

中国における政府間財政関係の変質と多次元の展開

張 忠 任

はじめに

1. 地方行財政の層制構成と改革
2. 分税制の共有税制への変質
3. 「非税収入」の増大
4. 独立予算を持つ政府性基金の厩大化
5. 環境支出における政府間財政関係
むすびにかえて

はじめに

近年、中国の政府間財政関係が著しく変化してきており、次々と新しい研究課題が湧いて出る。

まず、すでに改革した財政体制が従来のものへと復帰するのは再びみられる。各レベルの地方政府間財政関係においては、「省管県」体制として2003年より始めた財政体制の2層制への改革は失敗したようであるので、再び従来の4層制（「市管県」体制）に戻る可能性が強い。そして、中央と地方の税源配分制度には、2002年に行われた企業所得税と個人所得税の配分改革と、2012年に上海市からテスト（試行）を開始した営業税の増値税（付加価値税）への移行改革により、現行の分税制は共有税制へと変質し、従来の財政体制（「分成制」¹⁾）への回帰が見える。

中央と地方の財政関係では、いわゆる「予算内集権、予算外分権」という現象はいつそう進んでいる。中央と地方の財政関係について公共予算内に集権化を目指して関連政策を次々と打ち出されるのに対して、公共財政予算の枠外には地方に税外収入の徴収権限を拡大させるし、土地譲渡収入を地方財源として認めるように地方分権を進めてきた。そして、予算内収支についていわゆる「収入に集権、支出に分散」という現象はいつそう進んでいる中、とくに環境事務の地方への負担が重くなってくることが見られる。

また、税外収入については、予算外資金が撤廃されたが、その代わりに厩大する政府性基金については予算も独立に新設されるばかりでなく、中央と地方の財政関係に関連する社会保険基金予算と国有資本経営予算もあるため、多次元の政府間財政関係が形成されているといえる。

本稿は、中国における政府間財政関係の変質と政府間財政関係の多次元の展開を考察し、このような変動にもたらした要因を分析し、その特徴と問題点を検討しようとしている。

1. 地方行財政の層制構成と改革

現在、中国の地方の行政区画は、特別行政区のほかに、1級行政区の省・市（直轄市）・自治区、2級行政区の「地級市」、「地区」、3級行政区の県と県級市、4級行政区の郷や鎮という4つのレベルに分けられている。

表1に見るように、1級行政区としての省（台湾を含めて1988年から海南省の設置により23省に）・市（直轄市、1997年3月に重慶直轄市の設置により4直轄市に）・自治区（少数民族が居住する地域で5つある）は統計書では32となる。

ただし、財政では、32の1級行政区（省・直轄市・自治区）とほぼ同じ権限を持つ地方団体（地方政府）は、「計画単列市」と「副省級市」がある。

計画単列市（City Specifically Designated in the State Plan）は、日本の政令指定都市に相当するものであり、省級地方政府の下級レベルである地級市のなかで、特に有力な都市と中央政府に認定される。名称は、計画と予算が省級地方政府から独立し、単独で直接全国計画に編入されていることに由来する。1983年に重慶市ははじめての計画単列市として設立された。その後、1990年までに、武漢、ハルビン、長春、瀋陽、大連、青島、南京、アモイ、広州、深圳、寧波、西安、成都の13都市も前後して加わり、14の計画単列市となった。1994年に中国国家計画委員会は、この14の計画単列市および杭州、済南の計16都市を副省級市の行政格付けにしたと同時に、広州、武漢、瀋陽、南京、成都、西安、ハルビン、長春の8省都の計画単列市資格を撤廃し、そして、1997年に重慶市は直轄市に昇格したため、計画単列市の資格も失った。したがって、計画単列市は深圳、青島、寧波、大連、アモイの5都市になった。つまり、この5都市はいずれも副省級市でもあり、計画単列市でもある。

副省級市（Vice-provincial City）とは、大幅な自主権が与えられた重要な地級市（2級行政区）である。副省級市の市長は副省長と同じ行政レベルとなる。副省級市は、地級市として省の管轄下にあるが、経済・財政と法制の面で省と同程度の自主権が認められている。1997年の重慶市の直轄市昇格と同時に、副省級市の資格をも喪失し、計15の副省級市となった。15の副省級市のうち、省都であるのは10市で、ハルビン市（黒竜江省）、長春市（吉林省）、瀋陽市（遼寧省）、済南市（山東省）、南京市（江蘇省）、杭州市（浙江省）、広州市（広東省）、西安市（陝西省）、武漢市（湖北省）、成都市（チヨンド。四川省）である。経済特区は、アモイ市（福建省）と深圳市（広東省）がある。経済技術開発区である副省級市は大連市（遼寧省）、青島市（山東省）および寧波市（浙江省）がある。したがって、財政上、5の計画単列市と15の副省級市を入れて、特別行政区や台湾を除くと、省・直轄市・自治区およびほぼ同じ権限を持つ地方団体（地方政府）数は、51となる。

表1 中国の地方行政の4層構成（2013）

1級	省	23
	直轄市	4
	自治区	5
	計	32
特別	特別行政区	2
2級	地区	47
	地級市	286
	計	333
3級	県	1,442
	県級市	368
	市轄区	872
	計	2,682
4級	鎮	20,117
	郷	12,812
	計	32,929

出所：『中国統計年鑑』（2014）より作成

1 級行政区の下に、3 級行政区として2,600余りの県・市があり、省と県の間、いくつかの県・市を集める2 級行政区（地級ともいう）としての300余りの「地級市」、「地区」という行政組織が設けられている。地区は、「専区」ともいうもので、その役所を「専署」と呼ぶ。ただし、地区は、省の出先機関にすぎず、予算を持っていない。1980年代の「市管県」²⁾ 改革（「地区」から「地級市」への転換、1 地区が2 以上の地級市に分けられた場合もある）の推進により、次第に「地区」数が減少し「地級市」数が増加してきた（1985年の162地級市、165地区から、1998年の227地級市、104地区、2006年の283地級市、50地区、2013年の286地級市、286地区に変わっている）。

3 級行政区には、県と県級市が含まれるものであるが、県級市が次第に増えてきている（1985年には159県級市、2,046県であったが、1998年には437県級市、1,689県、2006年には369県級市、1,635県に、2013年には368県級市、1,442県に変わってきた）。

地級市の核心をなす地域には、いくつかの「市轄区」（市管轄区、2006年全国856、2013年全国872）という行政区を設けている。この市轄区は、2 級行政区の性格を持っている場合（例えば北京市の各区）もあるし、3 級行政区の性格を持っている場合もある。湖北省の省都である武漢市のように都市化が進んだところでは市区だけで構成される地級市もある。典型的な地級市としては、2 市轄区、3 県級市、2 県を管轄する浙江省嘉興市が挙げられる。

都市的要素を多く抱えている地域が市というものであるが、通常、その中には一部の農村地域も含まれている。

農村部については、末端政府は郷、鎮である。一般的には、県の下にいくつかの4 級行政区としての郷（かつての農村人民公社）や鎮（農村部にあつて、比較的に経済社会的集積の多いところ<町>で、人口数は5 万人以上である）に分けられている。なお、郷鎮の下に、村（Village）という末端行政補助機関がある。村は、かつての人民公社時代の「生産大隊」を基盤とするもので、改革開放以降、末端政府として認められず、村民委員会（Village Committees）という自治組織によって管理されている。なお、1987年11月の「中華人民共和国村民委員会組織法」が実施されて以来、村では直接選挙が行われてきた。村

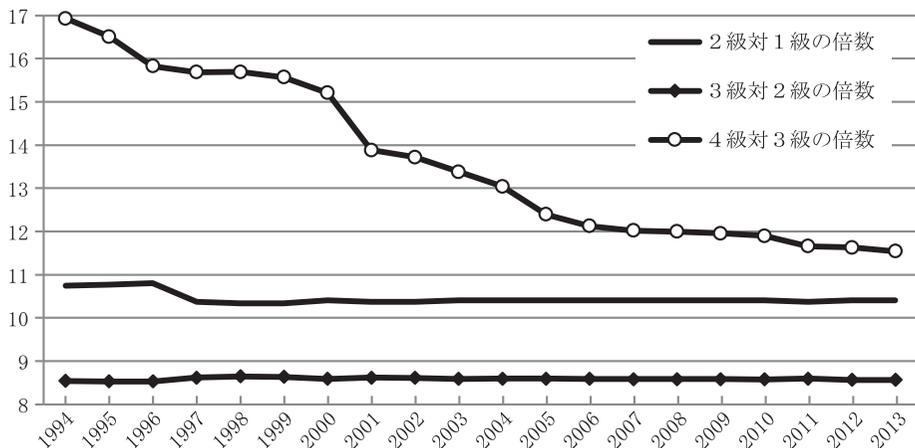


図1 中国における地方団体数の級間倍数の10倍への収束傾向

出所：『中国統計年鑑』（各年版）より作成

には財政権（Financial Authority）がなく、予算を持たない。

都市部においては、末端政府は区である。区財政については、予算が区で編成、議決され、執行される。一般的には、区の出先機構である街道弁事処は予算を持たない³⁾。

図1にみるとおり、1994年から2013年にかけて、2級団体数対1級団体数の倍数は10.7から10.4へ多少減少し、3級団体数対2級団体数の倍数は8.5から8.6へやや拡大し、4級団体数対3級団体数の倍数は16.9から11.5へと急減していることが分かる。つまり、2級団体数は約1級団体数⁴⁾の10倍、3級団体数は約2級団体数の10倍、4級団体数は約3級団体数の10倍となるように収束している傾向が見られる。よって、中国における各級の地方団体数は約1：10の比率で増減するといえる。このようにして、中国の各級の地方団体数は、およそ32：32×10：32×10²：32×10³というようなピラミッド型の構成になっている。そこには、郷鎮の収束が最も早くみられるが、その原因は都市化の進展によって多くの郷鎮は合併されたことにある。

上述したように、中国の地方行政は、4層制の「省－市－県－郷鎮」に序列化されているが、事実上4層制、3層制、2層制が複雑に混在している。例えば、直轄市では2層制（市、区）と3層制（市、区または県、郷または鎮）、その他の省や少数民族自治区では3層制（省、地級市、区）と4層制（省、地区または地級市、県または県級市、郷または鎮）が構成している。なお、中央政府を入れると、中国の行政区分は5層制（5層システムともいう⁵⁾）となる。

1982年憲法に基づいて、「省－県－郷鎮」の地方行政体制とされているが、同年に遼寧省で「地区」を「地級市」（City of Prefecture Level）に改革するという「市管県」改革テストを行った。その後江蘇省をはじめ、「市管県」体制は全国で普及して、1999年の公文書（中発1999、No. 2）によって全面的に確立した。このようにして、中国の地方行政体制は「省－市－県－郷鎮」という4層制となった。地級市は1985年以降増設されてきたが、ふさわしい財政権を持っていた。

しかし、「市管県」体制にはいろんな弊害があると思われ、2003年より福建省から「市管県」体制から「省直管県」（県の財政が直接に省に管理されること。「省直管県」ともいう）体制へと移行しはじめた⁶⁾。2009年7月に公表した財政部「省直管県財政改革の推進に関する意見」では、2012年末までに、民族自治区を除く全国で全面的に省が直接県財政を管理する改革を推進するよう勧告した。

また、2004年からの農業税撤廃とともに、「郷財県管」体制（郷鎮の財政が県に管理されること）も実行され、多くの地方では郷鎮の「財政所」⁷⁾さえも撤廃され、郷鎮財政が形骸化された。

よって、市レベルと郷鎮レベルの財政は形骸化されて、つまり、地方の各レベルの財政体制では、「4級予算」（省、市、県および郷鎮の4級）から「2級予算」（省、県の2級）へ移行していた。

ただし、近年、中央政府によって施行された「省直管県」体制には様々な問題が生じ、とくに事務権限が財政権限にふさわしくない問題が深刻化して、また「省直管県」体制の実施より宙に浮いたような市レベルの財政権限は土地譲渡収入や地方債発行⁸⁾には強くなっているため、市レベルの財政は再び重要な存在となる。また、郷鎮の財政も移転交付業務の増加により必要になるため、郷鎮の財政所も続々と復活されている。

さらには、2014年8月に改正した新「予算法」（2015年より施行）においても、「5級予算」（国、省、市、県および郷鎮の5級）を再び強調されたので、地方の各レベルの財政体制は、「4級予算」に戻る可能性が高く見られる。

つまり、地方の政府間財政関係については、4層制から2層制への改革は失敗したようであるので、再び1985年より確立した4層制に戻る可能性が高い。

2. 分税制の共有税制への変質

1994年1月1日より中国では抜本的な財政改革として分税制改革が行われた。分税制とは、中央と地方の事務権限を明確にして、歳入と歳出それぞれの範囲を明確に区分し、税収を国税（中央税）、地方税、中央・地方の共有税に分けて、それぞれを徴収する制度であると定義されている。その実質は、それまで一本の税源配分制度⁹⁾を国税と地方税に区分したものである。

ただし、この分税制改革は徹底的なものではなかった。なぜなら、この改革以前の旧税制は、財政請負制というものであったが、その基本は共有税制となる「分成制」¹⁰⁾のことであった。分税制改革の当初、共有税を半分以上設けて、旧税制の半分を残したといえる。そして、中国の分税制は、省までのもので、省以下の市、県、郷鎮まで税目を細分していなかった。

分税制改革は、当初形式的に中度の集権的財政体制を構築したのである。なぜなら、分税制改革後、歳入における中央の構成比は50%程度に急上昇したが、中央収入の中で「税還付」の割合は1994年には61.9%を占めており、その翌年から次第に低下しても1996年において53.2%であって、事実上の中央構成比は低かった。ただし、中央財政における「税還付」の割合は、早いスピードで低下していった、1999年に40%割れ、2004年には20%割れ、2009年に10%も割れている（図2参照）。それで、本当の集権的財政体制が形成できたといえる¹¹⁾。

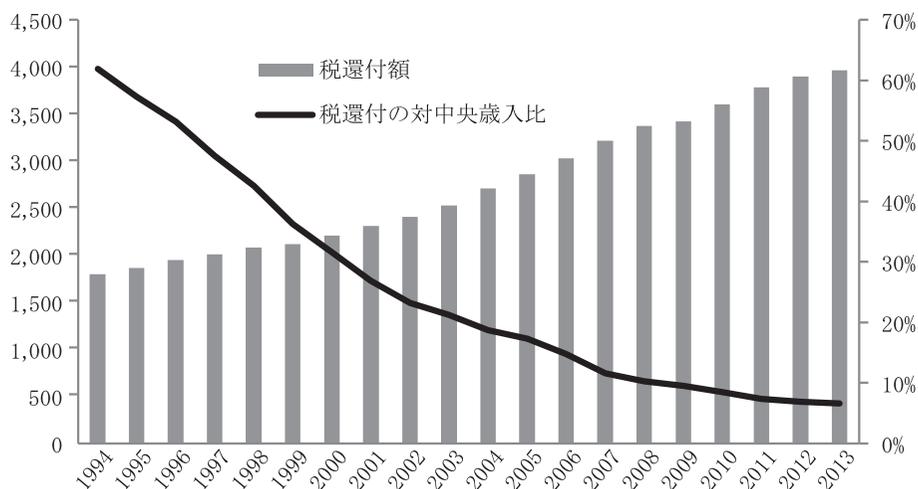


図2 税還付の推移（1994-2013、億元、%）

出所：『中国統計年鑑』（各年版）より作成

分税制改革の目標の一つは、歳入における中央の構成比を57%にすることであるが、なかなか達成できないし、50%も確保しがたいため（図3参照）、2002年には、企業所得税と個人所得税（日本の法人税と所得税にそれぞれ相当）を中央と地方の共有税に変更する改革が行われた。この改革を通じて、地方の収入の一部を中央へ組み入れ、中央の構成比を拡大させた。

この所得税配分改革を実施した当年、中国の税収総額における共有税のシェアは60%を超えたため、中国の税制は、その時点よりすでに分税制より共有税制へと移行したといえる（図4参照）。その後、共有税の中国税収総額に対するシェアは65.1%（2006年）になってから消費型増値税改革¹²⁾により低下しており、2013年に53.6%になった。また、中国の税収総額では3番目の税目である営業税から増値税への移行試験は2012年1月1日から上海市で始まり、8月に北京、江蘇、安徽、福建、広東、天津、浙江、湖北、アモイ、深圳などの10の省市まで広げた。営業税も共有税に変更すると、共有税のシェアは約70%になり、中国の税制は完全な共有税制度に移行したことになる。それは、ある意味において旧税制に戻ったともいえる。ただし、旧税制においては、税収がGDPに占める比率が低くて平均して15%未満であって、分税制改革後この比率が高まってきて、2011年にはすでに19%を超え

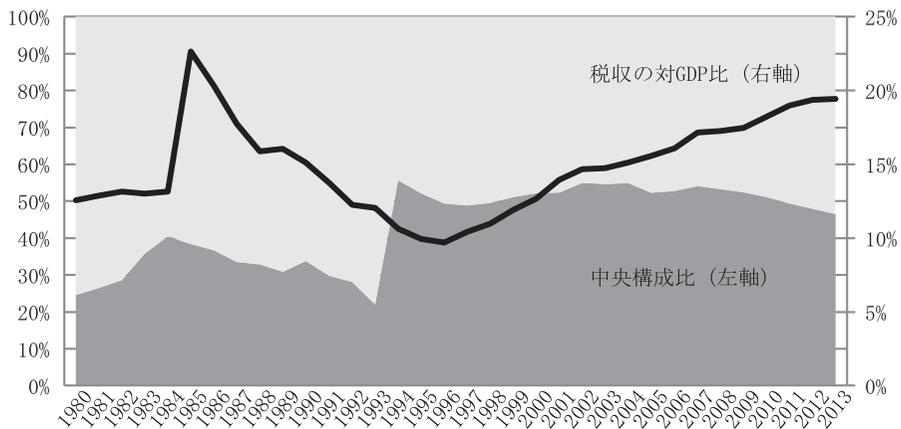


図3 全国税収の対GDP比と全国歳入における中央構成比の推移（1980-2013）
出所：『中国統計年鑑』（各年版）より作成

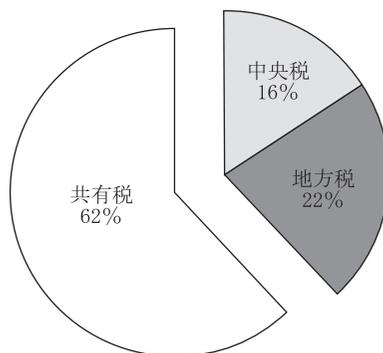


図4 共有税シェアの急拡大（2002年）
出所：『中国統計年鑑』（2003年版）より作成

ており、分税制のもとで中国の徴税力が強くなってきたと思われる（図3参照）。

なお、共有税制になると、中央と地方の収入源が統一になり、配分率のみは政府間財政関係の焦点となり、両者の租税競争がなくなることによって、中央財政収入の構成比が低下してきた中国財政構造にとっては中央財政力を確保する唯一の方策となるだろう。

3. 「非税収入」の増大

中国では2011年より歴史が長い予算外資金が撤廃された後でも、税外収入としては、公共预算内の「非税収入」、独立予算の「政府性基金収入」¹³⁾がある。予算内の「非税収入」も「政府性基金収入」も、いわゆる「政府非税収入」に該当する¹⁴⁾。

「政府非税収入」とは、税収以外に、各レベルの政府、国家機関、法人機関、政府職能を代行する社会团体およびその他の経済組織が、法律に従って、政府権力、政府信用、国家資源、国有資産を利用するとか、または特定の公共サービス、準公共サービスを提供するために取得した財政資金であると中国財政部総合司は定義している。

公共预算内の「非税収入」について、全国財政収入には、そのシェアが2003年の7.8%から2014年の15.1%に上昇してきている。そのうち、中央収入における「非税収入」のシェアは2.2%から6.9%、地方収入における「非税収入」のシェアは14.6%から22.1%へと拡大しているが、年平均伸び率では、中央のほうが26.8%で、地方の23.9%より高かった。また、2011年以降それが地方ではほぼ横ばいとなっており、中央には上昇がみられる（図5参照）。そして、同時期の「非税収入」の中には、中央のシェアは15.4%から19.1%へ拡大するのに対して、地方のシェアは84.6%から80.9%へと減少した（2014年のデータは速報値）。つまり、「非税収入」は、地方財政にとっては中央財政よりかなり重要であるが、中央財政収入における「非税収入」は地方より速いスピードで伸びていることも事実であるため、中央財政も「非税収入」はやむをえず拡大することを示している。なお、「非税収入」の増大

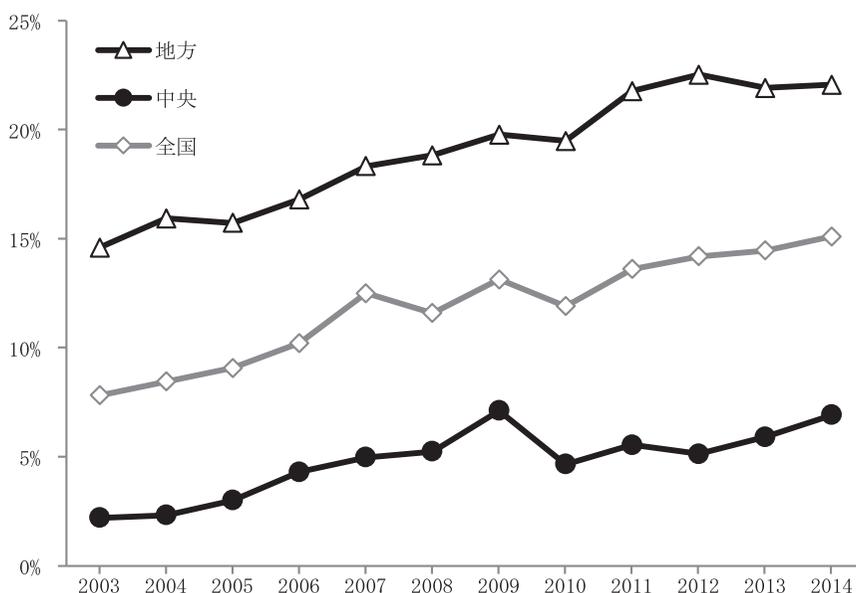


図5 中国における非税収入割合の推移

出所：『中国財政年鑑』（各年版）により作成。

になる主要な要因については、税収不足によることではなく、税負担が重いと指摘されたため、税軽減措置を実施しながら予算外資金などを漸次に予算内に組み入れたからである。ただし、費用徴収は法律に確保しがたく、財源の不安定をもたらす恐れがある。

2014年11月27日に財政部が公表した「政府予算体系改善の関連問題に関する通知」（財予[2014] 368号）によると、2015年1月1日より、地方教育付加、文化事業建設費などの11項目の政府性基金を予算内に組み入れるとされているので、公共予算内の「非税収入」のシェアはさらに拡大することになる。

非税収入は行政徴収によるもので、税収のように法律に定めたものではないため、財源としての安定性は乏しい。中国の財政収入が非税収入に過度に依存すると、行政徴収の氾濫や、財政リスクの増大など、様々な問題が生じる可能性がある。

4. 独立予算を持つ政府性基金の歴大化

前述したとおり、分税制のもとで、中央財政は「税還付」を通じて、毎年地方財政から収入を中央へ集中してくるので、地方財政への補償としての政府性基金などは歴大してきた。

基金という用語については、1990年9月16日に中共中央、国務院が公布した『乱收費、乱罰金および各種の摊派を断固として制止することに関する決定』（中発[1990] 16号）では、はじめて「基金」のことにふれた。

「政府性基金」という用語が、はじめて登場したのは、1996年7月6日に国務院が公布した「予算外資金の管理を強化することに関する決定」（国発[1996] 29号）だった。この公文書では、当年から道路維持費、車両購入付加費、鉄道建設基金、電力建設基金、新規野菜畑開発基金、道路建設基金、民用航空インフラ建設基金、農村教育事業付加費、郵便・電信開発付加費、港湾建設費、新規市内電話の据付基金、民用航空の空港管理建設費などの13項の大規模な政府性基金を財政予算管理に組み入れるとされている。

予算内の政府性基金のデータは2010年より正式に公表を始めたが、主なデータは2007年

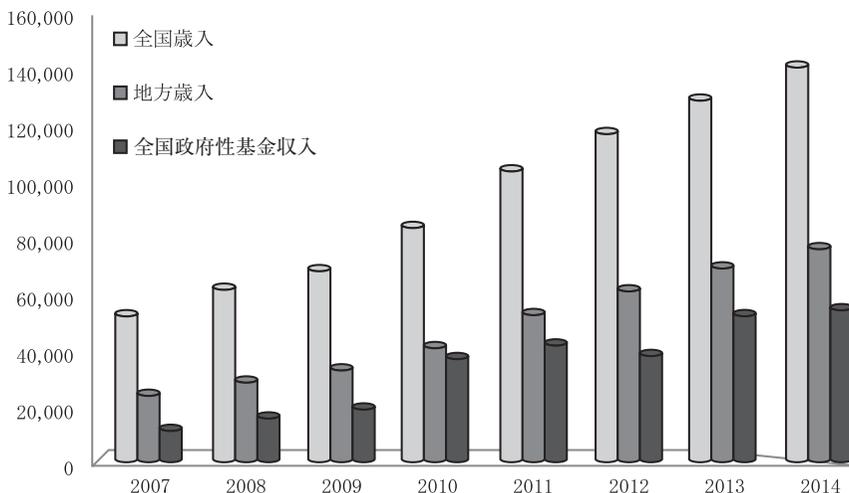


図6 政府性基金規模の推移（億元）
出所：『中国財政年鑑』（各年版）により作成

までさかのぼることができる。なお、1998～2006年の間に予算外の政府性基金としてのデータが存在する。

予算内の政府性基金の規模は、2007年に1兆元を超える姿で登場した。2011年にはそれが全国財政収入の44.3%、地方財政収入の90.6%に相当したこともあり、2014年にも全国財政収入の38.5%、地方財政収入の71.3%に当たったのである（図7参照）。

政府性基金における中央のシェアは収支とも低く、2010年以降、両者とも10%以下に低下してきている（図6参照）。つまり、政府性基金は地方政府に属するものだと見える。そこで、政府性基金については、公共予算外に存在する分権化と分散化とコメントできる。

政府性基金収入においても、中央と地方の交錯関係がある（データ公表は2012年より）。2013年には、地方から中央への上納額は13.4億元、中央から地方への移転交付額は1,420.2億元なので、再配分後の政府性基金収入構成は、94.6%に達し、中央はわずか5.4%にすぎなかった。

なお、政府性基金収入には土地使用権の譲渡金の規模が最も大きく、2010年からそれが地方政府性基金に占める割合は80%以上であった（図8参照）。

前述した企業所得税と個人所得税の改革より、企業の所属関係に区分せずに中央と地方の政府が企業に課税することになるため、地方政府と企業の間には根本的な変化をもたらした。これで、地方政府が郷鎮企業を発展させることを通じて設ける収入をさらに減少させるので、地方政府は営業税への依存を強めるようになった。それで、営業税は地方財政収入の主力となった¹⁵⁾。

2001年に企業所得税と個人所得税がそれぞれ1,686億元と716億元に達して、地方税収に占める比率がそれぞれ24.2%と10.3%であった。企業所得税と個人所得税の再配分改革をスタートした2002年には、企業所得税と個人所得税が地方税収に占める比率がそれぞれ16.2%と8.2%に低下し、その翌年（2003年）には、さらに14.0%と6.7%に下落した。したがって、2002-2004年には、企業所得税改革によって中央は地方から集中した企業所得税額はそれぞれ

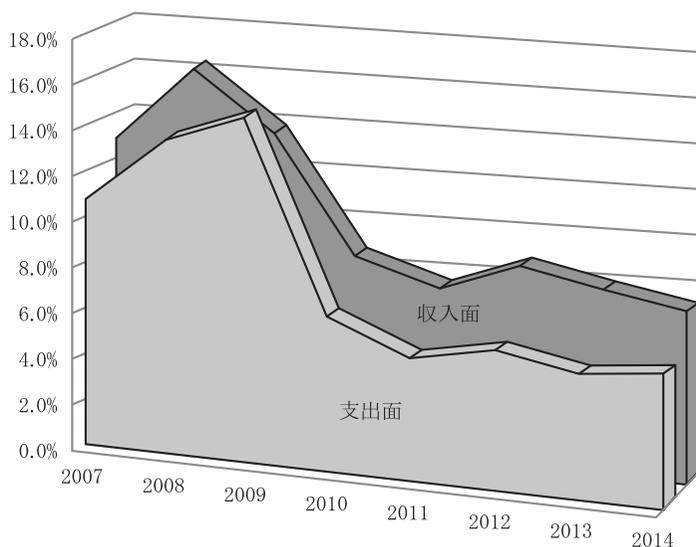


図7 政府性基金収支における中央のシェアの推移
出所：『中国財政年鑑』（各年版）より作成

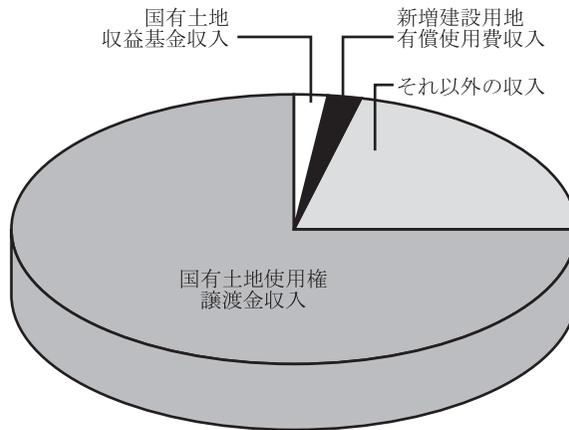


図8 中国の政府性基金の構成 (2013年)
出所：『中国財政年鑑』(各年版)より作成

れ774.5億元、691.7億元および939.4億元に達して、また、同時期には、個人所得税改革によって中央へ地方から集中した個人所得税額はそれぞれ266.0億元、452.9億元および554.9億元であった。つまり、企業所得税と個人所得税の再配分改革を実施した3年間だけで、中央へ地方から集中した税額はそれぞれ1,040.5億元、1,144.6億元および1,494.3億元であった。それらはそれぞれ当年の地方税収の14.0%、13.6%および14.9%に相当する。これは地方財政にとってはかなりのショックとなるはずであるので、中央財政から地方財政に補償しなければならない。この補償はどのように行ったのかはまだわかっていない。ただし、予算以外のデータから見ると、2002-2004年の間、地方の予算外資金の伸びは緩めであった。2002-2004年の地方政府性基金のデータはないが、同時期の全国政府性基金額は1000億元の規模でほとんど変わっていないので、地方政府性基金に補償されたとは考えられない。同時期に増大したのは土地譲渡金のほかにはない。地方政府の土地売買を緩めることは地方政府にとっては最大の補償となったのである。

このようにして、地方政府は財源の稼ぎ方を郷鎮企業（税金と利潤）から「土地財政」に移りした。

地方政府が集団所有制の農業土地を徴収し、国有の非農業用地に変更する過程においては、その土地の価値が数倍、さらに十数倍に増加することが可能になる。もし、土地譲渡のコストが100%とすれば、農民たちはその5-10%しかもらえず、村レベルの経済組織はその25-30%まで、その60-70%は県、郷鎮政府に取得されたのである。よって、地方政府は土地売買に熱意が湧くと、SUNほか（2013）が指摘している。

横の政府間財政関係をみると、予算内財政収入には大きな格差があることはもちろん、政府性基金収入の地域分布も、アンバランスな状態であり、ほとんど沿海部に集中しており、浙江、江蘇、広東および山東の4省においては、2008年に38.5%、2013年に34.9%の割合を占める。この点も、沿海部が大きく経済成長を遂げたことにかかなりの影響を与えたと考えられる。

このようにして、中国の政府間財政関係が政府の主導する経済成長方式に重要な影響を与えることになる。よって、分税制改革を境に中国の成長方式が変質してきている。つま

り、分税制改革以前、減免税の権限を持つ地方政府は財政請負制の下で基数を超えた収入を確保するため、郷鎮企業の発展を通じて財政収入を稼ぐ必要がある。よって、地方政府は実体経済の成長を促進していたと思われる¹⁶⁾。しかし、1994年の分税制改革以降、特に2002年の企業所得税と個人所得税の再配分改革を実施してから、地方政府は郷鎮企業の発展に熱意を失い、土地財政に依存してきている¹⁷⁾。そのため、中国の経済成長は仮想経済（Virtual Economy）へと転換することを示したので、バブルが形成されたと思われる¹⁸⁾。

5. 環境支出における政府間財政関係

1994年の分税制改革より中国の財政支出には分散化（全国財政支出に中央の割合が50%以下に低下していくこと）の進展が見られるが、2004年以降いっそう進んでいっている。図9に示したとおり、財政支出に中央の構成比は30%割れ、2009年には20%割れ、2013年には15%未満に低下した。これに対して、2013年には財政支出における地方の構成比は85%以上に拡大して、地方の事務負担が重くなっている。以下では、環境支出に注目し地方の重要性がさらに高くなっていることを確認する。

長い間、中国では財政における環境支出の統計は不備であったが、2006年より、中国政府は予算支出科目に「環境保護」を正式に組み入れた。中央本級財政の「環境保護」には、自然生態保護、天然林保護、退耕還林（耕作を止め植林を増やすこと）、退牧還草（牧畜を止め、植草により植被を増やすこと）、省エネ利用、再生可能なエネルギーなどに細目されている。

2007年より中国の財政決算表には環境保護を含める「節能環保」（省エネルギーと環境保護）という項目を新設した。そのうち、大項目が15で、またそれぞれ細分されている。

2007年から2013年まで、中国全国の財政支出の年平均伸び率は18.8%であるのに対して、「節能環保」支出の年平均伸び率は22.9%であって、中国は環境保全をますます重要視することを意味する。ただし、「節能環保」支出額が中国全国の財政支出額に占める割合を考察すると、それが、2010年に2.0%から2.7%に上昇し、その後低下したが、2013年は再び上昇し、2007年の2.0%より高い値を示している（図10参照）。

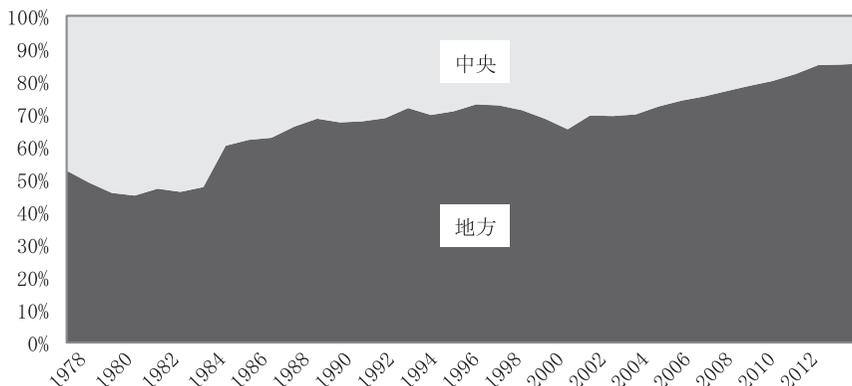


図9 中国財政支出の分散化

出典：『中国財政年鑑』（各年版）より作成

また、「節能環保」支出における中央と地方の構成比の推移からみると、中央のほうは2.0%前後ほぼ横ばいとなっているが、中央から地方への環境保護移転交付が低下するのに対して地方のほうは上昇していることが見られる。地方のほうは環境保全を重要視してきたことが考えられる（図11参照）。

ここでいう中央から地方への環境保護移転交付は、環境保護の専項資金という特定補助金として、中央財政から地方財政へ移転支出するものである。

なお、2014年12月27日に国務院が公表した「中央の対地方の移転交付制度の改革と改善に関する意見（国発〔2014〕71号）」によると、専項資金が削減される改革がしばらく実施されるので、今後それに含まれる環境保全経費分は減少する可能性があるため、環境支出

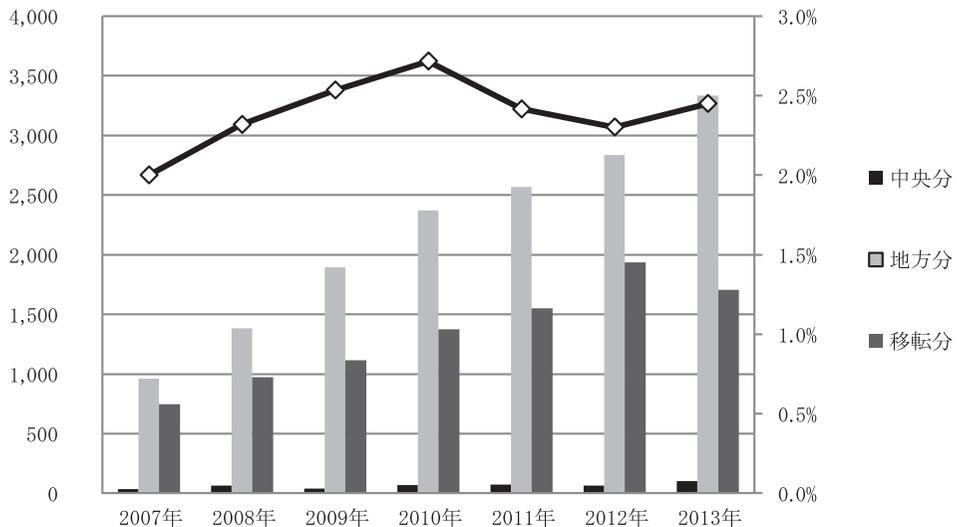


図10 中国における「節能環保」支出額と割合の推移（億元、%）

出所：『中国統計年鑑』（各年版）より作成

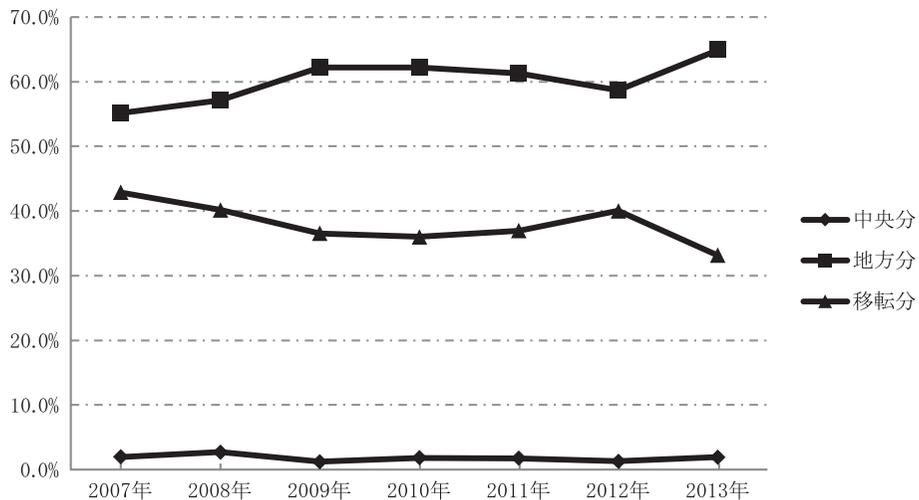


図11 中国における「環境保護」支出構成比の推移

出所：『中国統計年鑑』（各年版）より作成

はさらに地方の負担になるかと思われる。

さらに、2007年より地方の「土地収入」を主とする政府性基金は膨大して、また融資の形で膨張してきた地方債務も深刻化してきたので、中国の税外収入は倍増しているが、環境保全に関連する経費は予算以外には見られなかった。

このようにして、中国では財政支出分散化が進む中、環境支出はさらに地方に依頼することが分かる。税外収入の用途については環境への考慮は不足するといえる。

むすびにかえて

本稿を通じて明らかになった点はおおよそ以下のとおりである。

地方の各レベルの財政関係においては、2009年に改革を完成した「省管県」体制では形骸化された市レベルの財政は税外収入（土地譲渡収入や地方債）の急展開によって強くなり、「郷財県管」体制では撤廃された財政所も郷鎮の事務拡大によって続々と復活される中、2015年より施行した新「予算法」では「5級予算」を強調され、市レベルの財政と郷鎮レベルの財政は重要視されており、地方の各レベルの財政体制は、形成されている2層制から再び従来の4層制（「市管県」体制）に戻る可能性が高く見られる。

中央と地方の財源配分体制については、1994年に抜本的な財政体制改革としてスタートした中国の分税制は、企業所得税と個人所得税の配分改革により、共有税制へ変質し、旧財政体制への回帰が見られる。

公共予算内では、「非税収入」のシェアは15%台に増大しており、さらに拡大する可能性が強い。税収重要性の下落は税制の退化を意味して、財政のリスクを増大する恐れがある。

予算内外の政府間財政関係には、「予算内には地方政府への統制が厳しく、予算外には地方政府に手放し」という方針によって、非税収入の予算（「政府性基金予算」と「国有資本経営予算」）も新設され、「予算内集権、予算外分権」という現象はいっそう明確になる。なお、公共財政予算、政府性基金予算および国有資本経営予算の収入総額がGDPに占める割合は30%を超えており、中国の財政負担が重く見られる。

予算内の政府間財政関係には、「収入は集権、支出は分散」という方針であったが、中央の構成比が税収においてはやや下がる傾向があり、非税収入の予算には低い水準からさらに低下している。支出の分散化が進んでいく中、環境支出にはさらに地方財政に依頼している。

中国の政府間財政関係は、政府の主導する経済成長方式を決定して、分税制改革を境に分けられる。すなわち、1994年の分税制改革以前、地方政府は減免税の権限を持ち財政請負制により基数を超えた収入が確保できる。したがって、地方政府は郷鎮企業の発展を通じて財政収入を稼いでいたため、実体経済の成長を促した。しかし、分税制改革以降、特に2002年の企業所得税と個人所得税の再配分改革以来、地方政府は郷鎮企業の発展に熱意を失い、土地財政に依存してきており、中国の経済成長は仮想経済へと転換して、バブルが形成されたのである。

このような局面に向けて、2013年11月に開催された中国共産党第18期中央委員会第三回全体会議（三中全会）で採択された「改革の全面的深化における若干の重大な問題に関する中共中央の決定」において、財政・税制改革の方針を示した。また、2014年3月の全人代では、財政改革の方向性（①企業の税負担軽減、②税制立法化の推進、③地方政府債務

リスクへの対処）を強調している。続いて、2014年6月に、中国中央政治局会議で「財政・税制体制改革深化総体方案」を可決した。その後、新予算法や地方政府性債務の管理強化などについての決定は相次いで発表されて、「予算管理制度の改善」、「租税制度の整備」、「権限と支出責任が対応した制度の構築」などの財政・税制改革の課題も次々と提起されている。これから、中国の財政体制とくに政府間財政関係について層制構造、移転交付および税源配分などにおいて大きな改革が行われる可能性が強いと展望できる。

本稿は、日本学術振興会科学研究費研究プロジェクト（課題名：中国における政府間財政関係の新展開に関する調査研究。課題番号：23402036）の研究成果である。

注

- 1) 「分成制」とは、中央と地方の間に、一定の比率で税収を配分する財政体制を指す。
- 2) 「市管県」とは、市（地級市）が県を管理することである。「市直管県」ともいう。「地区」から「地級市」への転換をするとき、1地区が2以上の地級市に分けられた場合もある。なお、「地級市」を政府として設立することは、研究では、憲法には根拠がないという批判もある。
- 3) ただし、深圳市での現地調査で、いくつかの鎮は街道弁事処に変更した後、過渡的措置として財政権を保留したことがあり、また、1998年までに羅湖区で街道財政が存在したこともあるという。
- 4) それは1997年から32になったが、1988～1996年には31であった。
- 5) 三宅康之「中国の新たな地方行政制度改革」日本学術会議『アジアの大都市制度と経済成長に関する検討委員会』（第6回・資料2）2012年7月12日。
- 6) 各省における「省管県」方式導入のタイミングは高橋（2012）をご参照ください。
- 7) 財政所とは郷鎮の財政機関である。なお、中国では、中央政府の財政機関は「財政部」、省、市、県の財政機関は「財政局」という。
- 8) 土地譲渡収入や地方債発行には、地級市の割合が40%以上を占めている。
- 9) ここでいう「一本の税源配分制度」とは、国税と地方税の区分がない税制のことである。
- 10) 分成（Sharing）とは、一定の比率で配分することである。
- 11) 中国の税還付制度に隠れる集権の目的は、張忠任（2006）により解明された。
- 12) 増値税は外部購入した固定資産の仕入税額の処理方式によって、主に生産型増値税（控除なし）及び消費型増値税（控除できる）に分けられる。中国の増値税はもともと生産型であった。2004年7月1日より、中国政府は、東北地区において増値税控除範囲拡大のパイロット改革を実施しはじめた後、2009年1月1日から全国で消費型増値税に変更した。よって、増値税の税収総額に占める割合は、1994年の51.91%から2013年の26.07%へと低下した。
- 13) 中国の予算は、公共財政予算のほかに、政府性基金予算（2010年より）、国有資本経営予算（2007年より新設するとされたが、データ公表について、中央収入は2007年より中央支出は2010年より、地方収支は2012年以降であった）および社会保険基金予算（2010年より新設）がある。
- 14) 非税収入には、公共サービス料金収入、国有資産使用料金収入、国有資本の投資収益、宝くじ収益金、各種の罰則金収入等も含まれる。
- 15) SUN, Xiulin; and ZHOU, Feizhou. [2013], "Land Finance and Tax-Sharing: An Empirical Explanation", *Social Sciences in China*, 2013(4).
- 16) OI, Jean C. [1992] «Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in

- China», *World Politics*, Vol. 45, No. 1 (Oct., 1992). And OI, Jean C. [1999] «Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform», *UNIVERSITY OF CALIFORNIA PRESS*. Berkeley · Los Angeles · Oxford.この点については、中国に関する省別定量研究も類似な結論を得ている (Lin JustinYifu; Liu Zhiqiang. [2000] “Fiscal Decentralization and Economic Growth in China”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, No. 1,を参照)。
- 17) SUN, Xiulin; and ZHOU, Feizhou. [2013], “Land Finance and Tax-Sharing: An Empirical Explanation”, *Social Sciences in China*, 2013(4).
- 18) ZHANG, Zhongren. [2015], The Impact of Financial Relationship between Central and Local Governments of China on the Economic Growth since Reform and Opening-up, the paper for “*International Conference Research & Regulation 2015: The theory of regulation in times of crisis*”, University Paris Diderot-Paris VII, Paris, June 9-12, 2015.

参考文献

- 賈康「中国の財政体制改革後の分権問題」『改革』2013年第2号。
- 佐野淳也「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」（特集「新常态」への移行を進める中国：改革の現状分析とリスク展望）『JRIレビュー = Japan Research Institute review』2015(4)、2015年
- 朱永浩・李紅梅・張忠任「中国東北地域の財政運営に関する分析—東北振興戦略実施以降を中心に—」『総合政策論叢』第28号、2015年
- 関志雄「ポスト三中全会の財政・税制改革：課題となる地方政府の財源確保」『中国資本市場研究 (Chinese capital markets research)』8(4)、2015年
- 高屋和子「中国の財政制度改革と政府階層再編—農村財政の観点から」『立命館経済学』54(6)、2006年。
- 張朝拳・張忠任「マクロ税負担、税収の弾力性と構造—日中比較の視点から」『中南財經政法大学学报』2014年3号、2014年
- 張忠任「中国における地方行政改革と地方自治の進展と意義」『北東アジア研究』第13号（特集 中国地方自治研究）、2007年
- 張忠任「中国の政府間財政関係改革の趨勢」『総合政策論叢』Vol. 12 (2009年2月)、pp. 17-34.
- 張忠任「中国の財政体制改革と財政政策の展開」『ERINA REPORT』No. 117、2014年
- 内藤二郎「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、2011年
- 内藤二郎「債務問題を抱える地方財政：リスクの拡大と構造問題（中国の財政事情と公的債務問題をよむ）」『日中経協ジャーナル』(236)、2013年
- 内藤二郎「中国の財政状況および地方債務問題の現状と課題」財務総合政策研究所中国研究会、2014年2月20日
- 内藤二郎「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、2014年
- 内藤二郎「中国財政の構造問題と課題—高まる財政圧力のもとで」『RIレビュー』Vol. 4, No. 23、2015年
- 町田俊彦「中国における中部地区開発と政府間財政関係」『専修大学社会科学研究所月報』(572・573)、

2011年

町田俊彦「分税制改革後の地域格差と財政調整：中国」持田信樹編『地方分権と財政調整制度：改革の国際潮流』所収、東京大学出版会、2006年

三宅康之「中国の新たな地方行財政制度改革」、日本学会会議『アジアの大都市制度と経済成長に関する検討委員会』（第6回・資料2）2012年7月12日（<http://www.scj.go.jp/ja/member/iinkai/daitoshi/pdf/siry06-1.pdf>）。

SUN, Xiulin; and ZHOU, Feizhou. [2013], "Land Finance and Tax-Sharing : An Empirical Explanation", *Social Sciences in China*, 2013(4).

OI, Jean C. [1992] «Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China», *World Politics*, Vol. 45, No. 1.

OI, Jean C. [1999] «Rural China Takes Off : Institutional Foundations of Economic Reform», *UNIVERSITY OF CALIFORNIA PRESS*. Berkeley · Los Angeles · Oxford.

Lin, JustinYifu; Liu, Zhiqiang. [2000] "Fiscal Decentralization and Economic Growth in China", *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 49, No. 1.

ZHANG, Zhongren. [2015], The Impact of Financial Relationship between Central and Local Governments of China on the Economic Growth since Reform and Opening-up, the paper for "International Conference Research & Regulation 2015: The theory of regulation in times of crisis", University Paris Diderot-Paris VII, Paris, June 9-12, 2015.

キーワード：層制、非税収入、政府性基金、計画単列市、環境支出

(ZHANG Zhongren)