

中国のPPPモデルの現状と期待

江原 規由 *Noriyoshi Ehara*

(一財)国際貿易投資研究所 研究主幹

要約

この数年、中国でPPPが大きな話題となっている。PPPとは、官民協力事業 (Public Private Partnership) を指し、主に、国家が民間投資を拡大する重要な措置との位置づけられる。PPPは中国独自のものではないが、①地方政府関連事業 (汚水処理、供水、ゴミ処理、インフラ整備等)、②インフラ整備、③公共サービスなど協力分野が極めて広範囲で資金需要が巨額であるという点、そして、国有企業が関係しているという点で、中国特有なものが認められる。

この10月、第3期PPP項目が発表され、さらに内外の注目するところとなっているが、PPPに関心が集まる背景には、民間企業の投資拡大はいうにおよばず、中国のお家の事情が濃厚に認められる。即ち、財政負担の軽減、供給サイド改革や国有企業改革の促進など一石多鳥の効果への期待がある。同時に、投資規模が巨額で、かつ、件数が多岐、多種に及んでいることから、ビッグビジネスチャンス創出への期待もある。今後、海外でのPPPの展開も模索されており、この点、膨大なインフラ整備を核とする「一帯一路」戦略の進展に期待がかかっている。

中国のPPP方式には、中国経済の新常態への対応のみならず、中国企

業の走出去（主に中国企業の対外展開）、外資企業の対中投資を促進する効果があるとする中国識者が少なくない。

本項では、PPP に焦点を当て、中国経済の最前線で、今、何が起きているのか、起ころうとしているのか、その一端を紹介している。読者の参考になれば幸いである。

中国では、2013 年以来、「稳增长」、「促改革」、「惠民生」を同時に達成しようといった「一石多鳥」を求めて、PPP（下記）による投資に大きな期待がかかっている。「稳增长」とは、6.5%~7%の経済成長、「促改革」とは、中央・地方財政改革、産業構造改革（特に供給サイド）、国有企業改革等、「惠民生」とは、民生向上のことで生活インフラ整備、福利厚生 の充実などを指す。身近な例でいえば、PPP 関連企業銘柄に個人投資家の関心が高まっていること、PPP での海綿（スポンジ）都市^{注1}建設に、度重なる水害に悩まされている多くの都市住民の期待が高まっていることなどが指摘できる。中国政府は、PPP の政府主管部門の権限・役割調整、関連法整備などを急ぎ、PPP による投資の円滑化・効率化、リスクの軽減に注力している。

PPP は大きく公共サービス財の提供とインフラ整備に大別される。今後、海外での PPP の展開も模索されており、この点、膨大なインフラ整備を核とする「一帯一路」戦略の進展にも期待がかかっている。

中国の PPP には、中国経済の新常態^{注2}への対応のみならず、中国企業の走出去（主に中国企業の対外展開）、外資企業の対中投資を促進する効果があるとする中国識者が少なくない。

ところで、2016 年に入って、PPP の監督部（省）である財政部の副部長が PPP にかける期待を能弁、かつ、要領よく語っている。少し長くなるが引用しておきたい。

財政部高官、中国の PPP を語る

“2013 年以来、わが国は新たな公共サービスの供給メカニズムを創造すべく、そのあるべき姿を求めてき

た。それは PPP モデルを推し進めることで、社会資本を公共サービス分野に参画させることであった。前世紀 80 年代から、英国、オーストラリア、カナダなどが PPP モデルを積極的に運用してきており、わが国も 90 年代から試行錯誤で実施してきたが、持続可能で有効な発展メカニズムが形成されなかった。そのことは、経済発展に状況変化(稳增长への転換、筆者追記)が生じたことに密接にかかわっている。さらに、都市化、工業化が加速しており、公共財、公共サービスの効率化とその品質向上、そのための膨大な資金投入に向き合っている。もう一点、PPP モデルは新常态化で財政収入の伸び幅が下降してきていることや地方融資平台^{注3}の見直しが「焦眉の急」となっていることとも関係している。総じて、社会資本を公共サービス分野に参入させる強力な打開策として PPP はある”(中国経済週刊(2016年7月11日))

なお、PPP は、①公共財建設と同サービスの提供、それに、②インフラ整備に大別されるが、ここでは、

インフラ建設につき、語られていない。これは、PPP によるインフラ建設は発展改革委員会が主担当となっていることに依っているとみられる。①、②における状況、課題には大差はない。

PPP 発展のカギ年となる 2016 年

中国では、2016 年は PPP が発展する「カギとなる年」とみられている。PPP 方式とは、Public Priate Partnership の 3 単語の頭文字をとったもので、官民協力事業 (Public Priate Partnership) を指し、国家が民間投資を拡大する重要な措置と位置図けられる。中国語では「政府和社会資本合作方式」と表記される。ここでの社会資本とは、民営企業、混合所有制企業^{注4}、外資企業、そして、国有企業(国有独资・国有持ち株企業、海外上場の国有企業)を指す。PPP は中国独自のものではないが、①地方政府関連事業(污水处理、供水、ゴミ処理、インフラ整備等)、②インフラ整備、③公共サービスなど協力分野が極めて広範囲で資金需要が巨額であるという点、そして、国

有企業が関係しているという点で、中国特有なものが認められる。

PPP とは

政府（地方政府を含む）が実施してきた事業（水道や交通など）に、企画段階から社会資本（国有・民営企業等）に参画させ設備投資や運営を任せる手法を指す。PPP ではより幅広い範囲を社会資本に任せる手法となっている。中国では、BOT（建設・運営・移転）、BTO（建設・移転・運営）、BOO（建設・運営・所有）などを PPP に含めている。PPP を主管する政府部門は、中央では財政部と国家発展改革委員会、地方では各省市区政府の担当部門がある。

中国における PPP の歴史は、80 年にインフラ建設分野で PPP が試行された。BOT による深圳沙角 B 発電所の建設が中国 PPP 事業の草分けとされる。その後、PPP の投資主体が国有企業から民営企業へと拡大し、投資範囲は高速道路、橋梁、トンネル、軌道交通、汚水・ゴミ処理等の多分野へ拡大、実施方式は BOT 中心から TOT（引き渡し。経営・引き渡し）等

モデルへ拡大、中国のインフラ整備の向上に積極的作用を果たしたとされる。

中国における PPP の現状

さて、PPP の現状についてであるが、2016 年 6 月、財政部等 20 部門が第 3 期モデル候補項目（下記）の申請を受け付けた。財務部 PPP センターによると、7 月 25 日時点で受理した項目件数は 1070 件で、投資金額で約 2.2 兆元（約 33 兆円）で、分野別では、エネルギー、交通運輸、水利、環境保護、保障住宅、教育、文化、医療など公共サービス分野が少なくないといわれる（経済参考報 2016 年 9 月 22 日）。

2016 年 10 月 13 日、財政部は 20 部委（部は日本の省に相当、委は部と同等の権限をもつ委員会のこと）と連名で、「関与聯合公布第三批政府和社会資本合作示範項目加快推動示範項目建設的通知」（第 3 期 PPP モデル項目の連名公布でモデル事業の建設を速める通知）を公布、第 3 期 PPP モデル項目が発表された。その件数は北京市首都地区環状高速道路

(通州—大興間) など 516 件で、計画投資総額は 1 兆 1708 億元 (約 17 兆 6000 億円) であった。第 1 期、2 期の両期と比較すると、PPP モデル項目は、投資総額、関係する省、市の数、また業種では、数的、量的、カバーエリアにおいて、いずれも最多で、また、民間投資を促進 (優先・優遇) することに力点が置かれているところも、第 3 期 PPP モデル項目の特徴となっている。即ち、同じ条件下では民営資本を優先するという。今後、民営資本が参与する PPP モデル項目が急速に増えてくるとする識者が少なくない。

PPP モデル項目 : PPP 案件のライフサイクル (①識別、②準備、③採用、④実施、⑤引渡し) の 5 段階にある案件 (事業) を指す。

なお、⑤の引渡しは 2016 年 10 月時点、まだ存在していない。

因みに、1 期、2 期でのモデル項目は、それぞれ、26 件、206 件の計 232 件で、その総投資額は 8,025.4 億元 (約 12 兆円)。その全てがすぐ実施に移されるわけではないが、その実施率 (第 1 期+第 2 期) は、今年 1

表 1 第 1 期モデル項目実施率

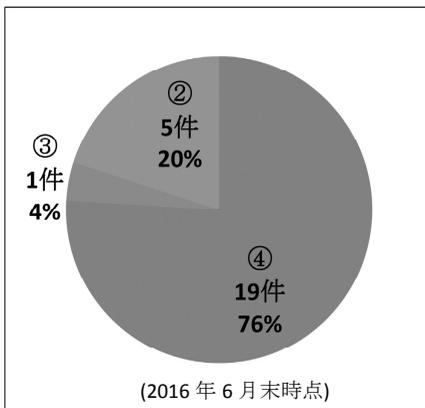
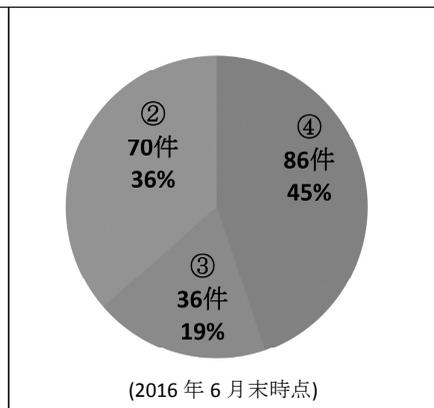
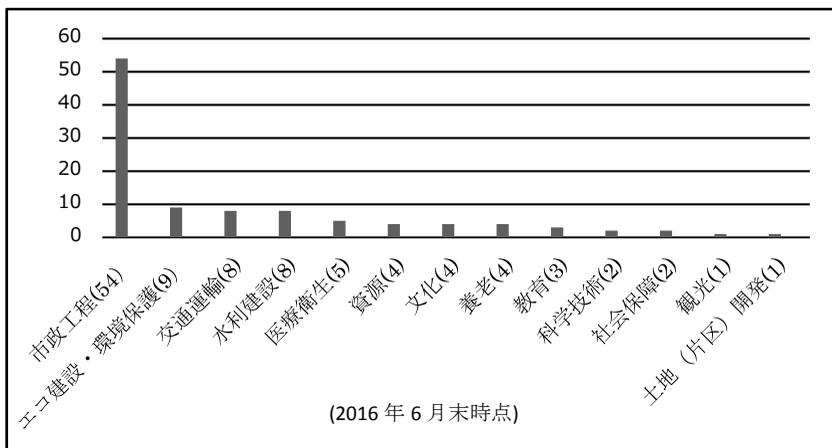


表 2 第 2 期モデル項目実施率



出所 : 中国経済週刊 (2016 年 7 月 11 日)、財務部センター発表資料を基に筆者作成

表3 第1期第2期の実施段階の105モデル項目業界分布



出所：同上

月末時点、32.7%、3月末35.1%、6月末48.4%（うち、実施段階が105件）と、期を追って増えつつある。

企業の割合は36%、非国有企業（民営企業、混合所有制企業、外資企業）の割合は45%となる。

PPP実施率：(④+⑤) ÷ (②+③+④+⑤)

地方PPP投資総額は天文学的

実施段階にある105案件（表1と表2の④の和）の内訳をみると、単独社会資本と複数社会資本での実施案件があるが、関係企業は119社で、その内訳は、民営企業43社、混合所有制企業8社、外資企業3社、国有企业（国有独资・国有持ち株企業、海外上場の国有企业）65社で、民営

このほか、地方PPP案件も少なくない。2016年6月末時点、財政部にリストアップされているPPP案件総数は9,285件で、投資総額は10.6兆元（約160兆円）、うち、実施段階の案件が619件（1兆余元、約15兆円）に達しているとされる^{註5}。例えば、四川省の成都市（省都）では、2016

年第 1 期 PPP 項目として、市政インフラ関連、交通運輸、水利、環境、観光、医療衛生および教育など 39 分野（投資総額 1,260.2 億元、約 1.9 兆円）を発表したほか、雲南省では、交通、環境保護、水利、医療、養老、教育、市政インフラ、保障住宅（政府が統一して計画・建設し特定の層に提供する住宅）など 9 分野 42 案件の第 1 期 PPP モデル項目（総投資額 1907.2 億元、約 2.8 兆円）の発表が予定されている。

10.6 兆円といえ、2008 年の金融危機に際して、中国が財政出動で中国経済を下支えした 4 兆円の実に 2.5 倍に相当する。中国には、天文学的ともいえる膨大な PPP 需要があることが分かる。

なお、省市別では、リストアップ案件数で、貴州、山東、新疆、四川、河南の各省・自治区が上位 5 傑、リストアップされた PPP 分野では、エネルギー、交通運輸、水利建設、エコ建設・環境保護、地方政府関連事業、土地（片区）開発、農業、林業、科学技術、保障住宅、環境、医療衛生、養老、教育、文化、スポーツ、社会保障、インフラ建設、その

他の 19 分野。そのうち、件数、投資額とも地方政府関連事業、交通運輸、土地開発が上位 3 傑となっている。

PPP は都市化、供給サイド改革、民間投資の拡大に貢献

これまで、PPP は『叫好不叫座』（よい方式ではあるが、なかなか実施するところがない）と表現されるなど社会資本の利益につながるか否かについて極めてあいまいなところがあった。2013 年の第 1 期モデル事業の発表以来 3 年を経て、政府による広範な政策的支持・措置（政府による PPP の参考見積価格の提示など）、リスク軽減策が発表されるなど、社会資本の参入を円滑にする PPP 環境づくりが急ピッチで実施に移されつつある。その背景として、特に、以下の 2 点が指摘できる。即ち、PPP は、

- ①都市化や民生向上といった国家的大事業に深く関わっている
- ②国有企業改革を含め供給サイドの改革を促し民間投資の拡大

大につながる

いずれも、13次5ヵ年計画（2016年－2020年、以後、『13・5計画』）における国家的重点事業に関わっている。PPPは政府が人民に約束した公約（『13・5計画』）の一面を担う役割が期待されていることになる。

『叫好不叫座』状況が解消されれば、PPPには膨大な市場が存在していることから、社会資本にとっても魅力ある事業であることに違いない。このことは、第3期PPPモデル項目の発表を前に、株式市場でPPP関連企業株が好感されつつあるなど、PPP関連社会資本にとって、追い風となる状況が出現しつつあることからもうかがい知ることが出来る^{註6}。

PPPに関する民間企業参入における最近の事例

2016年9月、浙江省杭州市で開催された“浙江省総合交通投融资建設署名大会”で、上海復星高科技（集団）有限公司（以下、復星集団）が脚光を浴びた。即ち、同社を含む民間企業3社が浙江省交通投資集団と“杭紹台鉄道PPP項目協力協議”に

署名、中国初の民間資本が主体となって運営する高速鉄道（日本の新幹線に相当）－杭紹台（杭州-紹興-台州）鉄道が誕生した。同高速鉄道の投資総額は462億元（約700億円）、中国初の社会資本導入8鉄道モデル項目の一つ（毎日経済新聞 2016年9月30日）。

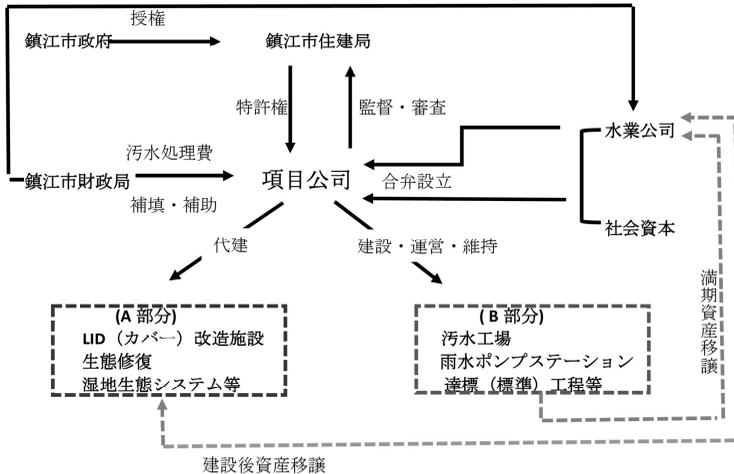
進むPPPの円滑実施のための環境整備

図1は、PPPによる海面都市建設の関係先関連表である。PPPは、今のところその一つ一つに関連表があるといってもよいほど多種多様である。かつ、関係先の名称も異なるなど、全般的に不統一な部分が多い。中国の数あるPPPの流れを示す一例として図1（説明は図下）を提示しておく。

江蘇省鎮江市における海綿都市建設の概要と流れ

江蘇省鎮江市における海綿都市建設は、投資総額で25.85億元（約400億円）、うち、中央財政特別資金投資が12億元（約180億円）、PPP項目

図 1 PPP 方式の事例（江蘇省鎮江市における海綿都市建設、下記に説明あり）



（中国投資 2016年6月 第11期より筆者が作成）

公司（PPP プロジェクト会社）が 13.85 億元（約 210 億円）の投資となる。同建設プロジェクトは、第 1 期全国 16 海綿都市試行プロジェクトの一つで、2016 年 10 月現在、唯一の国家海綿都市建設モデルおよび PPP モデル項目を兼ねるダブルモデル項目となっている。2016 年 4 月契約。

上記図 1 の項目会社とは、江蘇省鎮江市における海綿都市建設の主体として、水業公司（鎮江市水業総公司）と社会資本（中国光大水務有限公司）の合弁によって設立されている。その合弁比率は、それぞれ、30%、

70%。

A 部分と B 部分に分かれているのは、建設資金源が異なることによる。A 部分は事業主体は鎮江水業総公司以中央財政特別資金投資 12 億元を充当して建設されるが、一部分は代建（別企業の請負い）とする。完成後は鎮江市水業総会社に譲渡となる。B 部分は PPP 項目会社が事業主となる。投資総額は 13.85 億元、BOT 方式を採用、項目会社が融資、建設、運営管理の責任を負う。

投資回収は、主として、政府調達サービス費となっており、そのサービスの有効性、適性判断について、

鎮江市財政局が住建局等の監督機構の考課をみて、直接項目会社に支払う。その他、汚水処理費収入などがある。

なお、鎮江市は本 PPP プロジェクトのコンサルタント顧問として、北京金準諮詢有限責任公司を採用している。

さて、PPP 実施での社会資本の利

益に通じる環境整備とは、政府主管部门の権限・役割調整、関連法整備、支援・リスク回避策などが指摘できる。このうち、法整備面については、2016年7月7日の国务院常务会议での李克強総理の発言に明らかである。即ち、PPP 関連立法は、「“兩法合一”し、国务院法制弁公室（総理の法制業務を補佐する国务院事務機関）が主管する」という決定が下されてい

表4 政府と社会資本のリスク分担表

リスクの種類	リスク要因	政府責任	社会資本責任	備考
政治リスク	政治条件変化	○	○	
	マクロ経済変化	○	○	
	政策調整	○	○	
	項目審査	○		
	土地使用権	○		
資金リスク	財政支払能力	○		
	項目融資		○	
	利率調整		○	
設計リスク	設計品質		○	設計単位に転嫁可
	設計進度		○	
建設リスク	工事地質		○	
	文物出土		○	
	環境汚染		○	
	試行品質		○	
	建設コスト		○	
	工期遅延		○	
	欠陥・隠蔽工程		○	
	工程変更		○	
経営維持リスク	項目運営		○	
	維持品質	○	○	共同分担
不可抗力リスク	重要な法律変更	○	○	共同分担

(中国投資 2016年8月 第15期)

る。両法とは、PPPを主管する財政部と国家発展改革委員会がそれぞれ提起しているPPP立法と特許経営立法のことで、李克強総理はこれを一本化するという。これにより、社会資本がPPP案件に参加する際の不確実性やPPP実施における法律面での混乱が軽減できると期待されている。このほか、財政部、国家発展改革委員会、国務院などが、PPPに関する通知、意見、方法などを矢継ぎ早に公布している。直近では、2016年10月12日、財政部が「关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知」(公共サービス分野におけるPPPをより推進するための通知)を公布、初めて、公共サービス分野におけるPPP改革の筋道を明らかにしている。

なお、財政部と国家発展改革委員会との権限・役割調整では、今後、インフラ整備分野でのPPP^{注7}を主に国家発展改革委員会が、公共サービス分野でのPPPを主に財政部が担当することになるとされている(経済参考報 2016年9月28日)。

PPPの円滑実施のための環境整備はほかにもあり、対応すべき課題も

多々残こされているが、中国におけるここ数年のPPPの進展は、先進国のPPPの20~30年の発展過程に相当しており、PPPの課題・リスク対応はこれからが正念場との見方が中国の識者の間で少なくない。

中央と地方政府によるPPP事業への支持・奨励策(一部)

以奨代補(補助金の代わりに、成績に応じた奨励金を支給する政策): PPPモデル事業に対する財政による主要支持措置で、PPP項目の規模(投資額)に応じて奨励(費用補助、補助金支給など)するというもの。

投資規模3億元以下: 300万元の奨励

3億元(3億元を含む)~10億元: 500万元の奨励

10億元以上(10億元を含む): 800億元の奨励

地方融資平台に関わる優遇措置: 地方融資平台が既存事業をPPP項目に置き換えて実施した場合、財政

部が認可すれば、それによってもたらされた地方財政の債務規模の2%を融資平台に還元するというもの。

上記のほか、地方政府による奨励策もある。例えば、貴州省を例にとると、奨励と補助に値すると省政府が認めたモデル項目に対し、最高70万元、最低40万元の奨補（奨励・補助）を提供する。また、当該PPP項目によって地方財政債務が軽減された場合、その軽減額の1%を（最高100万元）を、PPPモデル項目に携わった社会資本に還元するとしている。

PPPが注目される背景に、13次5ヵ年計画期（2016年－2020年）に建設が予定されている165件の重大プロジェクト^{注8}があることを付け加えなければならない。2016年8月23日、国家發展改革委員会による記者発表で、この165件の重大プロジェクトの実施においては、民間投資の新たな方式を開拓するとし、PPPや政府調達^{注9}モデル等により、社会資本の参入を図ると明言された。このことは、PPPに新たな発展の道が拓かれたということになる。

双方向投資を促進する中国のPPP

ところで、中国におけるPPPの官民協力の民（社会資本）の中で外国資本はどうなっているのでしょうか。財政部PPPセンターの発表によると、2016年6月時点、実施段階にあるモデル事業105件に関する企業119社のうち、外資企業はわずか3社である。ただ、2016年に入り、PPPの国際化に向けた動きが目立っており、中国のPPP事業に参画する外資企業、さらに、海外におけるPPP事業に参画する中国企業は、今後着実に増えるものと考えられる。言葉を換えれば、PPPには対中投資と対外投資の双方向の投資を促進する機会を創出するとの期待があるということになる。

例えば、今年9月、北京で中国-アジア開発銀行協力30周年交通討論会が、アジア開銀や中国関係各省委省の幹部、企業代表の参加を得て開催されたが、その際、交通領域におけるPPPの展開がテーマとなった。中国には交通インフラ建設に関わるPPP案件は少なくなく、さらに、交通インフラ建設を要点とする「一帯

一路」構想^{注10}があるなど、アジア開銀との協力事業は実に豊富である。中国の PPP 事業に外国資本が参画する機会は今後さらに増える状況にあると考えられよう。

中国 PPP の国際化への布石

2016年1月、国家發展改革委員会、国連欧州経済委員会と PPP 分野での交流強化に関する協力了解備忘録に署名した。その内容は、①PPP 中国センターを設立し国連と連携して PPP に関する標準制定に積極的参与する、②毎年、山東省青島で国際 PPP フォーラムを開催し、PPP 理論・標準につき研究し、PPP 案件と経験を分かち合うなど、PPP 国際協力交流を推進する、③広東省深圳で PPP 訓練計画を実施し、PPP の運用方法、PPP 案件の分析をするなど、政府機構、社会資本、金融機関、プロジェクト実行単位に学習交流の機会を提供する、との3点に集約できる。

PPP の起源については諸説あるが、20世紀後半に欧州で普及したとするのが一般的で、国連欧州経済委員会には世界の PPP 実務を先導するこ

とが期待されているとされる。中国は自国の PPP 事業を国際入札などで、どう対外開放していくのかなど課題はあるが、中国は、協力了解備忘録の署名で、PPP に関わる世界の先進経験を吸収し、中国の実情にあった PPP モデルを創新し、かつ、国連の PPP 標準の研究・制定に積極的に参与することで、自国の PPP の国際化へ向け大きな一歩を踏み出したといえよう。

注1：大雨にも対応できる都市排水システム、雨水を吸水できる区画を配置するなど水害の発生を抑制するシステムをもつ都市のこと。

注2：主に、中国经济・社会に出現した新たな環境・状況を指す。例えば、2桁に近い高速成長から6.5%前後の中速成長への移行に伴って生じる様々な環境変化およびその対応など。

注3：中国の地方政府の傘下にある投資会社。地方債などによる資金調達に禁止されている政府本体に代わり、銀行借入や債券発行などを通じて資金を調達し、不動産開発や社会インフラなどを建設してきている。近年、中国经济の減速下で、中国の地方財

政に対する国際的不信感を高める要因となってきた。

注4：公有資本（国有資本、集団資本）および非公有制資本（民営資本、外国資本）が共同で資本参加してつくられた新型企業形態。国有資本の資本と経営を分離しガバナンスや経営効率、収益力の向上を図るのがねらい。

注5：2016年9月22日時点、財政部 PPP センターにリストアップされている PPP 案件総数は 10313 件（12 兆元、約 18 兆円）と 1 万件を超えている。この財政部の PPP リストアップ案件に発展改革委員会の PPP 案件を含めると、投資総額は 16 兆元（24 兆円）の巨額にのぼるとされる。

注6：2016年8月の PPP 関連株の最大上げ幅は 20%、第3期 PPP のモデル事業が発表される予定であった同年9月に入ってから上昇中と報道（広州日報 2016年9月21日）。

注7：2015年5月、国家発展改革委員会は初の国家部委（部〈日本における省に相当〉・委員会）関連 PPP 項目ライブラリーを設置。第1期項目として 1043 件（投資総額 1.97 兆元、約 30 兆円）、第2期項目として 1488 件（2.26 兆元）を公開推奨した。2016

年7月末時点、両期推奨 PPP 項目のうち、619 項目で契約済（投資総額 1 兆 19 億円（約 15 兆円）（国家発展改革委員会ネットステーション 2016年8月23日）。

注8：国家発展改革委員会によると、165 重大プロジェクトは、社会資本、とりわけ、民間資本に巨大な発展機会を提供している。政府主導が主導して実施する基本公共サービスなど重大プロジェクトにおいても、政府調達などを通じて社会資本の参画が可能であるとしている。

注9：財政部の発表によると、2015年の前項政府調達規模が初めて 2 兆元（約 30 兆円、前年比 21.8%増）を突破、全国財政支出の 12%を占めた。教育、雇用、社会保険、医療衛生、文化・スポーツ、障害者サービスなど民生関連が多いとされる。

注10：中国國務院傘下の中央企業（国有企業）の一つである中信集団の王炯総経理は、“中信集団の海外 PPP の実践は、国家の「一帯一路」戦略に貢献するための重要事業となっていると発言している（経済網 2016年8月23日）。