



チャーター・シティ ～究極の途上国問題解決策？～

開発経済調査部 主任研究員 福田 幸正
fukuda@iima.or.jp

人は誰でももう一度人生をやり直したいと思うものだ。特に今が不遇であればなおのことだが、悲しいかな人生は二度体験できない。しかし、国の場合、そうでもないかもしれない。特に、一からやり直したい事情のある国にとっては・・・

最近、「チャーター・シティ (charter city)」¹という用語をよく見かける。注目を集めているのは、内生的成長モデルを確立したことで有名なローマー教授 (Paul Romer 現ニューヨーク大) が提唱しているコンセプト²で、途上国に人工的に高度なガバナンスを保障する憲章 (charter) に基づく国家内都市国家をつくらせて国づくりを一からやり直す、というものだ。すなわち、長年の先進国からの援助にもかかわらず、多くの途上国がいまだに貧困から脱却できないのは、様々な利害が複雑に絡んだ既存の制度が開発を妨げているためであり、そのような制度の改革には多大の困難と時間を要することは経験則からわかっている。いつまでも改革の兆しが見通せないのなら、この際、途上国国内の未開地に全くしがらみのない完璧な都市国家を立ち上げて一からやり直せばよいではないか、という従来の「経済特区」を超えた発想だ。労働環境が整備されたチャーター・シティが雇用を吸収すれば、命がけで先進国に密入国する出稼ぎもなくなり、先進国にとっても経済難民流入防止になるというメリットがある。途上国では今後都市人口が急増することが予想されているが、今のままでは都市は巨大なスラムと化していくことが懸念されていることもあり、ローマー教授は対途上国支援を行うのであればチャーター・シティ構想の実現に向けてることが効果的と提案している。なお、チャーター・シティの建設は民間企業とのパートナーシップが前提なので、従来のような形の先進国政府からの資金援助に依存するものではない。

チャーター・シティは、旧くは北ドイツの都市国家リューベックを起点として 13 世紀から 17 世紀まで繁栄したハンザ同盟や、17 世紀の北米でウィリアム・ペンが信仰の自由を唱えて建設した植民地ペニシルヴァニア、そして近年の例では中国本土の急速な発展のためのショーウインドー効果を果たした香港、シンガポール、深セン経済特区などを発想のベースにしており、数年前から話題になっていたようだ。

これが単なるアイデアにとどまらず、遂に 2011 年 1 月、中米のホンジュラスは憲法

¹ <http://www.npr.org/blogs/money/2012/05/09/152335829/the-ted-talk-that-could-spawn-a-city>
<http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/opinion/urban-prosperity-in-the-red/article2412947/>
<http://www.development.asia/PDF/issue13/devasia13-replicatinghkg.pdf>

² ローマー教授はチャーター・シティのコンセプトを普及するために NGO "Charter Cities" を主催している。
<http://chartercities.org/>

の一部の改正手続きを行い、この国家内人工都市国家の建設を可能にした。その後作業は順調に進んでいるようで、2011年7月には都市国家の設置法（図表1、2）が国会で可決され、近々用地の選定プロセスに入るところまで漕ぎ着けた。ホンジュラスのチャーター・シティ構想は現地ではスペイン語の頭文字をとってREDと称されている（las Regiones Especiales de Desarrollo）³。和訳すると「特別開発地区」。“las”と定冠詞が複数形で示されているように、複数のREDが設立される予定だ。REDはあくまでもホンジュラス政府自らのイニシアティブによる国家事業だが、ローマー教授はホンジュラス政府に請われてこの事業の企画面のみならず実施面でも深くかかわっている。

チャーター・シティの仕組みにはバリエーションがありえるが、ホンジュラスのREDの場合、次のような特色がある。

- 司法制度を含め外国の制度を借用したり、機能を一部委託することができること（既にモリシヤス最高裁がREDの終審裁判所の役割を担うことに合意している）
- 高度な自治を保障されていること（当初は大統領が指名するGovernorと、同じく大統領指名の国際的著名人からなる委員会Transparency Commission⁴が、REDの運営全般を監督。軌道に乗ったところで議会制民主主義に移行することになる）
- REDへの出入りは自由（複数のREDが建設され、それぞれの制度の質の高さを競いあうことによって、投資家と住民に選択肢が提供されることになる）

なお、REDの設立法には、均衡財政ルール、低税率を基本とすること（所得税：12%以下、法人税：16%以下、付加価値税：5%以下）なども定められている。また、RED設置法の修正にはRED入居者による住民投票の結果と、それに対するホンジュラス国会の3分の2以上の賛成を必要とし、そう簡単には外からREDの運営に影響を与えられない仕組みになっている。

今後は外国の制度を含めた各種基本制度の選定、外国政府・国際機関の協力取り付け、透明性の高い開発プロセス基準の策定、それに基づくサイトの選定、デベロッパーの選定、警察力を担う民間警備会社の選定、裁判官（外国人裁判官も対象）の雇用など、具体的な都市国家づくりが進められていくことだろう。なお、ホンジュラス政府としては、ガバナンス面で定評のある特定の先進国に今後パートナーとして深く関与してもらうことによってREDの安定性が増強されることに期待している。REDの成功は、ホンジュラス本土に波及していくこと、さらには、他の中南米の国々や他の地域の途上国のガバナンス改善の起爆剤となることも期待されている。

チャーター・シティを巡っては、結局は欧米流の価値観の押し付け、「新植民地主義」ではないか、といった批判も聞かれる。しかし、ホンジュラスのように途上国自らが憲法を変えてまでして試してみようというところが過去の植民地主義と大きく違う点である。様々な意見はあるが、そもそも国とは何かという人間社会のあり方そのものを

³ REDの公式サイト <http://www.red.hn/about/>

⁴ 定員9名のうち、ホンジュラス大統領指名済みの委員5名は次のとおり：George Akerlof（カリフォルニア大学経済学教授、2001年ノーベル経済学賞受賞）、Harry Strachan（元INCAEビジネス・スクール校長、Mesoamericaパートナー）、Ong Room Hwee（元Singapore Power最高執行責任者）、Nancy Birdsall（Center for Global Development会長、元米州開銀副総裁）、Paul Romer（ニューヨーク大学経済学教授 Transparency Commission議長）

問うものでもあり、この際、賛否突き詰めた議論があつていいと思う。なお、ローマー教授は世界中を行脚したところ、アフリカの幾つかの国でチャーター・シティを導入してみたいという反応があつたそうだ(マダガスカルでは導入直前にクーデターが発生し、棚上げになつたとのこと)。

近年、途上国の中でも中国やインドを筆頭にして新興国と呼ばれる国々が長年の貧困状態から急速に脱却しつつある。一方、依然として紛争経験国などの脆弱国と呼ばれる途上国は貧困脱却のきっかけが掴めない状態の中で停滞しており、途上国は二極化しつつある。そのような中で、既成概念を大きく覆すチャーター・シティは貧困途上国問題解決の切り札になるだろうか？

ホンジュラスではチャーター・シティ構想は実現に向けて動き出した。インサイダー情報が漏れ、利権を巡ってデベロッパー達が暗躍しないだろうか。途上国でなくとも汚職腐敗まったく無しに事が進むとは考え難い、などなど、いくらでも心配事が出てくる。しかし、ここで考え方がはっきり二手に分かれる。困難だからと否定的な点をあげつらう人たち、一方、困難だからこそやってみる価値がある、と前向きに捉える人たち。後者の視点からホンジュラスの実験の成り行きに注目していきたい。

ホンジュラスにとっても、せつかく新たにチャーター・シティを建設しても、汚職や犯罪が蔓延する結果になってしまつては元も子もない。それどころか、諸悪の根源は制度ではなく、文化に問題があつたことを立証してしまうようなことにもなりかねない。しかし、世界が関心を持って注目し続ければ、ホンジュラスは国の威信をかけて成功を目指して努力するだろう。

以上

(図表 1)

ホンジュラス： 特別開発地区 設置法 概要
〈Constitutional Statute of the Special Development Regions (RED's) July 29, 2011〉

第1章 基本原則 (General Principles)

- RED の目的：技術力向上による高付加価値生産の実現／高成長に必要な国内外からの投資誘致を確保するための安定した環境・透明度の高い規則を提供／雇用拡大を通じた社会公正の実現／生活の質向上のために教育、保健、治安、インフラを提供
- RED：独自の行政、立法、司法機能をもつ自治体／通商関係の国際協定を締結できる／独自の警察を持つ（他国・地域と協力協定を締結できる）／居住自由

第2章 RED とホンジュラスの他の機関との関係 (Relationship between the RED's and the rest of the country's authorities)

RED 域外の国内外の当局は RED の領域事項に介入できない／RED 内の公共事業は RED のみが契約主体になれる／RED 設置法はホンジュラス国会の3分の2以上の賛成あってはじめて修正できる／RED の裁判官指名にはホンジュラス国会の3分の2以上の賛成が必要／他の国・地域の裁判所に裁判機能を委託できる（そのための協定を締結できる）／RED とホンジュラス当局との間の係争の解決は仲裁による

第3章 居住者の基本的権利と義務 (Fundamental rights and duties of residents)

RED：居住者、滞在者に対する人権保障義務／集会のための公共スペース確保、公共サービス、メディア確保義務／居住者と RED 内居住にかかる取極めを結ぶ権限を有する

居住者：法令等順守義務

第4章 政治構造 (Political Structure)

第1節 Transparency Commission (TC)：

Governor の指名、解任／Governor の行為の承認、否認／Audit Committee メンバーの指名、解任／裁判官候補リスト策定のための特別委員会メンバー指名／TC メンバーの欠員補充／その他 RED 設置法で定める事項

第2節 Governors：

RED の最高執政官、法的代表権者、TG に対して責任をもつ／ホンジュラス国籍保持者のみ／TC が指名（最初は大統領が指名）／任期7年／TC に対する個人資産申告義務／

第3節 Audit Committees：

TC に対して責任を持つ／3名／国会、TC に年次監査報告書提出／TC は国際的監査会社と契約できる

第4節 Normative Councils (NC)：

国会承認事項以外の法案を承認する立法機関／各 RED に設置／RED 永住者によって構成（ホンジュラス国籍なくてもよい）／自由選挙によって選出（TC が定める人口・経済レベルに達した後に発足。それまでは、各 RED の Governor が代行。その場合、TC が指名する Consultative Council が Governor に対し拒否権行使できる）／任期5年 再選可能

第5節 Courts：

制度、人口が揃うまで TC が裁判官を指名し国会がこれを承認／各 RED は住民に対する人権侵害を扱う Constitutional Council を持つ（NC が定める人数のメンバーによって構成）／外国裁判官採用可能／NC が司法制度を確定／刑事裁判は陪審制による／刑事、幼児、未成年以外は強制仲裁

第5章 RED の経済、財政 (Economy and finance of RED's)

独立した財政金融システム／財政均衡ルール／低税率を基本とする独自の税制（所得税12%以下、法人税16%以下、VAT5%以下）／NC が税率決定／RED は二重課税防止取極めを締結する権限あり／RED は公共サービスの合理的な料金体系を整備／投資環境整備／ビジネスと金融市場の自由な活動保護／あらゆる支払手段は自由交換可能／内外の資本の移動の自由保障／脱税防止のための国際基準採用／自由貿易、自由競争、有形・無形資産・資本の移動を保障／国際通商機関、国際通商協定、特惠貿易協定に独自に参加できる

第6章 保健、教育、社会保障、科学、信仰、労働 (Health, Education, Social Security, Science, Religion, Work)

RED は独自の保健、教育、社会保障制度を制定し、科学を促進し、良心の自由、信仰、労働者保護、集会の自由を保障／保健関係は WHO の規定を、労働関係は ILO の規定を順守／労働関係の係争にも仲裁制度を採用／雇用主はホンジュラス労働者数を90%以下、また、全賃金の85%以下にはならない

第7章 外交 (Foreign relations)

出入国管理／RED は海外に通商代表を設置できる

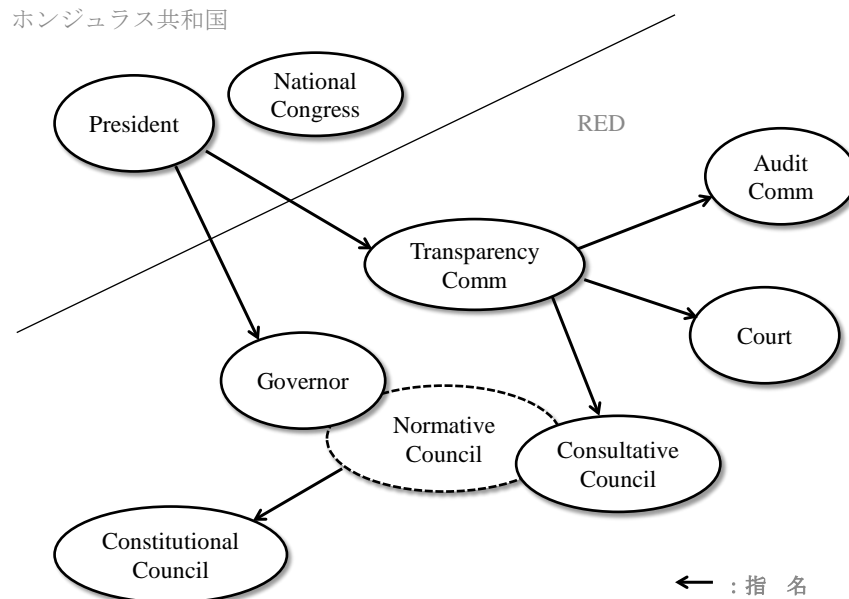
第8章 移行措置等 (Final and transitional provisions)

RED は環境保護政策を採用／NC は TC が定める人口、経済状況の基準に達したときに始動。それまでは、各 RED の Governor は NC を代行／Consultation Council は Governor の立法権行使に拒否権を発動できる／TC は Consultative Council を指名 等

(出所) RED 公式サイト掲載の設置法（非公式英訳版）を要約

(図表 2)

ホンジュラス 特別開発地域 (RED) 機関間の関係



(出所) RED 公式サイト掲載の RED 設置法 (非公式英訳版) をもとに作成

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべてお客様御自身でご判断下さいますよう、宜しくお願い申し上げます。当資料は信頼できるとされる情報に基づいて作成されていますが、その正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されております。全文または一部を転載する場合は出所を明記してください。

Copyright 2012 Institute for International Monetary Affairs (公益財団法人 国際通貨研究所)

All rights reserved. Except for brief quotations embodied in articles and reviews, no part of this publication may be reproduced in any form or by any means, including photocopy, without permission from the Institute for International Monetary Affairs.

Address: 3-2, Nihombashi Hongokucho 1-Chome, Chuo-ku, Tokyo 103-0021, Japan

Telephone: 81-3-3245-6934, Facsimile: 81-3-3231-5422

〒103-0021 東京都中央区日本橋本石町 1-3-2

電話: 03-3235-6934 (代) ファックス: 03-3231-5422

e-mail: admin@iima.or.jp

URL: <http://www.iima.or.jp>