化させつつある。金融機関で働く人材は、このような金融実務の変化に即応しつつ、顧客との接点として、金融サービスの提供能力を向上させていかなければならない。したがって、金融機関にとって、何よりもまず自らの組織内部で従業員の再教育と人材育成を行うことが極めて重要である。個人の普段の向上努力を助けるべく、各金融機関が自ら制度やプログラムを組み立てていかなければならない。この点は、先進的な東部地域に比べて金融実務面で立ち遅れている西部地域にとって、特に重要である。

金融機関の内部において、導入・拡充を図るべき人材育成の制度やプログラムには、次のようなものである。

- 従業員の服務規程の整備
- 業務マニュアルの整備
- 資格制度と昇格試験制度の導入
- 内部業務研修制度の整備
- 職場訓練（On the Job Training : OJT）制度の充実
- 留学制度の導入
- セミナー・研修への派遣

それぞれについて以下簡単に述べると、次のとおりである。

#### 1) 従業員の服務規程の整備

従業員の業務の質の向上を図るためには、従業員一般の服務規程、その他勤務にかかわる規程類の整備が重要である。

#### 2) 業務マニュアルの整備

職員が就業中の業務を習熟するに当たってもっとも手近に利用できるものは業務マニュアルである。従って、幅広い銀行業務の各業務について詳細な業務マニュアルを整備することが肝要である。職員はこの業務マニュアルを習熟することにより業務知識を吸収し、職員の業務遂行能力の向上に資する。

### 3) 資格制度と昇格試験制度の導入

人事に金融関連の資格制度を導入し、資格の昇格および職員の中堅管理職への登用、昇進に供するための試験制度を導入する。このような制度を通じて、職員の業務知識の向上と金融機関の効率化を期する。試験は業務知識を主眼とするが、職階によっては、企業経営、一般知識、業務遂行等に関する問題を含めることも考える（第19章 19-14 参照）。

### 4) 内部業務研修制度の導入

職員の業務知識の向上のため業務研修制度を設けて、定期的に業務研修を実施する。業務研修は新入社員、中堅社員、中間管理者などをクラス分けして、それぞれのクラスに必要とされる業務知識を学習させるものである。職員にはもれなく研修を受講することを義務付け、昇格昇進の資格要件とする。

金融機関の必要とする業務知識は金融機関の種類、規模によって大きく変わるが、その必要とする業務知識も例えば金融法規、預金業務、貸付業務、与信審査、財務分析、貸付債権分類、ディーリング業務、デリバティブ、為替取引、金融リスク防止など多方面にわたる。講師には、各組織の内部者を登用するほか、外部の専門機関からの派遣を求める。

### 5) 職場訓練（OJT）制度の充実

OJT は、通常新入行員ないし新しい職務に就く職員を対象に行う。例えば、新入行員が配された部署で、一定水準の経験を積んだ職員が新入行員の教育訓練に当り、新入行員は熟練行員の指導の下で実際に業務を遂行し、業務の習熟を図るものである。新入行員は、この OJT を一定期間受けた後は、自立して業務遂行に当る。

### 6) 留学制度の導入

内外の大学・大学院等への留学制度を設け、金融機関の幹部候補生を養成することも考慮に入れる。今後、金融の国際化に伴って、西部地域においても外資系企業との取引や外国金融機関との事業協力など、海外関連業務の機会が増加することが予想される。したがって、国内知識にとどまらず、海外の業務知識、ビジネス慣行等の情報も必要となってくる。そのため、将来を嘱望される人材を留学させ、有用な経験を積ませることは極めて有用である。

### 7) セミナー・研修への派遣

国内各地において金融に関連したセミナーが開催され、あるいは関係機関が各種の金融実務研修の機会を提供している。そのような機会を捉え、直接業務に携わる職員を積極的にこれらのセミナーや研修に派遣することは職員の新たな業務知識吸収に有用である。

以上のような金融機関の現有従業員の人材育成にかかわる種々の制度、プログラムについては、部分的にすでに各金融機関で実施していると考えられるが、これを総合的な人材育成プログラムとして確立することが望まれる。

## (2) 組織の外部における人材育成

### 1) 大学の財務・経済・金融関連学部の活用

金融実務知識の必要性は、銀行業や企業の経理、財務部門にとどまらず、証券、保険、年金、さらには銀行等の監督管理や地方政府といった行政分野にも拡大しつつあり、これらの業務を支える金融人材の養成が重要になってきている。近年、大学の財務・経済・金融関連学部はかなり拡充されてきている。地方の中小金融機関においても、単に新規学卒者を受け入れるにとどまらず、積極的に大学の関係学部等との交流を進め、大学等の知的集積を活用していくことが重要である。

### 2) 大学等のビジネス・スクールの活用

地方における金融業の一層の発展のためには、大学の学部課程だけでなく、大学院レベルのビジネス・スクールをさらに充実するとともに、中小金融機関も積極的にビジネス・スクールの活用を図っていくことが必要であろう。ここでは、銀行業の新しい融資方式、デリバティブ等の最新金融商品技法や証券、保険などにかかわるより高度の専門性が培われるよう金融人材の養成を図ることが期待される。

### 3) 中小金融機関向け教育訓練システムの構築

中小金融機関は、上述のように組織の内外で人材育成に努める必要があるが、大手金融機関とは異なり、そこには一定の限界がある。このため、西部地域において金融人材を教育訓練するためのネットワークを確立するとともに、中小金融機関向け教育研修プログラムの拡充を図ることを提言する（第19章 19-14 参照）。

## 16.2 人事交流の活発化

日本では金融機関、特に日本全国に支店網を持つ大手都市銀行では一般銀行職員は銀行入社後ほぼ3年の周期で全国各地の支店へ順次転勤により配置換えされる。従って、平均的にみれば、入行後退職までの約30年間で10回程度の転勤を経験することになる。多数の行員が全国的に配置転換されていくことによって、銀行内部の知識・業務・サービス水準が本支店を通じてほぼ均等化され、大きな地域間格差は生じない結果となっている。また、銀行内の昇格昇進においても、転勤は当然のこととされ、地方在勤に伴う不利な扱いや差別はない。なお、このような転勤は行員の全てではなく、庶務関係を担当する男性行員の一部や女性事務職は特別の希望申し出でなければ、転勤の対象にはならない。また、これまでは支店所在の各地に社宅が整備され、転勤の便宜が図られてきた。日本では、このような人事異動の慣行は、金融機関以外の一般企業でも同様である。

現在、中国においては、建設銀行など一部の金融機関では本支店間である程度の人事交流があると聞かすが、それ以外では、一般的には本支店間の人事交流はあまり行われていない模様である。中国でも、全国に本支店網を持つ金融機関などで、総行と地方分支行間の人事交流を本格的に進めれば、中央・地方の業務レベルの格差是正、地方の人材不足の解決に一定の貢献をするものと考えられる。問題は、地方赴任に対し、従業員の強い拒否反応をいかに和らげ、スムーズな人事交流制度を導入

できるか、またこれを大規模にかつ円滑に実施し得るかどうかである。このような人事交流制度の導入に当って考慮を要する点は、おおよそ次のようなものである。

i) 人事異動制度の改革

昇進には一定の年数の地方赴任経験を課すような人事制度を導入すること、数年間の地方在勤後には帰任できるようルール化することなどによって、安心感を醸成する配慮が必要である。

ii) 都市戸籍の維持

学校卒業後直ちに地方に配置転換となった場合、都市戸籍を失うといった問題があるとの指摘がある。このような不安が生じない運用が必要であろう。

iii) 給与、住宅、子弟教育問題への配慮

地方赴任にあたっては、給与上の懸念を払拭し、住宅や子弟の教育問題への配慮がなされなければならない。

広域的な人事交流にはさまざまな困難が予想されるが、長い目でみれば、中央・地方の知識・業務レベルの格差解消、地方の人材育成に資するものと考えられる。

## 第17章 開発・金融関連法制度の改革

### 17.1 法体系および政策立案・執行に関する原則の確立

#### 17.1.1 法体系の整序

本報告書「現状分析編」第2章で述べた如く、中国の法体系においては、行政法規が実務的に重要な役割を果たしているが、2001年11月16日に国務院により公布され、2002年1月1日から施行された「行政法規の制定手続き条例（行政法規制定程序条例）」（国務院令第321号）によれば、行政法規は国務院の内部部署ないしは法制機構により草案が作成され、国務院法制機構が審査し、国務院常務会か国務院自身の審議を経て国務総理が署名することにより発布・施行される。従って、「人民が国家権力を行使する機関である全国人民代表大会（憲法2条）」からの授権による授権立法としての行政法規であったとしても、あくまで行政府内部のみで制定される行政法規に規範性・強制力を期待するのは困難ではないだろうか。

「公平・平等かつ規範性・強制力を有する法制度」の構築を目指すのであれば、立法法で言う「法律」の充実に努めることが何よりも求められよう。立法法が制定（2000年3月15日制定）されて5年を経過しており、同法制定以前に制定された法律・法規の法体系の整序を急ぐと共に、少なくとも今後制定される法律・法規に関しては出来る限り同法の規定に沿った法体系が取り入れられるべきであろう。上位法が存在しないにも拘らず、下位法によって一国の運営がなされるのは「法治国家」としては正常な状態とは言えない。

#### 17.1.2 「立法先行」原則の遵守

近年中国においては「法に依って国を治める（依法治国）」という原則の定着が図られている。1993年3月の修正憲法第5条では「中華人民共和国は依法治国を實行し、社会主義法治国家を建設する（中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家）」と規定し、国務院も1999年11月に「法に基づく行政を全面的に推進する決定（国务院关于全面推进依法行政的决定）」（国発[1999]23号）を、更に2004年3月22日には「法に基づく行政の全面的な推進の実施要綱（全面推进依法行政实施纲要）」を発布し、「政府の法制度建設を強化し、全面的に法に依る行政を推進する。また立法作業を更に強化し、法制度の質と量を向上させ、法に依る行政の堅実な基盤を樹立する」よう努力が重ねられているところである。

しかしながら既に見てきたように、西部大開発戦略政策にはその基盤となる法律が存在していない。法律が存在しないにも拘らず、50年にわたる政策が政権上層部の指示によって発動され、行政府（国務院・各省及び委員会・地方政府）が競って行政法規・地方性法規を定めている現状は「立法先行」という「法治国家」の原則をゆがめるものと言わざるを得ない。行政において「立法先行」の原則を遵守することは「法に依って国を治める（依法治国）」正に第一歩であろう。「政策実施先ありき」で「立法後追い」では、憲法に反する行政行為となり、「依法治国」に関する法律・法規が幾つ作られようと、そこに規範性を求めることは困難となる。



## 17.2 開発関連法制の整備：「地域開発基本法（仮称）」の制定

「法治国家」における政策の検討・立案とその実施においては「立法先行」が大原則であると言えよう。これを地域開発政策の実施プロセスについて見てみると、「地域開発政策の提言（行政府ないしは為政者）」－「地域開発計画の検討・立案（行政府）」－「法制度整備（立法府）」－「地域開発計画の実施（行政府）」－「地域開発計画の修正（行政府）」－「法制度修正（立法府）」－「修正地域計画の実施（行政府）」という流れで行なわれるのが一般的であると言えよう。

しかるに、中国の現状を見てみると、地域開発を包括的に対象とした「法律」は存在せず、開発関連の「法律」としては、2000年8月25日に全人代常務委員会を通過した「国務院の長期建設国債増発と今年の中央財政予算の調整方法を批准する決議（全国人大常委会关于批准国务院增发长期建设国债和今年中央财政预算调整方案的决议）」及び1958年6月5日に制定（1987年11月24日失効）された「地方経済建設公債条例」のみが現状分析編2.1.2(3)で述べた「中国法律法規情報系統」に収録されているという状況である。

政策実施から既に5年を経過し、さらに45年の歳月を要するとされる「西部大開発戦略」政策決定過程を見てみても、その法基盤の脆弱さは明らかである。政策の発動以降、「十五」における採択を除き、「西部大開発戦略」は全て「通知」・「意見」と称する、いわゆる「規範性文件」のみで制定・実施されて来ており、その後も「2003年西部開発工作をより良く行なうための国務院弁公庁の通知（国务院办公厅关于做好2003年西部开发工作的通知）」（2002年12月23日）、「西部大開発をさらに一步推し進めるための国務院の若干の意見（国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见）」（2004年3月11日）が発布されただけで、一層の法制化は実現していない。

中国における地域開発政策の立案・実施に関するこのような法制的な弱点は西部大開発政策に止まらず、東北振興政策についても同様のことが言える。「東北地区等老工業基地振興戦略の実施に関する中共・国務院の若干の意見（中共中央国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见）」（中发〔2003〕11号）および2004年4月26日に国務院弁公庁が発布した「2004年における東北地区等の老工業基地を振興する工作要点の通知（国务院办公厅关于印发2004年振兴东北地区等老工业基地工作要点的通知）」という行政法規が出されているだけで、やはり法律は制定されていない。長期にわたり継続される必要があり、また多大な財政負担を生じる地域開発政策を、このように行政法規のみで実施し続けてゆくことは果たして妥当な方法であろうか。国家政策としての安定性と一貫性が維持され、透明度が確保されるためには、早急に安定的な法制基盤、すなわち「法律」を準備する必要がある。

地域開発関連法制の法体系整備の一つの手法として考えられるのは、まず「地域開発基本法」とも呼ぶべき法律を制定し、地域開発政策の目的・地域開発計画の立案方法・政策課題決定の枠組み・政策実施の方法・政策実施の管理監督・財政予算配分の調整方法・各担当部署等の、地域開発政策の立案・決定・実施の一般原則を規定すると共に、一方、特定の地域を対象とする開発政策は、行政法規である国務院条例（例えば、「西部地域開発条例」「東北地域振興条例」等）により、開発対象

地域の実情を考慮した政策をより具体的に規定し、更に分野別・省別の詳細かつ具体的な政策は部・委員会規章および地方性法規で規定するという方法が考えられる。

「地域開発基本法」を制定することにより、「西部開発」や「東北振興」という広域を対象とする地域開発のみならず、より狭い地域を対象とする開発を国家政策として採用する場合にも法的基盤が用意されることになる。またより狭い地域を対象とした地域開発を行なう場合、それが特に産業振興を主目的とした開発となる場合（ひいては輸出競争力を強化する結果を招く場合）に問題となり得る可能性のある、貿易被害に拘る「補助金と相殺手続き」に関する世界貿易機関（WTO）の規定を満たす側面も有することになる。

「世界貿易機関（WTO）を設立するマラケシュ協定(MARRAKESH AGREEMENT ESTABLISHING THE WORLD TRADE ORGANIZATION)」「付属書1A 物品の貿易に関する多角的協定(Annex 1A: Multilateral Agreements on Trade in Goods)」「補助金及び相殺手続きに関する協定(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)」第8条(Article 8)「相殺対象とならない補助金の特定(Identification of Non-Actionable Subsidies)」8.2(b)

「地域開発の一般的な枠組みに基づいて加盟国の領域内の不利な立場にある地域に対して与えられる援助であって、対象となる地域内において“特定性”(Specificity)を有しない補助金は相殺措置の対象にはならない。「地域開発の一般的な枠組み」とは、地域的な補助金制度が国内的に一貫し、かつ、一般的に適用される地域開発に関する政策の一部であること、及び地域開発のための補助金が当該地域の開発に影響を及ぼさない地理的に孤立した場所に交付されるものではないことをいう。従って「地域開発基本法」で「地域開発のための補助金制度」を規定することは、「地域開発のための補助金制度」が「一般的に適用される地域開発に関する政策の一部」であることを証明する手段となりうると考えられる。

政策立案・実施に関する「立法先行」の原則を厳守するためには、行政の必要に応じた機動的な立法作業が可能となるような法制度の枠組みを準備する必要がある。その意味からも、「地域開発基本法」が「立法先行」の原則の実現に果たす役割は大きいと言える。

開発法体系整備のもう一つの方法としては、例えば「西部開発法」・「東北振興法」のように、開発対象地域ごとに「開発法」を制定してゆくやり方がある。立法法は「法律」として制定すべき事項の中に、「基本経済制度および財政・税制・関税・金融と外国貿易に関する基本制度」および「全人代および全人代常務委員会が法律を制定すべきその他の事項」を挙げており、全国を対象とする法律ではないとしても、開発に必要とされる時間と資金を考えれば、大規模・広域地域開発に関する法基盤は、十分「法律」として制定される意義を有していると言えよう。

地域ごとに開発に関する法律を制定してゆく場合、日本の例が参考となろう。日本の場合、大規模・広域地域開発に関する法律であっても、地方ごとに重点を置くべ

き政策目標が明記されている。日本の地域開発法をその政策目標ごとに整理すると表 17-1 のようになる。

表 17-1 日本の地域開発関連法

① 資源総合開発を主目的とするもの： 北海道開発法（1950）、東北開発促進法（1957）、九州地方開発促進法（1959）、北陸地方開発促進法（1960）、中国地方開発促進法（1960）、四国地方開発促進法（1960）
② 総合地域開発を主目的とするもの： 近畿圏整備法（1963）、中部圏開発整備法（1966）
③ 復興事業を目的とするもの： 奄美群島復興開発特別措置法（1954）、首都圏整備法（1956）、小笠原諸島復興開発特別措置法（1967）、沖縄復興開発特別措置法（1971）
注：特別措置法は時限立法となっている。

しかしながら中国のような広大な面積を持つ国において、各地方の利益を調整しつつ、開発を行なう地域に順序を付け、開発目的・手段等を全人代で法制化して行くことは非常に時間の掛かることが予想される。開発計画の緊急性・重要性を考え、かつ「立法法」が求める法体系に則った立法手順を考慮すると、まず「地域開発基本法」を制定することが実務的に有用であると考えられる。

## 17.3 金融関連法制の整備

### 17.3.1 政策性金融機関の法基盤の強化：政策性金融機構基本法（仮称）の制定

中国における政策性銀行に関する法基盤の脆弱性が、どのように開発金融の在り方に影響を与えたかは、その後の中国農業発展銀行の業務内容の変化を見てみると良く理解できる。中国農業発展銀行はその設立後に不良債権が増大した結果、1998年に国务院の方針に基づき業務範囲の調整が行われ、現在では政策性金融業務は大幅に縮小され、食料備蓄のための農産品購買が業務の中心となっているとされている。中国農業発展銀行は現在商業化改革を指向しているとのことであるが、設立当初に同銀行に与えられた、「農業開発に拘る政策性貸付、農業向け財政資金の代理支出」という社会的に大きな意義を有する開発金融業務は、銀行発足から僅か4年にして挫折したのである。ここで問題となるのは、「中国農業発展銀行」の経営問題が、農村・農業に対する開発金融の大幅縮小という結果につながることを阻止すべき法制度上の備えが存在しなかったということである。政策の継続性・安定性を保証するには、法体系上、より強い規範性・強制力をもつ法基盤が必要とされる由縁である。

「政策性金融」分野においては、今後、西部地区の低開発地域における特定の開発事業・農業生産基盤整備・環境保全・中小企業促進等の分野において、長期・低利の譲許的な資金を供給する「制度金融」が導入される可能性も考えられる。また地域開発に特化した政策性地域金融機関の設立も今後検討課題に上ってこよう。現存

する政策性銀行に対してより確固たる法的基盤を与え、将来導入される可能性のあるこれら「制度金融機関」や「政策性地域開発金融機構」の設立についても同様に安定的かつ規範性の高い法的基盤を準備するためには、「政策性金融機構基本法（仮称）」を制定して、政策性金融機関の目的・設立方法・資本金の分担・業務内容の決定・資金調達・管理監督・業務報告・担当行政部署等について規定することが法体系上も有効であろう。

### 17.3.2 産業金融に関わる法制度の整備・改善

#### (1) 財務・会計面における透明性の向上

産業金融の改善を図る課題として、金融資金需要者である企業の財務・会計監査を強化して透明性を向上させ、以って企業の資金調達力の向上を図るべきであるとの指摘がある。

現状「公司法」第 211 条および第 212 条で、企業において二重帳簿を作成した場合や虚偽の財務会計報告等を行なったものに対しては1万元～10万元の罰金を課す（さらに犯罪を構成する場合には刑事訴追を行なう）ことを規定している。また企業の資産を他人名義口座に移した場合には、その不当所得を没収し、不当所得の 5 倍までの罰金を課すこととしている。

しかしながら経済発展に伴い所得が上昇している昨今の状況下では、この罰則は十分とは言えない。真に懲罰的な意味を持ちうる水準にまで罰金を引き上げることが、企業財務・会計の透明性向上を図るうえで有用であろう。

#### (2) 私募債、社債発行適格者の拡大

現在上場企業にしか認められていない社債発行の適格者を拡大し、また企業に私募債の発行を認めることにより、企業が市場から長期・固定金利による資金調達を行なえる途を開くべきであるとの提言がなされている。そのためには、「公司法」第 161 条で規定されている社債発行にかかわる下記条件を緩和する必要がある。

- i) 株式会社の純資産は 3,000 万元、有限責任会社においては 6,000 万元を下回らないこと
- ii) 社債の累計発行額が会社の純資産の 40%を超えないこと
- iii) 最近 3 年間の平均配当利益が債券の 1 年間の利息を支払うのに十分であること
- iv) 社債により調達した資金が国家産業政策に適合するように支出されること
- v) 債券利率が国务院の定める利率を超えないこと、等
- vi) さらに社債により調達した資金は発行許可条件に示された用途に使用し、非生産的支出には使用してはならない、との規定もある。

西部地域における私募債発行を認める場合、その利用者は概ね中堅・中小企業であることから、上記 i)、ii) 項の制限を緩和することが重要である。私募債の場合、社債購入者は比較的少数の投資家となることから、むしろ事業・財務に関し企業に説

明責任を課し、企業・経営情報の透明性確保が優先されるべきであろう。また国家による監査のみではなく、一定の条件下において債券購入者による企業監査請求を可能にすることも透明性・信頼性の醸成に寄与しうる。

「公司法」のなかで、大企業と中堅・中小企業に適用される条項を分離し、中堅・中小企業に対しては上記のような条項を追加・改正することも一つの方法であろう。

### (3) 政策性中小企業専門金融機関

西部地区における農村と都市の経済格差を解消し、農業の産業化を図るために、農村から都市への人口移動を促進し、さらに現存する都市の規模の拡大を図ることが西部開発における重要政策の一つとなっている。この場合、都市における経済自立の達成と、就業機会の提供の受け皿となるのは中小企業である。

2003年1月1日に施行された「中小企業促進法」第10条では、中央財政に中小企業のための費目を設け、中小企業発展に寄与する專業資金を準備することが定められ、同時に地方政府にも実情に応じて中小企業に財政支援を行なうことを求めている。

同法第12条によると、中央政府は中小企業發展基金を設置することとし、その資金については、(1)中央財政による上記中小企業促進專業資金、(2)基金の収益、(3)税制を通じて奨励される中小企業發展基金への寄贈、(4)その他の資金、により調達を図るとしている。

また第13条においては、中小企業發展基金を用いて、(1)創業指導とサービスの提供、(2)中小企業信用保証システムの設立支援、(3)技術改革支援、(4)専門性向上及び大企業との協調支援、(5)中小企業サービス機構による研修、コンサルティングの支援、(6)中小企業の海外市場開拓支援等を行なうことを規定し、中小企業發展基金の設立と運営管理に関しては國務院の規定を定めるとしている。

一方、中小企業に対する金融については、中小企業促進法第14条から21条において、人民銀行・各商業銀行・信用社・国家開発銀行に対する中小企業向け融資拡大、直接金融のチャネルの拡充、優遇税制によるベンチャー投資機構の中小企業向け投資支援、県級以上の政府による中小企業信用保証システムの設立促進、各種方式による互助性融資保証の奨励を規定している。

これを受けて、現在国家開発銀行が試験的に重慶で中小企業金融に応じるような動きも始まってはいるが、商業銀行からの融資は依然として増加には向っていない。また信用保証機構についても、再保険機構の不備・保証基金規模が小規模に留まっていること・信用保証機構と商業銀行間の連携不足などから、小規模な機構のみしか設立されておらず、膨大な数に上る中小企業の融資ニーズに応えるには至っていない。

中小企業振興のためには、上記のような中小企業の業務支援サービスと共に金融支援が必須であるが、現状では、財政を基盤とした業務支援サービスに比して、中小企業向け金融支援策が見劣りしていることは否めない。中小企業向け金融分野においては、商業銀行による融資が可能となる前に、特に企業の創業段階や緊急時にお

ける融資において、政府資金に基盤を置く「制度金融」が果たす役割は非常に大きいといえる。中央・地方政府の財政に金融機能を付加して中小企業向け金融を実現する「中小企業制度金融機構」の設立が望まれるが、その機構設立の受け皿として、まず「政策性金融機構基本法（仮称）」を制定し、同法の下で行政法規としての「中小企業制度金融機構条例」を制定する必要がある。

### 17.3.3 金融機関の財務 Disclosure の法制化

現在「商業銀行法」第 55 条及び第 56 条では、商業銀行が銀行業監督管理委員会に対し財務会計報告を行なうと同時に、中国人民銀行と財務部に同報告を送付することが義務付けており、さらに会計年度終了後 3 ヶ月以内に銀行業監督管理委員会に対し前年度の経營業績報告と監査報告を行なうことも定めている。

しかしながら、預金者保護強化の観点から見ると、金融機関の財務情報は、毎年定期的に一般に対し公開されることが望ましい。このため商業銀行法の上記条文を改正し、公表すべき内容、公表時期、公表の方法などを規定し、一般への財務状況の Disclosure を義務付けることを提案する。

### 17.3.4 金融取引における罰則の強化

2004 年 8 月 28 日に修正された「中華人民共和国証券法」は第 4 節において、禁止されるべき売買行為（禁止的交易行為）の事例を詳細に規定している。その内容は、日本の「証券取引法」が禁止する、虚偽の開示書類・風説の流布偽計・仮想売買・インサイダー取引等の行為を包含するものとなっている。

しかしながら、日本の証券取引法では、これら禁止行為を行なった際の罰則として、課徴金を課すると同時に「懲役刑若しくは罰金刑」を規定している。一方「中華人民共和国証券法」の場合、第 11 章「法律責任」において罰金の額を規定しているものの懲役の規定は無く、「犯罪を構成する場合においては法に基づき刑事責任を追究する」との規定が付記されているのみである。

市場経済の下での経済事犯は、経済・市場の規範を保つためにも当罰性が高いと考えられるのが通常であり、「中華人民共和国証券法」における罰則規定は、その罰金の額から見ても「財産刑」として不十分であろう。さらに市場経済下における経済事犯の重大性を考えるとき、「自由刑」（懲役のように、行動の自由を制限する刑）も併記されるべきであろう。「保険法」・「信託法」・「銀行業監督管理法」についても同様の処置が取られるべきであると考ええる。

### 17.3.5 商業銀行法・保険法体系の整序

商業銀行法・保険法は国有・私営等所有制の差による規定の区別が撤廃され、包括的な法律となっているが、行政法規である「外資金融機構管理条例（中華人民共和国外資金融機構管理条例）」・「外資保険会社管理条例（中華人民共和国外資保険公司管理条例）」との関連性が不明確である。法律を修正して、「外資系会社」の取り扱いにつき条例との関係を明記する必要があるだろう。

また証券業監督管理機構に関する規定については証券法に包含し、銀行業監督管理に

については独立した法律となっているのも、法体系上混乱を招く恐れがあり、同様の形式に統合されるべきである。

### 17.3.6 PPP 関連法制の整備

PPP（公民連携事業）におけるプロジェクト・ファイナンスは複雑な契約に基づいて成立しているため、契約の有効性を保証し、またその強制力を担保し得るように、民事契約・保証制度・物権・民事保全・民事執行・競売・破産等に関わる法制度の整備が必須となる。中国におけるこれらの法制の現状を見てみると以下のようになっている。

- i) 契約行為に関する一般条項：1999年1月1日施行の「契約法（中華人民共和國合同法）」
- ii) 債権に関する一般条項：1987年1月1日施行の「民法通則（中華人民共和國民法通則）」第五章「民事権利」第2節「債権」（第84条から第93条）
- iii) 保証行為：1995年10月1日施行の「担保法（中華人民共和國担保法）」
- iv) 契約違反行為・不履行時の取り扱い：同「民法通則」第六章「民事責任」第1節「一般規程」及び第2節「契約違反に関わる民事責任（違反合同的民事責任）」
- v) 仲裁：1995年9月1日施行の「仲裁法（中華人民共和國仲裁法）」
- vi) 破産：2004年8月28日施行の「公司法」（第189条から197条）及び同「民法通則」（第45条から第47条）
- vii) 民事保全・民事執行：1991年4月9日施行の「民事訴訟法（中華人民共和國民事訴訟法）」
  - ① 第一編「総則」：第9章「財産保全と予備執行（財産保全和先予執行）」
  - ② 同：第10章「民事訴訟妨害に対する強制措置（对妨害民事訴訟的強制措施）」
  - ③ 第二編「審理手続」：第17章「督促手続（督促程序）」
  - ④ 同：第18条「公示催告手続（公示催告程序）」
  - ⑤ 同：第19章「企業法人破産債務返済手続（企業法人破産还債程序）」
  - ⑥ 第三篇：「執行手続」
- viii) 競売手続：2004年8月28日修正施行の「競売法（中華人民共和國拍賣法）」

破産に関しては「破産法」が存在するが、現行法規は全民所有制企業に適用されるものであり、一般企業については上記法律が適用される。

以上のように契約行為を律する法律は一応完備しているようであるが、改善されるべき点も多く見受けられる。最大の問題は「民法通則」の中において、物権に関する規定が不十分であることである。同法第五章「民事権利」第1節「財産所有権と財産所有権に関わる財産権（財産所有权和与财产所有权有关的财产权）」の規定が物権に関する規定となっており、その内容は概ね次の通りである。

71 条：財産所有権とは法によって自己の財産を占有・使用・収益・処分を行なう権利を指す。

72 条：契約に照らし、或いはその他合法的な方法により財産を取得した場合には、財産所有権はその財産の交付時に移転する。

73 条：国家の財産は全民所有に属する。国家の財産は何人といえどもこれを犯してはならない。

75 条：公民の個人財産（合法的収入、家、貯え、生活用品等および法律により認められた公民所有の生産財、その他の合法的財産）は法律の保護を受け、何人も侵犯・略奪・破壊・不法な封鎖・差押・凍結・没収することを禁ず。

78 条：二人以上の公民・法人は財産を共有することが出来る。共有は比率による共有と共同共有に依る。比率による共有の場合、自己の所有にかかる額により、共有財産を分かち合う権利を享受可能である。

80 条：国家所有の土地は全民所有単位、集体所有単位が使用可能であり、国家はその使用・収益権を保護する。使用単位は管理・保護・合理的な利用の義務を負う。公民・集体は法により集体所有あるいは国家が所有し集体に使用させている土地の請負経営権は法律によって保護される。土地は売買・賃貸・抵当・その他違法な移転をしてはならない。

82 条全民所有制企業が国家から与えられた経営管理財産は法により経営権を認められ、法律の保護を受ける。

日本の民法第 2 編「物権」の規定においては、物権は占有権・所有権・地上権・永小作権・地役権・留置権・先取特権・質権・抵当権に分類されているが、中国の民法通則の規定においては、上記のように、これらを一括して財産所有権として規定している。しかしながら権利の内容により、取得、効力、消滅についての要件・内容・範囲・事由等が異なるのは当然であり、これらに関する詳細な規定が無い限り、契約を作成する事さえ出来ないという状況が現出する。物権に関するこのような法制上の不備は、PPP におけるプロジェクト・ファイナンスを行なう際に重大な障害となってくる。

また現状の規定を見ても多くの問題を指摘しうる。すなわち、「民法通則」第三章「法人」第 2 節「企業法人」の規定によると、「企業法人」として全民所有制企業、集体所有制企業、中国・外国合資経営企業、中国・外資合作経営企業、外資企業があげられているのみで私営企業は含まれておらず、従って私営企業は物権の主体たり得ないということになる。

また土地の売買・賃貸・抵当・その他違法な移転は禁止されているが、土地所有権がどう取り扱われるかについては明記されていない。家屋の売買には土地所有権も含まれるのであろうか、さらに、「財産所有権はその財産の交付時に移転する」と規定されているが、占有のみでも移転するのか、不動産所有権・抵当権のように、一般に登記があって始めてその移転行為が第三者に対抗できる要件となるのかどう



か、これについても明確な規定はない。

さらに75条の「公民の個人財産の法律保護」についても、もし「何人も侵犯・略奪・破壊・不法な封鎖・差押・凍結・没収することを禁ず」とすれば、抵当権の執行に対して抵抗する人間が出てきて当然であろう。現実には家屋購入に際し借り入れたローンの返済不履行により抵当権を執行しようとして、居住者が明け渡しに同意しないため、家屋の中にすら入れないと言う事態が多々あると言われている。

このような状況を改善するために新たに「物権法」が起草され、全人代常務委員会において審議が重ねられている。2005年6月26日から7月1日まで開かれた第10回全人代常務委員会第16次会议における第3回目の審議を経た後、常務委員会委員長の決定により、一般社会に対し草案の全文を公開し広く意見を求めることとなり、現在ネット上でも公開されている。

草案によると、物権法の構成は次のように5編構成になっている。

- i) 総則：「物権の設立・変更・移転・消滅（转让和消灭）」「物権の保護」
- ii) 所有権：国家・集体・私人所有権、建築物区分所有権、近隣関係（相邻关系）、共有、所有権取得の特別規定
- iii) 用益物権：土地請負経営権（土地承包经营权）、建設用地使用权、宅地使用权（宅基地使用权）、地役権、居住権
- iv) 担保物権：抵当権（抵押权）、質権、留置権
- v) 占有：占有

この草案では、権利の種類別に内容・取得・効力・消滅についての要件・範囲・事由等が明確になっており、特にプロジェクト・ファイナンスに関係するであろう、所有権・建設用地使用权・地役権・抵当権・質権・占有等の条項が盛り込まれたことは大きな前進である。早急に法律として制定されることが望まれる。

民事訴訟法第268条においては、人民法院に対して、法的に効力ある外国裁判所の判決・裁定に基づく民事執行の申請が行なわれた場合には、中国が締結ないしは参加している国際条約に照らし、互恵の原則に則り審査し、さらに中国の法律原則や国家主権・安全・社会公共の利益に反していないと判断された場合においては、その効力を認め、執行命令を出し、執行を行なうが、これらに反していると判断された場合においては執行を行なわないと規定されている。同様に269条では、国際仲裁機関の裁定の執行を人民法院に求める場合、被執行人の住所または財産の所在地にある中級裁判所へ直接請求できるが、人民法院は中国が締結または参加している国際条約に照らし、或いは互恵の原則に則り審理を行なうとしている。この規定に従えば、外国における法的効力を有する判決・裁定の場合、最終的には人民法院の判断により執行が不可能となるもあり得、それゆえに中立・公平で信頼ある司法制度の存在が重要となる。

また民事訴訟法の民事執行の規定に罰則が含まれていないことも改善される必要が

あろう。日本の民事執行法においては、執行官が施した公示書等を損壊した場合や執行裁判所における陳述を拒んだ場合等において自由刑（懲役刑）・罰金を含んだ罰則を規定している。経済事案においては、被執行人の財産隠匿等が予想されるため、当然相当の罰則を規定して、未然に隠匿行為を防ぐ法的配慮が必要であろう。

### 17.3.7 金融リスク管理のための法制度整備

#### (1) 法務リスク（金融取引者間の権利・義務を定める契約の保護）に対応する法整備

契約の保護の関する法整備に関しては前項「PPP 関連法制の整備」において述べた通り、契約行為、債権に関する一般条項、保証行為、契約違反行為・不履行の取り扱いに関する法律の整備は終えており、今後は「物権法」の制定が待たれるところである。

#### (2) 信用リスク（貸倒れリスク）に対応する法整備

信用リスクに備える法制度としては民事保全・民事執行に関する法律が重要である。これも既述どおり、民事訴訟法に一応の規定はあるが、「民事保全法」・「民事執行法」として独立させて条文の整理を行うことが必要であろう。強制執行を行なう場合、それが金銭の取り立てを目的とする債権についてのものかどうか、また不動産に対するものか動産に対するものかについて、現状の関連規定では明確な区別をしていない。また強制執行を行なう「債務名義」も再度整理して読みやすくすることも重要である。日本の民事執行法には、不動産を目的とする担保権の実行につき、担保不動産競売と担保不動産収益執行に関する条文を含んでいるが、これも「民事執行法」を制定する際の参考となろう。さらに前項において述べたとおり罰則規定の新設も重要である。

企業の破産に関する条文も「公司法」・「民法通則」に散在しており、現存の「破産法」は全民所有制企業の破産にのみ適用される内容となっている。従って、全ての企業の破産を対象とした新破産法を制定し、破産時に参照されるべき法律を一本化することが望まれる。

## 第 5 部 西部開発金融制度改革のアクション・プラン

## 第18章 アクション・プランの構成と実施

### 18.1 アクション・プランの構成——その原則と戦略

第5部では、第1～4部での調査・検討を踏まえ、国土発展の均衡化を目指す西部開発戦略を効果的に展開するため、それに資する金融制度改革の具体策を「アクション・プラン(行動計画)」として提示する。

「アクション・プラン」は、以下に述べる「3つの原則」・「5つの戦略」から構成される。

#### 18.1.1 アクション・プラン——3つの原則

##### 原則1. 低開発性の克服

金融制度改革は、西部地域の低開発性克服を加速するものでなければならない。

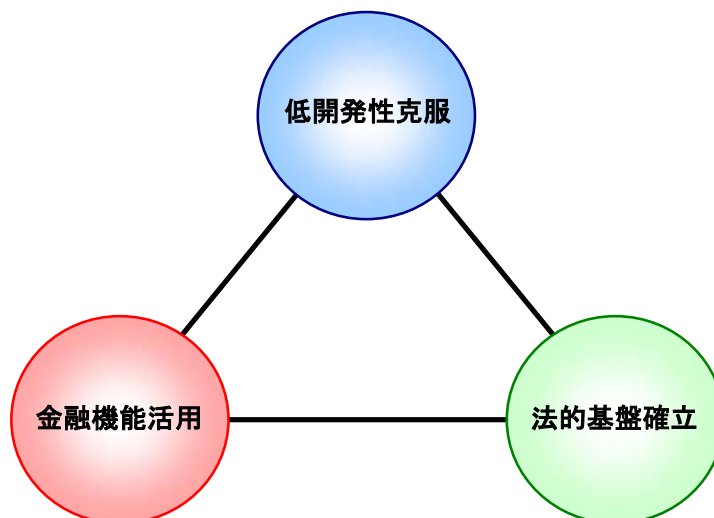
この観点から、地域開発政策としての低開発地域の開発、産業構造政策としての低生産性部門の近代化、社会開発政策としての貧困削減等を重視し、それらを加速するための金融制度改革を提言する。

##### 原則2. 金融機能の活用

金融制度改革は、市場メカニズムに基づく金融機能を十全に活用し、経済の効率化を促進するものでなければならない。

この観点から、市場メカニズムがうまく働いていない領域について金融機能が活かされ、それによって適正な資源配分が行われるようにするための金融制度改革を提言する。他方、上記原則1に基づく政策金融が、一般の金融機関の価格形成メカニズムを歪めることのないよう、特に留意する。

図18-1 西部開発金融制度改革 - 3つの原則 -



出所：調査団作成

### 原則3. 法的基盤の確立

金融制度改革は、法治の下で法制に基盤を置き、健全な近代信用社会の形成を促進するものでなければならない。

この観点から、法の支配を確立し、開発・金融関連法制度の整備を促進すること、金融機関の監理・監督体制を強化し金融リスク管理を徹底すること、金融を支える情報を整備し人材を育成することなどを提言する。制度、慣行、ものの考え方全体を通じて、健全な社会信用概念の確立を急がなければならないことを、この提言の基底に据える。

#### 18.1.2 アクション・プラン——5つの戦略

##### 戦略1. 制度金融の改革

政策金融を再定義し、西部開発の促進や農業振興に関する制度金融の改革を行う。

政策銀行3行が担っている政策金融は、原資を債券発行に依存していること等により、商業金融との類似性を強めている。その結果、通常の金融仲介機能では資金が十分供給されずかつ公共政策上必要性が高い分野が、政策金融の空白域となっている。それは、典型的には、西部の低開発地域における特定の開発事業であり、農業生産基盤の整備であり、環境保全や中小企業の特定分野である。このような分野は、いわば財政補助金と市場調達の金融との中間領域である。したがって、この中間領域を補完する長期・低利の譲許的な資金（制度金融）を限定的な規模で供給する必要があると考える。次章19-1では、政策金融制度全体の改革のあり方を整理し、そのうえで19-2及び19-3において、西部開発促進のための制度金融及び農業制度金融のアクション・プランを提言する。

##### 戦略2. 農村金融の改革

「三農問題」が中国の直面する最重要課題であることにかんがみ、目下試験的に進められている農村信用社の改革を加速し、かつ協同組合金融の新たな発展やマイクロファイナンスの強化を図る。

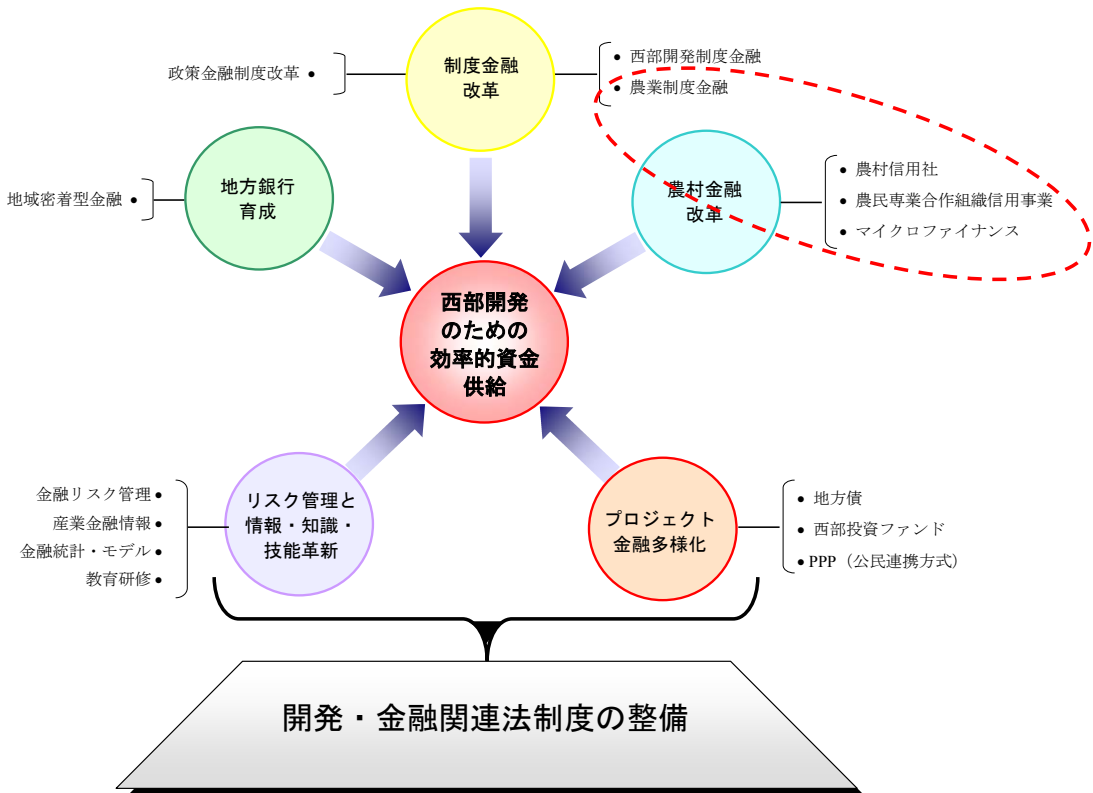
現在、農村信用社については、①株式制商業銀行、②合作制銀行、③株式制農村銀行という3つの形態への転換が試行されている。この場合、株式会社形態への転換は経済合理性に沿う側面を持つ一方、農業・農村向け融資の空洞化を惹起する懸念なしとしない。ここでは現に進展しつつある試行を前提としつつ、農村信用社の改革にあたっては、地域の内発的な改革力を重視する必要があること等について提言する（次章19-4）。他方、農民專業合作組織は自主的な協同組合形態の機能集団として、今後の発展が期待される存在である。この点に着目し、農民專業合作組織が信用事業を試行的に実施する案を提言する（19-5）。なお、農村信用社の形態転換を考慮すれば、農村貧困マイクロファイナンスの担い手として、農村信用社に加えて、NGO（非政府組織）の果たす補完的役割を重視する必要があることなどについて提言する（19-6）。

### 戦略3. 地方銀行の育成

地方銀行の育成を核として、地域金融機関の発展を図り、地域密着型金融サービスを拡充する。

西部域内で円滑な資金循環が確保されるためには、健全な地域中小金融機関を育成し、地域密着型金融サービスを強化することが重要である。国有商業銀行等の大規模行に対する地域金融機関の比較優位性は、①地域の業態や企業事情に精通していること、②金融機関・企業の双方が地域経済に密着した活動を行っているため取引コストが低いこと、③このため資金の安定的な供給者になりうることなどにある。したがって、必要に応じて中小金融機関の合併・統合を行い、地方政府の政治的介入を排除するべく、経営の自立性を高めていかなければならない。このような観点から、地方銀行を中心に据えて、地域中小金融機関に対する制度的枠組みを構築するアクション・プランを提言する（次章19-7）。

図 18-2 西部開発金融制度改革のアクション・プラン—5つの戦略—



出所：調査団作成

### 戦略4. プロジェクト金融の多様化

今後、西部地域において、多岐にわたるプロジェクト等に対する資金需要が増大していくのに対応して、必要な制度改革を行い、資金調達手段及びプロジェクト実施手法の多様化を図る。

このため、地方政府が関与するプロジェクトの新たな資金調達手段として、地方政府の規律が保持されることを前提に、慎重な手順を踏み試行的に地方債を発行する

プログラムを提言する（次章 19-8）。また、プロジェクト支援やベンチャー支援によって、西部地域における民間活動の活性化が図られるよう、西部投資ファンドの創設を提言する（19-9）。さらに、今後、西部開発を促進するためには、公共領域（社会資本整備、公共サービス提供）と私的領域の中間領域において公民連携方式（PPP）を活用するだけでなく、公共領域においても、建設面や管理運営面で PPP を本格的に導入することが必要になると考える。この点について提言する（19-10）。

## 戦略 5. 金融リスク管理の徹底と金融関連情報・知識・技能の革新

今後、金融自由化が急速に進展すると見込まれるのに対応して、金融リスク管理体制を格段に整備するとともに、金融に関連する情報・知識・技能の革新を図る。

このため次章では、まず、金融機関が金融リスクを適切に管理していくために必要な法令の整備、金融検査の拡充強化、債権流動化のための制度整備、システムリスクや金融機械化への対応等について提言する（19-11）。そのうえで、金融の情報生産機能の重要性を踏まえ、産業金融情報センター機能の整備及び金融統計の整備と経済モデルの活用について提言する（19-12 及び 19-13）。さらに、金融サービスの向上と金融人材の育成を図るため、金融業務の教育研修プログラムについて提言する（19-14）。これらの諸提言は、いずれも西部地域における金融発展の重要な基盤をなすものである。

### 18.1.3 アクション・プランについての若干の補足

「3つの原則」・「5つの戦略」を基軸とするアクション・プランの構成は、以上のようであるが、ここで若干の補足事項を付記しておく必要がある。

第1は、金融分野の提言に関してである。

このアクション・プランでは、保険分野を直接的には採り上げていない。しかしながら、第7章で述べたように、農業災害をカバーするための農業共済保険や農村の養老年金保険につて、どのような制度設計がなされるべきであるかに関しては、別途、本格的な調査研究を行うことが緊要であると考えられる。

第2は、関連分野の提言に関してである。

第19章に掲げるアクション・プランは、金融分野の課題に限定されている。したがって、例えば、第14章で述べた西部地域における投資促進措置の最適化や、第15章で述べたナショナル・ミニマム（National Minimum）を確保するための基準財政需要に基づく分税制改革は、第19章では採り上げていない。しかし、これらが西部開発の促進にとってきわめて重要な政策提言の一環をなすものであることは、改めていうまでもない。

第3は、法制度整備に関する提言についてである。

第20章では、単に金融の分野にとどまらず、地域開発の法制度を含め、本報告書で提示した法制度整備に関連する重要事項を総括整理し、アクション・プランとして

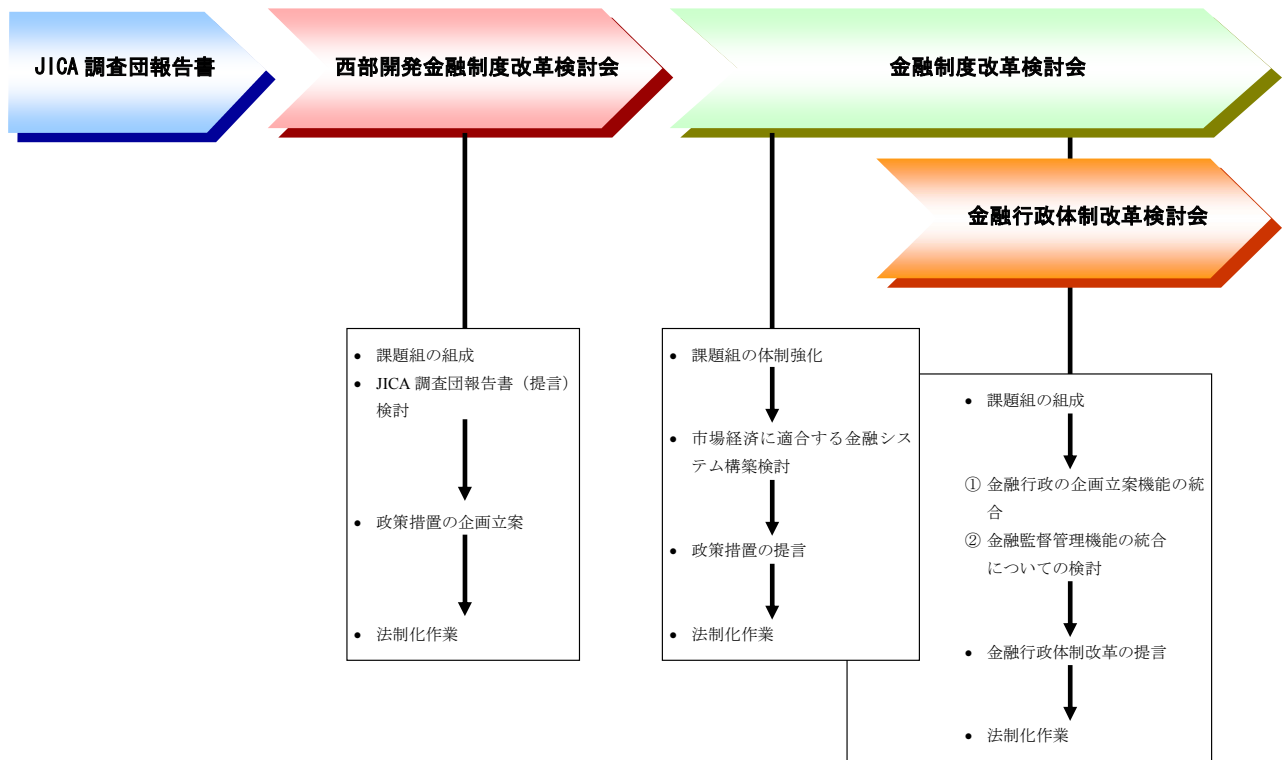
提言する。これは、金融制度改革が金融法制のみならず開発法制等と密接に関連しているからに他ならない。

## 18.2 アクション・プランの実施と検討の発展

### 18.2.1 アクション・プランの実施に向けて

本報告書のアクション・プランを検討し、中国の現実に即して、これらを政策措置として具体化するため、本調査の完了にあわせて、「西部開発金融制度改革検討会（課題組）」を設置することを提案する。

図 18-3 提言の政策措置への発展



出所：調査団作成

西部開発金融制度改革は、いうまでもなく、中国における金融制度改革全体の方向に沿ったものでなければならず、同時に、西部開発戦略と軌を一にするものでなければならない。このため、検討会（課題組）は関係機関の職員をもって構成し、その事務局を中国人民銀行と国務院西部開発弁公室が共同で担当するのが適当だと考える。

検討会では、本報告書の提言内容を検討し、今後採るべき具体的な政策措置を検討会報告として取りまとめ、国務院総理に意見具申することを提案する。



## 18.2.2 金融制度改革の更なる発展に向けて

### (1) 金融自由化への対応

#### 1) 金融自由化の潮流

2015年への展望に立てば、中国において、①為替・資本移動の自由化、②金利の自由化、③銀行・証券・保険における業務間の垣根の低下（業務の自由化）、④金融部門からの退出（淘汰）・参入の自由化が、予想以上に速い速度で進行するものと考えられる。

このような金融をめぐる内外環境の変化や経済社会情勢の進展に対応して、金融制度の見直しを不断に進めていくことが求められる。そのうえで、金融自由化の潮流に対応した市場経済に適合する金融システムの改革を進めていく必要がある。

#### 2) 金融行政体制の課題

中国の金融行政体制は、国务院の各機関によって担われているが、金融行政の企画立案及び金融機関の監督管理の両面にわたり多元化しているという課題を抱えている。

中国人民銀行は、金融体制改革に関する全体的な計画の策定、金融監督機関間の調整、制度の研究等を担当している。また、国家发展改革委員会は、マクロ経済運営の観点から、社会の資金配分に関する研究・建策、金融政策に関する意見具申、固定投資体制に関する建策等の任務を負っている。さらに、財務部は、財政政策、貨幣政策と金融政策との協調についての研究等を行っている。

また、金融の監督管理体制は、銀行業監督管理委員会（銀監会）、証券監督管理委員会（証監会）、保険監督管理委員会（保監会）の3機関に分かれており、それぞれが制度の設計、法律・行政法規の起案等の権限を有している。

このような現行の金融行政体制は、金融自由化の進展に伴って、金融効率化の妨げとなっていく可能性がある。

### (2) 検討会方式の活用

#### 1) 金融制度改革検討会の設置

金融自由化への潮流と現行の多元的な金融行政体制を考慮すれば、西部開発金融制度改革検討会の経験を踏まえつつ、「金融制度改革検討会（課題組）」を設置することが適当ではないかと考える<sup>1</sup>。

---

<sup>1</sup> 日本では、内閣総理大臣の諮問機関である「金融制度調査会」が長年にわたって金融制度改革の調査審議を行ってきた。同調査会は、中立的な学者や金融機関の代表者等によって構成され、金融行政当局が事務局として問題点の整理等を行い、金融制度改革のあり方について累次にわたり重要な答申を行ってきた。政府は、同調査会の答申を尊重して金融制度改革に関する法案を作成し、国会に提出した。なお、2001年の中央省庁再編以降、金融行政は財務省から分離されて内閣府傘下の金融庁が所管することとなり、金融制度調査会に代わって「金融審議会」が設置された。

検討会は、政策金融や地域開発金融のあり方を含め、金融制度改革に関して問題点を整理し、改革案を作成し、適時適切に国務院総理に意見具申する。検討会は、金融行政機関の職員のほか、金融分野の学者・研究者をもって構成し、必要に応じて金融機関の職員の出席を求めることとする。また、その際、国務院傘下の国務院発展研究中心及び社会科学院の研究支援を受ける。

検討会の下部組織として、政策金融、商業金融、中小企業金融、農業金融、地域開発金融、証券、保険等の作業部会（ワーキング・グループ）を設置する。その際、西部開発金融制度改革検討会で行ってきた検討作業は、新たな検討会の地域開発金融作業部会等に移行し、同作業部会において、西部地域など低開発地域の開発を促進するため、金融制度改革の残された課題について検討を行う。

透明性の向上は、政府の行政運営の指導原理となっている。金融制度改革検討会を設置し、その検討案等を公開して国民の意見（パブリック・コメント）を求めていく方式は、金融行政における透明性の向上、公開性、説明責任への要請に応える最も有効な方法だと考えられる。

## 2) 金融行政体制の再編

すでに述べたように、金融自由化の進展に伴って、市場経済に適合する金融システムを構築していく必要性が強まるものと考えられる。内外分断的な金融の枠組みは、段階的に撤廃されていかざるをえない。このような情勢変化に対応して、多元的な金融行政体制についても、その再編が求められることになる。このため、例えば、金融行政体制改革検討会を別途設置し、以下の点について検討を行うことが想定される。

①中国人民銀行の中央銀行としての独立性をいっそう強化する。

②多元化している金融行政の企画立案機能を統合する。

③銀行・証券・保険の3分野兼業禁止が緩和される将来の動向に対応して、3分野に分立している現行の金融監督管理体制を見直し、要すれば3監督管理委員会を統合する。

④その際、金融行政の企画立案機能と監督管理機能を統合すべきか、分立させるべきかにつき、利害得失を検討する。

以上の過程を経て、金融自由化の進展に対応し、金融が経済の「血液」としての機能を発揮するにとどまらず、経済活動の「創造者」としての果たすことになるものとする。

