

専修大学社会科学研究所月報

The Monthly Bulletin of the Institute for Social Science
Senshu University

ISSN0286-312X

No. 665

2018. 11. 20

目 次

イノベーション創出都市 変貌する深圳	遠山 浩	1
1. 深圳の概要		1
2. 南山区の現状		10
3. イノベーション創出に関わるプレーヤー		20
4. リンケージ機能が果たすイノベーション創出		24
5. 日本からみた深圳		29
大阪市と東京都特別区の財政比較	町田 俊彦	38
はじめに		38
1 概観		39
2 大都市制度の二つの類型としての特別区制と政令指定都市制度		41
3 普通会計の歳入・歳出		43
4 財政調整制度		47
5 市町村税の収入格差		49
6 基準財政需要額と目的別歳出		53
むすび		57
新しい方向性を探る財政投融资制度		
一政策遂行手段としての重みを増す財投一	藤井 亮二	63
1. はじめに		63
2. 財政投融资制度の概要と改革の経緯		63
3. 下げ止まる財政投融资の規模		64
4. 危機後の財政投融资の役割		69
5. 新たな方向に舵を切る財政投融资の課題		73
6. おわりに		84
編集後記		86

イノベーション創出都市 変貌する深圳

遠山 浩

今日の深圳は熱い。多くの日本人にとっては、出稼ぎ労働者を大量配置する低賃金労働力を活用した生産拠点が集積する華南地区の、香港からの入り口といったイメージが深圳であろう。しかし、今日の深圳は高層ビルが建ち並ぶのみならず、そこで多くの若者が颯爽と働く街となっている。平均年齢も 30 才台前半と若く、活気あふれる街へと変貌している。

華南地域の発展を支えたのは、内地地域からの出稼ぎ労働者を活用した委託加工生産モデルにある。この中から国際的な ODM、EMS 企業がエレクトロニクス・IT（以下 IT と表現した場合は、エレクトロニクス・IT を指す）分野で出現し、国際市場からの需要搬入機能を持つ彼らを中核とする産業集積が、深圳から東莞を軸とする華南地区に形成されてきた。そして、彼らを介して国際的な IT 市場にアクセスしたことで、グローバルな IT 企業や IT 人材が当地に着目するようになる。

近年、出稼ぎ労働者に依存した大量生産モデルの限界を感じ始めた当地企業の中から、付加価値の高い分野へのシフトを志向する企業が出現し、グローバル企業、グローバル人材の期待に対応している。中国全国から深圳に集まってくる知的人材をとりこむことで、グローバルな観点で試作開発機能は当地に徐々にシフトし、IT 分野の国際分業において、大量生産機能に加えて試作開発機能においても重要な役割を果たす地域に変貌している。あわせて、試作開発に必要な需要開拓につながる多様なアイデアがグローバルに持ち込まれている。

今日の深圳には、大量生産にこだわらない企業、比較的多品種少量生産でも試作開発から関わることで収益をしっかりと確保可能な企業が出現している。そして、国際市場とのインターフェイスを担う企業は、深圳市内の南山区などに集積している。

こうして近年の深圳はイノベーション創出都市へと転換してきているが、深圳の近年の動向に関する体系的な情報はさほど入ってきていない。そこで本稿では、深圳から東莞にかけて世界の工場と呼ばれるまで発展した IT 分野での産業集積の形成過程をふまえたうえで、イノベーション創出都市として深圳がどのような変貌を近年遂げてきたかを整理し、日本の製造業が着目すべき論点を抽出する。

1. 深圳の概要

深圳は 1978 年の改革開放政策により創られた都市である。経済開発特区の先頭を走り、海

外から広東型委託加工生産を受け入れる実験場として、IT 関連分野の国際分業を担う重要な地域へと発展する。その後 1990 年代後半からその役割も変化しはじめる。高層ビルが林立する都市化の進展が目につくようになり、我々外国人には不動産バブルに踊る中国の中心都市の 1 つになったかにみえていた。しかし、その足元では、着実に産業構造高度化に向けた努力が続けられていた。グローバルな IT 関連分野での大量生産のインターフェイスから国際市場での新たな需要に対応するインターフェイスへ変化する企業や、あわせて多様な分野でインキュベーションを創出する企業を輩出する都市へと変貌してきている。以下では、こうした変化の背景を概観する

(1) 沿革

もともとさびれた漁村だった深圳は、アヘン戦争の結果 1997 年までイギリス領となる香港と隣接する地域であった。1949 年の中華人民共和国建国以降、資本主義諸国と対峙する立場をとっていた中国にとって、深圳は資本主義国の主要国であるイギリスと向き合う最前線の国境地域であり、開発の手は加えられてこなかった。しかしながら、1978 年に鄧小平が唱えた改革開放政策に沿って経済開発特区に指定されて以降、発展を遂げることになる。

1980 年代にまずは香港企業が生産拠点を香港から深圳に移転していくが、1980 年代後半になると、香港に進出していた時計や家電・コピー機関係の日系メーカーが香港現法経由で進出する¹⁾。経済開発特区を活用したこうした深圳への進出は 1989 年の天安門事件でいったん下火となるが、1992 年の鄧小平の南巡講和を契機に進出機運は再開する。この結果、深圳市内の人件費は高騰し、当時設置されていた第二国境の外部にあたる深圳市郊外からさらに奥地の東莞へと製造業の進出地域は拡大していく。さらに 1990 年代後半には中台湾関係の好転もあり、台湾企業の進出も加速する。

こうして 2000 年頃には深圳を軸とする華南地区が IT 関連産業の一大集積地となり「世界の工場」と呼ばれるようになる²⁾。この頃になると、製造業以外の外国企業も深圳への注目を高めていく。例えば、日系製造業の進出が増えたのを受けて、所得が向上した現地住民を軸とする「世界の市場」もターゲットにしつつ、香港で実績をあげていた日系サービス事業者も進出していった。

経済開発特区政策を推進した鄧小平は「先に豊かになれる条件を整えた地域から豊かになり、その影響で他が豊かになればよい」と述べている。この表現は、外資導入による産業振興政策が功を奏し経済特区をはじめとする沿海地域が豊かになった後に、貧しい内陸地域に産業移転が行われていく姿を目標としている。世界の工場として注目を集めた 2000 年頃から深圳の人件費は上昇していったこともあり、政府は深圳産業の高度化をこの頃から意識し始めたのであ

ろう。国が進める高新科技（ハイテク）企業振興と歩調をあわせて、インキュベーション施設の建設などハイテクベンチャー企業創出に向けた支援政策を打ち出していく。また、深圳に代わって労働集約型生産を担ってきた東莞の人件費高騰も顕著になってきた近年では、「深圳市人民政府關於創客發展三年行動計劃（2015－2017 年）的通知」（深府函館（2015）165 号）などによりスタートアップメイカー（ものづくりベンチャー企業）創出への支援政策も打ち出している。

深圳の人口増加は顕著で全国から人材が集積しており、後述のとおり、海外留学者が帰国して事業に取り組む地として選択することも少なくない。また、資金も集積しており、ヒト、カネの集積が新たな事業を生み経済成長の原動力となり、こうした特徴は IT 関連産業で顕著にみられる。

IT 関連産業集積の特徴

深圳を軸とする華南地域の IT 関連産業集積は、メキシコや東ヨーロッパなど他の新興国に出現した IT 関連産業集積にない特徴がある。それは、他の新興国は、近接する先進国市場に対応する EMS 企業が当地の集積に需要を持ち込む役割を担ってきたのに対して、華南地域では、EMS 企業のみならず ODM 企業が、グローバル市場の需要を搬入してきた点にある。

図表 1 深圳市地図（区別）



資料：百度地図

EMS 企業が需要搬入機能を発揮したメキシコや東ヨーロッパでは、近接する先進国市場より低い人件費を活用しつつ市場の近くで生産・供給しただけに過ぎないのに対して、ODM 機能を擁する深圳では、低賃金労働力の活用のみならず、高度で最先端の製品開発需要に対応することが可能であった。この結果、グローバル市場に対峙することが可能になり、大規模な事業機会が出現することになったが、資金力がなければ対応することはできない。しかしグローバルに流入するリスクマネーがこれを後押しした。グローバルに資金移動を果たすリスクマネーが投資対象として選択した地域が華南であった。資金の受け手の中心は ODM 企業である台湾企業、もしくは彼らに部品を供給する台湾系などの協力企業であり³⁾、部品供給メーカーも大規模化していった⁴⁾。

(2) 区別産業動向

1990 代以降著しい経済発展を遂げ「世界の工場」「世界の市場」と呼ばれた中国であるが、近年も経済成長を続けているものの、その伸び率は以前に比べると鈍化傾向にある。深圳もその例外ではない。図表 2 は深圳市の GDP (GNP) 推移を産業区分別にみているが、これを見ると、深圳の経済成長はまずは工業を軸とする第二次産業によってもたらされたこと、この傾向は 2000 年代半ばまで続いたことがわかる。市内 GDP (GNP) に占める製造業のシェアは 2005 年に 50%を占めるまで年々上昇し、それ以降は低下している。

図表 2 深圳市 産業別 GDP 推移 (1990-2015 年)

		(単位: 億元、%)					
		1990	1995	2000	2005	2010	2015
第1次		7	12	16	10	6	7
第2次		77	422	1,086	2,643	4,521	7,208
第3次		88	408	1,086	2,299	5,246	10,288
合計		172	842	2,187	4,951	9,773	17,503
	工業	64	337	963	2,493	4,230	6,743
	卸小売	15	78	227	520	1,069	2,023
	金融	24	89	222	306	1,317	2,502
	不動産	9	67	159	445	750	1,564
第1次		4.1	1.5	0.7	0.2	0.1	0.0
第2次		44.8	50.1	49.7	53.4	46.3	41.2
第3次		51.1	48.4	49.6	46.4	53.7	58.8
合計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	工業	37.6	40.0	44.0	50.3	43.3	38.5
	卸小売	8.9	9.2	10.4	10.5	10.9	11.6
	金融	14.0	10.5	10.1	6.2	13.5	14.3
	不動産	5.3	8.0	7.2	9.0	7.7	8.9

資料:『深圳統計年鑑』各年版

製造業以外の産業では、不動産業、卸小売業が目立つ。90年代後半から香港で基盤を築いた日系スーパーが深圳に進出しだし、また 2000 年頃から深圳中心部に高層ビルの建築が目立ってきた記憶と一致する。2000 年頃からリーマンショック頃まで不動産業は高いシェアを占めている。

リーマンショック前後から様相がかわってくる。この頃から、深圳の GDP における金融業のシェアが向上する。リーマンショック前の 2006、2007 年は前年比 50%を超える伸びを示し、リーマンショックが落ち着いた後も堅調に推移している。金融業の取り扱う資金は不動産業だけにまわっているのではない。製造業だけでもない。新たな産業の担い手にまわっている様子が見えてくる。

データは 2000 年以降しか得られていないが、図表 3 は深圳市の GDP 推移を区別にまとめている。2000 年と近年を比較すると、福田区、羅湖区といった香港に近接する地域、すなわち先に発展した地域のシェアが低下していることがわかる。

図表 3 深圳市 区別 GDP 推移（2000－2015年）

	(単位: 億元、%)							
	2000		2005		2010		2015	
福田区	503	23.0	1,034	20.9	1,879	19.2	3,256	18.6
羅湖区	294	13.4	530	10.7	1,036	10.6	1,728	9.9
塩田区	51	2.3	147	3.0	288	2.9	486	2.8
南山区	504	23.0	1,136	23.0	2,046	20.9	3,716	21.2
宝安区	468	21.4	1,174	23.7	2,691	27.5	4,948	28.3
龍岡区	369	16.8	929	18.8	1,833	18.8	3,369	19.2
合計	2,187	100.0	4,951	100.0	9,773	100.0	17,503	100.0

資料: 図表2に同じ

深圳市は、市の北西部に位置する宝安区内に、2008 年に光明新区を新設し、現在は新宝安区 (GDP2,642 億元)、光明新区 (同 671 億元)、龍華新区 (同 164 億元) の 3 区に分割されている。また、北部に位置する龍岡区には、2009 年に坪山新区を新設。現在は、新龍岡区 (GDP2,637 億元)、坪山新区 (同 458 億元)、大鵬新区 (同 274 億元) の 3 区に分割されている。

この結果、今日の各区は以下のような特徴をもっている。

深圳市開設当初から栄えた香港に隣接する福田区や羅湖区は、物流や商業の拠点となっている。経済特区として指定された当初は、中心街にも電気機器組み立て工場は立地していたが、今は商業ビル等に建て替えられている。例えば、福田区華強北には、かつては日立製作所と地場企業との合弁会社である日立賽格が工場を構えブラウン管テレビを生産していたが、今日では電子部品、ドローン、スマートフォンなどの電機機器を扱う商店が集積する電器街へと変貌

している。福田区車子廟は名前のとおり工業団地が開かれ、日系企業であればプラスチック製品製造・天馬などが立地していたが、今日では金融機関や一般企業が立地するビジネス街へと変貌している。

宝安区は、かつて深圳市内に存在していた第二国境の外に位置し東莞市に隣接する地域であり、大手から中小まで、多数の製造業の生産拠点が多数立地してきた区である。今日でも、鴻海、華為といった有名企業が工場街を構え、また東風雪銃龍汽車（東風汽車と仏シトロエンの合弁企業）が生産拠点を構えているものの、人件費の上昇もあって、量産工程に各工場が依存する比率は徐々に下がりつつある。ハード製品の試作開発拠点としての位置付けが高まり、東莞を含めた量産拠点に近接する試作開発拠点としての顔もあわせもっている。

南山区は、かつては例えば三洋電機が蛇口に展開しテレビや電化製品を製造していたが、今日では製造拠点は他地域に移転するなどしている。そして、工場の跡地が利用される事例も多いが、新築ビルが建設され、それらに多数のソフト開発企業などが入居し、宝安区が担うハード部門試作のパートナーとなるソフト部門での試作開発拠点となっている。また、多様なインキュベーション施設や後述する創客空間が多数立地し、ベンチャー企業やメイカーズ⁵⁾と呼ばれるスタートアップ企業が多数輩出される地域となっている。

（３）深圳の強み①：研究開発機能の集積

図表４に示すように、広東省では、製造業事業者内に設置されている研究開発活動は活発化してきている。その中でも深圳の動向は顕著である。

図表５は、製造業内で研究開発に関わる人員について、広東省内と主要都市と、北京、天津、上海といった大都市とを比較したものだが、深圳は省内のみならず国内主要都市と比較しても、多くの製造業に関わる研究開発人員が集積していることがわかる。また、製造業事業者の研究開発費負担動向をみると、これまた深圳は突出している。この背景には、後でみるような民営製造業者が自らもリスクをとって積極的に研究開発を行い、今日の深圳がイノベーション創出都市へと変貌してきている様子を表している。この研究開発機能の集積は、以下でみるハード

図表４ 広東省 製造業 製造業研究開発動向（２０１０－２０１４年）

	2010年	2013年	2014年	2015年
研究機構企業数(件)	2,557	2,690	2,908	5,002
工業企業内シェア	4.8%	6.5%	7.1%	11.9%
研究機構数(件)	359,746	530,551	544,906	534,293
R&D PJ数(件)	28,423	46,948	42,941	37,375
新産品開発経費(億元)	690	1,398	1,623	1,831

資料:『広東統計年鑑』各年版

産業の集積に裏付けられている。

図表5 主要都市別 製造業R & D活動人員 内部R & D活動経費推移

単位:人。%								
	2010年		2013年		2014年		2015年	
広州	47,296	13.2	74,008	13.9	80,623	14.8	82,594	15.5
深圳	160,148	44.6	187,045	35.3	176,345	32.4	174,953	32.7
東莞	36,064	10.0	53,258	10.0	58,752	10.8	59,469	11.1
惠州	9,460	2.6	18,678	3.5	20,010	3.7	24,376	4.6
佛山	40,890	11.4	75,852	14.3	78,933	14.5	68,198	12.8
中山	20,608	5.7	37,857	7.1	38,551	7.1	38,488	7.2
広東省計	359,476	100.0	530,551	100.0	544,906	100.0	534,293	100.0

注:活動人員数(実数)を集計

出所:『広東統計年鑑』各年版

北京	38,675	2.2	79,368	2.4	57,761	2.2	50,773	1.9
天津	38,805	2.2	93,313	2.8	79,014	3.0	84,291	3.2
上海	66,408	3.8	116,806	3.5	93,868	3.6	94,981	3.6
広東	(未調査)		(未調査)		424,872	16.1	411,059	15.6
全国計	1,758,543	100.0	3,375,912	100.0	2,641,578	100.0	2,638,290	100.0

注:活動人員数(年換算人数)を集計

出所:『中国統計年鑑』各年版

単位:億元								
	2010年		2013年		2014年		2015年	
	R&D経費内部支出		R&D経費内部支出		R&D経費内部支出		R&D経費内部支出	
広州	119	16.9	171	13.8	193	14.0	212	14.0
深圳	314	44.6	533	43.1	588	42.8	673	44.2
東莞	50	7.0	98	7.9	115	8.4	127	8.3
惠州	18	2.5	52	4.2	55	4.0	60	3.9
佛山	92	13.1	161	13.0	183	13.3	193	12.7
中山	35	5.0	61	4.9	66	4.8	69	4.6
広東省計	704	100.0	1,237	100.0	1,375	100.0	1,521	100.0
北京	106	2.6	213	2.6	234	#DIV/0!	244	2.4
天津	139	3.5	300	3.6	323	#DIV/0!	353	3.5
上海	238	5.9	405	4.9	449	#DIV/0!	474	4.7
(小計)	(483)	(12.0)	(918)	(11.0)	(1,006)	#DIV/0!	(1,071)	(10.7)
全国計	4,015	100.0	8,318	100.0		#DIV/0!	10,014	100.0

注①:内部支出=日常性支出(含む人件費)+資本性支出(含む機器・設備)

政府資金+企業資金+国外資金+その他資金

注②:2010年 全国:大中型工業企業、広東:工業企業全て

2014年 全国:規模以上工業企業、広東:規模以上工業企業

資料:『中国統計年鑑』『広東統計年鑑』各年版

図表6は製造業に関わらず、中国国内の研究開発費支出を主要地域別にまとめたものである。これをみると広東省は内部支出のみならず、研究を外部に委託する外部支出も相応に高いことがわかる。中でも国内研究機関向けの外部委託が大きい。このことから広東省では幅広い機関・組織と研究開発を進める体制が整っていると推測され、深圳でもそうした傾向がみられると考えられる。

図表6 主要地域別 R&D経費支出 (2016年)

	R&D経費内部支出					R&D経費外部支出					R&D経費支出計
		政府資金	企業資金	国外資金	その他		国内研究機関向け	国内高等学校向け	国内企業向け	国外機関向け	
広東省	2,035	187	1,796	10	43	182	132	6	26	18	2,218
江蘇省	2,027	153	1,746	12	115	71	26	12	22	11	2,098
浙江省	1,131	79	1,033	2	17	80	27	6	42	6	1,211
北京	1,485	803	564	32	86	108	48	11	37	3	1,593
上海	1,049	375	631	16	28	70	13	4	38	15	1,119
全国計	15,677	3,141	11,924	103	509	888	382	111	283	92	16,565

単位: 億元

	R&D経費内部支出					R&D経費外部支出					R&D経費支出計
		政府資金	企業資金	国外資金	その他		国内研究機関向け	国内高等学校向け	国内企業向け	国外機関向け	
広東省	13.0	5.9	15.1	9.7	8.4	20.5	34.6	5.3	9.2	19.8	13.4
江蘇省	12.9	4.9	14.6	12.1	22.6	8.0	6.8	10.5	7.8	12.2	12.7
浙江省	7.2	2.5	8.7	2.0	3.3	9.1	7.0	5.3	14.9	6.2	7.3
北京	9.5	25.6	4.7	31.2	16.9	12.2	12.5	10.2	12.9	3.8	9.6
上海	6.7	11.9	5.3	15.7	5.4	7.9	3.4	3.5	13.5	16.5	6.8
全国計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

単位: %

注①: R&D経費内部支出とはR&D活動に関して実際に支払った支出を指し、直接支出、間接支出を含むが、生産性活動支出、借入の返済、R&D経費外部支出を含まない。

注②: 外部委託したR&D活動に関する支払いを指す。

注③: 広東省と並びベンチャー企業が盛んに簇業している地域とされる江蘇省、浙江省と、主要な直轄市である北京市、上海市とを比較した。

資料:『中国科技統計年鑑 2017』

(4) 深圳の強み②: ハード産業とソフト産業の融合

深圳・東莞を軸とする華南地域には、グローバル企業に向き合う IT 関連企業の生産拠点が集積している。ものづくりを大きく括ると試作開発機能と量産機能に大別されるが、「世界の工場」という表現がよく使われるためか、華南地区は量産機能に優れており試作開発機能はないと思われがちである。今日の華南地域におけるこの指摘は、IT 関連製品の製造に限っては、前者は正しいが後者は正しいとは言えない。

ハード産業の集積

一昔前だと量産を担う IT 関連分野の EMS、ODM 企業は、Acer (宏碁) グループやと Foxcon (鴻海) といった台湾系企業が中心だったが、今日の華南地区では、この分野での中国地場企業の躍進が著しい。この結果、いわゆるスマイルカーブのボトム部分に該当する量産工程の低価格競争は厳しさを増して利益がとりにくくなっており、利益が確保しやすい市場へのシフトを狙い、それを実現する企業群が中国地場企業の中にも出現してきている。日本の京浜工業地域などに立地する中小製造業が技術力を高めて試作開発に関わることで利益の確保および生き残りを図っているのと同様に、深圳の地場企業の中にも試作開発分野に傾注し成功している企業が出現している。後で述べる方案公司のような業態が出現していることも、彼らの転換を後押ししている。この結果、IT 関連業界では試作開発分野でも競争は起こり、試作開発、量産と

いう一連のものづくり工程が成立してグローバルな IT 市場に向き合い、それに適した企業が生き残るといったエコシステムが華南地域では構築されている。

IT 関連産業のイノベーション拠点への発展

IT 関連製品を世に出すには、ハードの製造と同様にソフト開発が重要である。例えばスマートフォンにダウンロードされる様々なアプリのように、ハード産業とソフト産業があいまって発展進化することで、今日の社会が抱える課題解決を可能とする技術開発領域は拡大し、これが IT 関連産業の発展につながっている。言い換えれば、ソフト産業が活躍する場が増えたことで、ものづくりにおける技術開発のハードルが低くなった分野が出現している。深圳にはこのソフト産業の集積が構築されている。そしてこのソフト産業の集積が、需要開発に敏感なグローバル企業の窓口役をも担い、先のものづくり（ハード）産業の集積と一体となって、新製品を世に出している。

ソフト産業の集積が、需要開発に敏感なグローバル企業の窓口役をも担うのは理由がある。今日のイノベーション創出にむけては、技術開発面の不断努力は不可欠ながら、需要開発（アイデア出し）機能の重要性がより際立つようになっているためである。ハード製造技術がある程度向上したことにより、今日の製品開発ではソフト開発で解決できる局面が広がっているが、これはソフト開発に取り組む要件定義が極めて重要となっていることを意味する。この点をきちんと対応できる機能、すなわちアイデア出しとソフト開発設計とのリンケージ機能（担い手はソフト関連企業になる場合もあるし、アイデアとソフト開発をつなぎこむコーディネート企業が担う場合もある）がグローバル市場での需要に対峙し、各社がしのぎを削っている分野である。こうしてソフト産業、グローバルな需要を搬入する機能においてもエコシステムが成立している。

このようにみてくると、深圳の IT 関連産業では、ハード産業、ソフト産業、グローバルな需要の搬入といった３点でエコシステムが確立されていることが、「世界の工場」から一段上の領域に華南地区を押し上げ、その最前線に深圳があることがわかる。

グローバル市場での新たな需要に対応するインターフェイスを担う企業の集積地は南山区にある。グローバル企業がハード生産を軸に同一企業内で深圳のエコシステム活用を図る場合は、ハード生産の集積地である宝安区にインターフェイスを担う拠点を置くようである。しかし、今日のイノベーションは多様性の中から生まれると言われる。IT 関連分野は特にそうである。となると、イノベーション創出意欲の高い複数の企業間との往来が容易に濃密に行える環境が望ましく、南山区にインターフェイス機能を構える企業が比較的多いようである。例えば、日本発祥の企業でありながら日本での知名度よりも海外での知名度が高い船井電機の華南地区

開発拠点である Funai Electric R&D (Shenzhen) Co., Ltd. は南山区に立地している。次章では、南山区の現状を整理する。

2. 南山区の現状

南山区は深圳大学が立地していたものの、南巡講和以降に深圳が発展を遂げはじめた 1990 年代では、三洋電機をはじめとする外資系企業の生産拠点が立地する地域であった。香港からの船便の港がある海岸沿いでリゾート開発が手掛けられていた蛇口地区を除き、さほど発展してはいなかった。しかし、2000 年頃から、留学生創業園や生物孵化器といったインキュベーション施設や、省外の有名大学が設立する大学院大学が立ち並ぶようになり、産学連携拠点へと発展していった。

こうした環境の下で優秀な人材が輩出され、優良企業が集積するようになっていくと、快適な生活環境を提供するマンション群も立ち並ぶようになる。その結果、さらに優秀な人材の集積が進み、それに応じたインキュベーション機能の支援も受けて、独立創業を果たす人材も出現し、ベンチャー企業の集積地へと発展していく。こうしたベンチャー企業の中から、IT 分野を中心に、グローバルに見ても優良なユニコーン企業が出現するとともに、他の地域からもユニコーン企業が集積してくる。これがベンチャー企業のレベル向上をさらに促すことになり、IT 関連分野では、グローバルなイノベーション創出都市へと変貌を遂げたと言っても深圳は過言ではない。南山区はまさにその中心となっており、以下ではその概要を整理する。

(1) ベンチャー企業の集積

上でみたとおり、ソフト開発に軸足を置く試作開発拠点が南山区には集積している。深圳大学のキャンパスを中心とし、北は北環大道、南は濱海大道、東は大沙河西岸の沙河西路、西は南海大道あたりに囲まれた概ね 1.5~2 km 四方の地域に、インキュベーション施設のみならず、オフィスビルが林立し、有名企業や有名大学の拠点が複数立地している。深圳市が開かれた当時は深圳大学がほぼ唯一の拠点の荒地だったが、2000 年頃から開発が本格化し、大学、オフィスのみならずマンションも多数林立する地域へと変貌してきている。

後述の留学生創業園や生物孵化器のほか、例えば、科興科技园は A 棟から E 棟まで林立し、A 棟はバイオ企業が集積し、C 棟はテンセントの開発部門が 1 棟借している。ソフト開発ベンチャー企業が多く入居する軟件科技园は、今日では複数拠点を構えるに至っている

図表 7 深圳市 人口推移概要（1990－2015年）

	(単位:万人、%)												
	1990		1995		2000		2005		2010		2014		2015
年末常駐人口	168	100.0	449	100.0	701	100.0	828	100.0	1,037	100.0	1,078	100.0	1,138 100.0
戸籍人口	69	40.9	99	22.1	125	17.8	182	22.0	251	24.2	332	30.8	355 31.2
非戸籍人口	99	59.1	350	77.9	576	82.2	646	78.0	786	75.8	746	69.2	783 68.8
出生率	16.11%		13.23%		14.68%		12.64%		14.50%		19.89%		19.64%
死亡率	2.79%		1.78%		2.55%		1.41%		0.92%		2.41%		1.28%
福田区					78	11.2	117	14.1	132	12.7	136	12.6	144 12.7
羅湖区					64	9.1	86	10.4	92	8.9	95	8.8	98 8.6
塩田区					12	1.8	22	2.6	21	2.0	22	2.0	22 1.9
南山区					50	7.2	92	11.1	109	10.5	114	10.5	129 11.3
(宝安区計)					(132)	(18.8)	(332)	(40.1)	(451)	(43.4)	(421)	(39.1)	(441) (38.8)
新宝安区											274	25.4	286 25.2
光明新区											50	4.7	53 4.7
龍華新区											143	13.3	151 13.3
(龍岡区計)					(96)	(13.7)	(180)	(21.8)	(232)	(22.4)	(244)	(22.6)	(254) (22.4)
新龍岡区											198	18.3	205 18.0
坪山新区											33	3.1	36 3.1
大鵬新区											13	1.2	14 1.2

【参考】東莞

年末常駐人口	176	100.0	336	100.0	645	100.0	656	100.0	822	100.0	834	100.0
戸籍人口	132	75.1	144	42.7	153	23.7	166	25.2	182	22.1	191	22.9
非戸籍人口	44	24.9	193	57.3	492	76.3	490	74.8	641	77.9	643	77.1
外来暫住人口	66	37.5	142	42.3	255	39.5	585	89.2	411	50.0	-	-

資料:『深圳統計年鑑』『東莞統計年鑑』各年版

図表 7 は深圳市内の人口推移を示している。これをみると、内陸地などからの出稼ぎ労働者を指す非戸籍人口のシェアは 2000 年が最も高く、その後シェアは低下していく。これは、東莞の非戸籍人口シェアが 2000 年と 2014 年でさほど変わらないとの大きな違いである。これらより、出稼ぎ労働者に依存する体制は、深圳では 2000 年頃に曲がり角を迎えていたことがわかる。

2000 年以降公表されている区別の人口推移をみると、旧宝安区のシェアが 2010 年頃に高まっているほかは、各区共にほぼ同じシェアで推移していることがわかる。先に開発された地域は旧宝安区、旧龍岡区といった郊外地域より住宅開発に適した土地は少ないが、それでもシェアをおとしていない。このことは先に開発された地域でも住宅開発が進められていることを意味し、そこへの居住を望む層が一定数出現していることを示している。なお、南山区のシェアは近年にかけて微増している。南山区は住宅開発に供することが可能な地域が中心市街地よりは多いこともあろうが、先にみたソフトパークなどで働くソフト開発人材といった専門人材が増えつつある状況を示していると考えられる⁶⁾。

工場跡地をリノベーションした蛇口地区

南山区の南西部に位置する蛇口地区は、深圳大学を中心とする南山区の中心部よりさらに南西に位置する。1990 年代は深圳市市街地からはほど遠い郊外だったが、香港からは船便が接続していた（今日では香港空港から接続している）ため、香港からは深圳市内を通過せずにアク

セスが可能な地域であった。このため、三洋電機をはじめとする工場が立地する一方で、リゾート施設として南海酒店（今日の深圳蛇口希尔顿南海酒店）が開業しているという、深圳市内とは一線を画す地域であったともいえる。しかし、今日では地下鉄を利用して、南山区中心部はもちろん深圳市中心部へのアクセスも可能となっている。

写真１ 貸工場をベンチャー企業向け貸オフィスに転換（旧蛇港工業園区）



筆者撮影（2016年10月22日）

かつての工場は、建屋をレンタルする工業団地に立地している事例が多かった。しかし、今日では、この工業団地跡地は建屋をそのまま利用して、ベンチャー企業、スタートアップ企業向け賃貸施設として転換されている。かつて工場が利用していた建屋をリノベーションしベンチャー企業、スタートアップ企業向け賃貸施設として再生している事例は深圳市内の他の地域でも見られるが、それがまとまって立地しているのが今日の蛇口地区の特徴である。産業構造の高度化にみごとに対応してきたということであるが、深圳市で、ベンチャー企業、スタートアップ企業を起ち上げたい層が多数存在し入居希望者が多いことが背景にあることは言うまでもない。

試作開発拠点の集積

蛇港地域の変遷にも現れているように、深圳市内の製造業は産業構造の高度化への対応、都市化への対応が求められている。かつての京浜地域の製造業が直面した課題と同じであるが、グローバル市場の窓口であり中国国内の市場にも接しているという特徴を活かすのであれば、

世間にこれまでなかった製品開発に関わる試作開発機能に特化することで、製造業は活躍することができる。深圳の郊外区や後背地にあたる東莞には多様な IT 製品を量産できる産業集積が華南地域には構築されている。この集積にアクセスできるからこそ深圳はグローバル市場の窓口として存在価値があることを考えると、グローバルな IT 関連製品の試作開発機能を強化して対応を進めていくことが、深圳に求められる姿といえる。

今日の IT 製品開発において、スマートフォンや PC が典型的であるが、通常のユーザーを対象にしている限りは、ハード生産で特段新たな技術を必要とされないことが少なくない。IT 製品市場の需要に応えるためにはソフト開発の重要性が増してきている。こうした状況を受けて、量産拠点でなくなった今日の南山区には多くの試作開発拠点が集積している。

（２）優良新興企業の集積

ここまでみてきたとおり南山区には多数のベンチャー企業、スタートアップ企業が立地し、国内の有力大学が拠点を開設しているが、中国の有力 IT 企業の多くがハード系企業、ソフト系企業、Web 系企業とともに拠点を構えている。以下で取り上げる、華為 (Huawei)、中興 (ZTE)、騰訊 (Tencent)、百度 (Baidu) のほかにも、TCL、Lenovo といった中国企業のほか、Apple や前述した船井電機といった外国企業の拠点も開設されている。

ハード系有力企業の深圳拠点

深圳の発展が実質的に顕著になってきた時期、すなわち IT 系外資系企業の進出が目立ってきた 1990 年前後の時期は、中国国内の通信インフラが未整備で、電話をかけても通話途上で断線することが多々あるような状況であった。それゆえ、海外の通信設備メーカーはこぞって中国市場開拓を目指したが、中国国内でも独自に通信設備の開発を目指すメーカーが出現し、その後世界的な企業へと成長していく。以下では、深圳に民営企業として設立されて以降、中国向け通信設備メーカーから世界的な ICT ソリューションプロバイダーへと成長していった 2 社をみていく。こうした両者の成長に伴い、周辺には部品供給メーカーやソフト開発プロバイダーといった協力企業の集積が当地には形成されていくが、後者のソフト開発プロバイダーやハード製品の試作開発拠点を担うベンチャー企業は、上述の通り、南山区に集積している。

華為技術有限公司は、1987 年に中国・深圳に設立された従業員持株制による民営企業。生産拠点は龍崗区坂田に高速道路に直結する自社専用の出入り口を構える一大生産拠点を構え、ソフト開発や SI の拠点を南山区に構える。

設立当初は香港から電話交換機設備を輸入し内陸地域に販売するところからビジネスを開始し、その後無線通信基地設備や端末機器を自社開発、今日では HUAWEI ブランドのスマー

トフォン・メーカーとしても国内外で知られる。ソフト部門の充実もあり、従業者数は世界全体で 18 万人を擁し 170 カ国に展開する世界有数の ICT ソリューションプロバイダーとしても知られている⁷⁾。日本ではプロ野球球団・ソフトバンクのスポンサーとしても有名である。

なお、株式を公開していないため時価総額は不明であるが、日本の大手通信機器メーカーよりも明らかに業容は大きく、かなりの評価額と想定される。

中興通訊股份有限公司は、1985 年に深圳で設立された通信機器メーカー。華為が民営企業として設立されたのに対して、国有企業から出発し、その後出資者の変更や組織再編で一旦「国有民営」の企業形態に変更されている。1997 年に深圳証券取引所で A 株上場を果たし、2004 年には香港メインボードで H 株を上場している。

写真 2 南山区に立地する中国優良企業



Tencent



ZTE



Baidu

筆者撮影（2016 年 8 月 31 日）

中国国内向け通信設備を製造開発するハードメーカーとしてはじまり、その後、国内のみならず、南アジア、アフリカなどの発展途上国、しだいにロシア、インド、ブラジルなどの新興国、さらにヨーロッパやアメリカなどの先進国市場へと、華為と競争とすみわけをうまく行い、欧米メーカーとの協業も進め、その進出を果たしていった。華為同様に、通信設備のみならず

ZTE ブランドの端末機器も開発製造しており、世界的な ICT ソリューションプロバイダーとしての地位を確立している。時価総額は 1312 億元（2018 年 4 月末現在）。

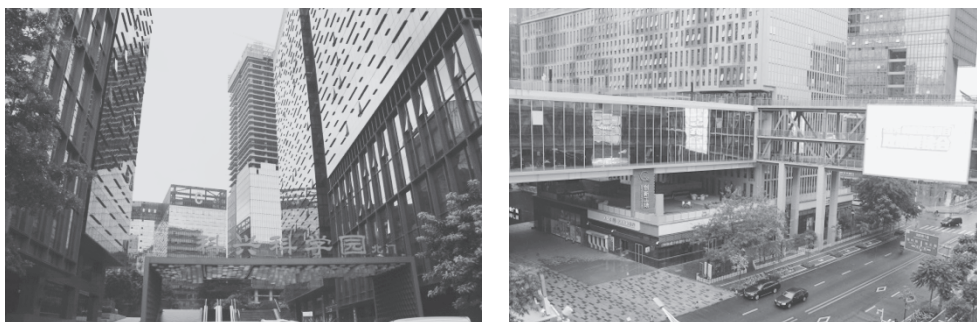
Web 開発有力企業の深圳拠点

中国の E コマースを牽引してきた企業の一番手としてアリババがあげられる。アリババが本社を構える浙江省杭州市にはアリババの提供するサービスを支える技術開発系の企業、ソフト・アプリ開発系の企業が多数立地しているといわれるが、この阿里巴巴 (Alibaba) に匹敵する中国の有力企業が深圳にも立地している。これらの企業を中軸に、技術開発系の企業、ソフト・アプリ開発系の企業が深圳にも南山区を中心に多数立地している。

騰訊 (Tencent) は時価総額 3 兆 6378 億元（2018 年 4 月末現在、約 476 億ドル）で、阿里巴巴の 452 億ドルを上回り Facebook の 497 億ドルに迫っている⁸⁾。中国版 LINE の We-Chat を運営し、あわせて We-Chat-Pay と呼ばれる決済サービスを提供するフィンテック企業でもある。

百度 (Baidu) は時価総額 877 億元（2018 年 4 月末日現在）。中国版 Google と呼べる中国語検索エンジンサイトを運営している。Google 同様に AI をはじめとする最先端の IT 技術への関心は高く、それらを取り込み周辺分野への事業展開を図っている⁹⁾。

写真 3 科興科技园など南山区のビル群



筆者撮影（2016 年 9 月 2 日）

（3）研究型大学の集積

図表 8 は 2017 年 3 月現在で確認された深圳に立地する大学の分布である。不鮮明な部分が多く不十分な資料であるが、深圳市での傾向をみることはできるので参照いただきたい。上でみたとおり、深圳は長年国境地域のさびれた漁村であり、大学は設立されていなかったが、経済開発特区に指定された後の 1983 年に深圳大学が開校する。

圖表 8 深圳市內大學一覽



出所：南方日報（2017年3月）

写真4 留学生創業園ビル



左：ビル全景



右上：ビル1F



右下：ビルからの外観

筆者撮影（2016年9月1日）

その後しばらくは深圳大学のみの体制だったが、2000 年頃から様相がかわってくる。1996 年に清華大学が深圳清華大学研究を、2001 年に北京大学が北京大学深圳研究生院を開校するなど、複数の国内外の有名大学が大学院専門大学を開校している。今日では南山区以外の郊外区も大学誘致も盛んであり今後こうした地域の開発も進んでいくと思われるが、今日の大学院研究の中心地は南山区である。

こうした研究型大学では、企業派遣を含む一般的な学齢を越えた学生が多く学んでいるようである。そして、彼らを含む学生による大学発ベンチャーも多数輩出されているようである。各大学はインキュベーション施設を構えており、また後で見るように深圳市内には多様なインキュベーション機能が立地していることが彼らの簇業を支えている。

(4) インキュベーション施設の集積

ここまでみてきたとおり。南山区にはソフト開発をはじめとする多様な企業が集積しているが、彼らの多くがベンチャー企業として創業した企業であることは言うまでもない。業容を拡大した後も、南山区で簇業している多様なベンチャー企業や人材を活用している企業が少なくなく、これは南山区にこうした企業や人材が集積するシステムが出来上がっているためである、そのシステムの本質については 3. の第 2 経済の分析で詳しく述べるが、以下では、その中核的役割を果たしているインキュベーション施設について整理する。

深圳市留学生創業園（留学生 V B 創業支援施設）

海外留学生の帰国を奨励し科学技術の向上を目指す国家レベルでの動きは 1996 年にはじまるとされ、その後時間をかけて地方にもこの政策が浸透し、その支援施設として、各地で留学生創業園が設立される¹⁰⁾。広東省で 1998 年 7 月に広州経済技術開発区内に留学人員創業パーク有限公司が設立されるが¹¹⁾、深圳では、2000 年 10 月に深圳高新区に深圳市留学生創業園に設立される。

深圳高新区内に設立されたため、国家科技部が認定する国家更新技術創業サービスセンターと位置付けられ、イノベーション施設と供用している面積は 33,000 m²に至っている。

生物孵化器（バイオ V B 創業支援施設）

後述する VC 投資先の業種別分布からわかるように、中国 VC もバイオ分野は有望な投資分野である。先にみたとおり、研究機関や企業の外部に対して委託研究を行う支出は少ないが、その中で、深圳は外部委託研究費の支出は比較的多い。バイオ・ライフサイエンス分野は基礎研究が重要であり、その基礎研究の担い手は専門の研究機能を擁する研究機関や大学であった

りするが、こうした外部委託研究費の支出が比較的多いことは、バイオ・ライフサイエンス分野での新規事業化を目指すベンチャー企業が深圳には少なくないことを示しているのかもしれない。

とはいえ、政府の後押しやリスク負担がないと、バイオ・ライフサイエンス分野のベンチャー企業が、いわゆる「死の谷」を乗り越えるのは難しい。言い換えると、政府のインキュベーション政策がポイントとなる分野である。

2004年に政府が設立した生物孵化器は南山区に立地し、老舗的存在で多数のバイオベンチャーを輩出している。ホームページによると、今日では南山区の他の7拠点、宝安区1拠点、龍崗区3拠点、坪山新区1拠点を含めたバイオ・ライフサイエンス分野のインキュベーション施設のプラットフォームとしての役割も果たしており、薬品研究・製造57社、ヘルスケア・化粧品7社、CRO・バイオサービス3社、互い診療16社、細胞治療5社、機械設備5社、バイオ培養1社、バイオ農業5社のインキュベーションに関わっている¹²⁾。

南山区の科興科学園に立地するバイオ・ライフサイエンスベンチャー華瑞同康生物科技（深圳）有限公司は、スウェーデンで開発された血液検査によるガン検診技術の中国への移入・事業化を目指す企業であるが、基礎研究中心に取り組んでいた時期には生物孵化器に入居し、業容拡大に伴い移転してきたという。こうした好循環が南山区ではシステム化されている。

写真5 生物孵化器



左：外観



右：内観

筆者撮影（2016年9月1日）

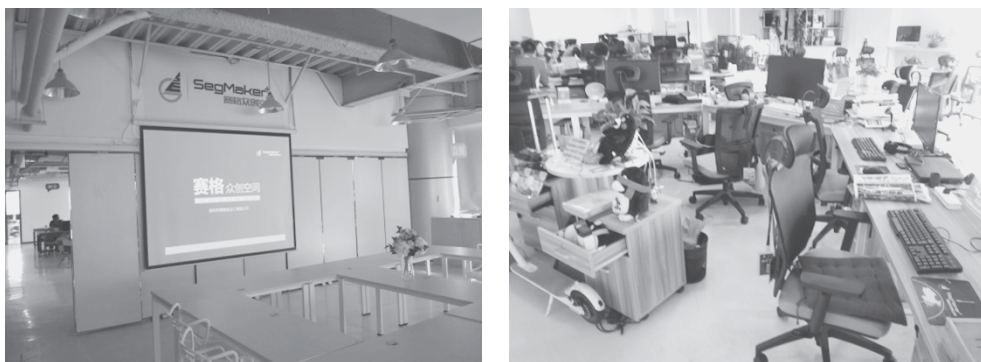
創客空間（スタートアップVB創業支援施設）

今日の中国では2015年に双创政策を打ち出し、多様な創業が生まれることを奨励している。折しも「メイカーズは世界を変える」「メイカムーブメントが生み出す最大の力は小規模でもグローバルになれる能力だ」「世界が望む製品、古い大量生産モデルに添わないためにこれまで

世に出なかった、優れた製品をつくることができるようになる」とクリス・アンダーソンが説くように¹³⁾、スタートアップメイカー（ものづくりベンチャー企業）の起業が世界的に着目されている。深圳でも同様の取り組みが近年みられ、高須他〔2016〕や木村〔2016〕では、クリエイターのアイデアを設計し製造、販売までを手掛ける中国地場の Seeed、フランス人が資本参加する HAX、そして彼らへの製造委託を念頭において活動している日本のクリエイターの様子を紹介している。

これらは創客空間と呼ばれる。上で述べた施設は福田区華強北に立地しているが、南山区のビル街を歩いていても、いくつもの創客空間を目にする。すなわち、メイカーズを巡る活動は南山区でも盛んなわけだが、その背景には当地のソフト開発能力が高いことがあるためと考えられる。地元のいわゆる電気街で部品をそろえてハード製品の試作がすみやかにできることから福田区華強北に開業している創客空間とは、南山区の創客空間は異なる位置付けにあるのかはよくわからないが、近年のスマートフォンや PC をみていると、IT 製品というハード製品における技術開発はさほど新たな段階に入る必要性は低いように思える。

写真 6 華強北の創客空間



筆者撮影（2017年9月2日）

華強北の電気街などで部品をそろえばハード製品単品の製造は可能である。今後深圳で向き合うべき成熟社会の需要に対しては、そのハード製品を用いてどのようなソリューションを提供できるか、すなわちソフト開発がより重要になろう。となれば、1品モノ製造にこだわるメイカーズは華強北に、ある程度のまとまった量の製造を目指すメイカーズは南山区にと、すみわけがされてくるのかもしれない。今後両地域の創客空間の機能競争がおこるであろうが、グローバルにクリエイターが集まってきている現状を考えると、望ましい姿と考えられる。

写真7 華強北の電子部品街



筆者撮影（2015年11月15日）

3. イノベーション創出に関わるプレーヤー

なぜ深圳はイノベーション創出都市に変貌できたのか。それは多様なイノベーション創出に関わるプレーヤーが集積しており、深圳から東莞にわたる産業集積の中で、それぞれのプレーヤーが国際市場の要請に応える活動をすべく進化してきたからにほかならない。以下では、先行文献での分析をふまえて、新段階となった今日の深圳の産業集積、エコシステムにおいて、どのようなプレーヤーが活躍しているのかを整理する。

（1）深圳のエコシステムとイノベーション創出

成熟社会で求められる需要は高度で多様なものになるが¹⁴⁾、これらに対応できている地域の代表例としてシリコンバレーがあげられる。シリコンバレーではこうした需要の対応に不可欠な企業が多数集積していること、サバンナにおける植物→草食動物→肉食動物といった循環と似たシステムが成立していることを念頭におき、地域エコシステムが成立していると表現され

るが、この地域エコシステムが成立するメカニズムについては、Kenny [2000]などを参照する西澤 [2012] にて次の3点をあげている (p.39-44)。第1は強い実物経済 (第1経済) が成立していること、第2は専門家、ベンチャーキャピタルといった第1経済を支える第2経済が成立していること、そして第3はストックオプションや成功報酬支払いなどを介して第1経済で生まれた利益が第2経済に還元されるメカニズムが確立されていることで、これらを通して第1経済・第2経済共に持続的な成長が可能となる。

成熟社会で求められる需要への対応には製造業 (ハード産業) の存在が不可欠である。近年はソフト産業のみならず多様な IT 産業の重要性が増しているが、ソフトだけでは進化した技術を活用することはできずハードの重要性は不変である。

ハードの担い手である製造業を巡る研究は、日本では産業集積研究の中で蓄積されてきた。産業集積の本質を域外から需要を搬入する機能と域内の柔軟な分業と協業機能と示した伊丹 [1998]、産業集積の広域化に着目した渡辺 [2011]、産業集積の機能を技術面から考察した関 [2003] が代表例であるが、これらの先行研究は上述の西澤 [2012] が示す3つの視点からは明確に分析されていない。このためか産業集積論から日本の経済成長を支えた中小製造業を育んだメカニズムを説明できるものの、今後の成熟社会で求められる中小製造業の姿を具体的に示すことは難しい。

以下では、どのようなプレーヤーが深圳 IT 産業の成長をささえているか、第1経済、第2経済に区分してそれぞれの構成要素を整理することで、それぞれの構成要素 (プレーヤー) が相互に作用することで近年の深圳の活況が導かれていることを示す。

(2) 深圳の第1経済の形成と構成要素 (プレーヤー)

経済開発特区として外資に開かれたことで深圳の発展がはじまる。当初は安い労働力の活用を目的に玩具や付加価値の低い家電品の生産拠点が香港から移転してくる。投資リスクや課税負担を抑制できる来料加工と呼ばれる委託加工生産形式での進出が主流となり香港企業は収益をあげる。香港以外の外国企業も華南での生産に着目するようになり、付加価値の高い製品が徐々に当地でも生産されていく¹⁵⁾。その後、深圳では都市化が進みまた人件費も上昇したため付加価値の低い生産には適さなくなり、深圳郊外もしくは周辺の東莞、惠州といった地域へと生産拠点は広がっていく。

2000年頃にはこうして世界の工場と呼ばれるようになり、鴻海のような大規模なEMS企業や華為、中興といった大手通信メーカーを輩出する。これらの企業はグローバル規模で見ても確固たる地位を確立しているが、その一方で近年は人件費高騰を受けて撤退する企業が多くなり、東莞などではゴーストタウン化が進んでいると報道されることが少なくない。しかしなが

ら、製造業の GDP が順調に伸びていること、深圳の製造業 GDP の過半を電子機器産業が占めることからわかるように、IT 関連分野で生き残っている企業は存在する。こうした今日でも活躍している製造業をみると次の 2 つの企業群に区分できる。

第 1 は量産機能を強化する企業群である。人件費が上昇しワーカーが集まりにくくなった状況をふまえ、また製品の精度や品質を向上させるために、設備投資を増強し機械化を進めている。また、どうしても人手のかかる工程は、中国内陸地域やベトナムなどの人件費が低い地域、これから市場開拓が見込める地域への生産移転を実施している。先にみた鴻海、華為などはこれにあたる。

第 2 は多品種生産への転換を図る企業群である。低賃金労働力の活用が難しくなったことから、深圳や東莞に生産拠点を構えるメリットが低下したと捉える向きは少なくない。ならば世界の工場と呼ばれた華南地域の生産拠点がそっくり安い人件費を求めて移転するかというところではない。IT メーカーにとっては、香港をはじめ必要な電子部品を調達する機能が当地で確立されていることもあり、当地にはすでに分厚い分業システムが構築されているが、その担い手は、外国向け製品やモジュールの製造を担ってきた EMS 企業であったり、彼らにモジュールや部品を供給する各方面の基盤技術を持つ多様な専門メーカーであったりする。EMS 企業は製造対象のレベルに応じて外注活用と内製化を区分しているが、相応に柔軟な分業・協業関係が成立していることが多品種生産への取り組みを支えている。また、高専の 4 年制大学の昇格、高専の新設、深圳市による技術認定制度の制定などにより、技術人材を輩出する基盤も整備されている。

世界の工場という競争市場の中で生き残ったこれらの製造業のほかに、深圳では多数のベンチャー製造業が出現、簇業している。ベンチャー製造業は以下の 2 つの簇業グループに区分できる。

第 1 の簇業グループは、需要の高度化に取り組む研究開発型ベンチャー製造業である。通信、IT、エネルギー、新素材、バイオといった先端分野で深圳には多くのベンチャー企業が集積しているが、上述の多品種生産への対応が可能な中小製造業と協業することで、彼らが開発した技術の製品化を果たしている。例えば、バイオ分野であれば、生物孵化器に絡んでみた大病院向けガン検査薬の製造・販売が軌道に乗り近年中の株式公開を目指す華瑞同康生物技術(深圳)有限公司は、血液検査機器のソフト開発は内製するもののハード製造は周辺企業に委託している。町の小規模医院向け簡易血液検査機器を製造・販売する深圳市華科瑞科技有限公司(総経理：丁衛東氏)は、ハード製造は周辺企業に委託する一方で、内製する負担力がないソフト・チップ開発は秘密保持への懸念がない日本企業に外注している。

こうした高度な研究開発に取り組む人材は、以下の 2 つ事由で集積している。第 1 は、海外

留学生を取り込んできた点である。以下でみるように、創業をサポートする分厚い第2経済が深圳では成立しているため、出身地に関わらず中国国内での起業地を深圳とする事例は少なくないと聞く。第2は、2000年頃から取り組んできた大学院大学の誘致、大学の新設により、専門人材を多数輩出してきた点である。深圳にはインキュベーション施設が多数あるが、大学に併設された施設も多数あり、大学発ベンチャーを意識している様子もうかがえる。

第2の簇業グループは、需要の多様化に対応するスタートアップメイカー（ものづくりベンチャー企業）である。高須他〔2016〕や木村〔2016〕では、クリエイターのアイデアを設計・製造、販売までを手掛ける中国地場の Seeed、フランス人が資本参加する HAX、そして彼らへの製造委託を念頭において活動している日本のクリエイターの様子を紹介している。

（3）深圳第2経済の進化の本質：重層的なリンケージ機能の確立

先に見たとおり、ハイテクベンチャー企業の育成ならびに既存メーカーの創出する付加価値向上にも資するスタートアップメイカー（ものづくりベンチャー企業）の育成は、深圳産業政策の一角を占めており、政府はインキュベーション施設の設立を後押している。例えば、ハイテク企業（高新科技企业）に認定されると助成金交付や借入金の利子補填などを実施するとともに、審査をクリアしてインキュベーション施設に入居する企業に対して賃料補助を行っている。なお、インキュベーション施設は政府系、民間系共に深圳に多数設立されている。その多くが立地する南山区のオフィス街を訪れると、丸の内のオフィス街より広大に見えるビル群の1室1室にベンチャー企業が活動している様子がうかがえ、その数に圧倒される。

これまでの支援は助成金交付や賃料補助といったハード面が中心で経営指導などのインキュベーションといったソフト面を担うことは少なかった。インキュベーションの担い手は、リスクマネーを供給し投資企業のバリューアップを目指す VC、中でも民間系 VC のキャピタリストくらいであった。その後、シリコンバレー分析などから、こうしたインキュベーションに関わることの重要性を認識し、ベンチャー投資業務から派生してインキュベーション事業を立ち上げられたのが、VC である深圳凱盛吉成投資管理有限公司の創業社長である成曉華氏による紅樹孵化器がある。シリコンバレーで取り組まれているインキュベーションが何なのかを理解している馬氏が CEO に着任し、企業価値向上に向けた様々な取り組みが行われていた。インキュベーション対象企業の中から有望な企業には別途エンジェル投資を行い、リスク負担に応じた収益機会が確保されていた。

また、販路開拓や製造委託企業開拓を事業として取り組むコンサルティング機能を持った商社も現地に出現している。例えば富士産経投資有限公司（総経理：徐樹林氏）が該当するが、彼らが VC と協業し個別にリスクマネーを供給するファンドを設立するなどにより、事業の成

功可能性向上につながっているようである。

4. リンケージ機能が果たすイノベーション創出

多様な分業関係の中でイノベーションは創出されるが、多様な企業が関わるがゆえにリンケージ機能が重要な役割を果たしていることが3. でわかった。

ここでいうリンケージ機能とは、グローバル市場と当地のエコシステムとのリンケージ機能すなわち当地産業集積への需要搬入機能、当地エコシステム・産業集積内でのリンケージ機能、リスクマネーを搬入するリンケージ機能、の3つに大別される。以下では、それぞれの機能を果たすプレーヤーの特徴的な動きを整理する。

なお、スタートアップメイカーについては、創客空間と呼ばれる施設を介して、クリエイターや製造業者を交えた往来が濃密に行われる環境を構築することで、オープン・イノベーション創出につながっているようであるが、スタートアップメイカーを巡る議論はここでは扱わないこととする。

(1) 方案公司

電子機器の中核部品はIC、基板であるが、独自に設計してもらう基板を「私板」(プライベート・ボード)、ある製品用に開発済みの基板を「公板」(パブリック・ボード)と呼ぶ。深圳で小ロット製造のハードルが低い理由が、「公板」を活用して部品調達コストを抑えられる点にあり、これを可能にしているのが、方案公司¹⁶⁾という設計会社である。

方案公司是基板設計を担うのみならず、その基板設計に適した実装すべき電子部品を一覧にした部品表を提示するという。この部品表は、どういう液晶パネルが必要か、どういうマイクが必要かといったざっくりとした仕様書ではなく、部品間の干渉等を考慮したうえで取り付ける部品の種類を具体的に示し、それを購入する際の連絡先まで記してあるという。もちろんどのように部品を調達するかは自己責任であるが、この部品表に従うことで、無数にある部品メーカーからサンプルをかき集めてテストを繰り返すといった工程は不要になるともいう。

華南地区のIT産業(ハード製造)では分厚い産業集積が形成されているものの、有象無象の製造業者が乱立しているといった表現があう状況にある。したがって、こうした方案会社の活躍する領域は広いと考えられる。後述する民間企業もこうした機能を抱えていることが、グローバル企業と華南IT製造業とのリンゲージ機能を担えている要因と言える。

（２）量産製造業からの転換を図る民間企業

「世界の工場」と呼ばれるようになって久しいように、華南地区 IT 産業の集積は、グローバル市場に対する量産供給機能を果たしてきた。量産の効率性を追求し受注を確保してきた EMS 企業がその典型で、多くの EMS 企業および EMS 企業に部品を供給するメーカーが集積の中核を担ってきたが、近年変化がみられる。

量産の効率性追求が限界にきているということであろう。また、単純な量産工程がものづくりを担うメーカーにとってつまらない仕事と映るからかもしれない。量産工程からの転換を目指すことで、事業機会を見出そうとしている企業が出現しているが、彼らはグローバル市場と華南の IT 関連産業集積をつなぐことで事業機会を見出している。以下では、日本とのリンケージを志向している 2 社の事例を検討する。

富士産経投資有限公司（B S C C）

BSCC は、日系企業の深圳生産拠点で勤務した後、日本に留学して帰国した徐樹林氏が 2000 年に設立した深圳企業で、日本と中国をつなぐビジネスを展開している。かつては、軽工業品を中国で製造しノベリティなどとして日本に送り込むようなビジネスや日本企業が華南地区に進出する際のコンサルティングなどが事業の中心であったが、近年は華南地区の IT 関連産業の集積と日本をつなぐビジネスに傾注してきている。

今日の BSCC は日本の需要開拓を担うにパートナー企業を日本に確保している。18 人の陣容で、その組織は、ハード製品試作開発を担う部門、通信関係を中心とするソフト開発を担う部門、日本の開発需要を中国側につなぎつつ量産まで工程管理を担う部門、管理部門に大別される。日本との連絡が不可欠な部門には、徐社長を含めて日本語堪能な人材を複数名配置している。

例えば、日本のパートナー企業を介して、除雪車の運行管理システム一式（ハード・ソフト一貫）を開発・納品している。ユーザーは数十台の除雪車を抱えるが、そのそれぞれに BSCC が開発製造に関わった発信器を設置し、その発信器から情報を一元管理するシステムである。発信器の発注量は大きくまとった量ではないので、かつての華南に立地する中国メーカーでは対応しなかった水準であろうが、BSCC はこうしたボリュームに対応するメーカーを開拓している。また、除雪車の発信器ゆえに防水仕様が求められるが、近年のスマートフォンのような二色成形仕様にするようなことはせずに、高騰したとはいえ比較的安価な労働力を活用して、手作業でゴムパッキンを入れ込む仕様とすることで、コストダウンにも対応している。また、先にみた「公板」を活用して基板を製造した後に日本の無線法規に適合したソフトを開発することで、これまたコストダウンに対応している。こうした取り組みが、日本のパートナー企業

を介して、ユーザーの要求に応えることにつながっている。

このほか、3. でみた深圳市華科瑞科技有限公司の基幹部品製造となるチップ製造の日本企業への生産委託を手掛けているのも BSCC である。中国市場向けに優良な自社製品の供給を考える中国メーカーにとっても、日本メーカーの信頼を勝ち得てリンケージ機能を果たす BSCC は心強いパートナーとなっている。

BSCC の活動をみていると、日本ユーザーと中国メーカーとのコミュニケーションギャップは日常茶飯事で発生しているようであるが、これを嫌がらずに、丁寧に解決している。日本のパートナー企業やユーザーとも頻繁にコンタクトしている。こうした点が、日中間のリンケージ企業として存在価値を高めている要因と言えよう。

桂輝有限公司 (K a y B r i g h t)

桂輝は 2001 年に日本人オーナー赤松氏によって設立された香港企業を持ち株会社とし、深圳市郊外の龍華新区觀瀾にて EMS 事業を展開している。深圳拠点の総経理を務める曾田氏は、香港企業数社で勤務した後に、桂輝設立準備時から深圳での EMS 事業に参画している。

桂輝では、電子機器の部材調達から製造、出荷までを一貫して対応するにあたり、きめ細やかなサービスと標準化、可視化（クリア）を重視するとし、自らを ECMS 事業者と称している。電子部品実装ラインは有鉛・無鉛、自動機・手作業を併設することでユーザーの信頼を得ており、例えば中国国内で社会インフラ事業を展開する大手日系企業向けの基板実装を担っている。近年では、競争に耐えられず撤退した日系メーカーの当地での生産代替も担うなど、EMS 事業者としての地位を確立してきた企業である。

このように事業基盤を確立した EMS 事業であるが、曾田氏は今後とも EMS 事業だけに依存することに危惧をいだき、自社製品の開発製造や日本製品の中国市場への輸入・販路開拓代行を新たな事業の柱とすべく活動している。

前者については、ペット市場をターゲットと定め「電動猫じゃらし じゃれとも」を開発。アマゾンなどの通販サイトやホームセンター経由で、まずは日本市場向けに販売しつつ、他のアジア諸国市場の開拓も進めている。後者については、川崎市内に事務所を構えとともに、川崎市経済労働局、川崎商工会議所と連携し、かわさきものづくりブランド認定製品の中国市場開拓に着手している。

桂輝が EMS 企業として実行してきた可視化（クリア）は、先にみた方案公司につながる活動である。経営陣が日本人であるという安心感に加えて、EMS 企業として培った IT 関連部品メーカーとのネットワークや自社製品の販路開拓で培ったノウハウを提供することで、日本企業と中国企業とのリンケージ機能を果たしている。

(3) ベンチャー企業の資金調達

ベンチャーキャピタル (VC) の深圳での動きは活発である¹⁷⁾。2011 年までのデータであるが、深圳での投資額は全国の中でも有数である (馮他 [2012] P.91~94)。2016 年 8 月に当地のベンチャーキャピタリスト杜玉■ (■は至へに泰) 項目総監・総裁助理 (深圳凱盛吉成投資管理有限公司、総裁: 成曉華氏) にヒアリングしたところ、馮他 [2012] がまとめるデータは政府資本が入ったベンチャーキャピタルの動向はある程度おさえているが、純粋に民間で立ち上げているファンドの動向までは十分に把握できておらず、また近年の深圳で積極的な投資活動を担っているのは民間系 VC だという。これらのコメントの真偽を判断することは現時点の筆者の情報量では困難であるが、深圳凱盛吉成投資管理有限公司の設立は 2014 年で、他にも民間 VC ファンドが近年多数設立されていると聞くため、馮他 [2012] に示す以上に今日の深圳のスタンスは中国の中で高いと考えられる。すなわち、リスクマネー調達を望むベンチャー企業が中国の中でも多数群生している地域が深圳だと言える。

図表 9 中国 主要省別 VC 投資額 (2016 年)

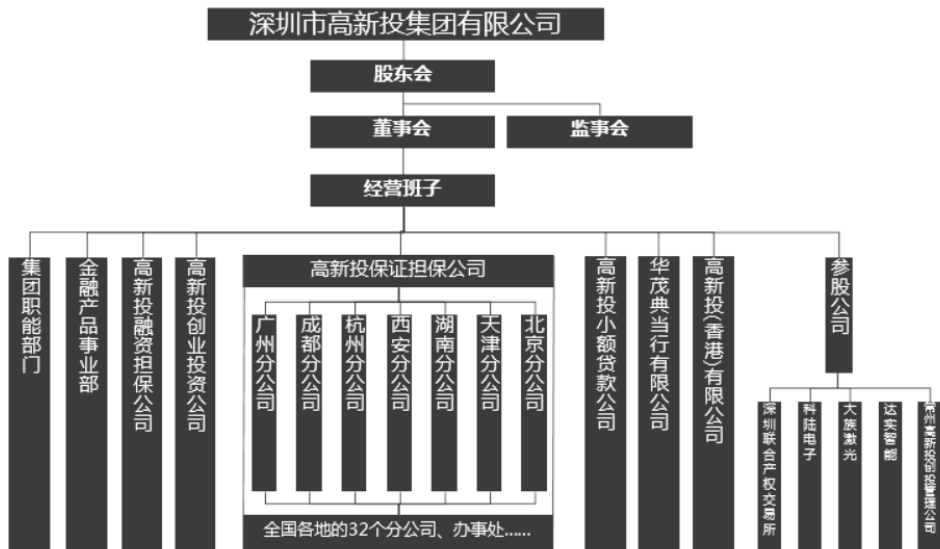
	VC 数 (先)	① 投資案件 (件)	② 投資額 (億元)	②/① 投資強度 (万元)
広東省	65	244	831	5,741
北京市	68	405	1,229	2,720
江蘇省	518	463	294	1,174
浙江省	232	780	1,729	1,200
全国計	1,551	2,438	n.a.	n.a.

資料:『広東省創業投資行業發展報告2016』

2014 年のデータでは中国国内の VC 投資について省、直轄市単位での比較はできる。図表 9 は主要な省・市の動向をまとめたものである。アリババが本社を構える杭州を省都とする浙江省や江蘇省はベンチャー企業が多く VC 投資が活発とされるが、プロジェクト当たりの投資額をみると、江蘇省、浙江省は小型案件が多いことがわかり、広東省の VC 投資は大型案件が集中しがちな北京に次ぐ存在であることがわかる。

VC からのエクイティ投資のみならず、間接金融の担い手にベンチャー企業向けファイナンスを担わせる仕組みが構築されている点も興味深い。先にみたとおり、南山区のインキュベーション施設が林立している地域は深圳市高新区にあたり、高新科技企业の集積を図るべく様々な政策支援が実施されている。金融支援もその中に含まれており、こうしたベンチャー企業向けファイナンスの担い手として、深圳市高新投資集团有限公司が 1994 年に設立されている。このグループ組織図は図表 10 のとおりであるが、筆者は 2017 年 3 月にグループ傘下の高新投融资担保公司 (信用保証会社) 南山業務部でヒアリングする機会を得た。この南山業務部は深

図表 10 深圳市高新投資集团有限公司 組織図



出所：深圳市高新投資集团有限公司ホームページ

圳市軟件産業基地に立地し、2014 年に開設、2015 年 6 月から営業を開始している。図表 11 にあるように信用保証業務以外の投融資事業については、グループ内企業などへの取り次ぎを行っている。

2015 年の保証残高は 465 億元で、22 年間保証実行額累計は 2200 億元。保証限度額を対象企業の資本額の 10 倍とし業績・成長性で判断しているという。このため銀行の評価（不動産評価）とは異なり、銀行にとっては有益な保証である。当社は不動産担保に依存する保証は行っていない。はじめて銀行借入を行う企業の保証は 70%を上限とし、企業総借入額の 60%を上限に当社が保証するシステムとなっている。このためグループがファイナンスしているベンチャー企業の 40 社では銀行プロパー貸出で資金を調達しており、当社の信用保証業務が民間金融機関のベンチャー企業向けファイナンスの呼び水となっている。

2015 年利益額は 10 年前の水準の 40 倍に達しているという。なお、当社利益の配当を政府は求めていないため、全て自己資本に繰り入れ、創業投資向けの資金源に充当されている。こうした投融資に回せるリスクマネーの存在が、華為、ZTE、BYD、大族激光といった深圳の有力企業を年商数百万元の時期から育てることが可能となり、すでに 200 社に迫る数のベンチャー企業の上場に貢献しているという。

図表 11 深圳市高新区投融资担保公司南山業務部 取り扱い事業（概要）

【企業成長ステージ毎に対応可能な投融资メニュー】

創業期	少額貸付基金担保、天使投資、担保換股権、担保換期権、知財貸付担保
成長期	中小企業科技担保、創業投資、典当貸付・少額貸付、担保換期権分配、信用貸付担保
成熟期	融資担保。企業債担保、公司債担保（上場・非上場の違い）、中期手形担保、（短期）貸付担保

【業務概要】

融資・金融商品担保	年間目標 1000 億元
保証・担保業務	年間目標 1000 億元、基幹事業、全国展開 保証金基金：数百億元規模 債券担保：上場債取扱いもあり数百億元規模 今年度収益 3 億元 政府資金担保
資産管理業務	上場株管理、直接投資（60～70 億元、基金管理も別途あり）、 創投株管理、少額貸出、典当貸出、委託貸出

出所：筆者ヒアリング内容を取りまとめ

5. 日本からみた深圳

IT 分野における深圳のイノベーション創出は底堅いことをみてきた。以下で確認するように欧米企業は深圳の IT 分野におけるイノベーション創出力の取り込みを図っている。こうした国際分業の進展をふまえて、日本の製造業はどうすべきか。深圳といかに向き合うべきかを検討する。

筆者は川崎市ならびに文部科学省・科研費の支援を得て、京浜地域の産業集積の広域化が中国にも向かっている点に着目し、日本の製造業が中国といかに向き合うかを検討してきた。そのなかで、京浜地域で今日でも活動している中小製造業は機械金属系が多いことに鑑み、産業区分では機械金属系、中国の地域では華東地域を念頭に置いた調査研究を実施し、その概要を遠山 [2014] にまとめている。今回の調査研究は、産業区分では IT 系、中国の地域では華南地域を対象としているが、遠山 [2014] での考察をふまえると、こちらを検討する方が、京浜地域から見た親和性が高いと判断している¹⁸⁾。

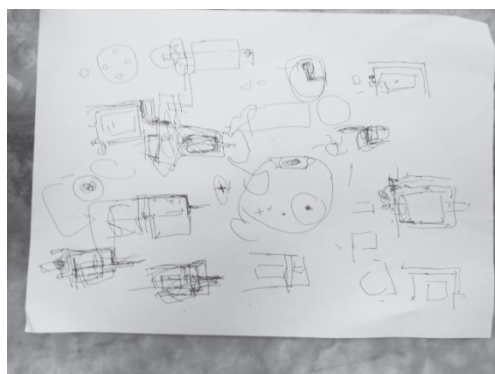
米国企業の活動

シリコンバレーをはじめとする米国企業は、深圳のエコシステム、産業集積とリンケージすることで、深圳で創出されたイノベーションをとりこんでいる。IT 関連のハードウェア製造ネットワークが華南には集積しており、ソフト開発力も深圳は高い。英語によるアウトプット

を求める場合は、ほぼ遜色はないと言える。さらに、VC を軸とするリスクマネーがこのネットワークに参加することで、ベンチャー企業などによるイノベーション達成を後押ししている。欧米はこのメカニズムに着目している。

米国では自国内ハードウェア製造ネットワークは衰退しているとされる。しかし、イノベーション創出への関心は高く、その実現に向けてリスクをとることは厭わないシステムはシリコンバレーで実績をあげている。それゆえ、深圳や華南に向けても、米国からリスクマネーを供給する動きは少なくないようである。また中国では帰国留学生による起業を奨励しており、この分野において深圳は早期よりコミットメントを深めているが、彼らや台湾系 ODM メーカーの活動を海外からのリスクマネーが支えている。

写真 8 中国射出成形メーカーが米国企業との打ち合わせで用いたポンチ絵



筆者撮影（2017 年 8 月 28 日）

こうした企業を取り巻く中国地場企業に対しても、直接取引を通してアクセスしている事例がある。先にみた BSCC の協力企業である射出成形メーカーの中には、米国企業と直接交渉し、米国企業といわゆるポンチ絵を描いてやりとりするだけで、マウスなど IT 系製品のプラスチック関連製品製造をデザインから一貫して受注する企業が出現している。

日本への示唆

日本のイノベーション政策は、これまで製造と技術開発に重点を置かれてきたように思える。その前提には、需要開発を大手企業・ブランドメーカーが担うという高度成長期の成長モデルがあるように感じる。

成熟社会を迎えた今日の日本で求められる需要は、多様化し、高度化する。これらは迅速に変化し、また個別の市場が必ずしも大きくない。したがって、大手企業中心での対応は限界が

ある。上でみた前提がかわったわけだから、イノベーション政策のアプローチも修正が必要といえる。

従前からのイノベーション政策の枠組みの下で、試作開発機能は日本に残るといわれてきた。実際にこれまでは、大手企業の研究開発部門が集積する都市部にそうした機能が残っており、大手企業の研究開発部門が製造機能を喪失していく中で、都市部の中小製造業は大手企業のアイデアの試作開発に関わることで地位を確立してきた。都市部に立地する大手製造業の製造機能喪失や中小製造業の試作開発機能強化は、都市部の宅地化の進展などを背景に、工場の地方移転を促進する法律等が整備され、国内地方都市に量産機能を移転していったことに遡る。大手製造業に量産部品を供給していた都市部の中小製造業は事業転換を強いられ、大手製造業の地方移転に追従して量産機能を地方に移管し中堅製造業へと成長していった企業も少なくない。しかしながら、大手製造業が研究開発機能を都市部に残したため、試作開発段階の製造には都市部の中小製造業が対応するシステムが構築されてきた。量産型中堅製造業へと成長していった企業のみならず、量産を必ずしも追求せずに都市部に残った中小製造業・町工場の中からも、こうした試作開発型製造業が出現し今日に至っている。

大手製造業が地方都市に移管した量産機能は、円高の進行が顕著になる 1985 年のプラザ合意以降、徐々に国際競争力を失っていく。1990 年代に入り中国の台頭もあり、国際競争力を確保するために今度は海外移転が進んでいく。この結果、地方都市で大手製造業に量産部品を供給していた中小製造業は事業転換を強いられ、大手製造業の海外移転に追従する企業が一部で出現する一方、多くの中小製造業は海外生産に対応できる経営資源を持ち合わせておらず、そうした海外進出は難しかった。そこで、かつての都市部でみられたように試作開発機能を強化する企業が出現したり、既存の都市部の試作開発機能を取りこみ彼らが持ち合わせていない量産機能を補完することで活路を見出す企業が出現したりしてきた。

こうした動きを産業集積の広域化と筆者はとらえ、成熟する日本社会の需要に日本の製造業が対応し付加価値創出に貢献し、豊かな成熟社会創出に不可欠な動きと考えてきた。しかしながら、産業集積の広域化を試作開発機能と量産機能から論じるだけでは不十分ではないかと感じるようになった。ならば、どこが不十分なのか。その論点がイノベーション創出メカニズムの再検討にある。

日本が取り組むイノベーション創出メカニズムの再検討

成熟社会の需要開発に向けたハードルは、先進国に追いつけ追い越せを目標に走ってきた成長期のそれに比して、需要の把握・発掘と技術開発の両面にて、高い水準が求められる。それゆえ、科学技術の振興、高度化に向けた不断の努力ならびに政策支援は重要であるが、ソフト

開発を軸とする IT 化の進展によりハード面の技術開発のハードルが下がっている面があるのではないだろうか。近年のスマートフォンや PC というハード製品をみると、一般的なユーザーの 1 人である筆者の立場からは、ハード製品の技術開発は来るところまで来た、少なくとも当面は必要ないのではないか、アプリ開発といったソフト開発が進めばより使いやすいサービスを受けられるのではないかと感じる。

成熟社会では、需要の把握・発掘能力の高度化がより重要な鍵となっている。加えて、先にみたように大企業が不得手な小規模なマーケットが多方面で出現する。よって、大企業だけに依存していても、需要の把握・発掘は進まない。パラダイムの転換、すなわち大企業のみ依存せずに様々な経済主体が需要創出や開発に取り組む体制の構築が求められる。しかしながら、欧米へのキャッチアップを目指しその達成を支える中で構築されてきた戦後日本の経済システムは、大企業中心の体制となっている。したがって、欧米へのキャッチアップを越えたイノベーションの創出に向けて、新たな取り組みが不可欠なのである。

長期雇用・終身雇用を軸とする日本型雇用システムや、個人部門などの余剰資金を預金で吸収し資金不足の企業部門に銀行貸出中心に還流させる日本型金融システムは、今日でも強固に存続しており、これらが大企業に経営資源が集中する今日の体制を支えている。日本独自のこうしたシステムを変革するためには、社会全体の意識が変わらないと難しいであろう。したがって、こうしたシステムが残る中で、変更できる分野を広げていくしかない。私は、それを叶える鍵が、アントレナードシップの醸成と考えている。

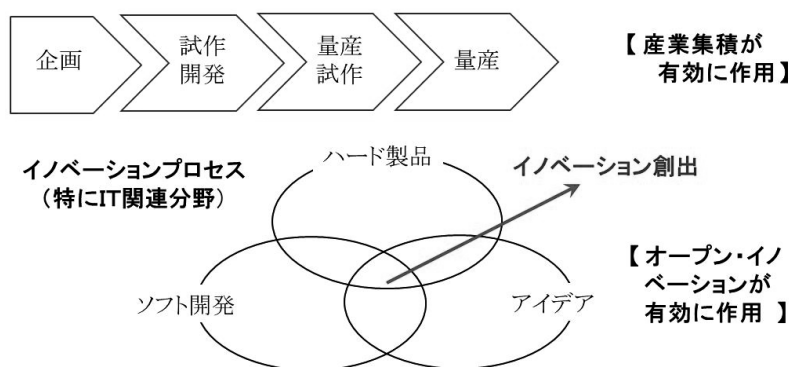
京浜地域の広域化と深圳のイノベーションシステム

先にみたとおり、成熟社会のイノベーション創出には、IT 化が進展したこともあり技術開発のハードルは下がってきたものの、需要把握・発掘に向けたアイデア出しが重要になってきている。図表 12 は成熟社会のイノベーションが創出される要件を整理したものである。製品を世に出すためにはまずはアイデアを形にすべく試作開発が行われ、製品の形が固まったら、それを量産する最適なシステムを構築することが求められる。戦後の日本は欧米へのキャッチアップを達成すべく、効率的に高品質な製品を製造するトヨタ生産方式や、中小製造業間の低い取引コストが成立する系列・産業集積の下での中小製造企業間の柔軟な分業・協業と競争を成立させてきた。それゆえ、試作開発から量産まで強い製造部門は構築され、ここをより強化することでイノベーションの持続的創出が目指されてきている。

これまでのアイデアの創出は、この製造部門から内発的に創出されることが前提となっている。製造部門の担い手である中小製造業の内発的な努力に依存するイノベーション政策には限界があり、再検討が必要ではないか。アイデアを出す機会の創出を増やさねばならないし、そ

図表 12 成熟社会におけるイノベーション創出（イメージ）

ハード製品製造プロセス



出所：筆者作成¹⁹⁾

のためにはアイデアを出す経済主体を取り組む、すなわちアライアンスを強めていくといった発想が必要ではないか。これらの候補が深圳にあるように思える。

日本のものづくりはこれまでハード製造中心で、ソフト開発はハードほど重視されてこなかったようにみえる。日本で求められるソフト開発は日本語仕様であり、日本というローカル市場に対応してきた。このためソフト開発においては国際競争を意識する必要がなく、国際競争の下で地位を固めてきたハードと同じ土俵にないことだけは間違いない。

近年、無線通信、IoT といった分野のソフト開発は重要性を増している。技術やアイデアの変化が速いことから、特定の組織内だけの開発は非効率とされオープン・イノベーション組織の必要性が主張されているが、日本ではなかなか進んでいないと言われる。都市部に多い IT 人材の集積を生かしたオープン・イノベーション推進は必要だが、各技術者は日本型雇用システムを前提とする大企業などに勤務しており、実効性が上がるには時間を要する。これに対して、深圳はソフト開発企業が集積しており、日本でうまく進まないのであれば、彼らとの協業によるオープン・イノベーション組織の構築は検討課題となろう。日本の強みであるハード製造、それを補完する深圳のハード製造、深圳のソフト開発、日本市場の需要開拓に向けたアイデアを臨機応変に組み合わせることで、成熟社会に向けたイノベーション創出が期待される。

本稿の分析は京浜地域の広域化を起点としてきたが、IT 分野が絡むアイデアの創出においても、深圳はグローバル競争にさらされている。こうしたオープン・イノベーションを実現していくためにはアントレプレナーシップが不可欠であるが、その向上にあたり深圳でアイデアを磨くのは一策と考える。アントレプレナーシップ（起業家精神と単純には訳せないと思っているが、一般的な翻訳を尊重し、広義の起業家精神と筆者はとらえている）とは、アントレプレ

ナースピリット（起業家精神）と起業に向けた組織化能力（リーダーシップ）の2つに分化されると筆者は考えている²⁰⁾。深圳にはこれに挑戦する基盤が構築されとり、自国のものづくり基盤が脆弱な米国から参集する層は後を絶たないようである。日本からもこうした層がうまれることを期待する²¹⁾。

本研究は JSPS 科研費 15K03457 の助成を受けたものです。

参考書籍

【日本語文献】

クリス・アンダーソン [関美和訳] [2012] 『[メイカーズ] 21 世紀の産業革命が始まる』 NHK 出版

遠藤誉 [2001] 『中国がシリコンバレーとつながるとき』 日経 BP 社

藤岡淳一 [2017] 『「ハードウェアのシリコンバレー深圳」に学ぶ』 インプレス R&D

伊丹敬之、松島茂、橘川武郎 [1998] 『産業集積の本質 柔軟な分業・集積の条件』 有斐閣

M. ケニー編 [加藤敏晴監訳・解説／小林一紀訳] [2002] 『シリコンバレーは死んだか』 日本経済評論社 (Kenny, M. (ed.) [2000] *Understanding Silicon Valley: The Anatomy of an Entrepreneurial Region*, Stanford)

木村公一朗 [2016] 「中国：深圳のスタートアップとそのエコシステム」 アジア経済研究所ウェブサイト (http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Overseas_report/1605_kimura.html) 2016 年 8 月 16 日閲覧

清成忠雄編訳 [1998] 『企業家とは何か』 東洋経済新報社

劉 永鵬 [2015] 「中国通信機器多国籍企業の国際化戦略：華為技術と中興通訊のケースを中心として」 経営論集第 85 号

西澤昭夫他 [2012] 『ハイテク産業をつくる地域エコシステム』 有斐閣

佐藤正明 [2003] 『望郷と決別をー中国で成功した男の物語』 文春文庫

関満博 [2009] 『深センテクノセンター—中小企業と若者に「希望」と「勇気」を』 新評論
—— [2005] 『台湾 IT 産業の中国長江デルタ集積』 新評論

—— [2003] 『現場発ニッポン空洞化を超えて』 日経ビジネス人文庫

—— [2002] 『世界の工場／中国華南と日本企業』 新評論

高須正和、ニコニコ技術部深圳観察会 [2016] 『メイカーズのエコシステム 新しいものづく

りがとまらない』インプレス R&D

高口康太 [2017]『現代中国経営者列伝』星海社新書

遠山浩 [2018]「川崎発日本型オープン・イノベーションへの期待」公益財団法人川崎市産業振興財団 新産業政策研究所「新産業政策研究かわさき 2018」

—— [2014]「日本企業と中国・華東地域の機械金属産業集積」公益財団法人川崎市産業振興財団 新産業政策研究所「新産業政策研究かわさき 2014」

—— [2013]「川崎中小製造業の高度化と産業集積の広域化—下野毛工業協同組合（高津区）会員企業にみる事例研究—」中小企業学会論集 32

—— [2007]「産学連携の日中比較—サイエンスパークとベンチャーファンド」関満博『中国の産学連携』新評論

—— [2006a]「広東省の金融システムと花都の発展戦略」関満博『中国自動車タウンの形成 広東省広州市花都区の発展戦略』新評論

—— [2006b]「民営中小企業と金融問題」関満博『現代中国の民営中小企業』新評論

—— [2005]「台湾 IT 企業のサプライチェーンと金融」関満博『台湾 IT 産業の中国長江デルタ集積』新評論

渡辺幸男 [2011]『現代日本の産業集積研究 実態調査研究と論理的含意』慶応義塾大学出版会

徐方啓 [2012]「中国—ICT メーカー華為技術のグローバル経営」商経学叢 第 59(2)号

【日本語記事】

ニューズウィーク [2017]「中国の百度が遊び心で狙う AI の勝者の座：技術」（2017 年 12 月 12 日号）

【英語文献】

Boy Luthjie(ed.) [2013] "FROM SILICON VALLEY TO SHENZHEN", *Rowman & Littlefield*

Johan Nylander [2017] "SHENZHEN SUOERSTARS How China's smartest city is challenging Silicon Valley" *johannylander.assia*

Mary Ann O'Donnel(ed.) [2017] "Learning from Shenzhen", *The University of Chicago Press*

Stefan AI [2012] "Factory Towns of South China", *Hong Kong University Press*

【中国語文献】

広東省創業投資行業發展報告 2016 編写組 [2016]『広東省創業投資行業發展報告 2016』暨南
大学出版社

馮中聖、瀋志軍主編 [2012]『中国創業投資行業發展報告 2012』中国計画出版社

『中国統計年鑑』各年版

『中国科技年鑑 2017』

『広東統計年鑑』各年版

『深圳統計年鑑』各年版

『東莞統計年鑑』各年版

¹⁾ 関 [2009] p.78-79 で 1990 年前後の三田工業向け部品メーカーの華南進出動向をまとめている。また、佐藤 [2003] は当時の深圳に進出した日系企業の苦難を小説で描いている。

²⁾ 関 [2002]

³⁾ Mary Ann O'Donnel (ed.) [2017]

⁴⁾ 遠山 [2005] で、タックスヘイブン経由でリスクマネーを調達している台湾中小製造業の動向を分析している。

⁵⁾ アンダーソン [2012] や高須他 [2016] では、新製品を世に出す役割を担うスタートアップ企業であるメイカーズは、量産を担う従来から存在するメーカーズとは異なるとし、それぞれの用語を使い分けている。本稿のもその表現に倣っている。

⁶⁾ 本来であれば、区別、業種別の就業者数推移を分析したいところであるが、データを入手できなかったため、区別人口推移分析で代替した。

⁷⁾ <http://www.huawei.com/en/about-huawei/corporate-information>

⁸⁾ http://www.180.co.jp/world_etf_adr/adr/ranking.htm を参照した (2018 年 5 月 5 日閲覧)。

⁹⁾ ニューズウィーク [2017]

¹⁰⁾ 遠山 [2007] pp.292 参照。

¹¹⁾ 遠藤 [2001] p.53 参照。

¹²⁾ 深圳生物孵化器ホームページ (<http://www.bio-incubator.cn/>) を参照した (2018 年 5 月 4 日閲覧)。

¹³⁾ クリス・アンダーソン [2012] p.24

¹⁴⁾ 遠山 [2013]

¹⁵⁾ 1) に同じ。

¹⁶⁾ 藤原 [2017] p.61-64 を参考にした。

¹⁷⁾ 2000 年代半ばの広東省ならびに中国の金融状況については、遠山 [2007] [2006a] [2006b] に詳しい。

¹⁸⁾ 京浜地域にはハードウェア製造ネットワークが存続しているが、IT 関連製品については、かつて存在していた多くのものづくり機能が喪失している。そ華南に劣後する機能があることは否定できない。それゆえ、IT 関連製品については、自国主義の発想は捨てて、華南の集積機能活用によるイノベーション創出メカニズムの確立を検討することが妥当と考えている。他の製品についてもイノベーション創出メカニズムの確立は不可欠である。日本では製品を構成する部品生産の多くを中小製造業が担っているが、彼らの多くは金属・機械加工関連製品の製造に関わっている。まさに基盤技術の担い手として中小生業が存在し、彼らの専門性を活かした分業により高度な製品を製造してきたが、金属・機械加工を巡る国内の産業集積も弱体化傾向にある。金属・機械加工関連を巡る日本の産業集積の検討も重要なテーマであり、追って考察を深めたく考えている。例えば、中国の中で当該分野が比較的強い、例えば華東地区のネットワークといかにリンクするかなどを、遠山 [2014] で検討している。

¹⁹⁾ このイメージは、台北コンピューター協会駐日代表の吉村章氏が主宰する研究会 ASIA-NET での議論

を参考に描いたものである。議論していただいた方々に記して御礼申し上げたい。

²⁰⁾ 清成 [1998] p.157

²¹⁾ 遠山 [2018] では、日本のイノベーション創出力を向上させるためにアイデアソンの重要性を説き、それを川崎発で実施すべしと提言している。あわせて、日本だけでアイデアが出にくいとか、ハードメーカーの協力を得られないといった状況が出現するようであれば、深圳との協業も検討すべきと主張している。

大阪市と東京都特別区の財政比較

町田 俊彦

はじめに

2015 年度春季実態調査（関西）には参加できなかったが、事務局編集担当から実態調査特集号に「大阪市と東京の財政比較」の論稿を投稿するよう依頼されたので、引き受けることとした。実態調査報告号（『月報』第 661・662 号）には、本稿の要約版を掲載した。

問題は大阪市とどこを比較するかである。東京都は大阪府との比較の対象になるが、基礎的自治体の大阪市と広域自治体としての東京都の財政を比較することはできない¹。通常は、大都市統計協議会「大都市比較統計年表」を活用して、政令指定都市間の比較を行う。しかし大阪市には減少しつつあるとはいえ一定数の大企業本社が立地していて、全国に対する中枢機能を果たしており、支店経済やベッドタウンとしての色彩が濃い他の政令指定都市とは区別される。この点が端的に現れているのが昼夜間人口比率（夜間人口＝常住人口に対する昼間人口の比率）である。2015 年国勢調査によると、大阪市は 131.7%と政令指定都市の中で 2 位の名古屋市（112.8%）、3 位の福岡市（110.8%）を大きく引き離している。横浜市の人口は 372 万人で大阪市（269 万人）を大幅に上回っているが、昼夜間人口比率は 91.7%にとどまっており、東京のベッドタウンとしての性格も濃い。

世界の本社・支社の配置等に着目して経済中枢機能を指標として都市体系を比較している阿部は、首都都市が強い都市システムをもつ国として、日本、韓国、フランス、中国、サウジアラビアを上げている²。そのうち韓国とフランスは首都が圧倒的な頂点に立つのに対して、日本・中国・サウジアラビアは首都が頂点に立つものの、第 2 位都市の存在も小さくはないとしている。日本は経済中枢機能を東京と大阪がシェアしているタイプであり、事務局編集部が「大阪市と東京の財政比較」というテーマを設定したのは慧眼である。

そこで大阪市の比較の対象としては、特別区（23 区）が適当ということになる。大阪で「都構想」が推進される中で、特別区への関心が高まったが、財政の比較分析は行われていない。2000 年分権改革で特別区はようやく「基礎自治体」（依然として市町村のような「普通地方公共団体」ではなく「特別地方公共団体」）に位置づけられたが、事務権限と財政権限をみると半

¹ 大阪府と東京都の人口、所得、税収の比較は 2015 年度春季実態調査（関西）における大阪府庁での聴き取りを踏まえて、町田 [2016] で分析している。東京都財政については、町田 [2009] 30～49 頁を参照のこと。

² 阿部 [2015] 217～221 頁。

人前の自治体である。特別区域で徴収される「市町村税」の約 2/3 は、都が「道府県税」とともに都税として徴収している。本来、広域自治体としての都道府県と基礎自治体としての市区町村の事務配分からみれば、常備消防、上下水道、清掃等の事務は市区町村に帰属し、都市計画事業、公営住宅の建設は都道府県と市区町村がシェアする。ところが東京では、これらの事務を東京都が広域自治体としての事務とともに「大都市事務」として実施してきた。都市計画事業は特別区とシェアしているが、約 8 割を都が実施している。

大阪市と特別区の財政を比較しようとすれば、特別区については特別区の財政と都が徴収している市町村税、都が実施している「大都市事務」を一体的に把握することが必要になる。この作業は著しく困難である。都は徴収している市町村税を道府県税と一括して都税として、都が実施して「大都市事務」を都の広域自治体としての事務と一括してその財政支出を公表しているからである。従って限界はあるが、特別区の財政と都の市町村税徴収・「大都市事務」を可能な範囲で一体的に把握して、大阪市との財政比較を試みよう。紙幅を制限されているので、概観するにすぎない。産業構造・社会構造の比較を含めた本格的な比較分析は今後の課題としたい。

特別区は 23 区の総称ではなく、「基礎自治体連合」という性格を強めようとしている。

- ① 特別区協議会は、自治権拡充の運動体を出発としており、23 区の一体的な活動を担ってきた。例えば東京都独自の都区財政調整において、特別区協議会が調整財源や配分をめぐって、都との協議の主体となってきた。
- ② 一部事務組合を設立して、各区の事務職員（正規公務員）の採用を一元的に行っている。2000 年改革で一般廃棄物処理が特別区に移管された後、収集事務は各特別区が実施しているが、焼却処理は一部事務組合の事務となっている。
- ③ 特別区の自治権拡充、抜本的な都区制度改革の要求では、都が実施している「大都市事務」のうち個別の区の事務になじまない事務の受け皿として、特別区が構成し、公選議会と課税権を有する「基礎自治体連合」が提唱されている。

1 概観

大阪市に対して、特別区の面積は 2.8 倍、人口は 3.5 倍、人口密度は 1.2 倍になっている（表 1 参照）。2016 年の大阪市の人口増加率は 0.37% で特別区（1.06%）の 1/3 にとどまっている。第 1 に特別区では出生数が死亡数を上回る自然増が続いているのに対して、大阪市では自然減となっていることによる。老年人口比率は大阪市では 25.3% で特別区（22.0%）を上回っている。人口の年齢構成の差が人口の自然増減の対照的な動きに影響を及ぼしている。

大阪市では転入者数が転出者数を上回る社会増になっていて、これが自然減をカバーして人口増をもたらしている。ただし大阪市の社会増加率（年初人口に対する社会増の比率）は 0.59% で特別区（1.00%）よりもかなり低く、人口増加率の格差の第 2 の要因になっている。昼夜間人口比率は 130% 前後で差はなく、経済中枢機能のシェアしていることが示されている。大阪市と特別区は、通勤・通学による多数の人口流入により、昼間人口は夜間人口を大幅に上回っている点で共通している。

表 1 人口、面積、所得水準等

	大阪市	東京都特別区
人口（国勢調査人口、2015 年 10 月 1 日、人）	2,691,185	9,272,740
人口（住民基本台帳人口、2017 年 1 月 1 日、人）	2,691,425	9,302,962
人口増減率（2016 年 1 月 1 日～12 月 31 日、%）	0.37	1.06
うち自然増減率	-0.22	0.06
社会増減率	0.59	1.00
老年人口比率（2015 年国勢調査、%）	25.3	22.0
昼夜間人口比率（2015 年、%）	131.7	129.8
面積（2015 年日、km ² ）	225.21	627.57
人口密度（2015 年国勢調査、人/km ² ）	11,950	14,796
用途別地価（1 m ² 当たり 100 円）：住宅地	2,400	11,394
2016 年 7 月：商業地	10,895	20,847
個人所得水準（2013 年度、円）	3,255 (101.5)	4,307 (134.3)
生活保護人員保護率（2015 年度、‰）	54.7	23.6

注：個人所得水準は、納税者 1 人当たり個人住民税所得割・課税対象所得。（ ）内は全国平均を 100 とする対全国格差指数。個人住民税所得割は前年度所得課税であるので、2013 年度の計数は 2012 年度の個人所得水準を表している。

出所：「大阪市統計書」2016 年版、特別区協議会「特別区の統計」2017 年版；総務省統計局「統計でみる市区町村のすがた」2015 年版、2017 年版；「地域経済総覧」（週刊東洋経済・臨時増刊）2018 年版；国土地理協会「住民基本台帳人口要覧」2016 年版より作成。

大阪市と特別区に共通しているのは、人口の「都心回帰」の影響により、大阪市では 2000 年から、特別区では 1997 年から人口増加に転じていることである³。

大阪市の 2015 年の社会増加（市計 20,000 人）を行政区別にみると、1 位中央区（3,176 人）、

³ 人口の「都心回帰」については富田 [2004] 101～104 頁；東京における「都市回帰」については伊藤 [2017] 44～52 頁を参照のこと。

2 位北区 (2,861 人)、3 位西区 (2,770 人) と都心 3 区が上位を占めている（「大阪市統計書」2016 年版）。特別区の 2016 年の社会増減をみると、実数（特別区計 55,698 人）では、世田谷区が 9,246 人で 1 位、中央区が 6,645 人で 2 位、港区が 5,265 人で 3 位であり、人口規模が 6 万人弱と小さい千代田区は 1,212 人で最下位である（「特別区の統計」2017 年版）。年初人口比で社会増加率（特別区平均 1.05%）をみると、中央区が 4.67% で 1 位、港区が 2.16% で 2 位、千代田区が 2.07% で 3 位であり、都心 3 区が上位を占めている。2016 年の社会増加を全国市区でみると、実数では大阪市が 15,833 人で 1 位であるが、社会増加率では東京都中央区が 3.79% で 1 位、千代田区が 1.71% で 5 位（2014 年には全国 2 位）となっており、東京の都心区への人口回帰は全国的にみても際立っている（「住民基本台帳総覧」2017 年版）。

納税義務者 1 人当たり課税対象所得（個人住民税所得割）でみた個人所得では、大阪市は全国平均水準であるが、特別区は全国平均の 134.3% となっており、1.3 倍の格差がある。注目されるのは、用途別地価では、特別区の商業地の格差は大阪市の 1.9 倍であるが、住宅地の格差は 4.7 倍に達することである。著しく大きい住宅地の地価の格差、物価の差（おいしくて安い大阪の外食店とおいしくもないのに高い東京の外食店など）を考慮すると、生活者からみた暮らしやすさでは個人所得水準が低い大阪市の方が上位にあると考えられる。

生活保護人員保護率は大阪市では 54.7% で特別区（23.6%）の 2.3 倍に達する。政令都市 20 市の生活保護率をみると、2 位の札幌市が 38.2%、3 位グループの京都市・堺市・神戸市が 31% であるから、1 位の大阪市の 54.7% は際立った高さである。

2 大都市制度の二つの類型としての特別区制と政令指定都市制度

特別区は「特別地方公共団体」として、一般市町村と比較して課税権と事務権限が狭い。他方、大阪市は「政令指定都市」として一般市町村よりも事務権限が広い。こうした都市類型の差は、大阪市と特例区の歳入・歳出の水準（以下、水準は人口 1 人当たり額）と構成の差異に大きく影響している。そこで普通会計について比較する前に、特別区制と政令指定都市制度について概観しておく。

まず特別区制についてみると、現在の特別区の区域（東京大都市地域）は、1922 年（大正 11）に総理大臣公告で都市計画上一体をなすべき都市計画区域として決定され、1932 年（昭和 7）に市域拡張等により完成した「大東京市」（35 区）と東京湾の埋め立て地を除き同一である。特徴的なことは、この地域の事務の一部は、「大東京市」以来、法制上は戦後の 5 年間を除き、実態としては一貫してこの地域を基礎とする一の行政主体により「一体的に処理」されてきたことである。

国の集権的統治を国土の中枢地域において貫徹することを狙いとするこうしたシステムは、戦時下の 1943 年（昭和 18）に国が戦時施策をスムーズに遂行するための都制の制定（東京市と東京府の廃止、官選の知事が統括する「帝都にして大東亜建設の本拠」としての東京都の成立）により集権の極に達した。1947 年、民主化の徹底を狙いとする占領下の戦後改革の一環として地方自治法が制定され、都制下で法人格をもった自治団体として存続していた「都の区」は、新たな自治団体「特別区」とされ、「基礎的な自治体」として位置づけられた⁴。大阪には 22 区の法人区、京都には 7 区の法人区があったが、東京の区とは異なり、法人格を失う⁵。戦後改革の時点で、「都の区」は公選区会をもって、事務を行い自治団体としての実態があったのに対して、大阪と京都には公選区会はなく、自治団体としての実質的な中身がなかったことが、戦後改革における区の法的位置づけの差の原因といわれている⁶。

以後、区は東京のみ法人格をもった自治団体であり、他は政令指定都市の指定に伴って新設される区を含めて法人格をもたない「行政区」である。

ただし特別区は「普通地方公共団体」ではなく、「特別市」とともに「特別地方公共団体」として位置づけられた。戦後改革の意図に反して、実態としては特別区には課税権・起債権が与えられず、事務権限は都にほとんどが留保された。特別区側は反発し、地方自治法施行直後から自治権拡充運動を展開した。

「逆コース」の中で行われた地方自治法改正では、特別区ではなく、都が「基礎的な自治体」に位置づけられるとともに特別区は都の内部団体となり、区長公選制が廃止された（第 1 次制度改革）。特別区域においては、一の行政主体（都）による「一体的な処理」が原則とされた。特別区の自治権拡充運動では、区長公選制とともに事務権限の移譲が主要な課題となった。1964 年の地方自治法改正（1965 年）では福祉事務所が特別区へ移管された（第 2 次制度改革）。1974 年の地方自治法改正では、区長公選制が立法政策の「一つの試み」として復活するとともに、保健所設置市の事務が特別区へ移譲された（第 3 次制度改革）。2000 年改革では特別区の「基礎的な自治体」という位置づけが復活するとともに、清掃事務が特別区へ移譲された（第 4 次制度改革）。2017 年に施行された改正児童福祉法により、特別区は児童相談所を設置できることになった。

特別区が「基礎的な自治体」と位置づけられた後も、水道・下水道・消防・都市計画など多くの事務が都の「大都市事務」として行われている。後述する通り、大都市事務の都への集中に対応して、主な市町村税の配分では特別区には個人住民税が帰属しただけであり、多くの税は

⁴ 戦後の特別区制度と自治権拡充運動については、特別協議会（編）[2017]、特別協議会 [2018] を参照のこと。

⁵ 木村 [2013] は、大阪の区と東京の区を歴史的経緯を含めて比較分析をしている。

⁶ 特別協議会（編）[2017]、20～23 頁による。

都が道府県税とともに徴収することになった。特別区へ一部の事務が移譲されても、都から特別区への税源移譲は行われず、都の財政調整制度の下で特別区財政調整交付金を増額することで対応した。2000 年分権改革後も、特別区は「特別地方公共団体」として位置づけられており、戦後の特別区の自治拡充運動では区長公選制、都からの事務権限の移譲を支える普通地方公共団体化を要求してきた。

対照的に大阪市は政令指定都市であり、一般市よりは事務権限の幅が広い。「五大都市」（横浜・名古屋・京都・大阪・神戸）は大正時代から特別市制実施運動を展開してきた。東京市を含めた「六大都市」は、その存する府県から分離独立し、一元的に大都市行政を行う主体として位置づけてほしいという運動を展開したのである。「都制」が実現した戦時期に六大都市の運動は挫折した。

戦後、東京を除く五大都市の自治権拡充運動は復活した。1947 年に制定された地方自治法には、府県から分離独立して都道府県と市の機能を併せもつ特別地方公共団体として、「特別市」の制度が創設された。五大都市を「特別市」にするためには法律で規定しなければならず、「特別市を設置する法律」は憲法第 95 条の住民投票に付する必要があった。投票する住民は、都道府県の住民か、当該市のみの住民であるのか、憲法解釈をめぐって争われた。五大市が「特別市」になれば、府県は大幅な税収減となり、特別市以外に対する行政水準は大幅な低下を免れない。住民投票の対象を都道府県の住民とすることは、反対多数で「特別市」の設置が挫折することは火を見るよりも明らかであった。1947 年の改正地方自治法では、政府見解を受けて衆議院が修正を加え、特別市を設置する場合は、「関係都府県の選挙人の賛否の投票に付さねばならない」旨の規定が挿入された。この修正により、五大都市の「特別市」実現は、事実上不可能になった。

1956 年の地方自治法改正では、特別市制問題の収拾を図るために、「政令指定都市制度」が導入され、特別市制の規定が削除された⁷。政令指定都市は、特別市とは異なって、道府県の下にある市町村である。課税権は一般の市町村と同一で、府県からの都市計画事業など一部の事務の移譲により事務権限は広い。

3 普通会計の歳入・歳出

都市類型の差を踏まえて、大阪市と特別区の普通会計歳出・歳入（2016 年度）を比較しよう（表 2 参照）。大阪市の歳入総額は 1 兆 5,748 億円で特別区（3 兆 7,281 億円）の 42%の規模で

⁷ 戦前の六大市運動、戦後の五大運動を経て政令指定都市制度が創設される経緯については、東京市政調査会（編）[2006]、小原隆治 [2016] 52～54 頁による。

表 2 普通会計歳入・性質別歳出—2016 年度—

	実数 (百万円)		構成比 (%)		人口 1 人当たり (円)		格差指数	
	大阪市	特別区	大阪市	特別区	大阪市	特別区	大阪市	特別区
歳入	歳入総額	1,574,838	3,728,107	100.0	100.0	400,744	100.0	68.5
	地方税	659,473	1,040,544	41.9	27.9	111,851	100.0	45.6
	地方消費税交付金	59,598	230,087	3.8	6.2	24,733	100.0	111.7
	地方交付税	32,905	-	2.1	-	-	100.0	-
	特別区財政調整交付金	-	987,804	-	26.5	106,182	100.0	-
	国庫支出金	366,554	652,858	23.3	17.5	70,177	100.0	51.5
	都道府県支出金	67,461	242,369	4.3	6.5	26,053	100.0	103.9
	地方債	91,432	64,471	5.8	1.7	6,930	100.0	20.4
	うち減収補填債 (特例分)	-	-	-	-	-	-	-
	臨時財政対策債	55,459	-	3.5	-	-	100.0	-
性質別 歳出	建設地方債	35,973	64,471	2.3	1.7	6,930	100.0	51.9
	歳出総額	1,572,848	3,602,555	100.0	100.0	387,248	100.0	66.3
	義務的経費	1,004,165	1,773,362	63.8	49.2	190,623	100.0	51.1
	人件費	196,519	598,128	12.5	16.6	64,294	100.0	88.1
	扶助費	541,685	1,104,701	34.4	30.7	118,747	100.0	59.0
	公債費	265,961	70,533	16.9	2.0	7,582	100.0	7.7
	投資的経費	100,112	479,902	6.4	13.3	51,586	100.0	138.7
	うち普通建設事業費	100,112	479,711	6.4	13.3	51,565	100.0	138.6
	その他の経費	468,571	1,349,291	29.8	37.5	145,039	100.0	83.3
	うち物件費	112,244	589,415	7.1	16.4	63,358	100.0	151.9
	補助費等	116,224	175,129	7.4	4.9	18,825	100.0	43.6
	繰出金	127,312	329,571	8.1	9.1	35,426	100.0	74.9
	積立金	6,520	203,211	0.4	5.6	21,844	100.0	901.7

注：1) 以下、特記しない限り、2016 年度の人口 1 人当たりの算出に用いる人口は 2017 年 1 月 1 日の住民基本台帳登録人口（日本人＋外国人）。
2) 格差指数は人口 1 人当たり額の大阪市を 100 とした指数。

出所：大阪府は総務省「決算カード」2016 年度、特別区は「特別区の統計」2017 年より作成。

あるが、人口 1 人当たりの収入水準では大阪市は 58 万 5,132 円で特別区（40 万 744 円）の 1.46 倍の規模である。

都市類型の差は、歳入科目の収入水準と構成比に大きな影響を及ぼしている。第 1 に地方税の収入水準と構成比に大きな格差がある。特別区の地方税の収入水準は大阪市の 45.6% にすぎず、歳入に占める割合は 27.9% で大阪市（41.9%）を大幅に下回っている。後述する通り、特別区では市町村税の課税権が都に大幅に奪われていることによる。

第 2 に財政調整資金の種類と依存度に際立った差異がある。大阪市内で 2.1% の構成比を示す地方交付税が特別区ではゼロである。特別区では、特有の特別区財政調整交付金が 26.5% と地方税とほぼ同じ比率を占めている。後述する通り、適用される財政調整制度が政令指定都市大阪市と特別区では異なっており、歳入面での大きな差異をもたらしている。

大阪市内に適用されている地方交付税（普通交付税）では、基準財政需要額と基準財政収入額の差額である財源不足額が交付基準となる。基準財政需要額を分母、基準財政収入額を分子とする比率を財政力指数という。財政力指数が低い地方自治体の地方交付税の収入水準は高く、1 を越えると不交付団体になる。大阪市の財政力指数は 0.93 と高いので、地方交付税の収入水準は一般市町村と比較すると低い（表 3 参照）。特別区に適用されている都区財政調整制度では、算定内容は異なるが、交付基準は地方交付税と同様である。特別区の財政力指数は 0.54 と低いので、特別区財政調整交付金の収入水準は高い。

表 3 普通会計の財政指標—2016 年度—

	大阪市	特別区
財政力指数	0.93	0.54
実質収支比率	0.1	5.0
公債費負担比率	26.2	2.8
経常収支比率	100.1	79.3
	(107.7)	(79.3)

注：1）特別区の財政力指数は、特別区財政調整交付金算定上の基準財政需要額と基準財政収入額から算定。

2）経常収支比率の（ ）内は、分母の経常一般財源等に減収補填債（特別分）と臨時財政対策債を含めない比率。

出所：表 2 と同じ。

第 3 に地方債の収入水準と地方債依存度に大きな格差がある。大阪市の地方債の収入水準は特別区の 4.9 倍に達する。地方債のうち赤字地方債としての臨時財政対策債が大阪市では発行

され、歳入に占める割合が 3.5%になっているのに対して、特別区では発行されていない。地方交付税の原資総額は、3～5種類の地方税の一定比率と法定されてきたが、その額が各地方自治体の財源不足額の合計には足りない。その穴埋めとしては、地方交付税を経理する国の特別会計が資金運用部（郵便貯金などを預託）から借入れ、法定原資に上積みしてきた。借入の約 1/2 は地方自治体の借金で、「隠れた地方債」と呼ばれる⁸。

2001 年度から「隠れた地方債」に代わって個々の地方自治体が発行するようになったのが臨時財政対策債である。臨時財政対策債の発行可能額は、地方交付税の財源不足団体を対象として、財政力指数の高さに応じて逆比例的に配分される。特別区は財源超過団体であるという算定を基礎に実質的に地方交付税制度から排除されているので、臨時財政対策債を発行できない。

次に歳出についてみると、性質別歳出は義務的経費、投資的経費、その他の経費に大別される。大阪市は義務的経費の支出水準が特別区の約 2 倍であり、歳出に占める比率は 63.8%と特別区（49.2%）を大幅に上回り、財政の硬直性が強いのが特徴的である。歳入の地方債依存度が高く、公債残高の水準が高いことから、公債費の支出水準は特別市の 13.0 倍に達している。老年人口比率と生活保護率が高いことから、福祉的経費としての扶助費の支出水準は特別区の 1.7 倍である。歳入で大阪市の国庫支出金の収入水準が高いのは、生活保護費負担金（国の負担率 75%）のような福祉的経費向け国費が多いことによる。

人件費の支出水準も大阪市の方が高い。普通会計負担の職員数を比較した表 4 によると、大阪市では職員総数の 1 割を占める消防職員が、常備消防が都の「大都市事務」として行われている特別区ではゼロである。大阪市では職員総数の 37.6%を占める教育公務員が、特別区では 1.9%を占めるにすぎない。大阪市の全日制高等学校生徒数の 2016 年 5 月 1 日現在の分布をみると、私立（36 校）が 50.2%で首座を占め、府立（33 校）が 33.4%で 2 位であるが、市立（16 校）も 14.5%と一定の役割を果たしている（「大阪市統計書」2016 年版）。一方、東京都では高等学校の事務は都の「広域的事務」とされ、特別区は権限をもたなかった。2006 年 4 月に、旧制第一東京市立中学校を起源にもつ都立九段高校を前身とし、23 区初の中高一貫校・千代田区立九段中等教育学校が設立された。特別区における全日制高校生徒数の分布は、私立約 2/3、公立約 1/3 で公立のシェアが大阪市よりも低く、公立は都立が大部分である（「特別区の統計」2017 年版）。都市類型の差が人口当たりの職員数と人件費の格差に大きく影響している。

⁸ 日本をモデルとしてつくられた韓国の地方交付税制度では、法定原資の枠内で交付税総額が決定する厳密な国税リンク方式が採られている。法定率の引き上げに財政部の抵抗が強い場合には、財源不足額＝交付額を法定原資の枠に収まるように減額する。法定原資への上積みが行われる点に日本の交付税の特徴があり、財源保障機能も重要な役割になっていることによる。日本と韓国の地方交付税制度の比較については、町田 [2018] 47 頁を参照のこと。

表 4 普通会計負担の職員数

	1 団体当たり（人）		人口千人当たり（人）	
	大阪市	特別区	大阪市	特別区
一般職員	20,669	57,369	7.68	6.17
消防職員	3,447	—	1.28	—
消防職員を除く	17,222	57,369	6.40	6.17
教育公務員	12,471	1,100	4.63	0.12
計	33,170	58,469	12.32	6.28

出所：総務省「決算カード」より作成。

経常収支比率は弾力性を示す指標である。総務省は、臨時財政対策債は交付税原資の不足への対応として発行するものであるから、元利償還金を 100%交付税措置するとともに、「広義の地方交付税」とし、経常収支比率の算定では分母の経常一般財源に含めてきた（分子は義務的経費などの経常経費）。経常収支比率は、大阪市では 100.1%で特別区（79.3%）を大幅に上回っている。大阪市の経常収支比率は政令指定都市（平均 97.6%）の中で比較しても高い（「地方財政白書」2018 年版・2016 年度決算）。低い経常収支比率は、投資的経費を中心に臨時的経費に充当できる経常一般財源の余地が大きいことを示す。そこで東京都の投資的経費の支出水準は、大阪市を 38.7%上回っている。

4 財政調整制度

地方交付税制度は、全国的な財源保障（国が標準的行政—全国どこの地方自治体においても達成されるべきである—と考える行政水準—に必要な一般財源を保障）と財政調整（地方自治体間の財政力格差を是正）の役割を果たす。政令指定都市は人口 1 人当たりの基準財政収入額が大きいにもかかわらず、2017 年度の不交付団体は川崎市だけである⁹。政令指定都市になると都道府県から土木費等の事務が移譲されるにもかかわらず、見合う財源措置は地方譲与税の移譲等のみであり、税源の移譲は行われてこなかった。政令指定都市が徴収できる地方税の種類と標準税率は一般の市町村と同一であり、増加する財政支出（一般財源充当分）は地方交付税の基準財政需要額に加算される。政令指定都市化に伴う財政支出の増加は、地方交付税の増額により補填されるから、地方交付税への依存度が高くなるのである。

⁹ 2017 年度の不交付団体は、菊池〔2017〕144～147 頁による。不交付団体は都道府県では東京都のみ 1 団体、市町村では 75 団体である。市町村の不交付団体は、東京都の衛星都市、大規模工場立地市町村、大規模発電所立地町村、有名保養地（軽井沢町等）が大半である。

例外は公立小中学校の職員給与費支払の事務移譲である。公立小中学校教職員の採用・人事管理の事務は政令指定都市に移譲されたが、給与費は義務教育国庫負担金（負担率 1/3）を受けながら道府県が行ってきた（「県費負担教職員」と呼ぶ）。2017 年度から県費負担教職員の給与費支払が道府県から政令指定都市に移譲されたが、併せて個人住民税所得割 2 %分が道府県から政令指定都市に移譲された。従って県費負担教職員の給与費支払いの移譲は、政令指定都市の地方交付税依存度を高めない。川崎市のような不交付団体がある中で、県費負担教職員給与費のような多額の財政支出の移譲分を交付税措置で補填するという方式に限界が出てきたことによると考えられる。

地方交付税制度は「都区合算」の規定により都と特別区には交付しないという制度として作られているといつてよい。「都区合算」では、交付税算定の対象は都であり、各特別区は直接には対象外である。合算は 3 つの段階を経て行われている。第 1 の段階では個々の特別区は地方交付税の算定対象とはならず、23 区が 1 市町村とみなされる。第 2 の段階では特別区が実施する事務と都が実施している「大都市事務」の基準財政需要額を一括して「大都市分」として計上する。大都市分の基準財政収入額には、特別区が区税として徴収している個人住民税等だけではなく、都が徴収している市町村税（普通税と目的税のうち事業所税）の 75%が計上される。第 3 の段階は、都の広域自治体としての役割に着目して算定した道府県分（基準財政収入額には道府県税のみが算入される）と大都市分を「合算」して、都の交付税算定結果とすることである。

各特別区が市町村税を全て徴収し、市町村事務を全て実施するとして普通交付税を算定すると、23 区の約 1/2 が交付団体となるという推計がある¹⁰。しかし「都区合算」ではいつでも基準財政収入額が基準財政需要額を上回るため、都と全 23 区は一貫して不交付団体になるのである。特別区を大阪市と比較すると、人口 1 人当たりで基準財政需要額は少なく、基準財政収入額は大幅に上回っている（表 5 参照）。

特別区は地方交付税制度から実質的に排除されているために、特別区の財政力格差の是正は、都区間財政調整として行われている。原資は都が特別区域で徴収している市町村税のうち、固定資産税、法人住民税、特別土地保有税の 3 税（調整 3 税）の一定割合（調整率、2007 年度以降 55%）である。原資を特別区財政調整交付金として支出する形で特別区間の財政調整を行っている。特別区財政調整交付金は、95%が普通交付金、5 %が特別交付金である。普通交付金は地方交付税と同様に財源不足額（基準財政需要額マイナス基準財政収入額）が交付される。人口 1 人当たりでみると、区税が少ない特別区に重点的に配分されており、「水平方式」（地方

¹⁰ 井上 [2002] では、各特別区に普通交付税を適用すると、2012 年度ベースで世田谷区、杉並区を含む 12 区が交付団体になると推計している（116 頁）

表 5 普通交付税の基準財政需要額と基準財政収入額

	1 団体当たり（百万円）		人口 1 人当たり（円）	
	大阪市	特別区	大阪市	特別区
基準財政需要額	553,355	1,591,726	205,599	171,089
基準財政収入額	518,491	2,360,864	192,646	253,776

注：基準財政需要額は臨時財政対策債発行可能額の振替後。

出所：大阪市については総務省「普通会計決算カード」2016 年度、特別区については
東京都市町村課「平成 28 年度交付税算定結果」。

税を原資とする）の財政調整が行われている。

5 市町村税の収入格差

東京都特別区の市町村税では、特別区が徴収しているのは 1/3 で、都がその 2 倍にあたる 2/3 を徴収している（表 6 参照）。都徴収分を含めた市町村税の人口 1 人当たり収入額を比較すると、

表 6 市町村税の税目別収入—2015 年度—

	実数（百万円）		人口 1 人当たり（円）		格差指数	
	大阪市	特別区	大阪市	特別区	大阪市	特別区
市町村税計	660,087	3,128,618	246,159	339,856	100.0	138.1
特別区徴収分	—	1,008,264	—	109526	—	—
都徴収分	—	2,120,354	—	230330	—	—
うち調整三税	—	1,794,557	—	194878	—	—
個人住民税	141,174	920,685	52,646	100,012	100.0	190.0
法人住民税*	132,907	626,720*	49,564	68,079	100.0	137.4
固定資産税*	271,533	1,167,273*	101,260	126,799	100.0	125.2
軽自動車税	1,320	2,872	492	312	100.0	63.4
市町村たばこ税	31,225	84,030	11,644	9,128	100.0	78.4
特別土地保有税*	—	559*	—	0	—	—
入湯税	—	255	—	28	—	—
事業所税*	26,825	100,889*	10,003	10,959	100.0	109.6
都市計画税*	—	225,471*	20,549	24,494	100.0	119.2

注：1）*は都が特別区域で徴収している市町村税。

2）調整三税は都が特別区域で徴収している法人住民税、固定資産税、特別土地保有税の合計。

3）人口は 2016 年 1 月 1 日の住民基本台帳登録人口（日本人＋外国人）。

4）格差指数は人口 1 人当たり額の大阪市を 100 とした指数。

出所：大阪市は「大阪市統計書」2016 年版、東京都は総務省「地方財政統計年報」2017 年版より作成。

特別区は大阪市の 1.4 倍になっている。特別区が区税で徴収している市町村税は個人住民税が大半であり、その他は軽自動車税、市町村たばこ税、入湯税という零細な税が帰属するにすぎない。一方、都税としては法人住民税、固定資産税という基幹税の他に、特別土地保有税、目的税の事業所税と都市計画税が帰属している。調整三税は都徴収分の 84.6%、市町村税の 57.3% である。調整率は 55% であるから、都徴収分の 1/2 に満たない 46.5% が特別区財政調整交付金として特別区に還元されているにすぎない。本来は基礎自治体としての特別区に課税権が帰属すべき市町村税のうち、特別区が使えるのはわずか 63.7%（区税 32.2%、特別区財政調整交付金 31.5%）にすぎない。都が徴収している目的税としての都市計画税の一部は都市計画交付金として特別区に還元しているが、その比率は都徴収分の 1 割程度にすぎない。特別区域で徴収する市町村税のうち約 1/3 については、都が直接支出または多摩地区への財政移転（都支出金）に充当している。

都徴収分を含めた市町村税の収入水準を比較すると、特別区は大阪市の 1.4 倍になっている。市町村税の基幹税のうち、地方自治体間で収入格差が最も大きいのは法人住民税（以下、法人均等割を除く法人税割）である。法人住民税は、国税法人税を課税標準とする国税付加税である。複数の地方自治体に事業所が立地している企業（分割法人という）については、本社で一括経理し、納税される国税法人税（課税標準）が従業者数を分割基準として、各地方自治体に配分される。昼間人口ベース（従業地ベース）の従業者数が基準になるので、昼夜間人口比率が高い地方自治体では、夜間人口 1 人当たり税収が多くなるのである。

1990 年代後半以降、情報（ICT）化の進展とグローバル競争の激化により、本社機能や研究開発機能が強化されて、従業者の分布における本社や本社に近接する研究所のウェイトが高まった。一方、1980 年代からの自動化の進展に加えて、世界的な工程間分業における労働集約的工程の海外移転に伴い、製造企業の従業者分布において製造現場のウェイトが低下している。大企業本社の「東京一極集中」が進む中で、東京の法人住民税の収入水準は突出して上昇しており、特別区（都徴収分）の収入水準は大阪市の 1.4 倍となっている¹¹。

注目されるのは、一般的には法人住民税より地方自治体間の税収格差が小さい個人住民税（以下、個人均等割を除く所得割）において、特別区の収入水準が大阪市の 1.9 倍に達していることである。法人住民税を上回る税収格差が生じているのは、高所得層が郊外・域外に転出して中低所得層が残る「欧米型」の大阪市と高所得層が都心部に残る「東アジア型」の特別区という大都市のタイプの差が影響しているのではないかと考えている。

「都市財政年報」では、全国 791 都市について財政指標ごとに全国ランキングを示している。住民 1 人当たり個人住民税額（個人均等割を含む、2016 年度）では、1 位芦屋市（兵庫県）、

¹¹ 「東京一極集中」と地方税収の地域間格差の関連については、町田 [2016Ⅱ] 10～26 頁を参照のこと。

2位武蔵野市（東京都）、3位浦安市（千葉県）、17位西宮市、25位箕面市、28位吹田市、30位豊中市、35位宝塚市となっており、郊外の都市が上位に位置している反面、大阪市は197位と中位にとどまっている。

このランキングでは特別区が含まれていない。「個人所得指標」では特別区を含めて個人所得水準（住民1人当たり個人住民税課税対象所得）の全国ランキングを示している¹²。2015年度には都市では1位港区（全国平均を100とする格差指数341.6）、2位千代田区（317.9）、3位渋谷区（263.6）、4位東京都中央区（234.1）と渋谷区を含めた都心四区が上位を占めている。郊外で高級住宅地がある世田谷区（187.1）が7位で、8位芦屋市（179.5）、9位武蔵野市（178.5）と続き、上位10位に8特別区が入っている。港区のある公立小学校の父兄の平均年収が1,800万円台、千代田区のある公立小学校の父兄の平均年収が1,400万円台、高所得層の子弟が学区を越えて多く入学してくる中央区銀座のある公立小学校では有名ブランド・アルマーニの制服採用と、都心3区では「格差社会」を如実に示す事態が現出している。

橋本〔2011〕が分析した通り、特別内の個人所得格差は拡大しているが、全国所得ランキングが1位の港区内にも大きな区内格差がある¹³。都心3区にも、消防車も入れないため直下型地震による大きな被害が想定されている低所得層が住む木密住宅（木造密集住宅）地区がある。橋本は、所属する階級と住む場所の間には対応関係があり、異なる階級の人々は別の場所に住むという、1種の棲み分けの構造があるとする¹⁴。棲み分けの構造は大阪市と特別区で共通しているが、特別区の方が都心部の高所得者層の居住区域としての性格が色濃く、特別区の平均的な所得水準を押し上げている。

大阪市と特別区の大幅な所得水準の格差の要因を分析、結論づける能力を持ち合わせていない。思いつく要因を以下列挙する。

- ① 棲み分け構造の硬直度に差がある。陣内〔1985〕は、台地の武家屋敷と谷間の町人地という空間構成が、近代都市東京に様々な形を受け継がれていることを明らかにしている。江戸城の東、日比谷入り江の埋め立てなどによってつくられた町人の住む平坦地と西に武家の山の手が広がるという江戸の地形に対応した二元的構成になっていた。棲み分けについても、町人地は商人・職人の住む商業地、旗本屋敷は家族、政府高官、新興ブル

¹² 橋本〔2011〕では、課税対象所得を使った個人所得格差は、所得が低いほど総所得に対する定額の所得控除のウェイトが高いから、控除前の総所得と比較して格差が大きめに出てしまうという欠点があると指摘している（144頁）。一方、市町村の個人住民税には超富裕層の所得の大半を占める金融所得に対する住民税が入らないので、格差を小さくみせてしまうという面もある。道府県税の配当割、株式等譲渡所得割、利子割として課税された税収の一部が市町村には「税交付金」として配分されており、市町村税には含まれないからである。

¹³ 橋本〔2011〕147～165頁。

¹⁴ 橋本〔2011〕69頁。

ジョアの邸宅として、下級武士地は中流サラリーマン住宅地として東京における近代の都市形成をがっちり担ってきたという¹⁵。現在の港区、千代田区の富裕層の集住する高層マンション（売価数億円）は、大名屋敷跡の省庁舎跡等や旗本屋敷跡（低層の邸宅が地価高騰による重い相続税負担に耐えられず転出）に建てられている。湾岸の工場跡地などに建てられているマンションは、若い中所得層向けであり、東京オリンピック後の選手村跡地のマンション建設により拡大しようとしている。

大阪は江戸時代には幕府直轄地として存在し、町人が圧倒的多数派であった¹⁶。江戸の地形の高低を活かした棲み分けと比較すると柔軟であったと思われる。日清戦争後、旧富裕層の「問屋」商人が没落して、工業等の「実業家」にとって代られたが、新富裕層は旧富裕層の屋敷跡に住むことは住むことは少なく、環境がいい郊外へ居をかまえたのではないかと。

- ② 中所得層の居住地域としての地位の上昇が特別区の方が顕著である。橋本[2015]では、年収 1000 万円以上の世帯が 20%以上を占める所得層の地域分布の変化を検討し、2003 年には町田市まで広がっていたが、2013 年には都心 3 区と隣接する文京区、渋谷区、目黒区、および郊外の世田谷区に限定されるようになってきていることを明らかにした。

バブル崩壊後の地価の下落、脱工業化による工場や倉庫などの移転、企業の再編等による遊休地の売却に 2000 年代初めから本格化した「都市再生」政策が加わって、都心部で大規模・中高層のマンションの建設ラッシュが進んでいる。東京、名古屋、大阪だけではなく、札幌、福岡などの「都心回帰」が生じている¹⁷。中高所得層の居住地としては、郊外ではなく、「都心」とその隣接区域の地位が上昇しているのである。

大阪市と特別区の社会増加率の差が示す通り、都心の人口求心力は特別区の方が強い。差異は、東京の多摩ニュータウンと大阪の千里ニュータウンの人口動向にも現れている。多摩ニュータウンでは人口減少と高齢化が続いている。一方、豊中市と吹田市にまたがる千里ニュータウンでは、大阪都心部への通勤の利便性が高い条件の下で、積極的な建て替え、バリアフリー化により、2007 年を底として人口増加に転じている¹⁸。大阪では「都心回帰」が基調であるが、郊外の利便性が高く、良質な住宅地への逆流も生じているのである。

- ③ 特別区域では、公営住宅の建設は都が実施しており、特別区は事務権限をもたなかった。

¹⁵ 陣内 [1985] 37 頁。

¹⁶ 横山 [2011] 174 頁。

¹⁷ 丸山 [2015] 56 頁。

¹⁸ 専修大学社会科学研究所特別研究助成（2010～2012 年度）による実態調査として、自治体による就労支援の先進地になっている豊中市を訪問した際の聴き取り調査結果による。町田[2012]3～4 頁、町田[2015]161～162 頁を参照のこと。

各基礎自治体が公営住宅を実施するケースと比較して、特別区制は棲み分けを促進する役割を果たしてきたと考えられる。2015 年度末現在、区部には 164,699 戸の都営住宅が設置されているが、うち都心 3 区に設置されているのは 6,730 戸にすぎない（「都内基礎自治体データブック」2016 年度版）。都心 3 区の世帯数シェアは 5 % であり、公営住宅のシェアはそれを下回る。都営住宅数が最も多いのは足立区で 30,677 戸設置されており、シェアは 18.6 % と世帯数シェア（6.7 %）を大幅に上回っている。都が地価の安い区に重点的に公営住宅を建設したことは棲み分けを強化したと考えられる。

6 基準財政需要額と目的別歳出

東京都は、財政支出を広域自治体分と大都市分に分けて示していない。都の大都市分が示されているのは、地方交付税の基準財政需要額についてである。ただし特別区全体の需要額と一括して特別区の基準財政需要額として算出している。以下、特別区の基準財政需要額には都の「大都市事務」分が含まれる。

基準財政需要額は、経常経費、投資的経費、公債費に大別されてきたが、2007 年度から個別算定経費（従来型）、包括算定経費（新型）という区分に変更された。基準財政需要額は、測定単位の数値×測定単位×補正係数として算定される。財務省や研究者の一部から、補正係数の適用を中心に基準財政需要額の算定が複雑であり、面積と人口を基準に算定する簡素で透明な方式に転換すべきであるという主張が行われた。地方交付税に財源保障機能を発揮させようとすれば、算定の複雑化は避けられない。総務省は基準財政需要額の大半を占める経常経費については個別算定経費として従来の算定方式を踏襲した。投資的経費などについては、人口と面積を基準とする新たな算定方式を導入し、包括的経費（「新型交付税」）とした。

人口 1 人当たり額は、包括算定経費では格差はほとんどないが、個別算定経費では特別区は大阪市の 64.9 % にとどまっている（表 7 参照）。第 1 に大阪市は政令指定都市であるために、府の広域事務の一部が移譲され、事業の範囲が特別区域の「大都市事務」よりも広い。

第 2 に特別区制の下で、広域事務と大都市事務への事務配分が、一般の道府県・市町村間と比較すると、広域事務に傾斜している。特別区域内の主な地方道はほとんど都が広域事務として整備する都道であり、区道の延長・面積は小さい。特別区の国調人口 1 人当たり基準財政需要額について、大阪市=100 とする格差指数でみると、土木費のうちの道路橋りょう費で 33.2、街路整備を中心とする都市計画費で 22.4 と著しく低いのは広域事務のウエイトが圧倒的に高いからである。公立高等学校と大学（独立行政法人）の運営はほとんど都が広域事務として実施している。そこで特別区の格差指数は高等学校費で 1.1、その他の教育費で 13.5 と著しく低い。

表 7 費目別基準財政需要額の比較

	1 団体当たり (千円)		国調人口 1 人当たり (円)		格差指数	
	大阪市	特別区	大阪市	特別区	大阪市	特別区
消防費	37,191,905	128,043,554	13,820	13,809	100.0	99.9
土木費	47,547,746	61,145,532	17,668	6,594	100.0	37.3
道路橋りょう費	15,842,455	18,125,406	5,887	1,955	100.0	33.2
港湾費	3,902,096	—	1,450	—	100.0	—
都市計画費	15,246,080	11,781,647	5,665	1,271	100.0	22.4
公園費	3,253,419	8,584,599	1,209	926	100.0	76.6
下水道費	5,451,533	11,351,336	2,026	1,224	100.0	60.4
その他の土木費	3,852,163	11,302,544	1,431	1,219	100.0	85.2
教育費	140,815,020	102,878,488	52,325	11,095	100.0	21.2
小学校費	14,002,545	36,970,836	5,203	3,987	100.0	76.6
中学校費	6,832,621	14,992,091	2,539	1,617	100.0	63.7
高等学校費	11,194,768	414,503	4,160	45	100.0	1.1
その他の教育費	108,785,086	50,501,058	40,423	5,446	100.0	13.5
厚生労働費	286,254,261	658,120,263	106,367	70,974	100.0	66.7
生活保護費	78,168,814	112,552,523	29,046	12,138	100.0	41.8
社会福祉費	65,834,729	169,147,752	24,463	18,241	100.0	74.6
保健衛生費	44,031,392	96,958,740	16,361	10,456	100.0	63.9
高齢者保健福祉費	73,105,294	192,080,508	27,165	20,715	100.0	76.3
清掃費	25,114,032	87,380,740	9,332	9,423	100.0	101.0
その他	59,061,967	281,032,683	21,946	30,307	100.0	138.1
個別算定経費 (特別枠、公債費を除く)	570,870,899	1,231,220,520	212,126	132,779	100.0	62.6
特別枠	5,434,526	13,885,558	2,019	1,497	100.0	74.2
公債費	83,230,328	229,954,520	30,927	24,799	100.0	80.2
個別算定経費計	659,535,753	1,475,060,598	245,073	159,075	100.0	64.9
包括算定経費	32,214,092	106,611,184	11,970	11,497	100.0	96.0
振替前需要額	691,749,845	1,581,671,782	257,043	170,572	100.0	66.4
臨財借発行可能額	74,600,459	0	27,720	0	100.0	0.0
振替後需要額	617,149,386	1,581,671,782	229,323	170,572	100.0	74.4

注：1) 特別区には東京都大都市分が含まれる。

2) 人口は 2015 年国勢調査人口。

3) 格差指数は大阪市を 100 とする指数。

4) 特別枠は、地域経済・雇用対策費、地域の元気創造事業費、人口減少等特別対策事業費の合計。

出所：総務省「平成 29 年度普通交付税算定結果」より作成。

厚生労働費では、生活保護率の格差を反映して生活保護費の水準が大阪市では特別区の 2.4 倍に達している。公債残高の格差を反映して、大阪市の公債費は特別区の 1.2 倍である。都が大都市事務として実施している消防、特別区が実施している清掃については、基準財政需要額の水準に差はない。

次に目的別歳出を比較しよう（表 8 参照）。特別区の歳出総額の支出水準は大阪市の 2/3 である（表 8 参照）。都の「大都市事務」を含めた基準財政需要額と同じ格差である。特別区だけで大阪市の 2/3 の歳出規模になっていることは、特別区の方が基準財政需要額の算出で想定されている「標準的行政」を上回る自主的行政を手広く実施していると判断される。

特別区の目的別歳出の支出水準が大阪市と比較して著しく低い費目について、タイプ別に分けてみよう（カッコ内は人口 1 人当たり額の大幅＝100 とした指数）。

第 1 のタイプ（本来、基礎的自治体に全部または一部が帰属する事務でありながら、都が「大都市事務」として留保している）……土木費のうちの下水道費（2.2）、消防費（27.7）、諸支出金（公営企業費など、4.3）

第 2 のタイプ（都の広域事務のウエイトが「大都市事務」と比較して高い）…都市計画費のうちの街路費（43.9）、住宅費（都営住宅の一部は管理を特別区に移管、28.1）、高等学校費（1.1）、大学費（大阪市には独立法人化した元大阪市立大学がある、特別区が管理している大学はない）

第 3 のタイプ（社会経済的条件の差に起因）…生活保護費

第 4 のタイプ（都市類型と財政硬直性の差に起因）…公債費（7.7、特別区として臨時財政対策債の残高はゼロ。経常収支比率が低いいため投資的経費に充当できる一般財源等が多く、投資的経費の地方債依存度が低いため、建設地方債残高が少ない）。

特別市の支出水準が大阪市を上回っている費目もある（カッコ内は人口 1 人当たり額の大阪市＝100 とする指数）。認可保育園における待機児童解消に迫られているため、児童福祉費（121.3）の支出水準が高い。支出水準が高い投資的支出では、小中学校の耐震工事や人口の大幅な流入に伴う学校建設に重点が置かれているため、小学校費（133.3）と中学校費（159.6）の支出水準が高い。2016 年度末の特別区債現在高の目的別内訳をみると、学校教育等整備が 36.4%で首座を占め、一般単独事業が 21.5%でこれに次ぐ（「特別区の統計」2017 年版）。公園費、社会教育費、体育施設費等の支出水準は大阪市の 2 倍前後に達している。

「市町村別決算状況調」では、参考資料として一般行政経費の単独事業費について、目的別内訳を掲げている。各地方自治体の独自施策がどの分野で行われているか示す興味いデータである。人口 1 人当たり総額は大阪市と特別区でほとんど差がない（表 9 参照）。特別区の方が支出水準が高いのは児童福祉費（保育所費—保育料の厚生労働省基準に対する減額率が高い—）、

表 8 普通会計の目的別歳出

	実数（百万円）		構成比（％）		人口 1 人当たり（円）		格差指数	
	大阪市	特別区	大阪市	特別区	大阪市	特別区	大阪市	特別区
歳出総額	1,572,848	3,602,555	100.0	100.0	584,392	387,248	100.0	65.3
総務費	77,808	445,784	4.9	12.4	28,910	47,919	100.0	165.8
民生費	723,021	1,855,631	46.0	51.5	268,639	199,467	100.0	74.3
社会福祉費	157,295	430,779	10.0	12.0	58,443	46,306	100.0	79.2
老人福祉費	89,667	261,055	5.7	7.2	33,316	28,021	100.0	84.2
児童福祉費	168,242	705,362	10.7	19.6	62,510	75,821	100.0	121.3
生活保護費	307,579	458,067	19.6	12.7	114,281	49,239	100.0	43.1
衛生費	77,959	262,474	5.0	7.3	28,966	28,214	100.0	97.4
商工費	91,770	41,684	5.8	1.2	34,097	4,481	100.0	13.1
土木費	161,914	368,332	10.3	10.2	60,159	39,593	100.0	65.8
土木管理費	2,915	47,657	0.2	1.3	1,083	5,123	100.0	473.1
道路橋りょう費	21,677	82,983	1.4	2.3	8,054	8,920	100.0	110.7
河川費	3,583	6,688	0.2	0.2	1,331	719	100.0	54.0
港湾費	14,542	—	0.9	—	5,403	—	100.0	—
都市計画費	82,522	195,287	5.2	5.4	30,661	20,992	100.0	68.5
街路費	13,589	20,527	0.9	0.6	5,049	2,217	100.0	43.9
公園費	10,766	69,865	0.7	1.9	4,000	7,510	100.0	187.7
下水道費	32,493	2,450	2.1	0.1	12,073	263	100.0	2.2
区画整理費等	25,674	102,343	1.6	2.8	9,539	11,001	100.0	115.3
住宅費	36,675	35,616	2.3	1.0	13,627	3,828	100.0	28.1
空港費	—	102	—	0.0	—	11	100.0	—
消防費	38,110	36,473	2.4	1.0	14,160	3,921	100.0	27.7
教育費	128,214	493,770	8.2	13.7	47,638	53,077	100.0	111.4
教育総務費	26,423	106,324	1.7	3.0	9,818	11,429	100.0	116.4
小学校費	32,963	151,893	2.1	4.2	12,247	16,327	100.0	133.3
中学校費	12,599	69,518	0.8	1.9	4,681	7,473	100.0	159.6
高等学校費	14,164	524	0.9	0.0	5,263	56	100.0	1.1
特別支援学校費	—	599	—	0.0	—	64	—	—
幼稚園費	4,037	16,129	0.3	0.4	1,500	1,734	100.0	115.6
社会教育費	9,121	71,345	0.6	2.0	3,389	7,669	100.0	226.3
体育施設費等	4,964	35,139	0.3	1.0	1,844	3,777	100.0	204.8
学校給食費	9,428	42,298	0.6	1.2	3,503	4,547	100.0	129.8
大学費	14,515	—	0.9	—	5,393	—	100.0	—
災害復旧費	—	191	—	0.0	—	21	—	—
公債費	266,683	70,584	17.0	2.0	99,086	7,587	100.0	7.7
諸支出金	4,597	682	0.3	0.0	1,704	73	100.0	4.3

注：歳出総額には上記以外の費目が含まれる。

出所：総務省「市町村決算状況調」2016 年度決算より作成。

表9 一般行政経費（単独事業費）の目的別内訳—2016年度—

		1団体当たり（百万円）		1人当たり（円）		格差指数	
		大阪市	特別区	大阪市	特別区	大阪市	特別区
民生費	児童福祉費	28,159	248,407	10,463	26,702	100.0	255.2
	老人福祉費	28,047	104,759	10,421	11,261	100.0	108.1
	災害救助費	190	100	11	70	100.0	15.3
	その他	51,170	191,052	19,013	20,537	100.0	108.0
衛生費	清掃費	11,774	89,006	4,375	9,568	100.0	218.7
	清掃費を除く	24,838	75,908	9,229	8,160	100.0	88.4
商工費		87,529	31,661	32,521	3,403	100.0	10.5
土木費		17,162	72,239	6,377	7,765	100.0	121.8
消防費		2,938	7,120	1,092	765	100.0	70.1
教育費		57,722	194,530	21,447	20,910	100.0	97.5
総務費		29,763	133,054	11,052	14,302	100.0	129.3
計（その他を含む）		339,976	1,156,578	126,318	124,324	100.0	98.4

出所：総務省「市町村決算状況調」2016年度決算より作成。

清掃費、土木費（公園費）、総務費である。大阪市の方が支出が高いのは商工費（中小企業対策）、消防費である。

総務省が財務省と協議しつつ策定する「地方財政計画」（通常収支分）の前年度増減率をみると、一般行政経費では2016年度には補助分+2.5%、単独分+0.3%、2017年度には補助分+4.1%、単独分▲0.1%、2018年度には補助分+2.3%、単独分+0.3%となっている。単独事業の抑制が続き、地方行政を国の補助金を伴う事業の中に抑え込もうとする動きが強まっている。

むすび

1952年の地方自治法改正により、「基礎的自治体」に位置づけられた都が東京大都市地域（特別区域）において一体的統制を行い、特別区は再び内部団体となった¹⁹。2000年改革は、東京

¹⁹ 特別区側で自治省との折衝を行っていた有田特別区協議会事務局長が自治省財政課長に「普通地方公共団体」化を要望したところ、「普通」は財政課長の所管と言われ、財政課長との交渉になった。しかし財政課長は何度交渉しても受け入れなかったという。そこで「普通」がだめなら、内部団体ではない明確な根拠として「基礎」だけは法律上明記してほしいと要望、国側が難色を示す中、実現したという。この経緯については、特別区協議会（編）[2017] 70～73頁による。財政課長が「普通地方公共団体」化を受け入れなかったのは、自治省は地方交付税法上、算定対象となる「地方団体」は普通地方公共団体であると解釈してきたからである。特別区を普通地方公共団体であると法制化すると、「都区合算」により特別区を地方交付税制度から実質的に排除することが不可能になる。

大都市地域において都を広域自治体、特別区を基礎自治体とする二層制の自治を目指したものである。都は「限定された市の事務」を行う以外は、一般の府県と同様の広域自治体に位置づけられた。「限定された市の事務」の具体化と対応する財源措置については、都区対等の協議に任せられた。

都区協議は平行線をたどり、各特別区を基礎自治体と位置づけた 2000 年改革の趣旨は実現されず、長年にわたる特別区の自治権拡充運動の努力が失われようとしている。特別区協議会は抜本的な改革を指向して「特別区制度調査会」を立ち上げ、2005 年 10 月に第一次報告（『東京における新たな自治制度を目指して一都区制度の転換―』）、2007 年 12 月には第二次報告（『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』）をまとめ、改革構想を打ち出した。

改革構想の骨子は、東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務と現在都が課している市の税等の全てを「東京〇〇市」（東京から分離・独立した存在であることを象徴的に表す意味で、従来の「区」ではなく、「東京〇〇市」と称することとなる）が引き継ぐ。都区間で行っている財政調整の制度を廃止する。

都が「行政の一体性」の確保を理由として留保している事務のうち、広域的处理が必要なものについては、「対等・協力」の関係による共同処理と位置づけを替え、担い手として「基礎自治体連合」（各区長を議員とする議会を置く）を設置する。地方交付税算定については、一括して「基礎自治体連合」へ適用する特例を設け（「不交付団体」の継続）、独自の水平的財政調整を行う。共同処理の事務と水平的財政調整の財源は、共有税方式（一定の税目の一部または全部を「東京〇〇市」と共同徴収）または分賦金方式による。

2000 年代半ばまでは大都市のあり方は「道州制」との絡みで議論されることが多かったが、2009 年頃から道州制の議論を離れて大都市のあり方が議論の中心となってきた²⁰。その中で、横浜市の改革構想は最もドラスチックであり、政令指定都市制度の創設により挫折した五大都市運動の系譜につながる。横浜市では 2009 年 1 月に横浜市大都市制度検討委員会（2007 年 6 月設置）が「新たな大都市制度創設の提案」と題して現行の政令指定都市制度の抜本的見直しによる新たな大都市モデルの提案を行った²¹。2010 年 5 月には中田市長の辞任後市長に就いた林市長の下で、「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」がまとめられた。2011 年 7 月には指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～」を出した。

²⁰ 大都市制度をめぐる政令指定都市や指定都市市長会の議論の経過については、上林 [2012] 19～23 頁で概観している。

²¹ 現行の政令指定都市制度の下での横浜市の現状と課題については、廣田（編著）[2009] を参照のこと。

横浜市の「特別自治市」構想は、完全に県の区域から離れ全ての事務権限の移譲を、財源も横浜市区域で徴収されている県税の全面移譲を求めている、五大都市運動の「特別市」と基本的には同じ都市類型への転換を求めている²²。ただし「特別自治市」構想は、横浜市の「団体自治」の強化だけではなく、現行の行政区を単位に、区選出の市会議員による区議会の設置、または区長公選などにより、「住民自治」の強化を目指している点に特徴がある。

特別区協議会の「基礎自治体連合」と横浜市の「特別自治市」構想は大都市地域としては過大な広域自治体（都、県）の権限・財源を縮小する分権化を目指している。一方、大阪「都」構想は広域自治体（府）の権限・財源を強化する集権化を目指しており、ベクトルは逆向きである。2011年11月、「大阪都構想」の実現を掲げ、橋本大阪市長、松井大阪府知事が誕生した。

「大阪都構想」は、大阪市という一般市よりも大きな権限をもつ政令指定都市を大阪府に吸収して「都」とし、一方で大阪市を分割して特別区を設置するというものである²³。大阪市を解体し、道路・港湾・都市整備などの主要行政を大阪府が広域自治体として吸収し、特別区の事務は生活保護・住民登録などの基礎的サービスに限定する。森〔2015〕は、府への事務移管に対応した税源移譲（東京の市町村税の都区間配分と同じ方式）により、2012年度ベースで大阪市税の74%が失われると試算している。移譲された税源は、府に移譲された事務の経費と東京都の都区財政調整に類似した財政調整の財源に充当される。

「大阪都構想」の推進者は、大阪「特別区」は中核市なみの事務権限を持ち、公選区長がいるので特別区では住民ニーズが反映しやすく、住民自治が強まると説明している。東京都の特別区制が示す通り、一般市と比較して限られた事務権限と課税権の中での住民自治にすぎない。特別区に残された事務を全て各特別区で処理することは困難であり、100以上とも称される膨大な事業が一部事務組合で運営することが予定されている。公選の長と公選議会をもたない（各特別区議会の代表で議会を構成する）一部事務組合の乱立は、特別区に残された事務についても、むしろ住民自治を後退させてしまう。「大阪都構想」が狙いとする「二重行政の解消」の財政効果はあまり大きくはなく、一部事務組合の乱立で基礎自治体レベルでは事務の効率化は著しく損なわれてしまう。

特別区協議会の「基礎自治体連合」構想と横浜市の「特別自治市」構想は、分権時代に適合的であるにもかかわらず、自治権拡充運動として政治の舞台に登場していない。一方、分権時代に逆行する「大阪都構想」は住民投票にまで立ち至った。更なる住民投票も企図されており、「大阪都構想」は生き続けている。橋本元大阪市長の強烈なパーソナリティも影響しているが、

²² 横浜市の「特別自治市」構想については、上林〔2012〕21～23頁、28～29頁による。

²³ 大阪「都」構想については、高寄〔2010〕を参照のこと。財政面から分析したものとして、高寄〔2014〕、森〔2015〕がある。

地盤沈下している大阪経済の活性化への寄与というデマゴーグが大阪市民の琴線に触れているのではないか。経済のグローバル化・情報化の進展を背景とする大企業本社の東京集中、国の地域政策の「東京重視」への転換、産業構造における情報サービス産業の基幹産業化を主因とする「東京一極集中」の裏側が大阪の地盤沈下であり、大都市制度の在り方は関係ない。

【参考文献】

- 阿部和俊 [2015]『世界の都市体系研究』古今書院。
- 伊藤久雄 [2017]「東京都都心区を中心とした近年の人口急増の要因と課題」東京自治研究センター『るびゅ・さあんとり』第 16 号、2017 年 2 月、44～55 頁。
- 井上洋一 [2002]「都区財政調整制度の 2 つの方向について―特別区への交付税適用試算」（東京自治研センター編『都区財政調整―改革のための提案―』・所収）110～142 頁。
- 江崎雄治 [2015]「戦後の大都市圏への人口流入と東京一極集中」『都市問題』第 106 巻（2015 年 2 月号）4～8 頁。
- 上林得郎「神奈川県と県内指定都市の特別自治市をめぐる課題」『るびゅ・さあんとり』第 12 号、2012 年 5 月、19～33 頁。
- 菊池善新 [2017]「平成 29 年度普通交付税の算定結果等について」『地方財政』2017 年 9 月号、134～156 頁。
- 小原隆治 [2012]「大都市制度改革論の論点」『るびゅ・さあんとり』第 12 号、2012 年 5 月、1～5 頁。
- 小原隆治 [2016]「政令指定都市制度の創設」（北海道地方自治連合研究所監修、神原勝・辻道雅宣編『戦後自治の政策・制度事典』・所収）52～56 頁。
- 杉浦芳夫（編）[2004]『空間の経済地理』朝倉書房。
- 木村収 [2013]「大阪の区・東京の区」大阪市政調査会『市政研究』第 181 号（2013 年秋季号）103～116 頁、第 182 号（2014 年冬季号）75～92 頁。
- 陣内秀信 [1985]『東京の空間人類学』筑摩書房。
- 高寄昇三 [2010]『虚構・大阪都構想への反論：橋本ポピュリズムと都市主権の対立』公人社。
- 高寄昇三 [2014]「大阪特別区構想の改革収支」『市政研究』第 183 号（2014 年春季号）72～81 頁。
- 都財政問題研究会（編）[2007]『体系 都財政用語事典』（第 8 版）都政新報社。
- 東京自治研センター（編）[2002]『都区財政調整―改革のための提案―』東京自治研究センター。
- 東京自治研究センター（編）[2009]『石原都政 10 年の検証：東京白書Ⅲ』東京自治研究センター。
- 東京市政調査会（編）[2006]『大都市のあゆみ』東京市政調査会。

- 特別区協議会・特別区制度調査会 [2007]『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』（第二次特別区制度調査会報告）。
- 特別区協議会（編）[2017]『特別区が歩んだ自治のみちのり：特別区制度の70年を振り返る（座談会記録）』学陽書房。
- 特別区協議会 [2018]『東京23区 自治へのたたかい：東京大都市地域の物語 2』。
- 富田和暁 [2004]「三大都市圏における地域変容」（杉浦芳夫編『空間の経済地理』・所収）80～105頁。
- 橋本健二 [2011]『日本の階級都市—格差が街を侵食する』筑摩書房。
- 橋本健二 [2015]「格差拡大と変貌する大都市の空間構造」『都市問題』2015年11月号、80～87頁。
- 廣田全男（編著）[2009]『大都市制度の現状と再編課題—横浜市の場合—』学文社。
- 藤本典嗣 [2015]「東京—極集中を加速する中枢管理機能の構造と情報通信の高速化」『都市問題』2015年2月号、22～28頁。
- 北海道地方自治研究所監修、神原勝・辻道雅宣編『戦後自治の政策・制度事典』公人社。
- 町田俊彦 [2009]「都財政の展開」（東京自治研究センター編『石原都政10年の検証：東京白書Ⅲ』東京自治研究センター・所収）30～49頁。
- 町田俊彦 [2012]「基礎自治体における雇用政策と地方財政—大阪府豊中市のケース」『専修大学社会科学研究所月報』第592号、2012年10月、1～39頁。
- 町田俊彦 [2015]「分権改革と自治体の就労支援策—無料職業紹介事業と雇用創出基金事業」（宮寄晃臣・兵頭淳史（編）[2015]・所収）137～181頁。
- 町田俊彦 [2016Ⅰ]「人口変動、所得・雇用、税収の3大都市圏・地方圏間格差と東京・大阪」『専修大学社会科学研究所月報』第635号、2016年5月、1～35頁。
- 町田俊彦 [2016Ⅱ]「東京—極集中下の地方税の収入格差と税収偏在は正（上）」『自治総研』通巻453号（2016年7月）2～27頁。
- 町田俊彦 [2018]「日本と韓国における地方財政と〈首都圏—極集中〉」環日本海経済研究所（ERINA）『ERINA REPORT PLUS』第140号（2018年2月）46～52頁。
- 宮寄晃臣・兵頭淳史（編）[2015]『ワークフェアの日本的展開—雇用の不安定化と就労・自立支援の課題』専修大学出版局。
- 森裕之 [2015]「特別区の財政問題—住民サービスの低下は避けられない—」大阪市政調査会『市政研究』第187号（2015年春季号）32～40頁。
- 横山好三 [2011]『大阪 都市形成の歴史』文理閣。

[白書、統計資料]

「地方財政白書」（総務省）2018 年版（2016 年度決算）

「地方財政統計年報」（総務省）2015 年度決算

「市町村別決算状況調」（総務省）2016 年度決算

「普通会計決算カード」（総務省）2016 年度

「普通交付税算定結果」（総務省）2017 年度

「地方交付税参考計数資料」（総務省）2016 年度

「大阪市統計書」（大阪市）2016 年版

「東京都統計年鑑」（東京都）2015 年版

「特別区の統計」（特別区協議会）2017 年版

「普通交付税算定結果—含 地方特例交付金」（東京都総務局）2016 年度

「個人所得指標」（市町村税務研究会監修）2017 年版

「住民基本台帳統計要覧」（国土地理協会）2016 年版

「全国都市財政年報」（日本経済新聞社）2016 年度決算版

「地域経済総覧」（東洋経済新報社）2018 年版

「統計でみる市区町村のすがた」（総務省統計局）2015 年版

「都内基礎自治体データブック」（東京自治研究センター・地域生活研究所）2016 年度版

新しい方向性を探る財政投融资制度 ー政策遂行手段としての重みを増す財投ー

藤井 亮二

1. はじめに

安倍内閣はデフレ脱却・経済再生を重要な政策課題としている。2018 年 6 月 15 日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（以下「基本方針 2018」という。）において 2019 年度から 2021 年度を「基盤強化期間」として、経済成長と財政を持続可能なものにするための基盤固めを行う時期としている。こうした中、財政健全化と経済活性化という両立が困難な政策目標を達成する手段の一つとして、安倍内閣は財政投融资（以下「財投」という。）制度を活用しようとしている。本稿は、改革後規模が縮小してきたがために関心が薄れてきた財投であるが、近年の経済再生を重要な政策課題として掲げる安倍内閣の財政政策の中で重要性が増していることに改めて着目したものである。安倍内閣が用いる財投政策が新たな役割を付与されつつあるとの認識に立った上で、現在の財投制度についての問題を検討する¹。

2. 財政投融资制度の概要と改革の経緯

財投制度は融資や投資等の元本の償還、利子や配当など将来のリターンを前提に資金を供与する「有償資金」によって、受益者に一定の負担を求めながら支援することが適当と政策的に判断される場合に用いられる政策手段である²。民間では対応困難な分野に融資・出資を行い、大規模・超長期プロジェクトを実施するツールとなっている。

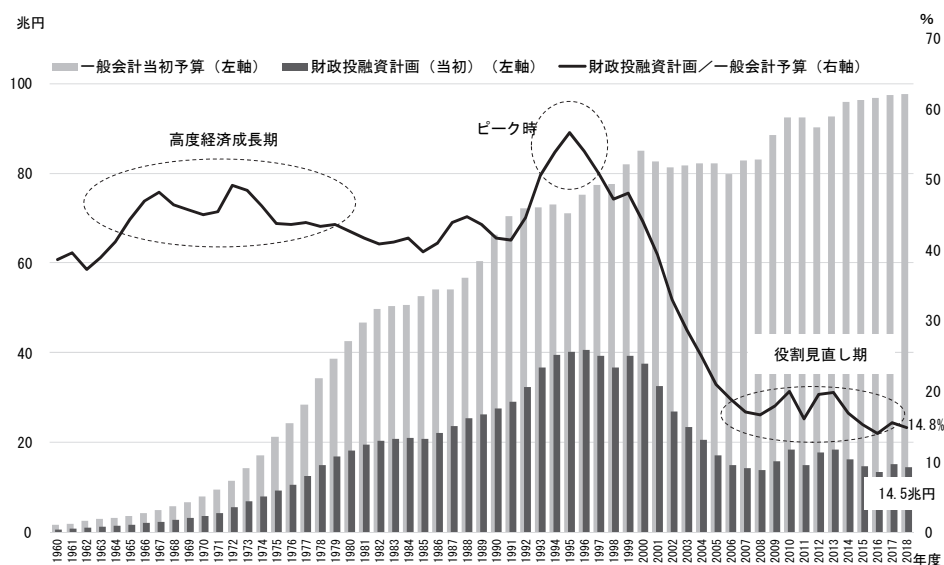
戦後、財投制度では郵便貯金や年金積立金が資金運用部資金に義務的に預託され、受動的に調達された資金を財源として財投機関において運用が行われてきたため、需要に応じた弾力的な資金調達が行われず、効率的な運用が実施されてこなかった。2001 年度財投改革によって、必要な資金は財投債を発行して全額市場から調達され、資金需要に応じた効率的な資金調達が行われるようになった。また、政府関係機関や独立行政法人等の財投機関が行う財投対象事業も、民業補完の観点からの見直しが行われた。その結果、2018 年度予算の財投計画は 14.5 兆

¹ 本稿は、藤井亮二「転換期を迎えた財政投融资の役割」、参議院事務局企画調整室編集・発行『立法と調査』第 400 号（2018 年 5 月号）を基に加筆修正したものである。

² 財務省理財局「財政投融资レポート 2016」等参照

円と、ピーク時の約3分の1にまで縮小している。高度経済成長期は一般会計予算の約半分の規模に迫り、ピーク時には6割程度まで拡大して「第二の予算」³と呼ばれた財投であるが、現在では14.8%にとどまっている（図1）。

図1 財政投融资計画（当初）と一般会計当初予算の推移



（注）1987年度から2000年度までは、資金運用事業を除く一般財政投融资ベース。

（出所）財務省財務総合政策研究所「財政金融統計月報」等より作成。

3. 下げ止まる財政投融资の規模

財投改革を契機に事業見直しが行われ、財投の規模は急速に縮小してきたが、近年は下げ止まりの動きが見られる。きっかけは、2008年9月に発生したリーマン・ショック等の経済・金融危機と2011年3月の東日本大震災の発災である。財投は、「民間にできることは民間に委ねる」という民業補完性を確保しながら、民間金融市場が機能しづらい状況の中で最低限必要とされる範囲内での活動にとどめるべき⁴と考えられている。財投を含む政府の投融资活動は、平時であれば、①民間金融市場の補完、②民間では担えないリスクの負担、③民間資金の誘発効果などの役割が想定される。

³ 遠藤湘吉『財政投融资』（岩波新書、昭和41年）181頁

⁴ 財政制度等審議会財政投融资分科会「財政投融资を巡る課題と今後の在り方について」（2014年6月17日）4頁

しかし、危機時には平時を超えた役割が求められる。例えば、リーマン・ショック等の経済・金融危機により金融市場が機能不全に陥った場合や東日本大震災等の大規模災害後の復興支援に際して民間金融機関がリスクを取ることに限界がある場合である。以下、危機時において財投が有効に機能した2つの事例について振り返りたい。

(1) リーマン・ショック後の経済金融危機対応

2007年夏、米国のサブプライム・ローン問題に始まる住宅金融市場の混乱は金融市場全体へ広がり、翌2008年9月のリーマン・ブラザーズの破産申請を契機として、金融システム全体を揺るがす世界的規模の危機（リーマン・ショック）へ拡大した。我が国の実体経済・金融資本市場にも影響を与え、鉱工業生産の減少、金融機関の貸出態度の変化による企業の資金繰りの悪化など、「100年に一度」⁵と称されるほどの混乱が生じた。

急速に悪化する我が国経済を下支えするために政府は、「安心実現のための緊急総合対策」（2008年8月）、「生活対策」（2008年10月）、「生活防衛のための緊急対策」（2008年12月）及び「経済危機対策」（2009年4月）の4つの経済対策を策定し、2008年度第1次補正予算、同第2次補正予算、2009年度予算及び同第1次補正予算を編成した（表1）。

「安心実現のための緊急総合対策」を実施するための2008年度第1次補正予算では財投について1,778億円の計画追加を行い、中小企業の資金繰りのためにセーフティネット貸付に関して貸付条件の緩和、資源開発推進のための出融資事業規模の追加に資金供給を行った。

「生活対策」は中小企業等の資金繰り対策のためのセーフティネット貸付の強化や信用保証協会による緊急保証などの総事業規模26.9兆円の経済対策である。また、「生活防衛のための緊急対策」は、企業の資金繰り対策を含む総事業規模37兆円の対策である。両経済対策を実施する2008年度第2次補正予算を編成して、財投では2兆4,068億円の計画追加を行ってほぼ全てを資金繰り対策に充てた。財投の主な施策はセーフティネット貸付について金利や貸付条件を見直して更なる資金供給を行うこと、日本政策金融公庫のツーステップ・ローン⁶を活用して、業況・資金繰りが悪化している中堅企業等に対して資金供給を行うことなどである。

続く2009年度一般会計予算88.5兆円は、世界的な経済金融危機の中での「生活防衛のための大胆な実行予算」⁷として編成された。財投計画も企業の資金繰り対策等に必要な資金需要に対応するために15兆8,632億円と、対前年度当初比14.4%増の大幅な増額となって、1999年

⁵ 新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議「生活対策」（2008年10月30日）1頁

⁶ 日本政策金融公庫が危機対応円滑化業務として、内外の金融秩序の混乱時において、指定金融機関に対し必要な資金を迅速、かつ円滑に支給する信用供与の一つの方策。

⁷ 衆議院財務金融委員会における中川昭一財務大臣兼金融担当大臣の所信（第171回国会衆議院財務金融委員会議録第3号3頁（2009年2月12日））

表 1 補正予算等による財政投融资計画

経済対策	予算	機関名		対策の概要	貸付規模(・事業規模)全体への追加	財投追加
安心実現のための緊急総合対策	2008 年度第 1 次補正	(株) 日本政策金融公庫	国民向け	中小企業の資金繰り対策のため	1,000 億円	795 億円
			中小企業者向け	貸付条件緩和	500 億円	430 億円
			国際協力銀行	資源開発の推進のための出融資規模追加	2,430 億円	553 億円
		計				1,778 億円
生活対策、生活防衛のための緊急対策	2008 年度第 2 次補正	(株) 日本政策金融公庫	国民向け	中小企業の資金繰り対策のため	12,300 億円	7,394 億円
			中小企業者向け	金利引下げ、貸付条件の緩和等	6,000 億円	4,182 億円
			国際協力銀行	日本企業の海外事業の貸付拡充	3,300 億円	3,000 億円
			危機対応円滑化	中堅企業等へのツーステップ・ローン	29,340 億円	9,340 億円
		(独) 石油天然ガス・金属鉱物資源機構		レアメタル・鉄鉱石等の深鉱開発支援	180 億円	180 億円
		財投追加計(上記以外も含む)				24,068 億円

予算	機関名		重点分野の政策内容	事業規模	財投
2009 年度予算	(株) 日本政策金融公庫	国民向け	中小企業の資金繰り対策のため	55,033 億円	27,324 億円
		中小企業者向け	セーフティネット貸付拡充	25,251 億円	15,303 億円
		国際協力銀行	出融資規模の拡充	12,500 億円	9,434 億円
		危機対応円滑化	中堅・大企業の資金量確保	30,000 億円	10,000 億円
	地方公共団体		円滑な資金調達への配慮		39,340 億円
	財投計画計(上記以外も含む)				158,632 億円

経済対策	予算	機関名		対策の概要	貸付規模(・事業規模)全体への追加	財投追加
経済危機対策	2009 年度第 1 次補正	(株) 日本政策金融公庫	国民向け	中小企業の資金繰り対策のため	15,000 億円	1,000 億円
			中小企業者向け	セーフティネット貸付拡充	15,000 億円	1,000 億円
			国際協力銀行	出融資規模の拡充	18,030 億円	4,000 億円
			危機対応円滑化	中小企業及び中堅・大企業等へのツーステップ・ローン	104,000 億円	59,000 億円
		(独) 国際協力機構		出融資規模の拡充	1,060 億円	1,000 億円
		(独) 都市再生機構		大規模都市再生プロジェクト支援の事業費増	3,175 億円	1,700 億円
		(株) 日本政策投資銀行		中堅・大企業の資金繰りのための出融資規模の追加	20,000 億円	10,000 億円
		財投追加計(上記以外も含む)				78,423 億円

(出所) 財務省理財局財政融資総括課「リーマン・ショック後の経済金融危機における財政投融资の対応レポート」(2011.6) 表 3-2～表 3-5 を一部修正。

度以来 10 年ぶりに当初ベースでプラスとなった。2009 年度予算成立後も輸出や生産の減少、雇用情勢の悪化が続き、追加の対応が必要となる中、「経済危機対策」が策定されて 2009 年度第 1 次補正予算を編成し、7 兆 8,423 億円の大規模な財投計画の追加が行われた。財投の主な施策は中小企業の資金繰り円滑化を図るセーフティネット貸付の拡充に対する資金供給、日本政策金融公庫・危機対応円滑化業務におけるツーステップ・ローンを活用した日本政策投資銀行や商工組合中央金庫の危機対応業務への資金供給である。

リーマン・ショック後、金融市場が十分に機能しない中、企業活動に必要な資金を確保することが困難な状況に対応して、財投を活用した企業の資金繰り支援が行われた。財投は、主に税財源によって賄われる一般会計予算に比べて、経済情勢の変化に対応して柔軟に資金供給を

行うことができるという特徴⁸がある。財務省の報告書⁹は、資金需要に応じたものとして企業からの評価が高いこと、セーフティネット貸付が企業の資金繰り改善に寄与したこと等を紹介している。また、金融危機対応融資は「大企業・中堅企業の資金調達の円滑化に一定の役割を果たしたものと評価できる」¹⁰と見られている。

(2) 東日本大震災後の震災対応

リーマン・ショック時には財投の危機対応が評価されたが、当面の金融混乱が落ち着き、2010年度末には中堅・大企業向けの危機対応業務を縮減することとなった。2011年度当初予算では同公庫への財投は5兆7,487億円と対前年度当初比32.7%減、財投全体では14兆9,059億円と同18.8%減となった。しかし、2011年度予算の審議期間中に発災した東日本大震災により、改めて財投の重要性がクローズアップされた。

東日本大震災復興基本法（平成23年法律第76号）は「東日本大震災からの復興のための資金の確保に努める」として、「財政投融資に係る資金及び民間の資金の積極的な活用を図ること」を規定している（同法第7条）。震災復興に国全体として取り組む方針の下、被災地の復旧・復興に必要な資金需要に対応し、2011年度第1次補正及び第3次補正において、震災復興対応分として総額5兆6,541億円の財投計画の追加が行われた¹¹。更に2012年度予算においては、震災復興対応分4兆1,254億円が確保された（表2）。

日本政策金融公庫は財投資金を活用し、国民一般向け業務として災害融資等の拡充による被災中小企業者等の経営安定等を図り、中小企業者向け業務として災害融資等の拡充や融資事業の貸付規模の追加に取り組んだ。農林水産業者向け業務は被災農林漁業者の経営再建等を支援するもので、危機対応円滑化業務として商工組合中央金庫等を通じた危機対応融資（ツーステップ・ローン）の拡充を行って資金需要への対応を行った。日本政策投資銀行の復旧事業に伴う資金需要への対応など、2011年度補正（第1次及び第3次）と2012年度当初計画によって合計7.8兆円程度の財投による金融支援関連施策も実施された。

地方公共団体に対しては、公営住宅建設等の復旧・復興事業、緊急性の高い学校の耐震化事

⁸ 財務省理財局「財政投融資レポート2010」28頁

⁹ 財務省理財局財政投融資総括課「リーマン・ショック後の経済金融危機における財政投融資の対応レポート」（2011年6月）31頁、33頁、56頁

¹⁰ 中里透「第4章 金融危機と政策金融：金融危機対応業務のあり方に関する論点整理」金融調査研究会第2研究グループ報告書『財政制約下の公的金融・民間金融の役割分担と社会資本整備における民間資金等の活用』（2013年9月）71頁<https://www.zenginkyo.or.jp/fileadmin/res/news/news250920_5.pdf>（以下、URLの最終アクセスの日付はいずれも2018年10月12日）。ただし、信用リスク問題や政策金融について貸付残高の縮減を図る改革の経緯を踏まえた今後の対応の在り方についての検討が必要としている。

¹¹ 2011年度第2次補正予算（2011年7月25日成立）は一般会計歳出の追加（原子力損害賠償法等関係経費等）と特別会計（交付税及び譲与税配付金特別会計等）に係る補正であり、財投の追加は行われなかった。

業等のための資金供給を行った。住宅金融支援機構が被災住宅の再建に必要な貸付を拡充するための資金、福祉医療機構が被災した特別養護老人ホームや病院、診療所などを復旧するために必要な貸付資金も確保した。なお、2011 年度中に 4 回の補正予算編成による 5 兆 6,641 億円の財投追加が行われたが、そのうち 5 兆 6,541 億円は第 1 次補正及び第 3 次補正による東日本大震災への対応である¹²。

表 2 補正予算等による東日本大震災への財政投融资対応

(単位：億円)

機関名	2011 年度補正			2012 年度 計画
	第 1 次	第 3 次	計	
企業等金融支援関連	29,978	13,250	43,228	34,517
株式会社日本政策金融公庫	28,978	12,050	41,028	32,517
(国民一般向け業務)	1,150	2,500	3,650	9,500
(中小企業者向け業務)	4,000	3,050	7,050	9,500
(農林水産業者向け業務)	328	—	328	517
(危機対応円滑化業務)	23,500	6,500	30,000	13,000
株式会社日本政策投資銀行	1,000	1,200	2,200	2,000
地方公共団体	9,100	—	9,100	2,682
その他	4,142	71	4,213	4,055
独立行政法人住宅金融支援機構	1,800	—	1,800	2,700
独立行政法人福祉医療機構	1,700	64	1,764	846
日本私立学校振興・共済事業団	441	—	441	240
独立行政法人都市再生機構	—	—	—	144
エネルギー対策特別会計	200	—	200	100
食料安定供給特別会計	1	4	5	15
独立行政法人水資源機構	—	3	3	10
合計	43,220	13,321	56,541	41,254

(出所) 財務省「予算及び財政投融资計画の説明(各年度版)」より作成。

¹² 2011 年度第 2 次及び第 4 次補正では財投の追加はなかった。4 回の補正のうち、震災復興対応以外は同第 3 次補正において円高対応のために産業革新機構に 100 億円が追加されただけである。

補正による追加の結果、2011 年度財投の最終計画（20 兆 5,700 億円）は当初計画（14 兆 9,059 億円）の 1.4 倍に拡大し、「近年の先進国に例のないほど甚大な」¹³ 震災被害への資金需要に応えたものとなった。東日本大震災への対応は大規模な政策金融の機動的な出動が求められ、民間金融機関がリスクを取るには過大な事例であり、こうした「公的金融機能による『量的補完』が重要な」¹⁴ 局面は、まさに財投の出番であったと評価することができる。

4. 危機後の財政投融资の役割

（1）成長戦略のための財政投融资

リーマン・ショックと東日本大震災という、いわば特殊要因によって財投の縮小の縮小傾向にいったんは歯止めがかかった。しかし、「危機」が過ぎ去るとその後は役割を終えた財投は再び縮減する方向に向かう¹⁵ のではないかと見られたが、現時点においてはそれほどの規模の縮小は見られず、横ばい状態で推移している。

財投の意義に注目し、活用には舵を切ったのは安倍内閣である。経済政策「アベノミクス」の考え方が財投の機能・役割と合致したことによると考えられる。2012 年 12 月 26 日に発足した第二次安倍内閣は、組閣した同日に「基本方針」を閣議決定し、強い経済なくして財政再建も我が国の将来もないとの考えを明らかにした上で、この中で「大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の『三本の矢』」をもって経済の再生に取り組む決意を示している。安倍内閣総理大臣は翌年の通常国会の所信表明においても、「我が国にとって最大かつ喫緊の課題は、経済の再生です」と述べた上で、金融政策、財政政策及び成長戦略という「三本の矢」で経済再生を推し進める¹⁶ 姿勢を明らかにした。

ここでアベノミクスの「三本の矢」によって整備された、財投を活用しやすい状況について述べておこう。第一の矢である金融政策に関して 2013 年 1 月 22 日、政府と日本銀行は共同声明を発し、従来の「包括的な金融緩和政策」を更に推し進めて、同年 4 月に「量的・質的金融緩和政策」を開始してマネタリーベースの増加ペースの加速や長期国債や E T F（指数連動型上場投資信託）の買い入れ拡大を進め、超低金利政策を維持することとなった。低金利による資金調達は容易になり、財投の財源を調達しやすい状況が生み出された。

¹³ 内閣府「平成 23 年度年次経済財政報告」（2011.7）5 頁

¹⁴ 財政制度等審議会財政投融资分科会「財政投融资を巡る課題と今後の在り方について」（2014 年 6 月 17 日）5 頁

¹⁵ 財務省理財局「財政投融资リポート 2014」2 頁には「平時への移行時においては……公的金融機能が担うべき事業範囲・事業分野に縮小します。」と、財投の役割は最低限必要な範囲内にとどめる考えが示されている。

¹⁶ 第 183 回国会参議院本会議録第 1 号 3 頁（2013 年 1 月 28 日）

第二の矢に関して言えば、アベノミクスが機動的な財政政策を打ち出したことから、時宜にかなった補正予算の編成により財投計画の追加が行いやすくなった。2012 年度補正予算と 2013 年度予算を連動して編成する「15 か月予算」を組み、また、翌年も 2013 年度補正予算と 2014 年度予算の「15 か月予算」を編成するなど、補正予算を活用した「機動的」な予算編成が行われている。

第三の矢である成長戦略は「アベノミクスの本丸」¹⁷と位置付けられている。第二次安倍内閣が発足した 2012 年 12 月 26 日、日本経済再生本部が設置され、後日、その下に産業競争力会議（2013 年 1 月 8 日、日本経済再生本部決定）が置かれる。その後、同会議と未来投資に向けた官民対話（2015 年 10 月 13 日、同決定）を統合して未来投資会議（2016 年 9 月 9 日、同決定）が設置されて、成長戦略の推進策が検討されている。日本経済再生本部は経済財政諮問会議と連携し、必要な経済対策の実施や成長戦略の実現のための司令塔としての機能が期待され、ここでの検討をベースにまとめられた「日本再興戦略」や「経済財政運営と改革の基本方針」等では、官民ファンドの活用や民間投資の活性化、リスクマネーの供給を初めとして財投を積極的に活用する政府の基本的な考え方が示された。

「三本の矢」を軸とするアベノミクスは、財投改革以降、リーマン・ショックや東日本大震災等の「危機」がなければ評価される機会が少なかった財投が持つ機能を、積極的な施策推進ツールとして再び政策の表舞台に引き戻したと言えるのではないだろうか。

（2）財政投融资の活用を支える経済・財政状況

安倍内閣が経済再生と財政再建を推し進めようとしても、経済・財政状況が許さなければ財投活用という政策も空回りしかねない。しかし、アベノミクスの展開自体が環境整備に寄与した側面もある（図 2 参照）。

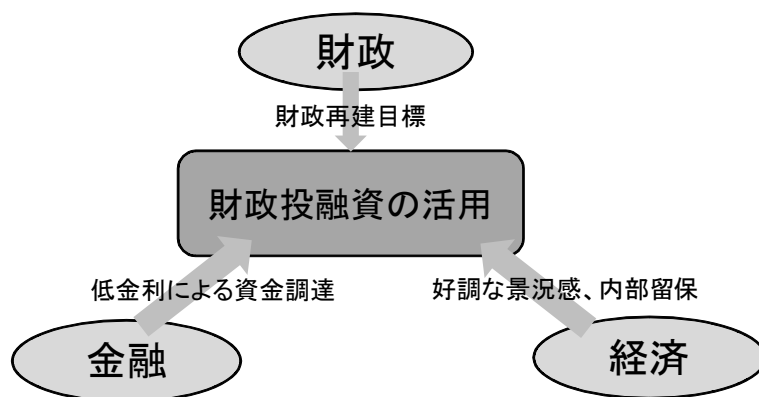
まず、財政の状況である。国の歳出は一貫して拡大する一方、税収はバブル経済崩壊以降伸び悩み、その差を毎年 30 兆円超の国債発行で賄ってきた。こうした状況の中で政府は、基本方針 2018 において「2025 年度の国・地方を合わせた P B 黒字化」と「債務残高対 G D P 比の安定的な引下げ」という目標を掲げている。しかし、内閣府が経済財政諮問会議に提出した「中長期の経済財政に関する試算」（2018 年 7 月 9 日 経済財政諮問会議提出）は、2025 年度の国・地方の P B の対名目 G D P 比が成長実現ケースでも▲0.3%、ベースラインケースでは▲1.3%と見込み、いずれの場合でも目標の達成が困難であるとしている。また、国・地方の公債等残高対 G D P 比は成長実現ケースでは徐々に低下していくものの、その前提は「経済成長率が徐々に上昇していき、2020 年代前半に実質 2%、名目 3%以上の経済成長を実現する」としている

¹⁷ 首相官邸ホームページ<<https://www.kantei.go.jp/jp/headline/seichosenryaku/sanbonnoya.html>>

ことから、実際には基本方針 2018 に掲げた財政再建目標の達成は困難であると思われる。国際的に比較すると、一般政府（中央政府、地方政府及び社会保障基金）債務残高の対名目 GDP 比は 224.3%と、OECD 平均 110.9%や財政破綻に直面したギリシャの 178.0%を上回り、主要先進国中で最悪の状況にある¹⁸。

債務残高の対 GDP 比が上昇したならば、それに合わせて PB の対 GDP 比を上昇させる財政運営を行うことによって政府債務が持続可能になると示唆されている¹⁹ものの、我が国の現実の財政運営は債務残高の対 GDP 比が上昇するにもかかわらず、PB の対 GDP 比は横ばい、あるいは逆に悪化を繰り返してきた。この点、財投の財源調達のために発行される財投債は一般政府債務には分類されず、国・地方の長期債務残高にも含まれない²⁰。そのため財政状況が厳しく、一般会計予算の歳出が制約を受ける中、財投がその分を肩代わりしている側面があるとの指摘²¹もある。

図 2 財政投融资が活用される経済・財政状況



（出所）筆者作成。

次に、金融の状況である。バブル崩壊以降、景気の低迷が長引く中、日本銀行はこれまで一貫して緩和的な金融政策を継続してきた。1998 年 9 月、無担保コールレートの誘導目標が 0.25% に引き下げられ、翌 99 年 2 月にはいわゆる「ゼロ金利政策」が導入されて、無担保コールレート（オーバーナイト物）の加重平均値が 0.08% と史上最低水準まで低下した。その後も、2001 年 3 月には金利に代わってマネタリーベース拡大を目標とする量的緩和政策が、2010 年 10 月

¹⁸ OECD 「Economic Outlook No.102」(2017.11) Volume 2017 Issue 2, 183 頁等による 2019 年見通し。

¹⁹ 井堀利宏編 (2004) 『日本の財政赤字』岩波書店、79 頁

²⁰ 財務省理財局「財政投融资リポート 2017」77 頁

²¹ 『朝日新聞』(2017 年 12 月 2 日)

には物価の安定が展望できる情勢になったと判断するまで実質ゼロ金利政策を継続するなどの「包括的な金融緩和政策」が取られるようになった。

アベノミクスが最初に手がけた「三本の矢」は「大胆な金融政策」である。前述の通り、2013年1月、政府と日本銀行は共同声明を発し、4月には「量的・質的金融緩和政策」を開始し、さらに、2016年1月には金融機関が保有する日本銀行当座預金残高の一部にマイナス金利を付与する「マイナス金利付き量的・質的金融緩和」を策定した。そのため、2013年4月の量的・質的金融緩和の実施以降、長期金利は当時の0.7%程度から徐々に低下し、2016年2月には初めてマイナス金利を付け、最近も金利がゼロ近傍に張り付いている。10年国債の金利は財投改革が行われた2011年頃の1.4%程度から最近では0.05%程度、超長期債と言われる40年債でも0.9%程度まで下がっている。アベノミクスによる金融緩和が長期に及ぶ低金利状態を作り出し、これによってアベノミクスの一つである成長戦略を実施する手段としての財投の資金調達が容易になっている。

経済情勢については、2012年12月を谷とする我が国の今回の景気回復は、好調な世界経済を背景として2019年1月には戦後最長に達すると見込まれている。2013年半ばからの企業景況感も好調で、業況判断指数や設備投資計画額もプラス傾向が続いている（日本銀行「全国企業短期経済観測調査」）。また、企業の内部留保に相当する利益剰余金（金融業、保険業を除く全産業）は、2013年1-3月期の285兆円から2018年4-6月期の447兆円へと約1.6倍に増加している（財務省「法人企業統計調査」）。景気が回復して企業業績が好調にもかかわらず、積極的に設備投資や人件費等の支出に回さずに内部留保を増大させている背景には、政府の「成長路線に対し、企業が確信を持ちきれていない現実が底流にあるのではないか」²²と言われる。企業が投資を活発に行い、リスクを取りやすい環境を整えることは経済再生、そして成長戦略の実現のために不可欠であり、そのためには需要拡大策を講じると共に、呼び水としての長期リスクマネー供給を行う体制の構築が重要である。景気拡大を背景とした活発な企業意欲と資金を、政府の成長戦略に取り組もうとする意図が、財投の積極的な活用を後押ししたと考えられる。

そして、もう一つ、国民の意識の変化を挙げておきたい。財投改革以後、財投の規模縮減に伴って、住宅や空港・鉄道等の社会資本整備に充てられる予算も縮減してきた。財政構造改革元年と位置付けられた1997年以降、一般会計歳出の公共事業関係費は徐々に削減されており、アベノミクスが実施される直前の公共事業関係費は4兆5,734億円（2012年度予算）と、ピーク時の半分以下の水準となっていた。いわば、公共事業の縮減疲れが溜まっていた中で、東日本大震災からの復興や社会インフラの老朽化対策、防災・減災対策に取り組む必要が認識され

²² 『産経新聞』（2015年11月17日）

るようになり、その方向性は公共事業拡大、社会資本整備の充実も含んだ経済再生を目指すアベノミクスと軌を一にしたと言える²³。2013年度の一般会計・公共事業関係費は対前年度当初予算の15.6%増の5兆2,853億円が計上され、その後も当初予算ベースでの拡大が続いている²⁴。近時は、公共事業予算については現状以上の予算とすべきであると考えている者が75%を超え²⁵、国民意識も公共事業の拡大を容認している。

こうした経済・財政状況と相まって、リーマン・ショックや東日本大震災等の危機時において再評価の機会を得た財投が、アベノミクスが目指す方向性を実現する手段として、国民の間でも違和感なく受け入れられるようになったのであろう。

5. 新たな方向に舵を切る財政投融资の課題

財投の積極的な活用に舵が切られたことにより、「危機時」が過ぎ去り「平時」に移行した後も、従前と同規模を維持、あるいは、場合によっては必要以上の範囲まで財投が使われるようになったおそれはないだろうか。以下で、財投活用の過度な拡大が懸念される事例を具体的に見ていくこととする。

(1) 官民ファンドの増加

官民ファンドは一般的には、政府出資を中心として民間にも一部の出資を仰いで政策目的にかなった投資を行う組織²⁶と言われる。政府は官民ファンドの活用推進に関する関係閣僚会議において「官民ファンドの運営に係るガイドライン」(2013年9月27日)を策定して、運営の状況について検証すべき官民ファンドを特定している。同ガイドラインにおいて官民ファンドは、①政府の成長戦略の実現、地域活性化への貢献、あるいは新たな産業、市場の創出等の政策的意義のあるものに投資先を限定した上で、②民業補完を原則として、民間で取ることの難しいリスクを取ることにによって民間投資を活性化させ、民間主導の経済成長を実現することを

²³ 2009年から3年間、内閣府参与を務めた湯浅誠氏(現在、法政大学現代福祉学部教授)は、長引くデフレと低成長、グローバル競争による「国民の疲れ」がピークに達していた時期に、日本銀行の金融緩和と公共事業拡大というアベノミクスの考えが適合したと指摘している(『週刊東洋経済』2013.6.29号69頁)。

²⁴ 内閣府『平成25年度 年次経済財政報告』(337頁～394頁)は、道路、港湾、空港等の社会インフラ整備は、必要となる内容、質、量も変化していくなどの課題を抱えながらも今後、供給の充実が必要との認識を示している。

²⁵ 国土技術研究センター国土政策研究所「社会資本に関するインターネット調査報告書」(2017年11月)によると、2017年度予算と20年前の予算の実態を示してヒアリングしたところ、今後の公共事業予算に関して「増やしていくべき」7.4%+「増やさざるを得ない」33.9%の小計が41.3%、「2017年度程度とすべき」が34.3%と、合わせて75.6%が公共事業関係予算の増加を容認している。一方、「減らしていくべき」と「減らさざるを得ない」との計は24.4%となっている(同報告書167頁)。

²⁶ 川村雄介監修・著(2015)『官民ファンド活用ガイド』一般社団法人金融財政事情研究会、3頁

表3 官民ファンドの概要 (2018年3月末現在)

名称	設 置 日	設 置 期 限 (期 間)	出 資 資 源		資金調達する際の担保 保証 (2017年度予算)	支 援 決 定 件 数	支 援 決 定 金 額	実 施 資 額
			政 府	民 間				
(株) 産業革新機構	2009年7月17日	2025年3月31日 (15年)	財投出資:2,860億円	140億円	18,000億円	129件	10,493億円	8,929億円
(独) 中小企業基盤整備機構	2004年7月1日	中期計画により5年ごとに更新し	一般会計出資:157億円	—	—	266件	3,833億円	2,926億円
(株) 地域経済活性化支援機構	2013年3月18日	2023年3月31日 (10年)	財投出資:130億円 一般会計出資:30億円	101億円	10,000億円	193件	999億円	361億円
(株) 農林漁業成長産業化支援機構	2013年1月23日	2033年3月31日 (20年)	財投出資:300億円	19億円	—	54件	382億円	98億円
(株) 民間育英等活用事業推進機構	2013年10月7日	2028年3月31日 (15年)	財投出資:100億円	100億円	630億円	27件	454億円	310億円
官民イノベーションプログラム (東北大学、 東京大学、京都大学及び大阪大学)	(VC 設立日)	(1号投資事業有限責任組合)						
	東北大:2015年2月23日	東北大:2025年12月31日 (10年、最長15年)	一般会計出資:1,000億円	—		4件 (東北大1件、 — 京大1件、京大1 件、阪大1件)	550億円 (東北大 70億円、京大230 億円、京大150億 円、阪大100億円)	177億円 (東北大 39億円、京大30 億円、京大48億 円、阪大60億円)
	東大:2016年1月21日	東大:2031年12月15日 (15年、最長20年)	(東北大125億円、京大417億円、 京大292億円、阪大166億円)					
	京大:2014年12月22日	京大:2030年12月31日 (15年、最長20年)						
(株) 海外需要開拓支援機構	2014年12月22日	阪大:2025年7月30日 (10年、最長15年)						
(株) 海外需要開拓支援機構	2013年11月8日	2024年3月31日 (20年)	財投出資:586億円	107億円	350億円	28件	568億円	399億円
前震・環境不動産形成促進事業 ((一社) 環境不動産普及促進機構)	(基金設置日) 2013年3月29日	10年を目途に廃止を含め見直し	一般会計補助:300億円	—	—	12件	139億円	135億円
競争力強化ファンド ((株) 日本政策投資銀行)	(事業開始日) 2013年3月12日	事業開始日から10年程度	財投資付:790億円	500億円 (日本政策投資 銀行の自己資金)	—	12件	1,290億円	1,279億円
特定投資事業 ((株) 日本政策投資銀行)	(事業開始日) 2015年6月29日	2026年3月31日 (10年9か月)	財投出資:1,650億円	1,650億円 (日本政策 投資銀行の自己資金)	—	62件	2,591億円	1,989億円
(株) 海外交通・都市開発事業支援機構	2014年10月20日	なし (5年ごとに根拠法の施行状況について検討)	財投出資:405億円	59億円	488億円	11件	502億円	252億円
国立研究開発法人科学技術振興機構	(事業開始日) 2014年4月1日	中長期計画により5年ごとに見直し	一般会計出資:25億円	—	—	20件	16億円	16億円
(株) 海外通信・放送・郵便事業支援機構	2015年11月25日	2036年3月31日 (20年)	財投出資:66億円	24億円 (うち3億円は 郵政権制限種別株式)	226億円	4件	138億円	48億円
地域低炭素投資促進ファンド事業 ((一社) グリーンファイナンス推進機構)	(事業開始日) 2013年6月20日	各基金設置後10年を目途に廃止を含め見直し	エネルギー対策特別会計 補助:168億円 財投出資:6,097億円	—	—	33件	123億円	45億円
計			一般会計出資:1,212億円 一般会計補助:300億円 エネルギー対策特別会計 補助:168億円 財投資付:790億円 計:8,967億円	550億円 その他 (自己資金) 2,150億円	29,694億円	855件	22,078億円	16,966億円

(注) 2014年3月末時点では (株) 産業革新機構等の9つの官民ファンド。同年9月末時点で (株) 海外交通・都市開発事業支援機構、(独) 科学技術振興機構 (後の国立研究開発
法人科学技術振興機構) の2つが加わる。2015年9月末時点で特定投資業務、(株) 海外通信・放送・郵便事業支援機構、地域低炭素投資促進ファンド事業の3つが加わる。
(出所) 「官民ファンドの運営に係るガイドラインによる検証報告 (第9回)」(2018年6月5日) 別添1を一部修正。

目的とするものと定義し²⁷、現在 14 の官民ファンドが該当するとしている（表 3）。ガイドラインに沿った運営等が求められる背景には、「収益性を確保して政府出資等が回収できない事態等が生ずることを回避」²⁸ し、国主導の官民ファンドが民間にとって「単なる付き合い出資みたいになる」²⁹ ことを回避する必要があるからである。

これらの多くは第二次安倍内閣が発足して策定された「日本経済再生に向けた緊急経済対策」（2013 年 1 月 11 日閣議決定）を背景に、「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」（2013 年 6 月 14 日閣議決定）で打ち出された基本的な考え方、すなわち、民間の力を最大限に引き出して日本経済を停滞から再生へ、更に成長軌道に乗せるために官民ファンドを活用するとの方針の下に創設されている。安倍内閣総理大臣は多くの官民ファンドを設置した意図について、「官民ファンドは民業の補完を目的として、民間の知恵や資金を活用するために政策性の高い分野に重点化したリスクマネーの供給等を行うためのものである。民間で取ることが難しいリスクを官民ファンドが取ることによって民間の投資を活性化させる『呼び水』になり、経済の持続的な成長を促すためにも重要である」³⁰ との考えを示し、経済再生のための重要な手段であると位置付けている。

官民ファンドを活用することによって民間投資を呼び込み、民間主導の経済成長の実現を図ろうとしたものであり、そのために産業投資等の財投が使われた（表 4）。

表 4 財投を活用して設置された主な官民ファンド等

	新設の官民ファンド等	財政投融資
2012 年度補正	海外展開支援出資ファシリティ（国際協力銀行）創設	産業投資 690 億円
	競争力強化支援ファンド（日本政策投資銀行）創設	産業投資 1,000 億円
2013 年度当初	株式会社海外需要開拓支援機構 設立	産業投資 500 億円
	株式会社民間資金等活用事業推進機構 設立	産業投資 100 億円、政府保証 2,300 億円
2014 年度当初	株式会社海外交通・都市開発事業支援機構 設立	産業投資 585 億円、政府保証 510 億円
2015 年度当初	株式会社海外通信・放送・郵便事業支援機構 設立	産業投資 200 億円

（出所）財務省「財政投融資計画の説明」等より筆者作成

²⁷ 第 193 回国会参議院財政金融委員会会議録第 9 号 2 頁（2017.3.30）

²⁸ 会計検査院「会計検査院法第 30 条の 2 の規定に基づく報告書『官民ファンドにおける業務運営の状況について』（2018 年 4 月）123 頁

²⁹ 官民ファンドの活用推進に関する関係閣僚会議幹事会（第 5 回）（2015 年 12 月 2 日）における世耕内閣官房副長官の発言。

³⁰ 第 189 回国会参議院予算委員会会議録第 7 号 28 頁（2015 年 3 月 17 日）

2013 年 1 月 31 日に国会に提出された 2012 年度補正では、「中小企業の資金繰り等を支援する長期資金を供給する財政融資と長期リスクマネーを供給する産業投資を行う」³¹ ために 8,087 億円の財投が追加された。国際協力銀行に財投 690 億円を追加して海外展開支援出資ファシリティ³² を創設し、民間出資と合わせてリスクマネーを供給して日本企業の海外展開を支援するほか、日本政策投資銀行に財投 1,000 億円を追加して競争力強化支援ファンドを創設し、新たな価値創造に取り組む事業にリスクマネーを供給することとした。

2013 年度予算では「長期リスクマネー等と呼び水として供給し、民間投資の喚起、…日本企業の海外展開支援等に積極的に対応する」³³ 方針の下、18 兆 3,896 億円（対前年度当初予算比 4.2%増）の財投計画を策定して、その中で財投 500 億円を供給して海外需要開拓支援機構（クールジャパン機構）を設立し、世界のマーケットにおける我が国商品の需要獲得に乗り出している。また、財投 2,400 億円によって民間資金等活用事業推進機構を設立し、独立採算型等の P F I 事業³⁴ を推進するリスクマネーの供給を行っている。

2014 年度予算では海外交通・都市開発事業支援機構に対して、海外の鉄道等の交通インフラや都市開発事業への事業参画・出資を、また、2015 年度予算では海外通信・放送・郵便事業支援機構を設立し、海外の通信・放送・郵便事業への事業参画・出資を行うことによりインフラ輸出を促進するとして、それぞれ財投 1,095 億円、200 億円を計上して新たな分野における財投の事業を拡大していった。

民間投資を誘発する「呼び水」として官民ファンドが活用される理由は、茂木敏充経済産業大臣の国会答弁が示すように、例えば、①日本企業が海外に進出するに当たって足がかりとする拠点がなく、②海外展開の経験や人材、情報の不足によって投資をためらうことが多く、③事業モデルを描くことが困難であるために民間金融機関からの資金供給が十分に行われていないこと³⁵ など、政府主導でなければ事業展開が見込めないことがある。

しかし、民間投資の活性化や民間活力の活用等による経済再生を目指すという政策理念ばかりが先行し、民間の潜在的な資金需要があるのか、あるいは、そもそもニーズが存在するのかを見極めないままに、将来的な発展が見込めない事業や資金需要が少ない分野に対して「呼び水」を向けるのであれば、財政資金を使った適切な投融資活動を行うことができるか疑問である。

³¹ 財務省主計局「平成 24 年度補正予算（第 1 号、特第 1 号及び機第 1 号）等の説明」（2013 年 1 月）51 頁

³² ファシリティは出融資保証の事業管理上の整理した概念であり、新たな勘定や基金を設置するものではない。

³³ 財務省「平成 25 年度財政投融資計画の説明」1 頁

³⁴ 民間事業者が利用料金を徴収し、これを自らの収入として公共施設等の整備・運営を実施する事業。

³⁵ 第 183 回国会衆議院会議録第 25 号 11 頁（2013 年 5 月 17 日）

例えば、官民ファンドの数が多くて「雨後のタケノコのような感じがする」³⁶との感想や、数が多いと役割が重複して無駄が生じかねない³⁷との意見も審議会で出されている。また、官民ファンドの投資計画と実績に乖離があり要求水準の妥当性についての見直しが必要であるとの指摘もある³⁸。会計検査院の報告書「官民ファンドにおける業務運営の状況について」（2018年4月）は、14の官民ファンドのうち、業務開始から2016年度末までの支援案件の損益について6つの官民ファンドが損失を抱え³⁹、資本金等に対する実支援額の割合が50%以下のファンドが8つある⁴⁰など財政資金が必ずしも有効活用されていない現状を明らかにしている。

一般的な投資ファンドは、顧客である受益者の利益を優先して投資リターンの最大化を図るものであり、これを官民ファンドに照らし合わせると、受益者は国民と民間出資者であり、その投資リターンに配慮しなければならない。官民ファンドの投資リターンは必ずしも運用益だけではないとはいうものの、当初からハイリスクに対してローリターンしか求めない運用であれば一種の補助金となってしまう。官民ファンドの財源の多くが政府出資等であることを鑑み、政策目的に沿った支援を行うと同時に収益性を確保し、また、受益者である国民に対して十分な情報開示を行って説明責任を果たしていかなければならない。

（2）財政投融資の新たな指針

財投改革後、郵便貯金と年金積立金の預託義務が経過措置を経て2007年に廃止されたことに伴い、2008年度以降、財投債はすべて市中発行となった。これにより財投制度はそれまでの受動的に資金が預託されていた仕組みから能動的に資金を調達する仕組みに移行することとなり、その役割や対象分野等について今後の在り方を改めて整理する必要が生じた。そこで、財務省は「財政投融資に関する基本問題検討会」を開いて2008年6月、「今後の財政投融資の在り方について」をまとめた。

その後、更に5年以上が経過する中、リーマン・ショック後の経済・金融危機や東日本大震災への対応を踏まえた上で、財投を巡る変化に対応していく指針として、財政制度等審議会財政投融資分科会は報告書「財政投融資を巡る課題と今後の在り方について」（2014年6月）をまとめた。2014年2月から6回にわたって開催された同分科会の結果としてまとめられた報告

³⁶ 財政制度等審議会財政投融資分科会（2014年4月7日）における分科会専門委員の意見。

³⁷ 財政制度等審議会財政投融資分科会（2013年6月19日）における分科会委員の意見。

³⁸ 財政制度等審議会財政投融資分科会（2017年11月8日）における分科会委員の指摘。

³⁹ 会計検査院「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書『官民ファンドにおける業務運営の状況について』（2018年4月）図表3-9

⁴⁰ 会計検査院「会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書『官民ファンドにおける業務運営の状況について』（2018年4月）図表1-6。例えば、株式会社農林漁業成長産業化支援機構は319億円（財投出資300億円、民間出資等19億円）の資本金等に対して、実支援額（投資額）は20.5%の66億円にとどまっている。

書では、考え方としては民業を補完しながら、民間金融市場が機能しづらい状況において最低限必要とされる範囲内に「基本的に」とどめるべきできあるとしている。しかし、そこに盛り込まれた趣旨は、財投のいっそうの活用を促す可能性を示す内容となっており、財投の在り方についての新たな指針となっている。

同報告書は、デフレ脱却と経済再生に取り組む政府にとって、長期資金とリスクマネーの供給増大が喫緊の政策課題であり、そのための財投の運営が行われることが必要であるとうたっている。財投は産業競争力強化やイノベーションの創出、インフラ輸出や中小企業の海外展開の支援、インフラ投資等の課題解決に向けたファイナンス機能が求められているとし、産業投資については民間企業や官民ファンドを活用する考えを示している。地方公共団体向けには、防災・減災や公共施設の老朽化など国として重点的に対応すべき分野に積極的に対応することを求めている。同時に政策コスト分析の充実や実態を反映した財投計画の使途別分類表の見直しなどのディスクロージャーを充実させ、貸し手・出資者としてのガバナンスの向上を図ることや財投特会の健全性確保に向けた提案も行っている。

同報告書は、財投の積極的な活用に舵を切るべきであることを示唆し、「成長戦略を踏まえた中長期の経済成長に向けた政策等において、財政投融资が活用される際の指針として活用してまいりたい」⁴¹ という政府の意欲を示している。財政制度等審議会の報告書によって財投が活用される方向性がより明確になったと言えよう。

(3) 大型案件への財政投融资の活用

経済成長を重視するアベノミクスが民間資金の活用や長期のリスクマネーを供給する方針を示す中で、近年の経済対策や予算編成においても 2014 年 6 月の報告書「財政投融资を巡る課題と今後の在り方について」の方向性に沿って財投計画が策定され、報告書の方針を踏まえた大型インフラ投資が目立つようになっている。具体例として 2016 年度以降の財投計画に見られる大型案件について見ていく。

ア リニア中央新幹線等への財政投融资追加

2016 年 6 月 1 日に通常国会が閉会し、同年 7 月 10 日には第 24 回参議院議員通常選挙が執行された。同選挙は鳥取県選挙区と島根県選挙区の合区、徳島県選挙区と高知県選挙区の合区や宮城県選挙区の改選数の 1 減等の大幅な定数格差は正に取り組むほか、選挙権年齢を満 18 歳以上に引き下げて行う初めての国政選挙であり、各政党が従来以上に力を注いだ選挙となった。

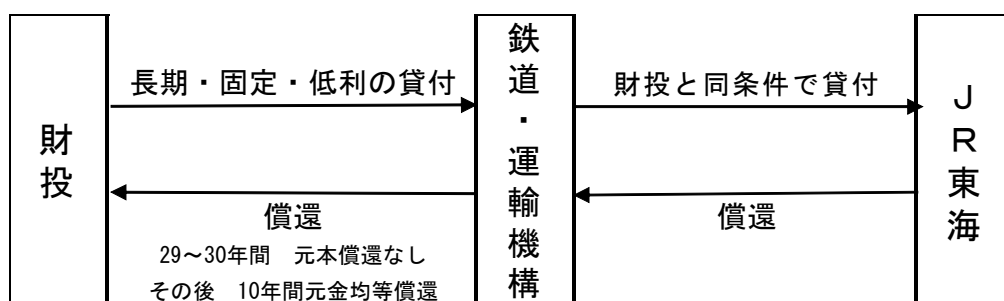
安倍内閣総理大臣は通常国会が閉会した 6 月 1 日の記者会見で、リニア中央新幹線の大阪へ

⁴¹ 「財政投融资を巡る課題と今後の在り方について」、財務省広報誌『ファイナンス』（2014.8）23 頁

の延伸の時期を従来計画の 2045 年から前倒しする方針を示し、翌 2 日に閣議決定した「経済財政運営と改革の基本方針 2016」において、「リニア中央新幹線全線については、建設主体の整備を更に促進するため、財政投融资の活用等を検討する。」⁴² 方針を示した。

こうした政治状況の中で、その後に策定された「未来への投資を実現する経済対策」（2016 年 8 月 2 日閣議決定）では、「低金利状況を活かし、財投債を原資とする財政投融资の手法を積極的に活用・工夫することにより、リニア中央新幹線の全線開業を最大 8 年間前倒し、整備新幹線の建設を加速化する」ことが明記された。

図 3 リニア中央新幹線に係る財政投融资の融資スキーム



（出所）国土交通省「財政制度等審議会財政投融资分科会説明資料」（2016 年 11 月 11 日）

同経済対策を受けて編成された 2016 年度第 2 次補正予算の財投計画では、J R 東海に対して鉄道建設・運輸施設整備支援機構を通じて 1.5 兆円の財投の低利融資を行うこととされ、2017 年度予算においても更に 1.5 兆円の融資（皆増）を行い、補正予算による財投計画の追加と合わせて 3 兆円の財投資金を貸し付けることとなった（図 3）。

J R 東海は当初、東京・名古屋間の工事 5.5 兆円について自己資金 2.5 兆円、民間借入 3 兆円で賄う予定であったが、民間借入分 3 兆円を財投が肩代わりして長期・固定・低利⁴³ という「ある意味破格の条件でもある融資」⁴⁴ を受けることとなった。そのために、J R 東海にとって 8 年間の「経営体力回復期間」⁴⁵ を置く必要がなくなり、全線開業（東京・大阪間）は 2045 年

⁴² 「経済財政運営と改革の基本方針 2016」19 頁の注 54

⁴³ 貸付利率は国債の利回りを基準として財務大臣が毎月定める利率、償還期限は 40 年以内（うち据置 30 年以内）（「平成 28 年度の財政融資資金の融通条件」、「平成 29 年度の財政融資資金の融通条件」）。

⁴⁴ 財政制度等審議会財政投融资分科会（2016 年 11 月 11 日）における分科会委員の指摘。

⁴⁵ J R 東海は長期債務残高を 5 兆円以下に抑える経営方針があり、当初は 8 年間の「経営体力回復期間」を置くとも名古屋開業時及び大阪開業時に長期債務残高が 5 兆円を下回ると見込んでいた。しかし、財投の長期・固定・低利の融資を受けることにより、8 年の期間を置かなくとも問題はないとの経営判断が行われた（2016 年 11 月 11 日の財政制度等審議会財政投融资分科会における国土交通省奥田鉄道局長の説明）。

から 2037 年へ前倒しされた。一方、国土交通省・交通政策審議会「答申」⁴⁶ は既に、J R 東海に財務的な問題はなく、場合によっては大阪開業時期を早めることも期待できると事業遂行能力を評価している。

リニア中央新幹線の沿線自治体で構成する「リニア中央新幹線建設促進期成同盟会」は、総会で全線開業を歓迎する意向を表明している⁴⁷ が、財投資金を用いて 8 年間の前倒しをするほど急ぐべき政策的必要性が必ずしも明らかにはされていない。財投分科会では、金融上のリスク管理を堅実に行うことや財投の償還確実性を担保する態勢が必要である⁴⁸ と議論されている。民業補完という基本理念に優先して、国の政策的な判断から早期開業に踏み切ったその効果と今後の財政に与える影響を見守りたい。また J R 東海において、財投資金 3 兆円がほとんど使われず、2018 年 3 月末時点でも 2.8 兆円が積み上がったままであることは指摘したい。

「未来への投資を実現する経済対策」に盛り込まれた整備新幹線の建設の加速化についても、2016 年度第 2 次補正予算において鉄道建設・運輸施設整備支援機構に対して 8,279 億円が追加された。鉄道建設・運輸施設整備支援機構の整備新幹線に係る建設資金に財投の低利融資を活用することによって金利負担を縮減し、整備新幹線の整備加速化を図ろうとするものである。この補正予算だけで、リニア中央新幹線の全線開業の前倒し分 15,000 億円と合わせて 23,279 億円の財投が同機構に追加されたことになる。整備新幹線についてはその後、財政制度等審議会が、整備新幹線に関する新規投資にあたっての費用分析の徹底を求め、将来の建設費が上振れしないように丁寧な見積もりを行い、慎重に費用対効果を評価すべきである⁴⁹ と指摘したにも関わらず、建設コストが九州新幹線（武雄温泉－長崎間）で約 5,000 億円から約 1,200 億円増えて約 6,200 億円に、また、北陸新幹線（金沢－敦賀間）で約 11,860 億円から約 2,260 億円増えて約 14,120 億円に、計約 3,460 億円増える見通しとなった⁵⁰。人件費や資材費の高騰などの建設コストの増加が要因と言われる。2019 年度一般会計予算（国土交通省所管）の概算要求段階では、両線開業のための追加費用は予算編成過程での検討事項とされていて明確にはなっていない。このコスト増を反映すると同区間の費用対効果が着工の目安となる 1.0 を割り込む可能性もある⁵¹ との指摘もある。事業が開始してからコストが次第に増大していくことは、従来の多くの公共事業でも見られてきた。コスト管理の徹底がなされなければ、いったん始めた

⁴⁶ 交通政策審議会陸上交通分科会鉄道部会中央新幹線小委員会「中央新幹線の営業主体及び建設主体の指名並びに整備計画の決定について」（2011 年 5 月 12 日）7～8 頁

⁴⁷ 『日本経済新聞』（2016 年 6 月 3 日）

⁴⁸ 財政制度等審議会財政投融资分科会（2016 年 8 月 18 日～8 月 23 日の持ち回り審議。2016 年 11 月 11 日議事録）

⁴⁹ 財政制度等審議会『『経済・財政再生計画』の着実な実施に向けた建議』（2017 年 5 月 25 日）29～30 頁

⁵⁰ 『読売新聞』（2018 年 8 月 28 日）

⁵¹ 『日本経済新聞』（2018 年 8 月 31 日）

無駄な事業が歯止めもなく進んでいくことになりかねない。

なお、このほか 2016 年度第 2 次補正予算では財投計画において、日本政策投資銀行に財投 5,000 億円を追加して鉄道立体化交差化事業、鉄道ホームドアの設置や駅のバリアフリー化、無電柱化などの推進も行うこととされている。

イ インフラ海外展開への支援

第二次安倍内閣では経済再生に重点を置く政策が展開された。2013 年 3 月には経協インフラ戦略会議⁵²を設置して、日本企業によるインフラ・システムの海外展開などの支援について検討を始め、「インフラ輸出戦略」（2013 年 5 月）や「質の高いインフラ輸出拡大イニシアティブ」（2016 年 5 月）⁵³を取りまとめて、世界全体に対するインフラ案件向けリスクマネーの供給拡大や海外に対する民間企業の投融資を奨励した。「日本再興戦略 2016－第 4 次産業革命に向けて－」（2016 年 6 月 2 日閣議決定）でも、① T P P を契機にした中堅・中小企業の海外展開支援、②インフラ・システム輸出の拡大等が施策の鍵としている。

この方針の下、2016 年度第 2 次補正予算において国際協力銀行に財投 4,090 億円を追加して、高効率火力発電所の建設など日本企業の海外展開を後押しする事業などが盛り込まれ、更に 2017 年度予算では日本企業が行うインフラ海外展開への支援等のための財投がかなり拡充されている。国際協力銀行に対しては、2016 年度第 2 次補正予算に続いて 2017 年度予算でも財

表 5 財政投融資使途別分類（当初予算ベース）の規模とシェアの推移

（単位：億円）

年度	中小零細 企業	農林 水産業	教育	福祉・ 医療	環境	産業・イノ ベーション	住宅	社会資本	海外 投融資等	その他	計
2015	34,476	3,743	10,357	7,731	609	9,390	7,421	39,066	13,778	19,643	146,215
2016	31,819	2,897	10,593	8,109	619	8,643	6,213	31,145	20,001	14,772	134,811
2017	29,691	3,130	9,386	6,699	616	8,222	5,407	51,150	24,550	12,432	151,282
2018	29,121	5,726	9,429	6,265	607	9,191	4,610	47,606	20,034	12,042	144,631
年度	中小零細 企業	農林 水産業	教育	福祉・ 医療	環境	産業・イノ ベーション	住宅	社会資本	海外 投融資等	その他	計
2015	23.6%	2.6%	7.1%	5.3%	0.4%	6.4%	5.1%	26.7%	9.4%	13.4%	100.0%
2016	23.6%	2.1%	7.9%	6.0%	0.5%	6.4%	4.6%	23.1%	14.8%	11.0%	100.0%
2017	19.6%	2.1%	6.2%	4.4%	0.4%	5.4%	3.6%	33.8%	16.2%	8.2%	100.0%
2018	20.1%	4.0%	6.5%	4.3%	0.4%	6.4%	3.2%	32.9%	13.9%	8.3%	100.0%

（注）2015 年度より使途別分類表の見直しが行われている。

（出所）財務省「予算及び財政投融資の説明（各年度版）」より作成。

⁵² 議長は内閣官房長官。構成員は副総理兼財務大臣、総務大臣、外務大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、経済再生担当大臣兼内閣府特命担当大臣（経済財政政策）。

⁵³ 世界全体のインフラ案件向けに、5 年間の目標として約 2,000 億ドルの資金等を供給する方針を明らかにしている。

投 16,660 億円（対前年度当初計画比 3,660 億円増）と自己資金等 9,440 億円（同 1,840 億円増）が計画された。

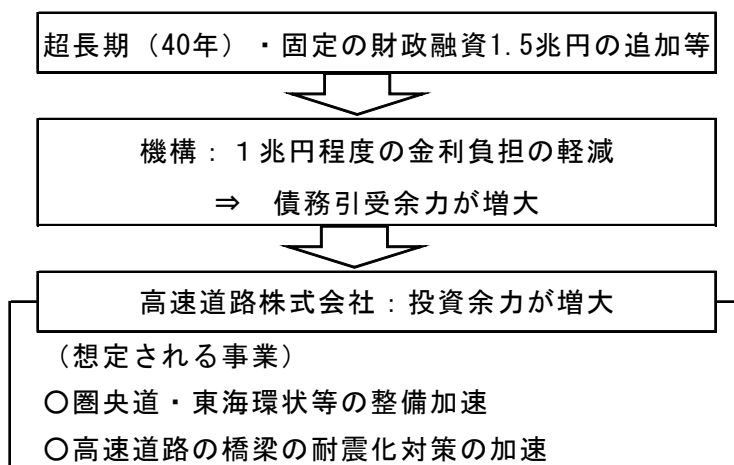
その結果、2017 年度予算の財投計画（当初予算ベース）は 4 年ぶりに増加に転じ、使途別分類による「海外投融資等」の規模は 24,550 億円と前年度（20,001 億円）より 22.7%増加して、財投計画に占める割合も 14.8%から 16.2%へと 1.4%ポイント拡大した（表 5）。

ウ 圏央道等の整備

2017 年 10 月 22 日、第 48 回衆議院議員総選挙が行われ、11 月 1 日に特別国会が召集され、第四次安倍内閣が発足した。「与党内では夏ごろから補正による歳出拡大を求めている声が出ていた」⁵⁴ 状況の中で、安倍内閣総理大臣は同日、少子高齢化に立ち向かうために「生産性革命」と「人づくり革命」を車の両輪とする方針を示した。

生産性革命については、11 月 16 日の経済財政諮問会議での生産性の向上が必要であることや生産性革命実現に向けた方策に関する議論を経て、国土交通省から財務省に対して日本高速道路保有・債務返済機構に対する 1.5 兆円財政融資の追加要求が行われ、12 月 8 日に財政制度等審議会・財投分科会が急遽開催されることとなった。日本高速道路保有・債務返済機構に対する 1.5 兆円の追加は、新たな案件として単独で提起され、財投分科会における審議も 30 分程で終了して、2018 年度予算の財投計画に盛り込まれた。わずかな時間で 1.5 兆円規模の新規案件が適切か否かについて十分な検討がなされたのか疑問が残る。

図 4 低金利を活用した高速道路整備の加速



（出所）財務省理財局「財政制度審議会財政投融資分科会説明資料」（2017 年 12 月 8 日）

⁵⁴ 『朝日新聞』（2017 年 11 月 3 日）

この時（12月8日）の財投分科会で検討された内容は、2019年度以降に発行予定の政府保証債をあらかじめ長期・固定の財政融資⁵⁵に置き換え、低金利の下で将来の金利負担を縮減し、同機構の債務引受余力の増大と高速道路株式会社の投資余力の増大によって、圏央道等の整備を加速しようとするものである（図4）。

検討に際しては、高速道路収入についての見通しや増大した投資余力の使途、政府保証債の財政投融资の直貸しで置き換えてその資金源を財投債で調達する理由などが議論の対象となった。しかし、最も重要な論点である、①この時期に急遽財投計画に追加する政策的意義、②償還の確実性については資料が説明されるだけであって、議論の深掘りは不十分だったように思われる。

日本高速道路保有・債務返済機構は、財投資金を活用して道路建設等を進めて多額の有利子債務を抱えた日本道路公団等を廃止して設立された組織である。現在は財投機関債発行等による外部資金調達を行っているが、今回の措置によって再度財投資金から大規模融資を受けることとなる。石井啓一国土交通大臣は記者会見⁵⁶で、高速道路などの整備を加速化することで我が国の生産性を押し上げることになり、低金利の財投投入によって整備加速が確実に見込まれる事業を対象とするものの方針を示しているものの、採算を取ることが困難な高速道路建設の拡大に歯止めがかからなくなる可能性もある⁵⁷との懸念もある。

（4）政策遂行手段として重視される財政投融资制度

「平時」に移行した後にも大規模な財投が活用される具体例として、官民ファンドの増加や大型案件への活用を見てきた。活用の方向性を明確に示す指針として使われている報告書「財政融資を巡る課題と今後の在り方について」（2014年6月）にも言及した。

ここから読み取れることは、「危機時」を脱して「平時」に移行し始めたのとはほぼ同時期に第二次安倍内閣が発足し、経済再生を目的に積極的に民間資金や民間活力などを取り込もうと考えたときに適切な政策手段として財投制度の存在があり、タイミングよく用いることができたということである。また、アベノミクスという経済政策による低金利状態や景気の回復など、財投活用を後押しする条件が整えられたことも財投活用の推進力として寄与した。

我が国の労働生産年齢人口が減少する中で、労働生産性を高めることが求められ、グローバル化が進展する状況において海外への日本企業の進出や海外からの日本への呼び込みの促進は、今後の日本経済の成長にとって不可欠である。そのための財投制度の有効活用は肯定するもの

⁵⁵ 貸付利率は国債の利回りを基準として財務大臣が毎月定める利率、償還期限は40年以内（30年以内の据置期間を含む。）（「平成30年度の財政融資資金の融通条件」）。

⁵⁶ 国土交通省ホームページ大臣会見要旨<<http://www.mlit.go.jp/report/interview/daijin171201.html>>

⁵⁷ 『毎日新聞』（2017年12月2日）

である。その際に、財投は官民の適切な役割分担を基調とすべきであり、危機時と平時における対応を明確に認識しなければならない。危機時は民間金融機関ではリスクを取るために限界がある場合であり、財投が一時的に市場を補完することが必要となる。しかし、一過性の危機が過ぎて平時になった場合には、速やかにその役割を縮小して民間金融機関や民間企業にその役割を移行していくべきであろう。危機時に拡大された財投を奇貨として、平時に移行した後にもその規模を維持し続けてはならない。

対象事業案件も十分に精査されなければならない。経済再生という基本的方針に沿って経済対策の策定が行われ、その実現手段として財投が使われる。そのこと自体は財投の制度趣旨にも沿うものではあるが、それぞれの案件を仔細に見ていくと、長期的な視点から十分な事前の検討がなされているのか疑問が残るものが見受けられる。補正予算による大型案件の財投計画追加や、当初予算の財投計画であっても、検討のピークが過ぎてからの後追いの追加などが行われている。低金利状態から脱し、金利上昇局面になった場合の対応は万全と言えるのか、費用対効果の観点から十分な検証は行われたのかなど、本来であれば財政制度等審議会の場での議論を尽くした上で、最も効率的で政策的有効性が高い選択肢として財投の活用に踏み切るべきであろう。今は「戦後最長が視野」⁵⁸に入る状況の下で積極的な投融资が行われているが、再び不況期に陥った場合の反動が懸念される。

「雨後のタケノコ」のように増加した官民ファンドの活動状況も会計検査院から問題視されている。2019 年度予算の財投計画は大型案件がないことから、その規模は対前年度当初比でいったん縮小すると考えられるものの、過度な財投の活用が行われそうになる場合の事前チェック（財政制度等審議会の議論等）、策定後のチェック（進捗状況や追加費用の発生等）を随時実施していく必要があると考える。

6. おわりに

財投は戦後復興期の基幹産業育成、高度経済成長期の社会インフラ整備に寄与してきた。しかし、その後の安定成長期、バブル崩壊後の経済成熟化の中で、効率的で市場原理との調和を図る抜本的な改革が行われた。財投改革以降は危機時への対応や中長期のリスクマネーや成長資金の供給の観点から、改めて今日、その役割が注目されている。

財政制度等審議会の報告書が示すように、今後も社会構造や経済情勢の変化によって、財投

⁵⁸ 「平成 30 年度経済財政白書」公表時の茂木内閣府特命担当大臣による記者会見（平成 30 年 8 月 3 日）より。内閣府ホームページ大臣会見要旨〈http://www.cao.go.jp/minister/1711_t_motegi/kaiken/2018/0803_kaiken.html〉。

が果たす役割は変わっていくであろう。しかし、その時々状況によって安易に財投を拡充していくことが適切とは考えられない。財投が国の信用に基づく有償資金である以上、国民生活の向上や国民経済の成長に寄与する資金の使い方ではない。政策的必要性や償還確実性、民業補完という基本理念は、時代を超えた要請であることを忘れてはならない。

参考文献

財務省財務総合政策研究所財政史室編『昭和財政史－昭和49～63年度－第5巻 国債、財政投融资』（東洋経済新報社、2004年）

財務省財務総合政策研究所財政史室編『平成財政史－平成元～12年度－第5巻 国債、財政投融资』（一般財団法人大蔵財務協会、2015年）

中川雅治他共編『財政投融资』（財団法人大蔵財務協会、平成6年）

執筆者紹介

とおやま こう 遠山 浩 経済学部教授
まちだ としひこ 町田 俊彦 本研究所研究参与
ふじい りょうじ 藤井 亮二 本研究所客員研究員

〈編集後記〉

月報 665 号をお届けします。本号は、遠山浩所員の「イノベーション創出都市 変貌する深圳」、町田俊彦参与の「大阪市と東京都特別区の財政比較」、そして、藤井亮二客員所員「新しい方向性を探る財政投融资制度—政策遂行手段としての重みを増す財投—」の3本の論文を掲載しました。

遠山論文は、かつて小さな漁村だった深圳は改革開放を機に発展を遂げていたが、近年では、グローバルな IT 関連分野での大量生産のインターフェイスから国際市場での新たな需要に対応するインターフェイスへ変貌する企業や、合わせて多様な分野でインキュベーションを創出する企業を輩出する中国を代表するイノベーション創出都市への変貌を現地調査で得られた情報のもとに、紹介するものである。

町田論文は、大阪市と東京都特別区を対象に財政状況に関する比較分析を行ったものである。町田論文で言及したように、東京都と大阪市はともに大都市であるが、財政制度の違いが著しい。単純な比較分析が難しいが、町田論文は丁寧な制度を整理したうえで比較を試みたものである。

藤井論文は、日本固有の財政投融资制度に焦点を当てて、財政投融资制度の改革経緯を確認しつつ、その制度が安倍政権における新たな役割とその問題点について検討したものである。

中国における新興都市の発展、日本の二大都市における財政の比較、そして、一度規模縮小に迎えられている財政投融资制度の復活、いずれの論文も読み応えがある。

(J. Y)

2018 年 11 月 20 日発行

〒214-8580

神奈川県川崎市多摩区東三田 2 丁目 1 番 1 号 電話 (044)911-1089

専修大学社会科学研究所

The Institute for Social Science, Senshu University, Tokyo/Kawasaki, Japan

(発行者) 宮 寄 晃 臣

製作 佐藤印刷株式会社

東京都渋谷区神宮前 2-10-2 電話 (03)3404-2561
