

都市化のための財源をどう確保するか — 課題と対策 —¹

劉尚希[※]

要約

1. 都市化は経済構造と社会構造の転換を意味し、集中化、組織化、大規模化、公共化、利便化と人間中心の六つの要素が有機的に統合したものである。中国の都市化には、都市化が工業化に遅れをとっていること、人口の都市化が土地の都市化に遅れをとっていること、都市部へ移住する人口は流動性が高く、移転先が偏っているとといった特徴が見られる。
2. 都市化の健全な発展を図るには、政府と市場、政府と社会の関係をうまく構築する必要がある。都市化に伴う人口移動、各レベルの政府における財政責任の区分、地方債務のリスク管理、収益の分配とリスク・コストの分担、都市・農村部における公共サービスの提供と調整などの問題が、財政体制に「五つの課題」をもたらしている。このため、状況の変化を踏まえた、体系的な考えでリスク意識を確立し、リスクの発生を未然に防ぎながら、これらの課題に対応していく必要がある。

I はじめに

中国では 1990 年代半ば以降、都市化は加速し、大きな進展を見せている。しかし、これと同時に、多くの制約要素や公共リスクにさらされており、財政、税制面にも新たな課題を突きつけている。これらの課題にどう対応し、関連リスクをどのように軽減するかが、中国の都市化の発展にとって極めて重要である。

¹ 本稿は「国务院発展研究センター野村財団共同研究会議：都市化と財政・金融」（2014年5月10日、桂林にて開催）で発表された「都市化による財政体制への『五つのチャレンジ』と対策」を邦訳したものである。なお、翻訳にあたり原論文の主張を損なわない範囲で、一部を割愛したり抄訳としている場合がある。

[※] 劉尚希 財政部財政科学研究所 副所長

II 有機的な「六位一体」としての都市化

都市化は経済構造と社会構造、ひいては、ライフスタイル、生産方式、社会文明に大きな変化をもたらす。そのため、都市化を個別な事象として分析、議論してはならず、全般的、かつ系統的な視点で捉える必要がある。都市化は集中化、組織化、大規模化、公共化、利便化と人間中心という六つの要素が有機的に統合したものである。これら六つの面は相互に緊密に絡み合って、一つの都市化の基本内容を形成している。

1. 集中化

都市は、諸々の生産要素と産業が最も集中している場所である。都市化とは、資本、資源、技術、労働力、人口、文化など多様な生産要素と社会要素が都市部へと集積するプロセスを指す。生産要素と産業の集中は、生産コストを引き下げ、効率を向上させる。一方、社会要素の集中は、社会コストを増加させると同時に、リスクを拡大させる。

2. 組織化

都市化は、各種生産要素が集積するプロセスのみならず、人口、経済、環境、資源がバランスよく発展するプロセスでもあり、経済と社会が組織化するプロセスでもある。この中には、市場と社会の自己組織化行動（Self-organization behavior）もあれば、政府の統一的な計画や組織もあり、交通インフラ、産業パーク、住宅団地を総合的に計画し、秩序だった都市拡張を図ることなどがそれにあたる。組織化が不十分であれば、都市化のプロセスは無秩序化しやすく、集積した経済要素と社会要素も「原子」のように分散した状態になりやすい。

3. 大規模化

大規模化は、集中化と組織化を具現化したもので、主として、経済と公共サービスの提供という二つの側面がある。都市化は、生産要素の集中と産業の集積でスケール・メリットをもたらし、経済運営のコストを低下させ、資源配分の効率を高める。一方で、公共サービスの提供が集中的かつ組織的に行われるようになるにつれて、スケール・メリットが生じ、結果としてサービスの質を向上させ、供給コストを引き下げることが可能となる。

4. 公共化

都市化は本質的に公共化のプロセス、あるいはグループ化と集団化のプロセスでもある。こうしたプロセスの中から、多岐にわたる公共問題と公共事務が生じる。例えば、公共空間、公共文化、公共インフラ、公共サービス、公共発言権、公共の政策決定などが挙げられる。公共化の程度は都市化の機能が健全か否かを計る重要な指標である。農民の都市への移住に伴っての居住、子供の教育、医療、老後の保障が実現できる条件を整え、サービスを提供していくことそのものが、公共化のプロセスである。

5. 利便化

利便化は公共化の必然の帰結である。都市化は、都市の地理的拡大だけでなく、住民の幸福指

数と生活の質の向上を意味する。また、実現に当たっては、公共交通、医療、上下水道、電力やガスの供給、廃棄物処理などのインフラ整備や、人々の生活に便利なサービスの提供が前提条件となる。

6. 人間中心

都市化の本質は人の都市化で、生産様式とライフスタイルが絶え間なく高度化することを通じて、人間が自然の束縛から一段と解放されていくことである。すなわち、都市化は、人間自身が生活しやすいように自然を変化させるプロセスでもある。人々の生活水準と質の向上を、都市化を進める上での出発点と究極の帰着点にする必要がある。これには、人々の居住と生産環境を向上させ、住みやすく人間に優しい都市作りのみでなく、住民の多様なニーズに応え、選択できる余地を十分に確保する必要もある。人間のニーズに応えることのできない都市化は、無意味なものに過ぎない。一方、「人間中心」の概念が実現できなければ、経済成長のための都市化は望ましいものではなく、「偽りの都市化」となりかねない。

Ⅲ 中国における都市化のプロセスの特徴

中国の都市化のプロセスには現在、以下の四つの特徴が見られる。

1. 工業化より立ち遅れている都市化

都市化、工業化はどの社会も必ず経由するプロセスで、両者は緊密な関係にある。発展段階により、両者の重点や優先順位が異なる。現状においては、都市化は工業化より立ち遅れている。このような特徴は、学界でよく問題視されるが、実際、都市化の初期と中期段階でしばしば観察されるものであり、必ずしも問題とは言えない。一般的に、都市化の初期と中期において、工業化は都市化の主な原動力であるケースが多い。工業生産の規模拡大、産出総量の増加は、必然的に労働力への需要を拡大させ、労働者を農業から工業セクター、農村から都市へと移動させ、都市の更なる規模拡大を促す。このため、この段階において、工業化率が都市化率を上回っているのは普通である。しかし、都市化のさらなる進展と工業構造の調整と高度化に伴って、両者の格差も徐々に縮まり、少しずつバランスの取れた発展になる。

2. 土地の都市化より立ち遅れている人口の都市化

中国では、人口の都市化（人口の都市部への流入）が土地の都市化より立ち遅れている。これは問題だという声もあるものの、都市化の自然な流れであり、中国の実情に合致していると言える。とりわけ、中国は人口大国として、膨大な農村人口を抱えている。このような背景の下、人口の都市化が土地の都市化よりも立ち遅れていることは、農村人口の都市部への秩序ある流入に寄与すると考えられる。逆に、人口の都市化が土地の都市化よりも速く進めば、それによって生ずる矛盾が一層深刻化する可能性もある。膨大な農村人口が都市部に流入すると、仮に都市部の空間が狭く、住宅、学校、病院、交通など都市部のインフラ整備が追いつかず、ひいては就業、失業の救済、社会保険などの対応も追いついていない場合、スラム化などの都市病が生じ、社会の調和と安定に影を落としかねない。これは、都市化の推進目標と相反するものである。もっと

も、一部の地方では、政府が経済成長と土地売却収入を目当てに大々的に土地の都市化を進め、人口の都市化を疎かにした結果、土地を失った人口が都市部にも農村部にも見放されるという状況が生じている。

3. 人口の都市部流入に見られる高い流動性

中国における人口の都市化は、絶えず試行錯誤を繰り返すプロセスである。「農民工」と呼ばれる出稼ぎ労働者は都市部に入った後、転々と移動しながら自分に適し、都市部にもニーズのある職を見つけ、その社会的地位、ライフスタイルに適応していく。定職が見つかるまで、彼らは都市部と農村部の間を行き来している。これが、中国の都市化が他の国と異なる顕著な特徴である。西側諸国のような柔軟性に欠けた都市化のプロセスでは、土地もなく、職業もない貧困層が大量に作り出され、多くの社会問題が発生する可能性がある。一方、試行錯誤を繰り返す中国での人口の都市化は、農民と都市が互いに選択し、徐々に適応していく、柔軟性に富んだ漸進型のプロセスである。農民は、農民を続けるか、都市部住民になるか、様子見をしながら自ら選択することができ、強制的な「都市化」は行われていない。このような柔軟性のある政策は、都市化のリスクの引き下げに役立っている。

4. 都市化に見られる不均衡と差別化

都市化のプロセスには強い地域性が見られ、資源と環境条件が都市の発展にとって、形の見える束縛になっている。言い換えれば、都市化のモデル・デザインを考える際、自らの資源条件や環境を考慮する必要があるということだ。中国は、地域により、資源の制約、社会・経済の発展水準と工業化の程度にいずれも大きな格差が見られる。そのため、全国で画一的な都市化モデルを実施することも、統一した都市化の指標を定めることも妥当ではないと考えられる。各地の実情を見ると、中国の都市化は土地柄に適した形で推進されるという原則は、概ね遵守されており、それぞれの経済・社会の発展水準および資源、人口、地理的環境の実情と結びつけて、都市化の方向とロードマップが合理的に決定されている。そのため、不均衡で差別化が見られる。ただし、自らの条件を省みずに、盲目的に模倣し規模を求めたり、外国の真似をし、国際的大都市を目指そうとする事例も見られている。このようなアプローチは、都市化にリスクと隠れた問題をもたらすことになる。各地の都市化はそれぞれの優位性を活かし、都市建設と地域の産業構造の調整を有機的に結びつけ、違いを踏まえた上、地域色を作り出すべきである。

IV 都市化のプロセスの公共リスクを低減させるための二つの基本条件

都市化を進める中、必然的に諸々の公共リスクが発生する。このようなリスクを効果的に予防し、管理するには、政府と市場の関係、政府と社会の関係といった、二つの基本条件を適切に構築する必要がある。

1. 政府と市場の関係

政府と市場はいずれも都市化を推し進める基本的な力である。各国、各地の実情は千差万別であり、政府と市場はそれぞれどのような役割を果たせばよいかについて、明確な限界があるわけ

ではない。目下、中国は政府主導型の都市化を進めており、政府はこのプロセスで主役を担っている。確かに、都市化の方向、戦略的位置づけと計画、監督と管理において、政府が主導的役割を担うことが求められている。政府は管轄地域内の産業分担と協同を通じて、地域内経済構造の転換を加速し、経済資源を再配置し、都市化の発展に原動力を与えることができる。政府が監督と管理を強化することは、都市化の健全な発展に組織的な保障を提供することにもつながる。しかしながら、政府の主導的役割を活かすことは、市場が都市化のプロセスにおける推進力を無視しても良いという意味ではない。特に、都市建設の投資、公共サービスの提供、生産要素の移動、地域の産業発展と高度化などの面において、市場の果たすべき役割は大きい。

そのため、政府と市場の関係を適切に構築することは、都市化を進める上で重要な課題と言える。その際、「政府が全て抱え込む」、あるいは「政府が本来果たさなければならない役割を果たさない」といった両極端を回避する必要がある。

前者は、政府が介入すべきでない範囲まで介入することを意味する。これは、市場が信用されていないことの表れである。その結果、市場は本領を発揮できなくなる。実際、都市化の推進には、市場の力を活用する必要がある。これを通じて、都市化の質と効率の向上も期待できる。しかし、政府がすべてを一身に引き受けてしまえば、自らの管理能力と財政能力を超えることになる。とりわけ、後者の場合、財政リスクの蓄積と拡散に制約され、中国の都市化のプロセスが遅れてしまう恐れがある。

一方、政府が本来果たさなければならない役割を果たさず、市場を放任するという状況も望ましくない。仮に、都市化の方向、計画および実施に誤りがあった場合、目標に到達するまでに遠回りをしてしまうおそれがある。事後的に、そのプロセスを修正・改善しようとするれば、極めて高いコストを払うことになるだろう。これは、一部の地方ですでに発生している。都市計画が軽視された結果、修正が困難な欠陥が作り出された。さらに、都市化における公共サービスと公共施設は主として市場により提供され、政府がしかるべき責任を果たさない場合、供給不足の問題が生じるだろう。現に、農民工が多く流入する都市では、農民工の医療、その子どもたちの教育などの公共サービスの不足という問題が深刻化している。

2. 政府と社会の関係

都市化のプロセスにおける政府と社会の関係は、軽視されがちであるものの、重要な問題である。なぜならば、都市化は公共化のプロセスであり、社会の組織化が進展するプロセスでもあり、社会の意志と緊密に結び付いているからである。都市化の健全な発展を確保するには、政府が都市化の方向、道筋を確実に把握するだけでなく、大衆の意見にも耳を傾ける必要がある。一部の地方では、人影がない「ゴーストタウン」現象が起き、巨額な損失が生じている。これは大衆の意志を無視した結果であろう。

都市化のプロセスにおいて、政府と農民、市民、開発業者、社会組織などの主体はいずれも緊密なつながりを持っている。各利害関係者毎に求めるものが異なるため、政府の僅かな過ちは利益衝突を引き起こしかねない。都市化に伴う不確実性と複雑性は、未曾有のレベルに達している。例えば、かつては政府による土地収用や立ち退きが比較的容易に行われていたが、現在では全く異なる状況となっている。各主体の権利意識が強まり、政府は公平な立場で様々な利益関係を調整し、その規範化を図らざるをえなくなっている。つまり、人々の意志を汲み取った上、社会の各主体に参加を促し、民主的な方法によって都市化を推進してこそ、初めて衝突を減らし、矛盾

を取り除き、リスクを引き下げることができ、また、社会の主体性が初めて活かされ、都市化の推進力が強まることになる。都市化のプロセスにおいて、一部の地域では集団的抗議行動が起き、社会の公共リスクが高まっている。このような状況となった重要な要因としては、政府と社会の関係、社会各階層の関係を適切に構築できず、社会各方面の利益と権利の訴求を疎かにしたことであると考えられる。それにより、社会の安定と都市化の健全な発展に影が落とされている。

V 都市化が財政体制に突きつけた「五つの課題」

都市化は農村人口が都市人口に変わるプロセスであり、制度そのものが変わるプロセスでもある。都市化は、中国の目下の財政体制に対し以下の五つの面から課題を突きつけている。

1. 膨大な流動人口

都市化は、農民の都市部住民への転換、若しくは、異なった地域間の人口移動のプロセスでもある。中国の現行の財政体制は、収入と支出責任の区分と、移転支出の制度設計のいずれも「人口が移動しない」ことが前提で、所轄地域の戸籍人口のみを対象としている。しかし、都市化に伴う人口移動により、この前提が崩れ、縦と横の両軸から財政関係の調整が求められている。人口移動がないことを前提にした従来の財政体制下では、各地の末端政府は戸籍人口ベースにしか公共サービスを提供しないため、膨大な流動人口への公共サービスの提供は大きな課題となる。とりわけ、人口流入の大きい地域において、流れ込んだ人口は、移転元と移転先のどちらからも公共サービスが提供されないという苦い立場に立たされてしまう。現在、一部の地方では、農民工の医療や子どもの教育問題を重視し、その解決に乗り出しているものの、体制が変わらなければ、根本からの解決が望めない。

例えば、経済が発展しているある東部都市は、毎年の財政収入が数百億元にも達していて、財政規模だけ見れば、中央財政にもっと貢献ができるように見える。しかし、人口規模から見れば、当該地域の実際の人口は戸籍人口の数倍もある。基本公共サービスの均等化という要求では、管轄地域内の人口は誰でも基本公共サービスを楽しむことになっているため、地元の財政負担は数倍に膨らんでしまう。このように、経済が発達している地域のジレンマが見られる。農村の「空村」（過疎化した村落）現象が徐々に広がるにつれ、都市も農村も同じ問題に直面している。人口移動に伴って、公共サービスの供給責任に大きな変化が生じた中で、従来の考え方に固執しては、目下の問題は解決できないばかりか、地域間、都市・農村間の基本公共サービスの均等化にも不利である。そのため、都市化に伴う人口移動が財政体制にもたらす大きな影響を十分に汲み取った上で、財政体制の今後の改革構想を調整していく必要がある。

2. 各レベルの政府の財政責任区分

財政責任の区分は、政府の支出責任（中国語で「事権」）の区分を土台にしている。都市化の推進に合わせて、中央および省、市、県各レベル政府の間の従来の役割分担を見直さなければならない。とりわけ、公共サービスの供給において、都市建設と人口移動により政府間の供給責任に変化が生じている。都市化を進める中、「労働人口が都市部に入り、被扶養人口が農村に留まる」という人口構造の変化がもたらされ、公共サービスにも二重の需要が発生している。例えば、

住宅、教育、医療、就業サービスなどは、農村部にニーズがあると同時に、都市部にもニーズがある。また、農民工向けの基本公共サービスについて、農村部政府と都市部政府は同時に対応する必要がある。現在の状況では、農民工にどちらかに絞ることを要請することは困難である。たとえ家族全員で長らく都市部に滞在し、出稼ぎをしていますが、農村にある彼らのあらゆる権益は剥奪されてはならず、さらに、いつでも農村に戻って来ても良いよう、常に準備を整えておく必要がある。一方、都市部で仕事をし、暮らしている農村戸籍の住民に対して、都市部政府はなんら対応を行わないというわけにもいかない。このような状況が政府間の役割分担に難題をもたらしている。これらの変化は、収入上の権限と支出責任（中国語で「財権」・「事権」）のミスマッチという、中国の財政体制にある固有の矛盾を深めただけでなく、収入上の権限と支出責任が今後どう変わっていくのかが予測できないという不確実性をももたらしている。さらに、基本的公共サービスの主な提供元としての末端政府にも、大きな不確実性をもたらしている。このほか、中央政府の「移転支出」の政策決定にも難題を突きつけている。すなわち、重点を都市に置くべきか、農村に置くべきなのかというジレンマである。都市化建設の不確実性が増大し、財政体制の安定性も脅かされている。

3. 地方債務のリスク管理

税収だけでは都市化に必要な巨大な資金需要を確保することは不可能である。都市化は、債務による資金調達と切り離すことができないが、債務のリスクをどのように管理すれば良いかは、都市化が財政体制に突きつけた重要な課題と言える。現状における中国の債務に対するリスク管理は、ミクロ的な視点からの対策が多く、全国的な視点に立った地方政府の債務管理方式およびマクロ管理の枠組みの設計についての、明確な構想は存在しない。債務のマクロ管理を軽視することは、国民経済に甚大な影響を及ぼす可能性がある。事実、2008年のリーマン・ショックでは、ミクロ的に金融リスクが適切に管理されているかに見えても、システムック・リスクが顕在化する可能性があることが浮き彫りになった。このため、都市化のプロセスにおける債務性資金のリスク管理はミクロ的視点のみならず、全国的な視点から考える必要があると言える。

さらに、地方債務のリスク管理は各レベルの政府の財政責任区分と密接な関係にある。仮に、中央がより多くの責任を担うなら、地方債務のリスクは小さくなる。しかし、仮に、中央政府も省政府もその責任を末端政府にすべて押しつけるならば、市・県の債務への依存度はますます高まり、リスク管理も難しくなる。「上位政府が政策決定をし、下位政府がその実行にあたる」という支出責任の区分の下では、債務のリスク管理は全国的かつシステム的な視点から捉えるべきものである。債務を個別事項とみなし、帳簿上の既存債務にのみ着目するのではなく、リスク管理の背後にある責任分担を十分に認識した上で、財政体制に対し、しかるべき調整を行っていく必要がある。仮に、債務を個別な事象として分析した場合、都市化のプロセスに伴う債務のリスクを効果的に緩和することができなくなる。

4. 収益の分配とリスク・コストの分担

都市化が進むにつれ、収益が上がり、公共リスクも発生する。収益とリスク・コストの分担は、極めて複雑な問題である。

都市化は経済の成長と税収の拡大をもたらす。同時に、土地の付加価値が高まり、農地を建築用地に転換する場合、土地から潤沢な土地譲渡金収入を得られる。また、政府は土地を担保に借

り入れることを通じて、より多くの資源を支配できる。都市化のもたらす収益は、政府、農民と市民および開発業者など、横でつながる多くの利害関係者の間で、また、縦の関係にある中央と地方の間で分配される。そこからもたらされる税収は、「分税制」に基づいて、中央政府と地方政府の間でシェアされる。土地譲渡金収入は名目上、主として地方政府により支配されるが、中央政府は土地の資本化プロセスを規制することを通じて、土地売却による収益を抑えることができる。例えば、現在の土地競売の仕組みでは、落札するのは、最高値を出した業者ではなく、中間の価格を出した業者になっており、土地価格の高騰で住宅価格が押し上げられることを回避しようとしている。これは、中央政府が土地譲渡金の一部を住宅価格の補填に充当することを意味する。一方、政府は、土地譲渡金の使途に対して様々な規定を設けている。例えば、土地譲渡金の一部は、保障性住宅の整備、教育への投資、農村水利の整備などに充てる資金として拠出されるべきとしているが、これらの支出は、中央政府の政策によって発生するものになる。つまり、中央政府も土地譲渡金の分配に参加することに相当する。現行体制の下では、都市化から生み出された利益は、自動的に配分されることになっている。

同時に、都市化によるリスク・コストも発生する。たとえば、環境や生態系の悪化、資源の消費に起因する自然のリスク、農民が都市部に押し寄せたことによりもたらされるインフラや公共サービスの供給プレッシャー、または土地収用、立ち退きにおける利益の衝突から引き起こされる暴動や大量の陳情者の出現といった社会的リスクなどが、いずれも都市化する過程で起こりうるリスク・コストである。このほか、政策は中央政府により策定され、地方政府がその実行に当たるという仕組みの中では、仮に財源が不足し、政策が実行できなくなった場合、国民の不満が高まるというリスクもある。あるいは、財政力を超える借入を行ってまで、政策実施に踏み切ったとしても、財政リスクの問題が発生する。これら公共のリスク・コストは、現行の財政体制下ではいずれも地方政府が単独で担っている。これらの公共リスクが地方政府の能力範囲を超えた場合に限って、責任が中央政府に移され、中央政府が分担することになる。

中国の現行の財政体制では、もっぱら収益の分配が強調され、全般的で、統括的な考慮を踏まえた収益の分配とリスク・コストの分担体系が形成されていない。例えば、「本部経済」²を発展することから得た税収は、社会コストが安いと、炭鉱採掘や製造業から得る税収には非常に高いリスクが伴うにも関わらず、現状の制度では、税収の配分を決定する際には、負担しなければならないコストは考慮されていない。リスクが顕在化し、危機が発生しかねない状況になってから、はじめてコストの分担が決められるケースが多い。このような手法では、都市化のプロセスにおける公共リスクが解消されないまま溜まってしまふ。都市化における公共リスクの予防と管理を確実にし、それらのコストについて明確な制度を設けることが、財政体制に求められている課題と言えよう。

5. 状況の変化に合わせた公共サービス供給の調整

全般的な視野から見れば、都市・農村の公共サービスの均等化、一体化を堅持するという大きな方向は妥当と考えられる。しかし、都市化のプロセスにおいては、都市のことを都市に限定して捉え、農村のことを農村に限定して捉えがちである。状況の変化に合わせた都市・農村の公共サービス供給の調整という問題を十分に考慮していないため、公共サービスの供給と需要は互い

² 多国籍企業など、大企業の本社設置を積極的に誘致することをいう（訳者注）。

の関連性を失い、大量の資源は浪費されてしまう。例えば、新農村建設および「三農（農業、農村、農民）」問題の解決を図る際、人口移動を前提としない従来の発想で各種公共サービスの提供、施設の整備に取り組み、何年もしないうちに、都市化の進展に伴って、農村では過疎化が進み、従来の公共施設が過剰となってしまう。同様に、もし農民の都市部への移転および都市を跨いで人口移動によるニーズの変化を十分に考慮せず、都市戸籍人口のみに限定して考慮した場合、都市の運営は大混乱に陥る可能性がある。

このため、公共サービスの提供において、都市化が進む中での人口の移動と変化、農民が都市部住民に変わっていく緩急のリズムも十分に勘案する必要がある。仮に、都市化が引き起こした人口、労働力および家族の変化の影響を考慮しないまま公共サービスの均等化と一体化を求めた場合、公共サービスの供給に著しい実績は見られたとしても、都市・農村住民のニーズに応えられるかどうかということが軽視され、公共サービスの供給と需要がまったく無関係のものになってしまう恐れがある。言うまでもなく、これにより大きな資源の浪費も起こるが、それ以上に民衆の不満と政府への不信感も高まるだろう。

公共サービスの提供は、おびただしい人口、労働力と家族が絶えず移動し、変化している状況の下でどう順応していけばよいのか。これは、各レベルの政府の公共サービス供給において大きな課題である。

VI 課題に対応し、都市化の健全な発展を推進する上での対策と構想

都市化がもたらす財政体制への「五つの課題」に対応するため、状況の変化に応じた体系的なアプローチで、目下の財政体制の不備と、都市化が財政体制にもたらした新しい要求に対して次のような対策が求められる。

1. 都市化のプロセスにおける公共リスクを十分に認識した上でのリスク評価システムの構築

都市化のプロセスにおいては、資源、環境などの要素からの自然リスクもあれば、利益衝突からもたらされる社会リスクも存在する。中でも、後者のほうが要と言える。政府、開発業者、農民、市民の利益は必ずしも、完全に合致しているわけではない。仮に、農民の利益保護を重視する余り、過度な要求に応えてしまえば、都市化がさらに難しくなるだろう。仮に、開発業者や政府の利益を強調して、その重要性を不当な位置にまで引き上げた場合、農民の利益が損なわれ、社会の矛盾が引き起こされる。都市化建設においては、利益衝突のリスクを十分に認識する必要がある。仮に、これらリスクを考慮しなければ、都市化の不確実性が大きくなるのみならず、経済の成長、社会の安定にもネガティブな影響を及ぼしかねない。

そのため、都市化における公共リスクの評価システムを構築する必要がある。ここでは、単なる個別プロジェクトへの評価ではなく、全局に立脚して、都市化のプロセス全体に対する体系的な評価も求められる。このようなシステムを通じて、都市化の自然環境への影響を全面的に把握し、利益が相反しやすい点を把握し、速急に予防を含めた各種対策を講じる。同時に、都市化建設が順調に進捗するための財源を確保するために、財政体制に対してしかるべき調整を行う必要もある。

2. 地元の個性の活用や都市化のリズムの調整を通じて歩む新型都市化への道

「地元の個性を活かす」とは、都市化建設をする際、地元の資源環境のキャパシティーに立脚し、地域の強みが発揮できるように、現地の都市化目標を定め、自らの特徴に見合った推進の道筋を選択し、画一化した進め方を回避することを指す。例えば、工業地域と農業地域では、都市化の要求と目標が異なり、東部と西部では、都市化の条件や度合いもそれぞれ異なる。

「都市化の緩急のリズムを把握する」とは、都市化建設は各地の産業発展と雇用を土台に、環境や資源など障壁になる可能性のある要素を十分に考慮する必要がある、無秩序な建設規模の拡大を追及してはならないことである。何よりも、経済と社会発展の要求に従い、産業発展の特徴と法則に沿って、推進のリズムを適切に管理する必要がある。さもなければ、自らの資源の現状や発展レベルから外れ、大きなリスクにさらされることになる。

「新型都市化の道を歩む」とは、調和の取れた都市作りを目標に、人と自然との調和、都市と農村との調和、都市と農村の文明の調和を実現することである。特に、自然経済を背景にした従来の農村文明と都市文明の共存、発展の問題に着実に対処する必要がある。

差別化された都市化の発展を実現すべく、財政体制を設計する際、以上の3点をしっかり考慮すべきである。収支の中身と公共サービスの供給において、各地とも的確に舵取りをし、柔軟に計画しなければならない。

3. 各レベルの政府の財政力と支出責任の動学的整合性が取れる体制の整備

都市化における各レベルの政府の支出責任の調整と合わせて、各レベルの政府の財政力と支出責任の動学的整合性が取れるメカニズムを整備することが、課題に対応する上でのカギとなる。各レベルの政府にとって、最も重要なことは、支出責任、収入上の権限と財政力という体制上の三要素が固定した形で、強固な組み合わせを作り上げるのではなく、体制要素の組み合わせにおいて動学的整合性が取れるかどうかである。仮に、財政力も支出責任も互いに連携せずに、極めて不確実な状態にあるなら、都市化の安定的な推進は期待できない。財政力と支出責任が動学的整合性が取れる体制を構築するには、各レベルの政府の財政責任の明確化が前提となる。

まず、都市化のプロセスにおける各レベル政府の支出責任を明確にし、分担する必要がある新たな支出責任に対し、より細やかな規定を設ける必要がある。これには、政府当局間の調整メカニズムの設立、とりわけ支出責任調整の権力がある非財政部門と、財政、財力調整権力のある財政部門との間で、中短期の調整メカニズムを構築する必要がある。

次に、中央、省、市政府が「財政力と支出責任が合致する」という管轄地域の責任を担うことを前提に、収入上の権限を合理的に確立し、状況の変化にも対応できる財源確保の能力を強化していく。「管轄地域での財政責任メカニズムを築く」ことは、当該レベルの政府が自らの財政責任を担うことだけでなく、管轄地域の財政に対して縦軸、横軸の両方から均衡を保たせる責任も求められることを意味する。たとえば、省レベル政府の場合、省、市、県、郷の間という縦軸上の財政均衡化と各市（地区、州）間という横軸上の財政均衡化に対しても、明確な責任がある。同じことは、市レベルにも当てはまる。このような前提の下で、一部の税金収入の配分の仕組みを改革し、収入上の権限の適度な分権化を模索することで、地方政府が土地柄に合わせて財源を集めるようにさせ、土地の都市化を過度に前倒しして、無理して拡張を目指す行為を根源から抑止し、新型都市化を促がすことが期待できる。

4. リスク責任制度の確立により地方債務リスクを予防

都市化の急速な発展は、インフラ投資の比較的大きいニーズを生み出している。政府は債務の形で一部のインフラ整備用資金を調達することが、常態になるだろう。しかし、債務のリスクをどのように管理すればよいかは、都市化建設における重要な問題である。地方政府関連の債務リスクが管理できるか否かは、ミクロ面におけるキャッシュフローの有無や、償還のための財源の有無だけでなく、債務の増加が地方経済の成長を促すことができるかといった点による。仮に、新規調達した資金が地方の経済成長の底力を強化し、地方政府の財源と財政力に土台と保障を提供できれば、全般的にみれば、地方の政府債務リスクは収束すると考えられる。さもなければ、リスク状況の悪化を招きかねない。地方政府債務のリスクを管理するには、リスクの転嫁を注視する必要がある。政府の責任が明確でない上、リスクと利益が見合わないため、モラル・ハザードやリスクの転嫁が発生しやすい。下位政府のリスクが上位政府に転嫁され、現政府のリスクが次の政府に転嫁され、融資プラットフォーム会社のリスクが政府に転嫁されるなどがその好例である。そのため、リスクの問責制度を作り、それぞれのリスクの責任主体を明確にする必要がある。例えば、融資、投資、建設、管理など各部分の責任主体を明確にし、政府の各部門の間、政府各部門と投融資会社の間、投融資会社内部の各方面の責任もそれぞれ明確にしなければならない。責任の所在を明確化させた上で、健全な地方債務リスクの管理枠組みを作り、直接、あるいは間接的な償還義務のある各種債務への監視の度合いを強化する。同時に、債務リスクを全体の枠組内に組み入れ、分散化した管理を回避する必要がある。

5. 「三元共存」の公共サービス供給システムの構築と差別化した公共サービスの協調的供給

「三元共存」とは城、鎮、郷の共存を指す。この中の「城」とは一定規模の都市のことで、「鎮」とは都市より一段小さい町や鎮で、「郷」とは農村部のことである。以上の三つが共存する公共サービス供給システムの構築とは、統括した管理の下で、差別化した供給で公共サービスの提供を着実にを行い、公共サービス満足度の均等化を実現していくことを言う。

差別化した供給には二つの意味が含まれている。

ひとつは、内容の差別化を指す。公共サービスの均等化、一体化は公共サービスの一様化を意味するわけではない。生活と生産の環境と需要状況の格差から、各地の公共サービスに対する需要も完全に一致したものとは限らない。これは都市と農村間の違いとしても、大中小都市間、または農村間の違いとしても、顕在化する。基本的な行政サービスの均等化とは、民衆に結果の平等を強制的に受け入れさせることなく、民衆が望んだ行政サービスを自由に選択させることである。同時に、公共サービスの均等化は各地域の特定の層に限定するのではなく、人口の自由移動を基本とする必要がある。例えば、政府が農民に基本的行政サービスを提供する場合、彼らを農村に留めて、都市部住民か農村部住民かという固定化した区分に基づいて、公共サービスの均等化を図ってはならない。さもなければ、たとえ農民向けの公共サービスが都市部のレベルに達したとしても、必ずしも農民のためにはならない。そのため、行政サービスの均等化、一体化を設計する際、供給内容の違いがあることを考慮に入れる必要がある。

もう1点は、供給の仕組みの差別化である。全般的には、都市化のための公共サービスの提供は、政府と市場が協同して行われる必要がある。その時、政府は、規制を行う、財政から補助金を出す、自ら生産を行うなどの選択肢があるが、実際、どちらが選ばれるかについては、決まった規定があるわけではなく、具体的な状況に応じて決めるしかない。その結果、城、鎮、郷は供

給の仕組みにおいて、いろいろな組み合わせがあり、差別化した供給が可能となる。その際、城、鎮、郷の三元的供給の協調をどのように図ればよいか重要となる。財政力と支出責任を見合ったものにし、基本的行政サービスが差別化した供給のニーズに対応できるよう、財政体制に対してしかるべき調整を行うことが、このような協調に向けた一つの重要な取組みと言える。

著者紹介

劉 尚希 (Liu Shangxi)

財政部財政科学研究所 副所長

1964年湖南省生まれ。1990年中国人民大学経済学博士。専門はマクロ経済、財政学。主要著書に『収入分配循環論』、『財政リスクとその対策問題の研究』（共著）などがある。

- ・財政部財政科学研究所は財政部直属の事業単位で、財政、経済、経営理論の研究や政策提言などを行う、財政政策決定の諮問機関である。