

第13章 産業金融制度

13.1 中国における産業金融の現状と課題

13.1.1 企業金融

(1) 中国における企業金融の構成

企業金融は、間接金融と直接金融に大別できる。2002年における資金循環表によると非金融部門企業の資金調達は、表13-1に示した構成になっている。銀行融資による間接金融が企業の資金調達の約7割を占めている。一方、株式発行、社債発行といった直接金融の比率は非常に小さい。

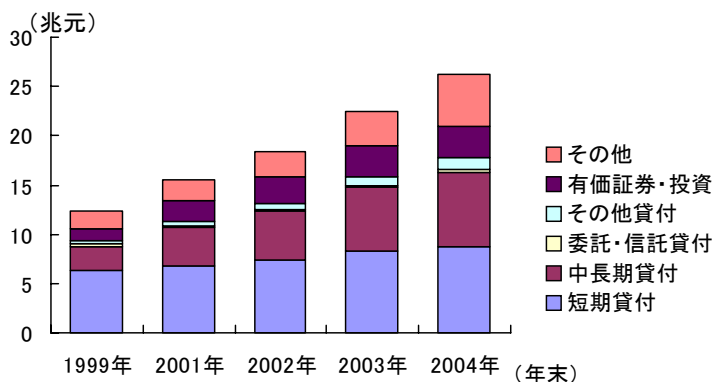
金融機関の融資残高の推移をみると、短期融資の比率が低下する一方で、中長期融資の比率が増加している。また、有価証券投資の比率も高まっており、融資以外の手段での資金運用が増加傾向をみせている。金融機関による融資では、資産規模を反映して4大国有商業銀行の比率が大きく、全体の約6割を占めている。

表13-1 非金融企業の資金調達の内訳

内 訳	2001年		2002年	
	金額（億元）	シェア（%）	金額（億元）	シェア（%）
資金調達合計	13,802.03	100.0	20,646.8	100.0
借入	9,413.60	68.2	14,486.0	70.2
短期融資	4,390.51	31.8	8,620.6	41.8
中長期融資	4,570.79	33.1	5,005.9	24.2
外貨融資	409.70	3.0	823.9	4.0
その他融資	42.60	0.3	35.6	0.2
証券	1,398.94	10.1	1,286.7	6.2
社債	147.00	1.1	325.0	1.6
株式	1,251.94	9.1	961.7	4.7
直接投資	3,661.76	26.5	4,081.2	19.8
その他対外債権債務	-222.12	-1.6	243.1	1.2
国際収支誤差脱漏	-450.16	-3.3	549.8	2.7

出所：「金融年鑑」（中国金融年鑑編集部）に基づき調査団作成

図13-1 金融機関の資金運用内訳



出所：「中国統計年鑑」（国家统计局編）に基づき調査団作成

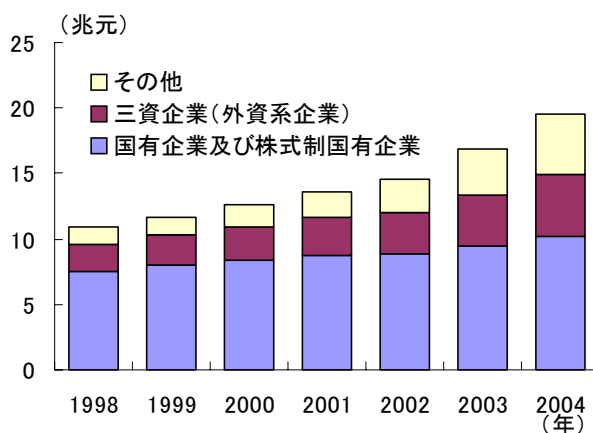
(2) 企業所有形態別の動向

現在、中国では国有企業改革の進展と非国有企業の急成長によって企業金融を取り巻く状況は変化している。中国経済に占める国有企業の比率は、低下傾向を持続している。これに伴って、非国有企業の資金需要の比率が相対的に高まっている。製造業部門の資産規模をみても、国有・国有持株企業の資産規模は微増にとどまっております、資産増加分の大半は、集体企業・株式制企業、三資（外資）企業の増加分で占められている。

所有形態別に全社会固定資本投資額（2002年）をみると、国有企業が依然として最大の投資者であるが、株式制経済、集体企業、個体企業も重要な役割を果たしていることが分かる。

国有企業は、従来から財政資金と国有商業銀行からの融資を主要な資金調達源としてきた。しかし、非国有企業はこうした資金源へのアクセスが限られており、自己資金やその他の資金源に頼らざるを得ない。金融機関の短期融資をみると、多くは国有企業に向けられている。私営企業・個体企業向け融資は増加しているものの、全体（2004年）の2.4%を占めるに過ぎない。全社会固定資本投資における所有形態別の資金調達源をみると、個体企業の融資への依存度は1割であり、自己調達資金への依存度が高い。

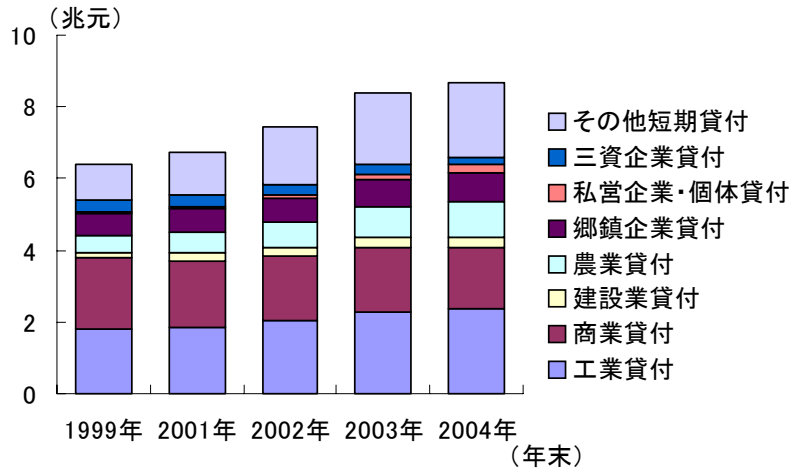
図 13 - 2 製造業部門の企業形態別資産総額



出所：「中国統計年鑑」（国家统计局編）に基づき調査団作成

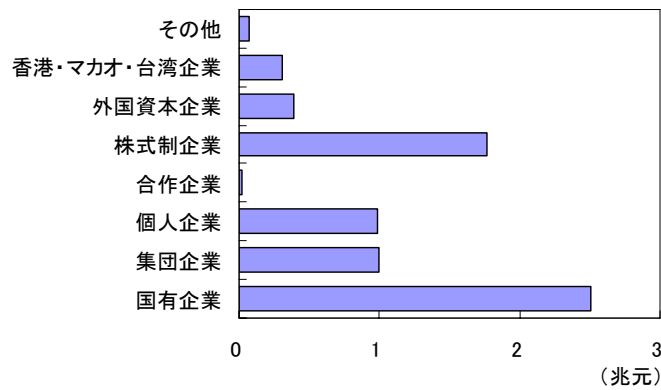
注：国有企業及び規模以上企業の合計

図13 - 3 金融機関の短期貸付の内訳



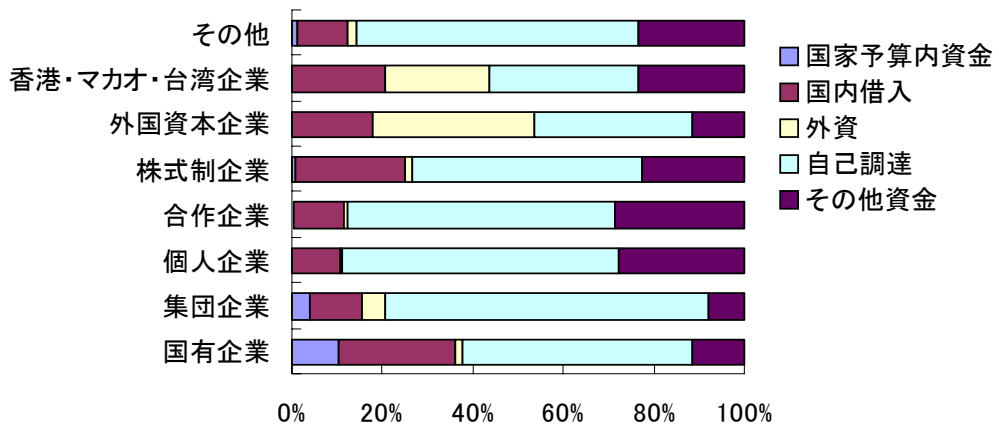
出所：「中国統計年鑑」（国家统计局編）に基づき調査団作成

図13 - 4 所有形態別全社会固定資産投資 (2004年)



出所：「中国統計年鑑 2003年」（国家统计局編）に基づき調査団作成

図13 - 5 全社会固定資産投資の資金調達内訳(2004年)



出所：「中国統計年鑑」（国家统计局編）に基づき調査団作成

以下、間接金融と直接金融に分けて、企業金融の課題を述べることとする。

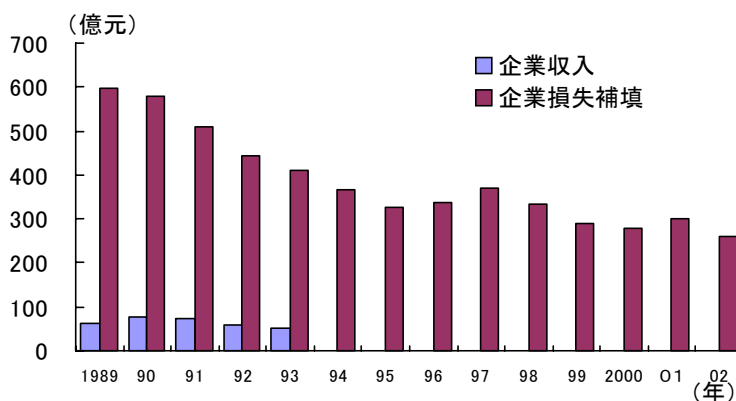
13.1.2 間接金融の現状と課題

改革開放以前は、中国人民銀行が唯一の銀行として金融機能を果たしていた。中国人民銀行は、政府の金庫番という位置付けであった。国有企業に対しても、政府の財政資金を原資に、中国人民銀行が融資を行った。これによって、国有企業は政府が必要と考えた資金を調達することができた。改革開放後、1984年までに、中国人民銀行の貸出業務は国有商業銀行（当時は国有專業銀行と呼ばれた。）4行に移管された。

国有企業に対する融資機関が国有商業銀行に代わった後も、銀行が国有企業への融資の可否を自主的に判断することはなかった。実質的に政府が融資を決定し、必要な資金が国有企業に供給されるというのが実態であった。国有企業向け融資は、借り手である国有企業の安易な資金調達と投資・採算意識の希薄さといったモラルハザード、銀行の債務管理・監督能力の不足という構造的問題を抱えていた。規制緩和や保護撤廃など市場経済化が進展するなかで、老朽化し競争力を失った国有企業の経営悪化が顕在化し、国有企業向け融資の不良債権も膨張した。

改革開放以降、経済規模に対して財政規模は相対的に縮小してきている。財政の国有企業に対する支援余力は低下し、もはや国有企業は必要な資金を必要な時に借りられる状況ではなくなった。政府は、国有企業に対して、「優勝劣敗」、「集中と選択」の基本方針に基づいて、その改革を進めている。重点産業においては国有企業の集約化が進められており、鉄鋼、石化、自動車、造船、運輸、航空などの分野で国有企業の吸収・合併が進んでいる。一方で、将来性のない中小国有企業は大量に閉鎖された。国有企業は、事業リストラや経営統合などを通じて競争力を高めると同時に、企業財務面でも、財務体質の改善や情報開示を進めることによって市場での資金調達力を高める必要に迫られている。1998年～2003年間で、国有・国有持株企業は23.8万社から15万社に減少したが、資産総額は14.9兆元から19.7兆元に増加し、純資産も5.2兆元から8.4兆元へと増加した。不採算国有企業の閉鎖によって、収益は214億元から4,951億元へと大幅な改善をみせた。

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



出所：「中国統計年鑑2003年」（国家统计局編）に基づき調査団作成

(1) 企業グループ内金融

大企業グループは金融会社を設立して、グループ内の資金調達・運用を行っている。銀監会によると企業集団財務会社は74社あり、資産額は約4,500億元に達している。

財務会社設立に関する法制度整備面では、2000年6月に中国人民銀行が、「企業集団財務公司管理办法」を交付したが、2004年に銀監会は、「企業集団財務公司管理办法」を改正した。企業集団財務会社は、「企業集団の資金の集中管理を強化し、企業集団の資金を効率的に使用する目的で、企業集団の成員のために財務管理サービスを提供するノンバンク金融機関」と位置付けられている。新管理办法では、設立基準が引き下げられ、設立がより容易になった。以前の管理办法では、製造業、エネルギー、交通部門の大型企業に限って設立が可能であり、外資を含めてその他の企業は設立が難しかった。

金融会社には、新しい金融手法を駆使することにより、グループ全体の資金調達・資金運用をダイナミックかつ効率的に実施できるというメリットがある。

一方で、企業グループ間の金融では、上場子会社からの親会社の借入という問題もみられる。国有企業を上場させる場合、優良資産のみを分離して上場する方法がよく採られる。上場によって調達した資金が親会社や関連企業に吸収されるケースがみられ、問題視されている。このような上場会社からの親会社の借入について、中国証券監督管理委員会（証監会）と国有資産監督管理委員会（国資委）は、親会社の持ち株売却によって負債を相殺する方法（以股抵債）を検討している。2004年9月には、深圳証券取引所に上場されている湖南電広伝媒股份有限公司において、湖南広播電子産業中心が保有する湖南電広伝媒の株式と湖南電広伝媒に対する債務・利息が相殺された。

(2) 債務株式化

大量の国有企業向け融資が不良債権化し、国有商業銀行の不良債権比率が深刻な水準にまで高まったことから、1999年、財政部は資産管理会社を通じ不良債権対策を実施した。4大国有商業銀行について、政府全額出資により各々の不良債権を管理する資産管理会社を設立した。債務の株式化などを通じて、企業の債務負担を軽減すると同時に、国有商業銀行の不良債権を処理することにしたのである。¹

それぞれ100億元の資本金で、資産管理会社4社が設立された。資産管理会社は、融資残高の約2割に相当する1.4兆元の債権を4大国有銀行から買い入れた。購入資金は、債券発行による8,500億元と中国人民銀行からの融資5,500億元によって手当てされた。資産管理会社設立の背景には、WTO加盟後の競争激化を睨んで国有商業銀行の経営体質を改善する必要があり、このため自己資本比率の低さ、不良債権処理能力の限界などから不良債権問題の解決に向けた抜本的な支援策が必要であったことがある。また、国有企業に対しては、企業経営の透明化と管理能力の向上を図

¹ 「債務の株式化からみる中国の国有企業改革」 孟芳「アジア・マンスリー2000年10月」 さくら総合研究所 副主任研究員

り、将来性のある企業については競争力を高めるための経営体質の改善を図る必要があるが、これを外部からの経営参加によって実現したいという考えがあった。

債務株式転換は、以下のプロセスを経て実施されることになっている。

- i) 経済貿易委員会が、一定条件に適合した企業を資産管理会社に推薦する。審査項目には、製品の販売能力、技術水準、経営管理水準、財務の透明性、経営者の能力、現代経営管理制度の導入、リストラの実施状況などが含まれる。
- ii) 上記の推薦企業に対して、資産管理会社が審査を行う。債務株式転換計画を策定し、対象企業との間で協議・合意を行う。
- iii) 経済貿易委員会、財政部、人民銀行の合同審査を経て、國務院の承認を得る。
- iv) 対象企業を株式会社として登記したうえで、資産管理会社が株式を取得する。

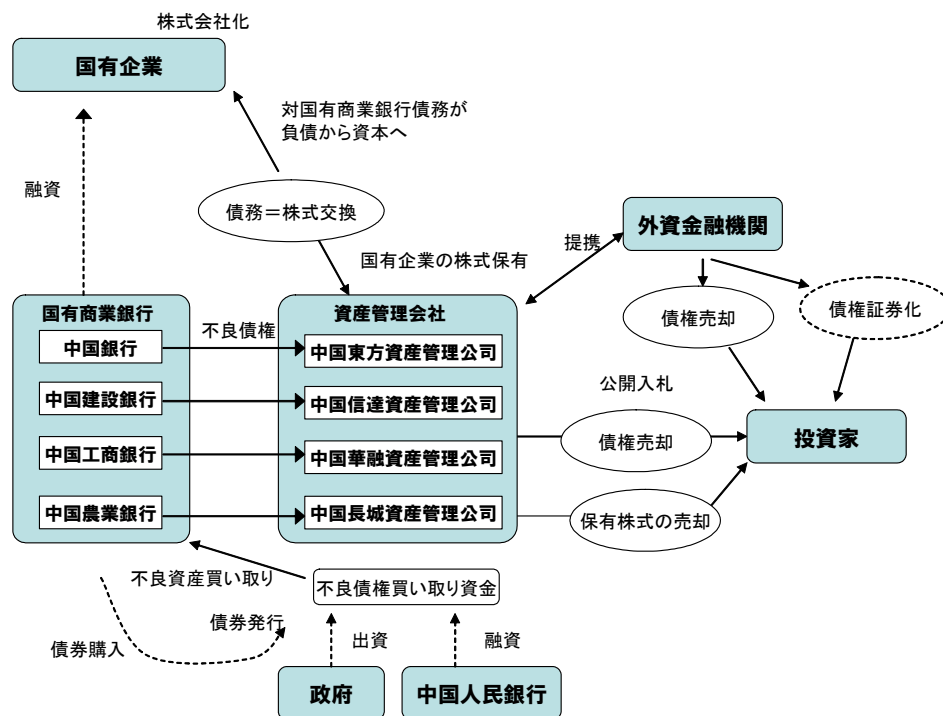
資産管理会社は、不良債権の競売、外国系金融機関との合弁資産管理会社への不良資産売却などの方策によって現金での債権回収も行っている。資産証券化についても、外国金融機関との協力による方策を検討しているが、具体化していない。

2004年には、信達資産管理会社は、さらに株式上場の準備を行っている中国銀行、中国建設銀行2行の不良債権2,787億元、中国交通銀行の不良債権641億元を引き受けている。

中国銀行業監督管理委員会の発表によると、金融資産管理4社は、2004年11月末までに累計で6,053億元の不良債権を処理した。このうち現金による回収が1,216億元で、非現金資産での回収が382億元となっている。

債務株式転換については障害も多い。第1は、対象企業の財務諸表の信頼性が低く、客観的な資産評価が困難なことである。第2は、債務処理の過程で不透明な違法行為が散見されるという問題である。中国銀行業監督管理委員会は、債務処理の段階で過去の違法行為を隠蔽しようとする行為、競売における違法行為、対象企業や関連する地方政府による行政的な汚職行為などを指摘している。対象企業の経営者の間に、株式転換後に株主である資産管理会社が経営に関与することに抵抗がある、債務返済を遅らせようとするモラルハザードが生じがちである、といった問題がある。第3は、大企業の債務処理は進捗しているものの、後に残った債務は小口で全国に分散しているため、処理に手間がかかることである。

図13 - 7 債務株式化の枠組み



出所：新聞記事に基づき調査団作成

(3) 資産証券化

現在、国家開発銀行、商業銀行、資産管理会社などが資産証券化を実現するための準備を行っている。1998年頃から、いくつかの金融機関で住宅ローンの証券化の検討が開始された。金融機関の保有する住宅ローンは、2002年6月時点で6,630億元に達している。商業銀行は短期の預金による資金調達为中心であり、期間10年以上の住宅ローンとは期間のミスマッチがある。また、自己資本率を国際水準に引き上げる必要もある。こうした背景から、住宅ローンの資産証券化への関心が高い。2004年には、国家開発銀行と建設銀行が、それぞれ資産証券化の計画を銀監会に提出した。また、中国信達資産管理公司是、2004年10月、中国国際金融有限公司と中国国内での不良資産の証券化に関して協力することで合意し、準備作業を開始した²。

資産証券化は、銀行の資産リストラ、リスク分散化だけでなく、資本市場における金融商品の多様化につながる。資産証券化を実現するためには、SPVの法的地位、リスク管理、投資家の権利保証など、法制面の整備が必要となっている。公司法、企業破産法をはじめ既存の法制度も、資産証券化の仕組み作りには障害となっている。現在、中国人民銀行、証監会、銀監会、保監会、発展改革委員会、国資委、外管局、商務部、社会科学院などの9機関が共同で「資産証券化管理法」の草案を準備中である。

² 中国信達資産管理公司是、2003年にドイツ銀行との協力によって国際市場で25.5億元の不良債権の証券化を経験している。

(4) 私営企業向け融資拡大の必要性

97年の共産党第15大会において、社会主義経済における私営企業の位置づけが「補充」から「重要な構成部分」に格上げされた。この背景には、中国の今後の経済発展における私営企業の重要性がますます高まっていることがある。国有企業改革によって、経営体質改善のためレイオフが進められ、また、不採算企業が閉鎖されている。国有企業の雇用吸収力の低下を補っているのは民営経済である。従来の社会主義経済の下では、私営企業は正当な立場を有しておらず、差別的な待遇を受けていた。私営企業が郷鎮企業を擬装する「戴紅帽子」という現象もみられた。現在では、浙江省や江蘇省など沿海部で私営企業の躍進を背景に、政府の私営企業に対する対応も変わり、私営企業を積極的に支援する姿勢もみせている。

しかしながら、私営企業に対する銀行の融資体制と実績は非常に限定的である。金融機関の短期融資に占める私営企業と個体企業の比率は、僅か1.7%に過ぎない。私営企業の成長にとって、金融市場での資金調達面の制約が深刻な問題となっている。私営企業の大宗を占める中小企業は、インフォーマルな金融機関からの借入に対する依存度も高い。北京中央財経大学の調査によると、2003年におけるインフォーマル金融（非合法的民間金融）の規模は、正規の銀行融資規模の約3割に相当することである。正規の銀行からの融資を受けにくい中小企業や個人事業主はこうしたインフォーマル金融からの高利借入にアクセスせざるを得ない状況である。

2003年1月に「中小企業促進法」が施行され、中小企業の法的位置づけと中小企業に対する政府の支援策が法制化された。発展改革委員会、中国人民銀行、地方政府等も中小企業の信用情報整備、信用担保制度の整備、創業支援基金の創設など中小企業金融に対する支援策の強化が進められている。

しかしながら、私営企業には経営体質の近代化が遅れている企業が多いこと、私営企業の担保力不足、小規模融資にかかる取引コスト高、リスクを反映できない金利体系、中小企業に特化した専門金融機関の不足など、私営企業の銀行借入に対するアクセスを改善する上での問題は多い。

(5) 銀行の貸し渋り

商業銀行法（1995年施行）第39条によって商業銀行の融資は以下の資産負債比率を満たすことを義務付けられている。

- i) 自己資本率：8%以上
- ii) 預貸率：75%以下
- iii) 流動比率：25%以上
- iv) 大口貸出規制：同一貸出先への融資額は資本金の10%以下

上記の条件に加えて、資金効率の向上、収益性の向上の必要性から商業銀行の融資はより選別的になる傾向を示している。商業銀行は、不採算の地方分行を閉鎖して経営資源をより収益性の高い地方・分野にシフトする傾向をみせている。これ自体は、WTO加盟によって競争激化が予想される商業銀行が競争力を高めるために不可避な戦略である。国有商業銀行は、不良債権処理に追われるなか、不良債権拡大の

回避、審査能力の不足と審査責任の回避の姿勢をみせていることも、融資が選別的になる要因となっている。

そうしたことから、商業銀行の融資は、特定の高成長産業分野や政府が主導する産業プロジェクトに傾斜する傾向を示している³。しかし、それ以外の分野では、前述の私営企業も含めて流動性不足に陥っている企業も多い。流動性不足に陥った企業の商業銀行融資へのアクセスを改善するため、所謂「貸し渋り対策」を実施する必要がある。

13.1.3 直接金融の現状と課題

(1) 株式市場

中国に証券取引所が開設されて10年以上が経過し、国内市場及び海外市場を通じた株式発行による資金調達が増大している。現在では、中国の株式市場の時価総額は、アジアでは日本に次ぐ規模となっている。しかし、企業の資金調達に占める直接金融の比率は依然として限定的なものであり、資本市場を通じた資金調達拡大による資金の効率的配分が求められている。最近では、①国有企業の上場を通じて民営化を推進する、②商業銀行貸出に依存する間接金融構造を転換する、という主旨から株式市場の整備が着目されている。

2002年末現在、上海証券取引所のA株（人民元建て）には705社が、B株（ドル建て）には54社が上場している。深圳証券取引所においては、A株（人民元建て）には494社、B株（香港ドル建て）には57社が上場している。また、香港証券取引所には、H株（香港ドル建て）として中国企業の香港上場企業が74社、レッドチップ（香港ドル建て）として中国資本の香港企業が72社上場している。石油開発、通信、鉄鋼などの大型企業は、ニューヨーク市場、ロンドン市場にも上場されている。2004年6月25日、深圳証券取引所の中小企業市場において8銘柄の取引が開始された。

株式上場においては政府の方針が色濃く反映されている。97年までは、中央政府が地域別、産業別に株式公開枠を設定していた。97年以降は、総枠のみの株式公開枠に変更されたもの、依然として政府が株式上場数を規制している⁴。証券監督委員会（証監会）が、毎年の上場企業の枠を配分している。

上場企業は、石油化学、エネルギー、資源開発、インフラ整備など中核産業として位置付けられる大規模企業が中心である。これらの多くは、国有資産管理監督委員会（国資委）の管理下に置かれている企業である。そのため、非国有企業や重点産業以外の分野の国有企業は上場したくとも出来ないという状況である。99年には、B株の発行範囲が非国有企業にも拡大されたものの、上場のための制約は依然として大きい。

³ 商業銀行法第41条には、「国務院が批准する特定の融資プロジェクトに対しては、国有商業銀行は融資を行う必要がある。しかし、この借款から損失が生じた場合には、国務院は救済措置を採る。」とある。

⁴ 「中国の株式市場」三和総合研究所、2001年8月22日。

中国の株式分類は、非流通株と流通株に分けられる。非流通株は、国家、法人、従業員が保有するものである。流通株は、全体の4割程度で、過半数は非流通株である。2002年末時点で上場企業の総株式数は5,875億株、市場価格総額は3.8兆元であるが、このうち流通株は2,040億株、1.2兆元にとどまる。上場はされたものの、企業の実質的経営権は政府の手にあるということである。これは、経営責任が不明確となり、正当な企業統治が行われず、一般株主の利益が損なわれる可能性を内包している。99年に、政府は国有企業の政府持株比率を61%から51%に引き下げる方針を発表した。

(2) 社債市場

企業債（社債）の発行は、1993年8月2日に制定された「企業債券管理暫定条例」と1994年7月1日に施行された「公司法」によって規定されている。起債適格企業は、①株式会社、②100%国家所有の国有企業、③2社以上の国有企業で構成される有限責任公司である（公司法159条）。起債目的は生産経営資金の調達に限られ、企業の経緯損失や非生産性支出にあてることは禁止されている。

企業債券管理条例（1993年8月2日国务院第121号令发布）の第12条に企業債の起債の条件となる項目が記載されているが、その具体的内容は公司法161条により以下のように定められている。

- i) 純資産規模:株式会社においてはその純資産額が3千万人民元を下回らず、有限責任会社においてはその純資産額が6千万人民元を下回らないこと
- ii) 債務規模:企業債の累計発行額が会社の純資産額の百分の四十を超えないこと
- iii) 利益規模:最近3年間の配当可能利益の平均額が企業債の1年分の利息を支払うに足りること
- iv) 資金使途:調達した資金の使途が国家産業政策に適合すること
- v) 発行金利:債券の利率が国务院の定める上限利率を超えないこと
- vi) 国务院が定めるその他の条件

上場会社については、株主総会の決議により株券に転換することができる企業債券を発行することができ、企業債券の募集要領中にその具体的な転換の方法を規定することができる（公司法第172条）。

企業債の発行は、国家発展改革委員会によって厳しく管理されている。毎年の発行認可額が200～300億元程度であるため、企業債の規模は伸び悩んでいる。2001年末の企業債残高は、1,009億元である。2002年には325億元の企業債が発行された。企業債の発行残高は、国債の19,336億元、政策性金融債の10,054億元と比べると圧倒的に小さい。

主な起債企業は、情報通信、エネルギー、インフラ関連などの分野の大規模国有企業や大規模国家プロジェクトである。三峡ダム建設プロジェクトを実施する中国長江三峡工程開発総公司も、企業債を起債することによって資金調達を行っている。

中国の企業債市場については、起債が機動的に行えないという問題がある。その理由として、申請手続きが複雑であること、起債企業の信用リスクを反映した発行条

件が設定できないこと、発行・流通市場において市場メカニズムを保証する制度が整備されていないこと、情報開示・信用調査・格付けなどの信用制度が不十分なこと、投資家が育っていないこと、市場流通量が少ない、などの問題が指摘されている⁵。将来的には、企業債市場を銀行貸付を補完する重要な資金調達手段に育成する必要がある。そのためになすべき課題は多い。

(3) 国有企業の株式会社化と非流通株の放出

1) 国有企業改革の経緯

国有企業改革の進展による企業の所有形態の多様化に伴って、企業の財務バランスや資金調達手段も変化に直面している。国有企業改革が本格化するにつれて、株式市場からの産業再生資金の調達や企業吸収・合併などによる国有資産の流動化が有効な手段となっていることも、株式市場育成の重要性を高めている。

1970年代末に着手された国有企業改革は、まず所有権と経営権を分離する形で進められた。1979年の経営管理自主権の拡大、80年代前半の経営責任性の導入と、中国政府は、逐次、国有企業の自主性を高める措置を導入してきた。そのうえで、92年には、所有権と経営権が完全に分離された。

93年以降は、国有企業の株式会社化が国有企業改革の主要形態になった。94年に「公司法」が施行され、株式会社、有限会社が制度化された。また、企業の再編方式として転業、合併、売却、解散、破産などが規定されたことによって、国有企業の民営化のための形態が整った。株式化を通じて、政府による所有と企業経営が分離する現代企業制度導入が進められている。株式公開は、国有企業の資金調達の多元化に貢献するのみならず、国有企業経営に対するガバナンスの強化にも寄与するものと期待されている。

また、95年には「抓大放小」（大企業に力を入れ、小企業は自由にさせる）も国有企業改革の方針となった。これは、総数十万社以上の国有企業のうち、約1,000社の基幹国有企業については、特別な資金援助やメインバンク制によって国有制を維持したままに経営改善、競争力向上を図るが、それ以外の国有企業は改組（株式組合制への改組）、合併、リース、売却などの方式で民営化させるというものである。

97年の第15回共産党大会では、「国有経済の戦略的再編」の方針が打ち出され、大企業についても民営化が進められることとなった。「資本構造の最適化」を図るため、国有企業の増資による財務バランスの改善、技術改良による競争力強化、学校・病院などの社会的機能の分離、余剰人員のリストラ、国有企業間の合併などによる国有企業の再編成も試みられた。

99年9月、中国共産党の第15期中央委員会第4回全体会議（4中全会）は、「国有企業の改革と発展の若干の重要問題に関する決定」を決議した。このなかで、経済

⁵ 劉家敏(2004)「中国の債券市場—現状と抱える問題点」『みずほレポート 2004年3月25日』、みずほ総合研究所。

に占める国有経済の分布と構造を戦略的に再調整すること、現代企業制度を確立することなどの方針が示された。これは、公有制を主体としつつも、国有資産の流動化と効率化を進め、所有関係や権限と責任の明確化を通じて自主独立経営を促し、これによって各種所有制経済を共同発展させることを意図したものである。国有経済が支配持株を保有しコントロールする必要がある経済領域としては、安全保障関連業種、自然独占業種、公共財サービス業種の3業種と支柱産業及びハイテク産業の中核企業が挙げられた。その他の業種・企業については、大中型国有企業は上場、非流通株の放出、外資との合弁・株式交換により所有制度の転換を進めるものとされた。また、個体企業、私営企業など非公有制経済の発展の促進が打ち出された。国有企業の戦略的リストラの推進については、企業のタイプ別に以下の方針が示された。

- i) 優良企業は上場を促進し、上場した企業については、流通株の比重を高める。非上場企業には土地使用権処分による増資減債を認める。一部企業に社債（外国社債含む）の発行を認める。
- ii) 将来性はあるが高負債の企業は、債務の株式化などによりリストラを実施し、再生を図る。
- iii) 将来性のない長期欠損企業、汚染・資源浪費型小企業は、破産、または操業停止とする。
- iv) 中小企業：「抓大放小」で活性化し、中小企業支援政策を充実する。独立採算化が可能な部門は極力分社化する。

こうした背景から、99年から政府保有株の売却が開始された。株式市場での売却、買い手との個別交渉による「協議譲渡」、経営者による買収（MBO）の方法が用いられている。しかし、株価下落の影響を受けて、市場での株式放出は停止された。

2) 国有資産管理監督委員会による国有企業リストラ

2003年3月の第10期全国人民代表大会（全人代）において国務院改革案が採択されたことにより、国有資産の管理と運営を促進するための「国務院国有資産監督管理委員会」（国資委）の創設が決定された。国資委の役割は、国有企業の資産価値を高めるために国有資産の管理・監督を行うことにある。

2003年5月には、国務院令として「企業国有资产监督管理暂行条例」が施行された。同条例において、地方政府は地方の国有資産の管理・監督権限を有し、省レベルにも国資委を設置することが規定された。国資委は、金融関連企業を含まない中央直属の企業を統括することになり、196件の企業・資産が管理下に置かれた。その資産総額（2002年末）は6.9兆元に達した。その後の合併再編を通じて、管理企業・資産数は2004年末には181件に減少している。

国資委は、大型国有企業への民間資本参入を積極的に誘導し、株式会社への再編を進めている。株式を取得した内外企業の高度な技術力や管理制度を積極的に導入することによって国有企業の再建・再編を進めるとの考えから、国有企業が国有企業、民間企業、外資企業に譲渡されている。また、同一分野の国有企業を統合すること

によって、競争力の強化と産業構造の改善を図っている。十分な条件を満たした国有企業については上場を行う方針である。

国有企業の売却に伴う国有資産・財産権の譲渡に関して、国資委は2004年2月、「企業国有財産権譲渡管理暫定規則」を施行した。国有財産権の譲渡は、原則として財産権取引所において公開で、競売又は入札によって行わなければならない。これに合わせて、北京市、天津市、上海市の財産権取引所において国有資産・財産権の取引を許可し、これらの取引所で国有資産の譲渡を試験的に開始することを決定した。国有企業資産を外部譲渡する場合には、財産権取引所において資産譲渡に関する情報を公開し、譲渡先を募集することが義務付けられている。2004年には、国有資産・財産権譲渡の公開取引が進み、大型国有企業2,903社と国が筆頭株主である大企業1,464社について、株主構成が転換された。

国有企業の売却に伴って、国有資産が市場価格より安価で譲渡されるなど、不正取引への懸念が生じた。こうしたことから、国資委が上申した「模範的国有企業制度改革工作に関する意見」に基づいて、2003年12月、大規模国有企業の経営者によるマネジメント・バイアウト（MBO）が禁止された。中小国有企業についても、MBOは制限する方向で検討がなされている。

その他、国資委は、①国資委に属する中央企業と地方の大型国有企業の間での株式持ち合いを促進する、②董事会設立を通じた経営体制整備により分割上場ではなく企業全体での上場を図る、などの方策を進めている。

13.1.4 プロジェクト金融

(1) 中国におけるプロジェクト金融の仕組み

インフラ建設プロジェクトにおける資金調達の方法には、①中央政府投資（中央財政予算内基本建設投資、特別建設国債資金、水利・公路・鉄路・電力建設基金など）、②国内借款、③海外借款（外国政府借款、国際金融機関借款）などがある。中国においてさまざまな金融機関や投資家がインフラ建設や基幹産業建設のためのプロジェクト金融を供与している⁶。なかでも、政策性金融機関である国家開発銀行はプロジェクト金融の分野で重要な役割を果たしている。最近では、BOT、資産証券化といった金融スキームも活用されている。

1997年4月には、「国外進行プロジェクト融資暫定規則」が公布された。このなかで、プロジェクト融資のノンリコースが定義され、プロジェクト金融に関する法制面の整備がなされた。

(2) 国家開発銀行

国家開発銀行は、インフラ建設、重点産業振興に対する中長期資金の提供を目的に

⁶ 一般にプロジェクト金融は、「プロジェクトが生み出すキャッシュフローを返済資金源としてプロジェクトに対して必要資金を融資するもの」を意味する。ここでは、事業実施主体が保証を付けたものも含めて検討する。

設立された政策性銀行である。国家開発銀行は、94年3月に財政部の出資により資本金500億円で設立された。同行の創設に伴い、それまで国有商業銀行が行っていたインフラ建設、産業振興のための中長期金融機能が移管された。当初は、中国建設銀行、中国商工銀行など国有商業銀行に貸付業務を委託していたが、98年に中国投資銀行を編入してからは、自らの分支行を通ずる融資業務を開始した。全国30の省・直轄市・自治区に32の分行を設置しており、その他香港に代表所を有している。

中国政府の産業政策と地域開発政策に沿って、政府が承認したインフラ建設、基礎産業、支柱産業の大規模・中規模の基本建設と技術改造などに融資を行っている⁷。2003年末時点で、融資残高は11,399億元であり、そのうち95.7%の10,904億元がインフラ建設及び基礎産業に向けられている。分野別には、エネルギー30%、道路輸送21%、水利・環境・公共施設管理16%、鉄道輸送10%、都市公共交通6%、電気通信・その他情報サービス4%、石油・石油化学工業4%等となっている。

資金源は、財政部からの資本金及び重点建設基金、「抜改貸」及び基本建設基金から回収された元本・利息（それまで中国建設銀行が代理していた財政業務。財政資金予算の有償使用部分に属する。）、国家開発銀行が発行する政府保証債券と金融債券（発行額は発展改革委員会と中国人民銀行が決定。）、中国建設銀行が集めていた預金の一部、郵政貯金の10%の準備金（国家開発銀行の金融債券の購入）、国外資金（外国政府・国際金融機関の転貸プロジェクト、国外での債券発行を含む）などである⁸。実際には、必要資金の殆どを債券発行により調達している。国家開発銀行は、郵政貯蓄局、社会保険基金、保険会社など潜在的な資金源の発掘に努めており、2003年には郵政貯蓄局との間で転預金サービスに関する契約を締結し、郵便貯金資金20億元の利用が可能となった。

国家開発銀行の中長期融資は、国有銀行の中長期融資全体の約3分の1を占めており、とくに産業金融の分野では主導的な役割を果たしている。また、国家開発銀行は、財政資金が主体となっていたインフラ建設に対するファイナンスを多様化する役割も果たした。

一方で、国家開発銀行は、融資及び経営面で、いくつかの構造的問題を抱えている。汪文祥は、国家開発銀行に関して以下の問題を指摘している⁹。

- i) 市場経済化に伴って国家開発銀行が商業化の方向に向かい、商業銀行の業務との重複が生じているおり、インフラ建設における国家開発銀行の位置付けを再検討する必要がある。
- ii) 政策性銀行の融資規模では、急増するインフラ建設投資需要を満たせない。
- iii) 98年以降、金利助成が財政から直接にプロジェクトに与えられることになり、

⁷ 国务院国发[1994]22号文件には、「其主要任务是集中资金支持基础设施、基础产业和支柱产业大中型基本建设、技术改造项目及其配套工程（“两基一支”）建设，并对所投项目在资金总量和资金结构配置上负有宏观调控职责。」とある。

⁸ 「金融法概论」徐新林主编,2002年9月,复旦大学出版社

⁹ 「西部开发重大基础设施投融资方式研究」汪文祥主编,2002年11月,中国计划出版社

国家開発銀行の低金利融資はなくなった。このため、返済期間が長いことを除けば、国家開発銀行融資は優遇条件に乏しくなっている。

- iv) 現行の融資方式と資金調達政策が政策性金融を実施するうえで障害となっている。第1に、資金コストが高いことである。金融機関向けに金融債を発行していることから、金利は金融機関の資金コスト（預金金利、中央銀行貸出金利）を上回る必要がある。第2に、資本金を除いて財政資金が投入されていないことである。第3に、融資期間と金融債の償還期間との間にギャップがあることである。
- v) 諸外国の政策性銀行に対する政府の支援（出資、財政融資、利息補給、税の減免、損失補填、融資の政府保証など）と比べて、国家開発銀行に対する政府の支援策が不十分である。
- vi) 国家開発銀行経営の市場環境と法制度環境が不完全である。第1に、国有企業や地方政府の信用状況が悪化している。第2に、6つの專業投資会社を統合するかたちで国家開発銀行が設立された時と国有商業銀行の政策性金融を引き継いだ時に不良債権も引き継いだことから諸外国の政策性銀行と比べ不良債権率が高いこと、地方分行が少ないため多くの業務を商業銀行に委託しなければならないなど歴史的な問題がある。第3に、政策性銀行に関する専門の法律が制定されていないなど法律の整備が遅れている。

(3) BOT

中国経済の成長と歩調を合わせてインフラ建設の需要が急増している。インフラ整備の遅れが経済成長を制約する面も生じている。こうしたなかで、インフラ建設資金を財政支出のみで賄うことが困難になっている。従って、民間企業がインフラ事業の資金調達、建設、操業を担う BOT、TOT などの事業形態の活用が進められている。

中国最初の BOT（建設－運営－譲渡）案件は、84年の広東省の沙角 B 発電所であった。これに続いて BOT 案件がいくつも計画された。深珠高速公路、上海延安東路隧道、海南東線高速公路などがある。BOT 方式が活用されるためには、事業経営権が明確にされ、投資家の権利が保護される必要があるが、それまで BOT 事業に関わる法制度の整備は不十分であった。

投資期間が長く、多額の資金を必要とするインフラ建設に外資を活用としたいと考えた政府は、BOT 導入のための作業を開始した。95年1月、対外貿易経済合作部は、「BOT 方式を用いて外商投資を誘致する問題に関する通知」を公布し、同年8月に国家計画委員会、電力部、交通部は連名で「試験的に外商投資の特別許可権利プロジェクトの審査・承認を管理する問題に関する通知」を公布した。97年4月には国家計画委員会、外国為替管理委員会により「国外進行プロジェクト融資管理暫定規則」が公布された。

97年には最初の試験的 BOT 案件として広西省来宾 B 発電所プロジェクトに署名された。発電能力は、36kw の発電設備 2 基による 72kw である。プロジェクト費用は 6.16 億ドルで、このうち 25%が資本金で、フランス国際電力と通用電気アルス通会社が

60 : 40 の比率で出資した。残りの資金はプロジェクト金融により調達される。融資はフランスと英国の銀行が組成した。うち 3.12 億元はフランスの輸出信用機構からの資金であった。プロジェクト運営期間は 18 年間で、うち 2 年 9 ヶ月が建設期間、15 年 3 ヶ月が運営期間であった¹⁰。この後、重慶地下鉄、深圳地下鉄、北京京通高速公路、長沙電廠、成都水処理廠など BOT プロジェクトが相次いだ。

沿海部では、公共事業の分野において民間資本の活用が進展している。上海市では、市政府がインフラを建設し、その運営権を民間に譲渡する方式が採られている。94 年に南浦大橋、楊浦大橋、打浦路隧道部分の株式が 20 年の運営権とともに香港の中信泰富有限公司に譲渡されたのが初めての TOT 案件となった。8 条高速公路、4 条越江隧道、市内高架路、三座黄浦江橋、大場水廠などの都市インフラの運営権も、民間資本に譲渡された。2000 年からは、都市インフラ建設事業についても、民間資本が事業を実施しうるようになった¹¹。

北京市は、2003 年 10 月に「北京市都市インフラ特許経営法」を公布した。これは、全国で始めて都市の公益事業における運営権を法制化したものである。このなかで対象となっている事業は、水道、ガス、熱供給、排水、汚水及び固形廃棄物処理、有料道路、地下鉄、都市鉄道、その他都市公共交通、その他インフラである。事業の方式としては、BOT、TOT、運営委託の 3 つである。また、2004 年 5 月に建設部は「市政府公益事業特別許可経営権管理規則」を施行した。

(4) 外国政府・国際金融機関からの借款

日本の国際協力銀行、米国の輸出入銀行などの二国間借款供与機関、世界銀行、アジア開発銀行などの国際金融機関からの中長期資金も、インフラ建設では重要な役割を果たしている。

世界銀行グループは、2004 年末までに IBRD を通じて 276.2 億ドル、IDA を通じて 102.1 億ドル、合計 378.3 億ドルの融資を中国に供与している。分野別内訳では、農業が全体の 26.2% と最大のシェアを占めるものの、運輸 25.8%、エネルギー 17.3%、工業 7.5% と続いており、インフラ向け、産業開発向けの融資は大きなウエイトを占めている。アジア開発銀行は、2003 年末時点で累計 136.2 億ドルの融資を中国に供与している。このうち運輸・通信向けは 53% で、半分以上を占めている。その他、エネルギー向けが 16%、社会インフラ向けが 8%、鉱工業向けが 5% となっている。

13.2 西部開発のための産業金融整備の課題

(1) インフラ投資における政府の役割の再検討と民間資金の導入促進

インフラ投資における政府と民間の役割分担を再検討し、民間資金が参入可能な分野については、民間資金の活用を進めていくことが望まれる。

¹⁰ 王璐 「BOT 模式及其主要形式比较研究」『国际经济合作』第 11 期, 商务部研究院

¹¹ 「現代 BOT 模式的发展」(依法治市ホームページ<<http://www.yfzs.gov.cn/gb/info/xsll/jjfx/2004-03/22/1739572008.html>>) を参照。

インフラ投資における官民の役割分担のあり方として、財務的には採算性が低いが見込める経済社会便益が経済費用を上回るような公益性の高いプロジェクトについては、政府が資金を供給する役割を担うことを明確にするのも、一つの方策である。

民間資金の導入に関しては、BOT、TOT などの方式をさらに普及するとともに、外国資金の導入を促進することも重要であろう。

プロジェクト金融の分野で民間資金の拡大を図るためには、投資家の権益を保証し、投資リスクを軽減するために、一層の法制度整備が必要である。地方政府においても、審査手続きの簡素化と迅速化、手続きの標準化と透明性の確保が求められる。プロジェクト金融の活用については、適用分野の拡大を図っていく必要がある。対象事業ごとに、それにふさわしい料金徴収制度を検討し、投資環境を整備するのである。

(2) 西部地区への開発資金投入のための政策的配慮

制度金融の役割は、市場の失敗を政府の介入によって補正することにある。情報の非対称性、外部不経済、公共財の不足などは、市場の失敗の要因であり結果である。料金収入が見込めない経済社会インフラの建設、外部不経済を補正する環境整備、零細・中小企業振興などは、制度金融などの手段による政府の関与が妥当性を持つ領域である。

西部地域のプロジェクトは、東部地域と比べて人口は過疎であり、インフラ・プロジェクトでは収益性が低く、投資効率が低い事例も少なくない。このような西部地域のインフラ・プロジェクトの事業採算性を高めるために、プロジェクトの自己資金の拡充、補助金の投入などの政策的配慮を検討する必要がある。金融面でも、プロジェクトの低収益性を補い、プロジェクトのフィージビリティを高めるため、優遇金利の適用、長期の据置期間・返済期間を適用するような政策性融資についても、積極的に検討していく必要がある。

問題は、どのような条件を満たした場合に、無利子や低利子の制度融資が妥当性を持つかである。このような見地から、西部開発に対する制度融資に関して、「西部開発に関わる政策策定・評価ガイドライン」を策定することが望まれる。これによって、西部地区に対する制度融資が市場の失敗の補正、金融資源の最適配分を十分反映するような透明性の高い仕組みとなることが期待できる¹²。

(3) 資金需要者の資金調達力の向上

1) 国有企業改革の加速

国有企業改革をさらに推し進め、競争力を有する事業への選択と集中、経営管理の革新などによって、国有企業の資金調達力を高める。

¹² 日本政策投資銀行は、個々のプロジェクトについてさまざまな角度から政策効果を評価する「政策金融評価」を実施している。プロジェクトがもたらす政策効果（直接の政策効果、雇用創出、経済活動の拡大等）、プロジェクトの促進において政策投資銀行の果たす役割という観点から評価が行われる。

2) 民営企業の競争力強化

民営企業の多くは中小企業である。こうした民営企業の経営近代化を進め、資金調達力を向上させる必要がある。

他方では、民営企業向け金融の拡充を図る必要がある。産業振興基金、ベンチャー振興基金など、民営企業を対象とした基金を設置する。また、企業間取引の制度を改革し、金融機関が融資しやすい仕組みを作ることが考えられる¹³。

(4) 中長期資金の拡大

1) 国家開発銀行の役割の再検討

国家開発銀行は、金融債を発行して調達した資金によって融資を行っている。金融債による調達コストは、商業銀行の定期預金金利よりも高目で推移している。2年物定期預金の基準金利が2004年10月29日の利上げ後2.7%であるのに対して、国家開発銀行の2年物金融債の利回りは約4%となっている。また、人民銀行の再貸出金利は1年間で3.87%である。従って、国家開発銀行の資金調達コストは、定期預金、人民銀行貸出よりも高い。なお、期間1~3年の貸付基準金利は5.76%、5年以上は6.12%である。

また、資金調達可能額にも限度がある。過剰に金融債を発行し、融資を行えば自己資本率の低下を招き、自己資本率の最低基準をクリア出来なくなる。従って、国家開発銀行としては資金に限度があることからより高い利率で融資を行うというインセンティブが働く。そこで、債権証券化によって債権を切り離せば、新たに融資を行う余地がでてくる。

国家開発銀行の資金供給力に制約がある一方で、インフラ建設を始め西部地区における資金需要は増大している。金融システムにおける国家開発銀行の位置付けと戦略的事業分野を再検討することが必要ではないかと考えられる。

2) 資本市場の拡大

社債、株式発行に関する諸制度を改革し、企業やプロジェクト実施主体の資本市場における資金調達を拡大する必要がある。インフラ整備の分野では、プロジェクト債の発行・流通についても、これを促進する。同時に、信託会社や機関投資家の育成と取引拡大を図っていく必要がある。

(5) 金融スキーム多様化の促進

西部地区に対する開発資金の多様化を図るために、資産証券化、DIPファイナンスなど新しい金融スキームの導入を促進していくことが求められる。

¹³ 日本においては、取引先の状況によらず売掛金の支払いを確実にする保険である「取引信用保険」、債権の譲渡・管理を電子的に行う「電子債権」の活用促進による企業間信用の円滑化、ファイナンス事業やリスク管理の促進といった事業会社の金融機能の発揮・活用などの方策を検討している。（経済産業省「産業構造審議会 産業金融部会 中間報告－金融サービスの高度化とリスクマネーの供給拡大に向けて－」2004年6月25日）

現在、人民銀行、銀監会をはじめ関連部局で、資産証券化に関する法制度の整備を進めている。金融機関が保有する西部地区に対する融資の証券化は、金融機関の資産構成の改善やリスク分散に効果があると考えられる。

また、新しい投資案件への投融資も進める必要がある。例えば、2004年11月、中国で初めてのCDMプロジェクトである北京安定埋埋場埋埋気収集利用項目が、政府の許可を得て、2005年1月には試験運転が行われている。これは北京のゴミ埋立地から発生するガスを収集し、燃料として利用するものである。二酸化炭素排出権は海外に譲渡される。こうしたCDMプロジェクトの西部地区における発掘と投融資の実行も金融スキームの多様化につながる。

(6) 金融リスクへの対応

人民銀行は、金融における有効な資源配分を促進するため、金利自由化を進めている。これまで、銀行間コール市場、銀行間債券市場、国債市場など短期金融市場や外貨建て融資・預金の分野で金利自由化が進んできたが、2004年10月には、都市・農村信用社以外の金融機関の貸出金利上限が撤廃された¹⁴。都市・農村信用社に対しても、5.04～12.83%という幅のなかでの貸出金利の設定が認められている。

金利自由化によって、人民銀行の基準金利と短期金融市場の資金需給に応じて、金利が決定されることになる。今後は、金融機関は融資リスクに応じて金利を決定することが可能になる。金利という市場メカニズムによって、金融資源配分が最適化されることになる。

金融機関は、貸出リスクや貸出に伴う取引コストが高い中小企業向け融資には、高い金利を設定することができる。一方、これまでインフォーマル金融に依存してきた中小企業も、金融機関の融資へのアクセスが可能となる。

金利自由化に伴う銀行間の競争激化によって、金融機関にはより厳しいALM（資産負債管理）システム、リスク管理システムが求められることになる。新しい金融商品の開発、新規顧客の開拓、顧客の信用評価システムに基づく金利の設定が、金融機関の収益力を決定することになる。また、上述の新しい金融スキームのサービス開始もより高度なリスク管理を必要とする。

金融機関のリスク管理に対するガイドラインを強化し、金融機関の財務報告の透明化を図り、金融監督が実質的に可能となる金融監督制度の基盤を整備することが求められる。また、金融機関側においても、ALMシステムやリスク管理システムを強化し、これを全ての支店に徹底することが必要となる。

(7) 産業金融を担う人材の育成

上記のように、顧客の信用診断とリスク評価、ALM・リスク管理の強化、新しい金融スキームの開発などの分野で、能力の高い人材が求められている。こうした産業金融を担う人材の育成も喫緊の課題である。

¹⁴ 貸出金利は人民銀行が定める基準金利の90%を下限とされる。

引用文献

- 国家统计局编(2003)「中国统计年鉴(2003年刊)」中国統計出版社
- 中国金融学会编(2003)「中国金融年鉴(2003年刊)」中国金融年鉴编辑部
- 三和総合研究所(2001)「中国の株式市場」2001年8月22日
- 劉家敏(2004)「中国の債券市場－現状と抱える問題点」『みずほりポート2004年3月25日』みずほ総合研究所
- 堀内昭義(1999)「日本における金融構造の基礎：展望」『フィナンシャル・レビュー』1999年6月、大蔵省財政金融研究所
- 徐新林主编(2002)「金融法概论」2002年9月、復旦大学出版社
- 汪文祥主编(2002)「西部开发重大基础设施投融资方式研究」中国计划出版社、2002年11月
- 王璐「BOT模式及其主要形式比较研究」『国际经济合作』第11期、商务部研究院
- 刘朝明、张衔(2003)「中国金融体制改革研究」中国金融出版社、2003年12月
- 鹿野嘉昭(2003)「日本的金融制度」2003年10月、中国金融出版社
- 胡怀邦(2004)「中国西部经济金融发展研究」经济科学出版社、2004年6月
- 日本政策投資銀行(2002)「日本開発銀行史」日本政策投資銀行、2002年
- 企業再生実務研究会(2002)「企業再生の実務」金融財政事情研究会、2002年12月
- 金融財政事情研究会編(2004)「企業再生事例選」金融財政事情研究会、2004年9月
- 経済産業省「産業構造審議会 産業金融部会 中間報告－金融サービスの高度化とリスクマネーの供給拡大に向けて－」2004年6月25日
- 依法治市ホームページ「現代BOT模式的发展」<<http://www.yfzs.gov.cn/gb/info/xsll/jjfx/2004-03/22/1739572008.html>>(2005/1/17 アクセス)

第14章 地域開發金融

14.1 地域開發金融の現状

14.1.1 地方における金融機関の構造

地方における主たる金融機関は、以下の通りである。

- i) 国有商業銀行：中国工商銀行、中国農業銀行、中国銀行、中国建設銀行の4行¹。
- ii) 政策性銀行：中国国家開發銀行、中国輸出入銀行、中国農業發展銀行の3行。
- iii) 株式制商業銀行：大手は国内の主要都市に分行を設立している。
- iv) 郵政貯蓄為替業局：拠点は全国で3万ヶ所を超え、預金残高では中国第5位の金融機構である。
- v) 都市商業銀行：都市信用組合を基礎に地方政府、地方企業が追加出資して設立されたものであり、営業エリアは特定の都市に限定されている。2002年時点で111都市に設立されている。
- vi) 都市信用合作社：都市部の組合制の金融機関。
- vii) 農村商業銀行：農村信用合作社が改組されて設立された。
- viii) 農村信用合作社：農民、農協、郷鎮企業などの出資により設立された金融機関。

上記、v)以下は、それぞれ地域に密着した金融機関である。i)～iv)は、全国を対象に金融業務を行っており、本店の下に分支行が配置され、ピラミッド型の組織構成となっている。

(1) 国有所業銀行

各国有商業銀行は、企業組織としては一つの法人組織であるが、かつては、各分支行の経営自主権が過大で、各省ごとに管理・運営が行われてきた。各支店間で市場取引を行うだけでなく、各支店が独立して投資を行うケースも見られた。こうしたなかで、分支行において、簿外取引での高利融資や証券投資が多発したと言われている²。また、分支行の業務に対しては地方政府の干渉も大きかった。現在でもなお、本店による分支行の統括は不十分な状況にある。商業銀行法第22条によると、「商業銀行はその分支行に対して銀行全体で採算計算、資金管理を行い、等級別に財務管理を実施すること」とされている。また、分支行は本店から委譲された権限の範囲内で業務を行わなければならない。等級別管理では、各級の分支行は独立採算単位とされ、各分支行に一定の財務自主権が授与することにより、経営管理水準と積極性を高めることが目指されている³。

¹ 現在、国有商業銀行は株式制会社化を進めており、2004年、中国銀行と建設銀行は株式会社化した。

² 「中国国有企業改革と金融部門不良債権処理の行方に関する研究」富士通総研経済研究所 2001年3月

³ 李萍主编「銀行法新釋与例解」2001年8月、同心出版社

従来、国有商業銀行は、全国を支店網でカバーする必要があるとの政策的要請から、地方各地に支行を設置していた。しかし、最近では、資本効率化、採算性向上の観点から事業の重点を大中都市に置いており、支行の統廃合が進められている。中国商工銀行の分支行数は、2002年には前年の28,344から25,960に減少した。同様に、中国農業銀行は、44,417から39,285へ、中国建設銀行は23,916から21,607へ、支行・関連会社を減少させた。中国銀行も2002年に467の分支行等を閉鎖した。

(2) 政策性銀行

第4章4.3.2.(2)で述べたように、地域開発、特に交通・運輸、通信、電力、水利などの基礎インフラ部門の整備については、国家開発銀行が金融の中心的役割を担っている。国家開発銀行の2003年末の貸出残高は11,381億元で、地域別の内訳をみると、東部地区43.4%（前年末41.4%）、中部地区29.2%（同30.6%）で、西部地区は21.2%（同21.5%）に留まっている。国家開発銀行は、種々の大型プロジェクトについては、建設銀行、中国銀行、農業銀行などの国有商業銀行との協調融資を行っている。

農業発展銀行は、農産物購入のための流動資金融資に加えて、農産物加工産業への融資を行っている。2003年末の貸出残高は6,902億元であるが、このうち国有食糧会社に対する農産物購入資金の融資が大宗を占めており、83%が穀物・食用油購入向け、16%が綿花購入向けとなっている。政府は、WTO加盟後の市場自由化に対応するため、食糧取引の自由化を含む食糧流通改革に取り組んでいる。1997年の食糧流通政策の見直しに伴って、農業発展銀行の業務を食糧流通分野に特化するため、同行から農業振興、貧困対策のための政策性金融機能が切り離された。

(3) 都市商業銀行

都市商業銀行は、地方各都市において、地域の経済発展や中小企業育成の機能を担っている。地方商業銀行は、経営規模が小さい、経営管理能力が弱いという問題を抱えている。2003年末において、国有商業銀行の総資産額が15.2兆元、政策性銀行が2.1兆元、株式制商業銀行が3.8兆元であるのに対して、都市商業銀行の総資産額は1.5兆元にとどまっている。

銀行業監督管理委員会（銀监会）は、合併・買収などを通じて都市商業銀行の経営改善を進め、かつ業務区域を特定の都市に限定するという規制を緩和することによって、都市商業銀行が地域経済において果たす役割を高めたいと考えている。これにより、国有商業銀行が非重点地域としている地域において、都市商業銀行が国有商業銀行を補完する役割を果たすことが期待されている。その方策として、合併・再編、資産スワップ、増資、海外投資家の投資誘致などが示されている。中国人民銀行は、都市商業銀行が設立されていない地方都市において企業や個人から資本を募って都市商業銀行を設立することを進めたいと考えている。投資家の出資制限は、外国投資家は15%、国内投資家は15%、個人投資家は5%に設定されている。

東北地域の都市商業銀行を統合して「東北振興銀行」に改編する計画が持ち上がっている。複数の都市に跨って業務を行う地域銀行を設立しようというものである。

2004年6月、銀監会は、新たに金融機関を設立するのではなく、市場メカニズムのもとで既存の商業銀行を活用して行う旨の方針を出している⁴。銀監会は、東北振興銀行の条件として、①良好な企業統治、②自己資本比率8%以上、不良債権率10%以下、③完全なリスク管理制度、④政府との関係分離、⑤海外の戦略投資家の参加、⑥国外の先進的人材の導入、⑦都市商業銀行、都市信用社の買収、の7つを提示している。東北3省の都市商業銀行15行の間では戦略的提携が模索されている。しかし、都市商業銀行の間での誘致駆け引きがあること、上記の自己資本比率などの条件を満たすことが難しいことなどから、都市商業銀行による東北振興銀行の設立は未だ具体化していない⁵。

(4) 信託投資公司

1979年以降、地方政府による国際信託投資公司の設立が相次いだ。地方政府が国際投資公司を設立した背景には、地方政府には経済開発を進めるための資金需要があるのに対して、中央財制支出の規模が相対的に減少したことがある。地方政府には地方債の起債が認められていないため、自前の資金調達の手段として投資公司が利用されたのである。

1999年、乱脈経営から広東国際信託投資公司（GITIC）が経営破綻した。負債額362億元、債務超過147億元にのぼり、同公司に投資していた外国金融機関も多額の債務放棄を行なわざるを得なかった。続いて、広州市、大連市、海南省などの国際投資公司の経営破綻や債務不履行が相次いだ。国際信託投資公司の経営破綻は、国際的にも金融不安を招く問題となり、この事態に対応して、中国人民銀行は全国239社の信託投資公司の閉鎖、合併、再編に着手し、2001年末までに87社の信託投資公司が閉鎖された。現在では、16の省（直轄市を含む）に信託投資公司が存在するにとどまる。

(5) 郵便貯金

郵政貯蓄局の総資産は、2003年末で9,000億元に達する。郵政貯蓄局の貸出は認められていないため、資金は長らく中国人民銀行に対する預金のかたちで運用されてきた。2003年8月、中国人民銀行の適用金利が銀行預金準備金に対する金利1.89%（それまでは4.131%）に変更されたことから、これを機に、郵政貯蓄局は資金の自主運用を拡大した。最近では、銀行間市場での資金運用を急増させており、国債購入を中心として国家開発銀行の金融債購入、コール市場での取引も行っている。郵便貯金は、市場における国債・金融債の購入、銀行への預金などのかたちで、資金の出し手となっている⁶。

⁴ 「東北振興銀行の資本金規模は50億元とし、中央財政、東北3省、民間企業の出資で設立される」という案も存在したとの新聞報道もある(経済観察報2004年1月2日)。

⁵ 東北新聞は、銀監会は2004年末に瀋陽商業銀行の東北振興銀行への再編計画を承認してと報道している(2005年1月20日)。

⁶ 郵政貯蓄局は、国家開発銀行に対して200億元を資金運用委託している。

2005年1月、銀監会は郵政改革の一環として郵政貯蓄銀行を分離独立させる方針を発表した。従来の郵政貯蓄局は貸出業務を実施していなかったが、郵政貯蓄銀行は商業銀行と同様に貸出業務を行う。31.5千の支店網を活用して、農村などの貧困地区における資金流通のチャンネルを形成することが狙いとされる。実現すれば、郵政貯蓄銀行は中国で第5番目の規模の銀行となる。

14.2 地域開発金融の課題

(1) 不均衡な地域への資金配分

経済発展のスピードが速い東部地区に資金が流入する傾向があり、全国的には資金配分が不均衡となっている。

2003年に金融機関は人民元建て融資を新規に27,652億元供与した。このうち、東部地区は全体の68%の18,711億元を占め、西部地区は4,195億元で15%、中部地区は4,183億元で15%を占めるに過ぎない⁷。GDP全体に占める東部地区のシェアは57%であることを考慮すると、新規融資が東部に傾斜している実態が伺える。2000~2003年間の融資の年平均伸び率は、東部地区が18.8%であるのに対して、西部地区は14.8%、中部地区は12.0%であった。

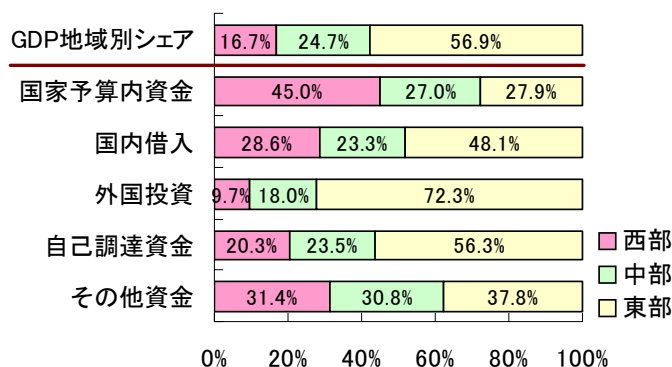
国有商業銀行、株式制商業銀行など全国で活動を行う商業銀行の貸出・預金比率（預貸率）をみると、1997年以降、中部地区・西部地区において低下傾向が見られる。一方、東部地区は微減傾向を示している。商業銀行は、本店（総行）が各支店の資金の過不足の調整を行っている。支店において余剰資金があれば、本店に回金される。従って、西部地区における預貸率低下の背景には、資金の東部流出があると考えられる。実際、農業銀行は貸出において資金需要の高い東部沿岸地区に重点指向しており、同地区への貸出を伸ばしている⁸。

一方、2002年における基本建設投資（固定資産投資）の資金調達源をみると、国内借入3,961億元のうち西部地区には全体の28.6%が配分されている。西部地区への配分比率は増加傾向をみせている。基本建設投資については、国家予算内資金の西部地区への傾斜配分は明らかである。これは、政府の西部大開発政策を反映したものである。なお、外国投資資金については7割以上が東部地区に集中している。

⁷ 才宏远、王东妮「2003年贷款投向结构分析」『中国金融年鉴』2004年

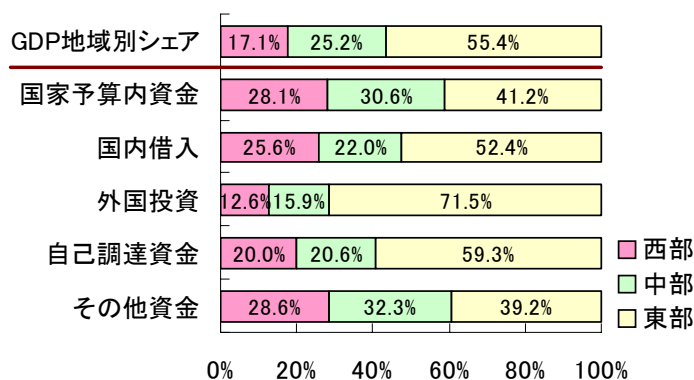
⁸ 農業銀行「2003年度營業報告書」2004年

図14-1 基本建設投資における資金源別地域配分（2002年）



出所：「中国統計年鑑」

図14-2 基本建設投資における資金源別地域配分（1999年）



出所：「中国統計年鑑」

(2) 相対的に小さい地域金融機関のウエイト

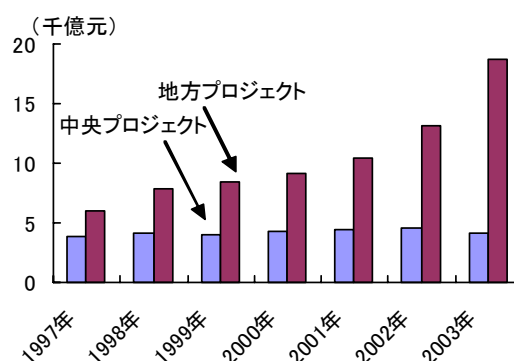
融資残高をみると、国有商業銀行4行が大きなシェアを占めている。国有商業銀行4行の分支行の融資は、地方政府関連プロジェクトや大中規模国有企業向けの融資が中心となっている。また、経営効率向上のため国有商業銀行は不採算支行を閉鎖している。地方を経営地盤とする都市商業銀行、農村商業銀行、合作社の相対的地位は小さく、また、これらの経営基盤は脆弱である。従って、地方において中小企業向け、個人向け、農民向け融資の拡充が課題となっている。住民により身近なコミュニティに立脚した金融機関の拡充も求められている。そのためには、リレーションシップ・バンキング機能など、よりきめ細かい統合的な金融サービスを強化していく必要がある。

また、中国においては、特定の地域を対象に開発金融を行う金融機関が存在しない。諸外国においては、後発地域を対象に資金を供給する開発銀行や開発基金などの政策性金融機関が設置されているケースがある。この点をどのように方向付けるかは、いうまでもなく西部開発金融制度改革の重要なテーマである。

(3) 不十分な地方政府に対するマクロコントロール

地方政府管轄の固定資産投資が急増している。これは1990年代後半からのデフレ対策の公共事業支出拡大や西部大開発の実施などを反映したものである。地方では事業の妥当性を十分検討せずに投資を決定しているケースが多いと言われる。各地方において盲目的な投資が行われ、これが中国全体では重複投資となる。設備過剰、在庫増加などが不良債権の発生リスクを高めている⁹。地域開発における地方政府の独立性、自主性を高めることは重要であるが、同時に、中央政府のマクロ経済運営、金融政策運営が地方においても浸透させるための方策が求められる。

図14-3 基本建設投資の中央・地方の配分



出所：「中国統計年鑑 2004年版」

(4) 地方政府の中央政府財政資金への依存

予算法では、地方政府が債券を発行することが禁止されている¹⁰。中央政府は国債転貸資金と呼ばれる国債発行によって調達した資金を地方政府に貸し付けている。

1998年、国務院は国債を追加発行した資金を、財政部を通じて省レベル政府に転貸し、地方の建設プロジェクトに充てることとした。このため、「国債転貸地方政府管理法」(財預字〔1998〕267号)が制定された。対象プロジェクトは地方政府が決定するが、対象分野は①農林水利、②交通、③都市インフラ・環境保護、④電力網、⑤その他の国家建設プロジェクトとなっている。転貸であるため、地方政府は借り入れた資金の返済義務を負っている。1998年～2004年間に中央政府が発行した長期建設国債は9,180億元に達し、そのうち26.5%が地方に転貸された¹¹。地方政府が実施する国債転貸を用いたプロジェクトの資金不足部分に対しては、国有商業銀行、政策性銀行などが融資を行っている。

転貸制度の狙いは、地方の自主性により資金効率を高めることにある。しかし、中

⁹ 但し、2004年の緊縮政策の実施に伴って地方の固定投資は低下減少をみせた。

¹⁰ 予算法第28条では、「法律と国務院が別途規定した場合を除き、地方政府は地方政府債を発行できない。」と規定している。

¹¹ 王长勇「地方发债权仍存争议修订预算法留有空间」中国财经报 2004年12月10日

中央政府の転貸資金の用途に対する審査、モニタリングは不十分である。国債転貸資金を用いたプロジェクトに対して、地方政府が銀行融資を調達することができず、建設が遅れているケースがある。地方政府は積極的に投資を拡大しており、地方政府の債務は増大している。銀行に対する債務も増大している。一方で、一部の地方プロジェクトには採算性が低く、資金の無駄遣いに終わっているケースもある。従って、将来、債務返済不能に陥る地方政府が出てくることも懸念される。地方プロジェクトには商業銀行も融資していることから、銀行融資の不良債権化にもつながりかねない。

上記の状況から、財政部は地方政府の財政制度を改善するため、予算法の改定作業に入っている。また、地方政府でも対応策が講じられている。浙江省政府は、転貸資金返済のための準備金制度を導入している。

(5) 地方政府における資金調達源の多様化の必要性

上記の如く、地方政府はプロジェクト資金の多くを中央政府からの資金に依存している。その理由の一つは、地方債の発行が認められていないため、自己調達の手段が限られるためである。

今後、地方政府は財政均衡のもとで地方開発を進めるため、財政管理能力の向上、透明性の確保などと同時に、資金の自己調達チャネルの拡大を図っていく必要があり、そのための公的制度作りも求められている。

今後は、国債資金によって実施する案件は、社会的便益は高いが、経済的便益は短期には現われない公益性の高いプロジェクトにシフトせざるを得ない。例えば、農業、水利、環境案件などである。一方、採算性の高い事業については、民間資金を導入して実行することになる。前者のような案件に対して、商業銀行が融資を行うことは難しい。

従って、地方政府は、民間資金の導入をはじめ自己調達チャネルの拡大を図る必要がある。資金の自己調達を図る目的から、沿海部を中心とするいくつかの省・市は国際信託投資会社を設立した。国際信託投資会社は内外の銀行や投資家から資金を集めたが、乱脈融資から大手国際信託投資会社が1998年に債務不履行に陥り、国際的な金融不安を招いたことは、既に述べたとおりである。

従って、地方政府が資金調達源の多様化を図るためには、債務管理・リスク管理の強化、金融機関の融資決定に対する干渉の廃止、地方政府が実施する事業の経営状況の透明化、などが前提となる。こうした条件が整わない限り、地方政府が地方債を発行することは難しい。

引用文献

- 国家统计局编(2003)「中国统计年鉴(2003年刊)」中国統計出版社
- 中国金融学会编(2003)「中国金融年鉴(2003年刊)」中国金融年鉴编辑部
- 杨明基、克倪湖(2002)「西部地区金融成长与经济发展」甘肃人民出版社
- 胡怀邦(2004)「中国西部经济金融发展研究」经济科学出版社
- 赵公卿、汪同三主编(2002)「西部开发与资本市场」社会科学文献出版社
- 谢丽霜(2001)「西部开发中的金融支持与金融发展」东北财经大学出版社
- 汪文祥主编(2002)「西部开发重大基础设施投融资方式研究」2002年11月、中国计划出版社
- 富士通総研経済研究所(2001)「中国国有企業改革と金融部門不良債権処理の行方に関する研究」2001年3月
- 李萍主编(2001)「银行法新释与例解」2001年8月、同心出版社
- 才宏远、王东妮(2004)「2003年贷款投向结构分析」『中国金融年鉴』2004年
- 農業銀行(2004)「2003年度營業報告書」2004年
- 王长勇(2004)「地方发债权仍存争议修订预算法留有空间」中国财经报、2004年12月10日
- 財務省理財局(2004)「財政投融资レポート2004年」財務省、2004年
- 信金中央金庫総合研究所(2002)「第三セクターを事業主体とする地域振興への取組み—成功する第三セクター経営とは—」『地域調査情報No. 12』2002年9月4日
- 松田岳(2004)「米国の地域コミュニティ金融—円滑化策とそれが機能するための諸条件—」2004年(日本金融学会 2004年度春季大会発表論文)
- 信金中央金庫総合研究所(2004)「米国金融機関の地域開発・貢献活動」『New York 通信 第16-1号』2004年7月14日
- 稲生信男(2003)「自治体改革と地方債制度—マーケットとの協働」学陽書房
- 李建偉(2004)「中国における地方財政問題と地方債発行の実行可能性についての研究」『財務省財務総合政策研究所と中国国務院發展研究中心との最終報告書』財務省財務総合政策研究所、中国国務院發展研究中心、2004年6月
- 内閣府 民間資金等活用事業推進室(PFI推進室)ホームページ<<http://www8.cao.go.jp/pfi/>>
- 自治省自治財政局地方債課ホームページ<<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/chihosai/>>

第15章 財政・税制の役割

中国の西部開発においては、財政・税制は極めて重要な役割を果たしている。西部開発の推進にあたっては、インフラ整備、環境保護、産業振興など、巨額の資金が必要となる。金融セクターは、もとより重要な資金供給源であるが、現状では、財政による資金配分が主たる資金源とならざるを得ない。また、西部地域への財政支援を増やすことは、地域格差の拡大を防ぐうえでも不可欠である。西部地域の発展を促進するため、財政・税制面で優遇政策を策定し実施することは、有効である。すなわち、西部開発においては、財政・税制の果たす役割に大きな期待が寄せられているのである。

西部開発に対する財政・税制の役割を検討するため、まず、中央から西部地域の地方財政への収入移転、建設への資金供給、西部地域への財政・税制の優遇政策などを検討する必要がある。また、西部開発に対する財政・税制の役割を強化するために、財政・税制の課題として、中央財政と地方財政の財源確保、効率的な配分、有効な優遇策の策定と実施のあり方などについて、分析する。

15.1 西部開発における財政・税制の役割

西部開発における財政・税制の役割に関して、中国財政の実態をもとに、その果たすべき役割を検討する。

15.1.1 中央財政の収入移転機能

西部開発は、経済的に遅れた西部地域の発展を促進することに主眼があり、財政が果たすべき最も重要な役割の一つは、中央財政による遅れた西部地域への財政支援である。

経済的に遅れている西部地域は、地方の財政収入が少なく、自らの収入では支出を十分賄えない状況が続いている。しかも、遅れた地域を振興するためには、より多くの資源と資金を投入する必要があるため、財政支出を増やすことも不可欠である。そのため、中央財政が財政配分機能を強化し、進んだ地域から徴収して遅れた地域に補填する役割が期待される。

第5章ですでに述べたように、現在、中国財政の中央から地方への支援（中国語では「転移支付」）は、おもに次の2つの形態で行われている。

第1は、中央財政の予算内からの地方への補助金（中国語では「税収返還」、「補助」という）である。これは、主として、性質が異なる2種類のものから構成される。その1つは、中央・地方の分配で、制度変更前の地方の収入水準を維持するための補填であり、所謂「税収返還」である。もう1つは、地域格差是正のための、遅れた地域への財政補助である。原則として、地方の支出ベース、地方税収入と分割税の地方収入分などによって不足分を算出し、中央政府が各地方への補填金額を決定して、補助金として与えるものである。現状では、国家財政総支出のうち、3割以上

は地方への移転（補助金）である。また、西部地域の各省の財政支出のうち、約 6 割は中央政府の補助金に依存している。

第 2 は、中央財政が、さまざまな方法で中央の収入を地方に移転することである。すなわち、中央財政の各支出勘定、各中央官庁の支出項目のなかから、一部を地方に拠出することである。これには、国債資金、各中央省庁が管理する基金（中国語では「専項基金」）などが含まれる。また、中央官庁が管理するさまざまな予算外資金も、その一部が地方に配分される。こうした中央からの移転収入は、基本的に用途指定のものであり、おもに地方政府が行う投資案件、特別な支出項目に使われている。このような中央から地方への移転分は、西部地域に重点的に配分されている。

また、西部地域の各地方財政も、資金制約のもとで、地域振興のため重点的にインフラ整備、貧困対策、環境保護、産業興しなどの分野に配分している。中央財政から省・自治区財政に補助金、移転収入の配分をするのと同様に、省財政は管轄下の市財政に、市財政は管轄下の県財政に、それぞれ配分を行っている。

このように、中央財政はさまざまな方法で資金を地方に配分し、西部開発を支える役割を果たしている。

15.1.2 投資資金の供給

西部大開発には、インフラ整備、環境保護、産業興しなど、膨大な投資が必要となる。中国全体を見れば、企業による投資が主流となるが、政府が実施する投資も相当部分を占めている。政府による投資については、資金が財政から拠出されるものが多い。政府の投資のなかには、中央政府が直接実施し、中央財政もしくは中央官庁の資金で賄われるものもあるが、基本的には地方政府が実施し、地方財政によって賄われる。

西部地域においては、企業の実力が相対的に弱いいため、開発に必要な投資のなかで、政府による投資が主流となる。政府による投資のなかでも、地方財政の財力が弱いいため、中央財政による投資が多い。すなわち、西部地域における投資は、財政への依存、中央政府への依存が高い。言い替えれば、西部開発を進めるための投資には、財政の役割、中央政府の役割が大きいといえよう。

財政から投資への資金支出の仕組みは、おもに以下の 4 種類の予算支出科目から伺うことができる。

- i) 投資に直接使われる項目として、「基本建設支出」、「企業挖潜改造資金」などが挙げられる。
- ii) 特定分野における投資に関する支出であり、「城市維護建設支出」などが該当する。
- iii) 部分的に投資に使われる予算項目である。例えば、各分野の事業費には、人件費など日常的な費用のほかに、施設の建設や拡張などに使う費用もあり、投資の資金源にもなっている。

iv) 財政が発行する建設国債、財政が管理する予算外資金の相当部分も投資に回されている。

政府が行う投資については、財政資金の利用方法として、投資の事業費の負担、投資事業の運営企業の資本金への出資、融資の金利補填などが含まれる。

また、政府による投資への財政資金の投入に関しては、中央財政と地方財政がそれぞれ異なる役割を果たしている。地方で行う政府の投資案件に対して、財政が出資を行う場合、基本的には地方財政がこれを拠出する。一部の重要建設プロジェクト、特に省を跨るインフラ整備の場合には、中央政府が投資を実施し、中央財政が出資するケースが多い。なお、中央財政と地方財政が投資資金を分担することもある。

政府が行う投資の資金を調達することも、財政の役割の一つである。このため、中央財政は、建設国債の発行、投資の予算や予算外資金の効率的な配分などに努めている。地方政府の場合には、地方の財政支出をいかに地域振興に資する投資に振り向けるか、中央政府から投資の資金援助をいかに引き出すかが、大きなテーマである。

このように、西部開発を促進するため、財政は地方への財政支援と投資の資金供給を通じて、大きな役割を果たしている。

15.1.3 地域開発の優遇政策

西部開発に関して、財政・税制が果たすもう一つの役割は、西部地域の振興に有利な政策を設けること、すなわち優遇政策の策定と実施である。

例えば、中央財政が西部地域への補助金や収入の移転を増やすこと、投資への資金配分や基金と予算外資金の使用を西部地域に優先的に傾斜することなどが挙げられる。また、収入面では、中央財政への上納を軽減したり、西部地域における税の減免、税控除を実施したりする。すなわち、財政・税制面の優遇政策の策定と実施を通じて、西部地域への投資を増やし、地方財政に財源をできるだけ多く残し、西部地域の地元経済を振興する能力を強化することである。

実際、2000年から開始された西部開発では、財政・税制の分野でさまざまな優遇政策が実施されている。例えば、西部地域への財政補助金が増額され、民族地域転移支分などの制度が設けられた。建設国債を発行し、資金が西部地域のインフラ整備に優先的に投入されてきた。中央各官庁が管理する各種基金、予算外資金の使用と支出においても、西部地域が優先的に優遇された。税制面では、西部地域で資源開発を行う際、資源税が免除された。さらに、西部地域だけの優遇政策ではないが、農業税の減免、今後の廃止などの措置は、西部地域もその恩恵を受けることができる。

15.2 西部開発における財政・税制の主要課題

西部開発に関して、財政・税制が大きな役割を果たすことが期待されているが、実際、効果的に役割を果たすようにするためには、さまざまな課題が存在している。

こうした課題を、中央財政による支援のあり方、地方財政の財源確保、合理的な優遇税制という3つの側面から、検討することとする。

15.2.1 西部支援の財源不足と資金分散

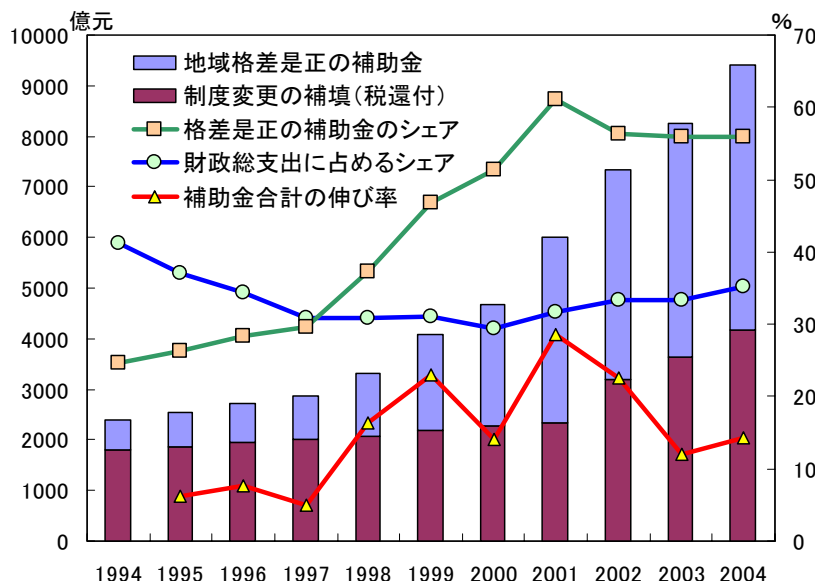
中央財政は、所得の地域格差を抑える再配分機能を持っている。経済的に発展している豊かな東部地域から税を徴収し、補助金や資金移転などの形で、遅れていて貧しい西部地域に注入するのである。中国の西部開発も、現にこの方法で進められている。

しかし、中央財政による西部地域への財政支援は、以下の面から制約を受けている。

第1に、中国の財政は大きな赤字を抱えている。社会保障基金の積み立て不足、金融機関の不良債権などを考慮すれば、実際の財政赤字水準は公表されたものよりはるかに大きなものとなろう。したがって、西部地域への財政支援を大幅に増やす余地は少ない。そのうえ、西部地域のインフラ整備にかなり利用されてきた建設国債の発行は、もともと景気刺激の手段であったが、景気過熱のもとで、2003年以降、その発行額が減少している。

第2に、西部地域への財政支援のルール化が求められている。すでに述べたように、中央財政から地方財政への補助金（転移支付）は、①制度変更による減収への補填（税還付、「税収返還」という）、②地域格差是正のための遅れた地域への財政補助、という2種類によって構成されている。西部開発の見地から重要なのは、後者である。94年以降の中央から地方への補助金の変化をみると、全体的には増えてきている。その年平均伸び率は14.7%であり、財政支出全体に占めるシェアは3割を超えている。そのうち、制度変更に伴う減収補填分の年平均伸び率が8.7%であるが、格差是正の補助金の伸び率は24.5%と高い。補助金全体に占める格差是正の補助金のシェアは、6割弱まで上昇した（図15-1）。このような変化は、遅れた地域への財政支援が強化されたことを物語るものである。

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



出所：大西靖『中国財政・税制の現状と展望』（大蔵財務協会 2004年）p.69の資料、『中国統計年鑑』2004年版に基づき調査団作成

しかし、地域格差是正のための遅れた地域への財政補助は、内容が複雑であり、補助の規模を決める基準もばらばらである。すなわち、各地域への支出水準について、統一された基準がない。異なる地域に住んでいても、本来、住民は、基本的に同じ生活水準を維持し、同じレベルの行政サービスを受ける権利がある。そのためには、全国同一の1人当たり財政支出水準を決定し、地域の特性を考慮したうえで、その収入に比べて足りない分を中区政府が補填する必要がある。しかし、現在の中国の財政収支の実態からして、全国統一の支出レベルを維持することはできない。これは、将来的には導入すべき課題であろう。

第3に、西部地域への財政支援をさらに増やすことは、他の地域とのバランスや財政収入を拡大させるインセンティブを考慮すれば、そこには一定の限界がある。

西部地域は経済的に遅れているため、財政収入が少なく、財政支出は中央財政の支援に依存している。2004年で、西部地域の12省・直轄市・自治区合計の財政収入は、その財政支出の38.6%にしか相当せず、逆に言えば財政支出の61.4%は中央財政からの支援に依存している。西部地域各省の1人当たりGDPは低く、財政収入も低い反面、中央財政からの支援によって、1人当たり財政支出は高い水準となっている。すでにその水準は中部地域の平均を上回っており、うち4省・自治区は東部地域の平均をも上回っている（表15-1）。ちなみに、1人当たり財政支出が高いレベルに維持されている西部地域の省・自治区は、いずれも面積が広く、人口が少なく、しかも少数民族が集中する地域である。西部地域の1人当たり財政支出水準がすでに中部地域を凌ぎ、一部では東部地域をも上回っている状況のもとで、中央財政による西部地域への財政支援をさらに大幅に拡大することは、難しいのではなかろうか。

また、中国財政の中央と地方の分配は分税制という制度のもとで行われている。中央税、中央地方享有税の配分比率で決定されたものである。貧しい西部地域を支援するためには、豊かな東部地域からより多くの税金を取らなければならない。そのためには、従来の共享税を中央税に、地方税を共享税に変える必要がある。実際、現行制度下では、中央と地方の財政配分において、中央財政が主要税種の今後の増収分を多く取れる仕組みとなっている。しかし、一方で、税収入を多く創出する地域には、インセンティブとして、当該地域に配分される収入が多くなる仕組みも存在する。このようなインセンティブ重視の制度のもとでは、中央政府が東部地域からさらに多く取って、西部地域により多く配分することは、かなり難しいとみられる。

第4に、西部地域への資金移転は分散的である。現在、中央政府の地方財政への支援は、上述の補助金のほかに、各中央官庁の基金、予算外資金からの移転もある。補助金は、地方財政が自由に使う財源であるが、基金と予算外資金からの移転は、基本的に用途指定のものである。こうした移転資金は、総額ではかなりの規模になるものの、それぞれの中央官庁の管轄範囲においてしか使えないため、資金がかなり分散してしまい、西部振興への効果も限定的なものとならざるをえない。

表15-1 各地域の1人当たりGDPと財政収支状況（2004年）

（単位：元、％）

1人当たりGDP		1人当たり財政収入		1人当たり財政支出		財政収入／財政支出		
地方合計	12,646	地方合計	906	地方合計	1,595	地方合計	56.8	
東部平均	19,397	東部平均	1,518	東部平均	2,124	東部平均	71.5	
中部平均	9,398	中部平均	525	中部平均	1,171	中部平均	44.8	
西部平均	7,452	西部平均	536	西部平均	1,387	西部平均	38.6	
1	上海(東)	42,768	上海(東)	6,350	上海(東)	7,936	北京(東)	82.9
2	北京(東)	28,699	北京(東)	4,988	北京(東)	6,019	上海(東)	80.0
3	天津(東)	28,651	天津(東)	2,406	西藏(西)	4,912	広東(東)	76.6
4	浙江(東)	23,879	広東(東)	1,715	天津(東)	3,665	浙江(東)	75.8
5	江蘇(東)	20,746	浙江(東)	1,712	青海(西)	2,560	江蘇(東)	74.7
6	広東(東)	19,392	江蘇(東)	1,321	内モンゴ(西)	2,370	山東(東)	69.6
7	福建(東)	17,292	遼寧(東)	1,257	浙江(東)	2,258	天津(東)	65.6
8	山東(東)	16,925	福建(東)	953	広東(東)	2,240	福建(東)	64.6
9	遼寧(東)	16,305	山東(東)	905	遼寧(東)	2,210	遼寧(東)	56.9
10	黒龍江(中)	13,906	内モンゴ(西)	827	新疆(西)	2,157	河北(東)	51.9
11	河北(東)	12,915	新疆(西)	797	寧夏(西)	2,104	重慶(西)	50.7
12	内モンゴ(西)	11,396	山西(中)	771	吉林(中)	1,876	山西(中)	49.4
13	新疆(西)	11,269	黒龍江(中)	759	黒龍江(中)	1,829	河南(中)	48.7
14	吉林(中)	10,930	海南(東)	700	江蘇(東)	1,767	湖北(中)	48.0
15	湖北(中)	10,501	重慶(西)	644	海南(東)	1,562	広西(西)	46.9
16	海南(東)	9,447	寧夏(西)	641	山西(中)	1,561	安徽(中)	45.7
17	山西(中)	9,151	吉林(中)	614	雲南(西)	1,510	江西(中)	45.3
18	河南(中)	9,095	河北(東)	601	福建(東)	1,476	海南(東)	44.8
19	青海(西)	8,683	雲南(西)	599	陝西(西)	1,396	湖南(中)	44.6
20	重慶(西)	8,550	陝西(西)	581	甘肅(西)	1,367	四川(西)	43.1
21	湖南(中)	8,400	湖北(中)	517	山東(東)	1,299	陝西(西)	41.6
22	江西(中)	8,191	青海(西)	503	重慶(西)	1,269	黒龍江(中)	41.5
23	寧夏(西)	7,873	広西(西)	488	河北(東)	1,157	雲南(西)	39.7
24	陝西(西)	7,799	江西(中)	482	湖南(中)	1,077	新疆(西)	37.0
25	西藏(西)	7,763	湖南(中)	480	貴州(西)	1,076	貴州(西)	35.7
26	四川(西)	7,524	四川(西)	443	湖北(中)	1,076	内モンゴ(西)	34.9
27	安徽(中)	7,472	河南(中)	442	江西(中)	1,064	吉林(中)	32.7
28	広西(西)	6,815	安徽(中)	426	広西(西)	1,042	寧夏(西)	30.5
29	雲南(西)	6,733	甘肅(西)	399	四川(西)	1,028	甘肅(西)	29.2
30	甘肅(西)	5,970	貴州(西)	384	安徽(中)	934	青海(西)	19.7
31	貴州(西)	4,095	西藏(西)	368	河南(中)	908	西藏(西)	7.5

注：1人当たりGDP、1人当たり財政収入と財政支出は年央人口で計算。年央人口は2003年末と2004年末の人口で計算。地域合計、東部、中部、西部の数値は各地域の合計で計算。各地域（省・直轄市・自治区）名の（東）は東部地域、（中）は中部地域、（西）は西部地域を表す。

出所：『中国統計年鑑』2005年版に基づき調査団作成

15.2.2 西部地域の地方財政難

西部開発において地方財政が直面する最大の問題は、財源不足である。

西部地域の地方財政が中央財政の補助に依存していることは、すでに述べた。西部地域の少ない地方財政収入の中身を詳しく見ると、東部、中部地域に比べても、大きな違いが見られない。しかし、地方財政の主力収入としての営業税、さらには企業・個人関連収入のシェアがやや小さい。これは、経済発展が遅れているためである。また、農業関連収入、行政関連収入のシェアがやや大きい（表 15-2）。農業関連収入と行政関連収入は、農民の負担を軽減させる政策方針のもとで、今後減っていくであろう。そのため、西部地域は、今後新たに財源開拓をしなければ、財政収入の拡大は見込めない。

表15-2 西部地域の財政収入とその構成（2004年）

（単位：億元、％）

	収入 合計	増値税	営業税	企業関 連収入	個人関 連収入	資源関 連収入	投資関 連収入	農業関 連収入	行政関 連収入	その他
地方合計	11,693.4	14.2	29.7	12.1	7.0	2.4	8.9	3.1	21.0	1.6
東部小計	7,458.2	12.6	32.6	13.4	8.0	2.1	8.5	2.0	19.5	1.2
中部小計	2,252.3	17.7	22.2	9.5	5.2	3.1	9.2	5.1	25.8	2.2
西部小計	1,982.9	15.9	27.1	10.1	5.1	2.9	9.9	4.9	21.5	2.5
内蒙古	196.8	15.6	28.0	11.7	4.7	4.3	9.1	4.8	20.0	1.8
広西	237.8	13.1	25.8	13.0	5.6	2.9	7.5	4.7	23.8	3.5
重慶	200.6	12.9	29.2	6.9	5.3	2.8	7.9	4.2	29.4	1.3
四川	385.8	13.6	28.6	10.5	5.4	2.8	9.0	4.0	24.7	1.4
貴州	149.3	16.0	25.4	9.8	5.2	2.1	9.6	7.2	20.4	4.2
云南	263.4	17.3	21.5	11.1	4.6	1.8	13.6	8.1	16.7	5.4
西藏	10.0	10.7	43.1	-0.4	4.2	2.5	3.8	0.0	21.5	14.6
陝西	215.0	18.3	28.8	12.6	4.6	3.4	10.4	4.1	16.5	1.2
甘肅	104.2	20.8	26.0	6.6	4.9	2.8	11.6	4.8	20.3	2.3
青海	27.0	22.2	31.5	7.5	4.0	3.1	10.1	3.6	14.1	4.0
寧夏	37.5	16.8	35.9	7.9	5.9	1.8	10.0	1.6	18.9	1.2
新疆	155.7	20.0	27.9	6.3	5.5	4.3	11.5	3.6	20.5	0.5

注：地方の財政収入と各種の収入項目のシェア。予算項目を再分類。増値税は輸出還付を相殺した分。企業関連収入は法人税と国有企業の利益上納を含み、法人税の還付と国有企業の赤字補填を相殺した分。個人関連収入は个人所得税と印紙税を含む。資源関連収入は資源税、都市土地使用税、土地増値税、海域鉅区使用費を含む。投資関連収入は、固定資産投資方向調節税、都市維護建設税、不動産税を含む。農業関連収入は、農牧業税、農業特産税、耕地占用税を含む。行政関連収入は、契約税、行政的費用徴収、罰金没収収入、特別（専項）収入を含む。その他には、車船使用税、屠殺税、他の収入などを含む。

出所：『中国統計年鑑』2005年版に基づき調査団作成

一方、西部地域の財政支出の構成にも、特徴がみられる。西部地域の支出構成は、東部など他の地域に比べさほど違わないが、投資関連支出、農業関連支出のシェアがやや高い（表 15-3）。これは、西部開発の結果とも言える。しかし、今後の発展に

重要な経済関連支出、文化教育科学関連支出は、今後さらに増やす必要がある。社会福祉関連支出、行政関連支出のシェアも低くはないが、今後抑えることもできない。すなわち、今後の発展に必要な支出を増やすために、抑えうる支出項目は見当たらない。したがって、財政支出をいかに西部開発に振り向けるかが今後の課題となろう。

表15-3 西部地域の財政支出とその構成（2004年）

（単位：億元、％）

	支出合計	投資関連	経済関連	農業関連	文化教育 科学関連	社会福 祉関連	行政関連	その他
地方合計	20,592.8	14.2	7.9	7.5	23.6	14.5	17.2	15.0
東部小計	10,434.0	16.2	8.3	5.3	24.4	10.7	17.1	18.1
中部小計	5,025.8	10.4	8.8	8.3	22.9	19.6	16.8	13.3
西部小計	5,133.1	14.0	6.3	11.4	22.5	17.3	17.9	10.6
内蒙古	564.1	17.7	8.4	13.4	18.0	17.1	15.6	9.7
広西	507.5	12.1	6.5	9.2	26.5	12.5	18.8	14.5
重慶	395.7	15.5	8.9	8.3	19.1	20.3	18.9	8.9
四川	895.3	12.5	5.8	12.0	21.2	18.0	20.4	10.1
貴州	418.4	11.0	4.8	12.5	27.1	11.6	19.5	13.4
云南	663.6	12.7	5.1	10.8	26.3	19.0	17.4	8.7
西藏	133.8	25.7	4.8	6.4	19.2	8.4	23.8	11.6
陝西	516.3	11.9	7.3	14.5	21.6	18.6	16.1	10.1
甘肅	356.9	11.6	4.9	13.2	22.8	22.3	14.6	10.6
青海	137.3	17.4	3.1	11.6	18.7	25.8	15.0	8.4
寧夏	123.0	20.3	6.2	14.9	20.3	14.8	12.9	10.6
新疆	421.0	16.5	6.3	8.0	22.8	17.4	18.2	10.7

注：地方の財政支出と各種の支出項目のシェア。予算項目を再分類。投資関連支出には、基本建設、企業挖潜改造資金、地質探査費、海域開発費などが含まれる。経済関連支出は企業流動資金、工業・交通・流通部門の事業費、都市維持費、政策的補助金が含まれる。農業関連支出には農業・林業支出、農林水利気象部門の事業費が含まれる。文化教育科学関連支出には、科学技術三種費用、文化・スポーツ・放送事業費、教育事業費、科学事業費、衛生経費が含まれる。社会福祉関連支出は、社会福祉救済費、行政事業部門退職費、社会保障補助支出、遅れた地域支援の支出を含む。行政関連支出には、国防支出、行政管理費、外交外事支出、警察・法務支出、債務利息支出、車輛税費支出が含まれる。その他支出には、他の部門事業費、専項支出、その他支出が含まれる。

出所：『中国統計年鑑』2005年版に基づき調査団作成

さらに、地方財政の視点から見れば、中央財政との配分関係にも問題が存在している。

財政収入のなかで、収入規模が大きく、今後の増加が見込まれる税種は、いずれも中央税であり、共享税であっても中央の配分比率が高い。今後の増収分については、中央財政の収入が増える仕組みとなっている。

中央政府が決定し実施した一部の税を減免する優遇措置によって、地方の収入が減少する場合には、中央財政が地方の損失を補填するのが一般的である。これは所謂税収の還付である。しかし、一部しか補填しないか、もしくは全く補填しないこともある。その場合、地方財政は収入減となり、支出も抑えざるを得なくなる。すなわち、中央政府の勘定（中国語では「開口子」という）を地方政府が払うことになる。

例えば、中央政府は、農業振興のため、2004年に地方税である農業税の負担軽減措置（毎年1%ずつ減税）を講じ、5年後にはこれを廃止することとともに、農業特産税の廃止を実施した。中央政府は、農業税などの減免に伴う地方財政の収入減を初年度に限って一部補填するが、次年度からは補填しない旨決定した。

このように、収入・支出の構造、税の減免の仕組みなどにおいて、地方財政の収入を大幅に増やし、これによって支出の増加とその効率的な使用を図ることは、なかなか難しい。今後、中央財政の補助に依存しながらも、自らの収入を増やし、支出をいかに西部開発に振り向け、いかに効率的に使っていくかが課題であろう。

15.2.3 東部とのバランスで困難な税制上の優遇

西部開発の展開には、財政・税制面の優遇政策が不可欠である。今まで、中央政府は西部地域に対してさまざまな優遇政策をすでに実施している。例えば、予算面では、西部地域への補助金、資金移転の拡大、投資資金の優先的な配分などが挙げられる。しかし、さらなる優遇政策の実施は、制度面においてさまざまな制約を受けることになる。

例えば、表 15-3 ですでに見たとおり、西部地域の財政支出のうち、中央財政からの補助金はすでに 60.5%を占め、他の地域よりはるかに高い。また、西部地域の 1 人当たり財政収入は、すでに中部地域を上回っており、一部の省・自治区の財政支出水準は東部地域よりも高い。このような状況のもとで、西部地域への支援をさらに拡大すると、地域間のアンバランスという問題が生じてしまう。収入の多い地域では支出も多いことは財政の基本原則の一つであるが、両者があまりにも乖離すれば、地域の経済成長のインセンティブが崩れてしまう可能性がある。したがって、補助金に依存する「輸血型」の財政支援には、一定の限界もある。

また、税制面の優遇にも制約がある。第 1 に、税制の全国統一は大原則であり、地域によって税率と控除の水準に大きな差異を設けることは困難である。第 2 に、投資誘致のため法人税などの優遇措置を設けることは、これまで中国の東部地域でよく実施されてきた。しかし、WTO 加盟後の現在、すでに実施している税制上の優遇政策も撤廃の方向にある。西部地域だけを対象とした税制優遇は、WTO の公平原則に抵触するため、実施できなくなっている。

したがって、西部地域への財政・税制面の優遇政策については、上記の制約を避けつつ、実効性のある優遇政策、西部地域に実利をもたらす優遇措置をいかに策定し実施していくかが、今後の課題になろう。

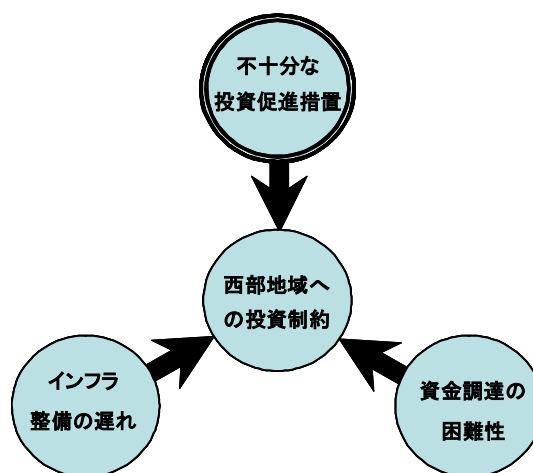
第16章 投資促進措置

16.1 西部地域への投資促進の基本的枠組み

第6章で指摘したごとく、西部地域への直接投資流入を制約している要因は、図16-1のように3つに大別できる。このうち、インフラ整備の遅れと金融システムの不備から生じる資金調達の難しさについては、これまでもたびたび指摘されてきた。一方、投資促進措置については、外国直接投資の本格的な流入が始まってから時間が比較的短いこともあって、問題点の指摘や改善策の提言が十分行われてきたとはいえない。国際的に見ると、世界銀行は *World Development Report 2005* の中で投資環境が経済成長と貧困撲滅に大きな影響を与えることを指摘し、その改善を図ることが重要性であると強調している。西部地域における投資促進措置の改善は、インフラ整備や金融システム改革と並んで、直接投資の流入増に不可欠の要因であると言える。

本章では、投資促進措置のうち、おもに投資・市場の自由化および投資促進機能の2つの分野について、課題を指摘する。

図16-1 西部地域への投資制約要因



出所：調査団作成

16.2 投資・市場の自由化

16.2.1 自由化政策の先行実施

1978年から改革・開放政策が本格的に実施されて以降、中国政府は経済自由化の施策をまず沿海部で実施してきた。例えば、次節で述べる経済特別区は、1980年には広東省の珠海、深セン、スワトウに、翌年にはアモイに、1988年には海南にと、いずれも沿海部に設置されていった。さらに、最近では、2001年のWTO加盟に伴う

サービス分野の対外資開放についても、表 16-1 に示すように、沿海部がまず開放され、その後徐々に西部地域を含む内陸部へと対象が広がっている。こうした自由化施策実施の地域的な遅れは、特に製造業では影響が大きい。例えば、深センは香港の後背地としての地理的魅力に加え、自由化施策の実施により、中国における製造業の一大拠点に変貌した。この間、企業がある程度集積することが、さらに新たな企業進出を招くという好循環が続いた。こうした状況下で、西部地域の諸都市は投資誘致に乗り出したが、自由化施策の早期実施を受けて沿海地域で確立した生産・サービスネットワークの持つ魅力に対抗し、有効なマーケティングを行うことは困難であった。

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

	WTO 加盟時 (2001 年末)	加盟後 2 年以内 (2003 年末まで)	加盟後 3 年以内 (2004 年末まで)	加盟後 5 年以内 (2006 年末まで)
小売業	深セン、珠海、スワトウ、アモイ、海南、北京、上海、天津、広州、大連、青島、鄭州、武漢	全ての省都、 重慶、寧波	地理的制限を撤廃	
生命保険	上海、広州、大連、深セン、仏山	成都、重慶、福州、蘇州、アモイ、寧波、瀋陽、武漢、天津	地理的制限を撤廃	
電気通信 (携帯電話)	上海、広州、北京 (以下、2002 年末までに) 成都、重慶、大連、福州、杭州、南京、寧波、青島、瀋陽、深セン、アモイ、西安、太原、武漢			地理的制限を撤廃

注：四角で囲まれている都市が西部地域。

出所：経済産業省公正貿易推進室（2001）に基づき調査団作成

また、第 6 章で述べた「中西部地区における外資投資奨励産業目録」では各地域の特性に応じて奨励産業が指定されているものの、各省・市・自治区の奨励産業が最大でも 15 程度にすぎないことや、全国レベルで適用される「外資投資産業指導目録」¹の奨励産業と重複しているものもあることから、投資家が西部地域への投資を決断する決め手にはなりにくい。

上述のような状況を踏まえ、西部地域での直接投資誘致を進めるためには、沿海地域が投資・市場の自由化政策の「実験場所」となって先発の利益を得るという従来の図式を転換する必要がある。今後は、西部地域において自由化策をまず実施す

¹ 2005 年 1 月に現行の目録が廃止され、新目録が適用された。新目録は商務部のホームページで閲覧することが可能 (<http://www.fdi.gov.cn/ltlaw/lawinfodisp.jsp?id=ABC00000000000010425&appId=1>)。

ることにより、同地域への投資を呼び込むという選択肢を検討することも必要である。

16.2.2 沿海地域における自由化政策の導入

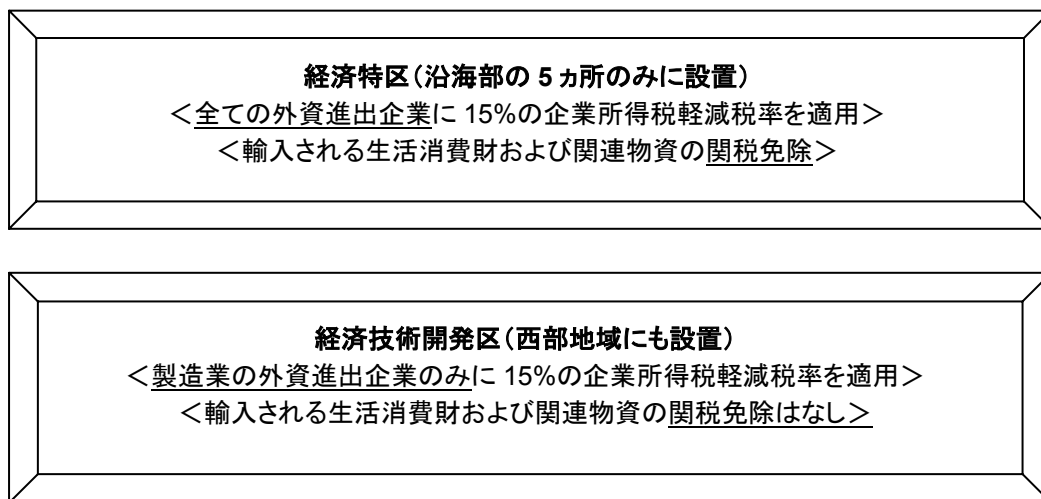
前節で指摘したように、西部地域が投資・市場の自由化政策の先行適用地域になることが可能になれば、同地域の投資先候補としての順位は高まる。ただし、中央政府の自由化政策に関する方針は沿海部への先行適用が基本であり、これが直ちに逆転することは考えにくい。

その一方、沿海部においてすでに実施されているにも関わらず、西部地域には適用されていない政策もある。例えば、経済特区が挙げられる。現在、沿海部にしか設置されていない経済特区では、生産型か非生産型を問わず、外資系企業の企業所得税は15%の軽減税率が適用される。これに対して、西部地域にも設置されている経済技術開発区では、生産型企业に限ってこの軽減税率が適用されている。

このような政策面における西部地域と他地域との差を埋めることは、投資誘致という面で、西部地域にプラスに作用する。また、既に沿海部で実施されてきた政策については、これまでの実績や経験が蓄積されていることから、これらを活かした形で西部地域に適用することが可能である。

ただし、WTOの「補助金及び相殺措置に関する協定」により、特定の企業もしくは産業分野に限定された優遇措置は他国からの対抗措置を受ける可能性がある。従って、政策導入にあたっては慎重な検討・運用が必要である。

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 西部地域における投資促進機能

開発途上国のみならず先進国においても、直接投資の獲得を目的として、投資促進機関を中心とする投資促進機能の強化が行われている。ただし、各国の事情や取り巻く条件により、その方法は異なっている。ここでは、まず西部地域への投資促進

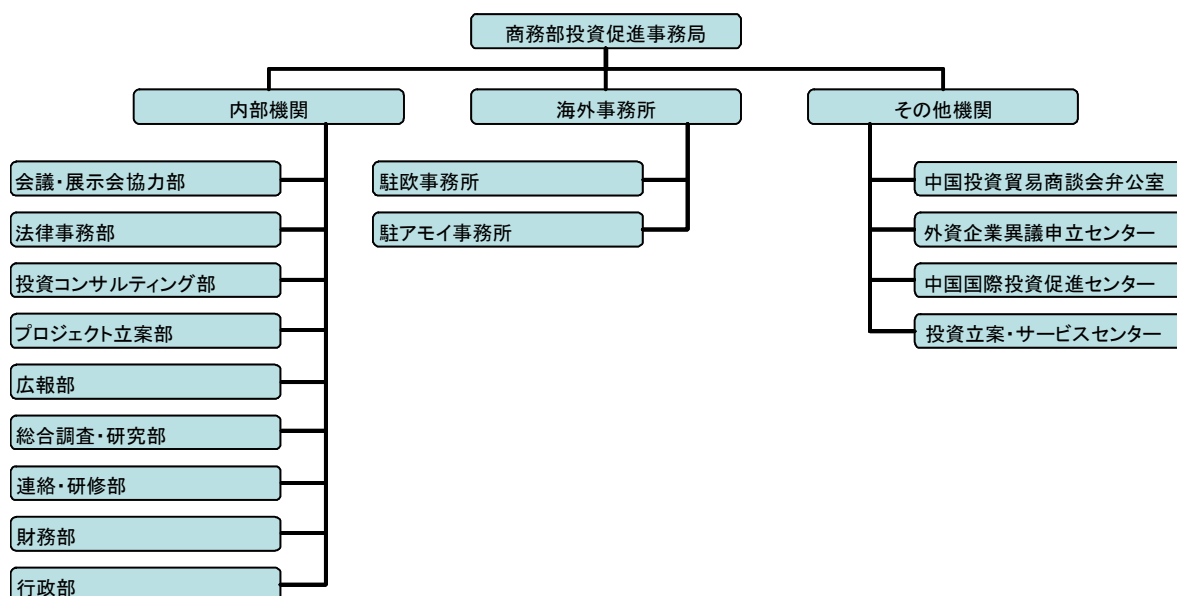
機能強化という目標を念頭に置きながら、中国における投資促進機能の現況評価を行う。

(1) 商務部投資促進事務局

商務部投資促進事務局は、大きく分けて以下の4つの機能を有している。

- i) 全国レベルの投資促進戦略の策定、地方の投資促進機関の活動に対する指導
- ii) 世界投資促進機関会議（WAIPA）への出席、協力活動の実施
- iii) 商務部主催の投資・貿易商談会の実施、投資関連ホームページの運営、外資企業による異議申立の受理
- iv) 大型の投資促進活動

図 16-3 商務部投資促進事務局の組織図



出所：商務部投資促進事務局ホームページ

この組織図からわかるように、投資促進事務局は中国の投資促進機関として機能別部門で構成されている。このため、西部地域への投資促進活動を専門に扱う部署は設置されていない。また、同地域での投資促進活動は各省・市・自治区政府の担当部署が行うことから、投資促進事務局は地方事務所を有していない。

(2) 国務院西部弁公室

国務院西部地区開発領導小組の実務者機関である西部弁公室は、4つの部署から構成されている。このうち、経済問題を扱うのが「経済・社会組」である。同弁公室のホームページで確認する限り、西部地域における投資関連・プロジェクト情報を掲載しているが、基本的には外部の情報を転載するにとどまっている。加えて、英語版の情報が更新されていないなど、必ずしも効果的な投資促進活動を行っている

は言えない状況にある。もっとも、この点は西部弁公室に課された任務とも関連している。

引用文献

WEB

経済産業省公正貿易推進室（2001）「中国の加盟議定書に関わる関税率譲許表及びサービス約束表概要」<http://www.meti.go.jp/policy/trade_policy/wto/accession/data/pro_tariff/pdf>（2005/1/8 アクセス）

商務部投資促進事務局ホームページ

<http://tzswj.mofcom.gov.cn/article/200406/20040600228578_1.xml>（2005/1/9 アクセス）>

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 開発金融に関わる法制度

17.1.1 開発金融に関わる法制度の現状

中国における現在の金融体制に包括的な法的基盤を提供したのは、1993年12月25日に国務院が発布した「金融体制改革に関する国務院の決定」である。この決定の概要は次の通りである。

- i) 中央銀行の強力なマクロ・コントロール体制の確立：中国人民銀行を真の中央銀行とし、貨幣政策の制定・実施、貨幣の安定維持、金融機関の監督、金融システムの安全の保証等にあたらせる。
- ii) 政策性銀行の設立：商業性金融と政策性金融の分離し、政策性貸付と基礎貨幣市場の直接的な関連を遮断する。
 - 国家開発銀行の設立：国家重点建設（基本建設と技術改造を含む）向け貸付と利子補給を担当。資金は財政部が拠出する資本金と建設基金・国家計画委員会と人民銀行が限度額を設定する一般社会向けの国家保証付き債券および金融機関向けの金融債券・中国人民建設銀行の預金の一部から調達する。
 - 中国農業発展銀行の設立：国家食糧備蓄・農業製品の共同購入、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を担当。資本金は中国農業銀行の資本金から一部移転。中国農業銀行と中国工商銀行の農業向け政策性貸付（債権）とこれに対応する人民銀行からの借入（債務）を引き継ぐ。金融機構向け発行する金融債券・農業向け財政支出資金・政策性貸付を使用する企業からの預金を貸付原資とする。
 - 中国輸出入信託銀行の設立
- iii) 国家専門銀行（中国工商銀行、中国農業銀行、中国銀行、中国建設銀行）を国有商業銀行とする。これにより中国の商業銀行体系は、国有商業銀行、交通銀行、中信実業銀行、光大銀行、華夏銀行、招商銀行、福建興業銀行、広東発展銀行、深圳発展銀行、上海浦東発展銀行、農村合作銀行、城市合作銀行等となる。
- iv) 開放的で、秩序ある競争が行なわれる厳格に管理された金融市場の構築
 - 貨幣市場を完全なものにする
 - 証券市場を完全なものにする：財政部は人民銀行からの借入を止め、短期国債を活用する。政策性銀行は一般向け国家担保債権を発行。郵便貯金・社会保障基金・金融機関はその資金の一定部分を国債購入に使用する、全国性商業銀行は人民銀行からの貸付に対し抵当を差し入れる。金融債権の個人向け発行を取り止める。さらに株式市場を完全なものにする。
- v) 非銀行金融機関の安定的な発展を指導：非銀行系金融機関の資本金額・経営者の資質標準や業務範囲を明確に規定。保険会社・信託投資会社・証券会社・金

融会社・企業集団の財務会社等の発展を促すと共に、保険業・証券業・信託業と銀行業の分離経営を実行する。

この「金融体制改革に関する国務院の決定」を受けて、その後金融及び経済関連の「法律」は下記のように急速に整備されて来た。

表17-1 金融関連法

名称	施行	最新修正
中国人民銀行法	1995年3月18日	2003年12月27日
商業銀行法	1995年5月10日	2003年12月27日
保険法	1995年6月30日	2002年10月28日
担保法	1995年6月30日	
手形小切手法	1996年1月1日	2004年8月28日
競売法	1997年1月1日	2004年8月28日
土地管理法	1999年1月1日	2004年8月28日
証券法	1999年7月1日	2004年8月28日
信託法	2001年4月28日	
銀行業監督管理法	2003年12月27日	
証券投資基金法	2003年10月28日	

このような一連の法整備により、「金融体制改革に関する国務院の決定」に盛り込まれた金融制度改革の内容は、ほぼ全て「法律」という法的基盤を与えられることになったが、政策性銀行については「金融体制改革に関する国務院の決定」が「条例」の制定を求めており、結果として「国家開発銀行の設立に関する国務院の通知」（1994年3月17日）および「中国農業発展銀行の設立に関する国務院の通知」（1994年4月19日）という行政法規が發布されることにより両銀行は設立されている。なお「中国輸出入銀行」については、「中国法律法規情報システム」にその「通知」は見当たらず、「中国輸出入銀行定款（中国进出口銀行章程）」が「部・委員会規章」に掲載されているのみである。

上述のように、1994年3月17日に国務院から「国家開発銀行の設立に関する国務院通知」（国発〔1994〕22号）が發布、即日施行され、国家開発銀行が設立されている。同通知によれば、「党第14回三中全会の精神に則り、資金を有効に集中利用し、国家の重点建設事業を保証し、経済発展のボトルネックを解消し、国家の固定資産投資に関するマクロ的コントロール能力を増強し、投融資体制の改革を進化前進させるために国務院が国家開発銀行の創設を決定」しており、具体的には、同通知に「付属書類1」として添付された「国家開発銀行設立と運営規則」および「付属書類2」の「国家開発銀行定款」を国務院が承認することにより、国家開発銀行が成立している。

国家開発銀行の業務内容及び組織に関しては、1994年6月28日付け「国務院官房が国家開発銀行の組織編制規則を印刷・配布することに関する通知」（国発〔1994〕78号）で詳細に規定している。

現在中国においては、上記「国家開発銀行」以外に「開発金融業務」を所管する政策性金融機関は存在しておらず¹、従って上記国家開発銀行の成立過程に見られるように、開発金融のあり方を規定しているのは国務院の行政法規のみであり、日本の例に見られるような、「日本政策投資銀行法（同行の前身である日本開発銀行は日本開発銀行法）」、「沖縄振興開発金融公庫法」、「北海道東北開発公庫法(廃止)」²のような法律は存在していない。

17.1.2 開発金融に関わる法制度の課題

上述の如く、日本の政策金融機関である日本政策投資銀行や沖縄振興開発公庫が「日本政策投資銀行法（同行の前身である日本開発銀行は日本開発銀行法）」と「沖縄振興開発金融公庫法」により設立・運営されているのとは異なり、中国の国家開発銀行の場合、全国人民大会または人民大会常務委員会を通過した正規の「法律」ではなく、国務院の「通知」という「行政法規」での裏付けを有しているのみである。

「法により国を治める（依法治国）」ことは既に確立された国家の基本方針となっており、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のが現在の趨勢である。一般の商業金融関連分野においては、「商業銀行法」・「証券法」・「保険法」・「信託法」・「投資基金法」等が既に成立しており、開発金融機関も所謂「部門保護主義」を排して規範性を確保し、運営管理の透明性を高めるためにも、国家中央の立法権に基づく「法」という基盤に立脚すべきであろう。開発金融機関は国家の開発政策の実施を財政的に担保する重要な任務を担っている機関であるが、前述の「国家開発銀行の組織編制規則」によれば、その資金は国家財政・国内金融機関向けの債券・一般社会向けの財政担保による建設債券・国際機関からの借入資金の転貸・国際市場向けの債券・国際的な商業ローンによる借入等で賄われることになっている。すなわち、資金調達に関しては浅からず一般社会との関連性を有しているのであり、商業金融分野には「法」を適用し、開発金融に関しては言わば行政部門の内部的な「行政法規」のみを適用して良いと言う積極的な理由は見つけ難い。むしろ「法」という基盤を提供することにより、国際金融市場または国内一般社会からの長期安定的な評価を得られるメリットは大きいと言えよう。

¹ 政策性銀行としては、「国家開発銀行」以外に「中国農業発展銀行」と「中国輸出入銀行」があるが、「中国農業発展銀行」は現在農村向け政策性融資業務を停止している。

² 同法は、同公庫と日本開発銀行との統合によって日本政策投資銀行が設立されたことに伴い廃止された（1999年）。

17.2 西部開発金融に関わる法制度

17.2.1 西部開発金融に関わる法制度の現状

2004年3月11日に国務院から「西部大開発を更に推進することに関する国務院の若干の意見」が発表されたが、そのうちの第8項「西部大開発への資金提供を保障するために資金チャネルを拡充する」には、下記のような政策意見が含まれている。

- i) 長期安定的な資金チャネルを構築することは、西部大開発を持続的に推進するための重要な保障を与えることになる。
- ii) 長期建設国債等の中央の建設資金で西部開発投資を支えるとともに、さらに多様な手段をもって西部開発だけに振り向けられる資金を集めなければならない。
- iii) 中央の建設財政資金やその他の西部開発に用途を限定した資金を西部地区のインフラ建設に傾斜的に配分しなければならない。
- iv) 多様な方式により社会資金と域外資金をインフラ建設に向うよう鼓舞・引導しなければならない。
- v) 中央財政の西部地区への移転支出を更に増強する。
- vi) 西部開発のための間接・直接融資チャネルを拡充する。
- vii) 金融機関が協調融資・混合融資・委託財務管理（財テク）・リース・株式信託等多様な方式を採用して西部地区に向けた金融支援を強化するよう奨励する。
- viii) 商業銀行による西部地区国債・借入項目評価の審査期間を短縮させ、ローン審査効率を向上させる。
- ix) 国家の政策性銀行が貸出規模を拡大し、融資期間を長期化し、西部地区のインフラ建設と輸出促進を支援することを支持する。
- x) 西部地区の農村金融システムの構築を推進し、農村信用社の改革を強化し、農家のマイクロ・ファイナンスと連帯保証ローンの拡大を継続させ、生産力があり信用を守る貧困農家の貧困からの早期脱却を支援する。
- xi) 貧困層向け補助利息付貸出の管理を強化し、西部地区向けの貸付を増加させる
- xii) 西部地区において条件適合企業の債券発行を優先することを積極的に支援し、またそれら企業の株式発行を支援する。
- xiii) 妥当な時期に産業投資基金管理暫定弁法を改定し、完全なものにすると同時に、優先的に西部地区におけるモデル地域を設定し、株式投資による国内外資本の投資促進を支援する。
- xiv) 国際的な組織や外国政府からのグラントと海外のソフト・ローンの比率を高める。

西部開発金融に直接的に関わる政策に対する法制度基盤としては、行政法規の性格を有する、この国務院の「意見」が最新のものである。

17.2.2 西部開発金融に関わる法制度の課題

前項に見られるように、西部大開発に関わる金融政策の内容は豊富であるが、西部大開発に関する法基盤そのものが行政法規に留まっている弱点がある。これら西部地区の開発金融政策を包含する形で、まず、第2章で述べた「西部開発」に関する

法律を制定するが政策基盤の強化に繋がり、西部開発金融政策に長期安定性・規範性・強制力が与えられることとなろう。

さらにもう一つの問題は、2004年3月11日の「西部大開発を更に推進することに関する国务院の若干の意見」において提議された政策を具体化する方策が示されず、従ってそれに関連する法整備が未だ為されていないことである。

中央の財政逼迫が喧伝されている今日、長期建設国債等の中央の建設資金で西部開発投資を支え続けることは可能であろうか。「さらに多様な手段をもって西部開発だけに振り向けられる資金を集めなければならない」として、どのような手段が考えられるのか。例えば地方政府債券に中央財政に対する補助的な役割を課することは可能であろうか。その場合「予算法」第28条第二項の規定をどう扱えば良いのか。

「多様な方式により社会資金と域外資金をインフラ建設に向うよう鼓舞・引導する場合に、域外からの投資資金の債権保全に関する現在の法制度整備状況は投資家に安心感を与えられる状況であろうか。

「金融機関が協調融資・混合融資・委託財務管理（財テク）・リース・株式信託等多様な方式を採用して西部地区に向けた金融支援を強化するよう奨励する」とは言え、現在西部地域において金融市場を寡占している全国性国有商業銀行は、西部地域における業務の採算性の低さから業務を縮小する傾向にある。これを補うために全国性国有商業銀行に替わり地域性商業銀行の拡充を図るとして、地域性商業銀行の振興に関する法制面での準備は整っているのであろうか。また協調融資・混合融資・委託財務管理等の手段を用いて西部地区に向けた金融支援を強化するとしても、金融取引参加者の権利を守る法制度は万全であろうか。

「国家の政策性銀行が貸出規模を拡大し、融資期間を長期化し、西部地区のインフラ建設と輸出促進を支援することを支持し、西部地区の農村金融システムの構築を推進する」場合、国家開発銀行・中国農業発展銀行・中国輸出入銀行の政策性銀行の法基盤は強固なものでであろうか。法基盤が脆弱であればあるほど、状況によっては行政当局の恣意によりその業務内容が変更される可能性が高まり、安定的に政策性資金を供与することが難しくなることは中国農業発展銀行の例を見ても明らかである。

また国家開発銀行は全国を対象とした開発金融を担当しており、西部地区に限定的に適用されるべき開発金融に対する要求に十分に対応できるかどうか不安のあるところである。その対応策として「西部開発銀行」または「西部開発基金」を設立する場合においては、政策提言編で述べる「政策性金融機構基本法」の下で「西部開発銀行条例」・「西部開発基金条例」を制定するか、またはこれらを法律として、「西部開発銀行法」・「西部開発基金法」を制定することが必要となる。さらに「屋上屋を重ねる」という危惧が有る場合においては、これら「法」または「条例」を時限的なものとし、西部大開発の政策目的が達成された時点で、「西部開発銀行」・「西部開発基金」を解散ないしは国家開発銀行と統合するという方策も有り得る。

「西部地区において条件適合企業の債券発行を優先することを積極的に支援し、またそれら企業の株式発行を支援する」とは言え、現状では企業債券の発行および株式上場の条件はかなり制限的である。「条件適合企業」と言う場合の、「条件」を緩和しない限り、特に西部地区での企業債権の発行や株式上場は困難を伴う事が予想される。現状、債券発行や株式上場条件を緩和し得る法制度は未だ完備されていない。

このように西部開発に向けた金融の課題は多く、一つ一つの課題に対し具体的な方策を検討すると共に、それを可能にする法制度の整備を図ることが肝要である。

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 現代中国と高度成長時代の日本

本調査では、西部開発金融制度の改革に日本の経験を活かすことが求められている。このため、「政策提言編」に記述した戦略的アクション・プランその他の政策提言の作成にあたっては、明示的にもしくは暗黙裡に日本等の経験を参考にしたところである。

以下、第5部各章においては、日本を中心として中国以外の諸国の政策金融に関する経験を取りまとめている。

以下の各章で、それぞれの事項に関連する日本の経験が述べられるので、それに先立ちここではまず日本の経験のいかなる局面が中国の経済開発上参考になるかを総論的に述べることにする。結論を先取りしていえば、現代中国の諸相に照らせば、経済発展論的にみて、高度成長時代の日本の経験がもっとも類似性が高いと考えられる。

18.1.1 現代中国の諸特徴

現代中国の経済社会は、国際比較の観点からして、以下のような際立った特徴を持っている。

(1) 人口・国土大国

中国は13億の人口と960km²の国土を有する大国であって、人口は日本の約10倍、国土面積は日本の約25倍に達する。国内に多数の少数民族を擁し、各地域の自然条件や経済社会の態様は他国に類例を見ないほどに多様である。したがって、制度や政策の設計にあたっては、中国が持つこのような広大さと多様性を常に念頭に置いておくことが必要である。

(2) 市場経済移行国

中国はまた社会主義計画経済から市場経済への移行国である。現代中国は、自国の経済システムを「社会主義市場経済」と規定し、集権的な計画経済体制から独自の分権的な市場経済体制への移行を進めている。それは、経済の管理において、徐々に公的意思決定の比重を減らし、市場メカニズムにその決定の多くを委ねる方向を指向していることを意味する。制度や政策の設計において、このような移行過程にある混合経済の特性に配慮することが必要である。

(3) 生産・貿易大国

中国が「世界の工場」といわれてから久しい。これは、現代中国が、工業生産と貿易において、世界経済を牽引する生産・貿易大国であることの直截的表現に他ならない。中国の世界貿易に占めるシェアは、世界第3位の6.5%（2003年、IMF統計）に達し、すでに日本のそれ（5.7%）を凌駕した。GDPの規模は、世界第7位（2003

年、IMF 統計）である。これを購買力平価ベースに置きかえれば、世界銀行の試算からもうかがえるように、世界トップクラスの経済大国となっている。中国が21世紀初頭の世界経済を牽引する集積力を持つこの現代性に着目しておかなければならない。

(4) 勃興・発展国

19世紀前半まで、中国は世界最大の経済規模を有する国家であった。例えば、購買力平価表示のGDP規模は、1840年時点でアメリカの4.2倍、イギリスの2.6倍、日本の5.4倍であった[Madison(2000)]。その後、長期にわたる停滞を経験したが、改革開放政策の導入以降、新たな発展段階に入っている。換言すれば、これは世界最大規模の経済大国に復元する発展プロセスである。そのような長期の経済史のサイクルのなかで、現代中国は新たな勃興・発展期に位置しているとみることができるのではなかろうか。この急速な経済発展の側面は、まさに高度成長期の日本と相似していると考えられる。

18.1.2 日本の高度成長時代

(1) 戦後60年の日本経済

2005年は、1945年の第2次世界大戦敗戦から60年の節目の年にあたる。この戦後60年間の日本経済の展開を、試論として、15年刻みで4段階に区分すれば、次のようになる¹。

I 経済復興期（1945～60年）

民主主義と市場経済を基調とする体制への転換をはかり、敗戦の焦土からの復興を実現し、高度成長の基盤を形成した時期

II 高度成長期（1960～75年）

技術革新と重化学工業化のもとで、実質成長率（年率）が10%程度の輸出主導型経済成長を実現し、経済規模が飛躍的に高まった時期

III 安定成長期（1975年～90年）

第1次石油危機が発生し、経済の量的拡大が限界に達し、4～5%の安定成長へと移行した時期

IV 長期低迷期（1990年～2005年）

バブル経済の崩壊とともにデフレが深刻化し、実質成長率が1%強の長期低迷を経験した後、回復へと向かい始めた時期

¹ 日本経済が第2次世界大戦前の水準（1934～36年）に回復した1955年までを経済復興期といい、それ以降1973年の第1次石油危機発生までを高度成長期と呼ぶ場合が多いが、ここでは便宜的に15年刻みでこのような区分を行った。

(2) 高度成長時代の意義

以上 4 つの日本経済の局面転換のなかで、高度成長期は次のような歴史的意義を持った時代であった。

第 1 は、戦後改革の基盤に立脚しつつ、経済社会の新たなシステムが形成され定着した時代だったことである。

第 2 は、経済社会全体に躍動感があふれ、発展のダイナミズムが発揮されるなかで、急激な構造変化が起こった時代だったことである。

第 3 は、高い経済成長のもとで、対内、対外両面にわたり、次々に新たな問題に直面し、未踏の新段階への移行を経験した時代だったことである。

第 4 は、地域格差が拡大し、地域問題が国政のもっとも重要なテーマとして登場した時代だったことである。

第 5 は、高度成長を可能にした条件に変化が生じたにもかかわらず、高度成長を支えた制度・慣行・物の考え方の変革を十分行うことができなかつたことである。

18.2 高度成長期における経済社会変動の類似性

経済発展は、経済成長を伴う長期的な構造変化の過程である[中兼(2002)]。日本の高度成長時代と 1980 年代以降の中国は、ともに 10%程度の高度経済成長を遂げるなかで、このような意味での激しい構造変化が起こった点で、共通している。構造変化は、産業構造における工業化、地域構造における都市化、人口構造における少子化等を伴うものであり、一言でいえば、「産業化 (Industrialization)」を軸とする経済社会全体の変動であった[富永(1967)]。

日本の高度成長期における経済社会変動の特徴点を、中国经济および中国西部地域開発を念頭に置いて整理すれば、次のとおりである。

18.2.1 高度成長のメカニズム

高度経済成長は、生産関数を構成する労働力、資本、技術進歩のそれぞれの急激な成長によってもたらされたものである。加えて、長期にわたって固定されていた為替レートや新世代の社会資本整備が少なからず日本の高度成長を支える要因となった。

(1) 新規労働力の供給と労働力移動

1950～60 年代の日本の人口構造は、年少人口が多いピラミッド型であった。多産多死型から多産少子型へ、さらには少産少死型へと人口転換が進行する過程で、豊富な若年労働力が労働市場に供給され続けた。農村の過剰人口は、当時、雇用問題の最大のテーマであった。若年労働力は、就業の場を求めて地方から大都市へと集中を続けた。そのうえ、農村の中老年層が、建設土木工事に従事するため、出稼ぎ労働者として大都市に移動し、これが社会問題となっていた。それは、労働政策、農業政策、福祉政策の谷間で起こった現象であった。今日、中国が経験しつつある出

稼ぎ労働力移動と同様の現象が、規模や形態の相違こそあれ、高度成長時代前期の日本でも起っていたのである。

日本の進学率は、高度成長時代に急激な上昇をみた。1950年代以降、高校進学率が上昇したのに続いて大学進学率が高まり、これによって産業社会が必要とする技能者・技術者・ホワイトカラーの需要がまかなわれていった。

以上のように、高度成長時代の日本では、農村から都市へ、地方から大都市へという速くかつ激しいヨコの地域的労働力移動が生じ、また、進学によってより高い所得、より良い地位を求めようとするタテの社会的流動性が一挙に高まった。これが、高度成長を生み出した労働力側の要因である。

(2) 投資が投資を呼ぶ資本形成

日本の高度成長時代は、旺盛な民間設備投資によって主導されたものである。高度成長期には、「投資が投資を呼ぶ」という累積的な民間資本形成の好循環プロセスが維持された。このような積極的な投資行動は、既存企業の若手経営者や意欲的な起業家によって支えられたものであった。そして、それを可能にしたのは、財閥解体・集中排除によって「所有と経営」の分離がはかられ、リスクをとって新分野を開拓し新製品を市場に供給しようとする積極果敢な経営者層が創出されたからであった。巨大企業が存在せず、中小規模企業同士の厳しい競争が繰り広げられたことで、良好な市場機構が創り出されたのである[中村(1978)]。

一方、現代中国と同様、当時の日本は貯蓄率が顕著な上昇をみた時代であった。人々は、子女の教育や住宅の建設、老後の備えのため勤儉貯蓄に励み、政府もまた「貯蓄増強運動」を展開した。恒常的な資金不足状態にあった高度成長前期までの日本では、国民の貯蓄は旺盛な投資需要をまかなうために振り向けられた。その高貯蓄と高投資を仲介するシステムが、銀行等による間接金融方式である。

(3) 追い付き型近代化と技術革新

日本の高度成長過程は、欧米諸国に対する追い付き型近代化のプロセスでもあった。その基本は、技術のキャッチアップである。日本が経済の復興に取りかかったとき、日本は二重の科学技術の格差を負っていた。ひとつは第二次世界大戦期に生じた技術の空白であり、いまひとつは戦後に始まったアメリカでの科学技術の飛躍的な進歩に対する格差である。

特に、1950年代から60年代にかけての日本は、外国から貪欲に科学技術を導入し、導入技術の改良を積極的に進めてきた。外国で発明された技術や商品をより精緻な製品に換え、外国で発見された原理を応用して商品化し、これらを低コストで量産するシステムを築いていた。大衆消費社会を主導することとなる三種の神器（テレビ、洗濯機、冷蔵庫）や3C（Car, Cooler, Color TV）は、その典型である。日本は、欧米で発見され発明された科学技術を、市民生活に便利な民生商品として製品

化し、その量産化を進めた。その意味で、欧米が発電所であるとするれば、日本は発電所の役割を果たしてきたのである²。

現代中国は、改革開放政策の導入以降、このような位置の差を生かし、後発の利益を享受して「世界の工場」となっている。それが、かつての日本と同様、高度成長のバネとなっている。

(4) 固定為替レートと国際化

日本は、1971年に変動相場制に移行するまで、20年余の長期にわたって、1ドル＝360円の固定相場制を採用していた。この間、日本経済の基礎的条件(Fundamentals)が年々向上し、固定為替レートが相対的に割安になっていった。これが、新製品の商品化とあいまって、輸出主導型の経済発展を支えた。その結果として、貿易収支の黒字基調への転換と、外貨準備高の増加が起こった。1960年代後半の日本は、中国における昨今の人民元レート問題と同様の課題に直面していたのである。

一方、日本は、高度成長の時代に、良好な国際経済環境のもとで徐々に経済の国際化をはかっていった。貿易の自由化、資本の自由化、外資の自由化、人的移動の自由化などが段階的に進められ、国際経済との壁を低くしていった。これによって、産業の発展と国際経済との調和がはかられ、高度成長の持続を可能にしたのである。このような国際化の進展に対応しながら、東京オリンピック(1964年)が開催され、大阪国際博覧会(1970年)が開催されていったのであった。

(5) 新世代インフラの建設

江戸時代の交通は、もっぱら徒歩と船に依存するものであった。明治時代に入ると、19世紀後半から20世紀初頭にかけて、鉄道、道路、港湾などの近代交通ネットワークが整備された。これらが、近代日本百年の経済発展を交通面から支えてきた。戦後の復興と成長の過程で、これらの交通インフラは逐次修復・改良されていったが、更なる経済発展の基盤施設として、新たな交通システムの建設が求められるに至った。こうして、1950年代後半になると、新たな高速交通システムの建設が開始された。高速道路、新幹線鉄道、ジェット化空港の3大高速交通インフラが、それである。これら新世代の高速交通インフラが、その後の経済発展を支える基盤となっていたのである。

現代中国は、これら新世代の高速交通インフラ整備の最盛期にあり、その整備の規模とテンポには、目を見張るものがある。これらの高速交通インフラが、中国の更なる経済発展に対して新たな基盤を提供しつつあることは、明瞭である。

18.2.2 成長に伴う歪みの拡大

日本経済の高度成長は、資源配分の多くを市場メカニズムの自由な働きに委ねたことによってもたらされたものであった。その反面、市場メカニズムに委ねただけでは資源が十分には配分されがたい分野で、歪みが拡大することとなった。

² 上山春平教授の所説。

(1) 私的消費と社会的消費の不均衡

既述のごとく、高度成長は高貯蓄—高投資—高輸出に主導されたものであったが、同時に、国民所得の向上と新製品の出現を背景に個人消費が拡大したことも高度成長に大きく寄与した。「三種の神器」や「3C」が消費革命をもたらし、消費財面での人々の豊かさは格段に向上した。しかし、その反面、急激な都市化のもとで住宅の整備が立ち遅れただけでなく、街路・下水道・公園・コミュニテイ施設などの生活環境施設の立ち遅れが際立って目立つようになった。

マクロ経済政策を企画立案する政策当局は、1960年代後半、このような私的消費と社会的消費の不均衡を是正すべきであるとの主張を繰り返し行った³。しかし、社会開発ないし生活環境整備を重視し、消費者保護を重視し、「生活の質」を総合的に高める方向へと政府各部門の行政実務を転換することは、容易なことではなかった。市場メカニズムを基調とする経済においては、民間セクターの躍動的な拡大に対応して、公共政策の視点から、広い意味での「社会的共通資本」⁴を整備していくことが特に重視されなければならない。

(2) 公害・環境問題の深刻化

高度経済成長の過程で工業化、都市化が急速に進展した結果、公害・環境問題が深刻化した。1960年代後半になると、工場排水に含まれる水銀、鉛、カドニウム等の有害物質によって、各地で公害病が発生した。また都市河川は、家庭排水や工場・事務所の排水によって魚が棲めないほどに汚染され、都市の大気汚染も深刻な状況を呈するに至った。日本列島は「公害列島」だとさえいわれた一時期もあったほどである。

このため、「公害防止基本法」（1967年）が制定され、「水質保全法」や「大気保全法」の立法が行なわれ、やがて環境庁が創設（1971年）されて、ようやく1970年前後から公害・環境対策が本格化したのであった。

18.2.3 誘導的計画と政策金融

日本の高度成長時代は、政府の誘導的計画が経済発展のダイナミズムに弾みをつけ、各セクターに関連する新たに整備された政策金融がもっとも有効に機能した時期であった。

(1) 混合経済下の政府計画

ある程度の発展段階に達した現代国家には、市場経済だけの国もなければ、公的セ

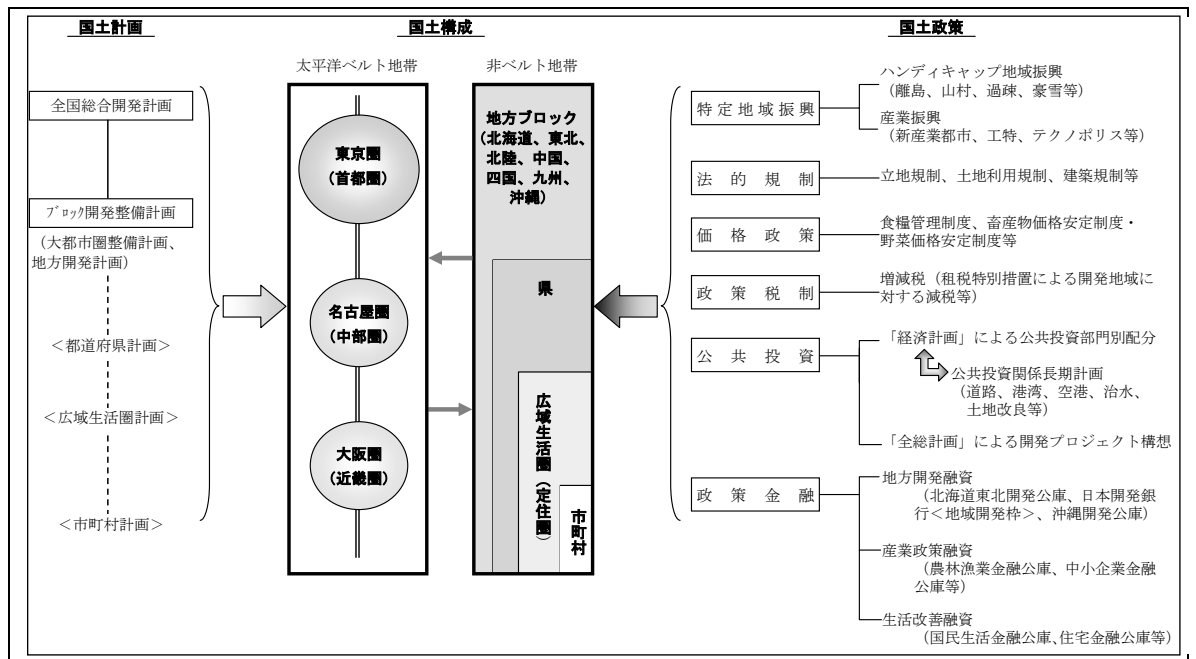
³ 例えば、『経済社会発展計画』（1966年閣議決定）の策定過程では、産業競争力強化重視か社会開発重視かが政府部内で最大の争点となった。また、経済企画庁『経済白書』（1967年版）では「効率と福祉の両立」が、同『国民生活白書』（1968年版）では「国民生活優先への展開」が強調された。さらに、国民生活審議会（内閣総理大臣の諮問機関）から『豊かな人間環境整備の指針』との答申（1969年）がなされ、『新全国総合開発計画』（1969年閣議決定）でも「豊かな人間環境の創造」が開発目標に掲げられた。

⁴ 宇沢弘文教授によって提起された概念。

クターだけの国もない。市場経済の比重が高いか公共経済の比重が高いかの差はかなり大きいものの、総じていえば「混合経済(Mixed Economy)」という性格を共有している。今日の中国も日本も、その例外ではない。

混合経済下で公共政策がいかなる役割を果たすべきか、公共政策がどのような効果を発揮するかは、経済発展の段階や局面によって大きく異なるものである。高度成長時代の日本は、混合経済システムのもとで政府計画がもっとも良く効果的に機能した時期であった。政府計画のなかでもっとも基本性を有するものは、長期経済計画と全国総合開発計画である。1960年に策定された「国民所得倍増計画」は、年率7.2%の実質経済成長率を確保し、60年代の10年間で日本の国民所得を2倍にしようとするものであった。この倍増計画で、公共部門の役割が明示され、民間部門の活動に方向付けが与えられたことによって、各経済主体が未来への確信を抱き、積極的にその潜在力が発揮されることとなった。また、第19章で後述するように、「全国総合開発計画」(1962年)や「新全国総合開発計画」(1969年)は、全国土の整備に関する基本計画として、新たな国土生成システム形成を方向付けるうえで大きな役割を果たした。しかし、民間経済活動の比重がさらに高まり、経済のグローバル化が進み、経済が成熟化するにつれて、政府計画の誘導的役割は次第に低下したのであった(図18-1参照)。

図 18-1 西部開発を念頭においた日本の国土開発の経験

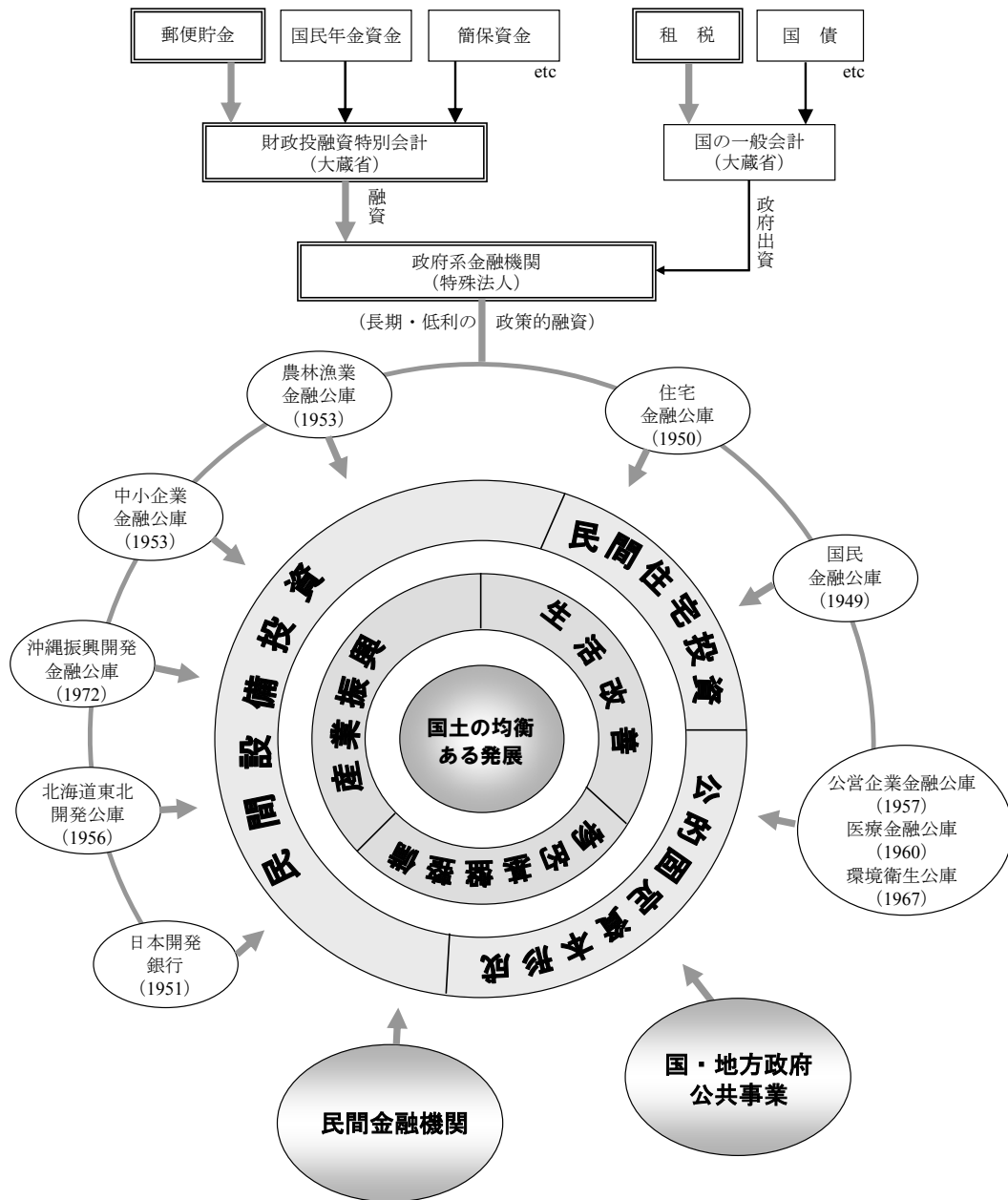


注：1.日本の高度成長期を中心に整理したものである。
2.価格政策を国土政策に含めるのは一般的ではないが、ここではその地方振興効果に着目した。
3.表記のほか、地域振興公団等があり、すべてをカバーしたものではない。
出所：調査団作成

(2) 間接金融方式と政策金融

本報告書のいくつかの章で述べるように、高度成長時代の日本では、間接金融方式が国民の貯蓄と民間企業の投資とを仲介するうえで、有効な機能を果たした。また、零細な国民貯蓄を全国規模で吸収した郵便貯金や社会保険の保険料が原資となって、公共性が高く収益性が低い分野に長期低利の政策金融が供給され、それらの分野の成長を促進した。高度成長時代の日本は、政策金融が量質両面で民間金融をもっとも良く補完した時期であった。他面、間接金融が直接金融の発展を制約し、政策金融が民間金融の発展可能性を阻んだ面があることも否めない（図 18-2）。

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—



注：1. () は設立年

- 2.現在、日本開発銀行と北海道東北開発公庫は統廃合により日本政策投資銀行に、国民金融公庫、医療金融公庫、環境衛生公庫は統合により国民生活金融公庫になっている。なお、このほかに、商工組合中央金庫等がある。
- 3.現在、大蔵省は財務省となっており、また財政投融资制度の改革が行われ、各機関は債券を発行して財源の一部に充てている。

出所：調査団作成

18.3 日本の経験と中国の西部開発

上述の日本の高度成長時代の経験から、中国の西部開発に対してどのような教訓を導き出すことができるだろうか。各セクターや個別政策に関する詳細な教訓の抽出は、以下の各章に委ねることとし、ここでは包括的に8つの点を指摘することとしよう。

(1) 労働力移動と人的能力の向上

産業社会の発展にとって、地域間・産業間の円滑な労働力移動は不可欠の要件である。生産性の高い地域や産業部門に労働力が移動することによって、流入地域・部門の生産が拡大する一方、労働力の流出を契機として移出地域・部門の経済効率を向上させるシステムをつくることが重要である。

そのためには、労働市場の広域化、全国化に対応して、広域的に労働力の需給結合をはかる体制を整備することが必要である。日本の場合、大都市と地方との間の連携が必ずしも十分ではなく、また、縦割りの行政システムのもとで労働行政、農業行政、産業行政相互間の政策調整と連携も不十分であった。

産業構造の高度化に対応した人材育成も重要なテーマである。日本では、1960年代初頭、経済審議会（内閣総理大臣の諮問機関）において「人的能力向上のための総合政策」が立案され、理工系人材の育成に向けて教育・訓練体制の整備が進められた。しかしながら、ここにおいても、文部行政、労働行政、産業行政、地方行政相互間の連携は不十分であったといわなければならない。

(2) 工場誘致と「内なる産業化」

高度成長時代の初頭から、日本では、産業や人口の太平洋ベルトへの急激な集中・集積を緩和し国土の均衡ある発展をはかるため、工場の地方分散政策が採られてきた。地方政府も、国の工業再配置政策に付加してさまざまな工場誘致策を講じてきた。しかしながら、1980年代以降に生じた急激な工場の海外移転の結果明らかになったように、単なる工場誘致だけでは地域経済の底が浅いものになってしまうことが教訓として残った。その意味で、工業誘致等とあわせて、各地域がいかに内発的な産業化をはかるかが重要である。地域が持っている独自の諸資源を生かし、自らの創意と工夫により、特色のある地域産業を起こしていくことが必要である。中国西部開発においても、企業の誘致に加えて、既存産業の再生を進め、「内なる産業化」に注力することが求められよう。

日本の地方政府は、工場誘致を目的として、大小さまざまな工業団地の造成を行ってきた。工業団地が過剰に造成され、そのうえ工場の海外立地が進んだため、売却できないままの団地が残ってしまっている。これが、今日、不良資産化し、地方政府にとって大きな財政圧迫要因になってきている。同様の事態は、地方政府によって主導されたリゾート開発等の観光開発についても見られる。地方政府が、工業開発や観光開発についてしっかりとした将来への展望を持ち、開発にあたって規律を重んずることが重要である。

(3) 農村労働力の移動と農業構造の改革

日本経済の高度成長に伴って、農村労働力の都市への流出が進み、農村の過剰就業は急速に解消していった。農業就業人口が雪崩のような勢いで減少していく動向を捉え、これを農業経営の規模拡大に結びつけようという農業構造改革の構想が国の農業政策当局から提起されたこともあった。1960年代半ばのことである。しかし、こうした構想は、農業団体や国会議員の反対にとって陽の目を見ることができなかった。21世紀に入って、ようやく農業分野への株式会社参入を認める政策が緩やかなかたちで容認されるようになったところである。

農村労働力の都市への移動、農業従事者の非 1 次産業への移動は、農業・農村の構造改革の好機である。非 1 次産業分野の効率化と並行するかたちで、農業の効率化を進め、農業所得の向上をはかり、豊かな村づくりを構想していくことが重要だと考えられる。日本についていえば、土地改良、農道整備、集落整備など、農村の物的基盤整備は顕著な進展をみたが、農業の経済構造改革については、失われた 20～30 年であったといっても過言ではない。

(4) 都市集中に対応した都市整備

日本は、高度成長時代を経て、それ以前の農村中心社会から都市化社会へと大きな変貌を遂げた。日本では都市化は高度経済成長と表裏をなしていたし、中国においてもそうであろう。したがって、都市化の潮流を的確に受け止め、中核都市の整備を広域的な経済・生活圏域の整備と一体的に進めていくことが重要である。

高度成長時代の日本における都市・地域整備を顧みれば、いくつかの反省点が浮かんでくる。第 1 は、爆発的な膨張をみた大都市圏の都市環境整備が立ち遅れたことである。第 2 は、大小さまざまな地方都市を平等に扱った結果、規模の大きい拠点都市の整備が遅れたことである。第 3 は、広域経済圏や広域生活圏、定住圏の構想が打ち出されたものの、都市・農村を一体とする圏域整備が必ずしも円滑には進まなかったことである。これは、中央政府の縦割りの行政システムが地方整備の効率化を阻んだことや、市町村と呼ばれる地方自治体間の広域連携が確保できなかったことによるところが大きい。

(5) インフラ整備と交流ネットワークの重要性

物的インフラは、経済社会活動のいわば「いれもの」である。特に高度成長時代には、民間経済の拡大テンポが極めて旺盛であったため、「いれもの」が「活動」を受け止めきれず、物的インフラに恒常的なボトルネックが発生していた。このため、民間資本ストックと均衡のとれた社会資本ストックの形成が求められた。

各種物的インフラのなかでも、人々の移動、物資の流通、情報の流動などを担う交流ネットワーク型インフラは、国土空間の発展をはかるうえで特に重要である。新幹線鉄道や高速道路は、移動の時間距離を短縮し、国土空間の広がりコンパクトにする効果をもたらす。それによって、開発の波及効果が遠隔地にまで及び、経済立地の可能性を高めることになる。日本は、高度成長の過程で、高速道路の整備と

ともに生鮮野菜の産地が遠隔化し、国土の縁辺地域にまで先端工場が立地していった経験をもつ。

中国の西部地域では、西部開発戦略の下で高速道路やジェット化空港の整備が急速に進められている。現代中国は、新世代の高速交通体系がもたらす時間距離の短縮効果を生かして、東部沿海地域の発展を西部地域に波及させて行く時を迎えようとしている。

(6) 後追いになるほど大きい環境保全の代償

日本では、経済の高度成長下で拡がった公害被害を除去するために膨大な環境保全コストを支払うこととなった。1960年代後半には、公害問題が深刻化したため、「くたばれGDP」という反成長思想が社会に広がったことも想起される。環境汚染を償う再生のコストは、防止・保全措置が遅れば遅れるほど大きくなるというのが、日本の経験からの貴重な教訓である。

西部開発において、生態環境保全が開発戦略の基本に据えられていることはまさに至当である。広大な西部地域は、現世代がそれを利用するだけでなく、将来の世代もまたこれを利用する永続的な国土空間である。したがって、西部地域の貴重な生態環境空間はこれを人々が適切に保全し、開発し、利用しつつ、将来の世代に正しく引き継いでいかなければならない。さらに、中国西部地域の生態環境保全が地球環境保全全体の重要な一環をなすものであることにも留意していくことが求められている。

(7) マクロ政策の役割と企業行動

経済構造の調整が効率的に進むためには、中長期の構想に基づくマクロ政策と、ミクロ的には、公正な競争原理に基づく企業の自由な行動とが適切に組み合わせられていることが必要である[宮崎(1989)]。

既述のように、高度成長時代の日本は、政府の誘導的なマクロ計画が有効に機能し、これが企業の行動とうまく噛み合って、経済社会の活力を生み出していた。「世界でもっとも巧みな計画経済」と評価されたこともある[London Economist(1967)]。また、当時、海外から「日本株式会社」と呼ばれたように、産業の育成・強化を旨とする政府の産業政策と企業の経営戦略が呼応しあい、これが経済発展のテコともなっていた。しかし、経済の成熟化や企業活動のグローバル化に伴って、誘導的マクロ計画や産業政策の効果は次第に薄れていったのであった。これに対して、政府の経済政策体系が経済の新次元への移行に必ずしも対応できなかったこともまた否み難い。

日本では、民間経済の発展につれて、中央政府が民間経済の細部にわたって指示をする従来の行政のあり方を改め、規制の緩和を進めていかなければならなかったのである。大きな政府から小さな政府への変革、経済的諸規制の大胆な緩和は、今日なお日本にとって最大の課題となっている。

(8) 間接金融、政策金融の役割とその変革

間接金融方式は、資金供給面から高度成長を支えた日本独自の金融方式であった。銀行と企業集団の間に系列が形成され、系列融資と呼ばれる独特の方式が重化学工業化の促進に大きな役割を果たした。しかし、1970年代に入ると、企業の資金調達力が向上し、金融の国際化が進み、さらに国債の大量発行が行われて、間接金融方式の有効性は急速に薄れていった[岩田・浜田(1980)]。しかし、金融行政は依然として各民間金融機関の業務分野を区分し厳格な監督を続けた。行政・銀行・企業が相互にもたれあう護船団方式と呼ばれるようになった日本の金融システムは、これを容易に変革することができず、金融行政は経済環境変化から大きく立ち遅れてしまった。

高度成長時代初頭までに設立された十数の政府系金融機関は、短期的には採算がとりにくいものの、中長期的な公共政策の見地から必要な領域に長期・低利の融資を行い、日本の高度成長に大きく貢献した。政策金融が、高速道路、住宅、工業団地、農業基盤、都市等の建設に大きな役割を果たした。しかしながら、高度成長期から安定成長期に移行するころになると、民間金融機関の能力が向上し、公共的分野での投資採算性が高まり、民間参入の可能性が広がってきた。このような実態の変化に対応して、政策金融と民間金融の再定義を行い、公的金融機関の整理・再編を早期に行うべきであった[宮崎(1980)]。政策金融の見直しが始まったのは、実に1990年代後半に入ってからであった。この面でも、政策の転換は20年前後遅れをとることとなった。経済が高度成長を遂げつつある局面では、政策金融の意義は高く、金融経済が一定の成熟をみるのに伴ってこれを見直していくとの柔軟な対応が重要である。これも、日本の経験の重要な教訓であった。

引用文献

- 岩田一政、浜田宏一(1980)『金融政策と銀行行動』東洋経済新報社
富永健一(1960)『社会変動の理論』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
中村隆英(1978)『日本経済—その成長と構造』東京大学出版会
宮崎勇(1989)『日本経済図説』岩波書店
Madison, A『世界経済の成長史 1820~1992』(金森久雄監訳) 東洋経済新報社、2000年
London Economist『日本は昇った—日本経済の7つのカギ』(河村厚訳) 竹内書店、1967年

第19章 日本の地域開発と地域開発金融

19.1 日本の地域開発の経緯と開発構想

19.1.1 日中両国の経済発展過程における類似性

本章では、この半世紀における日本の地域開発の経緯と地域開発金融の経験について述べるが、それに先立って、興味深い点を一つだけ指摘しておきたい。

それは、日中両国の経済発展の歴史的経験を回顧すると、両国間には驚くほどの類似性が見られることである。この点に関しては、既に第18章において、日本の高度成長時代に焦点を当てつつ経済社会変動の類似性につき述べたところであるが、視点を若干変え、改めて両国の経済発展過程を対比すれば、表19-1のとおりである。

表 19-1 日本と中国の経済発展過程の歴史的対比

	日 本	中 国
低成長期	戦後産業復興に注力(45~55)	計画経済、国有企業中心
離陸成長期	重化学工業化、資本自由化、高度成長(60~70)	経済開放体制移行、外資導入、WTO加盟
地域格差	顕在化、是正策実施	顕在化、対策検討
都市問題	過密化・外延化進行	交通混雑・住宅問題顕在化
産業公害	水俣病等深刻化	工場排水等公害拡大の懸念
エネルギー	石炭→石油転換、石油危機、省エネルギー技術開発	石油需要著増、石油輸入国化
産業構造	高度化、国際競争力上昇	市場化、民間企業登場、外資合弁
貿易摩擦	対米摩擦発生、外国現地生産	近い将来発生の懸念
為替水準	変動相場制移行(73)、円高進行(85~)	人民元の変動制への移行と再切り上げの可能性
民営化	公社(国鉄・電信電話)民営化	国有企業改革(進行中)
経済バブル	全国各地で発生(86~90)	すでに一部で発生
崩壊後経済	未曾有の長期不況を経験	北京五輪後への懸念

出所：調査団作成

同表に掲げるような事実を確認することは、中国の現在および近い将来にとって極めて意味があると思われる。ここから言えることは、日本の経済発展の過程には多くの成功もあれば、多くの失敗もあったという事実である。従って、現在の中国にとっては、日本の成功と失敗の経験を冷静に分析し、そこから貴重な教訓を学ぶ取る絶好の機会となろう。なぜなら、日本の成功も失敗も、大部分が日本の内発的要因によって顕在化したものだからである。

本調査で進めている「地域格差」や「地域開発金融」の問題も、すでに日本が直面し、その解決のために長年取り組んできた経験がある。ここでも、成功もあれば失敗もあったが、そうした経験を以下で詳細に述べる。

19.1.2 全国総合開発計画の策定とその背景

1945年、第2次世界大戦の敗戦によって工業生産力の約6割を失った日本にとって、最大の国家的目標は、食料の増産と産業の復興であった。政府は、食料増産については、農地改革（大農地所有者からの弱小小作農民の解放）、肥料増産、米の政府買い上げを断行した。また、産業復興については、石炭、鉄鋼、電力、海運4業種への傾斜的な財政金融支援を実行した。その結果、約10年で戦前の経済水準に復帰した。

この時期に政府が直ちに決定し実行した重要政策は数多くあるが、その中には下記のものが含まれる。

- i) 支配力の強い特定産業グループ（財閥）の解体
- ii) 全国鉄道網の経営事業体を政府直轄から政府出資の公社（日本国有鉄道）に変更
- iii) 全国1社であった電力の発電配電会社を地域別に7社に分割
- iv) 民間企業に対する産業資金供給を目的として政府出資の日本開発銀行を、また輸出振興の目的で日本輸出入銀行を設立

これらの重要決定は、その後の経済発展に大きな影響を与えたが、ここから指摘できることは、政府が果たすべき役割と権限をある程度限定し、産業民主化を通じて極力民間企業主導の経済運営を誘導したことである。政府出資の公共法人（公社、公団、事業団、政策系金融機関等）もかなり設立されたが、基本的には政府と民間との混合経済体制がその後も続けられた。

約10年の復興期を乗り越えた日本が新たに求めた国家目標は、「先進国に追いつき、追い越せ」であった。しかし、資金や資源に乏しい日本の各地域には自立的な経済発展を図るだけの活力が存在せず、特に本州から隔離された北海道地方の地域振興の必要性が叫ばれ、これが契機となって全国各地から経済産業開発の要求が強まった。

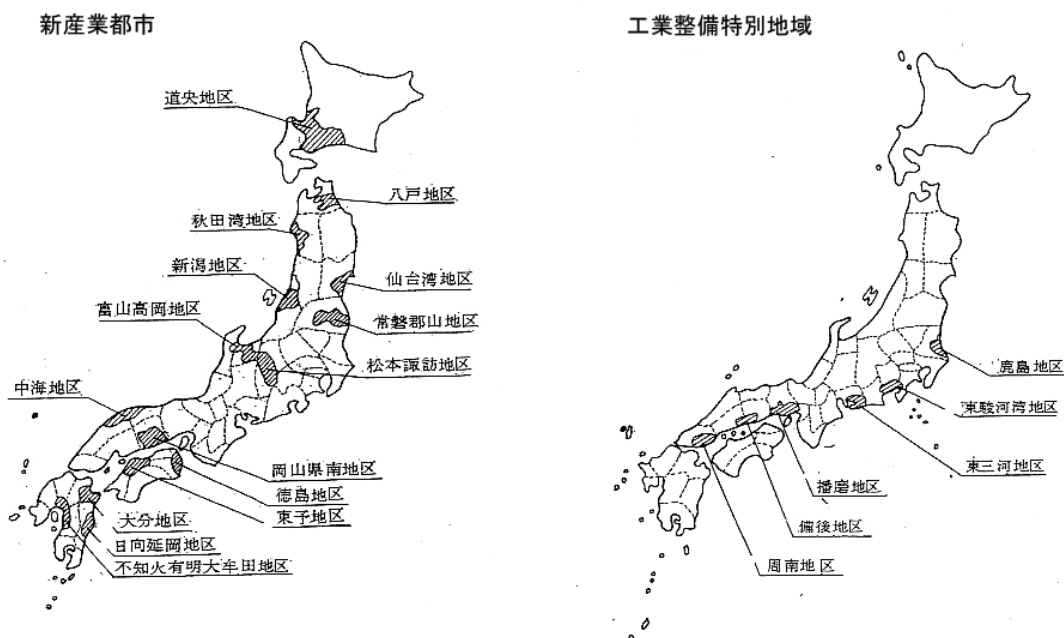
1956年以降、日本経済は徐々に離陸(take off)を始めたが、決定的な意味で高度経済成長期の到来を確実にしたのは、1960年池田勇人首相が打ち出した『所得倍增計画』であった。『所得倍增計画』が政府の長期経済計画として高く評価されかつ広く国民から厚い信頼を得ることができた真の理由は、計画目標が「10年間で国民の所得を2倍にする」という明確な数値目標で掲げられていたからである。

年平均経済成長率7.2%の計画値を上回る急速な経済成長の中で、1962年に打ち出されたのが、日本国土全体を視野に入れた「全国総合開発計画」である。同計画は長期経済計画とは次元が異なり、全国各地の将来像をベースにしつつ、日本全体の経済社会的変貌を地域別・産業別に展望し、政府の公共投資（政府固定投資）の規模と地域配分を含む、いわば「全国国土開発計画」の性格を持つものとして策定された。

最初に策定された「全国総合開発計画」の目標は、『地域間の均衡ある発展』におかれた。その背景としては、都市の過大化、地域格差の拡大等があった。そして、その目標を達成するための開発方式として、「拠点開発」という考えが打ち出された。この拠点開発方式は、東京等の既成工業地帯と交通通信施設で連結しつつ地方に拠点を形成し地域間の均衡ある発展を期す、というものであった。

こうした考えに沿って、政府は全国に15箇所の「新産業都市」を指定し、財政金融上の優遇措置を講じたが、この指定から外れた各地域から追加指定の要請が続出し、2年後に政府は新たに6地域を「工業整備特別地域」の名において追加指定した(図19-1)。

図 19-1 日本の工業開発指定地域



両地域指定の間には実質的な差異はなかったが、結果的には21地域のうち、成功と評価されるもの5箇所、ある程度評価されるもの3箇所、ほとんど開発が進まなかったもの13箇所であった。事後的に評価すると、資本(資金)、労働力(人材)、技術等の条件よりも、投資環境、特に市場との距離、原材料・部品・製品等の貨物輸送面での利便性と物流費用の大きさ、交通の利便性等が成功・不成功の決定要因であった。

19.1.3 開発の理念と具体的開発構想

全国総合開発計画は、1962年策定の第1次計画以降、8～10年ごとに改定され、現在まで5回の計画が作られてきたが、この間一貫して底流にあったのは『国土の均衡ある発展』という計画思想である¹。

こうした基本的考えのもとに、第2次計画（新全総）では、新幹線鉄道、高速道路等の交通網を整備し、国土利用の偏在・過密過疎・地域格差を是正することを狙っている。また、第3次計画(三全総)では、居住環境の総合的整備を図り、大都市への人口と産業の集中を抑制しつつ国土利用の均衡を図ることを意図している。

ところで、『国土の均衡ある発展』という計画思想と表現は確かに一見納得的であり、これに直ちに反対する人はほとんどいない。しかしよく考えてみると、『国土の均衡ある発展』とは一体どのような内容を意味するのか、どのような尺度で均衡の程度を測ることができるのか。そもそも『均衡』とはいかなる次元の均衡を指すのか。こうした問いに明確な答をだすことはなほだ困難である。その意味では、かなり曖昧な概念といってよい。

計画には、「理念」、「目的（目標）」、「実現手段」の3つが不可欠であるが、『国土の均衡ある発展』とは理念であって、それだけで目的・目標になり得るのか疑問である。目的・目標は、より具体的でかつ可測的なものでなければならない。『均衡』とは国民1人当たりの所得水準の均衡を指すのか、それとも1世帯当たりの消費支出額の均衡を指すのか、あるいは各県ごとの財政投資水準や社会資本存在量の均衡を指すのか。計画では、この点が明示されていない。もし『均衡』という概念が数量的に把握できない価値を意味するならば、『均衡』という目標の達成度を測ることも不可能であると言わなければならない²。

日本の経験から導き出される教訓は明らかである。すなわち、計画なるものは抽象的なものであってはならず、日本の「所得倍增計画」がそうであったように、具体的かつ可測的な目標を含むものでなければならないということである。欧米先進国の政策立案時には必ず数量的な計画目標を掲げ、政策実施後の実績を目標達成率という数値で評価し、その結果を国民に説明する政策評価体系が定着している。

19.2 地域開発推進のための財政的・金融的枠組み

19.2.1 政府の役割と政府系機関の設立

日本の公共部門は、中央政府と地方政府の2つに大別される。中央政府は、立法機関である国会（国会議員は国民の公選による）とは独立した組織であり、国会で指名された首相の統率下で広範な行政行為を担当している。中央政府のもう一つの役

¹ 1990年代に入ると、計画思想にも変化が生じた。1992年に策定された長期経済計画『生活大国5ヵ年計画』では、「国土の特色ある発展」をこそ目指すべきだとした。近時、国土行政の領域でも地域の個性と多様性を生かした「特色ある発展」という計画思想が次第に受け入れられつつある。

² もっとも、例えば経済審議会地域部会（1964～68年）が「均衡」を目指す地域開発政策の公準として計測可能な「国民的標準」を設定すべきだとし、具体的提言を行った経緯等がある。

割は、政府の方針に沿って国民に対する準行政的事業あるいは金融的業務を行う公共法人（公社、公団、事業団、政策金融機関等）を指揮監督する点にある。公共法人としては、分野別にみると、表 19-2 に示すような機関がこれまで設立・運営されてきた。これらの機関は、直接・間接に地域開発に関連したものが多いことが読み取れる。

表 19-2 政府系公共法人の分野別機関名

	交通・通信	都市・住宅	国土・地域・産業	商工業	輸出入
実施機関	国鉄(民営化) 道路公団(民営化) 鉄道建設公団 空港公団(民営化) 電電公社(民営化)	住宅公団 都市整備公団 住宅開発公社 (地方政府)	地域振興整備公団 水資源開発公団 森林開発公団 土地開発公社 (地方政府)		
金融機関	開発銀行(現政策投資銀行) 公営企業金融公庫			中小企業金融公庫 国民金融公庫 農林漁業公庫	輸出入銀行 (現国際協力銀行)
		住宅金融公庫	北東開発公庫 沖縄開発公庫		

注：民営化の時期は、電電公社 1985 年、国鉄 1987 年、空港公団 2004 年、道路公団 2005 年である。

出所：調査団作成

しかし、これらの公共法人（別称：特殊法人）の数は近年減少している。その理由としては、概ね次の 3 つがあげられる。

- i) すでに時代的使命を終え、存続の必要性がなくなった。
- ii) 複数の公共法人が類似の事業を行っているため、統合した方が効率的である。
- iii) 経営効率の抜本的改善を図るには、民営化が望ましい。

以上述べてきたことを、地域開発に関連する分野に限定して事業主体別に分類してみると、次のように要約することができる。

中央政府直轄事業： 一般国道、港湾、地方空港、干拓・大規模農地開発等

公共法人実施事業： 全国幹線鉄道網、高速道路網、電信電話網、農工業用水、大規模工業団地、大規模住宅団地等

地方政府直轄事業： 地下鉄、中規模工業用地造成、住民向け集合住宅、下水道、地方観光道路、県立大学、高度医療センター等

特殊会社実施事業： 電源開発（ダム）、国際空港（成田、関西、中部）

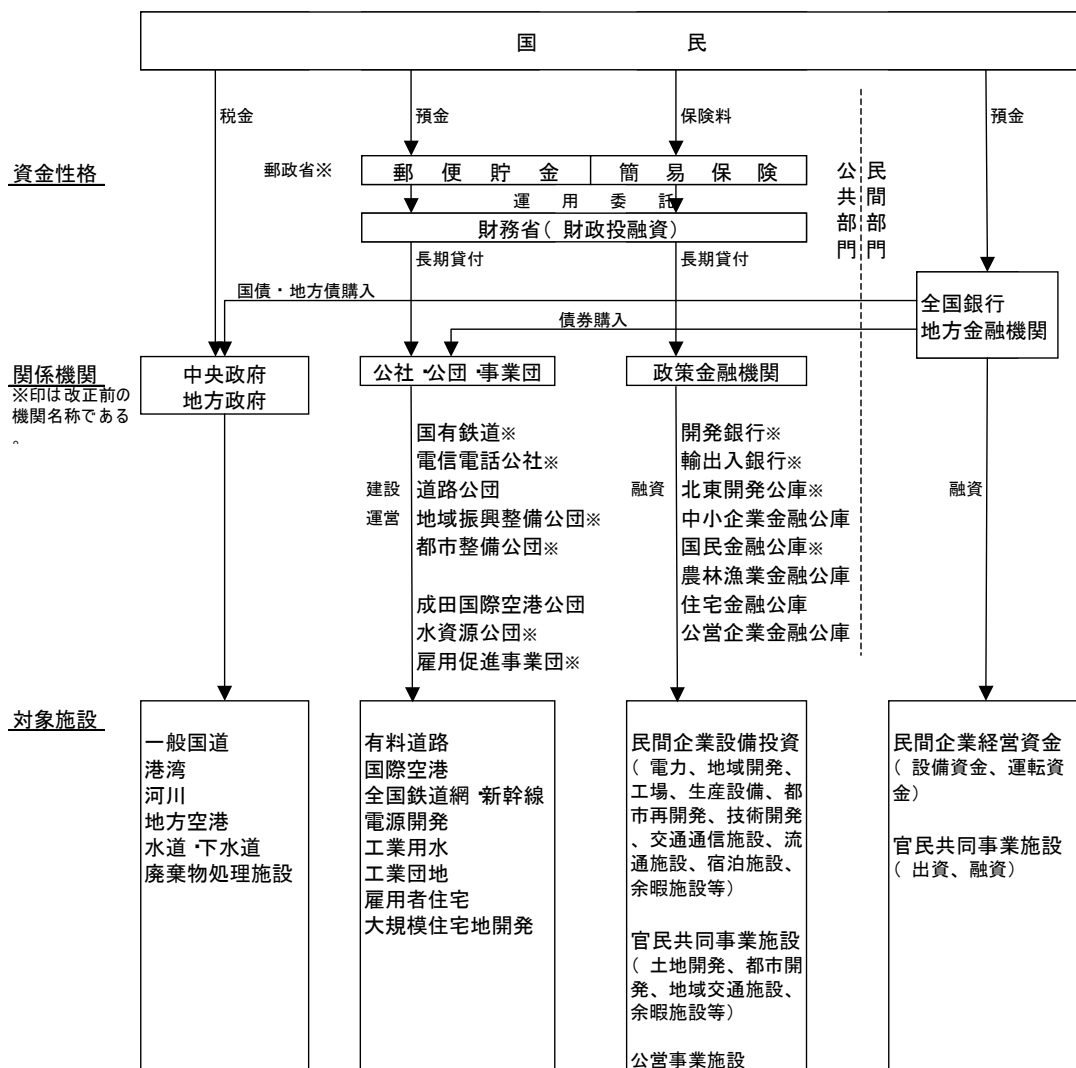
半官半民会社事業： 余暇施設

民間企業実施事業： 電力、ガス、都市鉄道、バス、貨物輸送、工場、個人住宅

19.2.2 地域開発事業資金の源泉

ところで、こうした事業活動を行うのに必要な資金はどこから調達されるのか。その関係を示したのが、図 19-2 である。日本においては、国民や企業が納める税金（所得税、法人税、消費税等）の他、大きな資金源となっているのが全国にある国営郵便局（2003 年に公社化）の窓口を通して集められる郵便貯金と積み立て保険金である。とりわけ、郵便貯金の残高は 2003 年 3 月末現在 233 兆円で、民間銀行を含む日本全体の預貯蓄残高の実に 24.6% を占めている。この巨額な資金（保険金を含めると 350 兆円）が、国債の購入だけでなく、政府公共法人の事業資金として長期・低利の条件で貸し出され、鉄道、高速道路、企業設備、個人住宅等の固定投資資金として運用されてきた。これが日本独特の「財政投融资会計」と呼ばれる予算制度である。2005 年度財政投融资規模は 17.1 兆円で、政府予算 82.2 兆円の 20.9% に相当する。

図 19-2 資金の流れ体系図



19.3 地域開発金融の実績と評価

19.3.1 地域開発金融の果たした役割

地域開発促進を目的として日本で最初に設立された政府系金融機関（以下政策金融機関）は、北海道開発公庫（1956年）である。北海道地方は、日本の近代化が始まった明治時代以降「拓地殖産」を目標に特別な開発対象とされてきた地域であるが、本土と隔絶している上に気候条件も厳しく、後進性を余儀なくされてきた。主たる産業としては、農業、酪農、石炭鉱業への依存度が高く、戦後の地域開発に対する要望は他の地域以上に強かった。1946年当時の人口は349万人であったが、経済発展の牽引力となるものに乏しかった。そうした状況下で、地域開発を求める議論が地元、国会、政府を巻き込んで活発化し、特殊事業公団案、北海道産業振興公社案、日本開発銀行札幌支店活用案など多くの代替案が出されたが、最終的には「北海道開発公庫」の設立が決定した（1956年）。同公庫の役割は、民間金融機関の補完として、投資、融資、債務保証を行うこととし、業務の対象は石炭等の資源開発、農林畜水産物の加工工業、交通運輸に限定した。資本金10億円は全額中央政府の産業投資特別会計から出された。運営資金は財政投融资会計からの借り入れで、また政府保証債も発行できることで発足した。

これと相前後して、本州の東北地方（新潟を含む7県）も、地域特性は異なるものの独自の地域開発計画の推進を模索していたが、北海道開発公庫の設立に刺激され一段と開発促進意欲を強め、政府に対し「東北開発株式会社」と「東北開発公庫」の設立を求めた。しかし政府は「東北開発公庫」の設立は認めず、既存の「北海道開発公庫」を改組して1957年「北海道東北開発公庫」（以下北東公庫）が誕生した。1956~69年の14年間の出融資実績累計は、3548億円（年平均253億円）である。

(1) 北海道・東北地方の開発計画の事後評価

北海道総合開発計画が1960~70年の10年間にどの程度実際に実現したかをみると、人口は、82万人の増加目標に対し14万人の増加にとどまった。また生産所得は、9.3%増加したが、全国ではこの間に年率10.7%と高い成長を達成していることを考えると、相対的に経済格差が拡大する結果になった。

また、前述の新産業都市の指定地域は同地方内に6箇所あるが、1962~75年の13年間の工業出荷額の対目標実績値は、道央75%、八戸76%、仙台湾111%、秋田湾43%、常磐郡山81%、新潟75%で、殆どが全国平均の94%を下回っている。この間に、1973年世界規模で石油危機が勃発し、重化学工業化を計画していた事業計画が完全に立ち消えになるという不幸も重なった。特に、北海道苫小牧東部地区と青森県むつ小川原地区の事業計画は開発事業会社が経営破綻に追い込まれ、巨額な損失が発生した。その処理策として、前者については北東公庫からの222億円、後者については日本開発銀行（1999年北東公庫を吸収して日本政策投資銀行と改名）からの294億円の出資によって最終的な処理が行われ、高い代償を払う結果となった。

次に、北海道・東北地方以外の地域開発についてはどのような政策的対応が講ぜられたかについても、述べておかなければならない。

日本の南端に位置する九州地方（6県）も、北東公庫の設立に刺激されて九州独自の地域開発金融機関の設立を主張し始めた。しかし、政府は地域ごとに地域開発金融機関を認めるとなれば公共法人の乱立を招く危険もあり、九州、四国、中国、北陸の4地方を対象にする地域開発金融は、すでに1951年に設立され全国一元的に産業資金融資を行っている日本開発銀行の融資対象の中に「地方開発融資枠」を新たに追加し、1959年以降は北海道・東北地方は北東公庫、その他の地方は日本開発銀行が地域開発資金を融資するという役割分担が確定した。なお、両金融機関の年間の地域開発資金融資額は原則同額とすることで財政投融資資金の配分がなされた。

(2) 民間金融機関の対応

こうした地域開発金融に関する政策的対応に対して、民間企業や民間金融機関はどのように対応したかという点について、少し触れておこう。

当時民間企業が特に必要としていたのは長期・低利の設備投資資金であったため、政策金融の本格化により企業の設備増強、地方の工場立地がかなり加速された。特に政策金融機関からの融資が認められることが当該企業の社会的信用力の強化に直結することから、借り入れ申し込みが多く、旺盛な資金需要に政策金融機関側が十分対応しきれない状態が続いた。こうした事情もあり、また政策金融はあくまで民間金融の補完に徹するとの基本原則から、企業が必要とする設備投資資金に対する融資額の割合（融資比率）は25～40%程度に抑えられ、恣意的・裁量的な融資は厳しく排除された。

また、民間金融機関にとっては、政策金融機関との協調融資によって資金供給の幅を拡大することが可能となったが、特に大きな利点は政策金融機関の行う客観的な企業審査や産業の将来見通しによって、不良債権発生危険度が大幅に低下したことである。

19.3.2 地域開発金融の総合的評価

日本の地域開発金融の経験からどういう点を評価すべきか、またどういう点を反省すべきか、以下いくつかの点を述べてみたい。

- i) 北海道開発公庫（後北東公庫に改組）と日本開発銀行が地域開発金融の供給者としての積極的な役割を果たしたことにより、日本全体の工業生産力、生産技術、品質向上、量産化等が大幅に促進され、また全国各地で雇用機会の拡大、賃金所得の増加等を通して各地の経済基盤の強化に大きく貢献したことは、率直に評価できる。
- ii) しかし一方では、人口と産業の大都市集中が進み、「地域間の均衡ある発展」を意図した地域開発政策は結果的に都市の過大化に歯止めを掛けることができず、相対的な地域格差を解消するまでには至らなかった。

しかしながら、率直に言って、地域格差を完全に是正することはいかなる経済体制下でも不可能に近いであろう。自然条件、交通条件、投資環境等が異なる各地域を均一な条件にすることはできないし、単なる一つの価値尺度で同量化

すること自体にそれほど意味があるとも思えない。重要なことは、同じ国民が持続的で自立的な生活を送るに必要な条件を極力公平に享受できる環境をつくることであろう。「格差」とは、単に所得水準の次元だけで捉えるのではなく、国民一人ひとりの可能性まで含めた社会的・総合的なものとして認識すべきであろう。

- iii) 日本において国民相互間の所得格差が縮小し、中産階級意識が国民の間に定着したのは、産業間の労働力移動（農業から製造業、第三次産業への移転）が比較的円滑に行われたこと、都市での雇用機会が増大したこと、この2つの社会経済的変化によるところが大きいと思われる。
- iv) 地域開発金融機関の乱立が抑えられ、かつ政治家や政党からの圧力的介入を排除し、客観的な融資判断に基づいて民間企業の事業遂行を支援してきたことも評価される。

その証拠に、日本政策投資銀行（旧日本開発銀行）の不良債権比率は2004年3月現在3.3%で、民間金融機関（5.5%）よりもはるかに低い。

- v) また、日本全体では民間企業向け資金供給が不足気味の状況下で、政策金融が民間金融を補完しつつ誘導した点も見落としてはならない。

しかし、民間金融機関側の資金供給力が高まるにつれて政策金融の役割が徐々に低下し、また銀行借入に依存しなくても資本市場から直接資金調達することができる市場環境の変化が1980年代後半から金融機関に大きな転換を促している。こうした環境変化への対応を誤った多くの大手民間銀行や地方銀行が、バブル経済崩壊後致命的ともいえる不良債権の重圧に長年苦しんできた事実も、指摘しておかなければならない。

19.3.3 残された課題

これまで日本の地域開発の経験と地域開発金融の果たした役割等について述べてきたが、今日の日本に残された課題ならび新たに直面している重要問題について、次の4点を指摘しておきたい。

(1) 少子化と高齢化

第1は、少子化と高齢化が同時進行しているという大きな社会構造の変化である。その影響は広範かつ深刻なものになることが懸念される。すなわち、若年層の減少と高齢者の増加は、生産労働人口の減少、市場規模の縮小等経済活力の弱化を通して地域経済社会の衰退を招き、他方では年金・医療等社会保障支出の増大により、持続的地域社会確立のために必要な生活環境整備に充当可能な財政投資余力が低下することは避けられない。

(2) 新たな地域格差問題

第2は、所得格差とは異なる「過密・過疎」という新たな地域格差が顕在化しつつあることである³。東京とその周辺、札幌・福岡等の地方中核都市への人口集中は依然続く一方で、地方においては高齢者の増加と裏腹に若年層の減少が急速に進んでおり、小規模の地方都市においては中心商店街の衰退が顕著に見られる。こうした動きは地方財政の破綻、行政サービスの低下、地域住民の連帯意識の衰退を招きかねず、早急な対策が求められている。

(3) 政府開発投資余力の低下

第3は、政府自身の財政構造の悪化に歯止めが掛からず、今後は政府直轄の公共事業や公共法人による大規模固定投資（特に高速道路網、新幹線鉄道網、ダム建設、農地改良事業等）の継続・拡大は財政面からますます困難にならざるを得ないことである。従って、今後は地域からの要求であっても、「あれも、これも」実現することは不可能であり、「あれか、これか」の合理的選択が求められるであろう。

(4) 産業空洞化

第4は、産業空洞化の懸念である。日本の産業については、従来から、強い国際競争力を持っている産業（自動車、電気機械、精密機械、工作機械、事務機械、電子機器等）と弱い産業の二極化が指摘されてきた。皮肉なことに、強い産業は25年ほど前から外国での現地生産に踏み出し、そうした企業行動は今後も続くものと思われる。国内工場の閉鎖さえ最近では見受けられる。海外投資の活発化は、国内での工場建設や雇用増加の足かせになる面もあり、看過できない問題でもある。外国からの対日投資は、製造部門では依然低迷しており、地域経済の再生は容易ではない。

19.4 西部開発金融の課題

19.4.1 開発目的・達成目標の設定

中国西部地域の開発を進めるために実現すべき事柄は数多くあると思われるが、ここでは日本の経験に照らし、いくつかの配慮すべき点について考えてみたい。

まず、策定される西部開発計画が広く国民に信頼され、着実に実行され、望ましい成果を結実させるかどうかは、計画の具体的な内容はもとより、今後の計画決定の進め方にも大きく依存することを、最初に認識しておく必要がある。

いかなる計画でも、計画の理念、達成すべき目的・目標、それを実現するための有効な手段の3つが不可欠の条件である。

³ 「過密」は1950年代から地域問題として登場し、「過疎」は1966年から登場した概念である。その時点では、「過疎」は人口の急激な流出によって山間地域の社会生活が維持できなくなる問題として捉えられていたが、近時、地方小都市の問題としても新たに「過疎」が論ぜられるようになった。本稿では、特に後者に焦点を当てている。

(1) 計画理念

まず、計画理念は計画をつくる立案者としての基本的考え方又は社会哲学を明確に示し、計画推進によって実現しようとしている将来社会の姿（Vision）を全体像として打ち出すことである。したがって理念は抽象的なものであってもいいが、人種、民族、地域、性別、思想、宗教等を超越した崇高かつ国民の共感を得るものであることが望ましい。先進国でしばしば使われてきた「平和国家の建設」、「福祉社会の実現」、「住みよい地域社会」などはその例である。日本の全国総合開発計画で掲げられた「国土の均衡ある発展」なども、抽象的な表現ではあるが、一つの計画理念だと言えよう。

(2) 計画目的・計画目標

崇高で価値ある計画理念の下に設けられる「計画目的（目標）」は、理念と違って具体的かつ数量的に明示できるものでなければならない。

「西部開発計画」の場合は、計画期間が長く、かつ対象地域も広いため具体的な開発目標を設定することは容易ではないが、計画を実のあるものにするためには、当該地域に住んでいる人々が心底から求めているもの、自ら実現したいと希求しているものを見つけ出し、そこに内在する価値を具体的な数値で明示した計画目標を設定すべきであろう。

計画は、計画作成者や計画決定者のために作られるものではなく、計画を正しく理解しその成果を受け入れる人々（西部地域の居住者）のために作られ、実施されるものである。もし、このことが当該地域住民を始め中央政府や地方政府の計画関係者の共通認識になったならば、その計画は必ず成功すると断言できよう。

前述したように、日本の長期計画の中で「国民全体の所得を今後10年間で2倍にする」ことを明確に打ち出した池田勇人首相の『所得倍増計画』がわずか7年間で目標を達成するほど成功したのは、単なる為政者の見栄や無責任発言ではないことを国民が強く信頼したからであった。それとは逆に、長年『全国総合開発計画』の中で掲げられてきた「国土の均衡ある発展」なる目標は、スローガン性はあるにせよ、実体的な目標にはなり得ないものであった。

(3) 計画内容の現実妥当性と決定責任

計画とは、現在の状況からの量的または質的变化を促すことを企図して作られるものであることは言うまでもない。しかし注意すべきは、その計画なるものを

- i) 誰が作るのか
- ii) どういう立場で作るのか
- iii) だれのために作るのか
- iv) 何を目的に作るのか
- v) どのような決定過程を経て作るのか

vi) どのような手段で実現するのか

vii) 誰がその成果を評価するのか

上記の諸点について疑問の余地はないと考え勝ちであるが、この点こそ計画の成否を決定すると言っても過言ではない。日本には、中海干拓、諫早干拓、長良川河口堰、むつ小川原大規模工業基地開発、成田国際空港、東京湾横断道路、関西国際空港、各地のテーマパークなど、失敗例や成功したとは言い難い事例は数多い。欧州を見ても、英仏海峡トンネル、超音速機コンコルドなど失敗したともいえる事例が散見される⁴。

これらの失敗の原因を冷静に分析すると、経済環境の予想を超える大幅な変化が起こったこと、計画立案に関わった官僚の楽観的な需要予測が現実から遊離したものであったこと、事業費の増加を放任していたこと、事業を実施する地域に住んでいる住民の意向を無視して強行したこと、事業完成後の施設経営に対して経営責任者が無責任であったことなど、必ず明確な原因が失敗をもたらした事実を指摘することができる。

計画とは夢を描くことではなく、現実の社会や現状を着実に改善することである。従って計画は現実的・客観的な判断によって作られ、決定することが不可欠である。

責任の明確化も重要である。民間事業の場合は、もし意思決定した経営者の判断が間違っていたならばその結果が直ちに業績に反映され、企業倒産に追い込まれることさえある。しかし、政府や公共法人が決定・実施する計画の場合には、たとえ失敗しても、その実態が国民に情報公開されず、責任を取る人はどこにも現れないのが通例であった。こうした計画上の欠陥を回避するためにも、計画段階での冷静かつ客観的な判断が不可欠である。また、長期計画の場合には、進捗状況を絶えず評価しつつ、必要な修正や変更を柔軟に行う体制が望まれる。

19.4.2 実現手段の整備

目的・目標を達成するためには、有効な実現手段が用意されなければならない。特に地域開発計画の場合は、対象となる分野が交通（鉄道、道路、空港、バス、自動車等）、情報通信、物流、資源、エネルギー、産業、都市（住宅、上下水道、電気、ガス、街路、公園、市場、ごみ処理、事務所、ホテル等）、教育（学校、大学、図書館等）、社会福祉（病院、託児所等）と広範にわたるため、それらの整備に責任を持つ事業主体だけでなく、中央政府、地方政府、国営企業、民間企業、地域共同体、地元住民など多くの組織や利害関係者が参加・協力しなければ、総合的な地域開発、地域づくりは前進しない。それだけに、西部地域全体をどう捉え、どのような変化

⁴ 国土構造のあり方に大きなインパクトを及ぼす大規模プロジェクトについては、時間軸上のどの期間を評価期間にとるかによって、成否の判断は異なってくるとの見解もある。例えば、日本列島の4つの島を連結した青函トンネル、本州・四国架橋、関門トンネル・架橋は、費用便益分析上ムダだとの判定がなされても、国土を一体化した意義については、別の歴史的評価がなされる可能性を否定できない。

を促すか、また誰が責任を持って個々の計画を遂行するのか等について、計画の大枠（グランドデザイン）を政府レベルで決定することが先決であろう。

その際、金融面からの実現手段を用意することもきわめて重要である。しかし、金融的支援はあくまで責任を持って事業を遂行する事業主体を側面から支援するものであって、事業主体に代替する立場にはない。しかし、金融的あるいは財政的支援策には幾多の方法があるので、個々の事業に最適な手段を選ぶ必要があるだろう。すなわち、中央政府または地方政府からの直接的財政支援（出資、補助金、債務保証）、政策銀行からの政策融資、民間銀行からの協調または単独融資、外資導入、資本市場からの直接資金調達など、多様な資金調達手段が用意されるのが望ましいことは言うまでもない。

その際、資金供給側に求められる基本的姿勢としては、次の点が挙げられるであろう。

- i) 中央政府の財政資金責任者は、自ら現地の実情を十分調査し、地元からの要望が当該地域の持続的発展に中長期的に寄与することが確実であるかを冷静に判断すること。
その際、地方政府との間で透明率直な情報交換を行い、裁量的判断を排除すること。
- ii) 地方政府の担当責任者は地元住民に最も近い立場にいたので、複数の事業計画がある場合は中長期的観点から優先度を算定し、最適の計画を採択すること。
- iii) 財政的支援を実行する場合も、相手側に将来の既得権を認めてはならない。
- iv) 政策銀行と民間銀行に求められるのは、融資対象事業の計画実現性を客観的に事前評価するとともに、相手企業の経営能力についての審査能力を蓄積すること。決して情実融資、裁量的判断を介入させてはならない。
- v) 外資導入は原則歓迎すべきであろう。なぜなら、外資導入は単なる資金調達にとどまらず、国際社会での企業経営原則、経営分析手法等を直接理解する絶好の機会になると考えられるからである。また、中国の経済発展は今後も期待されるので、西部地域への誘導的外資導入策も考慮すべきであろう。
- vi) 中国でも近年証券取引所の開設が進められているが、安易な開設は避けるべきである。株式上場は諸刃の剣であり、常に危険が伴うことを市場関係者はまず学ぶ必要がある。企業の社会的責任が自覚され、個人投資家も自己責任を覚悟した上で参加する投資環境の整備が先決である。その一助として上場を企図している企業に対しては、信用度が高い外国会計事務所による事前審査を義務づけ、必ずその審査結果を公表することを制度化すべきである。

19.4.3 西部開発促進への示唆

本章の最後に、『西部地域開発』を促進するに当たって、計画目標として重視すべきこと、戦略的に重要だと考えられるプロジェクト等を参考までに掲げておくこととしたい。

(1) 開発計画の目的

西部開発計画は、経済と産業に関する領域だけでなく、社会、環境、文化等の領域まで包括した『自立的西部地域確立のための総合開発計画』として策定されるのが望ましい。そうした観点から、究極の目的は西部地域の持続的発展の基盤を確立するため、価値ある歴史・文化・自然環境等を守りつつ、住民の生活の安定と居住環境の改善を図ることに求められるべきであろう。

そのためには、本計画には人口、産業、資源、エネルギー、就業機会、所得、財政、住宅、都市、交通、生活インフラ、教育、医療、福祉、物流、環境保全などを含む総合的な施策が織り込まれるべきである。

(2) 優先的事業計画の提案

現在、西部地域と東部沿岸部との間に所得や生活面でかなり地域格差が存在していることは、否定できない事実である。しかし逆説的にいえば、西部地域には今後発展の潜在可能性が十分残されていると考えることもできる。決して悲観する必要はない。

そもそも「格差」とはなにか。格差とは同じ次元で測った場合に意味をもつ概念に過ぎない。しかも、人間は貨幣のためにでもなければ、また貨幣のみによって生きているのではない。所得は、生活を営んで行く上の一つの手段にすぎない。西部地域の人々は上海市民より不幸だろうか。上海市民はニューヨーク市民より不幸だろうか。決してそうではあるまい。

確かに地域と地域との間には違いがある。しかしその違いは自然的、社会的、経済的歴史的、文化的等多面的な違いが重層的に存在しているからであり、「経済的格差」だけがそこに住む人々の幸福度や地域に対する愛着心の強さを一律に決定しているわけではない。

そう考えると、「西部地域問題」の核心は東部沿岸部との対比の中にあるのではなく、自分たちの住む地域をこれからどう変えていくかという点に内在しているのではなかろうか。より具体的にいうならば、自分たちが望むことを今後いかにして実現し、安心して生活できる持続的な居住環境をどう作って行くかという、自分自身に対する挑戦だと言うこともできよう。

そうした観点から、西部地域の開発潜在力を引き出し、より快適で生活しやすい地域社会に改善していくための戦略的プロジェクトを、以下でいくつか提案してみたい。

1) 地域中核都市の計画的整備

広大な西部地域に多くの人々が分散して居住している現状は、人間の基本的欲求に照らしても、決して望ましいものではない。人間生活は、人と人との相互関係の中で営まれるものであり、そうした密接な共同行為や対話の中に自己の存在感や満足感を実感するのが一般的である。

そうした舞台が「都市」であるといえよう。都市こそ、人間が他の人々に役立つ機会を得ることができる場であり、また自らが学習を通じて成長する場でもある。また一定の有限の地域内に共生することによって、資源、エネルギー、公共交通施設等の効率的利用にも寄与することができる場でもある。

「都市が万能の生活空間である」とは言えないにしても、多くの人々と共存することによって得る利便性、経済性、効率性、快適性は、各地の農村や山間地に分散して生活する場合に得られるそれよりもはるかに大きいことは明白である。

そうした社会工学的観点から提案したいのは、中規模の都市を今後計画的に西部地域に育成整備して行くことを目標とした『地域中核都市構想』である。その際には、既存の主要都市を地域の中核都市として再整備して行くのが現実的であろう。都市規模は、巨大でも小規模でも困難な問題が発生するこれまでの経験から、概ね 100～300 万人程度が望ましいと思われる。この規模の都市を各省に数箇所配置し、都市地域と郊外の田園・農村地帯とは土地利用を厳格に区分し、都市の外延的拡大は抑制する。またこれらの地域中核都市間を結ぶ道路網を優先的に整備し、各都市には独自の性格と機能が集積して行くように誘導するのが望ましい。但し、都市間高速道路は都市外周部までで市の中心部まで入れてはならない。

住宅で周囲を囲まれた都市中心部には、住民が絶えず集まる広場、市場、商店、ホテル、映画館、劇場、学校、病院、行政サービス施設等を集積させ、できれば自動車の進入を禁止し、低床式市内電車や自転車交通を主体とする。周辺の農村からは毎日新鮮な農産物が搬入され、都市と農村の共存が現実のものとなろう。その結果、農村の所得もかなりの増加が期待できるであろう。こうした中核都市の適正配置によって、西部地域の都市人口比率を 50%程度まで引き上げることも可能となろう。

2) 高速交通網の整備

西部地域開発の隘路が、東部沿岸部や諸外国との交通網が未整備である点にあることは、論を待たない。したがって、工場誘致や外資導入の障害になっている交通網の整備は急務であり、戦略的にも最も重要であろう。

この隘路を打開するため、引き続き空港整備を進めることが重要である。一例としては、すでに欧州との直行便が就航している成都をハブ空港とする西部地域内航空網を拡充することである。西部各省の多くの中核都市が成都と定期便で結ばれば、東部沿岸部はもとより、諸外国との間で物流や人的交流が急速に進むものと思われる。加えて、蘭州に滑走路 3500 メートル級の国際空港が整備されると、さらなる加速要因となろう。

大型空港の持つ戦略的意味は、空路によって東部沿岸部や諸外国と直結することによって各種部品や特産品の市場への搬出が可能となり、これまでの隘路が開通されるだけでなく、中国西部地域への観光客も飛躍的に増加することが期待できるからである。

この航空網の整備を十分活用するためにも、西部地域の基幹的高速道路網の整備が不可欠である。農産物だけでなく、近年では製品や部品でも市場の国際化に伴い輸

送時間の短縮が強く求められているため、出荷貨物を少なくとも48時間以内に相手先に届ける輸送体制を確立することが、不可欠の条件といえよう。したがって、高速道路を利用した域内物流とハブ空港を軸とする航空網とを連結した近代的物流体系を構築することが、西部開発にとって戦略的に重要であろう。

そのためにも、日本の宅配便制度と同様な定時集荷・定時配達 of 民間貨物輸送業者を育成することも不可欠である。

3) 水資源開発による農業振興策

西部地域には山地や砂漠地帯が多く、また農業用水の不足から農業の生産性も低いのが現状である。このため、広域的な農業用水路の整備を進めることによって、農業用水の隘路を打開し、場合によっては中核都市近郊の農村に温室を利用した水耕栽培を普及させ、そこで穀物、野菜、豆類、果物、花等を年間収穫できるような近代的農業への転換を促すのである。

もし農業用水の隘路が打開されれば、農民1人当たりの生産高は飛躍的に増加し、域内の中核都市の市場だけでなく、1000キロメートル程度の範囲内に所在する西部地域の大都市（成都、西安、重慶等）の公設市場に農産物を出荷することも不可能ではあるまい。

4) 徹底的な環境管理体制の確立

産業開発重視型の地域開発を進める際に最も注意しなければならないことは、産業公害の発生を絶対阻止することである。特に、西部地域で懸念されるのは、工場廃水による河川汚染である。日本の水俣病の苦い経験を参考にすべきである。特に、工場廃水や重金属の処理については、環境管理に関して十分な知識と技術を持った専門組織が常に監視し、産業公害の未然防止に真剣に取り組む必要があることを、最後に強調しておきたい。

以上、日本の経験を踏まえ、西部開発の進め方や計画戦略について若干の示唆を示したが、正しい計画目標や有効な政策手段が用意されたとしても、その計画を成功に導くためには、政府関係者だけでなく、地域住民や外部の専門家等の参加と協力も不可欠である。また、その手法についても、世界各国での多くの経験から学ぶべき点も多い。たとえば、都市の成長管理技術、交通制御システム、環境管理や省エネルギー技術、さらにはPFIや民営化など資金調達の手法にも、多様な選択肢がある。

西部開発は歴史的な挑戦であり、これまでの多くの経験と知見を結集して、世界でたった一つ(Only one)の個性と持続性のある地域づくりのモデルとして推進されることを強く期待したい。