

博 士 論 文

中国の財政移転制度の展開に関する研究

島根県立大学大学院北東アジア開発研究科

北東アジア超域専攻 博士後期課程

2019年1月8日

孫 萌

(指導教員：張 忠任)

< 目次 >

序章 問題の所在

1. 研究目的と意義.....	1
2. 先行研究の検討.....	4
3. 研究方法.....	8
4. 論文の構成.....	9

第一章 中国の財政移転制度のあり方

1. 財政移転の意義と役割.....	12
1. 1 財政移転の概念.....	12
1. 2 財政移転の意義.....	12
1. 3 財政移転の分類.....	13
2. 中国の財政体制および財政移転制度の変遷.....	14
2. 1 中央「統収・統支」時期（1950~1979年）.....	15
2. 2 「財政請負制」時期（1980~1993年）.....	17
2. 3 「分税制」時期（1994年以降）.....	21
3. 中国における財政移転制度の概況.....	23
3. 1 中国における財政移転の必要性.....	23
3. 2 拡大する東西格差.....	26
3. 3 中国における財政移転の概念と分類.....	27
4. まとめ.....	27

第二章 中央財政移転制度

1. 中央財政移転の概況.....	29
2. 中央財政移転の構成.....	31
2. 1 一般的財政移転.....	31
2. 2 専項財政移転.....	36
2. 3 税還付.....	37
3. 中央財政移転による調整効果.....	39
3. 1 地方財政収入格差の動向.....	40
3. 2 中央財政移転の3地区での配分.....	42
3. 3 中央財政移転構造の変容.....	43
4. 問題点および改革の方向性.....	46
4. 1 問題点.....	46
4. 2 改革の動向.....	47

5. まとめ.....	48
-------------	----

第三章 省以下財政移転制度—広東省を事例に—

1. 広東省概況.....	50
1. 1 広東省の一般概況.....	50
1. 2 広東省の経済・財政の特徴と問題点.....	51
2. 省以下財政管理体制の概況.....	53
2. 1 省以下「分税制」.....	53
2. 2 省以下財政移転の必要性.....	54
2. 3 「省管県」体制への移行.....	54
3. 広東省における省以下財政移転の概況.....	59
3. 1 省以下財政移転の全般.....	59
3. 2 均衡的財政移転の変遷.....	59
3. 3 一般的財政移転.....	63
3. 4 専項財政移転.....	65
3. 5 税還付.....	66
4. 省以下財政移転の効果と課題.....	67
4. 1 有効性.....	67
4. 2 問題点.....	70
5. まとめ.....	71

第四章 計画単列市の財政の多様化と格差の是正

1. 計画単列市の沿革と多様化.....	72
1. 1 計画単列市の沿革.....	72
1. 2 計画単列市の現状.....	73
1. 3 計画単列市の役割および問題点.....	74
2. 計画単列市の多様性と格差.....	76
2. 1 計画単列市の多様性（人口、面積、産業構造など）.....	76
2. 2 財政からみた計画単列市の多様化と格差.....	78
2. 3 明暗分かれる地域経済と地方財政—深圳と大連—.....	83
3. 計画単列市内の税源偏在・税収格差.....	84
3. 1 大連市の所轄区.....	84
3. 2 経済力の多様性.....	86
3. 3 都市内の財政力格差と財政移転.....	88
4. まとめ.....	90

第五章 ペアリング支援と水平的財政移転

1. ペアリング支援の登場まで.....	92
1. 1 ペアリング支援とは.....	92
1. 2 建国前.....	92
1. 3 計画経済期.....	93
1. 4 揺籃期のペアリング支援（辺境地区支援）.....	94
2. ペアリング支援の展開とその特徴.....	95
2. 1 ペアリング支援の展開.....	95
2. 2 ペアリング支援の特徴と役割.....	101
3. ペアリング支援の財政的効果および課題.....	102
3. 1 中国における水平的財政移転の必要性と可能性.....	102
3. 2 ペアリング支援の財政的効果.....	103
3. 3 ペアリング支援の財政的課題.....	105
4. まとめ.....	106

第六章 財政移転制度の国際比較

1. 日本.....	108
1. 1 日本の地方財政の概況.....	108
1. 2 日本の財政移転.....	110
1. 3 日本の財政移転の特徴と問題点.....	113
2. 英国（イングランド）.....	113
2. 1 英国の行政の概要.....	113
2. 2 英国の地方財政および財政移転の概況.....	114
2. 3 英国の財政移転.....	116
2. 4 英国の財政移転の特徴と課題.....	117
3. ドイツ.....	118
3. 1 ドイツの財政移転の概要.....	118
3. 2 連邦財政調整.....	118
3. 3 連邦財政調整の効果と特徴.....	119
4. 財政移転制度の考察.....	120
4. 1 比較.....	121
4. 2 留意点.....	122
5. まとめ.....	125

終章 結論.....	126
------------	-----

参考文献.....129

附表.....135

序章 問題意識

1. 研究目的と意義

本論文は、中国において、ナショナルミニマムの確保と地域間財政力格差の是正を目指す財政移転制度に関し、その制度の形成・変遷過程を考察し、とりわけ「分税制」改革（1994年）以降の垂直的財政移転（一般的財政移転・専項財政移転・税還付）および水平的財政移転（ペアリング支援）を分析し、「省管県」財政体制改革後の「省以下財政移転」の多様性を検討し、中国における財政移転制度のあり方、構造および特質を解明することを目的とする。真の公共サービス均等化の実現に向けた今後の財政移転制度改革の方向を探りたい。

具体的には、本論文は、中国の地域間財政力格差問題に着目して、中国の財政移転制度研究に関わる先行研究の検討を通じて、「改革・開放」（1978年）以降を中心とする財政移転制度改革の課題、財政移転の定義、財政移転制度の歴史的展開および地域的展開をめぐる分析視角を論じた上で、中国の財政移転の役割を検討し、中国の財政移転制度の特質を解明するための分析枠組みについて提示する。特に、省以下の財政移転制度の研究内容を充実するため、「市管県」財政体制と比べて「省管県」財政体制のメリットとデメリットなどを分析する。

中国が「改革・開放」後急速な経済発展を遂げ、この状態が21世紀に入っても衰えていないのである。2007年に、GDP（国民総生産）規模がドイツを超え世界第3位に躍進し、更に2010年に日本を上回って、世界第2位の座をうかがった。そのため、急成長ぶりに関心を持つ人が多いようである。しかし、急速な経済発展の影には多くの問題が存在していることも事実であり、その問題点を研究することも同様に重要であると考えられる。中国の経済・社会発展における問題の1つとして、地域間経済格差問題がある。中国は、世界第3位の広大な面積と世界一の人口規模を誇る。地理的条件をはじめとして、気候的条件、人口密度、天然資源、産業構造など、さまざまな条件が地域ごとで異なるが、これらの地域が同じ経済発展を遂げることは考えにくい。

中華人民共和国建国（1949年）から、「改革・開放」まで、中国における国民所得格差は小さかったものの、経済成長が低水準に留まっていたことは、紛れもない事実である。1970年代末より、中国では、社会主義体制を維持しながらも市場経済を導入していこうとして、「改革・開放」政策に踏み切った。それと同時に、鄧小平により「先富論」が発表された。ところが、現実的に、その後の中国経済は、大幅に成長していた一方、農村部と都市部間の城郷差（都市・農村間の格差）、東部沿岸地区と中・西部内陸地区の間の地域差といった格差問題が目立っている。今日の中国においては、深刻化している地域間の格差問題は、経済・財政問題であると同時に、政治問題ともなる。地域間の格差が激しく拡大すると、政治・社会の不安定化に繋がりがかねないと懸念されている。そして、社会主義国としての中国は、社会主義の原則を維持するために、地域間の格差を是正する必要がある。また、中国は多民族国家であるため、民族間の経済利益を調整しなければならないと考えられる。2013年に、中国中央政府の政権交代以来、格差の是正を一層重要視されてきている。2017年10月18日に開幕した中国共産党第19回全国代表大会（十九大）で、習近平総書記は大会に報告を行ったときに、政府による再分配の調節機能をしっかりと履行し、基本公共サービスの均等化の推進を加速すると強調した。

財政管理の面では、中国の財政体制は、計画経済時期を経て数回の変革を経験してきた。

「改革・開放」と同時に導入された「財政請負制」¹は、地方にとってインセンティブの強い財政体制として、地方の経済・社会の発展に貢献した反面、中央政府の財政力・コントロール力の低下を招いた。そこで、これを憂慮した中央政府は、1994年に「分税制」改革を断行した。各税目を中央税・地方税・共有税に区分して中央政府と地方政府の機能分担を明確にすることにより、中央財政力を強化した。しかし、その一方、外資を多く利用して発展してきた東部沿海地区と中・西部内陸地区の間の地域間格差が更に際立ち、地域間の財政力格差の是正も重要な政策課題となってきた。

国際的にみると、地域間の発展不均衡・財政力格差といった問題は、中国だけではなく日本、英国、ドイツなどの諸先進国にも存在する普遍的な課題である。ところが、地方の最終的な財政力、すなわち可処分財政力は、税収だけではなく財政移転制度のあり方にも依存する。世界中、ほとんどの国において、この制度が創設されている。例えば、日本において、地方交付税制度による地方財政力の調整の結果として、1人当たり地方税収は、地域間で格差があるものの、1人当たり一般財源（一般財源＝地方税＋地方交付金＋その他の財源）の格差は、ほぼ均等化されている。ドイツでは、連邦財政調整制度を通じて、連邦政府が州政府間の水平的財政移転を行っており、財政収入の格差はほぼ消滅される。財政移転は、地域間の財政力格差に対する是正効果が、広く認められている。

中国においては、「分税制」の導入とともに、一応の財政移転制度の仕組み、すなわち、「中央財政移転」制度が整えられた。しかし、本来地域間財政力格差の是正を目的とした「一般的財政移転」（日本の地方交付税に相当）が限定的である一方で、「専項財政移転」（日本の国庫支出金に相当）という特定補助金および富裕地域の「既得利益」を保護する性格が強い「税還付」の規模が非常に大きかった。そのため、「中央財政移転」の規模が年々拡大しているにもかかわらず、地域間の財政力格差を是正する役割が非常に小さいと指摘されていた。ところが、21世紀に入ってから、「西部大開発戦略」（2000年）、「東北振興」（2004年）、「中部地区崛起の促進」（2009年）などの地域開発政策とともに、中央政府は、教育・衛生医療・社会保障・インフラ整備など国民生活に密接に関連する行政分野で思い切った「中央財政移転」規模の急速な拡大に乗り出した。このような社会的背景の中で、「公平性と効率性」の両面から財政移転がますます重要になっている。例えば、2016年度の財政収入決算額により、地方の主な財政収入の内訳をみると、「中央財政移転」による収入が約4割を占めており、地方税収入に次ぐ重要な財源となっている。

更に、「中央財政移転」の構造をみると、財政力の弱い地域に支援することに主眼をおく「一般的財政移転」が財政移転全体に占める割合は、次第に大きくなることにつれ、中国の「中央財政移転」制度が大幅に変容している。このように、本制度による地方財政力の調整効果を再考し、その到達点および問題点を再認識する必要がある。

中国における財政移転制度の特徴の1つは、「中央財政移転」（中央政府－省レベル政府の間）と「省以下財政移転」（省レベル政府－地区レベル・県レベル政府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とである。このような設定された理由としては、一国に匹敵する規模を持つ省は、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の水準などに、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

¹ 「財政請負制」とは、中央政府と地方政府とが契約を結び、一定の基準に従って地方政府に請負させた目標収入を中央政府に「上納」させるというシステムである。地方政府に目標収入を上回る部分の自由使用を認めることで、地方政府に税収確保のインセンティブを与え税収の安定的確保を企図した制度である。

内の各地域間の財政力格差を、一括して是正することは、極めて難しい。そのため、それぞれに「中央財政移転」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」（省財政が県財政を直接管理すること）財政体制は、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、更に大きな役割を果たすことが期待されている。

このように、「省以下財政移転」制度の基本的特徴およびそれらをめぐる論点を検討し、「省管県」財政体制が導入された背景の下、「省以下財政移転」の実態および問題点を明らかにする必要がある。

一般的に、中国の地方政府は、垂直的に「省レベルー地区レベルー県レベルー郷レベル」の4層に分けられている²。「計画単列市」は、行政管理上、省の一級下の「地区レベル市」となっているが、経済・財政管理上、省レベル地方に相当する権限を有し、日本の政令指定都市に相当するものである。現時点では、遼寧省大連市・山東省青島市・浙江省寧波市・福建省廈門市（アモイ）・広東省深圳市の5「計画単列市」が存在する。5都市は、人口が少ないものの、高いGRP（域内総生産）の水準を保ちながら、全国平均を上回る経済力・財政力を有し、各ブロックや省の中心として地域経済社会をけん引している。沿岸地区に位置する「計画単列市」と聞いて、「人々が集まる大都会」、「高層ビルだらけ」、「片道5~6車線」と想起されることが多い。しかし、近年、5都市において人口構造、産業構造などの条件は次第に変化しており、「計画単列市」がまさに多様化しつつある。5都市間および都市内においてもさまざまな格差ができています。

したがって、この大都市制度内における地方政府の財政状況を比較することにより、都市間および都市内における格差の現状、そして、拡大しつつある財政力格差に対して、各種の財政移転はどのように機能しているかなどを解明する必要がある。

東日本大震災2日後の2011年3月13日、関西広域連合は、「東北地方太平洋沖地震支援対策にかかる関西広域連合からの緊急声明」を発表し、特定の被災地区に特定の支援自治体を割り当てて支援させるように取り組んでいる。この特別な手法の参考とされたのは、2008年中国の四川大震災の震災復興で導入され、「中国の復興奇跡」を遂げた原動力となった「ペアリング支援」である。その後も、「ペアリング支援」は、巨大災害が発生した場合、

² 『中華人民共和国憲法』第30条によれば、中国の行政区画は、「省レベルー県レベルー郷レベル」の3層制になっている。しかし、実際には、省レベルと県レベルの間に「地区レベル」が存在している。憲法に明記されていない「地区レベル」に、共産党委員会、人民政府、人民代表大会（日本の議会に相当）および人民法院（日本の地方裁判所に相当）などの政府部門・機関が設置されている。また、独自の財政・予算を有しており、実質上、1つの層となっている。

つまり、非常時の支援体制として研究され、「ペアリング支援」を行うことで、支援地の責任感と事業の継続性が担保されたと検証されている。

しかし、中国において、「ペアリング支援」が行われるのは、四川大震災の震災復興が初めてではなく、1970年代から地域の経済発展政策として用いてきた手法であり、立ち遅れている少数民族地域・内陸部地区の経済支援などのため、沿海地域の若干の省・直轄市・計画単列市が、受援側（＝支援対象）の各市・県と一対一の支援体制を組む、という仕組みである。「改革・開放」以来、東部沿岸地区と中西部内陸地区の格差が次第に拡大し、放置できないこととなっている。このような背景の下で、万遍なく、発展途上地区への支援の手が差し伸べられるために、国の総合的支援に加え、地域間の「ペアリング支援」は、更に必要となってきた。つまり、本来、「ペアリング支援」は、中国において、災害対策ではなく、発達地区の財政力を利用し、発展途上地区に対して継続的に支援するものとして設計されたという。そういう意味では、「ペアリング支援」は、実質上、水平的財政移転の性格を持っているといえよう。しかし、中国の水平的財政移転および「ペアリング支援」の財政的役割に関する研究が乏しい。

ここには本論文の研究課題が立てられている。

2. 先行研究の検討

財政移転制度は政府間財政関係の一部である。財政移転制度に関する研究は、政府間財政関係の全体的な枠組みの下で行わなければならない、それを政府間財政関係の中から取り出し、単独で研究することができない。中国の財政体制は、「財政統収・統支」時期、「財政請負制」時期および「分税制」時期と、3つの時期に大きく分けることができる。それに関する研究が出現したのは、1980年代に入ってからのことである。先駆的なものとして、南部（1991）は、1990年までの「財政統収・統支」時期と「財政請負制」時期（一部）の中国財政金融制度の歴史的変遷と政策に関して、緻密な整理と分析を行った。その後の「財政請負制」について、川井（1993）、張（2001）、孫（2010）などにより整理・検討された。「財政統収・統支」時期には、すべての政府収入は中央政府に帰属するものと観念されており、中央から地方へ交付される財政移転も地方への資金の中に挟まれていた。「財政請負制」時期において、上級政府から下級政府に対する補助が行われていたが、それは厳密的に、国際的に広く運用されている財政移転制度に該当するものではなかったとされている。

本研究で取り扱う「中国の財政移転制度」は、1994年に実施された「分税制」に始まる。「分税制」は、現在の中国の財政体制の根幹をなしているといわれている。しかしながら、「分税制」実施以降も、財政を取り巻くさまざまな制度改革が続々と進められており、その制度改革を正確に把握しておくことが、中国の財政体制や政策分析を行う上での基本となる。この点については、張（2001）は、中国の政府間財政関係の展開過程とその変貌の特質を説明し、中国の政府間財政関係の構造とその変遷、政府間財政関係論の検討、中国財政の集権の交錯過程について歴史的・理論的な分析を行った上で、その発生要因を検討し、1994年の「分税制」改革を中心に中国の政府間財政関係を解明している。大西（2004）は、「分税制」以降の中国の財政体制を整理し、その下で行われてきた財政政策の内容と問題点を明らかにするとともに、詳細にわたる現状の考察をもとに将来の展望にまで踏み込んだ分析を行っている。

中国経済を語るにあたって、地域間の格差問題を避けて通れないのであろう。近年、この問題を取り扱った文献が、増えてきている。その中で、日本人による研究では中兼（1996）

などが、中国人によるものでは Tsui (1991)、胡・王・康 (1995) などが知られている。地域間格差の要因について、歴史・自然環境・経済発展などによるが、Tsui (1991)、馬 (2010)、匡 (2011) は、所得の再分配システムが合理的でなく、未成熟であると指摘している。胡・王・康 (1995)、呉 (1995)、李 (2004) は、「分税制」改革後、基層財政の困窮およびこれによる公共サービス水準の低下、地域間格差の拡大を明らかにした。更に、黄・Deepak (2003) によると、「分税制」改革は、先天的に地域間の収入分配に非均等化効果をもたらすという特徴がある。その原因について、坂本・張 (1996) は、「分税制」は地方の保護主義を克服しない上で、全国的な統一市場の形成を推進しないばかりでなく、逆に、地方利益（不適当な利益も含め）を守ることになるのではないかと主張している。このようなことに関する事例研究としては、楼・李・項 (2002)、World Bank Report (2002) は、「分税制」導入後の 1990 年代後半から基層財政に、地方政府の財源の上方集中および国民生活に関わりの深い公共サービス事務の負担加重という重大な変化が起こったことが明らかになった。

また、多民族国家である中国では、少数民族地域の発展問題を無視できないという事情がある。大西 (2012) は、少数民族問題と経済格差の関係を計量的に分析し、中国の民族矛盾の本質は経済問題であると主張している。西洋の研究では、Céline Bonnefond (2013) は、省レベルのデータを用いて、中国における地域間の不平等と富の空間的な集中を検討した上で、中国の経済力・財政力が経済構造および社会構造に深刻な変化をもたらしたと主張している。

このような格差問題に対し、すべての地方が必要とされる一定水準の行政サービスの確保、地域間財政力格差の是正を図るためには、財政移転は、それを実現するための有効な手段として学术界で広く認められている。例えば、片桐・兼村・星野 (2000)、持田 (2006) などがある。中国における研究では、陳・張 (2003) は、「分税制」改革がもたらした地域間の財政力格差の拡大を確認した上で、財政移転制度の改革が必要であると主張している。日本における研究では、神野・池上 (2007) は、地方政府に課税権を認めるだけでは、単なる「自己責任」に過ぎず、地方自治を支える自己決定権は確保できないと述べており、自己決定権を実現するためには、財政調整制度が必要であると主張している。近年の研究成果として、王・馬 (2018) は、回帰分析を用いて、財政移転と域内総生産の関係を検証した。そこでは、1人当たりの財政移転額が1%増額すると、域内総生産にも1%の増加をもたらすとしている。

総じていえば、中国における財政体制および財政移転制度の研究動向をみると、中国経済の透明性の高まりに伴い、多数の研究者により、国家財政について、その茫漠たる全容の解明が徐々にではあるが、進んでいる。しかし、それでも、実のところ、①統計データの信憑性やそのデータ量の不足、②建前と本音の乖離、③各地方で異なる体制がとられるなど、財政システム自体の不透明性が絶対的に解消されていないことなどから、詳細な部分に踏み込めば踏み込むほど未知な部分が多く、実態把握が困難であることが事実である。具体的には、以下のようである。

(1) 「中央財政移転」制度に関する研究

「中央財政移転」制度に関して、既存文献では、地域間格差の実態および是正策についてさまざまな視点から考察されており、各時期の財政移転制度による影響も分析されている。例えば、黄・Deepak (2003) は、「分税制」導入後、「税還付」の仕組みにより、東部沿海地区と中・西部内陸地区に象徴される地域間の財政力格差は、拡大する一方であり、また中央から地方への財政移転が限られていることから、その是正に向けた財政調整の機

能も限定的であることが指摘されてきた。張（2001）は、中国の政府間財政関係の展開に関する研究成果であり、「中央財政移転」の一環としての「税還付」は、経済力の強い地区に多額が配分されており、財政調整機能を発揮していないと指摘しており、更に、張（2009）は、数十年後、「税還付」が定額返還となると分析している。内藤（2004）は、中国において、財政移転が整備され、中央から地方への移転金が年々増加しているにもかかわらず、中央政府から地方政府への財政移転の大部分が「税還付」から構成されているために、全体からみれば、財政移転が地域間の財政力格差を是正する役割を果たしていないと分析している。ただし、近年では、町田（2006）と徐（2007）にみられるように、「専項財政移転」の増大により、中西部地区への財政移転を通じた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、中国の「中央財政移転」制度の研究に必要なデータが時間系列的に不足しているか、非公開のため、実証分析が不十分であったりするケースが多い。特に、近年、中国の政府間財政関係が著しく変化しており、21世紀に入ってから、財政力の弱い地方政府に支援することに主眼をおく「一般的財政移転」が「中央財政移転」全体に占める比重は、次第に大きくなることにつれ、「中央財政移転」の構造が大幅に変容している。その実態、特徴および課題点などは、明らかにされていない。具体的にいうと、①「税還付」は財政調整効果が弱く、異端視されることが多い。そのため、これまでに「税還付」を排除して、「一般的財政移転」と「専項財政移転」のみを対象とする研究が多くある。しかし、中国の財政移転の調整効果について、全体像がつかめない。②従来の研究によれば、「税還付」による財政力格差の調整効果がないことおよび、21世紀に入ってから、「専項財政移転」による一定の格差是正効果を持つことが明らかになったが、2010年以降中央政府から地方政府への財政移転の中で、「一般的財政移転」が急速に増額しているにもかかわらず、それに関する研究は、十分なものとはいえない。

（2）省以下の政府間財政関係と「省以下財政移転」制度に関する研究

中国の経済・財政の透明性が次第に高まっており、国家財政（中央財政＋地方財政）の茫漠たる全容が分かるものの、省以下の末端組織に至る実態を示す情報はごく少ない。こうしたことから、地区レベルと県レベルにおいては、中国の地方財政および政府間財政関係は、比較的遅れた研究の1つであるといわれている。それに関しては、佐藤（2005）は、「分税制」以後の省政府と下級政府の市（すなわち地区レベル）・県・郷（鎮）との間の税源配分と財政力格差の問題を分析した。津上（2004）は、「分税制」が招いた基層財政の破壊とそれによる地方の公共サービス提供への支障について論じている。Yves Boquet（2009）は、広東省を事例に、省における経済力・財政力の格差を考察した上で、広東省が急速に発展してきているが、域内に著しい格差ができていると提示し、所得再分配機能を更に果たすべきと主張している。張（2016）は、「省管県」財政体制および「郷財県管」体制により、中央と地方の財源配分体制は、旧体制へ回帰する可能性があるとして主張している。省と県との間の財政関係に関しては、徐（2007）は、21世紀に入ってから、県レベル財政が悪化しており、県レベルにおいて経済力の格差がもたらす財政収入の格差が拡大していると分析している。このような問題に対し、俞（2010）は、もっとも早くから「省管県」体制を導入した浙江省の事例を通して、「省管県」体制の有効性について分析した。張・陳・孫（2016）は、経済力・財政力の弱い県では、「省管県」財政体制は逆に自主財源について不利を招くことが可能である。

このような変化が起きてあまり時間が経過していないこともあり、政府間財政関係の変

容に対応した財政移転に関する研究は乏しい。そのうち、Tsui (2005) 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。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。

(3) 「計画単列市」の財政に関する研究

「計画単列市」は、行政管理上、省の一級下の「地区レベル市」となっているが、経済・財政管理上、省レベル地方に相当する権限を有し、日本の政令指定都市に相当するものである。「計画単列市」の機能および「計画単列」制度の優位性は、複数の研究によりすでに明らかになっている。郭・姜 (1986) は、「計画単列」はマクロ経済体制における重要な改革であり、中心都市の役割を十分に発揮することおよび地方政府の经济管理機能の転換において意義があると主張している。史・周 (2007) は、「計画単列」を事例にして、権限移譲による地方の経済成長への影響を研究し、「計画単列」が大都市における経済の効率性の向上に有益であると指摘している。最近の研究として、曹 (2012) は、経済的に発展している大都市、特に「計画単列市」（例えば、大連市）は、自主財源のウェートが大きく、財政的自立性が高い。そのため、義務教育・基本医療保障などの公共サービスの水準が、一般都市に比べて高いと主張している。

しかし、大連市・青島市・寧波市・廈門市・深圳市の5都市が、「計画単列市」と指定されて30年以上経ち、各都市の人口構造、産業構造などの条件の変化に伴い、「計画単列市」がまさに多様化しつつある。その中に、GRPの半分以上が農林水産業（第1次産業）となっている長海県を抱える市（大連）もあれば、人口規模（戸籍人口）がわずか200万人の中型都市（廈門）も含まれている。このような多様化は、地方分権の視点から評価できるかもしれないが、その反面、多様化とは、地域間・都市間および地域内・都市内における格差の拡大であると考えてもよい。このようなことに対する議論はほとんどなされていない。

(4) 水平的財政移転および「ペアリング支援」に関する研究

中国の「ペアリング支援」に関して、日本の中国研究では、「ペアリング支援」を災害対策または震災復興の手段として考察する研究が蓄積されつつある。例えば、張 (2013)、大谷 (2014)、王 (2014) は、四川大震災の被災地の復興のために運用された一対一支援（「ペアリング支援」）を紹介し、評価している。更に、巖 (2012) では、「ペアリング支援」を「奇跡的な復興を支えた」と位置づけ、その有効性を分析している。碓井 (2011) と飯塚 (2012) では、日本バージョンの「ペアリング支援」の可能性と必要性を分析し、日本全国でペアリング行政の実現を呼び掛けた。

しかし、本来、「ペアリング支援」は、中国において、災害対策ではなく、発展途上地区に経常的に支援させ、地域間の経済力格差を是正するものとして設計されたのである。そういう意味では、「ペアリング支援」、特に財政的な支援は、実質上、「水平的財政調整」の

性格を持っているといえよう。しかし、このようなことについては、資料入手が困難であることもあり、ほとんど研究されていない。財政学の視点から「ペアリング支援」を水平的財政移転として取り上げた研究が少ない理由は、中国の財政移転の中で「ペアリング支援」による財政移転の占める比率が低く規模が小さい、「ペアリング支援」に課題が多い、算定の計数資料の公表が不十分、などが考えられる。しかし、例えば、四川大震災復興支援の総額約 844 億元³は、無視してよい金額ではない。また、柔軟性が高く、各受援（＝援助を受けること）地域には、少額でもインフラ整備などに貴重な財源となる。更に、四川大震災の復興事業にみられるように、本制度には災害対策など特有の役割がある。

したがって、本論文では、以下の 5 点を重点的に論じたい。

(1) 最新情報を用いて、「一般的財政移転」、「専項財政移転」および「税還付」の 3 種の財政移転を取り上げ、「中央財政移転」による全体的な調整効果を再確認した上で、3 種の財政移転を分別して、それぞれの格差是正効果を検証し、「中央財政移転」の調整効果と課題を明らかにする。

(2) 市・県レベルの地方財政を中心として、「省管県」財政体制の下、「省以下財政移転」の実態およびそれによる財政的効果などを分析する。

(3) 「計画単列市」という大都市制度内における地方政府を比較することにより、「計画単列市」間および市内の財政力格差の実態を明らかにし、それに対する財政移転の調整効果を検証する。

(4) 「ペアリング支援」の実施による地域間財政力格差の是正などの財政的効果を検証し、中国における水平的財政移転の必要性および可能性を検討する。

(5) 国際比較的視点から中国の財政移転制度の特徴を考察し、国際社会において中国の財政移転制度を位置付ける。今後中国の財政移転制度の改革方向をどのように展開していくのか展望してみる。

3. 研究方法

以上の課題を明らかにするために、本論文では、学際的手法による研究を行い、具体的に以下のようなものである。

中国の地方財政に関する既存研究、中国の法令・政府公文書などに基づき、中華人民共和国建国以来の財政体制および財政移転制度の沿革を、歴史的に整理する。

その上で、現行の財政移転制度による財政力格差の是正効果を長期的なデータを用いて、変動係数で分析する。本論文が分析で主として使用するデータは、『中国統計年鑑』、『中国財政年鑑』など、一般に公開されているデータのほか、関連する法律に基づいて中国財政部から開示するものが含まれている。後者については、必ずしも明確な「名称」が定められた冊子などが公表されているわけではないが、例えば、予算司サイトに掲示されているデータなどを参考にしている。特に、3 種の財政移転が各省への配分額を巡って、その背景や枠組み・内容などを明確に記した公文書が少しずつ入手できるようになった。2008 年より、財政移転の内訳に関する詳細を公開されたため、財政移転制度による地方財政力の影響は、分析できるようになった。このため、従来多くの研究者が興味を示しながらも資料の制約により断念していたケーススタディが現実性を帯びつつある。

本研究は、中国における政府間財政移転の現状、省レベル・県レベルの地域間財政力格

³ 「汶川特大地震災後恢復重建情況新聞發布会在京举行」 『四川日報』 2011 年 5 月 11 日。

差および財政移転の是正効果を変動係数で分析することにより、財政移転制度の到達点および問題点を明らかにすることができる。分析する際に、統計的な指標を用いて分析を試みることにする。地域間財政力格差を判断する指標として、変動係数による分析方法がある。この指標は、特別すぐれているわけではないが、記述分析として一般的によく使用されている。

なお、省以下の財政を研究対象とした場合は、統計データの入手性に制約があるため、市・県レベル政府に対する財政移転の具体的な交付の仕方や公式の資料で確認できないデータが多くある。このような現状では、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。第三章では、経済の先進地域であ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」の実態を明らかにする。

第六章において、外国制度の調査では、資料の制約などがあり、十全なものにすることは困難である。比較を意図しながら同年度の統計を利用できない場合があり、また、近年、制度の改革があり、その内容を紹介されているにもかかわらず、分析資料は古い年次のものを利用せざるを得ない場合がある。また、基本的な統計資料であるにもかかわらず、入手のできないものもあった。このため、本章においては、数値にとらわれず、できるだけ各国の制度の特色と傾向を明らかにする。

4. 論文の構成

以上の問題意識を踏まえた上、本論文の構成は以下のように考えている。概念図に示したように、本論文は、序章、終章および本文6章からなる。

序章では本研究の目的・意義、先行研究の検討、研究方法を中心に述べる。

第一章は、本論を展開するための理論的準備である。まず、既存研究を整理した上で、財政移転の概念、分類および意義を再確認する。次に、中国における財政体制および財政移転制度の変遷を歴史的に検討した上で、「改革・開放」以来の中国の地域間格差の実態を提示し、中国における財政移転の必要性を明らかにする。最後に、現行する財政移転制度を概観し、その現状および中国における分類などについて述べる。

中国における財政移転の特色について、まずいえるのは、中央政府による「中央財政移転」と「省以下財政移転」とが、2段階に区分し、並行して実施されていることである。第二章では、上段の「中央財政移転」の内容や特徴を整理した上で、本財政移転に関して全体的に到達点と課題点を明らかにし、今後の展開方向を検討する。中国において、本格的な財政移転が出現したのは、「分税制」改革以降のことであると考えられる。財政移転制度が導入された「初期」（1994~2000年）と「過渡期」（2001~2010年）においては、「中央財政移転」の大部分が、財政調整機能の弱い「税還付」、または、財政力均等化に限界がある「専項財政移転」から構成されていた。そのため、全体からみれば、財政移転は、地域間の財政力格差を是正する機能が非常に弱かった。しかし、近年「一般的財政移転」の規模の増大により、中国の財政移転の構造が大幅に変容している。本章では、省レベル政府間の財政力調整効果を注目し、近年公開された最新データを用いて計算し、「中央財政移転」による財政調整効果を再評価し、その到達点と課題点を提示する。

第三章では、「省以下財政移転」の効果の事例として、沿岸地区に位置する広東省を取り上げて考察する。そこで、市・県レベルの統計データに基づき、広東省の省内（市間と県間）所得格差および財政力格差の実態を測定する。広東省における「省以下財政移転」の

内容と構造を検討し、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、「省管県」財政体制が導入されたという背景の下で、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。

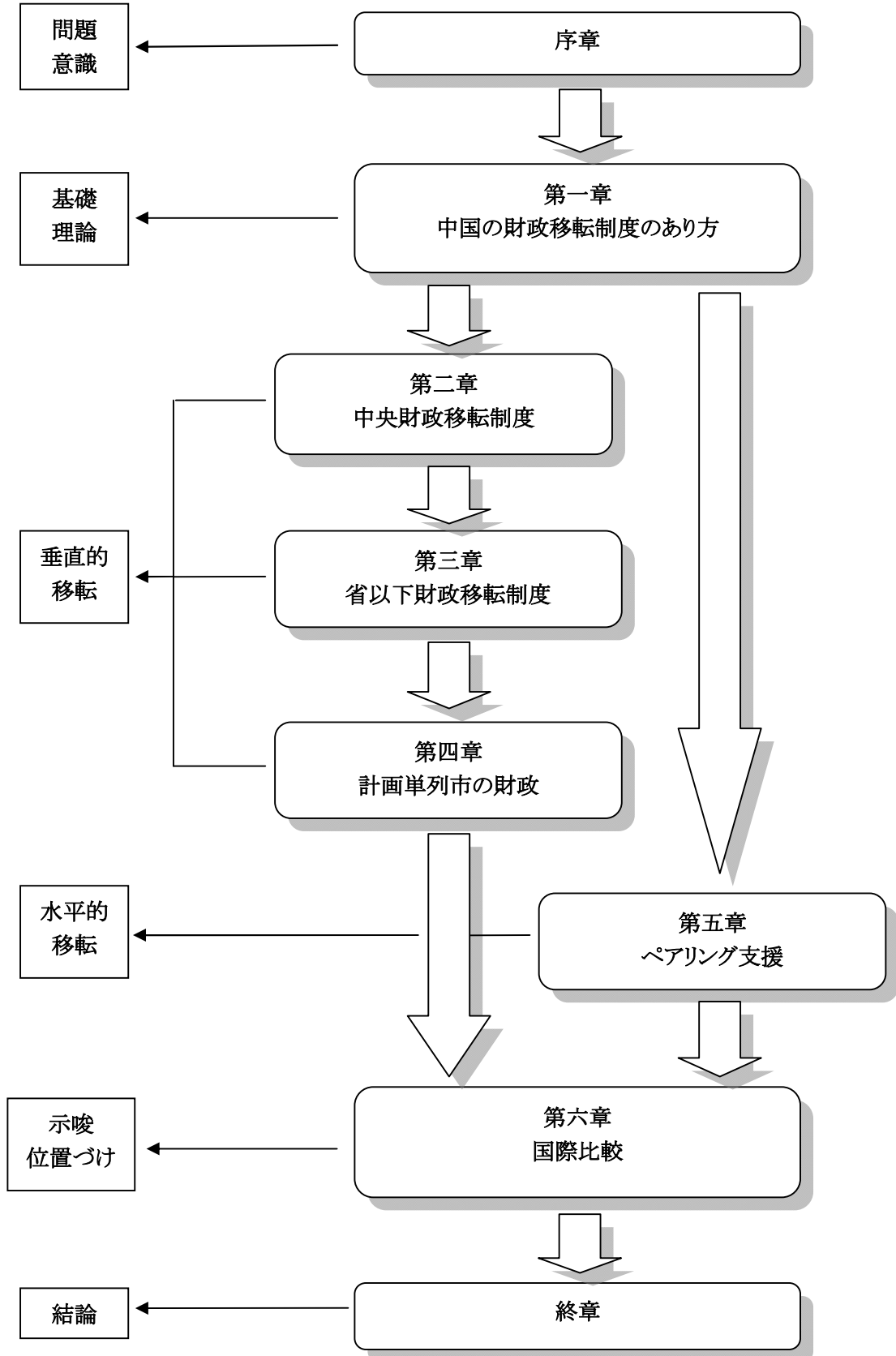
第四章は、「計画単列市」の財政状況および財政移転についての研究である。同一の制度内における地方政府を比較することによって、地域間の公共サービスの格差を決定する要因を解明しようとする試みである。具体的には、5「計画単列市」のデータの分析を通じて、地方財政収入総額、地方税収、地方支出などの複数の側面から、「計画単列市」における財政の多様性を明らかにする。ただこの点で本研究のオリジナリティは、分析の重点を、誰もが思い浮かべる都市間の格差よりも、「計画単列市」内の格差に置いたことである。従来の「計画単列市」の中に、広い耕作地、森林や離島が含まれるようになった以上、それらの地域と中心地との間で、都市内の格差が生じるようになったと考えられるのである。かくして本章において、最後の第3節で、「計画単列市」としての歴史が比較的長い大連市を、ケーススタディ（事例研究）として取り上げ、都市内部での格差の状況を考察し、格差がどのように生じているのか、このような格差に対して財政移転制度がどのような役割を果たしているのかなどを明らかにしてみる。

第五章では、中国における「ペアリング支援」制度の沿革を整理し、各地方の政府報告に基づいて、その実態を明らかにした上で、地方政府間の財政力の調整を目指す「水平的財政移転」の視点から、「チベット支援」と「四川大震災復興支援」を事例として取り上げ、「ペアリング支援」の財政的効果を検討し、中国における「水平的財政移転」制度の設立の必要性および可能性を検討してみる。

第六章は、日本・英国・ドイツの3か国の財政移転制度を検討し、国際的な比較を通じて、先進国の財政移転制度の背景にある基本法則を明らかにし、同時にその基礎の上に、中国の財政移転制度に示唆になるようなことを抽出し、それが中国の財政移転制度改革に対して持つ政策的な意味を明らかにする。

終章では、本論文の分析結果をまとめ、今後の研究課題を展望する。

中国の財政移転制度の展開に関する研究（概念図）



第一章 中国の財政移転制度のあり方

本章は、本研究を展開するための準備として、財政移転に関する一般理論および中国の行財政制度の全般を概説する。まず、政府間財政移転の機能に関して、経済理論の観点から議論を進める。更に、中華人民共和国建国以来、社会・経済の発展とともに、変革が繰り返されてきた中国の行財政制度、とりわけ財政移転制度の変遷を総括的に考察した上で、最近の財政データを用いて、財政状況を把握し、中国財政の全体像を確認し、中国における財政移転の必要性およびその基本構造を検討する。

1. 財政移転の意義と役割

1. 1 財政移転の概念

「政府間財政移転 (Intergovernmental Fiscal Transfers)」の概念について、学术界ではほぼ一致している。例えば、日本において、林・別所・岩田 (2007) では、「政府間で移転される資金、もしくは、政府間の資金の遣い取り」と定義している。中国においては、鐘 (2001)、馬 (2004)、安・任 (2007) は、「政府間で無償的に流動される財政資源であり、一方的な無償譲渡」であると主張している。2つの定義に、大きな違いはない。

日本においては、「財政調整」の概念がよく用いられているが、実は、「財政移転」と「財政調整」は概念的に若干異なっている。「政府間財政調整 (Intergovernmental Fiscal Adjustment)」は、地域間の財政力格差を是正するもの⁴、すなわち、「財政平衡化 (Fiscal Equalization)」機能があるものをいう。現実的には、政府間で移転される「財政移転」の資金は、必ずしも政府の財政力を調整する機能があるとは限らない。例えば、日本では、地方譲与税制度の中の「特別とん譲与税」は、納税者の便宜などの点から、本来地方税に属すべき税源を、一旦国税として徴収し、徴収した額をそのまま徴収地の地方自治体に交付するものであり、財政平衡化機能は持っていない。この点から、「特別とん譲与税」は、「財政移転」であるが、「財政調整」とはいいがたい。

1. 2 財政移転の意義

一般的に、一定の規模の人口・面積を有する国では、行財政の運営がすべて中央政府により行われることは、困難である。そのため、国家は、円滑な国家機能を執行するために、公共サービスを提供する単位を空間的に細分化する必要がある。そして、その細分化の基準がなるべく住民の個人に近づいたほうが、効率的である。国民国家が、地方政府から中央政府まで、多数の段階の政府から構成されるという認識は、世界各国では一般的な認識となっている。しかし、その反面、細分化された歳入 (財政収入)・歳出 (財政支出) 単位は、資源・人口・地理などの条件が異なることにより、必ず財源の偏在・不安定が招かれる。世界中ほぼすべての国で、このような問題が存在する。

ところが、各地方の可処分財政力、すなわち最終的な財政力は、独自の財源のみならず、財政移転制度の在り方にも依存する。したがって、政府は、財政の所得再分配機能を果たす必要がある。つまり、中央が一旦財源を集め、細分化された財政支出・収入単位 (すなわち、地方) へ財源を再分配する。このような役割を果たすのが、本研究が対象とする財政移転である。世界主要国においては、政府間の財政力を調整するために、財政移転制度

⁴ 例えば、神野 (2007) p.305。

が設けられている。

調整する手法は、国によって異なるが、その創設の目的・趣旨をほぼ同じくするものであるといえる。主に「公平性」と「効率性」の両面からである。

(1)「公平性」の視点からは、「水平的公平性 (Horizontal Equity)」の概念がある。「水平的公平性」とは、「同じ経済的特性をもつ個人は同じ税負担をするべきである」という基準である⁵。財政学では、「国民の居住地域にかかわらず、同等の経済力を有する個人が、税負担の面では、格差がない」という意味になる。例えば、日本では、国のどこに住んでいても平等に福祉などのサービスを受けられるべきであるとの思想に立脚したものである⁶こと、フランスでは、地方自治体間の平等を促進することを目的とする財源の割当調整の規定は、法律で定める⁷こと、などにみられるようである。

(2)「効率性」とは、「地域間に税負担の面で、格差がある場合、個人や企業が負担の大きい地域から、負担の小さい地域へ移動することになる。このことにより、生じる資源の非効率な消費状況を阻止する」ことである。また、全国的に一定水準の公共サービスを行う場合、財政力の弱い地域ほど、地方税率が高くなるため、個人や企業が域外に流出することにより、地域間の経済力格差が更に拡大する。そこで、税収の少ない地域で高い税率を課すというよりも、税収の豊かな地域で徴収した税収を再分配するほうが全国的にみた厚生水準が高いという主張もある⁸。

1. 3 財政移転の分類

前述したように、「財政移転」は、「財政調整」および調整機能のないものの2種類のものより構成されており、その主体は、「財政調整」である。

一般的に、資金の用途に対する地方政府の自由裁量度を基準にして、「財政調整」は、「一般補助金 (General Grant)」と「特定補助金 (Categorical Grant)」に分けることができる。

「一般補助金」とは、地域間の財政力格差の是正と一定の水準の公共サービスを提供・維持するために、中央政府が地方政府に交付する財政移転金のことであり、「包括補助金」ともいう。用途に制限がないという特徴があり、地方の自己決定権を尊重する移転金であるといえる。地域間格差を減らし、地方行政の国民的最低基準を確保するためには、行政サービスの質を向上させ、行政サービスにアクセスしやすくすることを条件とし、対応措置を必要としない「一般補助金」がもっとも効果的であるとされている。代表的なのは、英国の歳入援助交付金 (RSG : Revenue Support Grant)、仏国の経常総合交付金 (DGF : Dotation Globale de Fonctionnement)、日本の地方交付税、カナダの平衡交付金などがある。

「特定補助金」は、用途が教育・介護・医療・インフラ整備など、指定された分野に限られ、地方が独自に用途を決めることができない財政移転金のことである。その萌芽は、1830年代の英国における地方教育費へのグランツ支出に遡るといふ認識が、一般的である⁹。地方公共サービスが、域外へのスピルオーバーを防止・内部化するための手法として概念化されてきたが、一方、この財政調整は、集権体制を象徴するもので、中央が地方の行財政に関与する手段であり、地方の自主権を損じるといふ指摘もある。日本の国庫交付金と

⁵ 草場・鈴木 (2008)。

⁶ 『日本国憲法』 第二十五条。

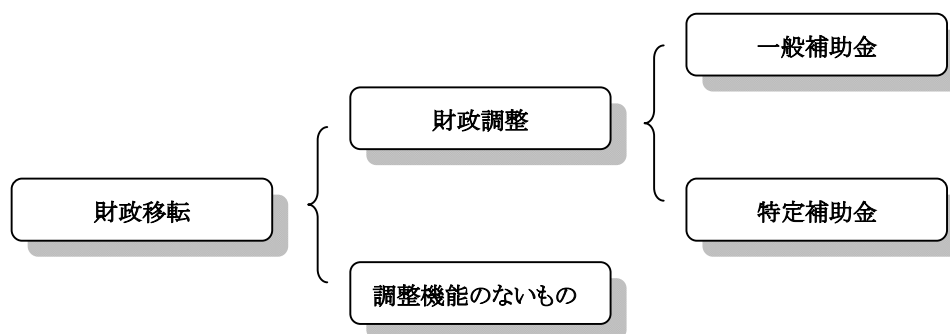
⁷ 『フランス第五共和制憲法』(2008年改正法)。

⁸ Dahlby and Wilson (1994)。

⁹ 例えば、坂本 (1994)。

英国の政策目的補助金は、その代表例である。

「一般補助金」と「特定補助金」、両者間の関係については、地方政府が地方間に発生する外部性を矯正し、人口移動方向を考えずに地方政策を作る場合、国内の人口配分の不均衡を招く可能性があるとして指摘されている。その非効率性を防止する手法として、「一般補助金」が位置付けられている。



他方、交付・移転財源の拠出方法および調整対象という視点から、「財政移転」は、「垂直的財政移転」と「水平的財政移転」という分類もできる。「垂直的財政移転」は、上級政府から、所属関係がある下級政府に対し、一定の方式により、計画的に財政を移転する仕組みである。「水平的財政移転」は、税源の集中する地域から、財政困難な地域に直接調整資金を移転する制度である。この制度では、中央政府に通さず、地方政府財政相互間で行われ、中央政府の財政負担がないという。ドイツとスウェーデンでは、「垂直的財政移転」を行う一方で、地方政府での「水平的財政移転」も併せて行っている。

2. 中国の財政体制および財政移転制度の変遷

本節では、中華人民共和国建国以来の財政体制および、各時期の財政移転制度を整理し、考察する。

財政移転制度は、政府間財政関係および財政体制の一環に過ぎない。そのため、財政移転制度に関する研究は、財政体制の全体的な枠組みの下で行わなければならない。中国の財政移転制度は、経済の発展段階に応じ、財政体制に対する理念の変化につれて、その内容が次第に複雑かつ健全になってきている。各種の財政移転が、どのような背景の下で創設され、改正されてきたかについて考察することは、現行する制度をより正しく理解し、また、その今後のあり方を考える上で有意義である。

中国の財政体制は、財政移転制度に密接に関連するものであり、「高度集中・統收統支」の実行から始まる。1950~1979年の「統収・統支」時期、1980~1993年の「財政請負制」時期と1994年以降の「分税制」時期に大別することができる。

表 1-1 中国における財政体制改革の年表 (1950年~現在)

時期	年	基本内容	政府公文書
「統収・統支」	1950	高度集中・統収統支	「關於統一国家財政經濟工作的決定」
	1951~1957	区分収支・分級管理	「關於 1951 年度財政收支系統劃分」

			的決定」
	1958	以収定支・五年不変	「關於改進財政管理体制的規定」
	1959~1970	収支下放・計画請負・地区調節・総額配分・一年一変	「關於進一步改進財政管理体制和改進銀行信貸管理体制的幾項規定」
	1971~1973	定支定収・収支請負・保証上納（または差額補助）・剰余保留・一年一定	「關於實行財政收支包干的通知」
	1974~1975	収入は固定比例で保留し、収入超過分は他の比例で配分し、支出は指標に基づいて請負する。	「關於改進財政管理体制的意見（徵求意見稿）」
	1976~1979	定収定支・収支連動・総額配分・一年一変 ¹⁰	「關於財政管理体制問題的通知（草稿）」
「財政請負制」	1980~1984	区分収支・分級請負	「關於實行劃分收支・分級包干財政管理体制的暫行規定」
	1985~1987	区分税種・確定収支・分級請負	「關於劃分税種・核定収支・分級包干財政管理体制的決定」
	1988~1993	一括請負	「關於地方實行財政包干并法的決定」
「分税制」	1994~現在	分税制・財政移転の創設	「國務院關於實行分税制財政管理体制的決定」

出所：関連する公文書に基づき、筆者作成。

2. 1 中央「統収・統支」時期（1950~1979年）

1949年より、中華人民共和国建国初期において、高度な集権的財政体制が用いられた。その当時は、長年に及んだ戦争により、全国的に、産業停滞・市場混乱という局面であり、国家財政は管理が分散し、収支が不均衡の状態にあった。そのため、1950年3月、政務院（＝國務院の前身）は、「国家財政經濟工作の統一に関する決定」（「關於統一国家財政經濟工作的決定」）と「1950年度の財政収支を統一管理することに関する決定」（「關於統一管理1950年度財政收支的決定」）を發表し、全国の財政・經濟を統一的に管理する「統収・統支」予算管理体制を実施し、（1）国家財政収支の平衡（＝均衡、以下同様）、（2）重要物質需給の平衡、（3）現金収支の平衡の3つの「平衡」という「三平政策」を決めた。地方の収入は、すべて中央財政に上納され、地方の支出は、中央に審査を受けた後に交付され、決算による過剰金が中央財政に返還されるのである。

翌1951年に、全国の經濟状況の好転に伴い、「1951年度の財政収支システム区分に関する決定」（「關於1951年度財政收支系統劃分的決定」）が發表され、「区分収支・分級管理」の方針が出され、（1）国家財政を中央レベル、大行政区レベルと省（市）レベルの3つのレベルに区分する、（2）国家財政の支出と収入の範囲を中央財政と地方財政に区分する、ということを決められた。1950年の「高度集中・統収統支」と比べると、「統一指導の下の分級管理」となり、地方が独自の収支範囲をもって、財政管理にあたることができるようになった。とはいえ、朝鮮戦争、「三反五反」¹¹などの影響で、地方の財政権は

¹⁰ 一部の省・直轄市は実験的に「収支連動・増収配分」を導入。

¹¹ 「三反五反」運動とは、中国で、1951年から1952年にかけて展開された、公務員の汚職・浪費・官僚

依然として小さいものであった。

1957年に、一連の政府公文書の公布に伴い、財政、工業と商業の管理権限を下放することになった。このことは、中国の地方分権体制の初級段階とみなされ、画期的な意味をもつと考えられる。「財政管理体制の改善に関する規定」（「關於改進財政管理体制的規定」）では、以下のようなことを決めた。

（1）地方の財政収入は、①地方固定収入、②企業配分収入、③調整配分収入、④中央特定給付金収入、⑤その他の収入の5種とする、

（2）地方の財政支出は、①地方の通常支出、②中央特定給付金支出、の2種とする。

（3）各省・直轄市・自治区の通常支出の需要に基づいて地方収入の項目と配分比率を決める。

（4）地方通常支出と収入の配分額は、1957年の予算値に基づいて算定する。

（5）地方は区分された収支範囲内であれば、収入に応じて支出を処理することができる。

この体制の導入により、地方は、明確な財源および地区の通常財政収支に対して統一的に処理する権限をもつようになった。また、従来の「一年一変」（毎年変えること）を「五年不変」（5年間変更なし）に改めて、地方が長期的計画を進めることに有利である。こうして、この改革は、比較的良いものであると評価されているが、「大躍進」¹²運動の影響で、経済秩序に混乱がみられたため、実際には実行されず、1959年6月に未完了のまま舞台から退場してしまった。

1958年9月に、国務院は、「財政管理体制および銀行信用管理体制をさらに改善することに関する若干の規定」（「關於進一步改進財政管理体制和改進銀行信貸管理体制的幾項規定」）を公布し、拡大しすぎた地方財力を縮小することを目指し、「五年不変」を「収支下放・計画請負・地区調節・総額配分・一年一変」に変えた。主な内容は、以下のようである。

（1）財政収支の地方移譲、（2）収支を計画に応じて請負、（3）中央財政は地域間を均衡させること、（4）総額を配分すること、（5）配分比率を毎年変えること。

この体制は、財政管理を簡素化した上で、すべての収入を地方とリンクさせたため、地方が全国的な収入を組織する上で大きな効果があり、その特殊な時期に相応しく、「統収・統支」時期に実施した時間をもっとも長い体制となった。

それより「改革・開放」開始まで約30年間、集権と分権の下、中央集権強化と地方権限拡大を繰り返したが、基本的に高度の中央集権による分級管理体制が維持されてきた。本体制は、主要な財政力は中央政府が把握し、地方の権限と財政力を拡大するもので、計画経済時代に基本的にふさわしいと考えられる。

なお、すべての政府収入が、中央政府に帰属するものと観念された中央「統収・統支」という時代において、地方政府の予算も中央政府に統一的に管理されており、実際の歳入を徴収する地方政府は中央政府の代理機構に過ぎなかった。そのため、中央と地方の間での財政配分をめぐる軋轢がそれほど起こらなかった。

その時期の財政移転は、中央と地方政府の間で流れている資金の中に挟まれて交付され

主義の三害および資本家の贈収賄・脱税・国家財産の横領・材料と手間のごまかし・国家の経済情報の窃取の五毒に対する反対運動。

¹² 「大躍進」とは、中国が1958年から1960年前半期にかけて推進した社会主義国家建設のスローガンの1つ。生産大躍進として「人民公社革命」・「社会主義建設総路線」と並び「三面紅旗」の1つをなす。

ていた。財政的に豊かな地方は、徴収した財収から、中央政府が認めた支出予算額を差し引いた後、残った分を上納する。その一方、貧しい地方は、徴収した財収が許可を得た支出予算に対する不足額を、中央からの移転金で補う。一見、所得平準化を目標とする日本の地方交付税に似ているが、明確な算定基準がなく、実際の移転金の金額は、中央と各地方政府との「交渉」で決めることが多く、規範性が欠ける。

2. 2 「財政請負制」時期（1980~1993年）

1978年に「改革・開放」政策が始まり、市場経済の競争原理が中国に導入されたとともに、計画経済時代の納税大宗の国有企業は、競争力の欠如問題が顕著化されつつあった。国有企業の利益の急減により、政府は深刻な財政難問題に陥った。それまでの「大鍋飯」¹³のような財政体制の弊害を改めるため、1980~1993年の間で、経済体制をめぐる重大な改革が行われ、「財政請負制」が導入され、地方および国営企業に対する権限と利益の移譲が、改革の基調であった。「財政請負制」は、各地方政府が中央政府との取り決めにより税収を請負い、地方政府が請け負った税収を中央財政に上納すれば、残った分は、地方財政の自主財源になるという体制である。

1980~1984年の「区分収支・分級請負」期、1985~1987年の「区分税種・確定収支・分級請負」期および1988~1993年の「一括請負」期の3期に区分されている。

1980年に「区分収支・分級請負」¹⁴体制が導入され、中央と地方の収支予算を表1-6のように区分し、財政管理を地方政府に請け負わせる。

表 1-2 「区分収支・分級請負」期の中央と地方の財政収入（上）および支出（下）の区分

収入区分	項目
中央の固定収入	中央直轄企業の収入、関税収入、その他の収入
地方の固定収入	地方管理企業の収入、塩税、農牧業税、工商所得税、地方税、その他の収入
配分収入	地方から中央に移管された企業による収入（中央80%、地方20%）
調整収入	工商税

支出区分	項目
中央の支出	中央のインフラ整備建設投資、中央直轄企業の流動資金・改造資金と新製品試作費、地質探査費、国防戦備費、対外援助支出、国家物質備蓄支出、中央レベルの農林・水利・気象などの事業費、工業・交通・商業部門の事業費、文教衛生科学事業費と行政管理費など
地方の支出	地方のインフラ整備建設投資、地方企業の流動資金・改造資金と新製品試作費、支援農村人民公社による支出、農林・水利・気象などの事業費、工業・交通・商業部門の事業費、都市維持費、城鎮人口下郷経費、文教衛生科学事業費、社会救済費、行政管理費など。

出所：「关于实行劃分収支・分級包干財政管理体制的暫行規定」より、筆者作成。

この収支区分に従い、基本的に地方の財政支出は、地方の固定収入と配分収入の地方分

¹³ 「大きな鍋で炊いた飯」という意味であり、一般に悪しき平均主義のことを指す。

¹⁴ 中央と地方の収支を区分し、地方が各レベルに応じて請け負う。

でまかない、余った分は、中央財政に上納する。足りない場合は、調整収入で補い、ギャップがなお存在する場合は、中央財政からの補助金で埋める。本体制は、1980年より中国全土で展開されたが、一部の実行しない地域もある。北京・天津・上海では、引き続き「総額配分・一年一変」を実施し、江蘇では「固定比例請負」体制を試行し、広東と福建では、「一括請負」を実施することとなった。

この管理体制は、地方の積極的な増収意欲を引き出した点および、制度の適用期間が従来の1年間から5年間に変更されたことにより、安定した制度運用を目指した点については、評価できるが、他方、中央財政負担に加重し、財政収支バランスを崩し、また、地方に重複建設を助長することとなり、いくつかの問題点が現れた。

1984年に、第2ステップの「利改税」¹⁵が完成した。それに対応し、1985年に「区分税種・確定収支・分級請負」¹⁶体制が実行に移された。最大の変化は、中央と地方の財政収入が、「利改税」の税種区分で新たに3種類に区分されるようになったことである。

表 1-3 「区分税種・確定収支・分級請負」期の中央と地方の財政収入区分

区 分	項 目
中央の固定収入	中央国営企業所得税・調節税、鉄道部と各銀行本部・保険会社の営業税、軍工企業の収入など。そのほか、石油部・電力部・石化総公司・有色金属総公司の所属企業の製品税・営業税・増値税の70%
地方の固定収入	地方国営企業所得税・調節税と請負費、集体企業、農牧業税など。そのほか、石油部・電力部・石化総公司・有色金属総公司の所属企業の製品税・営業税・増値税の30%
共有収入	製品税・営業税・増値税（石油部・電力部・石化総公司・有色金属総公司の所属企業および、各銀行本部・保険会社などによる収入を含まない）、資源税、建築税、塩税、個人所得税、国営企業奨励金税、外資・合資企業の工商統一税・所得税（海洋石油企業による収入を含まない）

出所：「關於劃分税種・核定収支・分級包干財政管理体制的決定」より、筆者作成。

このような中央と地方の収入区分は、分税制への移行を意識したものであったと評価できようが、中央財政が赤字増加で財政難の窮境に陥ったこと、一部の地方が財政収入減少で、収支バランスを失ったこと、旧体制から「区分税種」への転換が順調にできなかったことなどの理由で、結局うまく行かずに、1988年から全面的に「一括請負」体制に移行した。

1988年7月28日に、国務院が「地方財政請負法の実行に関する決定」（「關於地方実行財政包干弁法的決定」）を發表し、財政体制に以下のような3点を改善した。（1）13の小さな税種の収入を地方の固定収入に編入する。（2）1987年の中央財政貸付額を基準にして地

¹⁵ 「利改税」は、国営企業が利益上納方式を納税方式に改める改革である。国営企業の経済責任制の確立、整備を促し、経済を一層活性化し、国家・企業・従業員の三者の利益を正しく処理し、国家財政収入の安定した増長を確保するために行われたものである。1983年4月に国務院が財政部の制定した『国営企業での利改税の試行弁法』を公布し、同年6月1日に実施した。これは第1ステップの「利改税」と呼ばれている。第1ステップの「利改税」自身に問題もあったため、第2ステップの「利改税」は、1984年9月に国務院が財政部の作成した『国営企業において推進する第2ステップの利改税の改革に関する報告』を批准したところから始まった。

¹⁶ 税種を区分し、中央と地方の収支を確定され、地方が各レベルに応じて請け負う。

方の支出基数を減らす。(3) 広州市と広東省、西安市と陝西省はそれぞれ続けてリンクするほか、全国で、残りの37の省・直轄市・自治区・計画単列市に対して、それぞれ異なる財政請負方法を施行する。この方法では、(1) 収入逓増請負、(2) 総額配分、(3) 総額配分+増量配分、(4) 上納額逓増請負、(5) 定額上納、(6) 定額補助の6つのパターンに分けられ、1993年まで継続された。

表 1-4 「財政請負」期の収入配分

請負方法	地区と比率
(1) 収入逓増請負	地区・保留率・収入逓増率
	北京・50%・4%、河北省・70%・4.5%、遼寧省（瀋陽市と大連市を除く）・58.25%・3.5%、瀋陽市・30.29%・4%、ハルビン市・45%・5%、江蘇省・41%・5%、浙江省（寧波市を除く）・61.47%・6.5%、寧波市・27.93%・5.3%、河南省・80%・5%、重慶市・33.5%・4%
(2) 総額配分	地区・保留比率
	天津市・46.5%、山西省・87.55%、安徽省・77.5%
(3) 総額配分+増量配分	地区・保留比率・増量配分比率
	大連市・27.74%・27.26%、青島市・16%・34%、武漢市・17%・25%
(4) 上納額逓増請負	地区・上納基数・逓増比率
	広東省・14.13億元・9%、湖南省・8億元・7%
(5) 定額上納	地区・上納額
	上海市・105億元、山東省（青島市を除く）・2.89億元、黒龍江省（ハルビン市を除く）・2.99億元
	地区・補助額
(6) 定額補助	吉林省・1.25億元、江西省・0.45億元、福建省・0.5億元（1989年より執行）、陝西省・1.2億元、甘肅省・1.25億元、海南省・1.38億元、内モンゴル自治区・18.42億元、広西チワン族自治区・6.08億元、貴州省・7.42億元、雲南省・6.73億元、チベット自治区・8.98億元、青海省・6.56億元、寧夏回族自治区・5.33億元、新疆ウイグル自治区・15.29億元、湖北省（武漢市を除く）・当該年度武漢市の決算収入の4.78%、四川省（重慶市を除く）・当該年度重慶市の決算収入の10.7%

出所：李（2010） p.19。

(1) 収入逓増請負。当該地方の1987年の決算収入と支出を基準にして、地方収入逓増率(前月比)と保留・上納の比率を確定する。

(2) 総額配分。1986年と1987年の地方収支状況に応じて、収支基準を確定する。すなわち、地方予算増支出が予算総収入に占める割合で、地方の保留と上納の比率を確定する。

(3) 総額配分+増量配分。前年度の実際収入を基数とし、基数の部分を(2)の方法で配分する。超過した部分は、総額配分保留のほか、別に保留率を加え配分する。

(4) 上納逓増請負。1987年の中央上納額を基数とし、一定の逓増率で確定し上納する。

(5) 定額上納。従来の収支基数を基準とし、超過した部分の一定額を上納する。

(6) 定額補助。従来の収支基数を基準とし、不足分を中央財政により補助する。

このような配分方式は、各地の実情を反映させたものとされたが、基準が曖昧であり、地方の裁量権が拡大するという分散化傾向を助長することになった¹⁷。1990年まで施行される予定であったが、新しい体制の打ち立てが遅れたため、1991年から1993年までの間、一部の「分税請負」、「分税制」の試行地区を除き、ほかの地区では、引き続き「財政請負制」を実行してきた。1994年に「分税制」改革とともに、「財政請負制」は歴史の舞台から退場した。

「財政請負制」は、地方財政収入の確保と地域経済の発展の面で、地方政府にとってインセンティブの強い財政制度であり、充実した財政力を持った地方政府は、積極的に地域開発・発展に取り組んだが、その反面、多くの問題が存在していた。「財政請負制」の弊害をめぐって、さまざまな論点がある。例えば、「財政請負制」の導入は、国家財政収入に対する中央歳入の比重が低下したことを招いたとの通説に対し、張（2001）では、その説が成り立たないと主張している。しかし、1959年から「分税制」改革の前夜（1993年）までの34年間、国家財政収入に占める中央財収の比重が、著しく低下していることは事実である（図1-1）。そのため、中央財政は1981年から、2回にわたって地方財政からの借入金で財政支出を賄わざるを得ないという窮境に陥った。その結果、中央政府の財政上のマクロコントロール力が低下するという新たな問題を発生させた。更に、財政移転などによる財政の再分配機能が低下し、財政権を通じた中央の地方に対するコントロール力も弱まるといふ政治力学上の問題を招くこととなった。

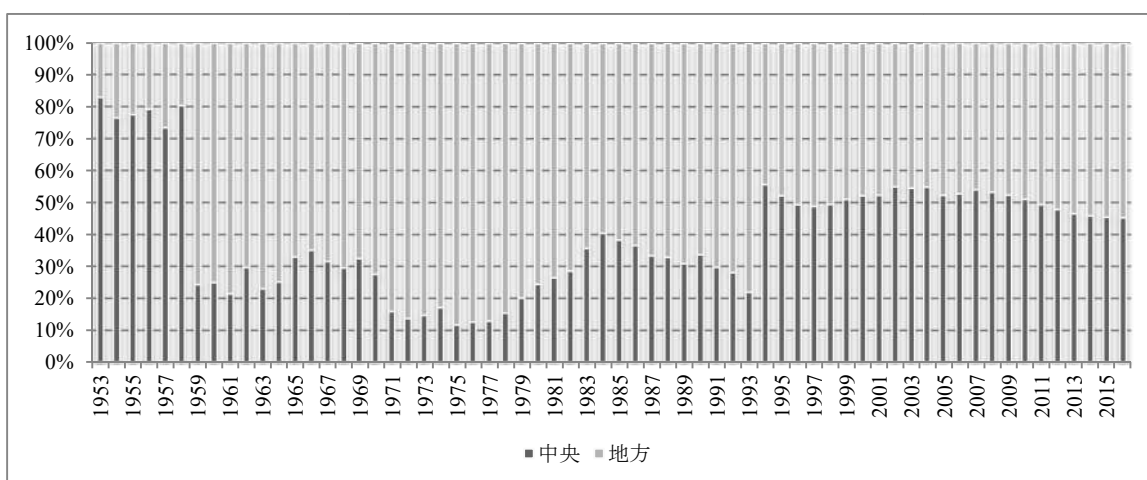


図1-1 中央と地方の財政収入の比重の推移（1953-2016年）

出所：『中国財政年鑑』（2017年版）より、筆者作成。

「財政請負制」体制下の財政移転は、主に「中央補助収入」、「専項補助」および「経済不発達地域の発展を支援する資金（支援経済不発達地区発展資金）」（以下、「発展資金」）の3つの形を通じて、財政の再分配機能を果たしていた。

「中央補助収入」は、地方予算の支出が収入より大きい場合に、その財政ギャップを埋めるために中央が補助するものである。ちなみに、地方予算収入が支出より大きい場合は、

¹⁷ 内藤（2009） p.73。

一定の額を中央財政に上納する。上納する分は「中央上劃支出（中央上納支出）」と称されている。いずれの場合も、国家予算内で調整される。

「専項補助」は、中央財政が一部の支出を請負範囲に入れずに、特定補助金の形で地方財政に対して移転する資金のことである。主には、「三西」¹⁸農業建設専項補助、地方基本建設、都市給水、農業実験建設資金、養殖基地建設資金、都市污水处理、チベット—江両河地区建設資金、大江大河治水、沿海島嶼建設、道路橋梁建設などの補助である。その中、大きな成果を上げているのは、「三西」農業建設専項補助である。それは、国家の重点建設プロジェクトであった中・西部支援戦略の実施とともに、「三西」の農業建設と総合整備を目指し、1983年に設立したものである。現在、「専項補助」は、ほぼすべての支出項目を包括するようになったため、補助規模が膨大になって、補助的性格を失っている。

「発展資金」は、中央政府が、旧革命根拠地・少数民族地区・辺境地区・貧困地区（一般的に、「老・少・辺・窮」と略称）を支援するために1980年に設立した資金的援助であり、農・牧業生産条件の改善・各地の資源の利用および中・小型建設プロジェクトなど以外、農村の道路・橋梁の修繕・農村の文化教育事業・技術人材の養成・地方病の予防と治療などにも使われる。1983年11月に財政部により、「経済未発達地区支援発展資金の管理に関する暫行弁法」（「关于支援经济不发达地区发展资金管理暂行办法」）が公布された。財政部は、発展資金管理委員会が確定した金額に基づいて当該地区に公布し、当該年度に使われなかった場合には、次年度に使用することができる。有償のものと無償のものがあるが、有償のものが主である。国家予算項目では、1988年まで、「その他の支出」に入っていたが、それ以降「支援経済不発達地区発展資金」の項目が設けられた。交付対象地域は、雲南・貴州・チベット・青海・寧夏・新疆・広西・内モンゴル・甘肅・四川・陝西・安徽・江西・山西・福建の15の省・自治区であったが、1984年から、交付対象が次第に増加され、1991年に北京・上海などを含め、すべての地域が対象地域になった。少数民族地域に対し、1980年以来毎年10%ずつ増額するという優遇策がとられてきたが、1988年に、「一括請負」体制の導入に伴い、中央の財政力が弱くなり、この優遇策が中止され、定額補助に変わった。「分税制」改革が始まる直前の1993年に国家財政は、24.93億元を支出した。

このように、経済発展途上地区への財政移転・補助金支出は、財政力格差を是正する一定の効果を挙げたものの、中央財政にとって大きな負担にもなっていた。財政の困窮化に悩む中央財政は、これ以上の支援を続けていくことが難しくなってきた。更に、前文で述べたように、1988年「一括請負」体制を実施すると、少数民族地区に対する毎年10%ずつの増額を取り消すに至った。中央政府は、発展途上地区を積極的にしていこうとしても、十分な財力がなければできないことから、1994年から「分税制」改革を実施し、中央財政の強化を図りながら、財政面から中央政府が地方政府に対する影響力を増大させていこうとしている。

2. 3 「分税制」時期（1994年以降）

「財政請負制」は、地方の財源を増やし、地方経済を活性化するという側面で、一定の成果を上げたものの、このような財政の地方分権化にさまざまな弊害も伴った。（1）経済発展が速く、財政力がある東部地域と発展が遅れる中西部地域との地域間格差が拡大する

¹⁸ 「三西」とは、甘肅の河西、定西と寧夏の西海固である。

ことを防止する上で不十分である¹⁹、(2) 国家財政収入に対する中央財政収入の比重が低いこと (1993年 22.0%、図 1-1 再参照) および GDP に対する国家財政収入の比重が傾向的に低下すること (同 12.6%、図 1-2) などの問題が発生した、(3) 必ずしも統一された基準に基づく制度となっていないため、負担の公平性が確保されておらず、地方による不公平を生みだした。このような背景の下で、1994年にこうした方向を逆転させようとするものとして、「分税制」を導入することになった。

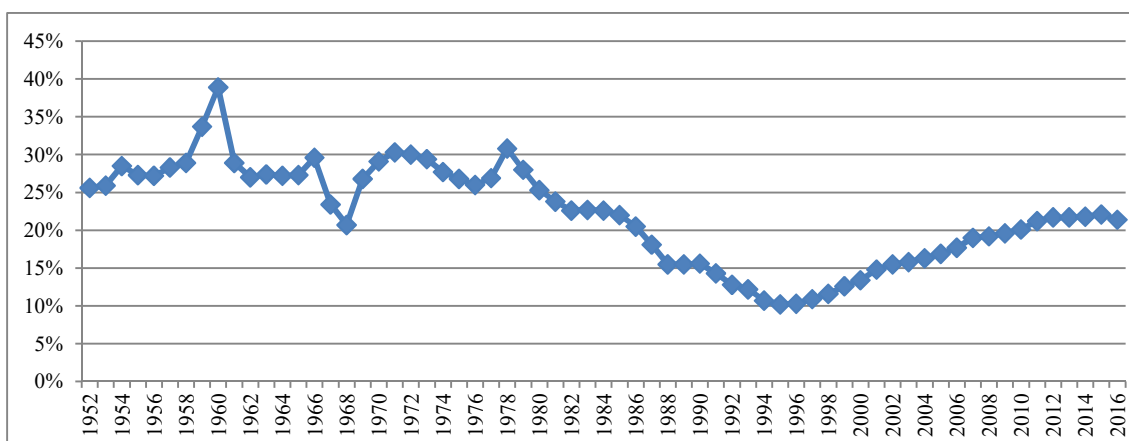


図 1-2 GDP に対する国家財政収入の比重の推移 (1952~2016年)

出所：『中国財政年鑑』(2017年版)より、筆者作成。

前述したように、「分税制」の導入が初めて試みられたのは、1985年であったが、地方からの反対にあり、税収区分が難しくなり、結局挫折した。1992年になると、天津・遼寧・浙江・新疆・瀋陽・大連・青島・武漢・重慶の9の省・直轄市・自治区・副省レベル市および計画単列市で次々と実験が行われるようになった。1993年12月に、国務院は、「分税制財政管理体制の実施に関する決定」を公布し、翌1994年1月1日に、「分税制」改革が本格的に始まった。

「分税制」改革の目的は、租税体系・制度と執行体制を全国で統一し、中央政府の財政力を強化し、地方の裁量の余地を縮め、地域間財政力格差を是正しようとしている。特に、「国家財政収入がGDPに占める比重」と「中央財政収入が国家財政収入に占める比重」は、中国で一般的に「2つの比重」(=「両個比重」)と呼ばれており、その具体的な目標値について、公式な政府文書で、明記されていないが、後者について、57%と挙げられているもの²⁰が多い。

その主たる内容は、以下の項目からなっている。

(1) 中央財政と地方財政の支出分担は、次のように区分された。中央支出は、主として国家安全、外交および中央政府機関の正常な活動に必要な経費、国民経済構造の調整、地域発展への協調、マクロコントロールの実施のために必要な死守などである。地方支出は、その地区の経済、社会、治安の問題にかかわる必要な支出などである。

(2) 中央と地方の財政収入が、中央固定収入、地方固定収入、中央・地方共通収入の

¹⁹ 「財政請負制」は地方経済力格差の拡大防止に一定の効果を果たしたと主張する研究もある。例えば、張 (2001) p.150。

²⁰ 張 (2009) p.18。

3つに区分された。最も重要な税目である増値税は、中央 75%、地方 25%の共通収入とし、1993年の地方税収を保証する。中央固定収入には、消費税、関税、輸入にかかる増値税と消費税などの税目が当てられ、地方固定収入には、営業税、企業所得税、個人所得税などの税目が当てられ、中央・地方共通収入には、増値税のほか、資源税、証券取引税などが当たられることになった。

このように、「分税制」改革は、中央政府と地方政府の財政収入配分、財政支出区分を明確化したこと、企業所得税²¹と付加価値税を中心とする租税体系を確立したこと、中央政府と地方政府の対等性を高めたことなどの点で、画期的な改革と評価できる。「2つの比重」については、税収入調達力の強化という面では、GDPに対する国家財政収入の比重は、「分税制」が実施された1994年10.8%、その直後の1995年と1996年10%強と一旦下がったが、1997年以降着実に高まっている。2016年に21.4%に達しており、日本とほぼ同じ規模になっている。他方、各種の税目が中央税・地方税・共有税と規範化されることにより、中央財政収入が国家財政収入に占める割合は、「分税制」改革直前の1993年22.0%から1994年に一気に55.7%までに上がり、それ以来ほぼ横ばいの状態になっている。2015年の比重は、45.5%であり、中央対地方が半々といえる。この数値は、同じ単一国家の日本・英国に比べ、やや低く見えるが、中央政府の財政力が十分に回復することになっており、本研究で検討する財政移転の創設が可能となった。

しかし、一方、「分税制」は、問題点が数多く残された。中央政府の主導で行われた「分税制」改革は、地方の反対を抑えるために、地方の「既得利益」を保持し、「増量調整（増額した分を調整すること）」、「税還付」などの緩やかな措置を採った。例えば、1995年度の財政収入の比重は、中央：地方52.2%：47.8%であったが、「税還付」額が地方に交付された後の可処分財収（＝手取り財政収入）は同22.3%：77.7%と激変し、実質上、「分税制」改革前の比重に反落することになった。このように中央の財政力が「分税制」により、急に上昇したとは言い難かった。中央財政によるマクロコントロール機能が高まったとは必ずしもいえないという評価²²が一般的となっている。他方、「分税制」改革の直後、経済力の地域間の格差が拡大傾向を示している。この点については、省間経済極差（1人当たりGRPにおける最高省と最低省の間の格差：上海対貴州）の倍率をみれば、「分税制」が導入される前の1991年の7.5倍から、1997年の11.6倍へと拡大したことから分かる。

このような問題を解消しようとして、中央政府は、「税還付」および従来の「専項財政移転」を継続的に実施するとともに、1995年より、「過渡期財政移転」（のちに「一般的財政移転」と改称）を新設した。このように、3制度により編成された中国の「分税制」改革後の財政移転制度が本格的に発足した。

3. 中国における財政移転制度の概況

3. 1 中国における財政移転の必要性

中国における財政移転は、垂直的な財政アンバランス（中央政府と地方政府の間、または、上下級地方政府間）および水平的な財政アンバランス（同一レベルの地方政府間）を是正し、水準が若干下がっても、ナショナルミニマムを確保することを主要な目的としている。そのため、財政移転を設置する必要性は、垂直的不均衡と水平的不均衡の両面から

²¹ 中国の企業所得税および、後述する個人所得税は、それぞれ、日本の法人税と所得税に相当する。

²² 例えば、南部（2006）。

認識しなければならない。

垂直的不均衡の解消は、公共経済学の学者の間に、財政移転を正当化する議論の1つである。地方政府の権限に基づく財政支出の責任に対して、地方の財源が不足する財政ギャップ、つまり、垂直的不均衡がある場合、その不均衡を解消する必要がある。

中国において、中央と地方政府の間の財政関係という視点から、地方財政制度は、収入と支出が非対称的である。中央財政と地方財政の間では、収入段階と支出段階での配分において乖離が存在する。「分税制」以来、収入段階での配分では、中央：地方は2015年度決算で、45.5%：54.5%で、ほぼ半々である。一方、支出段階での配分では、同14.5%：85.5%となり、地方が占める割合が圧倒的に大きい。このように、中央と地方の間に、垂直的不均衡が生じている。この場合、この両者の乖離、つまり財政ギャップを埋めるのは、財政移転である。

図1-3で示すように、中国の財政制度では、まず中央に財源が多めに集められ、その後、財政移転という形で地方に移転金が交付されることにより、支出と収入のギャップを相殺しているのである。

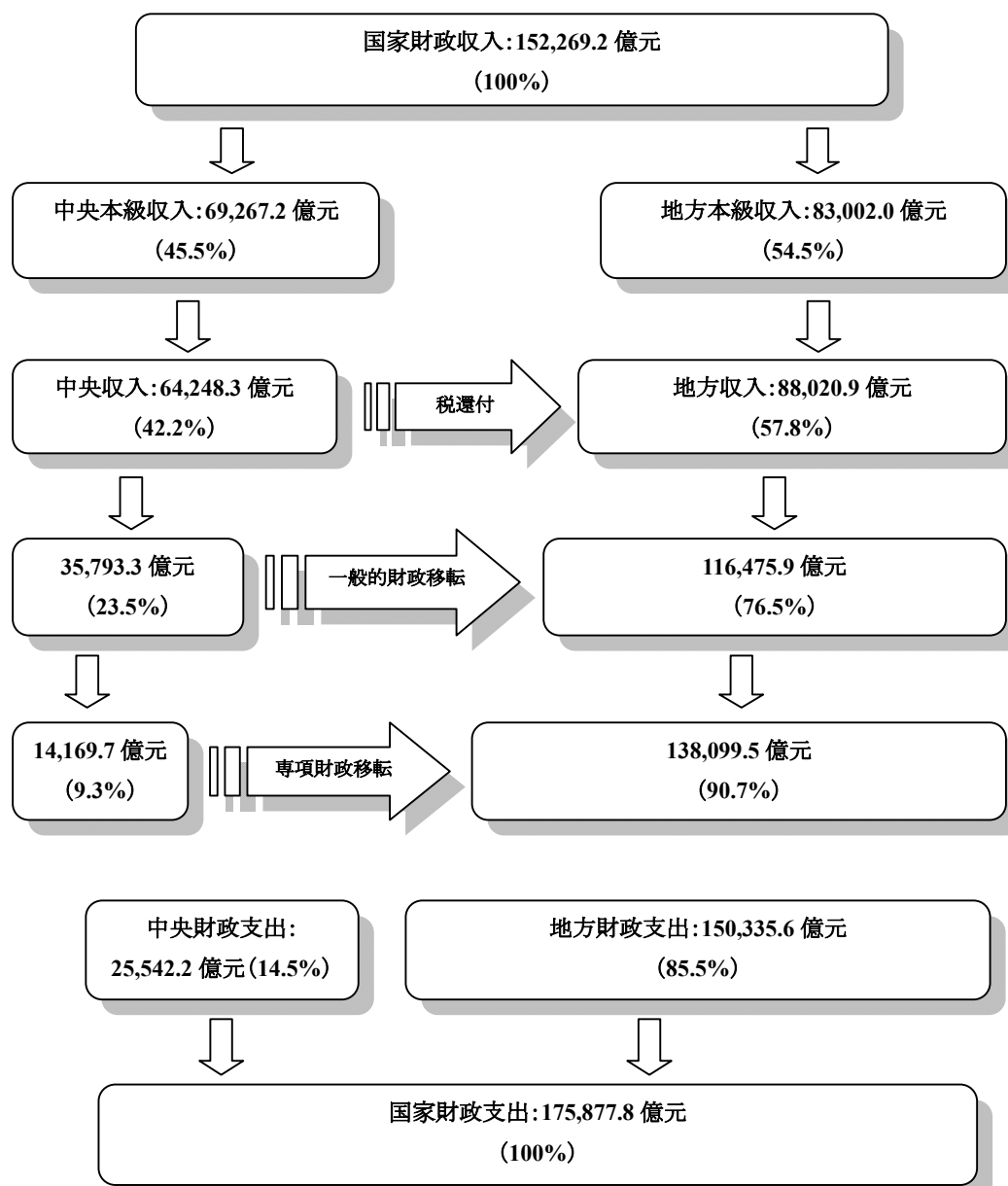


図 1-3 2015 年度における中央と地方間の財源配分

出所：『中国財政年鑑』（2016 年版）より筆者作成。（ ）は比重である。

他方、もう 1 つの理由としては、本研究で注目する地域間の財政力格差、すなわち水平的不均衡である。「改革・開放」以来、中国の経済が急速に発展し、産業構造が高度化するにつれ、人口や経済活動が特定の地域に集中し、地域間の経済力の格差が拡大するため、地方によってその公共需要を充足して余裕ある収入を得られるものが出てくるが、その反面、いかに税率を引き上げても、公共需要を賄うに足るだけの税収をあげることができない地方が出てくる。地域間の財政力・経済力のばらつきに関して、表 1-5 では、2014 年度の省レベルの地域間の財政力・経済力の格差の状況を人口 1 人当たりの本級収入²³および 1 人当たり GRP によってみたものである。1 人当たり財政収入の最大／最小の倍率は、8.0 倍となっており、1 人当たり GRP における倍率でも 3.6 倍に達した。このような格差は、時代の推移とともに若干縮小する傾向があるが、依然として高水準に留まっている。

表 1-5 2015 年度、省レベルの地域間における財政力・経済力の格差（単位：元）

地区	1 人当たり 財政収入	1 人当たり GRP	地区	1 人当たり 財政収入	1 人当たり GRP
北京	21,857	106,497	湖北	5,152	50,654
天津	17,410	107,960	湖南	3,721	42,754
河北	3,578	40,255	広東	8,684	67,503
山西	4,492	34,919	広西	3,173	35,190
内モンゴル	7,833	71,101	海南	6,921	40,818
遼寧	4,850	65,354	重慶	7,174	52,321
吉林	4,466	51,086	四川	4,106	36,775
黒龍江	3,050	39,462	貴州	4,272	29,847
上海	22,802	103,796	雲南	3,824	28,806
江蘇	10,076	87,995	チベット	4,272	31,999
浙江	8,708	77,644	陝西	5,444	47,626
安徽	4,015	35,997	甘肅	2,866	26,165
福建	6,656	67,966	青海	4,561	41,252
江西	4,756	36,724	寧夏	5,616	43,805
山東	5,632	64,168	新疆	5,715	40,036
河南	3,189	39,123	全国平均	6,073	49,992

出所：『中国財政年鑑』（2016 年版）と『中国統計年鑑』（同）より、筆者作成。

注：表の中の財政収入は、地方の本級収入である。

一方、インフラ整備・都市化の進行・生活保護・教育水準の発展などの地方行政の内容は、全国画一化する傾向が強く、地方の経済力・財政力に関係なく、財政需要は増加している。そのため、もし地域間に存在する財政力を放置する場合には、税源に恵まれない地方は、地方税の大幅増徴を行うか、行政水準の切下げを行わざるを得ないこととなる。

²³ 地方の本級収入とは、地方が自ら徴税した収入である。

このような2つの不均衡を是正するのは、財政移転である。

3. 2 拡大する東西格差

東西格差が、更に拡大したのは、「改革・開放」以降の20年余りであり、「改革・開放」政策の問題点の1つであることが否定できない。

政府は、従来から地域開発政策を重視しており、政府の地域開発計画における地区区分は、「沿海と内陸」の2区分、および「東部・中部・西部と東北地区」という4区分のほか、中国全土は「東部・中部・西部」という3つの地区に分けられている。本研究では後者の3区分を採用するが、東部・中部・西部の地区構成、および各地区の人口・GRP・財政力（本級収入）は、表1-6のとおりである。

表1-6 東部・中部・西部の概要（2014年現在）

地区	省・直轄市・自治区	人口 (万人)	人口構 成比	GRP (億元)	GRP構 成比	財政収入 (億元)	財政収入 構成比
東部	北京、天津、河北、遼寧、 上海、江蘇、浙江、福建、 山東、広東、海南	56,560	41.5%	378,727.46 (66,960.30)	55.3%	44,007.05 (7,780.60)	58.0%
中部	山西、吉林、黒龍江、安 徽、江西、河南、湖北、 湖南	42,847	31.4%	167,522.17 (39,097.76)	24.5%	15,994.55 (3,732.95)	21.1%
西部	内モンゴル、広西、重慶、 四川、貴州、雲南、チベ ット、陝西、甘肅、青海、 寧夏、新疆	36,839	27.0%	138,099.79 (37,487.39)	20.2%	15,874.99 (4,309.29)	20.9%
全国	—	136,246	100%	684,349.42 (50,228.95)	100%	75,876.59 (5,569.09)	100%

出所：『中国統計年鑑』（2015年版）および『中国財政年鑑』（2015年版）より、筆者作成。GDPと財政本級収入の下段は、当該地区の人口を割った値（単位：元）である。

西部の12の省・直轄市・自治区は、人口が3.68億人と全国総人口の27.0%を占めている。ところが、GRPと財政収入においては、それぞれ全国の20.2%と20.9%を占めるに過ぎない。一方、東部地区は、全国総人口の41.5%を占めているが、地方財政収入（地方一般公共予算収入）の全国合計に占めるシェアは、58.0%に達しており、全国の収入は、東部地区に集中していることが分かる。

また、同一の地域内にも格差が存在している。東部地区において、1人当たり財政収入では、最高の上海市は、18,945元に対して、最低の河北省は、わずか3,325元で上海市の17.6%に過ぎない。同じ現象は、中部地区と西部地区にもある（表1-5再参照）。

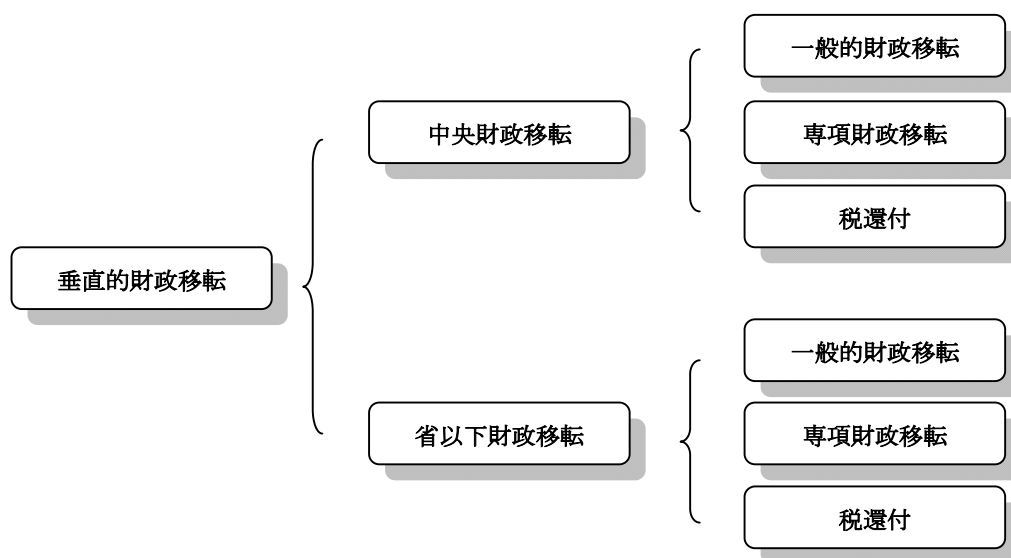
このように、財政移転による地域間格差の是正機能が弱かったことも加わって、中・西部地区の不満が招かれるになっている。そのため、いかに地域間格差の縮小・解消するかということは、持続的な経済成長の確保とともに、現在の中国政府にとって、もっとも

緊要な政治的、経済的課題となっているといえよう。

3.3 中国における財政移転の概念と分類

中国の場合は、「政府間財政移転（政府間財政転移支付）」というものは、狭義的な概念と広義的な概念がある。狭義的な「財政移転」は、財政力の偏在を是正する「財政調整」に相当するものであり、「財政平衡制度」とも呼ぶ。広義的な「財政移転」は、上記の狭義的な「財政移転」に加え、財政力調整機能をもっていない「税還付」も含まれる。本研究でいう「財政移転」は特記無き限り、広義的な「財政移転」を指す。

他方、中国の財政移転の特徴としては、主に中央政府による財政移転（中央財政移転）および、省レベル政府と地区レベル・県レベルなどの下級政府の間で実施されるもの（省以下財政移転）とが、2段階に区分し、並行して実施されている。



このような設定の理由としては、一国に匹敵する面積をもつ省は、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。2段階の制度は、同じ構造をもっており、「一般的財政移転」、「専項財政移転」および「税還付」の3種の財政移転より構成されている。

4. まとめ

本章では、政府間財政移転の概念、機能および類型などについて検討した上、中国の財政体制と財政移転の変遷を確認し、特に、中国における財政移転のあり方と必要性を検討した。本章を通じて明らかになった点は、およそ次のようである。

第一に、世界的にみると、地域間の財政力不均衡問題は、各国に普遍的に存在しており、中国だけではなく、ほぼすべての国がこの問題に直面している。それに対し、財政移転は、有効な改善策としてすでに広く認識され、運用されている。具体的な形は、国により異なる

っており、多様であるが、あえて単純化して分類すると、主に一般補助金と特定補助金に区分することができる。

第二に、中国の政府間における「垂直的」と「水平的」の2つの不均衡という現状から、健全な財政移転システムが必要と考えている。特に、地域間に存在する顕著な格差は、中国政府にとって、単なる経済的課題ではなく、政治的課題ともなっている。

第三に、中華人民共和国建国以来の財政体制は、大きく「財政統収統支」時期、「財政請負制」時期と「分税制」時期に区分することができ、それぞれの時期に財政移転（または似たようなもの）が存在するが、しかし、今日国際的に通用されている政府間財政移転の規範に合致する近代的な財政移転制度は、「分税制」改革とともに出現したのであり、それほど長い歴史をもつ制度ではない。他方、広大な面積をもつ中国において、財政移転が中央財政移転と省以下財政移転の2段階に分けて同時に実施されていることは、中国の特色であるといえる。

第四に、中央財政移転においても、省以下財政移転においても、「一般的財政移転」、「専項財政移転」および「税還付」の3種のものより構成されている。国際的にみると、このような地方の裁量権を尊重する一般補助金と、特別な重要を支援する特定補助金が組み合わせる構造は、日本・英国などの多くの単一国家で広く採用されており、理想的な形だと評価できる。

中国における財政移転制度の詳細および実際の格差の是正効果などに関しては、次章から展開する。

第二章 中央財政移転制度

本章では、2段階の財政移転の上段である中央財政移転に焦点を当て、その変遷を考察した上で、各省・直轄市・自治区の域内総生産、財政収入・支出などの指標を用いた計量分析を行い、中央財政移転が公共サービスの均等化効果を検証し、そして、その結果に基づき、現時点の問題点を検討する。最後に、今後の中国における中央財政移転改革の方向性について考察する。

1. 中央財政移転の概況

中央財政移転の総額は、図 2-1 のような推移をたどっている。1995 年度（2,532.9 億元）から 1999 年度（3,992.3 億元）までは、徐々に伸び続けたが、21 世紀に入ると、経済の高成長とともに、急速に伸びてきている。特に 2002 年度以降、所得税配分改革により、企業所得税と個人所得税が中央財政と省財政の共有税になったことにより、中央財政収入の規模が急増した。それとともに、地方へ交付する財政移転が急速に増額されるようになった。2016 年度には 59,400.7 億元となり、1995 年度に比べると、約 23 倍伸びており、年平均増加率が、16.2%となった。

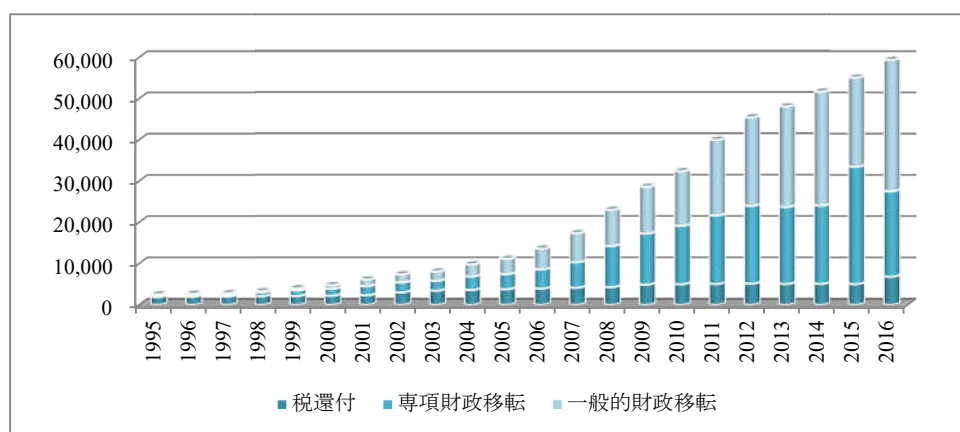


図 2-1 1995~2016 年度、財政移転規模の推移（単位：億元）

出所：1995~2007 年：遼寧省財政科学研究所・東北財経大学財税学院 「1995~2009 年地方財力、中央返還及上解情況」 『地方財政研究』 2011 年第 1 号。2008~2016 年：『中国財政年鑑』（各年版）より、筆者作成。

図 2-2 は、地方財政全体の収入構造の推移を描いたものである。地方の財政収入は、本級収入（地方一般公共予算収入）と中央財政移転から構成されている。

一般的財政移転が導入された 1995 年度の地方収入決算額に占める財政移転収入のウェイトは、48.1%であり、地方の本級収入とほぼ同じ規模となっていたが、翌々 1997 年度には、39.7%にまで落ち込んでいたが、その後再び上昇し、2002 年度には、46.3%となっていた。このように上昇したり下落したりする変化が、それ以降も、繰り返しているが、大きな変化はない。中央財政移転は、地方にとって一貫して重要な財源となっていることが分かる。

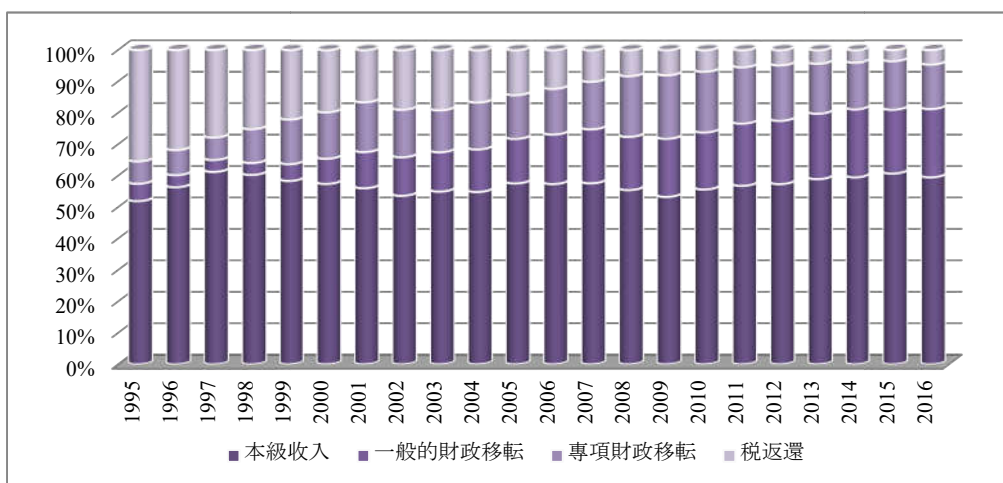


図 2-2 地方財政の収入構造の推移 (1995-2016年)

出所：『中国財政年鑑』（各年版）より、筆者作成。

地方財政における財政移転の重要性は、最新情報で確認してみよう。2016年度の地方財政収入（地方一般公共予算収入）の詳細をみると、もっとも大きなシェアを占めているのは、税による収入（44.1%）であるが、その次は財政移転による収入であり、合計 59,400.7 億元となっており、地方財政収入（146,640.05 億元）に占めるウェイトは、40.5%となっている（図 2-3）。

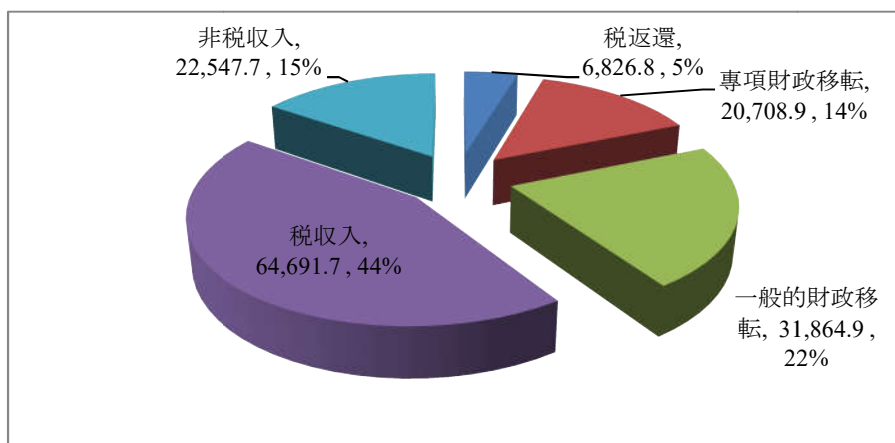


図 2-3 2016年度地方財政収入の構造 (単位：億元)

出所：『中国財政年鑑』（2017年版）より、筆者作成。

他方、中央側からすれば、図 2-4 で分かるように、財政移転が中央一般公共予算支出に占めるウェイトは、2000年（46.2%）までは、下がりつつあったが、2001～2011年まで上昇する基調が続いた。それ以降は、横ばい状態である。2016年度の中央一般公共予算の財政支出決算額によると、財政移転支出は、本級支出を大幅に上回り、68.4%となっており、中央財政の主な支出となっていることが分かる。

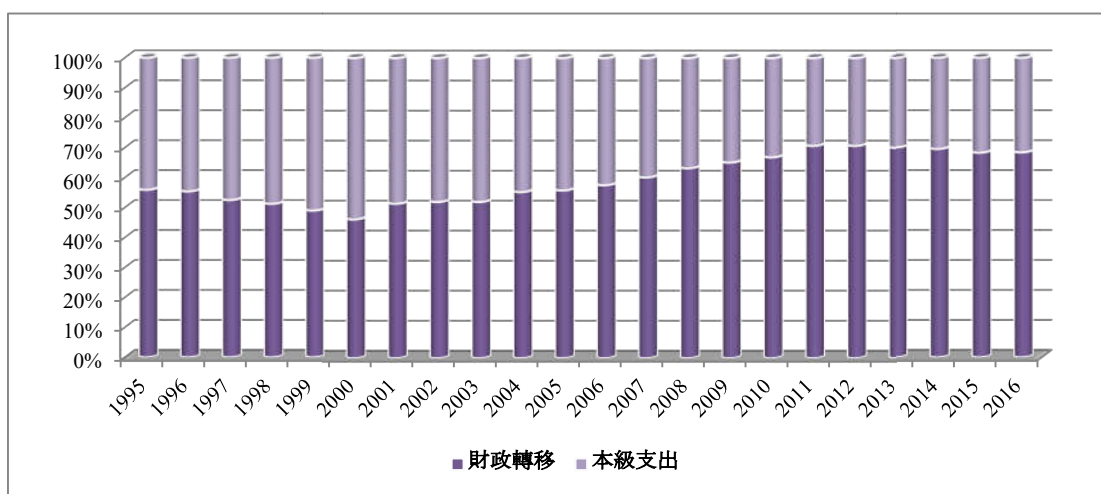


図 2-4 中央財政支出（中央一般公共予算）構造の推移（1995~2016年）

出所：『中国財政年鑑』（各年版）より、筆者作成。

2. 中央財政移転の構成

2. 1 一般的財政移転

前章で述べたように、中央財政移転は、3種の財政移転より構成されている。その第1のものは、「一般的財政移転」といい、基本的に貧しい地区への資金移転であり、地域間格差の是正に最も寄与できる制度であり、1995年に設立された。移転金の使途が中央政府に指定されず、完全に地方の自由である。現在、「一般的財政移転」と総称されているが、創設当初、「過渡期財政移転」という名称が使用され、2002年に「財力的財政移転」へ、2009年に現在の「一般的財政移転」へと変更されている。2015年度の一般的財政移転決算額は、表 2-1 のようである。

表 2-1 2015年度一般的財政移転決算額の内訳

項目	決算額(億元)	構成比
1.均衡的財政移転	18,471.96	64.9%
2.老少辺窮地区財政移転	1,256.95	4.4%
3.成品油稅費改革財政移転	770.00	2.7%
4.体制結算補助	993.64	3.5%
5.基層公檢法司財政移転	434.05	1.5%
6.基本養老金財政移転	4,405.18	15.5%
7.城鄉居民医療保險財政移転	2,123.24	7.5%
合計	28,455.02	100.0%

出所：中国財政部予算司サイト http://yss.mof.gov.cn/2015js/201607/t20160713_2354962.html（2016年11月25日アクセス）より、筆者作成。

（1）均衡的財政移転

1995年創設されてから、2008年までの「一般的財政移転」という名称をへて、2009年に現在の名称に変更された。規範化したルールで算出された指標に基づき移転金が交付され

ることは、日本の地方交付税とよく似ている。均衡的財政移転の移転金額は、該当地区の標準財政収入と標準財政支出の差額に移転係数（転移支付係数）を乗じるものであり、標準財政収入が標準財政支出を上回る地区は、均衡的財政移転の移転対象外となる。算定に関して、不明な点が多く存在するとはいえ、算定の基本的な仕組みそのものは、単純である。算式は、基本的に以下のようなものである。

$$\text{均衡的財政移転の交付額} = (\text{該当地区の標準財政支出} - \text{該当地区の標準財政収入}) \times \text{該当地区の移転係数}$$

算式の中の「標準財政収入」は、各省・直轄市・自治区ごとに算定され、該当地区の「地方本級標準財政収入」、中央財政から各種の補助金（地方上納金を差し引く）などから構成される。

「地方本級標準財政収入」の算定対象になる税目は、以下のように3種類に分けられている。①印紙税（印花税）、タバコ税（煙葉税）、不動産税（房産税）、耕地占用税、城鎮土地使用税、車船使用ナンバー税（車船使用牌照税）、土地増値税、罰金・没収による収入、教育費付加専項収入、その他の収入（寄付金を除く）が、実際の税収をその全額が算入される。②行政事業性料金収入が実際の収入の50%で算入される。③増値税、営業税、法人税（企業所得税）、所得税（個人所得税）、資源税、都市維持建設税（城市維持建設税）、契税などが、基本的には、「該当する税目の税務基準額（Tax base）×税率」で算入される。「税務基準額」と「税率」は、税目により異なる。例えば、所得税の算入額は、「（平均賃金－非課税所得額）×職員数×全国平均有効税率＋私営者営業収入×全国平均有効税率＋その他の所得税と利息所得税の財政決算収入」で算定される。「地方本級標準財政収入」額は、地方におけるあるべき「標準財政収入」を算定することになるため、各省・直轄市・自治区間の公平を欠くことのないようできるだけ客観的に算定する必要がある。したがって、「地方本級標準財政収入」の算定に用いる課税基準などについても、一般的には、『中国統計年鑑』、諸官庁による発表・報告に基づく資料などの公信力の強いものが用いられる。

中央財政からの補助金は、前年度の財政決算額を用いて、地方上納金を差し引いた額で算定される。主要な項目は、両税還付、所得税基数還付、原体制補助、調整賃金財政移転、艱苦辺遠地区手当財政移転（艱苦辺遠地区津貼転移支付）、民族地区財政移転、農村税费改革財政移転、県郷財政難緩和財政移転（緩解県郷財政困難転移支付）、農村義務教育財政移転、結算補助、その他の補助および専項財政移転が含まれている。

「標準財政支出」は、地区ごとの標準的水準における行政の執行のための財源所要額である。各省・直轄市・自治区の行政内容がいくつかの項目（費目）に区分される。基本公共サービス、公共安全、教育、文化スポーツとメディア、医療衛生、環境保護、城郷社区事務、農業、林業、水利、交通運輸、社会保障支出、人口の少ない少数民族の特別支出、その他の支出、工商金融などの事務・科学技術・国防・外交などの15項目にわたって区分されている。このようにして区分された行政項目ごとに、その財政需要の度合いを測定するために、省・市・県の3つの階層に分けて、各地区の自然的（海拔、温度、運送距離など）、社会的（人口密度、少数民族など）、制度的な条件の差を考慮して補正係数（差異係数）を乗じて補正し、「標準財政支出」は算定される。できるだけ的確にかつ客観的に算定する必要があるため、2008年より、該当地区の総人口が主要因子として算定に入れられた。具体的な計算方法は、項目により異なるが、例えば、基本公共サービスの算定については、

「該当する省の各階層の総人口×該当階層の1人当たり支出基準×支出経費の補正係数」で算出される。

「移転係数」は、均衡的財政移転の総額、各地区の標準財政収支の差、および各地区の財政困難程度などの条件で決定される。そのうち、財政困難程度係数が、標準財政収支ギャップが標準財政支出に占める割合、および各地における一般公共予算収入が一般公共予算支出に占める割合で算定される。

均衡的財政移転がもっともルール化されており、日本の地方交付税とよく似ているが、計算公式の詳細については、公表されていない。他方、財源に関しては、日本の地方交付税の調整財源には、基本的に国税4税²⁴の一定割合および地方法人税の全額の合算額が充てられているが、中国の均衡的財政移転は、その規模の算定がルール化されていない。

創設以来、均衡的財政移転の規模が拡大されつつあり、1995年の21億元から、2015年に18,472億元に増額されており、年平均増加率が40.4%となっている。一般的財政移転総額に占める割合は、64.9%となっている。一貫して一般的財政移転の主体である。

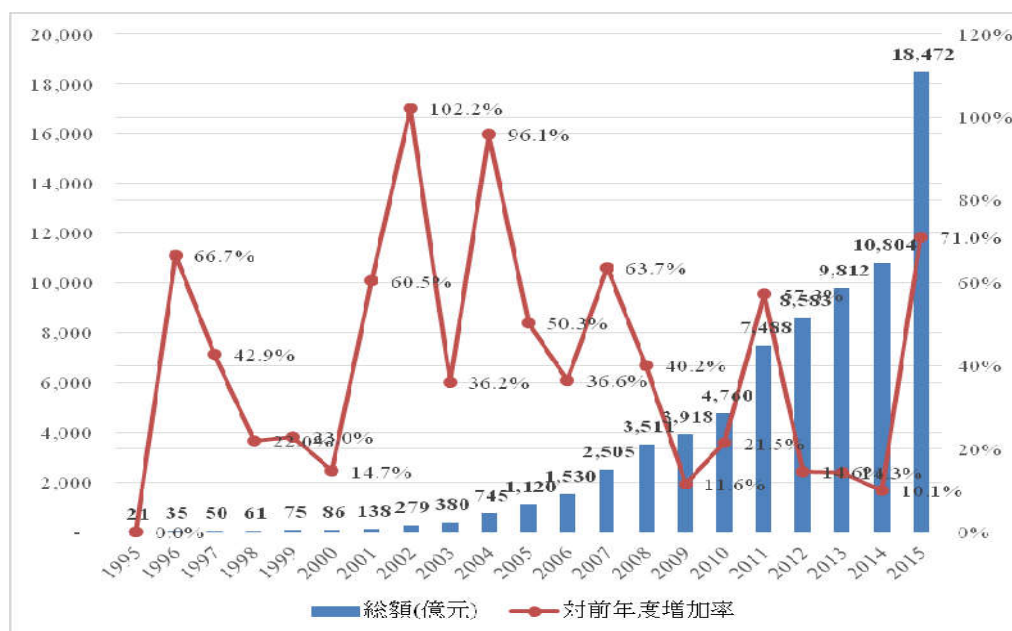


図 2-5 1995~2015 年、均衡的財政移転規模および対前年度増加率の推移

出所：1995~2008 年：李（2010） p.59。

2009~2015 年：中国財政部予算司サイト <http://yss.mof.gov.cn/>（2016 年 11 月 23 日アクセス）より、筆者作成。

（2）老少辺窮地区財政移転

2000 年より実施された「西部大開発戦略」とともに、「民族地区財政移転」という名称で創設された一般的財政移転である。前述した均衡的財政移転の上に、さらに少数民族地域特有の財政困難に対応し、少数民族地域の発展を目的とする財政移転である。創設当初、交付対象とされた地域は、5 の自治区（チベット・新疆・寧夏・内モンゴル・広西）、3 の

²⁴ すなわち、所得税、酒税、法人税と消費税。

民族省（雲南・青海・貴州）、および吉林省延辺朝鮮族自治州など、非民族省が管轄する8の民族自治州であった。2006年に、重慶市酉陽土家族苗族自治県など、非民族省または非民族自治州が管轄する53の民族自治県も交付対象地域と指定された。

民族地区財政移転の財源総額の確定および交付額の算定について、2000年から2009年まで、民族地区財政移転の財源は、2つの部分から構成されていた。その1は、2000年の10億元の政策的財政移転金を基数に、前年度中央財政の増徴率の増加率に合わせて増加する分である。その2は、少数民族地域の増徴率を、「環比法」（前月比）で計算し、前年度より増徴分の80%を還元する分である。各地区への交付額は、2つの部分からなる。1つは、地方の上納増徴率を「環比法」で計算し、増徴分の40%をそのまま徴収地に還元する。それは地方の独立性を保障し、税源かん養に対する意欲を失わせないようにするためである。もう1つは、各地の標準財政収支の差額、財政困難度などの実情に合わせて配分する。

民族地区財政移転は、民族地区の重要な財源となっており、経済発展に大きな役割を果たしたが、しかし、問題点もある。まず、財源には安定性が欠けるため、民族地区の運営に悪影響を及ぼした。そして、民族地区財政移転は、地方に経済発展の積極性を促すが、その一方、環境保護や住民生活の改善に不利なこともみられる。

このような問題点を克服するように、2010年より財源総額の確定および交付額の算定方法が一変した。財源総額は過去3年間の全国増徴率の平均増加率で算定し逡増させる。交付金の配分は、公平性を重視し、民族省・州と民族自治県を分けて算定・交付する。民族自治県の場合は、該当地区の前年度の交付額に基づき、過去3年間の全国増徴率の平均増加率で算定し逡増させる。民族自治県に交付する分を、財源総額より差し引いて、残った分は8の民族省と8の州に配分する。そのうちの70%が、各地の実情に合わせる因子法で算定・交付し、残りの30%が、該当地区の上納増徴率を考慮して交付する。

2012年より、財政力が著しく弱い革命老区（戦争時に中国共産党の革命拠点となった貧困地区）と国境地帯に位置する辺境地区も、交付対象になった。移転金の名称は、「民族地区財政移転」から、「革命老区、民族と辺境地区財政移転」へ変更するとともに、大幅に増額された。

2016年現在、正式な名称は、「老少辺窮地区財政移転」であり、2015年度決算で、1,256.95億元であり、2000年創設当初の約50倍に増額され、年平均増加率が29.7%となっている。一般的財政移転総額に占める割合は、4.4%となる。

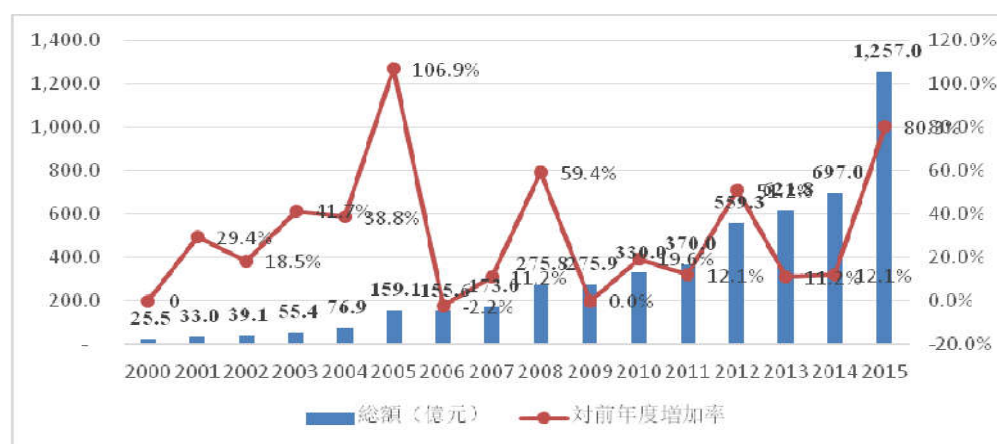


図 2-6 2000~2015 年、老少辺窮地区財政移転規模および対前年度増加率の推移

出所：2000~2007 年：李（2010） p.73。

2008~2015 年：中国財政部予算司サイト <http://yss.mof.gov.cn/>（2016 年 11 月 23 日アクセス）より、筆者作成。

（3）城郷居民医療保険財政移転

2009 年度より、専項財政移転から「医療衛生財政移転」という名称で編入された項目である。編入された当初はわずかであったが、2011 年に名称が「新型農村合作医療等財政移転」と変更されたに伴い、急速に増額されたが、それ以降、緩やかに増加されている。2014 年に現在の名称に変更されており、2015 年度の決算額は 2,123.24 億元となり、一般的財政移転に占める割合が、7.5%となっている。

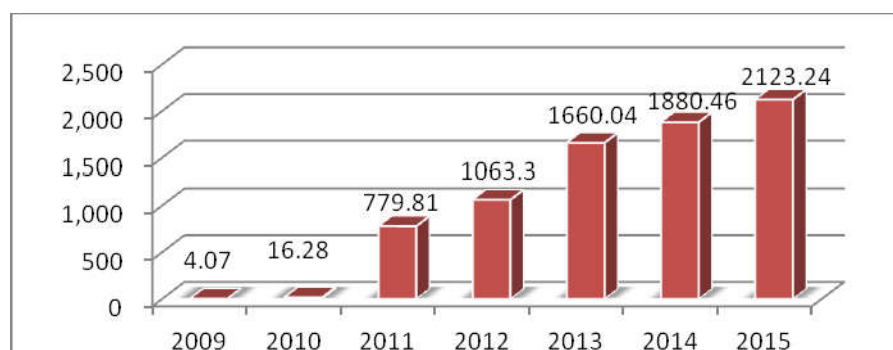


図 2-7 2009~2015 年、城郷居民医療保険財政移転規模の推移

出所：中国財政部予算司サイト <http://yss.mof.gov.cn/>（2016 年 11 月 23 日アクセス）より、筆者作成。

（4）調整賃金財政移転

1999 年 7 月 1 日より、5 回にわたり在職中の公務員給与と退職者の年金を引き上げた。それとともに、地方政府の負担を軽減するために、「調整賃金財政移転」が導入された。移転金額については、該当地方の政府職員数と給与の引上げ額を乗じた後、財政状況に応じて補助率を計算する。算式は以下である。

$$\text{調整賃金財政移転の交付額} = \text{人数} \times \text{1 人当たり増加額} \times \text{係数}$$

2006 年の規定では、北京・上海・天津・江蘇・福建・広東・浙江などの 7 省・直轄市、および瀋陽・大連・済南・青島・福州・アモイ（厦門）などの 6 市は、不交付地区となり、遼寧（瀋陽・大連を除く）、山東（済南・青島を除く）、福建（福州・アモイを除く）は 40%、それ以外の地区は 100%交付するとされている。

2013 年度決算では、賃金調整財政移転は 2,429.34 億元であり、同年度の一般的財政移転総額（24,362.72 億元）の 10%を占める。

（5）農村税費改革財政移転

農村地区における税費改革により、財政収入が減少する地方、特に農業の割合が大きな省や穀物の主要生産地に交付する移転金であり、2001 年に導入された。しかし、それ以降

は、大幅に増額したことがなく、ほぼ定額のままであるため、一般的財政移転総額に占める割合が下がりつつある。2013年決算では、752.60億円で、一般的財政移転総額のわずかの3.1%を占める。

一般的財政移転の総額は、設立された1995年度にわずか290.9億円であったが、その後急速に増額され、2016年度決算では、31,864.9億円で、100倍以上増え、年平均増加率が25.1%、中央財政移転全体に占める割合が53.4%となり、地域間財政力の均等化に中心的な役割を果たすようになってきている。

しかし、その問題点として、指摘すべきは、一般的財政移転のなかに、「賃金調整財政移転」、「農村税費改革財政移転」、「城郷義務教育補助経費」、「基本養老金（＝国民年金）等財政移転」など、「専項財政移転」化されているような、非常に零細なもの、または時代の要請にそぐわないものがあることである。例えば、義務教育、社会福祉や生活保護などは、ナショナルミニマムと位置付けるのであれば、それらに関する支出は、地方財政ではなく、全額中央財政の負担とすべきであると考ええる。それは、地方の裁量権を尊重するという制度の本来の性質に反しており、今後改革の目標となっている。

2. 2 専項財政移転

中国の専項財政移転は、日本の国庫支出金に相当するものであり、中央から地方へ交付される特別支出金である。「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る。一旦関連部門に配布され、各部門がプロジェクトごとに配分する。交付先はインフラ整備、社会保障、農業、教育などの4分野であり、具体的配分方法は、それぞれ国家発展改革委員会、労働社会保障部と財政部、農業部、教育部により決められている。

2015年度決算では、一般公共サービス、外交、国防、公共安全、教育、科学技術など、計19の項目を含んでいる（表2-2）。その使途は、農林水（27.18%）、交通運輸（17.12%）、社会保障と雇用促進（12.41%）という順になっており、中央政府の意思が反映されている。

表 2-2 2015年度専項財政移転決算額の内訳

項目	決算額(億元)	構成比
1.一般公共サービス	197.32	0.9%
2.国防	27.22	0.1%
3.公共安全	207.45	1.0%
4.教育	1654.59	7.7%
5.科学技術	64.07	0.3%
6.文化・スポーツとメディア	293	1.4%
7.社会保障と雇用促進	2567.12	11.9%
8.医療・衛生と計画生育	1206.91	5.6%
9.省エネ・環境保護	1854.4	8.6%
10.城郷社区	124.16	0.6%
11.農林水	5957.97	27.6%
12.交通運輸	3752.46	17.4%
13.資源探査情報	322.76	1.5%

14.商業サービス業	335.09	1.5%
15.金融	6.49	0.0%
16.国土海洋気象	255.22	1.2%
17.住宅保障	2450.02	11.3%
18.穀類・食用油物質貯蓄	313.79	1.5%
19.その他	33.59	0.2%
合計	21623.63	100.0%

出所：中国財政部予算司サイト http://ysss.mof.gov.cn/2015js/201607/t20160713_2354962.html（2016年11月25日アクセス）より、筆者作成。

専項財政移転の総額は、1995年度374.7億元から、2014年度18,941.1億元に急速に増額され、特に2000年から2010年までの間、専項財政移転は、財政移転全体に占めるウェイトが高まり、税還付を代わって財政移転の主体となっていた。それまで拡大しつつあった財政力格差を是正することに一定の効果があつた²⁵と評価できるが、限界がある。

それは、まず、スピルオーバーの防止手法としての専項財政移転は、上級政府の指導の下で使わざるを得なく、その用途は必ずしも地方の希望に従うものとはいえない。そのため、資金使用の効率性が疑問視される。

また、例えば、農業への財政移転は、農業生産性の高い地域のみ重点的に交付されているが、それは、三農対策・農業支援のための移転であり、地域間財政力格差の是正を図るものではない²⁶。

他方、中国においては、中央政府からの専項財政移転金に地方政府がマッチング資金を支出しなければならないため、財政力が強い地域はマッチング資金が出しやすく、専項財政移転金を受けやすいと指摘されている。そして、地方が交付された専項財政移転金を実際に運用する際に、マッチング資金の支出は地方の大きな財政負担になる。国家審計署²⁷の発表によると、2009年に1,981の内需拡大投資建設プロジェクトについて抽出検査を行った結果、地方財政の調達困難・不能によるマッチング資金のギャップが90.07億元（全体の45.58%）に達した²⁸という。

なお、専項財政移転金の運用について、明確なルールがなく、各部署の裁量により決められるため、各部署の「利権の象徴」として乱立されることが多く、官僚の不正にもつながっていることから、整理やルール化が進められている。

2.3 税還付

各種税目を中央税・地方税・共有税に分類することにより、中央財政力を確保する「分税制」改革は、その実質が、集権と分権との均衡点を追求する²⁹ことであると考えられる。しかし、地方政府側からすれば、既存の財政収入が中央政府に持っていかれることになり、「分税制」に消極的であり、反発することもある。

²⁵ 持田（2006） p.187。

²⁶ 沼尾（2007）。

²⁷ 中華人民共和国審計署：日本の会計検査院に相当する。

²⁸ 人民ネット 「地方配套資金近半未到位」 <http://politics.people.com.cn/GB/1026/10676587.html>（2016年2月12日アクセス）。

²⁹ 張（2009） 前掲文 p.17。

このように、「分税制」の導入に際し、中央政府は、財政収入が減収した地方政府の反対を抑え、地方に対し、制度導入前の財政収入を保障する制度として、税還付制度を設立した。具体的には、(1)「両税還付」、(2)「所得税基数還付」、(3)「成品油税费改革税還付」の3項目が含まれている。

表 2-3 2015 年度税還付決算額の内訳

項目		決算額 (億元)	構成比
(1) 両税還付	増値税還付	3,000.53	59.8%
	消費税還付	1,010.92	20.1%
(2) 所得税基数還付		910.19	18.1%
(3) 成品油税费改革還付		1,531.10	30.5%
合計		6,452.74	100.0%
地方上納金		-1,433.88	
実際の還付額		5,018.86	

出所：中国財政部予算司サイト http://ysss.mof.gov.cn/2015js/201607/t20160713_2354962.html (2016年11月25日アクセス) より、筆者作成。

(1) 両税 (増値税・消費税³⁰) 還付

「分税制」の導入とともに新設された財政移転である。1994年の地方収入が下回らないように、「分税制」が導入する直前の1993年の純「上劃収入」(すなわち、消費税額+0.75×増値税額-「下劃収入」)を全額地方に還付し、1994年の地方への還付額とする。

なお、1994年以降の還付額は、上記した1993年の純「上劃収入」を基数として毎年逡増させていく。還付額の増加率は、「両税」の全国平均増加率の1:0.3とされ、下記の算式で算定する。

$$G_{it} = (1 + 0.3R_{it})G_{i,t-1} \quad (t > 1)$$

算式の中、 G_{it} は i 地区が第 t 年度の還付額で、 R_{it} は i 地区の「両税」の対前年度の増加率で、 $G_{i,t-1}$ は第 t 年度の還付基数である³¹。この方法で計算すれば、最初の数年間は、地方への税還付額が高く、財政移転全体の7割以上を占めていたが、「両税」の税収が年々増えていく中、地方への還付額の増加率は、税収伸びの3割にとどまられている。更に、張(2009)によれば、実際に、一部の地域は、「両税」増額からの配分率が30%になっておらず、かつ年々に低下している。そのため、時間をかけて次第に中央の取り分が増加することになり、数十年後、定額返還となる³²。

³⁰ 中国の消費税は日本の旧物品税に相当するもので、高額品、贅沢品などに課税されるものであるため、日本の消費税と異なる。一方、日本の消費税に相当するものとして、中国では、増値税が該当する。ただし、日本の消費税は資産と役務の両方を課税対象としているが、中国の増値税は物品の販売のみを課税対象としている。

³¹ 張(2001)を参照。

³² 張(2009)前掲文 p.30。

2014年決算では、両税還付額は4,014.48億元であり、税還付総額の79.1%、財政移転全体の7.8%を占める。

(2) 所得税基数還付

「分税制」導入後の数年間、個人所得税と地方企業所得税は地方固定収入、中央企業所得税は中央固定収入とされていたが、2002年より、すべての所得税（一部の企業を除く）の税収増加分が、中央と地方に一定の割合で配分されることになった。具体的に、初年度の2002年に、中央と地方を5:5で、それ以降は、6:4で配分。これに伴い、2002年以降は、増値税・消費税の「両税」に加え、所得税が税還付の対象となった。

所得税基数還付の還付額が財政移転全体に占める割合は、2003年度（898.0億元）に一度だけ1割を超えたが、それ以降は下がりつつある。2014年度のそれは、わずかの1.8%である。なお、還付額は2008年に910.2億元に増額されて以来、2014年現在、変わったことなく、定額のままである。

(3) 成品油（＝精製油）税費改革税還付

2009年1月1日より実施された成品油税費改革³³にともなう「六費」³⁴の料金徴収が廃止された。それによる地方政府の税収減少分を填補するために、同年に成品油税費改革税還付が導入された。

還付額の算定について、2007年度の「六費」収入額を基数として、地方の実情を考慮して確定するとされているが、実際の還付額は、実施以来、増額したことが一度もなく、1531.1億元（2015年現在）のままである。財政移転全体に占める割合が、初年度の5.4%から、2014年の3.0%へと下がりつつある。

地方の「既得利益」を保持することを目的とする税還付制度は、円滑な制度改革のために置かれたものとして、多くの課題をもたらしていると指摘されている。まず、税還付は、その性格から、財政力の強い地域への還付が多くを占めており、地域間の財政力格差に応じて再分配する平準化措置になっていない。むしろ、次節で分析するように、1994~2000年の間、税還付が中央財政移転の主体となっていた時期に、地域間の財政力格差が更に広がった。例えば、1992年度の上海市と貴州省の1人当たり財政収入格差は、7.7倍であったが、1997年度には、11.6倍に拡大していた。また、「分税制」改革当初の目的は、当制度により中央財政力を強化することとされたが、地方への税還付が、前述のように、中央財政に負担をかけることとなってしまったため、実質的には、強化されたとはいえないとされている。

ただし、税還付の動向については、総額が1995年度1,867.3億元から、2016年度6,826.8億元に増加する傾向にあるが、図2-1で分かるように、中央財政移転全体に占める税還付のウェイトが年々下がっており、2016年度に、11.5%へと低下している。税還付による中国財政への影響は、次第に弱まり、将来微々たるものになると予測される。

3. 中央財政移転による調整効果

³³ 「国务院が石油製品価格および税制改革実施に関する通知」（「国务院關於实施成品油價格和稅費改革的通知」）参照。

³⁴ 「六費」とは、公道養路（修繕）費、航道（航路）養護費、公道運輸管理費、公道客貨物運送付加費、水路運輸管理費と水運客貨物運送付加費である。

1994年以來、地方財政に占める割合は、財政移転額が、地方の本級収入とともに年々上昇しつつある。そのウェートは、1994年に一度のみ地方の本級収入を上回ったが、それから低下傾向にあり、2004年度決算で全体の46.7%と、更に2014年度同40.5%と低下した。一見、地方財政に対して、中央財政移転の重要性が低下しているようであるが、誤解である。むしろその重要性がますます高まっている。本節では、この考察を踏まえ、中央財政移転効果を検討し、その必要性について、更に詳しくみていこう。

3. 1 地方財政収入格差の動向

「分税制」改革以降の人口1人当たりの地方財政収入の省・直轄市・自治区別格差の変化を、1995~2015年度までについて、1人当たり財政収入が最高値の直轄市・自治区と最低値の省の倍率と、変動係数³⁵の2つを用いて調査する。

中央財政移転が発足した直後の1997年度のデータをみると、1人当たりGRPは、最高値の上海市25,750元に対し、最高値の貴州省2,215元であり、両者の格差が11.6倍であった。2013年度においては、最高値の天津市99,607元、最低値の貴州省22,922元であり、格差が4.3倍へと大幅に縮小されている。

「分税制」改革により、地方税では、地域間格差の小さい間接消費税のウェートが低まった一方、直接税のウェートが高まったことにより、経済力の地域格差と地方財政力格差の相関度が強まった³⁶。一般的財政移転が導入された1995年度に、最高値の上海市と最低値の貴州省の1人当たり財政収入（財政収入＝本級収入＋財政移転収入）は、11.8倍であったが、それ以降徐々に縮まれつつあり、2001年度には、最高値の上海と最低値の河南省の格差は、8.4倍に、更に、2014年度には、最高値のチベット自治区と最低値の河南省の格差は、5.8倍までに縮小されており、好ましい傾向をみせている。2015年度に、その倍率は、6.7倍と、若干拡大したようであるが、その原因は、少数民族自治区であるチベットへの財政移転金が、2014年度1,034.87億元から急に2015年度1,320.97億元に増額された（前年比で増額率27.6%）ためである（表2-4）。また、中国のバブル経済による土地財政収入の増大も、その一因である。

表2-4 1人当たり財政収入³⁷の最高値と最低値の倍率の推移（1995~2015年度）

	1人当たり財政収入 の最高地区	最高値 (元)	1人当たり財政収入 の最低地区	最低値 (元)	格差 (倍)
1995年	上海	2,885.30	安徽	244.15	11.8
1996年	上海	3,354.50	貴州	292.31	11.5
1997年	上海	3,677.24	貴州	316.62	11.6
1998年	上海	4,090.89	河南	371.16	11.0
1999年	上海	4,414.83	河南	426.01	10.4
2000年	上海	6,087.61	河南	653.54	9.3
2001年	上海	5,186.95	河南	554.56	9.4
2002年	上海	5,434.40	河南	645.06	8.4

³⁵ 変動係数＝標準偏差／平均値。

³⁶ 持田（2006）前掲書 p.176。

³⁷ 1人当たり財政収入＝（本級収入＋財政移転額）／当時の人口。

2003年	上海	7,085.15	河南	754.51	9.4
2004年	上海	8,684.89	河南	955.11	9.1
2005年	上海	10,049.08	安徽	1,168.22	8.6
2006年	上海	10,841.61	安徽	1,567.43	6.9
2007年	上海	13,434.33	河南	2,046.17	6.5
2008年	上海	14,809.23	河南	2,467.92	6.0
2009年	チベット	17,366.93	河南	3,037.15	5.7
2010年	チベット	19,233.96	河南	3,541.07	5.4
2011年	チベット	25,480.99	河南	4,502.48	5.7
2012年	チベット	29,163.58	河南	5,202.08	5.6
2013年	チベット	32,197.04	河北	6,036.75	5.3
2014年	チベット	36,797.35	河南	6,301.16	5.8
2015年	チベット	45,424.07	河南	6,787.06	6.7

出所：『中国財政年鑑』（各年版）より筆者作成。

注：格差（倍率）は、各省・直轄市・自治区ごとの人口1人当たり財収額の最高値を最低値で割った数値である。

1人当たり本級収入（すなわち、調整前の財政収入）、1人当たり財政収入（調整後）および1人当たり財政支出の財政指標を用いて、その変動係数で省レベル地域間財政力格差の変化をみてみよう。

- ①財政移転に依存しない地方の本級収入の変動をみてみると、2004年まで格差が拡大しつつあったが、ピークを過ぎると、縮小する傾向に転じた。とはいえ、いずれの年度においても0.6以上の高水準に留まっている。
- ②財政移転を加算した財政収入および地方の財政支出の変化をみると、若干上昇したりした年度があるが、長期的には、中央財政移転による調整後の変動係数が期を追うごとに小さくなる基調である。特に、2004年以降、2本のグラフ線はほぼ重なるようになっている。財政移転の是正効果は、これで分かる。
- ③2010年よりバブル経済が深刻化するにつれて、土地財政収入（土地譲渡収入および土地・不動産関連税収）が大きく増えていたことで、2012年以降財政力格差の是正は頭打ちになり、むしろ拡大の兆しがみえる原因となる。また、「調整前の財政収入」の推移にみられる低下趨勢は、「西部大開発」政策の実施による影響であると考えられる。他方、後述するように、財政移転金が計画通りに交付されていないことも、その一因となる。

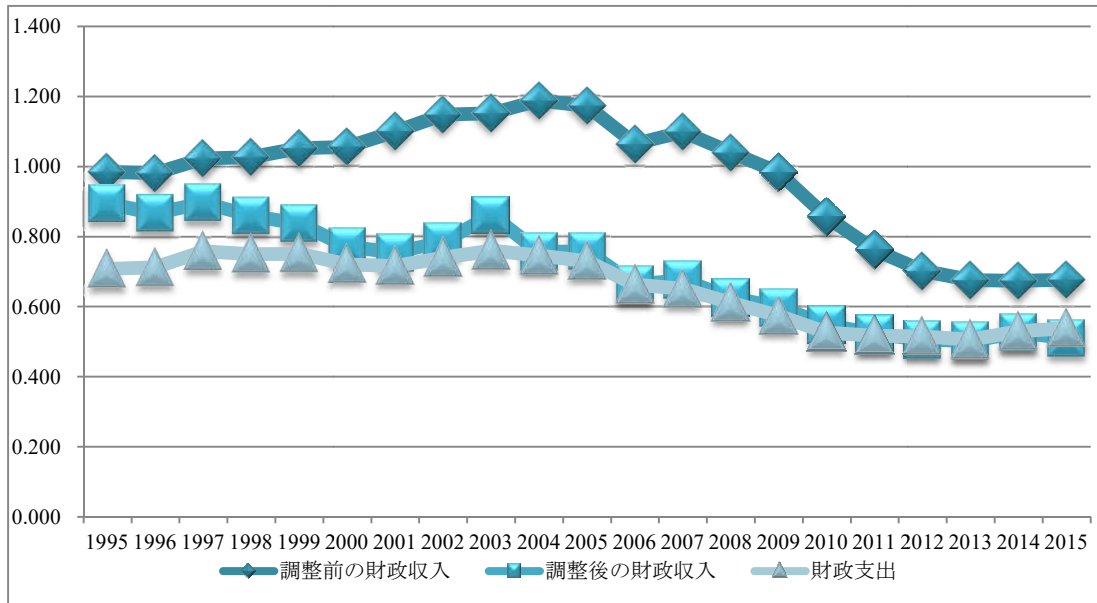


図 2-8 1995~2015 年度、省レベル地域間財政力の変動係数の推移

出所：『中国財政年鑑』（各年版）より、筆者作成。

3. 2 中央財政移転の 3 地区³⁸での配分

他方、1990 年代以降、国有企業改革の停滞および第 2 次産業と第 3 次産業の生産性格差の拡大などの原因により、東部地区と中・西部地区の経済力格差が拡大しており、放置できないものとなった。「分税制」が導入された当初、税還付のウェイトが大きかったため、財政移転金は、著しい経済発展にともない、税源が集積している東部地区に半分程度が交付されており、本級収入の少ない中部と西部地区への交付がそれぞれ 24%と 26%しかなかった。財政調整機能が弱体化していたことが分かる（図 2-9 左）。2000 年代に入ると、中央政府が主導している「西部大開発戦略」は発足した。それとともに、西部地区のインフラ整備・生活保護などの発展環境を作るために、十分な財源が必要となってきた。この事情に対し、2002 年の所得税配分改革以降、中央政府は、改革による増収分を主に中・西部地区への財政移転に充てている。図 2-9 の右で分かるように、近年、一般的財政移転の整備につれ、経済発展が立ち遅れ、少数民族が集中している中部地区（34%）と西部地区（40%）への財政移転金給付額を大きく増やしていった。

³⁸ 3 地区の区分は、前章の表 1-6 再参照。

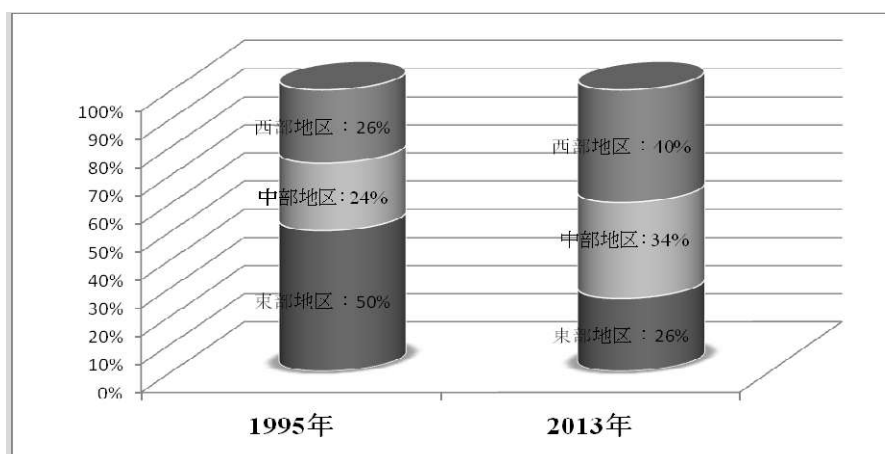


図 2-9 地区ごとの中央財政移転状況の比較 (1995年度と 2013年度)

出所：『中国財政年鑑』各年版より、筆者作成。

この点について更に詳しくみていくために、2013年度の中央財政移転の依存度の上位5地域と下位5地域の規模を比較する。表 2-5 で財政移転は地域間の財政力格差に応じて配分していることが分かる。依存度の上位5地域のすべては、1人当たり GRP が少なく、経済の立ち遅れている西部地区の省・自治区である。財政移転は財政力の弱い地域に傾斜的に交付されていることが分かる。

なお、依存度がそれぞれ1位と4位のチベット自治区と新疆ウイグル自治区は、もっとも貧困な地域でないことに注目したい。特に、2009年より、チベットが、「1人当たり財政収入第1位地区」の座をうかがったことは目立っている。このように、中央財政移転の配分が、少数民族自治区へ傾けることは、政治的な考慮であると考えられる。

表 2-5 2013年度、省・直轄市・自治区の財政移転依存度

	依存度 順位	本級収入 (億元)	財政移転額 (億元)	財政移転 依存度	1人当たり GRP 順位
チベット	1	95.02	902.49	77.9%	28
甘肅	2	607.27	1,615.45	65.8%	30
青海	3	223.86	859.40	62.4%	20
新疆	4	1,128.49	1,852.11	58.1%	18
貴州	5	1,206.41	1,840.80	54.3%	31
天津	27	2,079.07	425.20	15.0%	1
江蘇	28	6,568.46	1,332.76	14.9%	4
広東	29	7,081.47	1,502.10	14.0%	8
上海	30	4,109.51	615.29	12.4%	3
北京	31	3,661.11	526.55	10.8%	2

出所：『中国財政年鑑』（2014年版）より、筆者作成。

3. 3 中央財政移転構造の変容

1994年以降の中央財政移転による政府間再分配効果を簡単に振り返ってみると、「分税制」

が実施した最初の数年間は、財政力均等化措置としての中央財政移転がほとんど働かなかった³⁹ため、地域間の財政力格差は、むしろ拡大した。しかし、近年、若干緩和される傾向があることから、地域間財政力の調整・財政力格差の是正に寄与してきたと評価できるように至った。中央と省レベルの財政関係は、基本的には現在のシステムは、よく構築されているといえよう。

このような好ましい方向に転じた主な原因は、毎年中央から地方への中央財政移転の規模が拡大しているとともに、3種の財政移転の構成比が徐々に変わっていることにあると考える。

一般的に、3種の財政移転による財政力格差の是正への貢献度は、一般的財政移転>専項財政移転>税還付、という順になっている⁴⁰。各種の財政移転がそれぞれ占める構成比は、財政移転全体の財政調整効果に大きな影響を与えている。

表2-6は、2015年度の予算値と決算値を用いて、各省・直轄市・自治区の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」というそれぞれ違う組み合わせで、変動係数を計算し、得たものである。

表2-6 2015年度各省・直轄市・自治区の1人当たり財政収入の変動係数

	変動係数（予算値）	変動係数（決算値）
本級収入のみ		0.734
本級収入+税還付	0.714	0.712
本級収入+専項財政移転	0.595	0.554
本級収入+一般的財政移転	0.527	0.547
本級収入+3種の財政移転	0.510	0.590

出所：『中国財政年鑑』（2015年版）、中国財政部予算司サイト <http://yss.mof.gov.cn/2015js/>（2016年11月24日アクセス）より、筆者作成。

この表で分かることは、以下のようなものである。

- ①中央財政移転により財政力を調整しない場合、地方の財政収入（すなわち、本級収入）格差は、0.734と高水準に留まっている。
- ②税還付の役割について、財政調整機能を果たしていないと指摘する研究⁴¹が多いが、それによる財政調整効果が、全くないというわけではない。
- ③3種の財政移転の全体による調整効果は、理想的な効果が出るに至っていないが、調整前の0.734から調整後の0.590に大幅に縮小されたことから、中央財政移転に一定の格差是正効果があることがうかがえる。
- ④予算値で計算する場合は、3種の財政移転の調整力順位は、一般的財政移転>専項財政移転>税還付であるが、実際には、一般的財政移転は期待されている役割を果たしておらず、改善の余地が依然として大きい。

予想する効果が発揮されていない原因の1つは、予算値と決算値の間に乖離が存在するからである。2015年度において、一般的財政移転の予算額29,230.36億元に対して、決算額が28,455.02億元であり、未交付金が4,472.50億元となる。予算額の15.3%が配分されてい

³⁹ 内藤（2004） p.149。

⁴⁰ 例えば、李（2010） p.102。

⁴¹ 例えば、町田（2006）、甘（2007）。

ない。他方、同年度の専項財政移転の予算額 21,534.34 億元に対し、実際の交付額がそれを上回って、21,623.63 億元に達した。移転金はいかに計画通りに交付するのか、今後の課題となっている。

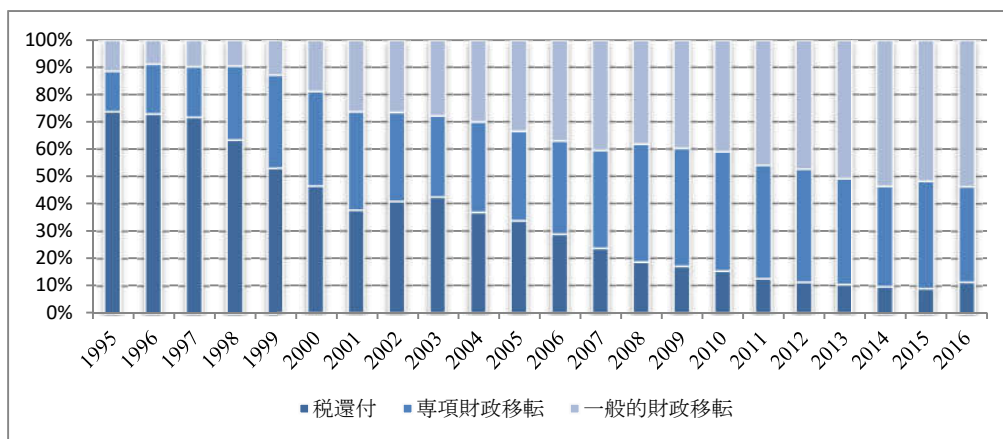


図 2-10 3種の財政移転構成比の推移 (1995~2016年度)

出所：同表 2-1。

考察（図 2-10）にあたって、「分税制」改革以降の中央財政移転の変遷を「初期」、「過渡期」、「発展期」に区分する。

(1) 「分税制」が導入された 1994 年から 2000 年までの「初期（税還付中心期）」は、地方との妥協措置としての税還付は、7 割以上で、規模が圧倒的に大きかった。その一方、中央財政の収入増加分は、ほとんど地方に還付されるため、中央政府に地方への補助金を増額する余裕がなく、一般的財政移転と専項財政移転の規模は、いずれもわずかであった。そのため、この時期は、中央財政移転による財政力の調整効果が非常に弱かったのである。

(2) 2001 年から 2010 年までの「過渡期（専項財政移転中心期）」は、専項財政移転が占める比重が徐々に上昇し、2005 年に 33%と、税還付とほぼ同じ比重にまで高まっており、中心的な役割を果たすようになった。前章で述べたように、広大な国土をもつ中国において、各地域の状況が大きく異なっており、財政力均等化の目的を短時間で実現することが難しく、専項財政移転それ自体も財政力の調整に限界がある。そのため、この時期に、ナショナルミニマムの確保を目指して財政移転を行うことが、現実的な対応であったといえる。また、この時期の一般的財政移転も割合が徐々に上昇したが、副次的な役割しか果たしていなかった。

(3) 2011 年以降今日に至る「発展期（一般的財政移転中心期）」には、一般的財政移転の比重が次第に上がり、中央財政移転の中心になった。2007 年に、一般的財政移転は、37%と初めて専項財政移転と税還付を上回り、2008~2010 年の間に、一旦専項財政移転を下回ったが、それ以降、比重が上昇する基調が続いており、中央財政調整の主軸が一般的財政移転となったといえる。2014 年に、一般的財政移転の比重が 53.4%へ上昇した一方、税還付の比重は 9.8%へと低下しており、10%の大台を割り込んでいる。このような変化により、中央財政移転の再分配機能が強化され、地域間格差が徐々に縮小するようになった。

地方財政収入に占める専項財政移転と一般的財政移転の比重の変化をみると、両方ともかつてのわずかの比重（1995 年に 7.1%と 5.5%）から 2009 年（20.2%と 18.5%）まで増加傾

向にあった。その後、専項財政移転が若干減少傾向に転じたが、一般的財政移転が引き続き増加しつつあり、2013年度決算では、両者合わせて36.7%となった。「現有の地方既得利益の局面を保持し、徐々に改革の目標を実現する」⁴²という「分税制」改革当初の設計通りに、中央の財政力・中央政府のマクロコントロール力が徐々に高まっている。

「分税制」と財政移転制度の関係性について、「分税制」は、財政移転の前提条件であり、中央政府が「分税制」改革を通じて財政権を集中し、移転金の安定財源ができたことにより、後程計画通りに地方へ移転金を交付することが可能になった。他方、税収がいきなり奪われた地方の反発を抑えるため、「分税制」改革の発足とともに、地方の損を最小限にとめる「税還付」が導入された。長期的にみれば、「税還付」は、地方との衝突を回避し、将来円滑に「専項財政移転」と「一般的財政移転」を主体とする真の財政移転に転換するための過渡的な妥協制度であるといえる。

なお、財政学でいう「集権と分権」という視点から、専項財政移転と一般的財政移転を比較してみると、1999年度に専項財政移転が14.2%、一般的財政移転が5.3%と、かなり専項財政移転の方が大きく、財政調整の中心は使途の決められた専項財政移転であった。2006年から2009年の間、両方とも15~19%台でほぼ並んだ後逆転し、2013年度には、専項財政移転が15.9%に対し、一般的財政移転が、20.8%となっている。地方財収に占める一般的財政移転の比重が上昇する一方で、専項財政移転が若干下がっているのである。専項財政移転の地方財政上の役割のみが落ちる形で、いわゆる「特定補助金」から「一般補助金」への流れをみるることができる。地方の裁量権が徐々に拡大されている傾向である。

4. 問題点および改革の方向性

4. 1 問題点

以上で述べてきたように、中国における中央財政移転は、「一般的財政移転」、「専項財政移転」と「税還付」の3つで、全体としては、理想的なシステムができていると評価でき、地域間の財政力を是正する効果を果たす方向に転換しつつあるが、一方、課題も少なからず残っているのも事実である。

(1) 各レベル政府の行政権と財政権の不明確問題

近年、財政移転の規範性を高めるため、法的整備を求める声が大きくなった。2003年に行われた全人代常務委員会では、「財政転移支出法」が初めて提案された。しかし、財政移転は、所詮経済発展が遅れている地域の地方財政を正常化するために、中央と地方政府間で行う財源の再分配である。財源再分配の仕方が如何に完備しても、各自の仕事の分け方がしっかり決まらなければ、意味はないであろう。現段階の中国では、地方税法、地方自治法が未整備であるため、地方の財政権と行政権さえ確立されていない。地方政府の行政権・仕事については、抽象的な規定⁴³のみであり、「国务院が分税制財政管理体制の実施に関する決定」では、やや具体的に触れているが、厳密にいうと、それが、行政権ではなく、支出責任の分担⁴⁴である。その意味で、財政移転がもたらした問題は、単なる財政移転そのものの改革ばかりでなく、財政改革を深化させる過程で解決されるべき行政改革の課題をも投げかけている。

例えば、2002年12月に公布された「国务院の〔財政部が省以下の財政管理体制の完全化

⁴² 中国語では、「保持現有地方既得利益格局，逐步達到改革的目標」。

⁴³ 「中華人民共和國憲法」第107条参照。

⁴⁴ 張（2001） p.166 参照。

に関する問題・意見]の指示と転送の通知」(「国務院批転財政部關於完善省以下財政管理体制有關問題意見的通知」)では、各レベル政府の行政権範囲と財政支出責任の確定を合理化すると明記したが、具体案がない。翌2003年5月に発表された「遼寧省人民政府が省・市の財政管理体制の整備に関する決定」(「遼寧省人民政府關於進一步完善省市財政管理体制的決定」)では、省内の市・県・郷の3級地方政府間の財政権を明確に規定されているが、行政権の区分が曖昧であり、重複が多く、問題の解決にはまだ遠いと感じる。

(2) 財政移転の不透明問題

現行の制度では、省・直轄市・自治区が中央からの財政移転収入を一括して受け取り、省内の市・県間の財政調整を担っているという仕組みで配分されているため、具体的に、どのように配分されているか、未明な点が多い。省以下の政府における財政移転を整備するほか、その透明性も向上させるべきであると考ええる。

なお、移転金の算定の面については、一般的財政移転の中で、もっとも大きな「均衡的財政移転」を算定する場合、前述したように、「標準財政支出」と「標準財政収入」の差額に「移転係数」を掛け合わせた金額が交付されるなど、一般的財政移転は、中央政府が決めた算定基準に基づき、交付額が決定されるわけである。しかし、「標準財政支出」、「標準財政収入」、「移転係数」などの決定方法の詳細が不透明であるため、基準の客観性や算定の公平性が疑問視されている。

監督の面については、現在国家の会計監査によりされているが、財政移転金は計画通りに交付・使用されているのか、そして実際の効果を確認し、社会に公開することが求められる。

2013年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(三中全会)で審議・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」(「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」、以下、「決定」)の全文が11月15日、発表された。「決定」は、財政・税務体制改革の深化に関して、「予算管理制度を改善する」、「税収制度を改善する」、「権限と支出の責任とが相互に見合った制度を構築する」と明記しており、改革を求めている。

4. 2 改革の動向

1994年以来、中国の財政移転が数回改正された。最新の情報としては、2015年2月に公表された「国務院が中央から地方への財政移転支出制度の改革と整備に関する意見」(「国務院關於改革和完善中央對地方轉移支付制度的意見」、以下、「意見」)である。「意見」では、財政移転の全般および一般的財政移転・専項財政移転の個別の取組み事項を発表し、財政移転の管理の強化、財政力均等化機能の完備、情報公開化などの複数の目標を目指し、今後の改革方向を示した。財政移転に関する法が整備されていない現段階では、「意見」の発表は、画期的なことであるといえる。

今回の改革の目標は、「一般的財政移転」と「専項財政移転」のみとされており、制度の健全化を図る。中央・地方はそれぞれの行政権・財政権が不明確であるという課題に対し、「意見」では、合理的に区分すると明記しており、中央と地方それぞれの権限、すなわち、財政移転金を算定する根拠を明確することが図る。なお、「意見」では、現行の財政移転は、「項目が多く、財政移転によって達成する目標が多すぎる」と指摘した上、一般的財政移転が財政移転の中心的であり、専項財政移転が補助的であると位置づけた。2つの財政移転金の使途を明確し、分業化することが評価できよう。

もっとも注目されている一般的財政移転については、本来、一般的財政移転は、使途が限定されない地方の「一般財源」であるが、しかし、前述のように、従来制度では、一般的財政移転に、中央からの委託事業が数項目入っており、実質的に、一般的財政移転の一部が「専項財政移転」化されてきたといえよう。それに対して、「意見」では、中央からの委託事業または、中央・地方の共同事業を、一般的財政移転から専項財政移転へと次第に移動すると明記している。なお、使途の自由度がもっとも高い「均衡的財政移転」（一般的財政移転に属されている）を制度の「中核」と位置づけ、一般的財政移転を純粋な「一般財源」化になるように取り組んでいる。前章で述べた「給与調整財政移転」も「農村税費改革財政移転」も、2014年度決算に続き、2015年予算の内訳でも、見当たらなかった。財政移転改革の基本理念と合致した変化であるといえよう。一般的財政移転の比重については、財政移転全体(税還付を含まない)に占める割合を60%以上に高め、「均衡的財政移転」の増加幅を財政移転全体の増加幅を上回ると明記しており、「意見」の中に一般的財政移転に関する唯一の数値目標として注目される。中央政府が、一般的財政移転を整備する決意を読み取れる。また、「意見」では、国務院が定めた算定基準と算定法に従って算出すると明記した上で、各地域の実情を精確に反映すると強調している。財政移転による収入再分配の公平性の向上を図るといえるが、ただし、「標準財政収入額」と「標準財政支出額」を算定する際に、参考になる係数・因子の決定方法など、未公開のため、不明な点が残されている。

専項財政移転に関して述べた内容の中で、2014年にすでに3割の専項移転支出項目を削減したが、2015年では引き続き100項目までに減すと設定された。その上、新規事業および関連する専項財政移転を厳しく制限し、専項財政移転項目の増設を厳禁とした。前文で述べたマッチング資金に関しては、中央・地方の共同事業を除き、地方に専項財政移転金を交付する際に、マッチング資金を求めることが禁止するようになった。地方の裁量権と資金の効率性を向上することを図る。

その他、「交付・使途が不透明」問題に対して、予算案および執行状況は全人代（日本の国会に相当）の許可を得てから、20日以内財政部を通じて、国民に公開すると規定する。公開する内容は、一般的財政移転および専項財政移転の具体項目、規模、管理方法、交付実績などが含まれる。予算案公開の加速・情報公開の推進を図っている。

一方、省以下の財政移転の改革・整備および財政移転制度に関する法的整備などのことも言及し、今後の改革の方向性として提示されたが、具体策が挙がっておらず、問題解決には時間がかかるようである。

2016年に中国で税制改革が行われ、サービス業に対する「営業税」が廃止され、全産業が増値税（付加価値税）の制度に組み込まれることになった。この改革は、中国では「營改増」改革と呼ばれている。企業の税負担軽減や公平性の向上という成果が表れるが、しかし、その一方、地方にとって非常に重要な財源である「営業税」（地方税）を、中央・地方の共有税である「増値税」に切り替えることになる。これによって、地方における「営業税」の税収の減少分を中央財政移転で補うことにより、地方が中央財政移転への依存度が更に高まると予測できる。

5. まとめ

本章では、中国における「分税制」改革以降の中央財政移転の沿革および現状を整理した上で、次のようなことを明らかにした。

中央財政移転の調整効果については、全体的に再分配機能が発揮していないと指摘する研究が多いようであるが、本章では、「初期」、「過渡期」と「発展期」に区分して考察した。「初期」において、富裕地域の既得利益を保護する税還付は、財政移転全体に占める割合が大きかった。一方、格差の是正にもっとも効果的な一般的財政移転は、低水準に止まっていた。そのため、「分税制」当初の目標が達成していないではないかという疑いもあった。しかし、時間の経過とともに、3者の比重が徐々に逆転し、特に2011年以降、財政移転の構造が規範化されたことにより、財政調整・所得再分配に一定の効果があったことを示している。そういう意味では、「分税制」改革は、「抜本的」改革というよりも、方向性を示した上で、徐々に目標を実現する「調整的」改革といえよう。

他方、財政移転金の配布を地域ごとで見ると、「分税制」改革直後に、豊かな東部地区に半分程度が交付されることにより、東部・中部・西部の地域間の財政力が更に拡大するようになった。しかし、近年、中央政府は改革による財政の増収分が主に中・西部地区へ傾斜的に交付されるようになっており、好ましい方向に転じたといえる。

ところが、各レベル政府の行政権と財政権の不明確、詳細の不透明などの課題に対し、2015年3月からの財政移転改革では、「一般的財政移転」と「専項財政移転」を主体とする規範化する財政移転を確立するとともに、財政移転全体の効率化・透明化および公平性の確保という方向性が示された。

地方財政は、中央財政と密接な関係を持っており、資源の最適配分、所得の再分配、経済の安定化などの役割を果たしている。このような財政活動を遂行しながら、直接地方住民に公共サービスを提供しているのは、地方である。今後、中央財政移転制度は、地方財政力の強化および、地域間の財政力不均衡の調整に更に大きな役割を果たすことが期待される。

本章では、2段階財政移転の上段である中央財政移転の変遷と現状を明らかにした。次の第三章では、下段の省以下財政移転の実態および到達点を詳しく検証することとしたい。

第三章 省以下財政移転制度 — 広東省を事例に —

本章では、中国の「省以下財政移転」制度に焦点を当て、広東省を事例に、省以下財政体制を検討し、広東省の各市・県の政府報告書に基づき、「省以下財政移転」制度の実態を明らかにした上で、それによる省内の各地域の財政力調整効果を分析する。更に、地方財政の健全性の向上および「省以下財政移転」機能の強化などについて、問題点を検討する。

1. 広東省概況

1. 1 広東省の一般概況

広東省は、「粵（えつ）」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」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、マカオ等とともに華南経済圏の中核をなす。域内総生産は 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⁴⁵。

広東省には、21 の地区レベル市⁴⁶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⁴⁷に指定されている。更に、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 3-1 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。

表 3-1 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%)

⁴⁵ 『中国統計年鑑』（2016 年版）。

⁴⁶ 「地区レベル市」は、「市」と略称されることが多いことから、本章では、特別に説明する場合以外は、「市」という。

⁴⁷ 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。

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 ⁴⁸ (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 財政収入 (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。

(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⁴⁹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GDP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年度のGDP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

⁴⁸ 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。

⁴⁹ 北京、天津、唐山などの10都市からなる。

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）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。更に、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、地区間の格差が更に開いたのである。

（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、省—地区（市）—県—郷（鎮）の中、真ん中に位置する市と県のウェイトが大きく、両端の省と郷のウェイ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 3-2）。

表 3-2 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。

下級政府に行けば行くほど、財政力が弱くなるという現象は、広東省だけでなく、全国的な問題となっている。「分税制」により、中央と省レベル地方政府の間の財政関係は、整理してきたが、しかし、前文で述べたように、改革初期に地方政府の抵抗を回避する「漸進的」方式を採用した。そのために、改革当初は省以下の地方政府の財政関係については

とんど触れなかった。例えば、2001年より始まった農村税費改革では、義務教育の財政支出主体が県レベル財政に指定されたことにより、義務教育資金の保障、農民の教育負担の軽減、教育水準の均衡化という面では、大きな前進であると評価できようが、その反面、「農村教育費付加」と「教育集資⁵⁰」が撤廃され、県レベル財政の重要な財源がなくなり、県の財政難問題を招いた⁵¹。

このような問題は、広東省で更に目立っている。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⁵²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。

2. 省以下財政管理体制の概況

2. 1 省以下「分税制」⁵³

「分税制」改革により、省以下の地方政府間の税収構造についてほとんど触れなかったが、その後、各省レベル政府は、それを真似する形で、省以下の地区レベル・県レベル政府との間で税収の区分を行った。

省以下「分税制」は、地方ごとに異なった方式がとられている⁵⁴。主なパターンは、次のようである。

(1) 「分税＋一部税の共有」：税目をいずれのレベル政府の固定収入とするかの振り分けを行うが、一部税目は、省が市・県と共有することとする。

地域は、黒竜江、吉林、内モンゴル、北京、天津、重慶、山東、山西、湖北、四川、雲南、チベット、貴州、甘粛である。

(2) 「分税＋両税（増値税・消費税）還付の省集中」：税目をいずれのレベル政府の固定収入とするかの振り分けを行うが、それと同時に、中央財政から市・県に対する両税の税還付について省レベル政府が一定の「集中」を行う。

地域は、上海、安徽、河北である。

(3) 「分税＋一部税の共有＋両税還付の省集中」：税目をいずれのレベル政府の固定収入とするかの振り分けを行うが、一部税目は、省が市・県と共有することとし、さらに中央財政から市・県に対する両税の税還付について省レベル政府が一定の「集中」を行う。

地域は、河南、湖南、江西、福建、広西、海南、広東、青海、寧夏、陝西、新疆である。

(4) 「分税＋税還付全額の省集中」：税目をいずれのレベル政府の固定収入とするかの振り分けを行うが、それと同時に、中央財政から市・県に対する税還付の全額について省レベル政府が一定の「集中」を行う。

地域は、江蘇、浙江である。

⁵⁰ 集資＝資金を集めること。

⁵¹ 分税制実施後に起こったこの現象については、「中央財政はますます向上発展し、省レベル財政は喜び、地区レベル財政は不安定で、県レベル財政は厳しくてたまらなく、郷鎮財政はゼロになっている」（＝「中央財政蒸蒸日上、省級財政喜气洋洋、市級財政摇摇晃晃、県級財政哭爹喊娘、郷鎮財政精光光」）ということを表す民謡がある。

⁵² 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。

⁵³ 中央政府による「分税制」と区別するために、本研究では、省レベル政府によるものを省以下「分税制」と呼ぶ。

⁵⁴ 津上（2004）参照。

このように、省以下「分税制」は地方により異なっているが、中央政府による「分税制」改革を真似し、各種の税目を省の収入、市・県の収入および共有収入に区分する、中央からの税還付は一部または全額を省に「集中」するなど、市・県の財源を省レベル政府に集中させる手法は、共通点である。このようにして、省レベル政府は、省以下「分税制」を利用し、中央政府による「分税制」がもたらした負担⁵⁵を下級政府、とりわけ県レベル政府に転嫁した。そのため、基層地方財政は、深刻な財政難に陥っていく。

2. 2 省以下財政移転の必要性

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本章の第3節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、更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⁵⁶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。

2. 3 「省管県」体制への移行

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3-1）。

（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。

⁵⁵ 「分税制」改革は財政収入に関する中央と地方の配分方法に重点が置かれた。しかし、それに対応する財政支出面での中央と地方の権限・責任の調整にはほとんど触れなく、支出責任の下方移転という問題を招いた。

⁵⁶ 後述する「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。

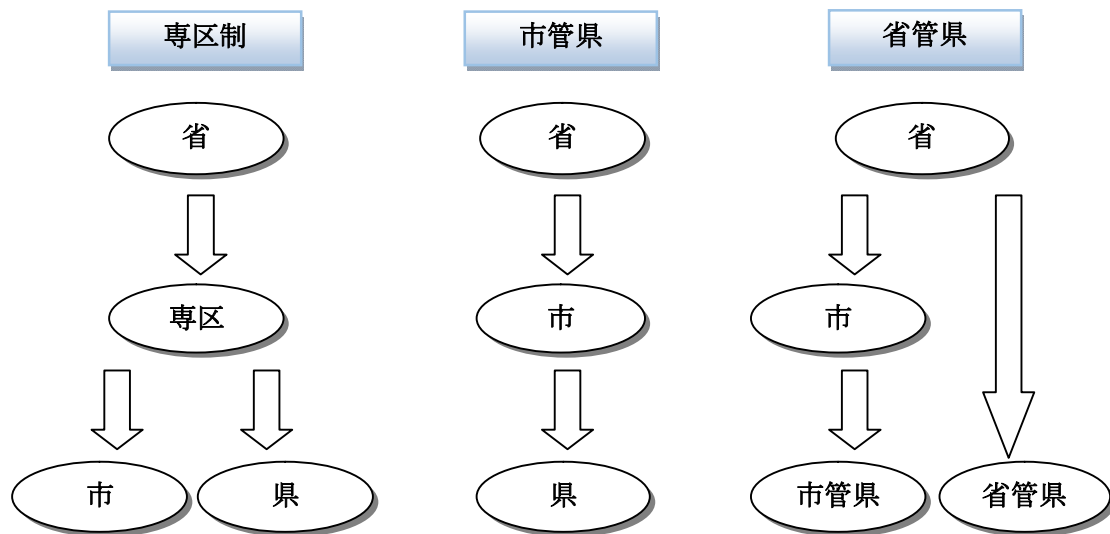


図 3-1 中国における省以下の政府間財政関係の沿革

出所：筆者作成。

(2)「市管县」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れた。この体制は、中国語で「市管县」体制といわれている。1982年、中共中央は、「地区体制を改革し、市が県を指導する体制を実行することに関する通知」（「改革地区体制、実行市領導県体制的通知」）を発表し、翌1983年に江蘇省で「市管县」体制がスタートした。それまで「专区」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、「专区」が持っていた権限を与えられた⁵⁷。このように、県を管理する体制が、「专区」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。それとともに、県の合併による新たに誕生した市もある。

「市管县」体制がもたらした効果は、以下のようなものである。

①大・中型都市周辺の農村地域を、都市部の管理下に置くことにより、地区中心都市の牽引効果の発揮、「城郷一体化（都市・農村の一体化）」建設に有利である。中国の都市化率は、1978年に17.9%から、1991年に26.9%、2008年に45.7%まで上昇した。②出先機関として、法律的な地位を持たない「专区」に比べ、地区レベル市には、政府機構・地方人民代表大会が設置され、税収や財政が独立するため、地方制度の安定につながる。③地区レベル市の管轄範囲内において、県レベル市と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、「市管县」体制が実際に実行されたときに、以下のように、様々な問題点もみられた。

①行政権と財政権の不平等により、政府間に利益衝突が起こる。「市管县」体制の下で、財政の面では、地区レベル市と県は、それぞれ各自の財政を持っているが、しかし、行政の面では、地区レベル市は県を直接管轄し、県より上位となっている。そのため、

⁵⁷ 中国語では、「地改市」。

地区レベル市は、この行政レベルの優位性を利用し、県の利益を侵害することが多く見られる。他方、地区レベル市は、市区（市轄区）、開発区に発展の重点を置き、県の発展を軽視する傾向が強いという点も指摘されている⁵⁸。

- ②「市管県」体制が、財政の面で県への弊害は、1994年「分税制」の導入に伴い、更に深刻化した。「分税制」改革は、省レベル政府以下の地方政府間の分税制が徹底していないため、地方の財政収入が大幅に減少することになり、末端の行政レベルに行けば行くほど、財源が非常に限られ、財政難の状況が深刻になる。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、自らの財政に補てんすることにより、県の財政の困窮を招いた。財政移転（とりわけ専項財政移転）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する。
- ③行政階層数の増加が、行政効率の低下、政府階層の混乱、行政コストの増大など複数の問題をもたらした。「市管県」体制の下では、省と県の間行政レベルが1階層増えたため、上級政府から下級政府への通達、逆に末端組織から上級への情報は、その伝達が遅くなった。また、政府機構の設置には、関連する人員の配置が必要となったため、人件費が増加した。
- ④県に対して地区レベル市による支援は限界がある。経済力・財政力が強い市は、「市管県」体制導入後、周辺の県に対する牽引効果を発揮したが、「合併」と「昇格」の潮流の中で、行政指定に従って発足したケースも少なくなかった。そういった場合の市は、県への支援が弱い。このような、「市管県」体制が、逆に県域経済発展の停滞問題をもたらした。

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」体制。「専区制」と「市管県」は、いずれも県レベル地方における都市・農村の二元化を解消し、農村部を都市化することにより、地域の経済・財政を発展させることに重点を置くという点で、一致しているが、いずれも問題点がある。このように、県の財政難問題が続く中、「市」を排除し、「県」に大幅に権限を委譲することにより、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。それ以降、2003年頃から活発化した。2005年1月、財政部は「県郷の財政難を着実に緩和することに関する意見」（「関于切実緩解県郷財政困難的意見」）を発表し、各省・自治区に「省管県」改革を積極的に推進するように呼びかけ、財政が困難な県に対し、体制補助・税還付・財政調整・資金調達などの面で、管理強化を求める。2009年6月に、財政部は「省が直接県を管理する財政改革の推進に関する意見」（「関于推進省直接管理県財政改革的意見」）を公布し、「省管県」改革の全体的な目標は、「2012年末までに、民族自治地区を除き、全国で改革を推進する」と

⁵⁸ 孫・伍(2004) p.37-40。

されている。その後、本体制は、急速に広まり、2015年現在、20あまりの省で実施されている（各地導入のタイミングは、表3-3参照）。

表3-3 中国各地の「省管県」体制導入の一覧（一部の地域を除く）

省	年	公文書
浙江	1992	「關於擴大十三個縣市部分經濟管理權限的通知」（浙政發[1992]169号）
福建	2003	「關於加快區域經濟發展的若干意見」（閩委發[2003]11号）
安徽	2004	「關於实行省直管縣財政體制改革的通知」（皖政[2004]8号）
湖北	2004	「關於实行省管縣(市)財政體制改革的通知」（鄂政發[2004]20号）
河南	2004	「關於擴大部分縣(市)管理許可權的意見」（豫政[2004]32号）
江西	2005	「關於实行省直管縣財政體制改革試點的通知」（贛府發[2005]2号）
吉林	2005	「關於实行省管縣財政管理體制改革的通知」（吉政發[2005]16号）
山西	2006	「關於調整規範省市縣財政體制和在35個国家重点扶貧開發縣实行『省直管縣』財政體制改革試點的通知」（晋政發[2006]45号）
陝西	2006	「關於实行省管縣財政體制改革試點的通知」（陝政發[2006]65号）
青海	2007	「關於開展省管縣財政管理體制改革試點工作意見的通知」（青政弁[2007]17号）
黒龍江	2007	「關於進一步完善省管縣財政管理體制的實施意見」（黒政發[2007]87号）
江蘇	2007	「關於实行省直管縣財政管理體制改革的通知」（蘇政發[2007]29号）
四川	2007	「關於開展擴權強縣試點工作的實施意見」（川府發[2007]58号）
甘肅	2007	「甘肅省实行省直管縣財政管理體制改革試點方案」（甘政發[2007]51号）
雲南	2009	「關於開展擴權強縣試點的實施意見」（雲政發[2009]210号）
山東	2009	「關於实行省直接管理縣(市)財政體制改革試點的通知」（魯政發[2009]110号）
河北	2009	「關於实行省直管縣財政體制的通知」（冀政[2009]51号）
貴州	2009	「關於实行省直接管理縣財政改革意見的通知」（黔府弁發[2009]94号）
湖南	2010	「關於完善財政體制推行『省直管縣』改革的通知」（湘發[2010]3号）
遼寧	2010	「關於擴大綏中縣經濟社會管理權限的通知」（遼委弁發[2010]33号）
広西	2010	「關於全面推行自治区直管縣財政管理方式改革的通知」（桂政發[2010]77号）
広東	2010	「關於佛山市順德区实行省直管縣財政體制的批復」（粵府函[2010]150号）

出所：関連する公文書に基づき、筆者作成。

「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。

「省管県」は、各省でそれぞれ異なる特徴がみられている。劉（2005）では、次のように、分類されている。①県に権限を全面的に委譲する浙江パターン、②傾向的に権限移譲する山東パターン、③県の権限を拡大させ、のち徐々に省による「直管」に転換する湖北パターン、④徐々に改革を推進する安徽パターン、⑤制度の革新を重視する吉林パターンである。

しかし、地区レベル政府にとって、事務・業務が減少するものの、一定の行政権や財政権を失うことへの危機感から、県を市轄区として、事前に自らの区域に吸収し⁵⁹たり、人事の面での干渉をしたりして、強く抵抗することもあり、改革は、漸進的に進んでいる状態である。

他方、本章の研究対象とする広東省においては、「省管県」体制が本格的に導入される前に、いくつかの政策が出されていた。例えば、2005年に公開された「広東省第一批拡大県級政府管理権限事項目録」では、企業投資・外資誘致・資金配分と管理・税収の優遇策および一部の社会管理などの214の項目を言及し、そのうち、県より市を通さず直接省に報告する項目の数は、176に達している。このような、積極的に権限を県に移す一連の具体策は、後に「省管県」体制を導入するために、重要な土台を作り、改革の道を開いた。

2009年8月、仏山市順徳区は、広東省の「行政体制総合改革」の実験地区と指定され、「省管県」体制が実験的に導入された。順徳区には、共産党委員会・紀律検査委員会・裁判所の他、経済・社会・文化など、ほぼすべての分野において、市と同様な権限が与えられた。

表 3-4 広東省の「省管県」財政体制が導入するまでの政府公文書の一覧

年	公文書
2003	「關於加快區域經濟發展決定」(粵發[2003]4号)
2004	「促進區域經濟發展財政性措施意見」(粵府弁[2004]37号)
2005	「広東省第一批拡大県級政府管理権限事項目録」(広東省人民政府令第98号)
2007	「關於繼續執行促進區域經濟發展財政性措施意見」(粵府弁[2007]109号)

出所：関連する公文書に基づき、筆者作成。

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%を占めている。今後も引き続き増える見込みである。

表 3-5 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	「關於仏山市順徳区実行省直管県財政体制の批復」(粵府函[2010]150号)	順徳区(1)
2010	「關於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	「關於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關於開展省	南澳県(16)、仁化県(17)、豊順県(18)、陸河県(19)、

⁵⁹ 中国語では、「撤県設区」(県を撤廃して市轄区を設立する)。

	直管県財政改革第三批試点的通知」 (粵弁函[2013]326号)	懷集県(20)、揭西県(21)
2014	「關於開展省直管県財政改革第四批試点的通知」(粵弁函[2014]308号)	乳源瑶族自治县(22)、大埔県(23)、陸豊市(24)、廉江市(25)、化州市(26)、徳慶県(27)、連山壯族瑶族自治县(28)、連南瑶族自治县(29)、新興県(30)
2015	「広東省人民政府弁公庁關於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)、惠來県(36)

出所：関連する公文書に基づき、筆者作成。

3. 広東省における省以下財政移転の概況

3.1 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、中央財政移転と同様、一般的財政移転・専項財政移転・税還付の3区分は、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%・16%となっている(図3-3)。このような動きは、中央財政移転と一致している。

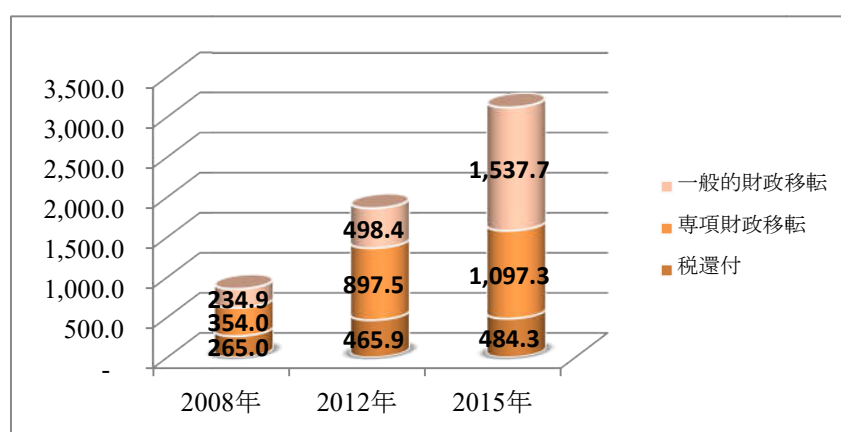


図3-3 広東省以下財政移転の構造の推移(単位：億元)

出所：『広東財政年鑑』(各年版)に基づき、筆者作成。

3.2 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。

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

算式の中の「可処分財力」は、次のように算定される。

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

「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、民族県は更に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年財政転移支付弁法」（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、できるだけ的確に、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正を行った。

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元に上がった。

「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）の内、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、「印発關於促進區域經濟發展財政性措施意見的通知」を發表し、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「総合成長率」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⁶⁰」の成長率が60%、中央へ上納する「兩税⁶¹」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、「総合成長率」 ≥ 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、「総合成長率」 < 0 の場合には、1%の低下に対して、移転金を0.5%減額

⁶⁰ 「四税」とは、營業税、非国有企業所得税、個人所得税と土地同地稅。

⁶¹ 「兩税」とは、増値税と消費稅。

する。

他方、「激励的財政移転」の算定は、「総合成長率」 ≤ 0 の場合は、「激励的財政移転」が0となり、「総合成長率」が10%以下の場合は、1:0.6の係数（「総合成長率」が1%の増加に対して、移転額が0.6%増額）で算定する。「総合成長率」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。

3.3 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3-6のとおりである。

表3-6 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.成品油価格と税費改革財政移転補助	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。

(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。

(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⁶²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）を發表し、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ートが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ートが2番目に大きいものとなる。

中央財政移転における一般的財政移転（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」の大原則を反しており、地方とりわ

⁶² 雲浮市連山壮族瑶族自治県、連南瑶族自治県と韶関市乳源瑶族自治県。

け県の自主権を損なう恐れがある。

3.4 専項財政移転

省以下財政移転における専項財政移転は、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。

表 3-7 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。

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

億円で、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、項目に非常に零細なものが多い。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)では、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。

3.5 税還付

「税還付」とは、中央政府が「分税制」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⁶³。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」⁶⁴のみであったが、2002年所得税改革が全国的展開に伴い、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)価格と税费改革税還付」も増設された。

表 3-8 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.成品油価格と税费改革税還付	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。

⁶³ 張(2001)参照。

⁶⁴ 俗に「兩税還付」という。

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16%となっており、今後は更に縮小する見込みである。

中央財政移転の税還付と同様、省以下財政移転における税還付も、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。

4. 省以下財政移転の効果と課題

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

4.1 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」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、本章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3-5再参照）。

(1) 財政力指数の変化から省以下財政移転の役割をみる。この指数は、財政収入額を財政支出額で除して得た数値であり、各市・県の財政力を示す。省以下財政移転を加算する前の指数と、加算した場合の指数を比較することにより、省以下財政移転の調整効果が分かる。調整前（地方の本級収入／支出）、48の市・県の中、指数が1を超える地域は、南雄市（県レベル市）のみである。調整後（地方の総収入／支出）、1を超える市・県の数、19に達しており、その内、市が7、県が12となっている。省以下財政移転により、市も県も財政力が大幅に上昇したことが分かる。

他方、変動係数が、調整前の0.693とかなり高い水準より、調整後の0.176へと著しく縮小されたことから分かるように、省以下財政移転は、公共サービス均等化に貢献している。

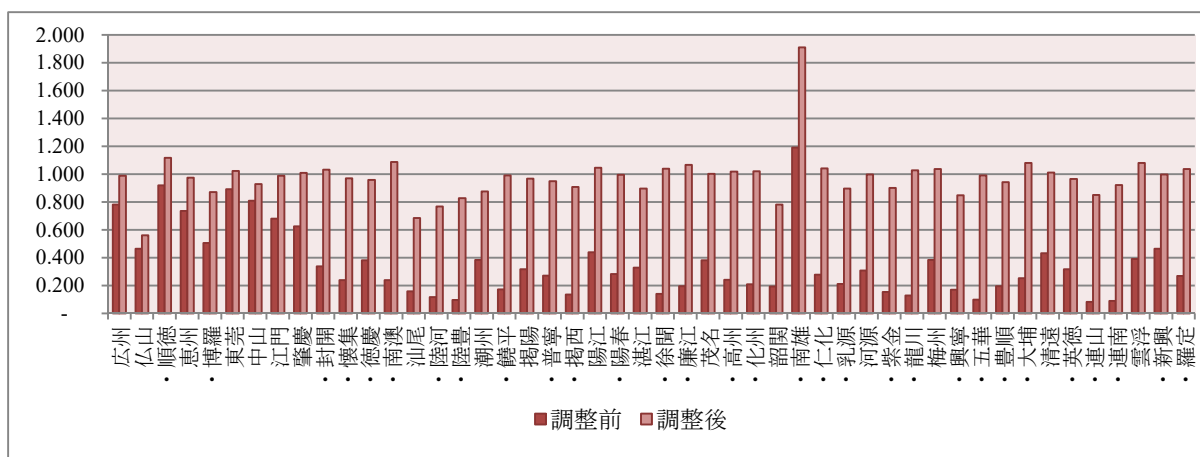


図3-4 2015年度広東省における18市と30県の財政力指数

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。地名に点が付いているのは県レベル地方である。

(2) 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 3-9 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 3-9 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 3-9 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、省間の財政力格差（0.667、前章の表 2-6 再参照）に比べ、省以下の地域間格差が更に激しい。

② 税還付の調整効果については、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。その点に関して、中央財政移転における税還付と同様に評価できよう。

③ 3 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、中央財政移転に比べ、均衡的財政移転のウェイトが小さいものの、一般的財政移転の調整後係数が 0.448 と際立っており、中央財政移転よりも効率的に働いている。

④ 3 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。

(3) 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、更に顕著である。

この点について、もっと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 3-8 参照）。市の場合には、財政移転による調整前、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。

省以下財政移転への依存度については、市も県も、下位の地域のほど、依存度が高くなるが、依存度が 70% 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 3-10 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
	揭陽	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
	揭西	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。

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。

(4) 表 3-11 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、格差が更に拡大する。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。

表 3-11 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 たり財政収入 (元)	調整後の1人当 たり財政収入 (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、広東省において、中央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。

4. 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⁶⁵であり、各地の財政体制および財政移転は、1993年に国務院により公開された「分税制財政管理体制の実施に関する決定」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ていけば、財政体制改革が大幅に遅れる可能性が高くなっていくだろう。

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。

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

⁶⁵ 内藤（2004） p.194。

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」財政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により、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。

5. まとめ

本章では、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。本章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おり、しかもこの格差は、省間のそれより更に大きいことが判明した。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。地域間の財政力格差は、県レベル財政において更に目立っている。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困窮な地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ことが確認できる。この効果は、「省管県」財政管理体制が導入されてから、更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、更に大きな役割を果たすことが期待できよう。

本章では、省以下財政移転の実態および問題点を考察した。次の第四章では、5の計画単列市の財政の現状と財政移転について検証する。

第四章 計画単列市の財政の多様化と格差の是正

本章では、中国における「計画単列市」の財政状況に着目し、各「計画単列市」の沿革と実態を概観した上で、地方財政収入・支出、財政移転などのデータに基づき、「計画単列市」の多様化を考察し、実証的な分析を通じ、本級収入の相違や格差を中心に、その実態を明らかにする。更に、大連市をケース・スタディとして取り上げ、「計画単列市」内部の財政力格差の実態および市内の財政移転の調整効果を明らかにする。

1. 計画単列市の沿革と多様化

1. 1 計画単列市の沿革

中国において、「省レベル」地方の1級下のレベルである「地区レベル」地方には、自治州、地区レベル市（市轄区や県を管理できる）などがある。なお、地区レベル市の中には、「計画単列市」と呼ばれているものがあり、2017年現在、大連・青島・寧波・厦門と深圳の5都市が存在する。「計画単列市」という名称は、経済および社会発展の諸項目について省の計画から独立し、単独で全国計画に編入されることに由来している⁶⁶。「計画単列市」は経済管理上、省レベル地方に準ずる権限を有し、全国的な会議に省レベル地方と並んで参加することができる。

日本の政令指定都市は、いわゆる旧五大市⁶⁷から出発して以来、その規模が拡大する一方であるが、中国における計画単列市の発展経緯は、歴史的にみて多分に中央政府によって、経済・社会の発展に応じてその設立と撤廃が決められてきた。

その試みは、1950年代半ばと1960年代の始まりの計2回にわたって省轄市（すなわち、地区レベル市）に対し省レベル地方並みの権限を委譲したが、さまざまな理由で、非常に短い期間で取消しすることとなった。

1983年2月8日に中央政府は、「四川省共産党委員会・四川省人民政府が重慶市の経済体制総合改革の試行意見に関する報告」（「四川省委・四川省人民政府〈关于在重慶市進行經濟体制綜合改革試點意見的報告〉」）を許可し、重慶市に計画単列を実験的に導入することを決定した。このことにより、3回目の計画単列市体制改革が発足した。翌1984年5月21日、7月11日と13日に、国務院弁公庁がそれぞれ、武漢市・瀋陽市と大連市の「省レベルの経済・社会管理権限」を承認した。7月18日に、「重慶市・武漢市・瀋陽市・大連市の計画単列に関する通知」（「关于重慶市・武漢市・瀋陽市・大連市計画単列的通知」）が国家発展計画委員会（国家発展和改革委員会の前身）より発表され、4都市の法的位置づけが明確にされた。その後、1984年10月5日から1989年2月11日までの間に、広州・西安・ハルビン・青島・寧波・厦門・深圳・長春・成都・南京の10都市が続々と計画単列市の仲間に入った（表4-1）。この時点で、計画単列市の数は、最大となった。

表4-1 3回目の計画単列市体制改革における計画単列市移行の経緯（1983~1989年）

都市	移行年	都市	移行年
重慶	1983年2月8日	青島	1986年10月15日
武漢	1984年5月21日	寧波	1987年2月24日

⁶⁶ 中国語では、「国家社会与經濟發展計画単列市」。

⁶⁷ 横浜・名古屋・京都・大阪・神戸。

瀋陽	1984年7月11日	厦門	1988年4月18日
大連	1984年7月13日	深圳	1988年10月3日
広州	1984年10月5日	長春	1989年2月11日
西安	1984年10月5日	成都	1989年2月11日
ハルビン	1984年10月5日	南京	1989年2月11日

出所：関連する政府公文書に基づき、筆者作成。

1994年2月25日に、中央機構編制委員会は、「副省レベル市の若干問題に関する意見」（「關於副省級市若干問題的意見」中編発[1994]1号）を公布し、省都（省の政府が所在する都市）の計画単列市の資格を廃止し、同時に、「副省レベル都市」を設立することをした。それまでの14計画単列市および済南・杭州の計16都市は、副省レベル都市と指定された。そのうち、計画単列市の権限を持ち続けるのは、重慶・大連・青島・寧波・厦門・深圳の6非省都の都市となった。更に、1997年に、重慶が、直轄市に昇格した。それに伴い、残りの5都市は、「五大計画単列市」として定着するようになり、現在に至っている。

1. 2 計画単列市の現状

5計画単列市の概況は、次のようである。

(1) 大連は、中国の東北地方の遼東半島の最南端に位置し、「北海の真珠」とも呼ばれ、国際貿易港を持つ港湾都市として栄えてきた。大連港は中国東北地方の代表的な港で、中国最大の石油輸入港でもある。市域面積は、12,574平方キロメートルで、5都市の中で最大となる。

(2) 青島は、山東半島の南部にあって膠州湾と黄海に望む港湾工業都市であり、上海・天津・大連と並ぶ中国の重要な貿易港の1つである。港・海洋・観光を経済の三大特色として重点的に発展させ、電子・家電、石油化学工業、自動車・機関車・造船、新素材の四大基地となっている。

(3) 寧波は、浙江省の東部に位置し、杭州湾をはさんで上海の南方にある。同市は東莞市（広東省）と並ぶ中国最大の射出成形機生産地であり、関連の部品メーカーを含め、多くの企業がこの地域に集積している。2016年より中国の政治・経済で重要な位置を占める「新一線都市」に寧波市を加えた⁶⁸。2006年から寧波港は舟山の舟山港との運営一体化が進められ、2016年時点で寧波舟山港の取扱貨物量は8年連続世界1位、コンテナ取扱量は世界4位である⁶⁹。

(4) 厦門は、福建省の南部、九龍江の河口に位置し、台湾海峡を隔て台湾省と向かい合う。中国の五大経済特区⁷⁰の1つに指定され、先進工業都市として、また、国際観光都市として発展している。

(5) 深圳は、深圳河を境に香港のある九龍半島に接する。1979年3月、宝安县より昇格し省轄市の深圳市になった。1980年には「改革・開放」路線を採用した鄧小平の指示により深圳経済特区が指定された以来、中国における対外開放の窓口と改革の実験地となり、30年以上にわたって高度成長を遂げてきた。近年では、最先端の技術を開発して飛躍する

⁶⁸ Record china サイト 「中国の「新一線都市」、蘇州と寧波が仲間入り」（2016年4月25日）
<http://www.recordchina.co.jp/b134625-s0-c30.html> 2017年11月3日アクセス。

⁶⁹ 寧波舟山港公式サイト <http://www.portnbzs.com.cn/Index/index> 2018年4月12日アクセス。

⁷⁰ 五大経済特区は、深圳市・珠海市・汕頭市・厦門市および海南省である。

新興企業が次々と生まれ、「中国のシリコンバレー」と呼ばれている。

5都市を合計すると、常住人口（2015年度）は、全国の人口に占める割合はわずか2.8%となっているが、経済規模（GRP）が、全国に占める割合は、6.7%となっており、財政規模（地方一般公共予算収入）が、全国の地方一般公共予算収入の合計に占める割合は、7.1%に達した。

5都市の共通点としては、次のようである。①それぞれの所在省において人口がもっとも多い都市ではないこと（この点から、日本の政令指定都市制度⁷¹と異なり、中国における「計画単列市」制度は、「人口規模」が目安として使われていないことが分かる）、②沿海部の港湾都市として商工業が発達していること、③各所属省において、経済規模がもっとも大きい経済の中心都市であること（表4-2）。

表4-2 5計画単列市の基本状況（2015年度）

都市	所属省	面積 (km ²)	人口密度 (人/km ²)	GRP (億元)	所属省におけるシェア	1人当たり GDP (元)	所属省平均 値との倍率
大連	遼寧	12,574	556	7,731.6	27.0%	110,682	1.7
青島	山東	11,282	806	9,300.1	14.8%	102,806	1.6
寧波	浙江	9,817	797	8,003.6	18.7%	109,152	1.4
厦門	福建	1,699	2,272	3,466.0	13.3%	90,971	1.3
深圳	広東	1,997	5,697	17,502.9	24.0%	157,985	2.3

出所：各市の『統計年鑑』⁷²より、筆者作成。

1. 3 計画単列市の役割および問題点

(1) 計画単列市の特例

一般の地区レベル市に比べ、計画単列市の特例は、主に経済・財政上にある。すなわち、行政面において、計画単列市の事務配分の特例がなく、一般の地区レベル市と同一の権限が設けられている。計画単列市への税財政上の特例措置としてその主なものを挙げると、経済・財政管理上、省レベル地方に相当する権限を有し、①計画単列市の財政は、省レベル地方を経由せずに中央政府と直接つながっている。②全国的な会議に省レベル地方と並んで参加できる。③国家発展改革委員会などの中央部署が、通達を公布する場合、計画単列市を所属省と同格にし、「各省・直轄市・自治区および計画単列市財政庁（局）」と表記するようになる（図4-1）⁷³。

⁷¹ 政令指定都市について、『地方自治法』の関連規定に基づき、政令で指定する人口50万人以上の市のことと記している。

⁷² 『大連統計年鑑』、『青島統計年鑑』、『寧波統計年鑑』、『厦門経済特区年鑑』、『深圳統計年鑑』（2016年版）。

⁷³ 国家発展計画委員会「重慶市・武漢市・瀋陽市・大連市の計画単列に関する通知」参照。

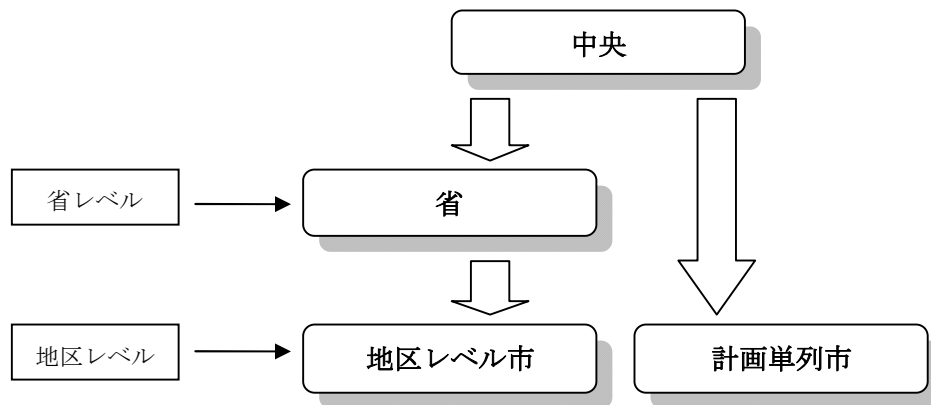


図 4-1 計画単列市への税財政上の特例措置

出所：国家発展計画委員会「重慶市・武漢市・瀋陽市・大連市の計画単列に関する通知」より、筆者作成。

(2) 計画単列市の機能

「四川省共産党委員会・四川省人民政府が重慶市の経済体制総合改革の試行意見に関する報告」では、「特に大中型都市が組織・経済の面における役割を果たす」と書かれているが、具体的に次のように整理できる。①計画単列市は、経済・財政面における高い自由度と自主性を活かし、各ブロックの中心となり、生産・流通を統括し、規模や類型の多様化する経済区を建設し、更に周辺の農村地区をけん引する役割を担っている。②計画単列市は、地域の中心都市であり、人口の集中や産業・経済活動の集積に伴い、人・モノ・情報・資本が行き交う交流拠点として、道路、鉄道、空港、港といった基幹的交通インフラの整備を図り、国内各地域や国外との結節点としてのゲートウェイ機能を果たしている。③外資の誘致・活用、国際的なコンベンションやイベントの招致・開催などにより集客交流機能を高め、「吸収進来・拡散出去」（情報・技術などの吸収・発信）を行うなど、それぞれの圏域における中心都市として、経済、産業、金融、文化などの各分野において、都市圏全体の活性化、発展のための「けん引役」としての役割を果たしている。

その他、1996年に、中国政府は「国務院扶貧開発領導小組が経済比較的発達地区と未発達地区が貧困扶助協働の報告に関する通知」（「国務院扶貧開発領導小組關於組織經濟較發達地區與經濟欠發達地區開展扶貧協作報告的通知」国弁發[1996]26号）を發表し、経済・社会などが立ち遅れている西部の10の省・自治区に対し、ペアリング支援（対口支援）⁷⁴を実施することを決めた。今回の支援事業において、大連・青島・寧波と深圳の4都市は、貴州省の支援先と指名され、東部の9省・直轄市とともに、民生方面、人材育成、インフラ整備や環境改善などの多くの分野で活躍した⁷⁵。

(3) 現行の計画単列市の問題点

現行の制度は、大都市が持つポテンシャルを十分發揮するのにふさわしい制度とはいえない。①大都市の位置づけや役割が不明確である。「大都市の計画単列事業を継続的に実行・改善することに関する報告」（「關於繼續落實和完善大城市計畫單列工作的報告」）などで述べられているように、計画単列市に期待される役割の1つは、地域の経済発展をけん

⁷⁴ ペアリング支援については次章で考察する。

⁷⁵ 中国新聞ネット 「中国東部8城市3年対口幫扶貴州11億元」（2016年6月15日）
<http://www.chinanews.com/gn/2016/06-15/7905743.shtml> 2018年4月18日アクセス。

引することである。しかし、現実には、計画単列市が現に省・自治区に比肩する規模・能力を有しているにもかかわらず、一般の地区レベル市と同一の制度が一律に適用され、かつ大都市の位置づけや果たすべき役割などが法律上明確にされていないために、省に事務権限が留保されているなど、省の関与が依然として残っている。②役割分担に応じた税制度の不存在である。計画単列市では、地域の中心都市としての役割や、人口の集中・産業の集積に伴う都市的課題から生じる大都市特有の財政需要を抱えているにもかかわらず、地方税の配分割合が他の地区レベル市と同様に設定されている。したがって、計画単列市への地方税の配分割合について拡充強化を図る必要があると考える。

こうした制度上の問題点があって、計画単列市が抱える複雑・多様な大都市問題を他の都市政策と連動しつつ、自らの権限と責任で総合的かつ一体的に解決を図ることが難しいものとなっている。「計画単列市」制度の改革を求め、「計画単列市特別法」のような法律を作る呼びかけ⁷⁶が、一時的に盛んになったが、近年沈静化しており、法律化までの道はまだ遠くみえる。

2. 計画単列市の多様性と格差

2.1 計画単列市の多様性（人口、面積、産業構造など）

各都市が計画単列市へ移行した時間は、若干の差があるとはいえ、ほぼ同じ時期（1980年代）となっている。しかし、移行した当時にも、5都市の人口規模が大きく異なっていた。例えば、青島と深圳の間で10倍以上の差があった。それ以来の人口規模拡大の経緯をみると、次のような違いがある。大連・青島・寧波の3都市は、計画単列市と指定された時点で、すでに戸籍人口が500万人程度を有していた「伝統的な大都市」であり、移行してから約1%の年平均増加率で穏やかに増加している。それに対し、厦門・深圳の両都市は、それぞれ100万人と60万人規模の中型都市から出発し、ここ十数年間で、全国の年平均増加率（1984~2015年の間1.3%）を大幅に上回るスピード（両市の人口年平均増加率はそれぞれ4.0%と11.0%）で拡大してきた「新興都市」であるといえる。この両都市において、近年周辺地域の広西壮族自治区、貴州省、江西省などからの「農民工」（農村出身の出稼ぎ労働者）および移住者の大量流入が主な原因である。深圳は、20年間で5倍以上の人口増となっており、出稼ぎ労働者にとって魅力的な町であるといえる（表4-3）。

表4-3 5計画単列市の人口の状況

区分	都市	計画単列市へ移行時の戸籍人口（万人）	2015年末の戸籍人口（万人）	移行年から2015年までの年平均増加率	2015年末の常住人口（万人）	2015年末の戸籍人口の比重
伝統的な大都市	大連	480.8	593.6	1.0%	698.7	85.0%
	青島	626.7	783.1	1.1%	909.7	86.1%
	寧波	498.2	586.6	0.9%	782.5	75.0%
新興都市	厦門	109.3	211.2	4.0%	386.0	54.7%
	深圳	60.1	355.0	11.0%	1,137.9	31.2%

出所：『中国城市統計年鑑』（2016年版）および各都市の『統計年鑑』（2016年版）より筆者作成。各都市の移行年は、表1再参照。ただし、青島市は移行する1年前（1985年）の戸籍人口となる。「戸籍人口

⁷⁶ 例えば、姚・呉（1988）。

の比重」は、「戸籍人口」を「常住人口」で除して得た割合である。

伝統的な大都市と新興都市の相違は、現時点の人口の構成をみても確認できる。2015年未現在、大連・青島・寧波の3都市は、常住人口の中に、地元の戸籍を持っている人口（戸籍人口）が占める割合は、75.0%以上を示している。一方、厦門・深圳の両都市は、それぞれ54.7%と31.2%で、数値の小ささが著しく際立っている。特に、深圳市は人口の7割弱が、中国の各地から流入してきた農民工や移住者で構成されており、人口の多様性に満ち、流動性が高いということが分かる。

他方、伝統的な大都市と新興都市の間での相違は、都市の面積からみても確かめられる。厦門・深圳の両都市は、面積の小ささが一目瞭然であり、最大の大連と最小の厦門は7倍以上の差が開いている。しかし、大連・青島・寧波の3都市は、面積が広いことの裏返しとして、人口密度が非常に小さい。それに対し、厦門・深圳の両都市は、相当高い水準をみせており、全国的にみても、密度が高い方となる。特に深圳は、5,697人/㎢となっており、上海、北京などの直轄市すら上回るほど、人口密度が中国大陸でもっとも高い都市となっている（表4-2再参照）。

伝統的な大都市と新興都市の相違・多様化は、産業の構造にも明確に現れている。表4で分かるように、5計画単列市をそれぞれの所属省の平均値と比べると、第1次産業の比率が低く、第3次産業の比率が高い（寧波を除く）ということは、5都市の共通点である。しかし、3つの伝統的な大都市における第1次産業の比率は、3.5~6%に対して、2つの新興都市は、1%以下の比率を示している。広大な高地、林野や離島を有する大連は、浙江省または広東省の平均値すら上回るほど第1次産業の比率が大きいのであるが、深圳の同比率は、微々たるものとなっている。

第2次産業の比率は、多少の違いがありつつも、5都市間にそれほど大きな違いがない。第3次産業においては、新興都市の比率が高いことも特徴となっている。特筆すべきのは、深圳である。近年、賃金と土地価格が上昇するにつれ、多くの工場は周辺地域に移転した。その代わりに、深圳では、サービス業やハイテク産業が急速に発展し、産業高度化に取り組んでいる。さらに、深圳市政府は、2009年より、バイオ医薬、インターネットなどの7つの戦略的新興産業に関する発展計画を続々に発表した。政府発表によると、2015年度これらの産業による付加価値の創出は、7,003.48億元⁷⁷に達しており、同市のGRPの4割を占めている。このような産業構造の変化は、深圳の経済発展に寄与しており、GRPの総計も1人当たり額も他の4都市を大幅に上回っている（表4-3再参照）。

表4-4 5計画単列市（上）および所属省（下）の産業構造の比較（2015年度）

市/省	1次：2次：3次
大連市	5.86%：46.31%：47.82%
遼寧省	8.29%：46.56%：45.15%
青島市	3.91%：43.29%：52.79%
山東省	7.90%：46.80%：45.30%
寧波市	3.56%：48.99%：47.45%

⁷⁷ 深圳市統計局サイト 「2015年深圳経済運行穩中有進、逐季向好」
http://www.sz.tj.gov.cn/xxgk/tjsj/tjfx/201601/t20160128_3456904.htm 2017年11月6日アクセス。

浙江省	4.27% : 45.95% : 49.78%
厦門市	0.69% : 43.54% : 55.77%
福建省	8.15% : 50.88% : 40.97%
深圳市	0.03% : 41.17% : 58.80%
広東省	4.59% : 44.65% : 50.76%

出所：同表 4-2。

2. 2 財政からみた計画単列市の多様化と格差

面積、人口や産業構造がこれだけ違えば、財政規模にもそれが反映されるだろう。財政規模といっても、尺度はさまざまにありうる。本節では、各計画単列市の本級収入、地方税収、財政支出などの2015年度決算データを用いて、5都市の財政規模の比較をし、財政の多様化と格差の実態を明らかにする。

(1) 財政収入の多様性

計画単列市の総収入は、「本級収入」⁷⁸と「補助収入」（財政移転）より構成される。「本級収入」は、日本の自主財源に相当し、上級政府に依存せずに独自に調達できるものであり、「税収入」と「非税収入」からなる。「非税収入」は、行政事業性費用⁷⁹収入、政府性基金⁸⁰収入、罰金収入、国有資源（資産）有償使用収入、宝くじ公益金収入、特許経営収入、中央銀行収入などを含む。「補助収入」は、中央財政からの「中央補助」（中央財政移転⁸¹）と所属省の財政より交付される「省補助」の2種類の補助金からなっており、依存財源に相当する。他方、地方の財政収入は、上記以外にも、上年結余（前年度繰越金）、地方債務収入などがあるが、本研究では対象外とする。

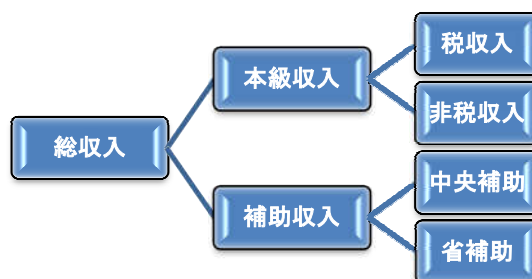


図 4-2 計画単列市の収入構造の概念図

出所：筆者作成。

本級収入は、地方政府自体の財収力を表している。本級収入が最大の深圳(2,726.85 億元)は、鶏群の孤鶴のような存在であり、5都市合計(5,925.59 億元)の半分近く(46.0%)を占めている。最小の大連市との差異は、かなり大きく、4倍を超えている。このように計画単列市間の格差は大きいですが、これは総額の話であり、人口1人当たりで見ると、差異は若干縮小する。1人当たりの最大/最小は約3倍となる。ただし、全体的にみると、新興

⁷⁸ 中国語では、「地方一般公共预算収入」。

⁷⁹ 行政事業類の料金。

⁸⁰ 政府性基金とは、国家の査定を経て、政府あるいは政府の所属部門が個人、法人あるいはその他の社会組織に徴収された専用の資金のことである。

⁸¹ 中央財政移転については、孫(2017)参照。

都市の数値が高い。伝統的な大都市の中で、寧波における1人当たり本級収入が12,861元で高かったが、5都市全体の平均値並み(12,526元)に過ぎない。最大の深圳は、平均値の2倍近くに達している。

次に、地方の財政自給率という指標を使って計画単列市の財政力をみてみよう。財政自給率は、本級収入を財政支出⁸²で除して得た数値(割合)である。日本でいう財政力指数と同様、財政自給率が高いほど自主財源の割合が高く、財政力が強い地方政府ということになる。計画単列市の財政自給率については、表5で分かるように、都市によってばらつきが大きい。廈門が93.1%と健全な財政余力を持っている。一方、大連は、63.7%となり、財政移転に依存する度合いが大きくなっている。ただし、本級収入と財政支出の両方とも最大となっている深圳は、財政自給率が77.4%と、ほぼ中位にある。

表 4-5 5 計画単列市の財政力の比較 (2015 年度)

	本級収入 (億元)	財政支出 (億元)	財政自給率	1人当たり本 級収入(元)
大連	579.91	910.69	63.7%	8,300
青島	1,006.32	1,222.87	82.3%	11,062
寧波	1,006.41	1,252.64	80.3%	12,861
廈門	606.10	651.17	93.1%	15,702
深圳	2,726.85	3,521.67	77.4%	24,613

出所：『中国財政年鑑』(2016年版)より、筆者作成。

5 計画単列市の総収入の構成における多様性であるが(表 4-6)、総収入の構成でまず目が行くのは、地方税収入であろう。税収入の比率は、5都市合計で71.8%で、もっとも高いのは、深圳市の77.7%となる。それ以外の4市は、のきなみ平均以下の水準に留まっており、もっとも小さいのが、大連の60.4%である。

非税収入については、青島のように高めの数値を示している都市がないわけではないが、全体とすれば平均値の15.6%周辺に集まっている。

財政移転依存度については、全体の平均が12.6%であるのに対し、深圳以外の4都市は、上回っているが、大連の25.9%が目立つ。それは、近年大連は経済発展が急減速し、地方税が大幅に減収することにより、財政移転の依存を余儀なくされた。

このような都市間の財政力格差に対する財政移転の是正効果については、調整前と調整後の1人当たり財政収入を比較すれば分かる。財政移転が加算されない場合の1人当たり本級収入(表 4-5 再参照)において、最大の深圳と最小の大連では、約3倍の差異がみられるが、加算された後の1人当たり総収入では、およそ2.3倍にまで格差は若干縮小する。

表 4-6 5 計画単列市の総収入の構成 (2015 年度)

⁸² 本章でいう計画単列市の財政支出は、「地方一般公共予算支出」であり、省への上納支出、債務の返済支出などが含まれていない。

	総 収 入 (億元)					財政轉移 依存度	1人当たり 総収入(元)
	税収入	非税収入	中央補助	省補助			
大連	782.84 (100%)	473.10 (60.4%)	106.81 (13.6%)	137.17 (17.5%)	65.76 (8.4%)	25.9%	11,204
青島	1,176.04 (100%)	777.41 (66.1%)	228.92 (19.5%)	137.28 (11.7%)	32.44 (2.8%)	14.4%	12,928
寧波	1,187.99 (100%)	848.16 (71.4%)	158.25 (13.3%)	140.01 (11.8%)	41.57 (3.5%)	15.3%	15,182
厦門	711.12 (100%)	495.36 (69.7%)	110.73 (15.6%)	89.71 (12.6%)	15.31 (2.2%)	14.8%	18,423
深圳	2,922.92 (100%)	2,272.23 (77.7%)	454.62 (15.6%)	175.80 (6.0%)	20.27 (0.7%)	6.7%	25,687
合 計	6,780.91 (100%)	4866.26 (71.8%)	1059.33 (15.6%)	679.97 (10.0%)	175.35 (2.6%)	12.6%	17,455

出所：『中国財政年鑑』（2016年版）より、筆者作成。財政移轉依存度＝（中央補助＋省補助）／総収入。
下段の（ ）内は、総収入に占める割合である。

（2）税収入における多様性

表 4-6 で分かるように、計画単列市において、地方税の収入は、地方政府の自主財源としてもっとも重要な財源である。地方税の多寡は、地方政府の財政力に大きな影響を与えている。

地方税の収入の構成における多様性であるが、表 4-7 は、各計画単列市の税収額の総額、人口 1 人当たり額と計画単列市全体におけるシェア（計画単列市の税収合計に占める各都市の割合）を明らかにしている。総額においても、1 人当たり額においても、最大と最小は、それぞれ深圳と大連であり、両者の倍率は、総額の場合約 5 倍となっているが、1 人当たり税収額を計算してみると、格差が 3 倍へと縮小することが分かる。

ところで、この 5 倍と 3 倍を大きいとみるかどうか微妙であるが、「5 都市におけるシェア」の列で明らかのように、深圳の 1 都市への税収の集中度は、相当に高い。1 都市だけで、計画単列市全体の半分近くを占めているのである。一方、残りの 4 都市は、各都市のシェアが 20%を切っているのである。

表 4-7 深圳市の 1 都市への税収集中（2015 年度）

	税収総額 (億元)	5市にお けるシェア	1人当たり 税収額(元)
大連	473.10	9.7%	6,771
青島	777.41	16.0%	8,546
寧波	848.16	17.4%	10,839
厦門	495.36	10.2%	12,833
深圳	2,272.23	46.7%	20,510
合 計	4,866.26	100.0%	12,526

出所：『中国財政年鑑』（2016年版）より、筆者作成。

次に、税収の税目別構成比をみよう。

中国の地方税構造は、間接税が主体である。5計画単列市も例外ではなく、表4-8の最下段の「合計」で分かるように、増値税⁸³、土地増値税⁸⁴と営業税⁸⁵と合わせて、税収の51.9%を占めており、間接税中心の税収構造に変化はない。その一方で、企業所得税と個人所得税は、合計でも税収の26.1%程度に留まっている。このような直・間比率は、地域間の格差をもたらす1つの要因であると考えられている。この格差を是正することには、再分配機能の高い直接税の比率を高める必要があるだろう。

税目を個別的にみると、ざっくり全体の品定めをすれば、5都市は、いずれも沿岸部の発達地区であるため、それほど極端な構成比の相違はないといってもよい。特に、構成比の高い営業税、企業所得税と個人所得税は、5都市間の格差が非常に小さい。全体的に、計画単列市の国有企業改革、私営企業、外資企業の経営状態が良好であることを反映している。

しかし、格差がないわけではない。格差が大きいのは、土地増値税と増値税である。前者の土地増値税割は、5都市の平均値が7.2%のところ、最大の厦門で12.6%超え、逆の大連では、1.9%となっている。近年不動産市場不況の影響で、大連は、絶対値と比率ともに最下位となっている一方、厦門と深圳では好調がみせている。特に深圳は、絶対値をみると、ほかの4計画単列市をはるかに凌駕するだけでなく、直轄市である北京(174.86億元)を上回っており、トップの上海(253.31億元)に匹敵するほどの規模となっている。これらの背景には、不動産市場における価格の上昇、取引の活発化および都市部の人口急増などがある。ところが、不動産価格の上昇を受け、2016年9月末以降、約20都市で価格抑制策が導入されている。対象を限定した抑制策のため、価格急落は避けられようが、不動産関連税収への依存度が高い市の税収への影響は要注意であろう。

また、後者の増値税割については、平均が16.3%のところ、最大の寧波が22.3%、最小の青島が13.8%であり、両者の差は8.5%と比較的大きい。

表4-8 5計画単列市の税収の構成(2015年度、単位:億元)

	増値税	営業税	企業所得稅	個人所得稅	土地増値税	都市維持建設税	その他	税収総額
大連	81.67 (17.3%)	147.05 (31.1%)	75.88 (16.0%)	28.76 (6.1%)	8.86 (1.9%)	34.73 (7.3%)	96.15 (20.3%)	473.10 (100%)
青島	107.04 (13.8%)	205.12 (26.4%)	115.1 (14.8%)	47.19 (6.1%)	45.93 (5.9%)	47.07 (6.1%)	209.96 (27.0%)	777.41 (100%)
寧波	189.43 (22.3%)	212.69 (25.1%)	147.02 (17.3%)	53.2 (6.3%)	41.42 (4.9%)	69.16 (8.2%)	135.24 (15.9%)	848.16 (100%)
厦門	79.4 (16.0%)	131.69 (26.6%)	89.15 (18.0%)	27.93 (5.6%)	62.34 (12.6%)	29.43 (5.9%)	75.42 (15.2%)	495.36 (100%)
深圳	336.2	684.68	464.96	223.98	191.54	121.63	249.24	2,272.23

⁸³ 中国の増値税は、日本の消費税に相当する付加増値税である。

⁸⁴ 土地増値税とは、中国において、国有土地の使用権、建物および付属物の譲渡によって収入を獲得する企業と個人に対し課税されるキャピタルゲイン課税である。

⁸⁵ 営業税は、サービスにかかる付加増値税である。

	(14.8%)	(30.1%)	(20.5%)	(9.9%)	(8.4%)	(5.4%)	(11.0%)	(100%)
合	793.74	1,381.23	892.11	381.06	350.09	302.02	766.01	4,866.26
計	(16.3%)	(28.4%)	(18.3%)	(7.8%)	(7.2%)	(6.2%)	(15.7%)	(100%)

出所：『中国財政年鑑』（2016年版）より、筆者作成。

（3）財政支出の構成における多様性

都市ごとに支出の重点が異なっており、表 4-9 からだけでも計画単列市財政の多様化をさまざまにコメントすることができよう。顕著な点だけ指摘しておく、次のようである。

「社会保障と就業支援支出」は、「社会保険基金補助」、「行政事業部門の退職者支出」、「就業支援支出」、「都市住民最低生活保障支出」、「農村最低生活保障支出」などが含まれている。5 計画単列市全体で 7.1%の比率であるが、大連だけが飛び抜けてかなり大きな比重をみせている。それは、後述するように、同市には数多くの中大型国有企業の改革により整理された従業員の最低生活保障、退職者などの年金・医療保険、都市貧困者への生活補助、再就業支援に多額の財政支援が必要とされたからである。逆に深圳の小ささが際立っている。

「農林水支出」は、都市部と農村部の格差是正、「三農問題」⁸⁶対策にかかわる支出である。広大な農村面積を有する 3つの伝統的な大都市におけるその比率は、2つの新興都市よりやや高い。

ところが、高速鉄道、高速道路、地下鉄などにかかわる「交通運輸支出」では、まったく逆に深圳がかなり際立っている。同市政府が物流や運送といったサービスを重要視するスタンスが示されている。

その他、「都市と農村の社区支出」では、比率の大きな青島と最小の寧波で 8.7 ポイントも異なる。「教育支出」では、最小の深圳と最大の青島との間で 10.9 ポイントもの相違が生じている。

表 4-9 5 計画単列市の財政支出の構成（2015 年度、単位：億元）

	一般公 共サー ビス	教育	科学 技術	社会保 障と就 業支援	交通 運輸	都市と 農村の 社区	農林水	その他	支出 総額	1 人当 たり支 出(元)
大 連	63.72 (7.0%)	109.41 (12.0%)	18.28 (2.0%)	176.83 (19.4%)	52.93 (5.8%)	164.85 (18.1%)	59.33 (6.5%)	329.06 (36.1%)	910.69 (100%)	13,034
青 島	126.96 (10.4%)	234.09 (19.1%)	28.58 (2.3%)	105.27 (8.6%)	85.20 (7.0%)	254.65 (20.8%)	79.19 (6.5%)	435.89 (35.6%)	1,222.87 (100%)	13,442
寧 波	106.08 (8.5%)	190.68 (15.2%)	47.31 (3.8%)	121.99 (9.7%)	72.68 (5.8%)	150.98 (12.1%)	109.6 (8.7%)	559.40 (44.7%)	1,252.64 (100%)	16,008
厦 門	47.70 (7.3%)	101.88 (15.6%)	18.58 (2.9%)	46.83 (7.2%)	88.99 (13.7%)	84.28 (12.9%)	23.55 (3.6%)	287.06 (44.1%)	651.17 (100%)	16,870
深 圳	180.20 (5.1%)	288.55 (8.2%)	214.32 (6.1%)	84.58 (2.4%)	1,044.59 (29.7%)	465.65 (13.2%)	44.15 (1.3%)	1,379.83 (39.2%)	3,521.67 (100%)	31,787
合	524.66	924.61	327.07	535.50	1,344.39	1,120.41	315.82	2,991.24	7,559.04	19,458

⁸⁶ 中国が抱える「農業問題」、「農村問題」、「農民問題」の総称。

計	(6.9%)	(12.2%)	(4.3%)	(7.1%)	(17.8%)	(14.8%)	(4.2%)	(39.6%)	(100%)	
---	--------	---------	--------	--------	---------	---------	--------	---------	--------	--

出所：『中国財政年鑑』（2016年版）より、筆者作成。

2. 3 明暗分かれる地域経済と地方財政—深圳と大連—

前述のように、深圳と大連は、財政状況において、まさに対極に位置する。このような格差は、地域経済の状況が大きく関係している。

大連を抱える遼寧省は、計画経済時代に建設された重要な重化学工業基地であった。「改革・開放」後、市場経済への移行とともに、発展の重心を軽工業に転換したが、改革と産業構造の転換が遅れており、全国の体制改革について行けず、成長の減速、失業の激増などの現象が現れている。「東北三省（黒竜江省・吉林省・遼寧省）」の「老工業基地問題」と呼ばれている。2003年に、中央政府は、「東北振興戦略」を打ち出し、改革の深化、資源依存型産業構造の転換、対外開放の拡大、資金・技術の導入など⁸⁷を目指している。2016年現在、目標を実現するカギとなる国有大型企業の改革は、本格的な段階に入っているが、効果が出るには多少時間がかかる模様である。他方、近年、私営企業が急速に発展してきたが、その規模がまだ小さく、遼寧省全体の税収に大きな影響を与える程度に至っていない。

遼寧省の経済をけん引してきた大連の経済は、1992年から2012年まで実に21年連続で2桁成長を記録するなど、猛然と成長してきたが、2014年から急減速している。GRP成長率は2014年度が5.8%、2015年度が4.2%⁸⁸と、全国平均（6.9%⁸⁹）をも下回っている。このことが、税収入の大幅な減収を招いた。

一方、深圳が位置する広東省は、「改革・開放」までは、南方の戦略的前線として位置づけられたため、重点プロジェクト投資が少なく、小規模な工業しか存在せず、農業に依存していた。ただし、数多くの国有企業を抱える「東北三省」とは異なり、「改革・開放」以来、広東省は、重点企業が多くなかったことから、逆に新たな時代の流れに対応しやすい。前章で述べたように、優遇政策による外資導入と安価な労働力供給などの優位性から、輸出志向の労働集約型産業を中心に高い経済成長率を維持し、今日まで中国の経済発展において重要なけん引役を担ってきた。同省のGRPが、1989年以来連続中国第1位を誇っている。

広東省において財政収入がトップクラスの深圳市は、1970年代の人口3万人程度の漁村からスタートし、「改革・開放」後、「経済特区」と指定され、飛躍的な発展を遂げた。このような目覚ましい発展の原動力となったのは、産業集積と労働者である。深圳の特徴は、経済特区という地の利を活かした中国の多くのハイテク企業の本社所在地としての役割にある。特に、近年は、政府主導で新興事業発展に力を入れており、ハイテク産業、金融業、物流業なども急速に成長している。2015年度に、第3次産業は、地方税収入の7割を創出したのである。深圳のGRP成長率は2010年以降、年平均10%前後となっており、大連の4.2%（2015年度）を大きく凌駕している。

両都市の経済・財政力の将来性を比較する時にもう1つの指標が重要とされており、そ

⁸⁷ 国務院『東北地区などの旧工業基地の振興戦略の実施に関する若干意見』（国務院『關於實施東北地区等老工業基地振興戰略的若干意見』中發[2003]11号）参照。

⁸⁸ 『大連統計年鑑』（2016年版）。

⁸⁹ 『中国統計年鑑』（2016年版）。

れは、「人口被扶養比率（SRt）」である。「人口被扶養比率」とは、「生産年齢人口」⁹⁰に対する「被扶養人口」の比率であり、数値が小さいほど人口扶養負担が軽いということの意味する。

表 4-10 で分かるように、深圳では、「被扶養比率」が大連より 10 ポイントも下回る 20.2% となっており、労働者の大量流入による膨大な生産年齢人口および、比較的少ない高齢者・年少者からなる人口年齢構造が、もっとも生産性に富んでいる。しかも、都市人口が 1,137.9 万人となった今も人口は急速に増え続けている。

好調な深圳とは対照的に、大連では、「被扶養比率」が全国平均値の 37.0% より若干下回っているが、その内訳をみると、「老年人口指数」が全国平均値よりも上回っており、逆に、「次の生産年齢人口」にあたる年少人口の指数が大幅に低下している。このような少子高齢化の進行は、大連において、経済成長の減速に拍車をかけており、地方税の減収および社会保障などの財政支出の増加をもたらしている。

表 4-10 大連と深圳の人口構造（2015 年度、単位：万人）

	年少人口	生産年齢人口	老年人口	年少人口指数	老年人口指数	被扶養比率
全国	22,696.0 (16.5%)	100,279.0 (73.0%)	14,374.0 (10.5%)	22.6%	14.3%	37.0%
大連	69.4 (9.9%)	537.2 (76.9%)	92.1 (13.2%)	12.9%	17.1%	30.1%
深圳	152.5 (13.4%)	947.0 (83.2%)	38.4 (3.4%)	16.1%	4.1%	20.2%

出所：大連市統計局サイト⁹¹と深圳政府在線サイト⁹²より、筆者作成。（「年少人口指数」とは「生産年齢人口」に対する「年少人口」の比率であり、「老年人口指数」とは「生産年齢人口」に対する「老年人口」の比率である。）

総じていえば、深圳は、5 計画単列市の中で、比較的小さい市域面積ながらも、人口が増えており、経済力・財政力が急速に強まる成長都市である。それに対し、「東北地方の優等生」といわれる大連市は、近年多くの問題に直面しており、経済の不況が続いている。このような状況から、近い将来に、両都市の GRP および地方税収力における格差は、さらなる拡大傾向が続くと予測できる。

3. 計画単列市内の税源偏在・税収格差

3. 1 大連市の所轄区

計画単列市の多様化とは、都市の間だけではなく、各都市の内部でも格差が生じている

⁹⁰ 「生産年齢人口」とは、年齢別人口のうち、生産活動の中核をなす年齢の人口層を指し、一般的に 15~64 歳の人口がこれに該当する。「生産年齢人口」以外の人口は「被扶養人口」または「従属人口」という。

⁹¹ 大連市統計局 「大連市人口老齢化現状分析及対策建議」（2017 年 6 月 1 日）

<http://www.stats.dl.gov.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=48&id=11826> 2018 年 4 月 27 日アクセス。

⁹² 深圳政府在線 「深圳市福田区人口老齢化与養老公共服务策略研究」（2017 年 8 月 30 日）

http://www.sz.gov.cn/ftq/tjsj/tjfx/201708/t20170830_8299255.htm 2018 年 4 月 27 日アクセス。

ことを意味する。この節では、計画単列市としての歴史がもっとも長く、都市内の格差が比較的大きい大連市を事例にして、この点を説明する。

大連市は、7市轄区、2県レベル市および1県の計10の所轄区から構成されている。旧来からの大連市にあるのが、中山区・西崗区・沙河口区・甘井子区の4区であり、俗に「市内四区」と呼ばれている。中山区は、大連市の金融と商業の中心地であり、国内外の銀行、保険、金融会社が集中している。西崗区は、大連市政府の所在区であり、大連市街区の中心を構成する。沙河口区には、近年急速に開発が進められている副都心西安路（興工街）エリアが位置する。甘井子区内に大連周水子国際空港が位置する。北郊外の金州区は、大連市のベッドタウンとしても近年開発が進められている。西郊外の旅順口区は、軍港近くの市街区域以外はほぼ農村・漁村で、そこへ大学・工場が建設されている。普蘭店区は、県レベル市であった⁹³ことから、瓦房店市・庄河市と共に「北三市」と俗称されている。長海県は、中国東北地方唯一の海島県で、中国唯一の海島辺境県である。



図 4-3 大連市の所轄区割マップ

大連の都市内で生じている格差に関しては、まず、市域と都市内の各所轄区の面積および人口密度を認識しなければならない。

本研究がケース・スタディとして選択した大連は、もっとも広い市域面積を有する計画単列市なのである。最大の面積を誇る同市は、国際空港、商港から商業、文化、行政の集中する中心街がある一方で、「北三市」の位置する北部地区に広大な山岳地を抱えており、黄海に浮かぶ離島の長海県もある。さまざまな格差は、この広大な面積の市域の中で発生しているのである。

大連における所轄区の著しい広域化の実態をみてみよう。表 4-11 は、大連と対比させるために、全体的に発達している深圳の所轄区面積を表示している。深圳の所轄区は、面積が 75~398 km²であり、単純平均すると約 200 km²になる。ところが大連の庄河市ですらこの 18 倍の面積を持っている。「北三市」はいずれも、面積が 2,000 km²を超えており、深圳市の全域を大幅に上回っている。

大連市において、都市内の各所轄区の間にも大きな違いが存在する。それは面積の倍率で分かる。最大の庄河市と最小の西崗区を比較すると、倍率はなんと 152.7 倍にも達しているが、深圳市において、最大の宝安区と最小の塩田区の倍率は、5.3 倍と比較的小さい。ち

⁹³ 2015 年 10 月 13 日に普蘭店市より改編。

なみに、似たような問題は、同じく伝統的な大都市である青島市にも存在する。例えば、最大の平度市 (3,176 km²) と最小の市南区 (30 km²) の差異は、100 倍以上開いている⁹⁴。

表 4-11 大連市と深圳市の所轄区面積の比較 (2015 年度)

	所轄区	面積 (km ²)	人口密度 (人/km ²)		所轄区	面積 (km ²)	人口密度 (人/km ²)
大連市	中山区	40.10	8,995	深圳市	福田区	78.66	18,315
	西岗区	23.94	12,251		羅湖区	78.76	12,389
	沙河口区	34.71	18,689		南山区	185.49	6,887
	甘井子区	451.52	1,661		塩田区	74.64	2,952
	旅順口区	512.15	597		新宝安区	398.38	7,219
	金州区	1,352.54	504		新龍崗区	387.82	5,282
	瓦房店市	3,576.40	278		龍華新区	175.58	8,609
	普蘭店区	2,769.90	337		坪山新区	167.01	2,146
	庄河市	3,655.70	245		光明新区	155.45	3,417
	長海県	156.89	557		大鵬新区	295.06	459
市全域	12,573.85	556	市全域	1,996.85	5,697		

出所：『大連統計年鑑』（2016 年版）、『深圳統計年鑑』（2016 年版）より、筆者作成。

大連における地域人口分布の不均衡についてであるが。所轄区別人口密度をみると、「市内四区」はいずれも 1,000 人/km²を上回っており、そのうち、沙河口区が 18,689 人/km²ともっとも高い。中心地区以外の所轄区は、1,000 人/km²に満たない。庄河市は、面積が広いわりには、人口密度がもっとも低く、沙河口区の約 76 分の 1 となっている。対照的に、深圳市においては、坪山新区、光明新区、龍華新区などの所轄区で人口が急激に増加しているために、同市で全体的に人口が増加すると同時に、地域人口分布の均等化が進んでいる。

このように、伝統的な大都市においては、新興都市でわずかしかな存在しない耕作地、離島地域および人口の低密度な地域を含む限り、それらの地域と中心地区との間で、必ず都市内の格差が生じるようになると思われる。

3. 2 経済力の多様性

大連の経済について、特筆すべきなのは、大連経済の心臓部ともいえる大連経済技術開発区である。同開発区は、「改革・開放」政策の一環として、1984 年に国务院の承認を受け、金州区に設立された経済特別区域である。区内に限定して、税制などの多くの優遇措置を認め、これを呼び水にして海外からの投資を積極的に誘致してきた。政府はこれらの投資を一定地区に集約することで、その管理の効率化を図るとともに、投資効果による国内産業の振興、地域経済の活性化を図ってきた。金州区が大連市の GRP 全体に占める割合はもっとも大きく、24.0%となっている (表 4-12)。

北部地区に位置する瓦房店市は、14.3%と大きなシェアを占めている。同市の GRP に占める三次産業別の割合 (2015 年度) は、8.8% : 65.8% : 25.4%と、第 2 次産業が基盤となっている。瓦房店市は、中国のベアリング産業の発祥地で有名であり、瓦房店軸承股份有限

⁹⁴ 『青島統計年鑑』（2016 年版）。

会社はアジアでもっとも大きなベアリングメーカーである。その他、鉱業も盛んで、ダイヤモンドを産することで有名であり、埋蔵量は中国全体の 54%を占める⁹⁵。

大連市唯一の県である長海県は、労働者の半分近くが第 1 次産業に従事しており⁹⁶、経済規模が大連市の最下位となっている。同県の GRP に占める三次産業別の割合（2015 年度）は、54.1% : 8.3% : 37.6%と、第 1 次産業を中心とする経済構造となっている。

このように、各所轄区が大連市の GRP に占めるシェアにおいて、最大の金州区と最小の長海県を比較してみると、格差は 18 倍を超すことになる。

表 4-12 大連市における所轄区別の経済状況（2015 年度）

	人口 (万人)	GRP (万元)	1 人当たり GRP (元)
中山区	36.07 (6.1%)	7,157,245 (10.6%)	198,427
西岗区	29.33 (4.9%)	3,208,244 (4.8%)	109,384
沙河口区	64.87 (10.9%)	4,138,066 (6.2%)	63,790
甘井子区	75.00 (12.6%)	9,840,379 (14.6%)	131,205
旅順口区	30.57 (5.1%)	2,884,515 (4.3%)	94,358
金州区	68.20 (11.5%)	16,112,659 (24.0%)	236,256
瓦房店市	99.60 (16.7%)	9,620,162 (14.3%)	96,588
普蘭店区	93.41 (15.7%)	6,872,701 (10.2%)	73,576
庄河市	89.73 (15.1%)	6,519,470 (9.7%)	72,657
長海県	8.74 (1.5%)	869,209 (1.3%)	99,452
最大/最小の倍率	11.4	18.5	3.7

出所：『大連統計年鑑』（2016 年版）より、筆者作成。下段の（ ）内は、各所轄区の「シェア」である。

都市内で生じている格差の状況を、1 人当たり数値で確認してみる。図 4-4 は、2015 年度大連市の各所轄区（瓦房店市は未公開）の 1 人当たり可処分収入を視覚的なグラフにしたものである。中山区と長海県の相違は、1.6 倍程度と極端に大きな相違ではないが、全体的にみると、6 区と北部地区（普蘭店区・庄河市・長海県）の相違は、明確に現れている。

⁹⁵ 瓦房店市政府サイト 「瓦房店概況」（2018 年 2 月 28 日） <http://www.dlwfd.gov.cn/2017/0512/356.html> 2018 年 4 月 28 日アクセス。

⁹⁶ 長海県政府サイト 「2017 年長海県国民経済和社会発展統計公報」（長海県発展改革局） <http://www.changhai.dl.gov.cn/details/index/tid/511216.html> 2018 年 5 月 5 日アクセス。

長海県は、予想通りに最低となる。

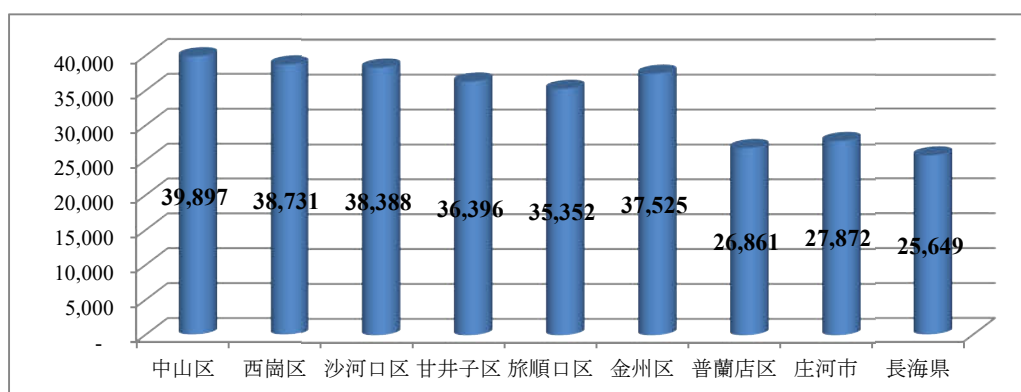


図 4-4 各所轄区（瓦房店市を除く）の1人当たり可処分収入の状況（単位：元）

出所：『大連統計年鑑』（2016年版）および「關於大連市 2015 年予算執行状況と 2016 年予算草案的報告」より、筆者作成。

3. 3 都市内の財政力格差と財政移転

中国において、「分税制」改革により、中央と省レベル地方政府の間の財政関係は整理してきたが、改革当初は省以下の地方政府の財政関係についてほとんど触れなかった。大連市では、2003年に、市と各所轄区（当時は6区・3県レベル市・1県）の間で財政体制を改革し、都市内の「分税制」を行うようになった。税源の配分率について、例えば、営業税は、市：区が50%：50%、市：県レベル市・県が10%：90%の割合⁹⁷となる。このような配分率は、納税力が弱い県レベル市・県の状況を考慮し、大幅に傾けて設定したことが分かる。

県・区レベルの地方税収については、表 4-13 が税収額を 10 の区別に表示しているが、おおむねに予想通りである。税収総額では、更に極端な都市内格差が生じている。最大の金州区と最小の長海県を比較してみると、格差はなんと 50 倍を超えることになる。各所轄区の「シェア」（大連市の税収全体に占める各所轄区の割合）にしてみると、税収額が最大の金州区が 30.2%を上回って飛び抜けており、逆の端では、税収の小さい順に長海県、西岗区、中山区が 6%以下のシェアとなっている。

しかも、人口 1 人当たり税収入においても、差異が 7 倍程度に達している。最大の金州区で 1 人当たり税収入額 9,860 元に対して、長海県では、1,415 元なのである。大連市全体では、3,741 元なので、これを上回るのは、4 区（西岗区・甘井子区・旅順口区・金州区）、下回っているのが、残り 6 区（県・県レベル市）となる。

個々の所轄区の間には、著しい税源の偏在があることが分かる。

表 4-13 地方税収の所轄区別の状況（2015 年度）

	税収額 (万元)	1人当たり 税収入 (元)
中山区	126,565	3,509

⁹⁷ 曹（2006） p.20。

西 崗 区	126,196	4,303
沙 河 口 区	133,217	2,054
甘 井 子 区	304,961	4,066
旅 順 口 区	170,008	5,561
金 州 区	672,472	9,860
瓦 房 店 市	268,707	2,698
普 蘭 店 区	154,304	1,652
庄 河 市	258,987	2,886
長 海 県	12,369	1,415
合 計	2,227,786	3,741
最大／最小の倍率	54.4	7.0

出所：同図 4-4。

このような都市内の格差に対し、大連市では、前述した 2003 年の財政体制改革と同時に、市財政より各所轄区へ交付する財政移転を導入した。この財政移転は、用途を特定しない「一般的財政移転」と、用途を特定した「専項財政移転」に分けられる。2015 年度、両者の決算額がそれぞれ 667,635 万元と 325,844 万元であり、割合が 67.2%:32.8%となっている。

財政移転の役割については、表 4-14 から、調整前の数値（財政自給率）と調整後の財政力を比較すると、財政移転収入を加算した後、各所轄区の財政力が大幅に強化されたことが分かる。

表 4-14 財政移転による各所轄区の財政力の強化（2015 年度、単位：万元）

	本級収入 [A]	財政支出 [B]	財政自給率 [A/B]	財政移転 収入 [C]	調整後の財政力 [(A+C) / B]
中 山 区	150,396	167,668	89.7%	31,626	108.6%
西 崗 区	140,593	148,874	94.4%	57,738	133.2%
沙 河 口 区	140,669	179,802	78.2%	43,744	102.6%
甘 井 子 区	337,337	386,025	87.4%	145,166	125.0%
旅 順 口 区	190,077	272,595	69.7%	85,030	100.9%
金 州 区	815,939	974,799	83.7%	125,416	96.6%
瓦 房 店 市	376,450	621,085	60.6%	163,532	86.9%
普 蘭 店 区	224,795	379,886	59.2%	135,634	94.9%
庄 河 市	229,103	449,470	51.0%	163,424	87.3%
長 海 県	43,609	89,664	48.6%	42,169	95.7%
合 計	2,648,968	3,669,868	72.2%	993,479	99.3%

出所：同図 4-4。

「専項財政移転」の詳細をみると、もっとも大きなシェアを占める 3 項目は、次のようである。「社会保障と就業」項目（53.92%）は、前述したような、失業者の最低生活保障、退職者の年金・医療保険、都市貧困者への生活補助などのため、各所轄区を通して支出する補助金である。それに次ぐ「教育」項目（16.02%）は、503 の公営幼稚園への補助、住宅

地の幼稚園の新設、盲・聾学校の在学生の費用免除、高等学校の人材導入などに支出するものである。「城郷社区」項目（11.35%）は、地下鉄・駐車場の整備、ガス・上下水道の修繕などのために各所轄区へ補助するものである。

他方、前述した所轄区間の税収力の格差については、1人当たり税収の最大／最小の倍率は、7.0である（表 4-12 再参照）が、財政移転を加算した場合（1人当たり総収入）は、4.8 となり、若干縮小したようにみえるが、財政支出（5.2 倍）とともに、非常に高い水準に留まっている（表 4-15）。各所轄区間の財政力格差を是正する機能は限定的である。

表 4-15 財政力（人口1人当たり）の所轄区別状況（単位：元）

	本級収入	総収入	財政支出
中山区	4,170	5,046	4,648
西岗区	4,793	6,762	5,076
沙河口区	2,168	2,843	2,772
甘井子区	4,498	6,433	5,147
旅順口区	6,218	8,999	8,917
金州区	11,964	13,803	14,293
瓦房店市	3,780	5,422	6,236
普蘭店区	2,407	3,859	4,067
庄河市	2,553	4,375	5,009
長海県	4,990	9,814	10,259
最大／最小の倍率	5.5	4.8	5.2

出所：同図 4-4。「総収入」は、「本級収入」と「財政移転」の合わせたものである。

総じていえば、大連市における対所轄区の財政移転は、①各所轄区の計画的な運営を確保し、所轄区の財政力を強化すること、②いくつかの民生事業を優先的に実施することにより、ナショナルミニマムを確保すること、という2つの目的に着眼して設立されているが、日本の地方交付税のような、地域間の財源の均衡化を図るものではない。前述したような複数の課題に直面している大連は、生活補助、年金、農村建設、教育、インフラ整備や環境改善などの民生にかかわる事業に財政力を集中して投入することが、現実的な対応であるといえる。

4. まとめ

本章は、中国の計画単列市に関するデータの分析を行うことにより、計画単列市間の財政の多様性および都市内の財政力格差の現状を明らかにし、その原因を分析した上で、その格差を是正するための財政移転の効果を検証した。

近年、経済成長の減速に対し、中国政府は、「供給側改革」、「インターネットプラス（互聯網+）」などの政策を次々と打ち出し、産業構造の転換・高度化を図っている。このような背景の下で、新興都市の深圳・厦門は、数十年前までは、小さな漁村・町であったにもかかわらず、「計画単列市」および「経済特区」制度における税制上の優遇や規制緩和などの特別な措置を活かし、今は世界中から人材やノウハウを集め、多くのハードウェア系メーカーが生まれている先進都市として、世界に類をみない急発展を遂げている。このよう

な合理的な産業構造や人口年齢構造が両都市に強い徴税力をもたらした。その一方、3つの伝統的な大都市、特に東北地区に位置する大連においては、改革に伴う成長率の鈍化、失業率の上昇、少子高齢化の進行といった問題が続出し、徴税力の低下および財政負担の増加を招いた。このようにして、5計画単列市では、地方税をはじめとする多くの面においては、経済・財政力の格差が生じ、更に拡大を続けている。その結果、財政力が比較的弱い大連は、財政移転に依存せざるを得なくなっている。

しかも、その多様化・格差は、都市間だけではなく、都市内ですら発生している。5都市の中にもっとも広い市域を持つ大連では、各所轄区における面積・産業構造の多様化により、各所轄区間に財政力格差が生じている。2003年から導入された対所轄区の財政移転は、財政力格差の是正措置になっていないが、所轄区の財政力の強化およびナショナルミニマムの確保に機能している。

本章を通して明らかになった現実に関して、もちろん新興都市がよくて伝統的なものが駄目だというわけではない。大都市制度をどのような位置づけるのか、今後どこに向けて進むのか、改めて考えてみる必要がある。

1978年以来の中国の「改革・開放」は、計画単列市や経済特区という「点」から、沿岸地域という「線」に、最終的に中国全土という「面」まで広がった。「一帯一路」構想⁹⁸の提起により、「改革・開放」が更に推進しようとされる現在、計画単列市の優位性や機能が薄れるのではなく、むしろ一層重要となってくる。各計画単列市は、農村地区の発展、地域内の格差の解消、公共サービスの均衡化といった従来の政策課題だけではなく、高速鉄道・高速道路・港湾・空港などのインフラ整備から、金融、ハードウェアイノベーションの中心地として経済構造の転換・改革を加速させることなど、更に機能することも期待されている。その中で、必要とする財源が、いかに確保されるかは非常に重要な政策課題となっている。

⁹⁸ 中国の習近平国家主席が2013年に打ち出した海と陸から中国と欧州とを結ぶ「シルクロード経済圏構想」。略称はOBOR (One Belt, One Road)。

第五章 ペアリング支援と水平的財政移転

本章では、「水平的財政移転」に相当する中国の「ペアリング支援」について、その財政的役割を中心に分析する。具体的には、中国における「ペアリング支援」の沿革・変遷を考察した上で、各地方の政府報告に基づき、本制度の現状を財政学の視点から分析し、「ペアリング支援」による水平的財政調整効果および課題を検討する。

1. ペアリング支援の登場まで

1. 1 ペアリング支援とは

「ペアリング支援」という用語は、本来の中国語では、「対口(たいこう)支援」または「対口幫扶⁹⁹(ほうふ)」と表記されている。日本語には、適切な概念がないため、「一対一支援」、「マンツーマン支援」、「カウンターパート方式の支援」¹⁰⁰など、多数の翻訳が存在する。本論文では、「東日本大震災に対応する第一次緊急提言」¹⁰¹で使われた「ペアリング支援」に統一する。

ペアリング支援について、『三峡工程移民工作手冊』では、国家がマクロ政策を策定するときに、ある区域またはある業種を支持・サポートするために、異なる区域・業種の間、ペアリング関係を組んで、双方の地理的・業種的優勢を有効に発揮させること¹⁰²と定義している。

この定義によれば、ペアリング支援は、地域間協力促進だけではなく、同業種間の支援も含まれている。例えば、2001年5月より実施された「対口支援西部地区高等学校計画」¹⁰³は、北京大学・清華大学など、13の東部地区の高等教育機関が行う西部地区の教育機関への支援である。しかし、本研究では、前者の地域間のペアリング支援のみを対象とする。

1. 2 建国前

広い国土を有し、地域間の経済力・財政力の格差が大きい中国において、ペアリング支援は、単なる緊急時に被災地を復興するメカニズムだけではなく、古くから存在する地域間の支援体制である。その歴史を辿ると、清朝において、各地から新疆地区へ支援する「協餉(きょうしょう)」制度があった。乾隆期(1736~1795年)、清朝中央政府は新疆地区に約4.5万人の軍隊を常駐させた。しかし、毎年必要とされる200万銀両の「軍餉(=軍事費)」に対し、新疆地区独自の財収はわずか10万銀両に過ぎない。このギャップを埋めるように、中央政府は、新疆地区において、すべての地方財収が地方の支出にまかなうと規定したうえ、1760年に、黒竜江、吉林、盛京(現・瀋陽)、広西、貴州、雲南など、財政力が比較的弱い省を除き、全国のすべての省が指名され、新疆へ財政支援するという「協餉」制度が導入された。戦争、災害などの特別な事情が発生した場合は、中央政府より、「専餉(せんしょう)」と呼ばれる特定補助金が交付される。1760~1911年の間、新疆地区に交付された

⁹⁹ 中国語の簡体字では、「対口幫扶」。

¹⁰⁰ 関西広域連合のサイト参照。<http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=219> 2017年7月13日アクセス。

¹⁰¹ 日本学術会議東日本大震災対策委員会(2011年3月25日)

<http://www.scj.go.jp/ja/info/jishin/pdf/t-110325.pdf> 2016年11月2日アクセス。

¹⁰² 国務院三峡建設委員会移民開発局『三峡工程移民工作手冊』(2001) p.140。中国語では、通常泛指国家在制定宏觀政策時為支持某一区域或某一行業、採取不同区域、行業之間結對形成支援關係、使双方区位或行業的優勢得到有效發揮。

¹⁰³ 「關於實施對口支援西部地区高等学校計劃的通知」(教高[2001]2号)参照。

「協餉」と「専餉」は、4億両に達し¹⁰⁴、新疆地区の経済発展に大きく貢献した。

1.3 計画経済期

中華人民共和国建国後、地域間の経済発展不均衡問題に対し、1950年代に、「城郷互助、内外交流（都市部と農村部が助け合い、内部と外部が交流する）」というスローガンが掲げられた。このような思想の下で、建国から1978年までの約30年間における「ペアリング支援」は、2つのパターンで行なわれた。

その第一は、「城市支援農村」（都市が農村を支援する）である。中国共産党と農村・農民の間の密接な関係により、建国直後の1950年代頃、必要な労働力を確保するため、都市に設置される組織部が、毎年農繁期に都市周辺の農村地区に対し、援農隊員を派遣し、農作を支援していた。各部門が指定される村に、田植え、草取り、作付け、収穫作業などにマッチング支援を行う。その後、「伝統的な活動」として定着し、支援内容が、単なる「支援農作」から、「支援農村建設」まで拡大された。このような「城市支援農村」の代表例として、ハルビン市の太平城市人民公社の「四級掛鉤」、「八行対口」があり、各工場がそれぞれ、「県」また「社」の関連部門を担当して農村の人民公社の農業技術更新を支援する仕組みである。

また、1950年代末、山西経緯紡織機械廠は、曙光公社と一対一関係を結び、機械補修、農具の維持、技術者の養成および副食物生産基地の建設などに大きく貢献した。このことについて、1960年3月20日の『山西日報』は、「廠々包社対口支援」という題目で報道し、「工農結合、城郷結合、廠社協作の新形式だ」と評価した。中国語の「対口支援」という用語の初登場は、この時のことである。

その後、「城市支援農村」パターンがさらに発展し、1960年代初期に、「廠社協作支援網（工場・人民公社支援ネットワーク）」による総合的な支援が、「廠社掛鉤（工場・人民公社の連携）」に代わって、工業が農業に支援する新たな形式として、一部の地域で運用されるようになった。

第二のパターンは、「沿海支援内陸」（沿海地区が内陸部を支援する）である。1950年代中期から、上海、天津などの東部沿岸地区の省・直轄市により、陝西、新疆、内モンゴルなどの中西部内陸地区の省・自治区に対して支援するということであり、さらに大きな規模・範囲での地域連携・支援が展開されつつあった。例えば、1950年代中期から1960年代初期にかけ、上海市は、陝西省の建設を支援するために、金融、建築、電力、機械、高等教育などの各分野の幹部、研究者、技術者を派遣した。支援隊の規模が数万人に達し、陝西省の経済・社会の発展に貢献した。

このような省レベル地域間の支援は、さまざまな理由があった。経済的な理由としては、中国の工業地区の空間的な分布が合理性に欠けていたため、工業を原料・燃料の生産地および消費地区の付近に再配置すべきであると考えられていたからである。軍事的理由として、建国初期に中国の東南沿海地域は国際的な緊張情勢に直面しており、有事に備えるため、上海などの沿岸部都市にある工業を内陸部に分散する必要があるとされていたからである。そして、都市部における労働力の過剰問題の緩和という社会的な理由もあった。

計画経済期の「ペアリング支援」は、中央から支援地への措置・国家政策が確かなものとなっておらず、地域間の支援は、まだにボランティアベースで支援地の善意に基づくも

¹⁰⁴ 一鳴（2010）。

のに過ぎなかった。また、全国規模で展開されるまでには至っておらず、その規模は極めて小さく、内陸部の省・市にとっては重要な位置を占めるものではなかった。そして、前述したように、「対口支援（ペアリング支援）」という概念は、地方紙により提出されたが、制度的には確立されていなかった。

地区と地区、省と省、県と県、更に会社・企業と人民公社の間において、金融、技術、教育、農業など、多岐にわたる交流・支援が、実施されていた点も大きな特色だといえる。それについて、1978年1月26日に余秋里國務院副総理（当時）は、第3次全国農業機械化会議における最終報告の中で、「薄弱な省・区に対して、設備・技術の面で対口支援すべきである」¹⁰⁵と、「対口支援」による成果を評価し、引き続き実施するよう呼びかけた。

1. 4 揺籃期のペアリング支援（辺境地区支援）

ペアリング支援が国家政策として、本格的に登場するのは、改革・開放以降のことであり、中央政府が先進地区に、経済が立ち遅れている少数民族地区を援助させる施策として始まったのである。

中国政府は、少数民族地区の低開発問題は、建国前の旧社会から新中国が継承した「歴史的に残された事実上の不平等」であるととらえ、この不平等を克服することが、民族問題を解決する上で極めて重要であると考えてきた¹⁰⁶。貧困・格差問題の最も目立つ辺境地帯に対し、1979年4月25日より北京で開催された全国边防工作会议で、ウランフ（当時全人代常務副委員長）が「全国人民が団結し、繁栄な辺疆と強固な辺境守備を建設するために努めて奮闘する」¹⁰⁷を題名にして報告した。民族問題の解決について、内地の省・市を組織し、辺境地帯と少数民族地区に対してペアリング支援を実施すると強調した。

「対口支援（ペアリング支援）」という専門用語が政府公文書に実用化されたのは、この時が初めてである。

表 5-1 辺境地区への支援、各省・直轄市（全国）の分担一覧

支援側	受援側
北京	内モンゴル
上海	雲南、寧夏
天津	甘肅
江蘇	広西、新疆
河北	貴州
山東	青海
全 国	チベット

出所：中共中央文献研究室・中共チベット自治区委員会 『西藏工作文献選編（1949~2005）』 中央文献出版社（2005年版） p.364 より、筆者作成。

揺籃期のペアリング支援は、制度的に成熟しておらず、脆弱な部分があったのも事実であるが、ペアリング支援政策の初の運用として、最初の一步を踏み出した。

¹⁰⁵ 「全党動員 決戦三年 為基本上實現農業機械化而奮闘」 『文匯報』 1978年1月29日。

¹⁰⁶ 佐々木（1999） p.424。

¹⁰⁷ 中国語では、「全国人民団結起来、為建設繁榮的辺疆、巩固的边防而奮闘」。

1984年5月31日に行われた第6期全人代では、「中華人民共和國民族区域自治法」が可決された。本法第64条では、民族自治地区の発展を支援するために、上級国家機関は積極的にペアリング支援を行うべきである¹⁰⁸と明記している。2017年現在、ペアリング支援に関する唯一の法的根拠である。

2. ペアリング支援の展開とその特徴

辺境地区支援事業以降、全国規模のペアリング支援は、6回にわたって実施されている(表5-2)。実施される期間により、大きく2種類に分類することができる。(1)、(3)、(4)と(6)は、地域間において、受援地の経済発展を目的として、支援期間が定められない継続的な支援である。(2)と(5)は、特定事業(三峡ダム移民)または特定の計画(震災復興対策)に対し、一定の期間内において実施される一時的な支援である。本節では、この6回のペアリング支援事業を個別に概観し、中国におけるペアリング支援の特徴・役割を考察する。

表5-2 中国におけるペアリング支援の一覧(1992~2014年)

年	支援の内容	主な政府文書など	区分
(1) 1992	三峡ダム移民事業支援	「国務院弁公庁の三峡ダム区移民事業ペアリング支援の実施に関する通知」(「国務院弁公庁關於開展對三峡工程庫区移民工作對口支援的通知」国弁發[1992]14号)	一時的な支援
(2) 1994	チベット支援(対口援蔵)	「中共中央・国務院のチベット発展加速と、社会安定を維持することに関する意見」(「中共中央、国務院關於加快西藏發展、維護社会穩定的意見」中發[1994]8号)	継続的な支援
(3) 1996	発展途上地区支援	「国務院扶貧開發領導小組の經濟比較的發達地区と未發達地区が貧困扶助協働の報告に関する通知」(「国務院扶貧開發領導小組關於組織經濟較發達地区與經濟欠發達地区開展扶貧協作報告的通知」国弁發[1996]26号)	継続的な支援
(4) 1996	新疆支援	「中共中央の新疆安定工作に関する會議紀要」(「中共中央關於新疆穩定工作的會議紀要」)	継続的な支援
(5) 2008	四川大震災復興支援	「汶川震災後復興再建ペアリング支援方案」(「汶川地震災後恢復重建對口支援方案」国弁發[2008]53号)	一時的な支援
(6) 2014	三省蔵区支援	「發達省(市)の四川・雲南・甘肅における蔵区經濟・社会發展に対するペアリング支援事業の方案」(「發達省(市)對口支援四川雲南甘肅省蔵区經濟社会發展工作方案」国弁發[2014]41号)	継続的な支援

出所：筆者作成。()内は中国語。

2.1 ペアリング支援の展開

(1) 三峡ダム移民事業支援

洪水抑制・電力供給・水運改善を主要な目的とした三峡は、1993~2009年まで16年間継

¹⁰⁸ 原文：上級国家機関担当組織、支持和鼓勵經濟發達地区與民族自治地方開展經濟、技術協作和多層次、多方面的對口支援，幫助和促進民族自治地方經濟、教育、科學技術、文化、衛生、體育事業的發展。

続された水力事業である。ダム湖範囲の整備による移民は130万人前後¹⁰⁹で、19年かけ、年平均10万人前後が移住していた。1992年に、中国政府は「国務院弁公庁が三峡ダム区移民事業対口支援の実施に関する通知」を公表し、三峡ダム区に対してペアリング支援の実施を決めた。支援地として、21の省・直轄市・自治区および10の地区レベル市が指定され、19の受援地の移民事業を支援する。

ペアリング支援による支援の成果は、2012年時点で、支援金が1,321.57億元であり、そのうち、経済建設にかかわる資金は、1,272.64億元である。その他、97,507の雇用ポストが創出されており、97,507人が研修・養成を受けた¹¹⁰。

表 5-3 三峡ダム移民事業支援における各省・直轄市・自治区・市の分担一覧

支援側	受援側
上海、黒竜江、青島	夷陵区
湖南、大連	興山県
湖北、江蘇	秭帰県
江蘇	雲陽県
北京	巴東県
広東	巫山県
吉林	巫溪県
遼寧	奉節県
四川	開県
上海、天津、福建、南京、寧波、厦門	万州県
山東、瀋陽	忠県
雲南	石柱県
河北	豊都県
浙江	涪陵区
江西	武隆県
広西	長寿区
安徽	渝北区
河南	巴南区
重慶	江津市

出所：「国務院弁公庁の三峡ダム区移民事業ペアリング支援の実施に関する通知」より、筆者作成。

(2) チベット支援（対口援蔵）

1994年に開催された中央第3回チベット工作座談会で、中央各部門と15の省・直轄市がチベットに対するペアリング支援を行うことが決定され、62の重点プロジェクトが設けられた。第4回座談会（2001年）では、チベット支援の期間が決められていた10年からさらに10年延長することが決定され、59の中央国家機関、全国18の省・直轄市（のち四川省

¹⁰⁹ 「三峡工程毎年移民近十万人」 『経済日報』 2014年8月11日。

¹¹⁰ 国務院三峡工程建設委員会弁公室サイト <http://www.3g.gov.cn/3Gxxxq.ycs?GUID=4509> 2017年9月19日アクセス。

が除外) および 17 の中央企業がチベット支援に参加し、その他の省と自治区もこれに加わり、受援の範囲は、チベットの全ての地区レベル市と 74 の県・県レベル市に及んだ。第 11 次 5 カ年計画 (=「十一五」) 期間中、チベット支援の資金だけでも 76 億元に達した。第 5 回座談会 (2010 年) では、さらに、毎年、該当する省・直轄市が前年度の地方一般公共予算収入 (すなわち、地方の本級収入) の 1%以上をチベット支援に填補することが明確にされた。

2014 年 8 月 24 日に行われた「対口援蔵 20 周年成績紹介新聞发布会」の発表によると、2014 年現在、全国の支援の下、チベットへの資金・物資援助の合計額が 260 億元、実施された支援プロジェクトが 7,615 件、専門家・幹部の派遣が 6,000 人に達した¹¹¹。

ちなみに、2015 年 8 月に開催された第 6 回チベット工作座談会に加え、改革開放以来、中国中央政府が 1 つの省レベル地区の発展をめぐり、6 回にわたって会議を開いたのは、チベット支援プロジェクトのみである。

表 5-4 チベット支援事業支援における各省・直轄市の分担一覧

支援側	受援側
北京	ラサ市城関区、堆龍徳慶県、当雄県、尼木県
湖北	山南地区乃東県、曲松県、加查県、瓊結県
広東	林芝地区林芝県、ハミ県、察隅県、墨脱県
江蘇	ラサ達孜県、林周県、曲水県、墨竹工卡県
上海	日喀則地区江孜県、亞東県、薩迦県、定日県
山東	日喀則地区日喀則市、昂仁県、聶拉木県、白朗県、南木林県
湖南	山南地区貢嘎県、扎囊県、桑日県、隆子県
安徽	山南地区錯那県、浪卡子県、措美県
天津	昌都地区昌都県、江達県、丁青県
河北	阿里地区日土県、扎達県
浙江	那曲県、比如県、嘉黎県
福建	林芝朗県、米林県、工布江達県
重慶	昌都類烏齊県、芒康県
陝西	阿里普蘭県、噶爾県
遼寧	那曲巴青県、安多県、索県
吉林	日喀則地区定結県、吉隆県、薩嘎県
黒竜江	日喀則地区康馬県、仁布県、謝通門県

出所:「中共中央・国務院のチベット発展加速と、社会安定を維持することに関する意見」より、筆者作成。

(3) 発展途上地区支援

「改革・開放」後、中国の東部沿海地方はこの政策の恩恵に浴し、目覚ましい経済発展を遂げているが、内陸に位置する西部地域は立ち遅れ、沿海地方との所得格差は拡大するばかりであった。この事情に対して、1996 年、中国政府は「国務院扶貧開発領導小組が経済

¹¹¹ 出所:「対口援蔵 20 年:近 6,000 人進蔵工作 累計投入資金 260 億元」 中国政府サイト (2014 年 8 月 24 日) http://www.gov.cn/xinwen/2014-08/24/content_2739083.htm 2017 年 6 月 21 日アクセス。

比較的発達地区と不発達地区が貧困扶助協働の報告に関する通知」を公表し、東部の9の省・直轄市および4の計画単列市が、西部の10の省・自治区に対口支援を行うことを決定した。

支援内容は、人材育成、経済開発の連携、労働力の活用、資金の提供などとされている。それとともに、様々な優遇政策が講じられている。例えば、指定されている地域で事業を展開する企業に対し、3年間企業所得税(法人税)が減免・免除される。そして、各省・直轄市・自治区の政府部門は、責任をもって、制度化した上で、持続的に実施すると明記している。

表 5-5 発展途中地区支援事業における各省・直轄市・市の分担一覧

支援側	受援側
北京	内モンゴル
上海	雲南
天津	甘肅
広東	広西
江蘇	陝西
浙江	四川
山東	新疆
遼寧	青海
福建	寧夏
大連、青島、深圳、寧波	貴州

出所：「国務院扶貧開発指導小組の経済比較的発達地区と未発達地区が貧困扶助協働の報告に関する通知」より、筆者作成。

(4) 新疆支援

新疆へのペアリング支援は、前述した1979年の全国辺境工作会議で初めて提起された。1996年に、「中共中央の新疆安定工作に関する会議紀要」が発表され、東部・中部の8の省・直轄市（のち6省追加）が、新疆へのペアリング支援地と指定され、新疆に対するペアリング支援は、本格的に発足した。新疆の政府部門、企業、機関などにおける幹部、管理職、専門家、技術者などの人材不足を補うために、全国の支援地および中央政府の関連部門から約200人が派遣された¹¹²。

その後、新疆に対するペアリング支援は、次第に展開しつつある。2010年3月の「全国対口支援新疆会議」において、新疆に対し、人員、技術、資金、物質などの全面的な支援を行うことが決定された。2016年時点で、19の省・直轄市が支援地域として指定されている。それとともに、中央の部署でも、例えば、教育部が教育、衛生部が医療などのように支援に取り組んでいる。

2014年度の政府発表によると、19の支援地域は、3年間（2011~2013年）で約443.8億元を新疆ウイグル自治区支援に投入したとされる。同期間の新疆の一般公共予算収入はわずか2,757.9億元であったため、インフラ整備などの事業の多くは、ペアリング支援により

¹¹² 黄・王（2011） p.141。

完成された。

表 5-6 新疆支援事業における各省・直轄市の分担一覧

支援側	受援側
北京、浙江	和田地区
上海、河南	阿克蘇地区
天津、山東	喀什地区
江蘇	伊犁哈薩克自治州
遼寧、江西	克孜勒蘇柯爾克孜自治州
湖北	博爾塔拉モンゴル自治州
湖南	吐魯番地区
広東	哈密地区
河北	巴音郭勒モンゴル自治州
福建	昌吉回族自治州

出所：「中共中央の新疆安定工作に関する会議紀要」より、筆者作成。

(5) 四川大震災復興支援

2008年5月12日、四川省汶川県を震源地とするマグニチュードは8.0（中国地震局）、最大震度11の中国史上最大級の地震が発生した。死者は69,227人にのぼり、直接経済損失は、約8,451億元¹¹³（2007年度四川省一般公共予算収入850.9億元の約10倍）に達した。被害の91.3%は四川省に集中している。

地震発生の直後、中国国務院が「汶川地震災後恢復重建対口支援方案」（国弁発[2008]53号）を発表し、被害地に対してペアリング支援の方式を策定した。具体的には、被災地の復興再建は、「被災地の自力更生、生産自救（＝自力救済）と国家支持、ペアリング支援を結び付ける」¹¹⁴という原則とされている。東部と中部の被害がなかった18の省・市が、被災地とペアを組み、支援を行う。支援する地域は、復旧から復興に至るまで3年間、物的・人的・経済的支援を含め、前年度財政収入の1%相当額を投入するとされた。

対四川支援の主な内容は、コンサルタント・工事建設と監理など、住民住宅・公共サービス施設・インフラ施設の建築・整備と修繕、機械設備、器材道具、建築材料などの提供、教員と医療者の派遣、人材育成・農業技術などのサービス提供などの8項目が含まれている。この方案に合わせて各支援地の共産党委員会・地方政府は、ペアリング支援弁公室(事務所)を設けて支援活動を実施し始めた。それぞれの被災地の要望に踏まえ、財政的な支援だけではなく、現物支給・人的支援・避難所の供給・街づくり支援など、援助を幅広く展開した。

3年間で復興事業の9割以上が終了したとされており、2011年5月8日、震災から3周年に合わせて現地を視察した温家宝国家総理（当時）は、「決定的勝利を収めた」と震災再

¹¹³ 「四川大地震 直接経済損失は8451億元に」 人民網日本語版（2008年9月5日）

<http://j.people.com.cn/94475/94700/6493727.html> 2017年6月26日アクセス。

¹¹⁴ 「汶川地震災後恢復重建条例」（国務院令第526号）より、中国語では、被災地区自力更生、生産自救と国家支持、対口支援相結合。

建の成果を強調した¹¹⁵。

表 5-7 四川省震災復興支援事業における各省・直轄市の分担一覧

支援側	受援側
山東	四川省北川県羌族自治州
広東	四川省汶川県
浙江	四川省青川県
江蘇	四川省綿竹市
北京	四川省什邡市
上海	四川省都江堰市
河北	四川省平武県
遼寧	四川省安県
河南	四川省江油市
福建	四川省彭州市
山西	四川省茂県
湖南	四川省理県
吉林	四川省黒水県
安徽	四川省松潘県
江西	四川省小金県
湖北	四川省漢源県
重慶	四川省崇州市
黒竜江	四川省劍閣県
広東(深圳)	甘肅省文県、武都区、康県、舟曲県
天津	陝西省寧強県、略陽県

出所：「汶川震災後復興再建ペアリング支援方案」より、筆者作成。

(6) 三省蔵区支援

三省蔵区とは、四川・雲南・甘肅の3省における蔵民族（＝チベット民族）居住区を指す。具体的に、甘南、迪慶、阿壩、甘孜の4自治州および木里、天祝の2自治県が含まれている。それぞれ所属している省は、いずれも経済力・財政力の弱い地域であるため、蔵区への支援に限りがある。

この事情に対し2014年8月に国務院は「発達省（市）対口支援四川雲南甘肅省蔵区経済社会発展工作方案」を発表し、3省の蔵区に対するペアリング支援を行うことを決定した。天津、上海、浙江と広東の4省・直轄市が支援地域として指定された。支援の内容は、教育水準の向上、新産業の創出、雇用促進、環境保護、公共サービスの改善、技術・人材の交流などが含まれている。支援期間は、2014～2020年とされていたが、それ以降再び検討するという。

¹¹⁵ 「温家宝：汶川地震災後恢復重建取得了決定性勝利」 中国政府ネット（2011年5月9日）
http://www.gov.cn/ldhd/2011-05/09/content_1860494.htm 2017年9月6日アクセス。

表 5-8 三省蔵区支援事業における各省・直轄市の分担一覧

支援側	受援側
天津	甘南蔵族自治州、天祝蔵族自治県
上海	迪慶蔵族自治州
浙江	阿壩蔵族羌族自治州、木里蔵族自治県
広東	甘孜蔵族自治州

出所：「発達省(市)対口支援四川雲南甘肅省蔵区経済社会発展工作方案」より、筆者作成。

2. 2 ペアリング支援の特徴と役割

中国におけるペアリング支援の特徴と役割は、以下のように整理できる。

(1) 支援手法の多様化

中国における地域間の格差は、経済的な貧富差だけでなく、技術・管理・教育など、あらゆる分野に存在する。このような状況に対し、支援側は、それぞれの支援対象地域の実情・要望を踏まえ、財政の移転だけではなく、学校、衛生医療機構、飲用水施設、村級活動室(日本の集会所に相当)、道路などのインフラ整備に関わる支援から、幹部派遣、技術者の育成、教員の派遣などの人的支援に関わる支援、商品の販路開拓、観光目的地の開発などの経済発展に関わる支援がみられ、ペアリング支援の形式は多岐にわたっている。簡単にいえば、ペアリング支援は、先進国が開発途上国または国際機関に対し、資金・技術提供を行う ODA（政府開発援助）の中国国内版のようなものである。

沿岸部を中心とした支援側は、中国の改革・発展の最前線に立っているため、新技術・理念を受援地域に持ち込むことにより、立ち遅れている地域の発展に必要な期間を大幅に短縮させた。インフラ整備などのハード面の支援は、建設を伴うものが多いため、受援側にとって、近代化されるだけではなく、支援の期間中は、一定の雇用も発生すると考えられる。

(2) 双方の共同発展の追求

支援地域から受援地域までの一方的な支援ではなく、共同開発が求められる。ペアリング支援の仕組みは、一度ペアを決めれば、その後の数年間継続的に同じ相手を支え、深い人間的な関係を築くことができる。支援側は、受援側に資金・技術・情報を提供することにより、双方は長期的な協力体制を構築することができる。

四川大震災の復興支援において、支援側は支援事業を実施している間に、震災地の貴重な経験を学び、支援側に災害対策のノウハウが蓄積し、今後似たような災害に備えることになった。

(3) 地域間交流の強化

例えば、各郷・鎮などの末端組織、更にその下の村に関わる問題に関しても、政府による発表やマスコミ報道からだけでは、各地域の実情やニーズが具体的に見えてこない。そのため、それと違った方法での情報・支援ネットワークを構築する意味でも、「中央の指導の下で」ではなく、地域間の水平的な交流が必要であると考えられる。

ペアリング支援を行う支援側の共産党委員会と政府のトップは、受援側を訪問し、支援現場へ立ち入って調査や指導にあたり、受援側と意思疎通を行いながら、受援地域の人々と一体になって、支援事業に取り組むニュースがよくみられる。

他方、ペアリング支援は、中央政府にも、一定の利点がある。支援管理の面において、

中央政府は、マクロ的にコントロールしているが、細かいことを地方政府に任せるため、行政管理のコストが大幅に節約できる。

冒頭で述べた関西広域連合のカウンターパート方式を、四川大震災時のペアリング支援と比較すれば、最大の違いは主導者にある。四川大震災の1ヶ月後に、中央政府がトップダウンで復興条例を作り、対応相手を決めた。それに対し、日本のカウンターの方式の場合には、関西広域連合がマッチングし、関西の府県により自主的な支援が行われる形態であるといえよう。国から支援自治体への措置が確かなものとなっておらず、自治体間の支援は、未だ支援自治体の善意に基づくものに留まっているのである。

3. ペアリング支援の財政的効果および課題

中国独特の地域間の資金協力のペアリング支援の仕組みにおいて、その重要なポイントは、①経済的に発達した地域の省・市が、自らの財政収入を使い、相対的に経済力・財政力の乏しい受援地域を直接援助する点、および②受援地域の財政力ギャップを穴埋め、経済発展を促進させる、という目的にある。そのため、その実質は、一種の水平的財政移転だといえる。本節では、中国政府の関連部門の報告などに基づき、チベット支援と四川大震災復興支援を事例にして、ペアリング支援の財政的役割と現状を明らかにする。

3. 1 中国における水平的財政移転の必要性と可能性

中国に限らず、世界のほとんどの国においては、「財源の都市部への地域的集中」と「支出の地域的分散」が急速に進んでいる。発展途上国である中国では、この傾向が更に加速する状況にある。このような背景の中で、「公平性と効率性」の両面から財政移転制度が設けられている。中国において、前章まで述べてきた垂直的財政移転のほか、水平的財政移転が必要となる理由は、主に以下のようなものである。

(1) 地域間の財政力格差

財政移転の前提は、地域間の財政力格差である。前述したように、「分税制」改革は、先天的に地区間の収入分配に非均等化効果をもたらす¹¹⁶ため、地域間の財政力格差が広がっている。

空間的にみると、財政力の弱い地域は、中部と西部に集中しており、少数民族の居住地域と重なっている。そのため、地域間の財政力格差の影響をより受けているのは、少数民族であるといえる。

(2) 垂直的財政移転による財政調整力の限界性

「中央財政移転」と「省以下財政移転」の2段階の制度により構成されている垂直的財政移転は、上段の「中央財政移転」が、2000年代に入ってから、財政調整機能の強化につれ、省レベル政府間の格差の是正に一定の成果を挙げていると評価されているが、その格差は、未だ高水準に留まっている。他方、下段の「省以下財政移転」は、毎年速いスピードで成長しているものの、制度的な統一性がなく、その内容がそれぞれの省（直轄市・自治区）により異なることなどの理由で、財政調整機能は十分に発揮されていない。

(3) 地方財政の強さ

中国において、中央と地方間で財源など財政関係に大きなゆがみがなく、地方でも充実した財政力を有している。「分税制」改革により、中央と地方（特に省レベル）の税源配分

¹¹⁶ 黄・Deepak (2003) p.43。

は、税種の形式（中央税・地方税・共有税）で規範化された。一見、地方の税収が中央に持っていかれるようにみえるが、毎年中央財政から省レベル地方財政へ財政移転を行っているため、地方は一定の財政力を持っているのである。例えば、2015年度の中央本級収入と地方本級収入はそれぞれ69,267.19億元と83,002.04億元であり、45.5%：54.5%となる。中央財政移転を行った後、中央と地方の可処分財政収入は、14,169.68億元と138,099.55億元で、9.3%：90.7%となった。つまり、中国の大部分の財政は、実質的に地方政府により支配されている。このように、地域間の財政力調整の一部を地方財政に任せれば、中央財政の負担を軽減できるのである。

（4）省レベル政府の自立性

中国において、「地方自治」は、法律によって明確に規定されていないが、実際には、「地方自治」の要素がすでに存在している¹¹⁷。財政的にも行政的にも地方に一定の自立性がある。しかも、経済的・財政的に豊かな省・直轄市ほど、財政的自立性が高い。それは、本級収入が総収入に占めるウェイトという側面から分かる。例えば、2015年度、上海は、本級収入が5,519.5億元、総収入¹¹⁸に占める割合が70.4%となる。一方、発展途上地域の貴州は、本級収入がわずか1,503.4億元、同割合が39.3%となる。

一般的に、中央と地方の間で、財政力に大きな違いがあり、中央が圧倒的な財政力を有する場合、水平的財政移転を行うための財政拠出義務を地方に求めることは、政治的に難しい。ところが、中国の場合には、地方とりわけ豊かな省・直轄市で、十分な財政力および高い自立性がある。このようにして、水平的財政移転の財源を、財政力が強い地方に比較的求めやすいと考える。

3.2 ペアリング支援の財政的効果

中国政府部門の報告および決算データに基づき、ペアリング支援を継続的な支援と一時的な支援に区分し、それによる財政調整が結果的に果たしている役割を考察する。

（1）継続的な支援（チベット支援）

チベット自治区は、財政力が弱く、2015年度の一般公共予算収入（自主財源）は137.13億元であり、31の省・直轄市・自治区の中の最下位となっている。2010~2015年度の財政支出総額は5,796億元、その内、一般公共予算収入は、534億元であり、わずか1割となっている。そのため、各種の財政移転（依存財源）に依存せざるを得なくなっている。

各年度のペアリング支援による移転金の詳細については、発表されていないが、前述したように、2010年より17の支援地域の財政収入の1%以上の援助を義務つけられていることから、2010~2015年度の理論上の支援額を算出できる。表5-9で分かるが、次の2点を挙げる事ができる。第一に、ペアリング支援による財政支援額の割合が小さいことである。この6年間のチベットの財政収入総額をみると、6,047.84億元のうち、中央財政移転による収入は5,318.48億元で87.9%を占めている。それに対し、ペアリング支援による収入ウェイトはわずか3.2%に過ぎない。第二に、ペアリング支援によるチベット収入の影響が次第に小さくなることである。近年、チベットの一般公共予算収入と中央財政移転が急速に成長しており、その伸び率はそれぞれ30%、20%である。しかし、一方、ペアリング支援における財政支援側の経済成長率が若干減速している。その影響で、チベットへの支援額の年平均

¹¹⁷ 曹 (2012)。

¹¹⁸ 総収入＝本級収入＋中央からの財政移転。

均伸び率が 17.61%に留まっている。ペアリング支援の規模が増大しつつあるにもかかわらず、チベットの財政収入に占める割合が小さくなる傾向にある。

表 5-9 2010~2015 年のチベットの財政収入（億元）

	一般公共予 算収入	中央財政移転に よる収入	ペアリング支 援による収入	財収総額
2010 年	36.65 (6.2%)	531.00 (89.6%)	25.25 (4.3%)	592.90 (100%)
2011 年	54.76 (6.8%)	714.70 (89.3%)	31.25 (3.9%)	800.71 (100%)
2012 年	86.58 (9.3%)	804.34 (86.4%)	40.39 (4.3%)	931.31 (100%)
2013 年	95.02 (9.1%)	902.49 (86.5%)	46.28 (4.4%)	1,043.79 (100%)
2014 年	124.27 (10.3%)	1,034.78 (85.5%)	51.79 (4.3%)	1,210.84 (100%)
2015 年	137.13 (9.0%)	1,331.17 (87.3%)	56.90 (3.7%)	1,525.12 (100%)
合 計	534.41 (8.8%)	5,318.48 (87.9%)	194.95 (3.2%)	6,047.84 (100%)
年平均伸び率	30.20%	20.18%	17.61%	20.80%

出所:『中国財政年鑑』(各年版)より算出。「ペアリング支援による収入」は、17の支援地区の前年度一般公共予算収入の和を1%で換算したものである。下段の()は、割合である。

移転金の算定について、ペアリング支援による財政的支援は、受援地域に対し、特定の事業の実事業費などを考慮して交付されるものであり、受援地域の財政力を調整するという視点から交付されるものではない。支出の面をみると、各支援地域からの支援金は、使途自由の「一般補助金」ではなく、専用項目への支援であり、使途が限定される「特定補助金」に相当する。そして、ペアリング支援の現物作業量に充てる支援金も少なくない。更に、2014年以降、支援金の80%以上を民生に使用しなければならないと規定されるようになった¹¹⁹。このような支援金は、一定の財政調整機能を果たしているが、衛生事業、都市維持建設、農業生産援助などの特定事業を支援するための移転であり、地域間の財政力格差の縮小を図るものではない。そのため、専項財政移転と同様、調整力に限界がある。

他方、これまで実施されてきた継続的な支援は、受援地域のほとんどが、中・西部に位置する少数民族の居住地域であるということから、継続的なペアリング支援は、少数民族に対する優遇政策の一環でもあるといえよう。

(2) 一時的な支援（四川大震災復興支援）

中国政府による¹²⁰と、四川大震災の復興に必要とされる復興事業は、29,692件であり、

¹¹⁹ 中国チベットネット 「解説：対口援蔵会転出九大信号」

http://www.tibet.cn/zt2014/dkyz/hyjj/201408/t20140829_2017152.html 2017年8月18日アクセス。

¹²⁰ 「汶川特大地震災後恢復重建情況新聞發布会在京舉行」 『四川日報』 2011年5月11日。

その総額は、8,658 億元に上っており、2007 年度四川省の域内総生産（10,562.4 億元）の 9 割に相当する。20 の省・市によるペアリング支援は、2011 年 5 月時点で、4,121 件の復興事業を完成させ、総事業数の約 14%を占める。支援資金は、3 年間で 450 億元を援助する予定となっていたが、実際には予定と大幅に上回り、2007 年度の四川省一般公共予算収入（850.9 億元¹²¹）に相当する 843.8 億元に達した。中央財政からの支援金 2,203 億元¹²²とともに災害復旧で重要な役割を果たした。

これまでの分析をまとめると、ペアリング支援による財政的役割が確認できた。ペアリング支援によって、各地域間には水平的財政移転のメカニズムに関する一定の枠組みが作られたが、地域間の財政力格差を是正するよりも、むしろ少数民族の居住地域における財政難問題の緩和、発展途上地区の貧困脱却または特定の事業と突発事件に対応する性格が強いものとなっている。

とりわけ、四川大震災の復興支援の事例でみられるように、災害に際して、ほかの財源ではカバーしきれない部分に対して、ペアリング支援による支援金は、被災地の貴重な財源となっている。財政力の強い地域でも、被災時に財政難になりうる。四川大震災の復旧は、ペアリング支援を活用する例となる。

他方、地域間の財政力調整という視点から、ペアリング支援による水平的な財政移転は、中国における財政移転の一環として、地域間の財政力格差の是正に一定の存在意義のある制度であるが、あくまで垂直的財政移転を補完するものであり、垂直的財政移転並びの調整効果が望ましいとはいえないであろう。地域間の財政力調整の中核は、垂直的財政移転である。そして、後述するように、どうしても客観性などに劣るので、規模は、少ないほうが望ましいものである。

3. 3 ペアリング支援の財政的課題

財政力格差の是正および公共サービス均等化を実現するのに、水平的財政調整は重要な選択肢である。ペアリング支援は、既存の垂直的財政移転と組み合わせ、財政力格差を是正するという本来の役割を果たすために、一過性の支援ではなく、特定の受援地域を持続的に支援することが大切である。そのため、いくつかの課題を克服する必要がある。

(1) 政府の恣意性

ペアリング支援の移転金額を算定する際、受援地域の財政困難度・支援地域の財政規模など客観的な基準に基づくのではなく、1%（チベット支援）、1%（四川大震災の復興支援）のような、おおざっぱな数値を設定することが多い。または、新疆支援事業でみられるように、基本的に国が主導する形の支援方式となっているものの、客観的なルールに基づいておらず、適切な内容、規模の支援が実行できる反面、自由度が大きいため、恣意的なものになる危険性が高い。

黄・王（2011）は、次のような問題点を指摘している。援助プロジェクトは、支援側の地方政府関係者の「政績（＝政治上の業績）」に繋がることが多いから、昇進するための支援に陥りがちである。受援側のニーズと事業の実効性を無視する支援は、資金の無駄使いになるしかない。

(2) 地域間の財政力格差がもたらす新たな問題

¹²¹ 『中国財政年鑑』（2008 年版）より。

¹²² 中華人民共和国国土資源部サイト 「魏宏：国家对四川災後恢復重建的資金安排是 2,203 億」（2009 年 3 月 8 日） 2017 年 6 月 27 日アクセス。

支援地域間の経済力・財政力の格差が受援地域に影響を及ぼす。例えば、チベット支援事業の中、2015年度広東省の一般公共予算収入は、9,366.78億元となったが、1%で換算すると、林芝地区に支援する資金は、9.37億元となる。しかし、林芝地区に隣接する山南地区を支援する湖南省の一般公共予算収入（同）は、わずか2,515.43億元であり、同様に換算すると2.52億元となる。両者の差は3倍以上である。同じことは、四川大震災の復興事業でもみられた。顧・向・李（2015）によると、ペアリング支援を受ける被災地の1人当たり支援額は、最高の汶川県と最低の剣閣県との差が約31倍となった。

他方、支援側と受援側との格差が千差万別である。例えば、四川大震災の復興支援において、支援側と受援側の財政力（2007年度1人当たり一般公共予算収入）の差が、もっとも大きいのは、浙江省（3,259.88元）：青川県（85.28元）の38.2倍であり、もっとも小さいのは、安徽省（888.68元）：松潘県（708.33元）の1.25倍である¹²³。

このように、各地域間の経済力・財政力の格差による支援力の違いは、受援地域内に新たな財政力格差を招いた。

（3）民族地域に起きる問題

地理的な分布をみれば、ペアリング支援の支援対象地域のほとんどは、少数民族地域であることから、この制度は、近代化推進の少数民族政策の一環でもあると位置づけることができよう。民族問題の根源に経済問題がある¹²⁴。中国政府は、この経済問題を克服することが最終的に民族問題を解決する上で重要であると考えている。

しかし、このような民族地域に対する財政的支援は、新たな問題を招いた。例えば、河南省は1人当たり財政収入（2015年度）が3,189元であるが、その支援先である新疆は同5,715元と、受援地域が逆に上回る結果となっていた。ペアリング支援は、少数民族地域の経済発展を援助する反面、財政力の強くない非少数民族地域にとっては財政負担になっている。移転額を算定する際、受援地域の収入（徴税力）と支出（財政需要）の両面、および支援地域の財政力など複数の要素を考える必要がある。各地の経済発展レベルおよび財政支出力に基づき、合理的力量を算出すべきであると考えている。

国際的にみると、政府の恣意性をできるだけ排除する水平的財政移転は、もっとも効果的なものとしてドイツの連邦財政調整制度（次章で述べる）がある。本制度は、「法律は、ラントの財政力の格差が適正に調整されるよう確保しなければならない」¹²⁵とする『ドイツ連邦共和国基本法』の規定に基づいて、各州の財政力を平準化させることを目的としたものであり、連邦政府を介せずに、財政力の強い州から、そうでない州へ直接財政を移転する仕組みである。比較基準となる財政力である「調整額測定値」の計算に補正人口を用いて、非常に綿密な算定を行い、支援金額を確定するという¹²⁶。恣意性を排除する究極的な試みとして参考になる。

4. まとめ

本章は、中国で実施されているペアリング支援制度の沿革とあり方を考察した上で、その現状および特徴を明らかにした。その後、政府報告および決算データに基づいて、ペア

¹²³ 『中国財政年鑑』（2008年版）、『四川統計年鑑』（2008年版）。

¹²⁴ 大西（2012）。

¹²⁵ 『基本法』第107条。原文：Durch das Gesetz ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird.

¹²⁶ ドイツの水平的財政調整は、ヴォルフガング・レンチュ（伊東弘文訳）（2006）参照。

リング支援による財政的効果と現時点の課題を分析した。

多彩な支援手法を用いるペアリング支援は、インフラ整備・教育水準の向上・衛生医療などの多くの分野で、地域間格差の是正、地域間交流の強化に貢献している。その内、財政的支援は、立ち遅れている中・西部地域あるいは少数民族地域の経済発展、インフラ整備などの特定事業、発展途上地区の貧困脱却および震災復興などの非常時の支援に、一定の実績を上げており、制度としては整いつつある。特に、四川大震災の復興支援事業において、極めて大規模に展開されたペアリング支援は、公共施設、インフラ整備を迅速・大量に供給し、重要な役割を果たしている。しかし、継続的な支援において、地方政府間で移転する資金の規模が小さい上に、財政力の弱い地域を補強し、地域間の財政力格差を是正するという目的に即した制度になっているとは到底いえない。

地域間の財政力格差が顕著である中国において、水平的財政移転の完備が求められるが、欧州の連邦制国家では、水平的財政調整により、自治体間・地方間の軋轢を生み、訴訟問題にまで至ったこともある。単一国家である中国では、同じことが起こらないと限らない。

今後、中国がペアリング支援・水平的財政移転を整備していく過程で、ドイツの連邦財政調整制度などの補助金制度を参考にして、各地方・各レベルの政府の役割と事務分担を明確にした上で、移転項目と支出額を決定していくシステムを作り上げていく必要があるであろう。

第六章 財政移転制度の国際比較

本章では、日本・英国・ドイツにおける財政移転制度をそれぞれ概観し、財政移転の国際比較を通じて、中国における財政移転制度の特色を更に明らかにする。その上、諸先進国の制度から得られる示唆から、中国の財政移転制度改革の方向性および留意点を検討する。

中国のみならず、国際的にみると、今日、近代国家における地方行財政上の大きな問題の1つは、地域間の経済力・財政力の格差の拡大と国民的視野からみた地域間の行政・公共サービス水準の均等化の趨勢にある。したがって、現代の地方財政制度においては、すべての地方政府において、国家的観点からみた一定水準の行政を提供できるようにするため、地域間の財政力の均衡化を図るための財政移転制度を設けることが必要とされている。地方自治制度を重視する諸先進国においては、ほとんどの国がこの制度を採用している。

本章で、日本・英国・ドイツの3か国を選んだのは、これら諸国が中国にとって馴染みの深い先進国であることもあるが、もっと大きな理由としては、前者の日本と英国は、単一国家であり、政治の基本構造が中国と似ている。そのため、政府間財政関係および財政移転制度の設計には、一般補助金と特定補助金より構成されている構造など、多くの共通点がある。とりわけ、日本の制度は、現在の中国の財政移転制度の原型にさまざまな点で影響を与えている。他方、ドイツの「連邦財政調整」は、水平的財政移転制度の類型における代表例として、ペアリング支援と比較するに好適である。このように、中国を含めた4か国の比較検討は興味深いものがある。なお、これらの諸国においては、現在ともに地方財政制度や財政移転制度に関する改革と改善が進められており、その動向は注目に値するものが多い。

1. 日本

1. 1 日本の地方財政の概況

2015年度における都道府県別の1人当たり地方税収をみると、東京都の税収が突出して著しく大きい。東京都が279,247円、全国平均値が125,719円であるから、東京都/平均値=2.2であり、東京都は、1人当たりでみて、標準的な地方自治体の2倍以上の税収を得ていることとなっている（図6-1）。

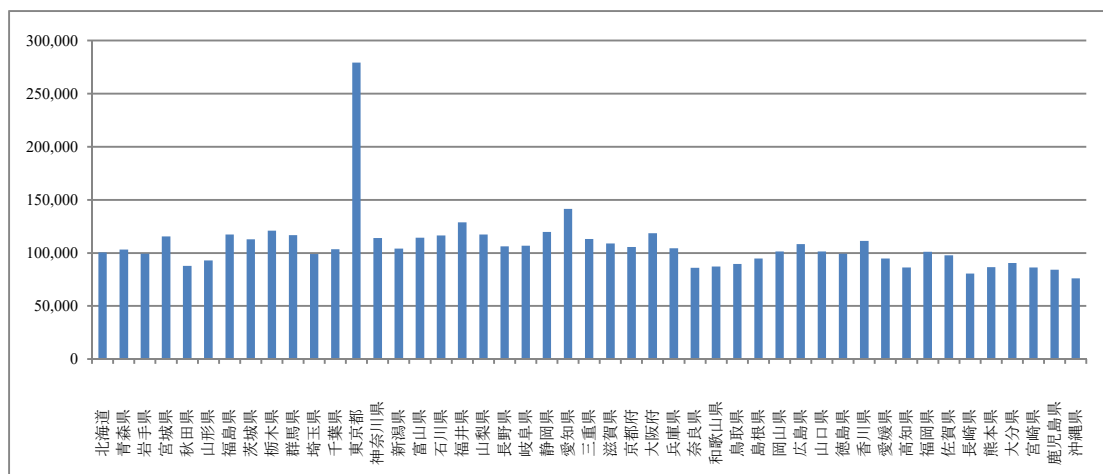


図 6-1 2015 年度の 1 人当たり地方税収（都道府県別）

出所：『地方財政白書（平成 29 年版）』（資 38）より、筆者作成。

他方、日本において、中央と地方との間では、歳入段階と歳出段階での租税配分において乖離が存在している。歳入段階では、中央（60.0 兆円）：地方（39.1 兆円）は、およそ 6：4 であり、一方、歳出段階（純計ベース）では、中央（70.7 兆円）：地方（97.7 兆円）は、およそ 4：6 である。この形式的税源配分（自主財源）から実質的支出分担へ著しく変化することは、中国に似ている。

日本において、中央からの財政移転のうち、一般財源に分類される地方交付税、地方譲与税、地方特例交付金の 3 者は、一般補助金であり、国庫支出金は、特定補助金である。

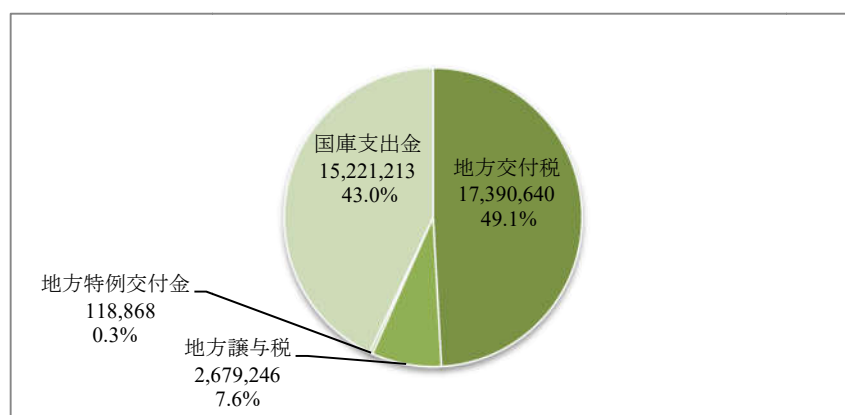


図 6-2 2015 年度、日本における財政移転の構成（百万円・構成比）

出所：『地方財政白書（平成 29 年版）』（資 22）より、筆者作成。

2015 年度の地方歳入決算額によって、地方の主な歳入内訳（図 6-3）をみると、地方税が 38.4%、地方債が 10.5%、地方交付税が 17.1%、国庫支出金が 15.0%を占めている。4 種の財政移転を合わせた額は、歳入全体の 32.8%を占めており、地方税に匹敵するほど高い構成比であり、地方の重要な財源となっていることが分かる。

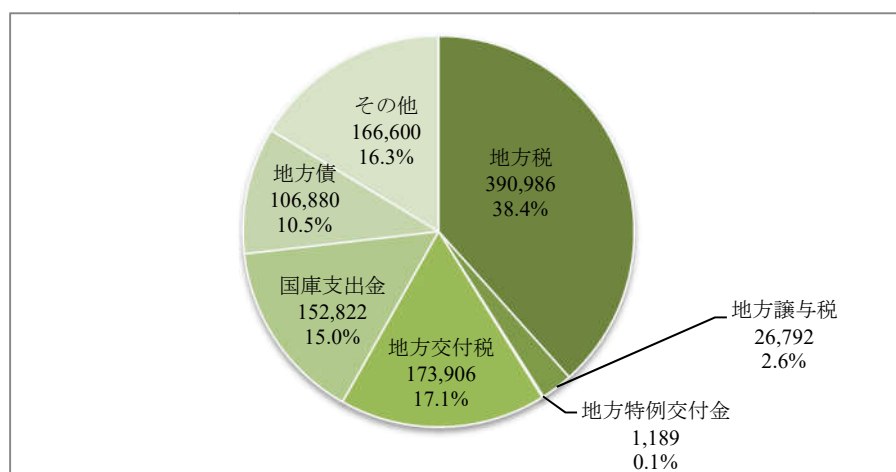


図 6-3 2015 年度、日本における地方財政収入（億円・構成比）

出所：『地方財政白書（平成 29 年版）』（資 23）より、筆者作成。

1. 2 日本の財政移転

(1) 地方交付税

地方交付税とは、使途が限定されていない一般財源としての中央から地方への財政移転である。地方交付税の沿革は 1954 年に遡り、50 年の歴史を持つ。交付税の前身は、シャウプ勧告を受けて 1950 年に創設された地方財政平衡交付金制度である。しかし、様々な理由で、同制度が理想どおりには運用されず、地方の信頼感が次第に失われ、1953 年に、3 年間という短い期間で破綻することとなった。翌 1954 年に、平衡交付金の欠点¹²⁷を補う形で、地方交付税制度が創設された。制度発足以来、地方交付税に大きな改革は行なわれず、現在に至っている。

地方交付税は、地方公共団体ごとの財源の均衡化を図り、地方行政の計画的な運営を保障するため、中央が、一定の基準に基づいて各地方公共団体ごとに標準的な必要額（基準財政需要額）と標準的な収入（基準財政収入額）を見積もり、財源不足が生じる場合に、その不足額を基礎として地方公共団体に交付するものである。地方公共団体間の財源の不均衡を調整し（財源調整機能）、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供しようという財源を保障する（財源保障機能）、という 2 つの目的がある¹²⁸。

地方交付税の総額は、2015 年時点で、国税である所得税・法人税の 33.1%、酒税の 50%、消費税の 22.3%、地方法人税の全額とされている¹²⁹。その総額を地方交付税の財源に充てられることを原則としながら、内閣が翌年度の「地方財政計画」を策定する中で、その全国総額が決定される¹³⁰。なお、このような法定税率分で交付税の財源が不足する場合には、一般会計からの特例加算¹³¹と交付税特別会計の借入金を加算している。こうして、加算された財源が、各地方団体に配分されるのである。2015 年度地方交付税の決算額は、173,906 億円で、前年度と比べると 0.2%減（前年度 0.9%減）となっている。

地方交付税の種類は、普通交付税と特別交付税とされている。

- ①普通交付税は、地方交付税総額の 94%で、個々の地方団体の財源不足額を補てんするために交付されるものである。毎年度、基準財政需要額が基準財政収入額を超える地方（交付団体）に対して交付される。逆に、基準財政収入額が基準財政需要額を上回る地方（不交付団体）の交付額は、ゼロになる。算式は、次のようになる。

$$\text{財源不足額} = \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額} = \text{普通交付税額}$$

算式の中、基準財政需要額とは、各地方団体が合理的かつ妥当な水準において、行政を行うために必要な支出額を合理的な方法で測定したものをいう。これは、各地方

¹²⁷ この点について、西森（2005）では、地方財政平衡交付金の総額には国税とのリンクや一定の枠がなかったから、毎年の平衡交付金の総額は、地方財源不足額に比して著しく低い額で決定されたと述べた。

¹²⁸ 総務省ウェブサイト「地方交付税制度の概要」 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html 2017 年 10 月 27 日アクセス。

¹²⁹ 同上。

¹³⁰ 『地方財政白書（平成 29 年版）』。

¹³¹ この段階は、地方交付税「入口ベース」という。すなわち、入口ベース＝法定税率分＋一般会計からの特例加算。他方、出口ベース＝入口ベース＋交付税特別会計の借入金。

団体において、都道府県と市町村の行政内容を警察費、道路橋りょう費、河川費、消防費などの複数の項目に区分し¹³²、経常経費と投資的経費とに区分され、「単位費用×測定単位×補正係数¹³³」という算式で算出される。他方、基準財政収入額は、各地方団体の税収見込額の一定の算入率¹³⁴（都道府県は80%、市町村は75%）に地方譲与税、地方特例交付金などを算入した金額である。2015年度の地方財政全体の歳入決算額において、普通交付税は、都道府県分が83,931億円、市町村分が74,033億円となっている。

②特別交付税は、普通交付税の6%で、地方の個別的な財政事情、または、算定後に生じた災害の発生などに伴う特別な財政需要を考慮して交付されるものである。前述した普通交付税の機能を補完し、地方交付税全体としての妥当性を確保するためのものなどといえよう。2015年度特別交付税の決算額は、都道府県分と市町村分は、それぞれ1,364億円、8,689億円となっている。

ところで、地方交付税の性格に関して、多くの研究では、財政移転の関係からみれば、中央から地方団体への「垂直的財政移転」であると位置づけられているが、実際のところは、2014年度から、地方交付税の原資として法律上定められた国税5税¹³⁵（のち4税に変更）の一定割合に、地方法人税が加わるようになった。地方法人税は、形式的に垂直的財源であるが、その法定率が100%であることから、実には本税収が偏在する地方団体の税源で、ほかの地方団体の財政ギャップを充てることになる。そのため、地域間の「水平的財政移転」に近い性格を持っているといえよう。

（2）地方譲与税

地方譲与税は、本来なら地方自治体が徴収すべき税を、いったん中央が代わりに徴収し、一定の割合で地方に還付されるものである。2015年度地方譲与税の決算額は2兆6,792億円で、前年度と比べると8.8%減（前年度14.8%増）となっている。主に下記の6種類がある。

- ①地方揮発油譲与税。1955年度に、地方自治体に対し道路財源を譲渡するため、「地方道路譲与税」という名称で創設されたものである。2009年4月1日、道路特定財源制度廃止にともない、現在の名称に改称された。もっとも、道路特定財源制度は廃止されたものの、本税による収入分の大部分は、道路財源に多く用いられている実態はある。
- ②石油ガス譲与税。1965年度より石油ガス税が国税として課税されるようになったことにともない、地方の道路目的財源として創設されたものである。
- ③自動車重量譲与税。1971年度、第6次道路整備5ヵ年計画の策定に伴う道路財源調達問題などに関連し、自動車重量税が課税されることとなったことにともない、創設されたものである。
- ④航空機燃料譲与税。航空機騒音対策および空港とその周辺の整備などの経費に充てるため、1972年度に航空機燃料税が課税されるようになったことにともない、創設され

¹³² 都道府県と市町村の項目数は、それぞれ37と38となっている。

¹³³ 単位費用とは、各行政項目について設定された測定単位に乗じる単価のことである。測定単位とは、行政項目ごとに、その財政需要額をできるだけ正確に補足するための尺度となる指標のことである。補正係数とは、各地方における積雪、寒冷、人口急増・過疎などの差を反映させる係数である。

¹³⁴ 基準税率といい、地方団体が、自らの努力で課税額を増やした場合に、その増収分のすべてが普通交付税の減額で相殺されてしまうことを防止するための措置である。

¹³⁵ 国税5税とは、所得税・法人税・酒税・たばこ税・消費税。

たものである。

- ⑤特別とん譲与税。内国船の外国貿易船の固定資産税を軽減するとともに、減収額を補てんするために1957年度に創設されたものである。
- ⑥地方法人特別譲与税。偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の暫定措置として、法人事業税の税率引き下げを行うとともに、2008年度に創設されたものである。

ところで、地方譲与税の性格については、地方譲与税全体を丸ごと一般補助金に分類する研究が多くある。特別とん譲与税以外のものは、対象となっている税源に地域的な偏在があるため、国税として徴収した後、別な基準で地方に譲与するものであるが、しかし、特別とん譲与税は、会計手続の便宜または納税者の便宜などの理由から、国税の形式で徴収されるが、その収入の全額が特別とん譲与税法¹³⁶の定めるところにより地方財源として特別とん税の徴収地である開港所在市町村に還付されるたてまえをとっている。そのため、特別とん譲与税は、地域間の財政力格差の是正を目指して創設されたものではなく、調整機能もない。

(3) 地方特例交付金

地方特例交付金は、1999年度の恒久的な減税の実施に際し、地方税の減収額の一部を補てんするために創設されたものである。中央から地方に交付されるものであるが、地方税の代替的性格を有する一般財源とされている。

地方特例交付金は、地方が自らの裁量で使用できる一般財源の1つで、現在は、児童手当の制度拡充に伴う地方負担の増加をカバーするための児童特別特例手当金、や個人住民税における住宅借入金等特別税額控除による減収および自動車取得税の減税に伴う自動車取得税交付金の減収の一部を補填するための特別交付金などがある。

(4) 国庫支出金

国庫支出金は、中央が資金の用途を特定し、地方団体に交付する支出金の総称をいう。現在、日本において、地方団体が行わなければならない事業のうち、主として中央の事務的性格を有するものや、中央と利害関係があるもの、および中央の施策や地方公共団体の財政上特別の必要があるものなどについては、その費用の一部または全部を国が支出することとされており、これには、地方財政法上、国庫負担金、国庫委託金、国庫補助金の3つに分類される。2015年度は、合わせて15兆2,822億円で、前年度と比べると1.5%減（前年度6.0%減）となっている。

- ①国庫負担金。全国、どこの住民にも保障しなければならない最低限度の生活のために、国と地方団体が共同で負担する経費の国負担分を表す。
- ②国庫補助金。中央が特定の事業を行うときに、推進・奨励するために交付するものである。
- ③国庫委託金。外国人登録、基礎年金事務など、本来は中央の業務を執行の便宜上、地方団体が行うので、国が地方団体に支払うものである。

¹³⁶ 昭和32年（1957年）法律77号。

1. 3 日本の財政移転の特徴と問題点

日本の財政移転の特徴は、財政移転の主体が、一般補助金の地方交付税となることである。そして、普通交付税は、歳入と歳出の差額を補てんする方式が採用されており、基準財政需要額と基準財政収入額という形態で、標準的な財政需要と財政調達力を測ることができる点で、財政移転の仕組みとしては、優れているといえよう。

日本の財政移転の問題点としては、主に次のようなことを挙げることができよう。その第1は、一般財源に属する地方交付税において、現行の政府が、地方公共自治体が歳出を抑制するインセンティブがほとんど機能しないことである。1990年代後半、地方税収の減少とともに、地方交付税の不交付団体の歳出が減少している。しかし、それに対し、交付団体が歳出は逆に増加しているとの指摘がある。それは、財政移転とりわけ地方交付税への依存度の高い交付団体ほど負担意識が希薄であるといえよう。

地方交付税の財源面においては、その収入は、国税4税および地方法人税とリンクされているが、創設されて以来、地方交付税の財源が法定税率分通りに配分されたことは、一度もない¹³⁷。その原因は、地方交付税の財源が景気の影響を受け、不景気時に減少するが、逆に好況時に増収し、地方の必要額を上回るためである¹³⁸。

第2は、国庫支出金は、使途限定の特定財源であり、必然的に、中央の意向が強く反映されている。本来であれば、地方団体および地域の住民のニーズに応じて、必要性の高い順で事業を行うべきである。しかし、現状は、国庫支出金が地方団体の判断に影響を与えている。結果として、必要度が低い、または、必要性がない事業であっても、国庫支出金の補助対象となるために、優先的に実施されやすくなる。

2. 英国（イングランド）

2. 1 英国の行政の概要

グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国は、一般に、単一国家と定義されているが、名称が示すとおり、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの各地域 (Regions) 単位で独立性が高く、他の単一国家と若干異なる。英国議会 (Westminster Parliament) のほかに、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドにも議会が置かれ、独自の行政運営を行っており、各議会に一定の権限が与えられ、イングランドと異なる制度を有している。そのため、英国の地方行財政制度を一義的に国家的制度として記述することは難しく、ここでは、財政規模で英国のうち約8割を占めるイングランドを中心に財政移転を論じることとする。

イングランドの地方行政制度は、時の政府の政策によって変遷が激しい。1970年代に、2層制で統一されたものの、1980年代から1990年代後半にかけて、1層制への改革が進められた。ただ、非大都市圏では、2層制のまま存続することが認められており、首都圏では、広域行政の必要性から2000年に広域自治体が創設されたことにより2層制が復活している。そのため、現在、1層制と2層制が混在している状態である (図6-4)。

¹³⁷ 小西・岡本 (2005) p.11.

¹³⁸ 藤田 (1987) p.102.

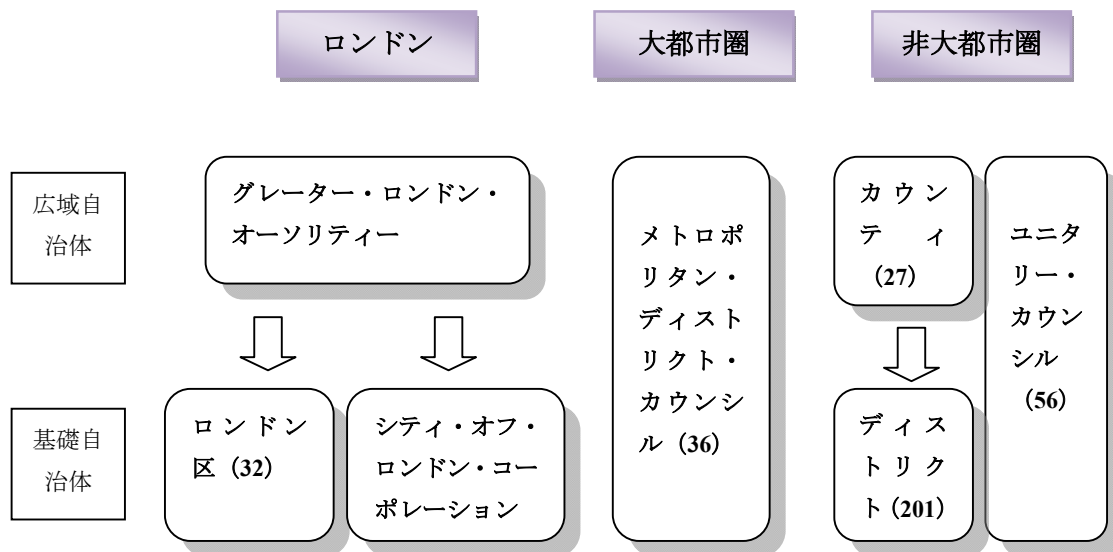


図 6-4 イングランドの地方自治体構成

出所：Japan Local Government Centre 「英国の地方自治（概要版）－2016年改訂版－」

http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2015/12/2016_LON.pdf (2018年3月27日アクセス) より、筆者作成。() は自治体数である。

ロンドンは、「グレーター・ロンドン・オーソリティー (Greater London Authority)」および、32の「ロンドン区 (London Borough Council)」と「シティ・オブ・ロンドン・コーポレーション (City of London Corporation)」から構成されている。グレーター・ロンドン・オーソリティーは、小規模で直接に公共サービスを提供する機能がないため、地方自治体とされないことがある¹³⁹。1層制の地域は、大都市圏に存在する「メトロポリタン・ディストリクト・カウンスル (Metropolitan District Council)」と非大都市圏の「ユニタリー・カウンスル (Unitary Council)」であり、いずれも道府県および市町村の機能を併せ持った地方自治体である。1層制の地方自治体においては、消防・治安など広域の事務組合で行う事務以外のすべての公共サービスを提供している。一方、非大都市圏の2層制の地域は、カウンティ (County Council) とディストリクト (District Council) で構成される。カウンティは、教育、社会福祉、道路建設などの事務を行い、ディストリクトは住宅、ごみ収集、レジャー・レクリエーションなどの限られた事務を行っている。地方自治体間で所管事務が重複することは滅多にない。

2. 2 英国の地方財政および財政移転の概況

英国においては、地方に比べ、税源配分および財政支出ともに中央の方が圧倒的に大きい、特徴である。地方税の割合はわずか6%に過ぎない。2014年度の財政収入については、唯一の地方税であるカウンスル税 (Council Tax) は、239.63億ポンドで、地方自治体の経常収入 (966.06億ポンド)¹⁴⁰の24.8%程度を占めるに過ぎず、自主財源によって財政収入を賄うことが可能な自治体は存在しない。他方、地方自治体の事務は、法律によって定められ

¹³⁹ 例えば、Japan Local Government Centre 「英国の地方自治（概要版）－2016年改訂版－」 p.9 http://www.jlgc.org.uk/jp/wp-content/uploads/2015/12/2016_LON.pdf (2018年3月27日アクセス)。

¹⁴⁰ DCLG, Local Government Financial Statistics England No26 2016, Table3.2a.;P18.

ていることのみを行っており、国会が強い権限を持っている。近年、地方への権限移譲が進められているとはいえ、財政支出の面では、財政支出に占める地方自治体の割合は23%となっており、中央政府の支出が圧倒的に大きい。

このようなギャップを埋めるのは、財政移転である。日本と同様に、地方政府間の水平的財政移転がなく、垂直的財政移転のみである。しかし、前述のように、英国は、単一国家とはいえ、連合王国であり、アメリカほどではないが、分権的行政が行われている。そのため、政府間の財政移転は、英国政府から各地域への移転金および、地域から地方自治体への移転金がある。前者は、中央政府がイングランド以外の地域に支出している補助金であり、イングランドとその他の地域の格差を縮小するのを前提に交付されてきた一般補助金である。

後者は、本節の主題であり、イングランドにおける地方自治体へ交付される移転金である。一般補助金（Formula Grant）と特定補助金（Specific Formula Grant）に分けられる。一般補助金は、歳入援助交付金（Revenue Support Grant）、事業用レイト（Redistributed Non Domestic Rate）および一般警察補助金（Principal Formula Police Grant）から構成される。他方、特定補助金の主体は、政策目的補助金（Ring-Fenced Grants）である。

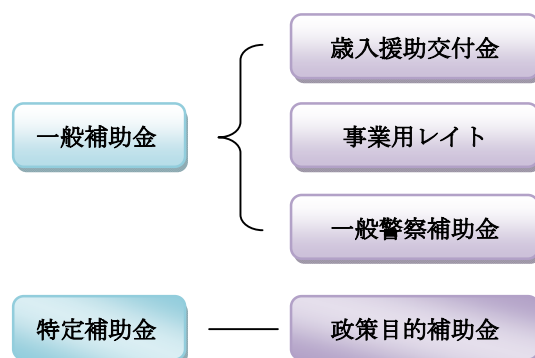


図 6-5 イングランドの財政移転フレーム（2006年）

出所：ODPM, A Guide to the Local Government Finance Settlement, January 2006,より筆者作成。

地方自治体の歳入のうち、一般補助金と特定補助金は、英国政府から交付される財源である。2014年度において、両補助金が合わせると54%を占めている。イングランドの地方自治体は、財源の多くを英国政府からの補助金に依存しており、財政上の自立性は限られていることが分かる（図 6-6）。

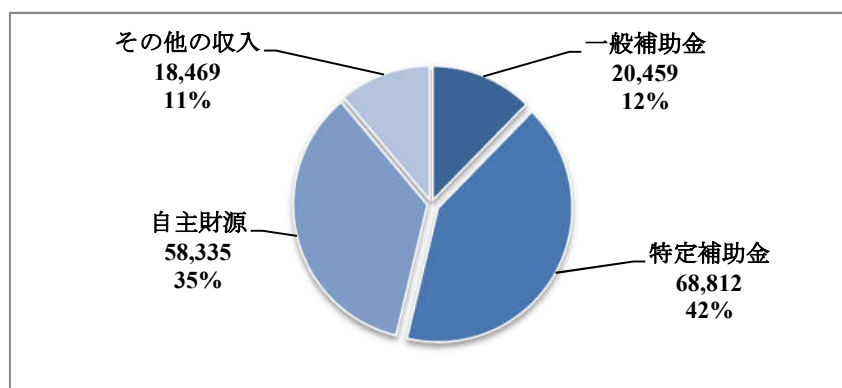


図 6-6 2014 年度、イングランドの地方自治体の財政収入（百万ポンド、構成比）

出所：DCLG, Local Government Financial Statistics England No26 2016, Table2.1a, P7 より筆者作成。

2. 3 英国の財政移転

(1) 一般補助金

イングランドの一般補助金は、歳入援助交付金、事業用レイトおよび警察補助金から構成されている。後述する算式に基づいて配分額が決定され、用途制限のない補助金として交付される。その総額と配分方式は、数度と改定されてきており、2006 年度にも新たな制度が導入されている。本小節では、一般補助金の枠組みを整理した上で、2006 年度に新たに導入された現行の制度を述べることにする。

①歳入援助交付金。歳入援助交付金と直訳されることが多いが、地方交付金の訳が充てられることもある。「1988 年地方財政法 (Local Government Finance Act 1988)」に基づき、1990 年 4 月¹⁴¹から導入されたのである。その狙いは、行政需要に関わる費用および当該地域における財政負担力などを比較し、その差額を一般財源として補うことを狙いとしている。各地方自治体の行政需要を満足させるだけの財源保障をするとともに、地方自治体間の財政力格差を是正する役割もある。日本の地方交付税に相当する。

2006 年度からは、歳入援助交付金に含まれていた教育関係の補助金が、「教育目的補助金 (Dedicated Schools Grant)」という特定補助金として交付されることになった。そのため、2006 年度の歳入援助交付金の総額は、前年比約 87% (2005 年度 266.6 億ポンド、2006 年度 33.8 億ポンド)¹⁴²まで激減した。それにしたがって、歳入援助交付金の算定方法が改正され、後述する事業用レイトと一体的に算定することになった。両補助金の総額は、次のように算出される。

$$\text{歳入援助交付金} + \text{事業用レイト} = \text{需要基準額} - \text{財源基準額} + \text{英国配分額} \pm \text{フロア保証}$$

算式の中、「需要基準額 (Relative Needs Amount)」は、「最低限必要とされる経費」に対して当該地方自治体には、経費をどれだけ追加するかを算定するものである。「財源基準額 (Relative Resource Amount)」は、「重要基準額」と同様に、「最低限期待されるカウンシル税の徴収額」に対して当該地方自治体がどれだけ追加的に徴収が見込ま

¹⁴¹ 英国の会計年度は、日本と同様、4月1日に始まる。

¹⁴² DCLG, Local Government Finance Key Facts; England, 2006.

れるかを算定しているものである。「英国配分額 (Central Allocation)」は、前述した「最低限必要とされる経費」と「最低限期待されるカウンシル税の徴収額」との差額である。「フロア保証 (Floor Damping Block)」は、激変を緩和するための調整であり、一定の率を超えて増額となる地方自治体は、減額され、逆に一定の率を超えて減額となる地方自治体は、増額される。

- ②事業用レイト。事業用レイトは、店舗、工場などの事業用の資産の占有者に対して課税される資産税である。住宅レイト (Domestic Rate) とともに地方税であったが、1990年に住宅用レイトの廃止にともなって、事業関係の事業用レイトは国税となった。2012年までは、地方自治体により徴収された税収は、全額が国庫に納められた後、歳入援助交付金とともに上記した算式で配分されていた。イングランドの地方自治体へは2012年度で約231億ポンドが交付されており、経常収入に占める割合は約24%であった¹⁴³。2012年地方財政法により、全額が国庫に納められていた事業用レイトの税収は、50%を各地方自治体が自主財源として保有し、残り50%は、一旦国庫にプールされ、歳入援助交付金またはその他特定補助金の形で中央政府から地方自治体に再分配される仕組みとなった。この新制度が2013年度からイングランドで導入された。
- ③警察補助金。イングランドの警察行政については、ロンドンは、ロンドン都庁が首都警察局 (Metropolitan Police Authority)、それ以外のイングランドは、内務省 (Home Office) が警察自治体 (Police Authority) を所管している。警察行政にかかわる経費は、警察補助金と特定補助金により賄われている。2014年度の警察補助金は、77.84億ポンド¹⁴⁴が計上されている。

(2) 政策目的補助金

「Ring-Fence」という名称からして、一定の範囲内での用途は制限されているが、その中であれば目的に即して使用できるという特定補助金である。もっとも多いのは、「教育目的補助金」である。前述したように、2006年に、一般補助金から切り離され、政策目的補助金として創設された。同年度の予算では、教育目的補助金額は、265.46億ポンド¹⁴⁵と計上されている。これだけの金額が一般補助金 (歳入援助交付金) から、用途制限のある特定補助金へ移されたことは、地方の裁量権において大きな影響を及ぼした。

2. 4 英国の財政移転の特徴と課題

英国の中央と地方の財政関係においては、地方自治体の財政支出が小さいために、税収面でも極端に地方の比率が低いという特徴がある。中央政府が税源の大宗を持った上で、補助金の不交付団体を作らない形で、中央財政からすべての地方自治体に対し、垂直的財政移転のみにより補助金を交付している。

中央と地方の事務分担が明瞭であり、中央政府の事務については、中央の出先機関が直接実施する。そのため、他国のように地方財政への特定補助金は、教育分野を除けば、比較的少ない。また、特定補助金を通じた事業においても、補助率が高く、地方に重い負担をかけることはほとんどない。要するに英国での地方自治は、政府の地方自治白書などで強調しているが、現実に財政的な自治はほとんどないといえる。

¹⁴³ Japan Local Government Centre 前掲文 p.59.

¹⁴⁴ DCLG, Local Government Financial Statistics England No26 2016, Table2.1a, p.7.

¹⁴⁵ DCLG 前掲書 p.4.

3. ドイツ

諸先進国における財政移転をみると、垂直的財政移転のみが行われている国が多く、水平的財政移転が行われている国でも、垂直的財政移転が同時に行われているケースが多い。ドイツは、その代表的である。本節では、ドイツの制度を水平的財政移転の事例としてみよ。

3. 1 ドイツの財政移転の概要

ドイツ連邦共和国は、連邦制国家であり、ドイツにおける国家とは、連邦（Bund）と16の州（Land）を指している。各州は地方公共団体ではなく、それぞれ主権を持ち、独自の州憲法、州議会、州政府および州裁判所を有する支分国家（Gliederstaaten）である。16州のうち、ハンブルグ、ブレーメン、ベルリンは都市州（Stadtland）と呼ばれ、地方公共団体であるとともに州と同格となっている。州の下に、州の下級官庁である郡（Kreis）と、基礎自治体である市町村（Gemeinde）が置かれる。郡の区域では2層制、郡格市の区域では1層制となっている。

ドイツの財政移転は、連邦と州の間で行われる「連邦財政調整」（上段）と、州と市町村の間で行われる「市町村の財政移転」（下段）とが、2段階に区分されている。2つの財政移転は、それぞれ異なる枠組みで同時に行われる点は、中国の垂直的財政移転に類似している。

「連邦財政調整」は、「売上税」（「共有税」）の垂直的配分、付加価値税の州間配分、調整交付金、そして連邦補充交付金の4つのステップで行われている。他方、「市町村の財政移転」は、所得税と付加価値税による税収を配分することおよび、州から市町村への交付金を移転することで実施されている。

3. 2 連邦財政調整

本小節では、ドイツの代表的な「連邦財政調整」に焦点を当て、検討する。

①「売上税」の垂直的配分（第1ステップ）

ドイツでは、所得税・法人税・付加価値税が連邦・州・市町村の「売上税」であり、税収全体の約7割を占める。「売上税」の税収は、財政移転の原資として、連邦と州、または連邦・州・市町村に配分される。そのうち、所得税と法人税の配分率は、基本法に定められているが、付加価値税の配分率は、必要に応じて変更される。配分率の改正には、各州の代表から構成される連邦参議院の合意が必要であるため、州の意思に影響されている。

配分率は、所得税は、連邦と州がそれぞれ42.5%、市町村が15%である。法人税は、連邦と州がそれぞれ50%であり、市町村への配分はない。付加価値税は、連邦が51.4%、州が46.5%、市町村が2.1%となっている。第1段階では、「売上税」が、連邦へ一定割合を優先的に配されることが分かる。

2006年度の決算額では、連邦・州・市町村の税収（「売上税」を含む）は、それぞれ2,039億ユーロ・1,951億ユーロ・673億ユーロであり¹⁴⁶、それぞれのシェアは、43.7%・41.8%・14.4%となっている。

②付加価値税の州間配分（第2ステップ）

¹⁴⁶ Bundesministerium der Finanzen, “Finanzbericht 2008”, pp.288-297.

「売上税」のうち、所得税と法人税の州への配分については、税金の徴収地である州に交付するが、それに対し、付加価値税の州取得分は、75%が人口比によって、各州に配分される。残りの25%は、財政力が弱い州に優先的に配分される。ドイツでは、2005年に施行された新州間財政調整法では、税収（付加価値税を除く）の1人当たり州平均額が全州平均額の92%を下回る州に対して、その差額の95%が補てんされ、同97%を上回る州に対して、その差額の補てん率が段階的に60%まで減少するシステムとなっている。このような措置は、州に徴税インセンティブを与えるためである。

このように、付加価値税の各州への配分は、徴税地基準がとられておらず、人口および州の財政力などの指標にしたがって実施されるため、州間の財政力調整の役割を果たしている。

③調整交付金（第3ステップ）

付加価値税の州間配分による調整の後、州相互間での水平的財政移転である調整交付金が、財政力の強い州から、財政力の弱い州へ直接交付される。具体的には、「財政力測定値」（州の税収見込額に、標準税率による地方税収見込額の64%を加算した金額、すなわち、各州の財政力）と「調整額測定値」（財政力測定値を補正人口に応じて各州に振り分けた金額）が比較され、「財政力測定値」が「調整額測定値」を上回る場合には、その州は、調整交付金の財源を拠出することになり、逆に、「財政力測定値」が「調整額測定値」を下回る場合には、その州は交付金を受け取ることになる。

「財政力測定値」が「調整額測定値」の80%未満の場合には、その差額の75%を、80%を超え93%未満の場合には、逡減比例的にその差額の75%~70%を、93%を超えた場合には、逡減比例的にその差額の70%~44%を受け取ることとなっている。

2008年度に、調整交付金制度により、5の財政力富裕州から財政力が弱い州に対して総額10億ユーロの財政移転が行われている¹⁴⁷。

④連邦補充交付金（第4ステップ）

上記した3つの調整を行っても、なお調整が必要とされる場合には、連邦から州に対して連邦補充交付金が交付される。連邦補充交付金には、「不足額連邦補充交付金」と、「特別交付金」とに分別されている。

「不足額連邦補充交付金」は、全国平均値に満たない州に対して交付されるものである。交付額は、「調整額測定値」の99.5%に満たない部分の77.5%とされる。これにより、州の税収（補正後）は、最低でも全国平均の99.5%まで引き上げられ、財政収入の格差は、ほぼ消滅する。他方、「特別交付金」は、州の特別な需要を補助するための交付金であり、「旧東ドイツ諸州に対する特別需要連邦補充交付金」と「政府運営費用にかかわる特別需要連邦補充交付金」の2つある。前者は、旧東ドイツの州に対する特別な財政負担を考慮して交付されるものであり、毎年減額しながら、2019年まで給付する予定とされている。後者は、従来給付を受けていた州に、ザールラントを加えた10州に従来よりも低い金額で交付されている。

3.3 連邦財政調整の効果と特徴

連邦財政調整は、上記した4つステップで行われているが、このうち州間の財政力格差を是正する機能をもつのは、第2ステップから第4ステップまでの3つのステップである。

¹⁴⁷ Japan Local Government Centre 「ドイツの地方自治（概要版）－2011年改訂版－」 p.80.

各ステップによる調整効果は、次のようである。①付加価値税の州間配分（第2ステップ）では、州税込連邦平均の92%に相当する税金が保障される。②調整交付金（第3ステップ）では、「調整額測定値」の95%が保障されるよう、「財政力測定値」が調整される。③連邦補充交付金（第4ステップ）のうち「不足額連邦補充交付金」では、「調整額測定値」の99.5%が保障される¹⁴⁸。2006年度における財政移転の規模をみると、付加価値税の州間配分（第2ステップ）を含む広義的な水平的財政移転は182億ユーロであるが、垂直的財政移転（第4ステップ）は、わずか26億ユーロと、水平的財政移転がドイツの財政移転の主要な手段となっている¹⁴⁹ことが分かる。

他方、全州の平均を下回る評価となっているブランデンブルク州を取り上げて、その概況を見てみると、2008年においては、財政収入全体（借入金を除く）に占める税金割合は、63%のみであり、調整交付金と各種の連邦交付金が占める割合はそれぞれ10%と14%となっている。

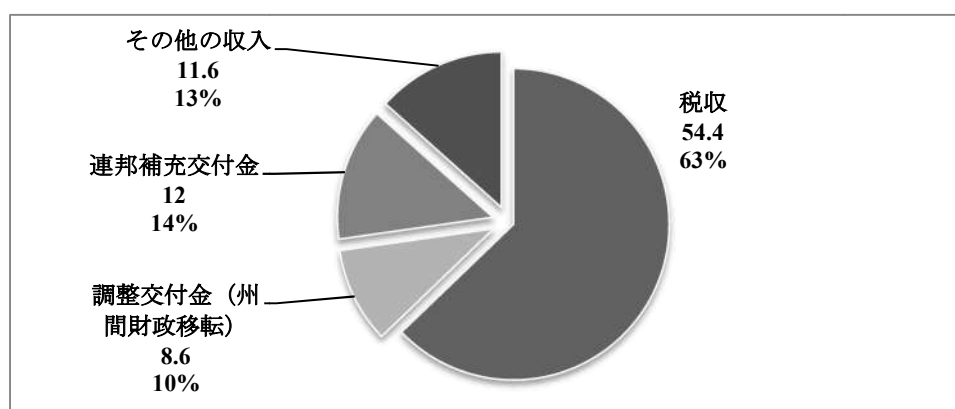


図 6-7 2008 年度、ブランデンブルク州の財政収入 (億ユーロ、構成比)

出所：Japan Local Government Centre 「ドイツの地方自治 (概要版) - 2011 年改訂版 -」 (p.80) より、筆者作成。

ドイツにおける政府間財政移転は、連邦国家ゆえに先進かつ独特の財政調整理念に基づいて発展してきて、その最大の特徴は、連邦政府を介せずに、財政に富んでいる州から財政困難の州へ直接財政を移転する仕組みが存在することである。

ところが、一見優れているように思えるドイツの財政移転は、実際に問題もある。例えば、「売上税」の配分比率の変更は、政治的な駆引きの中で行われてきた。連邦と州の利害関係の調整に利用される可能性が高く、垂直的財政移転としての調整効果が疑問視されている¹⁵⁰。

4. 財政移転制度の考察

前述したように、まだ多くの課題を抱えている中国の財政移転制度は、国際的に通用する規範を採用するように、改善に努めている。しかし、その過程が容易ではない。完善的な財政移転制度を設立することは、世界的な課題でもある。本節は、国際的な比較を通じ、

¹⁴⁸ 神野・池上 (2007) p.139。

¹⁴⁹ 草場・鈴木 (2008) p.33。

¹⁵⁰ 神野・池上 (2007) p.155。

諸国の財政移転制度の背景にある基本法則を明らかにし、それが中国の財政移転制度改革に対して持つ政策的な意味を考察し、その留意点を検討する。

4. 1 比較

本章で概観した諸国の中央・地方の財政関係および財政移転制度に関わるいくつかの指標について、中国も付け加えた上で、表 6-1 の通りまとめた。

一般的に、中央政府は、資源配分、所得の再配分、経済の安定化という 3つの機能を担い、公共財を提供し、地方政府は、地方公共財の提供という資源配分機能を担っている。しかし、現実的に、日本、英国で代表される単一国家とドイツで代表される連邦制国家の間で、中央と地方の権限に、一定の差がみられる。単一国家では、中央政府が地方政府の財政ギャップを穴埋めし、地方の財源を保障するということを目指す財政移転制度が多い。一方、連邦制国家では、地域間の財政力格差の縮小を目指し、規模が最小限にとどめるものが多い。

中国をみると、自主財源の中央・地方比率は、46 : 54 となっており、同じ単一国家の日英に比べると、地方の自主財源の財政収入全体に対する割合が高く、連邦制国家のドイツと同じく、地方は中央とほぼ同規模の財源を持っているものといえる。財政収入に占める地方の自主財源の割合が大きいほど、地域間の財政力格差が拡大する。地方の自主財源の住民 1 人当たり額が、最大の地域と最小の地域の格差をみると、日本で 3.7 倍、英国で 1.5 倍、ドイツで 2.2 倍となっている。中国の場合、省（直轄市・自治区）間での 1 人当たりの本級収入の格差は、最大の上海と最小の甘粛との間で 8.0 倍とかなり大きなものとなっている。

一方で、財政移転後の支出は、地方の割合が圧倒的に大きく、他の 3 カ国を大幅に上回っている。また、財政移転依存度は、中国は、日英（単一国家）並みとなっており、中央財政の垂直的財政移転により、財政力の調整を行っており、連邦制国家と比べて、中央による財政移転の負担がきわめて大規模なものとなるといえよう。とりわけ使途の定められた専項財政移転金によって、財政面での中央の関与が地方に及んできた。

表 6-1 主要国における中央・地方の財政関係の概要

	中国	日本	英国	ドイツ
年度	2015	2015	2014	2006
国家形態	単一	単一	単一	連邦制
税収比 (中央 : 地方)	46 : 54 (本級収入比)	61 : 39	94 : 6 (2005 年度)	50 : 50
支出比 (中央 : 地方)	15 : 85	42 : 58	73 : 27 (2005 年度)	40 : 60
財政移転依存度	40%	39%	54%	17% (州)
財政移転の様態	垂直的	垂直的	垂直的	水平的 垂直的

出所：本文で示したもののほか、松浦（2008）。

注：財政移転依存度＝財政移転による収入／地方債を除いた財政収入。

4. 2 留意点

財政移転制度は、各国における事情の違いを考慮して、個別かつ具体的に制定しなければならない。しかしながら、事情が異なるとはいえ、制度面の先進国からの幾多の貴重な経験は、中国の財政移転制度にとって何らかの示唆を示しうるものと考えられる。

(1) 法的整備の必要性

財政が本来の役割を果たすためには、制度の改革とともに、管理強化や運用の徹底に向けた法的整備も重要であろう。

財政移転は、集権・分権の中で、中央が地方と博戯する際に、非常に重要な交渉カードとなる。そのため、多くの国で、財政移転を法律化することを通じて、権威性を高めている。この点で、ドイツでは従来、財政調整制度は法学とりわけ憲法学における議論の対象になってきており、興味深い。ドイツの憲法である『基本法』では、「法律は、*ラント*¹⁵¹の財政力の格差が適正に調整されるよう確保しなければならない」と明示されている。日本の憲法では、「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」¹⁵²と明記している。その上で、現行の地方交付税制度は、「地方交付税法」という国の法律として制定されている。地方交付税は、一般財源ではあるが、その算出において、毎年度の地方交付税総額の決定、個別の地方自治体に対する地方交付税額・基準財政需要額の算定は、中央の諸官庁の決めた数多くの詳細な法令を基礎としている。このように、地方交付税制度の法制化により、財政移転の財政システムにおける位置付けを明確にし、財政移転の法律上の権威性を向上させることになった。

中国においては、「分税制」改革により、税が中央税・地方税・共有税に区分され、税務機関も国税局と地税（＝地方税）局に分割された。それとともに、財政移転制度が構築された。しかし、課税の権限、法的根拠は一貫して中央にあり、分権化されたとはいえない。財政移転の主な法的根拠は、「弁法」（例えば、『過渡期転移支付弁法』）である。「弁法」は、せいぜい規則レベルのものであり、法的権威性と制度の安定性に欠ける。今後は、地方財政法、財政移転法などの整備が急務となる。

(2) 収支差額補てん方式の考察

中国の財政移転制度（中央財政移転と省以下財政移転）において、財政力格差の是正にもっとも寄与できる均等的財政移転（一般的財政移転）は、財政収入と支出の差額を補てんするという方式を採用している。すなわち、各地区の、標準財政支出と標準財政収入を算定し、その差額を交付するという仕組みである。

この方式は、資金が不足する地区に対して、不足する分だけを交付する方法であり、一見理想的な仕組みにみえる。しかし、標準支出と標準収入の両方が算出することが、前提となる。標準収入は、該当地区の税金などの年間標準収入額が把握することが可能であり、その算定は、比較的容易である。ところが、標準支出の算定は、どのような財政支出を、どのような基準で、算定するかという問題が存在する。そして、この制度は、地方の収入だけではなく、行政需要も考慮するため、行政需要が少ない地区に必要以上の資金が交付されてしまう可能性、または、行政需要が多い地区に十分な資金が交付されない可能性が

¹⁵¹ すなわち、州（Land）。

¹⁵² 『日本国憲法』 第25条。

存在する。

他方、財政収入と支出の差額を補てんする方法を採用している国は、同じ単一国家の日本と英国の2カ国も該当する。交付額を算定する際、日英両国とも、地方自治体への交付額だけではなく、交付総額の算定も行う。日本では地方財政計画、英国では公共支出計画で、基準財政収入と基準財政支出の地方全体額が算定される。そのうち、基準支出を算定するには、サービスの内容と水準、すなわち標準レベルを決める必要がある。それは、基本的に、定式化するものではなく、該当する地区の住民の主観に依存している。そのため、日英両国とも、基準支出総額の水準設定には、明確な基準がなく、地方や地方住民のニーズと、中央・地方の実際の財政力などの状況を総合的に考慮して決定する。ところが、このような方式は、問題点がある。地方の税収を一定とした場合、サービスが増加しても税負担の追加がないため、住民が更に多くのサービスの提供を求め、基準支出が膨張する可能性が高い。

(3) モラルハザード問題

一般補助金は、もろ刃の剣であり、財政力均等化の効率を向上させる反面、欠点もある。例えば、一般補助金に依存しすぎた場合は、地方政府が経済発展および徴税における積極性が損なわれることがありうる。日本の地方交付税は、その例である。財政移転制度の中に、地方政府の財源を保証する機能が入っている。これは、選挙制度が若干地方が都市より有利であるといったさまざまな要素と相まって地方政府にモラルハザードを起している面がある。高度成長と財政収入の増加が同時に起こっていたときは、顕著ではなかったが、近年、国と地方とも税収が減少する中で、地方への財政移転を減らすことが困難になってきている¹⁵³。また、その他の国においても、似たような例がある。ノルウェーでは、小さな地方自治体に対し、財政移転金が過度に交付されたため、地方自治体の合併が遅れ、行政機構の効率化改革のチャンスが失われたケースがある。韓国においては、最近の地方税の改革努力より、地方交付税（財政移転金）の引き上げを求める声が大きくなった¹⁵⁴ということから、モラルハザードが生じているといえよう。

過度な財政的支援は、受援地域の自立につながらない。中国において、受援地域の受動的な「等・靠・要」¹⁵⁵姿勢は、よく批判される点である。地域間の格差を是正し、財政力を均等化することは、決して「大鍋飯」¹⁵⁶主義ではない。それを克服するには、単なる「輸血」ではなく、いかにすれば民族地域とりわけ財政難の地域の自立した「造血機能」（自立的経済）を確立するのかが課題になる。また、財政移転額の決定にあたって、対象地域の課税努力を加味すべきではないかと考える。例えば、対象地域が努力して徴税した場合、財源配分を増やし、逆に、一定水準に達しない場合には、財政移転金を減額する。いずれにせよ、制度を設計するときは、将来を見越し、かつモラルハザードが起きないシステムを作るべきだと考える。

(4) 水平的財政移転の考察

¹⁵³ この点について、佐藤（2008）は、現状追認的・裁量的な交付税総額は膨張しやすく、かつ一旦増額されると削減するのが難しいと指摘している。

¹⁵⁴ 鞠（2004）。

¹⁵⁵ スローガン好きだが、腰が重い、常にお上＝政策頼み。

¹⁵⁶ 比喩的に、仕事の量の多少、質の良否にかかわらず、機械的に均等の待遇を受けること。

一般的に、財政収入に占める地方税の割合が増えると、地域間の財政力格差が拡大する。この場合、こうした格差を是正するには、より多くの調整資金が必要となり、中央または連邦からの移転金のみ依存するとすれば、中央財政に大きな負担をかけることになる。また、中央税・国税の規模を拡大し、莫大な移転金を交付できるようにするとすれば、地方財政収入に占める地方税の割合を低下させ、地方の自主財源の割合を縮めることになってしまう。このように、地方財政の自立と地域間の財政力格差の是正をいかに両立するのかという現実には、常にジレンマをもたらすものである。

これを可能にするのは、水平的財政移転という効果的な方法がある。

ドイツにおける特徴は、州・市町村の財政収入に占める地方税収の割合が高く、連邦からの交付金の割合が小さいということである。ドイツにおいて、水平的財政移転は、連邦の財政負担を抑え、地方の自主財源の規模拡大によって生じた地域間の財政力格差を、地方自らの財源で調整するという非常に重要な役割を担っている。また、水平的財政移転のない国と比較すれば、ドイツでは、豊かな州の税収超過分は、財政力が弱い州への移転金に回され、ほぼ完全な形で均等化されている。

中国においても、発達した地域の財政力については、どのように巨額になろうとも調整するシステムがないことは、財政資金の配分上の損失であり、本格的な水平的財政移転を導入すべきではないという指摘がされることがある。どうしても地域間の格差は拡大することから、垂直的財政移転では、調整しきれない現状では、地方間の収入により相互の財源調整を図る水平的財政移転は、1つの選択肢になるといえよう。

ところが、この仕組みの導入については、次のようないくつかの留意点がある。

- ①水平的財政移転制度は、地域の住民が負担した税金が、他の地域の住民により使われることを意味し、すなわち、負担と受益が乖離することになってしまう。ドイツの事例でみられるように、水平的財政移転制度を導入している国においても、毎年移転水準について大きな政治問題化する。自らの財源から他の地方のために支出させる基準の設定について、地方政府間の合意を得ることがきわめて難しいのである。制度を導入する際に、財源を支出する地方の住民から理解を得ることが必要であるが、それが難しい。または、財源を支出する地方の住民から、地方税の減税を求められる可能性がありうる。
- ②水平的財政移転は、それだけで独立したものではなく、垂直的財政移転とセットするという形で検討し、導入すべきである。ドイツだけでなく、スウェーデンなどの水平的財政移転を導入している国において、水平的財政移転は、財政移転制度全体の一部として位置づけられており、個々の地方へ交付される移転金の総額を念頭に置きつつ制度が組み立てられているのである。
- ③単一国家である中国においても、中央財政を通さず、地方政府間の相互に移転金をやり取りする制度のもとでは、当然ながら、資金を出す側（支援側）に強い負担感が生じる。豊かな地域自らが財政収入を他の地域への移転することは、考えにくい。この場合は、国が法律で財政力の強い地域の財源拠出を義務付けざるを得ないと考える。また、財政力の強い地域に、その優位を相殺してしまうほどの支援・拠出の要求は、徴税に努力するインセンティブを阻害すること、地方独自の政策を展開する意欲を抑制することにつながる。水平的財政移転には、財政移転をどれだけ行うかという問題がつきまとう。

(5) 財政移転の構造

世界諸国における取り組みには、特定補助金に好ましくない効果がみられるところから、特定補助金の割合を縮め、一般補助金の規模を拡大し、具体的なニーズに応じて支出計画を立てる裁量権を地方に与えるという傾向がある。このような傾向は、スウェーデン、カナダ、および日本にみられる。中国もこの傾向に沿って、一般的財政移転を増額し、専項財政移転の割合を縮小し、税還付の金額を削減、もしくは完全に廃除するという改革を行う理由は、第2章で分析したように、地方行政のナショナルミニマムを確保し、地域間の財政力格差を是正するためには、対応措置を必要としない一般的補助金、すなわち一般的財政移転がもっとも効果的である。他方、特定補助金はその自体にもデメリットが存在する。諸国における経験によれば、対応条件またはマッチング資金が必要となるため、一般的に特定補助金の費用対効果が低く、財政力の弱い地方自治体は、対応条件を満たす財政力がなく、結果的に、地域間の格差が逆に拡大するケースがある。

もう1つの手法としては、カナダの経験が示すように、特定補助金が事実上の一般財源をすることもできる。中国においても、特定補助金である専項財政移転を、使途制限の極めて緩い一般的財政移転に転換すること、すなわち、専項財政移転の一般財源化も考えられる。

(6) その他の考察 - カナダの示唆

政府の恣意性をできるだけ排除する財政移転制度としては、評価が高いものとして、カナダのような財政収入の面のみを考慮した制度がある。

全国一律の公共サービスを提供することの是非については、連邦国家であるカナダと単一国家の中国では異なると考えられる。そのため、カナダの財政移転制度が恣意性の小さい制度であるとしても、地方財政支出を完全に考慮しない制度を、そのまま中国に流用することは難しい。しかし、恣意性の排除を実現した垂直的財政移転の究極的な例として、カナダの制度を念頭において中国の一般的財政移転の制度設計を考えることは無駄ではないだろう。

他方、財源配分と直接の関係がないが、財政移転の前に、地方税原則にしたがった地方税制の確立により、不要な税収格差を事前に取り除いておくことが必要である。

5. まとめ

本章は、日本・英国・ドイツの3か国における財政移転制度を整理して、それぞれの特徴を検討し、優位性と問題点を抽出した。そして、中国の財政移転制度を、3か国のそれと比較可能性を前提に、比較研究を行い、中国の財政移転制度の改革にあたっては、「法的整備」、「モラルハザード問題」および「水平的財政移転」など、いくつかの留意点を検討してきた。

いずれの国においても、いずれの財政移転制度でも、やりすぎ（過度）だ、または不足している、という批判が常に出ている。各政府の財政力をどこまで調整するかは、政府間の財政関係および地域間の財政力格差について、どのようにバランスを図るかの選択にかかっている。諸先進国の財政移転制度を参考にしつつ、自国民の価値判断を交えて財政移転制度の改革に関する国民的な合意を形成していくことが大切だと考える。

終章 結論

中国では、所得格差の問題が社会の安定を脅かす問題の1つとして懸念されている。持続可能な経済発展の実現を目指す中国において、このような問題への対処は、避けて通れないものといえる。地域間財政力格差の是正、公共サービス均等化の実現を目指す政府間財政移転制度は、その一環として、1994年の「分税制」改革とともに登場し、期待されている。こうした状況を迎えた今、さまざまな制度の整備と変革が繰り返されてきた中国の財政移転制度および政策の変遷を総括的に改めて検証し、現状の到達点と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、本研究の目的である。具体的には、中央財政移転と省以下財政移転の2段階の財政移転制度、計画単列市という特別な制度内における財政移転制度、および水平的財政移転の性格をもつペアリング支援制度は、それぞれどのような財政的効果をもつのか、どのような改善点があるのか。加えて、諸先進国の財政移転制度と比較して、中国のそれは、どのような特徴があるのか、制度の整備にどのような留意点があるのか、ということが明らかにすべき課題である。

本論文は、中国における財政移転制度に関して、従来の研究を発展させることを目指している。具体的に、①中央財政移転に関しては、3種の財政移転（一般的財政移転・専項財政移転・税還付）を分別して、それぞれの調整効果を検証し、一般的財政移転>専項財政移転>税還付という順になっていることが分かった。各種の財政移転が中央財政移転に占める割合は、全体的な調整効果に大きな影響を与えているのである。そして、「分税制」以降の中央財政移転を「初期」（1994~1999年）、「過渡期」（2000~2010年）と「発展期」（2011年以降）に区分して考察し、次のようなことが分かった。「初期」と「過渡期」において、地域間の財政力格差の是正を目的とした一般的財政移転が限定的である一方で、沿岸部の発達地域の既得利益を保護する性格を持っている税還付、または特定補助金の専項財政移転の規模が非常に大きいという問題があった。そのため、2010年までは、中央財政移転の規模が、急速に拡大したにもかかわらず、全体的にみれば、中国の財政移転制度による格差の是正機能は限界があった。そのため、「分税制」当初の目標（格差の縮小）が達成するのかが疑問視されていた。しかし、時間の経過とともに、特に2011年以降、財政移転の構造が規範化されたことにより、3者の比重が徐々に逆転し、一般的財政移転が中央財政移転の中核になり、省レベル地域間の財政力格差の是正効果が高くなったことを示している。

②「分税制」改革によって整えられた中国の財政移転制度は、2000年以降、その規模が急速に拡大してきており、特に2010年に財政移転の規範化を実現したことにより、財政調整の効果を高めたことを示している。全体的に、中央財政移転制度導入以来、中央から地方（省・直轄市・自治区）への移転額は、一貫して増え続け、2016年度決算では、3種の財政移転を合わせて59,400.7億元と、制度導入直後（1995年）の23.5倍の規模に増額したと述べた。他方、中央財政移転金の交付地域の分布をみると、「分税制」改革直後の「初期」において、中央財政移転金の半分程度が財政力の強い東部地区に交付されていた。そのため、東部地区と中・西部地区の地区間の財政力格差が更に拡大することになった。近年、このような状況が大幅に改善されており、財政移転金が貧弱な中・西部地区に傾斜的に交付することになり、好ましい傾向をみせている。

③省以下財政移転に関しては、広東省を事例に、財政力格差の状況をデータ分析すると、次の2点分かった。(a)省内の各地域（市・県）間の財政力（本級収入）格差を表示する変動係数は、0.878とかなりの高水準に留まっており、省間の格差（0.667）を大幅に上回っ

ており、広東省内の各地域間のばらつきが大きいこと、(b)市間の財政力格差が0.572であるのに対して、県間のそれは1.021に達しており、ばらつき問題は県域において更に大きいこと。このような問題に対して、広東省は、比較的遅かったが、2010年より「省管県」財政体制を導入した。このような背景の下で、省以下財政移転制度が大きな役割を果たすことが期待されている。次いで、広東省の省以下財政移転の調整効果を検討した。「省管県」体制改革後の省以下財政移転は、地域間（市間・県間）の財政力格差を是正するという本来の目的に、県の財政難問題を緩和するという救済的性格を加えたと指摘したと同時に「省管県」体制下の財政移転に限界があることをも強調した。

④中国における5計画単列市に関して、計画単列という同一の制度内における地方政府を比較することによって、地方収入総額、地方税収入、財政支出などの複数の側面から、計画単列市における財政の多様性を明らかにした。例えば、財政自給率では、最大の厦門と最小の大連の間は、約30%の差もある。そのため、財政移転（中央財政移転と省からの補助金）への依存度は、最大の厦門で26%に対して、最小の深圳で7%となっている。

更に、計画単列市の格差は、都市間だけではなく、都市内にも生じている。大連市を事例にして観察すると、市内4区と郊外の6所轄区の間には、経済力・財政力においてさまざまな格差ができていく。都市内の経済力・財政力の格差に対し、大連市では、2003年の財政体制改革と同時に、市財政より各所轄区へ交付する財政移転を導入した。しかし、一般的財政移転と専項財政移転より構成されるこの財政移転は、(a)各所轄区の計画的な運営を確保し、所轄区の財政力を強化すること、(b)いくつかの民生事業を優先的に実施することにより、ナショナルミニマムを確保するという2つの目的で設立されたもので、財源均衡化を目指すものではないことが分かった。

⑤これまででは、中国のペアリング支援が、巨大災害が発生した場合、つまり、非常時の支援体制として位置づけられ研究されてきたが、本論文では、ペアリング支援は、単なる災害対策ではなく、発達地区の財政力を活かし、発展途上地区に対して支援するものであると指摘した。他方、連邦制国家で運用される水平的財政移転制度は、単一国家の存在することがないとされたが、中国のペアリング支援の支援資金は、中央を通さず直接「地方から地方へ」資金を移転することから、実質上、水平的財政移転の性格を持っていると、新たに意義付けをした。ただし、それは少数民族の居住地域における財政難問題の緩和、発展途上地区の貧困脱却または特定の事業と突発事件に対応する性格が強いものとなっても、地方政府間で水平的に移転する資金の規模が小さいため、地域間の財政力格差を是正する効果があるとはいえない。また、中国はドイツのような連邦制国家の経験を参考にし、政府間の役割と事務分担を明確にした上で、水平的財政移転を制度化することを提言したい。

本論文では、マクロ面から中国における地域間の財政力格差の実態および財政移転制度の把握することができたものの、データ入手の制約により、いくつかの課題が残された。最後に、それをまとめておく。

まず、政府間財政移転額の要因分析については、インフラ整備の普及度、教育水準、福祉水準、環境条件および国民の生活水準などに関する変数を加えるなど、推計の精度をあげるために更に工夫する必要がある。また、第三章では、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、更なる研究・分析が必要である。そして、本研究で明なになったように、財政力の弱い地方ほど、上級政府からの財政移転への依存度が高くなる。このような財政移転金に依存する状況が長く続くことにより、徴税意欲の減退などモラルハザード問題が生じるのではないかと懸念される。中国の地方政府において、実際にこのような現象が生じているかどうかを、明らかにするのも今後の研究課題としたい。

参考文献

日本語：

- 飯塚 智規 (2012) 「日本版対口支援 (ペアリング支援) に関する研究」『政治学研究論集』第 36 号。
- 池上 岳彦 (2006) 「財政調整の理論と制度をめぐって」『立教経済学研究』第 60 巻、第 1 号。
- 池上 岳彦 (2008) 「カナダの連邦制と財政」『生活経済政策』No.14、p.25-30。
- 碓井 照子 (2011) 「地域の視点から見る復旧・復興のデザインと地方自治体のペアリング支援」『学術の動向』。
- 石原 信雄 (2016) 『新地方財政調整制度論』(改訂版) ぎょうせい。
- 烏 日囃・星野 敏 (2007) 「中国における地方行政組織の改革とその問題」『農林業問題研究』。
- ヴォルフガング・レンチュ (2006) 「州間の水平的調整における根本問題：ドイツ」(伊東弘文訳) 『地方分権と財政調整制度 改革の国際的潮流』(持田信樹) 東京大学出版会 p.191-217。
- 江夏 あかね (2017) 「金融危機以降のカタルーニャ自治州の財政悪化と今後の注目点」『野村資本市場クォーターリー』秋号。
- 王 瑛滔 (2014) 「中国における震災と住宅問題—2008 年 5 月 12 日四川汶川大震災を中心」『広島大学』。
- 王 朝才・金 紅実 (2012) 「中国政府間財政移転制度における生態補償制度の試み」『龍谷政策学論集』。
- 大谷 順子 (2014) 「四川大地震における中国社会の復興対策の特徴と課題」『海外社会保障研究』。
- 大西 靖 (2004) 『中国財政・税制の現状と展望—「全面的な小康社会実現」に向けた改革』大蔵財務協会。
- 大西 康雄 (2008) 『中国 調和社会への模索』アジア経済研究所・ジェトロ。
- 大西 広 (2012) 『中国の少数民族問題と経済格差』京都大学学術出版会。
- 岡村 志嘉子 (2015) 「中国の予算法改正と財政ガバナンス強化」『外国の立法』(263)。
- 梶谷 懐 (2002) 「中国の経済発展における地方政府の役割の再検討」『現代中国』。
- 梶谷 懐 (2011) 『現代中国の財政金融システム』名古屋大学出版会。
- 梶谷 懐・星野 真 (2009) 「中国内陸部における政府間財政移転の決定要因と再分配効果」『アジア研究』Vol.55、No.1。
- 片桐 昭泰・兼村 高文・星野 泉 (2000) 『地方財政論』税務経理協会。
- 金澤 史男 (2005) 『財政学』有斐閣。
- 川井 伸一 (1993) 「地方からみた財政請負制の動向」『愛知大学国際問題研究所紀要』。
- 甘 長青 (2007) 「現代中国における地方財政調整システムの生成と展開 (3)」『経済学研究』第 73 巻、第 4 号、p.43-61。
- 甘 長青 (2010) 「分税制と圧力型体制—二重束縛下の中国農村財政」『九州情報大学研究論集』第 12 号。
- 甘 長青 (2014) 「1994 年分税制改革後の中国における共有税システム」『九州情報大学研究論集』第 16 巻。

- 鞠 重鎬(2004)「韓国の地方財政調整制度について」(韓国経済システム研究シリーズ No.3) ERINA Discussion Paper、No.0401、環日本海経済研究所 (ERINA)。
- 草場 洋方・鈴木 将覚 (2008)「地方自治体間の財政力格差にどう対処すべきか〜求められる地方税原則の徹底と財政調整制度の再考〜」『みずほ総研論集』特集「格差・分配政策」。
- 巖 成男 (2012)「中国における国家主導のコーディネーションと 2008 年四川大地震からの復興」『商学論集』第 81 卷、第 2 号。
- 呉 軍華 (1995)「中国の財政改革と地域間所得格差」『Japan Research Review』。
- 呉 軍華 (1996)「改革期における地域政策の展開とその影響—財政政策を中心に」『アジア経済』(アジア経済研究所) 7/8 月号。
- 小西 砂千夫・岡本 全勝 (2005)「対談 地方交付税制度 50 年—三位一体改革とその先の分権へ」『地方財務』No.607。
- 斉藤 節夫 (1998)「財政税制改革後の中国財政」『下関市立大学論集』。
- 斉藤 節夫 (2002)「中国における地方財政の構造と実態」『下関市立大学論集』。
- 曹 瑞林 (2004)『現代中国税制の研究』御茶の水書店。
- 曹 瑞林 (2012)「中国の省級財政・大都市財政の自立性と省級地区ミニマム」『財政と公共政策』第 34 卷、第 1 号。
- 曹 瑞林 (2016)「中国における 2 段階地方財政調整の研究—省級地方政府による地方財政調整を中心に」『立命館経済学』第 64 卷、第 6 号。
- 坂本 忠次 (1994)「国庫補助金制度改革の現代的課題—農業関係補助金の事例を中心に—」『岡山大学経済学会雑誌』No.26 (1)。
- 坂本 忠次・張 忠任 (1996)「中国の税制改革と新税制」『岡山大学経済学会』No.27 (4)。
- 佐々木 信彰 (1999)「中国・経済発展と少数民族」国立民族学博物館国際シンポジウム。
- 佐藤 主光 (2005)「中国の地方税制：省と省以下級政府の財政関係に着目して」財務省財務総合政策研究所と中国国務院発展研究中心「地方財政（地方交付税）に関する共同研究」最終報告書。
- 佐藤 主光 (2008)「政府間財政移転の経済分析」『分権化時代の地方財政』（貝塚啓明編）中央経済社。
- 舒 瑾 (2009)「中国の財政改革と地方財政の変容—長春市を中心として、1984-2007」『現代社会文化研究』No.46。
- 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。
- 神野 直彦 (2007)『財政学』（改定版）有斐閣。
- 神野 直彦・池上 岳彦 (2007)『地方交付税 何が問題か—財政調整制度の歴史と国際比較』東洋経済新報社。
- 神宮 健・李 粹蓉 (2007)「中国財政の現状と課題」『季刊中国資本市場研究』。
- 関 耕平 (2009)「地方分権批判・再訪—民主的中央集権概念を手がかりに」（特集 地域再生のリアリズム）『唯物論研究年誌』（14）p.205-234。
- 総務省（編集）(2017)『地方財政白書（平成 29 年版）』日経印刷。
- 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」『アジア研究』Vol.47。

- 谷口 洋志 (2007) 「中国における政府間財政関係」『分権化財政の新展開』(片桐正俊・御船洋・横山彰編) 中央大学出版部。
- 谷口 洋志・朱 珉・湖 水文 (2009) 『現代中国の格差問題』 同文館。
- 地方財務研究会 (2011) 『地方財政小辞典』(六訂) ぎょうせい。
- 張 忠任 (2001) 『現代中国の政府間財政関係』 お茶の水書房。
- 張 忠任 (2009) 「中国の政府間財政関係改革の趨勢—分税制の変容—」『総合政策論叢』第 16 号。
- 張 忠任 (2010) 「金融危機下における中国の財政状況と財政政策の新展開」『総合政策論叢』第 19 号。
- 張 忠任 (2013) 「中国四川と東日本の大震災に関する復興課題と政策展開」『総合政策論叢』第 26 号。
- 張 忠任 (2016) 「中国における政府間財政関係の変質と多次元的展開」『総合政策論叢』第 31 号。
- 張 忠任・内藤 二郎 (2007) 「再集権化を強める中国財政—その制度と実態—」『地方財政運営の新機軸』(日本地方財政学会編) 勁草書房。
- 張 忠任・陳 霰・孫 萌 (2016) 「貴州省の政府間財政関係に関する分析—鎮寧県を事例に—」『総合政策論叢』第 32 号。
- 陳 雲・森田 憲 (2009) 「中国における分税制下の中央地方関係：立憲的地方自治制度のすすめ」『広島大学経済論叢』第 33 巻。
- 陳 志勇・張 忠任・金 紅実 (2014) 「中国の財政体制改革と問題点」『総合政策論叢』第 27 号。
- 津上 俊哉 (2004) 「中国地方財政制度の現状と問題点—近時の変化を中心に— RIETI Discussion Paper Series 04-J-020。
- 唐 利国 (2015) 「中国の格差問題を越える歴史的な知恵」『新潟国際情報大学国際学部紀要』。
- 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。
- 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」『フィナンシャル・レビュー』通巻第 96 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」通巻第 119 号。
- 内藤 二郎 (2008) 「行財政面からみた中央—地方関係」『中国経済研究』第 5 巻、第 2 号。
- 中兼 和津次 (1996) 「中国の地域格差とその構造—問題の整理と今後の展開に向けて—」『アジア経済』37 (2)、p.2-34。
- 南部 稔 (1991) 『現代中国の財政金融政策』 多賀出版。
- 南部 稔 (2006) 「中国の財政・金融の現状と課題」『ひょうご経済』第 87 号。
- 倪 紅日 (2005) 「中国における政府間財政移転支出制度の現状、問題点とその整備」『財務省財務総合政策研究所と中国国務院発展研究中心 (DRC) との「地方財政 (地方交付税) に関する共同研究」最終報告書、財務省財務総合政策研究所・中国国務院発展研究中心。
- 西川 雅史・林 正義 (2006) 「政府間財政関係の実証分析」『フィナンシャル・レビュー』。
- 西川 雅史 (2011) 『財政調整制度下の地方財政』 勁草書房。

- 西森 光子 (2005) 「地方交付税の問題点と有識者の改革案—財政再建と地方分権の両立をめざして—」『レファレンス』。
- 沼尾 波子 (2009) 「中国の三農政策と政府間財政関係」 日本大学経済学部、中国・アジア研究センター Working Paper Series <http://www.eco.nihon-u.ac.jp/center/ccas/pdf/wp010.pdf> (2016年6月29日アクセス)。
- 林 正義 (2006) 「国と地方の役割分担—再分配的歳出を中心にした国際比較」『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況報告書』(第1章所収) 財務省財務総合政策研究所。
- 藤田 武夫 (1987) 『日本地方財政の歴史と課題』 同文館。
- 町田 俊彦 (2006) 「分税制改革後の地域格差と財政調整：中国」『地方分権と財政調整制度—改革の国際的潮流』(持田信樹編) 東京大学出版会。
- 町田 俊彦 (2011) 「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。
- 松浦 茂 (2008) 「米英独仏における国と地方の財政関係」『調査と情報』(612) 国立国会図書館。
- 矢吹 晋 (2010) 『「図説」中国力(チャイナ・パワー)：その強さと脆さ』 蒼蒼社。
- 李 鳳月・李 華 (2014) 「中国の社会保障分野における政府間財政関係」『北東アジア研究』第25号。
- 李 復屏 (2004) 『中国の経済改革と地域格差』 昭和堂。
- Japan Local Government Centre 「ドイツの地方自治(概要版) —2011年改訂版—」。
- Japan Local Government Centre 「英国の地方自治(概要版) —2016年改訂版—」。

中国語：

- 安 体富・任 強 (2007) 「公共服務均等化：理論、問題与对策」『財貿經濟』第8号。
- 陳 秀山・張 啓春 (2003) 「転軌期財政轉移支付制度的区域均衡効応」『中国人民大学学报』第4号。
- 大公報社人民手冊編輯委员会 (1961) 『1961 人民手冊』 大公報社。
- 国務院三西地区農業建設領導小組弁公室 (1988) 『三西建設の五年』 甘肅人民出版社。
- 河北大学予算管理研究所編 (2007) 『中国政府間財政関係研究』 經濟管理出版社。
- 胡 鞍鋼・王 紹光・康 曉光 (1995) 『中国地区差距報告』 遼寧人民出版社。
- 黄 佩華・Deepak (2003) 『中国：国家發展与地方財政』 中信出版社。
- 黄 順魁・張 心華 (2014) 「轉移支付对落後地区經濟發展的影響」『理論研究』。
- 李 萍 (主編) (2010) 『財政体制簡明図解』 中国財政經濟出版社。
- 李 斎云 (2003) 『分級財政体制研究』 經濟科学出版社。
- 遼寧省財政科学研究所・東北財經大学財稅学院 (2011) 『地方財政研究』(地方財政研究雜誌社) 第01期。
- 劉 亮 (2006) 「中国地区間財力差異の度量与轉移支付制度創新」『財貿經濟』第2号。
- 劉 凌波 (2005) 「省管県財政体制改革的实践与思考」『宏觀經濟管理』第2号。
- 劉 鉄 (2010) 「從対口支援到対口合作的演变論地方政府的行為邏輯」『農村經濟』第4期。
- 林 正義・別所 俊一郎・岩田 由加子 (2007) 「政府間財政轉移制度：理論・比較・現状」『財政轉移支付和政府間事權財權關係研究』中国財政經濟出版社 p.42-90。
- 楼 繼偉・李 克平・項 中新 (2002) 『中国政府間財政分配關係実証研究』(中国財稅体系下一步改革報告)。

- 陸 文喜 (2011) 「計画単列市財政収入結構比較及実証分析」『地方財政研究』第 6 号。
- 賈 康・趙 全厚 (編著) (2008) 『中国經濟改革 30 年、財政稅收卷 1978-2008』重慶大学出版社。
- 靳 薇 (2010) 『西藏援助与發展』西藏人民出版社。
- 匡 小平 (主編) (2011) 『2010 年財政管理創新与經濟可持續發展國際會議論文集』北京交通大学。
- 馬 海濤 (2004) 『財政轉移支付制度』中国財政經濟出版。
- 馬 海濤 (主編) (2011) 『中国稅收風險研究報告』(中央財經大學 211 工程三期重點學科建設プロジェクト中央財經大學財政學院中国財稅研究報告) 經濟科學出版社。
- 汝 信・付 崇蘭 (編) (2013) 『中国城鄉一体化發展報告 (2012)』社会科学文獻出版社。
- 時 文彦 (2011) 「充實和轉變職能強化鄉鎮財政管理的探討」『中国行政管理』第 2 号。
- 孫 開 (2010) 『地方財政管理探析』東北財經大學出版社。
- 孫 柏瑛 (2011) 「強鎮擴權中的兩個問題探討」『中国行政管理』。
- 孫 學玉・伍 開昌 (2004) 「構建省直接管理縣市的公共行政體制——一項關於市管縣體制改革の実証研究」『政治學研究』第 1 期 p.35-43。
- 王 東京・田 清旺・趙 錦輝 (編) (2008) 『中国經濟改革 30 年政府轉型卷 1978-2008』重慶大學出版社。
- 王 麗艷・馬 光榮 (2018) 「財政轉移支付顯著促進獲得地 GDP 增長」『經濟評論』第 2 号。
- 謝 旭人 (2009) 『中国財政 60 年』經濟科學出版社。
- 姚 正朝・吳 衛國 (1988) 「關於計畫單列市法律地位的思考」『現代法學』第 6 号
- 一鳴 (2010) 「清朝時全國也曾對口支援新疆 促成經濟大發展」『政府法制』第 17 期。
- 葉 中華・王 楠・常 征 (2011) 「經濟發達鎮行政管理體制改革的思考」『中国行政管理』第 1 期。
- 鐘 曉敏 (2001) 『地方財政學』中國人民大學出版社。

英文：

- Bundesministerium der Finanzen(2009), “Finanzbericht 2008”, pp.288-297.
- Dahlby, Bev, and L.S. Wilson (1994), “Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equealization DCLG(2016), Local Government Financial Statistics England No. 26, Table3.2a.
- Roy Bahl and Sally Wallace(2001) 「Fiscal Decentralization The Provincial-Local Dimension」 『The Andrew Young School Of Policy Studies Georgia State University』.
- Tsui Kaiyuen(1991) 「China’s regional inequality, 1952-1985,」 *Journal of Comparative Economics*, 15, p.1-21.
- Tsui Kaiyuen(2005) “Local tax system, intergovernmental transfers and China’s local fiscal disparities” *Journal of Comparative Economics* 33(1). pp.173-196.
- World Bank Report(2002) 「China National Development and Sub-National Finance: A Review of Provincial Expenditures」.
- Xiaobo Zhang(2006) 「Fiscal decentralization and political centralization in China: Implications for growth and inequality」 『Journal of comparative economics』.

仏文：

- Céline Bonnefond(2013), L'analyse des inégalités sociales et spatiales dans le processus d'émergence

de la Chine.

Yves Boquet(2009) ,Dynamiques de développement et inégalités régionales en Chine: Espace populations sociétés(p.375-396).

年鑑と統計資料：

中国財政年鑑編集委員会『中国財政年鑑』中国財政雜誌社、各年版。

中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑』中国統計出版社、各年版。

広東省統計局、国家統計局広東調査総隊『広東統計年鑑』中国統計出版社、各年版。

総務省（編集）「地方財政白書〈平成 29 年版〉」日経印刷、2017 年版。

深圳市統計局、国家統計局深圳調査隊『深圳統計年鑑』中国統計出版社、各年版。

大連市統計局、国家統計局大連調査隊『大連統計年鑑』中国統計出版社、各年版。

青島市統計局、国家統計局青島調査隊『青島統計年鑑』中国統計出版社、各年版。

寧波市統計局、国家統計局寧波調査隊『寧波統計年鑑』中国統計出版社、各年版。

厦門統計局、国家統計局厦門調査隊『厦門經濟特区年鑑』中国統計出版社、各年版。

中華人民共和国国家統計局城市社会經濟調査司、『中国城市統計年鑑』中国統計出版社、各年版。

政府公文書（時間順）：

政務院「關於統一国家財政經濟工作的決定」、1950 年。

政務院「關於 1951 年度財政收支系統劃分的決定」、1951 年。

国務院「關於改進財政管理体制的規定」、1957 年。

国務院「關於進一步改進財政管理体制和改進銀行信貸管理体制的幾項規定」、1958 年。

財政部「關於實行財政收支包干的通知」、1971 年。

財政部「關於改進財政管理体制的意見（徵求意見稿）」、1974 年。

国務院「關於實行劃分收支・分級包干財政管理体制的暫行規定」、1980 年。

国務院「關於劃分稅種・核定收支・分級包干財政管理体制的決定」、1985 年。

国務院「關於地方實行財政包干弁法的決定」、1988 年。

国務院「国務院關於實行分稅制財政管理体制的決定」国發[1993]85 号、1993 年。

国務院「国務院批轉財政部關於完善省以下財政管理体制有關問題意見的通知」国發[2002]26 号、2002 年。

遼寧省人民政府「遼寧省人民政府關於進一步完善省市財政管理体制的決定」遼政發 [2003] 17 号、2003 年。

国務院「国務院關於實施成品油價格和稅費改革的通知」国發[2008]37 号、2008 年。

中国共產党第 18 期中央委员会第 3 回全体會議「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」、2013 年。

国務院「国務院關於改革和完善中央對地方轉移支付制度的意見」国發[2014]71 号、2014 年。

付表

付表1 1995~2016年、各年の財政移転の内訳（億元）および構成比

年	一般的財政移転		専項財政移転		税還付		総額
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	
1995	290.9	11.5%	374.7	14.8%	1,867.3	73.7%	2,532.9
1996	234.9	8.8%	488.8	18.3%	1,948.6	72.9%	2,672.3
1997	273.4	9.8%	515.9	18.4%	2,011.6	71.8%	2,800.9
1998	313.1	9.5%	889.5	27.1%	2,082.8	63.4%	3,285.4
1999	511.4	12.8%	1,360.3	34.1%	2,120.6	53.1%	3,992.3
2000	893.4	18.8%	1,647.7	34.7%	2,206.5	46.5%	4,747.6
2001	1,604.8	26.2%	2,203.5	36.0%	2,308.9	37.7%	6,117.2
2002	1,944.1	26.4%	2,401.8	32.7%	3,006.8	40.9%	7,352.7
2003	2,241.2	27.8%	2,391.7	29.7%	3,425.3	42.5%	8,058.2
2004	2,933.7	30.0%	3,237.7	33.1%	3,609.5	36.9%	9,780.9
2005	3,715.8	33.4%	3,647.0	32.8%	3,757.3	33.8%	11,120.1
2006	5,024.9	37.0%	4,634.3	34.1%	3,930.2	28.9%	13,589.4
2007	7,017.2	40.5%	6,186.9	35.7%	4,121.1	23.8%	17,325.2
2008	8,746.2	38.0%	9,962.4	43.3%	4,282.2	18.6%	22,990.8
2009	11,317.2	39.6%	12,359.9	43.3%	4,886.7	17.1%	28,563.8
2010	13,235.7	40.9%	14,112.1	43.6%	4,993.4	15.4%	32,341.1
2011	18,311.3	45.9%	16,570.0	41.5%	5,039.9	12.6%	39,921.2
2012	21,429.5	47.2%	18,804.1	41.5%	5,128.0	11.3%	45,361.7
2013	24,362.7	50.7%	18,610.5	38.8%	5,046.7	10.5%	48,019.9
2014	27,568.4	53.4%	18,941.1	36.7%	5,081.6	9.8%	51,591.0
2015	28,455.0	51.6%	21,623.6	39.3%	5,018.9	9.1%	55,097.5
2016	31,864.9	53.6%	20,708.9	34.9%	6,826.8	11.5%	59,400.7

出所：1995~2007年：遼寧省財政科学研究所・東北財経大学財税学院 「1995~2009年地方財力、中央返還及上解情況」 『地方財政研究』 2011年01期、2008~2016年：『中国財政年鑑』（各年版）より、筆者作成。

付表2 2015年各省・直轄市・自治区の本級財政収入および財政移転の内訳（単位：億元）

番号	地区	本級収入	一般的財政移転	専項財政移転	税還付	財収総額	1人当たり財収（元）
1	北京	4,723.9	45.5	234.2	179.8	5,183.4	24,090
2	天津	2,667.0	189.5	139.4	97.9	3,093.9	20,397
3	河北	2,648.5	1,298.8	907.6	210.6	5,065.5	6,860
4	山西	1,642.2	773.8	579.2	116.5	3,111.7	8,531
5	内モンゴル	1,963.5	1,064.9	926.7	115.7	4,070.8	16,252
6	遼寧	2,738.5	978.0	637.8	217.6	4,571.9	10,411

7	吉林	1,229.3	925.2	669.4	120.1	2,944.0	10,695
8	黒龍江	1,165.2	1,306.2	1,043.0	105.9	3,620.3	9,445
9	上海	5,519.5	49.2	126.0	262.7	5,957.4	24,559
10	江蘇	8,028.6	302.9	579.8	331.7	9,243.0	11,612
11	浙江	4,810.0	174.1	431.7	307.7	5,723.6	10,392
12	安徽	4,012.1	1,394.2	890.5	148.0	6,444.8	10,595
13	福建	4,143.7	444.8	454.0	145.6	5,188.1	13,631
14	江西	3,021.5	1,132.1	686.9	100.8	4,941.3	10,878
15	山東	5,529.3	900.5	865.9	352.1	7,647.8	7,812
16	河南	2,738.5	2,033.1	1,151.4	218.4	6,141.4	6,508
17	湖北	4,043.4	1,457.5	985.9	162.7	6,649.5	11,433
18	湖南	4,008.1	1,600.3	1,081.1	182.8	6,872.3	10,200
19	広東	9,364.8	380.0	496.1	460.3	10,701.1	9,979
20	広西	2,333.0	1,313.4	705.9	144.2	4,496.4	9,457
21	海南	1,010.0	340.4	163.0	24.6	1,537.9	17,022
22	重慶	2,155.0	729.4	513.1	77.4	3,474.9	11,616
23	四川	3,329.1	2,162.9	1,317.3	220.9	7,030.2	8,637
24	貴州	1,503.4	1,257.9	965.0	95.2	3,821.4	10,892
25	雲南	1,808.0	1,224.1	1,025.2	261.0	4,318.2	9,159
26	チベット	124.0	762.9	518.4	39.7	1,445.0	45,505
27	陝西	2,059.9	1,034.0	910.9	119.5	4,124.3	10,924
28	甘肅	743.9	1,029.9	812.3	90.4	2,676.4	10,329
29	青海	267.0	515.1	425.7	15.9	1,223.6	25,888
30	寧夏	373.7	399.8	258.6	21.2	1,053.3	12,898
31	新疆	1,282.6	1,234.8	1,121.9	72.1	3,711.4	12,434

出所：『中国財政年鑑』(2016年版)および中国財政部サイト <http://yss.mof.gov.cn/2015js/> (2017年5月18日アクセス) より、筆者作成。

付表3 2015年度広東省財政移転の状況

市・県	一般公共予算収入 (万元)	1人当たり 財政収入 (元)	税還付 (万元)	一般的財政 移転 (万元)	専項財政移 転 (万元)
珠江デルタ 地区	63,917,016	11,133.35	3,850,272	3,013,272	3,561,853
広州	13,494,742	10,153.48	2,141,094	605,167	827,107
深圳	27,268,543	24,613.23	63,206	2,551	136,962
珠海	2,699,634	16,621.84	174,584	394,588	307,569
仏山	3,700,737	7,602.26	392,846	91,856	295,387
・順徳	1,874,732	7,431.57	173,943	32,170	193,541
惠州	3,026,613	8,233.67	130,416	515,060	338,772

· 博羅	373,570	3,507.21	11,860	173,730	85,152
東莞	5,179,682	6,241.63	292,972	117,269	358,406
中山	2,875,055	8,981.32	172,907	51,184	195,493
江門	1,990,104	4,407.32	194,799	303,376	403,553
肇慶	1,201,667	7,186.57	79,777	361,603	300,275
· 封開	69,908	1,710.50	7,174	103,067	33,418
· 懷集	74,418	887.88	8,817	165,814	54,872
· 德慶	87,611	2,496.75	5,877	95,837	31,346
東翼地区	2,846,862	1,647.54	307,051	3,316,896	1,734,307
汕頭	1,291,206	2,357.94	138,361	691,113	438,948
· 南澳	21,408	3,461.34	1,316	46,808	27,962
汕尾	202,967	1,517.23	27,067	393,916	259,659
· 陸河	26,443	919.76	2,422	102,509	41,957
· 陸豐	58,865	423.84	6,075	290,189	151,389
潮州	395,766	2,205.44	42,569	298,840	163,819
· 饒平	76,162	859.77	10,281	243,200	111,501
揭陽	519,415	1,684.14	50,093	632,547	381,910
· 普寧	203,171	961.41	21,477	369,478	118,094
· 揭西	51,459	605.58	7,390	248,296	39,068
西翼地区	3,037,126	1,922.59	264,595	3,715,174	2,092,460
陽江	553,313	3,392.37	41,558	414,736	309,568
· 陽春	125,994	1,441.08	12,209	161,934	144,115
湛江	1,063,225	2,118.53	121,847	1,041,882	675,737
· 徐聞	44,664	620.42	5,555	184,647	95,108
· 廉江	110,682	743.71	5,468	353,835	136,857
茂名	875,289	2,522.99	64,190	969,310	395,657
· 高州	150,225	1,110.26	8,064	293,236	181,747
· 化州	113,734	915.32	5,704	285,594	153,671
山区	4,233,813	2,593.12	420,678	5,341,558	3,584,053
韶關	408,957	1,851.58	95,063	616,488	541,995
· 南雄	329,984	10,029.91	10,145	118,559	70,685
· 仁化	60,988	2,951.27	3,695	105,268	58,405
· 乳源	52,363	2,855.90	3,525	77,805	88,810
河源	550,676	3,276.18	39,876	705,187	496,692
· 紫金	63,266	951.94	7,538	195,973	106,245
· 龍川	60,859	841.87	8,906	266,001	150,140
梅州	724,820	5,176.32	69,388	621,802	550,571
· 興寧	100,053	1,017.13	15,548	298,317	87,590
· 五華	55,543	514.99	11,894	359,196	138,376
· 豐順	73,637	1,506.91	9,216	168,031	107,064

・大埔	81,857	2,149.06	9,055	175,790	83,592
清遠	884,270	3,368.78	74,021	644,950	465,776
・英徳	169,939	1,743.41	10,992	226,071	109,931
・連山	13,896	1,484.62	1,894	78,967	50,756
・連南	15,700	1,175.59	2,696	86,661	55,546
雲浮	312,704	4,161.90	29,437	296,642	227,545
・新興	159,406	3,582.56	8,920	101,530	72,425
・羅定	114,895	1,177.26	8,869	198,320	121,909
広東省	74,034,817	6,931.19	4,842,596	15,376,900	10,972,673

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。

注：地名の前に点がついているのは、県レベル地方である。

付表 4 2015 年度大連市における対所轄区の一般的財政移転の内訳

項目	決算額 (万元)	構成比
(1) 体制補助	205,065	30.72%
(2) 革命老区および民族と辺境地区財政移転	6,500	0.97%
(3) 県レベル基本財政力保障メカニズム奨補資金	5,174	0.77%
(4) 結算補助	124,078	18.58%
(5) 企業事業部門劃転補助	127	0.02%
(6) 精製油価格と税费改革財政移転補助	3,046	0.46%
(7) 基層公検法司財政移転	26,500	3.97%
(8) 農村総合改革財政移転	31,165	4.67%
(9) 食糧 (油) 生産大県奨励資金	4,715	0.71%
(10) 重点生態機能区財政移転	9,136	1.37%
(11) 固定数額補助	243,595	36.49%
(12) その他の一般的財政移転	8,534	1.28%
合計	667,635	100.00%

出所：大連市政府報告「關於大連市 2015 年予算執行状況と 2016 年予算草案的報告」より、筆者作成。

付表 5 2015 年度大連市における対所轄区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	10,309	3.16%
(2) 教育	52,214	16.02%
(3) 文化・スポーツとメディア	4,419	1.36%
(4) 社会保障と就業	175,692	53.92%
(5) 医療衛生と計画生育	31,825	9.77%
(6) 城郷社区	36,972	11.35%
(7) 農林水	7,866	2.41%
(8) 資源探査電力情報など	668	0.21%
(9) 商業サービス業など	5,879	1.80%

合 計	325,844	100.00%
-----	---------	---------

出所：大連市政府報告「關於大連市 2015 年予算執行狀況和 2016 年予算草案的報告」より、筆者作成。

付表 6 地方譲与税の概要（2015 年度）

譲与税目	地方揮発油 譲与税	石油ガス 譲与税	自動車重量 譲与税	航空機燃料譲 与税	特別とん譲 与税	地方法人特別 譲与税
譲与総額	地方揮発油 税収の全額	石油ガス 税収の 1/2	自動車重量 税収の 1/3	航空機燃料税 収の 2/13	特別とん税 収の全額	地方法人特別 税収の全額
譲与対象	都道府県と 市町村	都道府県 と指定都 市	市町村	空港関係都道 府県と市町村	開港所在市 町村	都道府県
用途	制限なし	制限なし	制限なし	空港対策に限 定	制限なし	制限なし
譲与実績 (百万円)	274,694	9,510	264,444	15,515	12,405	2,102,678
割合	10.3%	0.4%	9.9%	0.6%	0.5%	78.5%

出所：『地方財政白書（平成 29 年版）』（資 33）より、筆者作成。

注 1：地方揮発油譲与税のうち、地方道路譲与税の用途については、道路に関する費用に限定。

注 2：航空機燃料譲与税の譲与総額については、2011~2016 年度の間に、2/13 から 2/9 に引き上げ。

注 3：地方法人税の交付税原資化に伴い、地方法人特別譲与税は、2017 年に廃止。