

第7章 中国

第1節 中国における「公共部門」と「民間部門」について

1978年の改革開放以前の中国経済は、計画経済体制のもとにあり、全ての生産手段が公有とされていた。国内のあらゆる経済活動が国、地方の政府の計画・管理のもとそれに従属する「事業単位」（注）や「国有企業」により基本的に担われてきた。国有企業は企業といっても計画・運営を政府に握られたいわば生産現場でしかなかった。従って、私企業が復活する改革開放まで「民間部門」はほとんど存在しなかった。

しかし、国有企業の改革により多くの企業が「民営化」の方向に向かいつつある。この民営化は民間企業による企業買収や国有企業の株式上場による株売却といった方法で行われているが、典型的なケースは、国有家電メーカー、国有酒造メーカーの民営化という事例であり、日本をはじめとする資本主義国の観点からすれば、それらは、本来「民間部門」で行うべきものをやっとならば「民営化」企業が担い始めたというものである。

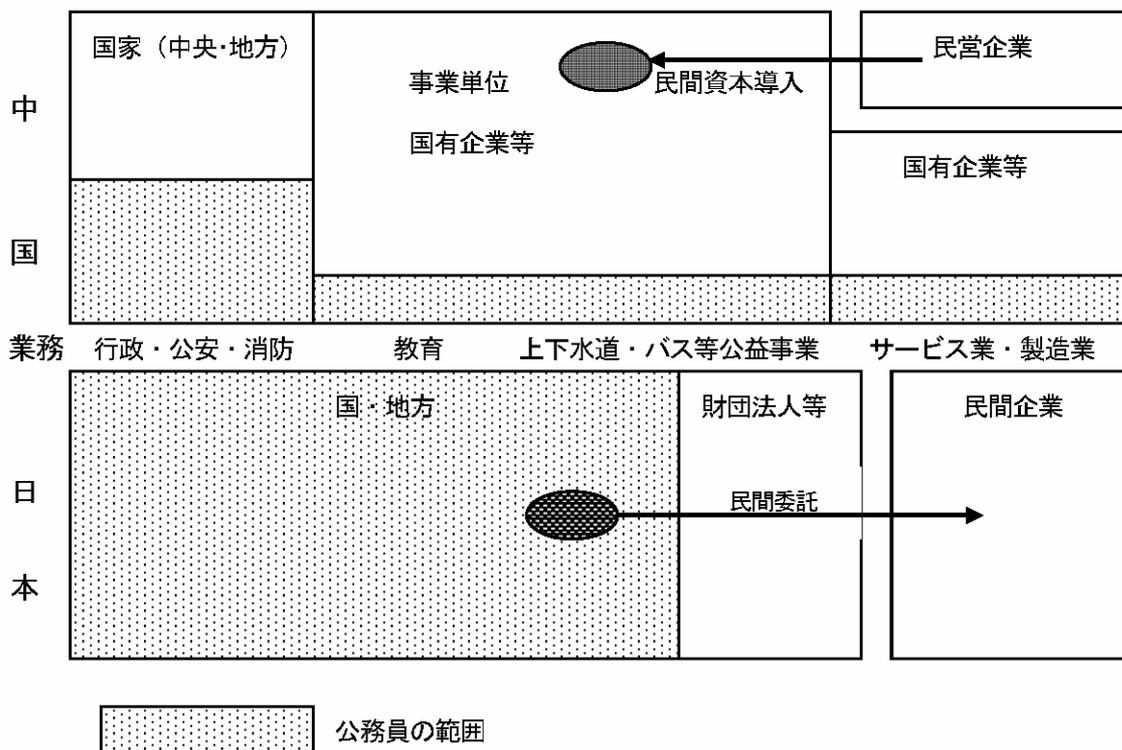
また、中国においては、未だに国有企業等の公有部門が経済に占める割合が大きく、政府が会社を設立したりするため、公的部門と民間部門の区別が、日本などの資本主義国に比べ、かなり曖昧である。そのため日本でいう「民間委託」や「民営化」の概念をそのまま当てはめられる事例がほとんど見当たらない。特に「民間委託」については、「公的部門」の定義や行政システムがあまりに異なるため、政府機関に説明してもどのような概念なのかほとんど理解してもらえない。

そこで、今回の比較調査では、公共事業への民間資金の活用という観点から、今年10月に施行された「北京市都市インフラ特許経営弁法（北京市城市基礎設施特許経営弁法）」（以下「弁法」という。）を取り上げ、中国式PFIとでも言うべき、特許経営方式によるインフラ整備（今回は汚水処理場の建設）を紹介する。

（注） 公立の学校、病院、交通機関、上下水道局、試験研究機関等のこと。事業単位に勤務する職員については、中国では制度上その身分を公務員としてないが、事実上、これら公的セクターについてはその管理運営に政府が強く関与しており、また、当該職員の人件費も国が負担している。

なお、中国における公務員とは、政府（地方政府含む。）に勤務する事務系ホワイトカラーのみを指す。したがって、政府や公営企業等の公的機関に勤務する専門職、技術職、技能労務職の職員は公務員ではない。また、日本のように公務員に国、地方の区別はなく、すべて「公務員」或いは「国家公務員」と呼ばれる。（イメージ図参照）

中国と日本における業務と担当セクションの比較イメージ



第2節 「北京市都市インフラ特許経営弁法」策定の背景と目的

北京市では今年（2003年）から都市インフラ整備に「特許経営制度」を正式に導入することとした。「特許経営」とは政府により特別に許可された経営権という意味であり、中国では法律上「行政特許」という概念に属する。（ちなみに、日本の「特許権」に相当する中国語は「専利権」が一般的である。）現在の中国では、北京に限らず、政府（国、地方）の財政不足のため、インフラ整備の資金問題解決が急務となっている。また、政府が投資して整備したインフラを、財政補助により国有企業等が運営する方法は、供給側のサービス意識が薄く、非効率で運営経費が大きくなるという弊害があった。公共施設に特許経営制度を導入する目的は、莫大な資金が必要なインフラ整備に対し、外資を含む民間資本を十分活用し、施設の運営コストを低減させ、社会へ良質な公共サービスを提供することにある。諸外国では特許経営の実施において多くの成功を収めると同時にノウハウも蓄積されている。国内でも上海、深圳等は、すでにインフラ整備への特許経営を実施しており、北京市も盧溝橋汚水処理場などの特許経営プログラムを実施中である。

しかし、現在実施している特許経営プロジェクトは、法令による裏付けと保障がなかった。特に都市インフラ整備への投資は期間が長く、投資回収率も低いという欠点があり、内外の投資家から安定した投資環境が求められていた。このため、特許経営に関する規定を制定し、規範的な市場秩序を確立し、特許経営者の法的権益を保護するとともに、政府による企業活動への干渉行為を制限することとした。

弁法の施行により、北京市のインフラ整備に、国内外の企業・個人が投資できるようになるとともに、建設・運営の市場化が促進され、融資のルートが拡大する。その結果、インフラ整備のスピードが上がり、投資者、特許経営者及び消費者の合法的権利が保護されることとなる。

第3節 弁法の主な内容

3-1 特許経営の内容、適用範囲及びその方式

規定される特許は行政特許に属する。行政特許とは国家機関や行政部門が、本来行政が所有する権利を一定の条件のもとで一定期間、民間事業者に与えた特別許可のことである。特許の主な機能は、希少資源の分配と数量のコントロールである。特許は公開、公正、公平の原則に従い、入札、競売等の公正な方式により決定される。

弁法第2条は活用範囲を以下の10の主要インフラ整備に限定している。すなわち、水道、ガス、熱供給、排水、汚水及び固形廃棄物処理、有料道路、地下鉄、都市鉄道、その他都市公共交通、その他のインフラ。

特許経営の方式は、インフラの整備は建設と運営が異なるという特徴から弁法3条は3つの方式を規定する。1つはBOT (built-operate-transfer) 方式で、特許経営者が一定期限内、プロジェクトの投資建設、運営を行い、期限後、無償譲渡するものである。この方式は新しく建設する施設に適用する。2つ目はTOT (transfer-operate-transfer) 方式であり、一定期限内、施設を特許経営者に運営させ、期限後無償で返還させるものである。この方式は現にある施設に適用される。3つ目は一定期間内、公共サービスを特許経営者に委託する方法である。この方式は、公共交通路線の運営等に適用される。このほか、実際のニーズにより政府が認めたその他の方式も規定されている。

3-2 特許プロジェクト確定とその実施方法

プロジェクトの運用効率を高めるため、特許プロジェクトは、市政府が、ある企業・個人に委託して対外実施する。市政府は以下の業務を行う。

①プロジェクトの決定

対象プロジェクトとその実施方法の検討は、市発展改革委員会が主導し、市のインフラ整備主管部門と関連行政管理部門が審査した後、市政府が許可する。特許プロジェクト案の中には、主要経済技術指標、計画等の基本的条件が含まれ、市発展改革委員会、財政、計画、土地、建設、環境保護等の行政主管部がプロジェクトに対する一括的審査を行った後、市政府が許可する。

②特許経営者の決定

特許プロジェクトの具体的実施は、業務主管部門又は区、県政府人民政府が確定した

その他部門が責任を負う。特許プロジェクト実施方法の規定により、公開、公平、公正の原則に従い特許経営者を決定する。特に強調しておかなければならないのは、特許プロジェクトの決定権と特許権は人民政府に属し、特許プロジェクトの公告は市発展改革委員会或いは管理部門によって行われる。

3-3 政府の承諾と監督

弁法の規定によれば、行政機関と特許経営者が合意した特許は政府が管理するインフラ整備を目的とする特許合意であり、それは行政契約に属し、行政機関は優位権を有する。政府の承諾と監督の規定は、必要な行政権の行使を保障するための重要規定であると同時に行政権力濫用の制限と特許経営者の合法的権益を保障する大切な規定である。弁法はこれらに関し、4つの規定を定めている。

① 政府の承諾に関する主な内容

政府の承諾は、土地使用、関連インフラの提供、不必要な重複競争プロジェクトの防止、必要な補助措置に及ぶ。ただし、経営プロジェクトの商業的リスクの分担、固定資産の報酬率及びその他の法律で禁止されている事項は承諾できない。

② 特許経営者が得る報酬の主な方式

特許経営者が費用徴収、補助金授与及びプロジェクトに関連する開発経営権益等の手段を使って報酬を得ることを規定した。

③ 政府による関連事項に対する補償

特許経営期間内に、政府の政策調整により特許経営者の予定利益に重大な損害が出たとき及び政府が公共の利益のため特許経営期間終了前に特許権を取り消す或いはインフラを徴用する場合、政府は規定に基づき相応の補償を行わなければならない。

④ 政府の監督権

政府関連の行政主管部門は特許経営プロジェクトを検査、評価、監査する権利を有すると同時に特許経営者による法令違反、契約違反に対し法に基づき処罰する権利を有する。

3-4 経営者の行為の規制とその合法的権益の実現の保障

健全な市場秩序を建設・維持し、多くの消費者が良質な公共サービスを享受できるようにするには、特許経営者の行為を規制する必要がある。弁法はこの点について以下のような規定を設けている。

特許経営期限内は、特許経営は契約に基づき絶え間なく公共サービスの提供を行わなければならない。市の基礎施設に対し維持修理を行い、施設の良好な運転を保証しなければならない。特許経営者の協定違反の状況が重大である場合、例えば勝手に特許権を譲渡する、勝手に休業して公共の利益と安全に影響を与える等の行為に対しては、行政機関は

協定を終了する権利を有する。この他、弁法は特許経営者の権益保障に関連する一連の規定を定めると同時に、特別に法律救済の手段、即ち特許経営者が政府の違法行為に対し訴え、不服審査、訴訟を起こす権利を有することを定める。

第4節 「弁法」に基づく汚水処理場の建設について

(1) 事業概要及び事業説明会

北京市は、この度弁法に基づき、「東壩」、「定福荘」、「垡頭」、「五里坨」、「北苑」の5ヶ所の汚水処理場等を民間資金導入(外資含む)により建設することとなった。9月10日、市内のホテルにおいて汚水処理場の建設を含むインフラ整備に関する説明会が開催された。本説明会では、汚水処理場建設のほか、弁法による廃棄物処理場、地下鉄4号線、地下鉄10号線及び京承高速道路の建設に関する説明も併せて行われた。会議は多くの人々の関心を呼び、300名の定員に対し外国人を含む約400名が参加した。会議後に行われた市政府による相談会にも多くの人々が訪れていた。

また、同会場において既に契約済みの「盧溝橋汚水処理場プロジェクト」に関する北京市と契約企業(フランス企業)の契約調印式も執り行われた。当該プロジェクトは北京市の汚水処理場建設への初の外資導入事例であり、今後の特許経営のモデルケースとして北京市としても大変重視している。

汚水処理場計画

名称	規模	場所	占有面積
東壩	2万m ³ /日	北京市朝陽区東壩	10ha
定福荘	4万m ³ /日	北京市朝陽区定福荘	15ha
垡頭	2万m ³ /日	北京市朝陽区垡頭	15ha
五里坨	2万m ³ /日	北京市石景山区五里坨	4.5ha
北苑	4万m ³ /日	北京市朝陽区北苑	10ha



説明会



調印式

(2) 委託にいたる経過

汚水処理場を民間投資により建設することとなったのは政府の財政逼迫が背景にある。これまで、汚水処理場の建設はすべて市政府の投資により行われており、北京市関連の公有企業である北京市排水グループが運営してきたため、市の負担が非常に大きかった。(一部の大型設備の建設に外国の環境保護借款を使用することもあった。)また、市民が負担する汚水処理料は水道料金に含まれているが、これまでは、社会主義的政策により料金が低く設定されていたため、このことも財政支出が膨張する一因となっていた。

汚水処理場の整備されない地域は汚水を処理せず直接河川へ流す状況が続いていた。現在は、中央政府の環境基準が厳しくなり、鎮以上の政府は汚水処理の基準を作らなければならなくなっている。また、今回の汚水処理場建設は、環境保護建設に係る北京市の全体計画の一環であり、2008年のオリンピック開催を控え環境保護施策を加速させねばならないことも影響している。

現在、市全体の汚水処理率は43%～45%であるが、2003年から2008年までに北京市は64ヶ所の汚水処理場を建設し、1日当たりの汚水処理能力は251万トン増加する。その結果、2008年に中心部8区の汚水処理率は53%から90%に上昇し、郊外は12.5%から50%に上昇する。

(3) プロジェクト発注様式の特徴

特許経営者の決定は入札によって行われる。今回、入札に参加できる者の資格は以下のとおりである。

- ・ 独立法人又は独立法人の連合体。ただし、連合体は3法人を超えることができない。
- ・ 過去5年間に2万m³/日以上規模の汚水処理場の投資、建設、運営の3項目のうち2つ以上の実績があること。
- ・ 財務状況が良好なこと。独立法人の場合総資産額が1億元(約15億円)以上、純資産が5,000元(約7億5,000万円)以上であること。連合体の場合は、各構成法人が所有する株式の比率で按分して、前述の記述を満たすこと。
- ・ 独立法人、連合体ともに同一プロジェクトに対しては、1度しか入札できない。

(4) 事業者選定方式

入札から業者決定までの手続きは以下のとおりである。

- ・ 入札委員会による入札関係文書の販売(各プロジェクト1セット 約24万円)
- ・ 現場説明会及び入札説明会の開催
- ・ 入札委員会が法に基づき評価委員会を組織。評価委員会は汚水処理費用、融資条件、技術計画、法律計画及びその他関連事項の以上5項目に対し、それぞれ評価を行い、各汚水処理場プロジェクトごとに3名の落札候補者を推薦する。また、入札後2ヶ月内に評価結果を公表する。
- ・ 市政管理委員会が候補者の中から最も競争力のある落札候補者と折衝を行い、双方が合意した内容をもとに《特許サービス合意書》に仮調印する。
- ・ 当該合意書に仮調印した落札候補者が汚水処理場プロジェクト担当会社となる。市

政管理委員会はプロジェクト担当会社と正式に合意書に調印する。

落札した企業は特許経営権が与えられ、汚水処理場の建設とそのための融資は全面的に特許経営者にゆだねられる。ただし、特許経営者が利用する融資は銀行からの融資に限られる。銀行は原則どこでもよいが、銀行のブランド、実績は落札者決定時に市において考慮される。

なお、これまで汚水処理場の運営を担ってきた北京市関連の公有会社は、北京市から資産の譲渡を受け民営化が始まっている。今後、当該会社による汚水処理場運営の独占はなくなり、入札で他の民間会社と競争することとなる。

(5) 官民の役割分担

特別経営者は、弁法と特許合意に基づき社会にサービスを提供し、投資収益を得るものとする。また、住民からサービス提供に対する費用徴収を行い、正当な政府の補助を受けるとともに、政府が許可した方式により投資の回収を行う。

北京市は汚水処理費の徴収システムを整備し、汚水処理産業化の価格メカニズムと合理的な投資回収補償メカニズムを作り、優遇政策により国内外投資者へ良好な投資環境を整える。また、弁法に基づき、特許経営者が契約によって定められたとおりのサービスを提供しているか監督するとともに、その他の法令違反等が起こらないかチェックを行う。

プロジェクトの運営に不都合が生じた場合の対応は、特許経営者と市政府の特許合意に細かく規定されている。

(6) 契約内容

契約内容については、今後の入札、特許合意を経て、具体的に決定されるが、参考のため、前述した「廬溝橋汚水処理場プロジェクト」の内容を若干紹介する。(注)

特許合意によれば、特許経営期間は20年あり、特許経営期限後は、北京市に無償譲渡されることとなっている。(費用徴収、政府の補助金等については、具体的内容を教えてもらえなかった。)また、プロジェクト会社は排出処理水が基準値に達し、なおかつ特許合意に示された処理量を確保すれば、施設の運営人数、使用薬剤などは北京市のその他の法令に合致する限り、プロジェクト会社の裁量に任されている。

(注)「北京市都市インフラ特許経営弁法」の正式施行は2003年10月1日であるが、北京市政府は、当該プロジェクトの運営も視野に入れ、弁法の制定を行ったため、当該プロジェクトの運営も弁法が基礎となっている。

参考 「北京市都市インフラ特許経営弁法（北京市城市基礎設施特許経営弁法）」全訳

北京市人民政府令

第 1 3 4 号

《北京市都市インフラ特許経営弁法》は 2 0 0 3 年 8 月 1 9 日、人民政府第 1 2 回常務会議の審議を通過し、ここに公布され、2 0 0 3 年 1 0 月 1 日より施行される。

市長代理 王岐山

2 0 0 3 年 8 月 2 8 日

北京市都市インフラ特許経営弁法

第 1 条 本弁法制定の目的は、本市のインフラの建設と運営の市場化の推進、融資ルート
の拡大、インフラ整備の加速、良質な公共サービスの提供、投資者、特許経営者及び消
費者の合法的権益の保護にある。

第 2 条 本弁法中の都市インフラ特許経営とは、行政特別許可を経て、企業或いはその他
組織が一定期限と範囲のもとで以下に列挙したインフラの経営を行うことを指す。

- (1) 水道、ガス、熱供給及び排水
- (2) 汚水及び固形廃棄物の処理
- (3) 有料道路、地下鉄、都市鉄道及びその他都市公共交通
- (4) その他都市インフラ

第 3 条 都市インフラの特許経営は以下の方式を採用する。

- (1) 一定期限内、特許経営者にプロジェクトの投資、建設、運営の権利を与え、期限終
了後市へ無償譲渡
- (2) 一定期限内、特許経営者にプロジェクト運営の権利を与え、期限終了後市へ無償返
還
- (3) 一定期限内、公共サービスを特許経営者に委託して提供
- (4) 市人民政府が許可したその他の方式

第 4 条 中華人民共和国国内国外の企業及びその他組織はすべて本弁法に基づき等しく競
争に参加し、本市の都市インフラ特許権を取得できる。

2 与えられた特許権は公開、公正、公平の原則に従わなければならない。

第 5 条 特許経営権が行使される都市インフラプロジェクト（以下、特許プロジェクトと
いう。）は、本市都市建設の発展の需要と都市インフラ建設計画に基づいて確定される。

2 具体的なプロジェクトは市発展改革部門が都市インフラ整備主管部門及びその他関連

部門と共同して提起し、市人民政府の許可を経て確定するものとする。

第6条 特許プロジェクトが確定した後、都市インフラ整備主管部門は実施計画を制定し、市発展改革部門が組織する財政、価格、計画、国土建築管理、建設、環境保護等関連行政主管部門による計画の審査・修正を経て、人民政府の許可を得て計画を実施する。

2 実施計画には以下の内容を含む。

- (1) プロジェクト名
- (2) プロジェクトの基本的経済技術指標
- (3) プロジェクトの実施個所及びその他の計画条件
- (4) 特許期限
- (5) 投資に対する報酬、価格及びその試算
- (6) 経営者が備えなければならない条件及び選択方式
- (7) その他政府の承諾
- (8) 保障措置
- (9) 特許権の使用費とその減免
- (10) プロジェクト実施組織の責任

第7条 特許経営者は以下に列挙する方式で報酬を得る。

- (1) 提供した公共サービスに対する費用徴収
- (2) 都市インフラに係るその他開発経営権益
- (3) 政府が与える相応の補助
- (4) 市人民政府が許可したその他の方式

第8条 政府の承諾が及ぶのは特許プロジェクトに係る土地使用、関連するインフラの提供、不必要な重複競争プロジェクトの防止である。ただし、商業的リスクの分担、投資に対する報酬率の固定及び法律、法規で禁止されたその他の事項は承諾できない。

第9条 特許権の取得者は特許権使用費を支払わなければならない。特許権使用費の基準は特許プロジェクトの業種特性に基づき市人民政府が決定する。薄利又は財政補助を受けている特許プロジェクトに対しては、特許権使用料を減免することができる。

第10条 特許プロジェクト及びその実施方法は、人民政府の許可を得たのち、市発展改革部門或いは都市インフラ業務主幹部門が発表、広報を行う。

第11条 特許プロジェクトは都市インフラ業務主管部門又は区、県人民政府又は市人民政府が確定したその他部門（以下、実施単位という。）が具体的な実施責任を負う。

実施単位の職責は以下のとおりである。

- (1) 入札文書を立案し、入札を実施すること。
- (2) 落札者と折衝を行い、特許合意に調印を行うこと。

- (3) 特許合意の約定に基づき、協力プロジェクトの実施に関係する業務を担当すること
- (4) 特許合意の実施を監督すること。
- (5) 特許期間が満了した都市インフラを接収すること。

第12条 特許経営者は入札により確定されなければならない。既に存する都市インフラは、本弁法第3条第2項に規定する特許経営方式の運営を採用する。市人民政府が許可すれば、都市インフラ業務主管部門と特許経営者の調印した特許合意に基づき直接委託方式採用し特許権を与えることができる。

第13条 特許プロジェクトのサービス価格の確定と調整は、価格法の規定に照らして執行する。

第14条 特許経営者が確定した後、実施単位は特許経営者と特許合意に調印しなければならない。特許合意は以下の内容を含む。

- (1) プロジェクトの名称、内容
- (2) 特許経営方式、期限
- (3) 製品又はサービスの数量、質及び基準
- (4) 投融資の期限及び方式
- (5) 費用徴収又は補助及びその調整メカニズム
- (6) 政府の承諾と保障
- (7) 特許経営者の権利と義務
- (8) 特許期間内のリスクの分担
- (9) 特許期間満了後のプロジェクトの引渡し方式と順序
- (10) 違約責任
- (11) 争議の解決方法

第15条 特許合意に調印した後、特許経営者は決められた期限内に成立したプロジェクト会社を登記し、当該特許プロジェクトの実施に責任を負わなければならない。

第16条 特許プロジェクトを実施する過程で、関連行政主管部門は各自の職責に基づき、実施方法の規定に照らし、実施単位とプロジェクト会社へ相応のサービスを提供しなければならない。

第17条 特許期間中、プロジェクト会社は特許合意の約定により絶え間なく公共産品とサービスを提供し、特許経営の都市インフラ設備に対し維持修理を行い、設備の良好な運転を保証しなければならない。

第18条 特許期間中、関連行政主管部門は特許プロジェクトに対し、検査、評価、監査を行う権利を有し、特許経営者による法律、法規、規定、特許合意約定違反の行為に対し、

是正、法による処罰を行い、場合によっては特許権を取り消さなければならない。

第 19 条 特許期間中、政策調整によりプロジェクト会社の予定利益に重大な損失が発生した場合、プロジェクト会社は都市インフラ業務主管部門に対し補償を申請することができる。都市インフラ業務主管部門はプロジェクト会社の補償申請を受理した後、6ヶ月以内に事実確認の調査を行い、市人民政府の許可を経て相応の補償を行わなければならない。

第 20 条 特許権は他者へ譲渡できない。

第 21 条 プロジェクト会社が以下に掲げる状況の一つに立ち至ったときは、実施単位は特許合意を終了する権利を有する。

- (1) 特許合意の約定に基づく公共産品、サービスの提供がなされず、その経緯が重大であるとき。
- (2) 特許権を譲渡したとき。
- (3) 勝手に業務を停止し、公共の利益と安全に影響があるとき。
- (4) プロジェクト会社の破産等により、特許合意が履行できなくなったとき。

第 22 条 特許期間中、本弁法第 21 条に規定する状況以外は、特許権は取り消されない。特許経営権を実施している都市インフラは収用できない。ただし、公共の利益により、市人民政府の許可を経て特許権を取り消し、特許経営権を実施している都市インフラを収用するときは、相応の補償をしなければならない。

第 23 条 特許期間満了後、プロジェクト会社は特許期限の延長を申請できる。特許期限延長の申請は、特許期間が満了する 1 年前に都市インフラ業務主管部門に申請しなければならない。都市インフラ業務主管部門が審議、許可を行い、さらに市人民政府が許可した後、延長が許可される。

第 24 条 特許権が取り消された場合、プロジェクト会社は特許合意の約定又は市人民政府の規定に基づき、インフラの移管を行わなければならない。実施単位は施設及び関連資産の評価を行い、必要な補償に対し特許合意の約定に基づき補償を与えなければならない。

第 25 条 関連行政主管部門が本弁法の規定に違反し、法的職責を履行せず、プロジェクト会社の正常な経営活動に干渉し、情実による不正行為を行い、権力を濫用した場合には、プロジェクト会社は訴える権利を有し、法に基づき行政不服申立て或いは行政訴訟を提起することができる。

第 26 条 本弁法は 2003 年 10 月 1 日より施行する。

