

中国の省以下財政移転の新展開について

—広東省を事例に—

孫 萌

はじめに

1. 広東省および省以下財政管理体制の概況
2. 広東省における省以下財政移転の概況
3. 省以下財政移転の効果と課題

おわりに

はじめに

本稿では、中国において、経済力・財政力がトップクラスの広東省を事例に、省以下財政移転に関するこれまでの経緯、制度の基本的特徴およびそれらをめぐる論点が検討される。それにより、中国において省以下財政移転の改革を進める場合、その実態と問題点を明らかにする。

1994年に、根本的な構造的改革と評価されている「分税制」改革¹⁾が中国全土で実施された。それとともに、地域間の財政力格差の是正・公共サービス均等化の実現を目標とする財政移転制度も発足した。それは、政府による財政的な再分配制度として、中央政府による財政移転（中央－省間）と省以下のそれ（省レベル政府－地区レベル・県レベルなどの下級政府の間）とが、2段階に区分し、並行して実施されている。このように設定された理由としては、一国に匹敵する面積を持つ省は、面積が広く、省内でも、民族・言語・人口・資源・社会および経済発展レベルなどに、大きな格差が存在しており、それにより、著しい財政的なばらつきが生じているのである。中央財政により、省間の財政力格差と省内の各地域間の財政力格差を、一括して是正することは、極めて困難である。そのため、それぞれに「中央－省間の財政移転」と「省以下財政移転」の2段階の制度により調整されるようになっている。

省内の各地域間の格差を考察するときに、県の役割が無視できない。なぜかといえば、都市と農村の格差を是正することが、当面の喫緊課題となり、都市と農村の結合が叫ばれる中で、その接点となる県レベルの経済・財政発展が重要なキープポイントとしてクローズアップされるからである。しかし、それにもかかわらず、「分税制」改革により、中央政府の財政力を強化する一方、地方政府の財政収入の割合が低下し、省以下の税収が省と市の財政に集中することにより、県に財政難の問題を招いた。そのため、中央－省間の財政移転に比べて、省以下財政移転は、地域間の財政力格差を是正するという本来の目的に加え、県の財政難問題を緩和・解消するという救済的性格を持っているといえる。

他方、政府間財政関係を変えることにより、県財政難の緩和を図る「省管県」体制は、

近年中国で展開されつつある。それにより、省が市を通さず、直接県に対し、傾斜的に財政移転を実施することが可能になった。このような背景の下で、省以下財政移転は、さらに大きな役割を果たすことが期待されている。

2段階の財政移転については、前者の中央－省間の財政移転を扱った研究が数多くある。例えば、孫（2017）は、中央－省間の財政移転は、省（直轄市・自治区）間の財政力格差を是正する措置として、機能するようになってきていることを明らかにした。しかし、後者の省以下財政移転を対象とした研究は、数えるほどしか行われていない。Tsui（2005）の先駆的な研究は、1994年から2000年までの中国における県間の財政力格差について、地方の本級収入と各種の財政移転を区分して考察し、この時期における財政移転による地域間（県間）の財政力格差の是正効果が極めて限定的であると指摘している。しかし、21世紀に入ってから、3種の財政移転（一般的財政移転・専項財政移転・税還付）の構成比が、次第に変化するにつれ、省以下財政移転の構造は大幅に変貌しているが、その特徴・現状および問題点などが明らかにされていない。孫（2001）は、直轄市である天津市の省－県間の財政的配分を事例にして研究し、省以下の政府間の財政収入の配分において、明確な財源配分と異なる、以前の財政請負制に近い制度が存続していることを指摘している。徐（2010）は、安徽省と河南省の地域を事例として取り上げ、専項財政移転を中心に、財政調整が県レベル財政へ与える影響について実証的なデータ分析を行い、専項財政移転の増大により、財政力格差の是正が少しずつ機能するようになってきたと主張している。しかし、いずれも、中国における省以下財政移転の制度設計や政策効果の全体像を示していない。

中国の財政研究において、事情を具体的に説明する必要な統計資料の多くが非公開になっている現状では、データが入手可能な地域に絞った事例研究が有効であると考えられる。本稿では、1億以上の人口を有しており、域内総生産（GRP）が1989年以来連続中国第1位を誇る広東省の例を通して、省以下財政移転の内容と現状を検討し、統計年鑑のほか、広東省の各市・県の政府報告に基づいて、省以下財政移転の実態を明らかにし、それによる省内の各地域の財政力調整効果を分析した上で、その有効性および問題点を提示する。

1. 広東省および省以下財政管理体制の概況

1.1 広東省の一般概況

広東省は、「^{えっ}粵」と略称し、中国東海岸沿いの南部に位置し、東は福建、北は江西・湖南、西は広西と接し、南は海南省と南シナ海に面している。土地面積は、17.96万平方キロメートルであり、中国において人口が1億人を超える唯一の省である。

広東省は「改革・開放」（1978年）以来、省内に経済特区・経済開発区・ハイテク産業開発区・保税區等を複数有し、自動車・機械・電子・石油・化学・建材などの製造業を中心に、外資を誘致し、中国の重要な生産・輸出基地として経済発展を遂げてきた。隣接する香港、マカオなどとともに華南経済圏の中核をなす。域内総生産（GRP）は1989年以来連続中国第1位を誇る。2015年の広東省のGRPは72,812.55億元、成長率が8.0%であり、1人当たりGRPは67,503元となっている²⁾。

広東省には、21の地区レベル市³⁾が設置されており、中でも広州市と深圳市は副省レベル都市⁴⁾に指定されている。さらに、その下位行政区画として、57の県・県レベル市・自

治県と62の市轄区がある。

広東省の区域は、表1のように、大きく珠江デルタ地区・東翼地区・西翼地区と山区(=山間地区)の「4地区」に分けられている。

- (1)珠江デルタ地区。中国全土において、経済の先進地域として、長江デルタ地区、京津唐地区⁶⁾があるが、珠江デルタ地区は、その2地域に次ぐ経済規模を有しており、広州、深圳などの9の市により構成される。総面積は54,763平方キロメートルであり、広東省の総面積の30.5%を占める。2015年末の常住人口は、5,874万人(うち戸籍人口は3,266万人)であり、全省の54.1%を占めている。2015年のGRPは、62,268億元であり、広東省全体に占める割合が、79.1%に達しており、省の経済を支えている。
- (2)東翼地区。汕頭、潮州、揭陽、汕尾の4市からなっており、面積が15,475平方キロメートルであり、広東省の総面積の8.6%を占める。2015年末の常住人口は、1,727万人(戸籍人口は1,884万人)であり、全省の15.9%を占めている。2015年のGRPは、5,430億元であり、広東省全体に占める割合が、6.9%である。東翼地区は、石油化学、機器製造、エネルギーなどの分野において、新技術開発の重点地区とされている。
- (3)西翼地区。湛江、茂名、陽江の3市より構成されており、総面積は32,646平方キロメートルであり、全省の総面積の18.2%を占める。2015年末の常住人口は、1,583万人(戸籍人口は1,901万人)であり、全省の14.6%を占めている。陽江に省内最大規模の原子力発電所があり、茂名は広東省におけるエネルギー、石油化学、原料の生産基地である。近年、広東省政府は、西翼地区の技術的なレベルを押し上げる計画を展開している。
- (4)山区。山区には、韶関、河源、梅州、清遠、雲浮の5市があり、総面積は、76,751万平方キロメートルであり、全省の総面積の42.7%を占める。2015年末の常住人口は、1,664

表1 広東省における4地区の比較(2015年)

	珠江デルタ地区	東翼地区	西翼地区	山区	広東省
構成(市)	広州、東莞、 仏山、江門、 珠海、深圳、 中山、惠州、 肇慶	汕頭、潮州、 揭陽、汕尾	湛江、茂名、 陽江	韶関、河源、 梅州、清遠、 雲浮	-
面積(km ²)	54,763 (30.5%)	15,475 (8.6%)	32,646 (18.2%)	76,751 (42.7%)	179,624 (100%)
年末常住人口 (万人)	5,874.27 (54.1%)	1,727.31 (15.9%)	1,583.35 (14.6%)	1,664.07 (15.3%)	10,849.00 (100%)
GRP (億元)	62,267.78 (79.1%)	5,430.21 (6.9%)	6,075.66 (7.7%)	4,910.84 (6.2%)	78,684.49 ⁵⁾ (100%)
1人当たりGRP (元)	107,011	31,426	38,461	29,583	67,503
財政収入 (億元)	6,391.70 (86.3%)	284.69 (3.8%)	303.71 (4.1%)	423.38 (5.7%)	7,403.49 (100%)
1人当たり財収 (元)	10,985	1,648	1,923	2,550	8,683

出所：『中国統計年鑑』(2016年版)、『中国財政年鑑』(2016年版)、『広東統計年鑑』(2016年版)に基づき、筆者作成。下段の()内は、省全体に占める割合を表す。財政収入は一般公共予算収入である。

万人（戸籍人口は1,958万人）であり、全省の15.3%を占めている。珠江デルタ地区に比べて、山区は、経済・生活水準が大幅に遅れており、2015年のGRPは、4,911億元であり、全省に占める割合がわずかに6.2%となる。近年、農村の医療・衛生技術水準の向上、飲用水の供給工事、第三次産業による経済振興などが計画されている。

1.2 広東省の経済・財政の特徴と問題点

広東省の経済・財政の特徴について、まずいえるのは、規模が大きいことである。2015年の広東省の域内総生産は、72,812.6億元であり、中国の国内総生産（685,505.8億元）に占める割合は、10.6%となる。同年の広東省の一般公共予算収入（本級収入⁷⁾は、9,366.78億元であり、全国合計（同83,002.04億元）に占める割合は、11.3%に達した。いずれのデータも、31の省・直轄市・自治区において最上位である。

しかし、その一方、以下のような問題点が指摘されている。

(1)水平的アンバランス。省内における地域の発展バランスの不均衡という問題である。

広東省の中心から遠い東西両翼地区および山区は、珠江デルタ地区よりも発展が遅れている。1人当たりGRPは、珠江デルタ地区が107,011元となり、それ以外の地域は、わずか1/3程度に留まっており、全国平均値（49,992元）より大幅に下回っている。財政の面でも同じように読み取れるが、例えば、1人当たり財政収入は、珠江デルタ地区はその他の地域と5～6倍の差が開いている。

広東省において、財政的な負担が大きいのは、沿革的な理由から産業的な広い基礎に欠けている場合、あるいは単一産業に構造化されている場合である。東西両翼地区および山区は、「不生産的な」社会給付などによって高負担となっている。結果として生じることは、こういった地区には、財政力の強い珠江デルタ地区に比べて、将来投資のための財源がほとんど残らないという事実である。地区間の格差は、一層広がるのである。さらに、問題が深刻さを帯びるのは、移住の動向によってである。社会給付の受給者は留まり、潜在的な納税者は去る。珠江デルタ地区以外の3地区では、常住人口が戸籍人口を下回っているということから分かるように、珠江デルタ地区への出稼ぎ労働者の流動により、地区間の格差がさらに開いたのである。

(2)垂直的アンバランス。広東省において、各レベル政府のデータをみると、収入段階でも支出段階でも、真ん中に位置する市と県のウェートが大きく、両端の省と郷のウェートが小さいという紡錘形になっている。「分税制」改革、そして2000年以降の行財政改革によって、地方の行財政サービスにおける県レベル政府の重要性が大きく高まっており、2012年度県レベルの財政支出は40.7%となり、首座を占めている。その一方で、収入の面では、29.6%しか占めておらず、見合った財源が不十分である。省と市に比べて、県の財政的な負担が重いことが分かる（表2）。

2015年8月、中国の県レベル経済専門研究機構である社会シンクタンク中郡研究所による発表⁸⁾では、経済発展レベルで選出された全国トップ100県（＝百強県）のうち、江蘇省が26席、山東省が21席に対し、広東省は1席（83位の博羅県）のみとなっている。広東省における県レベルでの経済力・財政力・競争力の弱さは、この側面からも分かる。

1.3 省以下財政移転の必要性

表2 2012年度広東省財政収支の分級データ

	財政収入		財政支出	
	額(万元)	比率	額(万元)	比率
省レベル	13,816,775	22.2%	8,626,359	11.7%
地区(市)レベル	25,289,689	40.6%	28,853,316	39.1%
県レベル	18,467,261	29.6%	30,064,155	40.7%
郷レベル	4,718,079	7.6%	6,334,735	8.6%
合計	62,291,804	100.0%	73,878,565	100.0%

出所：『広東財政年鑑』（2013年版）に基づき、筆者作成。

中国においては、行政的・財政的に、中央－省レベル－地区（市）レベル－県レベル－郷レベルという5層制システムとなっている。1995年以降、中央－省間の3種の財政移転に基づいて、省以下の政府間においても同じような財政移転が実施されるようになった。

ところが、省以下財政移転では、地区（市）レベル財政ではなく、県レベル財政が中心になっている。このように設定された理由としては、県が5層制政府の真ん中に位置し、上級政府と末端政府（郷・鎮）の橋渡しの役割を果たしており、公共サービスの提供主体となっているということだけではなく、①第3章で詳しく説明するが、中国で広がっている地域間の財政力格差問題が、県レベルでは、さらに際立っていること、②国民に身近な公共サービスを提供する県⁹⁾は、財政難に直面しており、公務員の賃金支払いの遅延が多発していること、③前述したように、県財政において収入と支出の間に大きなギャップが存在すること、などが挙げられる。その原因は、「分税制」改革が実施されたことにより、税源が縮小した地方財政は、厳しい状況に陥り、中でも県の財政は、極めて弱くなっており、省レベル財政からの財政移転に依存せざるを得なくなっていることである。

そのため、地域間の財政力格差の是正を目的とする中央－省間の財政移転に比べて、省以下財政移転は、こういった本来の目的のほか、下級政府（とりわけ県レベル政府）の財政難を解消するという補助的な性格が強いといえる。

1.4 「省管県」体制への移行

1949年中華人民共和国建国以来の省以下の政府間財政関係は、大きく「専区制」、「市管県」と「省管県」の3つのパターンに分けることができる（図1）。

(1)専区管理時期。1949年建国から1978年の「改革・開放」までは、県が省レベル政府により管理されるようになっていた。しかし、日本の一国に匹敵する面積を持つ省が、一括して県を管理することは、極めて困難であった。そのため、いくつかの県レベルの行政単位を一括りにし、それぞれに省レベル政府の出先機関としての「専区」を設置し、県を管理させた。このような管理体制の下では、省による事務介入が多岐にわたっていた。例えば、省轄市また県が新たな事業に着手したり、新技術を開発したりしようとする際に、省の関連部門も介入し、主導する。また、省轄市と県が協力で事業に取り組む際に、省の指導・監督・管理の下で進めなければならなかった。このように、県の都市化と経済力・生産力の発展の遅れの要因の1つとなった。

(2)「市管県」財政管理体制。1978年の「改革・開放」政策の導入に伴い、1980年以降、農村の都市化建設を目指し、地区レベル市が県を管理するという新たな体制が創設さ

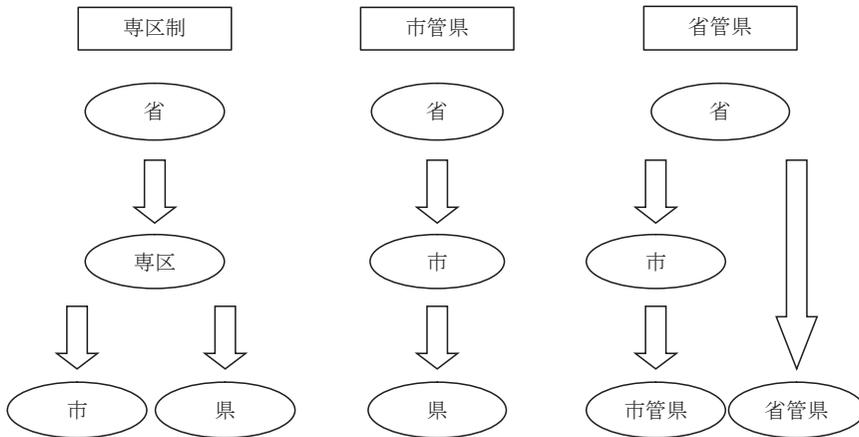


図1 中国における省以下の政府間財政関係の沿革
出所：筆者作成。

れた。この体制は、中国語で「市管県」体制といわれている。それまで「専区」が置かれていた「省轄市」は、「地区レベル市」に昇格され、地方人民代表大会の政治機能を備え、「専区」が持っていた権限を与えられた。このように、県を管理する体制が、「専区」を通じた省による管理から、「地区レベル市」による管理へと変更された。

市の管轄範囲内において、県との間の連携を強化することにより、都市部による農村への支援が強化されるようになり、都市部と農村部の格差の是正に貢献した。しかし、その反面、「市管県」体制が実際に実行されたときに、様々な問題点もみられた。特に、財政の面で県への弊害は、1994年「分税制」の導入に伴い、さらに深刻化した。「分税制」改革の結果は、地方の財政収入が大幅に減少することになり、末端に行けば行くほど財政状況が悪くなる。これに加え、1990年代以降、比較的市区に集中している国有企業の経営不振により、状況が悪化しつつあった。そのため、市は、県の財政収入を流用し、自らの財政に填補することにより、県の財政の困窮を招いた。他方、財政移転の資金配分は、省から県に交付する際に、市を介するため、市が県との上下関係を利用し、資金の一部を横取りしたりするので、結局、県への移転金の到着が遅くなったり、手に入れた資金が予定より少なくなったりすることが多く存在した。こうした状況により、地区レベル政府が県レベル政府を行財政面で管理するとともにサポートするという本来の意図に反して、県レベル財政力が低下し、県域経済の衰退が顕著となった。

- (3)「省管県」財政管理体制。前述したように、県の財政難問題が続く中、県レベル財政を確保しようとする施策として、浙江省では、すでに1992年より、一部の市の管理権限を県レベルに下す「省管県」改革が始まっていたが、「市」を排除し、「県」に大幅に権限を委譲し、「省管県」改革が、今急速に広まり、2015年現在、20あまりの省で実施されている。「省管県」体制は、本来の「市」財政の代わりに、省財政が県の財政を管理することにより、県財政を市財政と同格にし、県の財政力の補強、省内の地域間財政力格差の是正を目的とされている。この改革により、「市」と「県」は、上下関係ではなく、並列関係になり、「県」は、より自主的かつ機敏に経済発展プラン・財政予算を立案できると期待されており、注目を浴びるようになった。そして、「省管県」体

表3 広東省「省管県」改革に関する政府公文書および実験地一覧

年	公文書	県・自治県・区・県レベル市（番号）
2010	「関于仏山市順徳区実行省直管県財政体制的批復」（粵府函〔2010〕150号）	順徳区（1）
2010	「関于開展省直管県財政改革試点的通知」（粵弁函〔2010〕528号）	興寧市（2）、南雄市（3）、紫金県（4）、封開県（5）
2012	「関于開展省直管県財政改革第二批試点的通知」（粵弁函〔2012〕239号）	龍川県（6）、五華県（7）、博羅県（8）、陽春市（9）、徐聞市（10）、高州市（11）、英徳市（12）、饒平県（13）、普寧市（14）、羅定市（15）
2013	「広東省人民政府弁公庁関于開展省直管県財政改革第三批試点的通知」（粵弁函〔2013〕326号）	南澳県（16）、仁化県（17）、豊順県（18）、陸河県（19）、懐集県（20）、揭西県（21）
2014	「関于開展省直管県財政改革第四批試点的通知」（粵弁函〔2014〕308号）	乳源瑤族自治県（22）、大埔県（23）、陸豊市（24）、廉江市（25）、化州市（26）、徳慶県（27）、連山壯族瑤族自治県（28）、連南瑤族自治県（29）、新興県（30）
2015	「広東省人民政府弁公庁関于開展省直管県財政改革第五批試点的通知」（粵弁函〔2015〕368号）	翁源県（31）、連平県（32）、海豊県（33）、雷州市（34）、広寧県（35）、恵來県（36）

出所：筆者作成。

制の発足により、経済発展の遅れた県に対し、傾斜的に財政移転を実施することが可能になった。

2010年8月10日に「省管県財政改革試行の実施に関する通知」が広東省政府弁公庁により、発表された。導入のタイミングは比較的遅かったが、「省管県」はようやく広東省で発足されるようになった。2015年末時点、「省管県」体制が導入されている県（県レベル市・自治県・市轄区を含む。以下同様）の数は、36県となり、広東省所管の119県の中で、30%占めている。今後も引き続き増える見込みである。

2. 広東省における省以下財政移転の概況

2.1 省以下財政移転の全般

1994年の「分税制」改革以後、中央と省の税収関係が規範化され、それに相応しい財政移転が設立されたが、省以下の財政関係は基本的には各省が自主決定とされ、全国統一の基準がない。省財政は、省内の各地域間の財政力格差の是正を責任とする。そのため、現在、全国すべての31の省・直轄市・自治区に、省以下財政移転が導入されている。その形式は、各省によって若干の差があるが、中央-省間の財政移転¹⁰⁾と同じく、一般的財政移転・専項財政移転・税還付の分類は、一般的である。

広東省においては、1996年に省以下財政移転が設立されて以来、特にここ数年、規模が急速に増大している。2008年度（853.9億元）と2015年度（3,119.3億元）を比較すれば、約4倍も増額されている。そして、3種の財政移転の構成比をみると、税還付と専項財政移転の緩やかな増額に対し、一般的財政移転は、234.9億元から1,537.7億元へと1,302.8億元もの大幅増額となり、際立っている。2015年度の決算額では、一般的財政移転（1,537.7億元）・専項財政移転（1,097.3億元）・税還付（484.3億元）の3者の構成比は、それぞれ49%・35%・

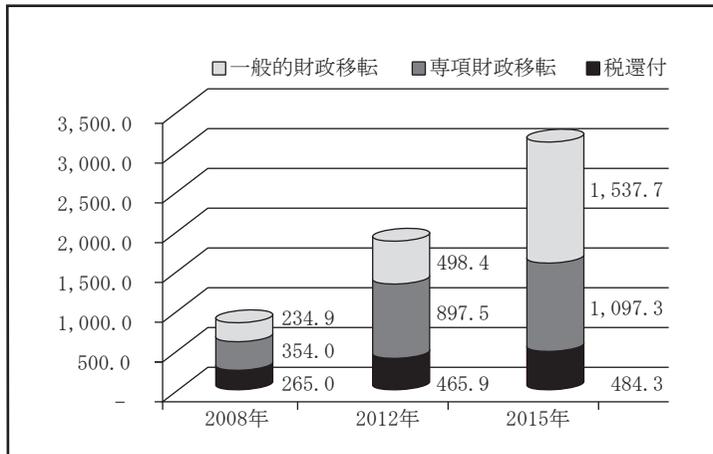


図2 広東省以下財政移転の構造の推移（単位：億元）
出所：『広東財政年鑑』（各年版）に基づき、筆者作成。

16%となっている。

2.2 均衡的財政移転の変遷

均衡的財政移転は、後述する一般的財政移転のもっとも重要な一環であり、省財政が市・県政府の計画的な運営および最低水準の支出を保障するために交付する一般補助金である。市・県が独自にその使い方を決めることができる点、および規範化したルールで算出される点は、日本の地方交付税とよく似ている。

（1）均衡的財政移転の登場

「分税制」改革の翌年の1995年に、「広東省分税制財政管理体制实施方案」が、広東省人民政府により発表された。内容的には広東版の「分税制」であるといえる。主な内容は、①省政府と市・県政府はそれぞれの行政権および財政支出範囲を明確にすること、②省内の財政収入を省の固定収入・市県の固定収入・省と市県の共有収入の3種類に区分することにより、省と各市・県の税収関係を規範化すること、③規範的な財政移転制度を設立することとされている。財政移転に関しては、財政収入が支出を下回る市・県、とりわけ山区の貧困県に対して補助すること、全省的な公共事業およびインフラ整備に対して専項補助を行うことと明記したが、具体的な配分方法は、言及されていない。

市・県政府の計画的な運営および最低水準の支出を保障するために、1996年に、広東省財政庁は、「広東省財政転移支付实施方案」（以下、「方案」）を制定し、発表した。制度の目標とすることは、①財政収入基準に達していない市・県に対して財政移転により補助するための財源保障を図るという近い目標、②省内のすべての市・県で公共サービス均等化を実現するという最終的な目標、の2段階とされていた。本「方案」では、「転移支付（財政移転）」という曖昧な名称を使っていたが、移転金の使途・目的および配分方法より、実質的に均衡的財政移転（一般補助金）であるといえる。

市・県への交付額の算定について、基本的には、各市・県において「最低支出基準」から、「可処分財政力」を差し引いた額を均衡的財政移転の交付額として各市・県へ交付する

こととされている。算式は、次のようになる。

$$\text{当該市・県の財政移転の交付額} = \text{最低支出基準} - \text{可処分財政力}$$

算式の中の「可処分財政力」は、次のように算定される。

$$\text{市・県の可処分財政力} = \text{修正後の理論財政収入} + \text{省からの固定補助} - \text{市・県の上納}$$

「理論財政収入」の算定については、市と県の財政状況が大きく異なっているため、両者を分けて計算されるようになった。市は、地理的条件・経済状況などにより、3種に分類されており、県は、域内総生産に対する第1次産業の割合により、8種に分類されている。算式は、それぞれ、「当該市の理論財政収入＝当該市の域内総生産×該当する種の平均値」、「当該県の理論財政収入＝当該県の域内総生産×該当する種の平均値」とされている。

ところが、現実には、このように算出された「理論財政収入」は、あくまでも見込まれる収入であり、市・県の実際の財政収入との間に一定の差がある。そのため、調整・補正する必要があり、それが「修正後の理論財政収入」とされている。各市・県ごとに「理論財政収入」と「実際財政収入」が計算される。理論額が実際額より多い場合は、その差額の半分と実際額の合わせた額が、「修正後の理論財政収入」となり、算式が「修正後の理論財政収入＝実際財政収入+1/2（理論財政収入－実際財政収入）」となる。逆に、実際額が理論額を上回った場合には、当該市・県がすでに努力して徴税したと考えられる。その努力に激励するために、実際額と理論額の差額の半分以上を当該する市・県に譲り、算式が「修正後の理論財政収入＝実際財政収入－1/2（実際財政収入－理論財政収入）」となる。ただし、いずれの場合においても、修正幅は「実際財政収入」の1/3を超えてはならないとされている。

「省からの固定補助」には、1994年度の税還付基数、定額補助、政策的支出増加補助、各市・県の定額結算補助などが含まれている。

他方、「市・県の最低支出基準」は、次の算式で算出される。

$$\text{市・県の最低支出基準} = \text{換算後の財政供養人口} \times \text{最低費用基準}$$

この算式の中の「換算後の財政供養人口（在職・退職公務員数）」は、市と県が、それぞれ異なる方法で確定される。市の数値は、省により統一管理・算出され、換算せずそのまま使用することとなる。県の「換算後の財政供養人口」の算定はやや複雑である。78の県（当時）を、総人口数により、4種に分類し、それぞれ財政供養人口が総人口に占める比重の平均値（1996年度は1.42、1.72、2.11、2.76）を算出する。対象県の比重を該当種の平均値と比較し、±5%で補正し、県の「換算後の財政供養人口」を確定する。すなわち、「財政供養人口/総人口－該当種の平均値>0」という場合は、当該する県の「換算後の財政供養人口＝財政供養人口/総人口（1－5%）×総人口」となる。逆に、「財政供養人口/総人口－該当種の平均値<0」の場合は、当該する県の「換算後の財政供養人口＝財政供養人口/総人口（1+5%）×総人口」となる。

「最低費用基準」は、財政供養人口の1人当たり支出基準であり、1996年度、県が8,000元、市が10,000元とされており、民族県はさらに200元加算されるようになった。

本制度は、現在の広東省財政移転の根幹となる「均衡的財政移転」のベースとなり、各規定は、各市・県において見込まれる必要経費についての財源を保障するものである。「最低支出基準」については、各市・県において見込まれる「可処分財力」の多寡にかかわらず、財源を保障するということであるから、必要と見込まれる支出基準が同じであれば、財政収入の少ない市・県には多くの移転金が、財政収入の多い市・県には少ない移転金が交付されることになる。これにより、各市・県の地方税と移転金を加えた財源は、地方税収入に比べて、格差が縮小されることになる。

ところが、この制度は、次のようないくつかの問題点がある。①算定方法は、千差万別の市・県の実情が反映されず、客観性に欠ける。②画一的な配分方法は、市・県の徴税努力を考慮せず、努める意欲を殺がせてしまう恐れがある。

（2）制度の調整

1997年、「広東省1997年財政移転支付弁法」（以下、「弁法」）が発表された。この新しい条例では、理論財政収入と最低支出基準を、できるだけ確に、かつ客観的に算定するため、各市・県の段階分け、激励メカニズムの導入などの制度改革を行った。

その算定方法は、複雑であるが、比較的客観的である。とりわけ、新たな段階分けを創設することで、各市・県の個別の経済事情が反映されるようになってきた。その算式は、次のようになる。

$$\text{当該市・県の財政移転の交付額} = (\text{客観要素財政移転補助額} + \text{政策的財政移転額}) \times (1 + \text{激励係数})$$

算式の中、「客観要素財政移転補助額」は、前述した1996年版「方案」の「市・県の財政移転の交付額」に相当し、同じように「最低支出基準」から、「可処分財力」を差し引いた額で確定される。その結果がマイナスになる市・県は、交付対象外となる。算式は、次のようになる。

$$\text{客観要素財政移転補助額} = \text{最低費用支出} - \text{可処分財力}$$

ただし、「最低費用支出」を算定するための「最低費用基準」となる財政供養人口の1人当たり支出基準については、県と市でそれぞれ8,500元、12,000元に引き上げられた。

「政策的財政移転額」は、新設された項目であり、民族県と南澳県（離島）に対する優遇政策（財政供養人口の1人当たり支出基準8,500元に1,000元加算）、1988年以降新設された県への補助などが含まれている。

本「弁法」の注目点は、このようにして計算された額の全額ではなく、「激励係数」により調整された後の額が最終的な財政移転の交付額とされることである。これは市・県の税源涵養努力を反映させることを理由として設定されたものであり、市・県の財政収入の成長率を、広東省の財政収入の成長率とリンクされている。算式は、「当該市・県の激励係数 = $1/2$ （当該市・県総収入の成長率 - 広東省総収入の成長率）/ 広東省総収入の成長率」とな

る。算式の中の「省総収入」とは、1996年の各市・県からの上納収入と地方財政収入（省の本級収入）の合算額である。

（3）激励型財政移転への移行

1996～2003年の間、省以下財政移転（一般的財政移転と専項財政移転）の規模は、5.8億元から67.9億元と、増額しており、全68県（当時）のうち、63県が移転金の交付対象県と指定された。しかし、それにもかかわらず、2002年時点で、一般予算収入が1億元以下の県は40であり、0.5億元以下の県は14に達しており、運営困難な県が多数出ている。その原因は、それまでの財政移転システムにより、各地域の財政力強化に対するインセンティブが阻害される恐れがあると指摘された。そのため、2004年に、広東省政府は、「印発関于促進県域経済発展財政性措施意見的通知」を発表し、東翼地区、西翼地区、山区の市・県および恩平市に対して、激励型財政移転を導入した。中には、「激励システム」と呼ばれるものがあり、一定の財政収入のノルマを達成した場合には、移転金を増額し、逆に、一定水準に達しない場合には、移転金を減額することとなっている。この制度の算出方法は、次のようになる。

市・県の成長率を評価するノルマとなる「総成長率」は、3つの影響度からなる。そのうち、市・県が省へ上納する「四税¹¹⁾」の成長率が60%、中央へ上納する「兩税¹²⁾」の成長率が25%、一般予算収入の成長率が15%となっていた。2008年に、3つの影響度はそれぞれ55%、30%、15%と調整されている。

市・県への財政移転の交付額は、「基礎成長財政移転」と「激励的財政移転」の2つの部分からなる。「基礎成長財政移転」の算定については、「総成長率」 ≥ 0 の場合には、16の扶貧（＝貧困扶助）開発重点県が6%、東翼地区、西翼地区、山区の市・県および恩平市が4%増額する。逆に、「総成長率」 < 0 の場合には、1%の低下に対して、移転金を0.5%減額する。

他方、「激励的財政移転」の算定は、「総成長率」 ≤ 0 の場合には、「激励的財政移転」が0となり、「総成長率」が10%以下の場合には、1：0.6の係数（「総成長率」が1%の増加に対して、移転額が0.6%増額）で算定する。「総成長率」が10%を超えた場合は、6%の移転金増額のほか、1：0.25の係数でさらに交付する。

2.3 一般的財政移転

2015年度、広東省財政から各市・県財政への一般的財政移転の交付額の内訳は、表4のとおりである。

（1）均衡的財政移転

前述した均衡的財政移転は、2009年まで、「一般的財政移転」と呼ばれていたが、2010年より現在の名称に変更されている。その規模は、2003年42.3億元、2008年83.9億元、2012年137.7億元、2015年316.8億元と急ピッチで増額されている。しかし、一般的財政移転に占めるウェイトは、一貫して首座を占めていたが、2003年43.0%から2015年20.6%へ徐々に低下している。

表4 2015年度広東省以下の一般的財政移転の内訳

項目	決算額（万元）	構成比
1. 均衡的財政移転	3,168,491	20.61%
2. 体制補助	2,805	0.02%
3. 革命老区および民族と辺境地区財政移転	90,893	0.59%
4. 県レベル基本財政力保障メカニズム奨補資金	1,342,852	8.73%
5. 義務教育などの財政移転	2,055,989	13.37%
6. 結算補助	542,343	3.53%
7. 資源枯渇型都市財政移転補助	38,600	0.25%
8. 企業事業部門劃転補助	53,747	0.35%
9. 成品油価格と税费改革財政移転補助	401,900	2.61%
10. 基層公検法司財政移転	245,728	1.60%
11. 基本養老保険と低保などの財政移転	1,411,540	9.18%
12. 新型農村合作医療などの財政移転	1,754,504	11.41%
13. 農村総合改革財政移転	885,773	5.76%
14. 食糧（油）生産大県奨励資金	9,339	0.06%
15. 重点生態機能区財政移転	199,800	1.30%
16. 固定数額補助	1,290,240	8.39%
17. その他の一般的財政移転	1,882,356	12.24%
合計	15,376,900	100.00%

出所：『広東省2015年省級決算草案』に基づき、筆者作成。

（2）体制補助

体制補助とは、「分税制」改革の趣旨にしたがい、財政請負時期から、省が引き続き市・県へ交付する補助金のことである。交付金額は、2003年に一般的財政移転に編入されて以来、増額したことがなく、2015年現在2,805万元に留まっており、一般的財政移転全体に占めるウェートがわずかに0.02%となっている。

（3）革命老区および民族と辺境地区財政移転

広東省内の民族自治地域特有の財政困難に対応し、民族自治地域の社会・経済発展を目的として、「民族地区財政移転」という名称で、2006年に新設された財政移転であり、交付対象地が3つの少数民族県¹³⁾とされていた。中央に上納する増値税の増加分（前月比）が増値税全体の増加分に占める割合で、実際の交付額を算定するという。2013年に革命老区と国境地帯が交付対象地になるに伴い、本財政移転は、現在の名称に変更された。

該当する地域には、革命老区および民族と辺境地区財政移転のほか、前述した均衡的財政移転による財政移転もなされている。

なお、設立初年度の2006年度の規模は、161万元であり、2012年度4,492万元へと徐々に増額されたが、2013年度交付対象地域の増加に伴い、急に35,810万元に増額されており、2015年度90,893万元であり、一般的財政移転全体に占めるウェートが0.59%となっている。

（4）県レベル基本財政力保障メカニズム奨補資金

中央政府は、県レベルと郷レベル政府における財政難問題を緩和するため、2005年に

「中央財政対地方緩解県郷財政困難奨励和補助弁法」（財予〔2005〕77号）を発表し、同年より「三奨一補（3つの奨励と1つの補助）」政策を実施している。具体的な内容は、次のとおりである。①財政的に困難な県政府による税収増および、省レベル・地区レベル政府から財政的に困難な県に対する財力的財政移転（すなわち、現在の一般的財政移転）を奨励する。②県レベル・郷レベル政府の機構および職員のスリム化を奨励する。③食糧生産拠点となる「産糧大県」を奨励する。④県・郷の財政難の緩和に積極的に取り組んだ地区に補助する。

この政策に合わせ、広東省政府は、2005年に「県郷の困難を緩和するための財政移転」を設立した。2009年に、県レベル財政の奨励メカニズムの導入に伴い、現在の名称に変更した。

初年度（2005年）の規模は、55,200万元であり、2009年度には、徐々に91,939万元に増えたが、2011年以降急ピッチで増額され、2015年度に1,342,852万元となり、一般的財政移転に占めるウェイトが1割弱まで高まっている。

（5）義務教育などの財政移転

中央政府の指示にしたがい、2006年に設立され、経済が立ち遅れている地域の義務教育を支援するためのものである。2012年まで「教育財政移転」の名称が使用されてきたが、翌2013年に現在の名称に変更された。設立した2006年度は、わずかの11,300万元であったが、2015年度に2,055,989万元で、一般的財政移転に13.37%を占めており、均衡的財政移転に次いで、一般的財政移転の中でウェイトが2番目に大きいものとなる。

中央-省間で交付されている一般的財政移転（2015年度）と比較すれば、省以下のそれは、項目数が17と比較的多い。そのうち、財政調整機能の強化に寄与されている均衡的財政移転の規模が急増しつつあるにもかかわらず、一般的財政移転に占める割合が、期待に反して2003年以来下がる一方である。分散的に使用されている資金の効率性が疑問視されるほか、「義務教育などの財政移転」のような「特定補助金」化されているものは、地方が独自にその使い方を決めることができるという「一般財源」の大原則に反しており、地方とりわけ県の自主権を損なう恐れがある。

2.4 専項財政移転

専項財政移転は、「分税制」が開始される前から引き続き実施されてきた使途限定補助金であり、日本の国庫支出金に相当するものである。

専項財政移転の項目が多く、効率性が悪いことなど、多くの問題点が指摘されていた。それに対して、2003年に広東省政府は専項財政移転を対象にして改革を行い、項目数を大幅に減少した。その上、国庫集中支払い改革により、城郷（都市と農村）義務教育補助、農村小中学校危険家屋修繕補助、農村困難家庭学生生活費手当、行政村村医（村医者）手当、農村計画生育家庭奨励金、および城郷水利防災減災などの水利建設資金のいくつかの項目が、省対市・県の国庫集中支払いの専項財政移転の範囲に編入され、交付手続きの改善と簡素化により、資金の乱用問題が解決されるようになった。

他方、広東省においては、一部の専項財政移転が、「省級集中採購、実物下発、市県列支」（省が集中して発注し、現物を支給し、市・県財政により支払う）の方法で交付され

表5 2015年度広東省以下の専項財政移転の内訳

項目	決算額（万元）	構成比
1. 一般公共サービス	121,814	1.11%
2. 国防	933	0.01%
3. 公共安全	109,020	0.99%
4. 教育	629,438	5.74%
5. 科学技術	1,340,026	12.21%
6. 文化・スポーツとメディア	143,543	1.31%
7. 社会保障と雇用促進	484,276	4.41%
8. 医療衛生と計画生育	317,492	2.89%
9. 省エネ・環境保護	717,375	6.54%
10. 城郷社区	40,382	0.37%
11. 農林水	3,012,553	27.46%
12. 交通運輸	817,187	7.45%
13. 資源探査情報など	1,286,221	11.72%
14. 商業サービスなど	365,566	3.33%
15. 金融	925	0.01%
16. 国土海洋気象	217,275	1.98%
17. 住宅保障	245,173	2.23%
18. 穀類・食用油物質貯蓄	82,285	0.75%
19. その他	1,041,112	9.49%
合 計	10,972,596	100.00%

出所：『広東省2015年省級決算草案』に基づき、筆者作成。

る。このような管理の強化により、効率の改善を図っている。

2015年現在、広東省の専項財政移転は、教育、科学技術、社会保障と雇用促進、医療衛生、環境保護および農林水の6つの分野にわたって、19の項目が含まれている。専項財政移転の総額は、2003年度148.59億元であったが、その後徐々に増額され、2008年度353.96億元で、2015年度は1,097.3億元に達し、広東省対市・県財政移転全体の35%を占めているという。

一方、専項財政移転には、以下のように、多くの問題点が存在している。

- (1)省以下財政移転全体に占める割合は、徐々に縮小する傾向にあるが、規模がまだ大きい。その原因は、中国において広東省が東部発達地区に分類されているため、毎年中央財政からの財政移転金が比較的少ない（2015年度一般的財政移転が380.0億元、専項財政移転が496.1億元、それぞれ全国総額に占める割合は、わずか1.3%と2.3%である）。そのため、省内の発展途上地区の義務教育、生活保護などのナショナル・ミニマムを賄う専項財政移転は、一定の規模が必要とされている。
- (2)使用の効率性が低い。省以下財政移転は、発展と改革委員会、経済と信息化（情報化）委員会、住宅と建設委員会などの複数の部門により配分されており、同性質の事業に対しても、異なる部門に移転金が交付されることがある。そのため、項目にはきわめて微細なものが多い。2003年改革後、項目数が大幅に削減されたものの、2015年度の専項財政移転は、項目数が276に達しており、中に重複するものも見受けられる。ばらまきの資金投入は、必ずしも市・県の実際のニーズに応じるとは限らず、その効率

性が疑問視されている。

- (3)その他の問題点。班・王・董（2005）によれば、中央および省からの財政移転金の一部は、予算が実際に執行される段階で交付されるため、下級政府としては、専項財政移転の補助項目および金額などの詳細が把握できないという問題が存在する。徐（2010）は、専項補助（専項財政移転）に対する監督体制が整備されていないため、ロビー活動（＝跑部錢進）、偽り、腐敗など複数の問題を招いたと指摘している。

2.5 税還付

「税還付」とは、中央政府が「分税制」（1994年）の実施前の「地方の既得利益を保持する」ため、1993年の税収状況を考慮し、中央から地方（省・直轄市・自治区・計画単列市・経済特区など）へ税収の返還を実施するものである¹⁴⁾。1995年に広東省でも「分税制」体制の導入と同時に併設した。制度が発足した時点に、「増値税・消費税還付」¹⁵⁾のみであったが、2002年所得税改革の全国的展開に伴い、翌2003年より「所得税基数還付」が増設された。さらに、2010年「成品油（精製油）価格と税費改革税還付」も増設された。

表6 2015年度広東省以下の税還付の内訳

項目	決算額（万元）	構成比
1. 増値税・消費税還付	1,282,488	26.48%
2. 所得税基数還付	844,801	17.45%
3. 成品油価格と税費改革税還付	557,261	11.51%
4. その他の税還付	2,158,046	44.56%
合計	4,842,596	100.00%

出所：『広東省2015年省級決算草案』に基づき、筆者作成。

税還付は、設立されて以来、規模が徐々に拡大され、2015年度決算額が484.3億元になったが、財政移転全体に占める割合がわずかに16%となっており、今後はさらに縮小する見込みである。

前述した一般的財政移転および専項財政移転と異なり、税還付は、地域間財政力の調整を主な目的としておらず、むしろ、財政力の強い地域に多く交付するという特質から、地域間の財政力格差が大きくなる傾向がある。

3. 省以下財政移転の効果と課題

以下では、広東省において、省以下財政移転の、実際の効果および残されている課題について考察する。

3.1 有効性

広東省の事例研究にあたって、1つの留意すべき点がある。それは、「改革・開放」（1978年）以降、広東省において、深圳・珠海・汕頭の3市が、経済特区に指定されたことである。3市は、いずれも地区レベル市であるが、「分税制」改革以降、財政的に広東省から独立し、省レベルと同格に扱われており、分税制も中央財政との間で直接行われている。そのため、広東省からの省以下財政移転だけでなく、中央財政との間の財政移転も同時に

配分されている。これは、本稿で検討する省以下財政移転の範囲を超えているため、分析から除外している。分析の対象地域は、残りの18の地区レベル市、および2014年末時点で「省管県」体制が導入されている30の県・自治県・県レベル市・市轄区とする（表3再参照）。

財政力格差を検証する不平等指標には、変動係数、ジニ係数、タイル尺度などの指標があるが、本稿では、計量的な分析として一般的に使われている変動係数を使用することとした。算式は、「変動係数＝標準偏差／平均値」であり、計測された「変動係数」の値は、小さいほど平等になる。

(1)省内の各市・県間の財政力格差について、それを一般公共予算収入（本級収入）、や3種の財政移転の各要素に分解して計算してみる。表7は、2015年度の決算額を用いて、広東省における各市・県の1人当たり財政収入を、「本級収入のみ」、「本級収入+税還付」、「本級収入+専項財政移転」、「本級収入+一般的財政移転」、「本級収入+3種の財政移転」という5つのパターンで、変動係数を算出したものであり、3種の財政移転による財政力の調整効果を示している。

表7 2015年度広東省の省以下財政移転による効果（変動係数）

本級収入（調整前）	0.878
本級収入+税還付	0.871
本級収入+専項財政移転	0.594
本級収入+一般的財政移転	0.448
本級収入+3種の財政移転	0.443

出所：『広東省2015年省級決算草案』および広東省の各市・県の「2015年予算執行状況と2016年予算草案的報告」に基づいて計算し、筆者作成。

表7から、次のことが分かる。①広東省において、財政移転がないとすれば、市・県間の財政収入格差が、0.878と高水準に留まっており、経済活動が地域により大きく偏っている。②税還付は、地域間財政力の調整を目的としないため、悪評されているが、0.878から0.871に調整することから、それによる財政調整効果が、小さいが、全くないというわけではない。③3種の財政移転による調整効果は、一般的財政移転>専項財政移転>税還付、という順となっているが、一般的財政移転が0.448と際立っており、財政力格差の調整にもっとも寄与できるものといえる。④3種の財政移転による調整は、0.878から最終的に0.443となったことから、まだ改善する余地があるが、市・県間の財政力格差の是正にすでに機能していることにより、広東省の中に財政状態の大幅な改善がみられたといえよう。

(2)市と県を分別して計算する。財政移転による調整前、市間の財政力格差は、0.572であるのに対して、県間のそれは1.021と、かなり高い水準をみせている。調整後、市と県は、それぞれ0.304と0.517に縮小しており、財政移転による調整効果は、県にとって、さらに顕著である。

この点について、さらに詳しくみていくため、1人当たり財政収入（本級収入）の上位5地域と下位5地域の財政状況を比較する（表8参照）。市の場合には、財政移転に

表8 広東省の省以下財政移転の状況（2015年度）

		調整前の1人 当たり財政収入 (元)	本級収入 (万元) ①	財政移転による 収入 (万元) ②	財政移転依存度 [②/(①+②) ×100%]	調整後の1人 当たり財政収入 (元)
上位5市	広州	10,153	13,494,742	3,573,368	20.9%	12,842
	中山	8,981	2,875,055	419,584	12.7%	10,292
	惠州	8,234	3,026,613	984,248	24.5%	10,911
	仏山	7,602	3,700,737	780,089	17.4%	9,205
	肇慶	7,187	1,201,667	741,655	38.2%	11,622
下位5市	潮州	2,205	395,766	505,228	56.1%	5,021
	湛江	2,119	1,063,225	1,839,466	63.4%	5,784
	韶関	1,852	408,957	1,253,546	75.4%	7,527
	掲陽	1,684	519,415	1,064,550	67.2%	5,136
	汕尾	1,517	202,967	680,642	77.0%	6,605
上位5県	南雄	10,030	329,984	199,389	37.7%	16,090
	順徳	7,432	1,874,732	399,654	17.6%	9,016
	新興	3,583	159,406	182,875	53.4%	7,693
	博羅	3,507	373,570	270,742	42.0%	6,049
	南澳	3,461	21,408	76,086	78.0%	15,763
下位5県	廉江	744	110,682	496,160	81.8%	4,078
	徐聞	620	44,664	285,310	86.5%	4,584
	掲西	606	51,459	294,754	85.1%	4,074
	五華	515	55,543	509,466	90.2%	5,239
	陸豊	424	58,865	447,653	88.4%	3,647

出所：『広東省2015年省級決算草案』、『広東財政年鑑』（2016年版）に基づき、筆者作成。

よる調整前、1人当たり財政収入の最高値が広州10,153元、最低値が汕尾1,517元、両者の格差は6.7倍であったのに対し、調整後、最高値の広州12,842元、最低値の潮州5,021元、格差が、2.6倍に縮小している。他方、県の場合には、最高値の南雄10,030元に対し、最低値の陸豊424元となっており、かなり低い水準に留まっており、両者の差が23.7倍に達している。調整後、両県の1人当たり財政収入は、それぞれ16,090元と3,647元へに上昇し、差が4.4倍まで縮小している。いずれも、省以下財政移転に一定の均等化効果があることをうかがわせる。

財政移転への依存度については、市も県も、下位の地域ほど、依存度が高くなるが、依存度が70%を超える地域の数を見ると、市が、2つだけ（韶関と汕尾）であるのに対し、県が23に達しており、その中、連山、連南と五華の3地域は、90%と非常に高い水準になっている。省以下財政移転は、県の重要な財源となっていることが分かる。

表9 広東省における4地区別の財政調整効果

	本級収入 (億元)	財政移転 (億元)	調整前の1人 当たり財収 (元)	調整後の1人 当たり財収 (元)	財政移転への 依存度
珠江デルタ地区	3,394.9	934.6	7,594	9,684	21.6%
東翼地区	155.6	409.0	1,318	4,783	72.4%
西翼地区	303.7	606.2	1,923	5,760	66.6%
山区	423.4	934.6	2,593	8,318	68.8%
広東省	4,277.5	2,884.4	4,826	8,080	-

出所：『広東省2015年省級決算草案』、『広東財政年鑑』（2016年版）に基づき、筆者作成。

このように、省以下財政移転は、県間財政力格差の是正・県の財政力の補強に寄与してきたと評価できよう。

- (3)表9は、省以下財政移転による4地区の財政力への影響を示したものである。本級収入が高い珠江デルタ地区は、財政移転への依存度が21.6%となり、それ以外の3地区はいずれも60%以上となっている。財政移転は財政力が弱い地区へ重点的に配分されていることが分かる。

調整前の1人当たり財政収入をみると、発達地域の珠江デルタ地区7,594元に対し、東翼地区1,318元と、低い水準に留まっており、両地区間の格差は約6倍になっている。もし深圳と珠海の両市を加算すると、格差がさらに拡大する。調整後のデータをみれば、両地区はそれぞれ9,684元と4,783元となり、格差が大幅に縮小している。省からの財政移転が含まれている財政収入には、格差が小さくなっているのは、財政移転による財政調整機能が働いているからだといえる。

このように、広東省において、中央-省間の財政移転とともに省以下の政府間にも財政移転が導入されたことは、大きな成果であると評価できよう。

3.2 問題点

省以下財政移転の問題点を主に次の3点に整理できる。

- (1)制度的な統一性がない。中国において、明確なルールに基づいた制度は、「分税制」改革だけ¹⁶⁾であり、各地の財政管理体制および財政移転は、1993年に国務院により公開された「国務院關於実行分税制財政管理体制的決定」の「精神」を根拠にしている。地方の財政移転は制度的な規範化が不十分であり、各地の財政移転でも、ばらつきが大きい。それは、1つの省の中でも地域間に経済力・財政力に格差が大きく、また、自然的・歴史的条件により公共サービスのニーズとコストが異なるため、全国一律に統制することが難しいという理由もあるが、このような状況がこのまま放置されれば、財政体制改革が大幅に遅れる可能性が高くなってくだろう。

広東省の省以下財政移転でも、ルールしたものは、一般的財政移転の中の均等化財政移転のみである。各種の財政移転は、地域・民族および時期的な事柄などの政治的要因に影響されるため、客観的なルールに基づいておらず、迅速的な対応、適切な内容の実行ができる反面、恣意的なものになる恐れがある。

- (2)省以下財政移転には構造上の問題がある。一般的に、財政移転の目的は、地域間の財政力格差を是正することとされている。しかし、現状では、このことを目的とした一般的財政移転の規模が、拡大してはいるが、依然として小さい。その一方、格差の是正に貢献度が低い専項財政移転と税還付は大きな規模を持っている（図2再参照）。

養老保険（年金）、義務教育、環境保護などの、ナショナル・ミニマムと位置付ける事業に対して、専項財政移転が適切な手段として認められているが、一般行政では、中央集権化を象徴する専項財政移転の割合を抑え、一般的財政移転を増やすのが、地方（とりわけ県）の裁量権を尊重することとして認識されている。

- (3)県レベル政府において、行政権と財政権が分離している。「省管県」体制が導入されて以来、財政移転の資金が省財政から直接県財政に対して行うようになったことより、県の財政力の回復に貢献しているが、行政の面では、県が依然として市の管轄の下に

置かれており、県政府の事務内容・人事変動などの行政権は、市が持っている。この点については、県政府が、財政・プロジェクトなどについて省政府と協議するとともに、毎年市政府にも経済発展・財政状況などについて報告し、その理解を求めることから分かる。

総じていえば、中央－省間の財政移転と同様に、省以下財政移転は、制度化されておらず、恣意的な部分が多いため、財政調整に限界があると感じる。日本の「地方交付税法」のような関連法律の整備が不可欠だと考える。

おわりに

本稿では、中国において経済・財政の面で最上位にある広東省を事例として取り上げ、省以下財政移転の実態と問題点を分析した。本稿を通じて分かったことは、以下のとおりである。

第一に、省内の各地域の財政力は、地域の経済状況の如何にしたがって著しく上下する。よって、広東省内の地域間（4地区間・市間・県間）において著しい財政力格差が生じていることが判明した。特に、困窮な地域では、重い負担により住民を失い、収入が低下し、費用がほとんど停滞する。そのため、財政移転に依存しなければならないこととなった。

第二に、中国における省以下財政移転は、財政力格差を是正する一般的財政移転、使途が限定される専項財政移転、および、税還付という形で運営され、それらが合わさって、省内の各地域の財源保障と財政力格差是正を果たしている。形態的には、中央－省間の財政移転の地方版といえるほどよく似ているが、目的および実際の機能が若干異なっている。広東省においては、省以下財政移転の実施により、①省内の各地域（4地区、市、県）間の財政力格差を縮小していること、②困窮な県域の財政難問題を緩和していること、という2つの目的を両立できており、省以下の財政状況が大幅に改善されているといえる。この効果は、「省管県」財政管理体制が導入されてから、さらに顕著になっている。

第三に、問題点としては、全国的に統一した省以下財政移転のルールが存在しないこと、特定補助金（専項財政移転）の割合が大きいこと、行政権と財政権が分離していることなどが挙げられる。「省管県」財政管理体制の普及により、今後、さらに大きな役割を果たすことが期待できよう。

ところで、本稿は、中国における省以下財政移転に関し、広東省の事例に基づいて、それによる効果を中心に検証した結果を得たが、省以下の政府間の財政関係について、ばらつきが大きく、統一性がない現状において、経済力・財政力が比較的弱く、県に十分な支援を提供できない省では、省以下財政移転がどのような役割を果たしているのかについては、さらなる研究・分析が必要である。

注

- 1) 1994年に中国で行われた「分税制」改革は、税制改革を伴い、中央政府と地方政府の税源配分を区分し、中央政府と地方政府の対等性を高めたことで、それまでの財政管理体制改革と比較すると、画期的な改革だと評価されている。
- 2) 『中国統計年鑑』（2016年版）による。
- 3) 「地区レベル市」は、「市」と略称されることが多いことから、本稿では、特別に説明する場合以外

は、「市」という。

- 4) 副省レベルの都市は、省レベルの行政管轄を受け、5カ年計画において省レベル並みの計画単位として予算権限を賦与されている。
- 5) 広東省の域内総生産には、省政府が行う生産が含まれないものもあり、4地区の域内総生産を合計しても、必ず省全体の域内総生産と一致するとは限らない。このようなことは、中国においては、珍しい事例ではない。中国の国内総生産も同様であり、各省の域内総生産を合計すると、国内総生産よりも大きな値となる。
- 6) 北京、天津、唐山などの10都市からなる。
- 7) 地方の本級収入とは、地方が自ら徴税した収入である。
- 8) 中国語による正式な名称は、「第十五届全国县域经济与县域基本竞争力百强县名单」である。
- 9) 「郷財県管」体制の下で、郷・鎮は単なる県の代行機構に過ぎないため、実質的に県が末端行政を担っているのである。徐・何・張（2016）を参照。
- 10) 孫（2017）参照。
- 11) 「四税」とは、営業税、非国有企業所得税、個人所得税と土地同地税。
- 12) 「兩税」とは、増値税と消費税。
- 13) 雲浮市連山壮族瑶族自治州、連南瑶族自治州と韶関市乳源瑶族自治州。
- 14) 張（2001）参照。
- 15) 俗に「兩税還付」という。
- 16) 内藤（2004） p.194。

参考文献

- Tsui Kaiyuen (2005) "Local tax system, intergovernmental transfers and China's local fiscal disparities" *Journal of Comparative Economics* 33 (1). pp.173-196.
- 徐 一睿（2010）『中国の財政調整制度の新展開－「調和の取れた社会」に向けて－』日本僑報社。
- 徐 博・何 彦旻・張 忠任（2016）「内モンゴルにおける郷鎮財政体制の変遷に関する分析」『総合政策論叢』第32号。
- 孫 一萱（2001）「分税制改革以後の中国の地方財政に関する考察－天津市地方財政を中心に」『アジア研究』第47巻第2号。
- 孫 萌（2017）「中国における政府間財政移転の実態と課題－財政力の調整効果を中心に－」『総合政策論叢』第33号。
- 張 忠任（2001）『現代中国の政府間財政関係』御茶の水書房。
- 内藤 二郎（2004）『中国の政府間財政関係の実態と対応－1980～90年代の総括－』日本図書センター。
- 班 士威・王 宇・董 巍（2005）「遼寧部分地区中央及省專項資金管理存在的問題及建議」『地方財政研究』2005年第10号。
- 持田 信樹（編集）（2006）『地方分権と財政調整制度－改革の国際的潮流』東京大学出版会 pp.173-188。
- 駱 祖春（2010）「江蘇省直管県財政体制改革成效、問題及対策」『地方財政研究』2010年第4号 pp.36-41。
- 年鑑・政府公文書など：
- 広東財政年鑑編集委員会『広東財政年鑑』（各年版）経済科学出版社。

- 広東省財政庁（1996）「關於印發広東省財政轉移支付實施方案的通知」（粵財予〔1996〕30号）。
- 広東省財政庁（1997）「關於印發広東省1997年財政轉移支付弁法的通知」（粵財予密〔1997〕7号）。
- 広東省人民政府（1995）「印發広東省分稅制財政管理體制實施方案的通知」（粵府〔1995〕105号）。
- 広東省人民政府（2004）「印發關於促進區域經濟發展財政性措施意見的通知」（粵府弁〔2004〕37号）。
- 広東省人民政府（2007）「転發省財政庁關於繼續執行促進區域經濟發展財政性措施意見的通知」（粵府弁〔2007〕109号）。
- 広東省第12回人大常委会・第27次会議『広東省2015年省級決算草案』。
- 広東省統計局・国家統計局広東調査総隊『広東統計年鑑』（各年版）中国統計出版社。
- 広東省の21の地区レベル市および30の県・県レベル市・自治県・市轄区「2015年予算執行狀況和2016年予算草案的報告」。
- 国务院（1993）「国务院關於實行分稅制財政管理體制的決定」（国發〔1993〕85号）。
- 国家統計局（2017）『中国統計年鑑』（2016年版）中国統計出版社。
- 中国財政年鑑編集委員会『中国財政年鑑』（各年版）中国財政雜誌社。

キーワード：中国、地方財政、省以下財政移転、広東省、「省管県」管理体制

(SUN Meng)