

OECD 対中国経済審査報告書 2005

エグゼクティブ・サマリー仮訳

政策の大きな変化が所得を押し上げている。過去 20 年間の中国の経済成長率は平均で 9.5%であった。急速な経済成長は当面持続する可能性が強い。急速な経済成長は個人所得の上昇ばかりではなく、大幅な貧困削減にも寄与している。同時に、経済は実質的に世界経済に統合されてきている。こうしたメリットの大部分は、政府の抜本的な政策転換によってもたらされた。改革により市場価格と個人投資家が生産と貿易で重要な役割を果たせるようになっている。

民間部門が成長を牽引しており、民間部門の更なる強化は可能である。民間所有の範囲は拡大しており、その対 GDP 比は 50%を優に超え、輸出でも圧倒的なシェアを占めている。民間企業は新規雇用の大半を生み出すとともに、経済全体の生産性と収益性の改善ももたらしている。政府は国有企業部門のリストラを実施しており、その結果、大量の職が失われている。しかし、国有部門の大部分にはまだリストラの必要性が残っている。そのため、このプロセスを促進するための政策が特定され、拡大されてきている。企業をめぐる法的枠組みをさらに近代化し、経済分野の法律（特に知的財産権に関する法律）の執行を強化すれば、企業部門のパフォーマンスを一段と強化することができるだろう。

より柔軟な為替レートは安定したマクロ経済環境を下支えするだろう。財政政策は安定化をもたらすように運営されているが、金融政策はインフレの大幅な変動をもたらしている。為替レートにより柔軟性を持たせることで、当局は製品市場と資産市場の双方における一段のインフレ上昇を阻止し、より容易に金融政策を国内問題に適応させることができるようになるとともに、これまでよりも市場の力によって銀行金利を決定できるようになるだろう。2005 年 7 月に発表された為替レート設定の変更はその方向に沿うものである。

銀行改革は大幅に進展している。5 年前まで中国政府の貸出政策は大量の不良債権の累積につながっていた。この歴史的負担を除去するための 3 分の 2 を超える銀行システムの再資本化はほぼ完了しており、この作業を完了させるのに要する財政負担は、多額に上るとはいえ、管理可能なように思われる。広範な改革によって、市場に基づいて貸出決定をす

る銀行の能力は改善している。より現実的で新しい不良債権分類方法を用いても、新規融資の質は格段に向上しているので、総じて、これらの政策は成功しているように思われる。一層の向上を図るには引き続きガバナンスの改善と民間所有の増加に注力する必要があるだろう。資本市場を拡大し、その規制緩和をさらに進めるための政策を実施すれば、資本配分は改善し、貯蓄をさらに浪費するリスクは低下し、システミックリスクは最小化するだろう。

強固な財政により格差縮小策を展開することができる。収入の急増と支出のコントロールにより財政は健全な状態にある。したがって、低い限界税率を維持しつつ、企業や活動の種類によって異なる差別的な税制を緩和する方向へと移行できる余地がある。農村部向けや都市部への流入者向けの医療／教育費を増やすこともできるだろうが、この目標を達成するには様々なレベルの政府間の財政的関係を総点検する必要があるかもしれない。このような支出は格差の縮小に役立つが、一層の労働市場改革により補完する必要があるだろう。人口移動制限をさらに緩和することは、特に、新規流入者が公共サービスを確実に受けられるとともに、農村部から離れてもそれまでの土地所有権を喪失しないようにするならば、所得格差の縮小に役立つ都市化の加速促進に資するだろう。都市化の促進には高いレベルの公害を効率的かつ経済的に低下させるための政策を伴う必要があるだろう。

評価と勧告

急速な経済成長は

1. 25 年以上前の経済改革の開始以来、中国経済は極めて急速な成長を成し遂げている。過去 20 年間の経済成長率は平均 9.5% で、当面はこのペースで成長を続ける可能性が高い。このような急速な経済成長は、過去 50 年間の世界経済に見られた最も持続的かつ急速な経済的変貌の一つである。この結果、所得は増加し、絶対的貧困の中で暮らしている人々は大幅に減少している。市場価格で測ると、経済規模は今や幾つかの欧州主要国の経済規模を超え、5 年後には中国を上回る経済規模を有する OECD 加盟国はわずか 3 カ国のみとなる可能性がある。平均所得は今でも他の中所得国を下回っているが、中国の大部分の地域では東アジア先進国のわずか一世代前の所得水準に達しており、同じように急速

なキャッチアップの軌道に乗っている。多くの産業は世界のサプライチェーンに完全に統合されており、現在の流れのまま進めば、中国は 2010 年代初めには世界最大の輸出国となる可能性がある。こうした成長の背景には企業の効率性を変革している経済政策の大幅な進化がある。

経済政策の抜本的な変化と

2. この驚くべき経済パフォーマンスは、徐々に市場の力に任せるようにしてきている政府の経済政策の変化により牽引されている。この変化は 20 年以上前にまず農業部門でスタートし、徐々に産業と大部分のサービス部門へと拡張され、その結果、価格規制は 2000 年までに原則的に撤廃されている。価格コントロールの廃止を進めつつ、政府は、史上初めて個人に有限会社の所有を認めた先駆的な会社法も導入した。また、国内への外国直接投資の認可、関税の引き下げ、国家による輸出貿易独占の廃止、複数為替レートの廃止などにより事業環境を一層整備しつつ、国内市場を統合するため幾つかの競争法を厳格に執行した。自由経済へのモメンタムは 21 世紀に入っても続いている。世界貿易機関への加盟によって、多数の法規制が標準化されるとともに、一段の関税引き下げが見込まれるからである。2004 年には抜本的な憲法改正も行われ、国内の経済活動を下支えする非国有部門の役割が強調されるとともに、私有財産が恣意的な没収から保護されるようになった。2005 年には、インフラ、公益事業、金融サービスなど幾つかの経済部門に民間企業が参入することを妨げていた規制も廃止された。全体的に見れば、これらの変化により強力な民間部門が経済に出現するに至っている。

国有部門改革と

3. 政府は 1990 年代初頭に経済を支配していた国有部門にも様々な改革を導入した。国有企業は正式の法的な事業構成を持つ企業へと転換され、その多くは 1990 年代初頭に創設された証券取引所に上場されている。1998 年以降、中小企業を認め、大企業のリストラに取り組む政策が成功裏に進められ、国営産業企業数はその後の 5 年間で半数以下へと減少した。雇用契約は柔軟化され、その結果、2003 年までの 5 年間で産業部門の雇用者数は 1,400 万人余り減少した。このプロセスは、余剰労働者に報酬を支払う負担を企業が

ら国へと移した失業・福利厚生プログラムの創設によって支えられた。最後に、政府は 2003 年、政府の所有権を行使し、国有企業のパフォーマンス向上を図る機関を創設することにより、国有企業への統制をさらに合理化した。

物的／人的資本の急増により後押しされた。

4. これらの改革を受けて、世界有数の高い貯蓄率—総貯蓄率は GDP の半分に迫る—により生み出される資源を動員する枠組みが改善され、資本ストックが激増している。資本ストックや不変価格表示の支出項目別 GDP については正式な推計値がない(この結果、経済動向の解釈が難しくなっている)ので、こうした計数は概算的な推計でしかない。投資は企業部門で各労働者が利用できる資産の増加にある程度寄与しており、その結果、2003 年には労働生産性の伸び率(年率)が 8.5%まで押し上げられた。投資は社会の都市化—経済の土地部門からサービス部門や製造部門への人のフローに伴う動き—にも利用されている。農業労働者は生産性が低いので、こうした動きも成長を大幅に押し上げている。

5. 物的資本の増加と並行して、政府は若者の学歴を引き上げる政策を押し進めている。政府は全ての児童に 9 年間の教育を提供するプログラムを打ち出し、最近では全農村部が 2006 年までにこの目標を達成するための策を講じている。高等教育も改革されている。2003 年までの 5 年間に高等教育課程の学生数は技術分野を中心に 3.5 倍も増えている。これらの政策的イニシアチブの結果、労働力の平均的な質も大幅に向上しており、労働力への新規参入者の学業年数は退職する労働者の学業年数のほぼ 3 倍に達している。最後に、政府のイニシアチブにより都市部の労働市場も開放され、教育を受けた従業員の賃金は市場経済の影響の強まりにより押し上げられている。

これらの要因は民間部門が経済拡大の土台になることを後押ししている

6. 実際、政府の政策の変化により、民間部門が主要な役割を果たす、おおむね市場指向型の経済が創出されている。民間部門の規模を正確に計測するのは困難であるが、国有でも公有でもない全ての企業を民間部門と見なせば、2003 年には民間部門が非農業企業部門の付加価値生産額に占めるシェアは 57%にも達していた。産業部門の大企業を見ても、

2003年の民間部門の付加価値生産額シェアは50%を超え、2004年と2005年にはこのシェアはさらに高まった模様である。結局、1998～2003年に、政府の政策の段階的な進展により国内資本の民間企業の生産高は5倍に、中国本土以外の資本の民間企業の生産高は3倍に増加した。これに対し、この期間の国有部門の生産高は70%強の増加にとどまった。

7. 民間部門の生産高が増えているのは、この部門の大半の企業の生産性が上昇している結果でもある。民間部門の企業の方が強いインセンティブが働くので、同じ生産高を産出するのに民間企業の方が国有企業より少ない資本と労働力で済むようになっている。全体として、産業部門の民間企業の総生産性は国有企業のほぼ2倍と推計されている。民間企業は収益性も大幅に上昇しており、2003年には実物資産利益率が15%に達していた。このような高い競争力の結果、2003年には民間部門が総輸出の4分の3を占めるようになっていた。これらの輸出の大半は外資系企業によるものであるが、国内資本の民間部門も、輸出免許の交付を受けた中小企業が増加している結果、2003年までの5年間で輸出を5倍に増やしている。全体として、民間部門所有の増加は実質所得とマクロ経済活動に極めて好ましい影響を及ぼしており、産業部門の多要素生産性を5年間で10%近く押し上げている。これまで制限されてきた多くの事業分野に民間企業が参入することを認める決定が2005年に下されているので、多要素生産性はさらに上昇する可能性がある。

企業をめぐる法的枠組みをさらに近代化し

8. 経済を支える上での民間部門の重要性が増しているため、企業をめぐる法的枠組みをさらに近代化することがより一層重要となっている。政府は3つの重要分野で法律の整備を行っている。破産法、会社法、財産権に関する憲法修正の施行である。破産法の第2次草案はすでに立法機関を通過しているが、これは国際的なベストプラクティスに準拠していると広く認識されている。破産法では、従業員が資産に対して有する正確な請求権を明記し、未払い賃金への支払いを制限するとともに解雇費用や再就職費用などのその他の費用については社会基金に委ねるべきである。そうすれば担保債権者は民間企業に融資しやすくなるだろう。新会社法については検討中である。新会社法で優先すべきは、有限会社や共同出資会社の設立の障害を除去することである。有限会社の株主数については上限を撤廃し、下限については株主1名のいわゆる一人会社を認めるべきである。有限会社、

共同出資会社とも設立に要する最低資本金の額は引き下げるべきである。このように改正すれば、民間企業の増大は促進されるだろう。改正会社法はコーポレート・ガバナンス（特に、上場、非上場を問わず公的企業の少数株主保護の改善、監査役会など会社の機関の役割や取締役の義務の明確化）の強化を目指すべきである。さらに、提案されている独占禁止法では現行法よりはるかに幅広い反競争的行為をカバーすべきである。最後に、私的財産権に関する憲法修正の施行法を早急に整備すべきである。

経済分野における法律の執行を強化し

9. しかし、法律の中身を超えて、経済法を施行するというもっと実質的な問題がある。知的財産権に関する比較的まとまった法規制は発効しており、2001年には更新されている。この分野における政府の政策の焦点は今やこれらの法律の執行面に移っている。知的財産の適切な保護は中国の起業家にとっても重要性を増してきている。知的財産が適切に保護されなければ、中国企業のイノベーションや製品開発は足を引っ張られる可能性がある。現時点では、この分野でもその他の分野でも、裁判所で判決を得るのは非常に難しく、判決の執行を得るのはさらに難しい。こうした困難は外国企業のみが感じているわけではない。中国の起業家も、企業秘密や知的財産権の侵害やより一般的に契約不履行などに係る事件の裁判では地元の裁判所に客観性が欠けているため他の省へと事業を拡大するのは難しいと感じている。この問題の解決には一連の措置が必要だと思われる。例えば、裁判所の財源の一部を中央政府に移転したり、裁判所の専門性（特に破産や知的財産分野）を高めたりすることなどである。

今後も赤字国有企業の削減に取り組んでいけば、見通しは改善する可能性がある

10. 国有企業の経営改革によりパフォーマンスは改善しているが、更なる改善の余地はまだ十分残っている。産業部門では、国有企業の利益率は2003年までの5年間に5%から10%へと上昇した。しかし、この利益率上昇の大半は少数の企業によるものである。全国有企業の35%強は利益率がマイナスで、6社に1社は自己資本割れしている。赤字企業については、政府は大規模な追加的リストラを伴う4カ年計画を発表している。資産売却が可能な場合もあり、その場合にはマネジメントバイアウト（MBO）の透明性を確保する規

制（2005年春に発行）を遵守することが重要である。この枠組みでは、資産は将来ベースで評価し、資産の取得原価に基づいた評価額を補完する必要がある。新設の財産権取引所を活用すれば国有資産について競争的価格を確保することができる。政府は、資産管理会社の努力を補完するため、経営破たん企業の資産パッケージをリストラの経験豊かな企業に追加売却することも検討できる。世界各国の上場企業並みの資産利益率を計上している国営上場企業については、政府はM&Aを容易にする措置として、国家保有株と地方政府保有株の譲渡禁止を段階的に撤廃していく方針を発表している。

力強い中期的な成長には安定したマクロ経済環境が必要

11. 民間部門の重要性が増していることで、安定したマクロ経済環境—特に物価分野の一—を維持する必要性が高まっている。財政政策は安定をもたらすように運営されている。財政は全体として健全な状態にあり、反景気循環的な管理を行う余地が生まれている。外部の動きにより景気拡大ペースが落ちる恐れがあった1998年には、歳出と赤字を拡大する余裕があった。2004年に歳入が予算見通しを上回るほど増加すると、歳出管理を維持しつつ赤字を減らした。しかし、過去10年間、インフレ上昇率は大幅に変動しており、変動幅は米国のほぼ8倍、西欧の4倍に達している。年率のインフレ上昇率（GDPデフレーターによる）は1996年の6%から2002年にはややデフレへと移行し、2003～2004年には再び上昇に転じ、2005年第1四半期には5.5%を記録している。ただ、消費者物価指数については食品のウェイトが大きいため2005年初頭の伸びはより緩やかなものとなっている。

安定したマクロ経済環境の実現には為替レートの変動幅拡大が最善策である

12. このようなインフレの大幅な変動は、国内金融政策が必ずしもインフレの沈静化と安定の維持に成功していないことを示唆している。むしろ、為替レートが対ドルで比較的固定されているために経済はドルの実効為替レートの変動から生じるインフレ圧力やデフレ圧力にさらされている。現在の景気循環では、経常収支黒字と外国直接投資流入額の増加を受けて為替レートを安定化させるためにドル資産を購入する必要性が生じている。中国

当局は預金準備率の変更、公開市場操作、銀行貸出の伸びを抑制する窓口規制を通じて外国直接投資流入額の多くを不胎化し、金利の上昇を回避することができている。しかし、2004年にはこの流入額が GDP の 12.5%にも達しているだけに、他国の経験からすると、中央銀行の有価証券売却は民間部門のポートフォリオバランスを攪乱し、金利に上昇圧力をかけかねない。資本流入は厳格にコントロールされているが、貿易フローの拡大に伴い、資本収支はますます穴だらけになるとともに金利の上昇に敏感に反応するようになっており、不胎化への圧力を強めることになる可能性がある。しかも、銀行貸出を抑制するために窓口規制に頼ることは、市場ベースの手段を活用して金融動向をコントロールするという政府の政策にも反する。実際、この政策に沿って、当局は為替レートの変動から生じるリスクの再配分を可能にする外為市場やデリバティブ市場の整備に着手している。結局、為替レートの変動幅拡大を認める政策を採用すれば、当局は製品市場と資産市場の両面における一段のインフレ上昇リスクを阻止し、より容易に金融政策を国内問題に適応させられるようになるとともに、これまでよりも市場の力によって銀行金利を決定できるようになるだろう。

銀行部門の大規模な改革が進められているが

13. 為替レートの変動幅拡大に関する当局の懸念のひとつ（おそらく、銀行の国外貸出の少なさを考えると誇張され過ぎている）は銀行の脆弱さであるが、この分野では現在、大規模な改革が進められている。1995年まで銀行は銀行貸出の配分を決定する国の政策に大いに留意していた。この結果、主に1999年までに実施した貸出により銀行は約4兆人民元の不良債権を抱え込んだ。それ以降、広範な改革が実施されている。銀行は貸出／リスク管理慣行の近代化に乗り出した。質を改善したリスク加重が銀行規制機関により導入されるとともに、不良債権の分類方法もより現実的なものへと是正された。外国投資家に対して4大銀行以外の共同出資銀行12行への出資も認められた。全体として、これらの改革は成功した模様である。というのも、2000年以降、銀行の新規貸出は質が大幅に改善しているように思われるからである。銀行部門のインフラの改革が軌道に乗ったのを受けて、政府は大手銀行の資本再編を行い、証券取引所への上場準備を進めるという戦略に着手している。大手銀行2行については今や健全化プロセスが大幅に進展しており、3行目の健全化プロセスも始まっている。

銀行部門ではなお更なる改革が必要とされる

14. 残りの銀行システムの再編は今も必要とされているが、再編時には銀行部門の市場化を強化すべきだろう。銀行部門のほぼ3割はまだ資本再編が行われていない。このプロセスは農村信用社（信用協同組合）では多少時間がかかるかもしれない。大きな問題を抱えている小規模の農村信用社が多いからである。試験的に信用社が商業銀行へと転換されている幾つかの省では進展が見られる。不良債権処理のために設立された企業の債権回収率は額面額の約2割なので、いずれ政府は資金を再注入する必要に迫られるだろう。この点を考慮すると、銀行の資本再編に係る財政上の最終的なコストは、膨大な金額に上る可能性が高いとはいえ、管理可能なように思われる。しかし、資本再編は銀行システム改善への第一歩にすぎない。ガバナンスの強化も必要である。共同出資銀行でも都市商業銀行でも、一つの方法として、産業／商業グループの参加を制限しつつ、現在より非国有部門の関与を強めることが考えられる。民間資本が支配している銀行は2つしかないからである。大手銀行については、政策上、特に透明な経営幹部採用プロセスの導入によりガバナンスの改善に注力すべきである。民間所有への移行や経営改革には時間がかかる可能性が高いので、銀行規制機関は銀行による適切なリスク管理ツールの導入を確保する上で主要な役割を果たすだろう。

資本市場を整備する必要がある

15. 金融市場の拡充は、資本配分を改善するための極めて重要な側面である。現在、金融市場の役割は限定されており、このため OECD 諸国に比べ金融リスクが銀行部門に集中する結果になっている。2004年には自由に売買できる株式の時価総額は GDP の12%に過ぎず、株式市場をさらに整備する余地が残っている。さらに、ほぼ全ての上場企業が国有企業である一方、2003年の社債発行残高は GDP の1%弱に過ぎなかった。株式市場は支配権を獲得するための市場として機能することができない。発行株式の大半には、理論上、譲渡を制限する制限的特約条項が付いているからである。政府は、上場企業の国有株売却制限を緩和することにより、市場を自由化する方向に動いている。同時に、新規公開株式の価格決定は市場主導型になってきているが、企業の上場申請の可否に関する最終的な決

定は依然として国家委員会により行われている。公表基準をクリアしているかどうかや情報開示が十分かどうかのみを審査するように手続きを簡素化することが検討できるだろう。社債市場でも、新規発行に関する決定は依然として行政当局により行われているほか、産業政策基準をクリアすることも義務付けられている。ここでもより中立的な手続きを検討することができるだろう。こうした改革を実施すれば、発展しつつある民間部門の資本市場へのアクセス改善と資本市場の効率化につながるので、銀行の不良債権に代表される膨大な貯蓄の浪費を避けることができるようになる。しかも、投資収益が改善すれば老後のために貯蓄している人々も恩恵を受ける。

将来の財政負担を避けるために年金制度改革が必要とされている

16. 向こう 20 年間に急速に人口高齢化が進むことを考えると、資本市場の役割を強化することは一層重要となる。1997 年の全国規模の改革以降、公的年金制度（活動人口の 14%しかカバーしていない）は 2 階建ての制度となっている。1 階部分は一律の基礎年金を支給し、2 階部分は掛け金に比例した年金（銀行預金金利で調整）を支給する。この 2 階部分については、銀行預金より高いリターンが期待できる資本市場証券で資金運用する全額積立型の個人口座制度へと発展させることができるだろう。この意味での試験的な改革が幾つかの省で始められている。現時点では、掛け金の全額が現行の年金支給に必要とされているため、試験的プログラムへの移行コストの支払いには政府歳入からの移転が必要である。この試験的プログラムを一般化するには、移行コストを捻出して財政赤字を避けるために将来の年金支出を削減する必要に迫られる可能性が高い。移行コストの捻出は、退職年齢の男女平等化や引き上げ、早期退職制度の段階的廃止、2 階部分の給付の退職時平均余命への整合化などにより実現できるだろう。さらに政府も、国有企業株の売却により調達する資金の一部を、年金制度の支出を円滑化するための資金に原則的に充当する方針を打ち出している。国有資産が GDP の 8 割に相当することを考えると、この政策により多額の資金を調達できる可能性は高い。長期的には、年金制度の対象範囲を、移住の増加に伴い従来の高齢者向け支援制度がうまく機能しなくなっている農村部にまで拡大していくことを検討する必要があるだろう。

しかし、それ以外では財政は健全である

17. 財政は健全な状態にある。1994年に導入された財政改革により政府収入は大幅に増加しているが、政府歳入の大部分は所得課税ではなく間接税から生じている。財政の管理と透明性も改善されている。これらの改革が、国有企業の収益力低下に結び付いた1990年代前半の危機から公的支出が回復する力強い土台となっている。1994～2000年に公的支出の対GDP比は約7ポイント上昇したが、それでもOECD諸国の加重平均よりは13ポイントも低い。この差は主に社会保障負担と債務の利払い負担が少ないためである。実際、社会保障負担と利払い負担を除くと、公的支出の対GDP比はOECD諸国並みとなる。近年では、歳入の急増と歳出の厳格な管理により、総予算の対GDP比は1%未満へと低下し、公的債務の対GDP比も23%前後で安定している。

税制改革を検討

18. 政府歳入が過去数年のように急速に増加し続けた場合、歪みを減らすために幾つかの改革を検討することができるだろう。すでに政府が見込んでいる変革の一つとして、国内企業と外資系企業の法人税率を一本化することが挙げられる。基本法人税率は33%で、世界の上位25%に入る。他方、外国企業に対する税率は15%で、世界で最も低い部類に入る。一本化される税率は国内資本形成を促進するため中国企業にとって競争力のある水準に設定する必要があるため、外資系企業に適用されている現在の税率に近い水準で一本化される可能性が高い。同時に、国内の株主に対して支払われる配当金については更なる課税を免除し、リスク資本に対する税率を国債に対する税率並みにすることを検討することができるだろう。政府は多くの省で試験的に投資財にかかる付加価値税控除を行っている。この変革を一般化する場合には、様々な業界における投資の税制上の取り扱いを差別しないようにすることが重要となる。同時に、付加価値税の適用範囲を全てのサービスへと拡大し、その結果、事業税を変更することもできるだろう。

更なる税制改革や

19. 中期的には、個人所得課税に関するいくつかの変革も見込まれる。この分野の税制はシンプルなものに維持されており、控除はほとんどなく、資本所得は一律課税となって

いる。現時点では、最高限界税率（45%）を課されるほどの高額所得者はほとんどおらず、平均限界税率は低い。しかし、所得が急増していることを考えると、このまま控除額や課税最低所得額について賃金や物価へのスライドを行わないでいると（1980年以降ずっと行っていない）、こうした状況が変化する可能性がある。最高限界所得税率を引き下げれば、今後も民間部門の企業活動をサポートしていく政府の意向を示す強いシグナルとなるだろう。最高限界税率の引き下げは、歳入にはほとんど響かないが、低税率は所得申告の奨励や経済活動へのインセンティブ強化につながるの考えるようになっている他の移行経済諸国と中国との足並みを揃えることにもなる。同時に、課税最低所得額の引き上げも公平性の維持に寄与する。

公的支出のリストラを行うのが望ましい

20. ここ10年間、特に投資の分野では公的支出が顕しく回復している。公的な教育／医療支出はOECD諸国に比べると少なく、しかも、往々にして社会の恵まれた層に偏している。他方、近年では、政府資金による設備投資総額（直接的な資本形成と資本移転による投資を含む）が、国民経済計算ベースでGDPの9%強に達しており、特に高速道路システムの整備に寄与している。しかし、明らかにこうした投資の一部は無駄なものであり、支出について一部見直しを行う必要がある。政府は医療／教育支出を増やし始めているが、特に支出が依然としてニーズに追いついていない貧困地域では一層の努力が必要だろう。これを実現するには様々なレベルの政府間の財政的關係を再度総点検する必要があるかもしれない。1990年代半ばの改革により中央政府から地方政府への大規模な財政移転が可能となり、これが国内における公的支出格差の安定化に役立っている。しかし、医療／教育支出は、十分な税源がなく、財政移転（その重要性は地域により大幅に異なる）に依存しているより下位レベルの政府により行われている。地方政府の歳入を必要な歳出に合わせるとともに、地方政府間の財政的關係に関する公平な国家計画を策定することにさらに注力する必要がある。

地域間の所得不均衡の緩和が必要とされている

21. 財政移転の増加は経済発展格差をある程度軽減することに寄与しているが、労働市

場の一層の自由化によりこれを補完する必要がある。1999年以降、成長を加速する条件を整えるために最も貧しい西部地域のインフラ／教育支出を増やす政策が採られている。所得を押し上げるために農村部の課税や違法な手数料を削減する措置も採られている。こうした措置は国家的な、あるいは少なくとも省レベルでの、労働市場を創設する努力により有益に補完することができるだろう。現時点では、労働者とその家族が居住地を恒久的に変更するのは困難である。一時的に引っ越し場合でも多くの許可証が必要とされるほか、移住者は教育や医療など多くの地域サービスを受けられないか、不利な条件でしか受けられない。さらに、農村部の人間が恒久的に都市部に引っ越すと、農村部の保有地は何の補償もなく没収されてしまう。政府は移動制限を緩和しているが、さらに緩和すれば農村部と都市部間の所得格差の縮小につながるだろう。

それには都市化の加速が有益だが

22. 移住は都市化の加速を伴い、これには注意深い対応が必要になるだろう。現在、中国の諸都市は規模の点で他の国より平準化している。生産性の大幅な上昇は都市の巨大化により達成される可能性があり、政府の最近の報告書は沿岸や主要河川沿いの幾つかの都市と並んで3カ所の主要な集積ハブを作ることの利点を強調している。しかし、土地所有に関する政策は往々にして比較的広大な都市開発に有利に作用している。というのも、借地権（土地使用権）の売却による資金の大半は都市が保持するので、中央政府は現在の回復期における過剰な開発を抑制しているからである。過去10年の大規模な民営化を受けて、住宅市場が誕生し、都市部では持ち家比率が7割に迫っている。しかしながら、借用期間の短さ（住宅用で40年、商業用で70年）が効果的な土地活用の障害になる可能性がある。土地の上物は借用期間終了時に国に返還されるからである。2003年、新法により農民に対して30年の借地権が与えられたが、この法律はまだ完全には施行されていない。さらに、世帯の人数が変われば借地は再分配される可能性もある。借用期間を長期化すれば、合理的な土地利用を促すインセンティブが強まる可能性がある。

23. 要するに、農村部と都市部間の所得格差が極めて大きいので、いずれにしても大規模な移住が今後も続くということである。プラス面では、都市化の持続は成長に、また、格差の縮小にも、寄与する。しかし、このプロセスを管理するのは複雑な作業であり、い

くつかの分野の改革を同時に進める必要がある。例えば、移住に対する規制面の障壁の緩和、より効率的な都市化プロセスを下支えする土地法改革、新都市住民向け医療／教育支出に充てる十分な原資を確保するための様々なレベル（特に省内）の政府間の財政的關係の変革、都市政府がこうした目的に資源配分するための適切なインセンティブ、などである。

その際に環境を犠牲にしないよう配慮する必要がある

24. 都市化の強まりと経済活動の活発化は環境が高度の汚染にさらされている中で起きている。政府は政策により汚染の程度を抑えることに成功しているが、それでも世界で最も汚染度の高い 10 都市のうち 5 つは中国にある。第 9 次と第 10 次の 5 年計画では投資により汚染管理を改善している。実際、1993～2003 年に、GDP は 2 倍余り拡大しているにもかかわらず、硫黄排出量は 5% の増加にとどまっている。最近の景気循環で排出量が増加していることは、汚染レベルを著しく引き下げられるだけの環境措置とエネルギー政策を実施することが重要な課題となることを示唆している。2003 年に導入された新法は、大気／水質汚染物質の排出に対する罰金を大幅に引き上げることにより、経済手段の利用を強化している。しかし、今のところ、汚染防止設備を備えている旧来型発電所はほとんど無く、大気汚染、水質汚染とも汚染度は依然として高い。現在、大気汚染による損失は対 GDP 比で 3～8% と推定されているが、大気の質をさらに改善する上でカギを握っているのは、地方環境局による効果的な法律の執行と主要用地での汚染物質排出量の注意深い監視だろう。

総じて健全な開発戦略が採られている

25. 過去 20 年間にわたる経済政策の顕著な進化は長期に及ぶ持続的な景気拡大につながっている。国民所得は 8 年ごとに倍増しており、このことは貧困率の大幅な低下に反映されている。実際、いくつかの報告書によれば、1980 年から 2000 年までに見られた世界の絶対的貧困削減の半分以上は中国で生じている。他方、主要沿岸地域の平均所得は一世代前に他の東アジア諸国で見られたのと同じ発展の道筋をたどっている。急速な人口の高齢化など、経済は大きな困難に直面しているが、特に資本配分、労働力の流動性、都市化、

民間経済部門の発展に向けた強化された枠組みの創設などの分野における経済政策が引き続き進化していけば、この発展のモメンタムは持続するはずである。