

「還暦」を迎えた中国における地方財政調整の新動向 The New Trend of Local Fiscal Adjustment in China after Celebrating 60th Birthday

甘 長青

【要 約】

1949年に故毛沢東主席が社会主義中国を建国した時から、中興の祖の故鄧小平氏が改革開放に踏み切る1978年頃まで、中国の所得水準は発展途上国の中でも最左翼の部類に属していた。しかし、改革開放以降、中国経済は急速に発展し、一人当たりの名目所得はまだ低いものの、今や新興国の代表格に名乗りを上げ、米国の次の超大国候補の最右翼にまで喧伝されるようになってきている。

そうした中で、めでたく建国60周年、人間で言えば「還暦」を迎えた中国では、2008年秋の米国発の世界同時不況を機に、中央・地方間の財政調整が新たな展開を見せている。具体的には、09年前後から中央から地方への移転支出の規模が一層拡大し、パターンも多様化してきた。これには、大凡以下2つの背景が指摘できよう。第一は移転規模の拡大を可能にした財政側の変化である。中国では、税収は政府歳入の約9割を占める。近年の経済成長に加えて、減税を認めた特例措置の撤廃により、税収全体が順調に伸びてきた。よって、中央財政による裁量的支出の余地が広がりつつある。第二は移転支出増大を必要とする政治や経済の環境変化であり、中央政府が国家の統一、社会の安定を従来以上に重視せざるを得なくなっている。裏返して言えば、地域間の経済格差、貧富の格差などといった格差問題の解決がいよいよ焦眉の急になってきたのである。

こうした状況を踏まえて、中国の政府間財政調整のここ数年の新たな展開を検証し、現状での到達点及び残された問題点を整理した上で、今後の課題を検討することが本稿の目的である。

- I はじめに一「還暦」を迎えて中国
- II 世界同時不況と中国の財政政策
- III 中央・地方間の財政調整の新動向
- IV 功罪相半ばする今の財政調整制度
- V 中国特有の地方財政調整の課題
- VI おわりに

1 はじめに一「還暦」を迎えた中国

中国は2009年10月1日に建国60周年、人間で言えば「還暦」を迎えた。この60年間は、血塗られた革命を経て成立した共産党政権の下で、政治、経済面で大国に成長している。阿片戦争以降、度重なる外国の侵略と内乱で疲弊した危邦からである。しかし他方、法の支配が貫徹されず、国民の選挙による意思表示や言論の自由がいまだ認められていない。また、公害や当局による不当な土地収収などで経済発展の犠牲になった人も多い。そうした中で、内陸部の農民や少数民族など発展から取り残された人々の間で政権への不満が鬱積し、各地でデモや騒乱事件が相次いでいる。

奇しくも中国の還暦とほぼ時を同じくして、08年秋に米国発の金融危機は瞬く間に世界中に伝播し、各国・地域の実体経済にまで深刻な影響を及ぼした。それまでの世界同時好況の煽りで、5年連続の2ケタ成長を続けてきた中国経済もその例に漏れず、急減速に転じた。景気的主要な牽引役だった輸出産業が大きな打撃を被ったためである。

だが、その後、世界に先駆けて中国経済は回復した。09年は、8%の国内総生産(GDP)成長目標を上回る実質9.1%の伸び率を達成できた。

素早い立ち直りの原因は、中国当局の間髪を入れぬ対応の早さにあった。金融面では、それまでの利上げ基調を止め、リーマン・ブラザーズ破綻の翌日に最初の利下げを決めた。財政面からも54日目の11月9日に総額4兆元(1元≒13円)の景気刺激策を取り纏め、直ちに実行に移された。

内需の振興により乗り越えた今回の対応は、新興の経済大国としての中国の台頭を象徴する出来事として、世界史に刻まれることになるだろう。

ところで、中国財政部(財務省)の2010年6月28日の発表によると、景気対策で歳出を大幅

に増やした結果、財政のバランスが急速に悪化している。09年の財政赤字額は、中央分7500億元と地方分2000億元の計9500億元となった。08年の赤字額は1800億元(中央分)だっただけに、一気に約5.3倍の規模に膨らんだことになる。財政赤字の対名目GDP(09年実績は約34兆507億元)比率も2.8%に達し、財政の健全性を示す目安指標とされる対GDP比3%に迫っている。

また、2010年3月12日付の日本経済新聞(朝刊)は、最近の中国の地方財政の悪化ぶりが鮮明になったと指摘している。前出の景気刺激策(4兆元中1兆1800億元は中央負担、残りは地方負担)でインフラ投資などが急増したため、09年の地方財政支出は前年より23%も増えたという。

中国では、地方政府の財政難はかねてから問題であったが、財政赤字と債券の発行が認められなかった(甘2005、甘2010a、甘2010b)。金融危機後、中央政府は地方の資金調達を後押しするために09年3月の全国人民代表大会(全人代、国会相当)において、地方全体で計2000億元を限度に地方債の発行を初めて解禁した。10年の全人代でも同額の新規債発行が認められている。

なお、中国は省、市、県、郷・鎮という重層的な行政区画によって構成される。地方の基幹をなすのは市(都市部)および県(農村部)である。

財政悪化に直面する市や県などの地方政府は、大凡2つのパターンに大別できる。1つは、中央政府が指示した金融危機への対応策を中心に財政支出が拡大した地域である。もう1つが、土地や住宅など不動産価格の高騰をバックに好景気を当てにして、過度な成長期待に基づく税収を前提に歳出を膨らませたところである。最近、不動産価格の値戻しにより、後者では当初懸念されたほど財政難が表面化していない。しかし、前者の財政リスクには注目が集まっている。その典型が中西部地域の地方政府である。当局は、インフラ投資のために多額の借り入れを行ったこれら地方政府の間で銀行の不良債権の蓄積を懸念している。

尤も、後者についても予断を許さない。地方政府、そして地方政府を介して中央政府が不動産市場に依存していることは、中国経済の公然の秘密である。国家統計局によれば、09年の土地払い下

げ（正確には長期リース）収入は前年より4割以上増え、約1兆4000億元に達する。地方政府が不動産開発を大々的に進めたことで金融危機の影響から息を吹き返したのである。しかし、地方政府が不動産価格の高騰で利益を得る「利害関係人」になった現状は、低廉で良質な住宅を手に入れたい大多数の国民の利益と明らかに衝突している。

この頃、沿海部だけでなく、高成長が見込める内陸部でも不動産投資が活発な動きを見せ始めている。2011年1月20日に国家統計局が発表した2010年のGDP統計（速報値）を見れば、不動産投資が経済成長に最も貢献したことがわかる。

前出の日経記事によれば、中央政府が地方債の発行を解禁したのは、地方の財政問題が不動産バブルや汚職の温床になったと認識しているためである。1990年代の税制改革（94年に中央・地方間で税財源を分けた分税制改革を指す。筆者注）で自由財源を奪われた地方政府は、不動産開発権を業者に払い下げることで新たな財源を確保し、売却収入は自主財源の3~4割に達すると記事が分析する。このほか、地方政府が傘下の投資会社（中国語「融資平台（資金調達プラットフォーム）」。筆者注）などを通じて資金を調達する“隠れ負債”も急増している。財政部系シンクタンクの財政科学研究所の推計によると、「融資平台」経由を含めた地方政府の債務残高は4兆元以上と地方の自主財源の2倍近くにも達するという。

中国では、地方政府は日本の地方自治体のような機能だけではなく、地域を基盤として各種事業を実施する経営体のような側面も持っている。管轄地域の成長性や、如何に失業率を抑えたかといった経済関連の統計が地方幹部の人事考課にも加味されるため、データの操作が繰り返されていると言われるほどである。そうした中で、09年に中央政府が公共事業の拡大を奨励したことを機に、前向きな投資を睨んで、地方政府は「融資平台」を通じて資金調達を増やしたのかもしれない。

だが、中には調達した資金を採算の見込めない事業に投じるケースも少なくない。英フィナンシャルタイムズ紙（2010/8/2付）は、中国の銀行は地方政府に間接的に融資していた7兆7700億元の約5分の1にあたる1兆5500億元がデフォル

トのリスクに直面していると発表したことを伝えている。同紙によれば、明るみに出た貸し倒れリスクの原因は、中央政府が景気刺激のために、商業銀行に対して地方政府へインフラ投資向けの融資を促すなど財政の責任の多くを銀行に擦り付けたことにある。結果的に、融資の多くは収益性の低いプロジェクトに使われた。また、地方政府向けの融資は銀行の貸出残高の約20%を占めている。もし同じく融資全体の約2割を占める不動産セクターへの貸出が焦げ付けば、銀行は更に深刻なトラブルに陥りかねないと指摘している。

他方、温家宝首相は2010年9月13日、天津で開催された世界経済フォーラムの夏季ダボス会議の席上で、中国経済のリスク要因として、「融資平台」向けの銀行融資が大量に焦げ付く恐れが出ていることに言及している。前述の4兆元景気対策について、多くの地方政府は中央政府から割り当てられた分担金を工面できなかった。そこで、地方政府は直接の借り入れに関する予算上の規制を回避するために、「融資平台」を通じた資金調達を考え付いたのである。銀行融資の不良債権化が広く指摘される中で、折しもギリシャ当局の統計操作による財政赤字の隠蔽事実が明るみに出たことで、同国が信用不安に見舞われた。中国政府も地方の財政赤字などが統計上ごまかされていれば、もし不動産バブルが崩壊した場合、一気にマイナス面が噴出しかねないことを懸念している。

とはいうものの、09年、諸外国が軒並み景気後退に陥る中で年率9.1%の経済成長を果たした中国は、リーマン・ショックの逆風に耐えて勝利を収めたと言えよう。10年春以降、失業に関する不安に取って代わって、労働力不足と急増する賃上げ要求が懸念されるようになったほどである。

景気刺激策で勢いづいた内需の盛り上がり、中国の猛烈な経済成長の中身を変えつつある。このことを背景に、政府当局は今、上げ潮に乗ろうと従来とは違った角度から中央・地方間の財政調整を行おうとしている。移転支出システムの整備と強化に必要な財源措置にも乗り出し始めた。

日本経済新聞（2010/10/23付朝刊）の報道によれば、中国当局は既に、これまで中国企業だけに課していた「都市維持建設税」と「教育費付加制

度²⁾について、2010年12月1日から外資系企業も徴収の対象にするとの通達を出している。

これにより、外資系企業は関連の税負担が最大10%増す見通しである。中国政府は08年1月に「企業所得税法」を施行させ、それまで内資企業に比べて大幅に優遇していた外資系企業への法人税率を、段階的に内資企業と同じにしてきた。

元々都市維持建設税と教育費付加制度も、外資系企業を対象に加える方針だったが、08年以降の世界的な金融危機で実施を延期したとされる。外資優遇策の縮小に動く背景について、日経新聞は「企業の集積が進み、特例措置の役割が終わったとの認識がある。内陸部を中心としたインフラ投資など今後の財政出動に備えて、安定した財源を確保する狙いもうかがえる」と指摘している。

また、中国共産党は10年10月27日に公表した第12次5カ年(11~15)計画の草案では、温暖化ガスの排出に課す「環境保護税」の徴収計画を明らかにした。格差是正にも税制を活用し、移転支出制度の改革を加速したりして中央から地方への所得移転を通じ、沿海部と内陸部の間で広がる貧富の格差を埋める考えをも示している。

今回の国際金融危機によって、市場システムの限界と政府の役割を再考する議論が世界規模で高まっている。世界同時不況をいち早く抜け出した中国においても、マクロ経済の運営を担う政府の役割や政府間関係の在り方、財政制度改革が改めて問われ始めている。これまで政府の強力な権限の下で効率的に進めてきた改革開放路線が、財政政策分野で変容を来しつつある。グローバルな危機下で静かに進んでいる一連の措置が着実に実施されれば、危機の完全収束後、中国の政府間財政調整、更に国際社会での影響力を新たなステージに押し上げる可能性もある。本稿では、中国の財政政策、中でも政府間財政調整制度のここ数年の新たな展開と現状の内容、特徴を検証する。よって、財政制度や社会政策などに内在する問題点を明らかにし、進むべき方向性の提示を試みたい。

II 世界同時不況と中国の財政政策

1. 中国の経済財政の発展軌跡と現状

まず建国から今日に至るまでの中国の経済財政の軌跡を辿ってみよう。1949年10月以降、中国では共産党政権の下で社会主義経済体制への移行が急ピッチで進められた。しかし、経済政策は幾度となく失敗する。50年代末には、大躍進運動と呼ばれる農工業の大増産政策が失敗し、60年代後半から70年代半ばまでの文化大革命によって伝統文化だけでなく、生産設備までもが破壊された。この間、経済活動の長期停滞が余儀なくもたらされた。その後、78年に改革開放政策が採られ、経済特区の建設や人民公社の解体、国有企業改革などが推進された。政策転換の結果、79年以降は10%前後のGDP成長を実現している。

しかし89年6月に天安門事件が発生すると経済が落ち込み、GDP成長率は一時的に4%前後まで低下した。ところが92年に、鄧小平による「南巡講話」を受けて外資の積極的な受け入れ方針が発表され、中国経済は再び高度成長軌道に戻る。現在まで10%前後のGDP成長を保っている。

経済の発展を受けて、財政についても歳出と歳入の両面が急速に拡大している。ここ20年の財政状況については、歳出・歳入ともに大凡2ケタの伸び率が続いている。なお、中央・地方間の財源配分については94年に分税制が導入された。地方が徴収した税収の一部を中央に上納する制度から、税目毎に中央分と地方分に分けて、それぞれ徴収するという仕組みへと移行している。

歳入の推移をみると、中央・地方ともに安定的な伸びを続けている。全国の歳入のうち、地方が占める割合は、94年以降概ね45~50%弱の範囲内で推移する。単年度の項目別の内訳をみると、中央政府の歳入のうち約6割を対地方移転支出が占めており、地方政府の歳入のうち約4割を中央からの移転交付金による収入が占めている。

2. 世界金融危機で借金漬け国家になるか

「百年に一度」と言われた金融危機が世界中で猛威を振るった当初では、それまでの中国の高度経済成長に大きく寄与していた米欧向け輸出が当面頼れないと見られた。「儉約は美德」とされる国柄だけあって、消費にも牽引役としては期待しにくい。そこで、消去法的思考の帰結として、経

済成長を牽引するのは、公共投資をはじめとする固定資産投資になっていくのは当然視された。

しかし、公共投資については、財政赤字の膨張という副作用が伴う。実際に、09年3月の全人代に提出された、4兆元の景気刺激策の一部を反映した09年予算案では、中央と地方の財政赤字合計を08年の1800億元から一気に9500億元へと激増を見込んでいた。結果的には予算範囲内に治まったが、財政による景気刺激の余力は、中国でも意外に残されていないことは思い知らされた。

結局、この政策において課題となったのは中国政府の財政基盤である。大型景気対策の実施により、財政基盤が弱まるのは当然だが、その震度が問題となる。人民日報のウェブサイトの日本語版(2010/5/13付)では、ゴールドマン・サックスの推計結果を引用して、09年末の時点で中国政府の債務残高は15兆7000億元に達し、同年の名目GDPの48%程度であり、今後の悪化を踏まえても先進国より良好な状況にあると伝えている。

なお、ここでいう政府の負債は、中央政府の国債、地方政府の債務および2000~2001年に商業銀行から切り離されたが依然資産管理会社の帳簿に残る不良債権の3つからなる。うち中央政府の債務のGDP比は約20%、地方政府の債務は凡そ7兆8000億元でGDP比23%、不良債権は1兆6000億元でGDP比は5%弱と推計している。

因みに、ゴールドマン・サックスは、中国政府の債務不履行リスクは全体として依然限られており、財政赤字がコントロール不能な状況に至っていないと結論付けている。ただ、地方政府は最近の負債規模拡大によって、債務返済リスクが増しており、財政改革が緊急不可欠と指摘している。

3. 内需主導経済に向けた財政上の取組強化

周知の通り、中国経済は先進地域(東部沿海)と後進地域(大陸内部の地方・農村)の二重構造で特徴付けられる。後進地域は地方の農業や実質的に経営破綻状態にある旧国有企業が中心だが、ここでは大量の潜在的失業が抱えられている。巨額な財政出動の大半はこの地域に投入された。

これはいわば、社会の安定に不可欠なセーフティネット支出でもある。経済や社会の病根を絶

つことはできないが、大きな景気落ち込みや破綻を和らげることが期待できる。ただ、財政支出が既得権益の仕組下で配分され続けてきたため、歳出の非効率化が一層進行してしまう恐れはある。

また、内陸部に投資をしても沿海部にはなかなか波及しない。更に言えば、中国経済が落ち込んだ主因は米欧向け輸出の急減にある。本来なら、政府当局が政策的に最も手当てすべきなのは沿海部の輸出関連産業である。だが、実際には元々経済成長が遅れており、沿海部との格差が問題視されていた内陸部の公共インフラや、セーフティネットなどに、当局は内需刺激目的で注力している。これは後進地域の消費需要の拡大を通じて、短期的には景気のテコ入れを図り、そして長期的には内需主導型経済の実現を目指す戦略である。

ここに中国の根源的課題がある。内需主導型経済の実現には内陸部の消費拡大が不可欠である。そのためには、三農問題(農業の低生産性、農村の荒廃、農民の貧困)の解決が大前提となる。

しかしながら、中国では、消費が経済成長の牽引役となるまでには、多くの課題が横たわっており、相当の時間を要する。したがって、景気を早急に回復させるには投資に依存せざるを得ない。

もっとも、従来中国では考えられないような農村向け大型消費刺激策も打ち出された。09年2月に始めた「家電下郷」という農村における家電購入支援策である。都市部と比べて圧倒的に低い農村部の家電普及率を引き上げる狙いもあって、対象製品のカラーテレビなどを購入した場合に、代金に対して政府が13%の補助金を支給する³。

なお、09年の中央政府予算には「家電下郷」関連支出として200億元計上された。中央財政負担分は補助金の80%で、残りは各省負担である。この政策は、内需の拡大とともに都市・農村間の格差是正に寄与するものとしても期待されている。

また、農村での自動車・オートバイ購入に対して「汽車下郷」(50億元の予算上限)という類似政策も09年3月より実施されており、助成金は中央が80%、各省が20%の割合で分担する。09年6月に、農村限定の「汽車下郷」政策は都市部における旧車の買替え補助にも拡大されている。

4. 資源配分の非効率に踏み出す中国財政

上述したように、中国が世界同時不況に際し、財政支出の拡大で有効需要の創出に努めてきた。こうした財政上の取り組みが様々な分野で強化されている。金融危機最中の09年3月に開催された全人代において、温家宝首相による政府活動報告の経済対策を始め、各中央省庁報告の中でも危機からの脱却に向けて、種々な取り組みと決意表明がなされた。内需拡大策として4兆元の公共投資のほか、5000億元規模の減税、農村への400億元規模の補助金支出、5兆元規模の銀行の新規融資など大掛りな政策が相次いで打ち出された。

マクロ経済運営の基本スタンスは「積極的財政政策と適度に緩和した金融政策」とされた。要は内需を如何に拡大するかということに尽きる。

しかし、肝心な内需の中身については、危機前に重視していた消費拡大から再び投資強化の姿勢に逆戻りした。その結果、財政出動の大半は道路や鉄道といった公共インフラに向けられた。こうした景気対策の効果について不明確な点は多く、総じて言えば「質よりも量」という傾向が強い。

もっとも、中国の大半の地域、特に農村ではまだインフラが絶対的に不足している。公共投資は貧しい地域が後れを取り戻す上で必要な施策かもしれない。むしろ真の問題は、景気刺激策の費用がどこまで膨らみ得るか分からないことである。

というのも、中国では、中央も地方も予算と決算の大まかな数字しか公表しない。こうした予算執行の不透明さは、財政支出の非効率化だけでなく、共産党幹部による公金横領や着服など腐敗の温床にもなっている。これこそ、インフラ投資ブームで最も懸念されるポイントかもしれない。

とはいえ、景気対策は新味皆無というわけではない。今回の財政出動によって、生活保護（特に農村）や医療保険など、従来では出し惜しまれていた分野へはじめて潤沢に資金が供給された。

こうした資金も内陸部の国有企業、失業者や貧困層などに集中的に投下されている。そのため、内陸部の生産性が低く、かつ非効率な農業、商工業、国有企業における、大量の半失業状態の労働者の生活安定や、沿海部から帰郷した出稼ぎ労働者の雇用といった、社会保障上の意義を持つ。

この点で社会的摩擦や暴動を封じ込める効果もあろう。また、経済の落ち込みをカバーし、下支えする働きは期待できる。しかし問題は、財政出動がこのような内需増を経て波及効果を持つパターンは、輸出増が沿岸部の効率的な大企業や国内中小企業を潤し、投資と所得の好循環を引き起こすパターンに比べて経済効果の規模や深度、更に速度が大きく異なることである。仮に資金の大半が東部に投下されれば、経済効率ももっと高かったはずである。なのに、敢えて非効率な中西部に投資することは、政府当局は効率を犠牲にしてでも公平を重んじ始めた意欲の表れではないか。

危機以前の中国は、経済成長第一、効率を何よりも優先させるという暗黙の了解の下で、大きな社会矛盾を抱えたまま、改革開放30周年を迎えた。しかし、今回の危機によって経済や社会の環境変化が進む中で、初めて本格的に資源配分の非効率に踏み出している。従来以上に経済や社会の安定を重視した表れと言える。ここに来て、中国の財政政策は、漸く財政の重要機能の一つである資源配分の役割を果たそうとしたのである。

こうした財政政策面における公平性重視の傾向が中央・地方間の財政調整にも表れ始めている。

III 中央・地方間の財政調整の新動向

1. 現在に至るまでの財政制度改革

計画経済時代（1952～78年）の中国では、社会主義公有制の下で政府組織は殆どの経済資源を動員できた。そのため、中央・地方を問わず政府には予算上の制約がほぼなかったと言ってよい。

ところが、改革開放以降、市場経済の導入に伴って、公有制は徐々にフェード・アウトしたが、ソフトな予算制約は温存された。大幅な歳入不足に陥った中で、地方政府の税収確保に対するインセンティブを高める狙いで、財政上の分権化が進められた。地方政府は、中央政府との間の財政契約に基づき、徴収した税収等の一定額または一定比率を国庫に納めれば、残りは自主財源にしてよいという「財政請負制」が導入されたのである。

地方への権限や税源等の移譲により、財政請負制は地域経済の発展を大いに促した。しかし、経

済成長の果実は、財政には十分に反映されなかった。1985年以降、地方財政は潤う反面、中央財政が地盤沈下し始めた。その結果、中央政府のマクロ・コントロールが効かなくなり、財政赤字も山積してしまった。そこで、中央政府の統制力と財政力を強化するための制度改革が検討され、94年1月に断行された。中央・地方間の財政関係の調整と大規模な税改正を伴う「分税制改革」がそれである。その後、地方政府の「予算制約のハード化」が図られた一方で、社会保障や義務教育などの政府機能が徐々に地方側のバランス・シートに追加された。結局、税収は中央政府に集まるが、支出は主に地方政府が受け持つ形となった。

また、多重の政府構造の中で、上級政府は十分な財源を交付せずに支出責任を下級政府に転嫁する傾向が顕著に表れた。特に県・郷鎮レベルにおいては、歳入と歳出のバランス上に大きな問題が生じた。元々経済発展が遅れている農村地域の税源不足が深刻だったが、分税制導入後、地方自治の仕組みの不在が、財源の上方集中と事務の下方転嫁を招き、一層末端政府の傷口を広げている。

その結果、90年代半ば以降、農村の公共サービスの質が落ちる一方で、農民の税金・費用負担は却って増大した。財源不足に苦しむ地方政府が、銀行からの借入れに踏み切った。財政規律を歪める禁じ手とされる予算法の規定が破られたことを受けて、財政制度改革はついに中央・地方財政を繋ぐ政府間財政調整の強化段階に突入した。

とりわけ2000年代に入り、中央財政に余裕が出始めたことで、経済発展が遅れている内陸地域向けに移転交付金が大幅に積み増されている。

ただ現行制度では、中央政府はほぼ省レベル政府を交付対象に限定している。省より下級の、例えば市や県に対して直接に交付を行う仕組みは殆どない。また、各省内部における政府間の財源配分には明確なルールがなく、県や郷鎮レベルでは安定的な税収に結びつく基幹税目が存在しない。

このように、分税制改革によって中央政府の統制力と財政力を強化したものの、各級政府間の事務分担の明確化と財源配分の適正化は二の次にされている。改革の際、諸種の実情や因襲などを根本から一気に取り除くのは難しいにしても、今の

制度は効率的な財政システムには余りに程遠い。

2. 政府財政の役割強化の必要性和背景

(1) 地域格差是正には移転支出が不可欠

他方、効率的な財政システムが強く求められている。これまでの中国では、農村での生活保護や医療サービスなど社会保障の充実といった政府財政による資源配分の適正化機能に関する部分を怠る場合が多かった。また、共産党組織を初め、行政府や警察、軍などが自らの主張を貫くため、違法手段や、場合によって暴力を使い国民の権利や尊厳を平気で踏み躪っている。確かに金融危機を機に社会保障分野の整備が徐々に歩み出した。しかし、これについても都市部が優先され、農村あるいは農民工と呼ばれる出稼ぎの農村出身者については、公平な適用はまだ始まっていない。

一方、中国社会は、改革開放以降の急速な経済成長を経て変容しつつある。北京、上海などの大都市には高層ビルが立ち並び、市民は消費生活を楽しむようになった。だが、最近のチベットや新疆ウイグルなど少数民族地域での一連の騒乱や、土地の強制収用をめぐる地方政府と農民の激しい対立は、これまで置き去りにされた中国社会の醜い実態を再び白日の下にさらした。不公平や非正義に対する不満が一気に噴き出したのである。

社会面や経済面だけでなく、地方同士の財政面も大きな格差を抱えている。北京や上海のような最も裕福な沿海大都市と、河南、安徽など人口の多い内陸部の省との間には人口1人当たり政府支出に最大10倍もの格差がなかなか縮まらない。

これほど大きな格差は、物価水準の相違、沿海と内陸間の人口移動などを勘案しても、説明できるものではない。長年の高度経済成長が、格差を一層拡大する方向に作用している中で、「一国の中でこれだけ大きな地域格差を容認することは到底できない」との政治的認識は高まりつつある。

今の政治体制を前提に考えれば、格差の是正は具体的には中央から地方への移転支出の強化・充実の形で行われるしかない。ただ、この種の再分配政策の功罪については、地域格差を拡大しないために適切な再分配が必要であるとする見方（中部、西部地域）と、先進地域のインセンティブを

阻害しないために過度の再分配は望ましくないとする見解(東部地域)の両論が対立している。

中部は土地が肥沃で作物がよく実り、西部は鉱物資源に恵まれているが、経済発展においては東部より大幅に遅れていた。近年、中央政府の主導で東部沿海から内陸部への産業移転を進めてきたことや、中央財政から中西部への移転支出を大幅に増やしたことで、2007年以降、政策効果は漸く現れ始めた。GDP成長率が従来の「東高西低型」から「西高東低型」に転じたのである(関2009)。

今後、中西部が東部を追い上げる形で格差が縮小に向かう可能性が出てきたことで、中央は中西部への移転支出を一層強める構えを見せている。

(2) 民族対立の底流に経済格差問題あり

国民に共通の宗教信仰がなく、地域格差が大きい多民族国家中国では、統一の維持が至上命題とされている。少数民族住民の多くは内陸部の農、山村地帯で暮らしている。昨今のチベットやウイグルの問題に象徴されるように、民族自治問題がもとになった民族間の対立が激化し、広がっている。そこには経済や財政的な格差問題も絡んでおり、社会の大きな不安定要素となっている。

チベット、新疆ウイグル、内モンゴルなどの民族自治区は、およそ自治区の名に値しない、漢族支配区の様相を強めていると西側メディアではしばしばそう批判している。チベットに抱く西側の人々のイメージは、「ロマンチックな理想郷」であり、「ヒマラヤとダライ・ラマ」の地である。

しかし、中国の人々から見れば、ダライ・ラマの支配下に置かれていた頃のチベットは「封建社会」であり、今も「後進地域」である。恐らく共産党政権には「不満分子が蠢動している地域」にも映る。中国はチベットを支配して以来、農奴解放を行い、インド的な身分制度を廃止し、医療施設、学校、道路、鉄道などを作り現地住民の生活水準を上げてきたことは事実である。共産党支持勢力を扶植する汲々たる努力は今も続いている。このところ、中国政府は航空路線も拡大させ、チベットへのヒト、カネ、モノの流入を促し、チベット族の不満の底流にある経済格差の解消に繋げようとしている。同時に、軍民共用空港の整備を進めており、支配体制の強化をも図っている。

また、暴動などの混乱が続く新疆ウイグル自治区で管理強化の動きをも加速する一方で、現地住民の生活向上への財政投入も拡大し続けている。

以上いずれも中央主導で引き締めと住民懐柔を並行させる戦略である。もっとも、統治される側の立場に立って、共産党指導部や政府はこれまで少数民族住民の心情を思いやる、といった姿勢が欠落していないか総点検が必要である。中・印二大勢力圏の境界線に位置するチベットや東西交通路の戦略的要衝を占めるウイグルの宿命という点是否定できない。現地の非漢族の民衆は「同胞」として遇されていると感じとれるよう努力する必要がある。長い目で中国の行く末を展望すれば、事はチベット問題、ウイグル問題に留まらない。国民の統合問題全般にも関わるからである。

(3) 平等な社会の構築にまず財政は一役を

日本の25倍の国土に56の民族が住む中国ではこのところ、経済パワーを益々増大させる中で、共産党の周辺に権力と富が集中し、不正・腐敗が蔓延り矛盾が増大している。権力の牽制と均衡、司法の独立、複数政党制、報道の自由などを基盤にする民主主義的な政治制度の導入が必要であることは言うまでもない。しかし、共産党政権は今の広大な版図を維持するには、有無を言わさない強権が必要だとでも思い込んでいるのだろうか。

格差が広がる中国社会の底辺でもがく出稼ぎ労働者などの貧民たちの境遇をどう改善すべきか真剣に考えなければならない。「還暦」を迎えても全国民を差別なく平等に愛する「一視同仁」を悟らない現状は情けない。民衆の不満が限界に達すれば、歴史上繰り返された「易姓革命」は再発してもおかしくない。国際社会で台頭しつつある中国にとって最大の脅威は内なるものである。これを和らげるには、平等な社会を構築することが先決であり、まず財政の役割を生かすべきである。

3. 中央から地方(各省)への財政移転

中国には、これまでも中央・省間の財源調整のために各種の移転交付制度が導入されてきた。しかし、今回の金融危機は「百年に一度」だけあって、従来の仕組みでは対応しきれないとの判断からかこのところ新たな取組みが始まっている⁴。

(1) 地方交付金額の事前告知制度の整備

中国では、予算を湯水のように乱費する地方役人への批判が強い。地方政府が大抵腰撓めで予算を立てると言われる。その原因の一つは、上級政府からの交付金の額が予算編成前に知らされないため、正確に予算を組めないとの指摘もある。

これについて、財政部は2008年秋に「更に地方政府の予算編成の完全性を高めることについて」(財予[2008]435号)との通達を出し、同部は09年以降、毎年11月15日までに翌年度の交付金見込み額を地方側に告知することを表明した。

実際にも09年11月に、財政部は各省に2010年の移転支出予定について、計88項目総額1兆3631億3400万元を通知した。また、謝旭人・財政部長は、全人代の常務委員会で09年の中央政府の財政決算を報告した際(2010/6/23)、今後も中央財政は地方側に最大限に移転交付予定の事項及び金額を事前告知すると重ねて表明している。

(2) 対地方移転支出を巡る中央政府の新動向

(a) 税収返還類移転支出の拡充(石油製品税金費用改革に伴う地方への税収返還制度の新設)

1994年の分税制導入に際して、中央政府は法改正などにより地方の税収等が減少した場合、93年を基準年として各省の減収分を中央の増収分から一部補填する「税収返還」の仕組みを設けた。

その後、02年に所得税と法人税を中央・地方の共有税に改める際に、税収の一部が中央政府に移管された地方政府に対して、改革前の税収プラス一定の増分を保障する「所得税基数返還」の仕組みを新設した。以降、毎年中央政府の予算から該当地方へ一定額の所得税基数返還を行ってきた。

最近の新しい動きとして、中国政府は世界同時不況による国際的な原油需要低迷・価格下落をチャンスと捉えて、08年12月19日からガソリン・軽油の基準卸価格を引下げ、09年1月1日から石油製品に係る消費税⁵(従量課税)を引き上げた⁶。

併せてそれまでに地方政府が石油製品に掛けていた公道修繕費、航路養護費、公道運輸管理費、公道客貨物運送付加費、水路運輸管理費など6項目の課徴金が全面的に廃止された。二級道路(日本の都道府県道に相当)の料金徴収を段階的に廃止することも正式に決まった。これにより、石油

製品関連の税金は国税の消費税に一本化された。

以上の改正による地方政府の収入減を補うために、中央政府は「石油製品税金改革税収返還」の仕組みを設け、元の徴収地へ消費税収の一部を還付することにした。ちなみに09年決算では、地方への還付金額は1531億1000万元に達する⁷。

新旧を問わず、以上3つの税還付制度は、何れも地方の反発を和らげるために、一旦中央に集まった税収の多くが「税収返還」の形で元の徴収地に戻される形を採っている。改革を円滑に進めるために設けた譲歩措置だが、これでは裕福な地方の既得権の温存にもなりかねない。不公平を助長し、財政格差の拡大につながるとの批判もある。

中国の移転支出制度の核心は徐々に中央のコントロールを強めつつも、地方の活力を維持することである。このバランスは難しいが、それに気を取られる余り、巨額の税還付によって、中央から地方への移転支出が本来の財政格差は正機能を十分に発揮できていない。やはり税収返還類を大幅に縮小して、地方の基準財政需要を正確に測れるシステムに切り替えることが必要かもしれない。

もっとも、各省への移転支出に占める税収返還類の比率は08年の18.6%から09年の17.1%に低下した。10年の予算では、16.3%に見込まれるなど更なる比率低下が予想されてはいる(表1)。

(b) 「財力性移転交付」が「一般性移転交付」に

09年予算から従来の「財力性移転交付」は「一般性移転交付」に、そして「一般性移転交付」が「均衡性移転交付」に、名称と定義の何れも改められた。併せて用途が特定される目的補助金(専項補助)のうち、教育、社会保障及び就業、公共安全、一般公共サービス向けの補助金約2100億元も新・一般性移転交付に切り替えている。

表1から見て取れるように、各省への移転支出に占める新・一般性移転支出の比率は08年の38.0%から09年の39.6%に上昇した。10年の予算では40.2%に見込まれるなど更なる上昇が予想されている。ただ、一般性移転支出のうち、最大項目の均衡性移転支出については、中央の移転支出全体に占めるシェアは08年の15.3%から09年の13.7%に却って低下した。10年の予算では13.6%と僅かながら更にシェアを落とすなど一般

性移転支出全体とは反対の動きを見せている。

均衡性移転交付の前身は1995年に導入した、財政難の地域への交付金制度・「過渡期移転交付」である。02年に所得税と法人税が中央・地方共有税に改められたことを機に、この2税の中央取り分の増加による移転支出と統合する形で、過渡期移転交付が「一般性移転交付」(旧)に名称変更された。旧・一般性移転交付は、地域間の財政力格

差を縮小し、公共サービス供給能力の均等化を図るためのものである。交付額は、対象地域の標準財政支出と標準財政収入の差額に移転交付係数を乗じて算定する(収入 \geq 支出の地域は対象外)。

旧・一般性移転交付では、交付金の使途が限定されず地方に委ねられていることや、算定方法が比較的標準化されているなどの点は、日本の地方交付税交付金の「普通交付税」と類似している。

表1 中央から地方への移転支出の内訳 (単位: 億円)

移転支出の分類	2008年(決算)	2009年(決算)	2010年(予算)
中央から地方への移転支出規模(全体に占める割合)	22990.76(100.0%)	28563.79(100.0%)	30611.00(100.0%)
I 税込返還類	4282.16(18.6%)	4886.70(17.1%)	5004.36(16.3%)
うち、1. 税込返還(増値税及び消費税。94年より)	3371.97(14.7%)	3422.63(12.0%)	3554.00(11.6%)
2. 所得税基数返還(所得税および法人税。02年より)	910.19(4.0%)	910.19(3.2%)	910.19(3.0%)
3. 石油製品値上げ税込返還(消費税。09年より)		1531.10(5.4%)	1531.10(5.0%)
4. 地方の上納金(税還付額を相殺する。09年より)		-977.22(-3.4%)	-990.93(-3.2%)
II 一般性移転支出(09年より)	8746.21(38.0%)	11317.20(39.6%)	12295.73(40.2%)
うち、1. 均衡性移転支出(09年より)	3510.51(15.3%)	3918.00(13.7%)	4168.00(13.6%)
2. 民族地区移転交付	275.79(1.2%)	275.88(1.0%)	330.00(1.1%)
3. 県級基本財政力保障奨励補填資金	438.18(1.9%)	547.79(1.9%)	660.00(2.2%)
4. 農村税費改革移転交付	762.54(3.3%)	769.47(2.7%)	770.22(2.5%)
5. 給与調整移転交付	2451.24(10.7%)	2357.60(8.3%)	2375.68(7.8%)
6. (義務)教育移転交付	269.36(1.2%)	893.56(3.1%)	929.29(3.0%)
7. 農村義務教育債券補助金	150.00(0.7%)		
8. 資源枯渇都市財力性移転交付	25.00(0.1%)	50.00(0.2%)	75.00(0.2%)
9. 定額補助金(旧財政制度の改革に伴う補助金)	136.14(0.6%)	138.14(0.5%)	140.14(0.5%)
10. 企業・事業体所属調整移転交付	331.57(1.4%)	347.87(1.2%)	353.00(1.2%)
11. 決算に伴う財力調整移転交付	348.88(1.5%)	369.22(1.3%)	385.10(1.3%)
12. 工商部門二費用徴収停止(08年9月)に伴う移転交付	47.00(0.2%)	80.00(0.3%)	80.00(0.3%)
13. 村級公益事業奨励資金(10年より「農林水移転交付」に)		10.00(0.0%)	65.35(0.2%)
14. 一般公共サービス移転交付(09年より)		23.93(0.1%)	32.00(0.1%)
15. 公共安全移転交付(09年より)		329.84(1.2%)	352.90(1.2%)
16. 社会保障及び就業移転交付(09年より)		1201.83(4.2%)	1439.05(4.7%)
17. 医療衛生移転交付(09年より)		4.07(0.0%)	32.00(0.1%)
18. 石油製品税費改革移転交付(10年より)			108.00(0.4%)
III 専項移転支出	9962.39(43.3%)	12359.89(43.3%)	13310.91(43.5%)
うち、1. 社会保障及び就業	2399.31(10.4%)	1640.47(5.7%)	1835.23(6.0%)
うち、①社会保険基金への補助金		142.41(0.5%)	173.69(0.6%)
②就業補助		383.40(1.3%)	393.00(1.3%)
③都市住民最低生活保護		355.80(1.2%)	362.00(1.2%)

④農村最低生活保護		255.57(0.9%)	269.00(0.9%)
2. 農林水事務	1513.13 (6.6%)	3182.54 (11.1%)	3391.64 (11.1%)
うち、①農業		2068.74(7.2%)	1973.69(6.4%)
②水利		581.66(2.0%)	418.40(1.4%)
③貧困扶助		229.17(0.8%)	254.27(0.8%)
3. 環境保護	974.09 (4.2%)	1113.90(3.9%)	1357.62 (4.4%)
4. 医療衛生	780.02 (3.4%)	1205.64 (4.2%)	1313.87 (4.3%)
うち、①基層医療衛生機構		270.21(0.9%)	
②公衆衛生		262.04(0.9%)	290.80(0.9%)
③医療保障		639.32(2.2%)	575.69(1.9%)
5. 教育	692.72 (3.0%)	520.21 (1.8%)	620.26 (2.0%)
6. 科学技術	85.88(0.4%)	78.17(0.3%)	35.66 (0.1%)
7. 一般公共サービス		134.14(0.5%)	125.75(0.4%)
8. 外交		0.01(0.0%)	
9. 国防		4.84(0.0%)	5.05(0.0%)
10. 公共安全		111.82(0.4%)	221.05(0.7%)
11. 文化体育及びメディア		165.98(0.6%)	156.53(0.5%)
12. 都市・農村コミュニティ事務		91.72(0.3%)	225.60(0.7%)
13. 交通運輸		1109.53(3.9%)	830.45(2.7%)
うち、①道路水路運輸		397.52(1.4%)	298.99(1.0%)
②車両購入税支出		506.36(1.8%)	314.00(1.0%)
③石油価格改革に伴う交通運輸業への補助金		168.24(0.6%)	170.00(0.6%)
14. 資源探査電力情報等事務		343.04(1.2%)	263.68(0.9%)
15. 商業サービス業など事務		462.26(1.6%)	650.66(2.1%)
うち、商業流通事務		405.07(1.4%)	526.66(1.7%)
16. 金融監督管理等事務支出			14.00(0.0%)
うち、農村金融発展支出			14.00(0.0%)
17. 地震災害後復興支出		839.39(2.9%)	737.08(2.4%)
18. 国土気象など事務		84.34(0.3%)	204.93(0.7%)
19. 住宅保障支出		524.13(1.8%)	616.00(2.0%)
うち、保障性住宅支出		524.13(1.8%)	616.00(2.0%)
20. 糧油物資備蓄管理事務		478.93(1.7%)	296.80(1.0%)
うち、糧油事務		478.93(1.7%)	296.80(1.0%)
21. その他支出		268.06(0.9%)	409.05(1.3%)

(出所) 中国財政部公開資料「2008年全国財政収支決算情況」(2009/7/7 付)、「2009年全国財政収支決算情況」(2010/7/9 付)、2010年3月の全人代における謝旭人・財政部長の2010年予算報告などより作成。

これにより、財政の平準化機能を持つ一般補助金制度が初めて確立されたが、その後も財政調整制度の改革が続けられ、ついに09年の予算より現・均衡性移転交付に変更されたのである。

(c) 工商部門二費用徴収停止移転交付の新設

08年9月1日から中国では、それまで15年間にわたって地方政府の工商行政管理部門が個人工商户者から徴収していた「個人経営者管理費」および「自由市場管理費」が廃止された。この二費用の廃止に伴う地方政府の収入減を補うために、旧・財力性移転交付に「工商部門二費用徴収停止移転交付」の項目が追加され、08年では47億円の予算措置が講じられた。旧・財力性移転交付が新・一般性移転支出に改められた09年以降、毎年80億円の移転支出が計上されている(表1)。

(d) 医療衛生移転交付制度の新設

09年の予算からは確認できないが、執行中の必要性からか当年の決算では、一般性移転交付に新たに「医療衛生移転交付」の項目が追加され、4億700万元が支出された。制度の詳細が公開されぬまま10年の予算では、09年決算額の8倍弱の32億元が計上され、急速な伸びを見せている。

(e) 石油製品税費改革移転交付制度の新設

2010年予算より、一般性移転交付に新たに「石油製品税費改革移転交付」の項目が追加され、108億元が計上されている。これは前述した2009年1月に行われた石油製品の税金費用改正による中央の税収増に伴うものである。改正時に設けた税還付制度とともに、課徴金の廃止による地方の収入減を補填し、交通インフラの整備をも支援する。

(f) 農林水移転交付制度の新設

2010年予算より、一般性移転交付に新たに「農林水移転交付」の項目が追加されている。これは09年予算より計上され始めた「村級公共事業奨励資金」をさらに拡充したもので、予算規模も一気に10億元から65億3500万元へと激増させている。詳しい内容が公開されていないため、検証はできないが、農村最末端での公共インフラ整備に愈々本腰を入れ始めたことの表れではないか。

(g) 2010年予算案から見る一般性移転支出

一般性移転支出には、以上のほか民族地区移転交付をはじめ、給与調整移転交付など様々な政策

目的別の制度がある。均衡性移転交付(旧・一般性移転交付)では措置されない個別あるいは緊急の財政需要に対する税源不足に見合いの額として交付される。各種一般性移転支出制度の最大な共通点は、地域の財政ニーズに応じて比較的客観的な基準により交付額が算定されることである⁸。

一般性移転支出の規模と範囲は、08年以降、急速に伸びている。2010年予算案によれば、たとえば、均衡性移転交付の見込み額4168億元は、09年決算より250億元増えている。これは主に中西部地域、揚子江や黄河などの水源地域の財政保障能力を高めるためである。また、民族地区移転交付は09年より54億1200万元増の330億元となったのは、チベット自治区、新疆ウイグル自治区など少数民族地域の経済や社会の発展を支援するためとしている。資源枯渇都市向けの移転支出が25億元増の75億元となったのは、これらの地域における歴史の負の遺産を清算し、産業構造の転換を促すためである。県級基本財政力保障奨励補填資金が09年より112億2100万元増の660億元となったのは、各省内部の財政制度を整備し、基層政府(基礎自治体)である県の基本的な財政力を保障し、公共サービス供給能力を高めるためである。給与調整移転交付が09年決算より13億200万元増となったのは、チベット自治区向けの特束手当支給額増加に対応するためである。

(h) 特定目的補助金の規模と範囲はともに拡大

一般性移転交付だけでなく、「専項移転交付」と呼ばれる目的補助金の規模と範囲も近年急拡大した。専項移転交付は地方が中央からの委託事業や、中央との共同事業などを行う際に所管の中央省庁を経由してプロジェクトごとに配分される。金融危機以降、中央政府による、地方でのインフラ投資や消費振興などを促すための資金投下は、主に専項移転交付の積み増しを通じて実施されてきた。そのため、中央政府の重点政策目標を達成するための手段として重要性を増しつつある。

近年、民生関連分野への専項移転支出が急速に増えてきている。09年決算では、専項移転交付総額1兆2359億8900万元(08年より24%増)の主な対象分野は農林水事務、社会保障及び就業、医療衛生、環境保護、教育、科学技術であった。

10年予算⁹では、総額は09年決算より7.7%積み増したうえ、交付項目数も増えている(表1)。

ただ、資金の配分方法や運用管理について明確な基準が存在しないことへの批判意見も根強い。

(3) 基金会計を通じた移転支出制度の創設

(a) 日本の特別会計に似る中国の基金会計

中国の予算体系では、中央と地方を問わず、政府の全ての収入と支出が一般予算、政府性基金及び予算外資金に区分され、別々に経理される。

以上三つの予算のうち、「予算外資金」については、文字通りに一般予算を経由せず予算外で運用される。日本には類似した制度がなく、本稿では立ち入らない。残りの二つの予算のうち、主に税金が財源となる「一般予算」は、日本の一般会計予算に相当するため、説明に多言を要しない。

ここで注目したいのは、様々な外部資金(一般会計からの繰入金を含む)を調達して積み立てて運用する「政府性基金予算」である。財政部によると、政府性基金予算は土地の有償貸与や、宝くじ収益金などを通じて得た特定の収入により特定のインフラ整備事業や社会事業を運用するために設けたものである。受益と負担の関係や、事業ごとの収支をより明確にすることを目的としている点からすれば、日本の特別会計制度に似ている。

(b) 政府性基金予算の仕組み・内容・規模

政府性基金予算の基本原則は「量入制出¹⁰、流用厳禁、余剰繰越」とされる。すなわち、基金の支出は収入範囲内に抑えるべく赤字予算を認めない。決められた用途以外には流用不可、余剰が出た場合は次年度へ繰越して使用することである。

財政部によれば、現在、中国の政府性基金予算会計は計43ある。収入源から分類すると、鉄道建設、空港建設、港湾建設など社会から広く資金を調達して運用する事業基金は31ある。ほかの資金源、たとえば国有地使用权の譲渡収入、宝くじの収益金、政府系の住宅基金などが12ある。

収入の帰属先から見ると、中央政府系は9つ、地方政府系は20、中央と地方の共同基金は14ある。また、目的別に分けると、道路、鉄道、空港、港湾などの整備基金が9つ、水利プロジェクトの基金が4つ、都市施設整備補修用基金が8つ、教育、文化、スポーツ等事業の振興目的の基金が7

つ、社会保障関連の基金が5つ、生態環境の整備用の基金が5つ、その他の基金が5つある。

このように、中国社会の隅々に至るまで各種の政府性基金予算の範囲が及んでいるのである。

基金会計の規模については、09年では中央と地方を併せた全国の基金収入は1兆8335億400万元に達し、一般会計歳入6兆8518億3000万元の26.8%に相当する。そのうち、中央政府の基金収入は全体の13.7%に過ぎず、地方政府の基金収入は全体の86.3%を占めている。なお、基金収入のうち、国有地使用权譲渡収入は全体の大半を占める。09年では、全国の土地使用权譲渡収入1兆4239億7000万元は全国の基金収入の77.7%を占めているが、うち中央分は275億4900万元に過ぎない。とりわけ地方では、土地使用权譲渡収入は基金収入の9割を占めるほどである。如何に地方財政は、不動産開発業者への土地使用权譲渡に大きく依存しているか、その一斑が伺える。

(c) 政府性基金予算管理強化の動き

金融危機以降、基金予算の規模と会計数は急速に増えた。とりわけ地方財政は正規の一般予算ではなく、収益や資産運用等の目的もある基金予算へここまで頼っているとは異常である¹¹。そこで財政部は、09年に通達を出し、政府性基金予算の編成の精度を高める一連の措置を打ち出した。

これに伴い、一般予算会計、基金予算会計及び予算外会計の間に調整が行われた。予算外会計で経理していた車両通行費、船舶港務費などが基金会計に移動した。基金会計のうち一般予算で計上すべき項目の一部が一般予算に移し、意義が薄れたり収入源を失ったりしたものが廃止された。

また、地方財政が不動産開発への依存度が異常に高い状況に鑑み、2010年の基金予算の編成に際し、財政部は地方政府に対して、一層基金予算管理を強化するようとの旨の通達を出した。その中で地方政府系の基金予算の編成の精度の向上、および基金予算の基本原則の順守を強く求めた。

(d) 基金予算を通じた移転支出の強化

財政部は2010年7月9日に公開した「2009年全国財政決算」の中で、初めて三峡ダム建設、港湾建設、鉄道建設、外国為替経営、宝くじ公益金など事業系及び資金運用系の基金会計収支状況が

公にされた。表2は中央政府の基金会計項目別支出額を表している。歳出総額2425億2200万円のうち、三峡ダム建設、港湾建設など14の中央と地方の共同基金会計を通じた地方への移転支出は599億3000万元に達することが見て取れる¹²。

また、新・基金予算管理制度で編成された2010年基金予算は、同年3月に基金予算として初めて全人代に上程され、通過後は国民に公開された。

表2 2009年中央政府性基金支出(単位:億元)

1 中央レベルの支出	1825.92
三峡プロジェクト建設基金	184.50
鉄道建設基金	544.11
民用航空インフラ建設基金	61.34
港湾建設費	77.58
民用空港管理建設費	45.08
中央水利建設基金	18.18
中央対外貿易発展基金	4.20
旅行発展基金	1.66
国家繭・シルク発展リスク基金	0.76
文化事業建設費	4.10
新たに増えた建設用地の有償使用費	3.24
農業網への融資の返済資金(中央)	82.55
国家映画事業発展専用資金	2.00
森林被覆回復費	1.09
南水北調プロジェクト基金	10.45
大中型ダム建設移民後期支援基金	0.42
中央財政外為経営基金財政支出	682.87
宝くじ収益金	97.20
対外援助合資合作基金	3.61
その他政府性基金	0.98
2 地方への移転交付	599.30
三峡ダム建設基金	14.73
港湾建設費	24.62
民用空港管理建設費	65.06
中央水利建設基金	3.29
中央対外貿易発展基金	15.47
旅行発展基金	3.36
国家繭・シルク発展リスク基金	0.49
文化事業建設費	1.44
新たに増えた建設用地の有償使用費	198.11
森林被覆回復費	1.03
大中型ダム建設移民後期支援基金	150.72
三峡ダム地域基金	5.70
宝くじ収益金	110.71
対外援助合資合作基金	4.57
中央政府性基金支出計	2425.22
翌年への繰越金	657.73

(出所) 中国財政部「2009年全国財政決算」より作成。

初編成と銘打たれたこの政府全体の基金予算では、歳入の総額は、中央と地方の基金予算の合計である1兆8704億4900万元と、09年の中央政府基金予算からの繰越金655億7100万元と合わせた1兆9360億2000万元が計上されている。

そのうち、中央政府の基金予算収入は2554億4900万元、前年からの繰越金655億7100万元と併せた歳入総額は3210億2000万元に達する。

他方、地方政府の基金予算収入は1兆6150億元、中央からの移転交付金1160億800万元と併せて、基金予算の歳入総額は1兆7310億800万元を見込んでいる。因みに量入制出原則の下で中央と地方の何れも歳出は歳入と同額であるため、10年の中央政府基金予算の歳出3210億2000万元は09年より3割以上増えることになる。これに対し、地方政府基金への交付金1160億800万元は09年の599億3000万元の1.9倍に当たる。会計規模の伸び率以上に、基金予算を通じた移転支出が急速に膨らんでいることが見て取れよう。

(e)なぜ政府性基金予算の規模が急増するか

確かに各所管官庁が独立王国のように運用してきた基金会計の収支状況は、2010年以降全人代での審議事項になったのは一つの進歩であろう。

明らかに非効率な部分を外部の目で改めさせる点は期待できるかもしれない。しかし、基金会計は政府がニーズに応じて徴収し運用することが事実上認められるため、一般予算に比べて管理が緩い。何を「一般予算」に計上し、何を「基金予算」とするかについての基準も曖昧で、厳密に区分されていない。地方によっては、会計操作を行うところも後を絶たないといった問題も生じている。

また、余った予算を国債償還の財源に充てねばならない一般会計に比べ、余っても内部で抱えることのできる基金会計は予算付けが甘いとの指摘がある。基金会計の財源には国債発行で調達された借金を含む一般会計からの繰り入れが含まれることを考えれば、尚更その存在意義が薄れる。

そうした中で、基金予算の規模が拡大し続けつつ基金予算を通じて地方への移転支出が増え続けていることは、管理監督が比較的厳格な一般予算の抜け穴を増やすことにつながる恐れもある。もっとも、全人代における一般会計予算の審議でさ

え形骸化されている。なのに、基金会計が実質上有意義な審議を受けられるとは考えにくい。そのため、基金会計は今後も機動的に展開可能な財政力として利用される状況は変わらないだろう。

4. 地方債発行を解禁するも根拠などは不明

リーマン・ブラザーズが破綻した2008年9月から09年の予算案が決まる同年3月までの間、中国では不動産価格が値崩れし、銀行による不動産開発業者への融資には貸し倒れのリスクが高まっていた。そのため、地方政府は不動産開発業者への土地使用権の譲渡による収入確保が困難となった。地方の財源不足が深刻化したことで、09年3月の全人代で地方債の発行解禁が決まった。ちなみに09年と10年の地方予算には、何れも2千億元の債券発行による借金収入が計上されている。

内藤によれば、地方債発行を認めた背景には、中央の財政赤字急拡大への批判回避の意味合いもある。しかし、無責任な濫発につながる恐れもあるため、各省が最終的に償還責任を負う地方の債務であることが明確にされながらも、財政部による代理発行の形が採られ、国内の商業銀行に発行済み債権の殆どを引き受けさせている。それでも地方の財源不足程度を考えれば、2千億元では全く不十分である。地方債発行だけでは足りない部分が政策性融資や政府系企業の社債発行の形で賄われた。また、現状では、地方債の金利が国債と同様に設定されているため、地方の信用リスクが反映されていない(内藤2009、p96、p102参照)。

とはいえ、地方に信用リスクを負わせると、債務不履行になった場合、地方債保有者の権利保護を始め、中国では債券市場を支える法制度が貧弱すぎる。前掲の日経記事(2010/3/12付)では、「地方政府が資金調達軸足を債券発行に移していけば、将来的に不透明な資金調達問題の解決につながる可能性はある」とする一方で、「ただ中国の債券市場は未成熟なため、市場の規律がどれだけ働くかは不透明な面もある」とも指摘している。

常識で考えれば、地方債を発行するには、その根拠となる財源措置がはっきりせねばならない。現状のように、財源不足だから地方債を発行するという発想では短絡過ぎて、本末転倒であろう。

IV 功罪相半ばする今の財政調整制度

1. 調整規模拡大も効果の程はなお不明

「2009年全国財政収支決算情況」によれば、全国の歳入に占める中央と地方の割合は、52.4%対47.6%であった。他方、歳出に占める中央と地方の割合、即ち移転支出が行われた後の財源配分比率は中央20.0%対地方80.0%となっており、大規模の政府間財政調整が実施されたことがわかる。

09年の中央から地方への移転支出の内訳(前出表1)をみると、地域間の財政力格差を温存する税込返還類が計17.1%、分配の透明度が低く、監督体制も不在しがちな専項移転支出が計43.3%と、両者併せて全体の6割強(60.4%)を占める。

他方、各地域の社会的、経済的な状況などを反映して算定される一般性移転支出が移転支出全体の4割程度(39.6%)に過ぎない。財政力平準化効果が期待される均衡性移転交付に至っては僅か13.7%で、現段階では大きな役割を果たせない。

もっとも、08~10年の3年間の推移をみると専項移転支出が相変わらず移転支出全体に占める割合が大きい。内需拡大のための景気対策の多く、「専項補助」の形で移転支出したためである。他方、移転支出全体に占める税込返還類の割合が年を追うごとに低下する一方で、一般性移転交付の割合が高まっている。財政の調整機能が強化されつつあることを意味するため、今の動きは好ましい傾向であろう。ただ、税込返還類が依然少なくない点も事実であり、更なる改善が求められる。

現状のような財政調整制度が、実際に地域間財政力格差を緩和する効果を持っているかどうかについては、国民の間で疑問視する向きが強い。まして、資金の大半が交付される内陸部の貧困地域の多くは、税込規模に比べて膨大な職員数を抱えている。今の交付金算定方法では、均衡性移転交付でさえ、公務員らの人件費が標準財政支出の大半を占めている。そのため、現にモラル・ハザードを誘発している恐れが高い。となると、貴重な資金が貧困地域の経済発展に必要なインフラ整備や公共サービスの提供に回せなくなってしまう。

しかも、移転支出は改革開放後の高度成長過程で形成され、固定化した既得権益者に政治・官僚

機構のチャンネルを通じて流し込まれるから、経済波及や活性化効果は限定的である。寧ろ漫然たる財政出動の結果、中小企業や地方経済の中央政府依存を強め、却ってそれらから自立力、創造力そして突破力を奪い取ってしまうのではないか。

2. 透明性増すも曖昧なところが依然多い

最近、中央政府は地域格差や財政不均衡への対応が一層強化されたことをアピールする姿勢が鮮明になっている。たとえば、2008年以降、中央政府の歳出支出項目ごとに、中央自らの支出額と地方への移転支出額が並列されるようになった。

また、09年以降、財政部公開資料を併せて検証すれば、中央の支出項目別の地方移転額の内容、すなわち一般性移転と専項移転の構成もわかる。

さらに、09年に入ってから、全人代での財政予算および決算報告において、各種移転支出のこれまでより比較的詳細な内訳が公表され始めた。そのデータから以下のような動きも見て取れる。

第一に、一般性移転支出に関しては、年を追うごとに、規模だけでなく項目数も増えている。

一般性移転支出の狙いは地方の税収不足分を補填し、併せて地域間財政力格差を是正することである。再分配機能を持つため、この種の移転支出が増えるのは願わしいが、前述した通り、08年以前と比べると、名称の変更があり、従来とは構成も異なっている。なぜこうした調整を行うかは明確な理由が公表されていないし、項目の名称の変更や内容の入れ替えなどを含めて考えれば、現時点では、曖昧な点は依然として少なくない。

第二に、前出の表1を見る限り、移転支出全体に占める税収返還の割合低下傾向が続いているようだが、実質では09年以降増勢に転じている。

これは09年より、地方から中央への上納金¹³をマイナスの税収返還、すなわち税還付額を相殺する項目として税収返還類移転支出の項目に追加したためである。08年までは、地方上納金は地方の歳出項目と中央の歳入項目に同時に計上されていたが、上記会計上の調整により09年以降は移転支出のバランス・シートに移動したのである。

地方からの上納金を除いた税収還付類移転支出の移転支出全体に占める割合を計算し直すと、08

年決算の18.6%から09年決算の19.9%に増えたことがわかる。10年予算では、09年決算を下回る19.0%となったが規模自体は拡大した(表3)。

表3 税収返還類移転支出の推移(単位:億元)

項目	2008年	2009年	2010年
地方上納金 (負の税収返還)		-977.22	-990.93
地方上納金を除く 移転支出総額	22990.76	29541.01	31601.93
地方上納金を含む 移転支出総額	22990.76	28563.79	30611.00
地方上納金を除く 税収返還額(割合)	4282.16 (18.6%)	5863.92 (19.9%)	5995.29 (19.0%)
地方上納金を含む 税収返還額(割合)	4282.16 (18.6%)	4886.70 (17.1%)	5004.36 (16.3%)

(出所) 表1より作成。

税収返還類移転支出は批判的に捉えられていることもあり、05年~08年の割合が低下傾向を辿ってきた。しかし、09年の石油製品値上げ税収返還の創設により割合が再び増加する方向となった。この点をカムフラージュするために、地方の上納金を、税還付額を相殺する項目として税収返還類移転支出に追加したとの推測もできなくはない。

このように、従来非公開だった内容の一部が公開されたものの、不透明な会計操作の懸念を依然払拭できない。継続的に比較可能なデータを公表することや曖昧さをなくす取組みが求められる。

3. 省以下政府間財政調整制度の未整備

中国では、省は連邦制国家の州のような権限を持っている。中央から地方への移転支出も実質上中央・省間と、省以下の各級政府間との「2回建て」となっており、財政部は基本的に各省内の市や県の間での財政力格差の調整に直接関与しない。

他方、周知の通り、中国の省と言ってもヨーロッパの大国に匹敵するほどの人口と面積を誇る。各省の内部でも、地域間の経済格差に起因する財政力格差が広がっている。しかし、省内でそれを調整する仕組みは今のところまだ完成を見ない。

現状では、中央・地方間の共有税は税収全体の

6割以上を占めるが、各省は共有税からの収入の一部を市以下地方に再配分するかどうか。そしてもし配分する場合は、どう配分するか。さらに中央から省への移転支出及び地方税を含むその他の税財源を省以下の各級地方間でどう分割するか。

目下のところ、以上の全てはまだ規範化されていない。要するに、これらの事項は各省の裁量に委ねられている。実際にも、省以下政府間の財政調整の仕組みも規模も省ごとに大きく異なる。多くの省では、客観的な基準に基づいた域内の財政力格差の平準化スキームすら持っていない。

仮に中国で、中央・省間の財政移転を日本の地方交付税似の一般性移転支出に全部集中していくにしても、省からさらに下のレベルに、如何にきちんと配分し、その透明性をどう確保するかという点が至極重要となる。仮に今の中国で本格的な地方財政調整制度を整備していく場合は、つまるところ、省レベル政府ではなく、基礎自治体たる市、県などの末端地方政府の部分をどうしていくのがポイントである。地方の末端が、資金がないために農民から土地を取り上げて、ディベロッパに高く売りつけて得た利鞘を財政収入にしている。これが横行した結果、失地農民も大量に生まれた。このような問題も末端地方政府の財政をしっかりと手当てしない限りなくなる。

さらに、中国では、地方財政調整をめぐる議論は往々にして省間を中心とした地域間の財政力格差是正のシステムで何をどれだけ是正するか、どれだけ地方のプロジェクトに振り向けるかに議論が終始しがちである。結局、各省内部のシステム自体が整っていないことが捨象されている。たとえば地方の不良債務や政府機能などについて、中央と地方全体を含めた政府の役割が確立されなければ、現状のように移転支出のシステムをつくって再分配をしたところで、それが無駄に使われてしまい、状況がより深刻になる恐れすらある。

4. 「上強下弱型」政治・行政構造

中国の統治制度では、上級政府が下級政府を指導する立場にあることは憲法上認められている。実際にも上級政府が人事権、財政権などで下級政府を縛っており、下級ほど政策の自由度は乏しい。

上・下級政府の関係において、「上級が政策を制定し、下級が金を出す」、「帳簿は上が管理し、事務は下が実施する」とよく聞かれるように、下級政府の仕事は上から押し付けられ、財布の紐が上に握られ、政治的にも財政的にも自律できない。

確かに近年では、中央から地方への移転支出が大幅に伸びてはいる。しかし、上位政府を經由して末端政府まで降りてくる過程で、交付金が横奪される事例が数多く報告されている。そうした中で、いくら財政支援を強化しても、上・下級政府間の力関係が変わらなければ、抜本的な改善にはつながらない。いずれ問題は繰り返すだろう。

つまるところ、今の「上強下弱型」の政治・行政構造を早急に改めなければ、本当の意味の地方財政を確立することはできない。現体制を前提に地方財政の立て直しを図る場合であっても、中央と省の間、さらに各省内部で財政力の調整・再配分を行うことが避けて通れない。その前に、まず各級政府のそれぞれの役割分担と存在意義を明確にする必要がある。その上で、政府間の事務権限と財源配分のミスマッチ部分をあぶり出し、事務に見合うよう財源調整を進めなければならない。

効率的な地方財政調整制度を確立するには、今の行政システムの見直しも不可欠である。広大な中国とは言え、地方行政が4層もあるため中央政府から末端政府まで資金が行き渡るのに、多大の時間と労力がかかり、末端政府側の予測可能性や事業計画作りに影響を及ぼしかねない。また、現行の市、県、郷、鎮という行政区画は人口や産業の特徴などから分けるものだから日本の市、町、村のように互いに上下関係がない、それぞれが独立した基礎自治体に位置付けるべきである¹⁴。

V 中国特有の地方財政調整の課題

1. 「格差」という名の傷跡が残る還暦中国

ここ30年余りの持続的な経済成長は、同時に様々な歪みを中国社会にもたらしている。最も深刻なのは、途方もない格差である。尤も、毛沢東時代でも、都市と農村、沿海部と内陸部との間に大きな地域格差が存在していた。しかし、格差が拡大したのは改革開放以降である。鄧小平路線の

下で、都市と沿海部に一連の優遇措置を認めたのは格差拡大の大きな要因となっている。江沢民政権が進めた国有企業改革、金融改革などの過程で発生した膨大な失業者・一時帰休者群は、都市の膨大な貧困層を更に生み出してしまった。90年半ば以降の住宅市場改革や株式市場の出現に伴い、特定層の個人資産が先行的に形成されている。そして国有資産の売却に伴う資産家やレントシーカーの登場は格差拡大を一層決定づけたのである。

かつて共産党は、農民や労働者階級の理想郷の実現を約束して権力の座に着いた。1949年10月1日に、毛沢東が天安門広場で新中国の成立を高らかに宣言した時、多くの国民が涙腺を揺るがした。しかしいま、経済は発展したけれど、国民一般にはその恩恵を均霑させていない。とりわけ農村関連では、1978年以来、農民収入底上げ政策を30年余り採り続けてきたのに農民の平均所得は未だ都市部の3分の1以下である。指導部はこの種の問題に少なくとも言葉の上では高い関心を示し始めている。しかし、綺麗事ばかりが並んでおり、実態は空虚である。仮に胡錦濤政権が繰り返す「和諧社会」などが外交辞令でないとすれば、農民所得の上昇と都市・農村所得格差縮小の実現に向けたより具体的行動を示す必要がある。さもないと、共産党政権の正当性は名存実亡となり、益々農民や労働者の利益を代表できなくなる。

格差の拡大を黙殺してしまった政府の無策ぶりに対し、これまで政治的なタブーとされてきた共産党批判にも矛先が向けられたケースが増えている。権力の座を党内で盪回りする今の体制下で選挙による意思表示ができないため、国民の怒りの捌け口がなく、暴力的な手段に頼ってしまう。2008年のチベット、09年のウイグルでの騒乱の遠因にも高成長の分け前に与れる人々と、そうでない人々の間の分裂が背景にあると考えられる。

2. 地方自治の仕組みが確立されていない

今次の金融危機への対応に見られたように、中央政府が取りあえず政策を打ち出すが、後で付けを地方に回したから地方政府の財政難をもたらした。中央・地方間で責任を押し付け合う構図について、乱暴な言い方をすれば、中央は地方が隠し

持っているだろうと疑うポケット・マネーを使わせたいと思っており、地方はポケット・マネーなんかありもしないと抵抗する。不信感が疑心暗鬼を生み、両者の間で神経質な戦いとなっている。

ただ、この戦いでは、中央が最後に必ず勝つ。なぜならば、中央は人事権などを使って地方を抑える手段をいくらでも持っている。弾薬がほぼ無尽蔵な中央に対し、地方は面従腹背以外に採れる対策が限られているためである。となれば、ここで議論すべきなのは、自己防衛の手段を持たない地方側が飲む降伏条件、つまりどれだけ中央から恩賜(補助金)を引き出せるかだろう。斯様な仁義なき戦いを無くすには地方自治制度の導入が欠かせない。現体制ではこれが可能なのだろうか。

3. 地方政府組織は事業経営主体でもある

中国において、仮に日本の地方交付税のような全国レベルの財政調整制度を導入する場合、もう一つ難問がある。地方政府が様々な公営企業(行政事業単位)を創設し、そこから得た利益が予算外資金などの形で各種公共サービスにも充てられているためである。現に多くの大都市では、社会資本整備のみならず、対人サービスにおいても行政事業単位を活用している。その結果、行政事業単位のビジネスチャンスが多い富裕なところほど政府機能が完備する傾向が一般的に見られる。

通常、財政調整制度を構築する場合、各地方政府の歳入調達能力をどのように読み込むかがポイントとなる。行政事業単位の創設は、長い目で見れば政府の歳入増や行政サービスの充実につながりうる。ただ地方財政の透明性を低め、予算制約のソフト化を強める負の側面も無視できない。

中国では、各級地方政府の動員できる経済資源は必ずしも租税等の一般予算収入に限定されていなく、公共事業体等から上がる予算外収入が含まれることは沼尾[2006]にも指摘されている。氏は両者の厳格な線引きが難しいとすれば、地方財政調整の議論は複雑化すると結論付けている。

4. 格差是正には政府の介入が求められる

今の中国では、党指導部が主催する各種の会議では必ずと言っていいほど格差を巡る議論に終

始している。昨今の情勢を見ても、一党独裁の中国といえども、国民の不平不満を頬被りして済ますことが最早許されない。政権の正統性を維持するために、庶民が泣こうが喚こうが一向に構わないという従来のやり方では通用しなくなっている。

そうした中で、市場経済化を進めてきた中国において格差の拡大にどう対応し、平等な社会をどう構築していくのか。この難問は、共産党政権下で解決できるのか。それとも政治制度の大転換を伴わねばならないのか。還暦を迎えたばかりの中国は、国家体制の大きな選択を迫られている。

目下のところ、格差の拡大といういわば「市場の失敗」に対して、当面は政府介入によって対応するしかない。そもそも市場の失敗を補完し、社会の不安を鎮静化させるのは政府の役割である。

ただ、政府の役割と言っても、中央と地方とは丸で違う。常識で考えても、各レベルの政府の位置付けの明確化や、財源配分の適正化などは効率的な行財政システムを構築し、政府全体の役割を果たす上で必要となる。しかし現在の中国では、周知の通り、政治体制の問題から行財政システムは分権化されておらず、近い将来もその方向に向かう可能性は高くない。いまの中央集権体制を前提とすれば、各種格差を是正し民族対立を融和する、更に社会不安を増幅させないには移転支出を通じて地方政府の財源を増やさねばならない。

5. ただ、専項移転交付が有効の場合もある

地域の自主性を確立するために、中央政府が用途を定めて地方政府に配分する専項移転交付のうち、公共事業など投資的補助金を交付先の地方政府が自由に使えるように、予め用途を定めない一般性移転交付とすることを検討すべきである。

また、これまでの移転交付は、基礎自治体たる市・県ではなく、主に省レベル政府向けである。しかし、各省はそれを市や県に再交付せず自らが握る傾向を持つため、これでは、地方財政難問題は解決されない。今後、交付対象も省レベル向けから、市・県レベル向けに改めるべきである。

勿論、日本の地方交付税交付金制度をも彷彿させる一般性移転交付化を巡っては、各中央省庁が地方への影響力低下を嫌って激しく抵抗してきた

経緯がある。しかし、地域間の財政力格差を是正するには、一般性移転交付化が避けられない。

もともと、広大な国土と 13 億超の人口を抱える中国において、地域ごとに実情が異なるわけだから、画一的なルールを決めることが必ずしも合理的とは言えない場合はあり、課題も多い。

そこで、地域の状況に応じた多様な施策を認めつつも、基本的な公共サービスを全国的に確保するには、財政上その実施が困難な地方に対する支援が必要である。しかし、中央政府は移転支出に充てられる財源には限りがある。義務教育や医療衛生、公共インフラなど一定水準を維持する必要がある特定の行政サービスの財源確保が課題となっている現状を踏まえると、財政調整機能を持つ専項移転支出が有効な場合もあると考えられる。

勿論、その際に補助金が適正に支出されているのか、それによってサービスの質が確保されているのかなどをチェックすることも必要となる。不正を防ぐには相互牽制を機能させねばならない。

具体的には、たとえば沼尾が提案したように、中央政府から省政府に対して、各省内の補助対象となる地方へ補助金が適切に配分されたか否かをチェックする。また各市、県などに対して、補助金の使途を監査するとともに、サービスの質について評価を行い、次年度以降の補助金のあり方に反映させることが考えられよう（沼尾 2006）。

VI おわりに

「百年に一度」と言われた 2008 年の米国発の金融危機は、中国にとっては百年に一度のチャンスでもあったように見える。最近の中国経済の好調ぶりを眺めると、そのような印象も受けよう。

尤も、ピンチを逆手にとって千載一遇の好機にしようという姿勢は中国経済の勢いの源である。文化大革命後の政治経済や社会などの大混乱は後に改革開放に踏み切るきっかけとなったのは周知の通りである。今回の危機についても、不景気を食い止め、経済回復への取り組みを内外に誇示することで中国の存在感を示す思惑も感じられる。

ただ、大規模な財政出動で経済成長を下支えする一連の対策は地方財政難という後味が悪い結末

をもたらした。中央政府の笛に踊らされた地方は積極財政政策を機に、一気に公共事業を加速させたためである。中央政府は、地方政府への移転支出を大幅に増やしたり、地方債の発行解禁に踏み切ったりしたが、不動産バブルや銀行融資の不良債権化といった問題を新たに引き起こしている。

目下の中国経済は、外資系企業による輸出に頼らず、インフレや不動産バブルを制御しながら、内需拡大を経済成長の柱に据えようとしている。しかし、このような均衡が取れた持続的な経済発展を遂げることは、決して容易なことではない。それを実現するには、経済の面で2つの基本的かつ難しいバランスの再調整が強く求められよう。

第1のバランスの再調整は、投資主導の経済成長を危機前に進めていた民間消費主導の状況に戻すという対内的な調整である。第2の再調整は、純輸出への依存度を低める一方で、内需への依存度を高めるという対外的な調整である。今のところ、残念ながら、これら2つの再調整のスピードはいずれも遅すぎると結論付けねばならない。その背景には、財政赤字の膨張への危惧がある。

いま思えば、1994年当時、副首相だった朱鎔基(後に首相)は多数の反対派意見を押し切って分税制改革を断行し、統制力と財政力の低下に喘いでいた共産党政権を救った。それが行き過ぎて、今日の過度な中央集権と地方の財政疲弊をもたらした嫌いもあるが、国家の崩壊はこれで避けられた。中国の起死回生を図った朱鎔基副首相の胆略を想起すれば、この改革の配当金を元に格差是正の財源に充てるのは当たり前ではないだろうか。

目下の中国には、格差是正の財源はあるはずである。確かに09の中国の一人当たり国民所得(名目ベース)は3867米ドルに過ぎず、先進国平均の10分の1程度である。約13.5億の総人口のうち、未だ1割以上が1日当たり2米ドル以下の収入で糊口をせねばならない。しかし、それでも、我々は貧しい発展途上国だという中国の主張は、根拠が薄れ始めている。首都・北京や商都・上海の高速道路や街並みは、「発展途上国」のものではない。紛れもなく「先進」的である。中国はいま、世界最大の輸出国、世界最大の工業国、世界で2番目に大きな経済規模を誇る国にもなろうと

している。また、市場経済化を30年間以上進めてきた今も、政府が国富と主要産業の大半を掌握している。更に中国は約2兆6500億ドル(2010年9月末時点)という世界最高額の外貨準備を擁し、米国債を中心に主に海外に投資している。マクロベースで見れば、決して資金が不足しているわけではない。にもかかわらず、格差が拡大しているというのは、明らかに今の財政制度が所得再分配という最も基本的な機能を果たしていない。

本稿で検証してきたように、社会や経済の環境変化が進む中で、還暦を迎えた中国の地方財政調整制度については、試行錯誤を繰り返しながら新たな展開を見せてきている。ただ、中央と地方の役割分担が未確定のため、執行途中で支出責任が変わったりすることもある。また、運用面における公正性や、透明性などには依然として曖昧なところが少なくないため、効率かつ機能的な地方財政調整制度は確立されたとは言えない。これらの問題の多くは今の政治制度の持病であり、根治は難しいが、改善が求められる。ポスト金融危機のいま、我が青春を謳歌する好調な経済環境をこれらの問題に取り組む好機と捉えてもらいたい。

参考資料

1. 日本語

- 関 志雄 2009. 「西高東低型に転じた中国における経済成長—現れ始めた国内版雁行形態の効果—」
<http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/ssqs/090605ssqs.htm> (2010/12/10 閲覧)
- 甘 長青 2005. 「義務教育費負担制度から見る現代中国における国家・農村関係」九州大学経済学会編『経済学研究』第72巻第2・3合併号 pp.111-139
- 甘 長青 2010a. 「中国の地方財政は『黒字』なのか」九州情報大学学術研究所編『九州情報大学学術研究所ジャーナル』第5号 pp.1-13
- 甘 長青 2010b. 「中国の地方財政は『黒字』なのか」九州情報大学編『九州情報大学研究論集』第12号 pp.59-82
- 日本経済新聞 2010/3/12 付「中国、地方財政悪化鮮明に、今年、赤字2.6兆円見通し(全人代2010)」
- 内藤 二郎 2009. 「中国の財政制度と政策—改革・開放30年の変遷と課題—」財務省財務総合政策研

研究所『フィナンシャル・レビュー』平成 21 年第 4 号(通巻第 96 号) pp.71-104

沼尾波子 2006. 「義務教育制度にみる中央・地方の事務権限配分と財源保障の課題—日本と中国の事例から—」財務省財務総合政策研究所と中国國務院発展研究中心(DRC)との「中央と地方の役割分担と財政の関係」に関する共同研究最終報告書

2. 中国語

中国財政部公表資料(2010/5/11)「政府性基金予算編成資料」

『中国財政年鑑』各年度版、中国財政雑誌社

『中国統計年鑑』各年度版、中国統計出版社

以上のほか、全人代における温家宝首相の政府活動報告、謝人慶財政部長の予算報告及び決算報告。

註

¹ 都市維持建設税の税率は企業が所在する都市の規模によって異なり、大都市で7%、中規模の都市で5%、小規模の都市で1%となっている。

² 教育費付加制度は税率一律3%。各企業が納める増値税(日本の消費税に似た間接税)、消費税(一部のぜいたく品などに課税)、営業税(サービスの提供などに課税)の合計額に税率をかけたものが納税額となる。

³ ただし、製品毎に販売価格の上限が設定されており、対象となる機種は入札によって決められる。

⁴ また、09年は建国60周年のほか、五・四運動90周年、チベット騒乱50周年、天安門事件20周年など、過去の多くの出来事から象徴的な年に当たることも移転支出の強化に繋がっている。

⁵ 中国の「消費税」は日本の酒税などに類似する。一部贅沢品だけに掛ける特別税で、日本の消費税に類似する一般間接税は「増値税」(付加価値税の意味)と呼ばれる。

⁶ 具体的には、ガソリン消費税は1リットルあたり0.2元から1元に、軽油、ジェット燃料、重油の消費税は1リットルあたり0.1元から0.8元に、それぞれ引き上げられた。

⁷ 2010年以降も中央政府の予算から毎年地方財政へ同額の還付を行うことが予定されている。

⁸ このような移転交付は一人当たりのGDPなどの社会的経済的な要因だけでなく、民族自治地方(自治区、自治州など)や辺境地区(国境に隣接する地域)かどうか、などの政治的・政策的な要因によっても影響を受ける。また、中央政府だけではなく、省政府によってもこのような財政資金移転による県間の財政力調整が図られている。中央による再分配と省などの地方政府による再分配は必ずしも整合的に行われるとは限らず、また地方政府による再分配の基準は、地域によってそれぞれ異なる。

⁹ 09年までは専項移転交付のうち、6項目の金額しか公開されなかったが、10年の予算より21項目の内訳(計97の細目)も初めて公開されるなど、これまでより積極的に

情報開示を行う姿勢の変化が伺える。

¹⁰ 民主主義国では、予算は「量出制入」を原則としている。量出制入とは、「出るのを量って入るのを制す」こと、つまり、支出に応じて収入が確定されることを意味している。そもそも財政とは公的な需要、社会のニーズを充足するための存在であるから、まず、財政民主主義の原則のもとでこれらのニーズを確定する必要がある。一方、収入の範囲内で支出をまかなう「量入制出」原則の家計と異なり、国は強制力と高い信用力を持っている。それゆえに、議会で決定された公的ニーズを租税の強制徴収と公債による低利の資金調達によって充足するのである。しかし、中国は伝統的に「量入制出」原則で行われており、民主主義国のやり方や、財政学の原則とは異なるものである。

¹¹ 勿論、地方政府が中央政府からの移転支出を頼らずに不動産開発により独自の収入を確保し、税源不足を補うことができたことで、中央政府がこれを積極的に規制することを躊躇せざるを得なかった側面もあろう。

¹² また、以上の基金会計とは別建てに、08年の四川大地震を受けて被災地域の復興を支援するために設けた「中央財政地震災害復興基金」という基金会計がある。この会計は主に一般会計予算、国有資本経営予算、宝くじの収益金などの基金会計からの繰入金金を元金に、被災地におけるインフラ整備や公共サービス、公営住宅建設、産業復興、防災などに充てている。財政部が2010年7月9日公開した09年の「中央財政地震災害復興基金収支決算表」によると、この基金会計の収支規模は約1300億元である。

さらに、ほかにも中国には、様々な基金会計がある。たとえば、最近の動きだが、社会保障関連の基金の積み立て不足問題に対処するため、08年以降、中央政府の一般予算から、(中央政府が運営責任を持つ)全国社会保障基金に対する大幅な資金補充(08年110億7900万元、09年217億1400万元)を行った。また、地方政府が運営責任を持つ地域ごとの社会保険基金に対しても、中央予算から資金の補助(08年31億8500万元、09年38億5500万元)が行われた。

¹³ 地方から中央への上納金とは、主に輸出時に課される増値税(付加価値税)の還付金の地方負担分(全体の25%相当)である。

¹⁴ 尤も、中国でもここ数年、行政システムと地方財政制度の関係についての見直しが進められている。従来では、「一級政府、一級財政」という基本原則の下で、省レベルから末端の郷・鎮レベルまで全ての政府階層に予算が設けられていた。しかし、最近では、高度経済成長を妨げないためにも地方行財政システムの効率化が必要だとの共通認識が広がりつつある。そこで、一部の省で「郷財県管」(郷の財政を県が請負って管理する)、「省直接管理県」(省が市レベルを飛び越えて直接に県レベルを管理監督する)などが試行され、成果が認められた。これを受けて財政部は、08年5月22日に「郷財県管を一層推進することについて」、09年6月22日に「省直接管理県財政改革を推進することについての意見」をそれぞれ通達し、積極的に支援する姿勢を明らかにしている。地方行財政運営の効率化を目指すこうした動きは今後さらに全国で広がりそうである。