

要約

1979年以降の中国における計画経済から市場経済への移行は、経済管理システムが中央集権から地方分権へと変化する過程でもあった。この結果、地方政府、とくに一級行政区としての省・直轄市・自治区レベルの地方政府は上意下達の中継機関から、ある程度政策を決定できる行政機関へと変身した。今や地方は、中国の経済・社会を展望するうえで重要なファクターとなっている。本稿は、こうした地方分権化に大きく寄与した財政改革の実態とそのもとでの地域間所得格差変化の傾向を検討するものである。

経済改革の「突破口」として位置付けられた財政改革は、その中心的な課題に応じて大きく2つの時期に分けることができる。第1期(1980～93年)には財政請負制度の導入を中心に地方分権化が推進されたのに対して、第2期(94年～)の課題は分税制の導入による中央・地方財政関係の規範化と中央政府の財政力の強化におかれた。

地域毎の財政請負制度は地域間の所得分配に大きな影響をもたらした。近年、「一連の改革のもとで、中国の地域間所得格差が急速に拡大したが、これは改革・開放路線の維持、ひいては多民族としての中国の国家統一を脅かしかねないほど重大な問題になっている」との指摘が中国内外で聞かれる。しかし、こうした指摘は感覚的なものが多く、実際に1952年～94年の地域間所得格差を検証すると、格差は78年の改革路線の確立と前後して縮小に向かい、再び拡大傾向に転じたのは91年以降である。91年以降の拡大傾向は従来の感覚的な不公平感と相まって中国の社会的安定性を揺るがしかねない重大な問題となりつつある。とりわけ、94年には実質ベースと名目ベースの格差指数に大きな乖離が発生しており、これはインフレの地域格差が低所得地域により大きな打撃を与え、地域間所得格差の問題を一層深刻化させていることを示唆するものである。

改革以降の格差縮小の主因となったのは上海・北京・天津・遼寧の高所得地域の停滞である。80年代の財政政策がこうした高所得地域の発展に不利に作用し、当該地域グループの停滞を招く大きな要因となった。この意味において、91年以降の格差拡大はむしろ中国の地域間所得格差の本来の姿とみるべきものであり、効率優先の市場経済化路線のもとで、如何に地域間所得格差の問題を大幅に悪化せずに抑えることが今後の財政政策の大きな課題の1つとなろう。

分税制のもとで、総財政収入に占める中央政府の比率が上昇することから、中央政府の支出を通じた地域間所得格差の抑制が期待される。ただし、増加する中央の取り分が国有企業の損失拡大や行政機関の肥大化等によって拡大傾向にある財政赤字の穴埋めに使われるのみでは、財政全体としての所得再分配機能へ低下していくことが懸念される。今後、中国にとって、再び拡大傾向にある地域間所得格差を抑制するため、(1)地域間の合理的な所得分配メカニズムの構築、(2)行政改革等による中央政府の財政支出の合理化、を推進していくことが不可欠である。

はじめに

1979年以降の中国における計画経済から市場経済への移行過程は、経済管理システムが中央集権から地方分権へと変化する過程でもあった。地方政府の権限拡大は財政や国有企業の管理、あるいは投資の審査許認可権限、商品価格の設定範囲など多方面にわたって進められてきた。この結果、地方政府、とりわけ一級行政区としての省・直轄市・自治区レベルの地方政府は改革以前の社会主義計画経済体制のもとの単なる上意下達の中継機関から、ある程度の政策決定のできる行政機関の中国の経済・社会を展望するうえで重要なファクターとなっている。

一方、こうした分権化は地域間所得分配に大きな影響を及ぼした。確かに「一連の改革のもとで中国の地域間所得格差が急速に拡大したが、これは改革・開放路線の維持、ひいては多民族国家としての中国の国家統一を脅かしかねないほど重大な問題になっている」との指摘が多くなされている。しかし、その実態については統計的に必ずしも明らかにされていないのが実情である。

そこで、本稿では、財政政策を中心とする中国の地域政策の行方とそのもとでの地域間所得格差変化の傾向を検討する。まず第1章において、1970年代末以降に展開されてきた財政改革の流れを整理する。次に、第2章で地域間所得分配に対する請負制度を中心とするこれまでの財政改革の影響を分析する。最後に第3章で、94年に導入された分税制の実態と財政改革の行方を見極め、そのうえで地域間所得格差の拡大を抑制するための課題を検討する。

1. 財政請負制度の導入を中心に展開される財政改革

社会主義計画経済のもっとも大きな弊害の1つは、政府、なかでも中央政府が資源のすべてをコントロールすることにより、地方政府、企業、個人の経済発展、効率性向上に対するインセンティブを低下させたことである。中国の財政制度をみると、改革・開放以前は「統収統支」制度が適用されていた。これは、地方政府の財政収入を一旦すべて中央に納め、中央が各地方に必要な資金を与えるという中央レベルで財政収支を決める制度であった（注1）。経済効率の向上・国民経済の活性化を目的とする経済改革においては、こうした財政システムの改革が不可欠の課題となった。1979年4月、改革路線が確立されて間もなく、財政改革が経済改革の「突破口」として位置づけられたのである（注2）。

財政改革の期間はその中心的な課題に応じて大きく2つの時期に分けることができる。このうち、1980年から90年までの第1期においては、改革の中心課題は財政請負制度を導入することによって地方分権化を推進することに置かれた。財政請負制度とは、地方政府が中央政府との協議によって決めた範囲内で財政収支を請け負う（従来は地方財政の収支のすべてが中央によって決定されていた）というものである。これに対して、94年からの第2期の改革の課題は分税制を導入することによって中央と地方の間の財政関係を規範化し、中央の財政基盤を強化しマクロ経済や地域経済の均衡発展を実現するための調整力を強化することである。分税制とは、中央・地方は各々の事務権に基づいて税目を中央固定収入、地方固定収入、中央・地方共通収入に区分する制度である。なお、1991年～93年の3年間は一部の分税制の実験地域を除き、ほとんどの地域ではそれまでの請負制が引き続き適用されていたため、請負制から分税制への過渡期と位置付けるのが妥当であり、本稿では、この間の分析を省略する。

(1) 財政改革の流れ（注3）

第1期の財政改革は請負制度をテコに地方分権化が推進されてきた。この第1期は適用された請負方法に基づいてさらに2つの期間に分けることができる。すなわち、1980年から87年までの「総額配分（総額分成包幹）」期と88年から90年までの「ワンセット請負（大包幹）」期である。

(イ) 「総額配分（総額分成包幹）」期：1980年～87年

「総額配分」は80年当初から導入された制度ではなく、その前進は「収支区分・分級請負（劃分収支・分級包幹）」であった。80年2月、国務院は「劃分収支・分級包幹」の財政管理システムの導入に関する暫定規定を公布し、北京、天津、上海の3つの直轄市を除く26の省・自治区（江蘇は81年より）で同システムの導入を決定した。

「収支区分・分級請負」、すなわち財政上の収入源と支出を前もって中央政府と地方政府に区分しておき、地方が翌々決められた収入と支出の枠を請け負うというシステムは、それまでに四川省で実験的に導入されていた制度である。このシステムのもとでは、財政収入が中央固定収入、地方固定収入、中央・地方調整収入の3種類に区分され、財政支出も中央・地方調整収入の3種類に区分され、財政支出も中央支出、地方支出のように分けられた（図浮P）。これにより、なお限定的ではあるものの、地方の財政権が認められた。

「収支区分・分級請負」は地域毎の特徴や政策上の配慮によって、さらに「固定収入比例配分（固定収入比例分成）」、「中央・地方調節収入比例配分（調節収入分成）」、「定額補助」、「少数民族地域援助」、「ワンセット請負（大包幹）」の5つの種類に分けられる。このうち、「固定収入比例配分」は一定の比率に基づいて地方財政黒字を中央・地方間で配分する制度であり、「中央・地方調節収入比例配分」は中央・地方調節収入を一定の比率で配分する制度である。「定額補助」と「少数民族地域援助」はともに中央から地方に一定額の財政補助を行う制度である。さらに「ワンセット請負」は一定額の上納をし（または中央から地方へ一定額の補助を受け）、残りはすべて地方に帰属するという制度である。

なお、「収支区分・分級請負」は導入当初、財政収入のほとんどが国有企業からの上納金で占められており、「中央・地方調整収入」となるのは工商税（財やサービスの取引毎に課税）であったが、当時は取引量が限られていたこともあって、とりわけ国有企業の多い先進地域にとっては財政収入源としての重要性はそれほど大きくなく、留保率も低く抑えられていた。

以上のように、「収支区分・分級請負」は税収を前もって中央と地方とに区分しておくという意味においては、90年代に導入されることになる「分税制」を先取りした先駆的な要素が強いものであった。しかしながら、この制度の導入は80年代初頭、地方政府の強い反対にあって頓挫し、地方政府、とりわけ「中央・地方調節収入」としての工商税の留保率が低く抑えられた先進地域の地方政府は、「中央・地方調節収入」の地方留保率の引き上げを要求したからである。この最大の背景としては、(1)81年の不況を経て、景気や価格変動に大きく左右される企業の上納金に依存することのリスクが認識されたこと、(2)改革の進展に伴い財・サービスの流通量が拡大し、財政収入としての工商税のウェイトが高まり、かつ企業の上納金に比べて安定的に増加する傾向があったことが指摘できる。

このため、国務院は82年12月4日に、『劃分収支・分級包幹』の財政管理システムの改善に関する通知』を公布し、83年～84年の2年間において、「総額配分（総額分成）」制度を暫定的に導入し、地方の固定収入

に中央・地方共通収入を加え「総額」とし、その「総額」に対して一定の留保率を適用し収支を請け負わせることとした（注4）。

その後、国務院は85年3月21日に、「収支区分・分級請負」の終了と国有企業の「利改税（注5）」改革を受けて、『「劃分税種・核定収支・分級包幹」の財政管理制度の実行に関する規定』を公布した。これは財政収入を税目に基づいて中央と地方を区分したうえで、それぞれの支出を請け負わせるという制度を導入しようとしたものである。しかし、実施の段階になると、財政収入を拡大しようとする中央への地方の抵抗や、「利改税」改革の事実上の形骸化等によって、同制度は実質的に「総額配分」へと逆戻りしてしまった。なお、この段階から、沈陽、大連、ハルビン、武漢、重慶などの地方主要都市が日本の政令指定都市に相当する「計画単列市」として指定され、省レベルの財政権を持つようになった。

「収支区分・分級請負」も「総額配分」も、「統収統支」に代表される従来の硬直的な財政管理システムの打破に大きな成果を上げ、その結果、地方政府が財政収入の拡大や資金運用の効率化に関心を持ち、自主的に取り組むようになったと評価できる。しかし同時に、過渡的な制度として多くの限界もあった。とりわけ、地域間財政負担についての不公平感が募った。上海、北京、天津を始め、多くの先進地域が中央への多額の上納金を強いられる半面、財政補助地域が甘やかされるという現象（「鞭打快牛」）が顕在化し、財政収入の拡大に対する先進地域のインセンティブが著しく低下した。これらの地域にとっては、財政収入を増加して上納率を高めるより、徴収せずに収入を企業や個人に残したほうが有利になる。この結果、本来、経済成長に応じて増加するはずの財政収入がかえって減少し、中央レベルのみならず、地方レベルの財政収支も悪化した。図表2の示す通り、経済成長に対する財政収入の弾性値は84年をピークに低下し、86年には0.18と財政赤字幅が大きかった81年に匹敵する水準にまで至った。一方、地方レベルの財政収支も86年を境に赤字に転落した。とりわけ中央政府にとっても痛手となったのは上海経済の著しい停滞であった。上海は従来より工業基地として国民経済を支えてきており、85年の時点でなお全国の財政収入の約2割を占めていた。80年以降、中央が上海の財政収入の9割以上を吸収し続けたために、上海経済の成長力が急速に弱体化してきた（図表3）、（注6）。

（ロ） 「ワンセット請負期」：1988年～90年

中央・地方の財政収支がともに悪化するという深刻な事態に直面し、政府は財政収入の拡大を目的として88年より90年までの3年間に限り、それまで改革・開放路線の実験地としての広東・福建と海南の3省に適用していた「ワンセット請負（大包幹）」を全国範囲で導入することを決定した（注7）。これは、増加した財政収入を地方に与えることによって、財政収入の拡大に対する地方のインセンティブを高めとりあえず地方を主体に財政収支のバランスを回復しようとするものである。

なお、「ワンセット請負」は当初88年から90年までの3年間を実施期間としたが、90年から93年までの間も、分税制の実験地域となった一部の省・市・自治区（注8）を除き、引き続き適用された。

（2） 地域毎に推進される財政改革の特徴

80年代以降に進められてきた財政改革の最も大きな特徴として、地域毎に異なる制度が適用されたことが指摘できる。

改革以降の中国において、どの地域にどのような財政制度を適用するかを決定する際には、地域の経済発展水準（財政基盤）、少数民族地域への配慮、改革・開放実験地域への支援、の3点が最も基本とされてきた（注9）。

具体的にこの3つの基準に基づいて中国の30の省・直轄市・自治区を財政黒字地域（注10）、財政赤字地域、少数民族地域、改革・開放路線実験地域の4つのグループに分けて前述した3つの段階においてそれぞれの地域グループで適用された政策を明らかにすると、図表4の通りである。

[1] 「総額分配」期

財政黒字地域（注11）：79年時点で、地方固定収入から支出を差し引いて黒字でありまた少数民族地域ではなく、改革・開放路線の実験地域にもなっていない河北、遼寧、黒竜江、山東、江蘇（81年より、注12）の5省に対して、80年から84年までの5年間に於いて「固定収入比例配分」が適用された。具体的には、これらの地域の財政黒字部分が中央・地方間で翌⁶決められた比率に基づいてシェアリングされた。ただしその後、華北油田（河北省）、勝利油田（山東省）と大慶油田（黒竜江省）が中央所管となったのに伴い、河北・山東2省が下記の「部分赤字」地域と同じく「中央・地方調節収入配分」制度の適用を受け、黒竜江省は「定額補助」の対象地域となった。

そして、1985年～87年には、上述5省に、天津、北京、山西、沈陽、大連、ハルピン、上海、浙江、安徽、河南、武漢、湖南、重慶など13の省・直轄市・「計画単列市」が加わり、「総額配分」、すなわち「地方固定収入」に「中央・地方調節収入」を足して「総額」とし、それを中央・地方間で配分する制度が適用された。なお、ハルピンが「計画単列市」に指定されたのに伴い、黒竜江は中央への「定額上納」省となったが、同時にハルピンからも上納を受ける（ハルピンからの上納率：35%）。一方、遼寧、湖北、四川の3省も大連、沈陽、武漢、重慶が「計画単列市」になったのに伴い、関連市からの上納を受けることとなった。ちなみに、遼寧省への大連、沈陽の上納率はともに25%で、湖北、四川に対する武漢、重慶の上納率はそれぞれ13.9%、23.3%となっていた。

財政赤字地域：1980年～84年までの期間においては、同グループはさらに2つのサブグループに分けられる。

まず、地方固定収入だけでは赤字となるが、中央・地方調節収入を加えると黒字になる地域、いわば「部分赤字」地域は山西、浙江、安徽、河南、湖北、湖南、四川、陝西、甘肅の9省である。ここでは、「中央・地方調節収入配分」制度が導入され、地方固定収入に加え中央・地方調節収入の一部の留保が認められた。

一方、地方固定収入に中央・地方調節収入を加えても赤字となる「完全赤字」地域は吉林、江西の2省であり、「定額補助」の制度が適用され、中央政府より一定額の補助金が配分された。

なお84年以降、陝西、甘肅が「定額補助」地域に加わり、また湖北、四川も主要都市である武漢と重慶が「計画単列市」になったのに伴い、「定額補助」制度の適用地域となった。ただし、その補助金は「計画単列市」の上納金で賄われた。

少数民族地域：5つの少数民族自治区（チベット、内モンゴル、シンタン、広西、寧夏）と3つの準少数民族地域（少数民族自治区ではないものの少数民族が比較的多く居住する青海、雲南、貴州の3省）では、従来か

らも財政援助の政策が採られてきたが、実施期間の延長（それまでは、財政援助額が毎年の交渉によって、決められていたものを5年間固定とする）と定額援助額の逦増（年間10%逦増）の2つの優遇措置が新たに付け加えられた。

改革・開放路線の実験地域：広東、福建の両省（のちに海南も加えられた）は改革・開放路線の実験地域であり、その支援という観点から「ワンセット請負（大包幹）」と呼ばれる特別な優遇制度が適用された。具体的には、経済発展水準が比較的高い広東省は定額の上納金を納めればよく、経済発展水準が低い福建省のちに海融には財政収入のすべてが留保されるほか、一定の定額の補助金が配分された。

[2] 「ワンセット請負」期

「ワンセット請負」期に入ってから、財政赤字地域、少数民族地域、改革・開放線実験地域では従来通りの制度が適用されたが、財政黒字地域に対しては以下の5種類の制度が導入された。

「総額配分請負（総額分成包幹）」：天津、山西、安徽の3省で導入されたもので、過去2年間の収支実績と収入に占める支出の比率に基づいて地方の留保率が算定される。

「収入逦増請負（収入逦増包幹）」：北京、河北、遼寧（除沈陽、大連）、沈陽、ハルピン、江蘇、浙江（除寧波）、寧波、河南と重慶の10の省・市で導入された。請負の基準は87年度の財政収入と支出を基準に地方財政収入の逦増率と留保率が決められ、逦増率内の収入は一定の留保率に基づいて中央・地方間で配分されるが、逦増率を超過した収入はすべて地方に留保されることになっている。ただし、収入が逦増率に達しなくても、地方は中央への上納金を満たさなければならない。

「総額配分+増収配分（総額分成加増長分成）」：大連、青島、武漢の3つの「計画単列市」で適用された。前年度の収入を基準とし、基準部分に対しては「総額配分請負」の方法で配分し、超過した部分には増収配分率で配分する。

「上納額逦増請負（上解額逦増包幹）」：湖南、広東で適用されたこの制度は具体的に87年の上納額を基準に、一定額の上納金と逦増率を決める仕組みとなっている。

「定額上納」、「定額補助」：それぞれ予め決められた金額を上納、または補助を受ける仕組みとなっている。「定額上納」と決められたのは上海、山東（除く青島）、黒竜江（除くハルピン）の3つの省・直轄市で、「定額補助」となっているのは吉林、広西、甘肅、陝西、湖北（除く武漢）、四川（除く重慶）、海南、福建、内モンゴル、広西、寧夏、新タン、貴州、雲南、チベット、江西の16の省・自治区・直轄市・「計画単列市」である。なお、湖北、四川への補助金はそれぞれ武漢、重慶の中央への上納金から賄われる。

このように、中国は1980年から93年までの14年間において、財政請負制と総称されながらも地域毎に異なる制度を適用してきた。こうした地域毎に決められた財政制度は当然のことながら、地域の経済成長に大きな影響を及ぼし、本稿第2章で述べる地域間所得格差の変化の重要な背景となった。

（3）請負制度の功罪

(イ) 効用

財政請負制度は伝統的社會主義計画經濟から市場經濟への移行期、とりわけ移行の初期段階における過渡的な制度として、一定の役割を果たしたと評価できる。こうした財政請負制度の果たした役割は主として以下の3点に集約できる。

まず第1は、伝統的中央集権型の社會主義計画經濟システムの打破に繋がったことである。中国の改革・開放路線は、目標モデルや実施プロセスが確立しないままにスタートした。過去16年間の改革の流れを顧みると、改革の中心課題は94年を境に大きく変化したことがわかる。具体的には、1970年代末から93年までの間における改革の中心課題は「放権讓利」、すなわち社會主義計画經濟体制のもとで中央政府に過度に集中していた権限や權益を地方政府や企業、個人に委譲することによって、各セクターの經濟發展に対するインセンティブを強化することにあつた。これに対して、94年以降の改革の課題はそれまでの改革によって破壊された經濟システムに替わる新たなシステムを構築することである。いわば制度の創造にある。財政請負制度をテコとして進められてきた財政改革は「放権讓利」を中心課題とする80年代經濟改革を遂行するうえで大きな役割を果たした。

第2は、中國經濟の活性化に寄与したことである。財政請負制度のもとで、地方は名実ともに財政権を持つ一級の行政機関になり、地域によって差はあるものの、財政収入の増加に伴って支出の拡大が可狽=なつた。これが地方の党・政府の責任者の地域の經濟發展に対する関心や熱意を強め、結果的に中國經濟の急速な成長をもたらした側面を否定できない。

第3は、請負制度を中心に展開された財政改革が他の分野における改革を支えたことである。財政改革が經濟改革の突破口と位置付けられた通り、中国は財政改革を通して國民經濟を市場化・活性化に向けて漸進させたとと言っても過言ではない。たとえば、財政請負制度の結果として生じた減税・利益讓渡等により、企業は計3,100億元の資金を留保することができ、これが企業の活性化につながつた(注13)。広東省についても同様である。80年代における広東省の急成長は、改革・開放路線の実効性を示すと同時に、中國經濟の成長を牽引するうえでも大きな役割を果たした。この広東省の發展に火をつけたのが財政請負制度であつた。

(ロ) 問題点

財政請負制度の問題点は主として次の4点である。

まず第1は、財政基盤の弱体化をもたらしたことである。財政改革の2つの段階を経て中央レベルの財政収入はますます伸び悩むようになった。この結果、中央の財政赤字が恒常化し、マクロ經濟に対する中央政府のコントロール能力が著しく低下した。ちなみに、80年から90年にかけてGDPに占める中央・地方合計の財政収入のシェアは25.9%から16.6%へと9%ポイント低下した財政支出に占める中央政府の比率も同53.7%から38.5%に低下した。

こうした財政基盤の弱体化の背景には、請負制度が内包している減収メカニズムがある。財政請負制度のもとでは、財政収入が請負う対象となつてはいたが具体的な徴収方法については地方政府の裁量に委ねられている。このため、地方政府にとっては、最低請負基準さえ達成すれば、徴税余力があつても減免税等により資金を企業に残し地方政府の「隠し財源」として影響力を行使するほうが有利である(いわゆる「蔵富于企業」)。これ

は改革以降、とりわけ「ワンセット請負」が導入された 88 年以降、中央のみならず、地方財政収支までも赤字に転落した重要な要因の 1 つとなっている。ちなみに、財政収入に占める国有企業のシェアが 80 年の 37.5% から 90 年の 5.0% へと急減した（図表 5）。

第 2 は、請負制度が中央と地方の対一の交渉（バーゲニング）によって基準が決定されるきわめて恣意的なシステムであることである。これは、地域間の財政負担に不公平感をもたらすと同時に、請負制が中央と地方の合意の上に成立した「契約」であるとの意識を弱めた。この結果、財政請負制度は地方にとって実質的に「収入という権利を享受できるが、支出という義務は負わない」の制度となってしまった。

第 3 は、地方経済のブロック化を助長し全国統一市場の形成を阻害したことである。大部分の「流通税（一般売上税）」が地方収入とされたうえ、企業の上納金も所管関係で配分されるため、地方政府は地元の企業、なかでもタバコや酒、紡績といった産業政策の規制対象になっているにもかかわらず、「流通税」が高率の加工産業関連の企業を過度に保護しようとする。これは、「原材料・資源の争奪」や「交易の遮断」に象徴される「諸侯経済化」傾向を激させた。

第 4 は、政府、とりわけ地方政府が国有企業に対する干渉を強めたことである。企業改革の一大課題は企業、とりわけ国有企業の自主性を高め、経営に対する政府の干渉を排除することであるが、請負制のもとで、政府が所管の国有企業に対する保護を名目に企業への干渉を強化した。結果的には「放権譲利」、中央から地方への「放権」の権益の委譲には役だったものの、企業から地方政府への「集権」をもたらすこととなった。

2. 地域間所得格差の変化に対する財政改革のインパクト

一人当たり国民所得ベースでみた地域間所得格差の変化は国民所得の地域間の再分配を反映している。先進地域からの上納と後進地域への資金交付といった財政を通じての所得再分配は国民所得の地域間移動の最も主要な手段の 1 つである。実際、改革以降の中国では、一連の改革に伴って地方政府・企業などによる銀行借入や直接金融、あるいは外資利用の道が開かれ、財政を通じた資金の供給ルートが相対的に低下した。しかしながら、財政支出（一人当たりベース）と国民所得（同、注 14）水準の間の相関係数をみると、79 年の相関係数 $r = 0.74$ から、93 年の $r = 0.75$ へと上昇しており、財政支出の地域間所得分配への影響力は依然として大きい。

そこで、本章ではまず統計的に格差変化の実態を解明し、次にこうした格差の変化に対する財政改革の影響を分析する。

（1）地域間所得格差の変化

地域間所得格差の実態を検証するに当たって、分析単位として省・直轄市・少数民族自治区（以下省と略す）による地域区分と、東・中・西の 3 地帯の区分の 2 種類を使うことにする。このうち、省毎の地域区分を選定したのは、(1)中国では一級行政区としての省が地域経済開発の立案や実施に大きな役割を果たしているために、省間格差が中国の地域間所得格差をみるうえで有意義であること、(2)統計資料が比較的揃っていること、による。一方、東・中・西の地帯毎の地域区分は確かに経済開発水準の差異をある程度反映するとはいえ（注 15）、基本的には地理的条件に基づくものであり、地域区分として必ずしも有意義とはいえない。しかしながら、中国政府が公式に認めたものであり（注 16）、また「沿海内陸格差」を議論する時に最もよく使われる区

分でもあるため、省間格差分析の補足として援用することとした。

なお、地域所得の基本指標としては国民所得を使うことにした。これは同指標が 1952 年以來の長期時系列で利用可能な最も総合的な所得指標であることによる。

(イ) 省ベースでみる地域間所得格差の推移

省毎の所得格差は最高所得の省と最低所得の省の間の格差（極差）と全省を対象とする省間格差の 2 つの観点から考察することができる。まず極差についてみてみよう。絶対極差、相対極差、倍率の 3 つの極差指標の推移を示したのが図表 6 である。1952 年から 92 年にかけて絶対極差を除き相対極差と倍率のいずれも縮小を示してきたことが分かる。このさらに 41 年間に改革路線が確立した 78 年以前を計画期、78 年以降を改革期として 2 つの時期に分けると、前半の計画期には 3 つの指標がともに拡大傾向をたどってきたのに対し、後半の改革期には、絶対極差は引き続き拡大したものの、相対極差と倍率はむしろ縮小してきたことが明らかである。もっとも、格差の絶対額も無論重要であるが、中国のように経済開発に取り組むスタート時点ですでに所得格差がきわめて大きく経済発展に伴って、絶対格差がかなり長期にわたって拡大傾向をたどるのが不可避であることは、これまで多くの国の経験に証明されている。したがって、中国の地域間所得格差を見るうえで重要なのは絶対格差ではなく相対極差であるといえよう。

次にジニ係数、タイル尺度と変動係数の 3 つの指標を使ってすべての省を対象とする省間格差の推移をみることにする（注 17）。

ジニ係数、タイル尺度、変動係数はともに数値が上昇するほど所得分配の不平等化、換言すれば格差の拡大を意味するが、3 つの指標の算出基準は異なっており、単純比較ができないため、それぞれ平均 0、分散 1 になるように標準化し、年毎の推移を比較した。図表 7 はその結果である。この図の示す通り、1952 年～92 年の 41 年間わたって、3 つの指標がほぼ同じ傾向をたどっている。すなわち、

- ・ 省間格差は 52 年から 93 年にかけて全体として縮小してきたこと。
- ・ この 41 年間に極差の分析と同様、計画期と改革期の 2 つの時期に分けると、格差は計画期に拡大し、改革期に縮小するとの傾向が確認できること。
- ・ 改革入り後は格差の縮小傾向が続いたが、91 年を境に再び格差拡大に転じたことである。

なお、以上は国民所得ベースでみたものであるが、GDP ベースで計測しても、同じ傾向が確認できる（図表 7 の実線部分を参照）。

(ロ) 地帯間格差

省間格差の分析を補足するものとして地帯間格差の推移をみてみる。

まず、地帯間格差の変動係数の推移は図表 8 である（ただし、変動係数で地帯間格差を計測する場合、サンプル数の制約があるため、ある年を基準とする時系列分析によって変化の傾向を確認することとした）。78 年を 100 とし、1952 年～92 年の 41 年間の地帯間変動係数の推移を示しているこの図から、まず(1)地帯間格差は全体としては計画期に拡大、改革期に縮小、あるいは横這いとの傾向がみてとれる。もっとも改革期の地帯間

格差は省間格差ほど顕著な縮小はみられない。(2)これを「沿海（東部）・内陸（中部+西部）」、「東・中間」、または「東・西間」と個別に比較しても、基本的には(1)と同じ傾向を示している。(3)省間格差と同様、地帯間格差も91年以降拡大に転じている。

さらに、各地帯内部の格差について変動係数の推移を計測すると、(1)内陸（中・西部）では、相対的に小さく、41年間にわたって大きな変化がみられないのに対して、(2)沿海（東部）では、当初の格差が大きかったが、改革以降急速に縮小してきたことが分かる(図表9)。

このように、改革期の地帯間格差を変動係数の推移でみる限り、省間格差のような大幅な改善はみられないものの、安定的に推移しているといえよう。では、「改革以降、中国の地域間所得格差、とくに沿海と内陸の格差が大幅に拡大した」との一般通説の根拠はどこにあるのであろうか。そこで以下では、指標と地域区分を変えてみてみよう。

まず国民所得の他、工業生産や農業生産、固定資本投資など経済諸指標の地帯別シェア構成の変化という観点から、地帯間格差を考察してみよう。

図・0の示す通り、地帯を1つの単位として地帯間格差をみると、50年代から90年代まで、「沿海高内陸低」ともいべき中国経済の地域的格差に変わりのないことが確認できる。こうしたもとの、時系列的に地域毎の特徴を述べると、第1に、政府の地域経済開発戦略を反映して、固定資本投資の配分とその結果ともいべき工業生産シェアの変化がみられる。すなわち、資源が計画期には「三線建設、(注18)」が行われた内陸部、改革期には、沿海部に重点的に配分されてきた。

第2に、計画期における内陸部への資源配分が強化されたものの、所得水準の向上に果たした役割は極めて限定的であった。

第3に、改革以降、沿海部に資源が傾斜配分され、沿海部の国民所得や工業、農業、小売額等のシェア構成と一人当たりの水準が大きく向上したことから、「沿海・内陸格差」が78年から92年にかけて拡大しているのは事実である。しかし、国民所得でみた東部シェアの増加ペースは工業生産高や農業生産高並びに小売総額を大きく下回っており、また一人当たり国民所得でみた「沿海・内陸格差」も78年の0.6から92年の0.5（東部=1）へとわずかに拡大したにすぎない。すなわち、所得水準の観点からみると、「沿海・内陸格差」は改革以降ある程度拡大したのは事実であるが、その幅はそれほど大きくない。

以上の分析を通して、52年から92年まで41年間における中国の地域間所得格差変化の特徴として、以下の3点が指摘できる。

第1に、改革路線が確立した78年前後を境に中国の地域間所得格差は拡大から縮小へと大きく変化したことである。これがどの程度所得分配に関するクズネッツの逆U字型仮説を実証しているかはともかくにしても、「改革以降、中国の地域間所得格差が大幅に拡大した」との一般通説が少なくとも省ベースではみられないことを示している。ただし、91年以降格差が再び拡大傾向に転じており、もしこの傾向が今後とも続くとすれば、中国にとって、地域間所得格差の問題はむしろこれからが正念場と言うべきであろう。

特徴の第2は、よく指摘される「沿海・内陸格差」を、一人当たり国民所得でみる限り、改革以降90年まで

の間は少なくとも安定的に推移してきたことである。ただし、地帯間格差も 91 年以降拡大傾向に転じ、これが中国全体の格差拡大に大きな影響を及ぼしているのも事実である。ちなみに、図表 7 でみたタイル尺度を地帯内格差と地帯間格差の 2 つの要因に分解して中国全体のタイル尺度に対するそれぞれの寄与率を計算してみると、地帯間格差は 90 年の 0.0304 から 92 年の 0.0466 へと拡大し、その寄与率も同 38.7% から 48.8% へと大幅に悪化した (図・1)。

第 3 は、改革以降の東部内の格差の大幅な縮小が全体の格差の縮小に大きく寄与したとみられることである。すなわち、地帯内格差 (タイル尺度) は 78 年から 92 年にかけて、0.1341 から 0.0489 へと約 3 分の 1 にまで縮小し、寄与率も同 81.9% から 51.2% へと大幅に改善した。

(ハ) 格差変化に対する地域的インパクト

所得水準 (一人当たり国民所得) と経済規模 (中国全体の国民所得に占めるシェア) の 2 つの指標を使って格差変化に対する地域的インパクトをみると、2 つの地域グループが改革以降 90 年までの格差縮小に大きく寄与したことがみられる。すなわち 1 つは上海、北京、天津、遼寧といった所得水準で全国トップに位置しながら改革以降その伸びが相対的に低迷したグループ (以下グループ A) で、もう 1 つは広東、福建、浙江、江蘇、山東など所得水準では中位に位置しながらも改革以降成長を遂げてきたグループ (以下グループ B) である (図・2)。

グループ A について具体的にみると、52 年から 92 年にかけて 5 省の一人当たり所得の順位にはほとんど変化がないものの、所得水準の上昇ペースは改革路線への移行を境に鈍化した。すなわち、52 年から 78 年までの計画期には、同グループ各省の一人当たり国民所得の伸び率は北京が全国最高 (7.4%) で、2 位上海 (6.0%)、3 位天津 (5.3%)、4 位遼寧 (5.0%) とベスト 4 を独占したが、改革以降の順位が低く、とりわけ 1978 年～90 年間の同伸び率の順位は 18 位 (北京: 6.4%)、20 位 (上海: 5.9%)、25 位 (天津: 5.6%)、23 位 (遼寧: 5.7%) と大きく後退した。これを背景に、中国全体の国民所得に占める同グループのシェアも 78 年当初の 20.6% から 90 年には 14.2% と 6 ポイント以上も縮小した。とりわけ、中国最大の工業都市である上海のシェアの減少は激しいものであった (8.2 ポイント→4.3 ポイント)。

一方、グループ B に属する 5 省の所得水準の上昇ペースは、改革以降大きく加速した。すなわち、計画期における同グループ 5 省の一人当たり国民所得の伸び率の順位はそれぞれの 18 位 (広東: 3.1%)、21 位 (福建: 2.9%)、11 位 (浙江: 3.6%)、10 位 (江蘇: 3.8%)、8 位 (山東: 4.1%) であったが、改革以降 (1978 年～90 年) は浙江が第 1 位 (10.8%) となったのを始め、2 位広東 (9.6%)、福建・江蘇が 3 位 (9.2%)、5 位山東 (8.2%) とベスト 5 を占めるに至った。この結果、同グループの国民所得に占める同グループのシェアは 78 年の 24.5% から 92 年の 34.4% と 10 ポイントも拡大した。

なお、これ程ではないものの、安徽や内モンゴル、雲南、新疆、山西、四川、貴州等一部後進地域の所得水準の伸びも改革以降高まっている。

A・B の 2 つの地域グループが中国の地域間所得格差にどう影響したかを分析するために、この 2 つのグループを 1 つずつ除いて新しいジニ係数を計測した。その結果が図・3 である。なお、全体のジニ係数は図表 7 で示したものと同一であり、ジニ係数 A は全体からグループ A を除き、ジニ係数 B は全体からグループ B を除いたものである。

まずグループAについては、次の4点が指摘できる。

第1は、ジニ係数Aの水準が全体のジニ係数の約半分以下であることから、グループAが地域間所得格差の拡大に極めて大きなインパクトを持っていることである。これは同グループが伝統的に工業基地であり、一人当たり所得水準において全国でも最高水準に位置するためと考えられる。

第2は、計画期において全体のジニ係数が上昇傾向にあるなか、ジニ係数Aが低下傾向にあったことから、同時期における同グループの高い成長が中国の地域間所得格差を拡大させる方向に働いたと考えることができる。

第3は、全体のジニ係数が78年の0.3570から、90年には0.2634へと大きく低下するもとの、ジニ係数Aは0.1264~0.1453まで大きく上昇していることから、改革以降の同グループの地盤沈下が同時期の中国の地域間所得格差の縮小に大きく寄与したといえよう。

第4は、92年に、全体のジニ係数が0.2816へと再び上昇傾向を示しているのに対して、ジニ係数Aも0.1675と同じく上昇していることから、92年以降、再興に向けてスタートしたグループAが91年以降の格差拡大の大きな要因となっていると考えられる。すなわち、ジニ係数Aが0.1069から0.1675まで大きく上昇しており、改革以降の同グループの地盤沈下が同時期の中国の地域間所得格差の縮小に大きく寄与したことが考えられる。

一方、グループBの影響については以下の2点が指摘できる。

第1は、ジニ係数Bが全体のジニ係数と同じ傾向で推移していることから、中国の地域間所得格差に対する同グループの影響はそれほど大きくないとみられることである。

第2は、ジニ係数Bが全体のジニ係数より高い水準で推移していることから、改革以降グループB各省の高成長が結果的にプラス要因として中国の地域間所得格差の改善に貢献したと推測できよう。

以上を要すれば、上海、北京、天津、遼寧はもともと高所得水準の地域であったが、改革以降の1978年~92年の間に地盤沈下が生じ、地域間所得格差を縮小させる方向に作用した。一方で、一般的には広東、福建、浙江、江蘇並びに山東などのグループの高成長が改革以降の地域間所得格差の拡大をもたらしたと思われるが、実際には若干ながら中国全体の平等化に貢献した。さらに、改革以降は河南や新疆、雲南など多くの内陸地域の省もかなり良好に成長しており、これも中国全体の地域間経済格差の縮小に寄与したと考えられる。

なお、91年以降地域間所得格差が拡大に転じた最大の要因は、浦東開発の決定（90年3月）を契機とする上海経済の復興である。図・4は78年の一人当たりGDPに基づいて、27省（データ不備なため、チベット、青海、海南の3省が除かれた）を高所得（1位~9位）、中所得（10位~18位）と低所得（19位~27位）の3つのグループに分けてそれぞれの1979年~90年、1991年~94年の2つの時期における伸び率を表したものである。これに示された通り、高所得グループ、とりわけ上海の伸び率は1979年~90年においては27省のうちの最低の27位（同率の1省が除かれたため、合計で27省）であったが、91年~94年には7位まで躍進した。一方、上海とは対照的に、所得最低位の貴州は8位から26位まで大きく後退した。なお、ここでG

D P 指標を使うのは、(1)統計制度の改訂に伴って、93 年以降は省別国民所得が集計されなくなった。(2)前掲図表 7 に示される通り、改革以降の GDP ベースのジニ係数と国民所得ベースのジニ係数が同じ傾向をたどってきたことによる。

(2) 財政支出の決定要因

財政改革とその推進に伴って現れた財政支出規模の地域間格差は地域の経済成長力に大きな影響を与え、地域間所得格差の変化の重要な要因のひとつとなっている。一般に、財政収入基盤という経済的要素と後進・特定地域への援助など政策的要素が地域の財政支出規模を決めるうえで、最も重要な要素である(注 19)。現に中国では、第 1 章で述べた通り、どの地域にどのような財政制度を適用するかを決定する際、(1)地域の経済発展水準、(2)少数民族地域への援助、(3)改革・開放実験地域への支援、の 3 点が基本基準とされており 20、この内の(1)は経済的要素で、(2)と(3)は政策的要素と考えられる。改革以降の中国で、経済・政策の 2 つの要素が各省の財政支出とどのような関係を持っているか、またはどの程度の影響を与えているかを推定するために、それぞれの線形回帰を行ってみた。なお、資料の制約で、推定対象とする地域はすべてチベットと海南を除く 28 の省・直轄市・自治区とする (n=28)。

まず、財政支出と地域の経済力の関係について推定してみよう。推定に当たっては、以下の式を使った。

$$E_{it} = a + b \cdot R_{it} \dots \dots (1)$$

このうち、 E_{it} は i 省の t 年における一人当たり財政支出 (単位は元、以下同)、 R_{it} は i 省の t 年における一人当たり財政収入である。図・5-(1)は推定の結果である。そこからまず、決定係数 (R^2) の示す通り、全体として式の当てはまりは良好であり、財政収入、すなわち地域の経済力が財政支出の規模をある程度説明できることが読み取れる。

次に、回帰パラメーターの b についてみると、符号はすべてプラスであり、財政収入と財政支出がプラスの相関関係を持っていることが分かる。さらに、この値は 1 元当たり財政収入の増加が財政支出を平均的にいくら増加させるかを意味するもので、79 年から 91 年にかけて、この値は徐々にあるものの増加していることから、財政支出を決めるうえで、その省の財政収入能力、すなわち経済的実力がますます大きなインパクトを持つようになっていくことが明らかである。次に、財政支出と財政収入の関係について政策的インパクトを検討するために、ダミー変数 (政策的に財政を支援する省は 1 で、そうでない省は 0) を加えて推定してみよう。推定に使う式は以下の通りである。

$$E_{it} = \alpha + \beta \cdot R_{it} + \gamma \cdot D_{it} \dots \dots (2)$$

このうち、 E_{it} と R_{it} は式(1)と同じく、それぞれ t 年における i 省の一人当たり財政支出と財政収入であり、 D_{it} は t 年における i 省のダミー値である。なお、ダミー値の設定に当たっては、前述した財政支出を決めるに当たっての 3 つの基準のうち、政策関連の 2 つ、すなわち少数民族地域援助と改革・開放路線実験地域支援の対象地域として、内モンゴル自治区、広西チワン族自治区、寧夏回族自治区、新疆ウイグル自治区、貴州省、雲南省、青海省と広東省、福建省の計 9 つの省・自治区に 1、それ以外の省に 0 値を与えた。

推定の結果は図・5-(2)である。決定係数の値から明らかなように、式(2)の結果は式(1)より良好であり、財政

支出は政策的要因によってかなりの程度まで説明できると言える。そして、ダミー変数の係数である γ の値もプラスになっていることから、政策的要因はプラスの相関関係を持っており、財政支出の決定には地域経済力の他、政策的要因もかなり働いていることが明らかである。ただし、89年以降、その値は小さくなっていることから、財政支出の決定に対する政策的インパクトは次第に小さくなっていると推定でき、その背景の1つとして、改革・開放路線が広東、福建など一部の地域に傾斜する戦略から全国土を対象とする全方位改革・開放路線へと転換していることが考えられよう。

(3) 財政請負制度と地域間所得格差

財政支出と政策的要因がかなり強い相関関係を持っている重要な背景の1つとして、財政請負制度が地域毎の政策目的に応じて形を変えて導入されてきたことがあげられる。

こうした請負方法は前述の通り、(1)「収入配分(収入分成)」、(2)「少数民族援助」、(3)「ワンセット請負(大包幹)」と(4)「統収統支」の4つのタイプに分けることができる(注20)。このように地域毎に決められた財政請負制度が実際に、地域間所得格差の変化にどのような影響を及ぼしているかを78年と91年の財政支出に占める各省のシェアの変化を通してみると(図・6)、以下の3点が指摘できる。

第1は、地方財政パフォーマンスの高揚に最も寄与したのは「ワンセット請負」タイプである。これは同制度のもとでは、経済成長により増加した利益を全部地元に残せるため、経済開に対する地方当局のインセンティブを最大限に引き出すことができると同時に、上納額・補助額や上納率等をめぐる頻繁な中央との協議(バーゲニング)も避けられ、地方当局がより中長期的観点から地元の経済発展を進めるのに有利なためであった。

第2は、もっとも不利に働いたのは「統収統支」タイプである。同制度のもとで、3つの直轄市、とくに国家財政収入の約2割(79年当時)を占めていた上海は高成長諸省、なかでも広東、福建の成長を財政的に支えるうえで極めて大きな役割を果たしたと言っても過言ではない。88年まで上海に全国最低の留保率を定めることによって、同市から他地域に「抽血(一方的吸い込み)」し、これが80年代の他地域の発展に大きく寄与した。

第3に、最も多くの省で導入された「収入配分」の制度は一定比率の財政収入を中央に上納すればよく、地方にとって「ワンセット請負」ほどではないものの、「統収統支」よりは有利に作用した。

最後に、少数民族援助のタイプについてみてみよう。同制度のもとでは、地方政府の財政収入の多少にかかわらず全部地元に残保されるほか、中央から毎年前年比10%増の割合(88年まで)で一定額の補助が交付されるため、地域の経済発展にとって極めて有利な制度といえる。しかし、同制度の適用対象は後進的な地域であり、しかも従来より財政援助の対象であったため、「統収統支」を除く他の地域、とくに「ワンセット請負」地域と比較して、改革によるメリットがあったわけではない。ただし、79~91年におけるこれらの地域の財政収支パフォーマンスの変化から、財政援助政策は改革以降、当該地域経済の自律メカニズムを育成するうえである程度の効果があったとみられる。すなわち、この13年間において、チベットを除く7省の財政支出の平均伸び率は全国(29省)平均並みであったが、財政収入の伸び率は全国平均(6.8%)の倍以上の14.1%に達しており、また全国の財政収入に占めるシェアも79年の5.0%から91年の12.9%まで大きく上昇した。このうち、同期間に全国最高の財政収入の伸び率を記録した雲南(17.9%)、貴州(16.5%)の好調なパフォーマンスの背景には、収益率の高いタバコ産業が両省のリーディング・インダストリーとして地方財政を支える

うえて大きな役割を果たしたという特殊要因があったことは確かである（注 21）が、両省を除く他の省、また請負方式ではタイプ(1)に分類されたものの同じく財政援助の対象である江西、吉林の財政収入も全国平均をはるかに上回って伸びている。これは改革以降、これらの後進地域において自律的な経済成長メカニズムがある程度形成されつつあることを反映したものと考えられよう。

3. 21 世紀に向けた中国の財政政策の課題～再び拡大する地域間所得格差への対処

以上、1980 年から 93 年までの財政改革の変遷とそれを背景とする地域間所得格差の推移を分析してきた。最後に、中国の財政改革の現状と今後の財政政策の課題を整理することとする。

（1）分税制実施下の財政政策の現状

（イ）分税制の基本的枠組み

分税制とは、中央・地方政府間の事務権を区分し、税目毎に中央と地方の財政収入を区分する財政制度である。この制度を有効に機捩りせるためには、分税（中央税と地方税の区分）・分権（中央・地方間で事務権の区分）・徴税機高7分離が必要となる。以下、93 年 12 月 15 日に公布された「分税制財政管理制度の実行に関する国务院の決定（注 22）」に従って、94 年 1 月以降中国で実施されている分税制の基本的枠組みを整理してみよう。

[1]事務権の区分

中央政府の主要な責務は国家安全保障、外交、国家機関の管理運営並びにマクロ・コントロールや地域間経済の調整であり、地方政府の責務は主として当該地方行政機関の管理運営や地方レベルの経済発展を推し進めることに置かれた。このもとでの中央政府の支出項目には国防費、武装警察費、外交・対外援助支出、中央機関行政管理費、所管企業の技術改良・新製品試作費などが含まれており、地方政府の支出項目には地方レベルの行政管理費、一部の武装警察費、所管企業の技術改良・新製品試作費、都市維持・建設費などが含まれている（詳細は前掲図表 1 を参照されたい）。

[2]収入の区分

財政収入は税目毎に中央税としての「中央固定収入」、地方税としての「地方固定収入」並びに中央・地方共通税としての「中央・地方共通収入」の 3 つの部分に分けられた。このうち、関税や消費税、金融機関所得税といった国家権益にかかわる税目やマクロ・コントロール、地域間経済調整に必要な税目が中央税とされ、営業税や個人所得税、土地使用税など地方政府が徴収・管理することが適当税目は地方税とされた。また、付加価値税など経済成長と強い相関関係のある税目は中央・地方共通税とされた。

共通税には付加価値税、資源税、証券取引税の 3 つの税目が含まれる。このうち、税収全体の 7 割以上を占める、最大の税目である付加価値税の配分比率は中央 75%、地方 25%となっている。資源税については中央が留保する権限を持っているものの、陸上資源の大半は経済発展が遅れている内陸地域にあるため、海洋石油資源税の 50%のみ中央に帰するものとされた。そして、証券取引税は証券取引所を持つ上海、深センの 2 市に集中しているが、税源が全国各地からくるものであるため、50%の比率で中央と上海、深センの間で配分するものとされた。

以上のような収入区分のもとでの総財政収入に占める中央財政のシェアは 57%前後と見込まれた（注 23）。

[3]地方に対する中央財政の税還付

今回の財政改革は 93 年を基準に地方の既得権益を保証することを前提に進められており、中央財政の税還付はその具体的な施策である。

[4]その他

中央の徴税機関として国税局が新設されることによって中央・地方徴税機関が分離される。

（ロ）分税制の意義

94 年 1 月 1 日に始動した今回の財政改革の意義は主として 2 つの側面からみることができる。

まず第 1 は、分税制の制度的枠組みが整備されたことである。中国の経済改革は「各方面の既得権益を考慮しながら少しずつ推進していくべきだ（注 24）」という朱鎔基副総理の言葉に象徴される通り、既得権益層と妥協しながら漸進的に進められてきた。今回の分税制導入も当初は取りあえず制度的枠組みの整備を目標とした。すなわち、従来中央と地方の間で一対一で決められていた財政請負制に変わって、前述の中央・地方の収支区分に従って、全国に共通の制度が整備された。

従来の制度と比較して収支項目における主な変化は、(1)工業・商業・商業部門の事業費と見舞い・社会救済費が財政支出の項目から外され(前者は行政と企業の分離(「政企分離」)を目指す企業改革に伴う変化であり、後者は社会保障システムの改革に伴う変化と思われる)、(2)中央集中化が図られたことである。すなわち、財政収入の 63%、税収の 70%を占める(注 25)付加価値税の 75%と、酒やタバコ、化粧品などを対象とする消費税が「中央固定収入」とされた。

第 2 は、国家財政に対する中央政府の調整メカニズムがある程度確立されたことである。これは 2 つの側面からみることができる。第 1 は、税収の配分における中央政府の主導権が確立されたことであり、第 2 は、中央レベルの税収の増加メカニズムが構築されたことである。すなわち、従来の体制のもとでは、税収は地方によって徴収されてから、一定の比率に基づいて中央に上納されることになっていたが、分税制のもとでは、中央税と中央・地方共通税はともにひとまず国税局に徴収されてから、地方に還付されるようになった。そして、税目でみても、中央政府の財政収入を確保するために、景気変動の影響が少なく安定的な増加が見込まれる付加価値税(75%)や消費税、また現在は規模が大きいものの将来、大きな増収が見込まれる銀行やノンバンクなど金融業の所得税を中央税として区分し、また地方への還付金の増加率も全国の付加価値税と消費税の増加率に基づいて中央と地方が 0.7 対 0.3 の比率とすることが決められた。

（ハ）分税制の限界

しかし一方では、今回の財政改革に大きな限界があることも事実である。これは主として以下の 4 つの側面か

らみることができる。第1は、今回の改革によって導入された制度が本当の意味での分税制ではなく、従来の体制のもとで形成された地方の既得権益を温存した過渡的的制度であることである。前述の通り、すでに80年代において、分税制的要素が強く織り込まれた財政制度の導入が試みられたが、地方政府からの強い反発に加え、徴税システムの未整備によって流産した経験がある。今回も80年代末から90年代初頭にかけての準備段階において、広東をはじめ多くの地方からの強い反発に遭遇し、財政改革は結局、「取りあえず分税制の制度的枠組みを作って今後の実施の段階において次第に整備していく(注26)」という漸進的改革にとどまった。新制度は分税制という「帽子」がかぶされているものの、実質的には分税型の「逡増請負」制度ともいえるべきものである。

今回の改革では、既得権益を保護するために、93年が地方財政収入算定の基準年とされた。具体的には、93年を基準年とし、今回の改革によって地方から中央に移された収入(主として消費税、地方金融機関所得税と75%の付加価値税)から中央から地方に移された収入(主として都市部土地使用税、耕地占有税)を引いた、中央のネット増加分が税還付として地方に還付されることになっている。

第2は、中央と地方政府間の事務権の区分が依然として不明瞭であることである。今回の改革では、収入の区分に重点が置かれ、支出の区分は基本的に従来の体制のままである。従来から、中国の中央・地方政府間の事務権の区分においては、(1)区分が大ざっぱで事務権が交錯する、(2)事務権の区分に優先する政策の存在、(3)制度上法的裏付けがないなどの問題点があった。事務権を合理的に区分するにあたっては、政治・行政の両システムの改革が不可欠であるが、分税制が先行することによって政府間事務権の混乱を招く恐れがある。

第3は、従来からの課題である行政と企業との関係が分離されていないことである。本来、企業の所管関係ではなく、税目で収入を区分することが分税制の優位性のひとつであるが、現段階の改革では、企業の所得税は相変わらずその所管関係に基づいて徴収されている。したがって、今回の分税制では財政改革の観点から企業に対する政府、とりわけ地方政府の干渉を排除することは期待できないといっても過言ではない。

第4は、地域間において合理的な財政再分配メカニズムが整備されていないことである。現存の税還付制度は主として既得権益を保護するための制度であり、後進地域への援助や地域間の産業構造調整を行ううえでの効果はかなり限られたものである。

(2) 今後の課題

以上でみた通り、今回の財政改革は主として制度的枠組みの整備に重点を置いた限定的な改革であり、財政請負制のもとで形成された地域間の分配構造や行政・企業との関係は基本的に従来のままである。こうした財政改革の現状を踏まえて、今後の財政政策の直面する課題を考えると、最も大きな課題のひとつは91年以降再び拡大に転じた地域間所得格差への対処であろう。

(イ) 地域間所得格差の現局面

地域間所得格差の問題を論じる際、格差変化のトレンドを把握することがきわめて重要である。縮小傾向にあった中国の地域間所得格差は91年を境に再び拡大傾向に転じている。今後の中国の地域間所得格差の趨勢を展望するに当たって、91年以降の拡大傾向、すなわち格差拡大の現局面を今一度見極めることが必要である。

図表 17 は名目 GDP ベースと実質 GDP ベースのジニ係数でみた 1978 年～94 年の地域間格差の推移である（78 年を 100 とした）。ここからは、中国の地域間所得格差の問題が極めて深刻な局面を迎えつつあることが読み取れる。すなわち、78 年から 93 年までの 16 年間に、実質ベースのジニ係数は全体として名目ベースのジニ係数より高い水準にあるものの基本的に同じ傾向をたどってきた。しかし、94 年に入ると大きな乖離が発生している。すなわち、実質ベースのジニ係数が 93 年の 0.2761 から 94 年の 0.2826 へとなお拡大傾向にあるのに対して、名目ベースのジニ係数は逆に 0.2430 から 0.2338 までに縮小した。94 年にジニ係数が名目ベースと実質ベースでこれだけ大きく乖離した要因としては、「西（内陸）高東（沿海）低」のインフレの地域格差を指摘できる。94 年は中国で改革以降最高の物価上昇率を記録した年である。なかでも、中所得地域と低所得地域の物価上昇率が高かった。図・8 の示す通り、94 年の一人当たり GDP の省別順位は名目ベースと実質ベースで大きく違う。すなわち、高所得グループ 9 省のほとんどの省（福建、遼寧を除く 7 省）の実質順位が名目順位より上位にあるのに対して、低所得グループは逆で、9 省のうちの 7 省の実質順位が名目順位より下位にある。いうまでもなく、「西（内陸）高東（沿海）低」のインフレの地域格差がその背景である。ちなみに、高所得グループのすべての省のインフレ率が全国平均以下になっているとは対照的に、中・低所得グループ 18 省のうちの 16 省は全国平均を上回っている。インフレが後進地域により大きな打撃を与え、地域間所得格差の問題を深刻化させた形になっている。

（ロ）格差抑制への財政政策の課題

市場経済化が進むもとの、財政を通じた所得の再分配は地域間所得格差を抑制するうえで大きな役割を果たしてきた。これまでの分析で明らかにされている通り、90 年までの地域間所得格差の縮小には低所得地域の所得水準のボトムアップが寄与したが、結果的に大きく寄与したのは上海を中心とする高所得地域グループの経済的停滞であった。財政政策を含め、改革・開放路線が 80 年代において高所得地域グループの発展に不利に作用したが、80 年代にみられた格差縮小は主としてこうした特殊要因によってもたらされたのである。この意味において、91 年以降の格差拡大はむしろ中国の地域間所得格差の本来の姿を示したものとさえいえる。効率優先の市場経済化路線のもとで、これから正念場を迎える地域間所得格差の問題を大幅に悪化させずに抑えることが今後の財政政策の大きな課題の 1 つとなる。

地域間所得格差を抑制するには、後進地域の自律的発展メカニズムを育成すると同時に、財政を通じた所得の再分配が不可欠である。従来は様々な問題があるものの財政請負制が財政収入の入口の部分で所得再分配機能を果たしてきた。しかし、分税制の実施によって、こうした機能が失われ、財政の所得再分配は財政支出を通じた形態に限定される結果、地域間所得格差の抑制に対する財政支出の役割はきわめて大きくなった。一方、分税制のもとで、総財政収入に占める中央政府の比率が上昇することから、中央政府の支出を通じた地域間所得格差の抑制が期待される。ただし、分税制の実施に伴う中央の取り分の増加は国有企業の損失拡大や行政機関の肥大化によって拡大傾向にある財政赤字の穴埋めに使われることは必定であり、財政支出面での合理化が行われない限り、中央政府の収入が増加しても財政全体としての所得再分配機能は低下していくことが懸念される。したがって、今後、中国政府にとって、再び拡大傾向にある地域間所得格差を大幅に悪化させないためには、

- ・ 地域間の合理的な所得再分配メカニズムの構築、
- ・ 行政改革等による中央政府の財政支出の合理化、

の 2 点は不可欠となる。

注

- ・ もっとも、改革以前の中国においても地方に独自の財政権を、認める財政制度が導入されたことがあった。ただし、中央政府が財政資金の大半を握っていたのみならず、地方レベルの財政資金の使途等を指定していたために、地方政府は実質上、予算計上単位に過ぎなかった。この意味で、本格的な中央・地方それぞれのレベルでの財政権を認める財政制度が導入されたのは改革以降といえよう。
- ・ 1979年4月中央工作会議決定。
- ・ 財政改革は中央政府から一級行政機関である省・直轄市・自治区への権限委譲にとどまらず、省から市、市から県というように各レベルで進められてきたが、本稿は中央から省レベルの地方政府への権限委譲を分析の対象とする。
- ・ 82年には、すでに調節収入の留保率をめぐって「収支区分・分級請負」制度に強い不満を楓した河北、安徽、湖北、湖南、四川、陝西、甘肅の8つの省で「総額配分」の制度を導入した。
- ・ 「利改税」は、国有企業と国家の関係を従来の利潤上納から納税の関係に変えることによって企業にインセンティブを与えると同時に、損益に関する経営責任を高めていこうとする改革。83年と84年に2段階に分けて実施された。詳しくは当社月報92年1月号を参照されたい。
- ・ こうした財政請負制度の弊害は無論、財政負担の不公平にとどまらず、地方主義の伸長や中央に対して収入を請け負うが支出を請け負わないなど多くの問題があった。詳しくは後述。
- ・ 國務院「关于地方实行财政包干办法」1988年7月、「國務院決定改進地方财政包干办法」『財政』1988年第10期。
- ・ 「分税制」実験地域となったのは天津市、浙江省、遼寧省、新ウイグル自治区、武漢市、青島市、大連市、沈陽市と重慶市の9つの地域であった。
- ・ 国家計画委員会、財政部へのヒアリングによる。
- ・ 中国の租税収入の大半は地方政府が徴収して一定の比率に基づいて中央政府とシェアリングすることになっているため、正確に地方財政の実態を把握することは困難である。本稿では、便宜上、財政上納の地域を黒字地域とし、中央から補助を受ける地域を赤字地域とした。
- ・ 北京、天津、上海も80年に、財政黒字地域であったが、伝統的な工業基地として国家財政にきわめて大きなインパクトを持っているために、国民経済の安定を維持する観点から改革の対象から外されて、従来よりの「統収統支」制度が適用された。
- ・ 80年、それまでに江蘇で実験的に導入された「固定比例請負」の実施期間（1977年～80年）が終了していないため、江蘇は他の省より1年間遅く新システムの適用を認められた。ただし、81年に江蘇が新しいシステムを導入する際、「固定収入比例請負」システムの問題点がすでに顕在化したため、実際同省で導入されたのは「総額（固定収入+調節収入）配分」システムであった。
- ・ 国民経済和社会発展総体研究協調小組弁公室編『財政改革和財政政策研究』1994年1月、中国経済出版社、P1～2。
- ・ 中国では、国民所得は物的生産部門の合計である。
- ・ 陳棟生「我国生産力布局的幾個問題」『生産力布局与国土規劃』1986年第4期。
- ・ 同区分は第7次5ヵ年計画で公式に認められたもの区分であり、具体的に遼寧、北京、天津、河北、山東、江蘇、上海、浙江、広東、福建、海南、広西の8省3市1自治区を東部沿海地帯、黒龍江、吉林、内モンゴル、山西、河南、安徽、湖北、江西、湖南の8省1自治区を内陸中部地帯、寧夏、甘肅、陝西、四川、貴州、雲南、チベット、青海、新疆の6省3自治区を内陸西部地帯に分類される。
- ・ 計算式は以下の通り（青木昌彦『分配理論』、築摩書房、84年）。

- ・ 「三線建設」は 1960 年代半ば、戦争不可避の発想の下で、仮想敵（ソ連、米国等）への距離に基づき、全国を一線、二線、三線の 3 つのエリアに分けて、仮想敵に最も「三線地区」で重化学工業基地を作るための大規模な資源投入であった。ちなみに、「三線地区」は四川、貴州、陝西、青海、寧夏、河南、湖北、湖南、山西の 10 の省・自治区を含む。
 - ・ ここでの財政収入とは、地方政府が徴収する収入の部分で、財政管理制度に基づいた収入ではない。
 - ・ 前述の通り、地域毎に決められた財政改革は請負方法から請負基準まで地域によって異なり、また一旦決められてもその実施の段階において、中央と地方の協議（バーゲニング）による調整が度々行われてきたが、全体の枠組みは大きく変わっていない。
 - ・ 例えば、82～93 年間、タバコ産業よりの利潤・税金が雲南の財政収入の 62.9%を占めている（「金融時報」1994 年 4 月 15 日）。
 - ・ 『財政』1994 年第 2 期、p 18～20。
 - ・ 項懷誠国家税務総局副局長は、分税制を実施した結果、94 年度の財政収入に占める中央の比率が 58.5%に達し、当初 3 年間をかけて中央の比率を約 6 割にするという目標を 2 年前倒し達したと宣言したが（日経、95 年 2 月 22 日）、その背景には中央からの税還付額を最大限にするために、地方政府が 93 年末に一部の 94 年の税金を前倒して徴収したために、94 年度の地方税金が相対的に少なくなったという特殊要因があった。
 - ・ 『財政研究』1994 年第 7 期、p 43。
 - ・ 張炳賢・陳義才「新体制下的地方財政工作探討」、『財政研究』1994 年第 7 期、p 49。
- 「分税制財政管理制度の実行に関する國務院の決定」、『財政』1994 年第 2 期、p 19。38