

## 現代中国における地方財政調整システムの生成と展開(3)

甘, 長青  
九州大学大学院経済学研究院 : 専門研究員

<https://doi.org/10.15017/10610>

---

出版情報 : 経済学研究. 73 (4), pp.43-61, 2007-03-30. 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 (3)

甘 長 青

### (2) 一般目的類財政移転

#### a 旧制度移転支出 (old system transfer)

「旧制度移転支出」とは、1994年に分税制が導入される前からあった古い移転支出制度を分税制導入後もそのまま継続するという、財政請負制下の地方の既得権益を保護するための措置である。

なお、旧制度移転支出は用途が指定されない一括補助金 (block grants) の一種であるため、本稿ではそれを一般目的類移転支出に分類する。

旧制度移転支出には中央・省間における財政資金の二方向の流れ (two-way flow) を含む。すなわち93年の時点で財政黒字の省は94年以降も引き続き中央政府へ支払金を納める。これが「旧制度上納」(old system submission) というが、95年以降、財政請負制下の複雑な納付ルール (張忠任 [2001], 第5章参照) がほぼ固定した納付額に取って代わられることになった。他方、93年の時点で財政赤字の省は94年以降も引き続き中央政府から補助金の交付を受ける。これが「旧制度補助」(old system subsidy) という。

旧制度移転支出の額は分税制改革の前年 (1993年) を基準年として、各省の財政収入と財政支出のギャップに基づいて決定される。現在では、計画単列市 (日本の政令指定都市に相当。大連、青島、アモイ、寧波、深圳の5市がある) のアモイ市 (福建省) と青島市 (山東省)

が中央へ直接に一定額の納付をし、両市が属する福建と山東の両省が中央からほぼ同額の補助を受けている。ほかの29省のうち分税制前から中央へ支払金を納めていた上海、北京などの15省は引き続き納付を行い、補助金を交付されたほかの14省は引き続き補助を受けている。

表11 (前号) から見て取れるように、旧制度補助の規模は94年の114億元から02年の124億元へと微増している。他方、旧制度上納の規模は94年の543億元、翌95年の544億元を経て、96年以降ほぼ538億元に固定されている。

中国財政部編修の『地方財政統計資料<sup>35)</sup>』の各年版を調べたところ、旧制度補助をたくさん交付されてきた省はチベット、新疆などの少数民族地域であり、しかもこれらの省への補助額は、例えば、チベットの場合は94年の21.4億元から02年の34.8億元へ、新疆の場合は同18.6億元から18.9億元へと増加する傾向にある。他方、旧制度上納をたくさん納めてきたのは上海 (94年以降一貫して120.0億元) であり、以下は江蘇 (同80.7億元)、遼寧 (54.1億元) といった東部の豊かな省が並ぶ。なお、この種の支払金を納める省の構成も94年以降ほとんど変わっていない。

35) 年によっては、財政部の予算司 (〔「司」は日本で言えば、「局」に相当。以下同)、地方司、国庫司のうちの一つ以上の司の共編著またはいずれかの司の単独編著の場合がある。なお、2003年版以降が入手不能である。

規模が比較的に小さいこともあり、近年、旧制度移転支出の重要度が相対的に低下したのは事実である。とはいえ、この種の移転支出は94年以来の各省の相対的な財政力の変化を反映していないため、安徽、河南、湖南、湖北の4省のような、ほかの省と比べると、財政状況が相対的に悪化したにもかかわらず、依然として中央へ十数億元から数十億元の支払金を納めねばならない中部の省に大きな影響を与えている。

b 過渡期移転支出と一般移転支出

規範的な財政調整制度の構築を目指すべく、分税制が導入された翌年の95年に、財政部主導下で「過渡期移転支出」(transitory transfer)制度の制定が着手された。この制度はある地方団体の公務員数、広さ(土地の面積)、一人当たりGDPといった要素がどのように当該団体の財政収入・支出に影響を及ぼすのかを回帰分析により測定した「標準財政収入」と「標準財政支出」を用いて当該団体への交付すべき額を科学的に算出することを目指したものである。

なお、「過渡期」が付けられたのは、各省の既得権益を調整せずに弱体省の財政難問題の緩和を目指したことと、標準財政収入・支出の算定が難しいため、当該移転支出制度はあくまでも過渡的なものであり、機が熟すればより規範的な財政調整制度に移行していくことが最初から予定されたことといった原因が考えられる。

過渡期移転支出は全国にあまねく適用される

財政力平準化のための一般移転支出割と少数民族地域対策・西部振興対策の色合いを持つ民族優遇政策移転支出割の二つの部分からなる。それぞれの計算方法は表12に示されている。

表12から見て取れるように、各省への一般移転支出割の交付額は、それぞれの省の標準財政支出、標準財政収入、徴収努力の不足による減収額、および一般移転支出係数により総合的に計算される。うち、標準財政支出とは、各省に必要な歳出の額で、様々な要素によって計算されるが、最も重要なのは当該省の人件費や事務費である(Zhang and Martinez-Vazquez [2003]では、標準財政収入と標準財政支出が如何に決定されるのかについて詳細な説明がなされている)。標準財政収入については、計算方法が非常に複雑なため、往々にして各省の前年の財政収入実績が代用される。徴収努力の不足による減収額は、各省の徴収すべき税収と実際に徴収した税収の差額によって積算される。一般移転支出係数は当年の中央財政の当初予算に計上された過渡期移転支出の予定額と当年の民族優遇政策移転支出の予定額の差額、各省の標準財政支出と標準財政収入の差額の合計により決定される。民族優遇政策移転支出割は、主に5つの少数民族自治区のほか、中西部の少数民族住民の割合が比較的に高い3省(雲南省、貴州省及び青海省)に交付される。その額は、各省の標準財政支出と標準財政収入の差額に民族優遇政

表12 中央から各省への過渡期移転支出の計算方法

<p>各省への過渡期移転支出額 = 一般移転支出割 + 民族優遇政策移転支出割</p> <p>一般移転支出割 = (標準財政支出 - 標準財政収入 - 徴収努力不足による減収額) × 一般移転支出係数</p> <p>一般移転支出係数 = (当年の中央予算の過渡期移転支出予定額 - 当年の民族優遇政策移転支出予定額) ÷ 標準財政支出が標準財政収入より大きい省のその差額の合計</p> <p>民族優遇政策移転支出割 = (標準財政支出 - 標準財政収入) × 民族優遇政策移転支出係数</p>
--

(出所) 財政部予算司・国庫司編『地方財政決算文件資料2000』, 2001年2月より筆者作成。

表13 中央から各省への一般移転支出の計算方法

<p>一般移転支出額 = 普通移転支出割 + 特別移転支出割 (革命根拠地移転支出 + 民族移転支出 + 辺境地域移転支出)</p> <p>普通移転支出割 = (標準財政支出 - 標準財政収入) × 移転支出係数</p> <p>標準財政支出 = 一般行政支出 + 公安検察司法裁判支出 + 教育支出 + …… (主に各種の人件費と事務費の合計)</p> <p>標準財政収入 = 財政力測定額 + 税収還付 (消費税と増値税の税収還付 + 所得課税基数還付) + 一般財力性移転支出</p> <p>財政力測定額 = 固有税収 (営業税, 都市維持建設税 + 家屋税, 農業税等) + 主要な中央・地方共有税3税 (増値税, 企業所得税, 個人所得税) の地方配分額</p> <p>一般財力性移転支出 = 旧制度補助 + 地方公務員給与引上補助支出 + 民族地域移転支出 + 農村税費改革移転支出 + その他中央から地方への一般交付金 - 旧制度上納およびその他地方から中央への納付金</p> <p>移転支出係数 = 標準財政支出 ÷ 標準財政収入 × (当年の中央予算の一般移転支出予定額 ÷ 標準財政支出が標準財政収入より大きい省のその差額の合計)</p>
--

注: 「地方公務員給与引上補助支出」とは, 中央が地方公務員の給与引き上げ費用の一部を負担するもの。「民族地区移転支出」とは, もっぱら少数民族地域に対して交付する一般財源。「農村税費改革移転支出」とは, 中西部の農村税費改革実施地域の歳入減を補填するための一般財源。

(出所) 財政部予算司・国庫司編『地方財政決算文件資料2002』中国財政経済出版社, 2003年2月, より作成。

策移転支出係数を乗じて算出する。

なお, 民族優遇政策移転支出係数は標準財政収入に占める人件費と事務費の合計の割合により決まる。割合が75%以下, 75%~100%および100%以上の三つのケースに分けて, それぞれ0.045, 0.09, 0.135の係数が適用される。

96年以降, 財政部は毎年, 過渡期移転支出制度に修正を行い, その整備を図ってきた。そして, 02年になると, 過渡期移転支出は一般移転支出 (block transfer) 制度に移行された。

なお, 一般移転支出制度は, 各種客観的要素に基づき, 各省の標準財政収入・支出を算出し, それを移転支出配分の根拠にするものである。

一般移転支出は全国に遍く適用される財政力均衡化のための普通移転支出割と貧困地域・少数民族地域等の振興対策の色合いを持つ特別移転支出割の二部分からなる。それぞれの計算方法は表13に示されている(以下, 財政部予算司・国庫司編 [2003], 32~36頁を参照)。

標準財政支出は, 公務員数, 一般行政分野の標準支出, 公安, 検察, 司法, 裁判等特別行政分野の標準支出などにより積算される。

標準財政収入は, 財政力測定額 (各種地方税収の標準的な見積り額。算定方法は後述) や税収還付の額, 一般財力性移転支出額 (中央からの各種補助金から中央への各種の納付金を差し引いた残額) などにより算出される。

移転支出係数は, 中央予算に計上された一般移転支出の予定額を標準財政支出が標準財政収入を上回る省のその差額の合計 (財源不足額) で割った比率をもとに, 標準財政支出・収入差額の大きい省により高い係数を割り当てる。

#### ① 財政力測定額

ここでまず, 財政力測定額の算出方法を見よう。以下の算定方法からもわかるように, 財政力測定額とは各省の現実の財政力, すなわち租税調達力にほかならない。具体的には, 財政力測定額は以下のように算出される。即ち,

財政力測定額 = 省の固有収入 (営業税 + 都市維持建設税 + 農業税 + 農業特産税 + …… 等各種の税収 + 使用料・印紙収入などその他の非税収入) + 主要な中央・地方共有税3税 (増値税, 企業所得税, 個人所得税) の地方配分額。

特に注意すべきところは以下の2点である。

第一は、省の財政力測定額は現年度の予算計上額の全額である。課税標準に規範的に設定された一定税率を乗じる等の規範化を行わない。これは主にごく一部の例外税目を除き、省については中央が定めた一定税率による課税のみが許され、この税率を上回る超過課税或いは付加税の可能性は省に殆ど与えられていないため、規範化を行う必要自体が乏しいからである。

第二は、税ではないが、税に近い性質を持つ各種の使用料・手数料、事業収入等が「その他の非税収入」に一括され、一般財源の性質を持つものも財政力測定額に算入することである。

実質上省の裁量に委ねられたこの類のものの徴収率も、省毎に大きく違わないことが暗黙のうちに想定されていることが考えられる。

## ② 特別移転支出割

次は特別移転支出割の算出方法を説明する。

少数民族地域や革命根拠地（共産革命時の拠点地域）、内陸辺境地域に対しては、普通移転支出だけでなく、特別移転支出も交付される。特別移転支出割では、以上のような特殊な地域のそれぞれの標準財政支出と標準財政収入の差額に応じて多少高めの交付係数が設定される。

特別移転支出には革命根拠地移転支出、民族移転支出および辺境地域移転支出の3種類があるが、大抵の被交付地域はそのうちの1つまたは2つを受けている。3つを同時に受ける、すなわち革命根拠地であり、民族地域かつ辺境地域であるという条件を同時に満たしていると認定された地方がいまのところ存在しない。

特別移転支出は、いったん中央から該当する省へ交付された後、省はさらに責任を持って該当地域に配分することになっている。算定について注意すべきところは以下の3点がある。

第一は、普通移転交付を受けている省である

か否かにより、特別移転交付の算定方法が異なってくる。普通移転交付を受ける省の場合、以下のように測定される。なお、以下の各種係数の算定方法は別途定めるとされている。

$$\text{特別移転交付} = (\text{革命根拠地移転交付係数} + \text{民族移転交付係数} + \text{辺境移転交付係数}) \times (\text{当該省標準財政支出} - \text{当該省の標準財政収入})$$

これに対し、普通移転交付を受けない省の場合、以下のように特別移転交付が算出される。

$$\begin{aligned} \text{革命根拠地移転交付} &= \text{革命根拠地移転交付の全国平均値の2分の1と当該地域の公務員数より確定} \\ \text{民族移転交付} &= \text{民族移転交付の全国平均値の2分の1} \\ \text{辺境移転交付} &= \text{辺境移転交付の全国平均値の2分の1} \end{aligned}$$

第二は、民族移転交付は、さらに省レベルのもの、つまり民族省・自治区移転交付と市レベルのもの、つまり民族自治州移転交付に細分される。民族省・自治区移転交付の対象は五つの民族自治区と雲南省、貴州省、青海省の3省であり、民族自治州移転交付の対象は民族省・自治区移転交付の対象以外の吉林、甘肅、四川、湖南、湖北の5省管下の8つの民族自治州（四川省3州、甘肅省2州、ほかの省は1州ずつ）である。ここでも、普通移転交付を受ける省に所属しているか否かにより、民族自治州移転交付の算定方法が変わってくる。受ける省（ちなみに以上の5省はいずれも受ける省）に所属している場合、以下のように測定される。他方、そうでない場合、以下の算式により測定された額の半分とする。なお、民族自治州移転交付係数の算定方法は特に明記されていない。

$$\text{民族自治州移転交付} = (\text{当該民族自治州の標準財政支出} - \text{当該民族自治州の標準財政支出}) \times \text{民族自治州移転交付係数}$$

第三は、中国では、民族地域として省レベル

の民族省・自治区、と市レベルの民族自治州のほか、県レベルの民族自治県や、郷鎮レベルの民族郷等がある。民族県、民族郷については優遇措置を認めるべきか否か、そして優遇措置は民族省・自治区であるか否か、自治州を持つか否かによる利益があるとすれば、どの程度が適当か議論の余地があり安定したものではない。

表14では、一般移転支出の規模の推移が示さ

れている。制度設立以来、この種の移転支出の規模は年々拡大し、95年当初の20.7億元から02年の279.0億元へと約13倍にも増えた。

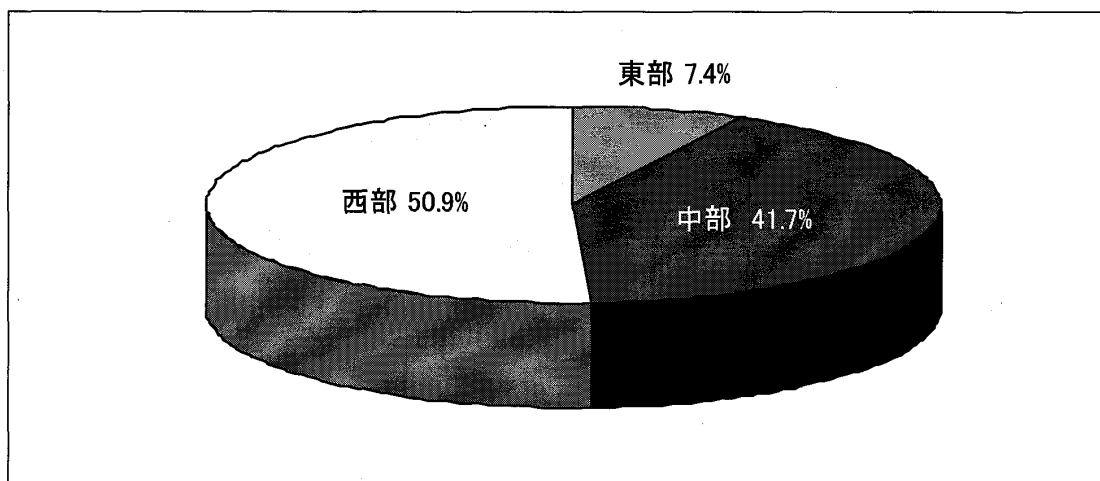
次頁の図9では、表14の02年のデータを使って、一般移転支出に占める地域別の割合を示している。

この図から見て取れるように、一般移転支出に占める東部の割合は僅か7.4%に過ぎないの

表14 一般移転支出（2001年以前は過渡期移転支出）の規模の推移（単位：億元）

省 別	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年
河 北	0.69	1.03	1.58	1.91	2.39	2.79	4.60	9.36
山 西	0.35	0.96	1.59	1.96	2.79	3.21	4.91	9.49
内 蒙 古	2.47	3.71	4.97	5.76	7.04	7.90	12.17	19.98
遼 寧	0	0	0	0	0	0	0.07	1.79
吉 林	0	0.47	0.96	1.34	1.90	2.15	5.39	11.78
黒 龍 江	0.50	0.79	1.79	1.92	2.43	2.78	6.83	12.38
安 徽	0.81	1.10	1.60	2.05	2.77	3.20	7.23	14.47
福 建	0	0	0	0	0	0	0.14	0.39
江 西	0.77	1.44	1.98	2.43	3.27	3.72	6.52	16.12
山 東	0	0	0	0	0	0	0.26	6.00
河 南	1.41	1.95	3.65	4.32	4.81	5.61	9.50	20.20
湖 北	1.34	1.75	2.66	3.03	3.96	4.60	7.65	16.25
湖 南	0.95	1.51	2.04	2.34	3.17	3.65	7.63	15.73
広 西	1.09	1.84	2.52	2.98	3.99	4.57	7.60	15.58
海 南	0	0	0.63	0.88	1.10	1.25	1.78	2.98
四 川	1.81	2.95	3.63	3.81	4.61	5.33	9.22	18.65
重 慶	0	0	0	0.76	1.32	1.55	2.69	5.60
貴 州	2.59	3.69	4.26	5.58	6.82	7.77	9.61	15.88
雲 南	0.12	0.20	0.20	0.24	0.32	0.38	1.71	5.62
チベット	0	1.00	1.77	2.10	2.66	3.04	4.54	6.82
陝 西	0.55	1.62	2.45	2.72	3.27	3.74	5.77	13.84
甘 肅	0.71	1.32	2.06	2.29	2.77	3.04	4.09	11.04
青 海	1.04	1.91	2.94	3.97	4.19	4.44	5.00	8.06
寧 夏	1.04	1.59	1.93	2.21	2.65	2.84	3.75	5.79
新 疆	2.46	3.81	5.00	5.97	7.04	7.91	9.50	15.24
合 計	20.70	34.64	50.21	60.57	75.29	85.45	138.16	279.04

(出所) 財政部予算司編『地方財政統計資料』各年版より筆者作成。



(出所) 表14より作成。

図9 一般移転支出に占める地域別割合 (2002年)

に対し、中部と西部の割合はそれぞれ41.7%と50.9%となっている。一般移転支出は一応財政力に応じた配分となっていることがわかる。

とはいえ、各種の交付係数の設定や、標準財政収入と標準財政支出の算定方法等が適当か否かについてはなお議論の余地があろう。

また、表14のデータを用いて計算すると、寧夏、新疆、内蒙古、広西、チベットの5つの自治区の受領する交付金の合計は、この種の交付金全体に占める割合が95年の34.1%から02年の22.7%へとほぼ一貫して低下してきたことがわかる。他方、交付を受ける省の数は95年の18省から02年の25省へと増えている。

このことは、益々多くの省において標準財政収入と標準財政支出の差が拡大し財政的な不均衡に陥ったことと、貧困地域、少数民族地域の優遇と救済という制度創設当時の政策目的は益々二の次にされていることを意味しよう。

このほか、財源不足はこの制度の最大のネックである。95年以来、その規模は増加したものの、それでも所要額つまり全国各省の標準財政支出と標準財政収入の差の総計の数分の一程度に過ぎず、結局のところ、「象徴的な意義しか

有しない」(黄佩華 [2003], 43頁) ののである。

#### c 決算補助 (settlement subsidies)

決算補助とは、決算手続きの終了後に地方の財源不足を補うために中央が地方に交付する一般目的移転のことである。その狙いは、主に予算の執行過程で中央の新たな施策による貧困省の財政への影響を和らげることにある。

つまり、決算補助は、中央・地方間の垂直的財政調整が一段落した後に中央が財政力の弱体省にさらに交付金を与え、その財政収支のバランスを均衡させようとするためのものである。

本来ならば、弱体省の財政力は各種の移転支出プログラムによる調整を通じて、すでにバランスを均衡されたはずである。なぜ決算補助という、垂直的財政調整が新たに追加されなければならないのだろうか。実はこの点について、根拠ははっきりしない。決算補助の展開過程を辿らないと、根拠がわかり得ないが、問題はそれが公開されていないことである。なお、決算補助の規模が小さいのは明らかだが、具体的なデータは基本的に入手不能である。入手できたデータだけが本稿V節の表11 (前号) に示してある。

## (3) 特定目的類財政移転

## a 特定目的類財政移転とは何か

本稿でいう「特定目的類財政移転」とは、中央から地方に交付され、分税制改革前から引き続き実施されている用途特定の各種補助金の総称である。基本的に中央が各省に委託した事務、中央と各省の共同事務、または中央が制定した特定の政策目標を達成するために各省に交付される（日本の「国庫支出金」に相当）。

中国では、全社会的な利益にかかわるもので外部経済性の大きい事務は基本的に中央財政が統一的に負担するか、または中央財政が特定目的類移転支出を行い、地方政府が相応のマッチング・ファンド（matching fund）を拠出する方法で実施することになっている。また、地方政府の支出責任だが、中央が奨励するプロジェクトの場合も、この種の補助金が交付される。

特定目的類財政移転の中身（項目別の移転額）の詳細は公表されていないが、津上俊哉氏によれば、特定目的類移転支出（「専項移転支出」という表現が使われている）は特定の公共財・サービスの供給水準を増やすために、これまでに基礎教育、保健医療、社会保障、環境保護、社会治安、交通インフラ、などといったほとんどすべての行政分野をカバーしてきた。ただし、近年来、市場競争が行われる産業領域や個別企業のためになる支出は漸減の傾向にある。代わりに市や県レベル政府の所管となっている行政分野のうち、失業者の基本生活手当への支払い原資、社会保障給付の支払い原資、農民の負担軽減、貧困地域の義務教育関連支出などへの補助が増加傾向にあるという（津上 [2004] 参照）。

また、最近では、特定目的類財政移転は国の重点政策目標の達成を促す手段として重要性を増している一方、特定の用途に限定された移転

支出を増やすことには疑問も提起されている。

さらに、運用面で支出対象が妥当性を欠いたり、審査が規範性・客観性を欠いたり、裏負担が地方財政を圧迫したり、流用、使い切れぬ等の問題も指摘されている（津上前掲論文）。

## b 特定目的類財政移転の規模

本稿V節の表11（前号）から見て取れるように、98年以降、特定目的類移転は移転支出全体の半分前後を占めている。この種の移転支出は財政力格差を平準化する機能を持つとされる一方で、時には地方政府の支出に関する意思決定の自主権を侵害し、義務教育や保健医療といった本来なら優先的に支出すべき分野へ必要な資金を振り分ける能力を制限する場合もあることが指摘されている（OECD [2006], Chapter 3 参照）。

なお、正式の統計資料では、特定目的類移転のタイプに属する移転支出のうち、ごく一部しか公開されてこなかったため、長い間、次に触れる「専項補助」（earmarked transfers）に一括されてきた。ところが、98年以降、中央政府がこのタイプに属する新しい移転支出プログラム、たとえば、農村税费改革補助<sup>35)</sup>、地方公務員給与引上補助<sup>36)</sup>などを次々に打ち出した。

ただし、これら新しいタイプの移転支出のいずれも制度の詳しい内容が公開されていないため、本稿では主に「専項補助」を中心に特定目

35) 2000年頃から安徽省を始め各省の農村では「農村税费改革」に伴い、行政組織の簡素化、公務員の削減等の改革に取り組んでいる。これを支援するため、中央政府は農村学校教員給与支給のための補助金をはじめ様々な農村税费改革補助金を交付し、改革による県・郷鎮レベル政府の収入減・負担増を一部補填した。

36) 公務員の消費拡大による景気刺激のためもあって、朱鎔基前首相の下で1999年、2001年、2003年の三回にわたって、比較的低い水準にあった公務員の給与引き上げが実施された。必要な費用を賄うため、中央政府は中西部の省（東部の省は基本的に全額自己負担）向けに毎年一定額の補助金に交付している。

の類移転支出を考察してみることにしよう。

c 専項補助 (earmarked transfers)

ちなみに、「専項補助」とは、中央が特定の政策目標を達成するために地方に交付し、用途が指定された特定目的補助金のことである。

本稿では基本的に、特定目的類財政移転のうち「農村税费改革補助」「地方公務員給与引上補助」のような補助の目的が明記されている以外のものをこのカテゴリーに分類する。これは主に一口に「専項補助」と言っても、いったい何の「専項」(目的)に「補助」をするのか分からないほど漠然とした概念であるためである。

もっとも、「専項補助」の「専項」がわからないとしても、「補助」資金の配分が基本的プロジェクトごとに行われ、運用については、それぞれの所管官庁の裁量権が大きく、透明性も非常に低いという特定目的類財政移転一般の特徴を具備している点においては何の変わりもない。

専項補助がもともと財政力格差を縮小するためにデザインされたものだが、明確かつ厳格な補助基準が欠如しているため、恣意性が大きく地方団体間の財政力格差の平準化目的を達成すべく規範的に配分されているわけではない。

これに加え、専項補助は往々にして、根拠が曖昧なまま安易に地方政府の固有事務を含む殆どの支出分野にまでおよぶため、中央の地方の支出に対する干渉の手段になっていることも指摘されている (OECD [2006], 77 頁参照)。

さらに、専項補助の場合、通常、交付先の地方団体に対して一定比率でマッチング・ファンドの拠出を求める。中西部農村の県や郷鎮の多くはマッチング・ファンドを捻出するために、銀行や企業、果ては民間の高利貸しから借金せ

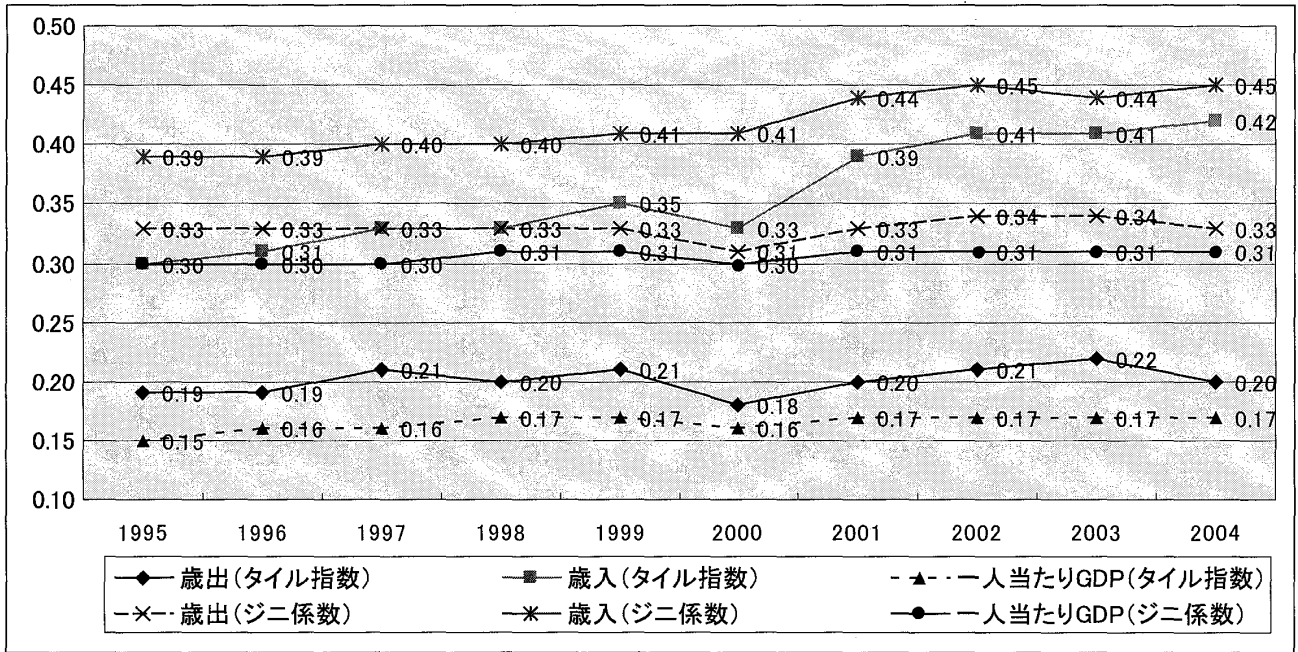
ざるを得ない。これは結局、そうした県や郷鎮の一層の債務負担増に加担してしまう。

これまでに、専項補助の問題の根源は中央が補助資金の効果的な使用を確保する有効な監視メカニズム (monitoring mechanism) を整備していないことにあることが指摘されてきた (たとえば, Ahmad et al. [2000] 参照)。

しかし、専項補助だけで中央から省への移転支出全体の約3割 (05年では30.7%。前号の表11参照) を占めるほど規模が大きく、しかも中央のほとんどの予算科目に及ぶほど数百とも言われる種類のものであり、これだけ煩雑なものに対して監視メカニズムを整備しようとしても、至難の業である。やはり制度の簡素化や一般目的類財政移転への移行を先に進める必要がある。

## 5. 中央・省間の財政移転支出の結果

本稿のこれまでの考察から明らかなように、中国の財政システムは支出責任の点においては高度に地方分権的である一方で、歳入の配分はそれほど分権的ではない。地方政府は自らの歳出需要を満たすためであっても、自主的に税率を設定することが認められない。そのため、地方団体間に存在する税源の偏在はそのまま歳入の不均衡、果ては歳出の不均衡となって現れてくる。この点は経済発展段階が異なる、よって税源も偏在する地域間 (例えば、本稿考察した東部の省と中西部の省の間) に大きな歳入・歳出不均衡が存在することからも分かる。こうした歳入・歳出の不均衡は主に地域間に存在する経済活動と所得水準の不均衡に起因するものだが、所得構造と税制が相互に作用した結果、税収が所得以上に地域間で偏在している。この点はジニ係数またはタイル指数のいずれかで測っ



注：歳入（財政収入）と歳出（財政支出）はいずれも予算内予算のデータのみである。  
 (出所) OECD[2006], p. 69. Table 3.1 より筆者作成。

図10 省レベルにおける所得，歳入，歳出の一人当たり額の不均衡度の推移（1995～2004）

表15 タイル指数（Theil Index）で測った県間不均衡のトレンドと不均衡指数の分解

	2000年	2001年	2002年
一人当たりGDPの不均衡度	0.23	0.24	0.25
省内不均衡（貢献度：％）	63.5	63.9	63.0
省間不均衡（貢献度：％）	36.5	36.1	37.0
一人当たり歳入の不均衡度	0.28	0.34	0.37
省内不均衡（貢献度：％）	80.3	76.8	69.6
省間不均衡（貢献度：％）	19.7	23.2	30.4
一人当たり歳出の不均衡度	0.23	0.23	0.21
省内不均衡（貢献度：％）	67.9	66.5	63.5
省間不均衡（貢献度：％）	32.1	33.5	36.5

注：高い数字が高い不均衡度をあらわす。  
 (出所) OECD [2006], p. 72, Table 3.3. 参照。

でも、省間にわずかな所得格差の拡大が生じた場合でも往々にして大きな歳入不均衡をもたらしていることから判明できる（図10参照）。

経済発展の不均衡によってもたらされた歳出不均衡の影響を和らげるために、中央はこれまでに正式な移転支出システムの構築を始め様々

な対策を採ってきた。こうした対策が一部奏功し、省間の歳出不均衡をいくぶん和らげることに成功した。しかし、ジニ係数またはタイル指数の何れかで測っても、歳出不均衡が依然として所得不均衡より大きい（図10参照）。

表15は、タイル指数で測った県間の不均衡の

トレンドと不均衡指数の分解を示している。タイル指数で測った場合、2000～02年の間、県間における一人当たり歳出の不均衡（00年0.23, 01年0.23, 02年0.21）は省間のそれ（同0.18, 0.20, 0.21。図10参照）より大きい。

一人当たり歳出の不均衡度を表すタイル指数を分解すると、02年では、県間に観測された不均衡度0.21の63.5%が省内の県間不均衡のせいと考えられるのに対し、残り（36.5%）が省間不均衡に帰することができる（表15参照）。

これに対し、一人当たり歳入の不均衡度（02年では0.37）は一人当たり歳出のそれ（同0.21）よりずっと大きい。02年では、一人当たり歳入の不均衡度の69.6%（歳出より6.1%高い）が省内の県間不均衡に帰することができる。他方、00

～02年の間、一人当たり所得の不均衡度（00年0.23, 01年0.24, 02年0.25）が一人当たり歳出の不均衡度（同0.23, 0.23, 0.21）と同様にほぼ安定的に推移している（表15参照）。

一人当たり歳出の不均衡度がほぼ安定しているのに対し、一人当たり歳出の不均衡度に対する省内不均衡の貢献度（00年67.9%, 01年66.5%, 02年63.5%）はいくぶん低減したことが見て取れる。これは各省内部の再分配政策が従来よりも効果的に実施されていることを意味するかもしれないが、この点については、次節でより詳しく見ることにしよう。

そして表16では、タイル指数で測った各種の移転支出プログラムによる省間歳入不均衡の平準化への貢献度（2002年）が示されている。

表16 タイル指数で測った各種の移転支出プログラムによる省間歳入不均衡の平準化への貢献度（2002年）

	タイル指数
財政移転前・・・・・・・・・・①	0.337
①+一般目的類財政移転・・・・・・・・②	0.310
①+特定目的類財政移転・・・・・・・・③	0.253
①+増値税と消費税の税収還付・④	0.277
①+所得課税の基数還付・・・・・・・・⑤	0.320
①地方のための債券代理発行・・⑥	0.332
①+すべての財政移転・・・・・・・・⑦	0.235

出所:OECD [2006], p. 75, Table 3.5. 参照.

この表から見て取れるように、各種の財政移転方式のうち、各省間の歳入不均衡の平準化への貢献度がもっとも高いのは財政移転前のタイル指数0.337を0.253に減らした特定目的類財政移転であり、以下はタイル指数を0.277に減らした増値税と消費税の税収還付、一般目的類財政移転（タイル指数0.310）、所得課税の基数還付（同0.320）などの順となっている。特定のプロ

ジェクトのために、中央政府による地方政府のための債券代理発行（地方政府に代わって中央政府が国債発行によって調達した資金のうち地方政府に貸し付けた分＝[転貸資金]）もわずかながらタイル指数を0.337から0.332に減らし、一定の貢献をしている。なお、旧制度移転支出も省間の歳入不均衡の平準化には寄与しているが、その規模が小さいため、貢献度がかなり小

さい（表16に示されていない）と思われる。

ここで特定目的類財政移転と所得課税の基数還付に注目すべきである。というのは、特定目的類財政移転の場合、すべての移転交付プログラムのうち、省間の歳入不均衡を是正する点においては最も効果的であるとの結果が判明したためである。前述したように、特定目的類財政移転の場合、地方が中央からの移転交付を獲得するにはマッチング・ファンドとして一定比例の自己資金の拠出が求められる。そのため、財政状況が厳しい地方団体はこの種の資金を獲得できなかったり、あるいは資金を獲得するために義務教育、保健医療など本来ならば優先的に資金を回すべき分野から不足しがちな財政資金を引き出したりするのを助長しているとのデメリットが指摘されているためである（OECD [2006] 参照）。他方、所得課税の基数還付の場合、02年1月導入されてからわずか1年しかなく、しかも富裕省が貧困省より豊富な所得税収に恵まれているにもかかわらず、省間の歳入不均衡の平準化にいくぶん貢献していることである。

さて、ともかくも中央から省へ各種の移転支出が行われ、各省はなお不満を託しながらも、表16の示す形で省間の歳入不均衡の一部が是正されている。では、中央・省間でこれだけ巨額の財政移転が行われても本稿Ⅱ節（前前号）でみたような中西部の省とりわけこれら省の農村の県・郷鎮レベル政府の深刻な財政難はなぜだろうか。

それは、本稿のこれまでの検討からも分かるように、中国の政府間財政移転は主に少数民族地域対策、景気対策などの政策目的に使われているためである。このことは、たとえば、チベットや新疆といった独立傾向の強い省には多くの旧制度補助や過渡期移転支出、一般移転支出な

ど、東部の豊かな省には多くの消費税と増値税の税収還付や所得課税の基数還付などを交付していることに端的に現れている。

つまり、そもそも中央政府の移転支出は地方団体間財政力格差の平準化やナショナル・ミニマムの確保よりも国家統一の維持や経済成長の下支えとして使われた側面が大きいのである。

また、一般移転支出制度においてさえ、標準財政収入が標準財政支出を上回る省に対して、その超過分をそうでない省への移転支出の原資として中央へ納付することについて如何なる具体的な規定も設けられていない。このことから、現行の地方財政調整システムはまだまだ規範化の度合いが低いものであることがわかる。

さらに、一般移転支出制度による財政調整の結果、中西部の省に対する援助資金の規模といい、中身から言えば、過渡期移転支出制度と大きく変わるものではない（前号の表11参照）。やや皮肉に言えば、一般移転支出制度は単に過渡期移転支出制度の「看板」を掛け替えただけと言えなくもない。強いて言えば、一般移転支出制度への移行により、過渡期移転支出制度が暫定的（過渡的）な性質のものから半ば恒久的（一般的）なものへと切り替えられた。とは言っても、一般移転支出制度が安定したものになったかということ、そうでもない。これはその規模が2002年の279億元から03年の157億元へと急減した後、04年にまた365億元へと急増した（前号の表11参照）ほど、変化が非常に激しいことや、各種の移転交付係数の算出方法すら明示されていないことにも現れているように、一般移転支出制度といえども、その規則的要素が弱く多分に恣意的だからである。一般移転支出制度も結局のところ、程度の差こそあろうが、ほかの移転支出制度と同様に中央と各省との間の

政治的妥協の産物に過ぎないと推測される。

## VI 省以下政府間の財政移転

### 1. 省以下政府間財政移転の仕組み

省以下政府間の財政移転は、基本的に省以下各級政府間における課税力の調整であるが、これについては、明確なルールが定められていない。現行の分税制の基本的な枠組を定めている「93年国務院分税制決定」においても、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一切見当たらない。

要するに、これらの事項はすべて各省の裁量に委ねられている。実際にも省以下政府間財政移転の仕組みも規模も省ごとに大きく異なり、殆どの省では客観的な基準に基づいた域内の財政力格差の平準化スキームをもっていない。しかも殆どの省では制度の詳細が秘密のベールに包まれている。強いて各省で採用されている仕組みを類型別に分ければ、おおよそ以下の二通りがある（以下、鐘硯 [1999], 3~25頁, 中国財政部予算司編 [1999], 3~103頁参照）。

#### ① 税収の一定割合にリンクされた交付金

各省は、中央・地方間の共有税収入からの一定割合、中央から交付された各種補助金の一定割合、および省内の下級政府から納付された税収の一定割合を、管下の各市・県に交付する。

これらの交付金の殆どは、中央・省間の一般移転支出制度の普通移転支出割のような仕組みである一般交付金として標準財政収入という課税力基準額、と標準財政支出という需要基準額によって財政調整を図るもの、と同特別移転支

出割のような仕組みである特別需要交付金及びその他の交付金に分けて市・県間分配する。

#### ② 税収にリンクされない交付金

各市・県は、特定の事務分野に係る特定目的の交付金を受け入れている。なお、中西部の省の貧困市・県に対しては、所得課税の共有税化による中央の増収分からの交付金が省を通じて交付され、それら地域の貧弱な税収を補っている。市・県から、広域団体である省に対して分担金（納付金）が支払われるが、その分担金の額の算定に当たっては、市・県の財政力が勘案される。また、郷鎮から、市・県に対しては、農業諸税、営業税、所得税などの収入の一部が納付される。すなわち、農業諸税、営業税、所得税などの収入の一部は納付されるが、その一部も省の任意ではあるが、市レベル以下政府に配分される財源に含まれるので、農業諸税、営業税、所得税などには偏在があることを踏まえると、これらの納付金もいちおう財政調整の機能を果たしているということができよう。

### 2. 中央・省間と省以下政府間財政移転の比較

これまでに見てきたように、中央・地方間の財政移転は実質上中央・省間と省以下の各級政府間との「2階建て」となっている。「移転」という点においては共通するといっても、省以下と中央・省間とでは様相が異なっている。

中央・省間の財政移転においては、たとえば一般移転支出制度における普通移転支出割を計算するさい、市レベル以下を含む省の標準財政収入の全額が反映するように調整される。

中央・省間の財政移転に市レベル以下分が加わる理由は、主に省が市以下の監督と財源保障の責任を負っているからである。では、なぜ市レベル以下の全税収を反映させる必要があるの

か。この点はおもっぱら慣習的なもので、それ以外の根拠に乏しい。財政利害関係の点から言えば、それは分税制導入時、中央と市以下の財政状況が良い省、つまり東部の省との妥協の産物であると考えられる。なぜならば、税収を高く反映させればさせるほど、消費税と増値税の税収還付制度の下では、中央から省への還付額が高くなるからである。もっとも、市レベル以下の税収の全額を反映させると、各省の標準財政収入は高くなり、過渡期移転支出および一般移転支出制度の下で受け取る交付金が小さくなるという不利益を被ってしまう。しかし、消費税と増値税の税収還付は過渡期・一般移転支出の桁違いの規模を持つことを考えれば、東部諸省にとってそれは十分にペイするものである。

他方、省以下政府間の財政移転においては、統計データの精度を考えれば、標準財政収入と標準財政支出の算出といい、移転交付係数の設定といい、その規範化の度合いが中央・省間の財政移転よりも一層低くならざるを得ない。

また、中央・省間と比べて、以下のような変化も見られる。すなわち本来ならば、省からの交付金は一級下の市を経由して県に交付することになっているはずだが、近年来、市レベルを飛び越えて (bypass) 県向けに直接交付する省 (浙江省、海南省など) が増えている。その理由について、以下の2点が指摘されている。

すなわち、第一に、県は都市と農村、上級政府と基層民衆との間の連結環の役割を果たし、国民の約6割を占める農民向けに公共サービスの提供義務を直接に負っていること、第二に、分税制改革以降、県レベルの財政難問題は際立っており、その緩和を図る緊急性が高いこと、である (蘇明ほか [2002], 982頁参照)。

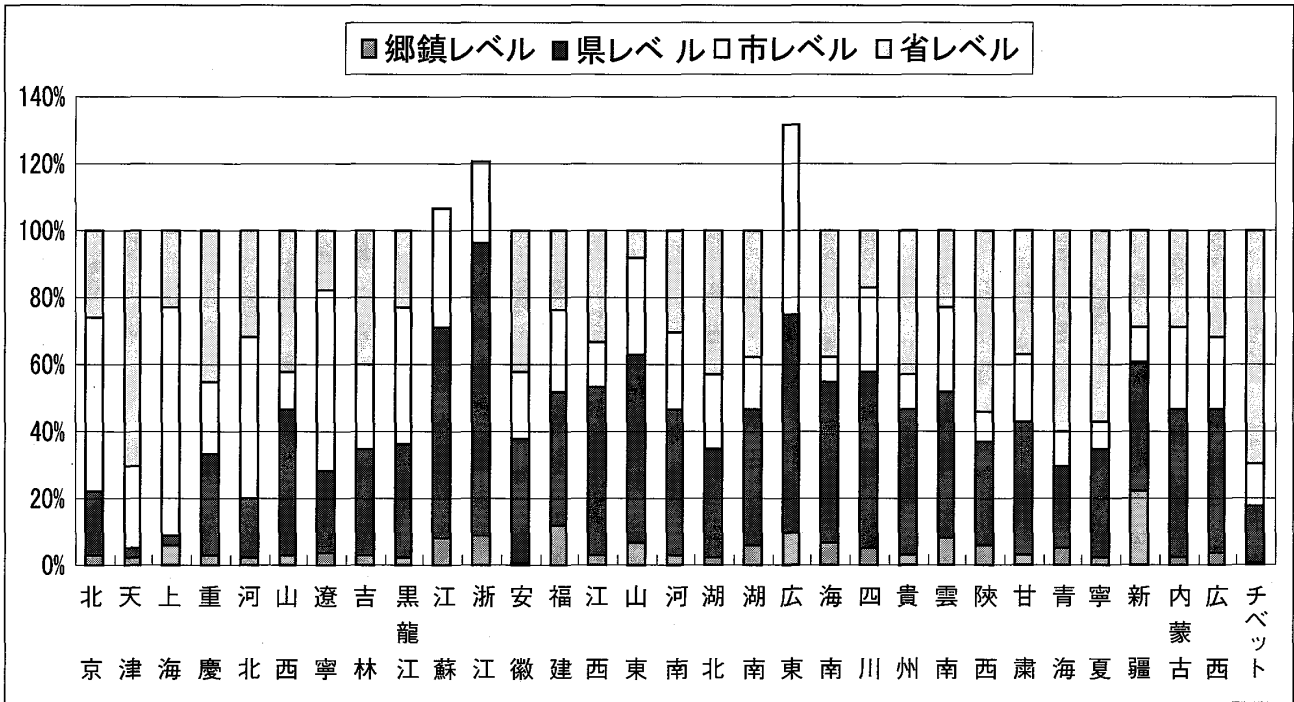
以上の2点はおおよそ問題の本質を把握して

いると評価できる。ただし、さらに以下の3点を付け加えることができよう。すなわち、第三に、同じ省内においても、県間 (農村間) の財政力格差は大きい現状では、移転支出制度の充実を通じて各県における基本的な公共サービスの供給を確保する必要があること、第四に、1980年代半ばに大々的に進められた「市県合併」により、市が県を直接に管轄するようになったが、殆どの省では、省と県との間の行財政関係は依然維持されており、市は単に県と省との間の橋渡し役に過ぎない。そのため、市を経由して省から県へ移転支出を行う場合、資金が必要以上に市に滞留し、正規の移転支出が行われなくなる恐れがある。こうしたリスクを未然に防ぐためにも省以下政府間の財政移転の主な交付対象は県にすべきこと、第五に、現行の行財政システムの中で、市レベルを迂回すれば、不必要な行政費の節減や移転交付の効率性向上にも役立つと考えられること、である。

### 3. 省以下政府間における移転支出の再配分

次頁の図11から見て取れるように、省以下の4級の地方政府間における移転支出資金の再配分状況は省間に大きなバラツキが見られる。

増値税収が省内の各級政府間で分散している西部の省 (本稿IV節 (前号) 図5参照)、例えば、チベット、陝西、寧夏および青海の4省では、中央からの移転資金の大半を省レベルに割り当てている。ここで、中央からの移転支出の約6割と増値税収の地方分の6割超を省レベルに振り分けしている青海省は特殊のケースであると観念される。他方、安徽、湖北および湖南の中部3省では、市レベルに増値税収を手厚く振り分けている一方で、中央からの移転資金のうちの一部しか省レベルに振り分けていない。



注：1) 棒の高さは中央から各省への財政移転支出のうち、省、市、県、郷鎮の各レベル政府の占める割合を表す。  
 2) 江蘇、浙江、広東の東部3省では、統計上、省以下各級政府の受け取った交付金の合計が中央から当該省への移転支出の合計よりも著しく大きい（省の多くは省内から調達した資金で下級団体間の財源調整を行っているが、以上の3省はとりわけその規模が大きいと考えられる）、省レベルの占める割合が現れていない。  
 3) 本図の作成方法はOECD [2006], Figure 3.7. を参照した。  
 (出所)『中国財政年鑑』2003年版、『全国市地県財政統計資料』2002年版、などより筆者作成。

図11 各省内部の各級地方政府間における移転資金の再配分状況（2002年データ）

省内の税源配分と移転支出の再配分の間の相関関係に通常のパターンがあるか否かについては、OECDの計算によれば、省レベルではわずかな正の相関関係、市レベルではわずかな負の相関関係、県レベルでは強い負の相関関係がそれぞれ観測されている（OECD [2006], pp. 83-4）。

これは中央政府からの財政移転への依存度が高い省では、増値税収の比較的大きい割合が省レベルに振り分けられているため、県レベルでは、増値税収の小さい割合しか配分されない。そのため、県レベルはますます上級政府からの財政移転に依存せざるを得なくなったことを裏付けているとOECD [2006] が分析している。

4. 省以下政府間財政移転の結果

次頁の表17では、省以下政府間の各種移転支出プログラムによる全国31省の県間の歳入不均衡の平準化への貢献度が示されている（2002年データ）。県間歳入不均衡の平準化への貢献度が最も高いのは移転前のタイル指数0.197を0.112に下げた地方公務員給与引上補助であり、以下はタイル係数を0.136に下げた特定目的類財政移転、中央が地方のための債券代理発行（タイル係数0.178）、所得課税の基数還付（同0.182）、一般目的類財政移転（0.190）の順となっている。

このように、31の省における県間の歳入不均衡に対する各種の省内移転支出プログラムの平準化効果は、中央・省間の移転支出プログラム

表17 タイル指数で測った各種の移転支出プログラムによる県間歳入不均衡の平準化への貢献度 (2002年)

	タイル指数
財政移転前・・・・・・・・・・①	0.197
①+一般目的類財政移転・・・・・・・・②	0.190
①+特定目的類財政移転・・・・・・・・③	0.136
①+増値税と消費税の税収還付・・④	0.267
①+所得課税の基数還付・・・・・・・・⑤	0.182
①+地方公務員給与引上補助・・・・⑥	0.112
①+地方のための債券代理発行・・⑦	0.178
①+すべての財政移転・・・・・・・・⑧	0.155

注：サンプルは31の省で積算された県レベルのデータを使ったため、各省内部の県間歳入不均衡を捨象している。

(出所) OECD [2006], p. 84, Table 3.6. 参照。

による省間歳入不均衡の平準化効果とよく似ている。すなわち県間歳入不均衡と省間歳入不均衡のいずれの平準化においても、特定目的類移転支出は強力な再配分効果を果たす一方で、一般目的類移転支出の再配分効果はかなり限定的である。

ただし、異なるところは、中央・省間における消費税と増値税の税収還付は省間の財政力不均衡に対して一定の平準化効果を果たしているのに対し、省以下政府間における増値税と消費税の税収還付はタイル係数を財政移転前の0.197から0.267へと高めてしまうほど県間の不均衡をかえって強めてしまう点にある(表17参照)。そして、もうひとつの特徴は、地方公務員給与引上のための補助金が県間の財政力格差の平準化に最も貢献度が高いことである。

## 5. 現行地方財政調整システムの特質と限界

これまでの検討からわかるように、単一制国家・中国においては、まず中央・省間の財政関係の総合的な調整が課題として顕在化し、ついで省内部の財政調整が問題として登場するとい

う沿革を持っている。そのため、地方財政調整システムも国家統一の維持と常に結び付いて、中国特有な発展を遂げることになっている。

その背景には、中国はその余りにも重層で複雑な統治構造のため、地方財政調整は、連邦制国家のように一方では国・省間の財源調整によって中央と地方全体との財政関係の調整を図りながら、他方では省内部の財源調整によって下級政府間の財政力格差の是正を行うという独特な二元的構造とならざるを得ないことがある。また、各省内部の財源調整は各省が決定するなど、連邦制の特徴を持つ地方財政制度は各省の収入分配構造に大きな差をもたらしている。

周知のように、政府間財政調整には、垂直的財政調整と水平的財政調整という二つの形態がある。普通でいう垂直的財政調整は、中央政府と地方政府との間における事務責任と課税権限の配分を調整する。各級政府間での事務責任の配分は、当然のことながら財政需要を生じさせる。そのため、財政需要を賄うような課税権限をも地方政府に配分する必要が生じてくる。

ところが、中国では各級地方政府に配分された事務は、そもそも上から押し付けられた「決定権なき任務」であり、課税自主権が地方政府に配分されていない。また、東部・中西部間、都市・農村間に典型的に代表されるように、地域間の財政力格差が大きい上、垂直的財政調整により県や郷鎮政府は、農村地域の中核として多くの事務責任を配分されている。こうした状況からすれば、全国範囲内における県間や郷鎮間の財政力格差を是正する水平的財政調整の必要性は高い。しかし、県間や郷鎮間はおろか、省間でさえ水平的財政調整は行われていない。

つまり、集権的な垂直的財政調整システムを維持しながら、水平的財政調整を行うことなしに地方政府は自己努力によって歳出入の均衡を図らなければならない。こうした状況からすれば、地方政府に税率や課税ベースの決定を始め一定の租税立法権限を付与することは、住民の消費選好に適合した公共サービスの提供に必要な財政基盤の確立にも役立つと考えられる。

しかし、地方税財政制度改革の必要性は広く認識され、これまでも繰り返して強調されてきたが、未だに改革に踏み切れずにいる。

結論から言えば、現行の地方財政調整システムは、「中西部の財政力弱体省に対する援助資金を全国に、そして各省内の弱体団体への援助資金を全省に割当調整するシステム」である。

このシステムが暗にも明にも前提としていたのは、経済構造が基本的に同質の省や、省内の市や県、といった地方団体の間で財政力のマージナル(限界的)な部分を微調整することであった。ところが、分税制が導入されてから13年間を経過した2007年現在も、実質的に東部の省と中西部の省、そして都市と農村、とは依然として「異質性」(経済・財政構造における著しい

格差)を克服し得ていないのである。

さて、現行の地方財政調整システムは、中西部の省の県・郷鎮の財政難問題を解決できるだろうか。中西部の農村の経済・財政は現在も停滞を続けており、上昇の展望こそ見出しかねているとはいえ、これ以上の「底割れ」もないとみられる。さしあたり中西部の農村の赤字財政の穴は塞がれることになるだろう。その意味では、現行の地方財政調整システムは既存の利害関係にほとんど手直しを加えずに、よくも「生き残り」に成功した一例とみるべきであろう。

そのかぎりでは、巨額の財政的「犠牲」を払う中央政府、および間接かつ限定的ではあるが、一定の犠牲を払わされてきた東部の省の「フェア・プレイ」に拍手を送るべきかもしれない。

しかし、質的にはどうであろうか。消費税と増値税の税収還付は東部の省の既得権益を温存し財政請負制の全面的な見直しは回避された。94年の分税制改革、02年の所得課税共有税化改革に続く、第3の改革とでも言うべき地方税財政制度の抜本改革は未だ行われていない。

他方、現行の地方財政調整システムの形骸化が進行したように思われる。その象徴は各種の特定目的類移転支出の跋扈である。如何なる法的根拠もないにもかかわらず、これを放置したまま止め処もなく膨らませる道が開かれている。財政請負制期の名残である地方から中央への納付金は分税制後に「旧制度上納」となり、今や中央・省間の財政調整の主役から影の薄い脇役に転落している。とはいえ、この種の逆中央移転交付金の枠組が基本的に維持されている。

また、増値税における中央と省の配分比率、および25%の地方分は省以下で如何に配分し地方財政調整システム全体とどのように調和すべ

きかなどは、深く立ち入って検討されたか否かが疑わしい。言い替えば、すべてがともかく中西部の省の赤字財政の穴を塞ぐべく、単に数字の辻褃合わせのために「操作」されたに過ぎないと考えられる。数字の辻褃合わせの背後で、役割分担と財源配分を一致させる（「事権与財権相結合」）という分税制の原則よりもその場のしつと先送りが優先されている。

## おわりに

本稿は、中国の地方財政調整システムの生成と展開の過程を考察し、なぜその欠陥が最も鋭く中西部の省、とりわけその最右翼とも言うべき農村団体に現れているのかを明らかにした。

筆者の観点からすれば、今の中国は国家統一の維持などの見地から「単一制」の建前を貫いているものの、以下の二つの意味において財政上の「連邦制」に近づきつつある。すなわち、

第一に、中央・地方間の財源配分と役割分担において、実質上の連邦制化に近づいている。

中央は、国策を推進する立場から、省にさまざまな事務の執行を指示する。省は中央から指示された事務を執行する立場から中央に対して税財源の移譲を要求する。しかし、中央は税財源の移譲ではなく、地方から集めた税収の一部をもとの徴収地に返還する税収還付や特定目的類移転支出のような補助金形式で応じることを好む傾向がある。結局のところ、中央から省への移転支出の規模は大きいですが、税収還付制度のような骨抜きが行われたため、移転資金の大半は財政調整機能を果たせない。省以下の各級地方間においては、財源配分と役割分担すら未定のため、財源が省レベルへ集中する一方で、中央から指示された各種の事務責任が最終的に主

に農村を管轄する県や郷鎮に押し付けられる。

中国で広く言い伝えられている巧みな比喩を用いれば、各級政府間財政関係においては、「注文したもの（中央—引用者。以下同）と注文された品を料理したもの（省—引用者。以下同）が代金を支払うのではない。注文の品を使った（食べた、着たなど）者（下級地方—引用者。以下同）が支払うのである。この仕組みでは、注文したものと注文された品を料理したものは支払いを気にしない。逆に、注文の品を使った（食べた、着たなど）者は支払い能力があるとは限らない。結局のところ、支払い能力の「貧困」な中西部の省、とりわけこれらの省の農村に「連邦制」の欠陥が最も明白に現れている。

第二に、都市・農村間、地域間の財政調整においても紛争を惹起する原因となっており、益々財政「連邦制」の様相を帯びてきている。

東部の省や都市の団体からは、中央へたくさん税金を納めているとして、中西部の省と農村への財政移転の金額は「過大」であるとして抵抗し、受益と負担の不一致を理由に東部と都市への一層の投資を求める。こうした東部と都市の主張への反論として、中西部の省と農村からは、東部の省と都市の住民には中西部の省と農村の出身者が多く、とりわけ出稼ぎ労働者はそうである。すなわち中西部の省と農村で教育投資（人材育成コスト）などを受けたものが東部の省と都市に移住し、納税などの形で東部の省と都市の財政に貢献している。そのため、東部の省と都市に納められた税金の相応部分が中西部の省と農村に還元されて然るべきという反論があり、東部の省及び都市からの移転支出は「不足」を言いたてて、不満を高めている。

実質上の財政連邦制化が進む中で、中国の地方財政調整システムは次第に仕上げられてきた

が、今日ではそれが誤った方向に向かっていることが明らかになっている。なぜだろうか。

端的に言えば、中央集権的な国家制度の下で中央がさまざまな事務を省（地方）に押し付けることができる。これは、まず地方財政調整の垂直的な局面、つまり中央と地方の財源配分を困難にする。また、省は事務を遂行するからといって、上（中央）に対しては財源の移譲、そして下（市、県）に対して税収の納付、をそれぞれ要求する一方で支出負担を下に転嫁する。これが結局のところ、地方末端の県と郷鎮の執行機能を過度に拡大させるように仕向け、財源面を圧迫した。財政調整はこれに対応して発展してこなかった。その帰結が農村とりわけ財政基盤が最も脆弱な中西部の省の農村の財政難発生となって現れたと見ることができよう。

中西部農村の財政難問題の解決、ひいては真の調和の取れた社会を実現するためには、さしあたり中央から地方への移転支出の重心を一般目的移転支出にシフトさせ、算定基準の透明性と公平性を高める必要がある。また、各級政府がそれぞれ明確な役割分担と独自の安定した税収基盤を持つには、現行の5段階の政府構造があまりにも重層である。これをフラット化しない限り、中央政府からの財政移転を効果的に使用する環境を整備することは不可能であろう。

#### [参考文献]

##### A. 日本語文献

- 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
- 大西靖2004. 「中国の財政・税制の現状と展望」

- PRI Discussion Paper Series No.04A-26
- 小泉和重2004. 『アメリカ連邦制財政システム—『財政調整制度なき国家』の財政運営—』ミネルヴァ書房
- 自治体国際化協会（伊東弘文・石川義憲執筆）CLAIR REPORT 第83号（APR.15,1994）「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—」
- 張忠任2001. 『現代中国の政府間財政関係』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

##### B. 中国語文献

- 黄佩華2003. 『中国：国家発展与地方財政』中信出版社
- 輝縣市統計局編『輝縣市国民経済及社会発展統計資料』各年版
- 蘇明ほか2002. 「完善地方転移支付制度研究」張佑才主編『財税改革縦論—財税改革論文及調研報告文集』経済科学出版社
- 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1999. 『中国過渡期財政転移支払』中国財政経済出版社
- 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
- 中国財政部予算司・国庫司編『地方財政決算文件資料』2000~2003年版, 中国財政経済出版社
- 中国国家统计局編『中国統計年鑑』各年版, 中国統計出版社
- 鐘硯1999. 「分税制以来省以下財政転移支払制度建設概況」『地方財政』, 第1期

C. 英語文献

- Ahmad, Etisham, Raju Singh and Mario Fortuna 2004, "Toward More Effective Redistribution : Reform Options for Intergovernmental Transfers in China" IMF Working Paper No.04/98
- Molnar, Margit 2005, "The Challenges Facing Public Spending Policy" BOFIT China Review No.2, Bank of Finland, Helsinki.
- OECD 2006, *China in the Global Economy Challenges for China's Public Spending: Toward Greater Effectiveness and Equity*, OECD, Paris
- Wang, Xin 2004, "China's Pension Reform and Capital Market Development" ,China and World Economy, vol.12(3), pp.3-16
- Wong, Christine 2005a, "Budgeting Issues in China" in OECD, *Governance in China, China in the Global Economy*, OECD, Paris
- Zhang, Zhihua and Jorge Martinez-Vazquez 2003, "the System of Equalisation Transfers in China" ,Georgia State University Working Paper 03-12

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ます。

[九州大学大学院経済学研究院 専門研究員]