

# 中国における民間部門が主導した社会資本整備の問題点と対策

A problem and measures of the Social Overhead Capital Service which the private sector led in China

宋 涛  
Song Tao

## 〈目 次〉

- I. はじめに
- II. 民間部門が社会資本整備へ参入する困難さ
  - 1. 関連法規の未整備
  - 2. 関連制度の未整備
  - 3. イデオロギーの障害
  - 4. 資金調達障害
  - 5. 信用上の障害
- III. 民間部門による社会資本整備の位置付けの不明確さ
  - 1. 国内企業の利益の奪取及びその育成の阻害
  - 2. 国有資産の流失
  - 3. 重複建設
  - 4. 地方政府によるリスクの過度な負担
- IV. 中国へ「民間主導」の手法を導入するための体制づくり
  - 1. 政府のイデオロギーと機能の転換
  - 2. 関連法規・政策や制度の整備
  - 3. 金融・資本市場の整備
  - 4. 社会的信用の改善
- V. 「民間主導」による社会資本整備事業への取り組み方
  - 1. 事業執行段階における政府部門の果たすべき役割
  - 2. 適切なりリスク分担
  - 3. 官民連携・協力による社会資本整備
- VI. まとめ

## キーワード

社会資本整備, 市場経済, 公共性, 効率性, 官民役割分担, 民間主導

## I. はじめに

1980年代半ばから、中国における外国企業及び国内民間企業は中国の社会資本整備に大きな役割を果たしてきた。中国においては、インフラ整備や公益事業分野への民間部門の参入によって、政府の財政負担も軽減しながら社会資本整備を促進し、より効果的かつ効率的に社会資本サービスを提供することができた。また、一部外国企業の参入により、先進国における優れた技術や経営管理ノウハウなども導入されてきた。

中国における民間部門が主導した社会資本整備は、中央政府と比較して地方政府レベルのプロジェクト事業の数が圧倒的に多い、また国内民間企業と比較して外国企業のBOT方式によるインフラ整備が優位に立っている。したがって、中国における民間部門が主導した社会資本整備は、地方政府が法律・制度等が未整備のまま、海外からの投資を導入することによって推進してきたと言えるであろう。そして、90年代後半から、中国の民間経済の成長・拡大により、民間企業も地方のインフラ整備へ参入し始めてきた。しかし、まだ発展途上の段階にあるため、融資困難に加えて、それらの事業の規模が小さいプロジェクトは多く見られている。さらに、外国企業にしろ、国内

企業にしろ、そのインフラ整備事例を見ると、投資地域が経済的発達している東部沿海地域に投資分野が電力・交通等コストを回収しやすい事業分野に集中していることがわかってきた<sup>(1)</sup>。

しかし、外国企業及び国内民間企業による社会資本整備の発展過程及びその現状を見ると、次のような二つ大きな問題点を指摘することができる。つまり、民間部門が社会資本整備へ参入する困難さ、そして中国における民間部門による社会資本整備の位置付けの不明確さ、ということが挙げられる。この二つ大きな問題点によって、民間部門が社会資本整備へ参入することが阻害されているし、中国における社会資本整備の公共性と効率性が損なわれることになっている。

本稿では、上述した中国における民間部門が主導した社会資本整備の問題点をめぐって、その形成要因について分析する。その上では、以上の問題点を解決するための対策を提言する。

## II. 民間部門が社会資本整備へ参入する困難さ

中国においては、民間部門が社会資本整備へ進出する際の参入障壁として、特に以下の要因を考えられることができる。

## 1. 関連法規の未整備

現在、中国においては、民間部門による社会資本整備に関する正式な法律が未だに見られない。1995年から、中国中央政府は外国企業が中国でインフラ施設を対象に投資・開発活動を行うために、「BOT通知」<sup>(2)</sup>をはじめ一連の政策・規定を發布し始めた。これらの政策・規定により、外国企業がインフラ施設へ投資することが歓迎されることを示したが、いくつかの未解決な点が残っている。

まず、挙げられるのはプロジェクト資産の所有権である。民活インフラ、特にプロジェクト・ファイナンスの場合、資金調達・融資のために資産の所有権や抵当権などは非常に大きな意味を持つ。ところが、中国のBOT関連規定では施設や土地などの所有権・使用权の留保が不明確である。国家計画委員会が出した「BOT通知」と異なり、「外国投資家の投資による特許権プロジェクトの審査批准・管理に関する通知」<sup>(3)</sup>ではBOTプロジェクトの運営期間中も政府が事業資産の所有権を保持し、外資系企業側がその施設の運用権を持つのみ、という解釈がある。これがプロジェクト・ファイナンスにおいて資金調達をほとんど成り立たせなくしている。これに対して、「BOT通知」の第2条では、事業会社が施設を所有することが認められている。

また、中央政府が發布した一連の政策・規定は既存の法律、規則との関連についても多少不明確な要素を残している。特に、政府側の（政策変動リスク、外貨為替リスク、送金等）保証に関しては、BOT通知及び関連試行規定では一定のものが認められるものの、他の法律（例えば「担保法」）では政府が外資企業や外貨に対して保証・担保してはならないことになっている。したがって、外国企業はBOT方式によるインフラ整備に関して、どの法律・規則が優先されるのかが未だに明確にされていない状況にある。

中央政府は方式によるインフラ整備に関して、プロジェクト建設及び経営に関わるリスク（例え利潤率や使用率等）等は外国事業者が自ら取り、国内機関はその担保を提供してはならないと規定されているものの、地方政府は中央政府に拘束されずに、多くの外国投資を導入させるため、中央政府の慎重で硬直的な態度と異なり、柔軟で協力的な態度を示し、外国投資家に対して最低利用量など一定の保証を負担する場合もある。したがって、中央政府と地方政府の政策・規定に関する異同は、外国投資家の参入を妨げることになるであろう。

上述したのは外国企業がインフラ整備へ行なう投資に関する政策・規定である。これらの政策・規定から、もう一つのこと明白になった。つまり、中国中央政府は、BOT方式によるインフラ整備事業を外国資本によるものであると考えている。中国の文献・資料等で見ると、BOT方式が「民間資金活用」ではなく、「直接外国資本利用」方式と定義されている。つまり、中国政府の考え方は、BOT方式を通じて国際資本市場にアクセスし、世界中の資本を中国国内のインフラ整備のために利用しようというものである。したがって、1995年にBOT関連政策規定を制定した時、中国中央政府は国内民間資本をインフラ整備へ導入することについて考慮していなかった。

そして、国内民間資本が社会資本整備への参入に関する正式な政策・規定は、2001年末に国家計画委員会が發布した『民間投資を促し、導くことに関する若干の意見』<sup>(4)</sup>である。この『意見』は大まかに民間投資の促進のための方策を示したものである。中には、「およそ外国業者の進出を奨励し、許可する分野はすべて、民間投資の進出を奨励、許可する」というよう

に規定しているが、社会資本整備分野に際して、具体的にどの分野への参入を許可するのか、あるいはどの分野への参入を奨励するのか、ということとは不明確である。また、外国企業がインフラへの投資する際にはさまざまな優遇措置（減・免税等）が存在しているが、国内民間企業に対しては、それらの優遇措置が未だに見られない。したがって、このような不公正な待遇は、国内民間企業が社会資本整備へ投資することを妨げることになるであろう。

つまり、これまでの外国企業投資に関する『BOT通知』とか、国内民間企業投資に関する『意見』とかは、いずれも中央政府の政策的意図を色濃く反映した規定であり、外国投資や国内民間投資を社会資本整備分野へ誘致しようとする当面の目的のためのものである。したがって、外国企業や国内民間企業に関係なく、民間企業が安心して社会資本整備事業を実施していくための実務上正式な法律は中国において未だ整備されていない状況である。なお、一連の政策・規定が存在しているものの、その解釈が曖昧で、具体的な実施の際に、不明確になる箇所が多い。このような民間部門による社会資本整備に関する法律の未整備は、民間部門が社会資本整備へ参入することを阻害している。

## 2. 関連制度の未整備

外国企業や国内民間企業などの投資家は、インフラや公益事業への投資案件に係わる入札制度や許認可制度の不備に極めて不満が多い。これも民間部門が社会資本整備事業へ参入する際の障壁となっている。

まず、入札制度については、入札プロセスの透明性や入札の公開性と公平性等の欠如がよく指摘されている。特に地方政府レベルのプロジェクトでは、地方政府あるいはその関係機関はプロジェクト入札への行政介入などが指摘されている。保護主義的立場から地元の事業者に落札させるとか、あるいはコネがある関係事業に落札させるとか、といったことがしばしば見られる。これらの政府機関が行なう行為は、入札の公開・公平性を妨げて、入札に参加する民間事業者の積極性も損なうことになり、社会資本整備事業の非効率性を招く恐れがある。このような状況を改善するため、中国政府は2000年1月1日に『入札法』<sup>(5)</sup>を發布した。さらに中央政府は重大プロジェクトの投資に対する監督を強化し、査察特派員制度を確立した。これらの法律や措置の導入は入札制度の改善を推し進め、入札活動を規範化させ、公共的利益と入札参加者の合法的權益を保護し、経済収益性を高め、工事、プロジェクトの品質を保障し、腐敗を防ぐことに対し重要な意義をもっている。しかし、地方政府やその関連機関がどこまで実施するか、ということは疑問に残る。

次は、中国の許認可制度を見てみよう。中国の許認可手続きにおいては、行政関係者の官僚主義、審査の不明瞭さや遅れが日常茶飯事になっている。これは民間部門が社会資本整備事業へ参入する上で、一番頭を悩ますことである。社会資本整備事業プロジェクト遂行に必要な許認可書類が非常に多く、何十件にも及ぶ。さらにそれらの管轄機関がばらばらに存在するので、それを全部取得するのは非常に複雑で大変面倒である。たとえば、泉州刺桐大橋BOTプロジェクト<sup>(6)</sup>では、許認可手続きは全部で55件の審査が必要であり、手続き終了まで8ヶ月を要した。しかし、関係者の話によると、これでも記録的な速度であり、ある事業の許認可手続きは二、三年経っても、まだ終わらない。これは、プロジェクトが順調に推移していくことを大きく阻害する。

さらに、入札制度や許認可制度に不備がある原因で、民間事業者は入札や許認可手続きがスムーズに行くために、政府機関の関係者に賄賂を贈ることがよくある。これは、プロジェクトの品質自体の低下及び社会的損失に繋がることになる。中国では、レベルの低い業者が工事を請負って劣悪な工事をする事例が多かった。そのため、プロジェクトの品質の欠陥から生じる事故が多発し、死傷者が多数に及ぶ事故も少なくない。特に、1998年に発生した重慶市の橋梁倒壊事故は40人以上の死者を出した大惨事となり、その原因は工事資格を持たない建築会社が建設を請負ったことにあった<sup>(7)</sup>。このように、公共事業における腐敗は中国に大きな社会的損失をもたらしている。清華大学の胡鞍鋼教授によれば、中国の公共投資分野における腐敗など非直接生産による経済損失は投資額の20%を超えている<sup>(8)</sup>。したがって、1998年に中国の基本建設投資は11904.27億元<sup>(9)</sup>であり、15～20%の比率で計算すれば、腐敗などの非直接生産による経済損失は1800億元～2300億元に達する。このような驚くべき数字は、腐敗によってもたらした社会的経済損失の大きさを反映し、社会の巨大な浪費を意味する。

つまり、入札制度や許認可制度の不備は単に民間部門が社会資本整備事業へ参入する際の障壁となるだけでなく、それによる腐敗がもたらした社会的損失も社会にとって巨大な浪費になる。

### 3. イデオロギーの障壁

上述した中国における関連法規や制度の未整備は民間部門が社会資本整備事業へ参入する際の障壁となるが、その背後には、政府機関の関係者のイデオロギー的障壁があると考えられる。長期間、国有化政策を実施してきた中国は市場経済化を20年前に導入したものの、政府や政府機関の中に生産手段の公有制という考えが存続しており、社会資本など生産手段を民間部門に所有させることに対してまだ強い抵抗感が残っている。また、中国の社会主義を支えてきた主体である国有企業がまだ残っており、政府はその国有企業の主体地位を維持させるため、度々市場へ介入し、民間企業に対してさまざまな規制を行い、民間企業の市場参入を排除するようなことも後を絶たない。その一方、国有企業へ優遇措置を与え、独占を維持して、不公正な競争環境を築いている。つまり、政府は、政府部門が果たすべき役割や守備範囲、及び市場の果たすべき役割と範囲ないし市場の限界について、認識していない。そのため、政府は度々市場へ過度的に介入し、市場秩序の混乱をもたらしている。中国天則経済研究所の樊綱は、中国の汚職や腐敗が氾濫した基本的な原因は中国に公共財産（国有企業など）が非常に多く、政府の権力が強大で多岐に渡るため、腐敗の機会が増大されることにある<sup>(10)</sup>、と指摘している。したがって、この問題を根本から解決する方法は、国有の範囲を縮小させ、政府の権力を減らすことにある。

上述したような公共性の観念を欠如させたイデオロギーの存在のため、中国政府は民間部門がインフラや公益事業へ参入することに対してずっと慎重な態度を取ってきた。特に、国内民営企業に対して、中央政府は社会資本整備分野への参入が厳しく制限してきた。1995年からインフラ整備分野を外国投資家に開放したことに対して、国内民営企業に対する開放が6年遅れたことは、恐らく上記のイデオロギーの問題があるのであろう。政府や政府機関の関係者の中にこのようなイデオロギーが存在しているからこそ、民間部門が社会資本整備分野へ参入することが遅れているのである。たとえば、泉州刺桐大橋BOTプロジェクトでは、泉州市政府の関係者のイデオロギーの障壁

のために、泉州刺桐大橋の最適な社会効果及び大橋会社の収益性が妨げられた。

#### 事例1 泉州刺桐大橋BOTプロジェクトII<sup>(11)</sup>

泉州名流株式会社はBOT方式で泉州刺桐大橋を成功に建設したが、この後以下のような問題が発生した。

①泉州刺桐大橋は泉厦高速道路（泉州～アモイ）よりわずか300mの距離である。国道324線は泉州刺桐大橋を經由して直接泉厦高速道路へ出入りすれば、現在の西福と牛山の二つインターからの出入りより、20Kmの距離を縮めることができる。そのため、名流株式会社は泉州刺桐大橋を建設する際に、わざわざ大橋の南側で700万円を投入し、インターチェンジと繋ぐための道路のジャンクションを建設しておいた。そして、1998年8月、1999年4月と9月、三回にわたって泉州市政府へプロジェクト企画案を提出したが、結局認可されなかった。一方、政府は自ら1.3億円を投入して324号線と牛山インターとの連絡道路を建設し、泉州名流株式会社が投入した700万円を無駄にさせた。泉州市政府のこの投資は市民の猛反発を招いたが、政府はそれについて、今まで何も説明していない。

②国家交通部は40Km以上の有料道路及び500m以上の4車線以上の独立有料橋梁について、その域内の飲食やガソリンスタンドや広告などサービス提供の経営権を与えている。泉州名流株式会社はそれを泉州市政府へ申請したが、現在まで返事がない。

③泉州市政府は投資環境の改善のため、泉州湾後渚大橋を建設する計画があったが、入札公開から5年以上、投資家が集まらない。その時、泉州名流株式会社は利益を社会へ還元しようとする考えに基づいて、泉州刺桐大橋建設の経験を持って、3.2億円の投資で泉州湾後渚大橋の建設を企画した。そして2000年7月に、泉州市政府に請負申請をしたが、未だに進展がない。

上述した泉州市政府の行為は、民間企業の泉州名流株式会社の収益を阻害しただけではなく、泉州刺桐大橋の最適な社会効果の達成を妨げることになった。なぜこのようなことになったのか、関係者の話によると、従来からあった泉州大橋は市政府に直轄している。泉州刺桐大橋の開通は泉州大橋の競争相手になり、泉州刺桐大橋を通る車両が増加すると、泉州大橋の収益に影響することになる。そのため、一部の利益関係者の既得権益がなくなる。このような利害が存在しているため、市政府機関の権力者は自らの利益を保護するため、上記のような行為を行ってしまうと考えられる。このような政府の行為は民間部門が社会資本整備事業へ参入することを極端的に阻害している。

### 4. 資金調達の問題

他の発展途上国と同様、中国でも債務性長期資金調達に適した債券市場は未だに発達していない。そのため、大規模プロジェクト投資の場合、特にプロジェクト・ファイナンスの場合、これらの債務性の長期資金は国内資本市場から調達することができない。

また、国内の民営企業に対して、金融機構は短期信用貸付け以外の融資ルートに対する開放度が極めて低い。特に国有銀行は、従来政府の指令に基づいて、貸出を行ってきた。国有企業など政府関係部門への貸出の場合、不良債権が発生しても、その責任は政府部門が負うことになる。一方、国内民営企業（特に私営企業）への貸出はコストが相対的に大きく、万が一

不良債権になった場合、責任を負うリスクも抱えることになる。このため、中国国内の銀行にはおよそ2兆元の銀行預金が融資先を見つからない<sup>(12)</sup>ままになっているにもかかわらず、国有銀行は従来のやり方を放棄することに踏み切れないのである。このように、国有銀行等の金融機関はそのイデオロギー障碍の故に、民間部門が社会資本整備事業へ参入することを著しく阻害している。

## 5. 信用上の障碍

民間部門による社会資本整備事業は多くがBOT、TOTなどのコンセッション契約によるものである。政府部門と民間部門が相互に契約に定められた事項を守るということは当然のことであるが、中国ではこの大原則が通用してこなかった。政府部門あるいは政府の関連機関において、責任や債務等の不履行がよく発生した。たとえば、電力分野においては、四川省宜昌市政府のイギリス国家電力会社に対する契約違反、山東省日照市のイスラエル財団に対する契約違反などの事例が挙げられる。これらはいずれも契約を設定した時点では電力不足であったが、発電所が建設してから電力供給が過剰になったため、政府は契約どおりに債務を履行しなくなってきたのである。これらのトラブルは最後に何とか解決したが、中国のイメージダウンをもたらした。今後外国投資家の中国への進出に影響を及ぼすことは間違いない。

一方、地方政府の国内民間企業に対する契約違反はもっと多い。このような事例が数え切れないほどある。例えば、買電契約の不履行とか、料金収入の利益を支払わないとか、合併の際に政府側の資金が来ないとか、さまざまな形の政府による契約違反が発生した。

### 事例2 阜陽市政府の契約違反<sup>(13)</sup>

民営企業である安徽国禎グループは阜陽市でいくつかのプロジェク建設に投資した。ところが、阜陽市政府の契約の違反によって、同民営企業の経済的利益を大きく損なわれたのである。

#### ①阜陽市阜臨路広場開発プロジェクト

安徽国禎グループは1997年初め、契約に基づいて、150万ドルの保証金を先払いしたが、土地の使用権が未交付のままで推移した後、阜陽市政府は2000年初めに土地を法律に基づいて回収すると宣告し、先払いした保証金は返していない。

#### ②潁州路広告経営権プロジェクト

同社は1500万円で潁州路街灯照明プロジェクトに投資し、その代わりに潁州路両側の広告経営権を取得した。しかし、完成してから一年うちに、政府は広告経営権を回収し、同社のあらゆる広告用のボックスを全部取り壊した。

#### ③都市ガス供給プロジェクト

1997年、阜陽市政府は同社を阜陽市の唯一の都市ガス供給主体として指定し、さらに公告した。そして、同社は多大な努力を支払って阜陽市の大多数の地域に都市ガス供給を普及させたが、阜陽市政府は突然国営都市ガス供給会社を設立し、全面的に阜陽市の都市ガス供給を担当させる、と宣告した。

阜陽市政府が行なった上記のような契約違反行為は民営企業である安徽国禎グループの経済的利益に対して大きな損失をもたらす一方、今後阜陽市に対する民間投資の発展を大きく阻害することになった。

以上のように、政府部門による契約違反は民間部門による社会資本整備事業への参入を極端的に阻害している。政府におけ

る信用の欠如は現在の中国地方政府の行動がいかなる監督や拘束もされていない、ということに根本的な要因があると考えられる。政府部門における信用の改善は投資環境整備にとって最も重要な課題である。

以上でそれぞれを分析したとおり、中国において、民間部門による社会資本整備事業への参入が困難になった要因は関連法規の未整備、関連制度の未整備、イデオロギーの障碍、資金調達障碍及び信用上の障碍という五つにまとめることができた。

## Ⅲ. 民間部門による社会資本整備の位置付けの不明確さ

民間部門が社会資本整備事業へ参入する際の困難の形成要因は上記のとおりであるが、中国における社会資本整備の全般から見ると、民間部門による社会資本整備事業においては、以下の見られる顕著的な問題点がある。

### 1. 国内企業の利益の略奪及びその育成の阻害

これは外国企業の直接投資によるものである。確かに外国投資家が中国のインフラ整備に大きな促進的役割を果たしてきたことは間違いないが、近年、一部の地方政府では当地の経済発展のため、無秩序に外資の導入を拡大させてきた。外国企業による投資に伴い、先進国の技術や管理経営ノウハウも同時に突然進入してきたことによって、競争力が圧倒的に非対称な同一業界の国内企業がその事業機会を奪われ、破産する国内企業も続出した。こうして、国内企業の育成が阻害された。そして、外国企業による投資に伴い、外国の先端的設備も同時に入ってくることもある。そのため、国内の設備生産企業も事業機会を奪われたことになる。こうして国内設備生産企業の育成にも影響が出てくる。この点について発電設備を例として見てみよう。「九・五計画」期間では、中国の必要な発電設備総容量は約8000万KW、そのうちの80%以上の設備が国内設備生産企業によって提供することが可能であったが、実際には、外国直接投資の進入により4000万KW、その他に輸入により1000万KWの購入、合計で62.5%の外国の発電設備が入ってきた。残りの37.5%の3000万KWの発電設備が国内企業により提供されたが、約3400万KWの国内設備が利用されていない。中には国際標準を達している設備も使われなまま残っている<sup>(14)</sup>。これは、国内資源の浪費であり、国内企業の発展を阻害することになる。

### 2. 国有資産の流失

近年、地方政府では、外国投資家が社会資本整備事業へ参入することにより、国有資産流失の問題が多くなってきた。一部の地方政府ではTOT方式<sup>(15)</sup>によって、既存インフラ施設を外国事業者へ譲渡する際に、その国有資産であるインフラ施設の評価価格が過小となっていることがよくある。たとえば、河北高速道路プロジェクトはTOT方式により外国事業者（香港と米国のコンソーシアム）へ譲渡する際に、同プロジェクトの国有資産の評価価格が過小になっていることを中央政府に批判された<sup>(16)</sup>。このようなことは国家に所属すべき国有資産を流失させることになり、国家の利益を損なうことになる。

### 3. 重複建設

以前、中国においては工業分野における重複建設のことがよく指摘されたが、最近の社会資本整備事業分野でも、このよう

な重複建設の傾向が見られる。たとえば、空港、港湾、電力などの分野における投資は分布が不均衡で、ある地域では過密の問題が出てきた。このような問題が出てきたのは、中央政府のマクロ調整の欠如や、中央政府と地方政府の間あるいは各地方政府の間でその関係を調整しないということが原因であると考えられる。特に各地方政府では、外資導入の実績をあげるため、地方の利益だけを考え、国や周辺地域の全体の利益を考慮せず、無秩序に競争している。それに加え、中央政府の調整体制やマクロ調節能力の欠如によって、大量の重複建設投資をもたらした。このような重複投資建設は、中国の有限な資本や社会資源を極端に浪費し、さらに地域間のインフラ整備の格差を拡大させることになる。例えば、広東省は2000年までに域内に5つの空港の建設を計画したが各空港間の距離は200Kmも超えないのである<sup>(17)</sup>。このような重複建設投資は社会資本の最適な配分の非効率性をもたらす、社会資源を浪費するだけでなく、将来の航空輸送にも無用な競争を招く可能性がある。

#### 4. 地方政府によるリスクの過度な負担

民間部門による社会資本整備事業では、民間事業者を社会資本整備へ参入させるインセンティブを与えるために、政府部門は一定の役割やリスクを負担することが必要である。しかし、政府部門のリスク負担が過大な場合、民間事業者の経営にモラルハザードが生じ、事業の効率性を損なう可能性がある。さらに、同一業界において不公正な競争環境をもたらす恐れもある。

ところが、ある地方政府は外資導入の実績をあげるため、他の地域と比べて、より有利な投資環境を提供している。外国企業の過大な利益を許したり、外国事業者が負うべきリスクを地方政府部門が過大に負担したりする場合もある。例えば、陝西省における渭河発電所プロジェクト<sup>(18)</sup>では、陝西省政府が当該プロジェクトの収益率を確保するため、電力網加入料金及び最低買電量を保証しているが、これは同省の他の発電所にとって不公平な競争環境になる。

以上で見た問題点は、中国では民間部門による社会資本整備事業について国や地域の開発計画の中での位置付けが不明確である、ということに集約できる。つまり、中央政府や地方政府が作成した開発計画の中で、民間部門による社会資本整備事業を何のために導入するのか、そして、どのような分野、規模、基準で実施すべきかについて明確になっていない。その結果、無秩序な外資導入や重複建設やリスクの過大負担などの問題をもたらしたのである。

### IV. 中国へ「民間主導」の手法を導入するための体制づくり

上述してきた中国における民間部門が主導した社会資本整備の問題点を形成する要因を分析してみると、結局、中国の政府部門が果たす役割の重要性に帰着する。つまり、中国の政府部門のイデオロギー上の障碍及び民間部門による社会資本整備事業に対する認識の不明確さにより、関連法規や制度などを未整備のまま政府部門が市場へ介入し、官民間の役割分担が不明確で、市場秩序の混乱を引き起こし、一連な社会資本整備の非効率性という問題を引き起こしてきた。すなわち、根本的な要因は、政府部門のイデオロギーの障碍、つまり政府と市場の役割及びその間の関係に対する認識が不足しているという点に集約することができる。言い換えれば、中国政府は政府部門が果たすべき役割、そして市場の役割及びその限界に対する認識に

おいて不十分さが認められるということである。

したがって、中国における民間部門を利用した社会資本整備に当たっては、その事業を成功（効率性と公共性がともに確保されること）させるために、中国政府は政府部門が果たすべき役割に対して明確に認識しなければならない。そのために、本論文では、「民間主導」<sup>(19)</sup>という事業化手法を中国における社会資本整備へ導入すべきであると提案した。

何故かと言えば、「民間主導」は官民連携の下での、民間主導の社会資本整備手法であり、社会資本整備分野へ市場メカニズムを導入しようというものである。そのため、市場メカニズムの主体者である民間事業者とその枠組形成の主体者である政府部門の間で、明確な役割分担の関係を構築することが要請されている。つまり、「民間主導」による社会資本整備事業においては、社会資本整備事業の企画、資金調達、設計、建設、維持管理及び運営などがすべて民間部門により提供されることが原則である。政府部門の役割は概ね事業の基本計画を作成すること、民間が行う事業の事業条件を明確に設定すること、その事業条件を守ること、民間が行う事業を監視すること、民間の事業が破綻した場合でも社会資本サービスを継続させることに集約される。端的に言えば、事業という枠組の中が民間の役割で、その枠組に関する条件を設定したり履行したりするのが政府部門の役割であると言えるであろう。

したがって、「民間主導」という事業化手法を導入することは政府部門と民間部門との間で明確な役割分担が要請されるため、この事業化手法を導入すれば、中国政府は政府部門が果たすべき役割に対する認識、政府の機能や組織の転換、政府の行為の規範化などを促進することになる。さらに、「民間主導」は情報の公開及びアカウンタビリティが要請されるため、政府の行動を監督し拘束することによって、中国における政府部門が信用の改善及び効率性の向上に貢献することになる。

つまり、「民間主導」という手法を導入することによって、中国の政府部門は政府部門が果たすべき責任や役割に対して明確に認識することになり、中国において民間部門を利用した社会資本整備事業を確立することが可能になる。

理想的な「民間主導」による社会資本整備を行うには、まず、民間部門が安心して参入できるような良好な「民間主導」の導入に向けた環境整備が前提である。そのため、前節で分析した中国における民間部門が主導した社会資本整備の問題点に基づき、新しい環境に対応できる体制づくりのために、中国の政府部門に対して次のような対策を提言する。

#### 1. 政府のイデオロギーと機能の転換

前節で分析した問題点の背後の原因は政府部門及びその関係者のイデオロギーの障碍にある。つまり、長期間国有化政策を実施してきたため、政府や政府機関の関係者の中にはまだ生産手段の公有制を絶対視する考え方が存続し、社会資本など生産手段を民間部門に所有させることに対してまだ強い抵抗感が残っている。そこで、こうした考え方を転換しなければならない。中国共産党の第15回全国大会では、「民間経済も中国社会主义市場経済の重要構成部門」というようにその主体的地位が肯定された。つまり、民間経済は公有制など他の所有制形態と同様に、平等な待遇を受けなければならない。しかし、現実には、民間経済は市場参入、融資、法律、そして受けられる政府のサービスなどさまざまな方面において、不平等な待遇を受けている。その背景には国有企業に対する政府の意図的な優遇政策によってもたらされた不平等な競争がある。したがって、この情

況を改善させるために、政府部門やその関連機関の関係者などは自らの固定的な考えつまりイデオロギーを転換しなければならない。さらに、政府部門が果たすべき役割や責任を認識した上で、政府の機能も転換することが必要になる。つまり、政府部門が次第に市場のミクロ経済分野から撤退し、市場介入も少なくし、法制度やマクロ政策により安定的なマクロ経済の運営、税制政策による分配の公平及び最低限の公共財の供給に限定すべきであり、その他の活動は自由な市場メカニズムに委ねるべきである。

以上のような考えに基づき、国有企業の改革および民営化を一層推進することが必要である。政府は国有企業に対する行政上の介入や補助金や政策的な優遇措置などを、そして市場の参入規制や料金規制などの市場における平等な競争を妨げるような行動を撤廃しなければならない。つまり、中国における国有企業改革と民営化、そして公益事業の規制緩和を一層推進しなければならない。

## 2. 関連法規・政策や制度の整備

### 1) 「民間主導」の導入に関する法律の整備

中国において、民間企業が安心して社会資本整備事業を遂行していくために実務上必要な正式な法律が未だに整備されていないため、法律の整備が急務である。世界各国で、民間部門の社会資本整備への参入を促すために関連法律が制定された。例えば、1994年に韓国では「民間資本誘致促進法」<sup>(20)</sup>が、1999年には日本でも「民間資本の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」<sup>(21)</sup>(PFI推進法)が制定された。これらの法律では、民間部門による社会資本整備への参入の目的、対象事業、事業推進方式、投資条件、優遇措置、リスク分担及び政府部門による支援の内容などに関して、いずれも詳しく規定している。これに対して、中国では、民間部門の投資に関して単なる政策的な推進方針の通知や規定になっている。こうした実態が、民間投資の障碍要因となっている。したがって、中国では、韓国の「民間資本誘致促進法」や日本の「PFI推進法」のような、民間投資を促進する法律を早急に整備しなければならない。

また、その法律には民間部門が社会資本整備へ参入する目的、対象事業、事業推進方式、投資条件、優遇措置、リスク分担及び政府部門による支援の内容など具体的な事項も盛り込まなければならない。中国では、外国投資家に対して、「外資系企業の投資産業指導目録」を制定・実施したが、今後、国内民営企業に対しても「国内民営企業の投資産業指導目録」を制定実施する必要がある。その中に、産業の性質と特徴に応じて、奨励、許可、制限、禁止の各分野を明確に区別しなければならない。

さらに、上述したような民間部門の参入を促す法律を整備する以外に、事業を実施するための法体系の整備も早急に必要である。例えば、担保法、契約法、仲裁法、外貨為替関連法、投融资関連法などの法律や規則の制定・実施が急務である。また、各産業分野の特性に応じて産業別の法律や規則等も整備する必要がある。例えば、電気通信法、電力法、鉄道法、航空法、道路交通法など産業別の法律の改善あるいは制定・実施も急務で、その中にこれらの公益事業に関する料金政策や参入政策等を明確に盛り込まなければならない。

上記のような法律や規則を制定すると同時に、これら各法律間の整合性、そして各政策の一貫性を確保しなければならない。

とにかく、法律の整備が未発達な中国においては、外国企業や国内民営企業の社会資本整備分野への参入を促進するには、

上記のような、透明で健全かつ信頼性のある法的枠組の整備が重要である。

### 2) 関連制度の整備

中国では、入札制度や許認可制度の未整備が民間部門による社会資本整備事業への参入の障壁になることも指摘した。そのため、「入札法」に基づいて、入札プロセスの透明性と公平性の確保を図らなければならない。いままでの査察特派員制度の実施は政府投資の有効利用や投資効果の向上などに顕著な効果があったので、今後も引き続き、この制度を実施しなければならない。また、プロジェクト入札に関する特別監督機構の設置も有効であろう。そして、政府の主管部門は事業に関する情報の公開やアカウントビリティの確保を果たしなければならない。

さらに、許認可手続きの明確化・迅速化を図る必要がある。審査書類が多く、管轄機関がばらばらに置かれているため、民間部門による社会資本整備事業に係わる行政窓口を一本化することも必要になる。

以上のような入札制度や許認可制度を機能させるため、公正・公開の環境整備も必要である。そのため、例えばプロジェクトの公募手続き、入札手続、評価手続き、評価基準などの整備プログラムの情報がフォーマルに公開されていなければならない。また、容易にこれらの情報を入手する方法として、官報、国内外のメディア、ホームページやデータベースが構築されることが必要である。さらに、事業を発注した政府部門はその事業の利益を享受している現地の地域住民の声を反映できるモニタリング・システムの構築も不可欠である。

ほかには、政府・司法部門が民間企業に対するサービス、法律紛争に対する公正な審判、企業間の競争と補完関係の調整、労使関係の規範化などを含む環境作りも重要である。

## 3. 金融・資本市場の整備

中国では国内貯蓄率が非常に高い。2000年に国内預金高は12.4兆元に達している<sup>(22)</sup>。このため、長期運用の機会さえあれば、預金は長期資本市場に向かう可能性がある。今後、高水準の国内貯蓄の一部を社会資本整備事業のファイナンスに投資できるような環境を整えることが民間投資を拡大していくのに極めて重要である。その意味で、証券市場の発展が長期資金の運用・調達にとって必要となる。中国では、証券市場や株式市場はかなり発展してきたが、債券市場の形成はまだ遅れている。中国でも公的年金基金が大きな規模になりつつあるし、生命保険や投資信託なども発展してきている。年金基金、保険会社、投資信託などの機関投資家にとって、長期で固定収益期待の資金運用先のニーズは大きいいため、国内債券市場の整備は不可欠である。また、中国政府は国内民営企業が外国政府と国際金融機関の借款を申請し、利用することを許可する方針のため、今後、それらの利用も検討することが必要である。

一方、国内民営企業は国有銀行からの融資が困難だという問題を解決するために、民営銀行を発展させることが民営経済に対する融資の最も望ましい方法であると考えている。この点は既に浙江省民営信用組合の成功によって証明された。彼らは現地の状況を熟知し、比較的低いコストで銀行の安全な運営を実現している<sup>(23)</sup>。さまざまな制限を受けながらも存続しているだけでなく、利益も出している。ただし、民営銀行が預金保険やリスク管理など多くの問題に直面していることは間違いない。

## 4. 社会的信用の改善

前述したとおり、政府部門による契約違反は民間部門が社会

資本整備事業への参入を極端に阻害している。この政府の信用の欠如は現在の地方政府の行動が監督、拘束されていないという原因にある。そのため、政府部門の情報公開やアカウントパブリシティの確保を図ることは問題解決の基本的手段であると考えられる。

ところが、現在の中国の市場経済はまだ発展段階の市場経済に止まっており、各種の情報公開が不徹底であることによる市場の不透明さ、市場ルールの欠如による市場秩序の混乱、市場参加者のモラルの低下による市場信用の喪失など問題は依然として多い。一部の人が詐欺（信用の悪用あるいは虚偽の情報の提供）などの手段によって、他人の権益あるいは公共的利益を損なうこともある。たとえば、企業間の契約違反、債務不履行、知的所有権に対する侵害、特に民衆の健康を害し、また汚染を発生させるような生産行為などが挙げられる。これらの問題に対して、政府は立法、司法及び行政監督機構（例えば、商品検査部門）の整備を急がなければならない。また、政府、企業、司法機関及び民衆の共同かつ長期的な努力を必要としていることは言うまでもない。

## V. 「民間主導」による社会資本整備事業への取り組み方

前節では、「民間主導」による社会資本整備の手法を導入するための体制づくりに関して、対策を提言したが、以下では、「民間主導」による社会資本整備事業に取り組む際に、中国の政府部門が取り組む方向あるいはそのあり方を提言する。

### 1. 事業執行段階における政府部門の果たすべき役割

「民間主導」による社会資本整備事業では、事業の企画、設計、資金調達、建設、維持管理及び運営などがすべて民間部門により主導的に提供されるが、社会資本サービスの公共性の確保、最大の社会的便益を実現させるために、政府部門の役割も欠かせない。つまり、政府部門は事業の基本計画を作成すること、民間が行う事業の事業条件を明確に設定すること、その事業条件を守ること、民間が行う事業を監視すること、民間の事業が破綻した場合でも社会資本サービスを継続させること、という役割を果たさなければならない。したがって、政府部門も、「民間主導」による社会資本整備事業に取り組む際に、次のような役割を果たすべきである。

中国の政府部門が果たすべき役割は事業の執行段階によって、計画段階、入札段階、実施段階に大きく分けられるが、それぞれの段階における役割は以下のように示すことができる<sup>(24)</sup>。

#### 1) 計画段階において果たすべき役割

##### ①社会資本整備マスタープランの策定

前述したとおり、ある地方政府は社会資本整備事業へ民間部門を導入する目的や、どの分野、規模、基準で実施すべきかという位置付けが明確に認識されていないために、無秩序に外資導入や重複建設や過大なリスク負担など社会資本サービスの公共性や社会的便益を損なう場合も少なくない。

したがって、今後、このような問題を防ぐために、各地方政府は中央政府の国民经济社会发展計画（五ヵ年計画）あるいは地域の広域開発計画に基づき、当該地域の社会経済的現状及び発展目標に沿って、広く国民の福祉及び経済・社会活動の発展に寄与するように、中長期の社会資本整備のマスタープランを策定する必要がある。そして、そのマスタープランを計画的に実現させるためには、どの分野で、どの事業を「民間主導」によって整備すべきか、その「民間主導」による社会資本整備事

業の候補となるロングリスト及び個別事業の概要を明確にして公表しなければならない。これは、民間事業者にとって当該事業への取り組みを判断する基本的な情報となる。また、そのロングリストと候補事業の概要を公表することは、民間事業者の事業実施能力を活用した各種提案によって、当該社会資本整備事業の最適な社会的便益を実現することに利する。

なお、このマスタープランの策定は、国や広域地域の開発計画との整合性を要求されるため、中央政府のマクロ調節や、中央政府と地方政府の間及び各地方政府の関係調整ないし連携協力などが必要になる。

#### ②候補事業のロングリスト及び個別事業の概要の公表

「民間主導」による社会資本整備事業の取り組みを広く民間部門にアピールするとともに、民間部門の幅広い関心を引き付け、積極的提案を引き出すため、官報、国内外のメディア、インターネット・ホームページ等を活用して、「候補事業のロングリスト及び個別事業の概要を公表することが望ましい。その際、候補事業に影響を与える可能性のある他の将来開発計画の概要・データも併せて公表することが望ましい。

#### ③F/S<sup>(25)</sup>の実施及び事業内容の決定

中国の政府部門は当該事業の効率性の確保、プロジェクトの総費用の低減を図るため、F/Sを実施しなければならない。そして、入札公募に際して、当該事業の公共性の確保と採算性に配慮して、F/Sの検討結果及び統計データを利用しつつ、入札書類に記入すべき事業内容（目的及び条件）を決定する必要がある。その決定すべき事業内容は次のような例が挙げられる。

- ・事業目的：事業実施の必要性、上位計画における位置付け
- ・事業条件：事業用地、設計仕様、品質、料金、安全、環境に関する基準、事業関連法令（条項提示）、期待スケジュール、期待コンセッション期間、主要リスクとリスク分担、公的支援内容、許認可内容、モニタリング・評価に関する条件（竣工検査、定期検査、運営に関する報告義務）、移管条件（技術移転、残存価値・性能）、関連事業計画設計等仕様及び品質、料金、安全、環境に関する基準の設定は、過度に高いレベルに設定される傾向が伺えるが、民間の参加意欲を削がないよう、民間事業者にとっての事業の採算性について配慮する必要がある。

#### ④「民間主導」による社会資本整備事業についての情報窓口の開設

入札を効率的に進めるため、「民間主導」による社会資本整備事業についての情報窓口を開設することが必要である。例えば、中央政府あるいは各地方政府においては、イギリスにおけるPFIの推進機構である大蔵省タスクフォース<sup>(26)</sup>のような推進機構の設置や情報窓口の開設が必要である。「民間主導」による社会資本整備事業に関する専門機構の設置はその整備事業の責任の所在を明確にする。これにより、入札手続きが明確になり、官民双方にとって入札費用の軽減が図れるとともに、民間部門の政府に対する信頼感を生み、民間事業者の積極的な参加意欲を高めることになる。

なお、このような専門機構には、民間部門の積極的な各種提案を積極的に受け入れる姿勢が必要である。

#### ⑤住民対応、用地取得、省庁間調整による事業の円滑化

反対運動に参加する住民への対応、地権者の錯綜した用地の取得、許認可に関する省庁間調整により事業の円滑化に向けての環境整備を図る必要がある。事業に対する住民の反対運動が発生した場合、住民に対する公聴会を開催し、事業の必要性、整備効果を十分に説明し、合意を得るとともに、場合によって

は計画の見直しや補償金交付の検討も必要である。

また、地権者の錯綜した用地取得や不法占拠者のいる用地取得の場合、土地収用権限を活用し、これまでの公共事業の用地取得で蓄積された対応能力を発揮して対応する必要がある。

### 2) 入札段階において果たすべき役割

これまで、中国は官僚主義や腐敗や不正入札によるプロジェクト品質の低下や社会資本サービス供給の非効率など、非常に大きな社会的損失を招いた。したがって、社会資本サービスの効率性を確保するには、事業実施能力を有した最適な民間事業者を選定するため、競争原理の働く公募・入札を実施しなければならない。また、民間事業者の参加機会及び意欲を高めるため、公募手続き、入札手続き、評価手続き、評価基準を明確化し、入札における透明性・公正性の確保を図る必要がある。公募に当たっては、官報、国内外のメディア、インターネット等を活用することが望ましい。

公募内容として、事前資格審査に関する基準、資格審査提出書類の提出条件（以上は、事前資格審査を行う場合）、事業内容（目的及び条件）、入札手続き、提案書提出の条件、評価手続き、評価基準、機密・知的所有権保護及び公募・入札手続きに関する工程目標を明示しなければならない。

また、民間事業者の参加しやすき環境を作るため、貿易保険の適用、公的融資・公的金融機関による融資制度活用のための支援を検討する。

さらに、社会資本整備事業の企画や事業内容や入札結果などについて、政府部門は最終決定を行う責任を負わなければならない。そのため、政府部門は最適の戦略を練るにあたって必要な業界の専門知識や経験が必要になる。イギリスにおいて、PFIに関してはコンサルタントの意見と勧告を取り入れる方策を実施している<sup>(27)</sup>。したがって、中国でもこのような政策や措置などを講じることが必要である。事業者選定については、政府が独断で選定しようとしてはならず、弁護士、銀行家、建築家、技術コンサルタント等、それぞれの分野の専門家を集めて行わなければならない。

### 3) 実施段階における果たすべき役割

#### ①建設・運営段階におけるモニタリング及び評価

政府あるいはプロジェクト事業の主管部門は、社会資本サービスの公共性と効率性を確保するため、事業の建設・運営段階において常に民間事業者を監督し評価しなければならない。

まず、契約において、官民協議の上、モニタリング及び評価の対象、モニタリングのための施設立入権、モニタリング及び評価に必要な民間側のデータ収集及び報告義務を明記する。モニタリングは、民間事業者が契約内容に従って事業を遂行しているか否かの確認作業であり、評価は、モニタリングから得たデータから、民間事業者に対する調整、対策が必要か否かを判断する作業である。

モニタリング及び評価の対象は、建設段階においては、品質、安全、環境についての水準及び工事の進捗状況であり、運営段階においては、品質、安全、環境についての水準及び経営状況である。

#### ②施設移管後の適切な運営

契約期間が終了し、施設が移管された後、施設運営を適切に継続する。そのため、移管前に移管施設の運営組織を選出し、建設・運営を実施した民間事業者から、経営面でのノウハウ、機器操作といった技術移転を図る必要がある。

運営組織としては、政府部門による自主運営又は民間事業者への委託が考えられるが、民間事業者への委託の場合、競争入

札を実施した上で民間事業者への委託を行わなければならない。ただし、運営の効率性の観点から今まで運営を実施してきた民間事業者に再委託することも考えられる。

なお、施設移管に当たっては、契約に従って施設の残存価値・性能について検査し、検査基準に達せず補修が必要な場合、民間事業者にその補修を実施させる必要がある。

## 2. 適切なリスク分担

「民間主導」による社会資本整備事業においては、事業リスクを適切に民間事業者に負担させることにより、民間事業者主体の創意工夫の発揮を誘導し、事業効率性の向上を図ることが重要である。民間事業者への過多あるいは過小のリスク移転は事業の効率性を損なう恐れがあるため、官民の間に適切なリスク分担が要請される。

表1 官民の基本的なリスク分担例

段階	リスクの種類	リスクの概要	リスク負担者	
			公共	民間
計画段階	構想・計画	プロジェクトの選定・認可	○	×
	用地取得	用地取得	○	×
	関連施設整備	プロジェクト周辺のインフラ整備	○	△
	住民説明	住民説明, 住民合意	○	×
	設計・技術	採用技術の信頼度	×	○
建設期間	工事遅延	計画通り工期内の完工	×	○
	コストオーバー	計画通りの建設費による完工	×	○
	性能・品質	計画通りの性能を達成	×	○
運営期間	維持管理	契約内容通りの運営, 効率的運営	×	○
	技術革新	技術革新による追加投資	×	○
	マーケット	利用量, 価格変動による収益減少		ケースバイケース
全期間	不可抗力	不可抗力などの発生による損害	○	△
	法制度変更	事業に関連する法制度変更によるプロジェクト進行の妨害	○	×

注：表中記号：○は主体的なリスク負担、△は一部のリスク負担可能、×はリスク負担不可

なお、上表リスク分担の項目、内容はあくまでも例示であり、事業によりリスクの項目が異なることは当然、事業ごとに官民の間の条件交渉によってその負担者の区分も異なるものである。

官民のリスク分担は、事業の種類や提供するサービスや契約ごとに異なるが、一般に民間側は商業ベースでコントロールできるリスクの全てを負い、公共側は民間ではコントロールできないリスクを負うのが基本となる<sup>(28)</sup>。

中国においてもリスク分担に際しては、上述した原則に従わなければならない。具体的なリスク分担について、表1で示した官民の基本的なリスク分担例を参考にすることができるが、ここでは、官民リスク分担において最も重要なマーケットリスクについて述べる。

マーケットリスクは、当該プロジェクトの収入源となる利用量と価格が変動することによって、十分な収入が得られないリスクである。本来、民間事業者が負担することは原則であるが、前述したような事例を見たおと、中国の各地方政府部門は、交通量や発電量などの最低使用量ないし最低収益率などについて、ほとんどのところで負担している。最低買電の契約の担保は政府部門にとってリスクになりにくいし、民間事業者にとって事業のインセンティブを与える役割を果たすが、最低交通量とか最低収益率など政府部門が予想できずコントロールもできないリスクについても、政府部門が負担してしまうことは、政府にとって民間部門を利用するメリットがなくなるし、民間にとって事業の効率性の改善や事業努力のインセンティブがなくなり、モラルハザードを発生させる恐れがある。勿論、交通量

などのリスクについては、交通需要は派生需要であるという特性上、民間事業者のコントロールできる余地が少ない。しかし、だからといって、政府部門がすべてを分担することは、効率性利得上望ましくないとされる。この場合、イギリスのDBFO道路事業における交通量についてのリスク分担方法、つまり「影の料金」制度とBand制度<sup>(29)</sup>によって、政府と民間事業者にとってのリスクを最小に食い止め、リスク許容範囲を明確化し適正なリスク分担が行われる仕組みは、中国にとって参考になるであろう。

また、料金水準の設定も民間事業者にとってマーケットリスクをコントロールする重要な手段であるが、社会資本サービスの公共性を考慮すると、料金を勝手に設定させるわけにはいけない。そのため、料金を適正水準に抑えるには、民間事業者主体による開発利益の還元を保証する仕組みの整備が必要であろう。社会資本整備事業により得られる外部経済効果をいかに内部化できるのかが、事業の効率性はもとより、その成立可能性を決めることとなる。しかし、中国の各地方政府においては、民間事業者にとって開発利益の還元が十分になされておらず、開発利益の内部化を導く法制度的な枠組を作ることは、低料金設定を可能にし、その結果として利用者が増え社会的総便益が高まることになると考えられる。

なお、「民間主導」による社会資本整備事業を成功させるためには、官民のリスク負担を契約に明確的に記入しておかなければならない。つまり、契約締結時までに、発生可能性のあるあらゆるリスクを想定した上で、官民協議に基づいて負担主体を定め、契約に詳細に書き込む必要がある。

### 3. 官民連携・協力による社会資本整備

#### 1) 政府部門の公的支援

「民間主導」による社会資本整備事業は、民間事業者が主体的に努力して事業の効率化を図るものであり、民間部門の自主性を尊重する必要がある。したがって、政府側の支援を前提に事業を進めることは、民間事業者の政府側に対する過度な依存に繋がるため、安易に公的支援を実施すべきではない。

しかし、収益見込みが不確実で、収入に対して相対的に建設費が高いといった事業特性を有する事業については、採算性確保の観点から公的支援が必要となる場合も多い。

表2 事業段階別の中国政府部門の公的支援内容

	公的支援内容
計画段階	・周辺施設の整備、公有地の提供、事業用地の取得及び提供、競合施設の建設制限 ・既存施設の運営権の譲渡、情報開示による民間事業者の積算価格のコスト削減、権利関係の調整等
入札段階	・官側又は落札者による失注した民間企業への提案書作成費用の全部又は一部の補償又は官側による知的所有権の買い取り ・民間企業の提案書の作成コスト補助(補助を受けた民間事業者が落札した場合、補助額の全額を金利込みで返済し、失注した場合、補助額のうち規定された額を返済)
実施段階	・長期低利融資、出資、減免税、補助金、輸入資機材の関税免除 ・料金収入が予め定められた収入基準よりも下回った場合の差額の補填(収入基準よりも過度に上回った場合は逆にロイヤリティーの支払い) ・保険の海外からの直接付保の認可 ・送金制限等が替制限の除去 ・一定限度以上の為替変動が生じた際の不足収入補填

中国においては、「民間主導」による社会資本整備事業の段階(計画、入札、実施)別に検討する必要がある公的支援には上記の表2が示しているものが考えられる。

ところが、表2に示した公的支援内容は「民間主導」による社会資本整備事業において、一般的に考えられるものであり、すべての事業に全部適用できるわけではない。事業ごとに官民の間の条件交渉によって、その支援内容が異なることは当然である。ただし、中国の政府部門はプロジェクト事業の特性や社会経済の発展状況や市場環境などに応じて、民間事業者の参入を促すために、VFM基準<sup>(30)</sup>に反しないことを前提とした範囲で採算が見込まれるラインまでの公的支援を行わなければならない。

#### 2) 官民間の対等で連携・協力した事業推進

「民間主導」による社会資本整備事業においては、官民の間、関係事業者の間の権利・義務、リスク分担等がすべて契約によって規定されている。したがって、社会資本整備事業を実施する際に、官民の両者は、同じ土俵に立ち、協力協同(パートナーシップ)の関係で、事業を推進することを認識しなければならない。そして、官民は締結された契約を遵守し各自の責任を果たして、各自の負担すべきリスクを負いながら、協力協同(パートナーシップ)して、効率的、効果的な社会資本整備事業を推進していくことが必要である。

特に、中国の政府部門にとって、かつての「親方」的な傲慢な官僚主義意識を捨て、民間部門と対等にして、同じ立場にあるという認識を確立しなければならない。また、中国の政府部門は契約概念の定着を図るためにも、契約に拘束され、契約に定められた事項をしっかりと遵守することが最も重要である。前述したとおり、地方政府部門が独断専行、契約不履行の問題は国際的な商業取引の中では絶対許されない行為であり、「民間主導」による社会資本整備事業の推進に大きな障壁となる。

## VI. まとめ

本稿では、中国における民間部門が主導した社会資本整備の問題点を形成する要因を分析した上で、「民間主導」という事業化手法を導入すべきであると提案した。

理想的な「民間主導」による社会資本整備を行うには、民間部門が安心して参入できるような良好な「民間主導」の導入に向けた環境整備が前提である。そのため、中国の政府部門に対して、中国における社会資本整備の新たな段階に対応できる体制づくりのための早急に整備しなければならない課題を提起した。

また、「民間主導」による社会資本整備事業に取り組む際に、中国の政府部門の果たすべき役割や官民間のリスク分担などの取り組む方向及びそのあり方についても提言した。

つまり、中国における「民間主導」による社会資本整備事業を成功させるためには、中国政府部門の役割が何より重要なのである。したがって、中国の政府部門が「民間主導」による社会資本整備事業を推進する際に、政府と市場の役割及びそれぞれの限界に対して認識を新たにし、自らの果たすべき役割や責任を果たしながら事業を推進していくことができれば、公共性と効率性を確保した最適な社会サービスの供給を期待することができるであろう。

## (注)

- (1) 中国における民間部門が主導した社会資本整備の現状について、筆者の別稿論文の中で論じたので、詳細は「宋涛 2005 - 3」を参照。
- (2) 1994年に中央政府により発布された『90年代国家産業政策綱要』は、「外資利用の規模と分野を拡大し、インフラと基礎工業への外国企業の直接投資を奨励する」ことを国家の産業政策として明記している。それから、インフラへの外国投資を誘致・拡大するため、中国は一連の新しい措置や政策を取ってきた。その中で最も注目されているのは、1995年1月に国家計画委員会及び対外経済貿易合作部により発布された「BOT方式による外国投資家の投資の導入に関する通知」(以下は「BOT通知」)である。同通知は大まかにBOT方式の促進を示したものである。
- (3) 1995年8月に、国家計画委員会、電力工業部及び交通部は共同発布した試行規定である、2002年11月1日に取消された。(計外資[1995]1208号)
- (4) 2001年12月11日、国家計画委員会発布した政策である。<http://www.sdpc.gov.cn/b/b200202061.htm>による。
- (5) 「中华人民共和国招标投标法」の日本語訳語である。<http://www.23ye.net/law/2.htm>による。
- (6) 泉州刺桐大橋BOTプロジェクトは筆者の前掲論文の中で取り上げた事例であり、中国における最初の国内民間資本によりBOT方式で整備されたプロジェクトである。詳細は「宋涛 2005 - 3」の14頁を参照。
- (7) 「光明日報」1999年2月21日による。
- (8) 「中国@論壇」2001年3月20日による。
- (9) 『中国統計年鑑』2001年版による。
- (10) 「樊綱 2001」を参照。
- (11) 「中華工商時報」2002年5月13日、「経済参考報」2002年4月3日等による。
- (12) 「芋于軾 2001」を参照。
- (13) 「王彬生 1999」を参照。
- (14) 同上。
- (15) TOTはTransfer - Operate - Transferの略語であり、即ち引渡し-経営-引渡しである。TOT方式とBOT方式との最大の相違点はプロジェクトの建設に関するところである。BOT方式では民間部門がプロジェクト施設を建設するのに対して、TOT方式では民間部門はプロジェクト施設を建設しない。TOT方式は契約に従って、政府など公的部門が建設・完工し、運営を始めたプロジェクトの施設、例えば道路や発電所などを民間事業者に引渡し経営させる。民間事業者は契約期間内にはプロジェクトを所有し、運営する。また、民間事業者は当該プロジェクトの契約期間内における現金流通量に見合う金額一回(あるいは分割)で政府部門に払い込み、そして経営期間内とそのプロジェクトを使用する者に対し、合理的な利用料、サービス料金及びその他の費用を徴収する。経営期間が終了した後、再びその施設を公共部門に引き渡す。
- (16) 「唐建新 1998」を参照。
- (17) 「工商時報」2002年1月4日による。
- (18) 渭河発電所プロジェクトも筆者の前掲論文の中で取り上げた事例であり、最初にTOT方式を利用して国内民营企业によってインフラ施設を運営させたプロジェクトである。詳細は「宋涛 2005 - 3」の14, 15頁を参照。
- (19) 「民間主導」は、社会資本整備における民間部門を利用する場合に、筆者が独自の視点から提起した事業化手法である。詳細は「宋涛 2005 - 7」を参照。
- (20) 「金兌奎 2000」を参照。
- (21) 「内閣府 PFI ホームページ」<http://www8.cao.go.jp/pfi/houritsu.html>による。
- (22) 『中国統計年鑑』2001年版による。
- (23) 「芋于軾 2001」を参照。
- (24) 「BOTガイドライン」を参照。
- (25) FSとは(フィージビリティ・スタディー)事業可能性調査
- (26) 1997年9月に大蔵省内に設立された組織で、大蔵省主計長官に直接報告できる強力な権限を有している。二つのチームを設けており、プロジェクトチームがPFI及び官民パートナーシップの基準づくりを行なう。詳細は「福島 1999」の129頁を参照。
- (27) 「井熊 1999」157ページを参照。
- (28) この部分は「石黒・小野 1998」57ページを参照。
- (29) DBFO道路とは、民間事業者が高速道路また幹線道路について、イギリスの道路庁(Highways Agency)とDBFO契約、すなわち設計、建設、資金調達及び運営管理に関する契約を結び、民間事業者が一括してその契約を実施する見返りに、道路庁から交通量などに応じ「影の料金」を受け取る仕組みのプロジェクトである。「影の料金」(Shadow Toll)とは、民間事業者が道路庁からDBFO道路事業実施の見返りに受取る報酬である。この利用料は、民間事業者が道路利用者から直接徴収するのではなく、道路庁が道路を利用する車の交通量及び車種に応じて民間事業者に支払うことから、「影の料金」と呼ばれている。詳細は「福島 1999」65ページを参照。
- (30) VFM(Value for Money)とは「支払い額に対する受取価値の最大化する」ことを意味するが、換言すれば、「財政資金を国民のために最大限有効活用する」ということができよう。

## 参考文献

1. 「宋涛 2005 - 3」 宋涛「中国における民間部門が主導した社会資本整備の現状」, 金沢星稜大学経済研究所年報 第25号9 - 17頁, 2005年3月。
2. 「宋涛 2005 - 7」 宋涛「『民間主導』による社会資本整備」, 金沢星稜大学論集, 第39巻 第1号, 2005年7月。
3. 「樊綱 2001」 樊綱「市場的秩序と政府的役割」, 天則経済研究所のホームページ <http://www.unirule.cn>による。
4. 「芋于軾 2001」 芋于軾「如何帮助民营企业的发展」, 天則経済研究所のホームページ <http://www.unirule.cn>による。
5. 「王彬生 1999」 王彬生「基礎施設建設中の投融資問題研究」, 中国社会科学院博士論文, 1999年。
6. 「唐建新 1998」 唐建新「发展中国家基础设施建設若干問題研究」, 武漢大学博士論文, 1998年。
7. 「金兌奎 2000」 金兌奎「韓国における社会資本整備の動向と課題 - PFI事業の導入を中心に」, 『商学研究科紀要』, 早稲田大学大学院商学研究科, 2000年第51期。
8. 「遲福林 2002」 遲福林主編『走進 WTO 的中国基礎領域改革』, 中国経済出版社, 2002年。
9. 日本版 PFI 研究会編『日本版 PFI のガイドライン解説』, 大成出版社, 1999年2月。
10. 曾培炎主編『2001年中国国民経済和社会發展報告』; 中国計画出版社, 2001年。
11. 『中国統計年鑑』1995 - 2001年各年版。
12. BOT インフラ整備研究会編『BOT方式によるインフラ整備』(株)ぎょうせい 1997年。
13. 怡冰「中国の直接投資受け入れの現状と展望」, 『Asian economic review』, 日本総合研究所, 2000年第6巻第2号。
14. 喜多村尚也・廣畑伸雄「中国のインフラ整備とプロジェクト・ファイナンス」, 『地域開発』(財)日本地域開発センター, 1995年7月通巻370号。
15. 今井健一「中国の公企業民営化」, 『アジア研トピック』第47号, 日本貿易振興会アジア経済研究所, 2002年3月。
16. 東京三菱銀行調査室「第10次5カ年計画にみる中国経済の現状と今後の政策」, 『調査月報』, 東京三菱銀行調査部, 2001年第61期。
17. 何金泉主編『中国民営経済研究』, 西南財経大学出版社, 2001年。
18. 金澤史男編『現代の公共事業——国際経験と日本』日本経済研

- 論社，2002年。
19. 「BOT ガイドライン」 建設省『平成12年建設白書』，1999年5月。
  20. 「福島1999」 福島直樹著『英国におけるPFIの現状』，相模書房，1999年。
  21. 「井熊1999」 井熊均著『自治体のためのPFI実務』，ぎょうせい，1999年。
  22. 「石黒・小野1998」 石黒正康・小野尚著 『PFI 日本導入で何が，どう変わる』日刊工業新聞社，1998年。
  23. 日本開発銀行PFI研究会編著 『PFIと事業化手法』，社団法人金融財政事情研究会，きんざい（株）出版，1998年。
  24. PFIビジネス研究会編 『図解でわかるPFIビジネス』，日本能率協会マネジメントセンター，2002年。
  25. 民間主導型インフラ研究会編 『PFI入門』，社団法人商事法務研究会，1998年。
  26. 第一勧業銀行国際金融部編 『PFIとプロジェクト・ファイナンス』東洋経済新報社，1999年。

