

中国の社会保障分野における政府間財政関係

李 鳳 月 ・ 李 華

1. はじめに
2. 中国における中央・地方財政関係
3. 中国の社会保障制度改革と財政構造
4. 社会保障分野の地域間格差
5. 社会保障分野における財政上の課題
6. 結びに代えて

1. はじめに

21世紀は少子高齢化社会を迎え、社会保障制度改革は世界中で大きな課題となっている。その改革の中で注目されるのは、各国では中央集権的な「福祉国家」に代わって、分権化への動向が活発化しており、「福祉社会」の実現が中央政府レベルから地方政府レベルへの移行である。その背景には多様なものがあるが、地方分権が進められ、地方政府間の競争を通じて、より低い費用でより良質の福祉サービスが受けられるようになると期待されることがあげられる。そこで今後、福祉社会の構築に向けて、中央政府と地方政府の役割分担、特に政府間財政関係を検討することは欠かせない課題である。

一方、中国は広くて多様な国であり、全国統一的な水準で社会保障システムを構築することは難しいと考えられる。現実的にも中国の地方政府は福祉政策などに関して大きな自主決定権をもっている。財政支出面の地方分権化の推進は、地方政府の自己責任を伴う自主決定権の拡大をもたらす。特に教育、医療、社会福祉など主要な社会サービスの提供は地方に委ねられている。現在の中国においては、先進国と比べ社会保障制度が十分に確立されていない状況である。人口高齢化の加速的な進展に伴い、年金、医療、介護サービスなどの供給は今後いっそう拡大されなければならない。その拡大の議論をする際に、財源問題や供給問題が重要になってくる。

中国では社会主義制度下での国家財政体制から社会主義市場経済体制へ移行しつつあるなかで、財政制度は独自の構造をもっている。1994年に中央・地方間の財政関係の調整

と大規模な税改正を目的とした「分税制」¹が実施された後、現在の中央財政と地方財政の役割分担が基本的に確定された。その政府間財政関係は、これまで十回を超える改革を経て、基本的に中央集権から分権化に向かうという方向に沿って変革が進められてきた（倪、2006）。

本稿では中国における中央と地方政府の財政収支の現状を踏まえたうえで、社会保障分野に焦点を当てて、政府間財政関係の実態を分析する。まず、中国の政府間財政制度の分析を行い、社会保障分野における中央政府と地方政府の事務・財政分担の現状について整理する。次に、中国の社会保障制度の枠組みとその財政改革について論じる。その後、財政分権の問題点の一つといわれる社会保障財政支出の地域間格差について考察する。最後に、中国の社会保障分野における財政上の課題と改革の方向性を述べる。

2. 中国における中央・地方財政関係

2-1. 財政収支と事務・職権分担

中国における国家財政は中央予算と地方予算からなる。各級政府は独自の予算を実施すると規定されているため、省、市、県、郷政府はそれぞれ独自の予算をもつ。全体で中央予算と合わせて「5級予算」である。最も範囲の広い地方政府は省級で、省、自治区と直轄市がある。省の下には地級市があり、地級市の下には県級があり、さらに県級の下には郷級がある。

中央・地方別の歳入・歳出をみると（表1を参照）、1994年の分税制が実施される直前、歳入・歳出に占める中央レベルの割合は小さかった。たとえば、1990年には歳入に占める中央政府の割合が33.8%、地方政府の割合が66.2%であり、歳出に占める中央政府の割合が32.6%、地方政府が67.4%であった。しかし、分税制が導入された直後の1995年には歳入に占める中央政府の割合が52.2%、地方政府の割合が47.8%となり、それ以降でも中央政府の歳入割合がおおむね50%以上に回復している。中央政府は国の財政収入の約

1 張（2009）によれば、「分税制は中央と地方の事務権限を明確にして、歳入と歳出それぞれの範囲を明確に区分して、税収を中央税、地方税、中央・地方の共有税に分けて、それぞれ徴収する制度であると定義されている。分税制の実質は、それまで中央税と地方税という区分がなかった税源配分制度を中央税と地方税に分けるものである。」また、分税制では事務権限と財政権限とを結合するという原則に基づいて、国家の権益を守るための、中央政府のマクロ・コントロールの実施に不可欠な税種を中央税、経済発展に直接に関係している税種を中央と地方の共有税、地方政府の徴収に適合する税種を地方税としている（張2009）。具体的に、中央税には関税、消費税など、徴収が比較的容易な税目を割振り、地方には営業税、法人税、所得税などを割振る。また、重要税目である増値税（中央75%、地方25%）、資源税、証券取引税（中央50%、地方50%）は共有税としている。

表1 中央政府と地方政府の歳出入割合の推移

	歳入				歳出			
	中央		地方		中央		地方	
	億元	%	億元	%	億元	%	億元	%
1980年	284.5	24.5	875.5	75.5	666.8	54.3	562.0	45.7
1985年	769.6	38.4	1,235.2	61.6	795.3	39.7	1,209.0	60.3
1990年	992.4	33.8	1,944.7	66.2	1,004.5	32.6	2,079.1	67.4
1995年	3,256.6	52.2	2,985.4	47.8	1,995.4	29.2	4,828.3	70.8
2000年	6,989.2	52.2	6,406.1	47.8	5,519.9	34.7	10,366.7	65.3
2005年	16,548.5	52.3	15,100.8	47.7	8,776.0	25.9	25,154.3	74.1
2010年	42,488.5	51.1	40,613.0	48.9	15,989.7	17.8	73,884.4	82.2

出所：「中国統計年鑑 2011」により作成。

注：各年度の歳入（中央+地方）と歳出（中央+地方）の差額について、中央と地方の歳入には債務収入が含まれず、歳出には債務返済金と利子支出が含まれている。

5割以上を確保しているのは、1993年12月に公表された『國務院の分税制財政管理体制の実施に関する決定』にある「分税制により中央財政収入の割合を次第に高め、中央政府のマクロ・コントロール能力を強める」という改革目標を目指して、いろいろ調整してきたためである（張、2009）。表1に示されているように、歳入の面から中央政府のマクロ・コントロールがかなり強化されているように見える。しかし、それは「表面的に強まりを見せているが、実質的にはその強まりはモデレートなものに止まっている」と指摘されている（吉岡、2008a）。なぜなら、分税制の導入には地方から大きな抵抗があったため、その抵抗の緩和を企図して、地方政府の既得収入を保証する中央から地方への「税収返還」制度²を設けたからである。税収返還金は各地方の増値税（付加価値税）と消費税の伸び率を逡増率として算出されるため、この制度は地方の収入増を目指して、財政調整の役割を果たさないと指摘されている。

一方、国の財政支出の大半を担うのが地方各級政府であり、歳出の面では地方分権化が進んでいる。表1に示されているように、1995年には歳出に占める中央政府の割合が29.2%、地方政府の割合が70.8%となり、特に2000年以降、歳出に占める地方政府の割合が大きく上昇し、2010年には82.2%まで達した。中央と地方の歳出面における役割分担について、大まかに中央財政は国家の安全保障、マクロ・コントロールなどにかかわる支出を担い、地方財政は地域における公共サービスや地域経済の発展などにかかわる支出を担っている。しかし、地方の自主財源が減少し、歳入が中央に集中した結果、地方政府

2 具体的には、1994年以降、第*i*地域第*t*年（ $t > 1$ ）の税収返還額、 G_{it} は、 $G_{it} = (1 + 0.3R_{it})G_{it-1}$ である。 R_{it} は*i*地域の増値税（付加価値税）と消費税の対前年度の伸び率である。税収返還制度は地域別の税貢献を考慮するものであるため、地域財政力格差を是正する機能を持っていない（張、2009）と指摘されている。

の歳入と歳出の差は大きい。分税制における中央と地方の財政バランスを補正するものは、中央から地方財政に対する資金移転としての「転移支付」³という制度である。

こうして、中国において、分税制の実施により歳入の面で中央政府の割合が拡大されたとともに、歳出の面では地方政府が大半を担っており、地方政府の歳出決定権も拡大された。財政支出の面において地方分権が進んでおり、教育や福祉など大半の支出責任を負っているのが地方政府となる。特に、社会保障分野においては1998年に新たな社会保障制度の導入により、従来の企業福祉制度から社会保障制度へ転換し、政府の財政歳出に占める社会保障関係の部分が大きな伸びをみせた。中国においては、实际的に年金、失業、医療保険制度などの主体は地方政府であるため、地方社会保障支出の急増も2000年以降の地方歳出比率の高まりの一因となると考えられる。

中国における中央政府と地方政府の事務・職権区分をみると、表2が示すように、国防と外交以外、教育、文化、医療保健、社会保障、行政管理などは各級政府に責任がある。しかし、表3の財政歳出（2010年）をみると、実際には地方政府が担う財政支出が大きい。特に、社会保障・雇用促進、医療衛生、教育といった国民の福祉にかかわる歳出は地方政府の割合が非常に大きく、9割以上を分担している。

表2 中国の各級政府が担当する公共事務区分の現状

公共事務	中央	省級	市級	県級	郷級	備考
国防	◆					
外交	◆					
高等教育	◆	◆	◆			
中等教育		◆	◆	◆	◆	
義務教育				◆	◆	
文化事業	◆	◆	◆	◆	◆	
科学研究事業	◆	◆	◆			
医療保健	◆	◆	◆	◆	◆	
人口政策			◆	◆	◆	
行政管理	◆	◆	◆	◆	◆	各レベルで各自負担
政法支出	◆	◆	◆	◆	◆	主要事務は中央
社会保障	◆	◆	◆	◆	◆	各レベルで各自負担。社会統一の場合は、省レベル以下が負担

出所：倪（2006）を転載。

3 日本の地方交付税、国庫補助金のようなものである。中には、税収返還金、一般補助金、専門補助金がある。

表3 中央・地方の分野別歳出（2010年）

項 目	総支出（億元）	中央		地方	
		中央	比率	地方	比率
総額	89,874.2	15,989.7	17.8%	73,884.4	82.2%
一般公共サービス	9,337.2	837.4	9.0%	8,499.7	91.0%
外交	269.2	268.1	99.6%	1.2	0.4%
国防	5,333.4	5,176.4	97.1%	157.0	2.9%
公共安全	5,517.7	875.2	15.9%	4,642.5	84.1%
教育	12,550.0	721.0	5.7%	11,829.1	94.3%
科学技術	3,250.2	1,661.3	51.1%	1,588.9	48.9%
文化体育マスコミ	1,542.7	150.1	9.7%	1,392.6	90.3%
社会保障・雇用促進	9,130.6	450.3	4.9%	8,680.3	95.1%
医療衛生	4,804.2	73.6	1.5%	4,730.6	98.5%
環境保護	2,442.0	69.5	2.8%	2,372.5	97.2%
コミュニティ事務	5,987.4	10.1	0.2%	5,977.3	99.8%
農林水業事務	8,129.6	387.9	4.8%	7,741.7	95.2%
交通運輸	5,488.5	1,489.6	27.1%	3,998.9	72.9%
資源電力情報等事務	3,485.0	488.4	14.0%	2,996.7	86.0%
商業サービス業等事務	1,413.1	139.8	9.9%	1,273.4	90.1%
金融管理支出	637.0	488.2	76.6%	148.9	23.4%
地震災難回復建設支出	1,132.5	37.9	3.3%	1,094.6	96.7%
国土気象等事務	1,330.4	176.4	13.3%	1,154.0	86.7%
住宅保障支出	2,376.9	386.5	16.3%	1,990.4	83.7%
食料物資備蓄管理事務	1,172.0	495.1	42.2%	676.8	57.8%
国債利子支出	1,844.2	1,508.9	81.8%	335.4	18.2%
その他の支出	2,700.4	98.3	3.6%	2,602.1	96.4%

出所：「中国統計年鑑 2011」により作成。

2-2. 財政移転制度

中国は分税制導入と同時に、中央政府から地方政府への財政移転制度を拡充した。分税制改革以降、地方の歳出を補うため、中央財政の地方財政に対する転移支付（一般補助金、専項補助金、税収返還金の三種類）、いわゆる財政移転を行っている。一般補助金は地方政府間の公共サービスの均等化を図るための財政移転支出であり、基本的に財政力の弱い地域への資金移転を目的としている。専項補助金（特定補助金）は特定用途をもち、主に教育、社会保障、医療衛生、環境保護などに対する財政移転支出である。税収返還金は地方政府の既得権益を確保する意図で設定された地方税収の減少分を一定の比率で還付する仕組みであり、基本的にもともと税収の多かった地域に税金を多く返還するものである。

これらの財政移転支出はとりわけ2000年に入り、年々増加しており、現在に相当する金額となった（図1を参照）。中国財政部の統計によれば、2010年には3.2万億元で、そ

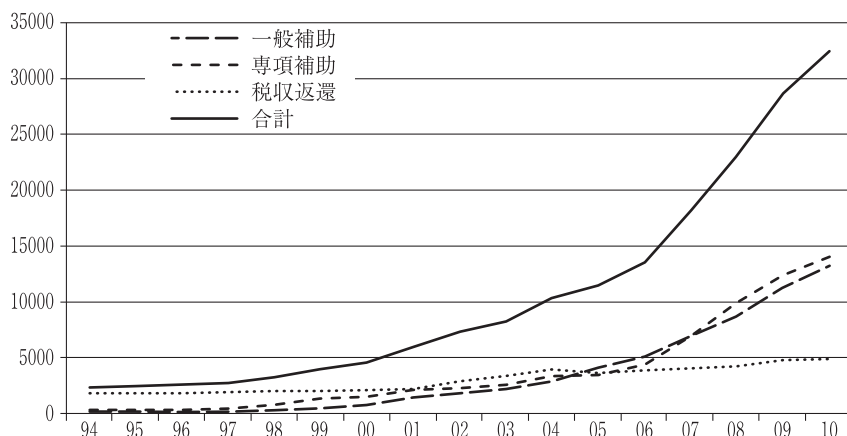


図1 中央から地方への財政移転支出の推移 (億元)

出所：「中国財政統計年鑑」により作成。

のなかで一般補助金が1.3万億元、専項補助金が1.4万億元、税収返還金が0.5万億元であり、合計すると地方歳出の43.8%を占めている。1994年の13.5倍であり、年平均増加率は17.7%であった。

図1に示されているように、分税制導入後しばらくの間は、税収返還金が移転支出の大半を占めたが、その後横ばいで推移している。特に2000年以降、財政移転に占める税収返還金のウエイトが低下している一方、一般補助金と専項補助金のウエイトが大幅に上昇している。このように、中央政府が地域財政力の格差を縮小させる財政移転に重点を移したことが示されている。

財政移転制度は地域間財政力の均等化に対して一定の役割を果たしている。しかし、中国においては中央から地方への移転支出はある程度の決まりをもって配分されることになっているが、算定には恣意的・裁量的な部分も多い(坂本、2008)。1994年に公布された『中国予算法』には中央ならびに地方の収入体制と範囲について比較的明確な規定が定められているが、支出体制と範囲および財政移転制度について現在にも法的規定はないからである。分税制改革により中央と地方の財政関係の基本的枠組みが築かれたが、地方政府の既存利益を保証するため、各地域の従来 of 財政支出基数に対する調整を行うことができず、既存部分を動かさず増加部分を調整するという漸進的改革が採られた。そのため、中央から地方への財政移転が地域の格差を縮小させるには十分でないことがしばしば指摘されている(嚴、2003)。中央から地方への財政移転支出のなかで専項補助金と一般補助金は一人当たりGDPが低い地域に多く配分されており、財政調整機能を果たしていると考えられる。しかしその一方、税収返還金は従来から上納額の多かった豊かな地域ほど返還額も多いため、形態の上では中央からの補助であるが、用途の制限もなく、実態は依然として地方政府の独自財源に近いと評されている(津上、2004)。つまり、税収返還

表4 社会保障・雇用促進分野の歳出と財政移転支出（2010年）

項目	歳出（億元）			財政移転支出（億元）		
	中央	地方	合計	一般補助	専項補助	合計
社会保障・雇用促進	450.3	8,680.3	9,130.6	1,429.2	1,927.5	3,356.7

出所：中国財政部の統計データにより作成。

制度は財政調整機能をほとんど発揮していないと考えられる。

社会保障分野の財政移転支出をみると、表4に示されているように、一般補助金のなかで社会保障・雇用促進支出は1,429.2億元で、専項補助金のなかで社会保障・雇用促進支出は1,927.5億元であり、合計で中央から地方への財政移転支出（税収返還金を除く）の12.1%を占めている。なお、これらの社会保障・雇用促進移転支出は地方政府の社会保障・雇用促進歳出の総額の38.7%である。この移転支出の部分を中央政府の社会保障・雇用促進歳出として取り出してみても、社会保障分野において中央政府が41.7%、地方政府が58.3%で、依然として地方政府の財政責任が中央政府より大きい。

このように、分税制改革の実施は、確かに中央財政歳入の状況を大きく改善し、租税国家への転換をひとまず実現した。以前の基本建設投資を中心とする財政支出構造から、徐々に文化・教育・衛生事業及び社会基盤整備を中心とする財政支出構造への転換をもたらした（朱、2004）。中央政府は財政移転支出を通して、社会保障、教育などの公共サービスを地方政府が担うように、その財源を確保しようとしているにもかかわらず、社会保障分野の財政責任は地方政府の割合が大きい。

3. 中国の社会保障制度改革と財政構造

中国の社会保障制度の起源は、1951年に制定された「労働保険条例」である。この条例により、都市部において政府機関や国有企業などといった「単位（企業のこと）」の従業者に対する年金給付、医療給付などが制度化され、生活保障や福祉などは企業により供給していた。当時の企業はほとんど国有の性質をもっていたため、利潤の最大化を企業自身の経営目的としていなかった⁴。企業は定年退職者に対して、勤続年数と職種に応じて在職中の賃金の6割から全額に相当する年金を支払っていた。また、企業は医療サービスを提供し、企業の従業者および退職者の医療費をすべて負担していた。さらに、子供の教育などの生活面の支援も行われていた。このように、中国の国有企業は計画経済時代に政

4 小宮（1989）は、改革開放以前の中国企業について「中国に企業はない」と断じるように、改革前の中国企業は政府の下部機関にすぎず、主管部局からの指示のままに生産、販売、購入をしていた。

府の社会保障機能の一部を受けもち、社会的な責務を担っていた。

しかし、80年代以降計画経済から市場経済への政策の転換に伴い、企業の経営方針が変わった。特に、1983～84年に「利改税」⁵をはじめとする改革の実施により、国有企業は経営自主権をもつようになり、政府財政の統制から自立した。国有企業にとっては、収益と利潤の追求が従来の福祉優先の政策に取って代わり、社会保障の維持は大きな負担となったため、その削減を余儀なくされた。そこで、国有企業改革の一環として、中国は90年代にはじめて社会保障制度を導入した。1998年には労働社会保障部（日本の厚生労働省に相当する）の設置によって、企業の福祉制度から社会保障制度への改革が本格的に進められた。社会保障制度の導入により、年金や医療保険制度などの適用対象は非国有企業とその従業員まで拡大した。財源調達に政府・企業・従業員による三者負担の仕組みに改編された。また、年金や医療保険に個人口座を導入した。

中国の現行の社会保障制度は社会保険・社会救済・社会福祉・社会優撫により構成されている（図2）。社会保険には年金・医療・失業・労災・出産育児制度がある。社会救済制度とは、最低生活保障をはじめ、貧困扶助や自然災害救済などを行う制度である。社会福祉制度には高齢者福祉、障害者福祉、職業福祉などが含まれている。社会優撫は、軍人およびその家族、革命烈士の遺族への生活保障や退役軍人の就職斡旋などの優遇措置を行う制度である。

このように、社会主義市場経済への体制変換により、これまで企業が担ってきた社会保障分野の責任を国家が引き受けた。つまり、企業が従業員に対する年金給付、医療給付、福祉サービスを行っていた制度から政府が年金、医療保険制度を運営する社会保障制度へ

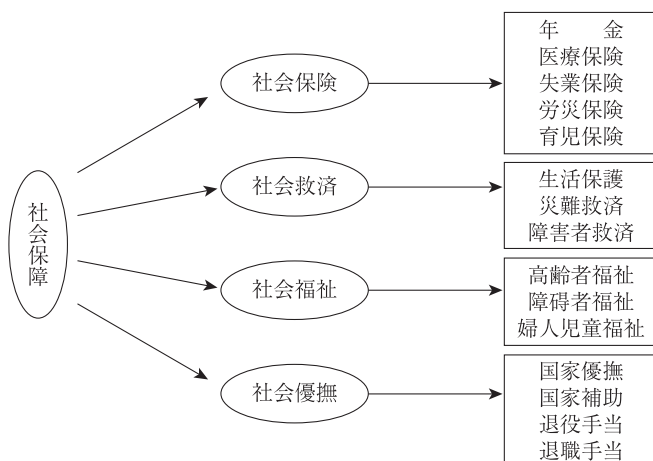


図2 中国の社会保障システム

出所：筆者作成。

5 利改税とは国有企業から政府への利益上納を廃止し、税金を収めることである。

移行した。現在、企業に残された社会保障分野の責任は保険料の拠出のみとなった。社会保障を支えてきた国有企業が市場経済化により改革・解体したため、中国政府は中央政府と地方政府が役割分担する社会保障の枠組みづくりに着手した（吉岡、2008b）。しかし実際には、中央政府が社会保障政策の基本原則を作成し、地方政府が各地の実情にあわせて決定・実施する構図が財政支出の面でも現れているように、社会保障制度の改革に伴い、制度の運営主体が企業レベルから地方政府レベルに交代したと言ってよいだろう。

1998年以降、社会保障制度の改革に伴い、その財源調達方式も改めて成り立ってきた。各種社会保険の実施に伴い、政府が引き受けている財政責任が次第に増大している。現在、中国の社会保障分野の財源は大まかに社会保険基金収入と政府の財政投入からなっている。社会保険基金収入は主に企業や従業員の拠出金とその運営収益によるものであり、これは企業従業者への年金、医療、失業などの社会保険給付に使われている。一方、政府の財政責任は企業従業員の社会保険給付以外の保障にある。具体的に、政府が引き受けている財政責任は大まかに、①行政事業機関の年金給付⁶、②行政事業機関の医療費、③社会保障事務管理・運営費用、④企業従業員社会保険基金への補助、⑤社会福祉事業費、⑥住民生活保護給付、⑦軍人退役保障給付などである。そのなかの④企業従業員社会保険基金への補助について説明すると、かつての計画経済期における中国の社会保障制度では、財源調達は企業に頼り、従業員からの拠出はなかった。1998年の社会保障制度が実施する前の段階では、社会保障財政、特に年金財政には積立金がなかったことによる潜在的な債務が非常に大きい。そこで、政府は企業従業員の年金制度へ財政補助を行うようになった。また、高齢化が急速に進むなか、定年退職者も急増している。政府は一般財源を投入し、これは社会保障補助金として、政府の財政支出に計上されている。

中国の社会保障制度における政府間の役割分担を考察すると、中央政府は制度の基本原則・方針・政策を立案し、省級政府は国の方針と政策に基づきつつ、各地域の実情を加味した地方の社会保障政策と実施法案を制定する。また、中央政府は2000年に設立された全国社会保障基金を管理する。それは年金を含む将来の社会保険基金の財源不足を備えた予備基金と位置づけられ、中央政府の下の全国社会保障基金理事会が運営にあたっている。全国社会保障基金の資金は中央財政支出をはじめ、国有株の売却金、利息税、福祉宝くじおよび投資収益から調達される。一方、年金や医療などの社会保険基金は、省レベルの財政専用口座で地方政府により管理されている。中央政府は社会保障の運営について、基本的に省レベルで統一管理すると規定し、企業からの徴収基準を省内で同一にするとともに、各省で年金基金の調整を行うように求めている。つまり、省級政府は中央政府が決定した基本原則を満たした上で、保険料率や給付水準など、ある程度の裁量権限をもっている。

6 中国では、公務員と事業機関の従業者は社会保険制度に加入せず、社会保険財源は財政支出によって賄われている。

実際には地方政府が細部に関してはかなりの裁量権を有している（吉岡、2008b）。このことから、年金や医療保険などの支給水準において地域格差が存在するのが当然である。

これまでの分析では、90年代の社会保障制度再編のため政府が社会保障の財政責任を引き受けるようになったことが明らかになった。しかし、社会保障分野において政府が直接果たす役割は増大したにもかかわらず、社会保障関連の財政支出いわゆる社会保障・雇用促進歳出と医療衛生事業歳出を合わせても政府財政支出の15.5%に過ぎない（2010年）。社会保障分野の財政支出がまだ少ないが、地方への財政移転制度は未だ十分には確立しておらず、社会保障サービスを担う下級地方政府の財政基盤は依然脆弱のままか、更に困窮度を強めている（吉岡、2008b）。中国では経済的に発展している地域の地方政府にはかなりの自立的な決定権や自立性があり、その一方、経済的に発展していない地域では、自主財源のウエイトが小さく、自立性が低い。こうして、地方政府の財政力の不均衡により形成された社会保障支出などの地域格差が懸念される。

4. 社会保障分野の地域間格差

中国は経済成長とともに、地域間の格差が拡大を続け、深刻な経済・社会問題となっている。地域経済格差の主な原因として政府の一部地域優先の差別政策、地理的条件、インフラの整備などがあげられる。中国政府はこのような格差を是正するため、近年さまざまな支援政策を打ち出した⁷。しかし、地理的条件、インフラ、資本、人材、技術の差があまりに大きすぎるので、格差の縮小までにはかなりの時間がかかる。一方、中国において地域の格差はさまざまな分野に存在している。GDPや所得の格差だけではなく、教育や福祉など金銭だけでは測れない格差もある。そこで本節では、主に省レベル（省、自治区及び直轄市）の財政支出に基づき、社会保障分野の地域間格差を考察する。分析単位として省を選定する理由は、省が中国の一級行政区であり、社会保障政策の立案や実施をする際の最も基本的な行政単位であるため、地域格差を概観する上で有意義だからである。

4-1. 地域格差の実態

中国の社会保障分野において地方分権化が進んでいるため地域格差の問題が多くの研究で示唆されている。図3は各地域人口一人当たり財政支出と社会保障関連支出（2011年）を示しているもので、そのばらつきが大きい。中国では31の省を東部・中部・西部⁸と

7 地域格差への対応としては、1999年に「西部大開発」戦略、2003年に「東北地区等老工業基地振興」戦略、2006年に「中部地区崛起」戦略などの地域発展戦略があげられる。

8 東部は北京、天津、河北、上海、遼寧、江蘇、浙江、山東、広東、福建、海南の11省・直轄市であり、最も発展している地域である。中部は安徽、江西、河南、山西、吉林、黒竜江、湖南、湖北の8省である。西部は内モンゴル、広西、重慶、四川、貴州、雲南、陝西、甘肅、青海、寧夏、

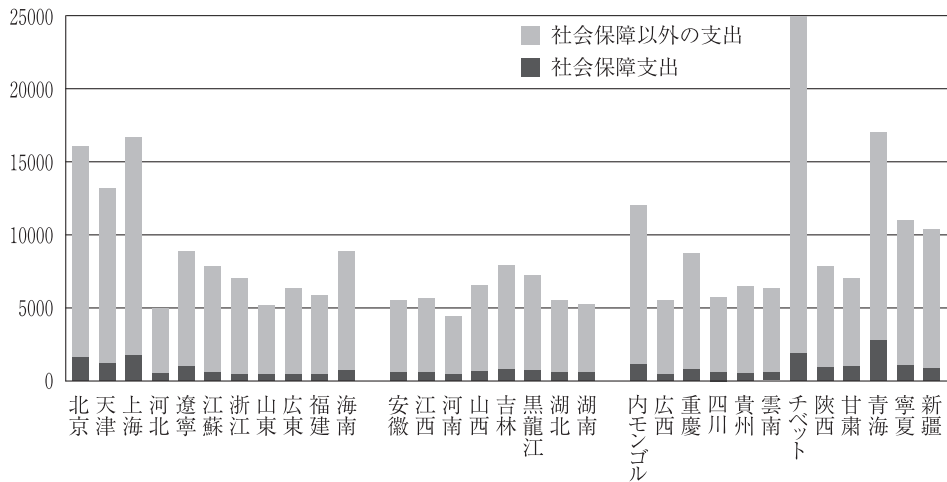


図3 2011年各地域の人口一人当たり財政支出 (元)

出所：「中国統計年鑑」により作成。

いう三大経済地域に分類することが一般的である。図3をみると、全体的には東部地域と西部地域が中部地域より一人当たりの財政支出も社会保障支出も高い。いわゆる、最も裕福な東部地域と発展が遅れた西部地域の財政支出が高い。前者は財政力が高いのに対して、後者は移転財源に依存していると考えられる。2000年以降、中央政府は経済が発展していない西部地域に対してより多くの補助金を提供している⁹ため、所得水準で中位にある中部地域は最も裕福でない西部地域より財政支出が少ない。このように、地域別の財政支出と社会保障支出を人口当たりで比較した結果、大きな地域間格差が存在していることがわかった。

しかし、中国における地域の社会保障・雇用促進歳出の5割ほどは社会保険補助金と行政事業機関年金給付であるため、一人当たりの社会保障歳出が高い地域では必ずしも福祉サービスの水準が高いとは言えない。各地域の福祉サービスの水準を反映しやすい社会福祉歳出と救済・生活保護歳出をみると、全体的には経済が発展している地域ほど、社会福祉歳出が社会保障・雇用促進歳出に占める割合が高く、それと反対に、経済的に豊かでない地域では救済・生活保護などの歳出が比較的多く、社会福祉歳出の割合が少ない傾向にある(李、2010)。社会福祉歳出の割合が少ない、経済発展が遅れている地域では貧困者が多く、社会保障分野の支出の大部分は貧困救済に使われており、一般住民の福祉水準が比較的に低いと考えられる。

新疆、チベットなどの12省・直轄市・自治区である。

9 中国の少数民族のほとんどが発展が遅れた西部地域に居住しているため、民族地域補助金などが多く出されている。

4-2. 地域間格差の分析

中国における社会保障分野の地域間格差を考察するために、タイル尺度を用いて、中国の3つの地域における社会保障支出の格差について不平等度を分析した。タイル尺度は格差の情報を「グループ間格差」と「グループ内格差」の2つに分解するものである。それを用いて、社会保障・雇用促進歳出の格差を「地域間格差」と「地域内各省格差」の2つに分解することができる。また、地域間格差の寄与度と地域内各省格差の寄与度を計算できるため、全体の格差がどのような要因で変化しているかを考察することができる。中国の社会保障・雇用促進歳出について、2007年から2011年のデータをもとに計算した結果は表5に示されている。

2007年から2011年にかけての格差の変化をみてみよう。地域間の格差はわずかに増大しているにもかかわらず、全体の格差も地域内格差も少しずつ改善してきたといえよう。3地域それぞれのタイル尺度をみると、東部地域内の格差がもっとも大きく、中部地域内の格差が遥かに小さい。各地域内のタイル尺度の変化をみると、東部地域も中部地域も地域内格差が縮まっているが、西部地域はわずかであるが拡大した。次に、寄与度からみると、全体の格差の90%以上は地域内格差によるものとみられる。なお、3地域それぞれの寄与度をみると、地域内格差の多くは東部地域の寄与によるものであり、もっとも経済が発展した同地域において各省の間の格差がまだ大きいことを示している。中央政府は社会保障の整備が大きく遅れていた西部地域を中心に財政補助を行う政策をとっているため、地域間格差が改善したことが見て取れる。しかし一方、経済が発展した東部地域内部において、大きな省間格差がまだ課題となっている。

表5 社会保障・雇用促進歳出の地域間・地域内格差に関するタイル尺度と寄与度

		2007年	2008年	2009年	2010年	2011年
タイル 尺度	全体	0.1101	0.1037	0.0925	0.0912	0.0792
	地域間	0.0003	0.0017	0.0069	0.0042	0.0055
	地域内	0.1098	0.1020	0.0856	0.0870	0.0738
	東部	0.1851	0.1818	0.1485	0.1264	0.1129
	中部	0.0302	0.0224	0.0273	0.0163	0.0187
	西部	0.0573	0.0537	0.0531	0.0908	0.0648
寄与度	地域間	0.3%	1.6%	7.4%	4.6%	6.9%
	地域内	99.7%	98.4%	92.6%	95.4%	93.1%
	東部	78.5%	77.4%	66.6%	60.4%	61.5%
	中部	7.3%	5.7%	8.0%	4.6%	6.0%
	西部	13.9%	15.3%	18.0%	30.5%	25.6%

出所：「中国統計年鑑」により作成。

4-3. 地域間格差の影響要因

前節の分析から、中国における社会保障分野の地域間格差は近年縮小しているものの、依然として存在していることがわかった。そこで、中国における地域の社会保障支出はどのような要因に影響されているかについて、検討してみよう。

中国では、各地域の財政力がその地域の住民が受けられる社会保障サービスの水準を決めている。また、経済発展水準の高い地域ほど財政力も豊かであると考えられる。さらに、中国の社会保障制度には「二元構造」¹⁰の問題があり、社会保障の資源が都市部に偏在していることが多くの研究で指摘されている。このことから、地域の都市化の程度は社会保障歳出に影響していると考えられる。このような考えをもとに、地方の財政力、経済発展水準、都市化の程度および人口構成といった要因が地域の社会保障支出に対してどのような影響を与えるかを分析する。

まず、地域の財政力については、地域の財源の規模がその地域の社会保障支出に影響を与えると考えられるため、一人当たりの地方財政収入 (ppfi) を用いる。次に、社会保障支出は当地域の経済力の影響も受けると考えられるため、それを示す変数は一人当たり地域内総生産 (pgdp) である。都市化の程度は都市部住民が地域住民に占める比率 (ctpr) で表す。人口構成について、65歳以上人口の扶養率 (depr)¹¹ を用いる。以上の仮定をもとに2007～2011年のパネルデータを用いて、回帰分析を行った。

2007年以降のデータを使う理由は中国の社会保障に関する統計上の問題点や制約である。中国では社会保障関連の統計はまだ不十分で、制度改革のため統計項目の廃止や分類の頻繁な変更がある。2006年までの統計では、社会保障分野の統計は撫恤・社会福祉救済費、行政事業機関年金、社会保障補助支出に分けられているが、2007年以降は、社会保障・雇用促進支出の一つにまとめて計上されている。これらのことから、中国の社会保障財政支出を正確に把握するのは極めて困難であり、研究には限界がある。そこで、統計項目の統一の問題を配慮するため、2007年以降の統計をもとに分析を進めることにした。

回帰分析の推定式は以下ようになる。y は人口一人当たりの社会保障・雇用促進支出で、下付き文字の i は各省、t は各年を表している。

$$y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 * ppfi_{i,t} + \beta_2 * pgdp_{i,t} + \beta_3 * ctpr_{i,t} + \beta_4 * depr_{i,t} + (\alpha_i + \varepsilon_{i,t})$$

推定結果は表6に示されている。まず、地域の財政力を示す変数である一人当たり地方財政収入は社会保障・雇用促進支出と正の相関がみられ、各地域の財政力が地域の社会保障支出の大きさを決めることになる。次に、地方の経済力を示す一人当たり地域内総生産は社会保障・雇用促進支出と正の相関で、経済が発展している地域ほど社会保障支出も多

10 中国の戸籍は都市戸籍と農村戸籍に分かれる。戸籍制度の展開を前提として、都市と農村で異なる社会保障制度が実施されている。特に農村部における社会保障制度は、経済の発展した地域を除いて、整備が大きく遅れていることがしばしば指摘されている (吉岡 2008b などを参照)。

11 65歳以上高齢者人口と生産年齢人口 (15-64歳人口) の比率である。

表6 推定の結果

	Eq_1	Eq_2	Eq_3	Eq_4
$\beta_1 (pp\bar{f})$	0.81 (0.00)***	0.28 (0.15)*	0.33 (0.10)**	0.27 (0.18)*
$\beta_2 (bgdp)$		0.73 (0.00)***	0.51 (0.09)**	0.55 (0.07)**
$\beta_3 (ctpr)$			0.83 (0.10)**	0.77 (0.12)*
$\beta_4 (depr)$				-0.23 (0.23)
β_0 (定数項)	-0.11 (0.65)	-3.22 (0.01)***	-4.57 (0.00)***	-3.91 (0.01)***
R-square	0.8526	0.8617	0.8651	0.8675
サンプル数	145	145	145	145

出所：「中国統計年鑑」により計算したもの。

注：31省レベルの地域からチベットと青海を除いた¹²。

データの差異性が大きいため、自然対数にした。

() 内はt値で、記号は有意差検定結果、*は90%水準、**は95%水準、***は99%水準である。

い。さらに、各地域の都市部住民が地域住民に占める比率といった都市化率を示す変数は地域の社会保障・雇用促進支出と正の相関がみられ、仮説通りの結果となった。しかし、65歳以上高齢者人口の扶養率は社会保障・雇用促進支出とあまり有意な結果がみられなかった。これは中国の社会保障支出の水準は高齢化率ではなく、ほかの要因に影響されていることがうかがえる。

中国では社会保障分野の直接財政責任はほぼすべて地方政府にあるため、地域経済の発展によって、地域格差が生まれることがしばしば指摘されているが、回帰分析で検証した。地域の社会保障・雇用促進支出と経済発展の関係を図表でみる。図4は2011年省レベルの人口一人当たりの社会保障・雇用促進支出を示しているものである。横軸は一人当たり地域内総生産の順で並んでいるもの、左から右へその数字が小さくなっている。この図から社会保障・雇用促進支出は人口一人当たりの地域内総生産の順位と大まかに同じ傾向がみられる。両者の相関係数を計算してみたが、0.21であり関係があるとはいえないが、乖離が大きい青海とチベットのデータを除いて計算してみれば、0.52で大きく関係している。このように、地域経済発展の程度は地域の社会保障分野の財政支出に関係していることが推測される。

12 青海は2010年に大きな地震があったため、政府の社会救済資金がその年から非常に多く投入された。チベットに多くの財政支出を投入しているのは、少数民族地域であること、さらに政治的な要因も含められていると考えられる。

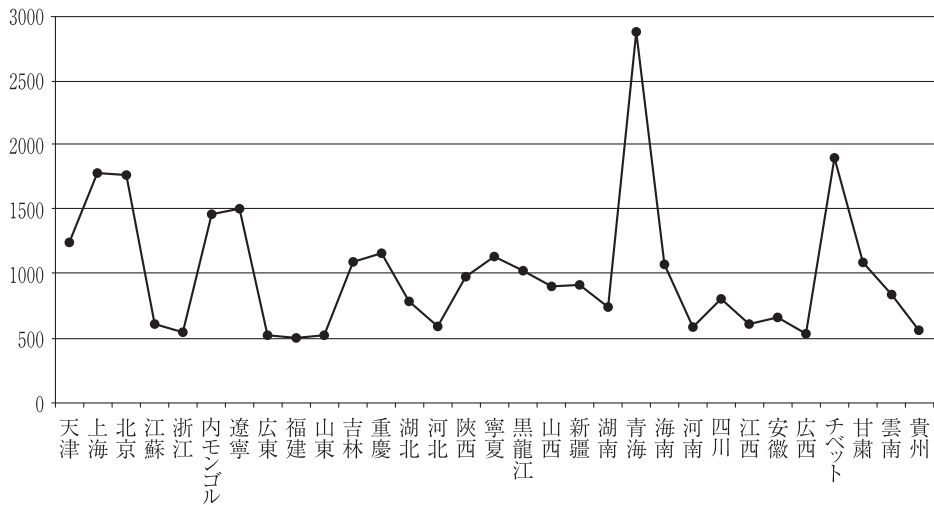


図4 2011年各地域の人口一人当たりの社会保障・雇用促進支出(元)

出所：中国統計年鑑により作成。

5. 社会保障分野における財政上の課題

中国においては中央政府主導の社会保障制度の構築が進んでいるが、財政歳出がまだ少ないため、一部の財政力の弱い地域では社会保障の水準が低いことが指摘されている。多くの国では社会保障・福祉サービスの施行を地方政府に委ねるとしても、中央政府が主要または相当な財源を提供している。しかし、中国の場合は国民生活に密接にかかわるこれらの分野において財政責任は主に地方政府にある。年金、福祉や医療などの社会サービスの提供が地方に委ねられていることに対して、中央政府は財政移転を通じて、地方政府に支援を行っているが、中央の財政投入が限られている結果、地方政府は主に財政力に合わせて支出や施策を行っており、地域格差が生まれる。分税制の導入で豊かになった中央財政が地方への財政移転を大幅に増やしたにもかかわらず、それが中国の地域格差、国民の生活格差を縮める役割を十分に果たせているとはいえない。そのため、地域が支配している財源の格差が社会保障分野に影響を及ぼしていると考えられる。一部の地方政府が十分な財源を得られないまま、国民生活にかかわる重い役割を負わされていることは、地域の格差に繋がっている。このように、社会保障制度の整備のための財政支出が確保できなければ、その役割を果たせなくなる。

また、中国の財政移転制度は「日本の地方交付税制度のように調整財源の規模が中央税の一定割合と規定されているわけではなく、裁量的に決定される。基準額は調整財源の規模を考慮して裁量的に決定されており、算定方式がルール化されているわけではない。基準財政需要額算定のルール化の前提となるナショナル・ミニマムの設定ができていないこ

とによる」(町田、2011)といった問題が先行研究において指摘されている。この点について、本稿でも財政移転の制度仕組みや統計分析の考察を通じて明らかにした。

さらに、中国における分税制改革の一つの限界としてよく指摘されているのは、分税制改革は中央と省レベルの間の収支、権限配分を規定しただけで、省、市、県、郷の間の財政関係についてほとんど触れなかったことである。その結果、地方の上級政府が事務を下級政府に押し付け、下級政府の歳出が大きくなり、財政を圧迫することとなった。省以下各レベル政府の財政状況にアンバランスが存在し、市レベルに比較的大きな財力が集中しており、県、郷という基層政府財政の困難は著しい。地方の下級政府が上級政府から財源委譲を伴わず社会保障などの公共サービスを押し付けられるという財政上の問題が深刻である。

中国における社会保障分野のナショナル・ミニマムの実現に向けては、今後地域間格差是正のため、地方と中央の財政関係の見直しが重要な課題として考えられる。各レベルの政府間の財政移転などを通じて、基層政府の財政難の問題を改善させることが重要である。その場合は以下のような問題の解決が求められる。

第一に、政府間財政移転などの再分配制度の整備である。分税制の導入は中央政府に有利に設計されたが、地方政府各層の財源の分け方については何らの定めも行わなかったため、地方政府、特に基層政府の財政難をもたらした。全国統一のナショナル・ミニマムを定め、その実現のための制度を構築していくには、中央から地方への財政移転を通じて、地域間格差を縮小させることが必要である。現在、中国における中央から地方への移転支出額は中央と各省の間の「交渉」により決まった(津上、2004)。これから、中国には日本のような算定基準を明確にした地方交付税型の財政移転制度が必要であると考えられる。

第二に、政府の職能の明確化と財源配分の適正化である。中央・地方政府間での財政の調整・再配分を行うことが大切である。ただ、同時に財政責任に相当する事務の配分も規定しなければ意味はない。中央政府と地方政府の間、および各層の地方政府の間の権限範囲を明確にし、財政と事務配分におけるミスマッチの問題を解決すべきである。各層政府の役割分担の明確化とそれに応じた歳入・歳出体制の構築が求められる。つまり、行政事業の分担とそれに必要な財源の確保を一体考慮する制度が重要である。

現在の中国においては、市場経済への転換を図るために行われた改革の中で、所得格差・地域間格差の拡大、高齢者の年金や医療問題などが深刻である。そこに中央政府が果たす役割は非常に重要である。地域格差を調整し、基本水準の公共サービスを保障することが中央政府の当面の課題であり、地方分権を進めるうえでも不可欠である。長期的な目標は、一般補助金、専項補助金を含むすべての財政移転をルールに基づいて配分し、各地域の公共サービスを均等化することである。全国規模での統一的で実効性の高い社会保障や健康格差のない制度整備のための財源的裏付けとその体制整備が必要とされる(吉岡、

2008b)。

2012年、中国の人的資源・社会保障部、発展改革委、民政部、財政部、衛生部および社会保障基金会は「社会保障の第十二次五ヵ年計画要綱」を制定し公布した。この「要綱」によると、今後の社会保障制度の設計に関しては具体的にいくつかの分野が挙げられている。①年金保険制度の整備、②医療、労災、失業、出産保険制度体系の整備、③人口高齢化に対応する社会保障政策の実施、④家族高齢者介護支援政策の整備、⑤障害者社会保障制度の整備、⑥企業年金などの補充的保険制度の整備、⑦社会救済制度の整備である。こうした基本戦略を実現するためには、社会保障財政支出の増額が避けられないことである。また、そのなかでもっとも重要なのは必要な財源をいかにして確保するかということであろう。

6. 結びに代えて

本稿では中国の社会保障分野における政府間財政関係の仕組みと地域格差などの現状を考察した。中国の社会保障支出の対GDP比率ははまだ先進国平均の3割程度に過ぎない。しかも、格差が大きく、年金も医療資源も裕福な地域に流れ、本当に必要とする貧しい地域の住民たちには届いていない恐れもある。中国に比べると、日本の地域格差は遥かに小さい。地域格差を抑えながら経済発展を遂げた日本の経験は中国にとって参考になるものが多いと思われる。たとえば、日本の社会保障制度において政府がもつ財政責任は明確に決められている。しかし、中国では1990年代後半から財政制度は従来のソフトな予算制度が改正されたが、社会保障財政に関しては依然として赤字が出る際に補助するというソフトな対応が行われていた。そして中央と地方の定率負担の方法が明確にされていなかった。中国も日本のような明確な負担率を決め、中央と地方それぞれの財政責任を明確に定めていくことが求められる。どこまで地方財政が負担するのか、またどこから中央財政が負担するのかということを決めておかないと、社会保障財政のルールは崩れてしまい、かえって財政支出の拡大を招くかもしれない。これから、調和の取れた社会を実現させるためには社会保障分野だけでなく、政府の財政支出の規模をいっそう拡大しながら、政府間の財政移転の算出基準の透明性と公平性を高めていく必要がある。

謝辞

本稿は筆者が島根県立大学で行われた「中国財政ワークショップ」(2012年12月)で報告したものを加筆・修正したものです。本稿作成にあたり、町田俊彦教授(専修大学)と張忠任教授(島根県立大学)から有益なご教示を受けたことを記して、同教授に謝意を表す幸いです。含まれる誤謬の一切の責任が筆者にあります。

参考文献

- 小宮隆太郎（1989）『現代中国経済』東京大学出版会
- 李鳳月（2010）「中国における社会福祉の地域格差－省間福祉支出の比較から－」、『広島大学経済学研究』第27集、pp.61-73
- 町田俊彦（2011）「中国における中部地区開発と政府間財政関係」、『専修大学社会価格研究所月報』第572・573号、pp.14-38
- 倪紅日（2006）「中国における政府間財政移転支出制度の現状、問題点とその整備」、財務省財務総合政策研究所・中国国務院発展研究中心『「中央と地方の役割分担と財政の関係」に関する共同研究最終報告書』
- 坂本博（2008）「中国の省間財政力格差と効率性」、『国際開発研究』第17巻第2号、pp.93-106
- 佐々木寿美（2005）『現代日本の政策形成と住民意識』慶応義塾大学出版会
- 津上俊哉（2004）「中国地方財政制度の現状と問題点」、RIETI Discussion Paper Series 04-J-020、pp.1-55
- 厳善平（2003）「中国における経済格差の実態と要因」、『桃山学院大学経済経営論集』第44巻第4号、pp.28-48
- 吉岡孝昭（2008a）「中国における財政制度と中央・地方関係に関する分析」、『国際公共政策研究』第12巻第2号、pp.111-125
- 吉岡孝昭（2008b）「中国における社会保障と中央・地方関係に関する分析」、『国際公共政策研究』第13巻第1号、pp.291-306
- 張忠任（2009）「中国の政府間財政関係改革の趨勢－分税制の変容－」、『鳥根県立大学総合政策論叢』第16巻、pp.17-34
- 朱思琳（2004）「財政改革と中央政府の新たな役割」、田多英範編『現代中国の社会保障制度』流通経済大学出版社

キーワード 社会保障制度、財政制度、中央・地方関係、分税制

Keywords Social Security System; Fiscal System; Central-Local Relation; Tax Sharing Reform

(LI Feng Yue and LI Hua)