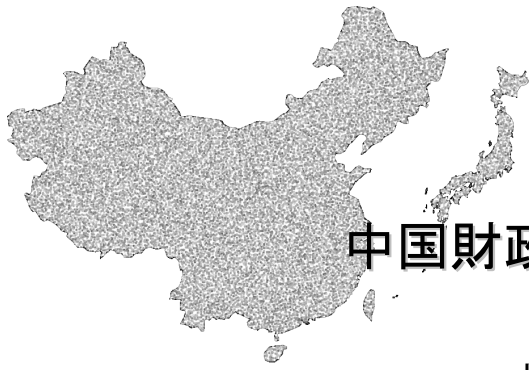




中国財政の現状と課題

神宮 健[※]

李 粹蓉^{※※}

要 約

1. 中国政府が目指す調和のとれた社会や、地域間のバランスのとれた発展を実現するには、財政の所得再分配機能が重要である。
2. 1994 年に分税制が導入され、財政収入は中央固定収入、地方固定収入、中央・地方の共有収入に分けられた。同時に、「税收返還」や「過渡期移転支出」などの移転支出制度も整備された。また、2000 年より、農村税费改革が本格化し、2006 年には農業税が全廃された。
3. 分税制の導入後、中央財政の力は強まったものの、地方政府、特に県・郷レベル政府の財政は厳しい状況に置かれることになった。①多くの地方政府が赤字に陥り、郷・鎮・村は大きな負債を抱えている、②水平・垂直両方向で地方政府間の財政力の格差が大きい、などの特徴がある。
4. 地方財政難の背景には、①各レベルの政府間の収入と支出に関する権限が不明確であること、②公共サービス提供能力の均等化を図る目的の移転支出が不十分であること、③現在の移転支出制度は既得権益を保護する面を持っており、発達地域に資金が還流していること、④予算外資金が格差拡大に作用していること、⑤税费改革と農業税廃止で郷鎮政府の財源が一層細ったこと、などがある。
5. こうした問題の解決策としては、①各レベルの政府間の収入・支出の権限の明確化、②ナショナル・ミニマムなどの目標設定など、移転支出制度の見直し、③省レベル以下の政府の移転支出制度の整備、④地方税と地方債の可能性の検討、⑤予算管理の強化、⑥政府階層の削減、などが考えられる。ただし、既得権益が絡むだけに、これらの実行は簡単ではないと思われる。
6. 諸問題の根底に、政府の役割転換がある。中長期的には、他の改革も財政改革にとって重要になり、特に地方政府の活動に対する住民のチェックを働かせる制度も必要となろう。

1. はじめに

中国政府は、第 11 次 5 ヶ年計画（2006～2010 年）において、「和諧社会」（調和のとれた社会）の構築や都市・農村地域のバランスのとれた発展を目指している。経済が高成長を続ける中

※ 神宮 健 ㈱野村資本市場研究所 北京代表処 首席代表

※※ 李 粹蓉 ㈱野村資本市場研究所 主任研究員

で、所得格差、地域格差が広がっていることが背景にある。こうした格差・不平等は、社会を不安定化させる要因になるため、それ自体が問題である。また、一部地域では、①インフラ整備、②教育・医療などが整っておらず、次世代の発展の土台ができず、格差・不平等が再生産される悪循環に陥る可能性も指摘されている。

一方、現在の中国は、巨額の外貨準備を抱え、主に海外の国債等に投資している。マクロベースで見て国内で資金が不足しているわけではないのにもかかわらず、格差是正が困難な原因は金融・財政面から掘り下げるべき課題である。そこで、本稿では中国の財政制度、特に、財政の所得再分配機能の現状、問題点、今後の方向性について見ることにする。

Ⅱ、中国の財政制度の特徴と問題点

1. 財政収入・支出における中央と地方の比率

まず、簡単に中国の財政の現状を見てみる（図表 1）。2006 年の中央財政を見ると、財政収入が 2 兆 1,232.31 億元、財政支出が 2 兆 3,482.26 億元（地方政府への移転支出を含む）、財政赤字が 2,749.95 億元（対GDP比 1.3%。中央予算安定調節基金 500 億元を含む）となっている。財政赤字の対GDP比はアジア通貨危機後の積極財政政策を受けて一時 2%台半ばに上昇したが、最近では景気「中立的」財政政策の下で縮小した。国債残高は 2006 年末、3 兆 5,381.68 億元（対GDP比 16.9%）である。一方、地方財政は、収入が 3 兆 1,771.55 億元（中央からの移転支出を含む）、支出が 3 兆 1,004.14 億元となっている¹。

次に、中央政府、地方政府が財政に占める割合を、中央政府と地方政府間の移転支出を含まないベースで見ると、2006 年の財政収入に占める中央政府の割合は 52.8%、地方政府は 47.2%となっている（図表 2）。図から明らかなように、地方政府の占める割合は 1993 年の 78.0%から、1994 年以降は概ね 40%台後半へと大きく低下した。これは、次節で述べる分税制導入の影響である。一方、支出面も中央・地方間の移転支出を含まないベースで見ると、中央の割合は 24.8%、

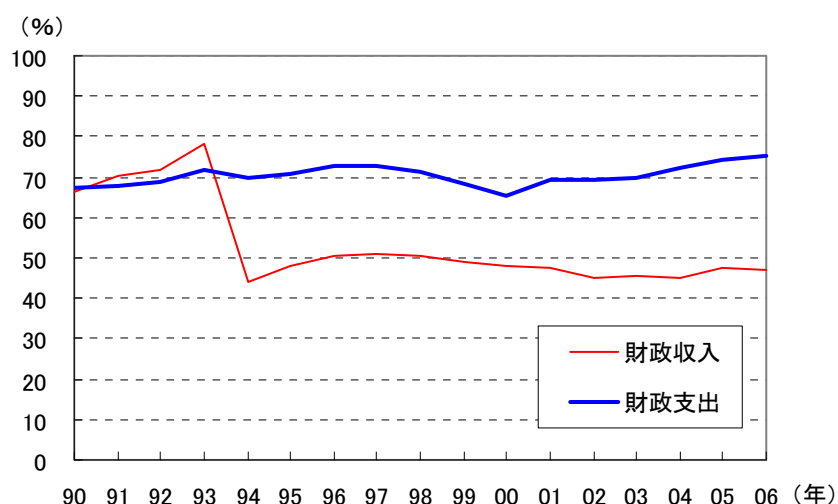
図表 1 中央・地方財政収支状況（2006 年）

(億元)			
収入		支出	
中央本級収入	20,449.77	中央本級支出	9,991.56
地方政府からの移転支出	782.54	地方への税收返還・移転支出	13,490.70
中央財政収入	21,232.31	中央財政支出	23,482.26
地方本級収入	18,280.85	地方本級支出	30,221.60
中央からの税收返還・移転支出	13,490.70	中央への移転支出	782.54
地方財政収入	31,771.55	地方財政支出	31,004.14

（出所）中華人民共和国財政部（2007）より野村資本市場研究所作成

¹ 後述するように、地方財政は均衡義務がある。

図表 2 全国財政に占める地方財政の割合)



(出所) 「中国財政年鑑」、財政部「2006 年中央地方予算執行状況・2007 年中央地方予算草案報告」より野村資本市場研究所作成

地方は 75.2%となっている²。

このように、現在の中国の財政制度を見ると、税収が中央政府に集まる一方、支出は主に地方政府が受け持つ形となっていることがわかる。両者をつなぐのが、中央政府から地方政府への移転支出（交付金、中国語で「転移支付」）である。つまり、移転支出がうまく機能しているか否かが、格差是正の大きな鍵を握っている。

2. 財政収入の調整に重点が置かれた分税制

現在の中央政府・地方政府間の財政構造の背景には 1994 年の分税制改革がある。分税制は、1994 年に行われた財政改革の柱で、それまでの地方財政請負制に取って替わった制度である。1979 年の改革・開放から 1993 年までの中国の財政制度は、基本的に地方財政請負制を採用していた。請負制とは、中央政府と省レベルの地方政府（または地方政府とそれより下のレベルの地方政府）の間で、地方から中央への上納金（貧困な省の場合は中央から補助金を給付）をあらかじめ決めておき、上納した残りの収入は地方財政に留保する制度である。

この請負制は、地方の財源を増やし、地方経済を活性化するという側面で一定の成果を上げたものの、問題点も多かった。①地方財政の状況に応じて、上納・補助の基本形が数種類もあり、さらにその比率・金額は、中央政府对省政府など政府間の 1 対 1 の交渉で決まるため、透明性・公平性・効率性に欠けた。②上納（補填）の比率・金額が一度決まると、5 年間変わらないため、経済変動への対応に機動性を欠くだけでなく、経済成長が高く豊かな地方は留保財源が年々増え、より一層豊かになるのに対し、貧困な地域は受け取る補助金があまり変わらず貧困のままとなった。③請負制の下で、地方政府の財政収入が地方企業の業績に密接に結びつけられたため、企業経営への地方政府の介入が強まり、地方保護主義が台頭した。④財政収入に占める中央政府の割合が低下し、地方政府の割合が上昇し（図表 2 再参照）、財政のマクロ調節機能、所得再分配機

² 図表 1 の「本級」である。なお、次節で述べる予算外収入・支出は含まない。

能が弱体化した。

こうした問題点の解決に向けて、1993 年 12 月 15 日に国務院が「分税制財政管理体制の実施に関する決定」を公布し、1994 年に分税制を中心とする大規模な財政改革が実施された³。分税制の下で、財政収入は中央固定収入、地方固定収入、中央・地方の共有収入の 3 種類に分けられる。中央固定収入は、関税、消費税⁴、中央企業の法人税、鉄道・銀行・保険の営業税⁵・法人税、中央企業の上納利潤など、地方固定収入は、地方企業の法人税、個人所得税、都市土地使用税、農牧業税、農業特産税、耕地占用税など、中央・地方の共有収入は、付加価値税、証券取引印紙税、資源税などである。

分税制の導入後、経済情勢の変化に合わせ、一部の税目について中央・地方の比率が調整された。証券取引印紙税は、導入時の中央・地方の比率は各々 50%・50%であったが、1997 年に 80%・20%に、さらに 2003 年までに 3 回変更され 98%・2%になっている。金融保険業の営業税率は、1997 年 11 月に 5%から 8%に引き上げられ、増分の全額は中央財政収入とされたが、2001 年 1 月より 3 年にわたって 5%に戻された。

また、2002 年 1 月 1 日より、法人税と個人所得税にも分税制が導入された。それまで、中央企業の法人税は中央政府の収入、地方企業の法人税はその企業が属する行政レベルの地方政府の収入になっていたため、前述した請負制時代の問題点が残し、企業の地域を跨ぐ発展に対しても不利であった。そこで、2002 年から、2001 年の地方政府の法人税・個人所得税収入を基準額として、基準額以下の部分は全額地方に、基準額を上回った部分は中央と地方に分ける制度が導入された。中央・地方の比率は 2002 年に 50%・50%、2003 年に 60%・40%である。法人税への分税制導入は、企業経営への地方政府の介入をなくす目的があるほか、中央の取り分をすべて比較的貧困な内陸部に交付することで、財政の所得再分配機能を強化する目的もある。

分税制の導入により、中央政府の財政状況は急速に改善した。1993 年に 22.0%にまで低下した中央財政収入の割合は 1994 年以降概ね 50%前後に回復した。しかし、分税制導入後も中国の財政制度には大きな課題が残されている。第一に、分税制改革は、財政収入に関する中央と地方の配分方法に重点が置かれ、対応する財政支出面での中央と地方の権限・責任の調整はほとんど手付かずであった。第二に、省レベル以下の地方政府間の分税制が徹底していない。1994 年以降、地方政府では、中央政府と省レベル政府の配分方法を基本として下級政府に対する分税制を導入したが、多くの地方は、ほとんどの収入を共有としたため、各レベルの政府だけの収入が少なく、特に末端である県・郷レベルでは財源が非常に限られることになった。

3. 移転支出制度

一方、中国政府は、1994 年の分税制改革の際、「過渡期移転支出」や「税收返還」などを導入し、移転支出制度の整備にも着手した。「過渡期移転支出」は、1995 年に導入された財政難の地域への交付金制度であるが、2002 年に法人税・所得税に分税制が導入された後、法人税・所得税の中央取り分の資金による移転支出と統合され、「一般移転支出」に変更された。これら

³ 1994 年の全国実施を先立って、1992 年 6 月に 9 省・市で実験された。1994 年の財政改革は、分税制導入のほか、所有制ごとの法人税率の一本化、外国人・中国人の個人所得税の一本化、間接税体系の見直しなど、大幅な改革が行われた。

⁴ タバコ、酒、化粧品、宝石、車など贅沢品への課税で、税率は 3~45%である。

⁵ サービス業への課税で、導入時の税率は、交通運輸業などが 3%、金融保険業などが 5%である。

の改革を経て、現在、中国の移転支出制度は、①税収返還・旧体制補助、②財政力の移転支出⁶、③専項移転支出⁷、から構成されている⁸（図表3）。

「税収返還」は、分税制導入前の1993年を基準年として分税制による不利益変更がないようにした上で、分税制導入後に地方政府から中央政府へ移転することになった収入の一部を、中央から地方に返還する政策である⁹。この政策は、地方政府の既得権益を守り、分税制の導入を円滑にするために講じられたものだが、中国国内ではしばしば地域間の所得格差の原因のひとつと指摘されている。というのも、1993年は不動産・株式市場のバブル期に当たり、バブルの中心となった裕福な沿海地域では財政収入が多かった分、税収の返還も多くなったのに対し、そうでない内陸地方は返還が少なくなったからである。一方、「旧体制補助」は、分税制の実施後も、請負制時代に定められた上納・補助方法を続ける地方と中央間の財源移転であるが、その規模はごく僅かである¹⁰。

「財政力の移転支出」には、一般移転支出、民族地域移転支出、農村税費改革移転支出などがある。このうち、一般移転支出は、地域間の財力の格差を縮小し、地域間の基本的な公共サービスの能力の均等化を図るものであり、中央政府は具体的な用途を定めず、受け取る地方政府が用途を決める。一般移転支出の金額は、該当地区の標準財政収入と標準財政支出の差額に移転支出係数を乗じたものである¹¹。なお、標準財政収入が標準財政支出を上回るまたは同等の地区は、一般移転支出の対象外となる。民族地域移転支出は、中央政府から少数民族の省・自治区、非少数民族の省・自治区の少数民族自治州への交付金で、2000年より実施されている。資金源は、中央財政資金と当該民族地域の付加価値税の一部である。農村税費改革移転支出は、2000年に導入されたもので、後述の農村部の税費改革により財政収入が減少する地方への補助金で、特に

図表3 2005年中央財政の移転支出の内訳

	2004年	2005年
中央から地方への移転支出	10,408	11,484
①税収返還・旧体制補助	4,380	4,143
（シェア, %）	42.1	39.8
②財政力の移転支出	2,934	3,812
うち一般移転支出	745	1,120
（シェア, %）	7.2	10.8
③専項移転支出	n.a.	3,529
（社会保障、環境保護、農業支援など）		

（出所）「中国財政年鑑」（2006年版）より野村資本市場研究所作成

⁶ 中国語で「財力性転移支付」

⁷ 中国語で「専項転移支付」

⁸ なお、中国の移転支出制度の区分方法には、いろいろな説がある。

⁹ 具体的には、1993年の税収返還の基準 $R = C + 0.75V - (93\text{年の中央から地方への移転})$ 。1994年以降の税収返還 R_t は、 $R_t = R_{t-1} + R_{t-1} \times 0.3 \times [(C + 0.75V) \text{の前年比}]$ である。ただし、 C は消費税、 V は付加価値税、 t は年。

¹⁰ 2000年時点で、移転支出全体に占める旧体制補助の割合は約3%であった。

¹¹ 一般的移転支出額 = (該当地区の標準財政支出 - 該当地区の標準財政収入) × 該当地区の移転支出係数

農業の割合が大きな省や主要な穀物生産地に対し重点的に給付されている。

「専項移転支出」は、中央政府から地方政府に対し、特定の政策目標の達成のために交付する補助金である。具体的には、社会保障、環境保護、食糧リスク基金、義務教育などがある。税收返還や財政力の移転支出の用途は地方政府の裁量によるのに対して、専項移転支出では資金の用途が特定されている。

4. 予算外資金

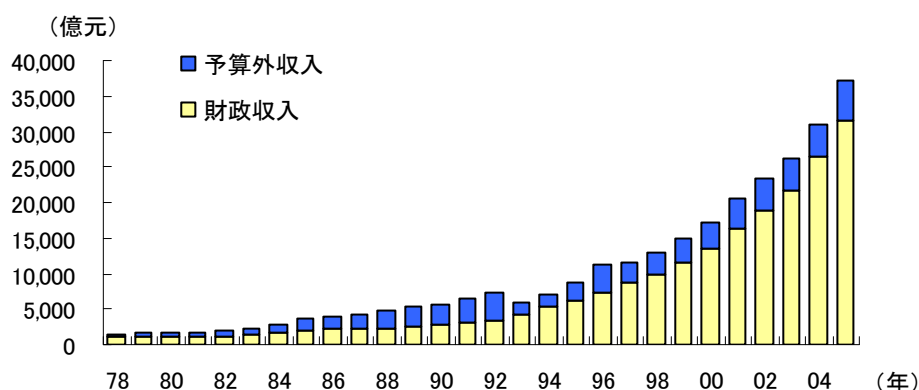
次に、格差を理解する上で重要な予算外資金と税費改革・農業税撤廃について見ておく。中国の財政には、政府予算のほか、予算管理の対象外である予算外資金がある。予算外資金は、計画経済時代の 1950 年代前半に、緊急時の対応などのために地方政府に若干の機動的な財政能力をもたせる目的で、一部の予算内収入を予算外としたことに始まるが、改革・開放に伴い、急速に膨れ上がった。1970 年代後半の改革・開放前の数年間、予算外収入は予算内の財政収入の 3 割前後であったが、1991、92 年には予算内収入に匹敵する規模となった。その後、1993 年と 1996 年に一部の予算外資金が予算内に組み入れられたことを受け、予算外資金の相対的規模は縮小した（図表 4）。

予算外資金は、違法な資金ではなく、予算外資金に関する規定に基づいて管理されている¹²。予算外資金に関する法規定には、1983 年の財政部公布の「予算外資金管理試行弁法」、1993 年の国務院公布の「予算外資金管理の暫定弁法」、1996 年の財政部公布の「予算外資金管理実施弁法」などがある。政府の定義によれば、予算外資金は、「政府部門、単位、社会団体が政府の職能と社会管理者の職能を履行するために法規定に基づき徴収する財政的資金」である。具体的には、行政事業費や、積立金、都市維持費などがある。

5. 農村税費改革・農業税廃止

税費改革とは、政府が徴収する料金（中国語で「費」）を税金に変えることで、前述の予算外

図表 4 予算外・予算内収入の推移



（出所）「中国財政年鑑」より野村資本市場研究所作成

¹² 違法な資金は「制度外」資金と呼ばれることがある。

資金がもたらした問題点への対応の一環でもある。ただし、すべての政府料金を税金に変えるのではなく、実質的に税の性質を持つものだけが対象であり、また、理不尽な料金は廃止する。分税制導入後の主な税費改革には、農村税費改革、道路交通費改税、社会保障費改税などがある。ここでは所得格差問題に密接に関係する農村税費改革を取り上げる。

農村税費改革は、1999 年以前にも一部の地域で行われていたが、地方主導の実験的な性質が強かった。2000 年に共産党中央と国務院が共同発表した「農村税費改革実験の推進に関する中共中央・国務院の通知」をきっかけに、中央政府主導による実験が安徽省で始まった。実験の結果、安徽省の農民一人当たり所得が増加した一方、県・郷財政の悪化、農村公益事業の財政難といった問題も発生した。そこで、2002 年より、国務院は農村税費改革の実験省を 16 省増やす一方、この 16 省に対し、中央財政から農村税費改革の移転支出資金を交付することとした。

ついで、2004 年より中国政府は、農業税廃止を目指した農業税制の改革に動き出した。中国の農業税制は、主に農業税¹³と農業特産税があり、その法的根拠は 1958 年 6 月公布・施行の「農業税条例」であった。まず、2004 年に黒竜江省と吉林省の 2 省での農業税免除、他の省での農業税率の引き下げが実施された。農業税附加¹⁴も農業税と同様に免除または引き下げられた。農業税免除・税率引き下げにより、2004 年の 1 年間で農民の税負担は 234 億元減少した。さらに、2005 年に農業税率が再度引き下げられ、2006 年 1 月 1 日より「農業税条例」が廃止され、農業税の歴史に幕が下りた。

Ⅲ、地方財政難

1. 地方の財政状況

上述したように分税制導入以降、中央財政の力は強まった。マクロ経済コントロールの面でプラスに働いている面がある一方で、一般的に地方財政は厳しい状況に置かれることになった。

第一に、一部の地方政府財政が赤字に陥っている。中国の地方行政は、基本的に、省（直轄市・自治区）—「地」レベルの市—県レベルの市—郷鎮の 4 つのレベルに分かれており、地方財政もこれに対応した階層をなしている¹⁵。地方財政は、原則として収支均衡の原則があるため（予算法 28 条）、統計上は収支が均衡している。しかし、実際には、一部の地方財政は赤字に転落しており、後述するように債務を抱えている。

第二に、地域格差が大きい点が指摘できる。図表 5 は、省別の一人当たり財政収入（中央財政からの移転支出を受け取る前のベース）を見たものである。最高の上海市 8,053 元と最低のチベット自治区 437 元で 18 倍以上の開きがある。中央からの移転支出を加えた後のベースでも、最高の上海市 10,029 元と最低の安徽省 1,186 元ではやはり 8.46 倍の開きがある。移転支出に一定の均等化の効果があることがうかがえるが¹⁶、改善の余地は依然として大きい。チベットなど西部地域は、西部大開発など西部重視の政策もあり、移転支出が比較的大きく、移転支出後で見た収入は相対的に高くなっている。この結果、地域別に見ると中部地域が最も苦しく、中部 6 省

¹³ 税率は、地域によって異なるが、税費改革前は全国平均で 15.5%であった。

¹⁴ 農業税に付随して徴収され、地方の財政収入になる。徴収する地方の農村の道路、橋梁、校舎の修繕、水利施設の建設などに使用される。

¹⁵ 実態上は郷鎮の下に村が入るが、村民委員会は自治組織であり正式な行政階層は通常 4 層とされる。

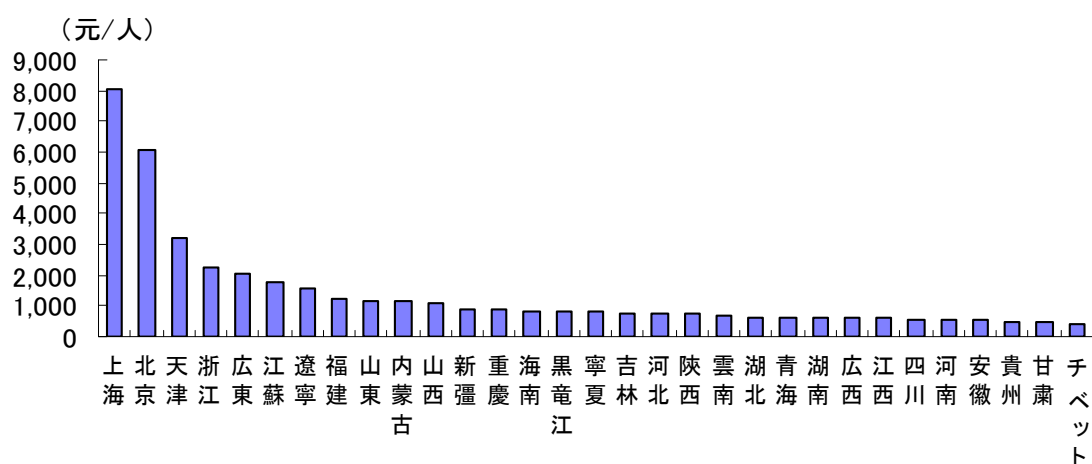
¹⁶ ジニ係数を計算すると、移転支出により、0.36 から 0.24 に縮小している。

のうち山西を除く 5 省が一人当たり財政収入下位 8 省に入っている（安徽、河南、江西、湖南、湖北）。また、ここでは詳述しないが、省内でも、県と県、郷鎮と郷鎮などの間に格差が存在している。

次に、支出面を見る。一人当たり支出を見ると、一人当たり収入（移転支出受け取り後）の動向を反映し、ほぼ同様の傾向が見られる（図表 6）。ここでも、概して中部地域が低い。最高（上海市 9,354 元）・最低（安徽省 1,134 元）の格差を見ると、8.25 倍である。支出項目の中で、基礎建設支出、教育支出、医療支出を見ると、基礎建設支出の格差が特に大きく、最高・最低の格差は約 27 倍であり、医療支出約 11 倍、教育支出約 6 倍となっている¹⁷。

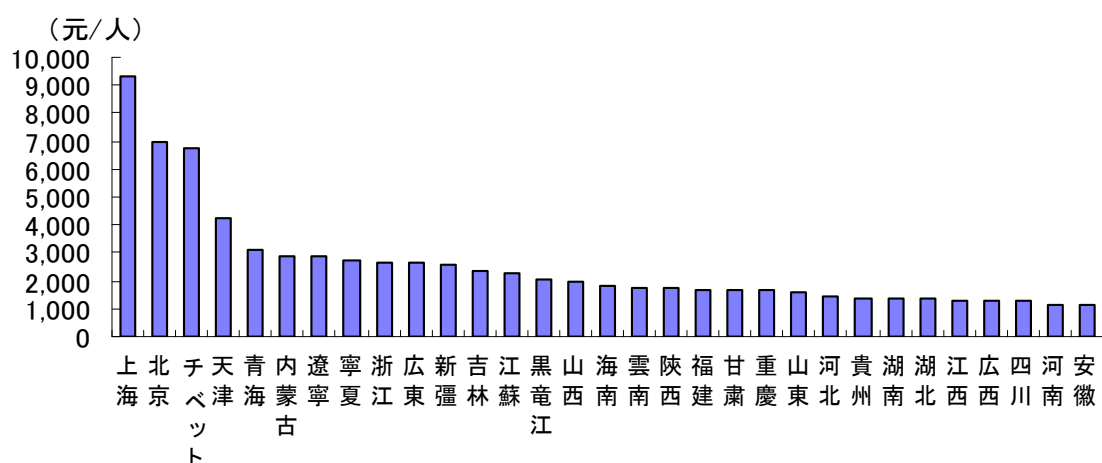
第三に、地域格差という水平方向の問題だけでなく、垂直方向でも問題がある。上述したよう

図表 5 省別一人当たり財政収入



（出所）「中国財政年鑑」より野村資本市場研究所作成

図表 6 省別一人当たり財政支出



（出所）「中国財政年鑑」より野村資本市場研究所作成

¹⁷ ジニ係数を見ると、支出全体が 0.23、基礎建設支出 0.39、医療支出 0.26、教育支出 0.20 である。

に、中国の地方財政は、4つのレベルに分かれているが、後述するように下級政府になればなるほど財政難の状況になっている。

実際、末端政府である郷鎮政府や村の財政は厳しく、大きな負債を抱えている。規模については個別の調査しかなく、その結果、推計レンジも異なっている。2004年10月発表の財政部の調査に基づく推計によれば、2004年時点で末端政府である郷村債務は、中国全体で6,000億元から1兆元（GDP比約4～6%）に上る。農業部の試算（2004年）でも郷村負債は4,000～5,000億元と見られている¹⁸。

これらの債務の具体的な例を見る。中華人民共和国審計署「2005年度中央予算執行審計報告」（2006年6月発表、会計監査に相当）報告によれば、監査対象である1,631の郷鎮の20%、2,355の村の14%、4,781の学校の12%で、小中学校の危険校舎の改造による債務が生じ債務総額は3.14億元となっている。

2002年における調査によると、中部地区の郷鎮の債務残高は財政収入の10倍程度である¹⁹。借入金利については15%以上と高いため、将来的なリスクが指摘されている²⁰。結局、上級政府が面倒を見ない限り、自力で債務を返済することは困難である。

こうした状況下で、移転支出の流用や、違法な手数料の徴収といった「制度外」の収入・支出も発生する²¹。例えば、21の省の592の貧困救済重点県における貧困救済資金は、収支均衡や車購入・行政経費のために流用され、また、利子補填による融資も交通・工業・電力・通信などの投資に使用されたため、農家に対する小額融資といった本来の用途で使用する部分が減少した。また、17省50県で、義務教育に関する負債が2001年の23.84億元に対して2003年6月には38.98億元に増加した²²。これらは2003年の状況であるが、各種個別報道を見る限り、こうした問題は依然として残っている。

2. 地方財政難の背景

ここでは、地方間格差が生じている状況と地方財政、特に末端政府である郷鎮財政が苦しい状況に陥った理由について考える。当然、一部の地域の経済が発展していないといった根本的な要因は存在するが、ここでは主に財政制度の面から見ることにする。

地方格差の点では、移転支出制度が本来の機能を果たしていない。第一に、各レベルの政府間の支出責任・収入上の権限（中国語で「事権」・「財権」）の区分がはっきりしていないことがある。すなわち、現行制度は、移転支出を計算する根拠、つまり必要な支出がどの程度なのか、それを実現するためにいくら不足しているのかが曖昧なまま走っている面がある。

第二に、移転支出のうち、税收返還と専項移転支出の2種類が、中央政府から地方政府への移転支出の約3分の2を占めている。均等化を図る目的の一般移転支出は少ない（図表3再参照）。換言すれば、移転支出の多くは、均等化原則に基づいて設計されていない移転支出である。

第三に、税收返還は、上述のように既得権益を保護する面を持っている。元々、経済の発達した地域に資金が再び戻るような設計になっており、データの得られる1999年時点では、経済の

¹⁸ これらの推計は両者とも、朱鋼（2006）参照。

¹⁹ 朱鋼（2006）

²⁰ 中国経営報 2004年10月9日

²¹ 予算外収入支出は合法で統計もあるが、制度外は違法であり透明性もない。

²² 審計署「2003年度中央予算執行審計報告」

発達した東部 4 省・直轄市（上海市、広東省、江蘇省、浙江省）に税収返還全体の 28%が交付され、西部 12 省に交付された部分は 22.5%であった²³。専項移転支出の場合も、中央政府からの移転支出に地方政府がマッチングする資金を出さなければならないため、結局、マッチングの資金が出しやすい裕福な省ほど専項移転支出を受けやすいことが指摘されている。

第四に、専項移転支出は、プロジェクト項目が多すぎる上、37 の部門（日本の省庁に相当）がかかわっているため、重複が多い。2005 年の中央予算監査報告によると、調査した 239 の専項移転支出のうち、内容が重複するもの 41 件（156.37 億元）、管理規定が存在しないか未公開のものが 65 件（705.89 億元）となっている²⁴。背景には、各部門は権限があれば、他から陳情が来て利益を得られるという「部門権力化」あるいは「権力利益化」と言われる現象がある。特定の移転支出が、その用途とほとんど無縁の部門にまで分割・分散されてしまう。

第五に、上と関連して、中央政府が補助する地方投資プロジェクトの一部は、金額が小さく投資効率が悪いことが指摘されている。同じく、2005 年の中央予算監査報告によると、監査対象 13,488 項目のうち、100 万元以下のプロジェクトが 11,479 件、20 万元以下も 2,628 件あったと報告されている²⁵。

第六に、管理面の問題がある。中央政府からの税収返還と移転支出が地方政府の予算に編入されていない場合がある。2005 年では、予算に編入されていた割合は 44.5%に過ぎない²⁶。予算に編入されない部分は、地方の人民代表大会（地方議会に相当）の監査・監督も受けないことになる。

また、予算外資金が格差拡大に作用している。地方政府や中央政府部門は予算外資金を自分達の「小金庫」とみなし、役人の規定外の福利厚生、給与、ボーナス、遊興などに支出することも多く²⁷、腐敗の温床になっている。さらに、予算外資金は、豊かな地方ほど規模が大きい点が注目される（図表 7）。豊かな地方ほど、各種費用や積立金を徴収しやすく、インフラや工場建設など様々な投資ができ、それが地域の発展につながりさらに予算外資金が増加するという好循環に入るが、貧困地域ではこのようなメリットがなかなか得られない。一方、予算外資金は地方政府の裁量下にあるため、中央政府のマクロ経済コントロールが及びにくく、無駄な投資や重複投資など産業構造への悪影響が否めない。

さらに、政府の階層が多すぎるため、管理が難しくなっている。具体的には、中央政府からの資金がスムーズに下級政府へ降りて行かず流用される問題が生じている。

次に、省以下の地方政府間における垂直方向の問題を見る。

第一に、ここでも、地方の各級政府の支出責任・収入上の権限の区分が明確になっていないことが問題である。1994 年の分税制導入後、財政支出に占める地方政府の割合が高まる中で、地方の各級政府は自己の支出負担を軽減するため、支出責任を自分より下級の政府に押し付けてきたことがある。具体的には、多数報道されているように、義務教育などの負担が大きい²⁸。

²³ 上海財経大学（2006）

²⁴ 審計署「2005 年度中央予算執行審計報告」

²⁵ 同「2005 年度中央予算執行審計報告」

²⁶ 同「2005 年度中央予算執行審計報告」、監査対象 20 省。

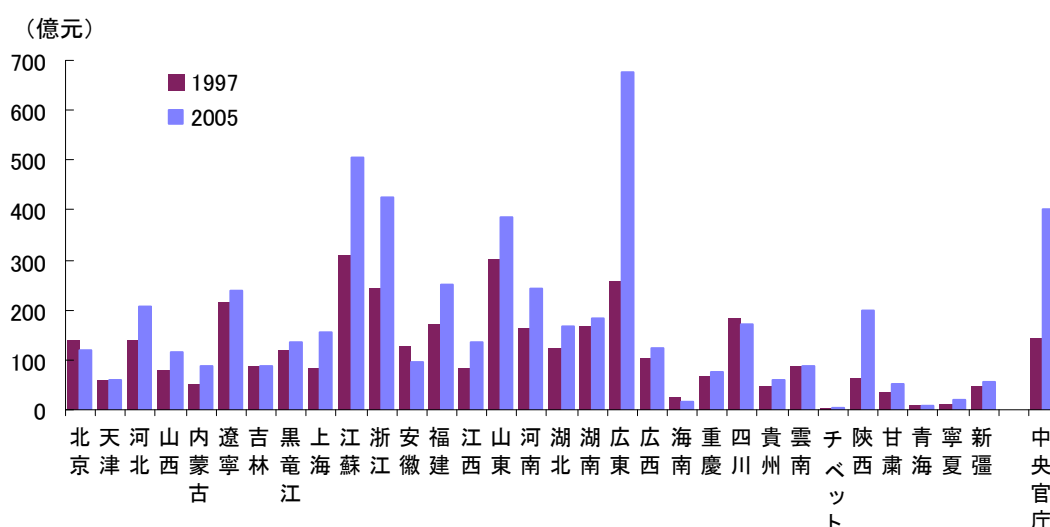
²⁷ CLAIR（2000 年）

²⁸ 例えば、上述の危険校舍改造の例も、下級政府への支出の押し付けである。これは、本来、省政府が負担すべきものであったが、実際の負担割合は、中央財政 25%、省 22%、地級市 4.5%、県 17%、郷鎮・村組織と学校 31.5%であった（審計署「2005 年度中央予算執行審計報告」）。義務教育にかかわる負債の原因も、県が義務教育投入の主体となっているものの県の財政が苦しいことが挙げられている。（同「2003 年度中央予算執行審計報告」）

図表 8 は各レベルの政府の税収・支出を見たものである。2005 年の税収に占める県と郷鎮政府の割合が 35.5%であるのに対して、県と郷鎮政府の支出の割合は 47.5%とほぼ半分になっている。特に、教育、農業関連の支出で負担が大きい。

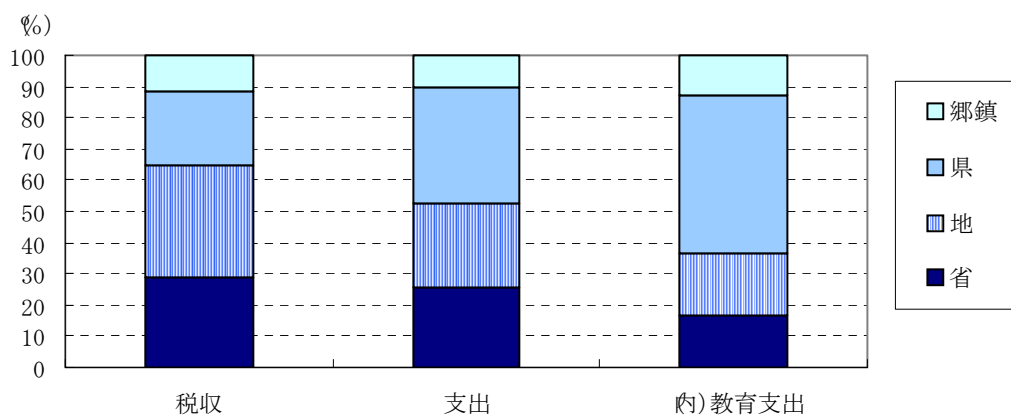
第二に、支出責任が下級政府に順送りに押し付けられたとしても、相応の収入が振り分けられればよいが、現実はそうになっていない。まず、税収を見ると、下級政府の税収源が少ないことがある。2000 年からの本格的な税費改革の進展と 2006 年以降の農業税の全面廃止は、農民の負担を大幅に減らしたものの、郷鎮政府の財政負担は逆に大きくなった。こうした影響は、農業税収入が多く郷鎮企業の発展していない地域で特に大きい。また、分税制の下での税収の配分についても、付加価値税等の省以下での配分方法が依然として不明確であり、実際、税収が下級政府で

図表 7 地域別の予算外収入の規模



(出所) 中国財政部統計より野村資本市場研究所作成

図表 8 省レベル以下の政府の税収・支出配分 (2005 年)



(注) 税収は、付加価値税、営業税、法人税、個人所得税の合計、支出は、基本建設支出、農業支援支出、教育事業費、社会保障補助、行政管理費の合計。

(出所) 「中国財政年鑑」(2006 年版)より野村資本市場研究所作成

相対的に少ないことは既に見たとおりである。中央政府からの移転支出の省以下での配分も不明確である。

結局、これらの配分は明確な決まりを欠く中で、上級政府と下級政府間での取引になってしまい、力のある上級政府が自分に有利に事を進める。結果として、末端である郷鎮政府は財源を増やすため、農民から様々な名目で費用・料金を徴収することになりかねない²⁹。郷鎮政府は、その収入獲得のために、多くの人員を雇わねばならないこともあり、1 郷鎮政府当たりの公務員数（小中学校教員を含む）は約 300～450 人に上る³⁰。公務員数の増加については、さらに、上級政府からコネ採用を押し込まれることもある。これらが下級政府の行政管理費の増加につながり、さらに財源が不足する悪循環に陥っている。下級政府の活動は、本来の公共サービス提供どころではなく、政府の日常活動の維持が大変な状況になり、支出のかかなりの部分は公務員給料となる。これが、中国で「吃飯（食事する、生きていくの意）」財政と呼ばれる状況である。

また、下級政府の中には、財政収入を増加させるために経済活動を行うところもある。つまり、企業を経営したり経済開発に乗り出したりして、その結果、債務を抱える場合もあることが指摘されている。

総じて、下級政府の活動は、本来業務からかけ離れたものになっている。その一方で、地方の上級政府は、自分の業績（「政績」）を良くするための、経済開発、豪華な市庁舎、上級政府受けするシンボリック建設などに支出している。

IV、今後の方向性

以上の問題点に対しては、以下のような解決策が考えられる。

第一に、水平方向の地域間格差と垂直方向の政府間の問題に共通する解決策としては、各レベルの政府間の支出責任・収入上の権限の区分の明確化がある。各レベルの政府がどの支出に責任を持つか明確にし、また、支出責任に見合った財源を、移転支出などを通じて確保する必要がある。一方、責任の明確化がなければ末端政府への支出責任の押し付けもなくなる。省政府以下の分税制（税収の配分）の見直しも必要である。

支出責任の振り分けとしては、原則的に全社会の利益となり外部経済性が大きい仕事が中央政府の責任となる。具体的には、国防、外交、重要な公共プロジェクト、マクロコントロールなどである。地方政府は、義務教育、医療衛生、都市建設、水道、治安、消防、環境保護、地方公共プロジェクトなどを、規模・受益範囲などにに基づき配分する。また、上述したように、地方政府が、収入を得るために、いわゆる競争的経済分野の活動に従事している状況も改善すべきである。政府は競争分野からは撤退し、一般的な政府の役割である公共サービスを提供すべきである。さらに、既述の例にあるように、責任を決定した後、その通り実行されない場合もあるため、次に述べる移転支出の場合と合わせ、監督のメカニズムを作る必要もある。

第二に、水平方向の問題の解決策としては、移転支出体系の見直しが必要である。現状では、義務教育や生活保護などの最低基準の公共サービス（ナショナル・ミニマム）すら地域によっては確保されていない状況である。ナショナル・ミニマムなどの目標を設定し、公共サービスの必要性を表す客観的な指標を使って計算される移転支出の部分の規模、つまり一般移転支出の規模

²⁹ 制度外収入、これがマクロ的に農村消費を阻害する一因にもなっているとも言われる。

³⁰ 文宗瑜 等「郷鎮政府職能転変及機構改革研究」財政部財政科学研究所、2007 年 4 月、より概算。

をさらに拡大する必要がある。同様に、税収返還（や旧体制補助の部分の移転支出）についても、既得権益保護の性格を持つ算定式ではなく、均等化を促進する計算方法に変更する必要があるだろう。

また、現在の複雑な移転支出の整理が必要である。現行の多くの移転支出を整理・統合する。その際に部門間に資金が拡散し、効率が悪くなっている点も考慮されなければならない。

第三に、省レベル以下の政府における移転支出制度の整備である。規定や公式による分配が貫徹するようにしなければならない。監督面については、現在も国の会計監査はなされているが、ルール通りに実行されているかのチェックを強化することが必要である。また、移転支出の効果に対する評価・監督も必要である。さらに、移転支出が予算に完全に編入され、地方の人民代表大会のチェックを受けるようにしなければならない。これらに関連して、中国人の専門家ですらよく分からないと言われる財政統計の透明性を向上させ、社会によるチェック機能を働かせることも重要であろう。

第四に、垂直方向の問題解決である。支出責任・収入上の権限の配分については既に述べた。ここでは、地方税と地方債の可能性について考える。地方税については、外国の例などを参考に財産税や相続税を整備すべきであるとの意見がある。また、予算法で発行が原則禁止されている地方債についても、復活を提起する向きもある。

ここで考慮すべき点は、特定の地方でのみ課税や起債がなされた場合、地域やプロジェクトが限られる分だけ、政府の資金用途などの説明責任が際立つことである。換言すれば、政府側は、特に地方債発行の場合など、格付けのための情報開示など透明性を求められる。住民側の意思表示の要求も高まると思われる。ただし、現在の中国では、住民の選挙による投票の機会は事実上無く、また、移動（足による投票）による意思表示も戸籍制度の問題もあり制限されている。つまり、この問題は、政治体制の改革と密接に結びつく。

第五に、管理向上である。まず、予算外資金の管理で、既に手が打たれている。2004 年、財政部は「政府非税収入の管理強化に関する通達」を出し、予算外資金に替わり、非税収入という呼称を導入した。これに合わせ、各地方の予算外収入管理局も相次いで非税収入管理局に名称変更し、「非税収入管理条例」も発表された。非税収入は、行政事業費、政府的積立金のほか、国有資源・国有資産の有償使用収入、国有資本経営収益、宝くじ公益金、罰金収入、政府名義で受け取る各種贈与収入、政府財政資金の利息収入などで、予算外収入よりも対象が広がっている。

次に、2000 年より「収支二本線」、「部門予算」などが導入された。「収支二本線」とは、すべての非税収入は国庫または財政専門口座に納付し、支出は部門の財務部門が窓口となり管理する。一言で言えば、隠し口座である小金庫や、ドンブリ勘定、それに伴う腐敗の防止である。

「部門予算」は、政府部門毎に予算を編成し、予算の細緻化・透明性、収入に合わせた支出の編成を目指すものである。従来の予算編成方法では、各政府部門の経費は、機能に応じて分け別々に申請することになっていたため、一つの政府部門に様々な経費の様々な予算書があった。2000 年に教育部、農業部、科学技術部、労働社会保障部の 4 中央省庁で実験的に導入され、2005 年には 34 省庁に拡大された。多くの地方政府部門においてもすでに導入されている。

さらに、政府階層の削減である。地方政府の階層を減らすことにより、資金の使用効率を引き上げ、資金流用などの不正を防止できる。具体的には、省が地レベルの市を通さず直接、県を管理する方法（「省直管県」）と、県が郷鎮財政を管理する方法（「郷財県管」）により、4 レベル体制を 2 レベル体制にすることが従来から主張されている。既に、その方向で動き出しており、「省直管県」は、浙江省、海南省で行われ、「郷財県管」は安徽省などで行われている。

第六に、役人の評価基準のさらなる見直しが必要であろう。地方政府の暴走は、マクロ経済コントロールや財政の上で問題を引き起こしている。各地域間の発展、より具体的には GDP や雇用の数値を競わせる方法が、これまで中国全体の経済発展や経済成長に一定の貢献をしてきたことは明らかである。ただし、最近では重複投資・過剰設備、公害などマイナスの面が目立っている。政府は通常の営利的な企業活動からは手を引き、各経済主体が活動するための枠組みや土台、具体的にはインフラ整備、教育、医療、法治などの公共サービスを提供すべきであり、また、その巧拙により役人が評価されるシステムが必要である。

V. 終わりに

以上、主に、格差是正の観点から、中国の財政制度の問題点と今後の方向性について見てきた。諸問題の根底には、中国の政府は何をすべきなのか、という政府の役割の転換という大事業がある。これは、既に財政面では「公共財政」の概念の導入という形で現れている。具体的な内容は、貧富の格差是正であり、これまでの経済開発・建設中心の財政と対比される。既に述べたとおり、地方政府間で地方政府が主体となって経済開発競争をしてきた体制の転換であり、これには長時間を要する。当面、移転支出制度等の変更など、財政制度改革は実務レベルでの手直しを続けていくことになるだろう。ただし、これも既得権益が絡むため、その実行は簡単ではないと思われる。

中長期的には、他の改革も財政制度改革にとって重要になるだろう。特に、地方政府がその活動に対する責任をいかにとるかという問題が重要になってこよう。上級政府に見せる「政績」のために財政が使われるような状況を、地方の各レベルの政府が住民のニーズの応える形にするには、役人の評価システムの変更のみならず住民の声を政府に反映させ、住民のチェックを働かせる制度も必要となるだろう。

参考文献

- OECD「中国公共支出面臨的挑戰」、清華大学出版社、2006年
- 財団法人自治体国際化協会（CLAIR）「中国の地方行財政制度」、2000年
- 上海財経大学公共政策研究中心「2006 中国財政發展報告」、上海財経大学出版社、2006年
- 朱鋼、譚秋成、張軍「鄉村債務」、社会科学文献出版社、2006年
- 全国幹部培訓教材編審指導委員會編「中国公共財政」、人民出版社・党建讀物出版社、2006年
- 叢樹海「中国予算体制重構」、上海財経大学出版社、2000年
- 中華人民共和國財政部「関与 2006 年中央和地方予算執行狀況与 2007 年中央和地方予算草案的報告」、2007年
- 中華人民共和國財政部主管「中国財政年鑑」、各年版、中国財政雜誌社
- 中華人民共和國審計署「2005 年中央予算執行審計報告」、「2003 年中央予算執行審計報告」
- 劉海英「地方政府間財政關係研究」、中国財政經濟出版社、2006年
- 劉佐「中国税制概覽（2004 年版）」、經濟科学出版社、2004年

著者紹介

神宮 健 (じんぐう たけし)

株式会社野村資本市場研究所 北京代表処 首席代表

1961 年生まれ。1983 年早稲田大学政治経済学部卒、1988 年 University of California Los Angeles (UCLA) アンダーソン・スクール卒、経営学修士。

1983 年野村総合研究所入社。米国野村総合研究所、経済調査部経済調査室長、同アジア経済研究室長、香港野村総合研究所、野村証券北京代表処などを経て現職。

主要著書に『日本再生への処方箋』（共著）などがある。

李 粹蓉 (り すいよう)

株式会社野村資本市場研究所 主任研究員

1964 年生まれ。1988 年京都大学経済学部卒業。

1988 年株式会社リクルート入社。1990 年野村総合研究所入社、野村証券経済調査部を経て、2006 年 8 月より現職。

主要著書に『アジアの発展とリスク』（共著）、『最新中国経済入門』（共著）、『中国の国有企業改革—市場原理によるコーポレート・ガバナンスの構築—』（訳書）、『中国社会保障改革の衝撃』（共著）などがある。



Chinese Capital Markets Research