

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—

調査部

主任研究員 佐野 淳也

要 旨

1. 2015年1月1日に施行された「改正予算法」では、省レベル政府が債券を自主起債し、それを公共資本向け支出に充てることを認める規定が盛り込まれた。改正前は、地方債の発行を原則禁止しており、大きな方針転換といえよう。債券発行を厳しく制限していたため、地方政府は短期・高金利のルートからの資金調達を増やし、債務問題に対する懸念の増大をかえって高めたことが今回の転換につながった主因と考えられる。
2. 2015年に入ってから、地方政府一般債券、地方政府専項債券、借換債券の3種類の地方債が発行されている。一連の取り組みは、地方政府債務の管理強化という基本理念に合致し、地方財政の破たんリスクの低下や地方の裁量拡大につながる動きとしても評価出来る。ただし、借換債券の発行規模の2度にわたる拡大、さらには2015年末時点における地方政府債務残高の上限設定などに関しては、債務管理強化の基本理念を損ね、将来の財政運営に禍根を残しかねないリスクも孕んでいる。
3. 債券発行制度改革の進展もあって、習近平政権はその他の地方財政関連の改革に注力し始めている。中央から地方への財政移転は、そうした改革の重点分野と位置付けられる。近年の土地販売収入の不安定化も勘案すると、総額5兆元、地方一般会計収入の約40%（2014年決算）を占める財政移転は、地方にとって重要性を増していると評価出来る。
4. 中国の財政移転は、①一般移転支出（地方交付税交付金に相当）、②特別移転支出（国庫支出金に相当）、③税収返還の3つから構成される。2015年2月に公表された見直し方針では、一般移転支出の割合を高めるとともに、特別移転支出の見直しなど、移転支出制度全体の簡素化・透明化という改革の方向性が示された。
5. 2015年予算における一般移転支出と特別移転支出の比率は58：42となっており、一般移転支出の割合を60%以上にする目標は達成出来ていない。特別移転支出項目の統廃合など、一部で進展はみられるものの、財政移転制度の改革で取り組むべき課題はなお山積している。

目次

はじめに

1. 借り換えを容認した地方債発行制度の改革

- (1) 改正予算法で示された方針転換
- (2) 進展の一方で懸念される改革後退リスク

2. 地方にとって重要性を増す財政移転制度の改革

- (1) 財政移転の規模および地方財政における重要性
- (2) 移転支出見直し方針の公表
- (3) 財政移転制度改革の進展状況と課題

おわりに

はじめに

中国の地方政府は、土地販売収入の不安定化や債務残高の適正な管理要請を受け、財政基盤の再構築を迫られている。こうした状況を背景として、「改正予算法」が2015年1月から施行され、省政府による地方債の発行が認められた。新しい予算法の施行後も、債券関連の措置がいくつか講じられる一方、中央から地方への財政移転についても見直し方針が打ち出された。いずれも、国家財政の収入面では中央と地方の割合がほぼ半々であるのに対し、支出面では地方が全体の85%を占めるといふ不均衡のもと、地方政府が行政サービスを維持・拡充するためには不可欠の制度改革であり、財政基盤の強化を図るうえでも急務である。

さらに直近では、中国経済の減速傾向に伴い、大規模な財政出動を視野に入れた動きが顕在化するようになってきている。構造改革の遅延が懸念され始めたなか、地方財政の規律を保ち、収入基盤の強化に向けた改革を推進出来るか否かの正念場と位置付けられる。

借り換えを含む地方債の発行、財政移転の抜本的な再検討の動きは2015年に入ってから始まったものであり、最終的な評価を下すのは時期尚早かもしれないが、本稿では、債券発行および財政移転改革の経緯を概観し、地方財政における重要性を指摘したうえで、年初以降の改革の進展状況と直面する課題につ

いて整理する。

本稿は2つの章から構成される。まず、地方債発行制度の変遷を解説し、今般の債券発行に関する方針転換がいかに大きなものであるかについて述べる（1章）。ただし、制度面において目覚ましい進展がみられる半面、借換債券の規模拡大過程等から、当初の債務管理強化の基本理念が損なわれ、将来の財政運営に禍根を残しかねないリスクが生じている点も指摘する。

続いて、中央から地方への財政移転の特徴と制度上の問題点を整理し、2015年2月に公表された財政移転制度見直し方針の概要とその意義について検討する（2章）。なお、財政移転制度改革の進展に関する情報は少なく、あっても断片的なものしか見当たらなかったことから、2015年予算で見直し方針がどの程度反映されたかを分析作業の中心とする。

1. 借り換えを容認した地方債発行制度改革

(1) 改正予算法で示された方針転換

2015年1月1日、新しい予算法（以下、改正予算法）が施行された。改正予算法は、1995年に施行された予算法（以下、旧予算法）の内容を大幅に加筆修正している（図表1）（注1）。そのうち、中国の地方財政の持続可能性を展望するうえで最も注目す

図表1 改正予算法の主な変更点

| 分野 | 変更後の内容 |
|------|--|
| 地方債 | 省レベルの政府に限り、地方債を発行し、調達資金を公共資本向け支出に充当出来る（第35条） |
| 財政移転 | 財政移転は一般移転支出（交付金）を主とするとともに、市場メカニズムで効率的に調整可能な事業は特別移転支出（補助金）の実施対象にしない（第16条） |
| その他 | 財政部門が予算の執行状況や決算、債務状況などの情報を原則公開し、説明する（第14条） |

（資料）予算法（2015年1月1日改正施行）、岡村志嘉子「中国の予算法改正と財政ガバナンスの強化」（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）

べき変更点は、地方債に関する規定であろう。

旧予算法第28条は、法律や国务院の規定で認められた場合を除き、地方政府による債券の発行を禁止していた。これに対し、改正予算法第35条は、省・自治区・直轄市（省レベル）限定等の条件付きながら、地方政府が債券を発行し、その調達資金を公共資本向け支出（公益性資本支出）に充てることが出来ると明記している。地方債発行に関する方針は原則禁止から省レベルの政府による自主起債の容認へ、大きな転換を遂げたといえよう。

リーマン・ショック後の中国政府（中央・地方）の積極的な対応を勘案すると、景気対策等、大規模な財政出動を迅速に実行するための手段確保が方針転換を促したと推測出来る。もっとも、それは一因に過ぎず、根本的な理由とは思えない。なぜなら、旧予算法の「特例措置」として、財政部による地方債の代理発行・代行返済が2009年より実施され、2014年には改正予算法よりも対象範囲は狭い

ものの、一部の地方政府による地方債の自主起債・自主返済を容認していたからである(注2)。むしろ、旧予算法施行後の地方政府の対応が方針転換につながった主因と考えられる。

公表された資料や報道によると、地方政府債務残高は拡大傾向にある(図表2)(注3)。対GDP比は他国と比較してそれほど高くないものの、調達手法に深刻な問題を抱えていることが明らかとなった。旧予算法で地方債の発行を厳しく制限された状況のもと、地方政府は地方融資プラットフォームと呼ばれる資金調達会社経由、銀行融資、さらにはシャドーバンキング

から資金を調達し、一般会計収入では賄いきれない大規模投資を進めてきた。これらの手段は、地方債の発行に比べて短期かつ高金利であることから、債務残高および返済負担が急増しやすい。調達過程の不透明性も加わり、中国の地方政府債務問題に対する内外の懸念をかえって高める結果となっていた。

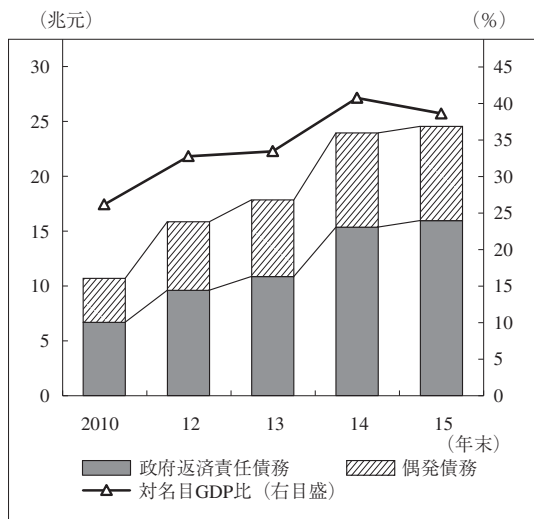
このように、旧予算法の第28条に定められた借入れに頼らない健全な地方財政とは著しくかけ離れた状況を踏まえ、習近平政権は改正予算法第35条において、適切な債務管理下での地方債の発行容認に転じ、地方財政の破たんリスクを低下させようとしている。

(2) 進展の一方で懸念される改革後退リスク

2015年に入り、具体的な地方債発行制度の面でも顕著な進展がみられる。まず、地方の一般会計に計上された5,000億元の赤字を賄う目的で、地方政府一般債券と呼ばれる地方債を同額発行することが3月の全国人民代表大会(国会、以下、全人代)で承認された。その全人代開催期間中から終了直後にかけて、財政部は地方政府一般債券に加え、①地方政府専項債券、②借換債券の2種類の新しい地方債の発行枠組みも明らかにした(図表3)。

地方政府専項債券とは、地方政府性基金(特別会計)のうち、収益を見込める公共事業向け資金を調達する目的で発行される地方債で

図表2 地方政府債務残高



- (注1) 2013年は6月末時点。
(注2) 2015年は政府返済責任債務のみ6,000億元増加と仮定して算出。
(注3) 2015年の名目GDPは、予算で示された財政赤字の対GDP比から逆算。
(資料) 審計署公表資料(2011年6月27日、2013年12月30日)、
『新浪網』2015年8月31日付ネット掲載記事

図表3 3種類の地方債

| 名称 | 発行目的および規模 |
|----------|--|
| 地方政府一般債券 | 地方の一般会計における赤字を賄う目的で5,000億元 |
| 地方政府専項債券 | 地方の特別会計において、収益を見込める公益事業への資金を調達する目的で1,000億元 |
| 借換債券 | 2015年に償還期限を迎える地方政府債務の借り換え目的で上限（1兆元→2兆元→3.2兆元）を設定して発行 |

（資料）財政部ホームページ

ある（注4）。一般会計における地方政府一般債券と対をなすものであるが、2015年の発行規模は1,000億元と、地方政府一般債券に比べて小さい。

一方、借換債券は、15年に償還期限を迎える債務のうち、地方政府に返済責任があるとされた債務1兆8,600億元の借り換え目的で発行することになった地方債である。ただし、発行上限（1兆元）を設定し、全額の借り換えは当初認めなかった（注5）。

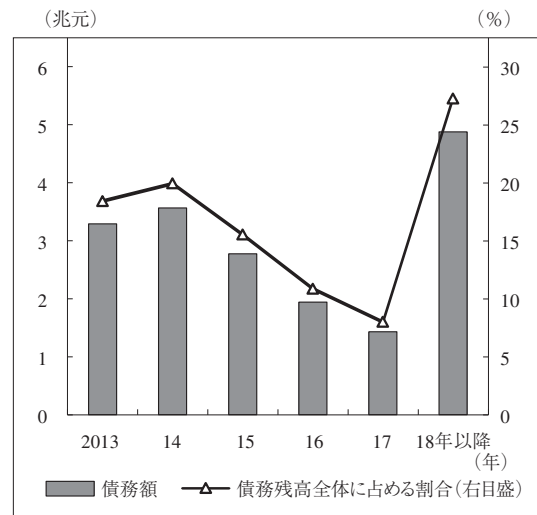
総じていえば、3種類の地方債発行枠組みは、地方の裁量拡大につながるのみならず、限度枠の設定や情報公開などの点で、改正予算法および2014年10月に出された「地方政府債務の管理強化方針」が重視する地方政府債務の管理強化に沿ったものと評価出来る（注6）。ただし、詳細にみると、こうした基本理念を損ね、将来の財政運営に禍根を残しかねないリスクを孕んだ動きも見受けられる。

例えば、借換債券の発行上限は当初1兆元に設定されていたが、2度の修正を経て、

3兆2,000億元まで引き上げられた。2013年の会計監査によると、偶発債務を含めた場合、15年に償還期限を迎える債務は2兆8,000億元弱と、偶発債務を含まない場合より9,000億元ほど増大し、14年までに償還期限を迎えた債務の一部を短期かつ高金利の手段で借り換えていけば、15年末までの借換需要はさらに膨らむであろう（図表4）。こうした事情があるにせよ、当初の3.2倍に発行額を急拡大させたことでモラルハザードが助長され、地方政府による財政規律の維持は一段と困難になったといえよう。

また、商業銀行が中国人民銀行（中央銀行）から資金供給を受ける際、その担保に地方債を用いることを認める通達が5月に発出され

図表4 地方政府債務の償還期限（偶発債務も全額算入）



（注1）2013年は下半期に期限を迎える分のみ、残りは年内。

（注2）債務残高は2013年6月末時点。

（資料）審計署公表資料（2013年12月30日）

た（注7）。同通達自体は、地方債の購入を銀行に促す効果が期待され、大量発行（借り換え目的も含む）が見込まれていた地方債の順調な消化（引き受け）に不可欠の措置と評価出来る。しかしながら、通達の出た時期は、景気対策として、中国人民銀行が地方債を直接買い取る量的緩和観測が高まった時期でもあった。地方債発行制度改革の成功に必要な取り組みが一部で短期的な経済下振れ防止策と捉えられた結果、この通達は量的緩和措置導入への布石とみなされ、追加景気対策としての期待を過度に惹起させてしまった。長期的にみれば、こうした流れは地方債市場の健全な発展に対する阻害要因ともなりかねない。

そして、9月8日に公表された「財政による安定成長に向けた政策支援措置」のなかで、財政部は借換債券の発行で返済負担が軽減された分は重点プロジェクトに回すよう地方に期待する趣旨の文言を盛り込んだ（注8）。

同文書では、15年末の地方政府債務残高（政府返済責任分のみ）を前年末比6,000億元増の16兆元に設定している。地方政府一般債券および地方政府専項債券の発行額が計6,000億元となっており、これだけで考えれば、債務の増加抑制に向けた財政当局の厳しい姿勢の表れと評価出来る。しかし、直近の景気減速を踏まえると、大規模な財政出動を実施するため、上限の引き上げも想定される。地方政府債務残高に関する全人代常務委員会（8

月）での審議期間の短さや借換債券発行額の急拡大は、債務管理のための設定された上限の変更につながる可能性がある。

進展過程では改革の流れに悪影響を及ぼすおそれのある動きがいくつか存在したものの、方針転換を改正予算法で明記したこと、さらに3種類の地方債の発行状況（8月27日までに全体の48%に相当する1兆8,000億元余りを発行済）から、地方債発行制度改革の進展は一定の進展を遂げたと判断出来る。財政出動を優先し、地方政府債務の管理強化という基本理念の実現が後回しにされる可能性は高まっており、地方債発行制度改革の今後の進展に注意を払う必要がある。

(注1) 旧予算法全文は、中国人大網（国会のホームページ）を参照（http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/05/content_5004614.htm）。改正予算法での変更状況は、國務院法制弁公室（<http://www.chinalaw.gov.cn/article/fgkd/xfgf/fl/201409/20140900396858.shtml>）に掲載されたものを参照。

(注2) 徐〔2014〕p.164

(注3) 2011年6月に公表された地方政府債務に関する監査報告は中国政府のホームページ（http://www.gov.cn/zwgk/2011-06/27/content_1893782.htm）、同じく13年12月に公表された監査報告は審計署のホームページ（<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/3432077.html>）に全文掲載。報道は、「地方政府三類債務共計24万億 財政部：風險総体可控」（『新浪網』2015年8月31日付ネット掲載記事、<http://finance.sina.com.cn/china/20150831/005923120304.shtml>）。

(注4) 「地方政府専項債券発行管理暫行弁法」（財庫〔2015〕83号）（http://gks.mof.gov.cn/redianzhuanti/guozaiquanli/difangzhengfuzhaiquan/201504/t20150407_1213553.html）。

(注5) 「財政部有關負責人就發行地方政府債券置換存量債務有關問題答記者問」（http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201503/t20150312_1201705.html）。

(注6) 「國務院關於加強地方政府性債務管理的意見」（國發〔2014〕43号）（<http://www.gov.cn/zhengce/>

content/2014-10/02/content_9111.htm)。

(注7) 「財政部 中国人民銀行 銀監会聯合印發通知 明確2015年採用定向承銷方式發行地方政府債券有關事宜」 (http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201505/t20150515_1232661.html)。

(注8) 「財政支持穩增長的政策措施」 (http://zhs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201509/t20150908_1453569.html)

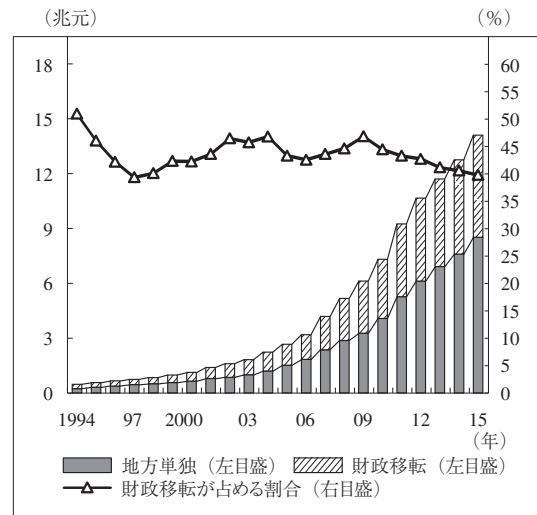
2. 地方にとって重要性を増す 財政移転制度の改革

(1) 財政移転の規模および地方財政における重要性

前述の通り、債券発行制度改革が具体的な進展を遂げたこともあって、習近平政権はその他の地方財政関連の改革に注力し始めている。中央から地方への財政移転制度は、一連の改革の重点分野として焦点が当たったようになった。そこで以下では、財政移転の規模と地方財政における重要性を確認する。

現行の財政移転制度は、中央による経済面でのマクロコントロール強化という方針に基づき、1994年より導入された。導入以降、中央から地方への財政移転額は一貫して増え続け、2014年決算では5兆1,591億元と、制度導入時の21.6倍の規模に増加した(図表5)。15年予算では、①一般移転支出(日本の地方交付税に相当)、②特別移転支出(国庫支出金、すなわち補助金に相当)、③税収返還を合わせて5兆5,918億元が財政移転として計上されている(注9)。

図表5 地方一般会計収入(収入源別)



(注) 2015年は予算、それ以外は決算ベース。

(資料) 財政部ホームページ、財政部『財政統計年鑑』(各年版)、CEICなど

財政移転は、地方の一般会計収入に組み込まれる。地方単独の収入(地方税など)と比べると、1995年以降単独収入の方が財政移転より多い。加えて、地方単独の収入の伸びが総じて財政移転を上回っていることから、地方一般会計収入全体に占める財政移転の割合は低下傾向にあり、2014年決算では全体の40.5%と、20年前に比べて10.3%ポイント低下した。15年予算では39.7%と、40%の割合を割り込んでいる。

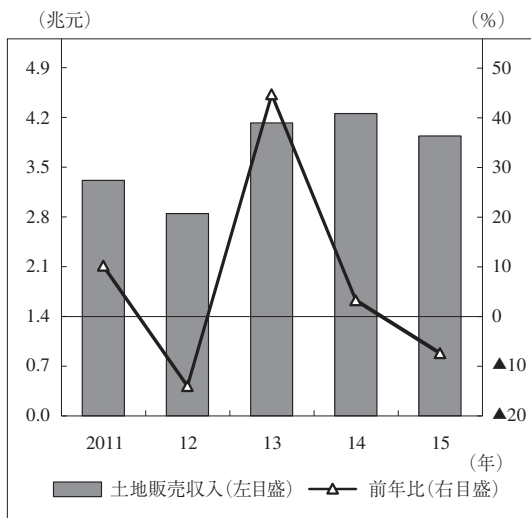
一見、地方財政における財政移転の重要性は低下しているように思われるが、次の2点を勘案すると、財政移転は地方にとって引き続き重要であるだけでなく、現状ではむしろ重要性を増していると評価出来る。

第1に、土地販売収入が一段と不安定化していることである。地方の特別会計に組み込まれる土地販売収入は、2012年に大幅な前年割れ（前年比14.0%減）となり、翌年は急回復したものの、14年は前年比+3.2%と伸び悩んだ（図表6）。15年予算では前年予算執行額よりも土地販売収入を低く見積もっていたが、不動産市場の一段の冷え込みに直面し、見込んでいた水準の確保さえ困難な情勢である。楼継偉財政部部長が8月に全人代常務委員会で行った報告によると、15年1～7月の土地販売収入が前年同期比で38.2%減少し、地方特別会計全体の大幅な減少につながっている（注10）。これだけ振幅が激しくなると、土地販売収入は安定財源として期待しにくい。地方の主たる財源を土地販売から

地方債や財政移転などにシフトさせることを検討していても不思議ではない状況といえよう。

第2に、地方一般会計上の収入と支出のギャップが解消されていないことである。中国の国家財政（14年決算）を中央と地方に分けた場合、収入面における中央と地方の割合はほぼ半々（45.9%対54.1%）で、地方がやや多い程度（11年以降）である。これに対し支出面では、13年決算と比べれば若干改善したものの、地方が85.1%、中央は14.9%と、地方の割合が圧倒的に大きい。中央と地方の役割分担の結果、教育や医療など、地方負担の方が大きい行政サービス分野は数多く、中央からの財政移転がなければ、そうしたサービスの維持は困難になろう。

図表6 土地販売収入



(注) 2014年までは決算、15年は予算。
(資料) 財政部ホームページ、CEIC

(2) 移転支出見直し方針の公表

財政移転に関して、部分的な制度改革はこれまでも複数回実施された。財政改革に関する基本方針が共産党や政府から出された際にも、財政移転は概ね主要課題の一つと位置付けられてきた。それにもかかわらず、財政移転制度に絞り、指導部の考える改革の目的や方向性を提示した文書は最近までほとんど公表されなかった。

こうした経緯から、「中央から地方への移転支出制度の改革と整備に関する國務院の意見」（以下、見直し方針）が2015年2月に公表されたことは、画期的な出来事と評価出来

る（注11）。

見直し方針では、移転支出全般および個別（一般移転支出、特別移転支出）の改革目標や主な取組事項を提示している（図表7）。最も注目されるのは、一般移転支出である。

一般移転支出に関して述べた項目のなかで、移転支出全体に占める割合を「徐々に」という留保条件を付けつつも、60%以上に高めるとの数値目標が設定された。国務院（中央政府）の改革推進に向けた強い決意が読み取れる。他方、中央からの委託事業に対する一般移転支出は徐々に、特別移転支出へ転換する方針も示されている。相反する取り組み

を併記したようにもみえるが、全般的な方針を読むと、両者は矛盾していない。全般的な方針では「項目数が多いうえ、支出を通じて達成すべき目標が多すぎる」と指摘されており、一般移転支出は移転支出の中核として地方の（財政）格差是正目的のためだけに用い、特定分野における一定水準以上のサービス提供については特別移転支出で支援するという分業体制の確立に向けたものと判断出来るからである。

支出基準の客観性および公平性の向上に言及した点も注目される。一般移転支出のなかで最大の均衡移転支出の場合、標準支出と標準収入の差額に移転支払係数を掛け合わせた額が支払われるなど、一般移転支出は中央政府の定めた算定基準に基づき、支出額が決定されている。ただし、「標準支出額・標準収入額の算定や支付（支払い）係数の決定方法等の詳細が不透明」なため、基準の客観性や公平性に対する疑念は解消されていない（注12）。今回の見直し方針や同方針に関する財政部の説明でも詳細は提示されなかったが、批判を踏まえ、改善への取り組みを表明したと解釈出来る（注13）。

特別移転支出では、新規事案に対する支出の実施を厳しく制限すると同時に、継続の必要のない項目を廃止するなど、全面的な統廃合を進める方針が示された（注14）。とりわけ、資源配分や価格決定を基本的に市場に委ねるのが習近平政権の基本姿勢となっていること

図表7 移転支出に関する見直し方針

| 方針対象 | 主要目標および取組事項 |
|--------|--|
| 一般移転支出 | ・ 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 |
| | ・ 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 |
| | ・ 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 |
| 特別移転支出 | ・ 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 |
| | ・ 新規事案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 |
| | ・ 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 |
| 全般 | ・ 項目数が多いうえ、支出を通じて達成すべき目標が多すぎることは問題であり、改革を通じて出来るだけ早期に解決すべき |
| | ・ 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 |

（資料）財政部ホームページ「国務院關於改革和完善中央地方轉移支付制度的意見」

を反映してか、市場メカニズムに任せた方が有効な事業に対する特別移転支出の段階的廃止（最終期限を設定し、その間に打ち切り項目を徐々に増やす）を打ち出した点が注目される。

加えて、不適切な用途（人件費、不要な建物建設など）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（公共目的の社会团体、業界団体）による介入の禁止も特別移転支出における主要目標と位置付け、重点的に取り込んでいくことが明記された。特別移転支出での「配分や使途が不透明」な現状を認めたくえで、それを何とか是正したいという中央政府の決意が読み取れる（注15）。

移転支出全般では、執行手続きの加速や情報公開の推進を改革の方向性として提示した。改正予算法の基本理念と合致した内容と評価出来る。

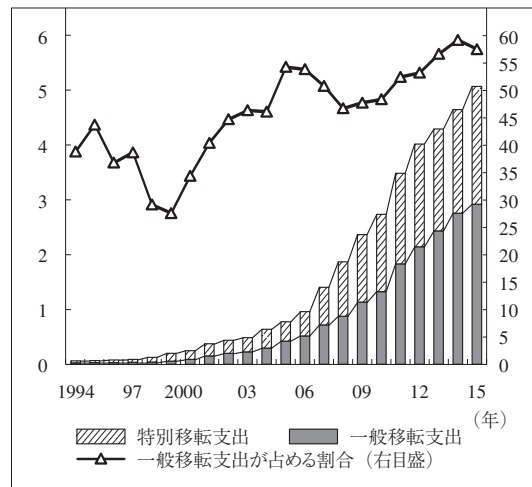
(3) 財政移転制度改革の進展状況と課題

見直し方針の公表以降、財政移転制度改革はどの程度進んだのか。6カ月あまりの期間では顕著な進展を見込めないうえ、進展情報も断片的なものにとどまっているため、以下では主に2015年予算でどの程度反映されたのかによって進捗状況进行评估する。その際、財政移転制度に関するこれまでの論点も踏まえ、制度上の問題点が改善されたかどうかについても併せて考察したい。

1994年から現在までの一般移転支出と特別移転支出の規模をみると、2005年決算以降、一般移転支出が特別移転支出を上回る基調が続いている（図表8）。一般移転支出と特別移転支出の比率でも、前者の比率が上昇し、2014年決算では移転支出（税込返還を含まない）全体の59.3%を一般移転支出が占めた。ところが、15年予算における一般移転支出と特別移転支出の比率は58：42となり、見直し方針で示された一般移転支出の割合を60%以上にするという目標は達成出来ていない。

内訳をみると、教育や農村改革関連の給付については、特別移転支出でも同様の項目が計上されており、見直し方針で示された分業化の徹底は図られていないと評価出来る。な

図表8 中央から地方への移転支出（性質別）
（兆元） （%）



（注）2015年は予算、それ以外は決算ベース。
（資料）財政部ホームページ、李萍主編『財政体制簡明図解』、CEICなど

お、アジア通貨危機時の内需拡大策として導入された後、存置されていた給与移転支出は2014年決算に続き、15年予算の内訳でも見当たらなかった。別項目に組み込まれたのであれば、改革の成果の一つにあげられる。

特別移転支出については、前述の樓部長が全人代常務委員会で行った報告のなかで、項目数を100前後まで減らしたと述べている。見直し方針に基づき、2015年予算の策定時あるいは予算成立以降に、項目数の統廃合を進めたと考えられる。それ以外に顕著な進展はない模様である。また前述の通り、見直し方針では、特別移転支出の資金配分における非行政機関の介入排除、事業関連の人件費への充当禁止などが盛り込まれた。これらに関しては、定着に向けて長期の時間を要するものであるうえ、行政全般の改革も進めていかなければならない。こうした事情から、現時点で評価を下すのは適切ではないと思われる。

(注9) 税収返還に関しては、1994年の導入時は財政移転全体の約75%を占めていたものの、他の項目の拡大に伴い、全体に占める割合は今や9%に低下している。見直しの動きも特段出ていないため、本稿では詳細な分析は行っていない。

(注10) 「国務院關於今年以来予算執行情況的報告」(http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-08/29/content_1945072.htm)。

(注11) 「国務院關於改革和完善中央对地方转移支付制度的意見」(国發〔2014〕71号)(http://www.gov.cn/jzhengce/content/2015-02/02/content_9445.htm)。

(注12) 自治体国際化協会 [2007] p.74。

(注13) 「〈国務院關於改革和完善中央对地方转移支付制度的意見〉政策解説」(http://yss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengceguizhang/201502/t20150202_1187167.html)。

(注14) 一般移転支出と同様、特別移転支出にも支出額を決めるための基準が存在するが、詳細は不明である。見

直し方針から推測すると、特定の税金や費用の収入状況に応じて支出額を決めている模様である。
(注15) 自治体国際化協会 [2007] p.76。

おわりに

本稿は、中国の地方財政改革の内、2015年に一定の進展のあった債券発行と財政移転に絞り、進展状況および課題を整理してきた。

地方債発行制度では、目覚ましい進展ぶりを改めて確認出来た。制度の整備状況を踏まえ、地方融資平台やシャドーバンキングからの資金調達に代わり、地方政府の債券発行によって収入不足をカバーし、あるいは借り換える用途はついたともいえよう。半面、地方債を成長維持の手段に用いるのではとの懸念を惹起させる動きもあることが明らかとなった。

財政移転制度では、その規模や構成を把握しながら、改革の必要性和実現の難しさを指摘した。

習近平政権が引き続き、適切な債務管理の下で地方債発行制度を整備するとともに、財政移転制度の見直しに取り組みれば、地方財政の基盤は強化され、中国の持続的成長にとってプラス要因と評価される。

ただし、今後も、地方財政改革が着実に進展するかどうかは楽観出来ない。中国経済の減速傾向が強まり、大規模な財政出動が現実味を増しているからである。金融緩和策が奏功していないことも、大胆な財政政策を促す

要因として指摘される。景気浮揚に向けた財政政策の転換を図りながら、地方財政の規律を維持し、収入基盤の強化に向けた改革も進めていくことが望ましい。とはいえ、習近平政権が景気対策を優先するあまり、健全化策を棚上げしてしまう懸念は払しょくされない。

1990年代以降の日本と同様に、中国が景気浮揚のための公共事業の闇雲な拡大によって、債券の大量発行、政府債務残高の膨張へと至ってしまうのか、それとも支出の拡大を適正水準に抑えつつ、地方財政の基盤強化にも成功するのか。現在は、その正念場にあると思われる。事実の分析を積み重ね、情勢を客観的に把握する姿勢が中国財政の持続可能性ならびに中国経済の先行きを展望するうえでますます重要になっている。

参考文献

1. 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
2. 財団法人自治体国際化協会 [2007] 『中国の地方行財政制度』財団法人自治体国際化協会ホームページ
3. 佐野淳也 [2012] 「中国の地方財政が抱える脆弱性—不動産への高依存と「地方融資平台」方式の弊害」 日本総合研究所『Business & Economic Review』Vol.22 No.3
4. 佐野淳也 [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. 佐野淳也 [2015] 「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『JRILレビュー』Vol.4, No.23
6. 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
7. 神野直彦・小西砂千夫 [2014] 『日本の地方財政』有斐閣
8. 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『JRILレビュー』Vol.4, No.23
9. 李萍主編 [2010] 『財政体制簡明図解』中国財政経済出版社