

島根県立大学 総合政策学会
『総合政策論叢』第27号抜刷
(2014年3月発行)

中国の財政体制改革と問題点

陳 志勇、張 忠任、金 紅実

中国の財政体制改革と問題点¹⁾

陳 志 勇
張 忠 任
金 紅 実

はじめに

1. 現行中国財政体制の特徴
2. 現行の財政体制における問題点
3. 現行体制の課題解決策の検討

むすびにかえて

はじめに

本研究の基本的な課題は、世界金融危機の影響を受けた後の中国の政府間財政関係の新展開を中心に、中国財政部財政科学研究所の協力を得ながら、選定した3地域（浙江省、湖北省、内モンゴル自治区）について定点観察を導入し、連続的・総合的な追跡調査を通して、中国側研究者と共同で、その実態を明らかにし、論考を展開するものである。

本稿は、上記の研究課題の基本として現行中国財政体制改革の経緯と内容を考察した上で、分税制の在り方を中心に現行財政体制における内在的な矛盾を分析し、その解決策を検討しようとしている。

1. 現行中国財政体制の特徴

現行の財政体制は、特に2007年以降の公共財政が民生財政²⁾への傾斜が顕著になる中で、次の三つの方面からその特徴を考察することができる。

まずは、多層的財政体制³⁾を採用している点である。中国の「予算法」の規定では5級財政を規範的な体制として規定しているが、実際には5級よりも少ない場合もある。

1982年に遼寧省で「地区」を「地級市」(City of Prefecture Level)に改定するという「市管県」の制度改革を実験的に導入したが、その後は江蘇省をはじめ、全国に「市管県」体制が普及されるようになった。1999年に全国範囲で確立され、表1のとおり、中国の地方行政体制は基本的には4級からなる「省－市－県－郷鎮」という4層制(Four Tier System)となった。

2011年現在、中国の地方の行政区画は表2に示されたとおりであり、特別行政区（香港と澳門）のほかに、1級行政区としては、23省⁴⁾・4直轄市⁵⁾・5自治区⁶⁾がある。2級行政区としては300余りの「地級市」、「地区」という地方政府が設けられている⁷⁾。3級行政区には、3,000近くの県と県級市が含まれているが、都市化の進展によって県級市が次第に増えてきており、また大都市周辺の県が合併されることによって、市轄区数も増

加する傾向にある。4級行政区については、若干複雑な構成となっている。一般的には、県の下に、幾つかの4級行政区に該当する郷(かつての農村人民公社)や鎮(農村部に位置し、経済社会的資源が比較的集中された<町>である)が設置される。その下に、村(かつての生産大隊)という補助的末端行政機構がある。なお、都市化の進展によって郷の数が減少し、鎮と街道(町)の数が増えている。つまり、中国の行政区画はだいたい1:30:300:3000:30000の比率でピラミッド型で構成されており、各級の地方団体数はおよそ1:10の比率で増えていることがわかる。

中国の地方行政システムは、4層制の「省-市-県-郷鎮」に序列化されているが、事実上4層制、3層制、2層制が複雑に混在している。直轄市では2層制(市、区)と3層制(市、区または県、郷または鎮)、その他の省や少数民族自治区では3層制(省、地級市、区)と4層制(省、地区または地級市、県または県級市、郷または鎮)が混在している。例えば、首都である直轄市の北京市においては、市の下に2層制と3層制が混在する。この地方制度の上層(Upper Tier)に当たるのが北京市人民政府であるが、それに直属する下位の政府数は18であり、そのうち16が区で、2が県(密雲県と延慶県)である。さらに従来の区(東城区、西城区、石景山区)は二層制(市と区)から構成されており、県および近年県から区に昇格したところでは農村地域を管轄するため、3層制(市、県、郷鎮)に構成されている。

表1 中国の地方行政の4層構成

| |
|---------------|
| 省級(1級) |
| 省 |
| 少数民族自治区 |
| 直轄市 |
| 地級(2級) |
| 市(地級市) |
| 地区 |
| 少数民族自治州 |
| 盟-内モンゴル自治区のみ |
| 県級(3級) |
| 区(直轄市の所轄区) |
| 県級市 |
| 県 |
| 少数民族自治県 |
| 旗(内モンゴル自治区のみ) |
| 自治旗 |
| 郷鎮級(4級) |
| 区(県級市の所轄区) |
| 鎮 |
| 郷 |

表2 中国の行政区画(2011年)

| | | |
|----|-------|--------|
| 1級 | 省 | 23 |
| | 直轄市 | 4 |
| | 自治区 | 5 |
| 特別 | 特別行政区 | 2 |
| 2級 | 地区 | 48 |
| | 地級市 | 284 |
| 3級 | 県 | 1,456 |
| | 県級市 | 369 |
| | 市轄区 | 857 |
| 4級 | 鎮 | 19,683 |
| | 郷 | 13,587 |

出所:『中国統計年鑑』(2012)より筆者作成。

このほかに、1級行政区（省・直轄市・自治区）とほぼ同じ権限をもつ地方団体（地方政府）として、計画単列市と副省級市がある。計画単列市（city specifically designated in the state plan）は、日本の政令指定都市に相当するものであり、省級地方政府の下級政府である地級市のなかで、特別な権限を中央から与えられており、予決算権限を含む直接的な交渉権を有する⁸⁾。

副省級市（vice-provincial city）とは、大幅な自主権が与えられた重要な地級市（二級行政区）である。副省級市の市長は副省長と同じ行政地位が認められている。副省級市は、地級市として省の管轄下におかれているが、経済、財政および立法の面で省と同レベルの自主権が認められる⁹⁾。

中国の末端政府は郷鎮であるが、各級政府に予算権が与えられている。しかし、これにはいろんなパターンがある。たとえば、二層制（市と区）の場合に、区の下には街道弁事処という末端行政が設けられ、日本の町役場に類似するようであるが、街道弁事処には財政権を与えられていないので、町役場と異なっている。とくに北京市の石景山区を事例にすると、区は末端政府となり、各街道弁事処は区の出先機関にすぎない。そして地方財政の予算は区レベルで編成、議決され、執行される。つまり、各街道弁事処の行政経費は、区の予算から配分される。

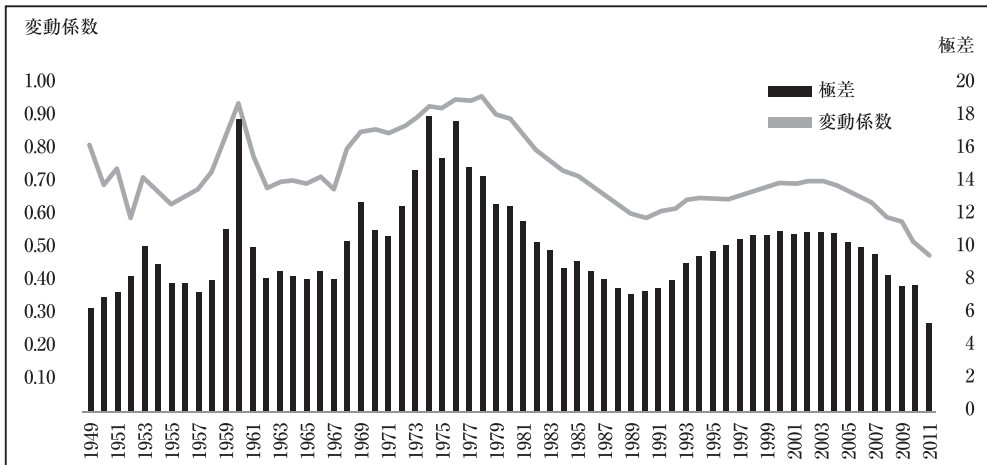
また、現在の中国では5級予算制度として規定されているが、財源と事務経費の配分については、事実上中央と地方（省レベル）の2段階に留まっており、特に税源配分については、日本のように都道府県税や市町村税まで細分化されていない。

その次に注目できるのは、地域間の経済的、財政的な格差の問題である。

中国の地域間格差問題は、通常の場合、一人当たりのGDPを用いた省間所得格差を考察する方法が多く採られる。ここでは、変動係数と極差¹⁰⁾を用いて考察することができる。

図1に示されたとおり、建国直後の1949年から2011年にかけて、一人当たりのGDPの変動係数で示された省間所得格差は、大躍進が失敗した直後の1960年と文化大革命が終わって改革開放政策がスタートした1978年にそれぞれピークに達する。その後は1990年まで低下し続けた後、再び上昇するが、2004年からは縮小の傾向を示している。しかし、そのような場合でも2011年現在で0.47の数値になっているため、高い水準を見せている。

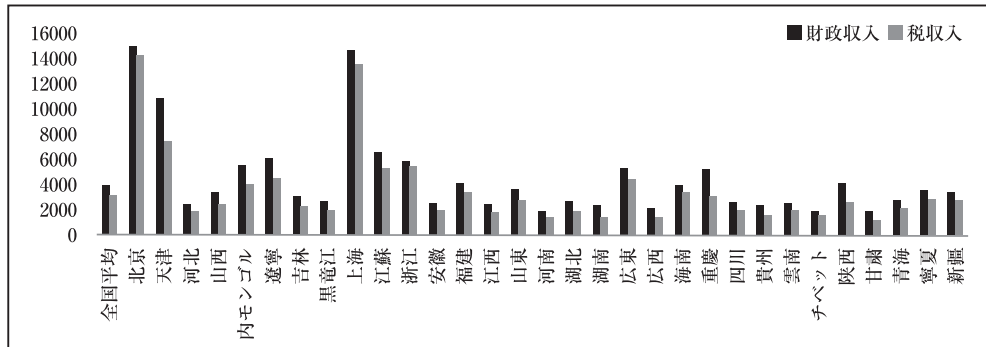
図1 変動係数に見る中国の経済格差（1949～2011）



出所：『中国統計年鑑』（各年版）より作成。

極差については、ほとんどを上海と貴州における一人当たりのGDPの倍数で計ったものであるが、1965年までは四川が貴州より低かったケースがあったほか、2011年に天津(85,213元)が上海(82,560元)を上回ることもあったので、必ずしも最大値は上海、最小値は貴州ではなかった。傾向としては、極差における起伏が変動係数にはほぼ平行する現象を示している。また、ピーク時もほぼ変動係数と同じ時期に重なっており、それぞれ1960年の17.69倍、1974年の17.87倍、1976年の17.54倍、2000年の10.89倍として現れている。2000年から低下してきたが、2011年には5.37倍という高い水準を見せている。

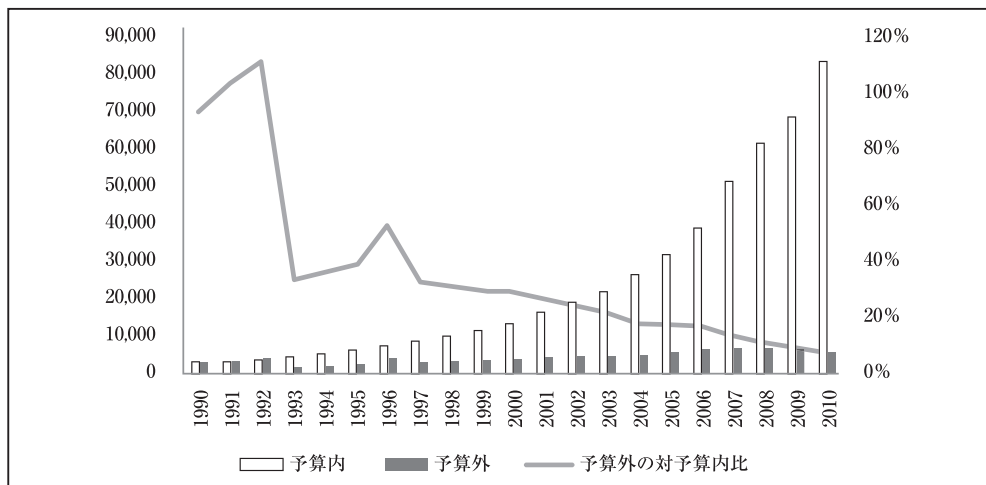
図2 中国の地域別一人当たり財政収入、税収入(2011年、元)



出所：『中国統計年鑑』（2012）より作成。

このような高い地域間の経済格差を背景に、一人当たりの財政収入額と税収入額にみる財政力格差も高水準を示している。たとえば、図2で示されたように、一人当たりの財政収入額と税収入額では、トップの北京と上海はそれぞれ全国平均の3.82倍、4.64倍および3.75倍、4.43倍に上る。最低水準を示した甘肅省はそれぞれ全国平均の45.01%と36.31%にすぎなかった。2011年には一人当たりの財政収入額および税収入額における極差は、それぞれ8.48倍、12.77倍を見せており、一人当たりのGDPのそれを大きく上回っている。

図3 中国における予算内外資金の推移(1990～2010、億元)



出所：『中国統計年鑑』（各年版）より作成。

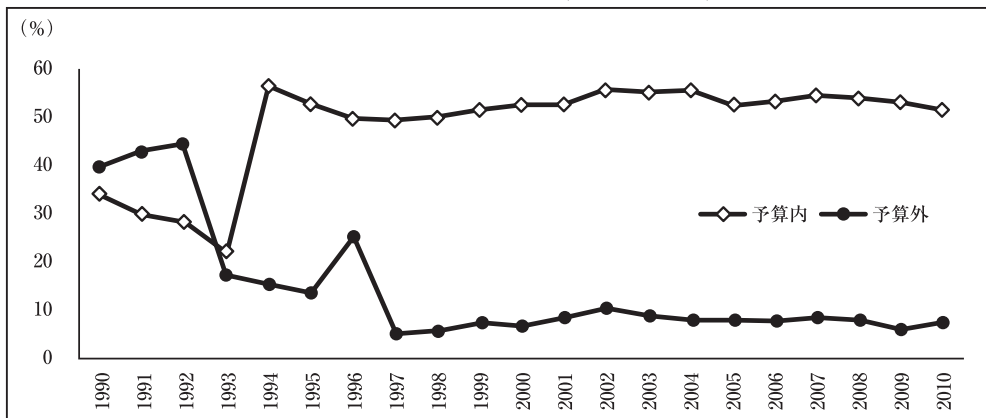
最後に指摘できるのは、中国の財政資金が予算内資金と予算外資金から構成されるという点である。

「予算外資金」(Extra - Budgetary Funds) は、国家予算に組み入れられるのではなく、国が定めた規定範囲内で、各地方、各部門および各「企業・事業・行政単位」¹¹⁾ がそれぞれ自主的に徴収し使用することができる資金であると、中国国家統計局の『中国統計年鑑』に公式に定義されている。

図3にみられるように、1992年まで予算外資金は予算内資金に相当する規模が存在したが、その後の改革によって対予算内資金比が低下し、2010年にはわずか7%の規模まで縮小した。

図4のとおり、予算内資金の場合は、収入面では中央集権的な傾向を示しており、支出面では地方分散的な特徴がみられる。具体的にいえば、公共サービスの財源となる国家財政収入の約50%が中央財政に集中されることに対して、財政力格差の是正手段としての移転交付を行った後の財政支出では地方の割合が80%を超え、分散的な特徴を示している。

図4 予算内外資金における中央の構成比の推移 (1990～2010)



出所：『中国統計年鑑』（各年版）より作成。

予算外資金の場合は、収入面では分権的傾向、そして支出面では分散的な特徴が見られる。つまり、予算外資金の収入面とその支出面においても地方の割合が圧倒的に大きいことを意味する。2011年1月1日からは、教育関連費を除いて、予算外資金は予算内資金、またはいわゆる「政府性基金」に組み入れられることとなった。政府性基金は1996年の財政部の「予算外資金の管理を強化する決定」によって新設されたもので、2008年以降に大幅に膨脹したが、その中で土地使用権の譲渡金の規模が最も大きい。

2. 現行の財政体制における問題点

以下においては、現行の財政体制の問題点について4つの方面から考察を行う。

まずは、中央と地方の間、および各級地方政府の間には、財源配分と事務権限配分における不均衡問題が指摘できる。

予算内資金制度では、財源の多くが中央と地方の関係では中央財政に集中し、4層制の

地方政府の関係では上位財政に集中する傾向が強い。これに対して、事務負担の配分においては、その多くが省以下の地方政府によって負担されている。特に、医療・衛生・社会保障及び義務教育等の基本公共サービスの事務負担は地方政府、とくに下級地方政府によって負担されるケースが多い。

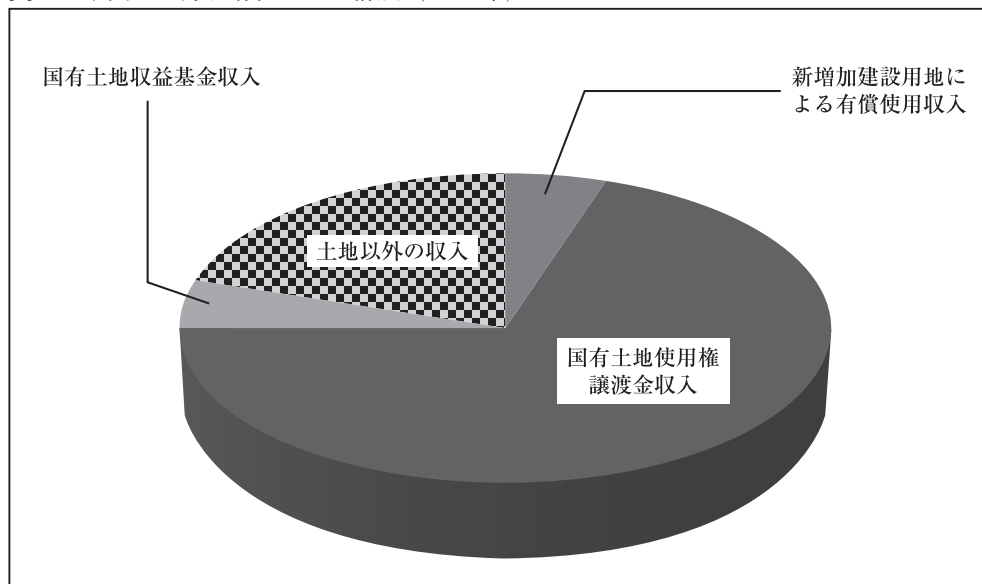
他方で、環境保全を目的とする公共支出の場合は、国の重点事業、または特定事業として、国の委託事務として地方が執行するケースが多いが、政府間の財政移転制度を可能にしているのは、やはり中央財政に集中する財源仕組みである。そして、このような委託事務の場合には、地方財政の一定規模の資金投入を条件として資金移転が行われるため、結果的に地方財政の支出負担を増加させるケースが少なくない。同じ政策目標と同じ政策基準の下では、地域の気候条件や物価、消費水準などの要素によって、地域ごとの事業コストに大きな差が生じる場合が多く、その差額までを地方財政が補填するケースが多く見られる。

二番目には、現行の財政体制には予算内と予算外の二つの財政システムが並存する問題がある。

ここでいう予算外の財政システムは、前述した予算外資金だけの問題ではない。これまでの地方財政では、予算外資金への依存度が高い財政構造が形成されるという特徴をもつ。そして、2002年以降の地方政府の支出内容では、その多くの財源を土地使用権譲渡金¹²⁾という予算外資金に依存する傾向が強くなった。2012年の地方府県性基金に占める土地使用権譲渡金は83%にも上る（図5をご参照）。

土地使用権譲渡金の急速な膨張は大量の土地資源の乱開発につながり、耕地を減少させるほか、安定的で持続可能な財源に適さないという弱点がある。したがって、土地使用権譲渡金への過剰な依存構造となっている土地財政には大きなリスクが潜んでいると言わざるを得ない。

図5 中国の地方府県性基金の構成（2012年）



出所：中国財政部 HP (<http://www.mof.gov.cn/index.htm>) のデータより筆者作成。

また、中国では税制に関する立法権が中央政府に集中されており、地方税に関する課税ベースや課税率、減免措置などのほとんどの決定権が中央政府にある。そのため、地方政府の自主権限が大きく制約され、上記の権限以外に、地方債の起債権限が認められていない。

地方政府が行う公共事業の財源調達メカニズムには、隠ぺいされた負債が規模をなしており、ますます深刻になっている。地方政府は地域経済社会の発展（たとえば、社会資本の整備など）を図るために、金融機関から借り入れを行うほか、又はその融資を促すための担保を行うことは少なくない。その規模は統計的には把握することが難しく、地方財政の隠れた金融リスクまたは財政リスクとしてみますます膨張する傾向にある。また現行の法制度では、このような行為を禁止することができないのが現状である。

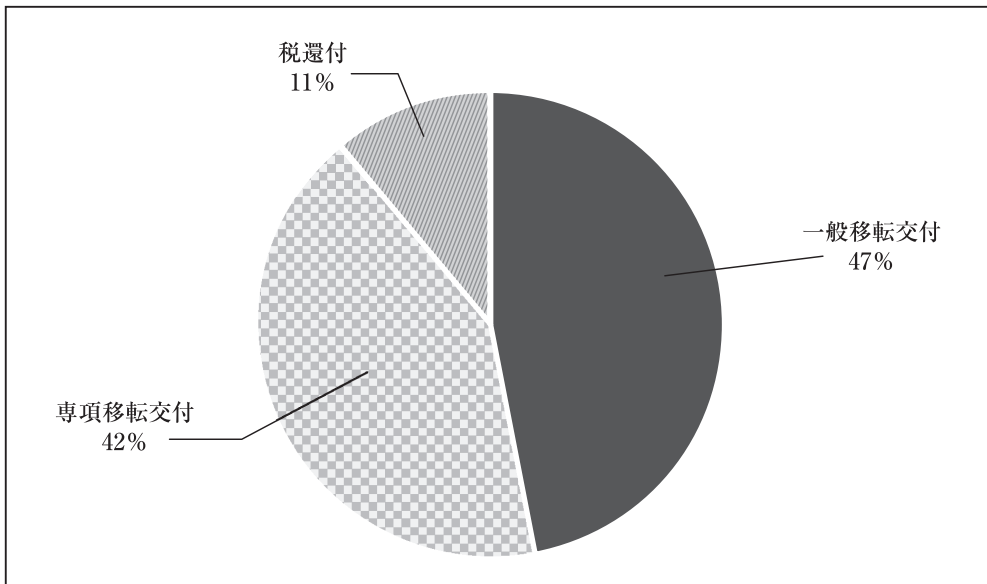
このような資金調達手段としての隠れた借金（＝銀行の借り入れ）は、地域社会と経済に対して様々な影響を与えている。とくに、信用経済の規模が拡大され、貨幣流動性が制約されるほか、不動産開発の過熱をもたらす危険性がある。何よりも地方の負債を将来世代に負担させるという世代間の不公平につながる問題点を指摘できる。

三番目は、地域間の格差と公共サービスの均等化政策の間に生じる矛盾関係が解消できずにいることだ。

社会的公平や国民福祉を実現するためには、公共サービスの均等化が不可欠となる。地域間の公共サービス格差として、とくに農村部と都市部の間、そして東部と中部、西部との間に存在する大きなギャップがあげられる。

2012年現在で、都市人口の比率は51%を超える水準に至っており、農村部と都市部の人口は約半々という人口構造となった。しかし、従来から実施されてきた都市部重視型の公共サービスの構造では、農村部に対して多くの歴史的な負の後遺症を残しており、いまだに公共サービスの不均衡が是正されていない。国民福祉や社会的公平への意識の高まり

図6 中国の財政移転交付の構成（2012年）



出所：中国財政部 HP (<http://www.mof.gov.cn/index.htm>) のデータより筆者作成。

によって、農村部の基本公共サービス(義務教育・医療・年金等)のニーズがますます大きくなっている。

このような不均衡は、都市部の住民と農村住民の間の所得格差にも影響を与えている。2012年の一人あたりの年収でみた場合、農民の平均収入が6,977元に対して、都市住民の平均収入は21,810元であり、農民の平均年収は都市住民の1/3に満たない水準にある。

このような公共サービス及び所得の格差は、住民の政府に対する不満の根源となっており、社会の不安定要素として強い影響力をもつことは明らかなことである。

四番目の問題は、財政移転制度における一般的移転(包括的な)より特定資金としての専項移転の規模が大きい問題である(図6をご参照)。

上述したように、中央から地方への財政移転制度では、国の委託事業にも関わらず、地方に対する条件付きの専項資金(特定資金)の移転が多く、地方は事務負担と財源負担の両面から大きなプレッシャーを抱えている。この問題は、環境財政のみならず、教育財政や公共医療財政等においても顕著に存在する問題である。

専項資金の移転交付は、特定補助金の性格をもっており、教育、科学技術、社会保障や雇用、医療衛生、環境保護、農林水産およびその他の事務内容から構成され、国のナショナルミニマムの実現手段として、国の委託事務として移転交付制度を通じて運営される。ここ30数年間の高度な経済成長は、国の財政力を大幅に引き上げ、国民福祉の均等な普及事業のための資金面のストックを蓄積したことは否めない。しかし、広大な国土の面積や世界最大の人口を抱える中国が、短期間内に社会的矛盾を緩和させる手段として、全国の隅々の地方まで基本的公共サービスの均等化を実現することは容易なことではない。そのために、限られた財源を、社会的矛盾が最も深刻で、国民からのニーズが最も高い領域に投下する必要がある。そして緊急性の高い順番から限定的に効率的に配分を行う必要がある。このような場合には、恒久的な財源措置を前提するものではなく、期間限定的なパイロット事業として行うケースが多い。その上、国が正式に把握できていない、地方財政の予算外資金源を地方の基本的公共サービスの提供に駆り出させるためにも、地方に対する条件付、つまり地方財政資金の一定の割合を条件とする移転交付制度を運用する側面がある。

現行の法規定では、国と地方の間、そして地方の各級政府の間の事務分担範囲の画定を行っていない。そのために、多くの場合において、国または上位地方政府の恣意的な解釈や決定が容認されており、政府間の交渉やゲーム理論を通じて事務分担や財源配分が決まる場合が多い(例えば、いわゆる「跑部銭進」=上位政府に多く交渉すれば配分される経費が多くなること)。また、現行の財政制度では、歳入における予算内資金の財源は中央財政に集中し、予算外資金の財源は地方政府に集中という財源構造、特に地方財政の土地使用権譲渡金の規模が正確に把握されない現状では、中央財政と地方財政の間でどちらがより多くの公共サービスの支出負担を行っているかについて、明確な答えがないかもしれない。

かつては、国の特定事業の移転交付金を上位の地方政府が流用したり交付渋りを行ったりするケースが少なくなかった。2002年から国庫集中受払制度が段階的に普及されるにつれて、専項移転交付資金のすべてを国庫の単一口座に一本化することによって、統一的な資金管理システムが強化され、上位政府が所管する下位政府に対する財政的コントロー

ルが強まったほか、上位政府による流用や交付渋りが困難になった。

現行の政府間垂直的な財政移転制度では、地方財政の包括的な自主権限が発揮できる一般的な財政移転（包括的な移転）よりも専項移転資金や地方への税還付金による移転が大半を占めている。図6に示されたように、その中で専項移転資金の移転規模は2012年に47%を占めている。

3. 現行体制の課題解決策の検討

以上の分析に基づき、現行体制の諸課題を解決するためには、以下のような対策が必要と考えられる。

まずは、中央と地方間、そして各級地方政府の間では、法的規定を根拠とした合理的な事務負担範囲の画定を行う必要がある。つまり、中央・省級・市級・県級・郷級という各級（層）の事務負担内容を画定するための法的枠組みの構築が不可欠である。そうすることで、各級政府の公共的機能における作為と不作為の定義を明確にし、国民や納税者に対する説明責任や財源運営の透明性を明示する必要がある。そうすることで、中央政府や上位政府の恣意的なルールの決定や政府間の不透明な取引構図を解消し、政府が提供する公共サービスの量的規模と質的内容の可視的な評価が可能となると考える。また大事なことは、各級財政が負担する事務負担内容や規模に基づいて、税源の公平な配分が可能になると考える。結果的に、このような財政体制の事務構造と財源構造の可視化を図ることで、国民に対する良質な公共サービスの安定的な提供につながると考える。

その次に、現行の多層的財政体制を是正する必要がある。ここ最近、特に2000年以降の制度改革では、省管県（県の財政を省が管理する）改革、郷財県管（郷の財政を県が管理する）改革が試行され、地方によっては新しい運営体制が行われるケースがある。これはかつての地方財政の省・市・県・郷鎮の4層制から省・県という2層制へスリム化を図る上で効果があった。

この改革は、中国の地方行政制度がもつ4層制、3層制、2層制が混在する現状を打開し、日本のような2層制への移行を目指すものと考えられる。このような多層体制のスリム化は、これまでの多層的運営システムが抱えてきた非効率性や不透明性を克服するための手段として考えられ、地方における公共サービスをより効率的に提供できる意味では評価できる側面がある。

しかし、改革の経験では新しい課題も浮上した。かつて行われた「市管県」（市は県財政を直接に管理する）体制の下では、地方財政と地方行政の機能がお互いに対応しており、またお互いに対応する形で設置された。すなわち、省から末端政府の郷鎮まで、各級政府にそれぞれの予算権とそれに見合った政策の意思決定権が認められたのである。2004年に実施された改革では、「市管県」体制から地級市の財政権を架空化する「省管県」の体制へ移行された。それによって財政権を失った地級市は、もっぱら省財政の出先機関という位置づけが強くなり、地元のニーズを最も身近に対応できるというかつての機動性や自主性が阻害されるという弊害が現れたのである。

同じく郷財県管（郷の財政を県が管理する）の改革では、郷政府は財政権を県に吸収されることで、自らの政策意思決定機能が弱まるか失われる傾向が現れた。国または県が定めた基本公共サービスを提供する予算執行機関としての機能が強調され、地域の公共資源

を管理する能力が大きく後退したと見られる。特に注目すべき問題は、農村部に広がる公害対策の問題である。このような公共管理機能の縮小は汚染企業の取り締まりや農薬使用禁止による土壌汚染の低減、村の生活ごみの収集と適正処理などに必要な政策能力が低下したため、拡大する農村部の汚染問題を制御できない一因にもなる。

このように財政資源配分の効率化を図り、公共サービスの提供能力を充実させるというメリットとともに、環境保全による生活質の保障と生活環境の改善という意味における政策機能の低下または後退を防ぐための新しい改革の枠組みも議論されなければならない。

三つ目は、地方税制の改善が必要であり、地方政府と地方財政の機能発揮を担保するための健全化を図る必要がある。

とくに、現在の制度の枠組みの中で厳しく制約されている、地方政府の課税権限を緩和し、一定制約条件内の地方起債権の容認することが不可欠と考える。また各級政府間の恣意的なゲーム理論による資源配分論理を改め、法的枠組みを根拠とする規範的な配分ルールを構築する必要がある。現行の制度では、法制定や議会の手続きに基づく税源運営ではなく、中央の行政主管部門が政府通達や行政通達の形式で決定されるケースが多い。これは自ずと人為的な恣意性や組織部門の利益及び各級政府間の既得権など、納税者の意思や国民のニーズとは関係のない枠組みで税制関連の多くの意思決定がなされることを意味する。

もう一つの方策としては、税制そのものの改革である。例えば、付加価値税改革や、不動産税や地方環境税の新設など、地方税源として適した新しい課税ベースを創設することも必要である。2011年からは資源税改革が行われ、一部地域ですでに実験的に導入され始めた。また、2012年からは、地方の第三次産業を活性化させることを目的にした、営業税を付加価値税に改める改革も実験的に行われている。

このように地方の固有の資源に注目した新しい税種を創設し、地方財政の自己財政力を維持し、または低下を防ぐための措置をとることが重要になってきている。

四つ目は、現行の財政移転制度改革を通して、地方の移転資金の自主権限の拡大と移転手続きの効率化を図る必要がある。

上述したように、現行の政府間財政移転制度では、地方政府の自由な裁量権が働きやすい一般的財政移転資金（包括的な財政移転資金）は非常に限られており、国の委託事務として実行される重点事業または特定事業の特定資金移転と、特定の地方政府と国との間で行われる税還付制度による資金移転が大半の規模を占める。中国は1994年に分税制¹³⁾を導入して以来、三つの段階に分けて政府間財政移転制度改革を行った。

第一段階は、1994年当初の政府間財政移転制度を構築するための準備段階である。第二段階は、その翌年の1995年から2005年の間に実施された過渡期の資金移転制度である。当時は①過渡期の一般的財政移転資金と②特定資金及び③税還付金から構成された。過渡期の一般的財政移転資金は、一時的な地方財政力の均等化を図り、民族間の社会的な調和保つための手段として、経済発展が立ち遅れた一部の少数民族自治区を対象に行われたものである。この資金は、地方の自主権が認められ、自由な裁量権が働く資金である。しかし、当時は規模が小さく、一部の少数民族の地域だけが対象となるという特徴から、地方の裁量権を拡大し、地域間財政力の格差を是正するという意味では、ほとんど意味をもたない規模だった。特定資金の移転制度は国が社会や経済発展の最重要課題とされる特定領

域に対して期間限定的に行われる特定事業の交付金である。国の委託事務であるため、規模が大きくても地方財政の裁量権がほとんど働かない特徴をもつ。税還付金は、国と地方（特に省財政）の間で税源配分をめぐる調整を行う際に、一部の地方の上納税額の一定の割合を上納した地方政府に還付するという、従来から存在した一部の地方の既得権を保障し、そのための調整機能として行われた移転資金である。この三つの、移転資金項目の中で、②特定資金と③税還付金の資金が大きな割合を占めていたため、このような移転制度の枠組みでは、いずれも地方の自主権の拡大や政府間の垂直的均衡関係、及び水平的均衡関係を調整する上で実質的な意味をもたなかったといえる。

第三段階は2006年に行われた改革から現在に至る制度の枠組みであるが、第二段階の過渡期の一般的移転制度を均衡型移転制度に改めた内容である。残りの二つの移転枠組みについては現状維持のままである。しかも、均等型の移転制度は、それまでの少数民族地域に限定した内容から内陸部の未発達地域、特に十分な財政力をもたない地方に、対象範囲を広い広げた内容に過ぎず、実質的な意味で地方財政の自主権を保障する面では、依然として限られた効果しかなかった。

上で述べたように、地方財政の税源や課税権限が非常に限られる中で、中央財政からの移転財源は非常に限られたものであり、増え続ける地方公共サービスのニーズに十分応えられる十分な財源委譲が保障されていないのが現状である。

地方公共サービスの質的向上を実現し、地域間公共サービスの均等化を保障するためには、このような中央と地方間の不均衡関係を是正することが急務として浮上している。

また国の財政体制の多層的構造を圧縮させ、特に地方財政の4層、3層体制から2層体制にスリム化させることは政府間移転資金の流れをクリアにし、政策目的に合致した資金使用を強化し、移転手続きの簡素化がなされることで事務コストを低減させ、効率化を図りやすいというメリットにつながると考える。

最後に、現在の地方政府が抱えている地方負債を如何にして縮小させるか、監督体制を如何に構築するかの問題に関わる。多くの地方政府は、地方の起債権や地方税源が限られたことから、特に地方の社会資本を整備する中で、金融機関から借入を行うか、または公共事業を担う事業者の融資担保を行うケースが多くみられる。深刻な問題は、現行の統計制度や国の管理システムでは、地方政府の負債規模や負債ルート、返済計画や返済能力等の基本情報がほとんどないという点である。

これには多くの専門家や財政部等による危機的な警告がなされる場合が少なくない。これは地方政府や地方財政の隠れた債務として実態が把握しにくく、財政理論上、または実態経済として金融危機や財政危機の引き金になりかねない。

国はすでに、上海や深圳、広東、浙江を対象に実態の把握のための調査プロジェクトとモニタリングシステムの構築のために乗り出している。しかし、国による制度的・またはシステム的なモニタリングの管理体制も重要であるが、それと並行して、一定の条件付の範囲内で地方の起債権を認める改革も欠かせないと考える。そうすることで、地方財政の財源不足の問題を緩和させるだけでなく、隠れた負債を可視化させ、政策的コントロールをより有効にさせる作用があると考えられる。

むすびにかえて

本稿は、世界金融危機の影響を受けた後の中国の政府間財政関係の新展開について、中国での現地調査を通して、中国財政体制改革の経緯と内容を考察し、分税制の在り方を中心に現行財政体制における内在的な矛盾を分析し、その解決策を検討したものである。

本稿を通じて明らかになる点はおおよそ以下の通りである。

中国の政府間財政関係については、以下のような問題点をまとめられる。中央と地方との間、および各レベルの地方政府の間には、財源配分と事務権限配分のアンバランスの問題が存在する。地域間の経済的・財政的な格差が大きいいため、公共サービスにおける格差も激しく見られる。中国の財政資金は、予算内資金と予算外資金からなることによって、とくに予算外資金の管理は不透明であるので、腐敗の温床となる。

財政移転制度において一般的移転（包括的な）規模より特定資金として地方財政の一定比率の資金投入を付加条件とする専項移転規模が大きいいため、地方財政は強いられる支出によって負担が重くなる。

以上の問題点を克服するため、中国政府は以下のような対策をとっている。財政力と事務配分の合理化を図るため、省管県改革と郷財県管改革などを通じて、4層制から省・県という2層制へと減層する動きが見られる。

地方に自主財源を充実させるため、地方税制の改善・健全化を図り、地方債務のリスクを回避するため、一定範囲内に地方に起債権を賦与するテストが行われている。

しかし、公共サービスの均等化機能を強化し、地方政府の財政負担を軽減して、地方の自己財源調達能力を高めるため、一般的（包括的）移転規模を増加して、特定資金としての専項移転規模を減らす改革が必要であるが、それは政府部門間に存在する利害関係に関連しているので、行政体制改革を同時に行うことも必要である。

いうまでもなく、中国の政府間財政関係では、現在もっとも大きな課題は本稿ですでにすこしふれた土地財政の問題である。それは、現在中国のバブル経済を促す主役として指摘されているが、次稿で検討したいと思う。

注

- 1) 本稿は、科学研究費補助金（基盤研究（B））研究プロジェクト「中国における政府間財政関係の新展開に関する調査研究」（代表者張忠任、課題番号：23402036）および鳥取大学乾燥地研究センター重点研究「中国の西部環境地域における鉱山資源開発と植生回復の執行過程における仕組みと現状に関する研究—内モンゴル自治区烏海市を事例に」（代表者金紅実、課題番号：2012-2014）の研究成果によるものであるが、上記の科学研究費補助金（基盤研究（B））研究プロジェクト湖北調査班長陳志勇中南財經政法大學財政稅務學院院長・教授が2013年6月27日に島根県立大学における学術振興会科学研究費研究プロジェクト報告会（2013）とする中国財政ワークショップにて「中国の政府間財政関係改革の諸問題」、および同年7月1日に京都大学における中国財政制度研究に関する講演会にて「中国財政体制改革に関する課題分析」を題に報告した内容をまとめたものでもある。
- 2) 2008年3月の中国“全国人民代表大会と人民政治協商會議”では、中国政府は初めて“民生財政”の概念を提出して、民生と人民生活水準を改善する決意を示したものである。それから、民生財政は政府重要な執政理念になって、民生水準を高めることは財政追求の主要目標とされている。
- 3) 多層的財政体制とは、多層に分けられて管理されている財政体制である。
- 4) 台湾も含まれている。
- 5) 1988年に海南省、1997年に重慶直轄市を新設。

- 6) 内モンゴル自治区、広西チワン族自治区、チベット自治区、寧夏回族自治区および新疆ウイグル自治区。
- 7) 大都市における「市轄区」(市管轄区)は、2級行政区の性格を持つが、地級市の「市轄区」は3級行政区となる。
- 8) 計画単列市という名称は、計画と予算が省級地方政府から独立し、単独で直接全国計画に編入されることに由来する。1983年に、重慶市ははじめての計画単列市として設立された後、1990年まで、武漢、ハルビン、長春、瀋陽、大連、青島、南京、アモイ、広州、深圳、寧波、西安、成都の13都市も前後して加わった。1994年にこの14の計画単列市および杭州、済南の計16都市を副省級市の行政格付けにしたと同時に、広州、武漢、瀋陽、南京、成都、西安、ハルビン、長春の8省都の計画単列市資格を取消した。よって、計画単列市は、省都でない深圳、青島、寧波、大連、アモイの5都市になった。この5都市はいずれも副省級市でもあり、計画単列市でもある。
- 9) 1997年に重慶市は直轄市に昇格したため、15副省級市となった。そのうち、以下の10市：ハルビン市(黒竜江省)、長春市(吉林省)、瀋陽市(遼寧省)、済南市(山東省)、南京市(江蘇省)、杭州市(浙江省)、広州市(広東省)、西安市(陝西省)、武漢市(湖北省)、成都市(チンドン。四川省)は省都である。アモイ市(福建省)と深圳市(広東省)は経済特区である。大連市(遼寧省)、青島市(山東省)および寧波市(浙江省)は経済技術開発区である。したがって、財政上、5の計画単列市と15の副省級市を入れると、省・直轄市・自治区とはほぼ同じ権限を持つ地方団体(地方政府)数は、51となる。
- 10) 変動係数(coefficient of variation)とは、データの標準偏差を平均値で割ったものである。極差(span of instrumental error)は、もともと気象学の用語で、個別の器差の最大値と最小値の差をいうものであるが、現在経済研究にも最大値と最小値の倍数としてよく使われている。
- 11) 単位とは、機関・団体またはそれに属する各部門の組織形態を指す。「生産単位」は企業または生産部門を指す。「行政事業単位」は、「行政単位」と「事業単位」の機能を含んでおり、「行政単位」は行政機関を指すが、「事業単位」(Institutions)は、社会的公益性を目的とする、国家機関または他の組織形態によって国有資産を形成し、教育、科学技術、文化、衛生などの活動に従事する社会サービス組織を指している。
- 12) 中国の土地は国有であるので、土地所有権は譲渡できない。いわゆる土地売買は土地使用権の一定年限(例えば50年)の譲渡だけである。
- 13) 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、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。

参考文献

- 王朝才・金紅実「中国政府間財政移転制度における生態補償制度の試み」『龍谷政策学論集』第2巻第1号、2012年12月
- 甘長青「中国のソブリン債務リスクの一瞥見」『九州情報大学研究論集』14、2012年3月
- 金紅実・張忠任・劉璨「中国生態公益林補償制度における政府間財政関係」『総合政策論叢』VOL.26、2013年8月
- 金紅実「中国環境行政システムの発展と環境予算」『龍谷政策学論集』第1巻第1号、2011年12月
- 金紅実「中国生態環境保護政策と公共財政」、郭俊榮・北川秀樹・松村弘一・金紅実編著『中日乾燥地区開発と環境保護論文集』西北農林科技大学出版社、2012年8月
- 徐一睿「始動する中国の地方債 - 起債許可制度の構築に向けて」『北東アジア研究』(20)、2011年1月
- 徐一睿「中国の不動産バブルと土地財政(特集 安定化めざす中国の社会経済事情)」『東亜』(527)、2011年5月
- 張忠任「中国の政府間財政関係改革の趨勢」『総合政策論叢』Vol.16、2009年2月

- 張 忠任「金融危機下における中国の財政状況と財政政策の新展開」『総合政策論叢』Vol.19、2010年3月
- 張 忠任「教育支出と税財政改革：日本の経験に基づき」『学習と探索』Vol.2010-5、2010年9月
- 張 忠任「我が国の財政における集権と分権の演繹関係に関する文化的透視」、陳志勇編著『中国における税財政文化価値の研究』経済科学出版社、2011年2月
- 張 忠任「所得分配に関するいくつかの基本理論と財政政策問題」『海派経済学』2012年第2号、2012年6月
- 町田 俊彦「中国における中部地区開発と政府間財政関係」(専修大学社会科学研究所 2010年度夏季海外実態調査(中国内陸部)特集号 2010年9月5日～9月11日(2月・3月合併号))『専修大学社会科学研究所月報』(572・573)、2011年3月
- 内藤 二郎「中国の財政制度と政策 - 改革・開放30年の変遷と課題」(特集 中国経済 - アメリカ発世界金融危機を踏まえて)『フィナンシャル・レビュー』2009年(4)、2009年9月
- 楊 華、張 忠任「中国におけるバブル抑制のための不動産税制改革について」『総合政策論叢』VOL.24、2012年8月

統計資料

- 『中国統計年鑑』(2012)
- 『中国統計年鑑』(各年版)
- 中国財務部 HP (<http://www.mof.gov.cn/index.html>)

キーワード：財政移転 政府性基金 土地財政 省管県改革 郷財県管改革

(CHEN Zhiyong, ZHANG Zhongren, JIN Hongshi)