

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—

調査部 主任研究員 佐野 淳也

目 次

はじめに

1. 土地販売に依存した歳入構造をどう改革するのか

- (1) 地方財政の歳入・歳出構造
- (2) 三中全会で示された改革方針

2. 債務管理面における改革の進展

- (1) 地方政府債務の規模および質的な問題
- (2) 地方債発行禁止から容認への政策転換
- (3) 「地方政府債務の管理強化方針」の公表

3. 地方税体系の再構築を見据えた税制改革の進展

- (1) 国際比較からみえる税収構造の特徴
- (2) 主要地方税目における改革の進展度合い

4. 地方財政改革の課題

- (1) 全文公表されない改革の全体プラン
- (2) 地方政府債務の管理で直面する問題点
- (3) 税制改革の推進を阻む三つの問題点

おわりに

要 約

1. 中国の地方財政の収入基盤は土地販売収入に大きく依存している。こうした構造は不動産価格の変動に左右されやすく、不安定である。地方財政の健全化には土地販売収入に代わる安定財源の確保が必要不可欠である。
2. 2013年11月の中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議では、①土地販売収入に依存した歳入構造からの脱却、②地方政府債務の管理強化、③地方税制の見直しを柱とする地方財政改革の推進を決定した。会議後、改革に一定の進展がみられる。
3. 2014年末時点での政府債務残高の対GDP比は最大60.4%と予測される。これは、国際的にみて高い水準とはいえないものの、地方政府債務については、その規模よりも償還期限の安易な繰り延べ、銀行やシャドーバンキングからの高金利での資金調達といった質的な側面が問題視されている。
4. 1995年に施行された予算法によって地方債の発行が禁止されたが、地方政府は地方融資平台(LGFV)など、より高リスクな手段で資金を調達し、地方財政に対する懸念はかえって高まった。リーマン・ショックに伴う財政出動を機に、地方債の発行規制は2009年以降徐々に緩和された。習近平政権は2014年8月に予算法を改正し、省レベルの政府に限り自主起債を認める方針転換を図った。
5. 地方債発行規制の緩和は、債務の透明性向上や破たんリスクの軽減につながる取り組みと評価できるが、現在の発行規模では償還期限の近い地方政府債務の借り換えさえカバーできない。その一方、安易な債券発行はモラルハザードを引き起こす懸念があり、規制緩和の着地点をどこに設定しているのかが定かではない。とりわけ、財政収入の乏しい省による自主起債をどの程度認めるのかについての議論はまったく進んでいない。
6. 中国の税収構造は、他国と比べて消費課税の割合が大きく、所得課税の割合が小さいという特徴を有する。税収上の構造や増税への抵抗感などを勘案し、資産課税が地方税収強化策の主な対象に選ばれる可能性が高い。これに関連し、政府は2014年3月、不動産関連の税金を都市整備に充てる方針を示した。不動産登記制度の整備がどこまで進むかが相続税の導入を含む資産課税全体の徴収強化を左右するカギとなるであろう。
7. 地方にとって最大の税収源である営業税を中央の配分比率の高い増値税に切り替える取り組み(「营改増」)が徐々に進んでいる。これによって、企業の税負担軽減や公平性の向上という成果が表れた。ただし、地方財政における営業税収の減少分を2016年以降どう補うのかは不透明であり、増値税の税収配分比率の変更等、代替財源の提示が望まれる。

はじめに

中国経済の今後について展望する際、財政問題は最重要課題の一つと位置付けられる。その中心テーマとなるのが赤字の拡大や累積債務への対応を迫られている地方財政である。主要財源である土地販売収入の増加が期待できなくなったことに加え、資金調達や債務の実態が不透明なため、国際金融機関や格付け機関だけでなく、中国国内でも地方財政に対する懸念が高まっている。その一方、地方政府が主導的な役割を果たす社会保障などの行政サービスや都市インフラ整備に対する支出圧力は増すばかりである。

こうした現状を受け、習近平政権は地方政府債務の実態把握に乗り出し、債務管理の強化や税制の見直しといった地方財政改革に着手した。一連の方針や施策に関する報道はなされているものの、その多くは内容の解説にとどまっており、実際にどの程度地方財政の健全性向上に資するのか、改革の推進を妨げる要因は何かなどについて、総合的に検討したレポートは少ない。

そこで本稿では、中国の地方財政に焦点を当て、何が健全性を損ねる要因となっているのかについて明らかにする（1.）。そのうえで、2013年の三中全会（中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議）で提起された地方財政改革のなかで示された地方政府債務管理および地方税制の見直しの2分野において、実際にどのような措置が講じられたのかを整理し、それらが地方財政に与えた影響を分析する（2.と3.）。さらに、改革を加速させ、地方財政の健全性向上や財政基盤の強化につなげるために、どのような対策が必要とされるのかについて検討する（4.）。

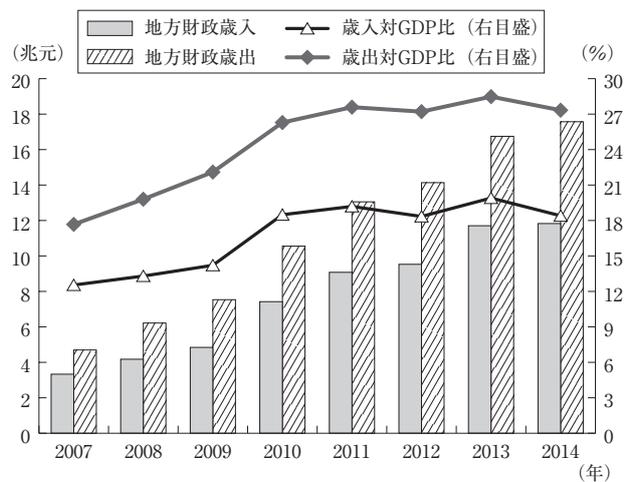
1. 土地販売に依存した歳入構造をどう改革するのか

(1) 地方財政の歳入・歳出構造

まず、中央政府からの財政移転を除いた地方政府単独の財政規模を確認しておこう。歳入総額は拡大の一途をたどり、2013年には10兆元を突破した（図表1）。2014年予算では収入の伸びを低く見積もったものの、過去最大の11.8兆元を計上している。対名目GDP比で見ると、2000年代後半は12~14%台にとどまっていたが、2010年以降は19%前後の水準で推移している。その一方、歳出総額の規模は歳入よりも常に大きい。前年比の伸び率においても、総じて歳入を上回っており、地方政府単独の財政収支の赤字幅は拡大傾向にある。

中国の財政は、一般会計と特別会計に二分される（注1）。この分類に基づき、地方財政の歳入および歳出構造をより細かくみていくと、地方政府が一般会計の赤字を

（図表1）中国の地方財政規模（単独、決算ベース）



（資料）国家统计局『中国統計年鑑2014』、財政部ホームページより作成
 （注1）地方財政歳入（歳出）＝一般会計収入（支出）＋特別会計収入（支出）。
 （注2）2014年は予算案に計上された数値やそこから逆算した値で計算。
 （注3）2007～09年の特別会計は決算値が未公表のため、予算案に計上された数値を代用。

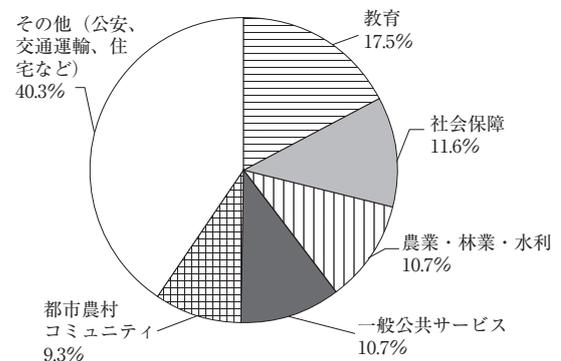
どのようにカバーしているのか、どのような用途に資金を重点的に投じているのかなどの点を理解しやすい。

一般会計（2013年決算）の支出用途を多い順に並べると、教育や社会保障（雇用を含む）、農業・林業・水利、一般公共サービス（財政、徴税、経済政策の立案、産業政策の執行、通関、検査など）と続いている（図表2）。ただし、決算資料によれば、一般公共サービスのみならず、教育や社会保障などでも、人件費や事務経費を指すとみられる「一般行政管理事務」という項目への支出が計上されている。収入が支出の6割弱しか賄えない現状から、地方の一般会計は、必要最低限の民生サービスの提供や行政機関の維持で精一杯であり、共産党指導部が目指している庶民の生活水準の一層の向上、都市開発といった用途への支出拡大に十分対応できていないと判断できる。

一般会計支出においては上位に入っていないものの、地方政府による不動産開発や都市インフラ整備は中国の投資全体をけん引してきた。こうした資金はどこから調達しているのだろうか。中央からの財政移転がその一つと考えられる。ただし、地方政府にとって最も重要な手段は特別会計の収入である（注2）。特別会計は、「政府性基金」と称され、具体的には「法律や行政上の規定に基づき、公共事業の発展を支援するために、個人や法人などから徴収した特定用途の財政資金」（『中国財政政策報告2008/2009』）と定義される。地方の政府性基金は宝くじ公益金など31種類に細分化されている。ただし、実際には地方特別会計収入のうち、約80%を土地販売収入（正式名称は、土地使用権譲渡金収入）で賄う状態が続いている（注3）。土地販売収入は、一般会計と特別会計を合わせた地方財政歳入全体でも約30%を占めていることから、地方政府にとって最大の財源となっている（図表3）。しかも、遡及可能な2007年から2013年までの地方の特別会計収支は小幅ながら黒字を計上しており、土地販売収入が地方財政の赤字縮小にも貢献していることがわかる。

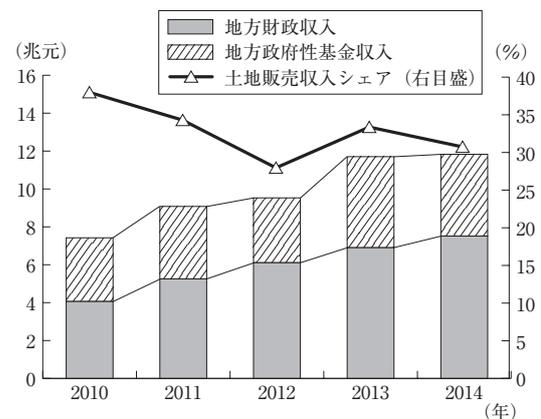
半面、土地販売収入への依存が高まるのに伴い、地方財政は不動産価格の動向次第で収入が大きく変動する不安定な構造を有するようになった。不動産引き締め策の影響もあって、2012年の土地販売収入は前年比14.4%減の2兆6,652億元にとどま

（図表2）用途別地方財政支出（2013年決算）



（資料）国家統計局『中国統計年鑑2014』、日中経済協会『中国経済データハンドブック2014年版』より作成
（注）一般会計ベース。

（図表3）地方財政歳入に占める土地販売収入の割合



（資料）財政部ホームページ、CEIC
（注1）地方財政歳入＝地方財政収入（一般会計）＋地方政府性基金収入（特別会計）、中央からの財政移転は含まない。
（注2）土地販売収入シェアは地方財政歳入に占める土地販売収入（土地使用権譲渡金収入）の割合だが、2014年は細目不明のため、国有土地収益基金収入などを含む広義の土地販売収入で算出。

った。中国経済が年平均10%超の高成長から7%程度に減速するなか、従来ほど土地販売収入の増加が見込めなくなり、土地依存からの脱却は財政の健全性を高めるうえで喫緊の課題となっている。

(2) 三中全会で示された改革方針

2013年11月に開催された中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（以下、三中全会）では経済構造改革の推進が決定されたが、財政面でも、税制や政府債務の管理、国有企業から国庫に上納される収益比率の引き上げなど、包括的な改革方針が示された（図表4）。地方財政の健全性向上の観点から注目すると、以下の3点が改革の柱となる。

第1は、土地に大きく依存した歳入構造からの脱却である。

三中全会で採択した「改革の全面的な深化に関する若干の重要問題に関する中共中央の決定」（以下、三中全会決定）において、①土地収用範囲の縮小、②土地を収用された農民に対する保障の拡充が明記された（注4）。いずれも、収用等の強引な手段で確保した土地（使用権）を高い価格で販売して莫大な利益を得る従来の手法を制約するもので、土地販売収入への依存体質を改めるよう地方政府に求めている。

第2は、地方政府債務問題に関する新しい方針・制度の実施である。三中全会決定は、都市インフラの資金調達手法の多様化を促進するため、民間資金の活用などとともに、地方政府による債券発行を認めた。1995年施行の予算法は地方政府による債券の発行を原則として禁止し、それを20年近くおおむね堅持（詳細は、2. で分析）してきた。このような経緯を踏まえると、建設地方債の発行容認は、画期的な提案と評価できよう。

その一方、三中全会決定では、地方政府に財政規律の維持や債務管理の強化を求めた。財政規律の維持については、新規債務増加額の多寡を業績評価の指標として重視する方針が示された。闇雲な地方債の発行や歳出の拡大など、高い経済成長率を達成するために財政規律の軽視に陥りやすい地方政府に対し、共産党指導部は人事権をちらつかせることで、そうした行動を制御しようと考えている。債務管理の強化に関しては、「適正な債務管理とリスク警戒制度の確立」を打ち出した。中央政府にも同様の取り組みを求めているものの、その主眼が償還能力や債務管理能力の低い地方政府に置かれているのは明らかである。

第3は、地方税制の見直しである。地方の一般会計収入の規模や国家財政全体に占める割合（全体の約53%が地方）と比べて、地方政府の所管事項に対する一般会計支出の規模および割合（全体の約85%

(図表4) 三中全会で示された財政改革方針

改革の対象	基本方針/主要措置
土地	・土地収用範囲の縮小、土地を収用された農民に対する保障の拡充
政府債務	・都市インフラ整備の資金調達手段として、地方政府による債券発行を認める ・債務の新規増加額の多寡を人事評価項目として重視、政府債務の管理およびリスク警戒制度の確立
税制	・地方税体系の整備、地方独自の税制優遇措置に対する管理強化、中央および地方の税収配分の見直し ・不動産税制関連の改革推進（立法化作業の加速など）、資源税改革の加速、環境保護費の租税化（費用徴収から税金への転換） ・税収に占める直接税の割合の引き上げ
国有企業	・2020年までに、収益を上納する割合を30%に引き上げ、民生改善用の財源に充てる
予算管理	・収支の均衡や赤字の規模よりも、支出目的や政策措置の内容を重視して審査 ・中央から地方への財政移転は一般移転支払い（地方交付税交付金）を原則とし、専項移転支払い（国庫支出金）の見直しを推進
財政制度	・職権と支出責任に応じた財政制度を確立するとともに、中央政府の職権と支出責任を強化する

(資料) 新華網「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」を基に、日本総合研究所作成

が地方)は大きい。こうした状況を受け、「地方税体系の整備」が打ち出された。具体策として、不動産税制関連の改革の推進、資源税改革の加速、環境保護費の租税化があげられた。

地方独自の税制優遇措置への管理強化が盛り込まれたことも注目される。世界銀行は、「地方独自の租税優遇措置は市場での公正な競争を損ね、税の徴収にもマイナスの影響を与えている」(World Bank [2014])と指摘した。習近平政権は、こうしたデメリットの方が税制優遇措置の実施に伴う地域経済活性化等のメリットよりも大きいと判断し、地方独自の税制優遇措置の見直しに踏み切るとみられる。

なお、三中全会決定は、中央と地方の税収配分の見直しも提唱しており、「地方税体系の整備」は中央から地方、地方から中央への配分先比率の見直しを伴う大規模な税制改革の方針を示したものと位置付けることができる。

(注1) 中国の予算制度は、①公共財政予算(一般会計)、②政府性基金予算(特別会計)、③国有資本経営予算(国有企業から上納された収益が財源)、④社会保険基金予算(年金、医療保険など)の四つに分類される。ただし、規模や入手できるデータの期間を踏まえ、本稿では一般会計および特別会計に絞って分析した。

(注2) 中央から地方への財政移転総額は4.8兆元(2013年決算)と、土地販売収入より多くなったものの、用途を限定される補助金の割合が少なくないうえ、資金の必要な地方への配分が不十分という問題も解消されていない。

(注3) 国务院の通達(国弁発[2006]100号)により、土地使用権譲渡金収入は2007年1月1日より全額地方の政府性基金(特別会計)に繰り入れられている。

(注4) 新華網「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」(http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm)。

2. 債務管理面における改革の進展

三中全会後、地方財政の健全化に向けた動きが活発化した。とりわけ、地方政府債務関連の取り組みは、会議終了直後から相次いで強化された。

例えば、2013年12月の中央経済工作会议では、翌年(2014年)の経済運営面における重点項目として、地方政府債務リスクのコントロールおよび問題解消を掲げた。同じく12月には、共産党中央組織部(人事部)から地方の党や政府幹部の業績評価に関する新しい通達が発出され、担当地の政府債務状況を重視する方針が示された(注5)。これらの事例から、同年に審計署によって実施された会計監査(以下、「2013年会計監査」)は、地方政府債務の実態把握だけでなく、指導部が無規律な債務拡大を容認しないというメッセージを地方政府に伝える意味があったといえよう(注6)。

こうした情勢を踏まえ、以下では地方政府債務の現状や債務管理面における進展度合いについて確認する。

(1) 地方政府債務の規模および質的な問題

各種ルートを通じた借入れは、地方にとって土地販売収入に代わる最有力の資金調達源としてあげられる。ただし、地方政府が膨大な債務を抱え、破たんリスクに直面している場合、新たな借入れは地方財政の健全性を大きく損ねかねない。そこで、借入れが土地販売に代わる安定財源となり得るか否かについて判断するため、「2013年会計監査」を用い、地方政府債務の規模を算出する(算出条件については、章末のコラム参照)。

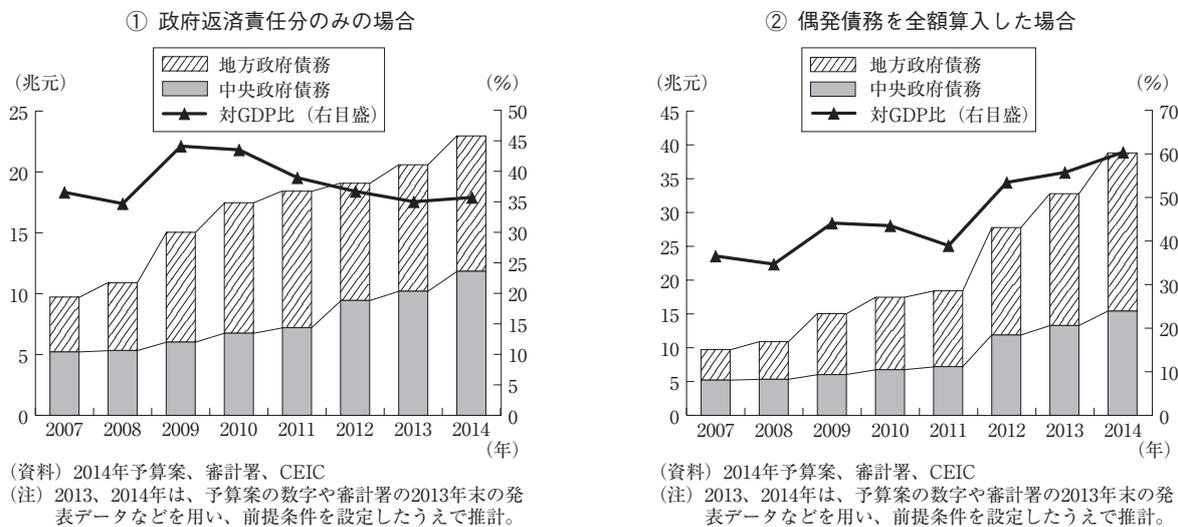
政府債務を政府に返済責任がある分のみと定義した場合、2014年末時点での地方政府債務残高は11.8

兆元と予測される（図表5左側）。ちなみに、中央分を含めると、政府債務残高は23.0兆元、対GDP比は35.7%となった。

政府債務の管理強化を考えるうえでは、偶発債務（政府は担保責任のみ、あるいは一定の支援を行う可能性があるとして定義された債務）の償還などについても検討する必要がある。

そこで、偶発債務の全額算入や地方債務残高の伸び率など、章末コラムより厳しい条件を設定した際の債務規模についても予測した（図表5右側）。その場合、2014年末時点での地方政府債務は23.4兆元、中央政府分も含めて38.8兆元であり、対GDP比は60.4%となる。

（図表5）中国の政府債務残高予測

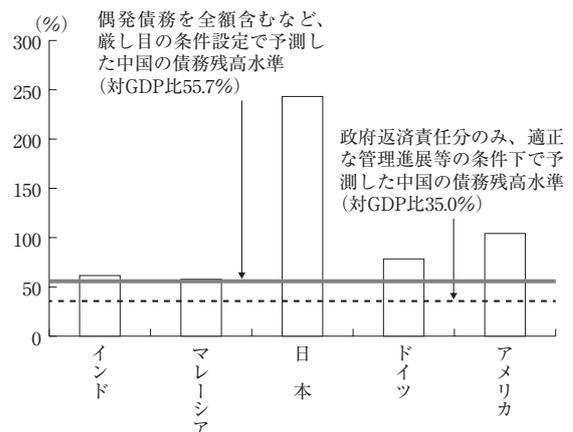


中国の2013年時点での政府債務残高対GDP比を主要国と比較した場合、①政府返済責任分のみ、②偶発債務も全額算入、どちらのケースにおいても高い水準ではない（図表6）。2014年末時点の中国の政府債務残高はどちらのケースでも前年末を上回るが、対GDP比は欧米や日本の水準を下回り、財政破たんに至る可能性は低い。

地方財政の健全性を左右する重要な問題は、量的側面よりもむしろ質的な側面に起因する。「2013年会計監査」は、地方政府債務の質的な問題として次の3点をとくに強調している。

第1に、土地販売収入が債務の返済原資に使われていることである。土地販売収入は不動産価格の変動に左右されやすい。加えて、中国の経済成長トレンドは低下しており、債務返済の主たる財源として土地販売収入に多くを期待することは困難になっ

（図表6）政府債務残高の対GDP比（2013年）



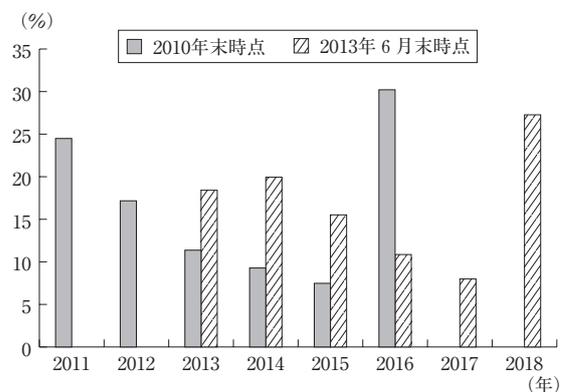
（資料）IMF、World Economic Outlook Database, October 2014
 （注）中国以外は、原則として一般政府ベース。

ている。にもかかわらず、地方政府は土地販売収入への依存から脱却できないでいる。「2013年会計監査」をみると、土地販売収入による返済を前提とする債務が返済責任のある債務残高に占める割合は37.2%と、2011年の同調査（以下、「2011年会計監査」）に比べ若干（0.8%ポイント低下）の改善にとどまった。しかも、土地販売収入を債務の返済に充てる県レベルや市レベルの政府の数は、「2011年会計監査」より増えている。行政階層別の債務残高において、市レベル（2013年6月末時点で返済責任のある債務全体の44.5%）が最も多く、県レベル（同、36.4%）がそれに続く。地方政府の歳入にとどまらず、債務返済の財源としても重要性を増していることから、脱土地依存は、債務管理強化を進めるうえで不可避の課題となっている。

第2に、資金調達手段としてシャドーバンキングの存在感が増大していることである。「2013年会計監査」で示された資金調達手段のうち、銀行以外の金融機関からの融資および集資（各種出資金募集）の2項目をシャドーバンキングと定義すれば、2013年6月末時点の地方政府債務総額17.9兆元（偶発債務も含む。以下同様）に占めるシャドーバンキングの割合は10.3%と、銀行融資、債券発行に次ぐ調達先となっている。これに対し、「2011年会計監査」ではシャドーバンキングと定義した項目はなく、三大調達先（銀行融資、債券発行、上級政府からの借り入れ）以外をすべて足し合わせても9.8%に過ぎない。2010年半ば以降の管理強化策で地方融資平台（地方政府系の資金調達会社）に対する銀行融資が絞り込まれたことで、地方政府は銀行融資に比べて返済期間が短く、高金利のシャドーバンキングで調達された資金への依存を深めるようになった。

第3は、償還期限のピークを乗り切るための安易な繰り延べである。2013年6月末時点の債務残高を償還期限で分けた場合、2014年は3.6兆元と、全体の19.9%を占め、最大である。2013年下半期に償還期限を迎えた債務の規模、「2011年会計監査」における債務償還期限の最初のピークが2011年であったことなども考慮すると、短期かつ高金利の資金調達によって債務の安易な借り換えを繰り返している可能性は高い（図表7）。

（図表7） 地方政府債務の償還期限
（偶発債務を全額算入）



（資料） 審計署公表資料（2013年12月30日、2011年6月27日）
（注1） 2010年末時点の債務における2016年には、2017年以降の償還期限分を含む。
（注2） 2013年6月末時点の債務における2013年は、年後半に償還期限を迎えるもののみを指す。
（注3） 2013年6月末時点の債務における2018年には、2019年以降の償還期限分も含む。

（2） 地方債発行禁止から容認への政策転換

地方債は、土地販売収入に代わる安定財源として期待される。とはいえ、中国では予算法第28条により、地方政府の債券発行が原則禁止されてきた。

この原則を変更する契機となったのが、2008年のリーマンショックである。当時の胡錦濤政権は経済の失速を回避する目的で、4兆元規模の景気刺激策を実施した。ところが、中央政府はそのうちの1兆1,800億元を負担するにとどまり、1兆2,500億元～2兆8,200億元は地方政府が負担した（注7）。この資金を捻出するため、中央政府は2009年3月、財政部による地方債の代理発行・代行返済方式を導入し

たのである（図表8）。

同方式は2010年以降も続けられたが、2011年には上海市、浙江省、広東省、深圳市の4カ所を選定し、地方債の自主的な試験発行もはじまった。また、対象地域の拡大や長期債の発行が徐々に進められ、2014年には10の省および自治区、市政府で発行のみならず、返済も自らの責任で行えるようになった（自主起債・自主返済方式）。代理発行・代行返済方式の当初より認めてきた3年債を発行対象から外す一方、10年債の発行が認められたことも、大きな変化といえる。

ただし、いずれの方式においても、地方政府の全面的な裁量による債券発行は認められず、中央政府が年間起債限度額を設定するなど、中央政府が財政規律を保持する役割を担っている。予算法第28条を修正せず、地方債の代理発行・代行返済を実施したことについては、「特例措置」（徐 [2014]）と解釈できる。この「特例措置」を拡大解釈しながら、自主起債・自主返済方式の導入までこぎつけたといえる。

地方債発行規制の緩和に伴い、中国国内では予算法第28条の改正が議論されるようになったものの、2014年初まで、同条における「国务院から権限を受けた場合を除き、地方が自主的に債券を発行することはできない」との文言は修正されないとみられてきた（注8）。ところが、2014年8月、全国人民代表大会常務委員会は、省レベルの政府に限り、地方債の発行で調達した資金を公共資本向けの支出（公益性資本支出）に充てることができるとする改正予算法を採択した（改正予算法第35条、注9）。この改正予算法は2015年1月1日に施行された。習近平政権は地方債発行政策を原則禁止から省政府による発行容認へと、大きく転換したのである。

こうした政策転換に踏み切った背景には、「2013年会計監査」が浮き彫りにしたように、債券の発行を予算法で厳しく制限しても、地方政府は中央政府の監視の行き届かないところで、リスクの高い資金に手を出している現状がある。むしろ、中央政府や国会、地元議会による承認等の管理強化策を整備し、資金調達の透明性を高めた方が財政破たんリスクは低下するともいえる。習近平政権の内部でこのような判断がはたらいたと推測される。

(3) 「地方政府債務の管理強化方針」の公表

債務管理に関しては、地方債の発行容認以外にも注目すべき改革がみられた。2014年10月、中央政府は「国务院關於加強地方政府性債務管理的意見」（以下、「地方政府債務の管理強化方針」）を公表した（注10）。「地方政府債務の管理強化方針」は、地方債の発行や用途、地方融資平台の処遇など、地方政府債務の適切な管理に関する基本方針をまとめた文書である（図表9）。その主要な特徴として、以下の3点があげられる。

（図表8）地方債発行制度の政策転換

時期	措置
1995年	・ 予算法第28条にて、地方政府による債券発行を原則禁止
2009年	・ 3月の全国代表大会で、財政部による地方債の代理発行・代行返済方式を承認
2011年	・ 上海市、浙江省、広東省、深圳市を地方債の発行試行地域（自主的な試験発行方式、返済は財政部が代行）に選定
2012年	・ 3年債、5年債に加え、7年債の発行も認める
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	・ 発行試行地域に北京市、青島市、寧夏回族自治区、江西省を追加、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（5月） ・ 地方債は、公共資本支出および累積債務の借り換えのみに使用できることを定めた国务院の意見が发出（10月）
2015年	・ 改正予算法（2014年8月改正案採択）にて、省レベルの政府に限り、地方債の発行が可能に

（資料）財政部ホームページ、徐 [2014]、各種報道を基に、日本総合研究所作成

最も重要な点は、円滑な借り換えと財政規律の強化を両立させようとしていることである。地方政府債務の償還期限のピークなどを勘案すれば、地方債による借り換えは早急に実施しなければならない（既出図表7参照）。そこで、「地方政府債務の管理強化方針」は、地方債で調達した資金の具体的な用途として、公共資本向け支出とともに、「累積債務の適度な返還」を明示した。地方債による借り換えが正式に認められた（改正予算法は言及せず）ことで、地方政府の利払い負担は軽減されよう。

半面、地方債の発行規制が緩和され、その資金を従来の借金返済にも充当できるようになったことから、地方財政の健全性がかえって損なわれる事態も想定される。そのため、「地方政府債務の管理強化方針」では、発行主体を省レベルの政府に限定するとともに、地方債で調達した資金は経常的な支出に充当できないとの規定を設けた。さらに、債務償還が困難になった場合には関係者の責任を追及すると明記するなど、地方政府に財政規律の遵守を強く迫る内容となっている。

地方融資平台から政府資金の調達機能を剥奪する方針については、借り入れ手段を地方債に一本化することで調達の透明性を高める狙いがあると思われる。前項で確認した通り、地方政府は地方融資平台を通じて、シャドバンキングなどから高金利で大量の短期資金を調達している。中央政府は、このような調達方法を禁止する代わりに、透明性が高く、コストの低い地方債による資金調達を促す考えである（注11）。

債務管理強化に伴って想定される混乱への配慮がみられることも、特徴の一つである。例えば、国家の規定に沿った建設途中のプロジェクトについては、官民協力枠組みや銀行融資等を活用しつつ、工事完了に向けた資金の手当てに万全を期すよう地方政府に指示した。その一方、返済責任ありと認定された債務については政府資産を処分してでも返済すること、偶発債務に対しても一定の責任を負うよう地方政府に求めることで、債務不履行リスクに対する債権者の懸念を和らげる配慮をみせた。

最後に、債務償還危機に陥ったケースを想定し、事前に償還責任を明確化しようとした点も、「地方政府債務の管理強化方針」の特徴の一つにあげられる。地方政府が返済しなければならない債務を性質に基づいて分類し、一般会計または特別会計に組み込むこと、中央政府は原則として救済しないことを示した（注12）。一方、債権者が応分の責任や損失を受け入れるべきとし、安易な貸付の拡大を戒めた。地方政府債務管理制度の早期確立とともに、財政破たんが起きた際の影響を最小限に抑えたい中央政府

（図表9）中央政府が求める地方政府債務の適正な管理

重点事項	基本方針／主要措置
地方債の発行	・省レベルの政府に限り、債券を発行可 ・市や県で借り入れによる資金調達が必要な場合、省レベルの政府が代わりに借り入れる
償還責任	・原則として、地方政府が借入債務に対する償還責任を負い、中央政府は救済しない ・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
地方債の用途	・公共資本向けの支出や累積債務の適度な返還のみ使用でき、経常的な支出に充てることはできない
地方融資平台(LGFV)	・政府資金を調達する機能をLGFVから剥奪する
累積債務の管理	・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 ・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すること、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
責任追及	・過度な借入、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
建設途中のプロジェクトに対する資金手当	・国家の規定に沿った建設途中のプロジェクトは、銀行融資や官民協力枠組み（PPP）、地方債等を通じて、工事が完了するよう資金を手当する

（資料）中国政府網「國務院關於加強地方政府性債務管理的意見」や各種報道を基に、日本総合研究所作成

の意向が読み取れる。

この三つの特徴から判断すると、「地方政府債務の管理強化方針」は、地方政府債務の透明性や財政規律の向上に資する内容であり、地方政府の具体的な行動規範になり得ると評価できる。

(注5) 中国共産党新聞網「關於改進地方党政領導班子和領導幹部政績考核工作的通知」(<http://renshi.people.com.cn/n/2013/1210/c139617-23793409.html>)。

(注6) 「2013年会計監査」の全文は、審計署(日本の会計検査院に相当)の下記URLに掲載(<http://www.audit.gov.cn/n1992130/n1992150/n1992500/3432077.html>)。

(注7) 中国共産党新聞網「“4万億”大拯救(2)」(<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/67507/8425907.html>)。

(注8) 『日刊中国通信』2014年1月8日付記事。

(注9) 中国政府網「全国人民代表大會常務委員會關於修改《中華人民共和國預算法》的決定(主席令第12号)」(http://www.gov.cn/zhengce/2014-09/01/content_2743208.htm、預算法の改正点を逐一説明)。

(注10) 「國務院關於加強地方政府性債務管理的意見」(国発〔2014〕43号)(http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-10/02/content_9111.htm)。

(注11) 楼繼偉財政部長(大臣)は地方債を前門、その他の借り入れ手法を後門に例え、「前門を開き、後門を塞ぐ」と発言した(財政部ホームページ「邁向現代財政的堅實一步—財政部部長楼繼偉詳解新預算法」(http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201409/t20140911_1137851.html))。借り入れ手段を地方債に一本化したい中央政府の意向が端的に表れている。

(注12) 財政部は関連の規定(財予〔2014〕351号)を発出し、各省・自治区・直轄市の財政当局に対して管内の累積債務残高を集計し、2015年1月5日までに財政部へ報告するよう指示した。報告に対する審査を経て確定した債務は、地方政府に返済責任のある債務と偶発債務に二分され、前者については一般会計か特別会計のいずれかに組み込まれる。

3. 地方税体系の再構築を見据えた税制改革の進展

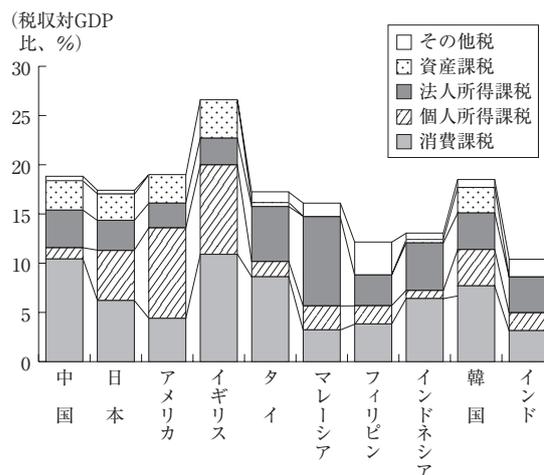
(1) 国際比較からみえる税収構造の特徴

税は、土地販売収入に代わる地方財政の安定財源候補の一つであるが、地方債に比べて国民の反発が大きく、実施に向けた難易度は高い。ただし、財政の健全性という観点で考えれば、税収基盤の強化は避けて通ることができない。三中全会以降、債務管理面ほどではないものの、地方関連の税制改革においても、一定の進展がみられた。以下では、改革の進捗状況やその方向性、地方財政への影響などを考察する。現在進められている税制改革の全体像を把握するため、まず中国の税収構造の特徴および地方税体系を概観する。

中国の税収総額は増加の一途をたどり、2012年には10兆元、2013年には11兆元の大台を突破した。税収は一般会計(中央+地方)収入に振り分けられ、その約86%(2013年決算、以下同じ)を占める。特別会計を含めても、歳入の約61%を占める最大の財源である。

IMFおよびOECDの基準に沿って、税目を①消費課税、②個人所得課税、③法人所得課税、④資産課税、⑤その他税に分類した場合、増値税や営

(図表10) 税収構造の国際比較(対GDP比)



(資料) IMF, *Government Finance Statistics Yearbook 2013*, OECD, *Revenue Statistics*, 内閣府ホームページ、CEICなどより作成

(注1) 一般政府ベースだが、マレーシア、フィリピン、インドは中央政府ベース。

(注2) 日本、タイ、インドは、それぞれの財政年度ベースで計算。

(注3) 中国は2013年、それ以外の国は2012年ないしは入手可能な最新年(日本は、2012年度)。

業税などから構成される消費課税は6.1兆元強と、税収全体の55.5%を占める。税収に占める割合を大きい順に並べると、法人所得課税（20.3%）、資産課税（15.9%）と続く。

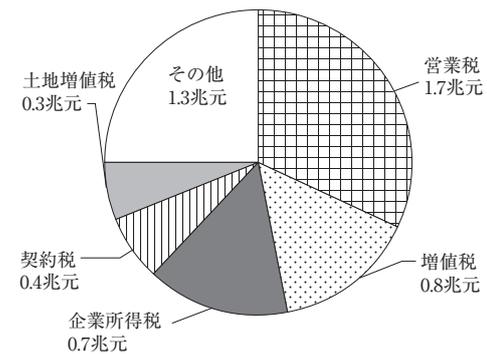
こうした税収構造を国際比較したところ、消費課税の対GDP（10.4%）は、世界の主要国のなかでもトップクラスの高さである（図表10）。対照的に、個人所得課税の対GDP比（1.1%）は、世界のなかでも低い部類に属する。そして、資産課税の対GDP比（3.0%）は発展途上国のなかでは高く、欧米や日本とほぼ同水準である。

税収基盤の強化策として、どのような税が選択されるのであろうか。消費課税中心という税収構造上の特徴、さらには法人税率引き下げの世界的な潮流や税の再分配機能を通じた格差是正といった要素を加味すると、資産課税を税収強化策の主な対象とする可能性が高いと思われる。

中国では、税収のうち、①原則として地方の一般会計に繰り入れられる税目、②中央と地方が一定の比率で徴税収入を分け合う税目における地方部分の2種類が地方税収と定義される（注13）。その規模は増加の一途をたどり、2013年には約5.4兆元と、初めて5兆元の大台を突破した。税収が最大の財源となっている点、また、消費課税に大きく依存し、所得課税の占める割合が小さいという点で、地方財政は国家財政全体と同じ税収構造を有している。

国家財政の税収構造と地方税収構造の相違点は、最大の税収を得ている税目である。国家財政では、増値税（日本の消費税に相当する付加価値税）からの税収額が最も多い。これに対し、地方税収における増値税の総額は約0.8兆元と、営業税の税収総額の約1.7兆元を大幅に下回る（図表11）。営業税が最大、増値税が第2位という構成はほぼ定着している。

（図表11）税目別収入
（2013年決算、地方一般会計）



（資料）財政部

（注）房産税、印紙税（証券取引を除く）、土地増値税、耕地占用税、契約税、都市土地使用税を不動産関連税目と定義すれば、その合計額は1.3兆元に達する。

（2）主要地方税目における改革の進展度合い

次に、税制改革のうち、地方の一般会計収入となる税目において、どのような措置が講じられたのか、あるいはどの程度改革の方向性が明確になったのか、三中全会以降に注目すべき動きがみられた4分野に絞って整理する。

第1は、「營改増」（営業税を増値税に切り替えること）である。これは、税制改革のなかで最も進んでおり、地方財政への影響が最も大きい分野でもある。「營改増」の主な目的としては、①サービス業における「二元的な税制」（営業税と増値税の2種類の税体系）の解消、②「重複課税」（営業税と増値税の両方を負担しなければならない業種が存在するうえ、営業税は増値税と異なり、仕入れ段階での税額控除がないことが問題になっている）の解消を通じた税負担の軽減および公平性の確保という2点が強調されている（胡 [2013]、注14）。

「營改増」は、胡錦濤前政権がサービス業振興のため、上海市の一部サービス業を対象に試験的に実

施したことに端を発する（図表12）。その後、実施地域が段階的に拡大され、習近平政権は2013年4月に「營改増」の全国展開を決定した。政府は、2015年末までにサービス業における増値税への全面切り替えを完了させるとしている（注15）。税務当局は、「營改増」の結果、2014年9月末までの約2年間で計3,276億元の税収減（軽減措置も含む）となり、大半の対象業種で税負担が軽減されたとしている（注16）。

第2は、不動産関連税目（房産税、土地増値税、耕地占用税、都市土地使用税、契約税、印紙税から証券取引にかかわる部分を除いたもの）の改革である。合わせて1兆元を超える不動産関連の税収は、地方の一般会計に繰り入れられる。地方政府にとって不動産関連税収は、一般会計収入の18.9%を占める主要財源となっている。

不動産関連税収における深刻な問題として、「流通が重く、保有は軽い」点が指摘されている（蔡等[2014]）。不動産の保有に対しては、房産税（固定資産税の家屋部分に相当）という税金をかけているものの、個人の所有する非営業用家屋を免税（房産税暫定条例の第5条）にしていることもあり、税負担は軽い。そのため、土地増値税など、取引にかかわる税負担が相対的に重くなる。

保有に対する税負担の軽さは、不動産バブルの一因であるとの認識が拡がり、上海市および重慶市では、2011年1月より個人所有家屋に対する房産税の徴収が開始された。徴税はすべての個人住宅ではなく、2軒目の住宅だけを対象とするなど、公平性に欠けるものの、この取り組みは、中国では馴染みのない個人住宅の保有への課税実施に向けた第一歩と評価できる。

政府が不動産からの徴税強化を都市整備のための財源の中心と位置付けたことも、地方税改革における重要な進展といえる。2014年3月に公表した「国家新型都市化計画（2014～2020年）」では、房地產税（不動産税）を都市化を進めるための財源の一つと明記した（注17）。世界銀行と国務院発展研究センター（中国政府のシンクタンク）の共同研究でも、地方政府が家屋や土地に対する課税強化を通じて、都市化のための財政基盤を強化するよう提言している（World Bank and DRC [2014]）。何のために税金を使うのかが明確になったことで、納税者の不満は和らぎ、実施に向けた準備作業の加速などの効果を期待できる。このように考えれば、不動産関連の税金を都市整備に充てるという方針の公表は、改革前進に向けた重要な一歩として評価できる。

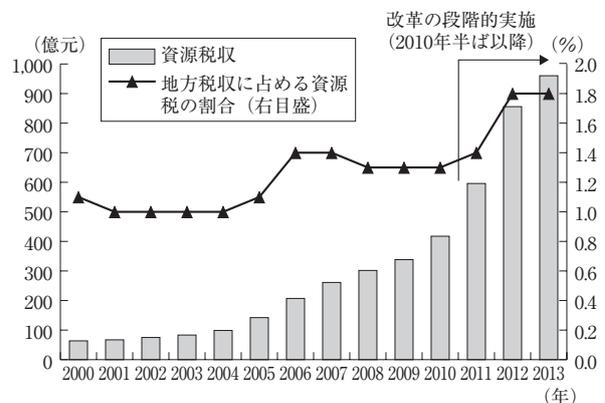
第3は、資源税の改革である。中国の資源税は実施当初、生産量に対して課税する従量税方

（図表12）「營改増」の推進

年/月	取り組み内容
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切り替える（「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（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日から実施）
2014/1	鉄道運輸・郵便サービス業を営業税から増値税への切り替え対象範囲に追加
2014/6	電信業を営業税から増値税への切り替え対象範囲に追加
2015/年末	營改増の完了期限（全サービス業で営業税から増値税への転換を図る）

（資料）鄭 [2014]、各種報道を基に、日本総合研究所作成

（図表13）資源税改革と税収増



（資料）財政部ホームページ、CEIC

（注）中央の一般会計に繰り入れられる資源税収は除いている。

式を採用していた。しかし、この方式では資源価格の高騰に伴って生産者の享受した利益を「十分に再分配できない」という問題があった（胡 [2013]）。この問題を解決するため、2010年より原油と天然ガスにかかわる資源税が従量税方式から従価税（売上高への課税）方式に転換された。また、2014年9月29日の国務院常務会議では、石炭を従価税方式に転換することを決定した（同年12月1日より実施）。これにより、資源税収は改革実施前より大幅に増え、地方税収に占める割合も上昇している（図表13）。

この他、原油、天然ガス、石炭の生産に伴う行政費用の徴収を廃止し、その分を資源税（地方税）に上乗せする措置がとられた。さらに、資源税改革では、課税対象の資源の種類を増やすと同時に、それらに従価税を課すことが検討されている。

第4は、地方政府が設けた税制優遇措置の見直しである。中央政府は2014年12月9日、企業誘致において地方政府が独自に付与している優遇措置を見直し、法規制下で統一的な運用を図るという規定を公表した（注18）。過度な優遇措置は公正な競争を妨げるだけでなく、それによって最終的には地方税収の低下を招来する。この規定により、省レベルの政府は域内における見直し状況をとりまとめ、中央政府に報告することが義務付けられた。

（注13）例えば、資源税は全額地方の一般会計に繰り入れられるが、海洋石油にかかわる資源税に限り、中央の税収となっている。

（注14）伏見・楊 [2013] の営業税に関する解説も参照した。

（注15）「營改増 挙一役而利全局」『経済日報』2014年5月23日付記事。

（注16）『日刊中国通信』2014年11月4日付記事。

（注17）中国政府網「国家新型城鎮化規劃（2014～2020年）」（http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm）。

（注18）「国務院關於清理規範稅收等優惠政策的通知」（国発 [2014] 62号）（http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-12/09/content_9295.htm）。

4. 地方財政改革の課題

前節までは、債務残高や税収構造を踏まえながら、脱土地依存に向けた地方財政改革の進捗状況について整理した。以下では、地方財政改革全般、地方政府債務管理および地方税の改革における主要な課題と、それらを克服するためにどのような政策が必要となるのかについて考察する。

(1) 全文公表されない改革の全体プラン

地方財政改革全般における最大の問題点は、改革をどのように進めるか、その全体プランがいまだに示されていないことである。

三中全会での提言を受け、2014年6月30日の共産党政治局会議で「財政・税制改革深化総体方案」が採択された（注19）。会議後の公式報道や楼繼偉財政部長（大臣）へのインタビューから、同方案により、①中央と地方の財政関係の見直しを含む抜本的な改革に取り組むこと、②地方政府債務管理や税制の見直しなどに重点を置くこと、③2016年までに重点事項の改革を基本的に完成させるとともに、改革の完了期限を2020年に設定されたことがうかがえる（注20）。

ところが、採択から半年が経っても、「財政・税制改革深化総体方案」の全文は公表されていない。非公表とする理由は定かではないが、具体的な措置での調整の遅れ、財政・税制改革に対する地方などからの抵抗や反発への配慮が考えられる。第13次5カ年計画（2016～2020年）で財政改革の位置付けが

確定し、個別措置や財源配分の調整に目途がついた段階で、全文を公表する手筈になっているのかもしれない。

全文公表の遅れにより、地方財政改革に対する内外の懸念は高まっている。公表までの間に債務管理や地方税収強化策が骨抜きにされる可能性が残るためである。習近平政権は、「反腐敗」運動に象徴されるように、前例のない積極的な取り組みを続け、求心力を高めてきたが、そうした辣腕ぶりは財政・税制改革においてはみられない。財政・税制改革は「新常态」（高成長から中高速成長への移行）を迎えた中国経済の基本設計図を描くことでもあり、「反腐敗」のような強硬策一辺倒で進める訳にもいかなないのであろう。とはいえ、全文公表の遅れは地方財政改革を後退させることにはならないか、むしろ早期公開によって納税者や債権者の監視を受ける方が改革の加速につながるのではないか、習近平体制の真の指導力が問われる。

(2) 地方政府債務の管理で直面する問題点

地方政府債務管理の面では、省レベルの政府による起債と債務の借り換えに伴う問題点をいくつか指摘できる。

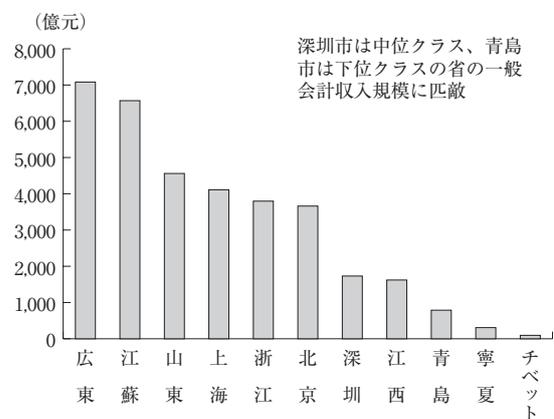
まず、2014年時点で中央政府が認めた地方債発行規模は、代理発行・代行返済方式と自主起債・自主返済方式の合計で4,000億元にとどまる。この規模では償還期限の近い地方政府債務の借り換えさえカバーできないことから、中央政府は2015年以降地方債の年間起債限度額を引き上げることになる。しかしながら、安易な引き上げは、地方政府のモラルハザードを引き起こしかねない。年間起債限度額をその年に償還期限が到来する債務残高以内に抑えるなどの追加策を講じる必要がある。

また、地方債発行に関する規制緩和の最終目標が曖昧になっていることも問題である。改正予算法は省レベルの政府による債券発行を認めたが、31の省・自治区・直轄市すべてで地方債を直ちに起債できるような状況にはない。一般会計収入をみると、広東省のように年間7,000億元を確保できる省がある一方、チベット自治区の95億元をはじめ、五つの省と自治区の年間収入規模は1,000億元未満にとどまるなど、地方間の収入格差は大きい（図表14）。この格差を放置したまま、自主起債を推進した場合、

地方の財政格差は拡大する一方である。財政収入の乏しい省や自治区で地方債の自主起債が可能か。それが難しい場合、中央政府はどのように関与するのか。こうした議論が進んでいないことに、地方の不安が高まっていることは想像に難くない。

図表15は、2013年6月末時点の債務残高を横軸、対GRP（地方総生産、2013年）比を縦軸として、各省のデータをプロットしたものである。その結果、2014年5月に自主起債・自主返済方式が認められた省・自治区・直轄市はいずれも、債務残高の対GRP比が比較的健全な水準であった。他方、貴州省など、債務残高の対GRP比が高い地域は自

(図表14) 各地の一般会計収入（2013年）



(資料) CEIC
(注) 中央からの財政移転前。

主起債が認められていない。なお、チベットの債務残高は公表されていないが、地方政府債務残高から30省・自治区・直轄市の債務残高を除いて算出すると、約4,600億元となり、規模こそ小さいものの、その対GRP比は570%に達する。

これらを総合すると、地方政府による自主起債・自主返済は一部にとどめ、残りの省・自治区・直轄市については代理発行・代行返済方式を存続させる方が現実的であろう。むしろ、試行過程において地方債の自主起債・自主返済をいったん認めた深圳市や青島市のように、収入規模が大きい等の条件を充たす二級行政区での実施を先行させた方が、地方政府による自主起債・自主返済を通じた財政規律の強化につながると考えられる。

(3) 税制改革の推進を阻む三つの問題点

地方税改革の面では、下記の三つの問題点の克服が不可欠と考えられる。

第1の問題点は、「營改増」に伴う減収への対応が確定していないことである。増値税は地方財政にとって2番目に大きな税収源であるものの、納税総額の75%は中央に配分され、地方には残りの25%しか配分されない。これに対して、営業税は地方財政における最大の税目であるうえ、その税収のほぼすべてが地方に配分（2013年決算ベースでは、営業税収総額の99.5%が地方財政）されている。現状では、増値税収のうち、営業税からの切り替え部分に関しては「試行期間中は、全額地方に帰属させる」との通達が適用され、地方税収への影響はみられない（注21）。しかしながら、この通達は暫定措置であり、試行期間が終了する2016年以降、地方税収の大幅な減少が生じる可能性がある。

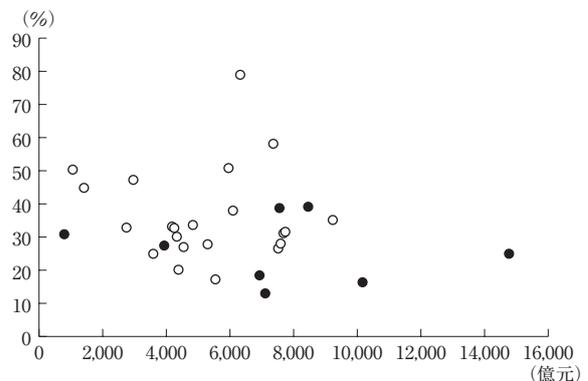
そうした事態を避けるため、暫定措置の恒久化あるいは代替財源を早急に決めなくてはならない。代替財源に関しては、新税導入や増値税収の地方配分比率の引き上げなど、幅広く検討する必要がある。ただし、新税導入に伴う徴税コストや地方財政の収入基盤強化という点からは、暫定措置の恒久化よりも安定した税収が見込める増値税の配分比率の変更が望ましい。

第2の問題点は、税負担軽減策を先行させ、その減収分を埋め合わせる措置をほとんど実施してこなかったため、課税ベースが縮小していることである。

近年、景気浮揚や所得格差是正を目的とした税負担軽減措置が相次いで実施されてきた（図表16）。これらの措置が一定の効果をあげたことは確かであるが、課税ベースは大幅に縮小した。例えば、2011年に給与所得に対する基礎控除（課税最低限）が引き上げられたが、それにより個人所得税の課税対象となる人数（給与所得者）は、8,400万人から2,400万人に減少した（注22）。

したがって、否が応でも進む人口高齢化に備えるとともに、都市インフラの整備なども進めていくた

（図表15）省別の地方政府債務残高と対GRP比



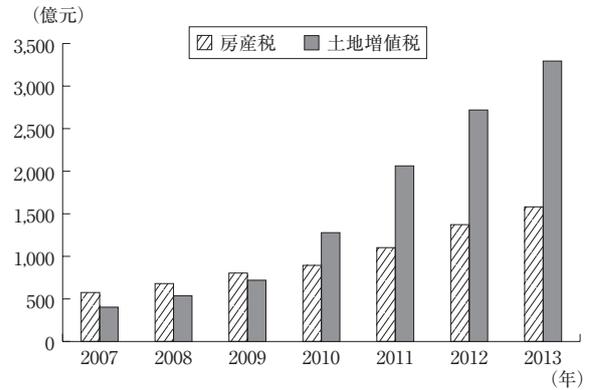
（資料）各地の会計監査部門および各種報道
 （注1）2013年6月末時点の各省・自治区・直轄市の債務残高と2013年の各省のGRP（地方総生産）で算出。
 （注2）●は、2014年に地方債の自主起債・自主返済が認められた省、自治区、直轄市を指す。

(図表16) 近年実施された主な税負担軽減措置

税目	主な軽減措置
個人所得税	・給与所得に対する基礎控除を2006年以降、3回引き上げ(800円→3,500円)
	・9段階の給与所得に対する累進課税を7段階に簡素化するとともに、下1段階、上1段階の税率適用対象を拡大(2011年)
企業所得税	・企業所得税軽減措置の対象を課税所得6万元以下から10万元以下に拡大するとともに、期間を2015年末から2016年末に延長(2014年)
営業税・増値税	・零細企業(月間売上高2万元以下)に対する営業税あるいは増値税の一時免除を実施(2013年)
	・月間売上高2万元～3万元の企業に関しては、2015年末まで増値税・営業税を一時免除(2014年)

(資料) 胡 [2013] や各種報道を基に、日本総合研究所作成

(図表17) 不動産関連税収の推移



(資料) 財政部ホームページ、CEIC

めには、税収の維持、さらには増収を視野に入れた改革が必要である。軽減措置の導入は、個人消費の拡大や政権に対する支持につながるものの、税の公平性、ひいては納税義務に対する意識を損なう危険性がある。

第3の問題点は、不動産税制改革が足踏み状態に陥っていることである。個人所有の家屋に対する房産税の徴税拡大は、前節で言及した上海市および重慶市の一部家屋にとどまっている。他方で、取引段階における減税措置は実施されていない。その結果、保有に対する課税である房産税収が不動産譲渡取引にかかわる土地増値税収を大幅に下回る状況が続いている(図表17)。

改革が進まない理由として、課税対象者の把握および徴税に不可欠な全国規模のネットワークが整備されておらず、個人所有の家屋にかかわる房産税を全面的には徴収できないという実務上の問題がある。

ネットワークの中核となる不動産登記制度改革は予定より遅れており、2014年末になって「不動産登記暫定条例」がようやく公表され、2015年3月1日に施行される(注23)。しかし、同条例の実施細則は示されておらず(注24)、しかも、不動産登記と税務関連情報をリンクさせ、ネットワークを本格稼働できるようになるまでに「4年前後」の時間を要するとされる(注25)。政府のスケジュール通りに進んだとしても、中国全土で個人家屋の所有者に対して房産税を課税できるのは2018年頃からとなる。

徴税に利用できる水準の不動産登記制度を構築できれば、房産税にとどまらず、長年検討されてきた相続税の導入にも弾みがつくと期待される。そして、不動産所有に対する徴税強化は、景気変動に左右されず、税収が安定するという点で、早期の実施が求められる取り組みである(注26)。したがって、一見回り道であっても、登記制度改革に向けた作業を優先し、それに専念することが不動産税制改革における足踏み状態からの脱却には有効と思われる。

(注19) 中国共産党新聞網「中央政治局召開審議《深化財稅體制改革總體方案》等」(<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0630/c64094-25220297.html>)。

(注20) 中国共産党新聞網「樓繼偉：深化財稅改革、三大任務最緊迫」(<http://theory.people.com.cn/n/2014/0706/c40531-25243695.html>)。

(注21) 「關於營業稅改征增値稅試點有關預算管理問題的通知」(財予〔2013〕275号)(http://ysss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengceguizhang/201307/t20130708_955593.html)。

(注22) 人民網日本語版「中国個人所得稅法、課稅最低限を3500元に引き上げる理由」(2011年7月1日付記事)(<http://j.people>)。

cn/94476/7427032.html)。

(注23) 「不動産登記暫行条例」(国務院令第656号) (http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-12/22/content_9325.htm)。

(注24) 「不動産登記暫定条例」、来年3月施行へ」(『NNA.ASIA』2014年12月23日付記事) (<http://news.nna.jp/free/news/20141223cny003A.html>)。

(注25) 新華網「不動産統一登記推進時間表公布」(http://news.xinhuanet.com/house/sjz/2014-12-02/c_1113478293.htm)。

(注26) 本文中で示唆した「安定性の原則」以外に、神野・小西 [2014] は、①応益原則、②普遍性の原則、③負担分任原則、④自主性の原則の4項目を地方税制が依拠すべき基準(租税原則)としてあげている。

おわりに

習近平政権は、脱土地依存および地方財政の健全性向上に向けた諸改革を進めている。財政破たんリスクの低減や透明性の高い資金調達手法への一本化といった目的に沿って、地方債の発行禁止から限定容認へと政策が転換され、地方債による債務の借り換えも可能になった。地方政府債務の管理強化も急ピッチで進められている。克服すべき課題は多いものの、地方政府債務を制御可能な水準で維持する道筋はつけられつつある。

地方税関連の改革でも、「営改増」や資源税における従量税方式から従価税方式への転換など、着実な進展がみられる。不動産関連税目については、具体的な進展はみられないものの、都市整備に不動産関連の税収を充てる方針を確定したことは大きな一歩といえる。

一連の改革により、土地販売収入に大きく依存しない資金調達手段が整備され、地方財政の健全性が高まると期待される。残された問題点を着実に解決していけば、財政の健全化はさらに高まると見込まれる。

地方財政の健全性が高まれば、習近平政権が進めている社会保障制度の拡充や都市のハード・ソフト両面のインフラ拡充に向けた支出増に耐え得ることになるだろう。ただし、求められる水準は、財政収支を均衡させ、債務を制御可能な水準で保つ段階よりも高く、実現には相当の困難が予想される。債務管理や税制など個々の分野での取り組みは、地方財政の健全化にとどまらず、社会保障や都市整備といった支出圧力への対応という観点からも今後評価していかなければならない。

(2015. 1. 22)

参考文献

(日本語)

- ・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 (<http://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/rim/pdf/7394.pdf>)
- ・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
- ・神野直彦・小西砂千夫 [2014]. 『日本の地方財政』有斐閣
- ・竹原美佳 [2014]. 「中国、原油と天然ガスの資源税見直し(短報)」石油天然ガス・金属鉱物資源機構ホームページ (http://oilgas-info.jogmec.go.jp/pdf/5/5376/1410_out_m_cn_resourcetax.pdf)
- ・鄭林根 [2014]. 「中国における増値税改革の動きとその留意点」日中経済協会『日中経協ジャーナル』

2014年10月号

- ・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」 財務省財務総合政策研究所『フィナンシャル・レビュー』平成26年（2014年）第3号
- ・伏見俊行・楊華 [2013]. 『中国 税の基礎知識第2版－国際課税問題を起こさないために』 税務研究会出版局
- ・三浦有史 [2014]. 「中国の成長鈍化は安定成長への序章か－金融と財政両面のリスクを検証する」 日本総合研究所『環太平洋ビジネス情報RIM』 Vol.14 No.54
(<http://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/rim/pdf/7562.pdf>)

(英語)

- ・ World Bank [2014]. *China Economic Update, October 2014 – Special Topic: An Update of China’s Fiscal and Tax Reforms.*
- ・ 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)

- ・ 蔡昌等 [2014]. 「地方税改革思路与征管制度」 中央財經大学税務学院編『2013/2014中国税収發展報告—中国地方税改革研究』北京、中国税務出版社
- ・ 高培勇主編 [2009]. 『実行全口径予算管理—中国財政政策報告2008/2009』北京、中国財政經濟出版社
- ・ 胡怡建主編 [2013]. 『2013中国財政發展報告—促進發展方式轉變“營改增”研究』北京、北京大学出版社
- ・ 劉佐 [2014]. 『社会主義市場經濟中的中国税制改革（1992－2013）』北京、中国税務出版社

コラム：政府債務残高の予測に際し、本稿で設定した条件

① 2014年の名目GDP

⇒2014年3月の予算案で示された同年の国家財政赤字額（1.35兆元）と対GDP比（2.1%）を用いて算出。

② 中央政府債務残高の伸び率

⇒2012年末および2013年6月末の実績値から算出された年平均伸び率（8.1%、返済責任分のみ）を2013年の中央政府債務の対前年比伸び率とみなす。

⇒2014年は、予算案で示された国債発行残高限度額の対実績比を計算し、その値（16.1%）を中央政府債務残高の伸び率と想定。

③ 地方政府債務残高の伸び率

⇒18の地方政府（半分が省級）を対象とした監査結果（2014年6月に公表）を用いて、2013年の債務残高の年間伸び率（8.0%）を算出し、それを2013年の地方政府債務残高全体の伸び率とみなす。

⇒2014年は、習近平政権の債務管理強化策を受け、地方政府が増加ペースを若干鈍化させると判断し、前年比7.0%増と設定。

④ 2011年の地方政府債務残高（審計署は非公表）

⇒36の地方政府（省レベルが中心）を対象とした監査結果（2013年6月公表）を使用して算出。まず、2011年の新規債務額が同年および2012年の2年間の新規債務総額に占める割合（36%）を計算。2012年末時点の36地方政府の債務残高は2010年末時点より約4,400億元増加しており、この増加値と前述の割合を掛け合わせた後、2010年末の債務残高に加算して、2011年末時点の36地方政府の債務残高を推計。それを2010年時点の36地方政府の債務残高と再度比較して対前年比増加率（4.7%）を算出。これを2011年の地方政府債務残高の対前年比伸び率と仮定し、2010年末の地方政府債務残高と掛け合わせ、2011年の地方政府債務残高を推計した。

これらの条件に基づいて算出した値、それより厳しい条件を設定して算出した値の2種類の政府債務残高でGDP比をそれぞれ算出。