

【論文（特集：中国における中央と地方）】

行財政面からみた中央－地方関係

内藤 二郎

【キーワード】 政府間関係, 移転支出構造, 行財政改革

【JEL 分類番号】 H7, P2, P43

1. はじめに

世界経済が減速傾向を強めるなか、中国経済もこれまでの高成長に陰りが見え始めている。5年連続で二桁成長を続けてきた中国経済は、経済過熱を抑制するため引締め政策を続けてきたが、ここにきて政策の転換を迎えており、財政・金融政策を中心とした政府のマクロ経済政策の動向が注目されている。その一方で、国内では格差対策が重要な政策課題となっている現状においては、経済政策の果たすべき役割が益々重要となる。市場経済化の進展とともに、公共部門の制度改革と機能強化が重要かつ緊急な課題であることは、従前から指摘されてきたところである。より機能的な公共部門の構築には、市場の役割と政府の役割を認識した上で各政府間の役割を明確化し、事務配分と権限の配置、そしてそれに伴う責任の明確化が不可欠である。

ところで、中国の中央－地方の財政関係を議論する前提として、行政制度および機能を明らかにしておくことが不可欠であると考えられる。さらには、市場経済を標榜しつつも社会主義体制を維持している中国において、行財政改革の過程で党と政府のスタンスの違いをどのように調整しつつ改革を進めていくかも大いに注目される場所である。

そこで、本稿では、中国の政府間財政関係について特に財政移転に着目して現状の問題点と課題を明らかにしつつ、望ましい政府間関係構築の前提となる行政システム改革の動向と必要な改革の方向性および課題を明らかにする。特に行政制度の改革については、日本における三位一体改革や道州制の議論といった分権化改革との比較によって得られる要諦を、中国における改革の視座として提示したい。

2. 中央－地方の財政関係

2.1 中央－地方の財政収支

中国の税財政改革は、改革・開放以降に限っても数次にわたって様々な改革が行われてきた。なかでも1994年の分税制は最も大きな改革の一つであり、これが1つの転機となって中央－地方政府関係に一定の枠組みができ、その後も継続的に改革が進められている。表1は中央－地方の財政収支の状況を示している。財政面の中央－地方関係では、1994年の分税制改革によって中央財政の割合が大きく高まったことが1つの特徴である。

1994年の分税制導入によって中央歳入の構成比は55.7%へと急激に上昇し、歳入面での中央：地方の比率は55:45となった（図1）。他方、歳出面の比率は約3:7という状況がほぼ変わっていない。

国家歳入の対GDP比は、94年には11.2%、

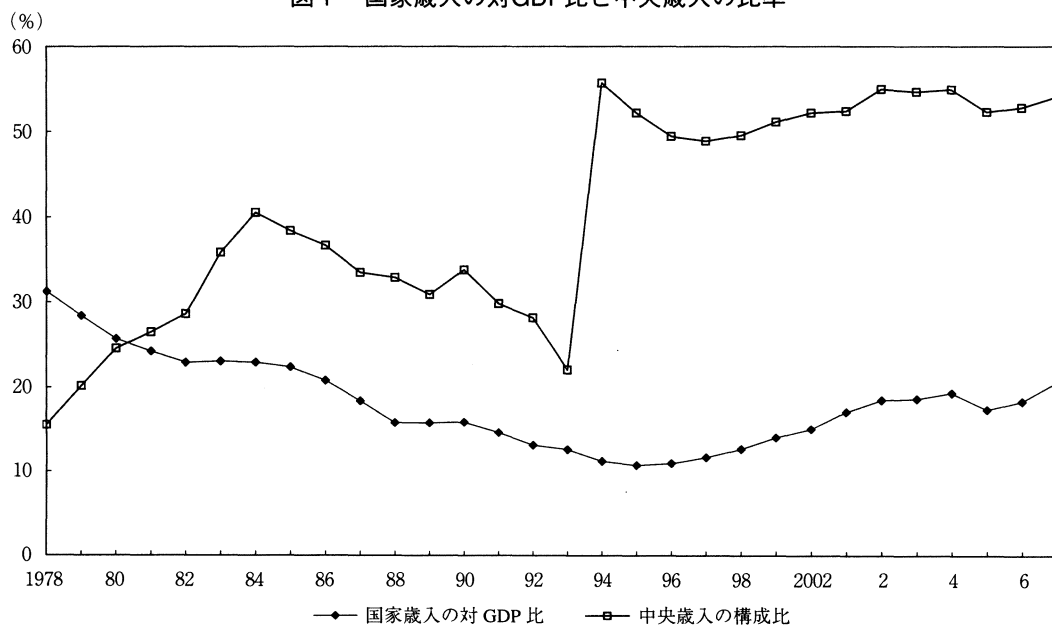
表1 中央-地方の財政収支の状況

(億元、%)

| 年度 | 中央歳入 | | 地方歳入 | | 中央歳出 | | 地方歳出 | |
|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | 金額 | 構成比 | 金額 | 構成比 | 金額 | 構成比 | 金額 | 構成比 |
| 1990 | 992.42 | 33.8 | 1,944.68 | 66.2 | 1,004.47 | 32.6 | 2,079.12 | 67.4 |
| 91 | 938.25 | 29.8 | 2,211.23 | 70.2 | 1,090.81 | 32.2 | 2,295.81 | 67.8 |
| 92 | 979.51 | 28.1 | 2,503.86 | 71.9 | 1,170.44 | 31.3 | 2,571.76 | 68.7 |
| 93 | 957.51 | 22.0 | 3,391.44 | 78.0 | 1,312.06 | 28.3 | 3,330.24 | 71.7 |
| 94 | 2,906.50 | 55.7 | 2,311.60 | 44.3 | 1,754.43 | 30.3 | 4,038.19 | 69.7 |
| 95 | 3,256.62 | 52.2 | 2,985.58 | 47.8 | 1,995.39 | 29.2 | 4,828.33 | 70.8 |
| 96 | 3,661.07 | 49.4 | 3,746.92 | 50.6 | 2,151.27 | 27.1 | 5,786.28 | 72.9 |
| 97 | 4,226.92 | 48.9 | 4,424.22 | 51.1 | 2,532.50 | 27.4 | 6,701.06 | 72.6 |
| 98 | 4,892.00 | 49.5 | 4,983.95 | 50.5 | 3,125.60 | 28.9 | 7,672.58 | 71.1 |
| 99 | 5,849.21 | 51.1 | 5,594.87 | 48.9 | 4,152.33 | 31.5 | 9,035.34 | 68.5 |
| 2000 | 6,989.17 | 52.2 | 6,393.97 | 47.8 | 5,514.34 | 34.7 | 10,365.10 | 65.3 |
| 1 | 8,582.74 | 52.4 | 7,803.30 | 47.6 | 5,768.02 | 30.5 | 13,134.56 | 69.5 |
| 2 | 10,388.64 | 55.0 | 8,515.00 | 45.0 | 6,771.70 | 30.7 | 15,281.45 | 69.3 |
| 3 | 11,865.27 | 55.8 | 9,389.84 | 44.2 | 7,406.96 | 30.0 | 17,242.99 | 70.0 |
| 4 | 14,476.12 | 54.9 | 11,879.76 | 45.1 | 7,895.62 | 27.8 | 20,465.17 | 72.2 |
| 5 | 16,535.94 | 52.3 | 15,092.04 | 47.7 | 8,775.73 | 36.8 | 15,092.04 | 63.2 |
| 6 | 20,456.62 | 52.8 | 18,303.58 | 47.2 | 9,991.40 | 24.7 | 30,431.33 | 75.3 |
| 7 | 27,738.99 | 54.1 | 23,565.04 | 45.9 | 11,445.04 | 23.1 | 38,120.36 | 76.9 |

(資料)『中国統計年鑑』『中国財政年鑑』等により作成。

図1 国家歳入の対GDP比と中央歳入の比率



(資料) 表1に同じ。

表2 中国の財政状況

(億元、%)

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| GDP | 34,634 | 46,759 | 58,478 | 67,885 | 74,463 | 78,345 | 82,068 | 89,404 | 95,933 | 102,648 | 117,390 | 136,876 | 182,321 |
| 財政収入 | 4,349 | 5,218 | 6,242 | 7,408 | 8,651 | 9,876 | 11,444 | 13,395 | 16,371 | 18,015 | 21,715 | 26,356 | 31,628 |
| 対GDP比 | 12.6 | 11.2 | 10.7 | 10.9 | 11.6 | 12.6 | 13.9 | 15.0 | 17.1 | 17.6 | 18.5 | 19.3 | 17.3 |
| 対前年比 | 24.8 | 20.0 | 19.6 | 18.7 | 16.8 | 14.2 | 15.9 | 17.0 | 22.2 | 15.4 | 14.9 | 21.4 | 20.0 |
| 債務収入 | 739 | 1,175 | 1,550 | 1,967 | 2,477 | 3,311 | 3,715 | 4,180 | 4,604 | 5,679 | 6,154 | 6,871 | na |
| 対GDP比 | 2.1 | 2.5 | 2.7 | 2.9 | 3.3 | 4.2 | 4.5 | 4.7 | 4.8 | 5.5 | 5.2 | 5.0 | |
| 財政支出 | 4,642 | 5,793 | 6,824 | 7,938 | 9,234 | 10,798 | 13,188 | 15,887 | 18,840 | 21,113 | 24,650 | 28,361 | 33,708 |
| 対GDP比 | 13.4 | 12.4 | 11.7 | 11.7 | 12.4 | 13.8 | 16.1 | 17.8 | 19.6 | 20.6 | 21.0 | 20.7 | 18.5 |
| 対前年比 | 24.1 | 24.8 | 17.8 | 16.3 | 16.3 | 16.9 | 22.1 | 20.5 | 18.6 | 16.7 | 11.8 | 15.1 | 18.9 |
| 債務支出 | 336 | 499 | 883 | 1,355 | 1,918 | 2,353 | 1,911 | 1,580 | 1,999 | 2,581 | 2,952 | 3,672 | na |
| 対GDP比 | 1.0 | 1.1 | 1.5 | 2.0 | 2.6 | 3.0 | 2.3 | 1.8 | 2.1 | 2.5 | 2.5 | 2.7 | |
| 財政収支 | -293 | -575 | -582 | -530 | -582 | -922 | -1,744 | -2,491 | -2,473 | -3,098 | -2,935 | -2,005 | -2,080 |
| 対GDP比 | -0.8 | -1.2 | -1.0 | -0.8 | -0.8 | -1.2 | -2.1 | -2.8 | -2.6 | -5.5 | -2.5 | -1.5 | -1.1 |
| 国債発行残高 | | | | 4,361 | 5,509 | 7,766 | 10,542 | 13,674 | 15,608 | 17,108 | 18,500 | 19,600 | 20,400 |
| 対GDP比 | | | | 6.4 | 7.4 | 9.9 | 12.8 | 15.3 | 16.3 | 16.7 | 15.8 | 14.3 | 11.2 |

(資料) 表1と同じ。

95年には10.7%に低下し、その後若干の上昇が見られたものの、2000年時点でも依然として15%程度であった。しかしその後急激に上昇し、02年が17.6%、04年には19.3%、05年には18.1%となり、国家歳入は3兆元を上回った(表2)。また2006年、07年には税収の急激な伸びが顕著となった。税収増は2006年通年で23%前後、07年には32.5%に達し、このことが財政収入の規模が大きい省・市において工業部門の過大生産、過剰投資の引き金となってきた。併せて、背景に地方政府のソフトな予算制約があり、経済を過熱させる原因となってきた。他方、2008年に入って、世界経済の混乱の影響や外資政策の変更等により、中国経済は減速傾向を強めている。08年9月には6年半ぶりに利下げを行い、経済政策の大きな転換を図った。このように、中国における経済政策は大きな転換点にあり、今後の舵取りが極めて難しいものとなっており、財政政策の方向性やあり方も大きく問われるところとなっている。

2.2 政策動向の中央—地方関係

このような財政収支バランスのもとで、政策運営面での中央地方関係をみると、格差是正が急務である現在の中国において、中央政府がむ

しろ対策に積極的となっている。実際、建設国債発行は減額されているが、公共事業総額は増加しており、また、中央予算安定調節基金の強化策として2008年度から超過収入が基金に組み入れられ、格差対策に積極的に投入されている。例えば、中央政府による補助金の増額が拡大している。2008年度予算における三農問題関連投資の農民補助金が1330億元(前年同期比+23.4%)、農業生産補助金が3040億元(同+17%)、農村社会事業補助金が1240億元(同+100%)など、大きく拡大している。また、農村の最低医療に対する中央政府の補助金額も2006年には42.7億元と05年の8倍に増加し、07年には101億元とさらに大きく増加している。さらには、中西部地域(農業人口70%以上)への補助金を一人当たり10元から20元に増額したり、沿海部の貧困県、県級市も補助金の対象にするなど、「和諧社会」の構築をスローガンに中央政府による補助金の拡大が顕著となっている。その他、西部大開発、東北振興、華南9+2戦略など地域振興・活性化のための中央政府プロジェクトを強化する一方で、2006年以降、農業税を廃止したり、就労のための人口移動を緩和して移動の自由度を拡大したり、さらには戸籍制度の廃止の動きを活発化させるなど、中央政

府による格差対策への積極的な補助と規制緩和という好ましい動きが相次いで見られるようになってきている。

他方、問題となるのは、地方政府の行動と省以下の地方政府間の財政関係である¹。中国の現状では、地方政府は地元経済の活性化を最重要課題として、政府・金融機関・企業が一体となってインフラ等の投資を積極的に行ったり、政府保証による資金調達によって地域の経済活動に介入したり、さらには、歳入増加のために土地を利用して地域開発を急激に拡大するなど、積極的な経済活動を続けている。改革・開放以降、特に1980年代に地方において政府・企業・国有銀行が一体となって経済活動を活発に行っていた状況が現在も依然として残されている。これが地方発の経済過熱を引き起こす原因となっている。その一方で、省以下の政府間における経費と事務の配分は不明確であり統一的な制度が未整備なままである。したがって、公共サービスの供給において非効率を生じさせ、地域間および各レベル政府間の財政力の格差が地域経済格差を是正するどころか、さらに拡大させることにもつながっている。

3. 財政移転の現状と課題

中国の財政面での中央—地方関係の一つの重要なポイントが、中央から地方への再分配である(図2)。特に問題となるのが、財政移転の仕組みと内容である。分税制導入に際し、豊かな地方の反対を抑えるために既得権を温存する税收返還の制度がとられた。これは、分税制によって94年以降に地方の税收が減少した場合には、93年の当該地方の税收を最低保証し、中央から地方へ税の還付が行われる制度である。徐々に減少傾向にあるとはいうものの依然としてこの税收返還が多くを占めていることや、直接税による再分配システムが未だ不十分ことから、格差是正に寄与する再分配のメカニズム

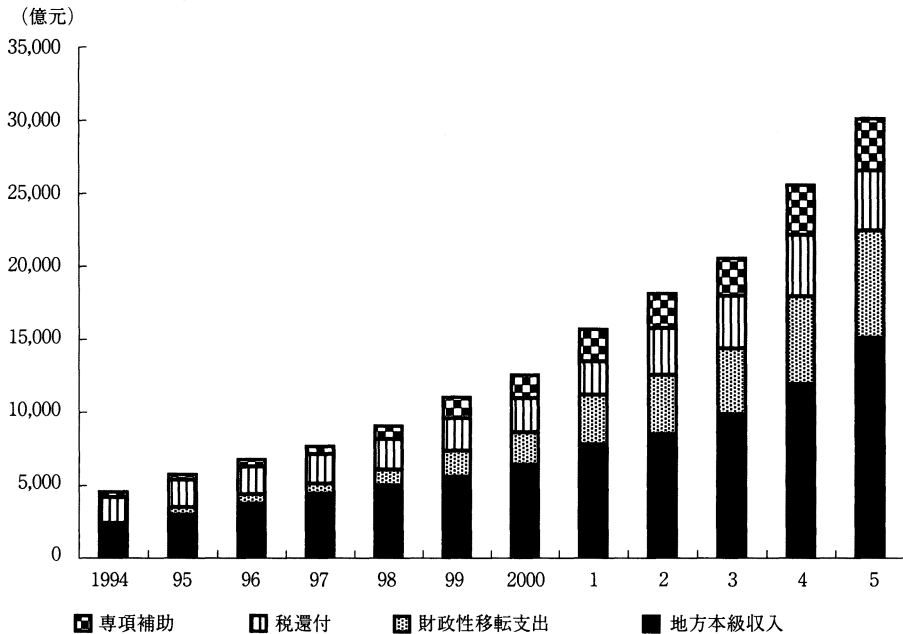
が機能していない。したがって、分税制によって中央の財政力を強化するという当初の目的は必ずしも達成されていないのが実情であった。地域間財政力格差を是正するため、1995年に「過渡期移転交付」(一般補助金)が新設されたが、当年は21億元にすぎなかった。その後は徐々に増加し、また、2002年以降は「一般移転支出」という名称に改められ、2005年には約1100億元に達した。財政移転額が増加していく中で、内容・構成も徐々に変化してきている。税收返還の構成比が40%前後に低下する一方で、専項補助(補助金に相当する)や財政性移転支出(一般移転支出等、交付税に相当する)の構成比が拡大してきた。つまり、基準財政需要に基づいて各地の財政力を評価し、財政力格差是正のための財政平準化機能を強化する方向に変化している。格差是正機能を有した一般財政移転の割合が拡大していることは好ましい傾向である。税收返還の割合が低下し、財政性移転支出(一般財政移転)が増加していけば再分配機能がより強化されるので、現在の中国にとっては好ましい傾向であると言える。

一般移転支出の推移は、2001年が138億元、03年が380億元、05年が1120億元、06年が1527億元と着実かつ大幅な伸びとなっている。併せて、従前は管轄する行政府の収入となっていた企業所得税と、地方政府の収入であった個人所得税を共有税化し、すべて一般移転支出の財源とされたことも格差対策強化の一環となっている。しかしながら、2006年度で見た場合でも、一般移転支出は移転総額(1兆5800億元)の1割程度と極めて低い水準に留まっていることから、今後さらなる拡大が求められる。

専項補助移転は社会保障、インフラ整備、三農問題など、各プロジェクトごとに配分される特定補助金であるが、1994年に361億元であったものが99年には1360億元、2002年には2400億元、04年には3238億元、05年には3529億元と大きく拡大してきている。また、省レベル政府の補助収入のうち、専項補助の割合は94年には15%であったものが、99年には36.5%、2002年

1 地方政府の行動については第4節、事務と経費配分については第5節において詳述している。

図2 地方財政収入と財政移転



(注) 分税制（地方本級収入）：中央の財政力を強化する目的で94年に実施された改革。主な内容は税目ごとの中央・地方の財政収入の区分，中央・地方の税務局の分離，税の簡素化である。

財政性移転支出：格差是正を目的とした財政移転の総額。

税還付：分税制改革以前の各地方の歳入を保証し，分税制によって減少した分が中央から地方に還付される。

専項補助：社会保障，教育，インフラ等の各プロジェクト毎に配分される補助金。

(資料) 李 (2006)。

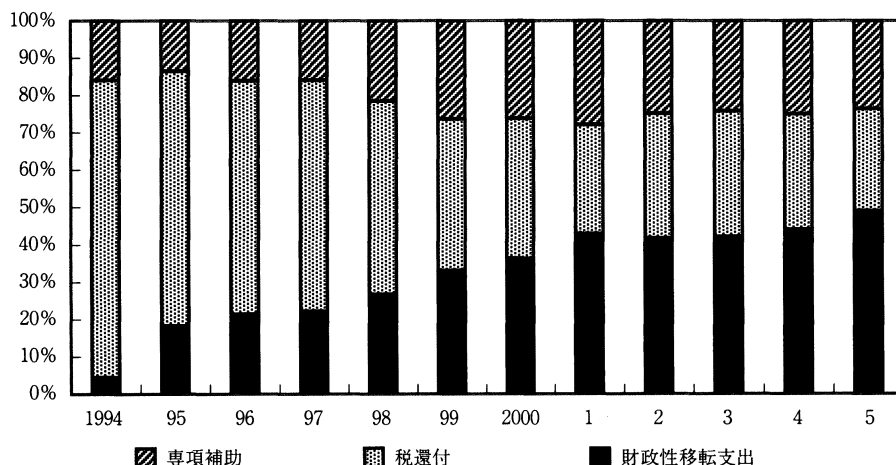
31.7%と増加している。

税収返還については，1994年の1799億元で，省レベル政府への移転総額の75.3%を占めていたものが，2006年には30%割程度まで低下している（図3）。両税（増値税と消費税）の増加分の一定割合（通常は増加率+30%が還付率とされる）が還付対象となることから，税収全体のパイが大きくなれば徐々に割合が低下することになる。ただし，経済発展地域において増値税と個別消費税の税収割合が高くなっていることから，経済がより発展している東部沿海地域により大きな還付が行われることになる。つまり，豊かな地域への税還付の性格が強いこの制度は富裕地域の既得権を保護するものとも言え，地域間格差を是正する機能を必ずしも発揮しない。この割合を縮小していくことが従前からの課題

となっており，時間の経過とともに徐々に縮小され，代わって財政性移転支出が拡大されていることは好ましい動きと言える。ただし，経済成長のスピードと比べれば遅いと言わざるを得ず，さらなる改革が必要となる。その一方で，税収が拡大していけば徐々に中央政府の収入が大きくなるという仕組みとなっていることに注意が必要である²。

2 この点については，地方財政学会全国大会（2008年5月 於：大東文化大学）での張忠任・島根県立大学教授の報告および資料による。以下は張教授による分析である。分税制後の税還付の制度は，主として次のような制度となっている。中央から地方への税収返還額は，1993年の中央への「純上割額」を中央収入とする。「上収割入」は従来の地方政府の収入であった

図3 各財政移転の比重の推移



(資料) 図2に同じ。

その他、財政移転制度は各省によって極めてばらつきが大きくなっていることも一国の制度としては問題である。さらには、現在の中国では財政に関する法的根拠や権限が制度上は中央に集中している。しかし実態は、地方政府（特に省レベル政府）の裁量が大きいこと、また省以下の財政の透明度が低いことなどから、権限

が地方に分散した形となってしまっている。これがしばしば「分権化」と称されることがあるが、これは分権いうよりも、むしろ「分散化」というのがふさわしいであろう。実際、中国の分税制改革によって税が中央税、地方税、共有税に区分され、徴税機関も国税局と地税局に分割され、財政移転制度が構築された。しかし、課税の権限（法的根拠）は一貫して中央にあり、分権化されたわけではない。さらには、例えば地方債の発行についても、その大原則として、その根拠となる地方の財源が必要である。中国では地方税法、地方自治法、地方交付税法などが未整備であり、地方の財政権や自治は確立されていない³。今後は地方財政法や地方税法などの整備が急務となる。

4. 地方政府の問題

4.1 地方財政の構造問題

他方、中国の財政問題を考える上で、地方財政の問題も益々重要となっている。なかでも、地方政府の債務問題や不良債権問題など、地方財政が抱える構造的な問題が深刻となっている。

消費税、外資銀行と非銀行金融機関の所得税、増値税の75%、証券取引税の50%を中央収入とするものである…①。「下劃収入」は従来の中央政府の収入であった城鎮土地使用税、耕地占用税、国有土地有償使用収入の中央分を地方収入とする…②。ここで①-②を「純上劃収入」とする。税還付制度では、増加分の3割を地方へ還付する（中央に7割残る）制度では、実は中央の税収が着実に増える仕組みとなっている。張忠任教授（島根県立大学）の推計によれば、両税の伸び率が10%、20%、30%のそれぞれのケースについて時系列で見た場合、地方への還付率が徐々に減少していくことが明らかにされており、中央財政収入が拡大する仕組みとなっている。

両税の分配率

| 成長率 | 5年後 | 10年後 | 20年後 | 30年後 |
|-----|-------|-------|------|------|
| 30% | 11.19 | 4.40 | 0.8 | 0.14 |
| 20% | 14.52 | 7.81 | 2.20 | 0.65 |
| 10% | 19.44 | 13.99 | 7.25 | 3.76 |

3 この点からも、中国の地方政府を地方自治体と呼ぶことは適当でないと考えられる。

中国財政部・財政科学研究所の調査報告によれば、地方財政の偶発債務（隠れ債務）の額は12兆～15兆元に達しているという試算がある。その主たる内容は、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、ある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など、⑤農村合作基金の資金流用および食糧関連企業の貸倒れ損失、⑥転貸資金として中央政府から配分される資金などがある。

こうした地方の債務問題は、財政の不安定さを示すものであるとともに、その不透明性が極めて深刻なリスクである。地方財政の悪化が地域経済に悪影響を与えることになれば、政府と関係の強い国有企業の破綻につながる可能性があり、失業問題の拡大要因にもなる。そうなれば、財政赤字の拡大とともに金融機関の不良債権の拡大を引き起こし、中国経済全体に大きなマイナス影響を及ぼすことにつながる。さらには、マクロ経済コントロールを担う中央政府の行動にとって制約要因にもなり、経済政策全体にも悪影響を与えかねない重要な問題である。種々の政策運営において、中央政府の政策を着実に遂行していくためには、地方政府のあり方が大きく問われることになる。

4.2 地方政府のガバナンス

効果的な経済政策の立案と機能的な運営において、中央政府と地方政府の共通した取り組みが不可欠であることは言うまでもない。しかしながら、現在の中国においては、必ずしも中央政府の政策に則した経済政策運営が地方で行なわれていないところに大きな問題がある。

改革・開放以降、市場経済化を進めていた80年代には、地方政府が国有銀行、国有企業等を通じて実態経済へ強く介入してきた。こうした企業家的行動と様々な規制によって利益を得た地方政府は、地元の企業保護とインフラ整備に資金を投入し、地方主義を強めていった。また、

地方の指導者の評価において当該地域の経済成長率が最も重視されることから、地方の指導者にとっては高い成長率を実現するためのインセンティブが強く働き、地方において過剰な投資が行われたり、過大生産を引き起こすことになる。こうして地方発の経済過熱が、しばしば中国経済の過熱の原因となってきた。こうした地方政府の行動は現在も依然として解消されていないが、一方で、外資企業や民営企業の台頭もあって、特に90年代以降は、地方政府の国有企業への介入から得られる経済的利益のメリットが縮小してきた。それと前後して中国では各種財産権制度改革が進み、なかでも土地制度の変容によって、土地市場を通じて地方政府が利益を得る仕組みが広がった。地方政府においては、特に下級政府ほど税収等の正規の歳入が十分でない状況下で、収入を確保することを目的として行動することになる。地方政府が銀行に働きかけたり、債務保証を行なうことによって資金調達し、それを原資に農民や住民から土地を収用して開発することによって、一種のキャピタルゲインとともに、その後の税収につなげるという仕組みである。他方で、一時的な収入を理由に土地を手放した農民や住民は生活の糧を失うため、格差拡大や暴動などの社会不安を増幅する原因となる。つまり、地方政府や開発業者の得る利益は農民や土地住民にとっての大きな負担となる。こうした土地収用に端を発し、土地の独占的供給・開発を通じて地方政府および開発業者が利益を得る仕組みは、公正な市場経済をゆがめることにもなる。土地市場に関しては、財産権および土地使用権をさらに整備することによって土地市場の充実を図り、地方政府の独占的立場をなくす改革が急務である。しかしながら、地方が独自に収入を得る仕組みを必ずしも否定し辛いことから、中央政府も果敢な措置を講じることができないという一種のジレンマがある。さらに、アメリカ発のサブプライム問題に端を発した世界的な金融危機が広がりを見せている中で、中国においても土地価格の急落が現実のものとなっている。地方政府によ

る土地を利用した利益獲得は、地価の下落によって一転して土地開発業者や金融機関が多額の不良資産を抱える要因となったと同時に、地方政府の債務も急拡大する恐れが大きく高まっている。これは中国における不良債権問題の再燃、そして金融危機に発展しかねない大きなリスク要因とも言える。

これらは換言すれば地方政府のガバナンスの問題である。住民の意思が反映されない現状の体制下では、政府のガバナンスに大きな問題があることは周知の通りである。特に、現在の中国においては、先述のように地方政府の行動に深刻な問題がある。昨今の中国における住民によるデモや暴動の急増は、社会に蔓延する不満の現れであり、社会の混乱を招きかねない深刻な問題である。こうした状況に対し、中央政府による管理、コントロールの強化も一つの手立てではあるが、グローバル化、情報化が急激に進行している現状においては、企業、住民等の利益を考慮なしに政策を行なうことが益々困難であることは明白であり、政府に課せられる重要な課題の一つは、こうした社会の構成主体を如何に巻き込みつつ政策運営を実行していくかということにもなる。社会的インクルージョンが一つの鍵となるだろう。そのためにも、政府部門の役割を明確にし、機能的な運営が可能となるシステムを構築することが急がなければならない、特に広範で多様性の大きい地方政府においては重要な課題である。

5. 事務配分と財源

中国の政府間における経費分担をみると（表3、表4）、国防と外交を除けば、多くの分野で中央と各地方の両方に共通の経費が存在している。その下で、財政収支の中央－地方からみれば地方政府の支出割合が大きいいため、地方財政は収支ギャップを抱えることになる。名目上はこの不足部分を財政移転で補うことになっている。ただし、地方政府間で考えれば、下級政府

表3 中央－地方の経費配分

| 中央税 | 共有税 | 地方税 |
|------------------|------------|-------------|
| 消費税 | 増値税 | 城鎮土地使用税 |
| 車両購入税 | 営業税 | 不動産税 |
| 関税 | 企業所得税 | 都市不動産税 |
| 船舶吨税 | 外資・外国企業所得税 | 耕地占用税 |
| 税関が代理徴収する増値税と消費税 | 個人所得税 | 土地増値税 |
| | 資源税 | 車両船舶鑑札使用税 |
| | 都市維持建設税 | 車両船舶使用税 |
| | 印紙税 | 契約税 |
| | | 農畜産業税 |
| | | 屠殺税 |
| | | 固定資産投資方向調節税 |

（資料）倪（2005、4ページ）。

表4 中央－地方の事務配分

| 事務 | 中央 | 省 | 地区 | 県 | 郷鎮 |
|--------|----|---|----|---|----|
| 国防 | ○ | | | | |
| 外交 | ○ | | | | |
| 高等教育 | ○ | ○ | ○ | | |
| 中等教育 | | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 義務養育 | | | | ○ | ○ |
| 文化事業 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 科学研究事業 | ○ | ○ | ○ | | |
| 医療保険 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 人口抑制 | | | ○ | ○ | ○ |
| 行政管理 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 政法支出 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 社会保障 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |

（資料）表3に同じ。

にいけばいくほど深刻な収支ギャップが存在している。そのため、地方政府では予算外資金に頼ったり、偶発債務を拡大させたりする原因となる。また、少子高齢化と格差拡大が進む中で、医療保険や年金を中心とした社会保障制度やその財源について、各地方で統一的システムのないままに運用されていることが大きな問題である⁴。

他方、分税制以降数回の改革を経て、中央税：共有税：地方税の割合は16%：22%：62%となり、地方税目で構成比が10%を超えているのは営業税の約13%のみとなっている。これは中央財政の強化という分税制の目的・意義が活かされなくなってきたとも言える。さらには、課税権限が中央に集中している状況に必要な財源を確保できない地方が、予算外資金のみならず制

4 谷口（2007）を参考にした。

度外資金に頼らざるを得ない、という構図が依然存在する。財政力の弱い地方（県、郷鎮）においては、県、郷鎮、行政村の負担としつつ実際には農民への過重負担になっているケースも多い。その結果、中央+4層の地方政府、という多層制が、いわば「上級政府から下級政府への財源を伴わない事務の移転」（事務の押し付け）問題を発生させることにもなる。

6. 行政改革の動向

6.1 行政改革の動向

中国の地方財政は、一般的に省レベル—市レベル—県レベル—郷鎮レベルと四層構造となっているが、県以下の政府における財政制度に不備な点が多い。また、財源と経費が対応しておらず、各レベル政府間でいわば経費の奪い合いをするといった状況に陥っている（図4）。

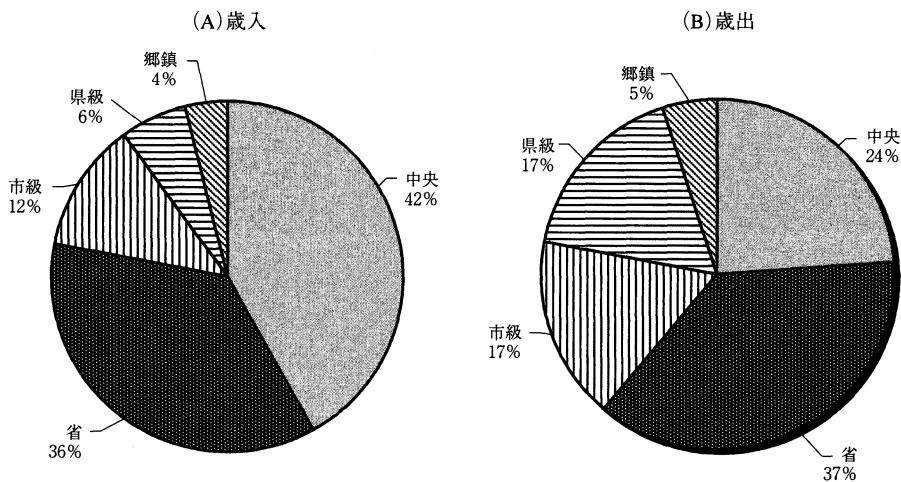
また、地方政府の規模を見ても、省レベルの多くは一国に相当する面積と人口を有しているのに対し、県レベルは比較的小規模となっている。そこに先に指摘したように、事務配分と権限・財源配分がアンバランスな状態が存在している。

また、昨今4つの地方政府とともに、計画単列市、副省級市（広州、深圳、蘇州、杭州、無

錫、仏山、寧波、南京、東莞、武漢、大連）の財政規模が拡大傾向にある。併せて、地区が減少し地級市が増加して「市轄区」を設けるケースも増えている（例えば北京市石景山区など）。このように、地方の行政レベルは4層、3層、2層が混在する形になってきている。また、予算制度改革によって郷鎮財政が廃止の方向に大きく動き、その結果、財政権を失った郷鎮政府は末端政府にならず県の出先機関化となるケースも見られる。そして、「郷財県管」（郷の財政を県が管理する）、「省管県」（省が直接県財政を管理する）、「市管県」（地級市が完全な財政権を持つ）、「省管市」（省が市財政を管理する）などの新たな制度のもとに、地方行政と財政単位の見直しが各地で進んでいる。

周知のように、日本では全国の地方行政システムは、都道府県および市町村という2層制となっているのに対し、中国では地域によって大きく異なっている。直轄市では2層制（市、区）と3層制（市、区または県、郷または鎮）、その他の省や少数民族自治区では3層制（省、地級市、区）と4層制（省、地区または地級市、県または県級市、郷または鎮）が混在している。従来、中国における地方財政と地方行政の設置は一致していた。すなわち、省から末端政府の

図4 財政収支の行政レベル別構成



(資料) 図2に同じ。

郷鎮までは、各レベル政府がすべて予算を設けていた。しかし、社会経済の発展と高齢化の進展につれて、基礎的地方政府（日本の基礎的自治体）の義務教育や育児・介護に対する役割が極めて重要となる。そのためには行政の効率化とともに基礎的地方政府の財政制度を確立し、財源と行政事務をバランスさせていくことが必要になる。こうした地方行財政システムを整理する動きが進められていることは、行財政の効率化という意味で評価に値するものであり、今後の改革動向が注目される。併せて、効率性の観点からはある程度地方の自由度を高めることがむしろ有効な場合もあるため、予算制約のハード化をはじめとする責任を明確にした上で権限移譲を進める方策を検討することが今後の課題となる。さらには、地方への権限の配置と財源の配置、そしてそれに伴う責任の明確化という「自主自責」のシステムを構築していくことが、地方行財政制度改革の基礎になることも忘れてはならない。この点は、現在日本でも分権化の過程で改革が進行中であるが、決して容易に設計できるものではなく、粘り強い取り組みが必要となるだろう⁵。

6.2 地方政府の適正化－日本の改革を参考に

中国の行政改革において、現在進行中の日本の道州制改革が一つのヒントになるのではないだろうか⁶。現在の日本における道州制の議論には、道州に強い権限を付与すべきか否かという基本問題が存在している。日本では戦後のシャープ勧告をきっかけにして、基礎的自治体の行政・自治能力が高いと言われてきた。そこで、道州制へ移行することによって、都道府県の事務や権限が合併後の市町村へ移管するということにもなる。一方、道州制移行に伴ういく

つかの弊害を除去することも不可欠となる。例えば、道州の権限が市町村と重なる場合には広域利益を優先して市町村への関与を強める可能性があり、道州が強力な権限を握る可能性がある。そうなれば、大型公共事業や産業振興、許認可権や規制の権限を道州が有することになり、そのことによって巨大な利権が生じ、汚職や腐敗が深刻となることにもつながり、注意が必要となる。

こうした点から中国の改革動向をみると、国土、人口が極めて大きく多様性があるという中国の特性を考慮すれば、省がある程度中心となることも必要であると考えられる（表5）⁷。そこには一定程度、省間の競争が生じることになり、行政の効率化を促すことが期待できる。ただし過度な地方主義を防ぐために、単に権限を強化するのではなく、中央と基礎的中央（地区・県など）とのつなぎ役の役割を強化することをむしろ重視すべきであろう。つまり、より省の役割を簡素化し、省間での財政調整のしくみを構築することが必要となる。そして、平均税率を設定して不足分を調整するカナダ型や、財政力の高い地方が拠出し、財政力の弱い地域に配分して地域間の財政調整を行うドイツ型など、水平的な財政調整制度を構築することによって地域間の経済格差を平準化する制度が求められる。このことは、国の関与を減らすことにもなり、地方財政の自主・自責を促すことが期待される。それでも依然として財政力の弱い地域については、中央政府によって基準財政需要等に基づいて補助を行う必要がある。中国の場合には専項補助を活用することも可能となるだろう。社会資本整備については、省がまとめて政策立案・管理執行することにより、縦割り行政の弊害が解消されることにもなる。このように、中

5 張・内藤（2007）を参照。

6 ここでの記述は齊藤慎・中井英雄「財政的公平と効率を追求」『日本経済新聞・経済教室』（2008年5月20日）の議論を基にして中国への適用を試みたものである。

7 地方政府の適正規模の議論について、中国のケースでは国家体制が他国と異なること、そして比較可能なデータの制約があることからここでは人口のみで比較を行なった。今後の課題として面積等を併せて分析する必要がある。

表5 自治体人口規模の国際比較

| | 全国 | 州/地域 | 広域地方団体 | 基礎的地方団体 |
|---------|-----------|---------|--------------|---------|
| 日本 | 127,700 | — | 2,716.1 | 69.3 |
| アメリカ | 281,400 | 5,628.5 | 83.1 | 9 |
| カナダ | 32,300 | 2,482.3 | 9.9 | 7.1 |
| オーストラリア | 20,100 | 2,513.6 | — | 27.8 |
| ドイツ | 82,500 | 5,156.3 | 186.7 | 6.6 |
| フランス | 60,400 | 2,877.6 | 629.5 | 1.7 |
| イタリア | 57,300 | 2,866.1 | 556.5 | 7.1 |
| イギリス | 59,600 | — | 575.8 | 141.1 |
| デンマーク | 5,400 | — | 339.2 | 20 |
| ノルウェー | 4,600 | — | 232.0 | 10.7 |
| スウェーデン | 9,100 | — | 431.8 | 31.3 |
| 中国 | 1,330,000 | 省：42400 | 市（地区）：3947.4 | 郷鎮：32 |

（資料）林（2006、22ページ）より作成、中国は追加。

央の下に広域地方政府として中央と県のつなぎ役となる省政府、その下に基礎的地方政府としての地区・県を配する3層制をメインとする地方行財政の構図が最も現実的かつ有効な改革であると考えられる。その際には、中央と省の協力関係が不可欠であり、中央がいかに省をコントロールするかが重要となる。地方分権化の議論は基礎的自治体を念頭においたものであり、また、民主化が実現されておらず住民の意思が反映されにくい中国の現状では、地方分権化が多くの非効率な地方政府を拡散させる可能性があり、広域的な地方政府のガバナンスを考慮すれば、中国の改革方向にはむしろ道州制の考え方が合う可能性がある。

7. 改革の方向と今後の課題—日本との比較からの視座

7.1 財政に求められる役割と課題

経済の安定、格差の是正など重要課題を抱える中国経済の現状において、マクロ経済調整に対して財政の果たすべき役割が高まっている。

8 これまでの日本の経験のいくつかの点が現在の中国に有益な示唆を与えるとの視点から、日本の制度、改革についても加味しながら中国への適用を探ることも考慮しつつ議論を展開している。日本の制度についての詳細は足立（2006）を参照。

第1に、資源配分の適正化を図るシステムの設計である。地域間、都市—農村間、個人間など様々な格差が社会問題となっており、特に農村におけるインフラ整備や教育の普及、社会保障制度の整備などに対する財政需要は大きく高まっている。現在ではいろいろな問題が指摘されているものの、日本型の社会保障制度や教育制度は国際的にも高く評価されてきた⁸。社会保障や義務教育の充実が社会の発展にとって極めて重要なことから、こうした分野における財政資金の投入拡大が不可欠である。すなわち、社会主義計画経済体制時代に各単位が担ってきた社会的役割を、公的部門と市場がどのように担っていくかという制度設計が社会主義市場経済化の根源的課題であるが、その中で公的部門の担うべき役割についての再考が急務となるのである。

第2に、所得再分配システムの充実と機能強化である。中央から地方への財政移転のうち、富裕地域の既得権を温存した制度である税収返還の割合をさらに低下し、財政調整機能を有した一般財政移転の割合を増やしていくこと、少数民族やその他貧困地域への移転支出を拡大することにより、地域間格差を是正していくことが重要な政策課題である。これには富裕地域の反発が必至であることから、強い政治的リーダーシップが求められる。これには日本の地方

交付税制度が大いに参考になるだろう。日本における地方政府の一般財源の比率は50%余りと国際的にみても高い調整機能を有してきた。これによってナショナルミニマムを実現し、社会の均一発展に貢献してきた。近年、日本の制度に対する様々な問題が指摘されてはいるが、他方で過去にはこの制度の果たした役割も大きかった訳であり、この点に注目すれば中国の制度設計に活かしていくことも可能であり工夫が望まれる。また、補助金についても、各省庁の縦割り行政の弊害による裁量的措置を縮小し、財政力の平準化に向けたマクロ経済政策として整理していくことも必要である。そのためには、国家発展改革委員会が多くの権限を持っている現状を改革し、財政政策については所管官庁である財政部の権限と責任を拡大していくことも必要である。また、社会保障制度の整備についても、農村部に公的年金・医療制度を確立すること、都市部の年金の積立て不足を解消することなど課題が多く、そのための財源確保も急務となっている。高度経済成長の途上ですでに高齢化が進行している中国にとっては、日本型の社会保障システムの建設は困難とも言え、公的部門と市場部門が共存する社会保障システムの設計が重要となろう。併せて、所得再分配機能の強化に則した税制の整備も必要となる。中国では間接税の割合が高く、所得税制をはじめとする直接税に不備な点が多い。所得控除の引き上げや高額所得者への申告制度が義務化されることになった。また、2006年に農業税が全廃されたこともあり、低所得者や農民の負担減となった。しかしながら、所得の種類が非常に多く累進度や税率について必ずしも適正水準とはなっておらず、税の捕捉が不十分である。また、農業税は廃止されたものの農村での税制改革が遅れていることから、基層レベルの政府は十分な税収を得られないため、税以外の費用徴収などを拡大する動きも生じており、農民に対する不透明かつ不合理な負担増を引き起こしている。また、地方政府が収入を確保するため農民から土地を収用し、地目変更の後にデベロッパーに

開発依頼をして高く転売するという「土地財政」といった問題も生じている。こうした農民に過剰かつ不合理な負担を課すことは、公正を欠き社会不安の火種にもなりかねない。さらには、相続税や贈与税といった富裕層をターゲットとする税制の整備も必要である。これには富裕層の反対が強いことに加え、税務当局が所得・資産情報を十分に把握できていないこともあり制度設計が遅れている。個人所得税の改革と併せてこうした資産税の拡充を進めることが、より公平な税制制度の確立と再分配機能の強化にとっては不可欠となる。

第3に地方財政制度の再建である。財政の持続可能性については、中国では国債発行がすでに始まっており、日本の事例からも明白なように、債務状況を厳格に管理することが重要である。他方、現時点では地方債の発行が認められていない。したがって地方財政が赤字に陥った場合には⁹、中央財政の補助、あるいは転貸資金¹⁰によって賄われる。昨今、地方財政の偶発債務問題が深刻化する過程で、地方債の発行が学会や非公式な部門で議論され始めているという¹¹。ただし、これは公式的な議論や方針ではない。特に、比較的経済発展の進んでいる地域に限って地方債の発行を認め、交換条件として地方財政の状況報告を求めるといった、地方財政の不透明さを解消する案も示された。しかしながら、地方債発行の大原則として、その根拠となる財源が必要であることは言うまでもない。中国では地方税法、地方自治法、地方交付税法が未整備なことに代表されるように、地方の財政権や自治が確立されていない。また、中国の現在の地方税体系は中央との共有税が主体となり基幹税が小さく、地方債発行の根拠としては不十分である。地方債発行の議論以前に、中国の地方財政の基本問題として、まずは地方

9 これは財政の予算内資金の範囲内である。

10 中央政府が地方政府に替わって国債を発行して資金調達し、地方政府に振り向けるもの。

11 財政科学研究所へのヒアリング調査時のコメントによる。

財政法や地方税法などの法的整備と客観的運用のシステムが構築されなければならない。さらには、地方政府が地方自治体となれる体制改革が不可欠であるが、こうした国家形態の抜本的改革には相当の時間を要するものと思われる。

グローバル化の進展と急激な少子高齢化の中で、日本は経済成長を維持しながら膨大な財政赤字を解消するという極めて困難な課題を解決しなければならない。そのためには、構造改革によって政府部門のスリム化を進めつつ経済成長を加速させることに加え、歳入・歳出の一体改革を行っていくことが必要である旨が政府によって示されている。その中で、国の形態をこれまでのような中央集権的な体制から分権型システムに移行し、中央と地方のバランスを再構築していくことが極めて重要な課題であると位置づけられるようになった。これらの点については、国家体制や経済発展段階の違いはあるものの、中国にも共通する課題である。経済・社会の多様化が進む中で、政府の役割の再考が重要な課題となっていると同時に、ボランティアやNPO/NGOといった新たな主体の意義も注目されるようになってきている。両国の経済・社会の構造や状況には少なからず差異があり、必ずしも一様の議論が当てはまるわけではないが、他方で経済・社会の多様化の中で国家の形態をいかに再構築していくかという点は、両国に共通する課題である。日中両国では、公共と市場のあり方の議論はもとより、政府と民間・非政府組織との協働など、様々な分野で新たな議論や実際の動きが現実的に起こってきている。しかしながら、そのもとになる国家形態のあり方については、現在大きな転換期にあるといっただろう。それは行財政制度における中央政府と地方政府の位置づけと役割を再検討することを意味している。

本稿では中央政府と地方政府の行財政関係を中心に現状を把握しつつ進行中の改革動向と課題を分析してきた。戦後日本が高度成長期に確立した制度やシステムは中国の改革に少なからず示唆を与えるものであり、同時に三位一体改

革に代表される昨今の中央-地方の財政関係の改革とそれに伴う問題点には、1994年の分税制以降の中国が抱える課題と多くの共通点がある。

日本は少子高齢化、環境負荷、資源・エネルギー問題、格差問題など多くの課題に直面しており、これらの解決には社会システムの抜本的改革が不可欠である。それはまさしく国家の形をいかに再構築するかという課題に他ならない。本来の意味での分権化を進められるかが問われている。他方、中国の場合には、現在の国家体制を考えれば地方自治は確立されておらず、真の分権化は議論の域を超えるものではない。これは地方自治を確立できるのか、そのために国家体制改革をいかに進めていくのかという国家の根幹に関わる問題であり、相当の時間を要するものと思われる。しかしながら、強い制約条件を前提とした上で、その中で実行可能性を検討していくことも、重要かつ現実的な対応である。

7.2 党・政府関係の視点

以上の点に関連して、中国の体制において最大の鍵となるのが党と政府の関係であろう。これまで議論してきた政府間の役割の明確化や権限、財源の配置、さらには日本の改革から得られる示唆は、分権的な行財政システムの構築であり、ある意味で分権的国家体制への移行のプロセスでもある。しかしながら中国の現状においては、地方政府が独自の手法、方策によって様々な制度の策定・運用を行っているケースがしばしば見られるものの、国家体制上、法律や制度面からも、行財政システム改革が分権化の方向に進んでいるとは言えない。また、現在の中国共産党による一党支配体制が続く限りにおいては、党の思想、理念、指導原理等が国家体制上の大原則であり、連邦制国家体制への移行はもちろんのこと、財政連邦制や地方分権化改革の推進なども現実的ではないと考えられる。しかしながら、今後、中国で市場経済化がさらに深化していけば、市場経済に即した政府としての位置付けと機能が中国政府にも強く求めら

れることになり、それは政治改革につながっていく可能性がある。

経済発展の水準が高まり市場経済化が進むことによって、民主化への動きが徐々に高まっていくことは、これまでに多くの国々が経験してきたが、中国もいよいよその域に差し掛かっており、実際にも市民の権利意識の高まりを示す動きが見られるようになってきている。その一方で、チベットや新疆ウイグルの問題に象徴される民族問題の拡大や、格差問題の拡大による混乱という問題も抱えており、これらが拡大すれば社会不安が増幅され、一つのきっかけとなって国家体制のあり方が大きなテーマとなる可能性が高まってきている。こうした状況を考えれば、国家の統治方法そのものが重要な改革課題となる。そして、究極的には国家の統合と一党支配との対立にもつながってくるだろう。

中国における党と政府の位置づけと役割については、これまでも様々な場面で議論はされてきたが、経済成長を何よりも優先させるという目的の下で体制維持が大前提であり、極めて曖昧で矛盾を抱えた状況のまま推移し、改革・開放30年を迎えようとしている。格差問題、民族問題など多種多様な問題を抱える中で、国家体制のあり方がますます問われることになるだろう。その中で、本稿で議論してきた政府間関係の在り方、行財政制度改革という、いわば「国のグランドデザイン」を検討していく上においても、党と政府の位置づけと役割についての分析を避けて通ることはできず、今後の重要な研究課題である。

引用文献

〔日本語文献〕

- 足立伸 (2006) 『国から地方への資金の流れについて』 (PRI Discussion Paper Series, No.06 A-04) 財務省財務総合科学研究所。
張 忠任・内藤二郎 (2007) 「再集権化を強める

中国財政:その制度と実態」(日本地方財政学会(編)『地方財政運営の新機軸』勁草書房)。

- 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中国国務院発展研究中心(DRC)との「地方財政(地方交付税)に関する共同研究」最終報告書 財務省財務総合政策研究所・中国国務院発展研究中心)。
林信光(編)(2007)『日本の財政』(平成19年度版)東洋経済新報社。
林義正(2006)「国と地方の役割分担—再分配的歳出を中心にした国際比較」(財務省財務総合政策研究所(編)『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況報告書』同所)。
黒岩達也(2006)「中国の第11次5か年計画と今後の経済発展戦略:量的拡大から質的向上への転換で協調発展を目指す」(『SCB内外経済・金融動向』(No.18-2)信金中央金庫総合研究所)。
宮本憲一・遠藤宏一(編)(2006)『セミナー現代地方財政I』勁草書房。
内閣府(編)(2007)『経済財政白書』(平成19年度版)時事画報社。
内藤二郎(2004)『中国の政府間財政関係の実態と対応:1980~90年代の総括』日本図書センター。
中里透・参議院予算委員会調査室(編)(2007)『経済財政データブック』(平成19年度版)学陽書房。
『日本経済新聞』2008年5月20日。
谷口洋志(2007)「中国における政府間財政関係」(片桐・御船・横山(編)『分権化財政の展開』中央大学出版部)。
〔中国語文献〕
河北大学予算管理研究所(編)(2007)『中国政府間財政関係研究』北京 经济管理出版社
李萍(2006)『中国政府間財政関係』中国財政経済出版社。
全国人民代表大会常務委員会・予算工作委員会調研室(編)(2003)『中外專家論財政轉移支付』中国財政経済出版社。
(ないとう じろう・大東文化大学経済学部)

Relations between Central and Local Governments from the Administrative and Fiscal Aspect in China

Jiro NAITO (Faculty of Economics, Daito Bunka University)

Keywords: Intergovernmental Relations, Structure of Fiscal Transfer,
Administrative and Fiscal Reform.

JEL Classification Numbers: H7, P2, P43

Chinese fiscal reforms have continued in various forms, with the “1994 Tax & Financial System Reform” being a turning point. However, there still remain significant tasks involving the entire state system, including the political balance between the central government and local governments and the desirable government functions. Therefore, in this paper, I will examine the actual state of insufficiency of the functions as well as problems with the systems and structure causing such deficiency, while focusing on the actual state of central-local relation from the fiscal aspect.

The administrative and financial reform is being promoted in China. From the aspect of efficiency and decentralization, this movement is considerable, and also really important for the intergovernmental reform in China. The main point of this paper is to clarify the situation regarding promotion of enhancement of financial base, creation of a revenue source allocation system to ensure consistency in policies between central and local governments, and clarification of the division of roles. And how the “autonomous and self-responsibility” system should be created is also the key factor and urgent need. In addition, increasing transparency of public finance (especially in local levels) is indicated as an essential issue for the reform in China. Therefore, I will focus on the period after the “1994 Tax & Financial System Reform”, and analyze the current state of central-local fiscal balances and financial transfer, as well as examine the budget system and administrative reform. Some experiences of fiscal and administrative reform in Japan are suggestive for the reform in China.