

中華人民共和国中国人民銀行

日本国独立行政法人国際協力機構

中華人民共和国

西部開発金融制度改革調査

最終報告書
(現状分析編)

2006年2月

株式会社 コーエイ総合研究所
オーバーシーズ・プロジェクト・マネージメント・コンサルタンツ株式会社

為替レート
(2004年平均値)
100円 = 7.6552元

はしがき

この報告書は、①政策提言編、②現状分析編、③セクター調査対象地域編、④テクニカルレポート編の4編から構成されている。これらのほかに、要約版を作成した。なお、この報告書の日本語版と中文翻訳版の構成および内容は同一である。

「政策提言編」は、本調査の作業結果を総括し政策提言を提示したものであり、いわば本編に相当するものである。同編では、調査の概要を示したうえで、①西部開発の戦略と展望、②重点セクターの開発課題と資金供給システムの改革、③業態別金融制度改革と金融リスク管理、④金融を補完する関連諸制度の改革について記述し、最後に、⑤西部開発金融制度改革のアクション・プランを掲げている。

「現状分析編」は、政策提言作成の基礎となった現状分析の結果をとりまとめたものである。同編では、①西部開発の現状と課題、②西部開発をめぐる金融の現状、③重点セクターの現状と課題、④西部開発金融制度改革の主要課題、⑤日本および諸外国における政策金融等の経験について、記述している。

「セクター調査対象地域編」は、本調査の重点4セクターに関し、各対象地域で実施した現地調査の結果をとりまとめたものである（産業再生：重慶市および参考としての遼寧省瀋陽市、貧困対策：甘肅省定西地区、農業振興：貴州省、産業インフラ整備：陝西省榆林地区）。あわせて、調査対象地域で実施したアンケート調査の分析結果を収録した。

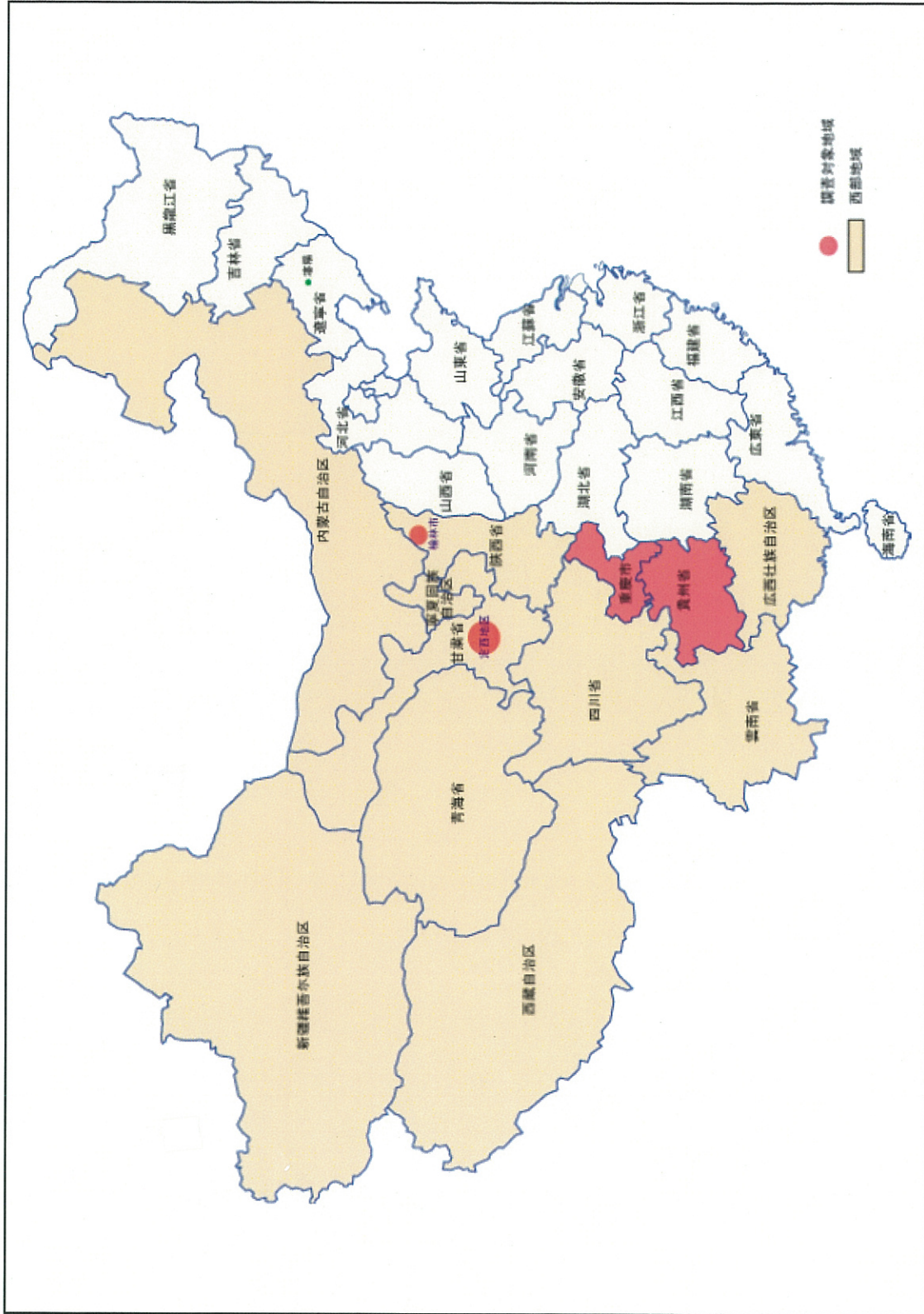
「テクニカルレポート編」は、経済推計に用いたマクロ/多地域経済モデルの構造、予測手法等を取りまとめるとともに、部門別資金需要の推計手法について略述したものである。

なお、「要約版」は、「政策提言編」の構成に沿って作成されている。また、参考までに、「要約版」の冒頭に「提言のポイント」を掲げておいた。

この報告書の諸編が、幅広く参照され活用されることを期待する。

2006年2月

中国西部開発金融制度改革調査団
団長 長瀬 要石



調查对象位置图

中華人民共和國西部開發金融制度改革調查 最終報告書（現状分析編）

目次

第1部 西部開發の現状と課題	
第1章 西部開發の現状と課題	1-1
1.1 中国の經濟發展と地域問題.....	1-1
1.1.1 經濟發展の構図.....	1-1
1.1.2 地域問題の拡大.....	1-2
1.2 西部開發の政策課題.....	1-5
1.2.1 自律的發展に向けての基盤形成.....	1-5
1.2.2 主要政策課題.....	1-8
1.2.3 開發金融関連政策の位置づけ.....	1-12
1.補 西部開發と環境保全.....	1-14
1.補.1 環境保全の基本性.....	1-14
1.補.2 生態系の保全と循環型社会の形成.....	1-14
1.補.3 西部開發の促進と環境配慮.....	1-16
第2章 西部開發の法制基盤の現状と課題	2-1
2.1 中国の法制度の現状と課題.....	2-1
2.1.1 中国の法制度の現状.....	2-1
2.1.2 中国の法制度の課題.....	2-2
2.2 西部大開發戰略に関わる法制度の現状と課題.....	2-5
2.2.1 西部大開發戰略に関わる法制度の現状.....	2-5
2.2.2 西部大開發戰略に関わる法制度の課題.....	2-7
第2部 西部開發をめぐる金融の現状	
第3章 金融政策の現状	3-1
3.1 マクロ金融管理の現状.....	3-1
3.1.1 金融政策に関わるマクロ經濟動向.....	3-1
3.1.2 現行の金融政策.....	3-2
3.1.3 資金供給.....	3-3
3.1.4 資金需要.....	3-5
3.2 金融政策に関わる制度改革.....	3-7
3.2.1 金融組織.....	3-7
3.2.2 金融改革の経緯.....	3-8

第4章 金融制度の現状	4-1
4.1 金融機関の構成と沿革.....	4-1
4.1.1 金融機関の構成.....	4-1
4.1.2 金融制度の沿革.....	4-1
4.2 金融市場の規模.....	4-3
4.3 各金融機関の概要.....	4-4
4.3.1 中国人民銀行.....	4-4
4.3.2 政策性銀行.....	4-5
4.3.3 国有商業銀行.....	4-7
4.3.4 株式制商業銀行.....	4-9
4.3.5 都市商業銀行.....	4-9
4.3.6 外資系銀行.....	4-10
4.3.7 信用合作社.....	4-10
4.3.8 ノンバンク金融機関.....	4-11
4.3.9 郵便貯金機関.....	4-11
4.3.10 金融資産管理機構.....	4-11
4.4 資本市場.....	4-11
4.4.1 株式市場.....	4-11
4.4.2 債券市場.....	4-12
4.4.3 資本市場の拡大策.....	4-13
4.5 不良債権問題とその処理状況.....	4-13
4.5.1 金融機関の不良債権の状況.....	4-13
4.5.2 国有商業銀行の不良債権処理状況.....	4-14
第5章 財政・税制の現状	5-1
5.1 中国の財政・税制度の現状と特徴.....	5-1
5.1.1 財政収支と構造.....	5-1
5.1.2 中央と地方の財政配分.....	5-2
5.1.3 中央財政から地方財政への移転.....	5-4
5.1.4 予算外資金.....	5-6
5.2 投資と財政資金配分.....	5-6
5.2.1 投資に関連する財政支出とその財源.....	5-6
5.2.2 中央政府による西部開発への建設資金の配分.....	5-8
5.2.3 西部開発における地方財政による建設投資の支出.....	5-9
第6章 投資促進措置の現状	6-1
6.1 西部地域への直接投資の動向.....	6-1
6.1.1 資本蓄積の遅れ.....	6-1
6.1.2 公的部門主導の投資.....	6-2

6.2	西部地域における投資促進措置の現状と問題点	6-4
6.2.1	投資促進措置の現状	6-4
6.2.2	投資促進措置の問題点	6-6
6.3	西部地域への資金流入の制約要因	6-7
6.3.1	投資環境調査の概括	6-7
6.3.2	制約要因の類型化	6-10
第7章	西部開発のための金融の枠組み	7-1
7.1	西部開発のための開発金融政策	7-1
7.1.1	西部開発のための資金供給チャネル	7-1
7.1.2	西部開発のための資金供給実績	7-3
7.1.3	西部地域における資金需給状況	7-6
7.2	西部開発金融の問題点	7-12
第3部	調査セクターの現状と課題	
第8章	産業再生の現状と課題	8-1
8.1	西部開発における国有企業改革の課題	8-1
8.1.1	国有企業改革の経緯と国有企業の位置付けの変化	8-1
8.1.2	国有企業改革の実施体制	8-2
8.1.3	国有企業改革の主要課題	8-3
8.2	西部開発における産業再生の課題	8-5
8.2.1	産業構造調整と産業再生の方向性	8-5
8.2.2	産業再生の課題	8-6
8.3	西部地域の産業再生資金需給の課題	8-7
8.3.1	西部地域の産業再生資金需給	8-7
8.3.2	資金需要者である企業側の課題	8-9
8.3.3	資金供給者である金融機関側の課題	8-9
8.3.4	資金需要者と資金供給者の相互関係のあり方に係る課題	8-10
8.4	日本と各国の経験に基づく西部産業金融制度改革への示唆	8-11
8.4.1	政策性金融と商業性金融	8-11
8.4.2	産業金融と法制度・財政との連関	8-12
第9章	貧困対策の現状と課題	9-1
9.1	中国の貧困と貧困削減政策	9-1
9.1.1	貧困の状況	9-1
9.1.2	貧困削減政策の発展経緯	9-5
9.1.3	貧困削減政策の傾向	9-7
9.2	マイクロファイナンス	9-8
9.2.1	マイクロファイナンスの海外での経験	9-8
9.2.2	中国におけるマイクロファイナンスの発展状況	9-9

9.2.3	財政資金によるリボルビング・ファンド	9-11
9.2.4	マイクロファイナンスをめぐる政策課題	9-14
第10章	農業振興の現状と課題	10-1
10.1	中国農業の現状	10-1
10.1.1	農業の中国経済に占める位置	10-1
10.1.2	西部の農業と三農問題	10-2
10.1.3	農業関連政策	10-5
10.2	西部の農業振興の課題と対応策	10-6
10.2.1	農業の商業化	10-6
10.2.2	余剰労働力の他セクターへの移転	10-8
10.2.3	農村インフラの整備と生態環境の保全	10-8
第11章	産業インフラ整備の現状と課題	11-1
11.1	西部の産業インフラプロジェクト	11-1
11.1.1	電気	11-1
11.1.2	通信	11-3
11.1.3	エネルギー	11-3
11.1.4	鉄道	11-5
11.1.5	道路	11-7
11.1.6	水運	11-9
11.1.7	航空	11-9
11.1.8	パイプライン	11-10
11.1.9	水利	11-11
11.2	産業インフラ整備のための財源	11-12
11.2.1	財政資金（含む基金）	11-12
11.2.2	プロジェクト実施主体会社の資本金	11-13
11.2.3	国内金融機関借入	11-14
11.2.4	株式市場／債権市場からの調達	11-14
11.2.5	国外資金	11-14
11.3	産業インフラの整備の課題	11-15
11.3.1	産業インフラ整備の政策的意義	11-16
11.3.2	格差是正とユニバーサル・サービス	11-16
11.3.3	インフラ需要と総資金量の過不足	11-16
11.3.4	セクター別に見る市場開放と民営化の進展の現状	11-17
11.3.5	公民連携方式(PPP)の要件	11-26
11.3.6	公民連携方式(PPP)の方法	11-27

第4部 西部開發金融制度改革の主要課題

第12章 農村金融制度	12-1
12.1 農村金融制度の現状	12-1
12.1.1 農村金融制度のフレームワーク	12-1
12.1.2 農村信用社改革	12-3
12.1.3 農業・農村金融のボトルネック	12-4
12.2 農村金融制度改革の課題	12-4
12.2.1 農業・農村振興に資する制度融資のあり方	12-4
12.2.2 農村信用社の改革と農村金融の多様化	12-5
第13章 産業金融制度	13-1
13.1 中国における産業金融の現状と課題	13-1
13.1.1 企業金融	13-1
13.1.2 間接金融の現状と課題	13-4
13.1.3 直接金融の現状と課題	13-9
13.1.4 プロジェクト金融	13-13
13.2 西部開發のための産業金融整備の課題	13-17
第14章 地域開發金融	14-1
14.1 地域開發金融の現状	14-1
14.1.1 地方における金融機関の構造	14-1
14.2 地域開發金融の課題	14-4
第15章 財政・税制の役割	15-1
15.1 西部開發における財政・税制の役割	15-1
15.1.1 中央財政の収入移転機能	15-1
15.1.2 投資資金の供給	15-2
15.1.3 地域開發の優遇政策	15-3
15.2 西部開發における財政・税制の主要課題	15-3
15.2.1 西部支援の財源不足と資金分散	15-4
15.2.2 西部地域の地方財政難	15-8
15.2.3 東部とのバランスで困難な税制上の優遇	15-10
第16章 投資促進措置	16-1
16.1 西部地域への投資促進の基本的枠組み	16-1
16.2 投資・市場の自由化	16-1
16.2.1 自由化政策の先行実施	16-1
16.2.2 沿海地域における自由化政策の導入	16-3
16.3 西部地域における投資促進機能	16-3

第 17 章	西部開発のための金融をめぐる法制度整備の現状と課題	17-1
17.1	開発金融に関わる法制度	17-1
17.1.1	開発金融に関わる法制度の現状.....	17-1
17.1.2	開発金融に関わる法制度の課題.....	17-3
17.2	西部開発金融に関わる法制度	17-4
17.2.1	西部開発金融に関わる法制度の現状.....	17-4
17.2.2	西部開発金融に関わる法制度の課題.....	17-4
第 5 部	日本及び諸外国の政策金融等の経験	
第 18 章	日本の経験と中国の経済開発	18-1
18.1	現代中国と高度成長時代の日本	18-1
18.1.1	現代中国の諸特徴	18-1
18.1.2	日本の高度成長時代	18-2
18.2	高度成長期における経済社会変動の類似性	18-3
18.2.1	高度成長のメカニズム	18-3
18.2.2	成長に伴う歪みの拡大	18-5
18.2.3	誘導的計画と政策金融	18-6
18.3	日本の経験と中国の西部開発	18-10
第 19 章	日本の地域開発と地域開発金融	19-1
19.1	日本の地域開発の経緯と開発構想	19-1
19.1.1	日中両国の経済発展過程における類似性.....	19-1
19.1.2	全国総合開発計画の策定とその背景.....	19-2
19.1.3	開発の理念と具体的開発構想.....	19-4
19.2	地域開発推進のための財政的・金融的枠組み	19-4
19.2.1	政府の役割と政府系機関の設立.....	19-4
19.2.2	地域開発事業資金の源泉.....	19-6
19.3	地域開発金融の実績と評価	19-7
19.3.1	地域開発金融の果たした役割.....	19-7
19.3.2	地域開発金融の総合的評価.....	19-8
19.3.3	残された課題	19-9
19.4	西部開発金融の課題	19-10
19.4.1	開発目的・達成目標の設定.....	19-10
19.4.2	実現手段の整備	19-12
19.4.3	西部開発促進への示唆	19-13
第 20 章	政策金融ファイナンスの潮流と対応	20-1
20.1	政策金融の一般モデルとその政策金融効果の検証	20-1
20.2	日本の産業政策と政策金融ファイナンス	20-5
20.3	日本の地域開発政策と政策金融ファイナンスの対応.....	20-9

20.3.1	日本本土の地域開発政策と日本政策投資銀行の対応	20-9
20.3.2	沖縄地域開発政策と沖縄公庫の対応	20-9
20.3.3	日本の地域開発金融ファイナンスと西部開発金融への示唆	20-15
20.4	世界の政策金融ファイナンスの新潮流と西部開発金融の選択肢	20-15
20.5	政策金融ファイナンスの更なる検討に向けて	20-16
第 21 章	諸外国の政策金融の状況	21-1
21.1	日本の政策性金融	21-1
21.2	米国の公的金融制度	21-3
21.3	EU主要国の政策性金融	21-5
第 22 章	日本等の農業、産業、地域開発関連金融制度の経験	22-1
22.1	農業金融	22-1
22.1.1	日本の農村金融制度	22-1
22.1.2	東南アジアの農村金融制度	22-7
22.1.3	フィリピン、タイの農業金融と中国の農業金融	22-12
22.2	産業金融	22-12
22.2.1	産業構造調整に対する金融措置	22-12
22.2.2	日本における中長期金融	22-14
22.2.3	日本政策投資銀行の役割	22-18
22.2.4	産業資金需要調査	22-21
22.2.5	産業再生	22-22
22.3	地域開発金融	22-25
22.3.1	日本における財政投融资制度	22-25
22.3.2	第三セクター方式による地域振興事業	22-27
22.3.3	PFI 方式による地域振興事業	22-28
22.3.4	地方公共団体による地方債発行	22-30
22.3.5	米国における地域コミュニティ金融	22-32

図表目次

図 1-1	逆 U 字曲線の展開モデル（イメージ図）	1-5
図 1-2	西部開発の目標と戦略	1-6
図 1-3	西部開発の政策体系	1-7
図 1-4	物的インフラの種類	1-11
図 1-5	西部開発と金融制度改革	1-13
図 1-6	環境保全と国土管理	1-15
図 3-1	GDP 成長率	3-2
図 3-2	貨幣供給量の推移	3-2
図 3-3	投資貯蓄バランスの推移	3-2
図 3-4	金融機関の貸付額推移	3-6
図 3-5	国債発行残高の推移	3-7
図 3-6	中国の金融組織	3-7
図 4-1	金融機関の系統図	4-2
図 5-1	中国の財政収支の推移	5-2
図 5-2	財政赤字の拡大	5-2
図 5-3	財政総収入と総支出における中央財政のシェア	5-3
図 5-4	各地域の 1 人当たり財政収入と財政支出（2003 年）	5-6
図 6-1	総固定資産投資の地域別比率	6-1
図 6-2	省・市・自治区別の固定資本形成総額（2004 年）	6-2
図 6-3	省・市・自治区別の 1 人当たり固定資本形成総額（2004 年）	6-2
図 6-4	甘肅省における固定資本投資の推移（1978 年～2003 年）	6-3
図 6-5	新疆ウイグル自治区における固定資本投資の推移 （1978 年～2003 年）	6-3
図 6-6	西部・東部地域における固定資本投資の主体（2003 年）	6-4
図 7-1	西部地域開発プロジェクトに対する主たる資金チャネル	7-1
図 7-2	社会固定資産投資額の推移と資金源内訳	7-6
図 7-3	全社会固定資産投資の地域別配分	7-7
図 7-4	全社会固定資産投資の地域別・投資主体別内訳（2004 年）	7-8
図 7-5	全社会固定資産投資地域別・セクター別内訳（2004 年）	7-8
図 7-6	社会固定資産投資の省別・投資主体別内訳（2004 年）	7-9
図 7-7	全社会固定資本省別・セクター別内訳（2004 年）	7-10
図 7-8	全社会固定資産投資の資金源（2004 年）	7-10
図 7-9	基本建設投資の地域別・資金源別内訳	7-11
図 7-10	国家予算内資金による基本建設投資の地域別内訳	7-11
図 7-11	外国直接投資流入額の地域別内訳	7-12
図 7-12	全社会建設投資の省別・資金源別内訳（2004 年）	7-12
図 8-1	新たな国有企業管理体制（国資委）	8-2
図 8-2	国有企業改革の課題と方向性	8-4

図 9-1	絶対貧困人口と貧困線の推移.....	9-1
図 9-2	貧困層（絶対貧困層と低収入層の合算）の分布と発生率（2002年）.....	9-2
図 9-3	国定貧困県の分布.....	9-3
図 9-4	道路、電話、電気の普及割合比較（2002年）.....	9-4
図 9-5	小学校までの通学距離（全国農村 2002年）.....	9-4
図 9-6	教育機会と貧困（2002年）.....	9-5
図 9-7	貧困対策行政機関.....	9-6
図 9-8	貧困の原因と対策の構図.....	9-8
図 9-9	小額到戸貸款の貸付戸数割合（2000年）.....	9-10
図 10-1	GDP と各セクターの推移.....	10-1
図 10-2	GDP 及び就労人口に占める第 1 次産業の割合.....	10-1
図 10-3	食糧生産量と作付面積の推移.....	10-2
図 10-4	西部各省の農作物作付・栽培面積.....	10-3
図 10-5	西部各省の食肉生産量.....	10-3
図 10-6	各省の農村人口 1 人当たり純収入と農村就労者に占める 農業従事者の割合.....	10-4
図 11-1	PetroChina の企業規模.....	11-20
図 11-2	民間参加（PPP）の 2 つの側面.....	11-28
図 12-1	中国の農業金融の構造.....	12-1
図 12-2	農村信用社の貸付残高（2002年）.....	12-3
図 13-1	金融機関の資金運用内訳.....	13-1
図 13-2	製造業部門の企業形態別資産総額.....	13-2
図 13-3	金融機関の短期貸付の内訳.....	13-3
図 13-4	所有形態別全社会固定資産投資（2004年）.....	13-3
図 13-5	全社会固定資産投資の資金調達内訳（2004年）.....	13-3
図 13-6	国家財政における国有企業からの収入と赤字補填.....	13-4
図 13-7	債務株式化の枠組み.....	13-7
図 14-1	基本建設投資における資金源別地域配分（2002年）.....	14-5
図 14-2	基本建設投資における資金源別地域配分（1999年）.....	14-5
図 14-3	基本建設投資の中央・地方の配分.....	14-6
図 15-1	中央財政から地方財政への補助金（転移支付）の推移.....	15-5
図 16-1	西部地域への投資制約要因.....	16-1
図 16-2	経済特区と経済技術開発区における優遇政策の比較.....	16-3
図 16-3	商務部投資促進事務局の組織図.....	16-4
図 18-1	西部開発を念頭においた日本の国土開発の経験.....	18-7
図 18-2	高度成長期の日本における政策金融のメカニズム — 地方開発の視点から —.....	18-9
図 19-1	日本の工業開発指定地域.....	19-3
図 19-2	資金の流れ体系図.....	19-6
図 20-1	入力画面.....	20-4
図 20-2	政策金融機関の貸出残高シェアの推移.....	20-10

図 20-3	沖縄振興開発事業費と沖縄公庫融資実績の推移	20-10
図 20-4	一般会計補助金と利ざやの推移	20-11
図 20-5	沖縄公庫融資残高の業種・用途別貸出シェア（2001年3月末）	20-12
図 20-6	金融機関資金量・融資量の名目 GDP 比率	20-13
図 20-7	業況判断 DI と事業用資金貸し出し伸び率（運転資金）	20-13
図 20-8	沖縄県内地銀と全国の貸出金利差の推移	20-14
図 20-9	新たな財政投融资の仕組み	20-14
図 21-1	政府金融機関別貸付金割合	21-1
図 21-2	米国政府/政府支援企業の信用供与残高割合	21-4
図 22-1	農業・農村セクターに対する貸付残高の内訳（2002年3月末）	22-1
図 22-2	日本の農業政策金融の仕組み	22-2
図 22-3	農協組織	22-3
図 22-4	農協系統組織内の資金の流れ	22-4
図 22-5	農業信用保証保険制度の仕組み	22-6
図 22-6	農業共済の仕組み	22-7
図 22-7	日本の主要な産業振興法制度（工業関連）	22-14
図 22-8	日本の産業金融の構造	22-15
図 22-9	日本政策性銀行の役割の変化	22-17
図 22-10	政策性金融と都市銀行の融資構成	22-18
図 22-11	不良債権処理の流れ	22-23
図 22-12	産業再生機構による支援プロセス	22-24
図 22-13	整理回収機構による不良債権の証券化	22-25
図 22-14	財政融資資金の流れと金利決定メカニズム	22-26
図 22-15	財政投融资計画額	22-27
図 22-16	PFI の事業フレームワーク	22-30
図 22-17	地方債の発行計画と販売先	22-31
表 3-1	資金循環表（2002年）	3-4
表 3-2	金融機関の資金調達	3-4
表 3-3	金融機関の資金運用	3-5
表 4-1	金融機関種類別総資産	4-3
表 4-2	金融市場の規模	4-4
表 4-3	債券発行額と発行残高	4-13
表 4-4	債券発行額と発行残高	4-14
表 4-5	金融資産管理会社による不良債権取得と処理	4-15
表 5-1	中央と地方の税収の配分	5-4
表 5-2	中央地方共享税の収入分割	5-4
表 5-3	地方財政の収支と中央からの補助金（2003年）	5-5
表 5-4	地域の投資における財政と中央の比率（2002年）	5-7
表 6-1	全 12 省・市・自治区で外資投資奨励対象に指定された産業	6-5
表 6-2	最低の評価を受けた投資環境の項目	6-8

表 6-3	「西進」企業が指摘する西部地域の問題点.....	6-9
表 6-4	東部企業の西部地域進出に影響を与えるマクロ的要因.....	6-9
表 6-5	進出日系企業による投資環境評価.....	6-10
表 7-1	国家開発銀行の西部地域向け融資供与額内訳（2000～2002年）.....	7-5
表 7-2	資金循環表（2001年）.....	7-7
表 8-1	中国の国有企業改革の経緯.....	8-1
表 8-2	国有企業（鉱工業セクター）のシェアの推移.....	8-2
表 8-3	西部地域における国有企業（鉱工業セクター；2003年）.....	8-3
表 8-4	西部地域の全社会固定資産投資の主要資金源（シェア；2002年）.....	8-8
表 9-1	中国のマイクロファイナンスの金利例.....	9-14
表 10-1	西部の農業セクターの概略（2003年）.....	10-3
表 11-1	予算外基金.....	11-13
表 11-2	道路の財源.....	11-24
表 11-3	上場高速道路運営会社.....	11-25
表 12-1	農村信用社の主な沿革.....	12-2
表 13-1	非金融企業の資金調達の内訳.....	13-1
表 15-1	各地域の1人当たりGDPと財政収支状況（2004年）.....	15-7
表 15-2	西部地域の財政収入とその構成（2004年）.....	15-8
表 15-3	西部地域の財政支出とその構成（2004年）.....	15-9
表 16-1	WTO加盟にともなうサービス分野自由化の地理的制限.....	16-2
表 17-1	金融関連法.....	17-2
表 19-1	日本と中国の経済発展過程の歴史的対比.....	19-1
表 19-2	政府系公共法人の分野別機関名.....	19-5
表 20-1	業種別平均利子軽減額と特別償却利益の比較.....	20-2
表 20-2	審査体系.....	20-3
表 20-3	復金・全国銀行使途別融資残高.....	20-5
表 20-4	産業別復金融資額.....	20-5
表 20-5	全金融機関融資残高中に占める復金融資の比重（1949年3月末）.....	20-6
表 20-6	石炭鉱業に対する復金融資残高（1949年3月）.....	20-6
表 20-7	電力業に対する復金融資内訳.....	20-7
表 20-8	海運業に対する復金融資内訳.....	20-7
表 20-9	鉄鋼業に対する復金融資内訳.....	20-7
表 20-10	一般産業・公団別新規貸出状況.....	20-7
表 20-11	沖縄公庫の出融資実績の推移(1972～1981年度).....	20-11
表 20-12	沖縄公庫の出融資実績の推移（1982～1991年度）.....	20-11
表 20-13	沖縄公庫の出融資実績の推移（1992～2000年度）.....	20-12
表 20-14	長期貸出の平均貸付期間.....	20-14
表 22-1	農業関係制度資金（農林公庫資金を除く）.....	22-2
表 22-2	農林公庫の主要資金.....	22-5
表 22-3	土地銀行の農業協同組合の融資内容と融資条件.....	22-8
表 22-4	各種金融グループの農業協同組合、組合員向けの貸付金利、条件.....	22-9

表 22-5	個人農家への貸付金の延滞残高（元本）	22-11
表 22-6	日本開発銀行の融資残高.....	22-17
表 22-7	日本政策投資銀行の中期政策方針（2001-2004年度）と投融資方針.....	22-19
表 22-8	日本政策投資銀行の投融資対象項目（2004年度）	22-21
表 22-9	日本政策投資銀行による設備投資調査.....	22-22
表 22-10	企業再生の手段	22-23

用語の定義

——日本で用いられている定義——

「政策金融」

政府系金融機関（現行の2銀行、6金融公庫）が、特定の政策目的を達成するために、民間の金融機関より有利な融資条件で行う金融。

「制度金融」

より限定的な特定の政策目的を達成するために、法令に基づき、より譲許的な融資条件で貸付、利子補給、債務保証等を行う金融。

制度金融は、政府系金融機関たる金融公庫並びに国（中央政府）及び地方公共団体（地方政府）によって行われている。

国の政府系金融機関である金融公庫（農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫等の6公庫）は、日本政策投資銀行及び国際協力銀行と比較して政策目的がより限定的な組織であり、事業計画、資金計画につき政府の認可を必要とするなど、2銀行より政府の関与が大きい。これら金融公庫が行う金融業務のうち、法令に依拠する主として長期・低利の融資が制度金融である。

また、国及び地方公共団体は、財政資金の貸付け（無利子貸付を含む）を行い、もしくは利子補給、債務保証などの優遇措置を講じている。これらも、制度金融の範疇に属する。

「開発金融」

途上国の経済発展及び国内の低開発地域の開発のために行われる金融（前者は「政府開発金融」、後者は「地域開発金融」と呼ばれる）。

OECD(経済開発協力機構)は、1986年に「政府開発金融（ODF=Official Development Finance）の概念を導入し、Grant Element(GE)が25%以上の公的貸付をODA(Official Development Assistance)、GEが25%未満の公的貸付をOOF(Other Official Flows)と定義した¹。現在、国際的にこの定義が使用されている。

¹ Grant Element(GE)については、「政策提言編」第19章 BOX19-1 参照。

略 語

ABS	Asset Backed Securities
ADB	Asian Development Bank
ADSL	Asymmetric Digital Subscriber Line
ALM	Asset Liability Management
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ATM	Automatic Teller Machine
BAAC	Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives
BAC	Bank Assisted Cooperative
BAS	Business Advisory Service
BDC	Business Development Bank of Canada
BDPME	Banque du developpement des PME
BOC	Bank of China
BOT	Build-Operation-Transfer
B-SO-T	Build-Subsidized Operate-Transfer
CBO	Collateralized Bond Obligation
CCC	Commodity Credit Corporation
CDA	Cooperative Development Authority
CDAG	Cooperative Development Assistance Group
CDC	Caisse des Depots et Consignations
CDC	Community Development Corporation
CDM	Clean Development Mechanism
CDO	Collateralized Debt Obligation
CEO	Chief Financial Officer
CEPME	Credit d'Equipement des Petites et Moyennes Entreprises SA
CES	Constant Elasticity of Substitution
CFO	Chief Financial Officer
CGAP	Consulting Group to Assist the Poor
CGE	Computable General Equilibrium
CICETE	China International Center for Economic and Technical Exchanges
CLO	Collateralized Loan Obligation
CMBS	Commercial Mortgage Backed Securities
CMO	Collateralized Mortgage Obligation
CNC	China Network Communications Group Corporation
CNOOC	China National Offshore Oil Corporation
CNPC	China National Petroleum Corporation
CRA	Community Reinvestment Act
CRCT	China Railway Container Transport Co. Ltd.
CRFSC	China Railway Foreign Service Company

DAC	Development Assistance Committee
DCF	Discount Cash Flow
DIP	Debtor in Possession
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECGD	Export Credit Guarantee Department
EIB	European Investment Bank
EIF	European Investment Fund
ETC	Electronic Toll Collection System
EU	European Union
FmHA	Farmers Home Administration
GDP	Gross Domestic Product
GE	Grant Element
GIC	Government of Singapore Investment Corporate
GITIC	Guangdong International Trust and Investment Corporation
GMS	Greater Mekong Subregion
GRDP	Gross Regional Domestic Product
GTAP	Global Trade Analysis Project
HSBC	Hong Kong and Shanghai Bank Corporation
IBH	Investitions Bank Hessen AG
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
ICOR	Incremental Capital Output Ratio
IFC	International Finance Corporation
IMF	International Monetary Fund
IPO	Initial Public Offering
IT	Information Technology
JA	Japan Agricultural Cooperatives
JAPIC	Japan Project-Industry Council
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JECC	Japan Electronic Computer Co., Ltd.
JICA	Japan International Cooperation Agency
KfW	Kreditanstalt fur Wiederaufbau
KRI	KRI International Corp.
M&A	Merger and Acquisition
M/M	Minute of Meeting
MBO	Management Buyout
MBS	Mortgage Backed Securities
MF	Microfinance
MIS	Management Information System
MTN	Medium Term Note
NASD	National Association of Securities Dealers

NGO	Non Governmental Organization
NIEs	Newly Industrializing Economies
NOC	National Oil Company
NPO	Non-Profit Organization
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OJT	On the Job Training
OPMAC	Overseas Project management Consultant, Ltd
PF	Project Finance
PFI	Private Finance initiative
PPP	Public Private Partnership
PWLB	Public Works Loan Board
QDII	Qualified Domestic Institutional Investor
QFII	Qualified Foreign Institutional Investors
REA	Rural Electric Administration
REIT	Real Estate Investment Trust
ROA	Return on Assets
ROE	Return on Equity
RTB	Rural Telephone Bank
S/W	Scope of Work
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SASAC	State-Owned Assets Supervision and Administration Commission
SB-O-T	Subsidize Build-Operate-Transfer
SCE	Standard Coal Equivalent
SEC	U.S. Securities and Exchange Commission
SOFARIS	Societe Francaise de Garantie des Financements des PME
SPC	Secretariat of the Pacific Community
SPV	Special Purpose Vehicle
TFP	Total Factor Productivity
TOT	Transfer-Operate-Transfer
UNCITRAI	United Nations Commission on International Trade Law
UNDP	United Nations Development Programme
VFM	Value for Money
WAIPA	World Association of Investment Promotion Agencies
WB	World Bank
WTO	World Trade Organization

第1部 西部開発の現状と課題

第1章 西部開發の現状と課題

1.1 中国の經濟發展と地域問題

1.1.1 經濟發展の構図

(1) 改革・開放と經濟の高度成長

中国の目覚ましい經濟發展は、1978年から始まった改革・開放によってその基礎が築かれた。それ以来、漸進的な經濟發展戰略のもとで、過去四半世紀の長期にわたり、中国は世界に類例をみない經濟の成長と發展のダイナミズムを發揮してきた。このような經濟の成長・發展は、いうまでもなく東部沿海地域によって主導されてきたものであった。その結果として、中国の地域構造に歪みが生じ、所得分配に偏りが起こっている。東部沿海地域が經濟發展の恩恵を享受する一方で、いかにして広大な内陸地域の發展をはかるかが、21世紀への轉換を機に中国最大の課題のひとつとして登場してきた。その新戰略の支柱が、西部大開發である。それゆえ、西部開發の問題は、中国における經濟發展の構図全体のなかで捉えられ、位置づけられていなければならない。

(2) 經濟發展のダイナミズム

ここでは、中国における經濟發展のダイナミズムを4つのベクトルで整理することを仮説として提示する。以下に示す4つのベクトル上の変化が因となり果となって、相互に関連しながら經濟の成長・發展のプロセスが生み出されてきたものと考えることができる。

第1は、市場化である。改革政策の導入によって、中央集権的計画經濟体制からより分権的な市場經濟体制への轉換がはかられた。指令・生産・報告を基調とする体制から、市場メカニズムを基調とする体制への移行がそれである。このような体制轉換が漸進的に進められた結果、今日では、私的セクターがGDPの太宗を占め、かつ統制に換わって市場が經濟活動の支配的システムとなるに至った[加藤弘之(2004)]。

第2は、国際化である。開放政策の導入以前の中国は、それぞれの地域が自己完結する自給自足型經濟への指向が強かった。これに対し、1980年代以降は、物・金・人・情報の各面において國民經濟の對外開放が進められ、世界經濟との国境の壁が徐々に引き下げられてきた。沿海經濟特区や沿海開放都市の指定によって、外資導入がはかられ、輸出工業基地が建設されて、東アジアとの生産分業關係が急速に深化した。そのひとつの帰結が、2002年のWTO加盟である。

第3は、産業化である。改革・開放政策への轉換を契機に、伝統型産業を主軸とする構造から加工組立型産業によって主導される産業構造への移行が急速に進んだ。中国は、後発の優位性と豊富な余剰労働力の存在をテコに、労働集約型産業の国際競争力を飛躍的に高めている。かくて、中国が「世界の工場」と呼ばれるようになって久しい。こうしたなかで、現在なお國民の過半が居住する農村の産業化をいかにはかるかが「三農問題」の中心テーマとなってきた。

第4は、都市化である。経済発展は都市化（都市人口の増加、都市経済の重要性の増大）と表裏の関係にある[杉浦(2003)]。都市が「集積の利益」と「規模の経済」をもたらすからである。中国の都市人口比率は現時点でも35%未満と、他のアジア諸国に比べてなお低位にとどまっている。これは、戸籍制度によって都市・農村間の人口移動が長期にわたって制限されていたことによるところが大きい。しかし、1990年代以降、中国において都市化が急速に進んでいる。東部沿海地域の剋目すべき都市形成が中国の経済発展を牽引しているのである。

(3) ダイナミズムの空間構造

中国の国土は広大であり、経済の発展条件や発展基盤は地域によって大きく異なっている。概していえば、東部沿海地域は、上述の市場化、国際化、産業化、都市化という4つのベクトル上での体制転換への適応と転換が比較的容易であった。これに対して、今次調査が対象とする西部地域は、厳しい自然条件下にあるうえ、内陸に位置するため、世界市場へのアクセス・コストが割高になるという不利な条件が体制転換の局面で顕在化することとなった。加えて、インフラの整備水準や教育水準が東部地域に比較して低いことも、市場競争力が弱い要因となっている。

中国西部地域について、上記の4つのベクトル上での変化の現況を東部地域との対比において整理すれば、次のようになる。

- i) 市場化の進捗は、東部地域に比べれば遅く、公的セクターの経済活動に占める割合が高い。西部地域は、東部地域に比較して、体制転換の面で遅れをとっている。
- ii) 国際化の進展に関していえば、工業生産に占める東部地域のシェアが顕著な上昇を示した。東部地域は、世界有数の産業集積地帯へと発展し、グローバルな生産分業関係の一大拠点を形成するに至った。これに対し、西部地域では、対外貿易比率、対外直接投資の受入比率、工業生産の対全国シェアのいずれもが低下傾向にある。
- iii) 産業化の程度は、市場化や国際化の進捗と相関している。西部地域においては、第1次産業への依存度が依然高く、非国営企業や外資企業のウエイトが低い。西部地域は、かくて産業立地面で比較劣位の状況にある。
- iv) 以上の諸点は都市化の度合いに反映している。西部地域では、農村人口比率が高く、都市経済のウエイトは低位にとどまっている。都市集積が経済発展を牽引する力は、東部において高く、西部において低い。

以上のごとく、経済発展のダイナミズムは東部地域において力強く、西部地域は比較劣位におかれている。これが、中国における経済発展のダイナミズムの空間構造である。

1.1.2 地域問題の拡大

中国においては、改革・開放政策導入後の高度経済成長過程で経済発展のダイナミズムに顕著な地域差が生じ、これを背景に地域問題が拡大した。中国が直面する地

域問題は、これを巨視的に捉えれば、①地域格差問題、②巨帯都市問題、③内陸開発問題の3つであることを、作業仮説として提示する。

(1) 地域格差問題

第1は、地域格差問題である。地域格差の指標にはさまざまなものがあるが、もっとも一般的な指標である1人当たりGDPをとれば、特に1990年代に入ってから、東部・中部・西部の3地域間の所得格差は拡大傾向にある。2002年時点で、西部地域の1人当たりGDPは、東部地域の38.5%の水準である。さらに省・市レベルで見れば、貴州省のそれは上海市の1/3にとどまっている[国家统计局編『中国統計年鑑2003年』]。このように、中国の地域格差は、国土が広大で多様性に富んでいることもあって、東アジア諸国のなかでは国内の先進地域と後発地域との格差が際立って大きい。地域格差が過度に拡大すれば、社会的な安定性を損なうことにもなりかねない。ちなみに、2000年のジニ係数は0.458であるとの試算結果がある[楊ほか(2002)]。ジニ係数が0.4を超えれば警戒すべき状態にあるとの見解も示されている[上原(2004)]ことから、地域格差の今後の動向には十分注意を払う必要がある。

90年代に入ってから地域格差が拡大した要因を上記の4つのベクトルに即して列挙すれば、次のとおりである。

- i) 市場化要因：改革・開放政策が東部沿海地域において先行して導入されたこと、立地条件の優位性ともあいまって東部地域で非国営企業が発展する一方、西部地域では国営企業への依存度が高かったこと
- ii) 国際化要因：東部地域では、世界市場へのアクセスが容易であったこと、生産性の高い外資系企業が立地したこと、外資の利用が容易であったこと
- iii) 産業化要因：業種・産業の地域配置のうえで地域差が拡大していること、産業間に生産性格差がありかつ同一産業内においても地域間に生産性格差があること、この総和として地域間の生産性格差が広がっていること
- iv) 都市化要因：都市集積に大きな地域差があること、都市・農村間の格差が拡大していること、その結果都市経済に基礎をおく地域と農村経済に依存する地域との格差が広がっていること

以上の諸要因からみて、中国国内の発展基盤における地域差はきわめて大きく、地域格差の縮小にはかなりの長期を要するものと考えられる。地域格差の拡大を生んでいるこれら諸要因の克服をはかるとともに、格差拡大の過程で現れるおそれのある社会的問題を適正に処理していくこと[中国国務院発展研究センター(1995)]が求められている。

(2) 巨帯都市問題

第2は、巨帯都市問題である。かつて、j・ゴットマンはアメリカの東海岸において大都市圏が南北に帯状に連坦する都市化の姿を「Megalopolis（巨帯都市）」と名づけた[Guttman]。21世紀初頭の今日、中国大陸において、東部沿岸地域を中心に人口・産業の集中と集積が進み、大小の都市が近郊農村を巻き込んで都市圏を形成しつつ

相互に連結して、世界でも最大規模の巨帯都市ともいべき地理的空間が出現しつつある¹。

1990年代以降、東部の巨帯都市地域に向かう速くかつ激しい人口の移動が起こっている。加えて、安定した職業と固定した住居があれば居住地に戸籍を置きうる方向へと、人口移動の制限が緩和されつつある[毛(2003)]。このような内陸部から沿海部への人口移動が地域間の所得格差を縮小させる役割を果たすものであることは、論を待たない。しかし、持続的な人口・産業の集中・集積によってもたらされる都市の爆発は、①都市地域の無秩序な拡大、②都市インフラ整備の遅れ、③階層間所得格差の拡大と新たな都市の貧困問題などを惹起する可能性がある。したがって、増大する都市活動を支える「いれもの」の整備を進めるとともに、巨帯都市地域の秩序ある発展を可能にする「制度」を整えていくことが必要であろう。中国経済発展のエンジンとしてだけでなく、アジア太平洋地域の経済連携を主導する回廊として、中国東部地域の巨帯都市ベルトの発展をいかにはかっていくかが課題である。

(3) 内陸開発問題

第3は、西部地域を中心とする内陸開発問題である。内陸開発問題には、2つの側面がある。一つは、いかにして厳しい自然条件と内陸性の不利を克服し、地域の自律的發展を促すかという、いわば内陸地域独自の問題である。もう一つは、中国経済社会全体の健全な発展をはかるため、内陸地域をいかに開発するかという、いわば全国的な視点からの問題である。もちろん、両者が密接に関連していることはいうまでもない。

前者については、内陸地域の経済効率と生活水準の相対的低位性をいかに向上させるかが、その中心課題である。このためには、一方で経済発展の速度が速く経済水準の高い地域に人口が移動することを是認し、その条件を整備することが求められよう。と同時に、内陸地域の総所得の増大をはかるため、経済発展の好循環メカニズムを創出することである。その意味で、西部地域を中心とする内陸開発のポイントは、地域自身の「造血機能」を身につけ、経済と企業の競争力をいかに強化するかである[樊(2003)]。

今次調査の対象セクターである①産業再生（国有企業改革）、②農業振興、③貧困対策、④産業インフラ整備プロジェクトは、上記のような意味において、主として、西部地域における経済効率の向上と生活水準の向上に直結する政策群である。

他方、後者については、生態環境の保全に十分留意しつつ、内陸地域に賦存する資源を全国的に活用し、かつ沿海部との連結を強化して、960万平方キロメートルの国土全体の新たな生成システムを形成することである。長江・黄河等の上中流域における天然林保護や造林（「退耕還林還草」）、砂漠化の防止、あるいは「西気東輸」・

¹ Megalopolis 型の都市集積がさらに拡大し都市機能の空間的平準化が進む未来の定住社会を C.A. ドキシアデスは Ecumenopolis と呼んだ[Doxiades]。中国東部沿海地域は、21世紀半以降の将来、そのような意味での世界最大の躍動的な Ecumenopolis へと成長していくことが想定される。

「南水北調」・「西電東送」などの国家レベルの大規模プロジェクトは、このような性格を持つものである。これらの戦略が、同時に西部地域を中心とする内陸部の長期的発展基盤形成の重要な一環をなすものであることは、明らかである。

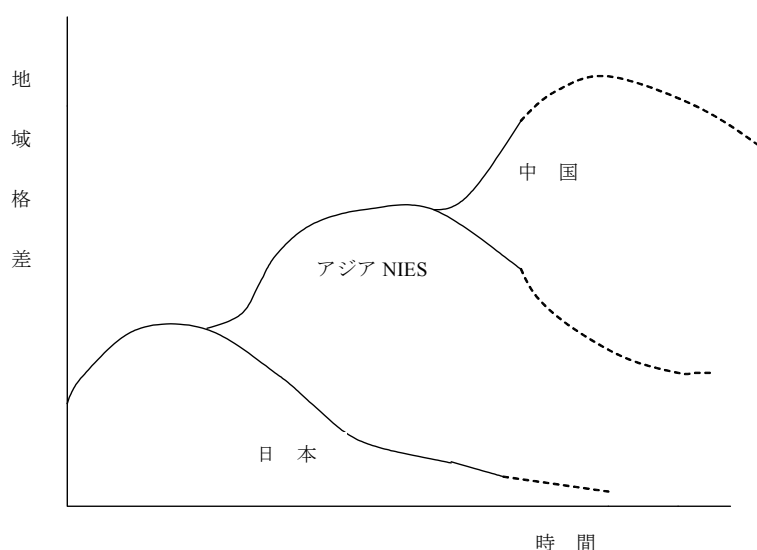
1.2 西部開発の政策課題

1.2.1 自律的發展に向けての基盤形成

(1) 国土均衡化への展望

西部地域開発が国家政策の重要な柱のひとつとして登場した背景には、前述のごとく、地域格差が拡大し地域問題が深刻化してきたことがある。

図1-1 逆U字曲線の展開モデル（イメージ図）



出所：調査団作成

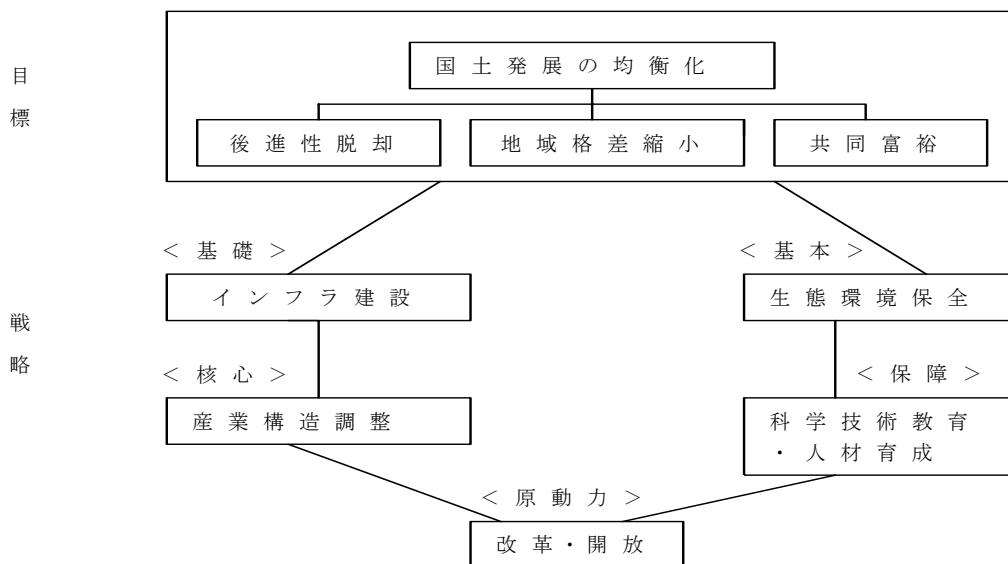
経済発展と格差の動向に関しては、グズネッツの「逆 U 字仮説」がある。経済発展とともに U 字を逆にした形状で格差が拡大し、やがてピークに達すると反転して縮小に向かうというものである。日本は、経済の高度成長に伴って地域格差が拡大し、その後、人口移動や産業再配置を通じて逆 U 字曲線が下降に転じたという経験をもつ。また、早い時期から工業化が始まった東アジアの NIES 等においても、格差が拡大のピークに達して縮小に転じつつある。これに対し、中国は、現在なお地域格差が拡大のトレンドをたどっている。中国は、国土規模・人口規模が大きいだけに逆 U 字曲線がピークを打って下降に転ずるまでにはかなりの時日を要することが予想される。中国政府の西部開発方針に明記されているように、地域格差が顕著な縮小をみるのは、21 世紀中葉かも知れないのである（図 1-1 参照）。

しかし、ここで重要なことは、南北問題は国家間の問題であるのに対して、中国の東西格差問題は一つの国のなかのことであり、したがって解決が可能だということである[樊(2003)]。中国という大国においては、東部地域で発展した労働集約型産業が、東部から中部へ、中部から西部へと移転していくことは十分考えられるところ

であり、条件さえ整えば「国内版の雁行形態」が形成されるとみるべきであろう[関(2002)]。²

(2) 西部開發の目標と戦略

図1-2 西部開發の目標と戦略



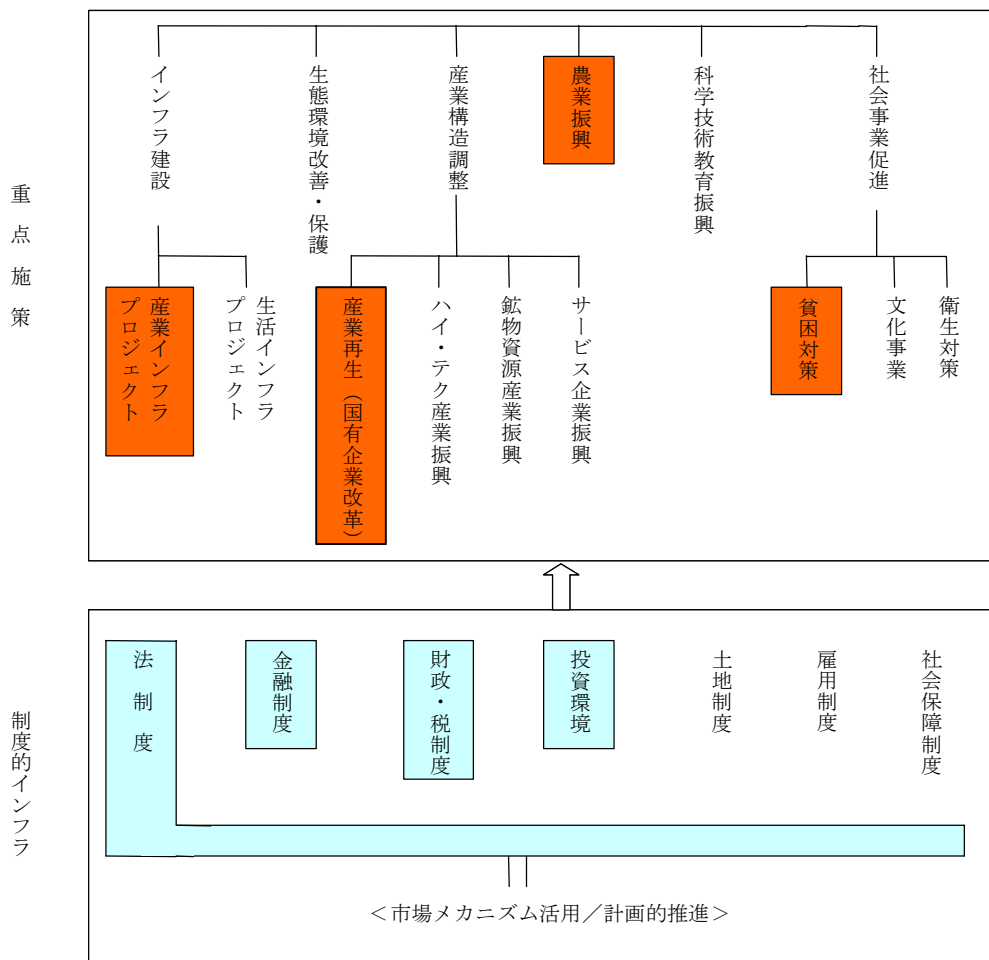
出所：西部大開發政策に関する通知及び意見に基づき調査団作成

西部開發の目標と戦略は、図1-2のように整理することができる[国务院西部開發弁公室編(2002)、中国国家统计局編(2001)]。

西部開發の戦略目標は、21世紀中葉に全国が基本的に近代化を実現した時点において、西部地域の相対的後進性を抜本的に改め、地域格差を顕著に縮小し、「共同富裕」を実現することである。これは一言で「国土發展の均衡化」と表現することもできる。

² 東部地域内部の地域格差は1978年を転換点として縮小傾向をたどっている。これは交通ネットワークの整備等によって東部地域内での分散が起こっているためである[毛(2003)]。このことは、国土全体に分業構造がビルトインされれば、全国の地域格差縮小が起こることを示唆しているものとも考えることもできる。

図1-3 西部開発の政策体系



注：■ は本調査の対象セクター・重点分野
出所：調査団作成

このような目標を達成するための基本的戦略手段は、①開発の基礎としての「インフラ建設」、②開発の基本としての「生態環境保全」、③開発の核心としての「産業構造調整」、④開発を保障するものとしての「科学技術教育・人材育成」、⑤開発の原動力としての「改革・革新」である。

西部開発は、国家発展の長期的課題であるのが、順序を立て段階を追って計画的に進めることが特に重要である。2010年頃までは、西部開発の鍵となる時期である。この期間に、西部地域のインフラ建設と生態環境保全の2つの領域で「突破的な進展」を実現し、西部開発の基礎固めをすべきことが強調されている。このような点を踏まえ、本調査においても、短期・中期・長期の時間軸に沿って課題を整理し、政策提言に結びつけることを重視する。

1.2.2 主要政策課題

「政策提言編」第1章で述べた本調査の目的と実施計画を念頭に、国家の西部開発施策文書に基づいて西部開発の政策体系を整理すれば、図1-3のとおりである。これによって、本調査の4つの重点セクターが政策体系のなかでどのような位置を占めているかが明らかになる。以下では、第3部各章で詳述する4つのセクターが西部開発政策全体のなかで占める重要性について、確認しておくこととする。

(1) 産業の再生と発展

産業構造調整は、西部開発の核心をなすテーマであり、その最大の焦点は国有企業改革である。国有企業改革と結び付けて金融制度改革のあり方を検討し、産業の再生と発展への展望を開くことが、本調査の大きな眼目である。

近時、中国産業の担い手は大きく変貌しつつある。2003年には、私有企業のGDPに占める比率は約69%となり、国有企業と対等の地位を獲得するに至った[金(2004)]。このような産業・企業の変貌のなかで、西部地域の停滞が浮き彫りになってきている。それは、①国有企業の比重が依然として高いこと、②重化学工業比率が高く労働生産性が低いこと、その結果として、③工業生産の対全国シェアが低下していること（2002年で13.4%）、④輸出の対GDP比が低いこと（同3.8%）に、端的に現れている[国家統計局編(2003)]。

国有企業改革の意義は、次の諸点に求めることができる。改革の意義は、西部地域においてとりわけ大きい。

- i) 雇用面：現に余剰があり今後増大する労働力に雇用機会を提供すること
- ii) 生産面：ハイテク分野、輸出分野の生産を拡大するとともに、生産性向上によって経済効率化に寄与すること（低いコストで同じものを造り、同じコストでより良質のものを造り、市場競争力を確立すること[樊(2003)]
- iii) 財政面：財政からの補填をなくし、行財政の効率化に寄与すること
- iv) 金融面：国民の貯蓄が国有商業銀行等を通じて非効率分野に投入されてきた状況を改め、金融の効率化に資すること
- v) 地域面：国有企業の改革、産業再生によって、地域経済の浮揚をはかること

このような重化学工業、国有企業の典型的な巨大集積都市は、重慶と瀋陽である。第8章で詳述するように、本調査では重慶を調査対象地域として取り上げ瀋陽との比較対照を行いつつ、産業構造の特徴を摘出し、国有企業改革、産業再生について諸課題を整理している。

(2) 農業振興と農村経済活性化

西部開発にとって、農業振興は産業再生（国有企業改革）と並ぶ産業構造調整の核心テーマである。同時にそれは、中国の農村・農民・農業をめぐる「三農問題」解決の中心課題でもある。

中国では農村人口が人口の太宗をなす反面、産業構造変化の過程で農業が相対的縮小産業たることを免れ得ない。したがって、農業を振興し農村経済を活性化するた

めには、以下の3つの視点が必要である。それは中長期的には、第9章で述べる農村地域の貧困問題解決にも結びつくものでもある。

- i) 全国的視野で農村から都市へ、農業セクターから非農業セクターへの労働力移動を促進すること
- ii) 地域経済圏のなかで非農業分野の就業機会を拡大し、家計収入における非農業収入の増加をはかること
- iii) このような地域間・産業間の労働力移動と関連づけながら、農業の作業規模・生産規模の拡大をはかり、農業の産業化と高付加価値化を実現すること

中国の農業は、平地面積比率の大小や水量の多寡、高度などによって、それぞれに地域的特性があり、多様性に富んでいる。こうしたなかで、概していえば、農業の地理的条件は東部沿岸地域から西部地域に向かって厳しさを増す一方で、農村人口比率は西部に向かうにつれ高くなっている。そのなかで、貴州省は、山間部が多く農業の地理的条件が厳しいうえ、農村人口比率が高く、中国で1人当たりGDPがもっとも低い省である。それは、農業の生産性が低く、かつ農村経済への依存度が高いことを反映している。

本調査における農業振興セクターの対象地域は、この貴州省である。貴州省において、農業振興の方策を考察し、農業金融改革のあり方を検討することは、西部地域、ひいては中国農業の全体的な底上げに示唆を与えることになるものとする。農業振興については、第10章に詳述されている。他方、第9章で述べているように、貧困問題の調査対象地域は甘粛省定西地区である。貴州省での農業振興策の検討と甘粛省での貧困対策の検討には、相通ずる共通の基盤がある。困難な状況下にある貴州省および甘粛省の調査を通じて、西部農村地域の活性化とこれに関連する金融改革の方途を明らかにするべく、現地調査等を行った。

(3) 人的能力の開発

既述のように、西部開発政策において科学技術教育・人材育成は西部開発を支える重要な条件であるとされている。西部地域発展の基盤として、人材の育成と登用を強化し、人的能力を積極的に開発していくことが必要である。

産業の発展についていえば、東部沿岸地域からの資本進出や外資導入によって、いわば「上からの産業化」を進めることは、もとより重要である。それとともに、地域の人々の創意と工夫によって、いわば「下からの産業化」を進め、自らの手で経済活動を営む条件を創造することが重視されなければならない。そのような観点から、中小企業の育成、サービス産業の育成、地場産業の振興がはかられる必要がある。そして、それを支えるものは人材にほかならない。

農業振興も、貧困からの脱却も、その基本は住民1人ひとりの自助努力である。西部地域の人々が自らの手で自立し、農業を改良し、貧困からの脱却をはかっていくことが求められている。人的能力の開発によって、自助努力への志向と知識・技能を涵養することが重要である。農業金融もマイクロファイナンスも、そのような地域住民の自助努力と直結するものでなければならない。

(4) 都市集積の形成と生活圏整備

都市は、経済発展を主導し、人々の生活欲求を充足する機能を果たすものとして、不可欠の存在である。西部地域の開発においては、特に都市集積の形成が重視されなければならない。一旦、都市集積の形成に弾みがつけば、都市経済の「ロック・イン効果」によって、自己増殖的な都市拡大の過程が進行する[杉浦(2003)]。それは、都市化→量産システムと分業化→コスト低減と質の向上→生活水準の向上→更なる都市化というプロセスをたどり、集積の利益と規模の経済がもたらされるからである。

都市の成長とともに、都市を中心とする経済圏は徐々に拡大していく。地域の中心都市は周辺農村を牽引し、雇用機会を提供し、農業の近代化を促し、生活の利便性向上に裨益する。それゆえに、都市集積の形成は「三農問題」の解決にとっても欠かせない。

西部地域においては、重慶・成都・西安などの大都市が存在する一方、中小都市は概して停滞傾向にある。加えて、モノカルチャー経済に依存した都市も少なくなく、多元的、複合的な都市機能の集積は十分ではない。各級都市が、その地域特性に応じて、いかに「成財体系」を形成し「核心能力(Core Competence)」を確立するかが西部地域の都市の課題である[温(2003)]。

以上から、西部地域においては、大都市圏の発展を確保しつつ中等都市の発展をはかっていくことが重要である。この点に関しては、JICA が別途実施した「中国西部地域中等都市発展戦略策定調査」の成果を参照されたい。

(5) 生態環境の改善

過去1世紀を通じて、西部地域では、生態系の破壊や環境の悪化、水土の流失と砂漠化の進行が顕著になった。このため、西部開発政策においては、生態環境の改善が喫緊かつ基本の課題として提起されている。すなわち、西部開発の推進にあたっては、「持続可能な発展」を目指し、「生態系の保全と経済便益の結合」をはかることが開発の基本であると規定されているのである。これは、中国における経済開発思想の転換を反映したものである。すなわち、それは生産第一主義からの転換であり、量的成長の追及から成長の質を重視する方向への転換である。このような方針に基づく開発政策の展開にとって、将来世代が過重な代償を払うことなく、国土がもたらす恵沢を享受することが可能となるであろう。

これは生態系の改善と環境の保全という2つの政策群からなっている。まず、生態系の改善については、黄河上中流域や長江上流域等で「退耕環林還草」を行い、天然林の保護や植物多様性の保全などを進め、人間と自然との共生をはかる努力が開始している。また、環境の保全に関しては、水質汚濁の軽減や大気汚染の削減によって、水質を保全し清浄な大気を取り戻すことが意図されている。21世紀の最初の10年間にわたる西部地域開発の基本戦略として、物的インフラ整備と並んで生態環境の改善が掲げられており、ここに西部地域開発の突破口を開こうとしていることを知ることができる。

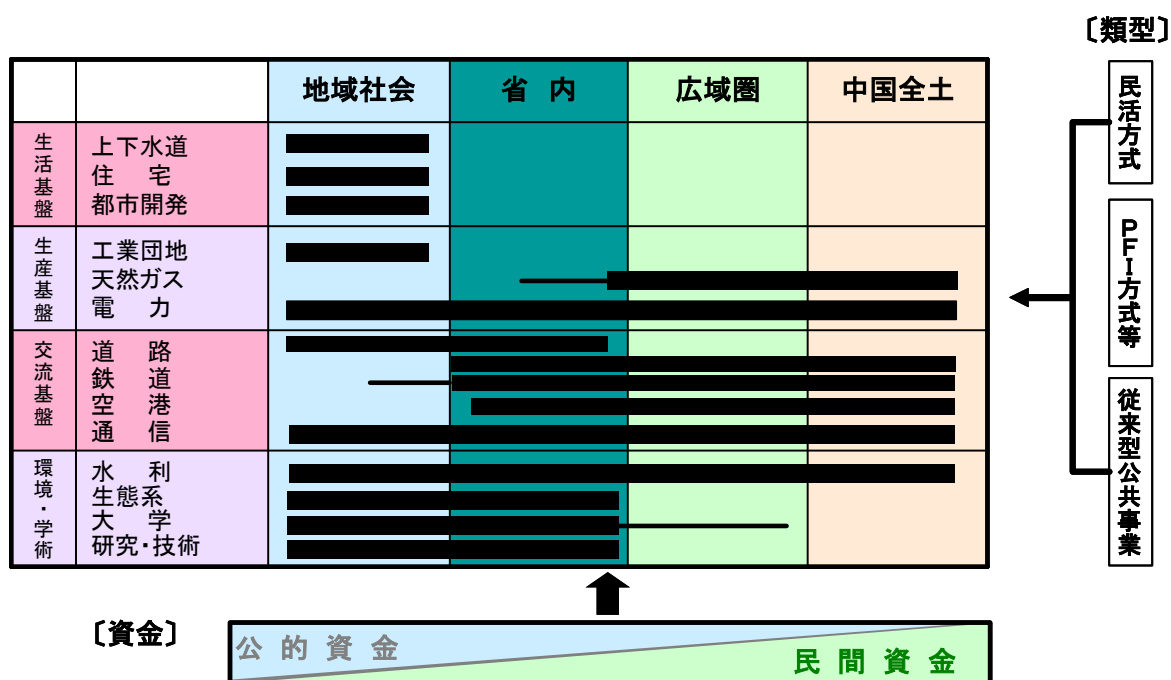
したがって、本調査では生態環境の改善そのものを直接取り上げてはいないが、西部開発戦略の展開にあたっては、開発と環境の両立に十分留意することが必要である。このような観点から、本章の補論として、「西部開発と環境保全」につき略述している。

(6) 物的インフラ整備

物的インフラ整備は西部開発の基礎をなすものである。物的インフラは、産業インフラと生活インフラに大別することができる。前者は、経済発展の基盤を形成し経済成長を支えるものであり、後者は、人々の生活の基盤となって人間の安全保障を支えるものである。代表的な生活インフラとしては、初等・中等教育、医療・保健・福祉・衛生、食料、街路・上下水道等の居住に関連する施設等があげられる。概括的にいえば、都市や農村の生活環境施設である。これらの生活インフラは、人々の日常生活を支えるものであって、街路・村道のように非分割的な施設や収益性のきわめて低い施設が多く含まれている。

本調査が対象とするのは、産業インフラである。生活インフラの便益が及ぶ範囲はおおむね生活圏の中である。これに対し、産業インフラの裨益範囲はより広域である。省内はもとより、西部等の域内、中国国内全域、さらにはユーラシア・ランドブリッジのように国境を越えて効果が及ぶもの（越境インフラ）まで、多様である。また、生活インフラに比べて投資収益率の高いものも少なくなく、したがってその財源も、財政資金、譲許的資金、準商業資金、商業資金等、多様である（図1-4参照）。第11章では、西部地域の産業インフラプロジェクトの概況を整理し、整備のための財源についての分析が行われ、提言作成に向けての方向づけがなされている。

図1-4 物的インフラの類型



出所：調査団作成

1.2.3 開発金融関連政策の位置づけ

(1) 制度的インフラ整備の重要性

近時、経済発展に果たす制度的インフラの役割の重要性がとみに強調されるようになった。世界銀行の分析によれば、開発投資の経済成長促進効果は経済の制度的環境が良好な国ほど大きいとの結果が得られている[World Bank(1998)]。経済が成長と発展の軌道に乗るためには、物的インフラの整備とあわせて「制度のミニマム・セット」を整えることが必要である。「制度のミニマム・セット」としては、①技術革新力を培う制度、②教育・訓練などの人的資本を育成する制度、③経済活動を促進するための私的所有権等の法制度、④努力に応じた成果、能力・適性に応じた職業が得られるような労働制度、⑤ガバナンス向上のための制度、⑥資金が有効な投資に振り向けられる制度が挙げられる[石井(2003)]。

西部開発施策文書においても、西部開発を進めるためには、新たな考え方、新たな方法、新たなメカニズムを導入することが必要であると強調されている。換言すれば、新たな情勢に対応した制度的インフラを構築することが必要であるということである。しかしながら、現時点においても西部開発を促進するメカニズムや市場経済を育成・発展させる制度が不足しているとされている[加藤(2003)]。

図1-3には、西部開発を支える制度的インフラの主要なものが掲げられている。本調査においては、このような制度的インフラのうち特に金融制度、財政・税制度、投資環境が取り上げられており、さらに各般にわたる施策全体をカバーするものとして法制度が取り上げられている。これらの考察にあたっては、西部開発が市場メカニズムの活用の主眼において進められる必要があること、計画的な推進が必要であることに留意することが求められている。第2部の第3章から第7章では、開発金融制度の現状についての整理がなされている。これを踏まえて、第4部の各章では、開発金融制度、財政・税制度、投資促進、法制度について、主要課題の整理・分析を行った。

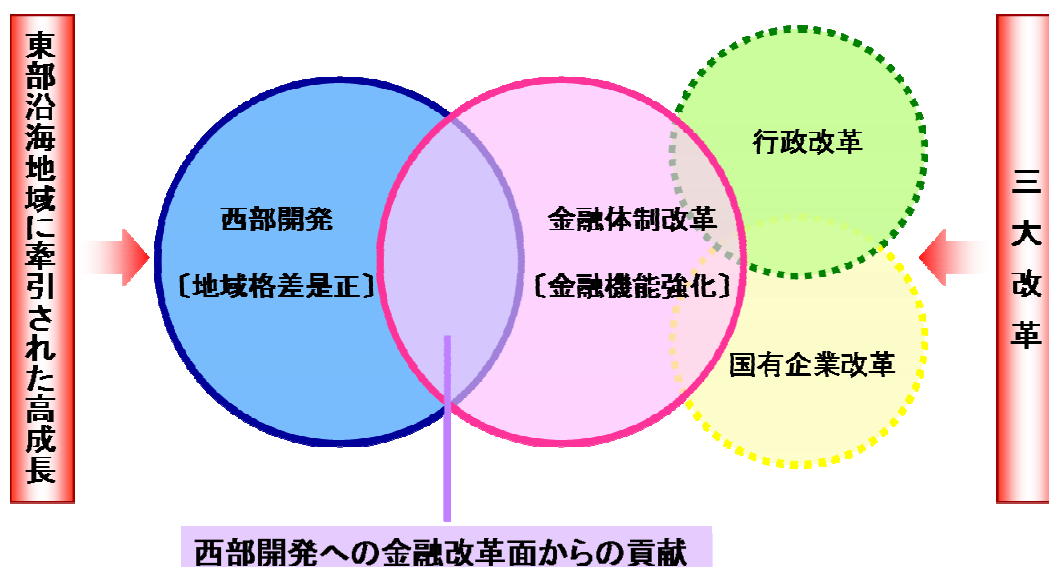
(2) 資金流入の新たなメカニズムの探求

西部開発の成否は、開発資金が西部地域に流入する新たなメカニズムを創出できるかどうかにかかっている。要素市場のなかで、労働力については、移動を制約している諸条件を除去すれば、比較的容易に流動性が高まるであろう。というのは、労働力需給に関しては、東部地域や大都市に労働力を吸引する需要側の強いプル(pull)要因が存在する一方、西部地域には大量の余剰量動力が潜在し、供給側のプッシュ(push)要因もまた強いからである。これに対し、金融市場に関しては事情が異なる。一国内に恒常的に資金余剰地域と資金不足地域が並存するからといって、余剰地域から不足地域に向かって資金移動が起こるとは限らない。なぜならば、内陸性、集積の低位性、投資環境の未整備等の制約要因を克服することは容易ではなく、したがって西部は東部に比べて長期間にわたり投資の収益性が低いと考えられるからである。

これを補正するものとして、財政の再分配機能がある。政府資金は、投資収益性の低い西部地域に手厚く投入すべきであろう。投資収益性の高い東部沿海地域の社会資本形成は収益率に応じて民間投資に代替されるべきである。現にこのような財政の傾斜配分が実施されている。たとえば、西部地域では、財政収入の対全国シェアは1999年の18.4%から2001年には16.7%へと低下している反面、財政支出のシェアは逆に24.1%から26.1%へと上昇している[王(2004)]。そのうえ、国家財政支援、国債発行資金、外国政府・国際機関借款のいずれをとっても、その相当程度がすでに西部地域に投入されている[大西(2001)]。かかる現況下で、公的資金の西部地域への投入増加だけに依存することは困難である。

マクロ的にみれば、中国は、高い貯蓄率に支えられて、高い投資率にもかかわらず、貯蓄—投資バランス上、貯蓄超過国である。それが経常収支の黒字と見合っている。大局的にみれば、東部地域では貯蓄が累積的に蓄積されているのである。そのうえ、東部地域には大量の外資が流入している。したがって、資金余剰地域である東部から恒常的資金不足地域である西部に資金が流れるシステムを構築することが不可欠である。

図1-5 西部開発と金融制度改革



出所：調査団作成

以上のような状況下で、西部開発を促進するために開発金融政策に突破口を見出すことが求められており、金融制度改革の重要性が高まっている。地域間の資金フローを円滑化し、西部地域における資金需要の量・質に対応した資金供給メカニズムのあり方を考察し、金融制度改革について政策提案を行うことが本調査の任務である（図1-5参照）。

（第1章補論）

1.補 西部開発と環境保全

1.補.1 環境保全の基本性

過去1世紀を通じて、西部地域では、自然生態系の破壊や環境の汚染、水土の流失と砂漠化の進行、洪水と断流などが顕著になってきた。このため、西部開発政策においては、生態環境の改善が喫緊かつ基本の課題として提起されるにいたった。すなわち、西部開発の推進にあつては、「持続可能な発展」を目指し、「生態系の保全と経済便益の結合」を図ることが開発の基本であると規定されたのである。そして、既述のごとく、2010年までの10年間における西部大開発の基本戦略として、物的インフラ整備と並んで生態環境の保全が掲げられ、これによって西部地域発展の基礎を築こうとしているのである。

さらに、「政策提言編」で述べたように、中国は従来の「粗放型」成長方式を「集約型」へと抜本的に転換しようとしている。このような成長パターンの転換を図らなければ、中国経済は資源・環境の負荷に耐えられず、「持続可能な発展」も困難だからである。資源・環境の浪費を改め、資源・環境に負荷のかからない循環型経済社会を定着させていくことが、これからの中国の根源的な課題である。

これは、量的成長から成長の質を重視する方向への転換であり、それゆえに中国における経済開発思潮の大転換である。このような新たな成長パターンへの転換を目指す開発政策の展開によって、将来世代が過重な代償を払うことなく、国土がもたらす恵沢を長期にわたって享受することが可能となるのである。西部開発戦略は、このような環境保全の基本性を基礎として展開されなければならない。

1.補.2 生態系の保全と循環型社会の形成

(1) 自然生態系の改善

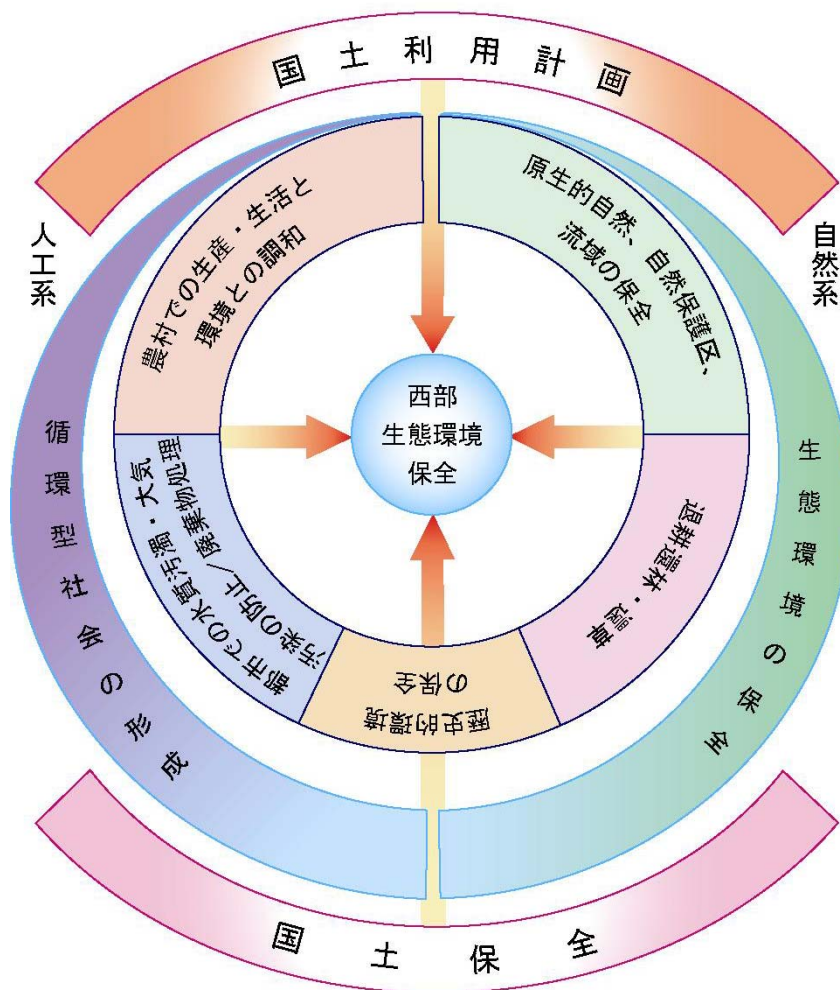
第10次五カ年計画では、開発的手法によって自然生態系を改善する新たな概念として、「生態系建設」が提起された。「生態系建設」は、西部開発において最重要戦略に位置づけられている。環境保全の基本性に照らせば、この施策は今後も継続・強化されていこう。

生態系の改善を図るため、黄河上中流域、長江上流域、内蒙古等において、耕地を林地に戻す「退耕環林」や耕地を草地に戻す「退耕還草」が推進され、すでにかんりの成果を挙げつつある。また、西北部では、水源保護、土壌流失対策、防護林体系の構築などが実施されている。さらに、天然林の保護、絶滅の恐れがある動物の保護や植物多様性の保全が進められており、自然と人間の共生を図る努力が開始されている。今後も、地域の実情に合わせて引き続き生態系建設を推進し、生態の持つ自己修復能力を発揮させる地道な努力が継続されていくことものと考えられる。

さらに、西部地域は黄河、長江、西江の上・中流域である。今後の国土総合開発にあつては、「大流域圏」という視点から、それぞれの流域を一体的圏域として捉え、上流の水資源・生態環境の保全コストを下流の受益者が負担する仕組みを導入する

ことが検討されてよかろう。「南水北調」は、これら大流域圏を接続し水と人の係わり合いを再構築するプロジェクトである。これについても、生態環境保護の観点から、広域的な保全と負担のあり方について検討を加えていくことが必要だと考えられる。

図1-6 環境保全と国土管理



出所：調査団作成

(2) 循環型経済社会の形成

従来の西部開発戦略においては、生態系建設の側面が重視されてきたが、今後は地域全体としての循環型経済社会形成の側面が同時に重視されるものと考えられる。

循環型経済社会を形成するためにまず必要なことは、公害の防止である。都市での水質汚濁の軽減、大気汚染の削減に努め、排出物の発生を抑制しかつ廃棄物の適正な処理を進めなければならない。また、農村においても、公害を防止し、環境と調和した生産・生活様式を築いていく必要がある。

さらに、地域経済社会のあり方を「循環型」に転換していくことが求められている。循環型経済社会とは、「あらゆる分野で環境保全への対応が組み込まれ、資源・エネルギーが無駄なく有効に活用される社会」だとされている[内閣府(2001)]。資源の循環的利用が最大限に行われるシステムを構築するためには、いわゆる「3Rの原則」、すなわち排出抑制（Reduce）、再利用（Reuse）、再生利用（Recycle）が定着していくことが重要である。自然環境が脆弱な西部地域においては、他地域に先駆けて、環境に与える影響が最小化された経済社会システムへの転換を進めることが求められよう（図1-6参照）。

1.補.3 西部開発の促進と環境配慮

西部開発の促進にあたっては、今後長年にわたって、自然生態系の改善と循環型経済社会の形成に留意することが特に重要である。第3部で述べる重点セクター開発の現状と課題を、あらかじめ環境保全の視点から敷衍すれば、次の通りである。

- i) 西部地域の国有企業の環境対策は、東部沿海地域に比べて立ち遅れている。経営構造の抜本的改善を進めるとともに、エネルギー効率の向上を図り、公害・環境対策の高度化に努めていく必要がある。環境汚染の著しい工場については、設備の更新を行い、採算上それが困難な場合には工場を閉鎖することも考えなければならぬ。西部地域の国有企業が、その生産システムを「循環型」に転換することこそが、産業再生の近道である。環境対応を競争力強化のテコとしていかなければならぬ。
- ii) 産業インフラは、概してプロジェクトの規模が大きく、建設過程で自然環境の改変・破壊を伴う場合が少なくない。したがって、インフラ・プロジェクトの実施にあたっては、厳格な環境アセスメントが必要である。また、急激な都市化の進展につれて、下水道、ゴミ処理施設などの環境インフラが重要になっていこう。
- iii) 西部地域の農業生産は、脆弱な生態系、厳しい土地・水環境下で営まれている場合が多い。自然災害を防止し、生態環境と調和した農業の持続的発展を図る必要がある。このため、有機廃棄物を堆肥化して農地を健全化したり、土壌条件と少雨に適合する品種改良を推進したり、農業灌漑用水の利用効率を高めるといった「循環型農業」への転換を図っていくことが必要である。
- iv) 西部農村の貧困は環境問題と深くかかわっている。貧困地区の農民は、食糧生産のため無理な耕地拡大を行い、それが表土流失などの生態系破壊を引き起こしている。所得補償を行って傾斜度の高い農地の「退耕還林」を進め、貧困削減と環境保全を両立させることが、引き続き重要である。また、教育などの社会サービスの公平な配分を前提に、劣悪な限界地からの移住を勧め、人と環境の新たな係わり合いを創出することも、貧困対策の選択肢である。

これら多岐にわたる生産活動は、いずれも西部の地域空間において展開されている。諸活動の量的拡大に伴って、土地に対する需要が増大することは避けがたい。したがって、乱開発を防ぎ、土地の計画的な開発・利用・保全を図っていくことがまず

ます重要になる。このため、土地利用計画に基づく規制・誘導措置がいっそう重要性を増していくものと考えられる³。

引用文献

- 石井菜穂子（2003）『長期経済発展の実証分析』日本経済新聞社
- 上原一慶（2004）「中国経済の行方」加藤弘之ほか『中国経済論』ミネルバ書房
- 大西康雄(2001)「21世紀の中国経済と西部大開発」大西康雄編『中国の西部大開発』アジア経済研究所
- 加藤弘之（2003）『地域の発展—シリーズ現代中国経済第6巻—』名古屋大学出版会
- 加藤弘之（2004）「経済発展と市場移行」加藤弘之ほか『中国経済論』ミネルバ書房
- 関志雄(2002)『中国経済再入門』東洋経済新報社
- 金夏中(2004)『騰飛的龍 中国—舞い上がる龍 中国』共同通信社
- 杉浦章介（2003）『都市経済論』岩波書店
- 中兼和津次(2002) 『経済発展と体制移行—シリーズ現代中国経済第1巻—』名古屋大学出版会
- 温世仁（2003）『中国経済の未来』（及川朋子訳）毎日新聞社
- 毛三良（2003）「地域格差の動向と地域政策」大西広ほか『中国経済の数量分析』世界思想社
- 中国国務院発展研究センター（1995）『中国の地域開発戦略に関する研究』総合研究開発機構（NIRA）
- 樊綱（2003）『中国 未完の経済改革』（関志雄訳）岩波書店
- 王洛林他編（2003）『中国西部大開発政策』经济管理出版社
- 楊宣勇ほか（2002）「中国当前的收入分配格局及發展趨勢」『中国社会形成分析与預測』社会科学文献出版社
- 国家統計局編(2001)『中国西部統計年鑑2001』中国統計出版社、2001年（同資料の抜粋編纂としての「中国西部の概念と西部大開発戦略」『中国21—中国西部開発特集』風媒社、2004年3月）
- 国家統計局編（2003）『中国統計年鑑』中国統計出版社
- 国務院西部地区開発領導小組弁公室編(2002)『実施西部大開発総体規劃和政策措詞』中国計劃出版社
- A.C.Doxiades 『新しい都市の未来像』（磯村英一訳）鹿島出版社、1965年
- Guttman, J., “Megalopolis”
- World Bank (1998) “Assessing Aid”
- 内閣府/経済財政諮問会議（2001）『「循環型経済社会に関する専門委員会」中間とりまとめ』
<http://www.keizai-shimon.go.jp/special/circle1122.html>

³ 日本の場合には、国土利用計画法（(1974年)に基づき、土地利用基本計画において土地が5地域（都市地域、農業地域、森林地域、自然公園地域、自然保全地域）に区分され、各区分ごとに個別法（都市計画法・建築基準法、農業振興地域整備法、森林法、自然公園法、自然環境保全法）によって土地利用を規制するという方法が採られている。

第2章 西部開発の法制基盤の現状と課題

2.1 中国の法制度の現状と課題

2.1.1 中国の法制度の現状

中国における立法活動は、新中国成立後の1954年9月に「中華人民共和国憲法」（失効済み）が制定されて以降1960年代前半まで盛んに行なわれたが、1965年以降においては1975年1月に「中華人民共和国憲法」（現在では修正済み）が制定されるまでの間、一切の立法活動がなされなかった。その後1980年代に入り立法活動が再び盛んになり現在に至っている。

現在の中国の立法制度は、2000年7月1日に施行された「中華人民共和国立法法」に準拠しており、同法によって各種法律・法規の内容及びその立法手順が詳細に規定されている。

同法によれば、国家の立法権は全国人民代表大会と全国人民代表大会常務委員会に属すると規定されており、前者は刑事・民事・国家機構に関する法律及びその他の基本的法律の制定及び改定を行い、後者は前者が制定する法律以外の法律の制定・改定を行なうと共に、全国人民代表大会の閉会期間中においては、全国人民代表大会が制定した法律に関し、その基本的性格に抵触しない範囲で補足・改定を行なうことが出来る。

国家による立法が必要とされる事項には、①国家主権に関する事項、②各クラスの人民代表大会・人民政府・人民裁判所・人民検察院の設置・組織と権限、③民族自治制度・特別行政区制度・その他の自治制度、④犯罪と刑罰、⑤公民政治権の剥奪と自由制限に関する強制措置と処罰、⑥非国家財産の徴収、⑦民事基本制度、⑧基本経済制度・財政・税収・税関・金融と対外貿易の基本制度、⑨訴訟と仲裁制度、その他、と規定されているが、これら以外の事項については、全国人民代表大会と全国人民代表大会常務委員会は、必要に応じて国務院に行政法規を制定する権利を与えることができる。

「立法法」第56条によれば、行政法規は国務院が憲法と法律に基づき制定するもので、法律執行上必要とされる規定で、かつ行政法規として規定する必要のあるもの、及び憲法89条に規定される国務院の行政管理職権に属する事項につき制定される。また全国人民代表大会と全国人民代表大会常務委員会が制定すべき法律がまだ制定されていない場合、全国人民代表大会と全国人民代表大会常務委員会が国務院に授権して行政法規を定める場合もある（但し、犯罪・刑罰・公民の政治権剥奪・人身の自由を制限する強制的措置・処罰・司法制度は除かれる）。しかしながらこの授権立法については、立法法第11条及び第56条後半において、「（授権立法された事項については）実践と検証を終え、法律を制定する条件が熟した時に、全人代と全人代常務委員会は法律を制定し、もって立法授権は終了する」と規定している。

行政法規の名称としては「規定」・「条例」等と証されることが多いが、「決定」・「通知」・「意見」と称される文書も規範性を有している。行政法規起草制度については、2001年11月16日に国務院が公布した『行政法規制定手続き条例』で具体的な規定がなされている。

また省・自治区・直轄市の人民代表大会とその常務委員会は、当該行政区域の具体的状況と必要に応じ、かつ法律と行政法規に抵触しない範囲で地方性法規を制定することができ、さらに比較的大きな都市の人民代表大会とその常務委員会も、憲法・法律・行政法規・省と自治区の地方性法規に抵触しない限り、市の地方性法規を制定することができる。

その他、経済特区の所在地である省・市の人民代表大会とその常務委員会は、全国人民代表大会の授權決定に基づき、経済特区内で施行される法律を制定することができる。民族自治地方の人民代表大会とその常務委員会が制定する自治条例と単行条例は全国人民代表大会の批准を経て発効し、自治州・自治県の自治条例は省・自治区・直轄市の人民代表大会の批准を経て発効すると規定されている。

全国人民代表大会における国家立法に関する提案権は、全国人民代表大会主席団・全国人民代表大会常務委員会・国務院・中央軍事委員会・最高人民法院・最高人民検察院・全国人民代表大会各専門委員会に属し、また全国人民代表大会の一つの代表団または30名以上の代表の連名があれば全国人民代表大会に法律案を提出することができるが、実際にはほとんどの法律案が全国人民代表大会常務委員会、全国人民代表大会各専門委員会、国務院が提議・提出したものである。なかでも国家の最高行政機関である国務院が法案提出の中心になっているのが現状である。

2.1.2 中国の法制度の課題

(1) 「立法先行」原則に関する課題

世界の「法治国家」においては、ある政策を実施する際に、その政策に関連する「法制度」を前もって整備することは大前提であり、「立法措置」を伴わないで実施される政策は、その正当性・強制力において合理的基盤を有しないものと考えられている。「法治国家」が「公平・平等かつ規範性・強制力を有する法制度」に基盤を置いた国家運営を行なう国家である限り、これは当然のことである。政策実施に関する「立法過程（法制整備）」を通じて国民の合意が形成され、「立法」という形で国民の承認・同意を取り付けて初めて、その政策は「公平・平等かつ規範性・強制力を有する法制度」という基盤を獲得できるのであり、その結果、その政策の規範性・安定性・透明性が高められ、強制力も付保されることになる。

しかしながら中国においては「（権力を有する）個人の判断が法に優先する」という伝統があるとされており、しばしば時の為政者の指示により、法基盤を整備する前に政策が実行に移される例が散見されて来た。

中国人民共和国憲法第2条には「中華人民共和国の一切の権利は人民に属する。人民がこの国家権力を行使する機関は全国人民代表大会と地方の各級人民代表大会である。人民は法律の規定に照らし、各種の経路と形式を経由して国家事務・経済・

文化事業・社会事務を管理する」と謳われており、これら国民の権利を実現するには、個人や政権党の判断に依るのではなく、「立法先行」の原則に基づき、国民の同意を基盤とする「公平・平等かつ規範性・強制力を有する法制」に立脚した安定的な政策実施が普遍化するようにならなければならない。少なくとも上記憲法の規定に従い、「全国人民代表大会」における立法化を最大限尊重すべきことは当然であり、仮にそれが実務的に困難を伴う場合においても、「立法先行」の原則を遵守しうる、より国民に近い形での合理的な代替方策の樹立を模索すべきである。「立法先行」の原則が遵守されないとすれば、「法治国家」としての基本的な条件が満たされないこととなる。

(2) 行政法規を中核とする法制度に関する課題

立法法において、行政法規の制定については、原則として「法律」の存在が予定されていることは明らかである。例外的措置として、全人代・全人代常務委員会の国務院に対する「授権」を根拠とする法律代替措置としての「行政法規」の制定が許されているが、これも条件が熟した時には改めて法律として制定されなければならないことが規定されている。

しかしながら、現実には「行政規則」および「授権立法としての行政法規」が中国の立法の主流を占めているのが現状である。「立法法」という法律において「国家の立法権は全人代と全人代常務委員会がこれを行使する」と規定しながら、現実には多くの領域で、「授権」に基づく行政府による「立法」が行なわれているとすれば、「公平・平等な法制度」の構築は期待し得るのであろうか。行政府の恣意が立法に影響を与えないという保証は無いのではないだろうか。さらに、重要事項が「法律」とはならず、「行政法規・規範性文件」として処理される場合に、その規範性・強制力は確保し得るのであろうか。例えば「国務院に経済体制改革と対外開放領域において暫定規定・条例を制定することに関し授権を行なうことについての全人代の決定」（1985年4月10日第6回全人代第3会議通過）に見られるように、授権の目的と範囲が余りに広すぎる場合においては、「授権立法」の範囲を超えると考えられる。まず暫定規定・条例を施行して、その効果を見ながら修正を加えて「法律」を制定するとすれば、「修正が加えられる」ことが予見されている暫定規定・条例等の法規に規範性・強制力を求めることは困難である。

中国が「法治国家」を目指す中で、「立法法」において国家立法が必要と定められている事項が現代社会において必要かつ十分なものであるかということも根源的な問題である。「法治国家」とは即ち、全ての社会経済現象を律する際に、公平・平等かつ規範性・強制力を有する法制度を整備し、「国家の主体である人民」に資することを目指している。「公平・平等かつ規範性・強制力を有する法制度」を実現するには、当然人民の同意を得る必要があることになるが、「人民の意志の発露」は全国人民代表大会で行なわれるべきものであり、従って「全国人民代表大会における意思の発露」の結果を「法」と呼ぶのであれば、基本的には全ての社会経済現象を律するために「法」の制定を行なうのが妥当であろう。「法」という形態をとることにより、各個人の公平・平等な取り扱いが確保されると共に、行政面においても政府の政策

実施にあたり規範性・強制力・透明性を向上させることに繋がると考えられる。このことは、伝統的に中国社会に存在している「(権力を有する)個人の判断が法に優先する」という危惧を一掃することにもなり、社会の安定に大きく寄与することになるだろう。

(3) 法体系に関する課題

2005年7月20日現在、「中国法律法規情報システム」¹に収録されている法律・法規は、既に失効したものや、修正を受けたものを含め、全国人民代表大会及び同常務委員会が定めた「法律および関連決定」が856件、国務院が定めた「行政法規・規範性文件(条例、規定、決定、通知、意見)」が4,103件、さらに国務院に属する各部・委員会が定めた「部・委員会規章」が55,617件となっている。2000年3月15日に制定された「立法法」第5章によれば、これら法律・法規の体系は、まず「憲法」が上位にあり、その下に一般法である「法律」があり、その下に「行政法規」、更にその下に「部・委員会規章」・「地方法規」が置かれることになっている。しかしながら、後に見るように、上位にあるべき「法律」が存在しないのに下位法である「行政法規」が定められていたり、「立法法」の規定に合致しない「行政法規」が存在するといった問題が指摘されている。

中国法治網(中国法治网站 <http://www.sinolaw.net>)に記載された、2002年3月21日付け「法治新聞」の記事「現代中国の法律体系を如何に完全にするか」によれば、現状中国の法制度上の問題点として以下の諸点が挙げられている。

中国のWTOへの加盟により、WTO規定で要求されている法律・法規を整備しつつ、WTO規定と齟齬のある国内法の改定を進める必要がある

- i) 「中華人民共和国立法法」の規定を厳格に適用し、立法過程における部門保護主義・地方保護主義を克服すべきである
- ii) 屋上屋を重ねる法体系を整理する必要がある。即ち、法体系の最高位は憲法であり、次に刑事法・民法・社会法等の基本法が置かれ、その下に行政法規・地方性法規が置かれるという体系に統一されるべきである。

ii)項についてはさらに、「中華人民共和国立法法」施行前に制定された法律・法規、特に行政法規が、しばしば立法法の規定に合致していないという問題と、「中華人民共和国立法法」施行後においては、各地方・各部門が立法過程において「闇で処理する(私貨)」現象が深刻になっている事を指摘している。

この内、前者の問題については全国人民代表大会常務委員会法制工作委员会が鋭意整理・改廃を進めているとされているが、後者の問題への対応として筆者は、利害関係者によって法律草案が起草される方式を改め、法律専門家による法律・法規の起草作業を強化して、立法過程における民主化・透明化を図ることを提言している。また下位の法律・法規に対する監督を強化し、上位法が存在しないのに下位法が随

¹ 全国人大信息中心与北京開元訊業科技開發有限公司が運営 (<http://202.99.23.199/home>)

時定められるという現象を根絶し、大部分の立法権が行政機関に掌握されている現状を改め、行政法規と地方性法規が真に憲法と国家の法律に基づき制定されるように改善すべきであるとしている。

2.2 西部大開発戦略に関わる法制度の現状と課題

2.2.1 西部大開発戦略に関わる法制度の現状

(1) 西部大開発戦略制定に関わる法基盤

西部大開発戦略は、1999年6月、前国家主席・江沢民氏の陝西での視察時における「西部開発」に関する提言を契機として政策化の検討が開始された。

1999年9月22日に党第15回四中全会において「中共中央の国有企業改革と発展についての若干の重大問題に関する決定」が採択された際、江沢民氏が「国家の西部大開発戦略の実施（国家实施西部大开发战略）」意見を正式に提出し、続いて同年9月29日の中央民族工作会議の席上、「西部を開発しなければどうして全国的な現代化を実現できるのか？中国はどのようにして経済強国になりうるのか？西部大開発を実施することを、今からは党と国家の一大重要戦略任務として行かなければならない」との指摘を行なった[林善炜 Lin Shanwei (2003) p.369]。

これを受けて2000年1月16日には「国務院西部地区開発指導チーム成立に関する国務院の決定」が發布され、同年3月上旬には当時首相であった朱鎔基氏が組長となり、国務院の17の省・委員会から選ばれたメンバーで構成される「国務院西部開発領導小組」が正式に成立。西部大開発戦略は組織機構上の保証を得ることとなった。

2000年10月には「中共中央の国民経済と社会発展についての第10期5カ年計画（以下“十五”と呼ぶ）の制定に関する建議」が党第15回五中全会を通過したが、同建議においては、党中央と国務院に対し西部大開発戦略の必要性が再度強調されており、「西部大開発を実施し、地区の協調発展を促進する」ための具体的構想が提議されている。

上記“十五”に関する建議を受け、2001年3月「全国第9回人民大会四次会」で、機構調整を主な内容とする「中華人民共和国国民経済と社会発展についての第十期5カ年計画要綱」が採択された。同計画要綱の第8章第1節では、西部大開発戦略の実施を通じての地域開発政策に、戦略的地位を与えることを明確に規定すると共に、西部大開発戦略の構想および実施方法について具体的に記述している。これにより、西部大開発戦略は最高権力機関が批准した国家意志の発現による政策と位置付けられるとともに、西部大開発戦略の全面的実施に対する根源的な保証が与えられることとなった。

(2) 西部大開発戦略の政策措置に関わる法制度

2001年3月の「全国第9回人民大会四次会」における西部大開発戦略の正式決定に先立ち、2000年10月26日には国務院が「国務院の西部大開発実施に関する若干の政策措置に関する通知」（国発[2000]33号）を發布し、西部開発の重点的政策措置およびその具体的政策措置の明確化を図っている。

また“十五計画要綱”が採択された後、2001年8月28日には国務院西部開発弁公室が「西部大開発に関する若干の政策措置の実施意見」（国弁発[2001]73号）を發布し、その中で、建設資金の増加投入、優先的に配慮されるべき建設プロジェクト、財政支援増加、租税優遇措置、外資投資許可分野の拡大、人材誘致、教育投資の拡大等の政策措置がより明確な形で述べられている[曾培炎 Zheng Peiyan (2003)]。

さらに、2002年2月25日には、国務院国家発展計画委員会・西部地区開発領導小組が「“十五”西部開発総合計画に関する通知」を發布し、同通知に添付された「“十五”西部開発総合計画」において、西部開発に関わる指導方針・戦略目標・分野毎の主要開発目標・開発重点区域等が規定された。

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」（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」（2004年3月11日）が發布されている。

(3) 西部大開発戦略の個別分野における政策措置の法制度

前述の総合的政策意見や実施計画を受けて、水利・交通・鉄道・民航・情報・郵政・林業・環境保全・農業・国土資源・経済貿易・科学技術・教育等の分野に関連する国務院の各部門は、担当する分野における西部開発の計画と発展方策を制定しており、また西部各省・自治区・直轄市も当該地区における“十五”実施計画と西部開発計画を制定している。各分野における政策意見及び法令には下記のものが含まれる[王洛林 Wang Luolin (2003)]。

i) 工業分野：

- 「“十五”における西部工業機構調整と発展に関する指導意見」：国家計画委員会産業司
- 「“十五”期間における西北地区工業機構調整に関する指導意見」、「西部地区工業機構調整計画」：国家経済貿易委員会

ii) 農業分野：

- 「“耕作を止め林に戻し草に戻す” 試みをより一層進めるための工作に関する若干の意見」：2000年9月10日国務院
- 「“完全に耕作を止め林に戻す” 政策を進めるための措置に関する若干の意見」：2002年4月11日国務院
- 「耕作を止め林に戻す条例」：2002年12月国務院
- 「西部地区特色農業発展の促進に関する意見」：2002年12月農業部

iii) 水利分野：

- 「西部地区水利発展計画要綱」：水利部

iv) 投資奨励：

- 「西部大開発関連税収政策実施に関する具体的実施意見の通知」：国家税務総局

v) 旅行業分野：

- 「西部旅行業投資計画 2003-2007」：国家旅行局・国家計画委員会・國務院西部開發協會
- 「西部旅行業投資項目に関する指導要綱」：同

vi) 教育・科学・社会發展政策：

- 「西部地区人才開發十年計画」：中央弁公庁・國務院弁公庁（官房）：西部地区人才開發の指導思想・段階的目標・主要任務・組織措置と業務機能について規定
- 「“十五”期間における西部開發科学技術計画」：科技部
- 「西部大開發科学技術行動計画」：同上
- 「西部大開發における科学技術の増進に関する工作の若干の意見」：同上

vii) ハイテク産業分野：

- 「西部における高技術産業化詳細計画」：2000年國家計画委員会

2.2.2 西部大開發戰略に関わる法制度の課題

(1) 「行政法規」にのみ基盤を置く政策運営（「法」の不在）

前節まで概観したように、「西部大開發戰略」政策は、「意見」・「通知」という行政法規（規範性文件）のみに立脚して実施・運営されてきており、政策に堅固な法基盤を与えるべき「法律」は依然として制定されていない。あくまでも、中国の最高指導者の意思に主導され、国家を指導する中国共産党の指導政策として取り上げられ、さらに国家の最高意思決定機関である全国人民會議が採択した「第十期5ヵ年計画要綱」に盛り込まれるという枠組みに準拠することによってのみ、政策としての正当性と制度・組織面での実行強制力が担保されているのである。

しかしながら、同政策が邓小平が提示した「兩個大局」の發展構想を基にした国家的使命を担った政策であり、また相当の国富を、限定された地域のみ的發展・開發のために優先的に配分する傾斜的政策という本質を有するものであることから、より広範な人民の理解・協力を得るためにも、明確かつ客観性の高い政策実施基盤・環境が、「法」という形で明示されることが望ましいと言える。特に、地域開發政策は長期にわたる継続的な施策を必要とするものであり、「西部大開發戰略」も50年間にわたる長期的な政策とされており、その間の政治・經濟・社会・環境面等における変化は相当大きなものとなるのが容易に想像できる。従ってこの間の安定的かつ継続的な政策措置の実施を担保するためには、全国人民代表大會または全国人民代表大會常務委員会により制定される「法」に準拠した堅固な基盤が早急に準備される必要があると考えられる。

因みに日本の例を見てみると、「北海道開發法」（1950年）・「東北開發法」（1957年）・「首都圏整備法」（1956年）・「中部圏開發整備法」（1966年）・「近畿圏整備法」（1963年）・「中国地方開發促進法」（1960年）・「四国地方開發促進法」（1960年）・「九州地

方開発促進法」（1959年）・「沖縄振興特別措置法」（1971年）等、全国各地域の開発振興につき個別的に法律を制定し、その目的・政策が適用される地域・主務担当部署および計画決定のプロセス・振興を図る分野・事業実施の方法・開発資金の負担方法等を規定している。

(2) 「西部開発法」の制定

前項で述べたように、西部大開発政策に関する法制度整備にとってもっとも重要な問題は、根拠法が存在せず、行政法規についても全て規範性文件の発布で政策が決定され、実施されて来ている点である。この問題に対処すべく「西部開発法」の制定を求める意見が出されている。

四川省社会科学院党委副書記であり副院長である周友蘇氏は2002年9月に論文を発表し、そのなかで「西部大開発戦略の順調な実施を保証するためには、より良い法的環境の整備が必要であり、“西部開発法”の制定が必要である」と述べている。周氏によれば、西部大開発を実施するためにはハード・ソフト両面にわたる障害が存在しており、特にソフト面の障害が大きいため、包括的法制度を導入することにより、「法制先行」の慣行を確立することが重要であるとしている。「西部開発法」を制定して、法律に準拠した形で、西部大開発戦略が全国の振興計画に占める地位を確定するのは、法律が物事を先導するという形式を定着させるのに十分意義のあることである、とも述べている[周友蘇 Zhou You-su (2002)]。

「法により国を治める（依法治国）」ことは共産党の“十五”大会と憲法が確立した国家の基本方針であり、将来的には国家の全ての政策が法に基づき策定・実施されることが求められている。西部開発法を制定することは、西部大開発戦略を「依法治国」の軌道に乗せることになる、というのが周氏の主張である。法に準拠することで、法の持つ厳粛性・安定性・規範性と強制力により、状況変化の影響を受けて政策が容易に改変されることを防ぎ、また旧体制が築いた障害を減殺し、各方面の利益を調整し、西部大開発の長期的かつ健全で秩序ある推進を図ることが保証される、としている。

更に周氏は、「西部開発法」の制定は西部各省区の地方立法を促し、中央と地方が共同して西部大開発を推進するための、成熟しかつ完全な法環境を創造することに繋がると主張する。すなわち、中国の立法体系においては省・直轄市・民族自治区は地方性法規・自治条例・特別法（単行法規）を制定する権限を有しているが、その場合国家の法律との一体性を保つことが要求されている。中央の法律である「西部開発法」を制定することは地方性立法が遵守すべき基準を提供することになり、各地の実態に即した経済社会開発法規の制定を活性化するとともに、その立法過程で陥りやすい地方利益の保護主義傾向を防ぐことにもなる、と言うのである。

周氏が提案する「西部開発法」の性格・内容は次の通りである。

「西部開発法」の性格については、西部大開発が国家開発戦略に占める重要性に鑑みて、「西部開発法」も中国の法体系の中でそれに相応しい位置づけがなされる必要がある。すなわち、1980年に全国人民大会常務委員会が批准し施行した「広東省経

済特区条例」に倣い、全国人民代表大会または全国人民代表大会常務委員会を正式に通過した法（憲法に次ぐ2級法）とすべきである。なぜなら、「西部開発法」は西部地域の政治・経済・文化と社会各方面に関する特別規定に触れる可能性があることから、これら特別法規に対し、一般法と特別法との関係を保持しうる2級法として制定される必要がある、と述べている。

彼が提案する「西部開発法」の内容は下記事項に関する規程を含む8章よりなっている。

- i) 総則（立法趣旨・目的・西部の概念規定・地理的定義・法の適用範囲）
- ii) 開発機構（国務院と地方政府における指導者・西部開発に関わる組織・その職責・担当分野・投資等の領域における開発計画等）
- iii) エネルギー開発と環境保護
- iv) 基礎施設建設
- v) 優遇措置（産業政策・金融・財政・税制・投資等に関わる優遇措置。金融機関の設立に関わる規定。開発区の設立・外資投資の審査項目・輸出入企業の登録・企業の上場条件等の条件緩和、西部辺境地域における自由貿易区の設立、西部開発銀行の設立、西部投資補助基金の設立、増加利息向けローン制度、農業・観光開発等の専用基金の設立、資源税の部分的・全面的返還の実施等）
- vi) 科学教育の発展
- vii) 民族地区と貧困地区の発展

さらに2003年の全国人民代表大会においては、一部の全国政治協商会議委員（農業代表・呂建中氏）及び人民代表（貴州省黔南自治州人民代表法制委員会副主任袁承東氏）から、外国の経験を参考にして、「中華人民共和国西部地区経済発展法」（または「西部開発法」）を制定するよう建議がなされた。

ようやく2005年に至り、第10期全人代第3回会議において「西部開発法（仮称）」の制定が全人代の法律制定計画に取り入れられ、国務院においても2005年の立法計画に組み込まれることとなった。国務院では、同法の起草指導グループと起草作業グループが既に組織され、草案も提出されているということである。

現在検討されている「西部開発法」は西部開発に関する法体系の中で基本法としての役割を期待されており、より基本的かつ包括的な規定を備えた「法律」となることが予想される。すなわち、西部への投融资・公共インフラの建設・人的資源の管理と開発・産業構造の再編と高度化・資源の開放と保護・生態保全などに関する規定が盛り込まれるが、具体的には下記項目に関する規定が草案の内容となっている。

- i) 西部地域に対する中央財政からの移転支出枠の拡大
- ii) 重点プロジェクトにおける直接投資の拡大
- iii) 地域性開発金融機関の設立
- iv) 道路・通信・エネルギーを主とするインフラの整備強化
- v) 西部地域における教育に対する支援拡大
- vi) 教育構造の改善

- vii) 西部地域への人材誘致策
- viii) 法律による西部地域の産業構造の再編と高度化の保証
- ix) 多様な土地開発政策の制定
- x) 資源保護の強化
- xi) 資源税制の整備
- xii) 林地・草原の所有権や経営権に関する規定の明確化等

政策発動から 5 年余の時間を経て「西部開発法」の起草が行なわれているわけであるが、現在他の地域（東北地方、中部地方）においても地域振興・地域開発の計画が進行しており、これら計画に対する立法措置を要求する動きが強まっており、「西部開発法」が先行して制定される可能性は低くなっているとの見方がある。このため当面「法律」の不在状態が続きそうであるが、長期にわたり多大な財を投入することが必要な広域地域開発政策において、確固たる法基盤が存在しないというのは極めて異常な状態であり、早急な改善が求められている。

引用文献

- 林善炜 Lin Shanwei (2003) 「中国经济结构调整战略」中国社会科学出版社
曾培炎 Zheng Peiyan (2003) 「2003 国家西部开发报告」中国水利水电出版社、P.3 - 4
王洛林 Wang Luolin (2003) 「中国西部大开发政策」经济管理出版社、P.1-6

WEB

- 周友蘇 Zhou Yousu (2002) 「关于制定"西部开发法"的建议」『四川社会科学』、
<<http://www.sss.net.cn/> : 四川省社会科学院HP> (2004/09/02アクセス)