

## 中国における環境対策資金メカニズムに関する政策提言（仮訳）

チャイナカウンシル環境対策資金メカニズムタスクフォース

2003年11月

中国において、投資の不足が長らく環境保護を遅らせているボトルネックとなっている。政府の第9次五カ年計画(1996-2000)の期間には、環境投資のための資金の需要と実際の供給のギャップは最大900億元にも達すると試算された。第10次(2001-2005)および第11次(2006-2010)五カ年計画の環境投資需要の総額は1兆6000億元といわれている。中国における環境保護のための融資メカニズムが改善されなければ、このギャップはさらに拡大すると予想される。政府はこの問題の重要性を認識し、資金調達チャネルの範囲を広げることで環境投資の水準を引き上げようと努力してきた。投資不足の問題と密接に関係するもうひとつの重要な問題は、投資効率の低さという問題であり、これは投資の有効性にも影響を与えかねない。

投資不足と効率の低さは、環境保護における二つの分野—すなわち都市環境インフラ整備、および中小企業の汚染防止対策—において顕著である。今日、中国が急速に都市化する中で、都市環境インフラ整備は都市化のスピードに取り残され、環境インフラ施設の不足はますます深刻になっている。2002年までの、全国で発生する排水の全量に対する処理率はおよそ22.3%にすぎず、また安全に処理されたゴミの割合は20%であった。したがって、そのような施設建設のための実際の資金需要は大きい。第10次五カ年計画で中国における環境保護のために設定された排水処理とゴミ処理の目標を達成するためには関連施設建設への投資に1500億元の資金が必要であり、第11次五カ年計画ではおよそ1700億元が必要になるとみられている。

国家の発展にとって中小企業の重要性は否定できない事実である。中国では、中小企業は全企業数の99%を占め、中国の国内総生産(GDP)の55%を生産し、産業別付加価値合計の76%を生み出している。しかし同時に中小企業は、全産業の汚染物質の約50%を排出している。中小企業は、民間金融におけるリスクに加えて、資金源が乏しく対策費用が高いために、大企業に比べて汚染対策の資金調達において困難に直面している。

都市環境インフラ整備や中小企業汚染防止対策のための施設建設および運用の過程における、環境投資効率の低さは明らかである。

都市環境インフラ整備に関しては、利用できる融資メカニズムの範囲が限られていることが投資不足の問題を引き起こしている主な要因である。この問題には二つの局面がある。まず、政府や汚染物質排出事業者以外の資金調達者は、今日、その役割をほとんど、あるいは全く果たしていない。第二に、環境対策資金のための有効な商業融資メカニズムが全く整備されていない。国家統計によれば、中国においてはすべての環境対策のための支出のうち70%を政府および公的資金が占めているが、一方、アメリカ、イギリス、その他の市場経済の国々においては、民間部門の投資が汚染対策のための支出の60%を占めている。都市環境インフラ整備の整備、運営、維持に政府以外の投資家が参加するための有効なメカニズムの不備および市場原理に基づく競争力のあるメカニズムの欠如が効率を低下させている。

中小企業汚染対策に関しては、投資不足の問題はいくつかの原因を抱えている:すなわち、その環境管理能力に限界があり;中小企業のための制度上の取り決めや資金調達メカニズムは改善が必要であり;そして

中小企業が環境保護のための民間資金を確保しようとした時に困難な問題に直面する。

都市環境インフラ整備および中小企業における投資不足やそれに関連した効率の低さの問題に取り組むためには、新たな融資メカニズムを創造するとともに、これらのための総合的な戦略を策定する必要がある。以下に示す事項に注目すべきである：

- 環境対策資金メカニズムを設計するに当たってはいくつかの原則を念頭におくべきである。汚染者負担の原則および利用者負担の原則を適用すべきである。融資の取り決めにおいては、環境保護の目標を明確にすべきであり、実績はこれらの目標に基づいて評価されるべきである。融資の効率を優先すべきである。そして、公平性の問題(すなわち貧富の差、地域間など)およびリスク軽減(例えば投資家や融資者の保護)を考慮すべきである。
- 環境投資における各利害関係者の責任や役割を明確に定義し、効果的に適用すべきである。政府は環境投資の三つの局面において主導的な役割を果たすべきである：すなわち(a)法の執行と汚染者負担の原則に基づいて、環境関連法規を強化することにより環境投資に対する実際の需要を増加する；(b)財政投資の水準を引き上げる；および(c)市場からの資金調達を促進する有効な政策(特に汚染課徴金や利用者賦課金の執行のための)を策定する。
- 中国政府は、環境投資および民間金融メカニズム開発の取り組みへの新たな投資家(すなわち政府や汚染物質排出事業者以外の)の参加を奨励すべきである。

## 1. 都市環境インフラ整備融資メカニズムの有効で多様なチャネルの拡充

今後、地方政府と企業が都市環境インフラ整備のための主要な資金提供者になるであろう。タスクフォースは、融資メカニズムの多様なチャネルの設定およびその拡充に重点を置いている。

### 1.1 民間金融：民間金融の多様なチャネル(債券、投資信託基金、および単一あるいは複数の銀行が認定した融資など)を最大限に活用して市場から資金を調達するために、関連政策の拡充を図る。

民間金融の多様なチャネルとして現在利用できる手段の中で、銀行融資と社債の二つが最も重要であり、これらの利用を拡大するために政策の思い切った見直しをすべきである。

市場からの銀行融資は、中国の金融システムにおいて重要な役割を果たしており、中国の全融資の90%を占めている。政府は、都市環境インフラ整備建設のための銀行融資活用に道筋をつけるべきである。さらに環境保護支援のための政府の政策は、銀行融資のリスク管理に関連した要素を考慮しながら策定すべきである。これに関連した提言を以下に示す：

- (1) 融資リスクを軽減するために環境プロジェクトのための、料金収入を裏づけとした担保制度を実施する。
- (2) 一括融資制度を促進する。さまざまなインフラ整備プロジェクトの組み合わせに対して一括融資を活用することで、地方自治体は排水処理およびゴミ処理プロジェクトを都市社会基盤建設のための所与の基本計画に統合し、都市環境インフラ整備を含む都市基盤整備プロジェクトのためのしかるべき借り手を選任して民間銀行融資を受けられることができる。
- (3) 融資制度の国家規模の改革と歩調を合わせ、プロジェクト推進主体の制度および関連施設運営のための利権制度の促進を踏まえて、環境プロジェクトのための信頼できる最低限必要な資金制度を実施して、民間銀行から資金を調達する。

- (4) 大都市における民間銀行の支店レベルでの、融資に関する意思決定の権限を拡大する。
- (5) 中国開発銀行(National Development Bank)が資金拠出している総合都市開発計画にさらに多くの環境プロジェクトを含める。
- (6) 民間銀行の融資促進に当たって政府投資の役割を最大限に活用する。例えば、政府資金と商業銀行資金を組み合わせることで、都市環境インフラ整備プロジェクトの民間融資獲得能力を向上できる。この方法では政府資金は都市環境インフラ整備プロジェクトの利子返済と初期費用として活用される。

債券市場の発展および社債発行規模の拡大は「中国共産党中央委員会が社会主義市場経済体制に関連して行う決定」に従って推し進められるであろう。社債に関する法令の改正の過程で、政府は都市環境インフラ整備も含めた都市社会基盤建設の資金調達のための社債活用を促進するために必要な政策を立案すべきである。これらの政策では以下の事柄を実施する：

- (1) 総合都市開発のための債券発行計画に環境プロジェクトを組み込む。
- (2) 関連の都市開発計画を参考にしながら、信頼性が高く、資金の借り手として返済能力に優れた都市開発企業を選定する。
- (3) 資金の借り手(企業)に対して、環境プロジェクトとともにその他の都市社会基盤整備プロジェクト(すなわち環境関連ではないプロジェクト)を開発する権利を与え、環境関連でないプロジェクトで得た利益を環境プロジェクトのために借りた融資の返済原資に充てることを認めるとともに、都市環境インフラ整備プロジェクトのための土地利用その他の優遇政策を提供する。
- (4) 地方政府の年度予算以外の財源からの歳入の活用を認めて、社債と国債の金利の差を補填する。こうすることで企業は比較的低い金利で資金を調達できる。
- (5) 都市社会基盤建設に活用される社債の流通のために必要な環境を整備する。
- (6) 金融リスクを抑制するためにしかるべきリスク軽減策を講じ、投資家および貸し手を保護するとともに、信用保証を提供する。

## 1.2 地方債：市場から資金を調達するために、さまざまな民間金融チャネルをフル活用する一方で、都市環境インフラ整備のための新規の重要な資金調達手段の役割をする地方債の導入を中国政府は真剣に検討すべきである。

既存の多様な商業融資チャネルや手法は、都市環境インフラ整備のための資金調達において重要な役割を果たすであろうが、しかし同時にその限界を認識する必要がある。地方債は、先進国では都市環境インフラ整備のための一般的な手法であり、中国の地方政府の中にもすでに事実上の地方債を発行しているところもある。地方債および国債は、市場本位の政策改革という状況に照らして、検討に値する二つの重要な手法である。中国の国債政策の改革と関連して、地方債の導入が関連研究機関によって推奨された。これらの理由から、中国政府は安定した資金調達チャネルとしての役目を果たす地方債の導入を真剣に検討すべきである。

中国の地方自治体が地方債を発行できる可能性が大きくなってきている理由がいくつかある。(1) 都市環境インフラ整備は公共の利益のためのものであり、地方債もその性格においてこれと合致する。(2) 地方債発行によって、地方政府はその財源を責任もって活用できる上に、環境保護というその責務を遂行することができる。さらに、地方政府が地方債を発行できれば、国債への依存度が減るとともに、負担が一部地方政府に移転されるので、中央政府が負担しているリスクが軽減されることにもなる。(3) 地方債の活用によって、都市基盤整備のための資金調達チャネルの調整効果が期待でき、それによって資金調達コストを軽減できる。(4) 2002 年末までの国民貯蓄は 1 兆元に達しており、地方債購入のための比較的大きな資金源を提供

するものであることを考慮すると、中国における地方債発行のための金融環境は十分に整っているといえる。

現在の中国の財政制度においては、地方債発行を担保するものとして地方政府の財源を直接利用することはできない。代わりに、利子返済において政府の支援を受けるとともに、プロジェクトから得られる収入を担保として活用すべきである。そのような取り決めについては、国際社会の経験から学ぶことが有益であろう。また地方債発行にあたってのリスク管理システムを研究することも必要である。特に、政府は地方政府が負債や赤字を中央政府に転嫁することを避けなければならない。

以上の事柄を踏まえて、当タスクフォースは、国務院がこれらの事柄に関連する部を指名して、地方債導入計画および必要な支援政策に関する総合的な研究を実施することを提言する。これらの研究の結果を踏まえて関連法規の修正案をまとめ、国務院および全国人民代表大会 (National People's Congress) の承認を求めることになる。同時に、情報と経験を得てその後のより広範な応用に活かすために、地方債発行の試験的实施が必要である。地方債の発行数および適用部門に関しては、精力的に検討を行い中央政府の承認を得るべきである。

## 2. 都市環境インフラ整備の建設および運営における市場化方式の推進

これまでの議論を踏まえて、タスクフォースは都市環境インフラ整備の資金調達に関するいくつかの提言を行う。

### 2.1 都市環境インフラ整備においては政府が主導的役割を果たすべきであるが、一般ゴミの収集および運搬ならびに排水処理の運営と維持については市場化方式を適用すべきである。

都市環境インフラ整備および運営の市場化は、投資効率を確保し、都市環境インフラ整備プロジェクトのための資金を呼び込む上で重要な役割を果たす。従って、中国政府は市場化を積極的に推進すべきである。政府は直接投資の一翼を担うことに加えて、市場化方式が都市環境インフラ整備に適用される環境を創造し、そのような環境を管理するとともに市場の育成に努める必要がある。

「利用者負担政策」の比較的強力な実施と行政能力に優れた地方政府に支えられて、中国東部の多くの自治体においては、排水処理やゴミ処理を市場化する条件がすでに整っている。これとは対照的に、状況がそれほど進展していない中国西部においては、市場化モデルの整備はより時間をかけて進める必要がある。幾つかの成功例から学んだ教訓を踏まえて、以下のような市場化モデルを提言する：

- (1) 排水処理施設やゴミ処理業務の運営を担当している政府関連会社は、民間の業務推進原則に基づいて操業する独立法人に移行させるべきである。
- (2) 政府が建設した既存あるいは新規の施設は、そのような法人との契約が自由にできるように開放すべきである。あるいは譲渡—運営—譲渡 (TOT) 方式を活用して費用回収を促進することもできる。
- (3) 条件が満たされるところでは、新規の施設は建設—運営—譲渡 (BOT) 方式、あるいは、準 BOT 方式を活用して建設することができる。

中国西部における状況では、まだ市場化方式を受け入れる準備が整っていないため、第一段階として政府関連企業の法人化あるいは民営化を優先することも考えられる。利用者負担料金が民間資金を呼び込めるほどに十分でない場合は、政府が財政補助を提供することも考えられる。まず、準 BOT 方式の活用を検討し、それから徐々に TOT 方式および BOT 方式を適用するというやり方が政府にとって有利であろう。

## 2.2 都市の排水処理や一般ゴミ管理に対して市場化方式の導入を促進するために、既存の政策を統合し新たな政策を策定する。

近年、中国の関連省庁は、都市の排水処理や一般ゴミの収集および処理業務の市場化方式適用に関して七編の指針を公表した。その実施に関しては、拘束力や認可の権限がなく、また互いに矛盾するところもあるため、これらの指針は必ずしも有効とはいえない。主要な政策（そして例えば利用者負担の原則）が正しく実施されないこともあるという結果も出ており、地方政府がこれらの指針の実施に踏み切るだけの動機付けや誘因が欠けている。都市の排水処理やゴミ処理の分野では、利用者の負担料金の徴収は不十分でありまた限られた地域にとどまっている。これらの要因が市場化方式導入に対する主要な障害となっている。法人化および民営化、市場の開放、民間部門の参入、利用者負担政策そして優遇税制などの問題に対処するにあたっては、関連部署の発した現在の指針は、都市の排水処理および一般ゴミ管理に対する市場化方式の推進政策とも呼ぶべき政府の統一文書に統合し、国務院によって公布されるべきである。この法令は、市場化方式の適用促進のために実施権限や実行可能性を向上させるのに役立つであろう。公益事業を民間経営で自主運営の機関として設立することを優先すべきである。水道事業と公衆衛生事業を公益事業として統合することは効率の改善達成に役立つ。

さらに中央政府は、関連知識および技術を提供して地方政府の処理能力を向上することを検討すべきである。監督および関連業務の提供に関する地方政府の責任を明確にすることも必要である。信用力を強化するために、有効な財務管理に関する地方政府の責任と実施能力を確立しなければならない。

## 3. 中小企業汚染対策融資支援メカニズムの拡充

国際社会の経験は、中小企業汚染対策資金に適用できるメカニズムが三つあることを示している：すなわち、資金を政府が提供する支援メカニズム、資金を市場から調達する商業メカニズム、そして優先的政策の展開の三つである。

次の段階として、中国はまず、汚染対策に関して中小企業に融資するための支援メカニズムから始めるべきである。この結論は二つの理由に基づいている。第一に、これまで中小企業は環境管理および民間チャネルを通じての資金調達のための制度上の取り決めやメカニズムの設計の点で弱かった。このことに関しては外部の支援が必要である。したがって中国政府は、産業部門の発展のために国家政策で振興されており、今後十分な可能性を秘めている中小企業の汚染対策資金調達活動に必要な支援を提供すべきである。中小企業に対する政府支援は汚染者負担の原則に準拠すべきである。第二の理由は、中央政府が 2003 年に発布した法律に関係している：すなわち中小企業促進法 (Promotion Law for SMEs) と汚染物質排出課徴金管理法 (Managerial Regulation of Pollution Levy) である。これらの変更により、法規に規定された関連資金メカニズムを最大限に活用することで、汚染対策における中小企業への融資支援メカニズムの展開が容易になった。長期的にみて、市場化方式の導入自体は、中小企業のための資金メカニズム問題や汚染対策問題を解決するのに役立つ有効な方法になるであろう。中央政府による支援策はまた、中小企業への融資を市場から呼び込むための誘発効果も発揮する。このような背景を踏まえて、タスクフォースは四つの政策提言を行う。

### 3.1 「中小企業発展基金」および「中小企業発展支援専用資金」の下で、中小企業汚染対策のための専門項目を創設する。

中小企業促進法のもと、中央政府は「中小企業発展基金 (SEM Development Fund)」を創設することになっている。タスクフォースは、中小企業汚染対策資金提供のための特別基金を創設して、「中小企業発展基

金」を活用することを提言する。特別基金は、例えば集合的な汚染対策が有利な場合には中小企業移転のための補助金を提供し、またクリーンな生産や中小企業の汚染対策プロジェクトに対しては低金利の融資を提供し、さらに汚染対策のために中小企業に対して借入保証を提供することによって、個別のニーズに対応することができる。

さらに、中小企業促進法のもとで中央政府は、中小企業に役立つシステムなどのソフトウェアの開発を目標にするとともに、中小企業発展基金を補完する「中小企業発展支援専用資金 (Special Supportive Fund for SME Development)」を創設することになっている。タスクフォースは、この特別支援基金のもと、中小企業汚染対策のための特別補助支出金と呼ばれる範疇を設けることを提言する。これらの支出金は、中小企業汚染対策のための業務システムの開発、中小企業関連の環境管理に関する研究、および中小企業のための技術指導などの目的に利用される。

### 3.2 環境保護のための特別基金のもとに中小企業汚染対策のための支出項目を創設する

新たに制定された汚染物質排出賦課金の徴収、利用、および管理に関する法令の下では、中国におけるあらゆるレベルの政府は環境保護のための特別基金を設立することになっている。中小企業の汚染対策のための資金に対する支援の提供が緊急に必要であることを考慮して、これらの特別基金の下に中小企業汚染対策支出項目 (Appropriations for SME Pollution Control) という範疇を設けることを提言する。これらの支出金は、中小企業に対する補助金の提供あるいは中小企業のための利子補給に重点を置くべきである。

### 3.3 汚染処理と融資の両方を担当する組織を設置する

この組織は資金を管理して融資すべき中小企業を選定し、評価、技術支援、および関連事項に関する監督を行う。こうすることにより、中小企業に必要なサービスが提供されるとともに、資金の有効利用が確保される。

### 3.4 革新的手法を適用して民間銀行の融資を利用する

個々の中小企業汚染対策のために民間銀行融資を利用することは、これらの企業の性格上から経済的ではなくまたリスクを伴う。それゆえタスクフォースは幾つかの革新的手法を提言する。(1) 中小企業汚染対策のための特別投資会社を設立する。そして、これらの特別投資会社が民間銀行融資の申し込みを行い、汚染対策のために中小企業に対して資金提供を行う。(2) 中小企業が直接融資申し込みを行う場合の融資承認を容易にするために、汚染物質排出課徴金を徴収する機関が中小企業に対して民間銀行融資のための保証を行う。(3) 中小企業に融資するための選択肢の一つとして、リースを活用する。中小企業汚染対策を担当する環境保護会社が特別投資会社からのリース融資を申請し、彼らが汚染対策施設のための費用の支払いができるようにする。この手法は、民間銀行が中小企業に対しては短期の融資しか望まないという制限を解決するのに役立つ。(4) 中小企業からなるコンソーシアムが、集合的な汚染対策施設を備えた工業団地建設のための債券発行や銀行融資の申請を行うことができる。

