

中国の都市化進展と社会資本整備財源 — 公私連携 (PPP) の可能性

徐 一睿

はじめに

中国の改革開放以後、都市化はすさまじいスピードで進んできた。1981年中国の都市総数はわずか226個（うち地級市は110個、県級市は113個）、都市人口は1.44億人、都市部の総面積は7438平方kmしかなかったが、2014年になると、都市総数は653個（うち地級市は288個、県級市は361個）、都市人口は3.86億人、都市部総面積は49773平方kmに達していた。都市の数、都市住民の急増、そして都市部面積の拡大が進むと同時に、都市部の公共インフラのサービス水準も飛躍的な成長を見せていた。1991年、水道普及率54.8%、ガス普及率23.7%、一人あたり道路面積3.35㎡、汚水処理率14.9%しかなかったものの、2014年になると、水道普及率は97.6%、ガス普及率94.6%、一人あたり道路面積15.34㎡、汚水処理率は90.2%に大きく成長してきた¹。

急速な都市化が進められている中、都市建設と維持に関わる社会資本整備に莫大な財源が必要となる。Chan (1998) や Bird (2004) が主張したように、多くの先進国の都市における社会資本整備の財源は、上位政府からの財政移転、地方税、そして地方債の発行や銀行からの借入れに依存する。しかし、徐 (2014) ですでに確認したように、中国において、先進国のような社会資本整備財源の調達方法に依存するのは極めて困難である。中国の社会資本整備財源は地方政府の予算内財源というよりも、土地の使用

権譲渡によって得られる収入や各地方政府による自主的な財源調達に依存する側面が強い。また、公共施工などの設計、建設、維持管理及び運営に、民間の資金も大きな役割を果たしてきた。本稿は中国の都市化過程における都市建設及び維持に関わる財源を注目して、省及び省以下の市レベルのデータを用いて分析し、中国における地域別の都市インフラ投資財源の特徴を検証する。更に、脱土地依存を訴える中国において、その代替役として注目されている公私連携 (PPP) の歴史的発展経緯を考察したうえで、その問題点を明らかにする。

社会資本整備の財源はいかに調達されてきたか

改革開放まで、中国は「統収統支」という財政制度のもとで、地方政府の収入は一括中央政府に上納し、中央政府は財政計画に応じて、資金を下位の省・市に分配する方法をとられている。各レベルの国有企業が上納した税・費は、この時期における主な財源となる。この時期において、地方政府は都市建設に特化した税源を持っておらず、社会資本投資が恒常的に不足に陥っていた。

改革開放以後、中国の財政制度は従来の「統収統支」から「財政請負」に転換したことで、都市政府は都市における社会資本投資の実践者であると同時に国有企業の所有者でもある。都市政府の収入はその都市に所属している国有企

業が上納した利潤と税収に依存しており、その資金は都市インフラ投資の原資となる。

Chan (1997)、Wong (1992) などが主張するように、経済における構造改革が行われている中で、工業化と都市化が急速に進み、多くの地方政府は経済成長と人口増加によってもたらしたインフラと公共サービスのニーズに満たすことができない。また、Bahl (1999) が言うように、中国も多くの発展途上国と同様に、交通、水道、電力、通信といった領域のインフラ設備投資は大変不足している。

Wong (1992) では、財政の請負は地方経済の発展を促進したと同時に、諸侯経済と言われるように、地方保護主義が蔓延し、地域間の経済力格差の拡大をもたらすと同時に、インフラと公共サービスにおける量と質の格差を拡大させている。

1994年分税制改革が実行するようになってから、中国の財政システムが大きく変貌を遂げるようになった。1994年分税制改革において、中央政府と地方政府の財源の再配分が行われ、中央政府による財源の再集中が行われたと同時に、政府間財政移転制度が創設され、中央政府によるマクロコントロール能力の向上を実現した。分税制改革によって、従来の企業による上納制度を廃止され、新しい租税制度が導入され、中央政府と地方政府にそれぞれの税目を導入され、比較的に取りやすい税目は中央税ないし共有税にした上で、地方政府に比較的に把握しにくい小税目を割り当てた。地方税のうち、都市土地使用税、不動産税及び都市維持建設税は都市インフラ関連の建設と維持に割り当てる特定財源とした。

分税制改革において、新たな中央政府と地方政府間の税収分配システムが構築され、中央政府による税源の集中化が実現されたが、中央政府と地方政府の支出構造は従来のままに残され、

地方政府は交通、都市インフラの建設と維持、教育、医療といった支出責務がそのまま継承され、財源と事務責務におけるアンバランスは極めて深刻な問題として、残されていた。地方政府は教育と医療サービスの向上を目指すと同時に、交通、都市インフラの建設と維持といった社会資本投資も行わなければならない。財源と支出のギャップを埋めるには、上位政府から下位政府への財政移転が必要不可欠である。しかし、徐 (2010) の分析ですでに明らかになったように、1994年分税制改革以後の政府間財政移転制度は地方政府が自主裁量権を持つ一般補助ではなく、中央政府による地方に対する統制が効く専項補助(特定補助)を中心となっており、中央政府の政策嗜好に合わせて、特定補助を駆使してセーフティネットの再構築に注力していた。急速な都市化が進む中、交通、都市インフラの建設と維持といった社会資本設備投資の財源は地方政府による独自の財源調達に依存せざるをえなかった。

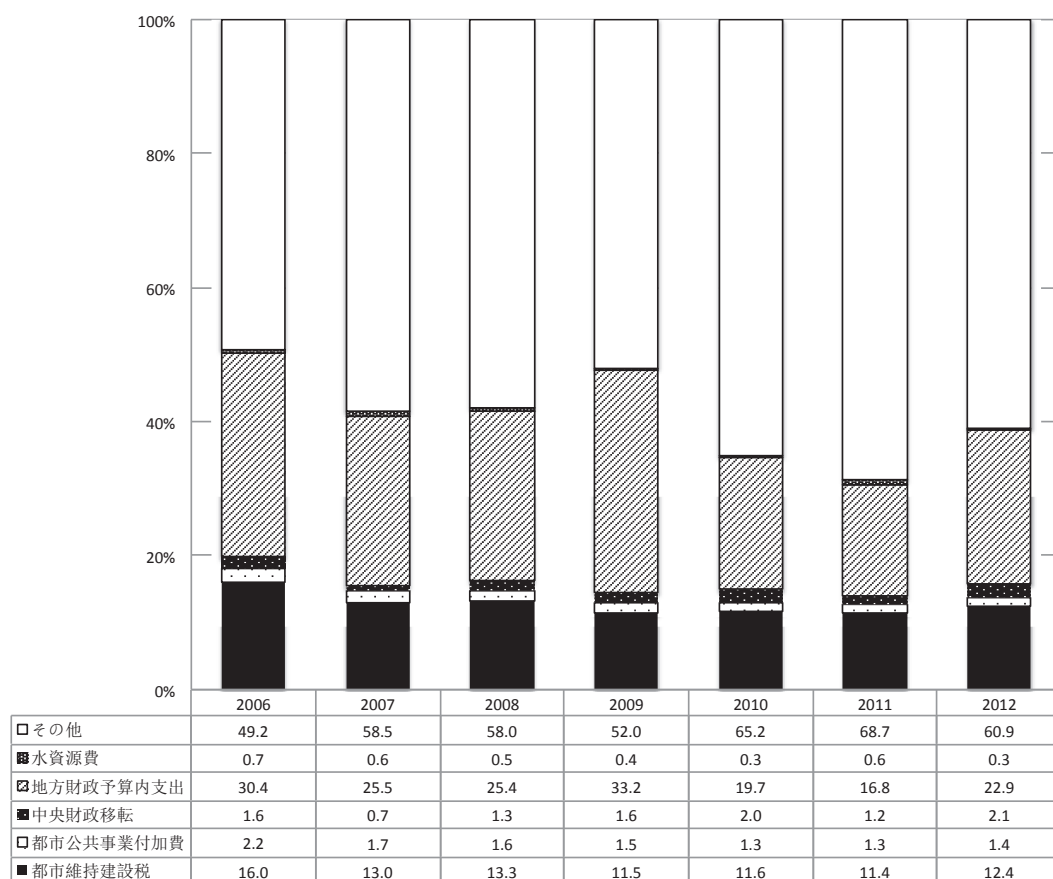
図表 1 から確認できるように、『中国都市建設統計年鑑』において、都市維持と建設に関する財源は主に 6 項目に分かれている。中央政府からの財政移転の割合は極めて小さい。近年、中央政府から地方政府への財政移転額が大きく増額されているとはいえ、また、都市維持と建設の分野に対する財政移転が拡大されていることは確認できるが、しかし、全体にしめる割合は 2% 前後しかなかったことがわかる。そして、地方政府の予算内支出をみると、2006 年では全体の 30.4% を占め、都市維持と建設に関わる重要な財源であった。2007 年と 2008 年、中国の不動産価格の高騰と地方政府の土地売却益の急増に伴い、その割合は 25% 台に大きく下がっていた。2008 年のリーマンショックを受けて、中央の拡張的財政政策に呼応し、2009 年にその割合は急激に高揚し、2006 年の 30.4%

を大きく超えて、33.2%となったものの、2010年以後、この割合は大きく低下していた。最も低い2011年ではわずか16.8%しかなかった²。また、地方税の中、都市の建設と維持に用途を特定されている都市維持建設税があるが、その割合も近年低下傾向にある。都市公共事業付加費と水資源費も財源として計上されているが、この2項目が財源全体に占める割合は小さい。そうすると、図表1からも確認できるように、近年、都市維持と建設の財源のうち特に依存し

ているのは、その他による資金調達である。その他の資金は、市政公共施設整備費、市政公共施設有償使用費、土地権利譲渡金収入、資産売却費及びその他の財政関連資金が含まれており、そのうち土地権利譲渡金収入は都市のインフラ維持と整備を支える重要な財源になっている。

図表2から確認できるように、2006年、全国において都市建設維持関連財政資金の国有土地権利譲渡収入に対する依存度は27.6%し

図表1 都市維持と建設に関わる財源の推移



注：

- (1) 2006年を境に統計基準が変り、2006年以後、国内銀行借入れといった社会から調達した資金を含めなくなった。
- (2) 地方財政予算収入は省レベルと市レベル及び市レベル以下の予算内資金を含む。
- (3) 2013年以後のデータは不備があるため、2012年までのデータを使用出所：『中国都市建設統計年鑑』各年により筆者作成

図表 2 都市維持建設関連財政資金の国有土地権利譲渡収入に対する依存度

単位：(億元、%)

	東部		中部		西部		東北部		全国	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
2006	513.0	24.7	136.0	34.0	145.9	29.4	87.0	38.5	881.9	27.6
2007	1102.0	37.7	214.2	41.3	247.4	36.9	105.1	41.3	1668.7	38.2
2008	1394.9	42.3	295.8	42.4	283.9	34.2	131.0	35.8	2105.4	40.6
2009	1594.6	42.5	409.9	47.3	371.4	43.1	260.1	56.8	2636.0	44.4
2010	2523.4	51.5	624.6	55.6	561.5	45.3	361.6	60.8	4071.1	51.8
2011	3995.5	58.4	1037.2	61.1	1129.8	58.0	424.1	55.7	6586.5	58.6
2012	3382.5	50.9	727.8	45.7	856.6	45.5	541.6	59.6	5508.5	50.0
2013	5422.5	69.9	1193.4	61.0	1681.0	61.4	498.5	57.6	8795.4	66.0
2014	4330.4	62.6	1481.0	61.2	1262.3	53.9	377.8	51.6	7451.5	60.0

出所：『中国都市建設統計年鑑』各年により筆者作成

なかったものの、その後急速に伸び始め、2008年のリーマンショック以後、この傾向は特に顕著になり、2013年では66%に達していた。土地に依存した財政システム（いわゆる「土地財政」）は次第に形成し、膨張してきた³。また中国を東部、中部、西部、東北部の4つの地域に分けて、分析を進めると、東部地域における都市維持建設関連財政資金の国有土地権利譲渡収入に対する依存度は、2006年の24.7%と4つの地域内に最も低かったが、その後は少しずつその割合は上がってきており、2013年に約7割の資金は土地の売却収入に依存していたことがわかる。一方、2006年に、土地権利譲渡収入に対する依存度の最も高かった東北部だが、その後土地に対する依存度は比較的抑制されていたものの、2008年のリーマンショックを境に、2008年の35.8%から2009年の56.8%に飛躍した。2010年の60.8%をピークに、土地に対する依存度は近年東北地域の経済の衰退とともに、次第にその割合も低下してきた。2014年では、4つの地域において、最も低い51.6%となった。しかし、4つの地域を見渡すと、都市の維持建設関連の財政資金の国有土地権利譲渡収入に対する依存度は極めて高く、土地はすべての地域

において、重要な財源であることは明らかである。

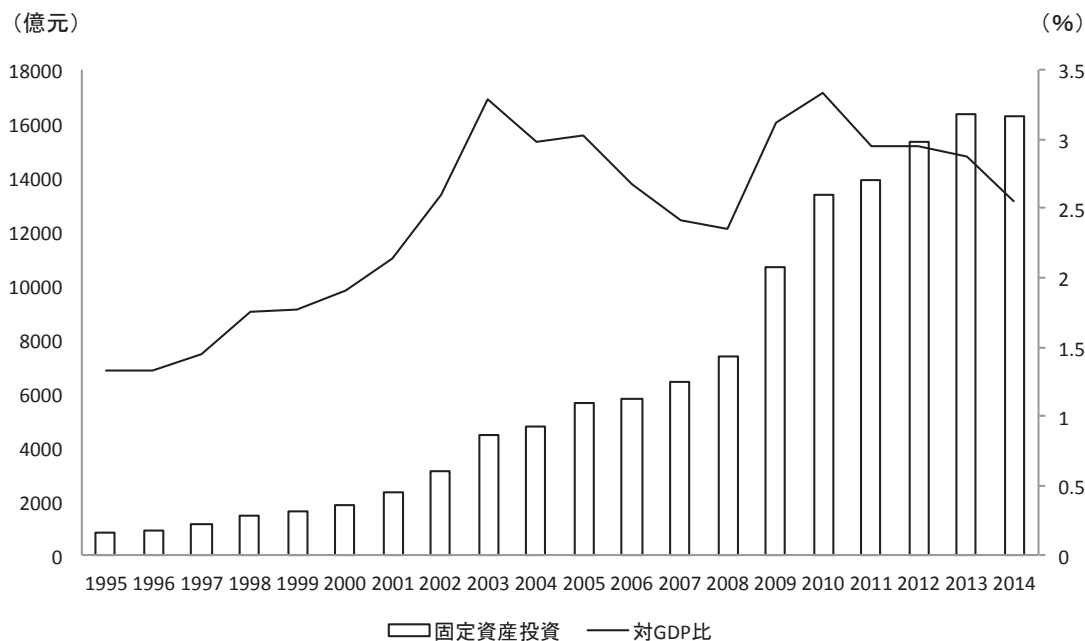
1996年財政部が公表した「都市維持建設資金管理方法」において、都市維持と建設に関する財政的資金の財源と支出に関する範囲を定めていた。都市維持と建設に関わる財源の支出について、(1)都市公共施設の維持と建設(1、都市の道路、橋梁、下水道、排水管などの施設整備、2、公園、緑地などの緑化設備、3、公衆トイレ、ゴミ運搬、除雪などの公共衛生施設、4、消防、街灯などのその他の施設)(2)都市インフラ関連投資と定められている。この都市維持と建設に関する財政的資金の用途は都市の維持と建設に関わるより広い概念であるのに対して、もう一つ都市部の公共施設建設固定資産投資という都市部の水・ガス・熱供給、地下鉄、道路、橋梁、下水道、汚水処理、緑地整備といった新規インフラ関連の固定資産投資に関する指標もある。都市の公共施設建設固定資産投資を見ることで、新規インフラプロジェクトの投資はどのくらい行われてきたか、そしてこの財源はどのように調達されてきたかをより明確に確認することができる。

図表3から確認できるように、中国における

都市の公共施設に関する新規固定資産投資総額は急速に増え続けており、特に、2008年のリーマンショック以後の大規模な財政拡張政策の影響を受けて、2008年から2010年にかけて都市の公共施設に関する新規固定資産投資は飛躍的に増えてきた。対GDP比でみれば、中国における都市の公共施設新規インフラ投資は1990年代半ばから急速に上がり、2003年をピークにその後大きく下がってきたものの、2008年リーマンショックをきっかけに再び上がり、2010年をピークに最近では、対GDP比は少しずつ上がってきている。2008年都市の公共施設新規インフラ投資の対GDP比は2.35%だったものが、2010年には3.33%にあがり、その後、若干低下しているものの、2014年では2.55%で、依然2008年のリーマンショック以前より高い水準にある。

都市の公共施設に関する新規固定資産投資の財源について、図表4で確認できるように、①中央財政資金、②地方財政資金、③国内銀行による借入れ、④債券発行、⑤外資による投資、⑥自己調達資金⁴、⑦その他資金に分類することができる。図表4から確認できるように、都市の公共施設に関する新規固定資産投資の財源において、2000年初頭、中央財政資金と外資に対する依存度は比較的高かったものの、近年その比率は減少する一方である。先進国において都市公共施設投資に主に依存する資金調達方法としての債券発行について、中国ではその水準はきわめて低い⁵。中国の都市の公共施設建設に関わる固定資産投資は概ね地方財政資金、国内銀行からの借入れと都市政府による自己調達に依存していることが確認できる。

図表3 都市の新規インフラ投資完成金額及び対GDP比



出所：『中国都市建設統計年鑑』各年により筆者作成

図表 4 都市の公共施設新規固定資産投資の歴史的推移

単位：(億元、%)

	中央財政資金		地方財政資金		国内銀行資金		債券発行		外資		自己調達資金		その他		合計
2001	104.9	5.0	379.1	17.9	603.4	28.6	16.8	0.8	97.8	4.6	636.4	30.1	274.5	13.0	2112.8
2002	96.3	3.6	516.9	19.1	743.8	27.5	7.3	0.3	109.6	4.1	866.3	32.0	365.7	13.5	2705.9
2003	118.9	2.9	733.4	17.7	1435.4	34.6	17.4	0.4	90.0	2.2	1350.2	32.6	398.0	9.6	4143.4
2004	63.0	1.4	938.4	21.4	1468.0	33.5	8.5	0.2	87.2	2.0	1372.9	31.3	445.0	10.2	4383.0
2005	63.9	1.2	1050.6	19.9	1805.9	34.2	5.2	0.1	170.0	3.2	1728.0	32.7	453.0	8.6	5276.6
2006	89.2	1.6	1339.0	24.6	1880.5	34.6	16.4	0.3	92.9	1.7	1638.1	30.1	379.2	7.0	5435.2
2007	77.3	1.3	1925.7	32.6	1763.7	29.8	29.5	0.5	73.1	1.2	1635.7	27.7	409.0	6.9	5914.0
2008	72.7	1.1	2143.9	31.1	2037.0	29.6	27.8	0.4	91.2	1.3	1980.1	28.7	537.6	7.8	6890.4
2009	112.9	1.1	2705.1	25.8	4034.8	38.5	120.8	1.2	66.1	0.6	2487.1	23.7	950.7	9.1	10477.6
2010	206.0	1.6	3523.6	27.8	4615.6	36.4	49.1	0.4	113.8	0.9	3058.9	24.1	1125.3	8.9	12692.4
2011	166.3	1.2	4555.6	33.7	3992.8	29.6	111.6	0.8	100.3	0.7	3478.6	25.8	1103.9	8.2	13509.1
2012	171.1	1.2	4446.6	30.3	4366.7	29.8	26.8	0.2	150.8	1.0	3740.5	25.5	1766.4	12.0	14668.9
2013	147.5	1.0	3573.2	23.6	4218.0	27.9	41.5	0.3	62.2	0.4	4714.1	31.1	2377.7	15.7	15134.3
2014	102.2	0.7	4135.2	27.4	4383.1	29.0	96.0	0.6	42.0	0.3	4294.7	28.4	2045.7	13.5	15100.0

注：この自己調達資金は自己資金（self-owned fund）を含むものである。
出所：『中国都市建設統計年鑑』各年により筆者作成

中国における都市新規公共施設プロジェクト投資財源の分析

図表4ですでに確認できるように、中国全体で見れば、都市の公共施設に対する新規固定資産投資の財源のうち、都市政府による自主調達の比率は近年3割程度で推移されていることがわかる。次にそのデータに基づいて省別、地域別に都市の新規公共施設プロジェクトの資金の出処を確認してみよう。単年度のデータはそれぞれの省や地域の実態を見極めることが難しいので、本研究では2009年から2013年の5カ年のデータの合計を用いて、分析を行う。

図表5で確認できるように、この5カ年において、全国の新規公共施設プロジェクト投資総額は6兆7424億元に上るが、そのうち、政府予算は2兆550億元、投資総額に占める割合は30.5%、国内銀行の借入れは2兆1228億元、投資総額に占める割合は31.5%、一方自己調達資金は1兆7479億元、投資総額に占める割合は

25.9%、そのうち、事業者が自己保有する自己資金（self-owned fund）を差し引いた市場から都市政府が自主的に調達した資金は1兆3893億元、投資総額に占める割合は20.6%となる。都市部の新規公共施設プロジェクトの財源において、都市政府による自主調達は全体の5分の1程度とかなり高い水準にあることがわかる。そして、中国を東部、中部、西部、東北部の4つの地域に分けて分析を進めると、東部地域では政府予算に対する依存度は34.4%、最も高く、逆に西部地域の政府予算に対する依存度は23.1%、最も低い。一方、都市政府による自主調達の割合は逆に西部地域の24.2%が最も高く、それに対して、東部地域の18.2%が最も低い結果となる。また、中部や東北部地域の都市政府による自主資金調達に対する依存度も東部地域より低いことが確認できる。経済力の高い東部地域の財政力が高いが故に、その他の地域と比べインフラ投資に関する政府予算はより潤沢である。2008年リーマンショック以後、中央主

導の大規模な拡張財政政策のもとで、中国では急速なインフラ整備が進められた。こうした中、中部、西部、東北部といった内陸地域にもその政策的波及効果を及んでいるとはいえ、その財源については、東部地域よりも自主資金調達に依存していることがわかる。さらに、個別の省

を見てみると、地域別の特性を確認できるものの、それぞれの省において、政府予算、国内銀行からの借入れ、そして、都市政府による自主資金調達に対する依存度は大きく異なる。政府予算に対する依存度が高い省は、北京市 (42.9%)、山西省 (40.9%)、福建省 (55.1%)、

図表5 省別の新規公共施設プロジェクト資金の出処 (2009-2013年の5カ年合計)

(単位: 億元、%)

	合計	政府予算		国内銀行借入		自己調達資金		自己調達資金Ⅱ	
	金額	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
北京	4329.5	1856.9	42.9	1213.6	28.0	487.4	11.3	201.7	4.7
天津	2802.0	222.2	7.9	1634.2	58.3	766.7	27.4	600.5	21.4
河北	3083.0	763.4	24.8	951.0	30.8	995.4	32.3	895.4	29.0
山西	1603.9	656.6	40.9	233.3	14.5	288.4	18.0	181.1	11.3
内モンゴル	2144.3	396.8	18.5	182.8	8.5	1418.1	66.1	1310.6	61.1
遼寧	3068.1	1005.7	32.8	734.0	23.9	1117.9	36.4	681.0	22.2
吉林	1027.8	174.4	17.0	616.6	60.0	178.1	17.3	148.7	14.5
黒竜江	1369.8	471.4	34.4	358.9	26.2	444.6	32.5	368.0	26.9
上海	2024.0	157.8	7.8	725.9	35.9	965.9	47.7	696.7	34.4
江蘇	6503.5	1853.5	28.5	2044.6	31.4	2113.6	32.5	1512.0	23.2
浙江	2983.7	1109.3	37.2	908.8	30.5	817.0	27.4	703.1	23.6
安徽	2661.8	1126.6	42.3	502.3	18.9	750.6	28.2	636.8	23.9
福建	1993.6	1099.0	55.1	251.4	12.6	328.2	16.5	287.0	14.4
江西	2409.3	826.2	34.3	466.5	19.4	349.9	14.5	304.4	12.6
山東	3789.3	2212.1	58.4	400.9	10.6	747.6	19.7	567.1	15.0
河南	1266.2	569.9	45.0	274.1	21.6	360.6	28.5	304.1	24.0
湖北	2984.6	378.5	12.7	1743.9	58.4	548.1	18.4	522.4	17.5
湖南	2845.8	499.9	17.6	762.5	26.8	969.4	34.1	930.9	32.7
広東	5161.7	1973.5	38.2	1995.3	38.7	825.0	16.0	647.7	12.5
広西	1946.8	360.9	18.5	826.3	42.4	689.5	35.4	540.6	27.8
海南	202.2	62.3	30.8	104.1	51.5	8.4	4.2	4.7	2.3
重慶	2436.6	539.6	22.1	1159.7	47.6	374.3	15.4	315.0	12.9
四川	2294.5	784.0	34.2	452.2	19.7	405.2	17.7	351.8	15.3
貴州	1211.6	139.6	11.5	727.2	60.0	246.7	20.4	210.1	17.3
雲南	1174.1	185.3	15.8	468.7	39.9	263.6	22.5	238.6	20.3
チベット	17.3	16.1	93.1	0.0	0.0	0.2	1.3	0.2	1.3
陝西	1895.1	622.3	32.8	582.9	30.8	488.0	25.7	341.8	18.0
甘肅	807.8	107.2	13.3	373.7	46.3	146.9	18.2	99.5	12.3
青海	167.2	64.8	38.8	75.4	45.1	24.1	14.4	23.5	14.1
寧夏	136.1	51.0	37.5	22.5	16.5	47.0	34.6	28.7	21.1
新疆	1083.2	263.1	24.3	434.5	40.1	312.6	28.9	238.9	22.1
全国	67424.3	20550.0	30.5	21227.9	31.5	17479.2	25.9	13892.9	20.6
東部	32872.6	11310.0	34.4	10229.9	31.1	8055.3	24.5	6115.9	18.6
中部	13771.6	4057.7	29.5	3982.6	28.9	3267.1	23.7	2879.7	20.9
西部	15314.5	3530.7	23.1	5306.0	34.6	4416.3	28.8	3699.5	24.2
東北部	5465.6	1651.5	30.2	1709.5	31.3	1740.6	31.8	1197.7	21.9

出所:『中国都市建設統計年鑑』各年により筆者作成

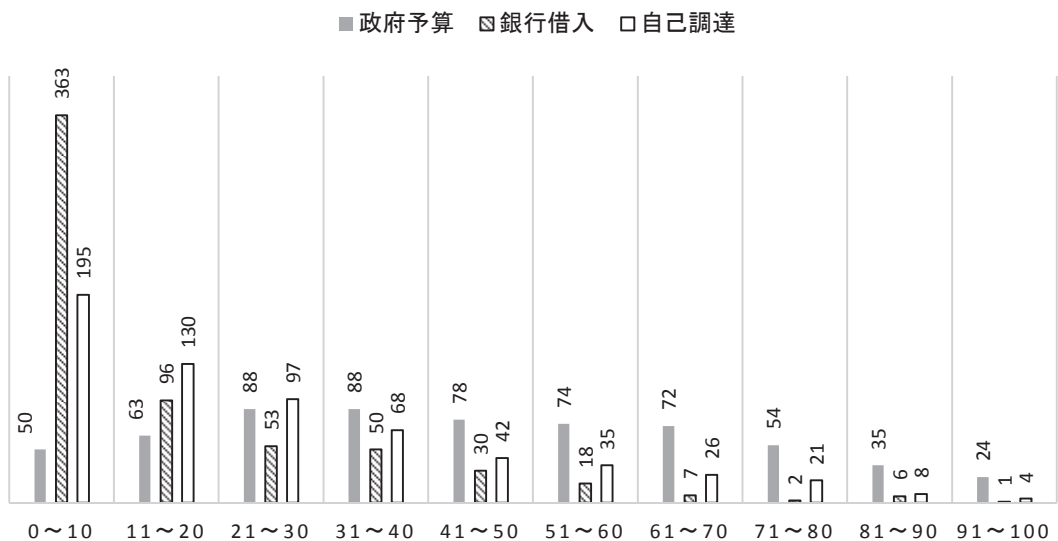
山東省 (58.4%)、チベット自治区 (93.1%) であるのに対して、国内銀行からの借入れに対する依存度が高い省は、天津市 (58.3%)、吉林省 (60.0%)、湖北省 (58.4%)、貴州省 (60.0%)、甘肅省 (46.3%)、青海省 (45.1%)、新疆ウイグル自治区 (40.1%) である。都市政府による自主資金調達に対する依存度において、多くの省の依存度は20%以下に抑えられているものの、湖南省の32.7%、上海市の34.4%、そして、内モンゴル自治区の61.1%は他の省と比べると高い水準であることがわかる。

各省レベルのデータを確認したところ、次に個別の都市レベルで分析を進めよう。図表6は、2009年から2013年の5年間に於いて、中国の626の都市の新規公共施設固定資産投資はどのような資金に依存しているかに関する度数分布を示したものである。この図表から確認できるように、中国の都市部の新規公共施設の固定資産投資の財源の特徴として、以下の3つがある。第1に、予算資金について、24の都市の政府予算の財源全体に占める割合は90%以上に達し

ている。また、政府予算の財源全体に占める割合が50%を超える都市は259都市となり、都市全体の41.4%になる。逆に言えば、都市全体の半分以上の都市新規公共施設の固定資産投資財源は政府予算以外に依存していることがわかる。第2に、銀行資金について、銀行資金の財源全体に占める割合が90%以上を超える都市は1つあるが、50%を超える都市数はわずか34都市しかなく、都市全体の5.4%しか占めていないことがわかる。また、363の都市の銀行借入に対する依存度は10%以下であることも確認できる。つまり、中国の各都市の新規公共施設建設に銀行からの借入に対する依存度は全体的に低い傾向にあることがわかる。第3に自己調達資金について、都市の市場からの自己調達資金の財源全体に占める割合は50%を超える都市は94都市もあり、都市全体の15%にも達する。さらに依存度が90%以上に達する都市は4つも存在していることがわかる。

次に、自主調達資金に焦点を絞って、中国における都市の地域特性について分析をしよう。

図表6 都市の新規公共施設建設における各種資金の度数分布 (2009年～2013年)



出所：『中国都市建設統計年鑑』各年により筆者作成

図表7 都市政府による自主調達資金の地域分布

階級	東部	中部	西部	東北部	全国
0～10	70	52	55	18	195
11～20	58	31	21	20	130
21～30	30	28	22	17	97
31～40	22	17	13	16	68
41～50	13	13	14	2	42
51～60	7	12	10	6	35
61～70	8	6	9	3	26
71～80	4	5	10	2	21
81～90	3	0	2	3	8
91～100	1	2	0	1	4
合計	216	166	156	88	626

出所：『中国都市建設統計年鑑』各年により筆者作成

図表7のように、まず、自主調達資金に対する依存度の高さに対する判断基準を50%にすれば、依存度は50%を超える都市数の地域別分布をみると、東部では23都市（東部の都市全体の10.6%）、中部では25都市（中部の都市全体の15.1%）、西部では31都市（西部の都市全体の19.9%）、東北部では15都市（東北部の都市全体の17.0%）となることが確認できる。自主調達資金に依存する都市の数からみると、東部地域に属する都市は比較的少なく、逆に西部地域に属する都市は比較的が多いということがわかる。そして、中部地域と東北部地域に属する都市も東部地域の都市より、自主調達資金に依存していることがわかる。

脱土地財政とPPPの歴史的展開

以上の分析から明らかにしたように、中国の都市部の社会資本整備と維持の財源は上位政府による財政移転や都市政府の予算内収入、そして、地方政府が独自で金融市場から債券を発行して調達しているに依存しているのではなく、その他の収入、主に土地の使用権譲渡によって得られた土地譲渡金収入によって賄っているこ

とがわかる（いわゆる土地財政）。そして、都市の新規公共施設に関する固定資産投資では、それぞれの都市の財源調達方法は異なるが、多くの都市は市場による自主調達に依存していることがわかる。

その一方、徐（2016）や本論文ですでに分析したように、中国の地方財政全体では、土地に依存した財政システムは2008年以降急速に拡大してきたが、個別の省や個別の都市で分析を進めると、省間、都市間の土地に対する依存度は大きく異なるものである。そして、土地に依存した財政システムでは、土地に大きく依存しているが、しかし、都市の土地は無限なものではなく、持続可能な財源になり得ないことも自明である。さらに、近年、中国における市民意識の高揚にともない、かつてのような公権による強制的な立ち退きも難しくなりつつある。

2013年11月に開催された中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（以下、三中全会）において、脱土地依存の方針が固められた。三中全会で採択した「改革の全面的な深化に関する若干の重要問題に関する中共中央の決定」において、土地収用範囲の縮小や土地を収用された農民に対する保障の拡充などが明記されるこ

とで、中央政府は地方政府の土地収用等の強引な手段で土地収益を得ようとする従来の手法に対して制約をかけることは脱土地依存とした政策シグナルは明らかになってきた。しかし、中央政府と地方政府の財源と事務的責務におけるアンバランス問題は解消されているわけではない。地方政府は依然として、義務教育、社会保障、そして都市のインフラ建設などの支出主体となっている。脱土地財政というかけ声のなかで、地方政府は新しい財源を確保することができなければ、脱土地財政はスローガンのままに終わってしまう恐れがある。

現在、地方債の発行禁止から限定容認への政策転換、そして土地の取得、保有、譲渡段階における税制改革など、中国における地方財政の健全化改革は期待されている。それと同時に、PPPは再び注目されるようになった。2015年7月29日に開かれた「全国財政工作ビデオ会議」、8月27日の全人代常務委員会における財政部長・楼继偉による2015年以降の予算執行状況報告、9月8日に財政部総合同司が発表した「安定成長を財政が支援する政策措置」等の政府文書や部長発言において、PPPモデルの普及が再三に提起され、政府として全力に推進する方針が固められた。

そもそも、PPPは中国において、新しい施策ではない。世銀調査によると、1990年から2015年まで世界レベルで見たPPPの実行件数において、中国の1237件とダントツトップで、2位インドの852件を大きくリードしている。また、実行金額において、中国は1位のブラジル(5018億ドル)、2位のインド(3380億ドル)、3位のロシア(1529億ドル)、4位のメキシコ(1385億ドル)に続く1335億ドルを実行し、世界5位にランクインしている⁶。

以下では、中国におけるPPP関連政策の歴史的推移を整理しよう。1995年1月対外貿易経済

合作部は「关于以BOT方式吸收外商投资有关问题的通知」(BOT方式による外国投資を吸収問題に関する通知)を発表し、中国政府が公表した最も早いPPP関連法案である。その後、国家發展計画委員会、国家經濟貿易委員会、対外貿易經濟合作部が作成した「指導外商投資方向暫行規定」(外商投資方向を指導する暫定規定)、「外商投資產業指導目錄」(外商投資產業の投資目錄)は同年6月に公表され、1997年に国家發展計画委員会と国家外為管理局が発表した「境外進行項目融資管理暫行弁法」(海外企業のプロジェクトに関連する資金調達に対する管理の暫定方法)と合わせてBOTプロジェクトにおける資金調達に関する具体的規定を策定された。1995年8月に、国家發展計画委員会、電力部と交通部が発表した「关于試办外商投资特许权项目审批管理有关问题的通知」(外商による特許権投資プロジェクトに対する審査管理の実験的实施に関する関連問題の通知)において、「外商による特許権プロジェクトを投資」という概念を初めて言及された。2001年12月11日、国家發展計画委員会は「关于印发促进和引导民间资本的若干意见的通知」(民間資本を促進と誘導に関するいくつかの意見の通知)を発表し、「段階的に投資領域に対する規制緩和を進め、国家による特定の規定を除き、外国投資が許可され、奨励されている投資領域において、民間投資の参入を許可し、奨励する」としたうえで、「民間資本による独資、合作、聯營、株式参加特許經營方式などを通じて、基礎インフラと公益事業プロジェクトの参入を奨励し、誘導する」とした。2002年12月、建設部は正式な政府文書として「关于加快市政公用行业市场化进程的意見」(市政公共領域における市場化進展の加速に関する意見)を公表し、外国投資と民間企業が上下水道整備、ガス供給、公共交通、汚水処理、ゴミ処理といった市政領域の公共

サービスに参入することができるようになった。2003年10月に開催された共産党第16期三中全会において「非公有制経済の発展を阻害する法律、法定、政策を清理し、体制による制約をなくし、市場の参入規制を緩和する」としたうえで、「非公有制資本による法律法規で禁止されていない基礎インフラ、公共事業及びその他の業界・領域を参入することを許可する」とした。2004年4月、建設部は「市政公共基礎施設特許經營管理辦法」（市政公共インフラ施設の特許經營に対する管理方法）を公表し、2004年5月1日より実施されるようになった。2005年2月、国務院は「关于鼓励支持和引导箇体私营等非公有制经济發展的若干意見」（私营などの非公有制经济發展を支持・奨励に関するいくつかの意見）を公表し、社会資本のインフラ関連産業への参入に関する政策基盤が出来上がった。2010年5月、国務院が公表した「关于鼓励和引导民間投資健康發展的若干意見」（健全たる民間投資の發展を奨励・誘導に関するいくつかの意見）において、民間投資ができる領域と範囲を拡大すると同時に、民間資本による基礎インフラ、市政関連の公共事業、政策的住宅建設といった領域への参入を奨励・誘導する方向性を確定した。2013年11月に開かれた共産党18期三中全会において、「社会資本の特許經營方式を通じて都市インフラ整備に対する投資と運営を許可する」と明記されることで、社会資本のインフラ関連産業への参入における政策的コンセンサスが達したと言えよう。2014年9月、財政部は「关于推广运用政府和社会資本合作模式有關問題的通知」（政府と社会資本協力方式による運用を広めることに関する通知）を発表し、都市化建設による資金調達ルートによる社会資本導入の重要性を言及しつつ、政府もそれに合わせた職能変化の必要性を強調し、財政支出と資金管理方法の改善を促した。

以上で確認したように、中国におけるPPP方式などの公私連携による公共施設などのインフラ投資は比較的早い段階で展開されていた。2008年のリーマンショック以後、中央政府が主導した拡張財政政策の展開に伴い、「土地財政」と言われているように、都市部の土地に依存した財政システムのもとで、土地の使用権譲渡収入は都市財政の最も重要な収入源となったが、近年の「脱土地依存」という掛け声の下で、土地を代替できる新たな財源を模索されているなか、PPPは再び注目されるようになった。

PPPに関する事例研究

では、今まで、中国で推進されてきたPPP方式による公共施設投資はどのように進められてきたか、その実態についていくつかの事例に基づいて、分析を進める。

2015年以後、中央政府がPPP方式をより一層推進する方針が固めてから、發展改革委員会固定資産投資司がPPPデータベースを構築し、ネットで全国のPPP関連情報を公示するとともに、今まで中国で実施されてきたPPP関連プロジェクトの成功事例を開示している。まず、發展改革委員会固定資産投資司のPPPデータベースで公表したPPPプロジェクト案を見てみよう。2015年の5月に全国31の省のうち25の省の公共サービス、交通、水利、市政建設、生態環境及びその他の6項目に渡るプロジェクトの公募を出し、プロジェクト総数は1018件、求める資金総額は1兆7235億元にも及ぶ。そのうち、高速道路、都市鉄道などの交通関連の資金ニーズは1兆2737億元に達し、PPPによる資金調達総額の66%を占めた。

そして、2015年9月25日に、財政部は「第2回政府と社会資本協力模範プロジェクトの公表に関する通知（関与公布第二批政府和社会資

本合作示範项目的通知)」（財金[2015]109号）を公表し、各地に206のプロジェクト総額6589億元のPPP項目を公表し、社会的資本の公募を始めている⁷。

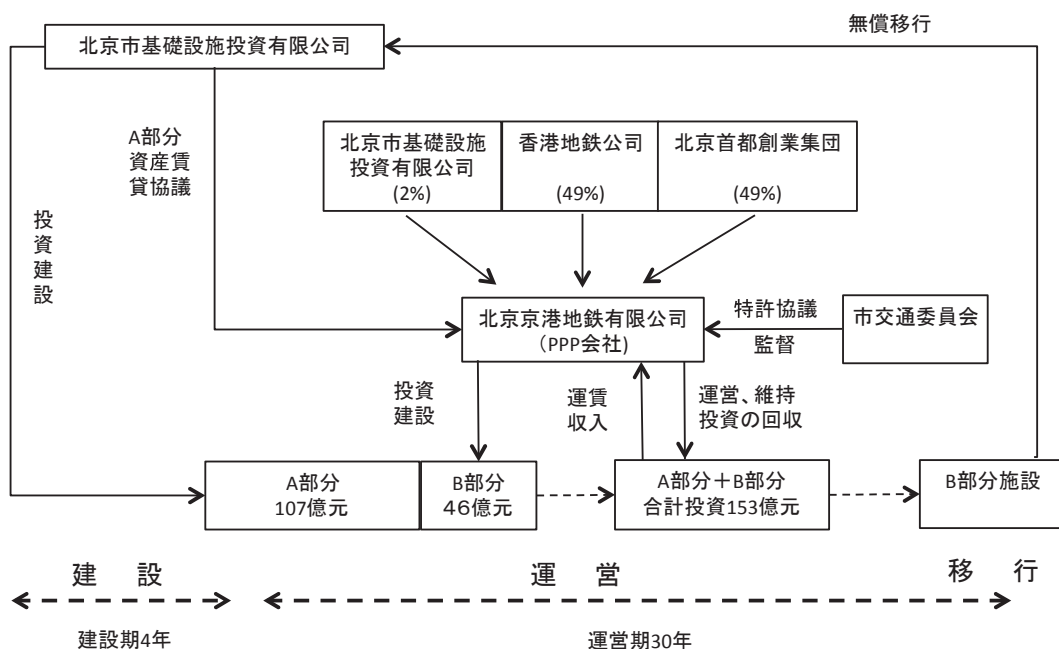
ここで、2つの事例を見てみる。1つは北京地下鉄4号線プロジェクト、もう一つは張家界市楊家溪污水处理廠プロジェクトである⁸。

事例1：北京地下鉄4号線プロジェクトは2004年8月から施工を始め、2009年9月28日正式に運行した全長28.2キロ、駅総数24となるプロジェクトである。このプロジェクトはAとBの2つ独立したプロジェクトに分けられており、A部分はトンネルと駅などの建設部分で、投資総額は107億元、プロジェクト投資総額の70%を占める。この部分は北京市政府が100%出資した北京市基礎施設投資有限公司の100%出資した子会社が請け負う。B部分は車両、信号などの設備部分で、投資総額は46億元、プ

ロジェクト投資総額の30%を占める。北京4号線プロジェクトにおける民間資本の導入はこのB部分を指す。このB部分は北京市基礎施設投資有限公司、香港地鐵公司、北京首都創業集団がそれぞれ2%、49%、49%という出資比率で新たなPPP会社である北京京港地鐵有限公司を設立して、プロジェクト投資と運営を行う。北京4号線のプロジェクトの施工が終わってから、北京京港地鐵有限公司は北京市基礎施設投資有限公司と賃貸契約を結び、A部分資産の使用権を得たうえ、地下鉄の日常的運営、AとB部分のメンテナンス及び駅内の商業活動等々を一括した運営権を得ることになる。それと同時に、北京京港地鐵有限公司に30年間という特許経営権を付与する。30年間の特許経営期が終了次第、北京京港地鐵有限公司がB部分の資産を無償に市政府に移譲する。

事例2：張家界市楊家溪污水处理廠プロジェ

事例1 北京地下鉄4号線 PPP モデル



出所：国家發展改革委員会 HP より筆者作成

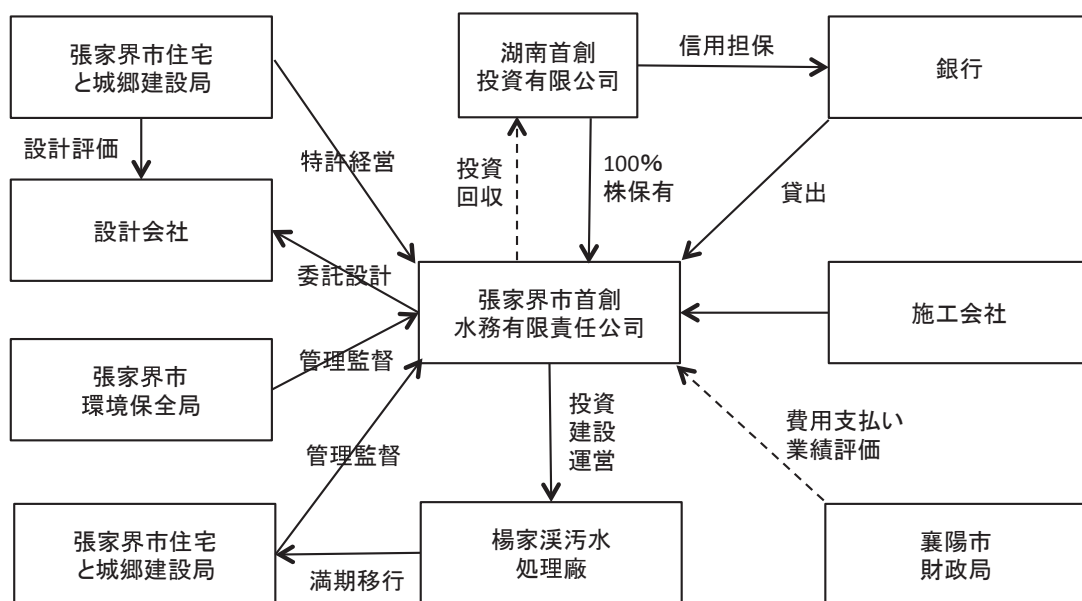
クトは張家界市がBOT方式で民間資本を導入した投資総額が6700万元となる汚水処理工場建設・運営プロジェクトである。2008年に着工し、2009年に建設が終了した汚水処理プロジェクトであり、張家界市2008年に17の重点プロジェクトに指定されたプロジェクトの一つである。当プロジェクトは、湖南首創投資有限公司が100%出資という形で張家界市首創水務有限責任公司を設立し、全体の業務運営を請け負う。張家界市政府の管理部局である張家界市住房和城郷建設局（住宅と都市建設局）は張家界市首創水務有限責任公司との間に、「張家界市楊家溪汚水処理廠BOT項目特許經營協議」が結ばれ、特許經營の形態、範囲、期限、価格設定、補償などの項目についての契約が結ばれていた。

①特許經營の形態：BOT方式、經營期限終了後は政府に移行；②特許經營の範囲：特許經營期限内における投資・建設・運営を行う。政

府が提供された汚水を処理し、汚水処理に関するサービス料金を徴収する；③特許經營の期限：25年間；④価格設定：基本料金を設定し、汚水供給量が基本処理量を下回った場合は、契約で設定された基本料金を支払うこととする。汚水供給量が基本処理量を上回った場合、超過供給部分は60%の基準で支払う。2年ごとに人件費や電力消費などのコストに合わせて料金の再設定を行う；⑤プロジェクト中止時の補償。

以上の国家發展改革委員会で紹介されている2つのコンセッション（特許經營）方式の事例から見て取れるように、PPP方式を導入するメリットとして、①都市政府の財政的負担なく社会資本整備が可能。②民間によるリスクの引受が挙げられる。特に地方政府による直接・間接債務が増えている中で、PPP方式で民間資本を導入することで、地方政府が直接銀行から借り入れることなく、PPP会社に一定の収入保証を行うことで、更に親会社による信用担保をする

事例2 張家界市楊家溪汚水処理廠プロジェクトPPPモデル



出所：国家發展改革委員会 HP より筆者作成

ことで、PPP プロジェクト会社が直接銀行から融資することが可能になる。都市政府は管理監督者や許認可者としての役割を果たすと同時に、民間企業に社会資本を通じた利益を獲得できるとコミットをすることで、民間資本の参入を促し、そして、民間資本の融資手段を通じて、政府の債務を民間の債務に転換させることもできる。ADB (2000) では、銀行などの金融機関が PPP プロジェクトに融資する動機について、政府の強力なコミットメントが挙げられている。こうした意味において、政府の債務を民間の債務に転嫁することができるというのは地方政府にとって極めて好都合なものである。

しかし、徐 (2015) すでに言及されているように、PPP による社会資本整備の議論はポーモルらによって主張されたコンテストブル市場の原理がベースにある。1980 年代以降、経済学の重要なイシュー「政府の失敗」という理論のもとで、プライベート化が進められた。しかし、「民間活力」を導入するという新自由主義的政策は副作用もある。例えば、日本の 1980 年代、「民活」が導入され、関西国際空港や東京湾横断道路などのビッグ・プロジェクトが市場原理によって推進されたが、神野直彦 (2002) が主張するように、「その最大の副作用は、四全総が掲げた「多極分散型国土」の形成を掘り崩してしまうことである」つまり、PPP などの民間資本への依存は地域間格差を拡大させる恐れがある。

まとめ

本稿は、近年中国の急速な都市化に伴う都市のインフラ財源がどのように調達されてきたかについて考察し、また、その地域特性はいかなるものか明らかにしたものである。本稿で得られた知見を以下のようにまとめることができる。

まず、都市維持と建設に関する財源において、中央政府からの財政移転財源の財源は極めて小さく、地方政府の予算内支出は重要な財源であったとはいえ、近年その依存度は低下していた。都市維持と建設に関わる財源の国有土地使用権譲渡収入に対する依存度は極めて高い。

次に、都市の公共施設新規固定資産投資の資金源の歴史的推移を見てみると、2000 年初頭では、中央財政資金と外資に対する依存度は高かったものの、近年その比率は下がる一方であった。現在、中国の都市の公共施設に関わる固定資産投資は主に、地方財政資金、国内銀行からの借入れと都市政府による自己調達に依存している。さらに、都市別のデータを用いて、地域の特性を確認した。地方政府の資金調達の方法は多様であるが、自主調達資金の依存度による地域分布を確認したところ、東部地域の依存度が最も少なく、逆に西部地域の依存度が最も高く、中部地域と東北部地域も東部地域より依存度が高いことがわかった。

最後に、脱土地財政が提唱されている中で、再び注目が集まっている PPP の中国における歴史的展開を確認し、今までの成功事例とした北京地下鉄 4 号線プロジェクトと張家界市楊家溪污水处理廠プロジェクト 2 つの事例紹介をした。確かに PPP といった「民間活力」を導入することで、地方政府の都市開発に必要とする財源的保障責任を減らすことができるが、地域の均衡発展という視点で見た場合、多くの課題が残されたままといえよう。

参考文献

- Chan, K.W., 1998, Infrastructure services and financing in Chinese cities. *Pacific Rim Law and Policy Journal*, Vol.7, 503-528.
- Bird, R. M., 2005, Getting It Right: Financing Urban Development in China. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpan/>

- unpan019990.pdf
- Wong, C. (1992). Fiscal Reform and Local Industrialization: The Problematic Sequencing of Reform in Post Mao China. *Modern China*, 18 (2) : 197 - 227.
- Chan, K. W. (1997). Urbanization and Urban Infrastructure Services in the PRC. In Wong, C. Ed. *Financing Local Government in the People's Republic of China*. New York: Oxford University Press.
- Bahl, R. W. (1999). Fiscal Policy in China: Taxation and Intergovernmental Fiscal Relations. San Francisco: The 1990 Institute.
- Su, M. & Zhao, Q. (2007). China: Fiscal Framework and Urban Infrastructure Finance. In Peterson, G. E. & Annez, P. C. Eds. *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland and South Africa*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc.
- Asian Development Bank (ADB) (2000) Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure.
- 徐一睿『中国の経済成長と土地・債務問題—政府間財政システムにおける「競争」と「調整」』、慶應義塾大学出版会、2014年7月
- 徐一睿 (2014a) 「中国の地方債務問題の再考—『地方政府融資平台』(LGFV)を中心に」、ERINA REPORT、No.115、pp.13-21
- 徐一睿 (2014b) 「中国における都市化事業費の調達-地方債の起債について-」、ERINA REPORT、No.121、pp.12-20
- 徐一睿 (2015) 「『一帯一路』からみる中国国内における地域政策の変化と財政的課題—ローカルハブの構築に向けて—」、ERINA REPORT、No.127、pp.53-61
- 徐一睿『中国の財政調整制度の新展開—「調和の取れた社会」に向けて—』、日本僑報社、2010年5月
- 神野直彦 (2002) 『地域再生の経済学—豊かさを問う』、中公新書
- 2 中国都市建設統計年鑑の統計基準は2006年を境に変わったことを受けて、本論文では、2006年以後のデータを用いて分析を進める。2006以前の分析において、Su, Zhao (2007)では同様な統計を用いて分析を行っている。それによると、地方政府の予算内資金の都市維持と建設に関わる財源総額に占める割合は、1991年の50%から2001年の29%そして2005年の27%に下がってきている。それを合わせて、考えると、中国における地方政府の予算内資金による都市建設と維持に対する支出の比重は一貫して減少していることが確認できる。
- 3 「土地財政」について、徐 (2015) を参照せよ。
- 4 自己調達資金のうち、自己資金 (self-owned fund)、つまり事業体が自己保有する資金も含まれており、都市政府が資本市場から独自に調達した資金は自己資金 (self-owned fund) を差し引いたものである。
- 5 地方債の発行について、2008年まで予算法の制約上、地方政府は地方債を発行してはならないとされているが、2009年以後、予算法の改正を受けて、地方債の発行は段階的に緩和されてきたが、地方債の発行主体は市ではなく、上位の省や財政部の代理発行に限定されているため、都市は自主的な起債は許されていない。地方債の変遷について、徐 (2014) に参照せよ。
- 6 世界銀行PPIデータベース (<https://ppi.worldbank.org>) による。
- 7 財政部HP、2015年10月15日確認 (http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201509/t20150929_1481655.html)
- 8 世界銀行はPPPプロジェクトにおける民間資金活用手法について、概ね5つの種類に分けられている。①管理契約 (Management Contract) : 維持管理を民間に委託。②委託契約 (Turnkey Contract) : 民間が設計・建設し、公共に受渡し。③リース (Lease) : 民間が運営・維持管理。④コンセッション (Concession) : 民間が所有権と運営権を持ち、一定期間後に公共に移転。(中国では特許経営) ⑤民営化 (Divestiture) : 民間が所有権・運営権を持つ。中国の公私連携の場合、④のコンセッション方式が主流である。

注

- 1 データの出所は『中国城市建设統計年鑑』(2014) による。