

現代中国における地方財政調整システムの生成と展開(1)

甘, 長青
九州大学大学院経済学研究院 : 専門研究員

<https://doi.org/10.15017/10607>

出版情報 : 経済学研究. 73 (1), pp.129-148, 2006-08-25. 九州大学経済学会
バージョン :
権利関係 :

現代中国における地方財政調整システムの生成と展開 (1)

甘 長 青

はじめに

- I 中国の国家制度と税財政制度
- II 中西部の省の財源不足 (以上, 本号)
- III 共有税システム (以下, 次号)
- IV 増値税の分配システム
- V 中央から省への財政移転 (途中から次次号)
- VI 省以下政府間の財政移転

おわりに

はじめに

中国は1978年末に改革開放路線に踏み切って以来、四半世紀以上にわたって高度経済成長を続けてきた。しかしそれと同時に、多くの社会問題が生じている。その中で代表的なのは都市・農村間の格差が益々拡大したことである。上海、北京といった大都市の住民の生活環境と比べると、四川省、河南省のような内陸農村の住民は保健、医療、教育といった行政サービスの様々な面において不公平に扱われている¹⁾。

都市・農村間の格差とほぼ重なる形で中央、省、市(地区)、県、及び郷鎮からなる5段階(5級)の政府構造の中で、上・下級政府間(上級

≒都市、下級≒農村)間の財政力格差も非常に大きい。筆者が度々現地調査に訪れた中部の農業大省・河南省の北部農村では、5級政府間の財政力比較をもじった戯れ歌、「中央財政花盛り、省級財政、是まずまずなり、市級財政どうにか間に合い、県級財政成り立たない、郷鎮財政現に綻び」(中央財政很好過、省級財政也不错、市級財政将就過、県級財政很難過、郷鎮財政没法過)が流行っているほどである。

また、改革開放後の中国では、市場経済化の荒波の中で中西部の省は産業競争力が東部のものに到底及ばないという状況下にあって、益々経済の低迷と財源の不足に苦しめられることとなった。高い失業率、交通網の未整備と官僚の腐敗などによる操業のコスト・アップを嫌った外国投資の手控えなどで、まだまだ経済上の停滞が続くというのが中西部の実態である²⁾。

都市・農村間、上・下級政府間、および東部と中西部という地域間に存在するこうした、いわば多次元の財政力格差を是正するのは政府(財政)の役割である。その意味で中国にとって完備した地方財政調整システムが必要となる。では、現実に中国の地方財政調整システムは都市・農村間、上・下級政府間、および地域間の財源調整や、ナショナル・ミニマムの確保に如何なる役割を果たしてきたのだろうか。

1) 中国の地域格差の現状については、OECD[2004]や、関志雄「地域格差を如何に是正するか」財務省財務総合政策研究所中国研究会報告(2005年12月21日実施。http://www.mof.go.jp/jouhou/soken/kouryu/h17/chu17_03a.pdf 2006年5月25日参照)等を参照されたい。

2) 前掲したOECDの報告書及び関志雄氏の報告参照。

このような問題意識を踏まえ、本稿では以下のことについて初歩的な検討をしてみたい。

第一に、中国の国家制度と税財政制度はどうなっているのかを見る。中国は56の民族と13億の人口を擁しながらも、単一制にこだわっている。これまでに中国の単一制を支えてきたのはその独特な中央集権的国家制度と税財政制度であった。ところが、今では、たとえばOECDがこの1,2年に公開した一連の中国関連の報告書において指摘したように、省以下の地方では、制度上中央集権的になっている財政システムは実質上、高度にかつ非均一に財政分権的に (highly and unevenly decentralised fiscal system) 運用されている³⁾ (I節 中国の国家制度と税財政制度)。

第二に、中西部の省の財源不足 (financing shortfalls) がどの程度のものかを検証する。1994年1月に中央・地方間で分税制 (分税制の詳細は後述) という財政制度が導入された以降、中西部の省の財政状況は急速に悪化し、東部の省との所得・財政格差は益々拡大した。これらの省で主に農村を管轄する県、郷鎮 (日本の町村に相当) はとりわけ深刻な財政難に陥ったため、政府機関の職員や、義務教育学校の教員への給与支給さえ困難になっている。なぜ分税制導入後に中西部農村の財政難問題が深刻化したかについてはさまざまな原因が考えられるが、とりわけ重要なのは現行の財政制度が政府間財政調整の機能を十分に果たしていないことが指摘されている (OECD [2005a], Chapter 4, OECD [2005b], Chapter 8 及び OECD [2006], Chapter 3 参照)。つまり中西部の省の農村地

域では、経済の成長が停滞しているにもかかわらず、財源が保障されないまま多くの支出責任 (unfunded expenditure mandate) を押し付けられている。その結果、中西部の県や郷鎮の財源不足問題が実に深刻である。この財源不足は、究極のところ中西部の農村の経済発展が東部より立ち遅れている点に起因する。しかし、経済発展の目処がいつ立つかは見当がつかないし、たとえ経済が発展して財政状況が好転するとしても、それまでの間、財源不足分 (financing gaps) を誰かが補填せねばならない。しかもその財源不足分の正確な額は誰もわからないが、OECDの概算 (OECD [2006], ANNEX C 参照) を見れば、際限もないほど大きいことは確かである (II節 中西部の省の財源不足)。

第三に、中央・地方間の共有税システムを検討する。共有税 (shared tax) こそが現代中国の財政システムを考える際の原点である。共有税制度は単一制国家・中国における財政分権主義への試みにかかわる議論の産物であり、分税制後の地方財政調整システムの生成と展開過程で発展を遂げてきた。現在では、共有税には増値税 (付加価値税)、企業所得税 (法人税)、個人所得税 (所得税)、証券取引の印紙税等がある。政府次元としては中央、省、市、県、郷鎮の全5級政府がすべて共有税システムから主たる収入を得ている (III節 共有税システム)。

第四に、共有税の中で、全税収の約4割を占める増値税は独特の役割を果たしている。ここで、増値税が中央・省間でどのように分配されるか、そしてその省分が省の内部でどのように分配されるかを見る。増値税の分配システムは中央・省間の財源調整であると同時に、省以下政府間の財源調整の第一段階でもある。中西部の省の財源不足分はまずこの分配システムに

3) 1995年以降、中国政府はオブザーバーとして、OECDのEconomics Departmentをはじめ多くの部会の活動に積極的に参加し、数多くの勧告を受けてきた。本稿では、近年の勧告 (報告書) を幅広く参考に行っている。

よって補填されることは望ましいが、現行の分配システムのままでは、この問題の解決には東主無策である(IV節 増値税の分配システム)。

第五に、中央から各省への財政移転(fiscal transfer)をみる。近年来、胡錦濤・温家宝政権が調和の取れた、いわゆる「和諧社会」の実現を目指して、これまでの「効率(effectiveness)一辺倒」の姿勢を改めて公平(equity)をも重視する政策への転換を進めている。その一環として、中央から省レベルへ各種の移転支出を通じて省間の税財源の過不足を調整している。しかし、制度化の度合いが低いため、現行の移転支出システムの財政調整機能が弱く、省間の財政力格差の平準化には大きく貢献していない(V節 中央から省への財政移転)。

第六に、省以下政府間の財政移転システムを見る。4層の地方政府を持つ国は国際的に見てもほとんど中国にしかみられない。そのため、中国では、実際にまず中央から各省へ移転支出を行い、省は中央から交付された資金の再配分のほか、省内の垂直的移転システムを通じて富裕団体から貧困団体に資金を移転し、結果として弱体団体の財源不足分を補う方式を採っている。しかし、各省内における財政移転は、中央・省間のシステムが省以下に単純に拡張されただけに見えるが、その実態は変質と言えるほどに変化が生じている(VI節 省以下政府間の財政移転)。

最後に「おわりに」において、本稿をまとめ、中国における地方財政調整の今後を展望する。

I 中国の国家制度と税財政制度

1. 本稿の課題

今の中国財政が抱えている最大の課題は、地

域間、都市・農村間及び上・下級政府間の多次元の財政力格差の是正にある。そこで、中西部の省の財源不足問題を手がかりに、これまでに中国の地方財政調整システムがどのように生成し展開され、この多次元の財政力格差の平準化のために如何なる役割を果たしてきたのかを解明することは本稿の目的であり、課題である。

なお、本稿でいう「農村」とは、基本的に県、郷鎮の管轄するエリアを指し、中国では人口の約6割(2005年末)が農村で暮らしている。

また、「地方」とは、各省・自治区・直轄市のことを指し、省を地方一般の略称とする。

ところが、中国では、地方の農村の立場を代弁する中央省庁がないため、中央や省の横暴から県や郷鎮のような基礎自治体の権益を守る緩衝措置が存在しない。また、憲法上、民族自治地方について一部の自治権を認める以外、その他の地方については、地方自治に関する規定がない。「中央と地方の国家機構の役割分担は、中央の統一的指導の下で地方の自主性と積極性を存分に生かす原則にしたがう」(憲法第3条第4項)としながらも、「地方各級人民政府は、地方の各級国家権力機関(人民代表大会—訳注)の執行機関である」(同第105条第1項)と規定するように、中央は地方を単なる自らの指令を実施する「出先機関」とみなしている。

確かに、中央はこれまでも財政力が弱い中西部の省に対して、経済救済を行ってきた。経済救済の手段の一つが地方財政調整であった。

しかし、地方財政調整が行われてきたにもかかわらず、東部・中西部間、都市・農村間及び上・下級政府間の財政力格差が平準化しないばかりか、ところによってはむしろ拡大された。中西部の県(県級市を含む)のような弱体団体では、財政破綻の危機にさえ直面している。

本稿は中西部の省や、これらの省の管下でもとりわけ財政難問題が深刻な農村部の県・郷鎮のような弱体団体の立場を前面に押し出し、現行の地方財政調整システムの限界を考える。

2. 現代中国の国家制度

中国は単一共和制の下で独特な財政システムを持つ国である。1949年に共産党政権成立の際に連邦制の議論もあったが、国家統一の維持が至上命題とされたため、結局集権的な財政システムを構築することに至った。この財政システムが今日に至るまで単一制国家を支えてきた。

確かに、改革開放路線に転じてから、中国では、「社会主義」よりも「市場経済」に軸足が置かれる、いわば「社会主義」の冠を被った「市場経済」国家が志向されるようになった。

しかし、この「中国特色のある市場経済システム」の下では、通常の市場経済国家と違って国家機構には行政、司法、立法の三権分立の原則が適用されない。また、従前と同様に各級の行政、司法及び立法機構は同級の共産党委員会を通して共産党の指導下に置かれている。

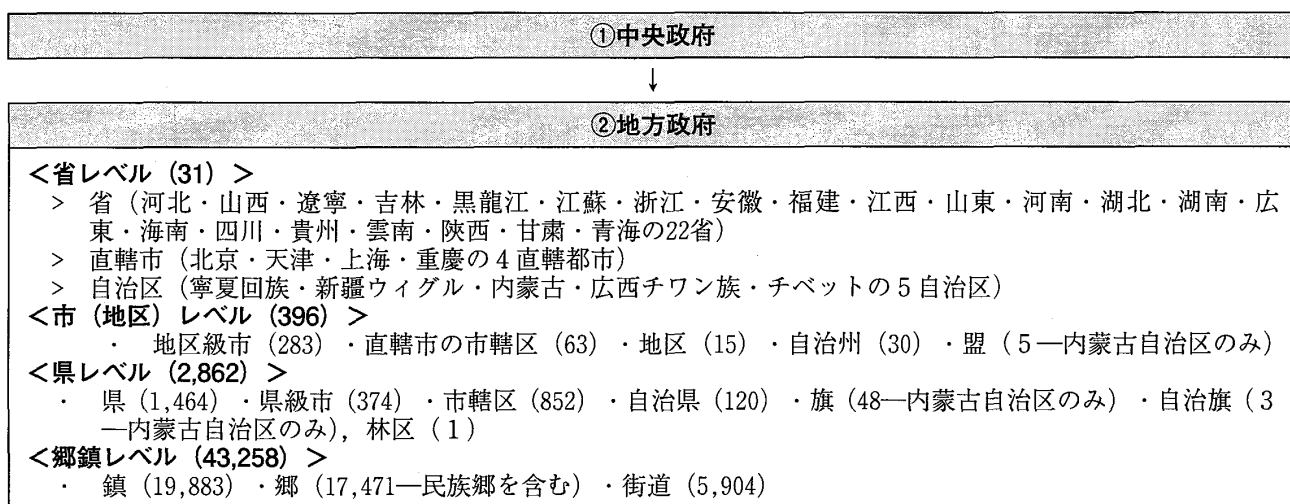
3. 中国の地方税財政制度

(1) 中国の地方行政区画

中国の地方行政区画は、基本的に憲法第30条の規定に基づき、省レベル、市（地区）レベル、県レベル及び郷鎮レベルの4層に分けられる（図1を参照）。つまり、まず中国全体は省、自治区または直轄市のいずれかに分けられる。各省・自治区・直轄市は更に上から市（地区）、県及び郷鎮の最大3層に細分される。

ただし、直轄市以外の市には、地区レベル市（「地級市」。以下「市」と略す）と県レベル市（「県級市」。以下「県」と略す）の2種類がある点が要注意である。地級市の下には市轄区が置かれ、1980年代半ばに進められた「市县合併」により、広域行政的に県と県級市も地級市の下に入っている。県級市の場合、県と行政上は同列だが、市政建設に充てる等の目的で県よりも域内から徴収された税収のより大きい割合が上級団体へ納付せずに留保することが認められるなどといった財政上の優遇措置が受けられる。

なお、地方政府の中身は、(1) 合計31（台湾を除く）の省・自治区・直轄市からなる省レベ



注：直轄市以外の市の市轄区は県と同格に位置付けられている。「街道」とは直轄市・地区級市の市轄区または県級市が直接管理する派出機構である。なお、郷と鎮はともに農村地域の末端行政機構である。郷のうち、非農業人口の比率や非農業部門総生産の対全体比率などの指標に基づき、都市化がより進んでいる地域が「鎮」に指定される。

（出所）『中国統計年鑑』2005年版、稲垣清 [2003] などより作成。

図1 中国の行政区画（2004年末現在）

ル政府、(2) その下の396の市レベル政府（うち地級市は283）、(3) その下の2,862の県レベル政府（うち県級市は374）、(4) さらにその下の4万3千余りの郷鎮⁴⁾ レベル政府である。ちなみに地方（特に農村）の中心行政機構は人口規模30～50万人単位の県レベル政府である。

(2) 各省・直轄市・自治区の概要

台湾を除くと、中国は22の省、4つの中央政府直轄市（北京、上海、天津、重慶）、5つの少数民族自治区（内蒙古、広西、チベット、寧夏、新疆）、および2つの特別行政区（香港とマカオ）

4) 「鎮」とは県政庁所在地もしくは農村部の中で比較的に商工業の発達した町、「郷」とは農村集落である。

省と同じレベル）から構成される。

表1は香港とマカオ以外の各省、直轄市、自治区（以下、「省」と略す）の概要（2004年データ）を示している⁵⁾。なお、表中の財政収入と財政支出はいずれも非公式のものを含んでおらず、「予算内⁶⁾」のデータのみである。

5) ここで使っているGDPデータは中国国家統計局が2005年12月20日に行ったGDPデータの修正発表後に各省が逐次公表したものである（修正後のデータが2006年4月1日現在未公開の省の場合、修正前データ）。

6) 中国の財政予算はまず中央予算と地方予算に区分される。そして、両者がいずれも予算内予算（on-budget）と予算外予算（extra-budget or off-budget）という区分がなされる。ここで予算内予算とは正規の予算、予算外予算とは政府部門の事業収入や「費用」名目で徴収される収入を財源とした、いわば「第二予算」である。本稿では特に明記しない限り、予算内予算を指す。

表1 各省・自治区・直轄市の概要（2004年データ）

省別	GDP		面積・人口		財政収入 (on-budget)		財政支出 (on-budget)		
	10億元	元/人	千km ²	万人 (全体に占める%)	億元	元/人	億元	元/人	
合計/平均	15,988 (100.0%)	12,300	9,600 (100.0%)	129,988 (省あたり4,686)	11,693 (100%)	899.5	20,593 (100.)	1,333	
直轄市	北京	606 (3.8%)	40,589	16.8 (0.2%)	1,493 (1.1%)	744 (6.3%)	4,987	898 (4.4%)	6,017
	天津	293 (1.8%)	31,550	11.9 (0.1%)	1,024 (0.8%)	246 (2.1%)	2,404	375 (1.8%)	3,662
	上海	807 (5.0%)	46,342	6.3 (0.1%)	1,742 (1.3%)	1,106 (9.1%)	6,350	1,383 (6.7%)	7,936
	重慶	269 (1.7%)	8,625	82.4 (0.9%)	3,122 (2.4%)	201 (1.7%)	660	396 (1.9%)	1,267
	省	河北	840 (5.3%)	12,344	187.7 (2.0%)	6,809 (5.2%)	408 (3.5%)	599	786 (3.8%)
	山西	304 (1.9%)	9,150	156.3 (1.6%)	3,335 (2.6%)	256 (2.2%)	769	519 (2.5%)	1,557
	遼寧	667 (4.2%)	15,821	147.5 (1.5%)	4,217 (3.2%)	530 (4.5%)	1,256	931 (4.5%)	2,209
	吉林	296 (1.8%)	10,932	187.4 (2.0%)	2,709 (2.1%)	166 (1.4%)	614	508 (2.5%)	1,874
	黒龍江	530 (3.3%)	13,897	454.0 (4.7%)	3,817 (2.9%)	289 (2.5%)	758	698 (3.4%)	1,828
	江蘇	1,540 (9.4%)	20,705	102.6 (1.1%)	7,433 (5.7%)	980 (8.4%)	1,319	1,312 (6.4%)	1,765
	浙江	1,165 (7.3%)	24,807	101.8 (1.1%)	4,720 (3.6%)	806 (6.9%)	1,707	1,063 (5.2%)	2,252
	安徽	481 (3.0%)	7,768	139.6 (1.5%)	6,461 (5.0%)	275 (2.4%)	425	602 (2.9%)	931
	福建	576 (3.6%)	16,394	121.4 (1.3%)	3,511 (2.7%)	334 (2.9%)	950	517 (2.5%)	1,472
	江西	346 (2.2%)	8,097	166.9 (1.7%)	4,284 (3.3%)	206 (1.8%)	480	454 (2.2%)	1,060
	山東	1,503 (9.4%)	16,418	156.7 (1.6%)	9,180 (7.1%)	828 (7.1%)	902	1,189 (5.8%)	1,296
	河南	855 (5.3%)	9,190	167.0 (1.7%)	9,717 (7.5%)	429 (3.7%)	440	880 (4.3%)	906
	湖北	563 (3.5%)	9,372	185.9 (1.9%)	6,016 (4.6%)	310 (2.7%)	516	646 (3.1%)	1,074
	湖南	564 (3.5%)	9,165	211.8 (2.2%)	6,698 (5.2%)	321 (2.7%)	479	720 (3.5%)	1,074
	広東	1,886 (11.6%)	23,178	177.9 (1.9%)	8,304 (6.4%)	1,419 (12.1%)	1,708	1,853 (9.0%)	2,231
	海南	77 (0.5%)	9,450	33.9 (0.4%)	818 (0.6%)	57 (0.5%)	697	127 (0.6%)	1,555
	四川	638 (4.0%)	7,895	485.0 (5.1%)	8,725 (6.7%)	386 (3.3%)	442	895 (4.3%)	1,026
	貴州	159 (1.0%)	4,215	176.1 (1.8%)	3,904 (3.0%)	149 (1.3%)	382	418 (2.0%)	1,072
	雲南	296 (1.8%)	6,773	394.1 (4.1%)	4,415 (3.4%)	263 (2.2%)	597	664 (3.2%)	1,441
	陝西	318 (2.0%)	8,571	205.8 (2.1%)	3,705 (2.9%)	215 (1.8%)	580	516 (2.5%)	1,394
	甘肅	156 (1.0%)	5,970	455.3 (4.7%)	2,619 (2.0%)	104 (0.9%)	398	357 (1.7%)	1,363
	青海	47 (0.3%)	8,606	722.3 (7.5%)	539 (0.4%)	27 (0.2%)	501	137 (0.7%)	2,547
民族自治区	寧夏	46 (0.3%)	7,880	51.8 (0.5%)	588 (0.5%)	37 (0.3%)	638	123 (0.6%)	2,092
	新疆	220 (1.4%)	11,999	1660.4 (17.3%)	1,963 (1.5%)	156 (1.3%)	793	421 (2.0%)	2,145
	内蒙古	271 (1.7%)	11,305	1183.0 (12.3%)	2,384 (1.8%)	197 (1.7%)	826	564 (2.7%)	2,366
	広西	343 (2.1%)	7,023	236.7 (2.5%)	4,889 (3.8%)	238 (2.0%)	486	507 (2.5%)	1,038
	チベット	21 (0.1%)	7,779	1228.4 (12.8%)	274 (0.2%)	10 (0.1%)	365	134 (0.7%)	4,883

(出所) 『中国統計年鑑』、『中国財政年鑑』、21世紀中国総研HP (http://www.21ccs.jp/china_gdp/dist/index.html 2006年5月1日参照) より作成。

表1から明らかになる点は、第一に省間に大きなバラツキが存在していることである。面積では新疆、チベット、内蒙古の3自治区と青海省が大きい（合計で国全体の約半分）が、財政収入、GDPのいずれも広東省が国全体の1割以上を占めており、際立っている。北京、天津、上海の3直轄市に河北、遼寧、江蘇、浙江、福建、山東、広東、海南の8省を加えると、東部の11省・直轄市（以下、「東部」と略す。その他の省は一括して「中西部」。以下同）の合計で面積と人口はそれぞれ全体の11.0%と37.9%に過ぎないのに対し、財政収入、財政支出、GDPはそれぞれ全体の63.8%、50.7%、62.3%を占めている。他方、新疆、チベット、内蒙古の3自治区と青海省の人口、財政収入、財政支出、およびGDPの合計はそれぞれ全体の4.0%、3.3%、6.1%、3.5%を占めるのに過ぎない。

第二に、財政収入、財政支出、GDPの一人当たりの額をみると、北京、天津、上海の3直轄市は際立って高いことがわかる。省と自治区についてみると、一人当たりGDPと一人当たり財政収入では浙江、広東、江蘇、遼寧の4省が相対的に高い。他方、同財政支出ではチベット、青海、内蒙古、浙江、広東、遼寧、新疆、寧夏の順となっており、独立志向が低い広西以外の自治区のデータが軒並み高い。とりわけチベットの一人当たり財政支出4,883元は、トップの上海市の7,936元と2位の北京市の6,017元には届かないものの、3位の天津市(3,662元)を大きく引き離すほどであり、中央から巨額の財政支援を得ていることが見て取れる。

(3) 各級政府間の財源配分と役割分担

① 分税制改革

各級政府間での財源配分と役割分担を論ずる

前に、まず「分税制改革 (tax-sharing reform)」という財政制度改革に触れる必要がある。

ちなみに「分税制改革」とは、国務院（中央政府）が1993年12月に公布した「分税制財政管理体制の実施に関する決定（以下、「93年国務院分税制決定」と略す）に基づき、翌94年1月に実施された、中央と地方の役割分担を明確にし、それぞれの財政収入・支出の範囲を決めた上ですべての税収を税目（「税種」）によって中央税（＝国税）、地方税、および中央と地方の共有税に分けて、中央税と共有税については新たに設立する国税局が徴収し、地方税については改革前からあった地方税務局が徴収するように改めるという財政制度改革のことである。

94年の分税制改革によって導入された「分税制」(tax-sharing system)という財政制度の下で、中央政府の財政は主に外交、国防、各中央省庁の運営、地域（省）間の開発水準の不均衡の調整、マクロ経済に対するコントロールおよび中央所管事業等にかかわる支出を負担する。他方、地方政府の財政（地方財政）は各地方政府の經常支出、地域経済や公益事業等にかかわる支出を負担する。なお、中央・地方間で税目を分ける際、基本的に役割分担と財源配分とを一致させる（原語：「事権与財権相结合」）原則の下で国家権益の保護、マクロ・コントロールに必要な税は中央税に、経済発展に直接に関わる主要な税は共有税に、地方の管理に適する税は地方税に、と位置付けられている⁷⁾。

では、なぜ分税制を導入する必要があったのだろうか。以下では、まず分税制の導入に至った政治的、経済的背景について説明しよう。

改革開放路線に転じてから、中国の地方財政

7) 「国務院關於実行分税制財政管理体制的決定」, 1993年12月15日, 国發 [1993] 85号参照。

制度は数次の大変遷を経験した。まず1980年に53年から始まった計画経済時代の「統一収入・統一支出⁸⁾」という高度の中央集権的な財政制度⁹⁾から「財政請負制¹⁰⁾」という非規範的ではあるが、地方分権的な財政制度への転換を遂げた(張 [2001], 127~161頁参照)。そして94年に財政請負制が廃止され、分税制という歳入面では中央集権的だが、歳出面をみると地方分権的性格を帯びる財政制度が導入されることに至った(張 [2001], 192~194頁参照)。

財政請負制が導入された背景には、統一収入・統一支出制度の下で、各省の歳出は歳入とほとんど無関係に決められていたため、地方側の地域経済を發展させ、税源を涵養するインセンティブを失わせたことなどが考えられる。

そして、財政請負制が廃止された背景には地方への権限と財源の委譲(「放権譲利」)を柱とする鄧小平氏の1980年代の改革開放路線が進められた結果、地域間格差が拡大され、GDPに占める国家財政収入(中央と地方の予算内財政収入の合計。以下同)の割合及び国家財政収入に占める中央政府の財政収入の割合という「二つの割合」が大幅に低下したことがある。

そこで、分税制の導入を通じて以上の「二つの割合」を高め、地域間の財政力格差の是正、ひいてはマクロ経済に対する中央のコントロー

ルを強めていくことが期待されたのである。

では、分税制が導入された結果、当初に予期した政策目的が果たして達成されただろうか。

結論だけ先に言うと、判断の分かれるところであろう。というのは、近年になって、「二つの割合」が漸く高められたのは事実である¹¹⁾。

しかし、分税制の下で中西部の省など経済發展が遅れた地域への中央政府の財政支援が甚だ不十分なため、東部の省との格差は拡大した。また中央財政の弱体化という苦い経験に鑑み、改革は財政請負制下で危機的状态に陥った中央政府の威信を高めるべく中央財政に有利に設計された。地方政府各層間の財源の分け方については、何ら具体的な定めもせずに省の裁量に委ねられたため、各省において財源配分がより上級の政府へ集中する一方で支出責任がより下級とりわけ県レベル以下(農村)に回されたりしている。さらに省・市レベルでは、中央からの交付金を県・郷鎮レベルへ回さずに留保するなどの行為も後を絶たない(津上 [2004])。

結局のところ、農村の財政事情が悪化した。経済が未発達な地方では、義務教育や保健医療といった必要最低限の公共サービスの提供においてさえ重大な支障を来し、国民に対する行政サービスの均等性が大きく揺らいだ。

② 財源配分と役割分担についての法規定

日本をはじめほとんどの先進国において見ら

8) 「統一収入・統一支出」とは、地方政府によって徴収された税収がいったん中央政府に納付された後、中央によって認められた支出需要に基づく形で各地方政府に財政資金が配分される財政管理制度のことである。

9) 確かに、制度上では中央集権的性格が強かったが、実際の運用となると地方分権的色彩を帯びる時期もあった。詳しくは、張 [2001] の第3章を参照されたい。

10) 財政請負制とは、地方政府が中央政府との間で財政上の請負契約を結び、地方が徴収した税収のうち、事前に決められた額・比率を中央に納付さえすれば、残りの分を自主財源として使用することが認められる財政制度であり、1980~93年の間に中国で実施された。

11) GDPに占める国家財政収入の割合は分税制改革直前の1993年の12.3% (国家統計局が2005年12月20日に行ったGDPデータの修正発表後のデータより算出。以下同) から2005年の17.3%へと上昇した。国家財政収入に占める中央政府財政収入の割合は93年の22.0%から94年の55.7%に高められ、その後基本的に50%台(2005年は52.3%)の前半で推移している(『中国統計年鑑』各年版、2006年1月25日に国家統計局が公開した05年のGDP速報値および2006年3月5日に金人慶・財政部長が全人代で行った予算報告などを参照)。

れるように、各級政府間で言うところの分税、つまり税財源配分を行う前に、まず各級政府がそれぞれどんな公共事務について責任を負い、その財源をどう手当てするか、すなわち役割分担如何を法律によって厳格に定めるのが通常である¹²⁾。ところが、中国では各種の法律¹³⁾はいうまでもなく、現行の分税制の基本的な枠組を定めた「93年国務院分税制決定」においてでさえ、先ほど触れたように中央・地方間の役割分担¹⁴⁾についてわずかに触れたものの、省、市、県および郷鎮からなる省以下4層の地方政府間の役割分担に関する具体的な記述は見当たらない。同様に、財源配分についても、各省は中央・地方間の共有税からの収入の一部を市以下地方に再配分しなければならないとの規定もなければ、中央から省への移転支出および地方税を含むその他の税財源の各級地方間での分割如何に関する規定も存在しない。要するに法律等においては、省以下の4層の地方政府間の役割分担と財源配分が未定のままである。

では、実際に各級政府間での役割分担と財源配分の現状はどうなっているのだろうか。

③ 各級政府間の財源配分の現状

a 中央・地方間の財源配分

分税制が導入されてから現在に至るまでに行われた数回かの調整を経て、中央・地方間の財源配分は次頁表2のしめす形で一応の定着を見せている。

中央・地方間の財源配分の最大の特徴は、税

収全体の6割強(2005年)を占める、企業所得税、個人所得税及び増値税(付加価値税)などは中央と地方の共有税とされることである。

後で詳細に解説を加えるが、分税制が導入された当初では、個人所得税と企業所得税は基本的に省(地方)の税収とされたが、中央政府の財政需要の増大に伴い国がその税収にあずかるようになり(2002年から)、共有税へと姿を変えていったのである。また、企業所得税と個人所得税の税収の一部を中央にあずからせたことの代替で、もともと中央の税収とされた利子所得課税も同じく2002年から共有税システムに新たに加わることとなったのである。

共有税の中央・地方で間の分割比率については、企業所得税、個人所得税(利子所得税を含む)の場合、今のところ中央が6割、地方が4割となっている。増値税の場合、税収の75%が中央、25%が地方、証券取引の印紙税の場合、税収の97%が中央、3%が地方となっている。資源税については、海洋石油の開発にかかわるものは国家税務局が徴収し、中央の税収となる(ただし、実際は一度も徴収されていない)が、それ以外のものについては地方税務局が徴収し、徴収地にすべての税収が帰属される。

表2から見て取れるように、2006年6月現在、歳入面で見ると、中央の固定収入は関税、消費税(タバコ、酒等11種の最終消費財に課す個別消費税で、増値税一物の取引に課す付加価値税一に上乗せして課す)、中央所管国有企業の所得税、地方銀行、外資系銀行および非銀行系金融機関(ノンバンク)の企業所得税、鉄道、銀行、保険会社等の本店から徴収した営業税(不動産売買や商業・運輸業・金融業等のサービス取引等に課す売上税)などである。

他方、地方政府の固定収入は営業税(中央の

12) 例えば、日本の場合、行政組織法をはじめ地方自治法、地方財政法などにおいて関連規定がある。

13) もっとも、中国では日本の行政組織法、地方自治法、地方財政法等に相当する法律が未制定のままである。

14) 津上(2004)が指摘したように、厳密に言えば、事務ならぬ支出責任の分担である。

表2 中央・地方間の税源配分 (2006年6月8日現在)

中央税	①消費税 (嗜好品, 高級品に課す), ②関税, ③税関を通じて徴収された消費税および増値税, ④中央所管国有企業の企業所得税, ⑤地方銀行, 外資系銀行および非銀行系金融機関の企業所得税, ⑥中国側のパートナーが中央所管企業である外商投資企業・外国企業の企業所得税, ⑦車両購入税, ⑧鉄道部, 各銀行・保険会社の本店が集中納付した営業税, 企業所得税, 都市維持建設税など。⑨船舶トン税
地方税	①営業税 (鉄道部, 各銀行・保険会社の本店が集中納付した分を除く), ②都市維持建設税 (同営業税), ③車船使用税, ④都市土地使用税, ⑤印紙税, ⑥屠殺税, ⑦資源税, ⑧土地増値 (土地取引の収益) 税, ⑨都市不動産税, ⑩契約税, ⑪農業税, ⑫牧畜税, ⑬農業特産税, ⑭耕地占用税, ⑮家屋税, ⑯車船使用鑑札税
共有税	①企業所得税 (暫定分割比率は中央が6割, 地方が4割), ②個人所得税 (暫定分割比率は企業所得税と同じ), ③外商投資企業・外国企業の所得税 (中国側のパートナーが中央所管企業の外商投資企業・外国企業を除く), ④増値税 (物品に課す付加価値税。税関を通して徴収されるものを除く) の75%が中央, 25%が地方, ⑤証券取引の印紙税の97%が中央, 3%が地方, ⑥資源税 (原油, 石炭等の鉱産物開発, 塩の生産などが課税対象。海洋石油関連は中央税収, その他は地方税収), ⑦利子所得税 (暫定分割比率は企業所得税と同じ)。

(出所) 中国税制研究グループ [2004], 中国財政部, 中国国家税務総局のHPなどより筆者作成。

収入とされるものを除く), 屠殺税, 資源税, 都市不動産税, 契約税, 農業税, 牧畜税, 農業特産税, 耕地占用税, 家屋税, などである。

b 租税立法権

以上の税目のうち, 消費税や関税などの中央税 (国税) 以外の税についても, その収入の一部が中央政府に帰属する場合, 国は独占的立法権を有する。例えば, 共有税の中央及び地方への分割比率の決定などはいずれも中央政府の専権事項になっている。また, 地方税についても特別の規定がない限り, その立法権限は中央政府にある。税法改正や中央・地方間の分割比率の変更等はいずれも国の決定によるとされ, 地方の同意を必要としない。地域的租税とされる牧畜税 (内モンゴル, 新疆, 青海, 四川など数省のみ) などの徴収開始と停止, 税率の調整等は関係省に委ねられていることを除き, 地方政府は地方税の税率調整, 徴収の開始と停止, 課税範囲の変更等を行うことが一切認められない¹⁵⁾。

c 中央・地方財政関係

分税制の下で, 中央及び地方は, 基本的に行政事務の担当によって生ずる費用をそれぞれが負担する, すなわち行政権限を有する者が費用分担の責任を負う原則となっている。これは, 中央と地方の事務と財源がそれぞれ分離される「分離財政方式」を建て前としているからである。しかし今日では, 中央と地方は財政関係においても様々な協力関係に立っている。しかも予算法 (95年1月施行) 第28条の規定により, 中央にのみ公債発行が認められ地方には禁止さ

15) もっとも, 省には税に関する立法権限が与えられていないものの, 省の下級行政組織 (市, 県, 郷鎮など) は税の形ではなく, 公課の形で各種の金銭負担を住民に課す際, 原則上省の同意を必要とする。省の通達や省人民代表大会の立法 (条例案の制定) などによって各種費用の徴収基準が規定される。実施に当たっては, 省の財政庁, 物価局などが関与し, 集めた収入は省の規定に従い帰属先が決まる。これらは日本の法定外普通税に相当し, その金額は僅かで, いわば雑費と呼ばれ, かつては何回か整理が行われた。しかし, 近年では, 地方末端の県・郷鎮レベルでは, 中央の度重なる禁止令を違反してまで勝手な創設・拡充が一部見られる。

れており、地方政府は赤字を計上することもできない。そのため、制度上も地方の財源不足は中央からの移転交付によって補うしかない。

④ 各級政府間の役割分担の現状

改革開放以降、地方への権限委譲に伴い、中央政府の役割（支出責任）は主に外交と国防の分野に限定されてきている¹⁶⁾。この限りでは、中国の公共支出はかなり地方分権的になっていると言えなくもない。他方、省の役割は主に高等（大学）教育、基本建設（主に大型公共投資）、科学研究事業、社会保障、政策性補助などの支出責任を担うこととなっている。市、県および郷鎮は特に地域的な事務を担当し、主要なものは教育（就学前、初等、中等）、保健医療、各々のレベルの行政管理、社会保障、治安、消防、文化施設、上下水道、電気の供給、道路整備などである¹⁷⁾。こうした役割（事務）分担に基づ

く主要な歳出部門における各級政府の費用分担の状況を表したものが、表3である。

表3から見て取れるように、教育（就学前、初等、中等を含む）、保健医療、社会保障、電気、上下水道、道路などのインフラ整備といった住民の日常生活と密接な関わりを持つ主要な支出分野はいずれも市、県、郷鎮を含む複数の行政段階の共同責任となっている。複数の行政段階が共同で特定の事務を担当することは日本（たとえば、義務教育の場合）をはじめ諸外国においてもしばしば見られるが、問題となるのは、中国の場合、以上の公共サービスの提供に必要な資金の調達責任を各級政府間で如何に分割するかについて詳細なガイドラインが制定されていないことである。結果的に、こうした支出責任の重複は公共支出の効率性を犠牲にする恐れがあり、また現に犠牲にしている。

これは主に各級政府間での資金調達責任分割如何に関する詳細なガイドラインの不在は、十分な財源を下級政府に交付することもせずに支出命令だけを出す、いわゆる「無財源支出命令」(unfunded expenditure mandate) の余地を上級政府に残すことになるためである。加えて下級政府の指導者は通常、住民の選挙によって選ばれるわけではないため、住民に対して地域の行

16) 例えば、『中国統計年鑑』2005年版、278頁によれば、外交関連支出（外交外事支出＋対外援助支出）155.54億元（100.0%）のうち中央財政が144.06億元（92.6%）、国防関連支出（国防支出＋武装警察部隊支出）2,487.10億元のうち中央財政が2,428.17億元（97.6%）、をそれぞれ負担しているのに対し、その他の主要支出分野の負担率はいずれも50%以下である。

17) 各級地方政府間における実際の公共支出の費用分担如何については、『地方財政統計資料』各年版の「各省、自治区、直轄市財政支出決算分級表」を参照されたい。

表3 各級政府間の費用分担

事務の性質	中央	省	市	県	郷鎮	説明
国防、外交	◆					国が負担
高等教育、科学研究事業	◆	◆				主に中央・省負担
就学前教育、初等教育、中等教育			◆	◆	◆	市以下各レベル負担
電気、上下水道、道路などのインフラ整備			◆	◆	◆	市以下各レベル負担
行政管理、文化事業	◆	◆	◆	◆	◆	各レベルで各自負担
保健医療、人口抑制			◆	◆	◆	市以下各レベル負担
警察検察司法裁判関連支出		◆	◆	◆		主に省・市・県負担
社会保障	◆	◆	◆	◆		県以上各レベル負担

(出所) 倪紅日 [2005] より筆者作成。

財政運営のアカウントビリティ（説明責任）を果たそうとするインセンティブが乏しい。

結局のところ、OECD が指摘したように、支出責任の重複、無財源支出命令に対する自主性の乏しさ及び住民への説明責任の不在の相互作用（interact）によって、地方政府は違法に様々な非公式の税や料金の徴収に没頭するインセンティブを持つと同時に、公共サービスの供給に際して社会的ニーズ、開発ニーズまたは戦略的ニーズを取り込もうとしないというディスインセンティブをも併せて持つことにならざるを得ない。その結果、せつかくの財政分権化（厳密に言えば、支出に関する意思決定の分散化：decentralisation of spending decisions）によってもたらされるはずの効率性も到底実現できそうにない（OECD [2006], 68頁参照）。

Ⅱ 中西部の省の財源不足

1. 問題の背景

新中国建国の直後から1979年までの約30年間、中国の地方財政制度は基本的に国営企業による利潤上納を機軸とする中央集権型の計画経済に対応するものであった¹⁸⁾。その後、80年になると、財政制度は従来のように収入の全額を中央に納付する「統一収入・統一支出制」から、地方が収入を一部留保する「財政請負制」に転換した。その背景には財政が困窮していた当時は地方の徴税インセンティブを高めるために、地方分権の選択肢しか残されなかったという事実もあり、また、その結果、80年代前半では、

財源は全体として地方というよりむしろ中央へその比重が移っていた時期であった¹⁹⁾。

ところが、その後、鄧小平氏がこの時期に盛んに提唱した「先富論²⁰⁾」の影響で85年から財政の地方分権化が本格的にはじまった。ただし、この時期の中国は地方分権的というより、広東省のような中央の優遇政策の下で独自の経済発展の成功で自信をつけた地方が中央の指示にしばしば従わない分裂寸前の国であった。

こうした「地方分権化」は、経済発展の初期条件に恵まれた東部の省の活性化に役立った反面、中央政府の弱体化を招いた。実際、中央政府の財政収入は84年の時点で国全体の財政収入の40.5%を占めていたが、93年には22.0%にほぼ半減した。こうした中央財政の弱体化は多くの問題をもたらした。一つに当時の中国では地方政府による無秩序な開発区競争により、マクロ経済にインフレ圧力が形成されたこと、第二に中央政府の所要財源の不足がその活動の制約となってきたこと、そして第三に地域間の財政力格差が顕著になったこと、などである。

これらの問題に対処するため、93年12月に中央指導部は国税と地方税の分離を中心に中央と地方のそれぞれの取り分を税目で区分し中央のシェアを大幅に増やす分税制の導入を決め、翌94年1月に税財政制度改革に踏み切った。

しかし、94年の改革は、税財政システムと財源配分の合理化といった中国の税財政制度に存

18) この点については、『中国統計年鑑』1994年版、213頁、7-1と同215頁、7-4から見て取れるように、1952～78年の間、財政収入全体に占める国営企業利潤上納の割合は52年の55.0%を除けば、ほぼ80%台で安定的に推移していることから理解できよう。

19) 国全体の財政収入に占める中央政府の財政収入の割合は79年の20.2%（『中国統計年鑑』1997年版、247頁より算出）から84年の40.5%（出所同上）へと倍増するほど80年代前半では、ほぼ中央政府のもくろみ通りに財源は全体として中央へその比重が移っていた。

20) 1980年代の中国の経済開発政策の一つである。その本来の意味は、「可能な者から先に裕福になれ。そして落伍した者を助けよ」。すなわち、一部の個人・地域が先に豊かになり、それを牽引力として国全体を豊かにすることにあり（中共中央文献編集委員会編[1995]参照）。

在する根本的な問題の解決には至らなかった。改革によって、中央と省の財政関係が決められたが、省以下各級地方政府間の関係は省の裁量に委ねられた。そのため、分税制の導入により中央と省の財政事情は好転したのと対照的に、地方末端で農村を管轄する県・郷鎮の財政は悪化した。結局、県、郷鎮は財源不足分を補填するために様々な非合法的手段で財源を確保せざるを得なくなった。これは農民に対するいわゆる「乱收費」（むやみな費用徴収）問題を引き起こし、20世紀末の一大社会問題となった。

2. 農村の財政運営

(1) 郷鎮企業への過度の依存

中国の農村では、住民が必要とする各種の行政サービスの提供は県、郷鎮が受け持つことになっている。しかし県・郷鎮には、日本の町村のように住民税や固定資産税のような基幹税目を持たない。農村財政の中核をなしてきた農業税、農業特産税等の農業関連税収は2000年頃から段階的に進められてきた「農村税費改革」の下で、農民の負担軽減の一環として徴収停止となり、06年からは正式に廃止された。県・郷鎮の収入とされるほかの地方税も制度上の不備が多く、しかもこれらの税は往々にして県・郷鎮と上級政府との間の共有税となっているが、税収の分割方法がいまだ確立されていない。

かかる状況の下で、郷鎮企業からの各種の納付金は県、郷鎮政府の貴重な財源であり、その多寡が農村の社会基盤の整備状況や社会福祉の充実ぶりにそのまま反映されることになる。

郷鎮企業の発展が遅れた中西部の農村では、県、郷鎮は中央、省など上級政府からの交付金に頼らざるを得ない。問題は交付金だけでは必要な事業の一部しか実施できない。しかもこれ

らの交付金は往々にして農村からあがった税収の一部をもとの徴収地に還付するのに過ぎず、本当の意味での財政調整機能を果たせない。

これに対し、東部の農村でよく見られることだが、一部の経済発展が著しいところでは、郷鎮企業が次々と株式会社に改組され、郷鎮政府は最大の株主となったりするため、企業の利益から受け取る配当だけで郷鎮の歳出の大半を賄ったりしている。これらの農村では、郷鎮企業の発展に伴って、農村の財政規模も企業からの納付金が歳入に占める割合も年々大きくなる傾向にある。しかし、こうした地域でさえ、近年では、技術水準の低い郷鎮企業が不振に陥ったことなどにより農村の歳入は伸び悩んでいる。

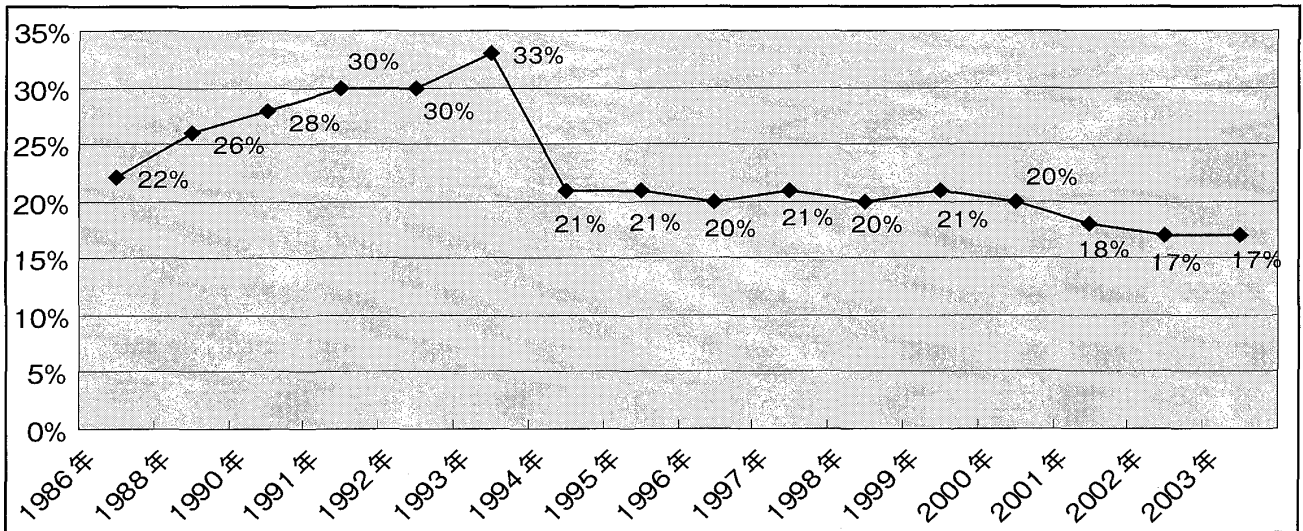
(2) 分税制後の農村財政の地盤沈下

図2では、1986～2003年の間、中国の財政収入全体に占める農村財政（県・郷鎮レベルを連結したもの）の割合の推移が示されている。

財政請負制（1980～1993年）の下で、1986年以降、国全体の財政収入に占める農村財政の割合が安定的に伸びたことが見て取れる。分税制が導入される直前の1993年では、農村の財政収入が財政収入全体の約3分の1を占めるにまで至った。ところが、分税制の導入とともに農村財政の割合が低下した。1994～2000年の間、農村の財政収入は財政収入全体の5分の1程度を占めるのに過ぎない。2001年以降、その割合がさらに低下し、03年では全体のわずか17%程度にまで落ち込んでいる。

なぜ農村財政の地盤沈下が続いたのだろうか。究極のところ、如何なる意味においても農村の財源が保障されていないことが主因であろう。

分税制改革が実施されたことにより、消費



(出所)『中国財政年鑑』各年版より筆者作成。

図2 財政収入全体に占める農村財政収入の割合の推移 (1986~2003年)

税と関税は国税化され、増値税の場合、税収の75%は中央の収入となり、企業所得税は中央と地方で各々の所管関係に基づき分割共有することとなった。また、近年来税収の増加が著しい個人所得税も、2002年1月に地方税から中央と地方の共有税に変更された。現状では、地方の主な税源は増値税の地方分割分(全体の25%)、営業税(中央分を除く)、企業所得税の地方分割分及び個人所得税の地方分割分となっている。2003年では、この4税が地方の財政収入全体の64% (『中国財政年鑑』2004年版, 278頁より算出) を占めており、省や市といった上級の地方政府の歳入の中核をなしている。

他方、県や郷鎮といった下級の地方政府の場合は、財政収入のうち農業税、屠宰税、農業特産税、耕地占用税、契約税といった農業関連税収の占める割合は高い。とりわけ工商業が未発達な中西部の省の農村では、農業関連税収が主要な財源となっている。都市と比べ、農村では通常、スケール・メリットが働きにくく、行政サービスのコストが都市より割高である。社会資本整備のための投資的経費は広面積で、往々

にして山間部を含む中西部の省の農村の場合、一人当たりのコストが一層増加する。こうした状況からすれば、全国範囲内における農村の財源保障の必要性は高いと言える。ところが、現実では、農村を管轄する県・郷鎮は基本的に自己努力によって増収を図らなければならない。また、前述したように、税財源を拡充する目的で地方債の発行や課税自主権を行使して増税なり新税創設なりを行うことも認められない。

当然の帰結だが、中西部の多くの県や郷鎮では、歳出規模をすでに最大限に圧縮したにもかかわらず、深刻な財源不足に悩まされている。

3 中国の財政制度における「赤字」とは

さて、中国の財政制度における財源不足、つまり「赤字」とは一体何だろうか。この問いに答える前に、まず「赤字」とは何かについて考えてみよう。これについて、伊東弘文氏は、普段「赤字」というには以下の幾通りかの意味があると指摘している(伊東 [1995], 19頁)。

まず第1は、決算(形式収支)上の赤字である。歳入決算額が歳出決算額に不足するとき、歳入

不足分は赤字と呼ばれる。歳入不足は翌年度の歳入の繰り上げ充当等の形で補填される。この赤字も重要ではあるが、予算循環・予算政策に一定の節度と規律が維持される限り、解決できないものではないと伊東が指摘する。

第2は、実質収支上の赤字である。「実質」の考え方は国によって異なるとしながらも、伊東は、「形式収支を加工しその背後にある赤字を見い出そうとするものである」と指摘する。

中国の財政制度では、伊東の言う「実質収支上の赤字」にあたるのは、毎年の建設目的の国債発行額と外国債（規模が小さいため、以下ではほぼ無視）の発行額の合計である。原理的には、その金額は形式収支上の赤字と国債の元利償還に係る費用の総和と一致するはずである。

第3は、本来の収入調達手段とは異なる収入調達が行われ、収支の均衡が図られている場合である。例えば、非建設目的の公債を赤字公債（赤字国債・地方債）と呼ぶような時である。この場合、形式収支において不足がなくとも、また「実質」的見地においても赤字がないとみなされようとも、赤字公債の発行額は赤字の金額を示すと観念されていると伊東が指摘する。

では、中国で中央と地方の赤字という場合、それぞれどのような意味で赤字なのだろうか。

(1) 中央政府の赤字（財源不足）

本稿では、中央政府の赤字という場合、もっぱら先の第1と第2の意味、すなわち中央政府の名目財政赤字と実質財政赤字を指す。

次の頁の表4から見て取れるように、改革開放後に増え続けた中央の名目財政赤字は93年の298億8700万元、98年の958億100万元を経てピーク期の03年に3197億6800万元に達した。その後、その規模は減少基調に転じたものの、それでも

04年と05年はそれぞれ3191億7700万元と2999億6200万元を計上した。

ただし、中央政府の財政支出には国債の元利償還費（中央が地方のために代理発行した分の元利償還費は地方が負担）が含まれていない。そのため、実質財政赤字は元利償還費を加えた額になる。それが93年では、635億900万元だったが、05年になるとその10.9倍の6922億8700万元にも達した。毎年の国債発行額については、93年の時点で739億2200万元に過ぎなかったが、分税制改革以降とりわけ98年を境に急増し、05年では93年の9.4倍に相当する6922億8700万元を記録している（表4）。

これだけ国債発行額が急増した背景には、98年以降、中央政府は景気の安定や社会保障制度の整備といった新たな役割を果たすために、「財政拡張路線」という根本的な政策転換を余儀なくされたことがある。しかしその結果、中央財政が急速に悪化してきた。国債発行残高は2005年末時点で93年の21.2倍（表4より算出。以下同）、97年の5.9倍に相当する3兆2614億元に達し、対GDP比も98年を境に急増した。

図3では、表4に示されている国債発行額（中央が地方のために代理発行した分を除く）や、国債の元利償還費（代理発行分の元利償還費を除く）のデータをもとに国債発行額に占める国債の元利償還費の割合の推移が示されている。

中国では、国債発行残高のどれだけを毎年償還せねばならないかについては、明示した規定が存在していない。すなわち、償還年次額が、その年々の財政事情に応じて決められる。図3から見て取れるように、93年から97年までは、国債発行額自体が比較的小さいこともあって、毎年の国債発行額に占める元利償還費の割合は基本的に上昇趨勢を辿っていた。ところ

表4 財政赤字、国債発行額・元利償還費、国債発行残高及び残高のGDP比の推移 (1993~2005年。単位：億元)

年 度	名目財政赤字	国債の 元利償還費	実質財政赤字	国債発行額	国債発行残高	国債発行残高の GDP比
1993	298.87	336.22	635.09	739.22	1541	4.4%
1994	666.97	499.36	1166.33	1175.25	2286	4.7%
1995	662.82	882.96	1545.78	1549.76	3300	5.4%
1996	608.84	1355.03	1805.31	1967.28	4361	6.1%
1997	558.45	1918.37	2476.82	2476.82	5509	7.0%
1998	958.01	2352.92	3310.93	3310.93	7766	9.2%
1999	1791.60	1910.53	3702.13	3715.03	10542	11.8%
2000	2596.87	1579.82	4176.69	4180.10	13020	13.1%
2001	2596.27	2007.73	4604.00	4604.00	15618	14.2%
2002	3096.87	2563.13	5660.00	5679.00	19336	16.1%
2003	3197.68	2952.24	6149.92	6153.53	22604	16.6%
2004	3191.77	3671.59	6863.36	6879.34	29516	18.5%
2005	2999.62	3923.25	6922.87	6922.87	32614	17.9%

(出所) 名目財政赤字については、1993~2004年のデータは、『中国財政年鑑』各年版より、05年のデータは金人慶・財政部長は2006年3月5日に全国人民代表大会で行った「2005年中央と地方の予算執行状況及び2006年中央と地方の予算草案の報告」(以下、「金人慶報告2006」と略す)を参照。国債発行額と国債の元利償還費については、1993~2004年のデータは『中国統計年鑑』2005年版、289頁、05年のデータは「金人慶報告2006」をそれぞれ参照。1993~2003年の国債発行残高は、中国証券監督管理委員会編 [2004]、04年末の国債発行残高は05年6月28日に行われた第10期全人代常務委員会の第16回会議の席上における金人慶・財政部長の2004年度の国家財政の決算報告、05年末の国債発行残高は「金人慶報告2006」をそれぞれ参照。

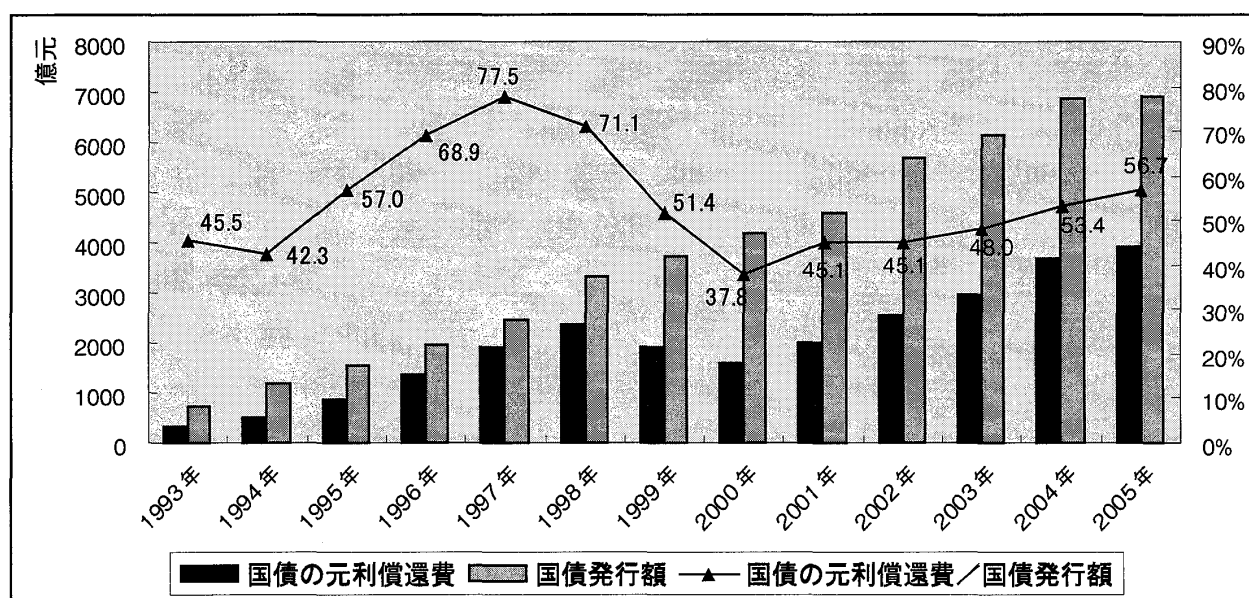
(注1) 名目財政赤字の算出方法を以下の算式に統一する。すなわち、名目財政赤字=中央財政収入合計-中央財政支出合計

うち、中央財政収入合計=中央自らの収入(本級収入)+地方からの納付金、中央財政支出合計=中央本級支出+地方への交付金支出

2) 実質財政赤字は名目財政赤字と国債の元利償還費の合計である。

3) 表中の2000年以降の国債元利償還費は、国内外債務の元本返済費のみで、利息支出が含まれていない。

4) 国債発行額には中央が地方のために代理発行した分は含まれていない。



(出所) 表4より作成。

図3 国債発行額に占める国債の元利償還費の割合の推移 (1993~2005年)

が、国債が大量に発行され始めた98年以降、国債の元利償還費は3年連続（1998～2000年）、国債発行額に占める元利償還費の割合は4年連続（1997～2000年）で低下し続けた。

しかし、これが2000年に転調を見せた。これまでに発行した短期国債の多くが逐次に満期を迎えたため、国債の大量発行・大量償還の時代が到来し、国債発行額に占める元利償還費の割合も上昇趨勢に転じている（図3参照）。

償還年次額が不定額で、償還総額（国債発行残高+利子負担）も急増（表4参照）しているため、償却所要年数もかなり浮動的である。しかも償還総額は利子率が将来どう変化するかによって変わってくるため、償却所要年数はいっそう長期になることが予想されよう。

(2) 地方政府の赤字（財源不足）

中央政府に対し、地方政府の場合、第1から第3のすべての意味において実質上赤字であるが、予算法の規定により地方政府に決算上の赤字が認められないため、とりわけ第2と第3の意味での赤字が重要である。ただし、中国の地方政府には赤字地方債と建設地方債のいずれも発行が許されていない。そのため、赤字公債の額で中西部の省の赤字をみるのは難しい。

また、中西部の省の県、郷鎮とりわけ郷鎮の場合、正規の租税のほかに域内の工商企業や住民などからさまざまな雑費を徴収することによっても歳入を調達しているのが現状である。

そのため、以上の分類に従えば、中西部農村の県、郷鎮政府にとっては、第3の意味での赤字がとりわけ重要な意味を持つことになるろう。

4. 東部と中、西部の財政比較

では、第3の意味の赤字が重要という時、そ

れは中国の中西部の省、市、県、郷鎮の各級政府ではそれぞれどういう姿をとっているだろうか。ここで注目したいのは、収入構造において東部地域の省、市、県、郷鎮を基準とした時の東部と中部および西部の構造格差である。

なお、東部、中部、西部とは、経済発展の段階に応じて中国を三大地域に分類する際の呼称であり、かならずしも地理的な東部、中部、西部の区分に一致しない（図4参照）。本稿では、東部とは、北京、上海、天津、河北、遼寧、山東、江蘇、浙江、福建、広東、海南の8省3直轄市を指す。中部とは、黒龍江、吉林、山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西の8省を指す。西部とは、新疆、甘肅、内モンゴル、寧夏、陝西、青海、チベット、四川、貴州、雲南、広西、重慶の6省5自治区1直轄市を指す。

ここで、仮に東部の省、市、県、郷鎮の収入構造が現行の分税制財政制度の下での本来的な収入構造であるとする、中西部の省、市、県、郷鎮におけるそれらを悪化させる方向でのズレは、第3の意味での赤字の指標になり得る。

具体的には、まず、支出に対して収入の占める比率を東部、中部および西部の三つの地域に分けて比較している表5を見てみよう。

表5を一見したところ、すぐ分かることは、支出を収入で賄う比率、すなわち財源自給率在中、西部のは際だって低い点である。2004年のデータでみると、東部が71.5%の時、中、西部はそれぞれ44.8%と38.6%であり、94年のデータでみると、東部、中部、西部の財源自給率はそれぞれ67.9%、56.2%、44.6%であった。1994～2004年の間に東部の財源自給率が上昇したのに対し、中、西部のそれが逆に低下した。この点からも94年に分税制が導入されてから10数年間を経過しても、東部と中、西部との間に

は依然大きな財政力格差が存在し、しかも格差が拡大する傾向にあることがわかる。

勿論、中国は格差の拡大を前に拱手傍観しているわけではない。分税制後、中央政府のマクロ・コントロール能力が高まり、東部との間の経済発展の不均衡を是正するために、中西部に

対する財政支援が幾分強化された。表5に示してあるように、04年の場合、中部と西部の財政収入はそれぞれ2,252.3億元と1,982.9億元であったが、財政支出はそれぞれ5,025.7億元と5,133.1億元にも達している。この中部と西部の2,773.4億元と3,150.2億元の収支差額は、中



(出所) 中国情報局 (http://searchchina.ne.jp/area_guide/ 2006年4月1日ダウンロード)

図4 経済発展状況に応じた中国の3大地域分類

表5 1994年と2004年における三大地域別の財政収入・支出状況 ((予算内データのみ。単位：億元)

年度		財政支出(構成比)	財政収入(構成比)	収支差額(構成比)	財源自給率
1994	地方全体	3,929.6 ^{注)} (100.0%)	2,311.6(100.0%)	-1,618.0(100.0%)	57.2%
	東部	1,912.7(48.7%)	1,298.6(56.2%)	-614.1(38.0%)	67.9%
	中部	979.8(24.9%)	550.4(23.8%)	-429.4(26.5%)	56.2%
	西部	1,037.1(26.4%)	462.6(20.0%)	-574.5(35.5%)	44.6%
2004	地方全体	20,592.8(100.0%)	11,693.4(100.0%)	-8,899.4(100.0%)	56.8%
	東部	10,434.0(50.7%)	7,458.2(63.8%)	-2,975.8(33.4%)	71.5%
	中部	5,025.7(24.4%)	2,252.3(19.2%)	-2,773.4(31.2%)	44.8%
	西部	5,133.1(24.9%)	1,982.9(17.0%)	-3,150.2(35.4%)	38.6%

注：原データ(『中国統計年鑑』2005年版, 276頁参照)では4,038.19億元となっているが、筆者が『中国財政年鑑』1995年版, 445頁の各省のデータに基づき合算した結果、これが集計ミスであることが判明した。

(出所) 『中国統計年鑑』2005年版より筆者作成。

中央財政による移転支出の結果である。これに対し、1994年の場合、中央財政から中部と西部への移転額がそれぞれ429.4億元と574.5億元であった(表5参照)。すなわち、1994~2004年の間、中央財政から中部の省への移転支出の規模は約6.4倍($2,773.4 \div 429.4 \div 6.4$)、西部の省への移転支出の規模は約5.5倍($3,150.2 \div 574.5 \div 5.5$)増えた計算になる。ここで、仮に地方全体の財源自給率が現行の財政システムの下における本来的な収入構造を示しているとするれば、中、西部地域との格差(04年の場合、中部で約12.0%、西部で約18.2%)は、中、西部の省における「潜在赤字」を示すことになろう。

なぜならば、中、西部の省以下各級政府の支出構造も支出水準も全国平均並みに増嵩して揃えようとするならば、財源自給率の格差は究極のところ「赤字」となって現れざるを得ないからである。仮に東部のそれ並みに揃えようとするれば、東部との格差(2004年では中部26.7%、西部32.9%)は地方全体との格差の約2倍にもなる。当然のことだが、「潜在赤字」も約2倍に膨らむ。この「赤字」は、中、西部の省の経済再建が見込めない間、かならず誰かが補填しなければならない。しかし、問題はその金額が余りにも巨額である。とりわけ中西部の省の県や郷鎮の財政構造は極端に脆弱である。

中、西部の省以下政府の財源自給率を東部の水準に揃えるには、中部の省の財政収入を現にあるものの約1.6倍に、西部の省の財政収入を現にあるものの約1.9倍にそれぞれ引き上げなければならない。これは至難であるのはいうまでもない。収入水準の引き上げが困難であれば、今度は支出水準の引き下げしかない。支出を極度に圧縮しない限り、このままでは中、西部の省以下政府はともに「破産」状態なのである。

ところが、支出を極度に圧縮することは義務教育や公共投資などを大幅に断念することを意味する。これでは、中、西部の省の地域社会が崩壊しかねない。そこで、中西部の省以下政府の財政を「破綻」させるわけにはいかない。

5. 中西部の省の赤字補填

では、「破綻」を回避するためにこれまでにどのような財政措置が採られてきたのだろうか。

それが各種の政府間財政移転プログラムである。現行の中央から地方への各種財政移転プログラムのほとんどは、地方の収支不均衡問題に対処し、遅れた地域にも公共サービスを行き渡らせるために分税制後に設けたものである。制度が最初に設立された1994年では、中央から地方へ合計2,389億元の移転支出を行い、その後97年まで緩やかに増やし続けた。ところが、その規模は98年以後急増し、04年でははじめて1兆元の大台を突破し1兆379億元に達し、続く05年では1兆1174億元を記録している。

では、なぜ98年以降移転支出の規模が急増したのだろうか。これは98年以降、中央政府は景気対策などのために、大量の国債発行を行い、それで得た資金を地方へ移転し始めたためである。そして、2002年1月になると、個人所得税収と企業所得税収の中央・地方間での分配方式が中央有利に変更されたことにより、中央政府が中西部の省への移転支出を強化するために新たな財源を確保できるようになったからである。

では、中央から地方への移転支出の原資はいったい誰によって負担されているのだろうか。

98年以降の移転支出積み増し対策は主に国債の増発によるものであった点からすれば、中

央・地方間の財政移転には中央の果たした役割が大きかったと言える。ただし、国債の大半はやや東部の省を中心にしながらも、各省に一定比例で割り当てる形で資金が調達されてきた。もちろん、各省は、中央からの割当額を省内下級政府に再割り当てすることができる。また現に割り当ててもいる。各省は省内の下級政府への省割当額の再割当方法は各省の規定によるもので、省によってそれぞれ異なっているが、共通する点と言えば、負担は最終的には住民に割り当てられることと、下級政府から省への納付金の引き上げ、および本来ならば省が下級政府に交付すべき移転支出（各省が自ら調達した資金のほか、中央から省を經由して下級政府に交付する資金をも含む）の減額などである。

さて、ともかくも移転支出の資金が積み増され、中西部の省はなお不満を託しながらも、赤字を一部補填される。東部は中央とともに中西部に対する財政負担の「痛み」を「痛み分け」する。東部の省と市、県、郷鎮はさらにそれを「痛み分け」せざるを得ない。しかし、問題は中央や、東部の省の財政状況が「順風万帆」のなかで「痛み分け」する訳ではないことである。表5をもう一度見てみよう。中西部の財政状況は深刻であるとはいえ、東部も赤字であることには何ら変わらない。赤字傾向をもたらしした現在の財政構造がいつまで続くのか、出口を見出し得ないままでは、東部の富裕省といえども、中西部の貧困省に対する財政移転（援助）の増加にけっして安閑としてはおれないのである。

「東部も赤字、中、西部も赤字」「中央も赤字、地方も赤字」「省も赤字、県・郷鎮も赤字」というのが、まさに高度成長を謳歌している中国の公共部門の偽らざる現状なのである。

(以下次号)

[参考文献]

- 伊東弘文1995.「統一ドイツと財政調整—連邦制財政システムは生き残れるか—」九州大学経済学会編『経済学研究』第60巻第1・2合併号.
- 稲垣清2003.「中国のしくみ WTO加盟後と新指導体制対応版」中経出版.
- 甘長青2004a.「中国の政府間財政移転と県郷財政難」九州大学大学院経済学会編『経済論究』第118号.
- 甘長青2004b.「分税制下の中国郷鎮財政の構造と変化—財政難の観点から—」九州大学大学院経済学会編『経済論究』第120号.
- 倪紅日2005.「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と国務院発展研究中心との『地方財政（地方交付税）に関する共同研究』の最終報告書.
- 宋洪遠ほか著2004.『中国郷村財政与公共管理研究』中国財政経済出版社
- 中共中央文献編集委員会編（中共中央編訳局＋外文出版社訳）1995.『鄧小平文選1982～1992』テン・ブックス.
- 中国国家统计局編『中国統計年鑑』各年版，中国統計出版社.
- 中国財政年鑑編輯委員会編『中国財政年鑑』，1994～2004年版，中国財政雜誌社.
- 中国財政部予算司編『地方財政統計資料』各年版，中国財政経済出版社.
- 中国社会科学院財政与貿易經濟研究所編2005.『走向“共贏”的中国多級財政』中国財政經濟出版社
- 中国税制研究グループ編2004.『中国の税制』財団法人蔵財務協会税のしるべ総局.
- 張忠任2001.『現代中国の政府間財政關係』御

茶の水書房.

津上俊哉2004.「中国地方財政制度の現状と問題
点—近時の変化を中心に—」RIETI Discussion
Paper Series 04-J-020, 3月.

OECD 2004, *China in the Global Economy:
Income Disparities in China- An OECD
Perspective*, OECD, Paris

OECD 2005a, *Economic Survey:China*, OECD,
Paris

OECD 2005b, *Governance in China, China in*

the Global Economy, OECD, Paris

OECD2006, *China in the Global Economy
Challenges for China's Public Spending:
Toward Greater Effectiveness and Equity*,
OECD, Paris

謝辞：査読者から大変貴重なコメントをいただ
いた。記して深くお礼を申し上げる。

[九州大学大学院経済学研究院 専門研究員]