

中国財政の構造問題と課題—高まる財政圧力のもとで

大東文化大学 経済学部教授 内藤 二郎

目 次

はじめに

1. 改革開放以降の財政分散化

- (1) 財政請負制の概要と問題点
- (2) 分税制の導入
- (3) 土地利用による新たな地方主義—「土地財政」の拡大

2. 財政構造の概観

- (1) 足元の財政状況
- (2) 中央—地方の財政関係

3. 地方財政を巡る課題

- (1) 財政制度改革と地方政府
- (2) リスクとなる地方の債務

4. 改革の方向性

- (1) 予算制度改革—新予算法の制定
- (2) 行政改革の動向
- (3) 財政機能の再確立

5. 財政の持続可能性

- (1) 加速する都市化
- (2) 都市住民の待遇—農民工の問題
- (3) 少子高齢化と財政

むすび—「新常態」における財政の課題

要 約

1. 中国経済は減速傾向が強まっており、経済の量的拡大から質的な向上への転換が急務となっている。投資や輸出に依存した成長パターンから消費主導の構造に転換しなければならない。また、市場の機能をより生かすシステムの構築が不可欠である。改革開放以降、財政制度改革が行われるたびに地方分散化傾向が広がり、財政力の強化が課題となってきた。
2. 現在、財政に求められる役割がこれまで以上に高まっている。本来公共部門が果たすべき重要な役割である福祉政策の充実や再分配機能の強化といった政策は不十分である。所得格差や地域間格差の是正が未解決のまま都市化や高齢化が進む状況においては、所得再分配機能の強化が最も重要な課題の一つである。
3. 財政機能の拡充が必要となる一方で、財政圧力が高まっている。現状では中央財政が比較的安定しているのに対し、地方財政は債務問題を中心に課題が多いとされている。しかし、財政収入の伸びの鈍化と財政支出の増加要因が広がるなか、中央財政も楽観できる状況にはない。積極的財政政策の継続が表明されてはいるが、歳入の伸びの鈍化傾向が続けば、今後は財政支出の中身が大きく問われることになる。
4. こうした状況のもとで、新たな改革の方向性として、新予算法の制定、行政改革、そして政府機能の転換が相次いで進められており注目される。予算法の改正については、予算制度の再構築と管理強化が中心課題であり、地方債の発行許可、財政移転制度の再整備、そして収支集中管理制度の整備が主要テーマとなる。行政改革においては、行政機構改革、行政システム改革、行政機能改革の一体改革が課題である。財政の効率化と透明性の確保も不可欠である。政府機能の転換については、資源配分における市場の役割を拡充するとともに、政府が本来果たすべき役割を充実させるという基本姿勢にたちかえらなければならない。
5. 財政の持続可能性を考えるうえで、幾つかの制約条件がある。一つは都市化の進展である。実質的な都市化にはインフラをはじめとする社会資本や商業施設、住宅といった都市機能の整備が不可欠である。また、教育、医療、就業、社会保障などのソフト面の充実を伴わなければならない。加えて、農民工と呼ばれる出稼ぎ労働者の問題がある。さらに、急激な少子高齢化の進展も財政を圧迫する。高齢者の増加が医療や社会保障の負担増につながる一方で、生産年齢人口の減少は経済成長にとって大きなマイナス要因となり税収減にもつながる。財政が厳しさを増すなか、中央財政が比較的安定している今こそ、財源の確保と歳出の適正化に向けた改革を断行しなければならない。
6. 中国経済は「新常态」という新たな局面を迎えている。高度経済成長から中成長への移行はいわば必然であり、それに合わせて経済の発展方式を転換し、構造調整を進めなければならないとするものである。その重要な鍵の一つが国有企業改革である。「国進民退」を脱し、市場経済化の推進を着実に進めなければ懸案の構造調整を成し得ることは不可能である。問題は実行可能性である。その最大

の障害となるのが既得権の壁である。2014年10月の中国共産党第18期四中全会において「依法治国」が示され、さらに現政権が「反腐敗」の動きを強めている点が注目される。2016年に第13次五カ年計画（規画）、そして翌2017年には第19回党大会を迎える。経済、政治両面の大きな節目を目前に控えた今、今後の情勢を占ううえでも財政制度改革と政策運営を中心とした動向が大いに注目される。

はじめに

中国経済は、これまでの高度経済成長から徐々に成長が鈍化し、転換期にさしかかっている。公共事業と輸出に依存した経済構造からの脱却が重要な課題となっている。同時に、賃金の急激な上昇、不動産市場の低迷、地方の債務などが社会の不安定要素として懸念されている。今後は、経済の量的な拡大ではなく、質的な向上が強く求められることになり、生産性の向上が不可欠である。こうした状況下で、財政の役割が問われている。中国は、政府支出の拡大によって固定資産投資を拡大し、経済を支える構造にあった。しかし、公共事業の有効性が徐々に低下している。とくに、リーマンショック後の大規模投資によってインフラ整備が拡大したほか、設備投資が急増して過剰設備の問題が顕在化し、不動産市場のバブル化に対する懸念も高まった。他方で、本来公共部門が果たすべき重要な役割である福祉政策の充実や再分配機能の強化といった政策は不十分なままである。所得格差や地域間の経済格差、都市化や高齢化が進む状況においては、こうした分野の強化が最も重要であるといっても過言ではない。

本稿では、中国の財政が抱えている構造問題について、地方財政問題を中心に分析する。財政が本来の役割を果たすためには、制度改革とともに、管理強化や運用の徹底に向けた法整備も重要となる。改革開放以降の財政請負制およびその後の分税制改革の変遷を確認し、これら制度改革の結果として生じた地方政府の行動の変化と中央—地方の財政関係に付随する地方政府の債務問題の状況を検証し、対応策としての行政改革の動向や新予算法の内容について考察する。そして、少子高齢化や都市化の進展など社会が大きく変化していくなかで、今後ますます役割が高まる財政の持続可能性と求められる課題についても考えてみたい。

1. 改革開放以降の財政分散化

改革開放以降、中国の経済体制改革においては、市場経済化を進めるにあたり請負制を導入することによって各主体のインセンティブを高めるという手法がとられてきた。それは、農業、国有企業改革をはじめとする各分野で実施された。財政においても、政府、とくに地方政府の徴税インセンティブを高める狙いから、財政請負制制度が導入された。これにより、中国建国以来の統収統支（注1）の財政体制が大きく変更された。しかし、その結果、地方主義が拡大し、財政面でも分散化傾向が強まった。そこで、1994年に中央財政を強化するために、分税制が導入された。分税制によって中央の収入が拡大する一方、地方の財政は下級政府ほど逼迫する状況となった。他方、この時期に土地制度改革が進み、土地に関する地方政府の権限が大きく拡大したことから、地方政府は土地取引や開発を利用した収入確保の動きを強め、新たな地方主義の拡大を招いた。

(1) 財政請負制の概要と問題点

財政請負制は、中央政府と地方政府および地方政府間（上級政府と下級政府間）で上納額について請負額としてある種の契約を事前に結び、請負額を達成すれば余剰分は各地方政府に留保されるとする制度である。この制度は、1980年から87年まで実施された当初の制度が1988年に変更され93年まで続けられた。併せて、この時期には、国有企業の利潤を上納する制度を、企業所得税として納税する方式に改めるという利改税改革も実施された。利改税改革は市場経済化に沿った改革であり、移行経済における

政府と企業の分離やそれに付随する所有と経営の分離を意識した改革でもあった。地方政府の徴税インセンティブを高めるという観点からは、財政請負制には一定の成果があった。また、政府機能と企業の分離を促進させることや、租税制度の基礎となる納税方式への移行など、利改税改革にも意義があった。

しかしながら、問題点も少なくなかった。はじめに、財政収支の対GDP比が大きく低下したことである（図表1）。図表2に示されている通り、租税収入の対GDP比は1985年の約23%から93年には約12%まで低下している。なかでも、企業所得税収の比率の低下が著しかった。

これは、請負制に内在する制度の問題であると同時に、運用面での問題も大きかった。つまり、①請負方法や規模が政府間の交渉によって決定されるため、内容が不透明となり、地方政府間に不公平感が生じ、徴税のインセンティブを低下させる、②様々な交渉過程を経るため不必要なコストが生じ、効率性を低下させるといった問題が表面化した。また、交渉によって決定された請負条件が基本的に5年間継続されるため、経済状況に応じた柔軟な対応ができず、地域間の財政格差拡大という問題を招来した。

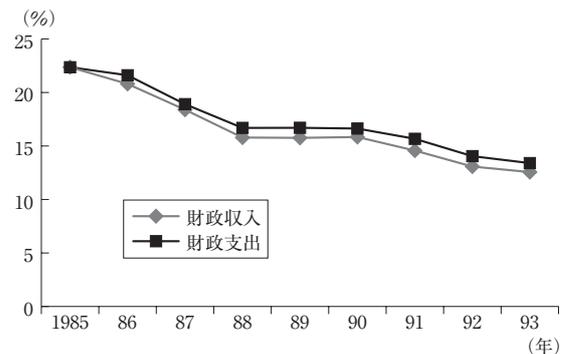
次に、中央政府の財政力が低下したことである。財政請負制が実施されて以降の財政収入の中央と地方の割合において、中央の割合が大きく低下している。これは、中央政府のマクロコントロール機能や再分配機能を低下させることにつながった。

さらに、中央財政の機能低下が財政の分散化傾向を招いた点にも留意が必要である。財政請負制の制度および運用面での問題点によって相対的に地方政府の財政収入が増加した。同時に、地方政府が徴税力を強化するために、それぞれの地方にある企業の活動に積極的に介入し、とくに国有企業に至っては、地方政府自らが経営に関与するようになった。また、地方政府の裁量権が拡大したことによって、地方政府と企業との交渉余地も大きくなり、「諸侯経済化」（注2）と呼ばれる地方主義が蔓延する状況となった。こうした分散化傾向の拡大を改善するために、財政の対GDP比率の回復や中央財政の強化が重要な課題となった。

(2) 分税制の導入

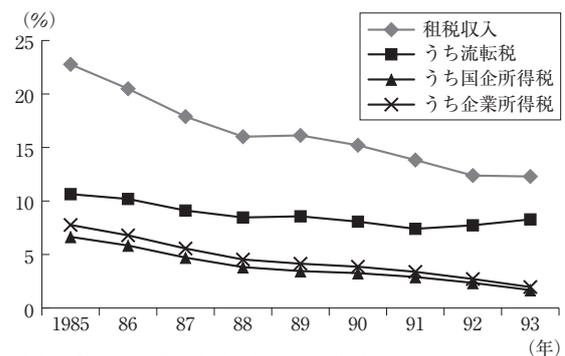
経済成長に見合った財政力を確保すると同時に、中央政府の財政力強化が急務となったことを受け、1994年に分税制（注3）が導入されることとなった。分税制の主な改革内容は、中央政府と地方政府の

（図表1）国家財政収支の対GDP比



（資料）『中国財政年鑑』（各年版）より作成

（図表2）主な租税収入の対GDP比



（資料）『中国財政年鑑』（各年版）より作成

（注）流转税とは、特定の消費、財産移転、役務提供に対して課税される増値税、営業税、消費税の総称。図表中の3税の合計が租税収入。

財政関係の調整および税制改革である。

政府間財政関係の調整については、財政収入の区分が中央固定収入、地方固定収入、中央・地方共有収入に分類された（図表3）。同時に、国家税務総局に中央税務局と地方税務局が設置され、徴税の分担も整理されることになった。また、支出項目についても、中央政府と地方政府の間で調整が図られた（図表4）。

（図表3）中央と地方の収入区分

中央収入	共有収入（数値は分配比率）	地方収入
関 税	増値税（中央75・地方25）	営業税
税関が代理徴収する増値税と消費税	企業所得税・個人所得税（中央60・地方40）	地方企業上納利潤等
消費税		都市維持建設税
中央企業所得税（共有部分を除く）	資源税	都市土地使用税
営業税	証券取引印紙税（中央97・地方3）	不動産税
都市維持建設税		船舶税
中央企業上納利潤等		印紙税（証券取引を除く）
		耕地占用税
		契約税
		煙草税
		土地増値税
		国有土地有償使用収入等

（資料）財政部（<http://www.mof.gov.cn/>）の資料により作成
（注）資源税は、資源によって分配比率が異なる。

さらに、中央と地方の予算編成を明確に区分する予算制度も導入された。中国の会計年度は1月から12月までの一年間であり、通常は前年秋以降に行われる中央工作会議において翌年予算が決定され、その後、地方財政予算は地方各級人民代表大会においてそれぞれ審議・決定される。そして、中央の行政機関の予算や地方予算を踏まえ、3月初頭に行われる全国人民代表大会において、中央予算が決定されるという仕組みである（図表5、注4）。

中国の予算の特徴として、予算外資金がある。予算内資金が予算法にもとづく資金であるのに対し、予算外資金は財政資金の一部ではあるが、予算内には含まれないという特殊な補助的資金である。予算外資金は従前から政府の裁量余地が大きい不透明な資金であり、財政の非効率を招く原因の一つとされてきた。そのため、予算

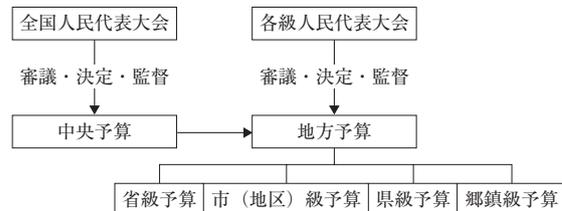
外資金を予算内資金に改めるとともに、その一部は政府性基金として独立させる改革が進められた（注5）。また、予算の仕組みから明らかのように、全人代での予算成立以前に会計年度がスタートするた

（図表4）支出の中央・地方区分

中央支出	地方支出
国防費	地方行政管理費
武装警察費	公検法経費
外交支出	民兵事業費
中央級行政管理費	地方統括基本建設投資
中央統括基本建設投資	地方企業技術改造・試作費
中央企業技術改造・試作費	地方管轄農業支出
地質調査費	都市維持建設経費
中央管轄農業支出	地方負担の各種事業費
中央負担国内外借元利返済	
中央負担の各種事業費	

（資料）図表3と同じ

（図表5）予算の仕組み



（資料）図表3と同じ

め、毎年1月から3月までの予算執行は概算執行となり、頻繁に補正予算が組まれることになる。

そのほか、分税制改革によって政府間の財政移転の仕組みも整備された。税制改革については、税の統廃合により税目が33から18に簡素化されたことにより、工商税体系は流転税および企業所得税を基幹税とし、資源税、特定目的税、財産行為税を補助的税とする新たな体系となった。

(3) 土地利用による新たな地方主義—「土地財政」の拡大

分税制が導入された1990年代のもう一つの動きとして、地方政府の土地に関連する権限が大きく高まった。その結果、土地取引や開発を利用した収入確保の動きが地方政府の間に広がった。土地取引・開発による土地譲渡収入や、その後の税取増によって地方財政の財源を拡大するいわゆる「土地財政」が広がり、各地方で土地の開発が急拡大した。「土地財政」は、不動産価格の急騰に象徴される不動産バブルを引き起こした。また、過度に土地譲渡収入に依存する地方が多くなり、地方政府の債務拡大や金融機関の不良債権拡大という問題が表面化することとなった。

このように、改革開放以降の地方財政は、財政請負制による地方主義の拡大とその後の分税制による地方財政の弱体化、そして、その後の土地財政による地方主義の再拡大という変遷を経て、二つの地方主義によって地方政府の債務が拡大するという深刻な問題を抱えるに至っている（図表6）。これは、中国の財政システムを巡る構造的課題であり、現状では地方財政の健全化が最重要課題となっている。

（図表6）財政制度改革と地方主義の特徴

制度改革	特徴	地方主義の実態
財政請負制	地方政府の企業家的行動・地元銀行・国有企業との連携	諸侯経済化
分税制	中央財政強化⇔地方財源縮小（下級政府ほど困難）	予算外資金拡大
土地制度改革	土地に関する地方政府の権限拡大・土地譲渡・開発による収入拡大	土地財政

（資料）筆者作成

（注1）「統一収入・統一支出」の意味で、改革開放以前の中国財政において基本的に収入を統一して中央政府に集中させ、地方に移転させていた状況を指す。そのため、予算管理は高度に中央に集中し、地方には財政権限が与えられておらず、財政面での地方政府のインセンティブは低かった。

（注2）改革開放以降の分散化により、各地で地元の利益本意の地方主義が広がり、地域封鎖や重複建設等が起こった。とくに沿海部の豊かな地域では地方主義が助長され、地域間経済格差の拡大とともに、中央財政の弱体化にも影響を与えた。

（注3）1993年末に「分税制財政管理体制の実施に関する決定」が国務院によって発出され、1994年から実施された。主な改革点は、政府間財政関係の調整、および税制改革であった。

（注4）中国の国家財政は中央財政と地方財政から成り、地方財政は4級の財政によって構成されている。ただし、近年は行政改革によって郷鎮（村を含む）財政が大きく縮小される傾向が強まり、省級政府や市（地区）級政府が県級政府を直接管理するといった改革が広がっており、それによって財政単位に変化が生じている。

（注5）税以外に、政府が費用や基金名目で徴収する資金が予算外資金のもとになるものとして拡大し、問題とされてきた。そこで、費用を税に編入する「費改税」改革が行われ、予算外資金が整理された。

2. 財政構造の概観

(1) 足元の財政状況

経済が大きく成長するにつれて、財政規模も拡大している。2000年から2012年における財政収入のGDP比率の年平均は20%を超え、財政規模は約10倍に達している（図表7）。一方で、2012年以降は財

政収支の対前年比伸び率が大きく低下し、2014年は月毎の前年同月比の伸び率も10%程度に留まり（図表8）、通年の財政収入の伸び率が一桁台となる見込みである（図表9）。今後は財政収入の増加に向けて、財源の拡大や税の捕捉の徹底などの改革が求められる。

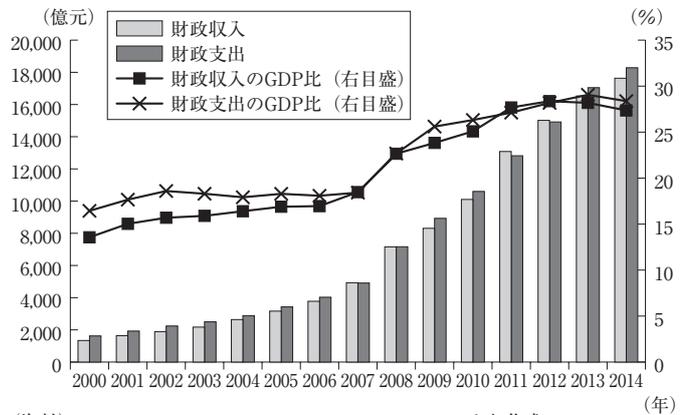
税収については、国内増値税や輸入増値税、企業所得税、営業税などのウェートが高く、総じて間接税の割合が大きい（図表10）。また、非税収入の割合が高く、これは土地関連の政府性基金の影響が大きいと考えられる。

2014年1月～11月の財政収入は約12兆9,600億円となり、前年同期比で8.3%の伸びであった。うち中央財政は約6兆1,100億円（同7%増）、地方財政は約6兆8,500億円（同9.5%増）となった。11月単月で見ると、国家財政収入が約9,950億円となり、同9.5%の伸びとなった。税収は約8,100億円（同6.9%増）、税外収入は約1,850億円（同19.5%増）であった。税収の伸びが一桁台に留まり、歳入全体の伸びも鈍化している。一方で、税外収入は前年同期比で20%近い伸びを示し、とくに中央の税外収入は金融機関をはじめとする国有企業の国庫納付金が増加したことによって同30%以上と大きく増加した。税収の伸びが縮小する一方で、税外収入の拡大が顕著となっている。税源の拡大などによって、税収を確保する対策が急務である。

一方、財政支出については、教育費や社会保障関連費の割合が高くなっている

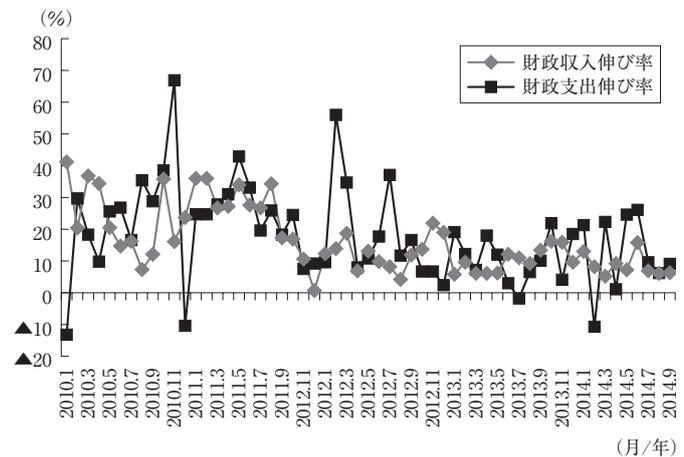
（図表11）。これは、三農対策の支出のほか、高齢化と都市化に伴う費用負担増が考えられる。今後はこうした経費のさらなる増加が避けられないだろう。

（図表7）財政収支の対GDP比



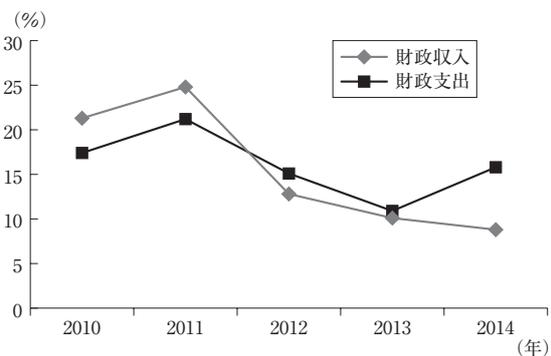
（資料）IMF, World Economic Outlook Database 2014より作成

（図表8）財政収支の伸び率（前年同月比、月ベース）



（資料）国家統計局データより作成

（図表9）財政収支の伸び率（年ベース）



（資料）図表8に同じ
（注）2014年は筆者推計。

(図表10) 財政収入の内訳

(億元、%)

		2013年					2012年				
		中央			地方		中央			地方	
		合計	金額	%	金額	%	合計	金額	%	金額	%
国家財政収入		129,209.60	60,198.48	46.59	69,011.16	53.41	117,253.52	56,175.23	47.91	61,078.29	52.09
税	国家税収計	110,530.70	56,639.82	51.24	53,890.88	48.76	100,614.28	53,295.20	52.97	47,319.08	47.03
	国内増値税	28,810.13	20,533.81	71.27	8,276.32	28.73	26,415.51	19,678.35	74.50	6,737.16	25.50
	国内消費税	8,231.32	8,231.32	100.00			7,875.58	7,875.58	100.00		
	輸入貨物増値税・消費税	14,004.56	14,004.56	100.00			14,802.16	14,802.16	100.00		
	輸出貨物増値税・消費税	▲10,518.85	▲10,518.85	100.00			▲10,428.89	▲10,428.89	100.00		
	営業税	17,233.02	78.44	0.46	17,154.58	99.54	15,747.64	204.73	1.30	15,542.91	98.70
	企業所得税	22,427.20	14,443.86	64.40	7,983.34	35.60	19,654.53	12,082.93	61.48	7,571.60	38.52
	個人所得税	6,531.53	3,918.99	60.00	2,612.54	40.00	5,820.28	3,492.65	60.01	2,327.63	39.99
	資源税	1,005.65	45.34	4.51	960.31	95.49	904.37			904.37	100.00
	都市維持建設税	3,419.90	176.30	5.16	3,243.60	94.84	3,125.63	190.87	6.11	2,934.76	93.89
	不動産税	1,581.50			1,581.50	100.00	1,372.49			1,372.49	100.00
	印紙税	1,244.36	455.55	36.61	788.81	63.39	985.64	294.39	29.87	691.25	70.13
	証券取引印紙税	469.65	455.55	97.00	14.10	3.00	303.51	294.39	97.00	9.12	3.00
	都市土地使用税	1,718.77			1,718.77	100.00	1,541.72			1,541.72	100.00
	土地増値税	3,293.91			3,293.91	100.00	2,719.06			2,719.06	100.00
	車船税	473.96			473.96	100.00	393.02			393.02	100.00
	船舶重量税	43.55	43.55	100.00			40.98	40.98	100.00		
	車両購置税	2,596.34	2,596.34	100.00			2,228.91	2,228.91	100.00		
	関税	2,630.61	2,630.61	100.00			2,783.93	2,783.93	100.00		
	耕地占用税	1,808.23			1,808.23	100.00	1,620.71			1,620.71	100.00
契約税	3,844.02			3,844.02	100.00	2,874.01			2,874.01	100.00	
煙草税	150.26			150.26	100.00	131.78			131.78	100.00	
その他税	0.73			0.73	100.00	5.22			5.22	100.00	
税外収入	非税収入	18,678.94	3,558.66	19.05	15,120.28	80.95	16,639.24	2,880.03	17.31	13,759.21	82.69
	専項税収	3,528.61	406.39	11.52	3,122.22	88.48	3,232.63	412.67	12.77	2,819.96	87.23
	行政事業性収費	4,775.83	278.48	5.83	4,497.35	94.17	4,579.54	377.20	8.24	4,202.34	91.76
	罰金・没収	1,658.77	45.43	2.74	1,613.34	97.26	1,559.81	40.35	2.59	1,519.46	97.41
	その他	8,715.73	2,828.36	32.45	5,887.37	67.55	7,267.26	2,049.81	28.21	5,217.45	71.79

(資料) 図表8に同じ

2014年度の財政支出については、1月～11月で約12兆6,300億元となり、前年同期比で10.1%の伸びとなった。うち中央財政は約1兆9,100億元（同7.4%増）、地方政府は約1兆7,200億元（同10.6%増）となった。執行率はいずれも80%半ばとなっている。11月単月で見ると、国家財政支出が約1兆2,800億元で、同0.8%の微増となった。中央財政は1,500億元（同9.9%減）、地方財政が1兆1,300億元（同2.4%増）であった。これらは、経済減速局面において、2014年度は年初から年半ばにかけて公共投資を先行して実施してきた影響により、年末の支出が減少したためである。

中国の財政の現状は、中央財政が比較的安定しているのに対し、地方財政は財源の確保が厳しいほか、債務問題も大きな課題であり、懸念が高まっているという構図である。しかし、財政収入の伸びの鈍化と財政支出の増加要因の拡大などに鑑み、中央財政も楽観できる状況にはない。社会科学院財経戦略研究院の推計によれば、2015年の財政赤字は1兆6,500億元程度となり、対GDP比で約2.5～3%程度に達する見込みである。積極的財政政策の継続が表明されてはいるが、歳入の伸びの鈍化傾向が続いていけば、今後は財政支出の中身も問われることになる。

(図表11) 財政支出の内訳

(億円、%)

	2013年					2012年				
	合計	中央		地方		合計	中央		地方	
		金額	%	金額	%		金額	%	金額	%
一般公共サービス	14,135.23	1,381.56	9.77	12,753.67	90.23	13,032.44	1,330.30	10.21	11,702.14	89.79
外交	355.76	354.37	99.61	1.39	0.39	333.83	332.39	99.57	1.44	0.43
国防	7,435.22	7,201.97	96.86	233.25	3.14	6,716.56	6,506.02	96.87	210.54	3.13
公共安全	8,424.09	1,934.34	22.96	6,489.75	77.04	7,808.15	1,880.02	24.08	5,928.13	75.92
教育	24,779.03	3,883.92	15.67	20,895.11	84.33	23,922.19	3,781.55	15.81	20,140.64	84.19
科学技術	5,175.77	2,460.46	47.54	2,715.31	52.46	4,533.68	2,291.48	50.54	2,242.20	49.46
文化・体育・メディア	2,871.48	531.54	18.51	2,339.94	81.49	2,569.47	494.68	19.25	2,074.79	80.75
社会保障・就業	20,421.51	6,571.79	32.18	13,849.72	67.82	17,753.50	5,753.65	32.41	11,999.85	67.59
医療衛生	10,791.47	2,588.27	23.98	8,203.20	76.02	9,219.03	2,048.21	22.22	7,170.82	77.78
省エネ・環境保護	5,138.82	1,803.93	35.10	3,334.89	64.90	4,898.23	1,998.42	40.80	2,899.81	59.20
都市・農村社区サービス	11,274.30	127.79	1.13	11,146.51	98.87	9,506.36	445.43	4.69	9,060.93	95.31
農林水利	18,828.02	6,005.38	31.90	12,822.64	68.10	17,467.45	5,996.06	34.33	11,471.39	65.67
交通運輸	12,764.99	4,139.16	32.43	8,625.83	67.57	11,302.46	3,969.89	35.12	7,332.57	64.88
資源探査・電力情報等事務	5,374.32	928.94	17.28	4,445.38	82.72	4,891.99	957.46	19.57	3,934.53	80.43
商業サービス等事務	1,806.83	470.28	26.03	1,336.55	73.97	1,822.55	470.84	25.83	1,351.71	74.17
金融監督等事務	377.91	164.94	43.65	212.97	56.35	506.08	256.39	50.66	249.69	49.34
地震災害復興建設	52.14	9.35	17.93	42.79	82.07	150.68	46.87	31.11	103.81	68.89
援助其他地区支出	158.54			158.54	100.00	126.56			126.56	100.00
国土資源・気象等事務	2,130.52	491.61	23.07	1,638.91	76.93	1,844.73	477.14	25.87	1,367.59	74.13
住宅保障	6,396.76	2,320.94	36.28	4,075.82	63.72	6,670.28	2,601.57	39.00	4,068.71	61.00
食糧・物資備蓄事務	2,010.66	1,266.38	62.98	744.28	37.02	1,721.46	990.37	57.53	731.09	42.47
国債償還・利払い	2,315.41	2,315.41	100.00			2,520.81	2,060.41	81.74	460.40	18.26
地方債償還・利払い	740.80			740.80	100.00	114.93			114.93	100.00
対地方一般性移転支出	5,046.74	5,046.74	100.00			5,128.04	5,128.04	100.00		
その他	3,471.94	538.85	15.52	2,933.09	84.48	2,535.53	91.46	3.61	2,444.07	96.39
対地方移転支出	▲48,019.92	-48,019.92	100.00			▲45,361.68	-45,361.68	100.00		

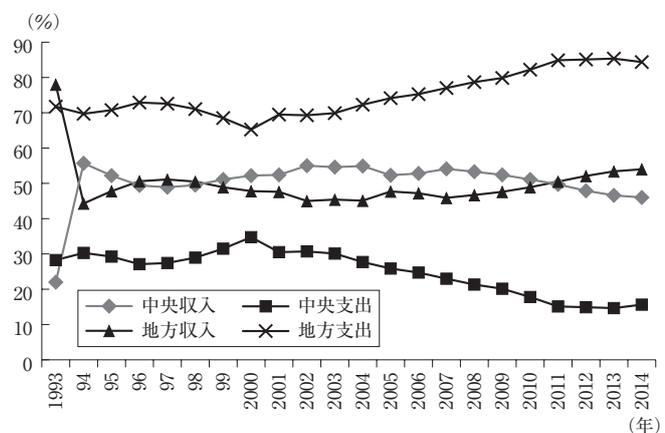
(資料) 図表8に同じ

(2) 中央—地方の財政関係

中央財政と地方財政の関係については、財政収入は1994年の分税制によって中央と地方の割合が逆転し、中央と地方がほぼ半々の状況となり、2012年以降は中央の収入が若干上回っている(図表12)。一方で、支出については一貫して地方が大きく、2000年以降は徐々にその割合が高まり、現在は地方が約85%、中央が約15%という状況になっている。

こうした構造となる背景には財政移転がある。中央—地方間の財政移転については、分税制とともに過渡期移転支出、専項補助支出、民族地区移転支出、体制補助、農業定額補助などの移転制度が作られたが、その後の数次の改革を経て、現在は日本の地方交付税に相当する一般性移転支出、特定補助金に相当する専項補助支出に集約されている。また、相对

(図表12) 財政収支の中央—地方関係



(資料) 図表8に同じ

(注1) 国家財政全体に占める中央あるいは地方の収入(支出)の割合を指す。
(注2) 2014年は1~6月値。

的に税収が減少する地方政府に対する税還付制度として税収返還もある。昨今の趨勢をみると、再分配機能の高い一般性移転支出の割合が高まり、税収返還の割合が縮小するという好ましい傾向が続いている。2013年の実績では財政移転総額（税収返還を含む）に対する割合は、一般性移転支出が50.7%、専項補助が38.8%、税収返還が10.5%であった。今後は、地方ごとの基準財政需要や歳入状況に基づく客観的な制度の構築が必要となる。併せて、地方の投資拡大の要因となりかねない専項補助についても、厳格な管理が求められる。

3. 地方財政を巡る課題

(1) 財政制度改革と地方政府

本稿第一節の財政制度改革の分析で指摘したように、改革開放以降の財政制度改革に伴う地方政府の行動変化が興味深い。徴税のインセンティブと地方の活性化を目的とした財政請負制は、諸侯経済化という一種の地方主義をもたらした。その結果、地方政府は地元の国有企業や銀行との関係を強化し、政府自身が企業家的な行動をとって実際の経済活動に積極的に参画するようになった。しかし、80年代後半以降に郷鎮企業の発展や外資を含む私営・民営企業の急激な広がりによって、地方政府にとって企業家的な行動による利益獲得のメリットが縮小していった。その後、分税制によって地方政府の財源が縮小した結果、地方政府は下級レベルほど財政が厳しい状況に陥ることとなった。併せて、この時期に土地制度改革が進められ、土地取引や開発に関する地方政府の権限が大きく拡大されたことから、ここで地方政府が土地を活用した歳入確保を積極的に行う動きを加速させた。この結果として、地方財政の土地依存度が大きくなっていった。

図表13は、政府性基金収入（税外収入）の状況であるが、このうち地方政府の土地譲渡収入の割合が、対一次収入比で35.2%、対移転後収入比でも24.8%と高い割合となっていることから、地方財政の土地依存度の高さが見てとれる。

他方で、中国の経済成長要因の特徴として、固定資

産投資の規模の大きさがあり、地方政府がその主体となってきた。とくにリーマンショック後の景気対策として投じられた4兆元の公共事業費のうち、地方政府が2.82兆元を担っており、この資金がインフラ建設や国有企業の設備投資のほか、土地、不動産開発にも多く投じられた。こうした資金の多くは有利子の借入であり、地方政府の債務を拡大させる要因となっている。また、銀行借入れ以外の調達ルートも拡大し、地方政府の債務問題が大きなりスクとして表面化するに至った。

(図表13) 政府性基金収入の状況

(億円)

	中央		地方		全国	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014
公共財政収入	60,198	64,380	69,011	75,150	129,209	139,530
中央→地方	▲48,020	▲51,874	48,020	51,874	0	0
政府性基金収入	4,238	4,976	48,030	43,141	52,268	48,117
中央→地方	▲1,420	▲1,553	1,420	1,553	0	0
一次収入	64,436	69,356	117,041	118,291	-	-
移転後収入	14,996	15,929	166,481	171,718	181,477	187,647
2014年 地方の土地譲渡収入			41,250	36,371	35.2% (一時収入比)	24.8% (移転後収入比)

(資料) 財政部のデータ (2014年7月) より作成

(注) 2013年は決算、2014年は予算の数値。

(2) リスクとなる地方の債務（注6）

改革開放以降の一連の地方政府の行動や対応の変化は地方財政に大きな影響を与えてきた。とくに深刻な問題となっているのが地方政府の債務問題である。これは、2011年6月、および2013年8月の2回にわたって、審計署（注7）によって公表された監査結果によって大きく注目されることとなった。とくに2013年調査は、全国31の省級政府、391の市（地区）級政府および五つの計画単列市、2,778の県級政府、33,091の郷鎮政府を対象にした大規模な調査であり、延べ約55,000人の調査員が動員された。ここでは、2回の調査を比較しながら、地方政府の債務の規模と特徴を整理してみたい。

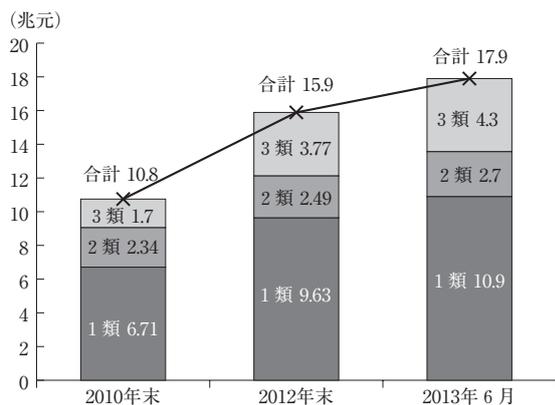
① 債務の分類と規模

地方政府の債務は大きく三つに分類することができる。一つ目は、政府（部門）が借入れた直接返済責任を負う直接債務である（1類とする）。二つ目は、政府（部門）が担保責任・連帯保証を負う偶発債務であり、政府の保証債務である（2類とする）。そして三つ目は、政府（部門）は担保責任を負わないが債務者が返済不能となった場合に政府が一定の責任を負う関連債務で、主として地方の企業や政府関連事業単位が主体となった公共事業投資などである（3類とする）。図表14はそれぞれの債務規模を示している。

グラフから分かるように、債務規模は徐々に拡大しており、2013年6月末時点における地方政府の債務総額は17.9兆円となり、2010年末の10.8兆円と比べて約7兆円（約67%）増加している。これら対GDP比でも、2010年末の債務残高が約27%であったのに対し、2013年6月末時点で32%となった。一方、債務分類ごとの割合に関しては大きく変化しておらず、2013年6月には1類が約10.9兆円（約61%）、2類が約2.7兆円（約15%）、3類が約4.3兆円（約24%）となった。

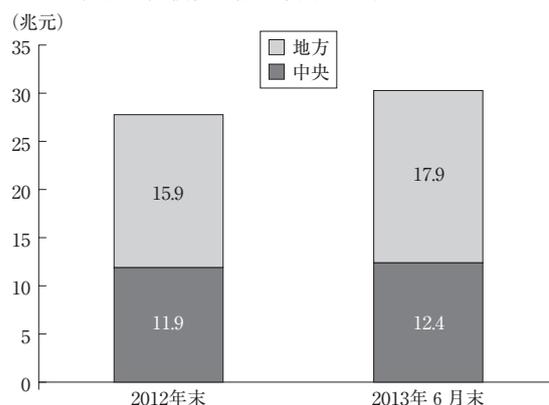
これを中央と地方で比較したのが図表15である。特徴としては、債務規模およびその後の伸びについても、地方が大きい点が注目される。

（図表14）地方債務総額の推移



（資料）「全国政府性債務審計結果」審計署（2013）

（図表15）債務規模の中央—地方のバランス



（資料）図表14に同じ

② 借入主体および資金調達先

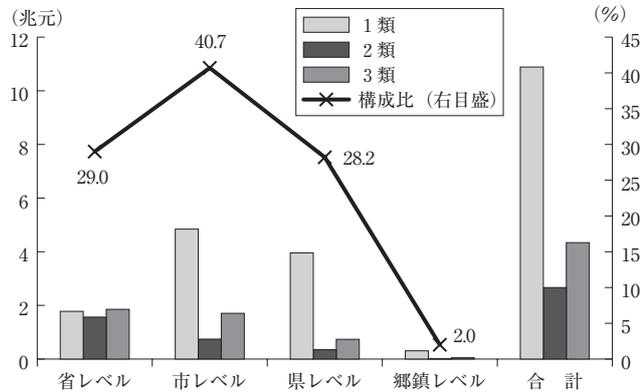
地方政府の債務を各地方レベルごとに確認してみると、図表16のようになる。市（地区）級政府の割合が40.7%と高くなっている。2010年と比べて若干比重が低下してはいるが、行政改革により市（地区）

級政府数が増加したことや、市（地区）級政府は比較的規模が大きいことから、こうした状況に至ったと考えられる。地方財政については、一般的に下級政府ほど財政が厳しい状況にある。

下級政府、とくに規模の小さい政府においては、未払い賃金や未払い費用、未収金、社会保障費の積立不足、貸し倒れ損失など、表面化していない偶発債務を多く抱えているケースがあり、こうした債務の状況を明らかにするとともに、管理を徹底する必要がある（図表16）。

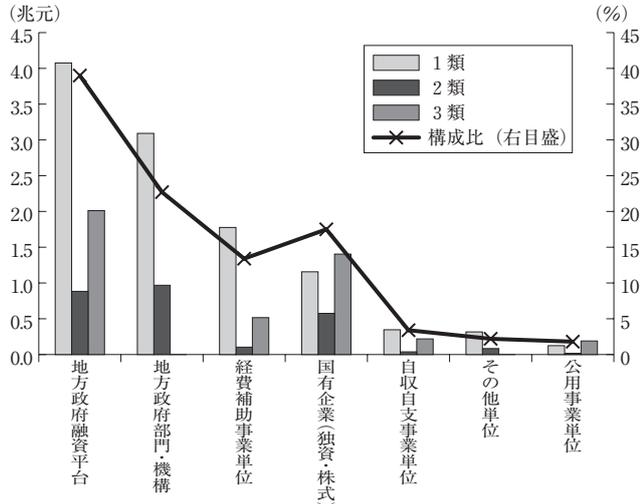
地方政府の資金調達の一つの特徴として、地方政府融資平台（注8、以下、融資プラットフォーム）を窓口とした方法がある（図表17）。地方政府は、分税制による財源配分の変更によって、独自の収入が大きく減少した。また、以前は地方債の発行が全く認められておらず、銀行等の融資も総量規制などにより限定的であったため、総じて地方政府の資金調達は厳しい環境に置かれてきた。そこで、資金調達とそれを原資とした開発投資を目的として融資プラットフォームを設立する政府が急増した。こうした融資プラットフォームが地方政府の資金調達に果たす役割は大きく、2010年調査時にも同様であったが、2013年時点で総額の39%と大きな割合を占める。2013年の調査では、国有企業（独資・株式制を含む）の借入れが明らかにされた。これにより、融資プラットフォームの借入れに対する管理強化が進んだため、国有企業が新たな資金調達ルートとして広がっていることが判明した（図表18）。その債務残高は3.1兆円で総額の17.5%を占める。こ

（図表16）各級政府の債務残高



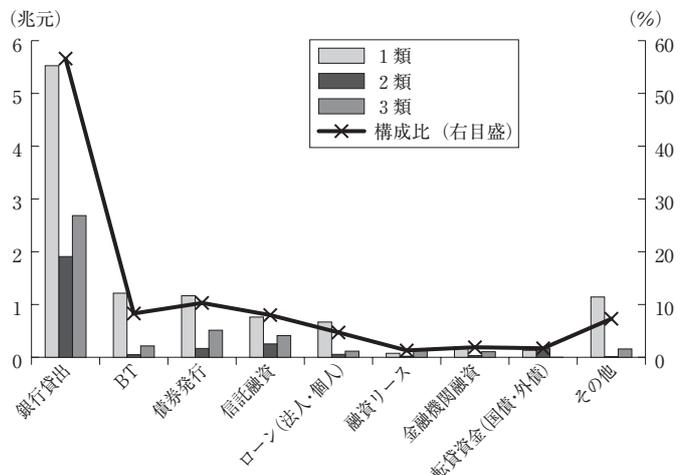
（資料）図表14に同じ

（図表17）借入主体別債務残高



（資料）図表14に同じ

（図表18）資金調達手段ごとの債務残高



（資料）図表14に同じ

（注）BTは、Built（建設）- Transfer（移転）の意味。

うした借入主体の拡大および多様化は、地方債務の実態をより分かりにくいものにする可能性がある。

他方、資金調達ルートについては、最大の銀行ローンの割合が低下し、債券発行が拡大している。2012年以降の債券発行額の増加には、融資プラットフォームが発行する城投債（都市建設債）の増加が大きく影響していると考えられる。また、資金調達ルートについてもローンや債券発行以外のルートが広がるなど多様化が進んでいる。

③ 調達資金の用途

調達資金の用途については、インフラ投資や交通運輸関係の投資が主体であり、投資に積極的な地方政府の姿勢が表れている（図表19）。また、土地収用・備蓄、土地開発関連の割合も引き続き高い。

とくに、リーマンショック後の景気対策として実施された公共事業費の急拡大において、鉄道や高速道路の建設拡大に投じられた影響が大きく、これらに関連する債務が地方政府の負担を大きくしている（注9）。さらに一連の債務償還についても、今後次々と期限を迎えるため、地方政府の財政圧力がさらに強まることになる。

このような地方財政リスクの高まりに対し、審計署の調査の厳格化や管理強化の動きが強まっている。地方レベルでのプロジェクトの現状や債務償還スケジュールを確認し、2014年末までの債務残高を1月5日までに報告し、1月15日までに債務残高を確定したうえで、新たな予算法の下で、一般債務は一般公共予算管理に、特別債務は基金予算管理に組み込んで管理されることになった。また、今後は地方政府債務を抑制することを前提としつつ各級地方の人民代表大会および常務委員会等への報告をはじめとする情報公開の徹底も求められる。そして、2015年末以降は、基本的に地方債による調達以外は認められないこととなる。こうした地方財政を巡る大きな転換が今後具体化されていく過程を注視していかなければならない。とくに、融資プラットフォームおよびシャドーバンキングの管理強化や整理の動向が注目される。現状では、市場の評価というよりも、地方経済や雇用への影響、投資家保護の観点から政府が主体となって整理が進められると思われる。これが市場経済化に逆行する動きであることは言うまでもない。

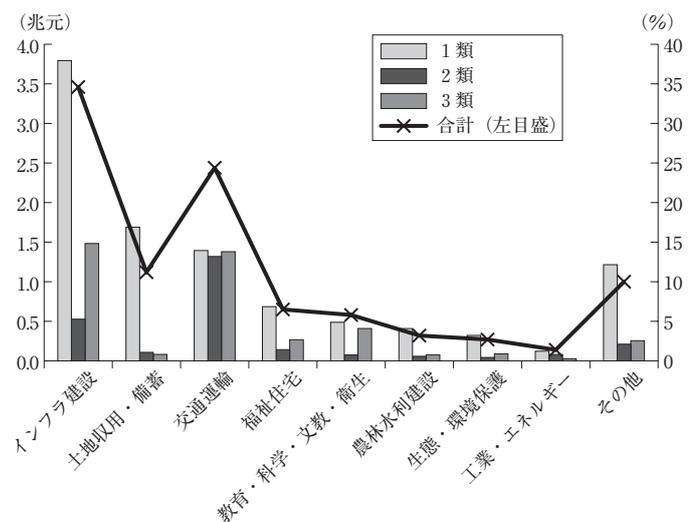
（注6）ここでの内容は内藤 [2014] をもとに大幅に加筆修正したものである。

（注7）日本の会計検査院に相当する国務院の機関である。

（注8）地方政府傘下の資金調達および投資の窓口機関である。

（注9）今回調査時の高速道路建設関連債務返済額は1兆9,400億元とされており、他に高速料金廃止に伴う補填金4,400億元を加え

（図表19）調達資金の用途



（資料）図表14に同じ

ると、地方債務総額に占める割合が約13%に達するとの試算もある。

4. 改革の方向性

(1) 予算制度改革—新予算法の制定

問題が山積している中国の財政システムの健全化に向けて、2014年夏に開催された全国人民代表大会常務委員会第10回会議において、「中華人民共和国予算法改正に関する全国人民代表大会常務委員会の決定」が可決され、2015年1月1日から新たな予算法が施行されることとなった。今次の改正予算法では、予算に関する明確かつ厳格な法規定を整備し、それに基づいて国家のガバナンスを確立することが強調されている。すなわち、財政運営が極端に恣意的にならないようにルールに基づいて運営するというものである。広範にわたる包括的な内容となっているが、ポイントは制度の再構築と管理強化の具体化という点に集約でき、主として地方財政の健全化、透明化を念頭においたものであるとみられる。

制度の再構築に関しては、第1に、地方債の発行が認められたことである。この目的は債務管理強化であり、とくに地方政府の債務に対する管理監督を強化するものである。地方政府の債務問題は、その規模のみならず、資金調達ルートや方法などについての不透明性が極めて高いことが大きな問題とされてきた。新予算法では、一定の基準の下で地方債の直接発行を認めるとされた。具体的には、省級の地方予算について、国務院が全人代あるいは常務委員会の承認を得ることで、許可された限度額の範囲内で地方政府が独自に地方債を発行できる。また、発行に際しては建設公債に限定され公益性の高い事業資金でなければならないことや、償還計画や財源を示すことが求められるなど、厳格な基準が設けられている。当面は、比較的財政状況のよい地方から進められることになると思われるが、地方財政の債務問題の改善とガバナンス問題の解決に向けた動きとして注目される。

第2に、財政移転制度の再整備である。分税制によって一応の財政移転制度の仕組みが整えられた。しかし、本来の財政移転の目的である地域間財政格差の平準化を目的とした一般性移転支出（日本の交付税に相当）が限定的である一方で、専項補助（日本の補助金に相当）という特定補助金の規模が非常に大きいという問題がある。専項補助は広範にわたる地方のインフラ整備から三農問題対策まで様々なプロジェクトを対象として補助され、近年とくに拡大してきた。こうした状況に鑑み、新予算法では、地域間の財政力格差を是正し、基礎的公共サービスを拡充するために、財政移転の中心を一般性移転支出とし、専項補助については基準を厳格化するとともに、適切に評価することによって管理を強化するとされた。具体的には、市場での資金調達が可能な場合には補助を行わないことや、国務院の規定に基づいて専項補助を申請する際には、各級地方政府があらかじめ予算計上しておかなければならないこと、さらには、上級政府が専項補助事業を予算計上する際に、下級政府に資金負担を要求してはいけないことなどが盛り込まれている。つまり、地方政府が事業計画を策定して予算計上し、予算編成過程を経たものでなければ補助対象としないことや、事後の報告義務を課すことによって、無駄な補助を削減することが狙いである。

次に、予算管理強化の面である。第1に収支の集中管理である。収支集中制度では、歳入・歳出はすべて国庫に集中させ、政府のすべての収入・支出に対して国庫集中管理を行う。これを実効性のあるものにするために各地方の人民代表大会は、計上された予算内容を精査し、実行可能性があるか否か、重

点支出・重大投資プロジェクトの内容および予算計上が適切か否か、下級政府への移転支出予算が規範化されており適切かどうかなどについて審査しなければならない。同時に、予算安定調節基金を各地方政府に置き、一般予算の過不足を調整することも規定された。また、同基金を活用して、年度を跨いだ予算均衡の仕組みを確立し、各地方の一般予算に歳入超過があれば、赤字削減に充当するか予算安定調節基金の補充にのみ用いることができるとされた。逆に、歳入不足が生じた際には予算安定調節基金からの繰入を行うこととし、それでも収支均衡が実現できない場合には、人民代表大会ないしは常務委員会の承認を経て赤字計上し、財政部への届け出を経て次年度に補填するよう予算に反映させることも盛り込まれた。

このように、予算の集中管理を厳格にすることによって財政の管理を徹底するとともに、予算安定調節基金によって一定の調整範囲を組み込んだ新たな制度となった。併せて、これまで中国の財政の一つの特徴であった予算外資金関連項目が削除され、予算は一般公共预算、政府性基金预算（日本の特別会計に相当）、国有資本経営预算、社会保障预算の四本立てとなった。これらの予算は、各地方の人民代表大会ないしは常務委員会の承認を経て、予算の策定および補正予算の編成、決算を行い、予算状況について承認後20日以内に財政部門によって情報公開、説明を行わなければならないとされた。こうした手続きによって、政府支出の予算制約をハード化することが目指されている。

以上のように、20年ぶりの予算法改正は、予算管理を強化するとともに財政の透明性を確保することを目的とした大きな改革として注目される。また、新予算法の目指すところは単なる管理強化に留まらず、とくに地方政府レベルにおいて、起債権限の許可や予算安定調整基金の設立など一定の裁量を付与することによって、むしろ財政に対する政府の役割を明確にしつつ責任を求め、これまで不透明性が極めて高く実態がよく分からなかった地方政府の財政状況を明らかにするという点で前進したと評価できるのではないだろうか。

地方、とくに省に一定の権限を与えたうえで、責任を求めるという点は改善されたと言えるが、結局は運用面の問題が鍵となる。財政需要の把握、資金調達および配分の方法を明確にするという財政の本来のシステムを構築する基本的課題であり、抜本的な改革が急がれる。

(2) 行政改革の動向

財政改革を実効性の高いものにするためには、行政改革も不可欠である。行政改革には三つの側面がある。行政機構改革、行政システム改革、そして行政機能改革である。現状では、国务院の行政機構改革については、鉄道部の解体など特別な事案を除いては大きく進んでいない。行政機能改革については、ここ数年注目されている中国（上海）自由貿易試験区での試みをはじめとした改革の断行によって、行政の許認可権の軽減や手続きの簡素化など、行政機能の見直しが徐々に進んでいる。複雑な許認可権の仕組みは、手続きに手間や時間を要するだけでなく、既得権構造を生み出して不正・腐敗の温床となる危険性が高い。現政権は腐敗撲滅とあわせ恣意的な裁量権の範囲を狭める行政機能の健全化を進めている。

一方、行政改革の主要課題として注目されるのが、行政システム改革である。行政システム改革は、効率的な財政システムの構築に向けた、一連の税制改革や中央—地方関係の適正化を実現していくため

に避けて通れない課題となる。改革・開放以降は、中央政府とともに、地方4層（省レベル—市（地区）レベル—県レベル—郷鎮レベル）の各政府がそれぞれ財政を持ち、行政事務を担う仕組みがとられてきた。1994年に分税制が実施された後は、行政事務の負担は維持されたまま財源や権限が縮小する状況となったため、下級政府ほど財政が厳しくなり、地方政府の危機感が高まった。健全な財政システムを構築するためには、行政事務—権限—財源—責任を適切に配置することが不可欠である。そこで、地方行政システムの下で財政の管理について、改革が進められてきた。

1980年代以降、市（地区）が中心となった地方行財政管理方法として全国に広がったのが「市管県」である。これは、市（地区）級レベルが県級の行財政を管理するシステムであり、2000年には少数民族地域においてこのシステムが拡大したほか、その後の都市化の推進においても重要な役割を果たした。しかし、県級レベルの行財政をサポートする目的で実施された「市管県」によって、市（地区）級政府が財源や権限の配置において省級政府や県級政府と対立する状況が生じ、逆に県級財政が悪化する事態となった。

その後、困窮度が深まった県級政府の財政を支援し、一方で比較的財政力の強い県級政府を強化することを目的として「省直管県」が実施されることとなった。これは、省級政府が研究政府の行財政を直接管理するものである。併せて、地方政府の4層制を簡素化するとともに基層レベルの公共サービスを強化するために、郷鎮財政を縮小ないしは廃止して県財政に統合する「郷財県管」も進められた。

このように、財政制度の改革とともに、行政機構、行政システム、行政機能の三つの側面からの行政改革も進められている。現在の改革の方向性としては、事務の主体を基本的に県級政府におくようにし、市（地区）級政府ないしは省級政府が支援、管理する方向が有力とされている。しかしながら、広大な国土を有し、多様性が極めて大きい中国においては、県級政府の規模にも大きな差があり、安定かつ均質的な公共サービスの提供が必ずしも機能しないケースがある。また、各級地方政府間で権限の配置や財源面で対立が生じ、行政の効率化が進まないこともある。好ましい方向性としては、財政に関する一定の権限と責任を省に付与し、省ごとに「省直管県」および「市管県」の組み合わせによって、管理運営していくことが考えられる（注10）。

(3) 財政機能の再確立

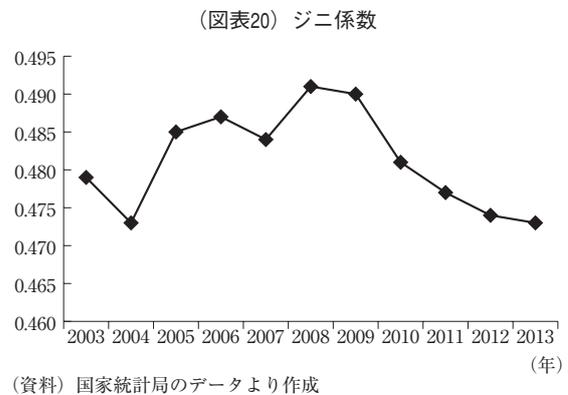
課題が山積している中国経済において、改革を進めるうえでの最も重要な基礎の一つとなるのが政府機能の転換である。資源配分機能（公共財および公共サービスの供給）、所得再分配機能、マクロ経済安定化機能の三つが、経済的側面での政府の役割であることはいうまでもない。しかし、現状の中国にはそれぞれの機能に多くの課題がある。

資源配分機能については、特定領域への過度な規制や、政府との関係が極めて強い国有企業による事実上の独占、政府自体が実際に市場で企業活動を行うことなど、市場への過度な介入や干渉によって資源配分が大きく歪められてきた。とくに、資源、エネルギー、情報通信などに代表される大型国有企業の存在は、資源配分のゆがみとともに、既得権を利用した不正・腐敗の温床にもなってきた。

こうした状況に対し、2013年の第18期三中全会の「決定」において、「資源配分において市場に決定的役割を發揮させる」として、市場機能の重要性が大きく強調され、市場機能の拡充を本格化させると

されている。これまでは、一部に地域に限定した、あるいは特定業種に絞った規制緩和や優遇政策によって市場化の進展を強調する改革姿勢がしばしば見られた。市場に決定的な役割を担わせるということは、当然のことながら分野や地域を限定するものであってはならない。逆に言えば、資源配分における政府の機能の明確化が必要となる。すなわち、国有企業を中心とした既得権の排除や政府による過度な市場介入の抑止とともに、公共材および公共サービスの領域を明確にしたうえで政府の資源配分機能を集中させなければならない。国有企業改革については、第18期三中全会において、国有企業の国庫上納金比率を2020年までに30%まで引き上げることが決定されたのを受けて、2014年5月に同比率が25%まで引き上げられた。これらは主として社会保障等の財源に充当するとされている。これまで内部留保を厚くし、従業員のボーナスや福利厚生にあてられていた資金を政府が調整する仕組みに移行することは一見好ましいことであるが、2030年までに30%という目標はいかにも遅い。また、こうした改革を実現するための前提として、法やルールに基づく公平・公正な社会の仕組みが必要である。2014年に行われた第18期四中全会では、法治の重要性が主要課題として取り上げられた。公正なルールに基づいた市場メカニズムの構築が指導部にとっての最重要課題の一つとなっている。今後の改革が期待される。

他方、政府が本来果たすべき役割として中国政府に最も強く求められる重要な課題が所得再分配機能である。所得格差や地域間の経済格差の拡大が問題とされてから久しいが、問題解決のための抜本的な改革には至っていない。専項補助等の特定補助金を利用した格差是正策は断続的に実施されているものの、恒久的な所得再分配構造の整備は不十分なままである。地域間の経済格差を平準化するためには、交付税制度等の拡充による再分配の強化が必要であり、所得格差を是正するためには、税制改革が重要である。所得税の累進課税制度の強化や固定資産税等の所有に対する課税の整備、相続・贈与関連の整備が急務である。また、年金や医療保険など社会保障制度の整備、基礎教育の充実も欠かせない。これらは長年、中国の経済社会を巡る最重要課題であると言われてきたが、改革の進捗は極めて鈍く、不完全な状況が続いている。中国のジニ係数は2003年以降0.47を超える高水準が続いており、社会の安定が損なわれる危険域を超えていると言われている（図表20）。



以上から、所得再分配の役割を十分に機能させる改革を進めることが社会を安定させるうえで重要かつ喫緊の課題となっている。しかしながら、財源の確保なくして実行は難しく、適正かつ効率的な税制の整備等による歳入の確保が不可欠である。このほか、経済を安定させるために、行政指導や公共支出の拡大に過度に依存した景気対策の実施という従来型の政策から脱し、財政政策とともに金融手段によるマクロコントロールのシステムを充実させることが大きな課題である。金融面では、金利自由化、為替政策、預金保険機構の整備、中央銀行の独立性の強化など、制度の整備や機能の充実が図られなければならない（注11）。このように、財源確保、法治およびルール化の徹底、透明性の確保などの基本的

制度設計の早期拡充を通じたシステムを構築し、政府機能を大きく転換させなければならない。

(注10) 例えば福建省では「省直管県」を基本とする一方で、比較的財政力のある県についてはその県の権限を拡大する「強県拡張」を進め、逆に力の弱い県については省が支援することで財政力を強化する「拡権強県」が同時に進められている。詳しくは繆 [2013] を参照されたい。

(注11) これらの点については、中国（上海）自由貿易試験区における人民元取引を拡大する動きや、金利の市場化の進展が進められている。また、民間資本による中小銀行の新設の促進や預金保険制度の確立が具体的に進められており、今後大いに注目される。

5. 財政の持続可能性

以上、本稿で検証してきたように、中国の財政には多くの問題が残されている。こうした点を踏まえながら、ここでは都市化と財政の関係に注目しながら、財政の持続可能性について検証してみたい。

(1) 加速する都市化

都市—農村の格差問題や地域間の経済的格差が従前から大きな問題となってきた中国では、国家の均衡的発展を進めるために、都市化の推進が打ち出され、推進されている。中国の都市化率は、2012年時点ですでに約53%に達している（注12）。ただし、実質的な都市化には、単に都市在住人口の増加ではなく、インフラをはじめとする社会資本整備や、商業施設や住宅の整備といった都市機能の充実が不可欠である。

こうした都市化の推進は、極めて大規模な財政負担を伴う。道路や生活インフラ、住宅、病院、学校などを整備することが急務である。また、企業誘致のためには、商業施設やオフィスビルなどの建設も必要である。そのための財源をいかに確保するかが極めて重要となるのは言うまでもない。とくに、こうしたニーズの高まりによって、地方政府が公共事業を拡大することを正当化し、経済成長を目的とした従来型の開発に戻りかねない。さらに、地方財政の財源が十分に確保されていないという問題もある。財源なしの都市化は、財政にとって大きなリスク要因である。さらに、地方政府間の財政力格差によって、都市化の地域間格差という新たな問題が生じることも懸念される。地方の財源としての地方税制度の整備とともに、財政力格差を考慮した交付税、補助金等の拡充が不可欠である。

(2) 都市住民の待遇—農民工の問題

インフラを中心とするハード面の整備とともに、教育、医療、就業、社会保障などのソフト面の充実を伴った都市化にしていかなければならない。都市化を進める目的のひとつには経済構造の転換もある。すなわち、公共事業を中心とした固定資産投資や輸出拡大によって高成長を目指すという構造から、内需主導、とくに消費主導の経済構造へ転換していかなければならないという課題である。そのためには新たな都市住民の購買力を強化することや、セーフティーネットの拡充が不可欠である。消費の拡大には、もともと潜在力の大きい農村における消費拡大が重要とされてきた。そのために、農民の所得を増加させることや、補助金によって農村の消費を喚起するといった政策がとられてきた。一方で、都市化を推進することになれば、都市住民となった人々の雇用確保や所得増、社会保障の整備が必要となる。

都市化の進展に伴う都市人口規模は急激に拡大することが予想される。2012年には都市人口が7億人を超えたとされており、2035年頃には10億人を超える可能性がある。その結果、新たな都市住民の教育、就業、医療、社会保障等には、当然のことながら莫大な財政負担を伴うことになる。

加えて、すでに都市に在住しているが、実際には教育や医療、社会保障の面で公的サービスを受けることができていない、農民工と呼ばれる出稼ぎ労働者の問題がある。国家統計局のデータによれば、2012年時点での農民工数は、全国で約2億6,000万人に達している。2013年秋の第18期三中全会における李克強首相の演説においても都市化の重要性と農民工の待遇改善についての言及がなされた。農民工の都市住民化の第一歩は、戸籍制度の改革である。農民工を含む農民の都市住民化を進めなければ、真の意味での都市化とは言えない。この問題は、2014年6月の共産党中央政治局会議における諸改革の一つとしても取り上げられ、戸籍の転換は、都市在住の期間が長く、都市での生活が安定しており能力のある住民の市民化から進めるとされた。政府は、大規模都市への移住と戸籍付与は制限的に行うが、大都市周辺に中小都市を建設する形で都市化を進め、都市戸籍を付与していくものとみられる。

これらを総合すれば、まずは農民工に対して戸籍を付与するとともに、中小都市を建設して農民を移住させ、徐々に戸籍を変更していくことによって、都市化および農民の都市住民化を進めようとしていることがわかる。その際、都市住民一人当たりが必要となる公共サービスの経費は10万円を上回るとされており、仮に農民工全体をカバーするとしても、総額で約26兆元という莫大な予算が必要となる。また、農民を移住させて都市化を進めれば、さらに多くの財政負担が避けられない。中央政府と地方政府の財政負担の配分は現時点では不明であるが、これは、地方財政にとっては負担不能とさえ言える厳しいものである。政府が進める中小都市建設による都市化は、規模の小さな地方政府の財政圧力を強めることになる。

格差是正の解消と国家の均衡的発展に向けて、都市化が必要不可欠であることは言うまでもない。しかしながら、都市化の推進は、都市整備のハード、ソフトの両面において、莫大な財政負担を伴うことになる。したがって、都市化の推進は、中国の財政にとっては大きな圧力となり、サステイナブルな財政の維持にとっての大きな障害となる可能性が高い。

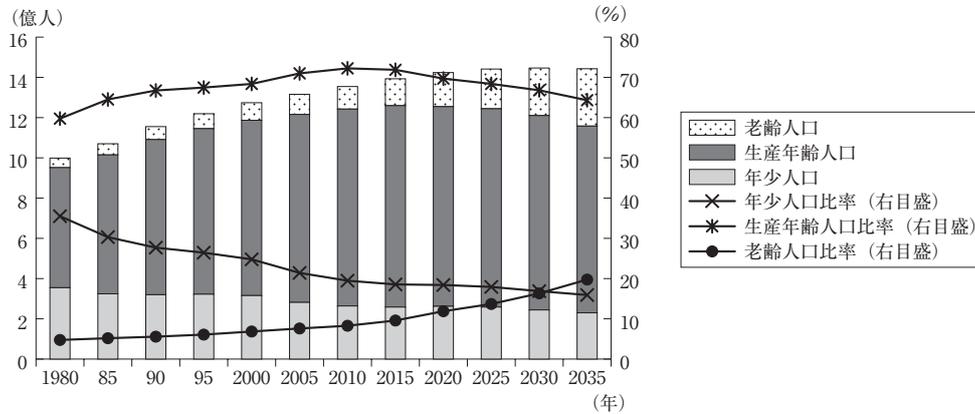
(3) 少子高齢化と財政

中国における大きな社会的変化の一つが、急激な少子高齢化である。これには、中国独自の人口抑制政策である一人っ子政策が、大きく影響している。図表21は中国の人口動態の概要を示したものである。中国では人口増が続いているが、2030年前後をピークに人口減少に転ずるとみられている。しかも問題となるのは、今後、高齢者（高齢人口）が大きく増えること、その一方で年少人口が継続的に減り続けること、そして、2015年辺りから生産年齢人口が減少に転ずることである。その結果、高齢者の増加が医療や社会保障の負担増につながる一方で、生産年齢人口の減少は経済成長にとってマイナス要因となり、税収の減少につながる。財政が厳しい状況に置かれることは明らかである。

日本などの先進国が、経済成長を果たした後に少子高齢化を迎えたのに対し、中国は経済成長途上ですでに少子高齢化に突入し、しかもそのスピードは先進国と比べても相当速く進行している。

このような人口構造の変化がさらに顕著になっていくにつれて、財政負担がますます膨れ上がること

(図表21) 人口構造の変化



(出所) Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, *World Population Prospects: The 2012 Revision*より作成

になる。少子化対策を強化する必要性が急激に高まっているが、そのためには育児や保育の仕組みが欠かせず、これもまた財政負担となる。少子高齢化の進展は経済成長の足かせとなり、その結果として財政負担増と税収減が徐々に拡大するという状況を招くことになり、持続的な財政の維持に大きな障害となることは間違いない。

(注12) ここでの都市化率は、全人口に占める都市常住人口の割合を指し、必ずしも都市戸籍を有していることを意味しない。そのため、実質的な都市化率はこれよりも相当低いと見なければならぬ。

むすび—「新常态」における財政の課題

中国経済の状況を示す表現として「新常态」という言葉が用いられている(注13)。とくに、2014年の夏以降に「新常态」が頻繁に紹介されるようになり、11月のAPEC首脳会議、12月の中国共産党中央政治局会議、そして中央経済工作会議においても「新常态」が改めて強調され、重要なキーワードとなった。その意味するところは、高度経済成長から中成長の移行はいわば必然であり、それに合わせて経済の発展方式を転換し、構造調整を進めなければならないというものである。すなわち、これまでの量的拡大から質や効率を重視した発展方式に転換しなければならず、そのためには投資、輸出主導型の成長モデルを消費主導に、そして供給面では工業中心から第三次産業、とくにサービス業の拡大へ、といった経済構造調整を進めなければならない。こうした課題に取り組むためのマクロ経済政策の方針として、積極的財政政策および穏健な金融政策の継続が示された。ただし、リーマンショック後のような大規模な景気対策は控え、個別分野を対象にした景気刺激策と機動的な金融政策のミックスになるとみられる。

しかしながら、足元の経済は減速傾向が強まっており、経済状況次第ではやはり財政出動に頼らざるを得なくなるのではないかと懸念されている。そこで重要となるのが、財政規律の厳格化である。これまで、景気刺激のための公共事業がとくに地方政府において必ずしも効率的でない投資の拡大を招いてきた。また、都市化の推進が重要課題となっている現状では、投資拡大がさらに加速しかねない懸念もある。こうした

リスクに対し、12月に開催された中央経済工作会議では、都市化を急がず、地方政府の非効率な投資の拡大を防ぐ方針が示された。併せて、地方政府の債務についても、今後は債務を増やさないことに加え、着実な債務処理と地方債の発行認可によって、地方政府の債務状況を透明化するという方針も示された。中央財政は、単年度債務が対GDP比で2%程度と比較的安定しているが、2015年度以降は地方債発行によって上昇する可能性が高い。今後は、景気対策としての財政政策の内容と質がこれまで以上に問われることになる。とくに、不動産バブルを軟着陸させるための政策が急務である。不動産バブルの崩壊は、金融機関の不良債権を急増させ、地方政府の債務危機に直結する深刻な事態になりかねない。

他方で、財政が厳しくなる状況に対しては、財源の拡充を考えなければならない。2014年の財政収入は、上半期に租税収入が5兆5,878億元となり、対前年比で7.9%の伸びに留まった。通年でも一桁の伸びに留まる公算が高まっている。中国では税制改革が従来から大きな課題となっていたが、近年の改革としては営業税を増値税に統合する「營改増」改革を除いて、目立った成果がない。とくに、財源の拡充とともに再分配機能の強化が急務である状況においては、個人所得税改革や不動産関連税の整備、そして相続税や贈与税などの資産課税を制定することが急務である。

加えて、ここでの重要なポイントの一つが国有企業改革である。国有企業は、資本ストックの過剰が深刻であり過剰設備がもたらす過剰生産を解消することが喫緊の課題となっている一方で、雇用の維持が経済のみならず社会の安定にとっても極めて重要であることから、改革の歩みは緩やかである。国有企業は様々な面で優遇されており、「国進民退」（注14）の状況を生み出している。とくに、エネルギーや情報通信、建設分野、そして金融分野において、こうした問題が深刻である。

国有企業改革を着実に進めなければ懸案の構造調整を成し得ることは不可能である。行政審査や許認可等の規制緩和や独占の解消、資本市場改革、金融分野への民間参入などの体制、制度改革を進めると同時に、イノベーションを通じて企業の生産性や競争力を高めていくことが、構造調整の原動力となるだろう。国有企業改革の動きとして注目されるのが、国有企業改革領導小組の設立である。また、国有資産監督管理委員会や国家発展改革委員会、財政部などが国有企業の整理・分類や所有制改革などを進める体制も強化されている。国有企業国庫納付金が増加していることから、一連の改革がどのように進むのか、その動きが今後注目される。

以上の課題の問題は実行可能性である。いずれの課題にも共通している大きな障害が、既得権の壁である。これまでも、国有企業改革や税制改革の方針は示されるものの、既得権者や富裕層の抵抗によって、実際の改革は思うように進まないという状況が繰り返されてきた。改革の断行には強いリーダーシップが求められる。この点については、2014年10月の中国共産党第18期四中全会において「依法治国」（注15）が示されたことが興味深い。同時に、習近平・国家主席が進める「反腐敗」の動きも注目される。これは習近平・国家主席の権力基盤の強化と政権の安定化を目的としたものであると同時に、構造改革を中心とした一連の経済改革を断行するうえで障害となる既得権を打破することも、大きな狙いであると考えられる（注16）。

中国経済は、高度経済成長が終焉して中成長の時代を迎え、マクロ経済の安定に向けた経済政策の手段や方法に、これまで以上の困難が伴う。また、格差問題が益々深刻化するなかで、地域間の経済格差や個人間の所得格差を平準化するための再分配政策の強化を急がなければならない。本稿で取り上げた

財政面における諸改革は、経済改革においても重要であるが、同時に政治との関係が極めて深く、それだけに改革の障害も大きく、かじ取りは困難を極める。2016年には第13次五カ年計画（規画）がスタートする。また翌2017年には中国共産党第19回党大会を迎え、習近平政権が二期目に入る。こうした経済、政治両面の大きな節目を迎えるにあたり、財政制度改革がどのようにすすめられるのか、その動向が大いに注目される。

(注13) リーマンショック後、世界経済が以前の状況に戻ることはなく新たな段階に入るという意味でアメリカで用いられた「ニューノーマル」の中国語訳である。

(注14) 様々な優遇政策によって、国有企業のシェアが拡大する一方で、民間企業のシェアが縮小する状況を指す。これは市場経済化に逆行する動きであり、同時に様々な既得権の温存や不正・腐敗の拡大につながる危険性があることから、国有企業改革の必要性が一層高まっている。

(注15) 憲法を中心とした法律によって国家を治めるということの意味しており、法治国家を目指すという趣旨の重要方針である。

(注16) 2012年に習近平が中国共産党総書記に就任した直後に「八項規定」を公布し、反腐敗に着手した。その後、政府や関連部門、国有企業などに対して「六項禁令」を出し、公費による接待や贅沢の禁止などに関する規定を定め、取締りを強化している。こうした動きは権力基盤の強化とともに、既得権を打破することを目指したものとみられる。

(2014. 1. 4)

参考文献

- ・ 田中修 [2011]. 『2011～2015年の中国経済』 蒼蒼社
- ・ 内藤二郎 [2011]. 「財政体制改革の再検証と評価」 中兼和津次編 『改革開放以後の経済制度・政策の変遷とその評価』 所収 早稲田大学現代中国研究所
- ・ 内藤二郎 [2014]. 「中国の財政状況、政策および地方債務問題の現状と課題」 『フィナンシャル・レビュー平成26年第3号（通巻第119号）』 所収 財務総合政策研究所
- ・ Bert Brys, Stephen Matthews, Richard Herd, Xiao Wang [2013]. 'Tax Policy and Tax Reform in the People's Republic of China' "OECD Taxation Working Papers No.18" OECD, 04 Sep. 2013.
- ・ 宮本憲一・遠藤宏一編著 [2006]. 『セミナー現代地方財政Ⅰ』 勁草書房
- ・ 叢樹海等著 [2014]. 『収入分配与財政支出構造』 人民出版社
- ・ 高培勇主編 [2010]. 『中国財政発展報告2010/2011 “十二五” 时期的中国財政改革』 中国財政経済出版社
- ・ 河北大学予算管理研究所編 [2007]. 『中国政府間財政関係研究』 经济管理出版社
- ・ 黄麗瑾 [2012]. 「省直管县体制改革重点难点问题研究」 『領導科学』 領導科学雜誌社
- ・ 李冬梅 [2006]. 『中国地方政府債務問題研究』 中国財政経済出版社
- ・ 李東民・楊賀新 [2012]. 「推進省直管县体制改革試点的实践与思考」 『地方政府機構改革与管理』 中国機構改革与管理
- ・ 劉翔 [2012]. 「从省管县财政体制到省管行政体制的改革文献综述」 『厦門特区党校学報』
- ・ 劉尚希 [2010]. 「地方政府融資熱：乱象還是創新」 『人民論壇』 2010年総第277期
- ・ 劉志欣 [2014]. 『中央与地方行政權力配置研究—以建設項目環境影響評價審批權為例』 上海交通大学出版社
- ・ 劉佐 [2014]. 『社会主義市場經濟中的中国税制改革（1992-2013）』 中国税務出版社

- ・孫輝 [2014].『財政分権、政績考核与地方政府土地出讓』社会科学文献出版社
- ・王劍・李靖娜・羅廷婷 [2009].「2000億地方債發行的实施与評価」『商業文化』2009年第8期
- ・鐘曉敏・叶寧 [2010].『中国地方財政体制改革研究』中国財政經濟出版社
- ・中央財經大學稅務學院編 [2014].『2013/2014 中国稅收發展報告 中国地方稅改革研究』中国稅務出版社
- ・中南財經政法大學・湖北財政与發展研究中心・中国地方財政研究中心 [2010].『中国地方財政發展報告—省管縣財政体制研究』經濟科学出版社
- ・中南財經政法大學・湖北財政与發展研究中心・中国地方財政研究中心 [2012].『中国地方財政發展報告—地方政府融資平台發展研究』經濟科学出版社
- ・楊小雲 [2011].『新中国 中央与地方關係沿革』世界知識出版社
- ・周沅帆 [2011].『城投債—中国式市政債券』中信出版社
- ・敬志紅 [2011].『地方政府性債務管理研究兼論地方投融資平台管理』中国農業出版社
- ・田志剛 [2010].『地方政府間財政支出責任划分研究』中国財政經濟出版社
- ・上海財經大學公共政策研究中心・曾軍平・劉小兵主編 [2012].『2012中国財政發展報告—經濟社会轉型中的財政公平分析』北京大学出版社
- ・上海財經大學中国公共財政研究院・胡怡建主編 [2013].『2013中国財政發展報告』北京大学出版社
- ・繆匡華 [2013].『福建“省直管縣”体制改革实践与探索』厦門大学出版社
- ・中国共產党中央政治局 [2012].「关于改進工作作风、密切連系群衆的八項規定」
- ・中華人民共和國財政部 [2012].「省直管縣和鄉財縣管改革情況」
- ・中華人民共和國財政部 [2013a].「关于2012年中央对地方稅收返還和轉移支付決算的說明」
- ・中華人民共和國財政部 [2014a].「2013年中央对地方稅收返還和轉移支付決算表」
- ・中華人民共和國財政部 [2013b].「关于2013年中央公共財政收入預算的說明」
- ・中華人民共和國財政部 [2014b].「2013年財政收支情況」
- ・中華人民共和國財政部 [2014a].「2014年上半年稅收收入情況分析」
- ・中華人民共和國財政部 [2014b].「关于2013年中央和地方預算执行情况与2014年中央和地方預算草案的報告」
- ・中華人民共和國審計署 [2013a].「2013年第32号公告：全国政府性債務審計結果」
- ・中華人民共和國審計署 [2011].「2011年第35号公告：全国地方政府性債務審計結果」
- ・中華人民共和國審計署 [2012].「2012年第26号公告：54個縣財政性資金審計調查結果」
- ・中華人民共和國審計署 [2013b].「2013年第24号公告：36個地方政府本級政府性債務審計結果」
- ・中華人民共和國國務院办公室 [2014].「修改《中华人民共和国預算法》的決定」
- ・中国人民共和国国家統計局『中国統計年鑑』各年版 中国統計出版社
- ・中華人民共和國財政部『中国財政年鑑』各年版 中国財政雜誌社
- ・中華人民共和國国家統計局 <http://www.stats.gov.cn/>
- ・United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2012 Revision (<http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>)