

## 中国の地方財政の構造的問題——債務問題を中心に

内 藤 二 郎

### 1. はじめに

中国経済は市場経済化を進め、高度経済成長を維持し続けているが、その陰で地域間経済格差・所得格差の拡大、旧体制の非効率性、過度の海外依存、国際競争の激化など、多くの課題が表面化してきている。これらはいわば社会主義市場経済への移行過程での矛盾が露呈してきたものとも言えるだろう。こうした状況に対して、中央政府はもとより、地方政府をも含めた国家財政の果たす役割が益々大きくなっている。そのため、中国ではここ数年間、積極財政政策を重要政策として維持し続けている。しかし一方で、こうした財政拡大路線は国家財政の状況を悪化させてきており、中央財政・地方財政はともに厳しい運営を強いられている。その中で特に、昨今重要視されてきている地方財政の問題は、実態の不透明さに加え、統一的な制度やルールが欠如しており、さらにはデータや情報開示が極めて限定的であることから極めてリスクが高いものとなっている。沿海部を中心に経済の市場化を進め、成長路線を標榜し続けている中国経済。そこには中国全体として進めてきた改革戦略よりもむしろ、各地方政府の経済成長政策が大きく寄与している。その一方で、経済成長を至上命題とするあまり、その裏で蓄積されてきた負の遺産ともいえる地方政府の構造的問題は益々深刻の度合いを深めている。こうした状況に鑑み、本稿では地方財政の抱える構造的問題について、主として債務問題を中心課題としてその内容と状況を指摘し、それを取り巻く問題点を整理した上で、必要な改革の指針を提示することを目的としている。

### 2. 地方財政制度の概観

#### (1) 地方財政の位置付け

中国の国家財政は中央財政と地方財政に分けられ、それぞれ中央予算、地方予算がある。

地方予算には省レベルから郷鎮レベルまでの4段階の予算が存在する。上位レベル政府の総予算は、そのレベルの本級予算に下位レベル政府の総予算を合計するので、地方予算は省レベル政府の総予算を合計したものになる<sup>1</sup> (図2-1参照)。中央予算は國務院(財政部)によってその草案が編成され、毎年3月に全国人民代表大会の審査を経て批准される。各地方政府の予算は、それぞれ所管の財政機関によって草案が編成され、毎年全国人民代表大会に先立って各級レベルの人民代表大会で審査され、批准される。

社会主義市場経済化を進めている中国であるが、依然として共産党の一党支配が続いているため、中央と地方の関係における意思決定、税源配分、事務分担などの権限は、体制上はすべて中央政府に集中されることになっている。94年の分税制改革によって、中央政府と地方政府の財政関係における一定の枠組が確立されたとは言え、少なくとも見かけの体制は単一制の集権システムが維持されているのである。また、財政面での権限の集中に加え、人事権も基本的に党と中央政府にあり、縦方向の調整メカニズムが働くシステムとなっている。

しかしながら、実際には中央政府のコントロール機能および中央(党)の指導力、求心力によって国家が集権的に統一されているとは言えない。それは、改革・開放による市場化の過程で、本来は企業に渡されるべき権限が地方政府に集中し、同時に中央(党)の求心力が低下したことにより、地方の力が大きくなっているからである。そして、それによって実態としては地方政府の実質的裁量権が大きくなって、地方主義を拡大させてしまったのである。改革・開放以前、特に歳入獲得をめぐる中央と地方の対立構造において、地方が一貫してイニシアティブを取る格好が続いていた。具体的には、1983年の「総額分割制」<sup>2</sup>への移行、88年の「財政請負制」への転換、84年および90年の二度にわたる分税制の先送りなどにみられる。83年の「総額分割制」および88年の「財政請負制」への転換は、ともに各地方政府や企業に自主権を与えると同時に、経済活動に対するインセンティブを強化しようとするものであり、結果として地方政府および企業の活力が大きく高まった。

---

<sup>1</sup> 本級予算とは当該政府のみの予算を指す。

<sup>2</sup> 地方の固定収入に中央・地方調節収入を加えた額を総額とし、その総額に対して一定の留保率を適用して収支を請け負わせる方法。

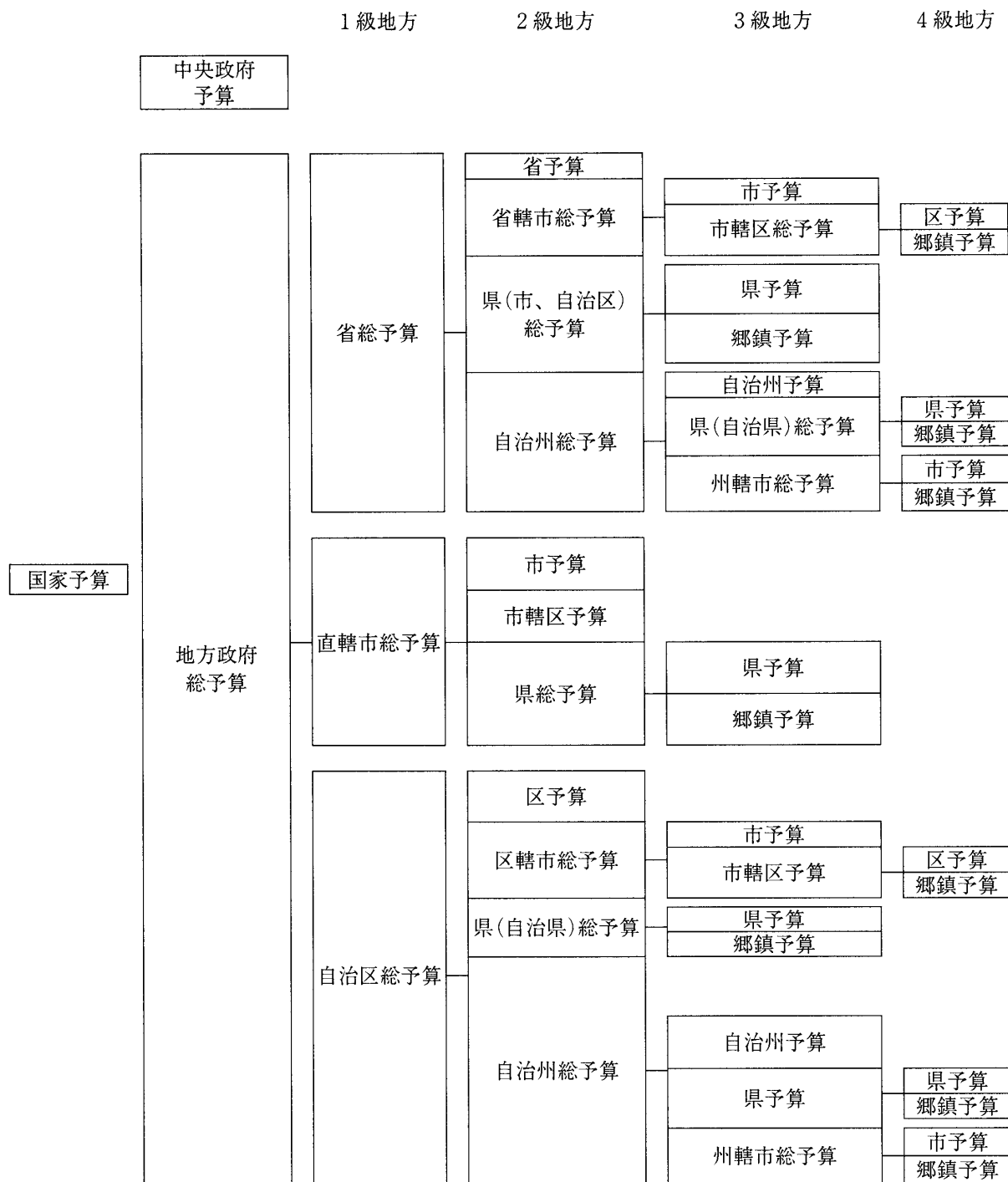
しかしその一方で、地方政府や企業の利潤留保が増え、中央政府のマクロコントロール機能が低下した。そこで、中央政府の収入を増やそうと分税制の導入が84年と90年の2回試みられた。しかし、この時には地方政府の強力な抵抗にあつて棚上げせざるを得なくなった。実際に1994年に分税制が導入されることになるが、二度にわたる失敗の教訓から1994年の「分税制」導入に先立って、中央政府は次のような対策を講じた。第一に、分税制を9つの地域で実験的に実施し、その経過を見守ると同時に宣伝効果を期待する政策をとったことである。第二に、93年以降中央指導者が相次いで地方を視察し、地方の抵抗勢力を取り込んでいったことである。第三に、分税制の支持基盤を広げるために、後進地域への補助金を創設したことである。第四に、「税収返還」によって、地方政府の収入が93年の財政収入を下回らないことを保証し、大きく地方政府に譲歩する政策をとったことである<sup>3</sup>。

その結果、見かけ上は中央集権的な体制ではあるが、実態は地方政府、特に省レベル政府が一定の裁量権を行使しているのが実際の姿である。しかも、こうした地方政府の裁量権は、法的根拠や権限が保証されないまま分散した形となっているため、一国の中央と地方の財政体制としての姿がなかなか見えてこない。また、常に中央政府と地方政府の間の闘ぎあいが、制度の不安定性と不透明性の大きなリスクになっている。

---

<sup>3</sup> 分税制の導入に伴って相対的に中央の収入が増加し、逆に地方の収入は減少した。これに対する地方の反発を考慮し、各地方の93年の税収を保証し、不足分を「税収返還」として各地方に戻す制度が採られた。これは地方の既得権を温存するものであり、これによって再分配効果は極めて限定的なものになった。

図 2-1 中国の政府予算システム



(出所) 孫一萱「「分税制」改革以後の中国の地方財政に関する考察－天津地方財政を中心に－」『アジア研究第47巻第2号』アジア政経学会2001年

## (2) 地方財政の構造と事務配分

表 2-1 地方財政収支の内訳 (2001年)

(単位：億元)

収 入		支 出	
項 目	金 額	項 目	金 額
各種税収	6962.76	基本建設支出	1647.56
増値税	1341.66	改造投資費	744.51
営業税	1849.10	流動資金追加	9.21
資源税	67.11	地質探索費	69.27
都市維持建設税	380.62	工業・交通・商業事業費	139.21
固定資産投資調節税	15.57	農村生産支援・各種農業事業	818.87
企業所得税	1685.58	都市維持建設支出	640.35
個人所得税	716.01	文教・科学・衛生事業費	3000.93
土地使用税	66.15	社会福祉関連	264.76
その他	342.29	社会保障補助	747.34
農業税	286.29	国防（民兵）費	11.84
契約税	157.08	行政管理費	1179.29
耕地使用税	38.33	検察・司法等	866.15
証券取引印紙税	16.97	武装警察	17.74
企業欠損補助	-261.76	外交外事	9.48
工業	-48.55	後進地区経済支援	133.51
商業	-14.29	政策性補助	443.11
食糧	-62.83	税務事業費	622.11
貿易	-1.46	その他支出	1053.78
農林水産・気象	-1.05	教育附加支出	146.41
その他	-133.58	行政事業単位退・退職費	569.13
汚染費・水資源費	77.40	地方本級支出小計	13134.56
その他	860.28	中央上納支出	590.96
教育費附加収入	164.62	地方財政支出合計	13725.52
地方本級収入	7803.30	地方予算残	79.73
中央補助収入	6001.95		
地方財政収入総計	13805.25	地方財政支出総計	13805.25

(出所) 中国財政年鑑2002年度版により作成

表2-1は、2001年の地方政府の財政収支の内訳を示している。収入の部で、租税収入が収入全体の約50%に留まっており、今後さらなる税収の拡大が必要である。2001年までは個人所得税がすべて地方税、企業所得税は所属によって国税と地方税に分けられていたが、2002年から所得税についても分税制が適用されるようになり、2002年は個人所得税と企業所得税の合計額を、中央と地方で6：4の割合で配分し、2003年にはこの割合が5：5になった。

他方、租税収入の中身をみると、依然として間接税依存度が極めて高くなっていることが分かる。特に現在の中国においては、沿海部と内陸部、そして都市部と農村部の格差問題の解決が重要課題となっていることから、今後は直接税へのシフトをさらに強化していく必要があると思われる。この点については、中央政府には直接税の徴税強化の意識は非常に高いが、省レベルの財政および税務当局の認識は、取り敢えずは間接税、直接税に関わらず税収の拡大が重要であり、直接税強化の必要性については、特段危機感を抱いていない<sup>4</sup>。支出の部では、教育、科学技術等の支出が全体の約25%、行政管理費が8%を占めている。この問題は特に省レベルよりもそれ以下の市・県・郷鎮レベルにおいて深刻である<sup>5</sup>。即ち、支出の大部分が公務員の給与と教育費（特に教員の給与）であり、それ以外の予算がほとんどないという極めて逼迫した状況にある地方は少なくない。そのため、予算内資金では賄い切れない部分を、予算外資金あるいはそれ以外に独自で徴収する制度外資金に頼っている地方が相当あるものと思われる。従って、地方財政の収支の状況を見る場合には、予算内資金のみならず、予算外資金及び制度外資金の存在を注視する必要がある。また、現時点では地方財政は赤字決算が認められていないので、各地方の毎年の予算構造には、見かけ上は大きな違いは現れておらず、しかも中央との事務分担が不明確なために、その内容は中央のそれと類似したものとなっている。いわば地方は中央のミニ予算になっている。そして、実際には地方独自の方法によって得た資金が、財政運営上は重要な役割を果たしており、その実態が不透明な状況が続いているところに大きな問題があると言える。

<sup>4</sup> 中央政府、北京市、広東省、広州市、四川省、成都市の各財政担当部局への聞き取り調査による。

<sup>5</sup> 省レベル以下の財政に関する詳細は本稿第3節2項を参照。

表 2-2 中央と地方の財政収支の区分

	中央政府	地方政府
固定収入	関税 税関代理徴収消費税・付加価値税 消費税 企業所得税（中央政府所属分） 銀行以外の金融機関所得税  鉄道部門・各銀行本店・各保険会社本社一括納付金 （営業税、所得税、利潤、都市維持建設税を含む）  企業上納利潤（中央政府所属分） その他収入	営業税（中央固定収入分を除く） 企業所得税（地方政府分） 個人所得税 都市土地使用税 固定資産投資調節税  都市維持建設税（各銀行本店・各保険会社本社・鉄道部門の一括上納分を除く）  不動産税 船舶車両使用税 印紙税 屠殺税 農牧林業税 農業特産税 耕地占有税 契約税・登記税 遺産税・贈与税 土地付加価値税 国有土地有償譲渡税 その他収入
共通収入	付加価値税75% 海洋・石油資源税 証券取引税50%	付加価値税25% 資源税（中央分を除く） 証券取引税50%
支出	中央統一管理基本建設投資 技術更新改造費（中央直属企業分） 地質探査費 中央財政農業支援支出 国防費 武装警察費 外交・対外支援支出 中央機構行政管理費 内外債務返済費（中央財政負担分） 公安・司法・検察支出（中央負担分） 文化・教育・科学・厚生支出（中央負担分） その他支出	地方調達基本建設支出 技術更新改造費（地方企業分） 農業支援支出 都市維持建設費 文化・教育・科学・厚生支出（地方負担分） 地方機構行政管理費 公安・司法・検察支出（地方負担分） 一部の武装警察費 民兵事業費 価格補助金支出 その他支出

（出所）孫（2001）p.3

\* 所得税については、2002年以降は中央と地方の共通配分収入となり、中央と地方の比率は2002年が6：4、2003年が5：5となっている。

表 2-2 は、中央と地方の財政収支区分を示したものである。ここでの地方政府は主に省レベル地方政府を示しているが、実際には省以下（市レベル政府、県レベル政府）についても、概ねこの配分に沿ったものとなっている。省以下の分税制には特別な統一的規定がないことから、省政府が主体となって調整を行っているため、財源は一般的に上級政府

に集中する傾向にあり、下級政府にいくに従って財政状況は厳しくなってくる。この原因としては、政府間の役割分担、事務区分が明確になっていない点が挙げられる。例えば日本の場合、地方税は地方公共団体の定める条例に基づいて賦課徴収されることになっているが、その一方で国税と地方税との調整や、地方団体相互間の課税権の行使の分野を明確にする必要から、地方団体が徴収することができる税目、税率その他の手続きについては、地方税法によって規定されている。それらの規定には必然的に地方税の特性である普遍性、安定性、伸張性、負担分任性、伸縮性などが考慮されており、中央—地方政府間のみならず、地方公共団体間により適するように事務配分することが前提となっている。ところが中国では、地方政府間の事務配分をみるとほとんど違いがなく、地方税の特性さえ定義することが困難で、その結果、各級政府間でいわば財源の奪い合いが起こっている。また、上級政府に財源が集中するにあたって、財政収入を確保するために上級政府は下級政府に奨励と罰則を基礎にした財政的ノルマを課している。これは地方政府の徴税に対するインセンティブを高めるためだとされているものの、その実態は財政請負制時と何ら変わっていない。このように、問題は制度内容および運用に大きなばらつきがあることであり、省以下の財政移転システムは各省が主体となった制度となっており、省以下の政府間分税制については明確な統一的規定がない。例えば広東省などでは、経済特区や一部の富裕な県レベル政府において直接中央と分税制を実施しているが、それについても制度的にみると基準が不明確である<sup>6</sup>。さらには、こうしたことが統計的に証明できないため、実態の解明が非常に困難になっていることも大きな問題と言える。

### 3. 政府間の財政関係

#### (1) 財政収支とファイナンス

中央の財政収支を見ると、分税制以降中央の財政収入のウェートは増加したが、その後の積極財政政策の影響から、財政赤字が拡大傾向にある。元来、中国では財政収入の対GDP比が低い<sup>6</sup>が、近年では国債依存度が高いという構造的な問題をも抱えるようになっている。

---

<sup>6</sup> 広東省財政庁に対する聞き取り調査による。



表 3 - 1 中央政府の財政収支の推移

(単位：億元／%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GDP	34634	46759	58478	67885	74463	78345	82068	89404	95933	102648
財政収入	4349	5218	6242	7408	8651	9876	11444	13395	16371	18015
GDP比(%)	12.6	11.2	10.7	10.9	11.6	12.6	13.9	15.0	17.1	17.6
伸び率(%)	24.8	20	19.6	18.7	16.8	14.2	15.9	17.0	22.2	10.0
債務収入	739	1175	1550	1967	2477	3311	3715	4180	4604	5679
GDP比(%)	2.1	2.5	2.7	2.9	3.3	4.2	4.5	4.7	4.8	5.5
財政支出	4642	5793	6824	7938	9234	10798	13188	15887	18840	21113
GDP比(%)	13.4	12.4	11.7	11.7	12.4	13.8	16.1	17.8	19.6	20.6
伸び率(%)	24.1	24.8	17.8	16.3	16.3	16.9	22.1	20.5	18.6	12.0
債務支出	336	499	883	1355	1918	2353	1911	1580	1999	2581
GDP比(%)	1.0	1.1	1.5	2.0	2.6	3.0	2.3	1.8	2.1	2.5
財政収支	-293	-575	-582	-530	-582	-922	-1744	-2491	-2473	-3098
GDP比(%)	-0.8	-1.2	-1.0	-0.8	-0.8	-1.2	-2.1	-2.8	-2.6	-3.0
国債発行残高				4361	5509	7766	10542	13674	15608	
GDP比(%)				6.4	7.4	9.9	12.8	15.3	16.3	

(出所) 中国統計年鑑2003年度版および中国財政年鑑2003年度版より作成

2001年の中国の財政赤字は対GDP比で2.7%となっており、マーストリヒト条約が規定したEUの基準である3%以内に収まっている。また、国債発行残高の対GDP比も16.3%と、EU基準の60%よりも大幅に低い水準である。従って、財政バランスはそれほど悪いとは言えず、今後も積極財政政策を継続できるとの見方を正当化する意見もある。しかし他方では、財政収入の対GDP比は79年の28.4%から95年には10.7%にまで低下しており、2001年の17.1%も決して高い水準とは言えない。これは、中国の財政収入の構造が、経済成長のスピードに比べて相当低くなっていることを示すものと言える。これは、主要な歳入源である企業所得税が、国有企業経営不振のため伸びていないことに加え、何よりも徴税システムが未整備であることに原因がある。このように、中国の財政力は、収入の対GDP比が低いため、債務の対GDP比が高くなっても決して楽観できるものではない。

一方、現状では地方政府には地方債の発行が認められていないため、地方財政のファイナンスのために、中央政府が地方政府に代わって国債を発行し、地方に割り当てるといった転貸資金の制度が採られている。中央政府が発行した国債、約6600億元のうち、約3分の

1に当たる2000億元が既に転貸資金として地方に割り当てられている<sup>7</sup>。こうした国債は、制度上は地方政府の債務となっているが、最終的に地方政府が返済できなくなった場合には、中央政府の支出負担となる可能性もあり、責任の所在が極めて不明確である。中央政府の財政当局によれば、地方債の発行に関して現在検討中であり、早ければ今後1、2年のうちに地方債の発行が認められる可能性があることを示唆した。しかし、地方の財政当局では、そのような議論はされていない模様であり、実行までにはまだ相当の時間を要するであろう。地方政府は地方債を発行する権限を待ち望んでいるようだが、仮に地方債の発行が認められてたとしても、地方政府の信用力が確立されなければ、実質的な効果は期待できない。

表3-2 中央政府と地方政府のシェア

(単位：億元／%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
財政収入	4349.0	5218.1	6242.2	7408.0	8651.1	9876.0	11444.1	13395.2	16386.0	18913.9
中央	957.5	2906.5	3256.6	3661.1	4226.9	4892.0	5849.2	6989.2	8582.7	10390.0
%	22.02	55.70	52.17	49.42	48.86	49.53	51.11	52.18	52.38	54.93
地方	3391.5	2311.6	2985.6	3746.9	4424.2	4984.0	5594.9	6406.0	7803.3	8523.9
%	77.98	44.30	47.83	50.58	51.14	50.47	48.89	47.82	47.62	45.07
財政支出	4642.3	5792.6	6823.7	7937.6	9233.6	10798.2	13187.7	15886.5	18902.6	22011.7
中央	1312.1	1754.4	1995.4	2151.3	2532.5	3125.6	4152.3	5519.9	5768.0	6755.8
%	28.26	30.29	29.24	27.10	27.43	28.95	31.49	34.75	30.51	30.69
地方	3330.2	4038.2	4828.3	5786.3	6701.1	7672.6	9035.4	10366.6	13134.6	15255.9
%	71.74	69.71	70.76	72.90	72.57	71.05	68.51	65.25	69.49	69.31

(出所) 中国財政年鑑2001年度版より作成

表3-2は、中央財政と地方財政のシェアを示している。ここで特徴的なことは、中央と地方の財政収入の比率が、94年の分税制の前後で大きく変化していることである。「分税制」改革の内容は、中央税、地方税、共通配分税に分類することによってそれまで曖昧であった国税と地方税を明確に区分し、併せて税種の簡素化を図って税財政システムの体系化を図ろうとするものである。特に改革・開放以降弱体化していた中央財政の強化を図り、中央政府のマクロコントロール機能を回復することが大きな目的とされていた。この

<sup>7</sup> 2003年度まで増加を続けてきた国債発行残高は、2004年度には2割削減されることが、年初の政府活動方向で温家宝首相によって示されている。

点では、これによって中央の収入を増やすという一応の成果はみられる。一方、支出面では依然として地方のウェートが高いままである。これは中央から地方への移転支出の存在を示すものである。問題はその内容である。分税制の導入にあたって、地方政府、特に豊かな地方の強い反対があったため、中央政府が地方財政の税収減を補填せざるを得なかったことから、一旦中央政府に入った税を、基数（各地方の93年の収入）を保証する「税収返還」として各地方政府に返還している。そのため、実際には中央の財政力には限界があり、逆に豊かな地方の既得権が保証された形となっている。

## (2) 省レベル以下の地方財政の問題

### ① 省以下の財政構造の概観

分税制実施以前の省以下の財政構造の特徴は、「収支区分・分級請負」（収支区分の明確化と各級財政間での請負）、「総額分成・比例包乾」（収入総額に調節収入を加えた額を総額とした各級財政間での請負表）など、中央と省レベル財政の関係に基づいた請負制が実施されていた<sup>8</sup>。しかし、各省における経済水準の違いや収入状況、資源配分の規模の違いなどにより、省以下の財政構造と政府間財政関係には大きなばらつきがあった<sup>9</sup>。そのなかで省政府は①補助額の調整を通じて、下級政府の予算規模を調節する、②下級政府の業務に直接介入する、③下級政府の留保率を変更する、ことなどによって、省以下の政府に対するコントロール機能を果たしていた。

1994年の「分税制」改革以降は、中央—地方間の分税制に倣って省レベル—市レベル—県レベル—郷鎮レベルのそれぞれの政府間の財政関係も税率や税種によって収入を割り当てる取り組みが進められてきた。しかし、実際には省内の各地域の財政力の不均衡が非常に大きく、税源にも制限があることなどから、省内の分税制は税種区分、収入区分、収支基数の確定方法などにおいて、地域によって様々な方法が行われているのが実情である<sup>10</sup>。

<sup>8</sup> 郭和平『県級管理額』山東人民出版社（1988）p.227の省以下請負制の説明が詳しい。

<sup>9</sup> 鮑尔『中国的財政政策—税制与中央及地方的財政關係』中国稅務出版社2000年p.176

<sup>10</sup> 鮑尔（2000）前掲書p.177。姜維壯主編『中国分税制的决策与实践』中国財政經濟出版社1997年の下篇において、各地域の分税制の状況が詳述されている。しかし残念ながら、一部地域を除き省以下の各級財政に関する統計的なデータの詳細は公表されておらず、入手は極めて困難である。

表 3 - 3 政府間税収区分の基準

	省 - 市	市 - 県	県 - 郷鎮
増値税	発生地	所有	所有
消費税	発生地	所有	所有
営業税	発生地	所有	所有
企業所得税	所有	所有	所有
個人所得税	発生地	所有	所有

\*所有とは企業の従属関係を示している。

(出所) 鮑尔 (2000) p.182

税種の区分については、中央 - 地方間の分税制に比べて共通税の割合が非常に高く、増値税、営業税、消費税、企業所得税、個人所得税、財産税などが発生地主義および所有関係に基づいて各級財政間に配分されている。

また、上級政府ほど収入の大きい財源を確保していることも特徴であるという<sup>11</sup>。これは、省以下の政府間財政関係において、役割の明確化とそれに基づいた税源の配置が行われていないことを示していると言わざるを得ない。

## ② 省以下の各級財政収支

表 3 - 4 は、省以下の各級財政収支の構造を示している。

表 3 - 4 各級財政収支の割合

(1) 財政収入 (%)

	中央財政	省級財政	市級財政	県級財政	郷鎮級財政
1991	29.8	8.6	31.2	17.7	12.7
1992	28.1	11.1	30.7	16.6	13.5
1993	22.0	11.0	35.5	16.6	14.9
1994	55.7	7.0	17.7	10.1	9.5
1995	52.2	7.9	19.8	9.9	10.2
1996	49.4	10.8	18.3	10.8	10.7

<sup>11</sup> 孫 (2001) p.8では、天津市の事例より省以下の分税制の特徴として①多様な分税制が進んでいる、②税種区分では共通税がほとんどである、③各政府間の税種、収支区分、基数確定方法などに原則がなく、上級政府に財源が集中している、④下級政府の既得権維持のための基数法に基づく上納と補助が存在している、などを特徴として挙げている。

## (2) 財政支出 (%)

	中央財政	省級財政	市級財政	県級財政	郷鎮級財政
1991	32.2	13.4	23.1	22.7	8.6
1992	31.3	16.8	20.5	21.6	9.3
1993	28.3	16.6	23.7	21.5	9.9
1994	30.3	16.1	23.6	20.3	9.8
1995	29.2	12.3	27.8	20.3	9.7
1996	27.1	地方合計72.9			

(出所) 何 (1997) p. 370、田島 (2000) p. 95を参考に中国財政年鑑2000年度版により筆者作成。

分税制を境に、財政収入では中央政府の割合が増加し、省以下の政府の割合はすべて減少しているが、財政支出では大きな変化は見られない。その中で省レベル財政と県レベル財政が赤字傾向であるのに対し、市レベル財政と郷鎮レベル財政は黒字傾向にあることが分かる。特に県レベル財政は厳しい状態であると言える<sup>12</sup>。その理由は①実際の経済成長が予測を下回り、見積りどおりの収入を上げられないことによる地方政府の予算の問題、②自然災害等の突発的な状況変化による財政支出の急増、③上級政府からの補助金獲得の目的で故意に赤字財政にする、などが考えられる。中国では地方財政の赤字決算は認められておらず、支出が収入を上回った場合には、上級政府が補助金等によって補填しなければならない。そのため、上級政府は、下級政府の赤字の合理性を判断する必要がある<sup>13</sup>。省レベル政府は中央政府からの財政移転を受けつつ、その一方で下級政府に補助を与えなければならない立場にあることになる。下級政府は上級政府からの補助を得ようとすると同時に、予算外資金を増やすことによって収入を確保しようとする。

他方、郷鎮レベルについては、1984年に人民公社から郷鎮政府に改められ、郷鎮財政が独立した。

<sup>12</sup> 雲南省では1994年に市レベル政府の25%、県レベル政府の40%、河北省では省以下の政府の70%、甘肅省では県レベル政府の75%が赤字であったという。鮑尔 (2000) 前掲書p. 165。

<sup>13</sup> 鮑尔 (2000) 前掲書p. 165。

表 3 - 5 郷鎮級財政収支の状況

(単位：億元)

	財 政 収 入			財 政 支 出		
	予算内収入	予算外収入	自籌資金収入	予算内収入	予算外収入	自籌資金収入
1986	194.31	11.64	27.33	120.85	9.92	25.32
1987	212.63	11.99	32.43	133.16	10.67	30.11
1988	270.03	18.93	48.55	182.22	17.25	45.78
1989	333.45	26.33	79.63	255.36	23.52	76.07
1990	361.36	31.05	92.20	259.70	27.85	88.71
1991	398.87	38.07	116.68	290.99	33.96	113.83
1992	471.95	46.69	141.83	349.78	40.39	140.36
1993	647.85	56.74	173.74	460.66	47.65	172.86
1994	496.49	76.02	214.37	567.72	61.67	211.10
1995	639.53	102.39	279.11	659.28	83.44	277.92
1996	802.04	439.89		795.61	419.34	
1997	980.25	487.66		965.50	476.45	

(出所) 田島 (2000) p.96

表 3 - 5 のように、郷鎮財政は分税制の前後を通じて黒字傾向が続いている。郷鎮財政の地方財政収入総額に占める割合は、分税制後の1994年から96年まで年平均で約21%、県レベルと郷鎮レベルの合計に対する割合は48%を占めている<sup>14</sup>。一方、郷鎮財政が独立したことにより、県レベル財政は一層困難な状況に陥り、分税制によって国税が分離されたことにより、さらに厳しさを増すことになったとみることができる。

### ③ 江蘇省財政にみる地方分税制<sup>15</sup>

江蘇省の人口は約7千万人で、その約20%が11の市区に居住し、残りは65の県レベルに分布している。11の市レベル政府では、最富裕の無錫市と最貧困の淮陰市を比較すると、一人当たりGDPが7倍で、一人当たり税収および支出は無錫市がそれぞれ1122元、456元であるのに対し、淮陰市は173元、163元と大きな開きがある。表 3 - 6 は、1995年の江蘇省内

<sup>14</sup> 何 (1998) p.367。

<sup>15</sup> 鮑尔 (2000) 前掲書p.187~195を参照。

11の市レベル政府の一人当りGDPと税収、支出、支出比率の回帰分析の結果を示している。

ここから、これら11の市では10%のGDPの増加が一人当り税収を11%、支出を6.3%増加させることが分かる。つまり、富裕な市から貧困な市への移転支出が行われており、再分配機能が働いていることを示している。また、一人当りGDPと収支比率には負の相関があり、支出の収入に対する割合はGDPの高い地域では低く、逆にGDPの低い地域では高くなっており、これは富裕地域から貧困地域への補助の必要性を示すものと言える。次に65の県レベル政府では、富裕な県の一人当りGDPは貧困県の12倍、財政収入は30倍、支出は10倍と大きな開きがある。また、各市内部でみた場合には、11市のうち7市の財政収入がその下の県レベルの平均の約2倍であり、南京市の財政収入は市内各県レベルの3倍以上、

表3-6 江蘇省11市の財政力格差（1995年）

	人口(百万)	* 税収	* 支出	収支比率	税収/GDP
南 京	5.22	1249	694	0.56	11.31
無 錫	4.99	1122	456	0.41	6.33
蘇 州	8.51	297	211	0.71	6.16
常 州	3.37	854	399	0.47	7.71
徐 州	5.73	940	431	0.46	5.96
南 通	7.84	347	220	0.63	5.85
連雲港	3.60	274	263	0.96	6.35
淮 陰	1.03	173	163	0.94	6.47
盤 城	7.84	197	192	0.97	4.77
揚 州	9.39	368	245	0.67	5.72
鎮 江	2.63	578	342	0.59	5.33

\*一人当り  
(出所) 鮑尔 (2000) p.188

表3-7 江蘇省11市の一人当りGDPと財政収支の相関（1995年）

	常数	一人当りGDP	R 2	変数
(1)一人当り税収	-3.68	1.1(9.35)	0.91	11
(2)一人当り支出	0.11	0.63(5.22)	0.75	11
(3)支出/収入	8.4	-0.48(-8.49)	0.89	11

(出所) 鮑尔 (2000) p.189

支出は2倍に達している<sup>16</sup>。1999年の財政収入の割合をみると、中央と江蘇省は43：57であり、省内の地方税収は省：市レベル：県レベル＝16.2：59.9：23.9であった<sup>17</sup>。表3－8から、県レベルの人口は市レベルの5.1倍で、GDPは2.13倍に留まっており、一人当たりGDPおよび一人当たり税収はそれぞれ2.4倍、12.8倍と、不均衡な状態であるのが分かる。

表3－8 江蘇省の市級・県級政府のGDP及び税収状況

	人口(万人)	GDP(億元)	地方税収(億元)	GDP*(万元)	地方税収*(元)
市級	1180.80	2462.14	110.30	2.09	934.11
県級	6032.33	5238.86	43.91	0.87	72.79

\*一人当りの数字

(出所) 承玉末、許建国「県、郷財政状況的調査与思考」国務院經濟發展研究中心信息网  
([http://www.drcnet.com.cn/html\\_doc](http://www.drcnet.com.cn/html_doc))

この理由は、県レベル以下の政府の主な収入源が第一次産業にあり、農業税のウェートが高くなっているのに対し、営業税、企業所得税、個人所得税、都市維持建設税の四税が省の収入の9割を占めていることから、省レベルおよび市レベル財政に有利になっているからである。1999年の某県の予算内使用可能財政額は1.15億元で、財政総収入2.12億元の54%に留まっている。主要な収入源は分税制による増値税の12.5%分である。一方、予算内財政支出は1.74億元で5900元の財政赤字となり、これを賄うためには予算外資金を充当しなければならないが、同年の予算外資金収入は6060億元であり、ほぼ全額を投入しなければならない。同県の財政支出のうち約1.2億元を公務員(うち半数が教師)の給与が占めており、これに行政経費を加えた額を賄うだけで、予算外資金を含めたすべての収入が必要となり、まさに財政は逼迫した状態だと言わざるを得ない<sup>18</sup>。

以上から次の点が指摘できる。第一に、市レベル、県レベル政府はともに富裕地域の支

<sup>16</sup> 鮑尔(2000)前掲書p.191～193,表6.6(江蘇省64倅市轄县的財政差異)を基に計算した。

<sup>17</sup> 中国財政年鑑2000年度版

<sup>18</sup> 承玉末、許建国「県、郷財政状況的調査与思考」国務院經濟發展研究中心信息网[http://www.drcnet.com.cn/html\\_doc](http://www.drcnet.com.cn/html_doc)を参照。なお、同県の財政支出は行政費及び公安・檢察・裁判所経費が4505万元(25.9%)、教育事業費6712万元(38.5%)、軍人恩給593万元(3.4%)が全支出の約7割を占めている。郷級財政においても、行政費と教育事業費(公務員、教師の給与を含む)が財政支出の大半を占めており、いわゆる「吃饭財政」(財政支出が必要最低限の経費しか賄えない困窮した状態をいう)と呼ばれている。



出割合が相対的に低くなっていることから再分配が機能しており、分税制による同省の財政政策は、財政力を均衡させるための再分配に重点をおいていることである。これは、中央―省レベル政府間の分税制が目指す方向と同様である。第二に、その一方で、県レベル財政は全体として限られた税源しかもたないことから、極めて厳しい財政状況にあることである。第三に、省以下の政府間では統一した分税制を徹底することが難しく、同時に各級政府においては予算外資金を増やす必要性が高まっていることである。

#### 4. 地方政府の債務問題

##### (1) 地方政府の債務

現在、中国では地方財政の赤字は法的に認められておらず、地方債の発行も禁止されている。しかし、実際には多くの地方政府は様々な形で債務を負っており、その度合いは益々深刻化しているとの見方が強まっている<sup>19</sup>。その内容は多種多様となっているが、大きく次のように分類できる。

- ① 企業が銀行から融資を受ける際に、地方政府が保証したもの
- ② 公務員、特に小中学校の教職員の未払い賃金
- ③ 徴収不足、或いは資金の流用によって生じた社会保障資金の積み立て不足
- ④ 地方政府の建設プロジェクトに対する未払い費用
- ⑤ 農村合作基金の資金流用分
- ⑥ 食糧関連企業の貸倒れ損失
- ⑦ 転貸資金として中央政府から配分される資金（データは存在しているが、債務の最終的責任の所在が不明確）

このような債務の問題に関して最も深刻な点は、これら債務のほとんどについて明確なデータがなく、事実が明らかとなっていないことである。地方政府の赤字決算や起債が現行法では厳しく禁止されていることから、地方政府が巧みな手段で隠蔽するため、著しく透明性に欠けるのは当然と言えるかもしれない。こうしていれば「隠れ債務」となった地

<sup>19</sup> 中国国務院経済発展研究センター提供の資料による。それによれば、例えば2001年末時点で全国の未払い工事代金は約2800億元あり、そのうち政府投資工事の占める割合は約3割に達しているという。

方政府の債務は、結果として膨大な額にのぼるとの危機的憶測があり、その一方で当該地方政府でさえ、実際の債務規模を把握できない現状があると見られており、極めてリスクの高いものと考えざるを得ない。また、統計データの不備や非公開性に加え、こうした状況を管理・監督するシステムが未整備なため、各地方政府の債務問題を具体化することが極めて難しく、さらには、この事態が省レベル政府から郷鎮レベル政府へと広範囲にわたっていることから、現状把握とコントロールが困難となっている。しかしながら、極めて不透明性が高く、急速に膨張している実態が危惧され、広範囲にわたるコントロールの困難な問題であるだけに、このままの状態が放置されれば経済・社会に大きな打撃となる可能性が高い深刻な問題であると言えるだろう。

## (2) 対外関係と債務

対外経済関係における地方政府の役割は、地域によって大きなばらつきがある。沿海部では地方政府が積極的に外資導入政策を推し進め、経済発展の基礎としてきている。内陸部では、中央政府が西部大開発をはじめとして開発戦略を進め外資導入を試みているものの、投資の吸引力は乏しく格差は拡大している。

一方、沿海部では例えば北京・天津地域ではハイテク、IT関連の研究開発基地(中関村、上地)が起り、長江デルタ地域では研究開発・製造の混在した世界的企業が多く進出し、華南・珠江デルタ地域では、IT、家電を中心として部品調達から組立てまでを行う多くの企業による産業集積が起こるなど、各地域でいわば「地域経済圏」が確立されてきている。こうした状況には中央政府のみならず、地方政府の支援が重要な役割を果たしている。

こうした地域経済圏を中心とした中国の経済発展にとって、外国投資の果たす役割は極めて大きいといえる。しかし、1998年以降、中国のノンバンクである国際信託投資公司(ITIC)の債務不履行問題が大きな問題となり、中国の対外信用が回復しておらず、対外借入れを抑制せざるを得なくなっている。特に99年以降は、対外債務残高が減少傾向を示している。中でも象徴的な事案となったのが、1998年10月の、広東省政府直轄の信託投資会社広東国際信託投資公司(GITIC)の清算破産である。中国人民銀行は、巨額の債務を理由に、GITICの清算を決め、99年1月には清算手続きをとって破産法に基づいて裁判所において処理されることになった。

同信託投資公司是、広東省政府の外資調達窓口として広く海外から資金調達を行ってきており、こうした地方政府の窓口となって資金を調達している信託投資公司是全国に多数存在する。特に広東省では、省政府に対する信用があったからこそ資金を調達できたわけであるが、この破綻によって地方政府の信用が根底から覆された形となったと言える。中国にとって外資は経済発展の礎であったことから、たとえ地方政府であっても中国政府を信頼して融資を行ってきた外国資本にこうした形で痛手を与えることによって、政府の信用を拠所として国際信託投資公司や地方政府系企業に対する貸出を行ってきた外資系金融機関の信用収縮を招いた。2001年にWTOへの正式加盟を果たした中国に対し、外資（特に金融関連機関）は進出機会をうかがっているが、2001年12月に天津ITICの発行したサムライ債の利払い遅延、2002年1月には福建ITICのサムライ債がデフォルトをおこすなど、GITICよりも規模は小さいとはいえ、各地でITIC問題が継続している。さらには、市レベルにも同様のITICがあり、債務不履行問題は後を絶たない。こうした問題の発生が続く限り、外国金融機関の対中融資姿勢は慎重にならざるを得ず、また、地方政府に対する信用リスクは軽減されることはないであろう。

### (3) 財政管理体制

先にも述べたように、見かけは中央集権的な財政体制になってはいるが、実態は様々な権限が各地方に分散した状態にある。その原因として、財政支出に占める中央政府のシェアの低いことに加え、予算外資金の存在が挙げられる。分税制導入に伴い、財政収入に占める中央政府と地方政府のシェアは、93年までの3：7から、94年以降はほぼ5：5になった。しかし、財政支出については、地方政府が依然として約7割のシェアを占めている。それには、分税制の導入に際し、地方財政の既得権を保証するため、93年の収入を基準として中央政府に入った税収を地方政府に還付する「税収返還」の問題が大きく影響している。中央から地方への財政移転支出を除くと、中央政府が使用可能な資金は実質的にはかなり少ない状況にある。

地方政府の財政管理は、基本的に各地域が独自に行い、財政当局を通じて中央政府へ報告されるシステムとなっている。しかし、予算外資金および制度外資金については、批准された以外のものも多数存在しており、実際の批准や報告があまり意味をなさないものと

なっている。他方、現在の地方財政におけるもう一つの大きな問題点は、徴税管理である。周知のように、中国の税収は間接税に大きく依存しており、直接税の整備、徴収が遅れている。それは税制そのものの問題であると同時に、徴税システムにも大きな問題がある。例えば、広東省および四川省の地方税務当局の話によれば、企業所得税の徴収においては企業の申告内容とともに、企業の経営状況を考慮に入れ、企業に過剰負担とならないよう話し合いによって双方が納得した上で納税額を決定するという。また、個人所得税に関しても、源泉徴収制度はまだ整備の途上であり、正直な申告がなければ、脱税の把握は極めて困難な状況であるという。税制の整備に加え、徴税システムを早急に整えることも大きな課題である。

#### (4) その他の要因

##### ① 地方プロジェクトと財政

地方債の発行が認められていないため、その代替策として地方政府は地方管轄のプロジェクトに対し、個別にプロジェクト債を発行している。しかし、地方政府の信用度に対する信頼の問題、プロジェクト実施に関する地方の権限の制限等により、基本的には地方政府が独自でプロジェクトを興すのは困難な状況にある。つまりは、案件の選別や資金手当ては、基本的に中央政府との協議によって行われているのが実情である。地方の立場からすれば、中央の干渉を極力減らし、特に広東省など豊かな地域においては独自のプロジェクトを行う用意は整っているとしているが、実際にはそれを担保できる条件が乏しい。

また、中央政府の立場では、地方独自で可能なものは行えばよいが、資金面での制約から、完全に地方に任せることは少ないという。要するに、実際の財政力の他に、法的な根拠や決定権、裁量権など権限の欠如によって、地方の信用力には多くの疑問が残る。

こうした中央と地方の関係については、中国の歴史のおよび政治的理由によるものであり、時間をかけて解決すべき問題であるとの認識を中央、地方政府ともに示しており、いわば現状では解決不可能な問題であると考えられている。

##### ② 地方の国有企業との関係

改革・開放以降、特に国有企業改革の進展とともに政企分離が浸透し、同時に企業の所

有権改革の進展によって私営企業家が台頭するなど、中国の企業改革は徐々に進んできている。ただし依然として国有企業の抱える負の要素は大きく、しかも金融部門がほぼ国有銀行に占められていることもあり、多くの権限を握っている地方政府の影響力は、依然として強いものがある。また、地元企業は地方政府にとっても重要であることから、両者間のもたれ合いの関係は依然として存続している。一方、私営企業家（資本家）の共産党入党が正式に認められることとなったが、これは市場経済の進展であるとする向きもあるが、一方では、企業の経営者が権力と結びつくことになり、「歪んだ資本主義」の危険性をはらんでいるとも言える。

### ③ 国有金融機関との関係

表4-1 中国人民銀行9支店とその管轄地域

支店名	支店の管轄地域
天津支店	天津、河北、山西、内モンゴ
瀋陽支店	遼寧、吉林、黒龍江
上海支店	上海、浙江、福建
南京支店	江蘇、安徽
済南支店	山東、河南
武漢支店	江西、湖北、湖南
広州支店	広東、広西、海南
成都支店	四川、貴州、雲南、チベット
西安支店	陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆
北京支店、重慶支店は本店営業管理部に改組	

「金融時報」1998年11月16日

1998年11月15日に、中国人民銀行は省レベルの支店を廃止し、31ある省、直轄市、自治区を9つの地域に分け、それぞれの地域を統括する9つの支店を設置することが決定された。これはアメリカの連邦準備制度（FRB）を参考に導入されたもので、中央銀行としての独立性と権威を維持すると同時に、金融機関の管理強化を目指したものであると言える。すでに1998年11月に上海支店、広州支店が相継いで開設され、その後も各支店がオープンされ、99年初めより本格的に業務を開始している。この措置は、地方政府の干渉を排除す

ることを第一の目的としている。これによって、従来言われてきた政府と銀行の一体化を分離し、銀行の金融機関としての独立的立場を明確にすることが目指された。地方政府・地方の人民銀行・地方の企業それぞれの役割の独立性が以前より高まったと考えられる。一方、一連のITIC問題以降、「銀行も一企業である」との認識を中央銀行並びに政府が強調したことにより、銀行にも一定の責任が発生するとの認識が高まってきている。各地方において、金融面での予算制約を厳格にし（財政－金融－企業の役割の明確にする）、各地方政府が自らの責任において財政を運営していく仕組みにならなければ財政規律は保たれず、非効率が生じることは明らかである。ハードな予算制約が極めて重要となる。

#### (5) 拡大する予算外資金・制度外資金

予算外資金とは、国家の財政予算に含まれない、各地方、各部門、各企業・社会単位・行政単位が国家の規定した範囲において自ら調達し、使用することのできる資金である。

その範囲は、次のように整理される。

- ① 国家の法律、規定、法律的効力を持った規定に基づいて徴収された行政事業性費用、基金および政府の権限に基づいて徴収される資金等。
- ② 国務院と省、自治区、直轄市の人民政府および行政と計画部門が共同で批准した項目について徴収される行政事業性の費用収入。
- ③ 国務院あるいは財政部が批准した項目に基づき、企業、事業単位、個人から募集する費用。また政府の信用のもとで特定目的のために設立される基金。
- ④ 主管部門が政府の規定に基づき、所属する企業、事業単位、および社会团体から徴収する費用。
- ⑤ 郷鎮政府が自ら徴収し、経済建設、事業発展、公共福祉等の目的に用いる費用。主として企業の上納利潤、事行単位からの上納、個人から徴収する費用などがある。
- ⑥ その他、財政予算に含まれない、政府の名義で集める募金、財政貸付の回収額のうち予算内資金に納入しないもの、行政府機関の国外機構の非経営性収入、財政専用口座の利子等。

表4-2 予算外資金の状況

(単位：億元／%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
収入	1432.54	1862.53	2406.50	3893.34	2826.00	3082.29	3385.17	3826.43	4300.00
中央	245.9	283.3	317.6	947.7	145.1	164.2	230.5	247.6	347.0
%	17.2	15.2	13.2	24.3	5.1	5.3	6.8	6.5	8.1
地方	1186.64	1579.21	2088.93	2945.68	2680.92	2918.14	3154.72	3578.80	3953.00
%	82.8	84.8	86.8	75.7	94.9	94.7	93.2	93.5	91.9
支出	1314.30	1710.39	2331.26	3838.32	2685.54	2918.31	3139.14	3529.01	3850.00
中央	198.87	225.02	351.38	1034.92	143.91	139.74	164.82	210.74	258.13
%	15.1	13.2	15.1	27.0	5.4	4.8	5.3	6.0	6.7
地方	1115.43	1485.37	1979.88	2803.40	2541.63	2778.57	2974.32	3318.27	3591.87
%	84.9	86.8	84.9	73.0	94.6	95.2	94.7	94.0	93.3

(出所) 中国財政年鑑2003年度版より作成

予算外収入は1999年には3385億元にまで増加しているが、その大半を地方財政が占めている。その原因は、地方財政の状況が極めて厳しい状態にあることから、地方政府が財源確保のために税以外に様々な費用徴収を行っているためである。地方政府の99年の予算外収入は3155億元と、同年の財政収入の半分以上の規模となっている。地方政府のこうした予算外資金は、健全な財政運営と財政の透明性の点で問題となる。また、予算外資金の負担者である家計や企業にとっては、大きな負担となっている。特に農村部における農民の過重負担は深刻である。今後は各種費用を税金に転換し、財政収入に組み込んで徴収することが急務である。実際に1999年以降、費用徴収を税に変える費改税改革が進められているが、あまり進んでいない。また、予算外資金にも含まれない制度外資金と呼ばれる不透明な資金の存在も問題である<sup>20</sup>。例えば、広東省内の国立大学での聞き取り調査によれば、大学職員および職員の給与は大きく3つに分けられる。第一は国家財政からの正規の給与、第二は大学独自の給与（大学の内部留保や大学が学外講座やレストラン、ホテル経営などで得た収入）、第三は学部や学科の独自資金（社会人教育や講演、週末の特別講義などで

<sup>20</sup> 制度外資金とは予算内資金にも予算外資金にも含まれない不透明な資金であり、各単位の裁量によって徴収・支出されているものである。特に地方財政が厳しい状況下で、各地方政府が資金確保のために拡大している。正式な財政資金ではないが、最近では「制度外資金」という表現が一般的に使用されるようになっている。

得た独自の資金)である。このうち課税対象になっているのは正規の給与のみであり、第二、第三の手当では申告をしないため課税を免れているという。こうした資金はボーナス的性格もっており、学内での貢献度や研究実績に基づいて分配される。また、大学、学部、学科が持つ「小金庫」と呼ばれる独自資金にプールされる。これらは予算外資金、あるいは制度外資金の問題として資金の流れの不透明さや税制面での問題を引き起こしている。さらには何よりも、こうした予算外資金の詳しい内容を示すデータがほとんどなく、不透明なことが問題である。

表 4-3 予算外資金項目表

項目	内容
地方財政部門の 予算外資金	工商税付加、農業税付加、塩税控除、公益事業付加、漁業税及び漁業建設付加、県営工業利潤留保、企業の基本減価償却基金の集中、家屋および家賃収入、他の予算内に含まれてない企業の管理費やその他事業収入など
事業・行政部門 の予算外資金	工商部門の事業収入、商品検査費留保収入、科学実験収入、計量管理費用、調査・設計収入、軍事工業科学研究収益留保、道路補修費、監督管理費、港湾管理費、民間航空運輸業の管理費、内河航路補修費、営林基金、県営小型水力発電収入、国営灌漑区水費、淡水養殖収入、造園収入、家屋管理収入、予算に含まれてない旅行収入、不動産管理費用、学校が経営する工場収入、労働調達費、ボイル検査費、機関雑費収入、市場管理収入、基礎建設単位の他の収入、他の予算に含まれてない項目
国有企業および その主管部門の 専用基金	基本減価償却基金(財政部に納める部分を除く)、大修理基金、企業基金、利潤留保、損益請負配分収入、「利改税」を実施した企業の税後利潤、鉱山石炭開拓延伸費、地方建設発展基金、更新基金、主管部門の専用基金、石油を石炭に代用するエネルギー発展基金、石油超産のエネルギー基金、鉄道サービス基金、郵電改造基金、空港サービス費、他の予算に含まれてない項目
その他の予算外 資金	交通遠洋船隊の利益、鉱山・港・小型水力発電の収入、地方小型鉄道の収入、その他の予算外国営企業の収入

(出所) 馬海濤・門玉峰編『予算外資金管理手冊』中国物資出版社1998年p.8

## 5. むすびー地方財政健全化への展望と課題

### (1) 課題の整理と改革の手順

これまでに検討してきた地方財政の問題点は、次のような構造的問題である。すなわち、市場経済化を進める過程で、中国は一貫して経済成長を最優先させる政策を継続してきた。そして、移行経済の改革の進展とともに、財政の果たす役割が拡大してきた。政府の積極財政政策の結果、中央財政は厳しい運営が強いられ、国債発行額も年々増加してきている。



一方、地方財政は赤字が認められておらず、地方債の発行も厳しく制限されているため、地方財政赤字は正式なものとして表面化することはない。しかし実際には、地方政府にとっても経済成長が至上命題であることに変わりはなく、そのためのインフラを中心とした積極的な投資、企業への介入と支援などによって財政負担は極めて大きくなっており、厳しい状況である。それに加えて、94年に実施された分税制が、地方財政の状況を厳しいものにした一因となった。すなわち、分税制による税源配分の調整の結果、中央政府の収入は大きく増加し、逆に地方政府の収入は減少した。その一方で、財政支出面においては地方財政が約7割を占めており、圧倒的に地方政府の事務負担が大きくなっている。当然ながら、ここには中央財政から地方財政への移転支出が存在しているが、その多くが「税込返還」によって占められているため、財政格差の是正に結びついていない。その結果、各地方政府、特に省レベル以下の地方政府においては、歳入が、負担する事務と比べると明らかに不足しており、過剰な行政事務を遂行するための財政資金の不足が深刻な問題となっているのである。これらを補うために、先にみたように予算外資金や制度外資金を拡大させるなど、独自資金の獲得に力を注ぐようになっている一方で、地方政府が様々な形で「隠れ債務」を保有する事態を引き起こしているのである。

これらを、その内容から大まかに分類すると次のようになるだろう。

問題点	対応
① 地方政府の根源的・構造的な収入不足	→ 税制・徴税システムの整備
② 地方政府の権限・責任・不透明性	→ 役割・権限・財源の配置と責任の明確化
③ 地方債務問題に関する実態把握の欠如	→ 情報の収集、実態調査
④ 低い情報公開と制度・運営の不透明性	→ 公開制度の確立
⑤ 監督・管理制度の不備	→ 監督・管理システム確立
⑥ 地方行政機構と行政区分のスリム化	→ 行政改革・行政区分の見直し

①は税制改革によって税制を整えることに加え、納税意識の向上や帳簿の整理などの基本的事項の整備から始めなければならず、併せて、公正かつ効率的な徴税システムの整備・運用という行政サイドの課題でもある。そのための大前提となるのが、②である。中央

政府と省レベル政府、そして省レベル以下の政府のそれぞれについて、「役割分担－権限の配置－財源の配分－責任の明確化」を整理することが急務であり、こうした統合的な制度設計無くしては、「仕事量」と「必要経費」のアンバランス状態から脱却することはできず、結果として健全な財政運営を損なうことになるだろう。③、④は事実を把握するための情報収集と情報公開制度の確立問題である。事実情報の収集と情報公開は市場システムの基本であり、中国の経済運営にとっては重要な課題である。さらに言えば、それは民間部門よりもまずは政府部門に求められる問題であり、それだけに一層深刻であるとも言える。⑤、⑥は制度の整備とともに、ガバナンスの問題でもある。これらを充実させるには、法制度の整備も重要であるが、ガバナンスが機能するためのインセンティブ・コンパティブルなシステム設計が重要になるだろう。このほか、中央政府を中心に地方債発行の議論が出始めている。しかし、先に挙げたような問題点が未解決なままで地方債の発行を認めることは、さらに事態を悪化させる要因となる可能性が極めて高く、現状では時期尚早であると言わざるを得ない。事実に関する情報収集と公開制度の確立、各種制度・システムにおけるガバナンスの確立が大前提であり、さらには、経済成長が最優先課題である地方政府にとって、政府－企業関係－金融機関の機能分離が完全であるとは言えない現状では、地方債の発行は不可能であるし、危険極まりないものとなるであろう。当面は地方債の発行に関しては慎重な姿勢が求められる。

## (2) 移行過程の市場機能の条件と方法

では、こうした問題点を克服し、中国において市場経済化を進める過程で、政府と企業がともにより健全な市場でのプレーヤーとなるための条件を整えていくためにはどのような点が必要になるのであろうか。特に集権計画からの移行を念頭においた場合には、大きく二つの点が考えられる。第一に、公共・市場・私的（コミュニティー）の分割・役割分担と制度補完の形成、第二に、社会的分業の確立である。旧体制においては、計画経済体制と統合型企業構造（小而全）<sup>21</sup>が特徴となっていて、各企業は中央の指令をもとに各地方

---

<sup>21</sup> 「小」は小規模国有企業を指す。小規模の国有企業であっても医療、福祉、教育などの役割を担い、一種の社会共同体性格を持っていたことを表している。

が主体となって作成した計画に基づいて生産活動を行うと同時に、医療、教育、娯楽、金融、福祉等に関与せざるを得ないといった強い生活共同体を成していた。市場化を進めていくためには、その主たるプレーヤーである企業が経済活動での効率性を高めていくことが重要であるため、その阻害要因を極力分割し、役割を分担するようになっていくべきである。つまり、公共部門（中央政府と地方政府）、市場、そして私的部門（コミュニティー）への役割を再編し、それに対応した資源・権限・責任・利益を付与する体制の確立が重要だということになる。

その際、中央政府は、その計画機能を廃止して、その機能を安全（国防、治安等）の保障、社会制度の決定、地域間経済格差の是正、そしてマクロ経済の安定化に限定すべきであると考えられる。これとともに機構の縮小と再編を行ない、権限、人材・資源、責任を地方政府や企業に移転していく必要がある。さらには、新しい機能に対応できる税制や公的な支出構造を整備し直すことも必要となろう。1998年以降、朱鎔基総理によって行政改革が行われると、中央の行政機構が50から29に統合され、さらに2003年には国家発展改革委員会の拡充、商務部の創設などが実施され、公務員の人数も3.2万人から1.7万人へと削減された。その後の地方政府の行政改革においても組織統合の動きが見られたが、公務員の企業への転出は限定的である<sup>22</sup>。また、官僚の不正・腐敗問題は後を絶たず、規模の問題とともに質の問題の改善が大きな課題である。

次に、省政府には地域開発のビジョンと産業政策の立案の主体、同時に地域開発に必要なインフラ整備、地域の福祉政策の主体となることが求められる。それは、特に中国のような広大な国土を有する国においては、中央政府が統一的に産業政策や地域問題を管理することには相当な困難を伴うからである。そのためには、地方政府の抜本的な役割の転換と必要な財源の確保を図っていくことが重要な意味を持つことになる。これらは本来の意味での分権化と地方自治の確立を意味するものである。現在の共産党独裁体制の中国では政治問題と関わってくることから困難だと考えられる。しかしながら、体制移行の中で市場が機能する環境を作っていくためには、それは極めて重要なことであり、プラグマテ

<sup>22</sup> 拙稿「改革開放20年の中国における政策変容とその意義—「広東モデル」の検証」『外務省調査月報1999年度 No.4』外務省国際情報局調査室（2000）p.18を参照。

イックな改革を進める中国にとっては避けて通れない課題だと言えるだろう。

一方、経済の主たるプレーヤーである企業は、工業化を早期に達成していくためには、それらが抱える生活および福祉機能を地方政府（省、市、県、郷鎮、村）や私的領域（コミュニティ）へ分離していく必要がある。それによって、企業活動を生産機能に特化させて、自立的な決定権と責任を備えた主体としての位置づけを明確にしていかなければならない。それは、統合型企業構造（大而全）<sup>23</sup>を分割、自立していくことによって、個別評価と組織統制を可能にし、相互の関係は市場統合に置き換えて、地域経済圏を形成していくとする考え方である。この地域経済圏のもとには多数の自立した企業が存在し、それらがお互いに競争できる環境を作るとともに、企業を取り巻く構造（所有、雇用、金融、会計、税）と市場取引ルールを確立していくことが重要になる。そのために、まずソフトな予算制約（補助金依存体質、企業と金融機関の癒着、貸倒れの横行等）を改めてハードな予算制約を実現すること、モラルハザードを防止するために企業と社会全体との貢献と報酬の関係を市場メカニズムによって確立できるようにすること、企業内部においては個人を評価して個々の誘因あるいは動機付けを行えるような統合機構を確立していくことが重要である。いわゆる社会－企業－個人の三層間におけるインセンティブ・コンパテリブルな関係の形成である。この場合、地方政府、特に省レベル政府には市場を補完する役割を果たすことが求められる。實際上、中国のような国においては、統一的市場を念頭におくこと自体にかなりの無理があるとも言えるので、地域経済圏の確立を優先させるべきであると考えられる。

さらには、私的領域（コミュニティ）では個人域の確立が重要になる。日本においても地域コミュニティの重要性やNGO、NPOの活動の意義が益々注目されるようになってきているが、中国においても同様のことが言えるであろう。改革・開放以前の中国においては、居民委員会や村民委員会が中心となって一種のコミュニティを確立していたが、これはあくまでも管理・統制を主たる役割としたものであった。ところが、改革・開放とともに完全とは言えないまでも人口移動の制約が緩和され、それによって従来の地域コミ

---

<sup>23</sup> 「大」は大型国有企業を指す。小規模の国有企業であっても医療、福祉、教育などの役割を担い、一種の社会共同体性格を持っていたことを表している。

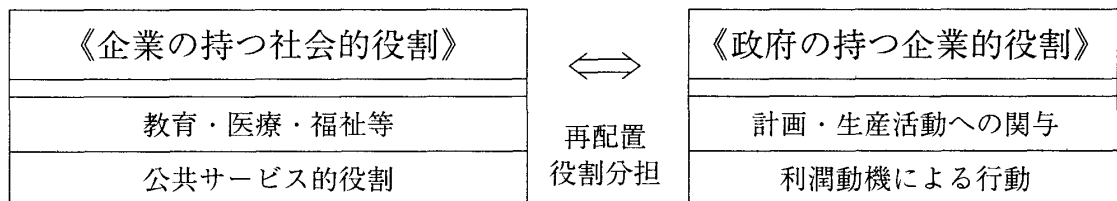
ユニティーが急速に崩壊していったため、現在では地域コミュニティ（社区）の役割が見直されるようになってきている。こうした新しい地域コミュニティの役割が今後益々重要になってくるだろう。

図5-1 役割分担の現状と改革の方向

	軍事	教育・福祉	インフラ	産業政策	生産活動
中央	◎	○	○	○	○
省レベル		○	○	○	○
市・県レベル		○			○
郷鎮レベル		○			○
企業		◎	○		○



	軍事	教育・福祉	インフラ	産業政策	生産活動
中央	◎		○	○	
省レベル		◎	○	○	
市・県レベル		○	○		
郷鎮レベル					
企業					◎



## 【主要参考文献】

### 《中国語文献》

- 鮑尔『中国的財政政策—税制与中央及地方的財政關係』中国稅務出版社2000年
- 郭和平『県級管理額』山東人民出版社1988年
- 何盛明主編『中国財政改革20年』中州古籍出版社1998年
- 黃佩華・迪帕克等『中国：国家發展与地方財政』中信出版社2003年
- 賈康「“費改稅”相關問題分析及基本对策思路探究」高培勇主編『費改稅 經濟学会如是說』  
經濟科学出版社1999年
- 賈康・白景明『中国發展報告 財政与發展』浙江人民出版社2000年
- 賈康・閻坤『轉軌中的財政制度变革』上海遠東出版社1999年
- 姜維壯主編『中国分稅制的決策与实践』中国財政經濟出版社1997年
- 劉虹・廖愛蘭『政府預算』中山大学出版社1998年
- 劉玲玲・結健身『中国公共財政』經濟科学出版社1999年
- 劉雅露『縮小地区差距的財政政策研究』經濟科学出版社2000年
- 劉溶淪・趙志耘主編『中国財政理論前沿』社会科学文献出版社2001年
- 項懷誠主編『中国財政50年』中国財政經濟出版社1999年
- 項懷誠『領導幹部財政知識讀本』經濟科学出版社1999年
- 上海財經大學公共政策研究中心『2001中国財政發展報告』上海財經大學出版社2001年
- 上海財經大學公共政策研究中心『2002中国財政發展報告』上海財經大學出版社2002年
- 財政部預算司組織編写『中国過渡期財政轉移支付』中国財政經濟出版社1999年
- 『中国財政改革熱点問題研究』中国財政經濟出版社1998年
- 『地方財政統計資料』中国財政經濟出版社 1996年度版
- 『中国統計年鑑』各年度版 中国統計出版社
- 『中国財政年鑑』各年度版 中国財政雜誌社
- 『中国統計摘要 2003』 中国統計出版社

### 《日本語文献》

- 岩崎美紀子『分権と連邦制』ぎょうせい1998年
- 大橋英夫「中央・地方關係の經濟的的局面—財政・金融を中心に—」天兒慧編『現代中国の構造變動4 政治—中央と地方の構図』東京大學出版會2000年
- 孫一萱「「分稅制」改革以後の中国の地方財政に関する考察—天津地方財政を中心に—」『アジア研究第47卷第2号』アジア政經学会2001年
- 高原明生「改革・開放以後の中国の歴史的位相—中央・地方關係から見た社会主義開發指向型国家の変容—」日本國際政治学会編『季刊國際政治』第112号1996年
- 高原明生「移行經濟の政策過程—中国の企業改革と財政改革の連動に見る中央=地方=企業の利益構造」『立教法学58号年

- 内藤二郎「中国の地方財政と予算外資金」『星陵台論集第31巻第3号』神戸商科大学大学院研究会1999年1月
- 内藤二郎「移行期の中国における政府間財政関係—中央と省レベル政府」『星陵台論集第32号第2巻』神戸商科大学大学院研究会1999年11月
- 内藤二郎「改革開放20年の中国における政策変容とその意義—「広東モデル」の検証」『外務省調査月報1999年度No.4』外務省国際情報局調査室2000年
- 中兼和津次『中国経済発展論』有斐閣2000年
- 真家陽一「国家財政の構造問題」小林林直編『チャイナリスクを検証する』ジェトロ2002年

\*上記参考文献のほかに、本稿では、著者が中国で行った聞き取り調査から得られた情報、資料を最大限に利用した。地方財政に関する情報の公開は極めて限定的であり、データ、資料の入手は困難であるため、中国政府当局及び研究機関、大学などから得られる非公式の情報に頼らざるを得ないのが現状である。今後は情報開示が進むことを切に期待しつつ、当面は地道な資料の渉猟と調査を継続することになるだろう。今次聞き取り調査及び情報・資料の提供でご協力いただいた中国財政部財政科学研究所・白景明博士、同研究所金融室・閻坤教授、中国社会科学院財政与貿易経済研究所・高培勇教授、広東省財政庁弁公室・盧榮春副主任、広東省地方税務局・戴朝蘭副所長、広東省暨南大学・張捷教授ほか、関係者の方々に対し、ここに記して謝意を表したい。