

# 習近平政権下での中国の地方財政改革の推進

調査部

主任研究員 佐野 淳也

## 要 旨

1. 中国の地方政府債務は、返済責任が誰にあるのかが曖昧であるだけでなく、短期かつ高金利で資金を調達したケースが少なくなく、債務不履行のリスクが高いなどの問題を抱えていた。習近平政権は、地方政府債務をめぐる不透明性の解消が中国経済に対する懸念の払しょくにつながると判断し、債務の管理強化に着手した。予算法を改正し、省政府による地方債の発行を条件付きで認めるとともに、インフォーマルな調達手段で集めた短期かつ高金利の債務を地方債に置き換える取り組みも進めた。これらの施策により、利払い負担が軽減されるとともに、債務の透明性が高まったことは、第1次習政権の地方財政改革の成果といえる。
2. 地方政府債務の管理強化以外では、①行政サービスの提供に関する中央と地方の役割分担、②税制改革の推進が地方財政改革の主要課題として示された。いずれも、行政サービスを行うための財政基盤の強化にかかわるものである。財政移転制度の見直しの結果、地方間の財政格差を是正する効果が大きい一般移転支出（日本の地方交付税に相当）が増加した。税制改革では、営業税を増値税に転換する「營改増」の全面実施および増値税の税収配分の変更が最も顕著な進展であった。
3. 成果の半面、2017年頃から、一部のPPP案件で地方政府による暗黙の保証が行われ、新たな「隠れ債務」の発生が問題視されている。この背景には、地方政府の強い投資拡大意欲（開発至上主義）がある。一方、不動産関連税制や増値税収の配分比率の確定などの改革が先送りされ、財源とサービスの提供責任が確定しなかったため、地方政府に財政規律を保ちながら、行政サービスを効率的に提供するインセンティブが働かないという問題も生じている。
4. 第2次習政権は、①地方政府のインフォーマルな資金調達に対する規制強化と地方債発行の拡大という2つのルートからの「隠れ債務」問題の解決、②不動産税（固定資産税）の全面実施等による地方税改革の推進、に重点を置き、地方財政改革を推進していくとみられる。習近平総書記への権力集中により、反対を押し切って改革が進むなどの期待の一方、過度な投資引き締め措置や税負担の増加が景気を下押しする恐れもある。景気に配慮しつつ、正規の財源で行政サービスの効率的な提供に専念するよう地方政府を仕向けることが地方財政改革の成功のカギとなる。
5. 今秋（2018年）に共産党中央委員会全体会議（「四中全会」）が開催される。この四中全会では、経済を中心とする習政権の包括的な改革プランが採択される公算が大きい。地方財政改革においては、①債務の可視化を図ることが出来るか、②中央政府による財源の再分配機能の強化を通じて、行政サービスの公平性を高めることが出来るかといった点を中心に、その内容に注目する必要がある。

## 目次

### はじめに

#### 1. 1期目に実施された地方財政改革

- (1) 発足時に直面した3つの主要課題
- (2) 省レベルでの自主起債、借換債の発行
- (3) 財政移転制度の見直し
- (4) 「営改増」の全面实施と税収配分の変更

#### 2. 改革過程で表面化した2つの問題

- (1) PPPが「隠れ債務」の新たな温床に
- (2) 改革の先送り

#### 3. 2期目で推進される地方財政改革と課題

- (1) 2つのルートからの「隠れ債務」問題の解決
- (2) 地方税改革の推進と景気下押し懸念

### おわりに

### はじめに

中国が健全かつ持続的な経済発展を続けるためには、様々な課題の克服に向けた改革を実行する必要がある。こうした見方は、中国政府や内外の研究機関、専門家にとどまらず、対中ビジネスを展開している企業にも共有されている。

課題の1つとして、財政の持続可能性が挙げられる。とりわけ、地方政府債務の不透明性を払しょくするとともに、増大する行政サービス需要に対応可能な財政基盤を築くことが持続的発展のカギになる。

2012年の習近平政権の発足当時、地方政府は開発至上主義に陥っており、地方融資プラットフォームと呼ばれる会社を窓口として市場から資金調達し、都市開発に充ててきた。この手法は、多額の資金を集めて迅速な開発が可能になるというメリットがある半面、透明性が低く債務の全容を把握出来ない、最終的な返済責任がどこにあるのかわからない、といった点が問題視されていた。そこで、第1次習政権は、地方政府債務の可視化、さらには地方融資プラットフォームを使わない資金調達ルートの拡充を進めてきた。併せて、中央と地方の行政サービスに関する役割分担や税制の見直しも重点的に進める方針を示した。

こうした改革は、省政府による自主起債を認める改正予算法の施行など、一定の成果を上げたものの、依然として道半ばである。

2017年の共産党大会で2期目に入った習政権（以下、第2次習政権）は、地方政府債務の管理強化、地方税改革の推進などに取り組む姿勢を示している。

本稿では、習政権が発足以降、地方財政に関してどのような改革を実施し、成果を上げたのかについて確認する(1.)。その一方で、「隠れ債務」問題が新たに発生したこと、地方税や財政移転で改革の先送りがみられたことを明らかにする(2.)。そして、これまでの改革の歩みを踏まえ、第2次習政権がどのような地方財政改革を進めようとしているのか、その過程で直面する課題は何かといった点について考察する(3.)。

## 1. 1期目に実施された地方財政改革

### (1) 発足時に直面した3つの主要課題

まず、第1次習政権が何を地方財政における主要課題と位置付け、どのような改革を進めようとしたのかを整理したい。

2013年10月、「改革全面深化の若干の重要な問題に関する党中央の決定」が公表された(注1)。この決定は、第1次習政権が目指す中国経済の持続的発展に向けた改革プランであり、地方財政では、以下に紹介する3つの主要課題が示された(図表1)。

第1は、地方政府債務の管理強化である。

図表1 中国の地方財政における主要課題  
(習近平政権発足時)

課題	指摘/懸念事項
地方政府債務の管理強化	地方融資平台による資金調達に大きく依存し、債務の規模や償還コスト、地方政府の返済責任範囲が不透明に
中央と地方の役割分担の見直し	行政サービスの提供責任に見合った予算(財源)が地方に付与されておらず、地方の負担が重く、行政サービスの量と質の両面で著しい格差
税制改革の推進	景気浮揚目的の減税や経済社会の変化に合わせた税の見直しが実施(検討)される状況の下、地方税収をいかに安定させ、適正な規模に拡大するか

(資料) 中国共産党中央委員会「改革全面深化の若干の重要な問題に関する党中央の決定」(『中国共産党新聞網』2013年11月15日付け)を基に日本総合研究所作成

習政権の発足当時、業績評価で経済成長が長年重視されてきたことから、地方政府は開発至上主義に陥っており、高成長を実現するために「投資衝動」と評される強い投資拡大意欲を有していた(注2)。ところが、財政収支は赤字であったうえ、地方債の発行は1995年施行の予算法で原則的に禁止されていた。そこで、地方政府は融資平台と呼ばれる会社(通称、地方融資平台)を設立し、それを窓口として市場から資金を調達し、都市開発に充ててきた。

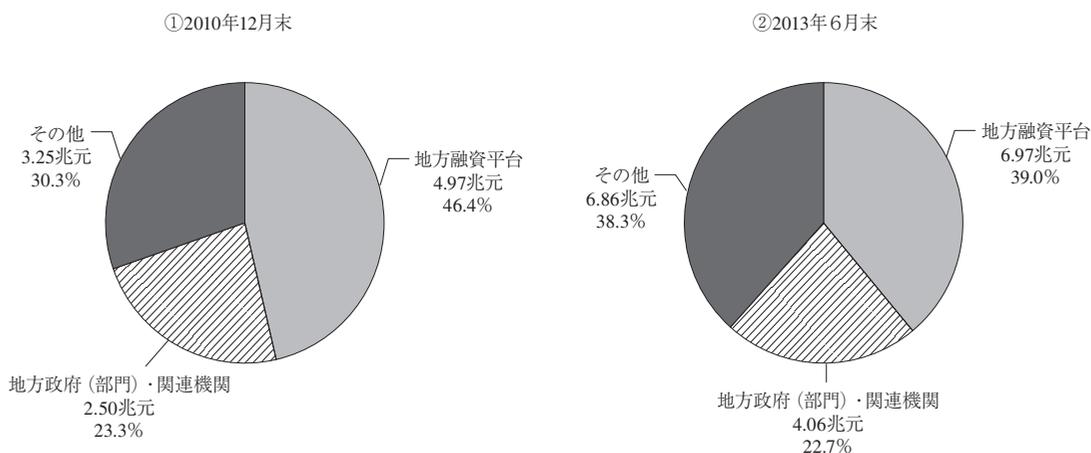
この手法は、多額の資金を集めて迅速な開発が可能になるというメリットがある半面、調達過程に不透明な部分が多く、債務の実態把握が困難であるとされてきた。審計署(日本の会計検査院に相当)は、地方政府債務に関する全国規模の調査を実施し、地方政府が

資金調達面で地方融資平台に大きく依存している状況を確認した（図表2）。また、債務の最終的な返済責任が誰にあるのかが曖昧であるだけでなく、短期かつ高金利で資金を調達したケースが少なくなく、債務不履行のリスクが高いなどの問題を抱えていることも指摘した。調査によって、習政権は債務管理の強化を迫られた。当時、地方政府債務をめぐる不透明性の解消が中国経済に対する懸念の払しょく、さらには持続的発展につながるの見方が強まり、大きな圧力となっていたことも政府を後押しした（注3）。

第2は、中央と地方の役割分担の見直しである。1994年の財政改革で、地方政府は主要な行政サービスの提供に責任を負うこととな

り、「世界で最も地方分権的」な国家となる一方、地方政府はそれに見合った財源を有していないという問題が生じた（注4）。これにより、地方の財政力の格差が提供するサービスの量や質に反映されることとなった。例えば、2012年の1人当たり財政支出をみると、財政収入の多い北京市は18,030元、同収入の少ない河南省は5,328元と、3.4倍の格差があった。これは、1人当たりGDPの格差（2.8倍）を上回る。河南省には、中央から多額の財政移転が行われたものの、行政サービスにおける格差は1人当たりGDPより大きい。こうした状況を打開するため、習政権は、2013年の改革プランにおいて、中央と地方の間で行政サービス提供の責任をどう分担するのかを、

図表2 地方政府債務（借り入れ主体別）



(注1) 偶発債務を含む。

(注2) その他の借り入れ主体には国有企業や経費補助事業所などが含まれる。

(資料) 審計署の会計検査結果（2011年6月27日、2013年12月30日）を基に日本総合研究所作成

地方財政改革の主要課題の1つに掲げた。

第3は、税制改革の推進である。胡錦濤政権の後半以降、個人消費やサービス産業を振興する目的で、いくつかの税目において負担軽減策が実施された。こうした取り組み自体は評価されるものの、減税を先行させ過ぎると、財政基盤が弱体化しかねない。行政サービスの提供や地方政府債務の償還に必要な収入を確保するためには、中央との配分比率の見直しなども含む様々な改革を通じて、地方の財源を強化することが不可欠である。このような判断に基づき、第1次習政権は、「地方税体系の整備」（「改革全面深化の若干の重要な問題に関する党中央の決定」）を旗印に、税制改革を推進しようとした。

## (2) 省レベルでの自主起債、借換債の発行

続いて、主要課題ごとに、改革の具体的な措置や成果を確認したい。

地方政府債務の管理強化における最大の成果として挙げられるのは、地方債発行制度の政策転換である（図表3）。

前述の通り、1995年施行の予算法第28条は、地方政府による債券発行を原則禁止と明記していた。2009年、中央政府（国務院）はリーマン・ショック後の景気刺激策（公共事業）を地方政府が迅速に執行出来るよう財政部の代理発行・代行返済方式による地方債の発行を認めたのを機に、地方債発行試行地域の選定や長期債の発行解禁といった緩和策を講じ

図表3 地方債発行制度の政策転換

時期	措置
1995年	・ 予算法第28条に、地方政府による債券発行の原則禁止を明記
2009年	・ 財政部による地方債の代理発行・代行返済方式を3月の全国人民代表大会で承認
2011年	・ 上海市、浙江省、広東省、深セン市を地方債の発行試行地域（一定枠内での自主的な起債を地方に認めるも、返済は財政部が代行）に選定
2012年	・ 従来の3年債、5年債に加え、7年債の発行も容認
2013年	・ 山東省と江蘇省を地方債の発行試行地域に追加選定
2014年	・ 10年債の発行や自主返済が可能になる自主起債・自主返済方式を導入、発行試行地域として北京市、青島市、寧夏回族自治区、江西省を追加 ・ 国務院（中央政府）、公共資本向けの支出および累積債務の借り換え用途に限り、地方債の発行を認める方針（国発〔2014〕43号）を発表
2015年	・ 1月1日施行の改正予算法において、省レベル限定等の条件付きながら、地方政府の裁量に基づく地方債の発行および償還が可能と明記（第35条） ・ 地方政府一般債券（一般地方債）、地方政府専門債券（特別地方債）、置換債券（借換債）の発行に関する細則を公表

（注）財政部は代行返済した分の支払いを地方に求めており、地方は元利の支払いを免除されたわけではなかった。  
（資料）財政部ホームページ、各種報道を基に日本総合研究所作成

るようになった。とはいえ、これらは「特例措置」の域を出るものではなかった（注5）。

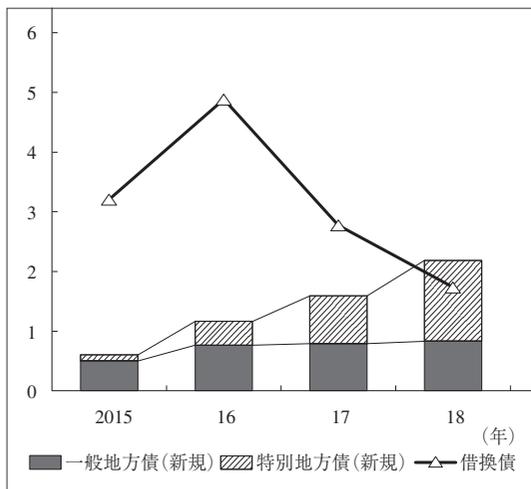
しかし、2014年8月、全国人民代表大会（国会に相当）常務委員会は第28条の内容をはじめとする予算法の改正案を採択し、地方債発行制度は原則禁止から適切な管理下での容認へと、方針転換した。翌15年1月1日施行の改正予算法では、中央政府による発行限度枠の設定や省レベル限定といった条件付きながら、地方政府の裁量に基づく自主起債が可能と明記された（第35条）（注6）。一般地方債（地方政府一般債券、一般会計に計上）、特別

地方債（地方政府専項債券、特別会計に計上）に関する細則も出され、地方政府はインフラ整備の財源不足をカバーするための地方債の新規発行を実施しはじめた（図表4）（注7）。

既存の地方政府債務に関しては、地方政府に返済責任があるか否かを精査し、返済責任があるものについては一般会計か特別会計のいずれかに振り分ける方針が中央政府から出された（注8）。地方融資平台などの債務は、一般地方債あるいは特別地方債の名称で発行する借換債（置換債券）と置き換えることになった。15年以降、置き換えは順次進められており、18年内に完了する見込みである

（注9）。短期かつ高金利の債務の置き換えが前倒しで進められたこともあって、利払い負担は累計で約1兆元減少したと報じられている（注10）。地方政府の債務を透明性が高く、返済コストの小さい地方債に一本化出来る目途が立ったことは、第1次習政権の地方財政改革における最大の成果といえる。地方融資平台は、財政資金を調達し、地方政府に提供する機能をなく奪われ、建設や投資の事業会社としてのみ存続を認められることになった（図表5）。

図表4 地方債（新規、借換）の発行（決算ベース）  
（兆元）



（注1）2017年は予算執行、18年は予算計画ベース。  
（注2）借換債は、一般地方債と特別地方債の合計値。18年の借換債発行規模は、非地方債の地方政府債務を年内に全額置換する場合を想定。  
（資料）財政部ホームページ、財政部『中国財政年鑑2017』

図表5 地方政府債務の適正な管理（可視化誘導策）

重点事項	基本方針／主要措置
償還責任	<ul style="list-style-type: none"> <li>原則として、地方政府が借り入れ債務に対する償還責任を負い、中央政府は救済しない</li> <li>地方政府は投資者あるいは特別目的会社に対して一定の責任を負うが、償還責任は負わない</li> </ul>
地方融資平台	<ul style="list-style-type: none"> <li>財政資金調達の機能をなく奪</li> </ul>
累積債務の管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方政府に返済責任のある債務を内容に応じて一般債務と特定プロジェクト債務に分け、前者を一般会計、後者を特別会計で管理</li> <li>本当に償還しなければならない債務については政府資産を処分してでも返済し、偶発債務についても法に則り、一定の責任を果たすよう地方政府に求める一方、損失の出た債務に関して、債権者は応分の責任や損失を受け入れるべき</li> </ul>
責任追及	<ul style="list-style-type: none"> <li>過度な借り入れ、法規に違反した借り入れや保証、調達した資金の目的外利用、悪質な債務逃れが判明した場合、また地方政府による債務償還が困難となった際は、関係者の責任を追及</li> </ul>

（資料）中国政府「地方政府債務管理の強化に関する国務院の意見」（『中国政府網』、国発〔2014〕43号）を基に日本総合研究所作成

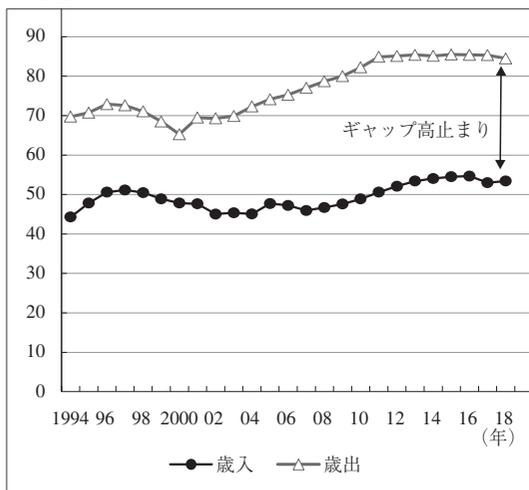
### (3) 財政移転制度の見直し

習政権は中央と地方の役割分担の見直しに当たり、地方政府に財源を恒久的に移管し、中央から地方への財政移転制度を縮小(廃止)する選択肢をとらなかった。税収に占める地方政府の取り分を一律に増やしても、経済発展が遅れた地方では十分な収入を得られず、行政サービスが質と量の両面で制約されることにより、地域間格差の拡大に拍車がかかりかねないからである。地方財政収入(移転前の一般会計ベース)が国家財政(中央+地方)に占める割合をみると、2012年以降50%を若

干上回る水準で推移している(図表6)。一方、支出に占める割合は85%前後の水準を保っている。このギャップの解消は、地方への財源の移譲でも可能ではあるものの、地域間格差を是正するには中央からの財政移転が不可欠である。これには、中央が地方に対して影響力を維持出来るという利点もある。

こうしたことから、習政権は、財政移転制度の中心である移転支出の見直し方針(「中央の地方に対する移転支出制度の改革と改善についての国務院の意見」)を発表した(図表7)(注11)。これは、再分配機能の強化に主眼を置くものであった。移転支出は、

図表6 国全体の歳出と歳入に占める地方の割合 (%)



(注1) 一般会計決算ベースの数値(2018年は予算計画)。  
 (注2) 中央からの財政移転が行われる前。  
 (資料) 国家統計局『中国統計摘要2018』、財政部ホームページ

図表7 移転支出見直し方針

対象	主要目標および取り組み事項
一般移転支出	<ul style="list-style-type: none"> <li>・移転支出における一般移転支出の比率を60%以上に高める</li> <li>・中央からの委託事業に対する一般移転支出は特別移転支出へと徐々に転換</li> <li>・国務院(中央政府)の定めた計算方法に従って支出額を算出する際、論理的・客観的な算出根拠で計算するとともに、各地の実情や支出コストの違いなども正確に反映</li> </ul>
特別移転支出	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市場メカニズムで効率的に調整可能な事業への特別移転支出は終了期限を設定し、期限に向けて徐々に廃止</li> <li>・新規事業に対する特別移転支出の実施を厳しく制限するとともに、根拠となった政策の終了や補助金給付による成果の低下など、継続の必要なしと判断されたものは廃止</li> <li>・不適切な用途への資金充当の禁止、配分時における公平性の確保と非行政機関の介入禁止</li> </ul>
移転支出全般	<ul style="list-style-type: none"> <li>・項目数が多いうえ、支出を通じて達成すべき目標が多過ぎることは問題であり、改革を通じてできるだけ早期に解決すべき</li> <li>・移転支出に関する執行手続きの加速、情報公開(規模や項目など)の推進</li> </ul>

(資料) 中国政府「中央の地方に対する移転支出制度の改革と改善についての国務院の意見」(『中国政府網』、国発〔2014〕71号)を基に日本総合研究所作成

①一般移転支出（一般性転移交付、日本の地方交付税に相当）、②特別移転支出（特別性転移交付、補助金に相当）に二分される。そのうち、中央政府は、格差の是正に大きく貢献するとともに、地方政府にとって用途制限の少ない一般移転支出を拡充する方針を掲げた（注12）。具体的には、移転支出全体に占める一般移転支出の割合を60%以上に引き上げるという数値目標が設定された。

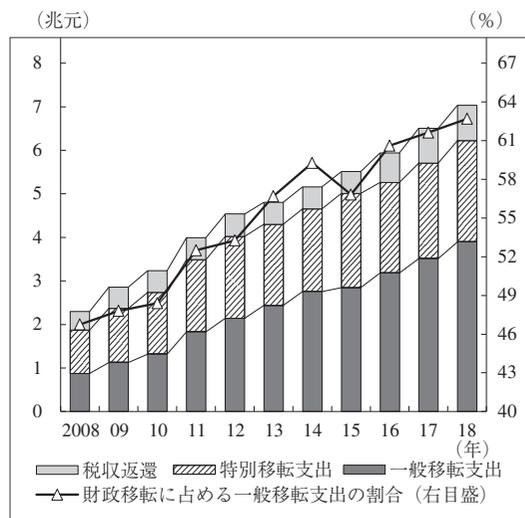
方針が出された翌年、2016年の移転支出総額に占める一般移転支出と特別移転支出はそれぞれ60.6%、39.4%となり、初めて設定目標を達成した（図表8）。同年の一般移転支出額は約3兆2,000億円で12年より1兆元増加した。地方一般歳入（財政移転後）に占める一般移転支出の割合も、16年には21.7%と、12年の20.1%から上昇している。これらの点から、第1次習政権下での財政移転制度の見直しは、一定の成果を上げたと評価出来る。

#### (4) 「営改増」の全面実施と税収配分の変更

第1次習政権は税制改革に取り組み、一部で進展がみられた。そのうち、地方財政への影響の大きさという点において、「営改増」（営業税から増値税への転換）の全面実施と増値税の税収配分の変更が最も顕著な進展といえる。

「営改増」の主な目的は、①公平な税制度の確立、②企業の税負担の軽減、の2つであった。改革前、サービスに対する課税は増値税

図表8 中央から地方への財政移転（一般会計）



（注1） 財政移転＝一般移転支出（地方交付税）＋特別移転支出（補助金）＋税収返還  
（注2） 財政移転に占める一般移転支出の割合を算出する際、税収返還は除外。  
（注3） 決算ベースの数値（2018年は予算計画）。  
（資料） 財政部ホームページ

と営業税、二種類の税目が併存していた。それにより、増値税課税対象業種と営業税課税対象業種の間での税負担の違い、一部の取引における増値税と営業税の二重課税などの問題が生じていた。こうした問題を解決するため、2012年の上海市を皮切りに、地域や業種を段階的に拡大しながら「営改増」が推進された（図表9）。

しかし、2014年半ば以降、「営改増」は足踏み状態に陥った。この改革に伴う税収減を懸念した地方の反発を招いたためと考えられる。営業税は、地方にほぼ全額配分され、地

図表9 「營改増」の進展

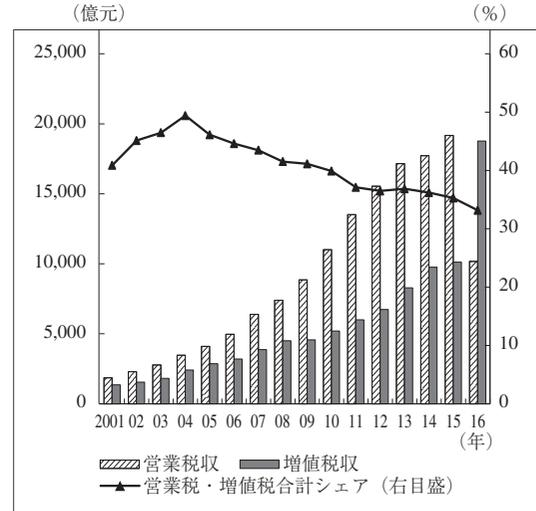
年/月	改革の内容
2012/1	上海市で交通運輸および一部サービス業の営業税を増値税に転換する（「營改増」）改革を試行実施
2012/9	北京市など、8つの省・直轄市でも、上海市と同様の改革を試行実施（同年12月までに順次実施）
2013/4	国務院常務会議、上記改革の実施地域を全国に拡大する方針を決定（同年8月1日より実施）
2014/1	鉄道運輸・郵便業を「營改増」の対象業種に追加
2014/6	電信業を「營改増」の対象業種に追加
2016/3	不動産業、建設業、金融業、生活関連サービス業を「營改増」の対象業種に追加し、増値税への一本化を完了させるとの通達を发出（同年5月1日より施行）

（資料）財政部および国家税務総局ホームページ、各種報道を基に日本総合研究所作成

方財政にとって最大の税収源であった。一方、増値税は75%が中央に回され、地方には25%しか配分されない。地方の一般歳入に占める営業税および増値税の割合が2012年以降緩やかに低下していたこともあり、地方政府は「營改増」によって収入が大幅に減少することを危惧したのである（図表10）。

そこで、中央政府は、増値税の税収配分比率を中央50%、地方50%に変更する通達（国発〔2016〕26号）を出し、2016年5月1日より「營改増」の全面実施にこぎつけた（注13）。地方財政における16年の営業税収と増値税収の合計は、前年実績を若干下回り、一般会計収入に占める割合も低下したが、この配分比率の変更により、「營改増」に伴う税収減を限定的なものにとどめた。

図表10 地方の営業税収と増値税収



（注）シェアとは、地方一般会計収入総額に占める割合。  
（資料）CEIC

- （注1）中国共産党中央委員会「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」（第1次習近平政権の経済改革プラン、『中国共産党新聞網』2013年11月15日付、<http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163.html>）。
- （注2）朱 [2011] p.178~180。
- （注3）例えば、IMF [2013] p.10~12。
- （注4）Wingender [2018] p.5。
- （注5）徐 [2014] p.164。
- （注6）改正予算法の全文訳は、岡村 [2015] の添付資料として掲載されている。なお、県や市レベルの政府は、地方債の発行を原則的に禁止されている。そこで、中央政府は、借り入れの必要がある場合、省レベルの政府が地方債を発行し、調達した資金を県や市に移転するよう別途指示した。
- （注7）財政部「地方政府一般債券発行管理暫行弁法」（財庫 [2015] 64号、[http://gks.mof.gov.cn/redianzhuanti/guozaiguanli/difangzhengfuzhaiquan/201503/t20150316\\_1202773.html](http://gks.mof.gov.cn/redianzhuanti/guozaiguanli/difangzhengfuzhaiquan/201503/t20150316_1202773.html)）および「地方政府專項債券発行管理暫行弁法」（財庫 [2015] 83号、[http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/wg2015/wg201504/201509/t20150916\\_1458715.html](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/wg2015/wg201504/201509/t20150916_1458715.html)）。
- （注8）国務院「国務院關於加強地方政府性債務管理的意見」（「地方政府債務管理の強化に関する国務院の

- 意見」、国発〔2014〕43号、[http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/02/content\\_9111.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/02/content_9111.htm)。
- (注9) 「財政部舉行2017年財政收支情況新聞發布會」(國務院新聞辦公室ホームページ、<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/czb/Document/1618346/1618346.htm>)。
- (注10) 「置換到期的地方債何去何從」(『人民網』2018年1月5日付、<http://money.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0105/c42877-29746637.html>)。
- (注11) 國務院「國務院關於改革和完善中央對地方轉移支付制度的意見」(「中央の地方に対する移転支出制度の改革と改善についての國務院の意見」、国発〔2014〕71号、[http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-02/02/content\\_9445.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-02/02/content_9445.htm))。
- (注12) 李〔2010〕の研究によると、一般移転支出は総じて、標準支出額および標準収入額、支払い係数等に基づき算定されている。
- (注13) 國務院「全面推開營改增試點後調整中央與地方增值稅收入劃分過渡方案」(国発〔2016〕26号、[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-04/30/content\\_5069490.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-04/30/content_5069490.htm))。

## 2. 改革過程で表面化した2つの問題

第1次習政権下の地方財政改革は、1. で確認した成果の一方で、問題点も浮上してきた。とりわけ、①新たな「隠れ債務」問題の発生、②地方税改革や財政移転制度の抜本の見直しの先送り、の2点は、地方財政改革の成果を相殺しかねないという意味で深刻である。以下では、この2つの問題を個別に検証し、いずれも第2次習政権下の地方財政改革における最重要課題に浮上してきたことを指摘する。

### (1) PPPが「隠れ債務」の新たな温床に

まず、新たな「隠れ債務」の発生源について概観したい。

前述したように、省レベルの政府による自主起債および借換債の発行が2015年から実施された。不透明性および返済責任の曖昧さが問題になった地方融資プラットフォームに対しては、ここを窓口とした地方財政資金の調達禁止が政府方針として示されている(国発〔2014〕43号)。そして、2014年末時点で債務を精査し、返済責任ありと判断したものは地方政府債務に計上する一方、それ以外は計上しないという分離策が打ち出された(注14)。これらの措置が奏功し、地方政府の債務は可視性の高い地方債に一本化され、適切な債務管理が可能になった。この枠組みを維持すれば、地方政府債務の問題が中国経済に深刻な影響を与える可能性は低いとみられていた。

ところが、2017年以降、地方政府の「隠れ債務」問題が再び指摘されるようになる。新たな資金調達ルートとして主に問題視されたのが官民連携(PPP)であった。

PPPは、民間の資本やノウハウを導入し公共事業に活用する手法で、一般的に、効率的なインフラ整備を促すとともに、財政赤字の縮小に寄与すると期待されている。中央政府は、地方融資プラットフォーム等を通じた資金調達からの脱却を進めるため、2014年頃から地方政府に対し、PPP方式のプロジェクトを推奨するようになった(注15)。

PPPは、地方の強い投資拡大意欲を満たすものであったことから急増し、2014年から2017年9月末までに計4.1兆元が実施された(注16)。

財政部によると、17年9月末時点で14,220件、総投資額17.8兆元のPPP案件が同部のデータベースに登録されており、PPP関連の投資は今後も増える可能性がある。

その一方で、マイナス面も指摘されている。商業用不動産の開発など、PPPに適さないとされる案件の増加は、その典型といえる(図表11)(注17)。また、地方政府による暗黙の保証等が一部のPPPプロジェクトで行われたことが問題視されている(注18)。具体的には、地方政府が他の出資者に対して、①元本・収益を保証する、②不動産等の担保を提供する、といった本来認められない措置が講じられた模様である。

すべてのケースではないにせよ、PPPが地方財政の「隠れ債務」問題の温床となってい

ることは、地方融資平台のような不透明で短期かつ高金利の資金調達ルートが再び構築されていることを意味し、債務の実態把握を困難にしている。土地販売収入(特別会計に計上)の増勢も加速しており、地方政府の開発至上主義は根深いものがあるといえよう。

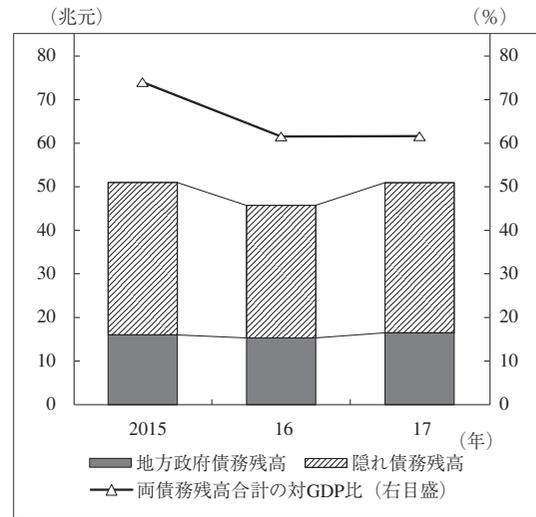
こうした状況下で、「隠れ債務」の規模に対する関心が高まっている。中国国内で出された厳しめの見方によると、15年は約35兆元、16年、17年はいずれも30兆元前半と、公式の地方政府債務残高の約2倍の規模と推測される(図表12)(注19)。中国の政府債務残高

図表11 PPPで指摘(想定)される問題点

問題点	指摘(示唆)された手法
濫用	・商業用の不動産開発、あるいは国家の安全に関わるものなど、PPPの趣旨と合致しない案件をもPPPを使って推進
暗黙の保証・担保の提供	・他の出資者に対し、地方政府が元本や収益を保証 ・地方政府が不動産、持ち分などを担保として差し出す
曖昧な約束	・担保提供等を約束した文書(法律上の保証にはならないとする判例あり)を地方政府が作成し、債権者に提出

(注) 政府の規制強化策から類推し、想定される問題点として指摘したものも含まれる。  
(資料) 財政部ホームページ、神宮健「中国における金融リスク防止策の強化」(野村総合研究所『金融ITフォーカス』2018年1月号)、「再査地方隠性負債」(『財新週刊』2017年5月29日号)等の各種報道を基に日本総合研究所作成

図表12 中国の地方政府債務と隠れ債務



(注1) 地方政府債務残高は、財政部発表で偶発債務含まず。  
(注2) 隠れ債務残高は、下記報道の最大推計値で計上。  
(資料) 財政部ホームページ、「再査地方隠性負債」(『財新週刊』2017年5月29日号)、「9天内4次出拳監管! 地方政府隠性債務有多大? 又一地開打清理戰」(『金融界』2018年4月11日付、インターネット配信記事)、CEIC

の対GDP比は、先進国や他の新興国と比べ総じて低い。しかしながら、「隠れ債務」の問題を放置すれば、地方財政は再び悪化し、中国経済に深刻な影響を与えかねないと懸念される。

## (2) 改革の先送り

税制や財政移転制度における抜本的見直しの先送りも、問題点として指摘出来る。とりわけ、地方財政改革への影響が大きいのは、以下の2つであろう。

第1に、不動産関連税制の改革先送りである。中国の専門家は、不動産の取引に対する税負担が重い一方で、保有に対して税はほとんど課税されないことから、格差拡大を助長すると指摘していた(注20)。地方政府が家屋や土地に対する課税の強化を通じて、都市化のための財政基盤を強化すべきという提言も中国政府のシンクタンクから出された(注21)。にもかかわらず、不動産保有に関する具体的な税制改革は実行されなかった。これにより、格差の是正や地方政府の財政基盤の強化といった政策課題への取り組みは大幅に遅れた。

第2に、財政移転制度の見直しが完了せず、地方政府による自律的な財政運営を期待しにくいことである。本稿で言及した「營改増」を例に挙げると、増値税収入の地方への配分比率は25%から50%に引き上げられたものの、それは暫定的な措置であるとされた。具

体的には、「2～3年」の過渡期を置き、中央と地方の行政サービス提供に関する役割分担の見直しや他の地方税改革の進展も踏まえて、配分比率を再検討するとの文言が盛り込まれた。このような経緯から、地方政府には中央との交渉で税収の配分比率を高めるか、行政サービス提供の責任を中央に転嫁する余地が残されている。そのため、地方政府に財政規律を保ちながら、行政サービスを効率的に提供するというインセンティブが働かない可能性がある。

(注14) 財政部「地方政府存量債務納入預算管理清理甄別弁法」(財預〔2014〕351号、[http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/wg2014/wg201411/201504/t20150427\\_1223636.html](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengwengao/wg2014/wg201411/201504/t20150427_1223636.html))。

(注15) 法規の整備やモデルプロジェクトの公表などの支援策を講じている。

(注16) 「全国PPP総合信息平台項目庫第8期季報」(財政部ホームページ、[http://jrs.mof.gov.cn/ppp/dcyjppp/201710/t20171027\\_2736578.html](http://jrs.mof.gov.cn/ppp/dcyjppp/201710/t20171027_2736578.html))。

(注17) 神宮 [2018a] P.15。

(注18) 「再査地方穩性負債」(『財新週刊』2017年5月29日号)。

(注19) 「9天内4次出拳監管! 地方政府隱性債務有多大? 又一地開打清理戰」(『金融界』2018年4月11日付、インターネット配信記事、<http://bond.jrj.com.cn/2018/04/11165024375528.shtml>)。

(注20) 蔡昌等 [2014] P.184。

(注21) 佐野 [2015a] P.43。

## 3.2 期目で推進される地方財政改革と課題

第2次習政権における地方財政改革は1期目に続き、地方政府債務の管理強化や地方税改革の推進、が中心になるとみられる。以下では、「隠れ債務」問題の解決、不動産税制

の改革および増値税収の配分確定に焦点を当て、第2次習政権の取り組み方や想定される課題について考察する。

### (1) 2つのルートからの「隠れ債務」問題の解決

「隠れ債務」問題の解決に向けた取り組みは2017年から始まっており、政権2期目に入って加速した（図表13）。一連の措置は、2つのルートから行われ、借り入れの可視化

図表13 「隠れ債務」問題の解決に向けた取り組み

対処法	主な措置／規定
PPPの見直し	・見直しの結果、1年間進展がみられないなど、問題のあったモデルプロジェクトに対し、PPPデータベースからの削除、猶予期間内での是正指示といった処分を実施
債権者・債務者両方への規制強化	・地方政府によるPPPに対する担保の提供、元本や収益の保証を禁止 ・国有金融機関はPPPでの企業融資の際、地方政府に担保の提供、元本や収益の保証を求めることを禁止
仲介行為への規制強化	・国有金融機関が企業の資金調達を仲介する際、地方政府による信用保証があると誤解させる説明を投資家に行うことは厳禁
資金調達の適正化	・地方特別債の発行を拡大

(注) 処分には、モデルプロジェクトからは外されたものの、データベースからの削除は行われなかったケースも含まれる。

(資料) 財政部等「地方政府の借り入れによる資金調達行動の規範化に関する通知」(財預〔2017〕50号)、財政部「国有金融機関による地方政府および国有企業への投融資行為等に関する規範化の通知」(財金〔2018〕23号)、財政部「PPPモデルプロジェクトの管理強化に関する通知」(財金〔2018〕54号)、神宮健「地方の隠れ債務解消へ金融機関の規制強化」(『週刊エコノミスト』2018年5月22日号)などを基に日本総合研究所作成

を目的としている。

第1のルートは、地方政府のインフォーマルな資金調達に対する規制強化である。この規制強化策には、PPPの見直しも含まれる。

PPPの見直し策として、財政部は2018年4月、1年間進展がみられない等の問題のあったモデルプロジェクトについて、PPPデータベースからの削除や猶予期間付きの是正指示といった処分を行った（注22）。商業用不動産の開発や国家の安全にかかわる分野については、PPPによる推進を認めない方針（財弁金〔2017〕92号）を示した（注23）。

規制は、地方政府や金融機関にも及んだ。地方政府に対しては、担保の提供、元本・収益の保証を一切禁止する通達（財預〔2017〕50号）が出された（注24）。国有金融機関に対しては、2018年3月の通達（財金〔2018〕23号）で、①地方政府に担保や元本・収益保証を要求すること、②地方政府が元本・収益保証を行っているPPPプロジェクトへ融資すること、を禁止した（注25）。また、同通達では、資金調達の仲介を行う場合、投資家に対して地方政府の信用（保証）付き案件と思わせるような説明をしてはならないと指示している。

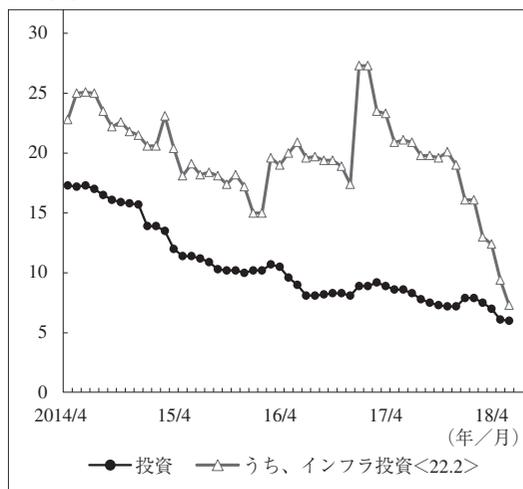
第2のルートは、地方債発行の拡大である。とりわけ、特別地方債の新規発行が活発になっている（図表4）。2018年予算では、その新規発行限度枠が前年比5,500億元増の1兆3,500億元に設定された。特別地方債の

発行が始まった15年には1,000億元にとどまっており、4年間で13.5倍という急拡大を示している（同期間の一般地方債の拡大ベースは1.6倍）。特別地方債は、プロジェクトの収益から返済する仕組みになっているため、債務不履行が発生しても、それが地方財政への信頼を揺るがす可能性は低いと判断し、発行限度枠を拡大させているとみられる。

改正予算法案が国会で採択された直後、当時の楼繼偉財政部長（大臣）が地方債を前門、それ以外の借り入れ手段を後門に例え、「前門を開き、後門を塞ぐ」と発言し、注目を集めた（注26）。第2次習政権は、「隠れ債務」問題の解決を「前門を大きく開き、後門の新たな穴を徹底的に塞ぐ」手法で実現しようとしている。

こうした取り組みにより、借り入れの可視化が進めば、地方政府債務は管理しやすくなる。ただし、過度な引き締め措置は、インフラ建設の急速な縮小をもたらしかねない。国家統計局の統計によると、インフラ向け投資が投資全体の伸びをけん引している（図表14）。PPPへの規制強化策がインフラ投資の急激な落ち込みにつながり、投資全体、さらには景気の下押し要因となることも懸念される。政府には、「隠れ債務」問題の解決と景気の維持という2つの目標を両立する絶妙なさじ加減が求められる。

図表14 インフラ投資（前年同期比）  
（%）



（注1）農村家計を除く、年初累計。  
（注2）凡例横の数値は、2017年の投資全体に占めるインフラ向けの割合。  
（資料）国家統計局、CEIC

## (2) 地方税改革の推進と景気下押し懸念

第2次習政権下における地方税改革は、1期目に手つかずであった不動産税制に重点を置いて進められる公算が大きい。不動産税（房産税、日本の固定資産税に相当）の全面実施は、その中心に位置付けられる。

中国では、保有不動産に対して不動産税がかけられるものの、個人の所有する非営業用家屋は非課税（「房産税暫定条例」の第5条）となっており、これが住宅投機を加速させ、格差拡大を助長した（注27）。そこで、上海市および重慶市の一部の個人所有家屋に対す

る不動産税の徴収が2011年1月より試験的に開始された。不動産税による収入は年々増え、両市の税収に占める割合も上昇しているが(図表15)、不動産税が他の地方に広がることはなかった。

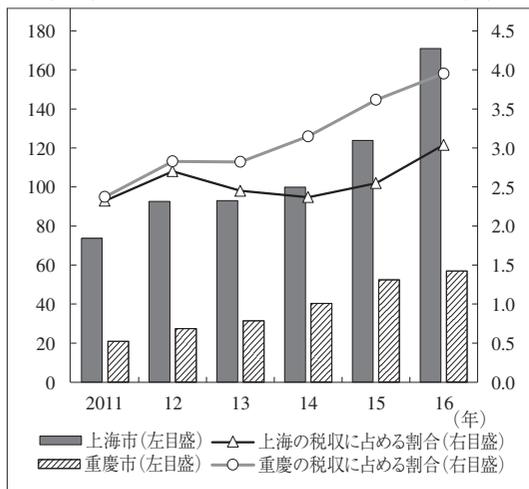
しかし、政権2期目に入り、足踏み状態を続けてきた不動産税導入の動きは、にわかに活発化している。2018年3月の政府活動報告では、不動産税制の立法化が地方税改革の柱に掲げられた。習近平総書記への権力集中により、不利益を被る層からの反対を押し切れることから、不動産税は全面実施に向け大きく動き出すとみられる。不動産税の徴税には、不動産登記と税務関連の情報をリンクさせた

全国規模のネットワークによる課税対象者の把握が不可欠とみられていた。ネットワークが遅くとも2期目の任期満了までに本格稼働する予定であることも、不動産税の全面実施を後押しする要因に挙げられる(注28)。

全面実施された場合、地方政府は不動産税から継続的な収入を確保出来る。これは、土地販売にはないメリットといえる。また、同税により、不動産を多く保有する富裕層への課税が強化され、資産格差の是正につながることも期待される。さらに、保有に対する税体系が整うことにより、取引への課税に依存し過ぎるとい中国の不動産税制における問題点の解決につながり、保有中心への構造転換を進めやすくなる。半面、税負担の増加が不動産投資を鈍化させ、景気の下押し要因となる恐れがある。

その他には、増値税収の配分確定が第2次習政権下で進めなくてはならない地方税改革である。前述の通り、増値税収の地方への配分を50%に引き上げたのは暫定措置であり、設定した過渡期は2期目の途中で終了する。これを受け、中央政府は、行政サービス提供に関する中央と地方の役割分担の見直し(注29)や他の税制改革の進捗状況と照らし合わせ、増値税収入の中央と地方の配分比率を確定させるであろう。そうなれば、中央との交渉余地が狭まり、地方政府に財政規律を保ちながら、行政サービスを効率的に提供するというインセンティブが地方政府に働く契

図表15 上海市と重慶市の不動産税収  
(億元) (年) (%)



(注) 個人所有家屋に係る不動産税(日本の固定資産税に相当)以外も含まれたものだが、内訳は非公表。  
(資料) CEIC

機になると期待される。

- (注22) 財政部「財政部關於進一步加強政府和社会資本合作(PPP)示範項目規範管理的通知」(「PPPモデルプロジェクトの管理強化に関する通知」、財金〔2018〕54号、[http://jrs.mof.gov.cn/ppp/zcfbPPP/201804/t20180427\\_2880110.html](http://jrs.mof.gov.cn/ppp/zcfbPPP/201804/t20180427_2880110.html))。
- (注23) 財政部「關於規範政府和社会資本合作(PPP)綜合信息平台項目庫管理的通知」(「PPP綜合情報データベース管理の規範化に関する通知」、財弁金〔2017〕92号、[http://jrs.mof.gov.cn/ppp/zcfbPPP/201711/t20171116\\_2751374.html](http://jrs.mof.gov.cn/ppp/zcfbPPP/201711/t20171116_2751374.html))。
- (注24) 財政部等「關於進一步規範地方政府挙債融資行為的通知」(「地方政府の借り入れによる資金調達行動の規範化に関する通知」、財預〔2017〕50号、[http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/zcfg/201705/t20170503\\_2592801.html](http://yss.mof.gov.cn/zhuantilanmu/dfzgl/zcfg/201705/t20170503_2592801.html))。
- (注25) 財政部「關於規範金融企業对地方政府和国有企业投融資行為有問題的通知」(「国有金融機関による地方政府および国有企业への投融資行為等に関する規範化の通知」、財金〔2018〕23号、[http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201803/t20180330\\_2857297.html](http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201803/t20180330_2857297.html))。
- (注26) 「邁向現代財政的堅實一步—財政部部長樓繼偉詳解新預算法」(財政部ホームページ、[http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201409/t20140911\\_1137851.html](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201409/t20140911_1137851.html))。
- (注27) 國務院「中華人民共和國房產稅暫行條例」(「房產稅暫定條例」、国發〔1986〕90号、[http://www.gov.cn/banshi/2005-08/19/content\\_24823.htm](http://www.gov.cn/banshi/2005-08/19/content_24823.htm))。
- (注28) 佐野〔2015a〕P.47。
- (注29) 中央政府は2016年に方針(国發〔2016〕49号)を出し、行政サービスの提供責任や財源に関する中央と地方の役割分担の見直しを2020年までに概ね終わらせる目標を掲げている。

## おわりに

本稿では、第1次習近平政権下で進められた地方財政改革の進捗状況を概観したうえで、成果と問題点をそれぞれ確認した。さらに、2期目に入ってから取り組みを整理する一方、中国経済への影響など、改革に伴って想定される課題についても考察した。

今秋(2018年)に共産党中央委員会全体会

議(「四中全会」)が開催される。この四中全会では、経済を中心とする習政権の包括的な改革プランが採択される公算が大きい。地方財政改革においては、①債務の可視化を図ることが出来るのか、②中央政府による財源の再分配機能の強化を通じて、行政サービスの公平性を高めることが出来るかといった点を中心に、その内容に注目する必要がある。

## 参考文献

(日本語)

1. 一般財団法人自治体国際化協会〔2017〕.『中国の地方行財政制度』(<http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/2016BEJ.pdf>)
2. 岡村志嘉子〔2015〕.「中国の予算法改正と財政ガバナンス強化」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』2015年3月号(第263号)
3. 佐野淳也〔2012〕.「中国の地方財政が抱える脆弱性」日本総合研究所『Business & Economic Review』Vol.22 No.3
4. ———〔2014〕.「中国・地方財政の債務構造と政府の対応策」日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報RIM』Vol.14 No.53
5. ———〔2015a〕.「中国は地方財政の健全性を高められるか—脱土地依存に向けた二つの改革—」日本総合研究所『JRIレビュー』Vol.4 No.23
6. ———〔2015b〕.「中国における地方財政改革の進展と課題—債券発行と財政移転による基盤強化—」日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報RIM』Vol.15 No.59
7. 朱炎〔2011〕.「持続性に向けた内需拡大の政策・制度的課題」渡辺利夫+21世紀政策研究所監修、朱炎編『中国経済の成長持続性—促進要因と抑制要因の分析—』勁草書房
8. 徐一睿〔2014〕『中国の経済成長と土地・債務問題—政府間財政システムにおける「競争」と「調整」—』慶應義塾大学出版会
9. 神宮健〔2018a〕.「中国における金融リスク防止策の強化」野村総合研究所『金融ITフォーカス』2018年1月号
10. ———〔2018b〕.「地方の隠れ債務解消へ金融機関の規制強化」毎日新聞出版『週刊エコノミスト』2018年5月22日号(通巻4551号)
11. 内藤二郎〔2015〕.「中国財政の構造問題と課題—高まる財政圧力のもとで—」日本総合研究所『JRIレビュー』Vol.4 No.23

(英語)

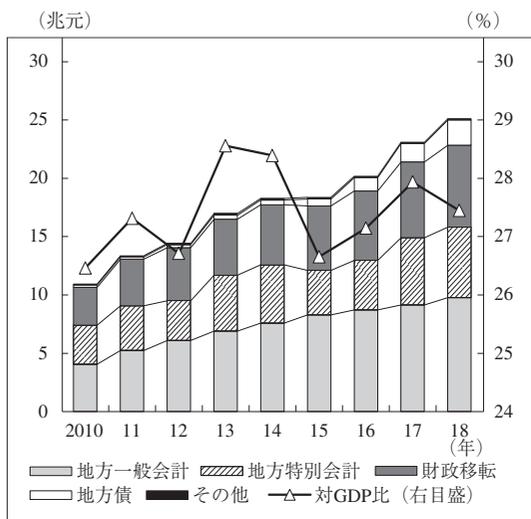
12. IMF [2013]. People's Republic of China 2013 Article IV Consultation, IMF Country Report WP13/211 Jul.
13. Philippe Wingender [2018]. "Intergovernmental Fiscal Reform in China," IMF Working Papers WP18/88 Apr.
14. World Bank and Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China [2014]. Urban China: Toward, Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization  
(<http://www.worldbank.org/en/country/china/publication/urban-china-toward-efficient-inclusive-sustainable-urbanization>)

(中国語)

15. 蔡昌等 [2014]. 「地方税改革思路与征管制度」中央财经大学稅務学院編『2013/2014 中国稅収發展報告—中国地方稅改革研究』北京、中国稅務出版社
16. 李晶 [2012]. 『中国房地產稅収制度改革研究』大連、東北財經大学出版社
17. 李萍主編 [2010]. 『財政体制簡明図解』北京、中国財政經濟出版社
18. 劉佐 [2018]. 『2018年中国稅制概覽』北京、經濟科学出版社

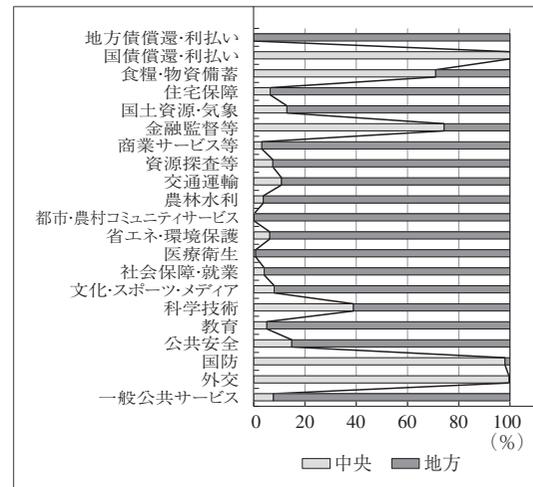
【補足図表】

補足図表1 地方財政（収入面）



- (注1) 2018年は予算計画ベース。  
 (注2) 財政移転は一般会計、その他は特別会計における中央からの財政移転。  
 (注3) 2018年のGDPは、財政赤字の対GDP比見積もりから逆算して算出。  
 (資料) 財政部ホームページ、国家統計局『中国統計摘要2018』などを基に日本総合研究所作成

補足図表2 支出項目に占める中央と地方の割合 (2017年)



- (注) 一般会計決算ベース。  
 (資料) 財政部ホームページ

補足図表3 税収配分（2016年以降）

配分先	該当する主な税目
中央財政に100%	関税、輸入品に係る増値税および消費税、消費税、鉄道部門・銀行や保険会社本店などが一括納付する都市維持建設税、中央（国有）企業の所得税および上納利潤、車両購入税、船舶トン税、海洋石油資源税、証券取引印紙税
中央・地方共有	増値税（中央50%、地方50%）、企業所得税（中央60%、地方40%）、個人所得税（中央60%、地方40%）
地方財政に100%	地方（国有）企業の上納利潤、不動産税、都市維持建設税（中央財政収入とされたものを除く）、都市土地使用税、土地増値税、車船税、耕地占用税、契約税、タバコ税、印紙税、海洋石油以外の資源税

（注）2016年4月30日までの増値税の税収配分比率は、中央75%、地方25%。

（資料）国家統計局『中国統計年鑑2017』、劉佐『中国税制概覧』（各年版）を基に日本総合研究所作成

本誌は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。  
 本誌は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。