

論 説

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——

曹 瑞 林

目 次

はじめに

第1節 本研究の視点と先行研究

1. 2段階地方財政調整の視点
2. 先行研究の成果と限界

第2節 中央政府による第1段階地方財政調整の現状と課題

1. 1994年分税制以降の税源配分と経費配分
2. 中国の地方財政調整制度の形成と3つの方法
3. 中央政府による地方財政調整の現状と課題

第3節 省級地方政府による第2段階地方財政調整の動向と課題

1. 省級地方政府による地方財政調整の動向
2. 省級政府による地方財政調整の特徴と問題点

おわりに

はじめに

中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議（略称、「第18期3中全会」）（2013年11月）では、「改革の全面的深化における若干の重大問題に関する中共中央の決定」（以下、「決定」と略称）が採択された。「決定」は中国の2020年までの改革の全体方針と主要事項を示している。財政システム改革に関しては、「現代財政制度の構築」、「規範的で公開性と透明性のある予算制度の実施」、「一般性財政移転の増加とメカニズムの規範化」、「政府間事務配分のある権限と支出責任に相応しい制度の確立」などが明示された。

1994年の分税制財政システム改革は、中央と地方（省級政府）の事務配分、国税と地方税の区分、中央政府と省級政府との間で税源配分を行った。それと同時に、政府間財政関係を規範化させるための地方財政調整制度が形成され、中央政府から省級政府への財政調整が行われるようになった。その政策の目標は、地域間財政力格差の是正と公共サービス均等化の実現、およびナショナル・ミニマムの保障である。2002年以降、企業所得税と個人所得税が中央と省の共有税になったことに伴い、中央政府から中西部地域の省級政府への財政移転支払が大幅に増額されてきた。しかし、豊かな東部沿海地域の各省とそうでない一部の中西部地域の省との間には義務教育、社

会保障、インフラ整備などの公共サービスの水準は依然として大きな格差が存在する。各省内においても、ナショナル・ミニマムが確保されていない農村地域がまだ多く存在している。

中国の省級政府間財政力格差の原因は、経済発展の地域間格差が根底的なものであるが、現行の地方財政調整（中国語では、「財政移転支払」）制度が規範化されていないことも重要な一因である。それは具体的には中央と地方の事務配分と支出責任の区分が明確でないこと、特定補助金（中国語では、「専項移転支払」）は種類が多く、目標が多面的であること、財政移転における特定補助金のウエイトは一般補助金（中国語では、「一般性財政移転支払」）のそれより大きいこと、公共サービス均衡化の機能が弱いこと、特別補助金（専項移転支払）の配分には恣意性が高いこと、そして情報の公開性と透明性を欠いていることなどに表れている。

中国の省級地区は人口の規模や面積も大きい。他方では、4層の地方政府があり、省内の地域間格差も大きい。従って、中央政府による地方財政調整だけでなく、省級地区内での地方財政調整も行われている。すなわち、中国では、2段階の地方財政調整制度が形成されつつあるといえてよい。これまでの先行研究は、中央政府による地方財政調整に関して多くの成果が蓄積されている。しかし、省級政府から下級政府（地級市、県級市（県））への財政調整についての研究はきわめて不十分と言わざるを得ない。

本研究は、次のように展開する。まず地方財政調整研究の視点として2段階地方財政調整を示し、先行研究の成果と限界を整理する。その次に、外部経済と生存権の視点から地方財政調整の必要性やその根拠を説明する。さらに、中国の地方財政調整制度の形成と中央政府による地方財政調整の現状と問題点および課題を検討する。それから、省級地方政府による地方財政調整の展開を考察し、その問題点と改革課題を提示する。

第1節 本研究の視点と先行研究

この節では、本研究の視点を示し、地方財政調整の基礎理論に基づいてその概念と必要性および方法を説明する。また中国の政府間財政関係や地方財政調整に関する先行研究の成果と限界を整理する。

1. 2段階地方財政調整の視点

本研究の視点は次の3つである。第1に、中国の「省級地区の規模」を考慮して中央政府による地方財政調整に加えて、省級政府による地方財政調整を合わせた2段階地方財政調整の視点が必要である。中国では省級地区の人口規模が3,000万人を超えるものが多く、面積が大きく（13.6億の人口と960万 km²の国土面積は31の省級地区に区分されている）、広大な農村地域を持ち、各省内の地域間経済発展には大きな格差が生じている。省級地区間および省級地区内の財政力格差の是正に着目して中央政府から省級政府への財政調整を第1段階の地方財政調整とし、省級地区内で省級政府が下級政府に対して行う財政調整を第2段階の地方財政調整と呼ぶ。これらの要素を考慮しないと、地方財政調整の中国的特質を検出することは困難である。

第2に、「外部経済」と「生存権」の視点から、中央政府や省級地方政府による地方財政調整

の中国的特質や問題点を理論的に説明する。

第3に、「ナショナル・ミニマム」と「省級地区ミニマム」を併用する視点である。中国では、省級地区の人口規模が大きく、省内にも都市と農村、地域間財政力の格差が存在している。この現実を考慮して「ナショナル・ミニマム」をガイドラインと位置付け、具体的な政策指標を設定する際には、「省級地区ミニマム」の有効性が高い。

地方財政調整制度は、本来、経済的に豊かな地域とそうでない地域の財政力格差を調整し、ナショナル・ミニマム（最低限の行政水準）を確保するための制度である。ここでは、まず地方財政調整制度の定義や概念を整理したい。『地方財政小辞典』では、それについて次のように定義している。地域間の「財源の不均衡を是正し、すべての地方公共団体が合理的かつ妥当な水準における行政を行うのに必要な財源が確保される制度を設けることが必要となる。このような制度のことを、一般的に地方財政調整制度、ないし地方財源保障制度と呼ぶ」ことである。¹⁾

孫開教授は、財政調整の概念について「上級と下級政府間の財政移転は、政府間財政能力の差異を基礎に、各地域の公共サービスの均等化の実現を目標として実施する財政資金の移転、または財政平衡制度」のことであると定義している。²⁾

こうして、地方財政調整制度は、地方政府の財源と合理的支出が一致しない場合、中央政府は地方政府間財源の不均衡を是正し、地域間の公共サービスの均等化を実現するために、設けた財政均衡制度、ないし地方財源保障制度のことである。

地方財政調整は、地域間の均衡ある発展、地域間の財政力と公共サービスの均等化を図り、最終的には社会全体の公平に寄与することが目標となる。³⁾ 地方財政調整制度は、20世紀に先進工業国において確立されている。外部経済および生存権の視点から見た地方財政調整の必要性や理由は次の2点である。

第1に、「外部経済」という視点である。まず「外部性」の定義を見てみる。「外部性」とは、「ある消費者や生産者の経済活動が他の消費者や生産者に影響を与えること。有利な影響を受ける場合を外部経済がある」ということである。つまり、外部性は、「一つの経済主体の行動が他の主体の福祉に及ぼす効果で、その効果が金銭的または市場の取引に反映されない場合がある」。外部経済は、「ある経済主体の活動が生み出す経済効果に対して正当な対価が支払われず、他の経済主体が無償で便益を獲得できる」ということであり、「正の外部性」とも言う。⁴⁾

この「外部経済」の定義に従えば、地方都市・農村地域は、食料の生産、飲用水の水源、綺麗な空気の供給などにおいて大きな機能を果たしている。これらの機能は都市的地域の企業の経済活動や都市的地域住民の日常生活を支えている。しかし、市場経済の下では、これらの便益が農水産物などの価格に十分に反映されていない。また都市・農村間の経済社会発展の不均衡により、農村地域の基層政府は、道路、医療施設、生活用水、下水道および義務教育など、最低限の公共サービスの水準を維持するための税源確保がきわめて困難なことである。農村地域による支えがなければ、都市的地域の企業の経済活動や都市的地域住民の生活を維持することが難しいことになる。国民経済全体の健全な運営を維持するために、外部性を生み出す地域に対して財政移転を通じて補償を行うことは社会的に合意されている。こうして、中央政府が地方財政調整を行い、農村地域の公共サービスの水準を保障することは十分な合理性が成立するのである。⁵⁾

第2に、「生存権」の視点から地方財政調整の必要性や理由を検討する。生存権とは、国民は

どの地域に居住していても、健康で文化的な最低限度の生活が保障されるという意味である。生存権に関する地方政府の役割は、安全な飲用水、保育や義務教育、医療保障、高齢者や障害者への社会福祉、インフラ整備、災害救済などにおけるナショナル・ミニマム（国民的最低行政水準）⁶⁾を保障することである。しかし、各地域の経済発展の度合いや産業構造の違いにより、所得格差や財政力格差が見られる。一般的には経済的に発展した地域は財政的自立性が高く、公共サービスの水準も高い。それに対し、経済的に遅れた地域は公共サービスの水準も低い。これは生存権の視点から見た地域間の住民の間に不公平が生じ、地域間の均衡的発展にも不利である。この格差を是正し、ナショナル・ミニマムを保障するために、中央政府による地方財政調整が必要である。

地方財政調整には垂直的財政調整と水平的財政調整の二つの方法がある。垂直的財政調整とは、中央政府と地方政府の間で、レベルの異なる政府間の財政関係を調整することを指す。垂直的財政調整では、事務と支出の配分（行政任務の配分）および税源の配分（課税権の配分）をベースに、中央政府から地方政府に対して財政資金の移転（交付）が行われる。

水平的財政調整とは、同じレベルの地方政府間で財政調整が行われることであり、「地方政府間に行政任務と課税権を配分することで発生した地方政府間の財政力格差を調整する」ということをさす。現実的には、この水平的財政調整は難しいことである。⁷⁾

中国には、省級、市、県、郷鎮の4層制の地方政府がある。2014年現在、中国の地方政府には、31の省級政府（直轄市4、省22、自治区5）、333の地級レベルの地方政府（地級市288）、2,854の県級レベルの地方政府（市轄区897、県級市361、県1,425、自治県117）と32,683の郷鎮級の地方政府（鎮20,401、郷12,282）⁸⁾から構成される。

中国には都市部地域と広大な農村地域があるので、省級地区間だけでなく、省級地区内の地級市間の経済格差も大きい。中央政府は省級地区間の経済格差を是正し、都市・農村間の公共サービスの均等化を図り、農村地域の公共サービスの水準を保障するために、地方財政調整を行い、経済的に遅れた省級地方政府に対しより多くの財政移転を行っている。また省級地方政府は、省内にある地級市間と都市農村間の経済格差や公共サービスの格差を是正し、均衡のある発展を図るために、地級市レベルの地方政府、県級政府に対し財政移転を行っている。近年、省級政府は省級地区内の農村地域のナショナル・ミニマムの確保に必要な財源を財政移転を通じて直接県級政府に対する財政調整を行っている。本研究では、中央政府による省級地方政府間の財政力格差を調整することを第1段階の地方財政調整とし、そして、省級地方政府による省級地区内の各地域間の財政力格差を調整することを第2段階の地方財政調整と呼ぶ。

2. 先行研究の成果と限界

中国の地方財政調整に関する先行研究が数多く蓄積されている。馬海濤教授等著『政府間財政移転支払制度』（2010、中国語）は、財政移転制度の基礎理論、政府間財政移転制度、財政移転制度の国際的比較とその参考および中国の政府間財政移転制度の4編からなる。その第11章では、中国の政府間財政移転制度の変遷を説明し、第12章では、中国政府間財政移転制度に対して評価を行い、第13章では、中国政府間財政移転制度の規範化と政策課題を考察した。

孫開教授の「地方財政体制の枠組みと中国の地方財政体制の変遷と発展の分析」（2010、中国

語)の研究では、政府間の事務配分と支出区分および税源配分、さらに政府間財政移転を検討し、中国の地方財政体制の変遷とその発展を整理した。

張忠任教授の『現代中国の政府間財政関係』(2001年、日本語)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、政府間財政関係論の検討、中国の政府間財政関係の構造とその変遷、中国財政の集権と分権の交錯過程について歴史的・理論的な分析を行ったうえで、その発生要因を検討し、1994年の分税制を中心に中国の政府間財政関係を解明している。

しかし、今まで中国における中央政府が実施する地方財政調整の研究が多く、しかも大きな成果が上げられたが、統計上の制約などにより省級政府による地方財政調整の現状と課題に関する研究はあまり見られない。

この節では、2段階地方財政調整の視点を示し、地方財政調整の理論に基づいて地方財政調整の必要性およびその方法を説明し、中国の地方財政調整に関する先行研究の成果と限界を整理した。

地方財政調整制度は、中央政府が地域間の均衡ある発展、政府間財政力の不均衡を是正し、地域間の公共サービスの均等化を実現することを目標とする制度である。外部経済と生存権の視点から、農村地域は、農産品の生産や飲用水の水源などの提供によって都市的地域を支えている。しかし、農村地域の基層政府は、医療や義務教育などの公共サービスの水準を維持するための税源確保が困難であり、地域間格差が生じている。国民経済全体の健全の運営を維持するために、外部性を生み出す地域に対して財政移転を通じてその補償を行うことは社会的な合意である。そのために政府が地方財政調整を通じて農村地域の公共サービスの水準を保障することはきわめて重要な意義を持つ。

中国では、省級地区間だけでなく、省級地区内にある地級市間の経済格差も大きい。従って、本研究では、中央政府による地方財政調整を第1段階地方財政調整とし、省級地方政府による地方財政調整を第2段階の地方財政調整と呼ぶ。

第2節 中央政府による第1段階地方財政調整の現状と課題

中国の地方財政調整制度は1994年分税制改革とともに成立したものである。この節では、まず94年分税制改革以降の中央と省級政府間の税源配分と行政事務配分を簡潔に整理し、中国の地方財政調整制度の形成および中央政府による第1段階地方財政調整の現状と問題点および課題を考察する。

1. 1994年分税制以降の税源配分と経費配分

1994年分税制改革の目的の一つは、財政請負制の下で減少してきた中央政府の税収を増加させることである。その主要内容は中央と地方政府の事務配分と支出区分、税目を国税、地方税、及び中央・地方共有税の区分、中央・地方間の税源配分、国家税務局と地方の各税務局の分離、国税と地方税の徴収システムの整備、地方政府による財政請負制の廃止、地方政府税収の減収分を補填するための税収還付措置の採用などである。この改革によって、国と地方の役割分担の明確

化、税源配分、国家税務局と地方税務局の分離が行われるとともに、主要な目的である中央政府の税収を増加させ、国民経済に対する中央政府のマクロ的コントロールの力を高めることが達成されたと言える。また税源配分によって地方税制が成立し、省や大都市の財政の自立性が制度上保障されるようになった。94年分税制によって、全租税収入に占める中央政府の税収割合は93年の20.8%から94年の55.2%へと増加し、2011年現在、中央と地方の税源配分率は54.2:45.8である。中央税収の増加は地域間の経済格差や財政力格差を是正する財源になるとともに、中央政府からの財政移転が特に経済的後進地域の省級政府の財政力を強めた。

1994年の分税制改革は、当時の歴史的条件と地方政府の既得利益を考慮するため、中央と地方政府の経費配分（事務配分）は十分に調整されなかったこと、税源配分が行われたが、地方政府は税率の調整、新しい地方税の創設、減免税措置などの自主的な地方税政策を実行するための課税自主権を持っていないため、地方税体系が十分に整備されていないこと、さらに地方政府への財政移転は規範化されないことなど、さまざまな不十分さが存在している。⁹⁾

1994年分税制改革では、中央と省級政府との間、税源配分が行われたが、その後の調整を経て、2011年現在、中央税には、個別消費税（原語：「消費税」）、輸入貨物付加価値税・個別消費税、車輛購入設置税、関税があり、地方税には、資源税、不動産税、城鎮土地使用税、土地増価税、耕地占用税、契約税（「契税」）、車・船税、煙葉税があり、中央・地方の共有税には、（国内）付加価値税（「増値税」、中央75.3%、地方24.7%、2011年）、サービス消費税（「營業税」、98.7%は地方税、1.3%（鉄道、銀行保険本社納付分）は中央税、2011年）、企業所得税と個人所得税（中央60%、地方40%）、印紙税（「印花税」そのうちの株式取引印紙税の40%は中央、60%は地方）、都市維持建設税（地方は93.9%、中央は6.1%（鉄道、銀行保険本社納付分、2011年））である。現行の中国の税制には付加価値税、サービス消費税、企業所得税、個人所得税の4税が主要税であり、2011年のこの4税の全税収に占める割合は67.7%である。¹⁰⁾

中央と地方政府の経費配分は1994年分税制改革以降の細分化を経て、2011年の公共財政支出に計上されている中央と地方の経費配分には、ほとんど同様な支出項目が記載されている。それは、一般公共サービス（政府機関事務、統計・財政・審計、税関事務、人力資源事務等）、外交、国防、公共安全（武装警察、警察、裁判所）、教育、科学技術、文化教育とメディア、社会保障と雇用（社会保険基金に対する補助、行政事業単位離退職金、雇用補助、都市・農村住民の最低生活保障）、医療衛生（公共衛生、医療保障）、省エネルギー、都市・農村コミュニティー（公共施設・環境衛生）、農林水、交通運輸、資源探査電力情報等、商業サービス等、金融監督管理等、地震災害復興再建、国土資源気象等、住宅保障、食糧食油物資管理、国内外債務の利子償還等の23項目の事務である。

しかし、中央政府と地方（省級以下）政府の支出の割合には大きな違いがある。2011年度の全国公共財政支出（決算）の10兆9247.7億元のうち、中央の分担割合は15.1%（1兆6514.1億元）であるのに対し、地方政府の分担割合は84.9%（9兆2733.6億元）とかなり大きい。これを見ると、地方政府は80%以上の公共財政支出の事務を分担している。一方、地方政府の調達できる自主税源はその45%（2011年度）しかない。この不足分に相当する財源が中央政府からの財政移転によって補填されることになる。

具体的な支出項目を見ると、教育費（普通教育、職業教育）では、地方の分担割合は全体（1兆6497.3億元）の93.9%（1兆5498.2億元）、中央は同6.1%（999億元）に過ぎない。社会保障と雇用

補助では、地方は社会保障と雇用費（1兆1108.3億元）の95.5%（1兆0606.9億元）、中央は同4.5%（502.4億元）、医療衛生では、地方は全体の98.9%（6358.1億元）、中央は同1.1%（71.3億元）、都市・農村コミュニティでは、地方は全体の99.8%（7608.9億元）、中央は同0.2%（11.6億元）である。交通運輸では、地方は全体の95.6%（7166.6億元）、中央は同4.4%（331.1億元）である。低所得者向けの住宅保障費では、地方は全体の91.4%（3491.8億元）、中央は同8.6%（328.8億元）である。以上の分析からわかるように、国民生活と深い¹¹⁾かかわりのある教育、社会保障と雇用、医療衛生、交通インフラなどの事務に必要な経費の90%以上は、地方政府が分担している。

2. 中国の地方財政調整制度の形成と3つの方法

中国の省級地区は人口も面積も規模が大きく、広大な農村地域がある。経済的に発展した東部沿海地域とそうでない一部の中西部地域の経済発展には大きな格差が存在する。中央政府は省級地区間の財政力の不均衡を是正するために、地方財政調整を行い、経済的に遅れた内陸部の省級政府に対して財政移転を通じて財源保障を行い、農村部における義務教育、医療保障、インフラ整備の改善など行政サービス水準の向上を図り、国民全体のナショナル・ミニマムを保障する。94年の特定補助金（中国語では、「専項移転支払」）制度、95年の一般補助金（中国語では、「過渡的移転支払制度」）の導入によって、中国における地方財政調整制度が成立した。現在、中央政府による地方財政調整の方法は、一般補助金と特定補助金および税収還付の3つから構成される。これらは地方政府の財政収入では、「中央から地方への税収還付と財政移転支払」として計上される。

一般補助金（一般性財政移転支払）は、95年の「過渡的移転支払制度」から変更され、地方政府の公共サービス水準の均等化を図ることを目的とする。これは均衡性移転支払を中心とするが、このほかに、年金と最低所得者保障、賃金引上げ、義務教育、新型農村合作医療、農村地域県級政府財力保障、少数民族地区・辺境地域に対する財政移転、農村地域の税费改革、資源枯渇都市財力保障、原体制補助、及びその他の補助などの14の項目からなる。これは財政力の弱い一部の中西部地域の省級地方政府や農村地域により多く配分されている（「表1、参照」）。

2012年の一般性財政移転のうち、均衡性移転支払は40.1%、一番大きな割合を占め、その次、年金と最低所得者保障の充実¹²⁾は、17.6%、所得水準を上げるための賃金引上げは10.0%、義務教育の改善は7.4%、農村医療保障の充実¹²⁾は5.0%、農村地域県級政府の財力保障は5.0%である。この比重から見ると、一般性財政移転支払の85%以上は、省級地区間の財政均衡力の是正や社会保障の充実、義務教育の条件改善などの社会サービスや所得水準の引き上げのために設けられたことがわかる。

特定補助金（専項移転支払）は、中央政府から省級地方政府に対する使途特定の財政移転である。これは、農・林・水事務（農業、水利、林業、貧困扶助、農林総合開発等）、交通運輸（交通インフラ整備とその維持支出（「車両購置税」を財源とする）、道路、水路運輸、石油価格改革による交通運輸補助、低所得者向けの保障性住宅、省エネ・環境保護（省エネ節約利用、汚染防止、汚染排出削減、退耕還林、持続可能エネルギー、天然林保護等）、社会保障と雇用（雇用補助、撫恤、軍人退役安置、自然災害生活補助、企業改革補助等）、教育（普通教育、職業教育）、医療衛生（大衆衛生、公立病院、基層医療衛生機構、医療保障等）、都市農村コミュニティ事務（公共施設）、一般公共サービス、公共安全（警察、裁判所等）、中小企業の振興支援、商業サービス業、資源探査電力情報等の事務、国土

表1. 中央政府が実施する財政移転支払と税収還付の内訳

手段と目的		内 訳
一、中央政府から地方政府への財政移転（100%）	1. 一般補助金（53.3%） （一般的財政移転支払、地方政府の公共サービス能力の均等化）	①均衡性移転支払（地域間財政均衡） ②年金と低所得者保障 ③賃金引上げ ④義務教育 ⑤新型農村合作医療 ⑥農村地域県級政府財力保障 ⑦少数民族地区、辺境地域に対する財政移転支払 ⑧農村地域の税費改革 ⑨資源枯渇都市財力保障 ⑩その他
	2. 特別補助金（46.7%） （専項財政移転支払、特定用途）	①農林水事務 ②交通運輸（交通インフラ整備）、 ③低所得者向けの保障性住宅 ④省エネ・環境保護 ⑤社会保障と雇用 ⑥教育（普通教育、職業教育）、 ⑦医療衛生（大衆衛生） ⑧都市農村コミュニティ事務 ⑨その他
二、中央政府から地方政府への税収還付		1. 付加価値税（増値税）、個別消費税（消費税）の還付 2. 所得税（企業所得税、個人所得税）基数還付 3. 成品油税費改革税収還付

出所：「中国財政部ホームページ」、高培勇主編『第12次5カ年時期の中国財政改革』により作成。

資源気象などの24項目からなる（「表1、参照」）。

2012年の特定補助金（専項移転支払）のうち、農・林・水事務の充実は27.9%、一番大きい割合を占め、その次、交通インフラ整備に対する財政移転支払は、16.5%、低所得者向けの保障性住宅建設等に対する財政移転支払は、11.6%、省エネ・環境保護の推進は、10.3%、社会保障と雇用の充実は、7.5%、普通教育、職業教育などの設備条件や教職員給与条件の改善は5.8%である。大衆衛生を中心とする医療衛生条件の充実は4.8%、都市農村コミュニティの公共施設の改善は2.3%である。¹³⁾

この割合から見ると、特定補助金の86%以上は、農・林・水の発展、交通インフラの整備、基層政府のインフラ整備、低所得者向けの保障性住宅、社会保障と雇用の充実などの社会保障関係、普通教育と職業教育や医療衛生の改善等の教育・衛生関係、および省エネ・環境保護の改善に対する移転支出である。これらの専項移転支出は、公共サービス水準の向上やナショナルミニマムの保障を目的として配分されている。

税収還付は、1994年の分税制改革によって、省級地方政府の93年の税収水準を確保し、税源配分による省級地方政府の税収減収分を補填するために、共有税である付加価値税（中国語では「増値税」と個別消費税（中国語では「消費税」）の中央政府分については、基準年の1993年の税収を超える増加分の30%分を中央政府が省級地方政府に還付する措置である。2012年の中央から省級地方政府への付加価値税（増値税）と個別消費税の還付額は3,896億元であり、これは2012年の両税の中央分（25,213.5億元）の15.5%に相当する。¹⁴⁾

この税収還付のそもそもの目的は、省級政府の既得利益を確保することによって税制改革への支持を取り付けることであるから、必然的に富裕な省ほど中央政府からより大きな税収還付を受けている。本来、中央政府の財政移転支払の主な目的は地方政府間の財政力の不均衡を調整する

ことにあるので、「税収還付」という政策措置の是正が求められている。

現在、この両税に加えて、企業所得税と個人所得税の基数還付および成品油税费改革税収還付の二つがある。所得税基数還付とは、2002年の企業所得税と個人所得税の共有税化への改革によって省級政府の税収減少分を補填するため、2001年の両税の税収を基数に税源配分による減収分を地方政府に還付する措置である。2012年の中央から省級地方政府への税収還付において、付加価値税と個別消費税の還付は、税収還付全体の761.5（3,896億元）で一番大きい。企業所得税と個人所得税の基数還付は、同14.4%（910億元）、成品油税费改革税収還付は24.1%（1,531億元）である（「表1、参照」）。

3. 中央政府による地方財政調整の現状と課題

以上は、1994年分税制以降の中央地方政府間の税源配分と経費配分を整理し、中国の地方財政調整制度の成立とその3つの方法について説明した。1994年の分税制改革は、当時の歴史的条件と地方政府の財源を考慮するため、中央と省級地方政府の経費配分（事務配分）と税源配分には様々な不十分さが残っている。しかし、中央税収の比重を高めるうえで、分税制改革の重要な目的が達成したと言える。94年以降の中央税収の割合はずっと50%台を維持している。中央税収の急速な増加は中央政府が省級地方政府間の財政力格差を是正するための財源になった。以下は、中央政府による地方財政調整の実態と問題点および改革方向について検討する。

1) 中央政府による地方財政調整の実態

2011年の中国の国家公共財政収入（中央+地方）の規模は約10兆3,874億元（決算）であり、そのうち、中央公共財政収入は約5兆1,327億元、地方公共財政収入は約5兆2,547億元である。地方公共財政支出額は約9兆2,733億元、地方は前述したように約85%（84.8%、2011年度）の仕事をしているのに対し、自主財源は5兆2,547億元であり、地方公共財政支出額の56.7%に相当する。「支出－収入ギャップ」が発生する。この結果、差額の43.3%（4兆186億元）（=9兆2,733億元－5兆2,547億元）にあたる財源が、中央から地方への税収還付と財政移転（一般財政移転+専項財政移転）を通じて中央政府から省級地方政府へ移転されることになる（『中国財政年鑑』2012年版）。

中央政府から省級地方政府への財政移転総額は、95年の2,532億元から2000年の4,747億元へと、安定的に増加してきたが、2001年以降、急増に転じ2001年の6,117億元から2005年の1兆1,120億元、2010年の3兆2,341億元、2012年の4兆5,361億元へと、財政規模の急増と軌を一にしている。中央財政支出全体に占める割合は2000年（46.6%）を除いて1995～2007年まではずっと50%超え、2008～2010年までは62～66%台まで、2012年は中央財政支出の70%（70.7%）を超えた。95年の指数で100とすれば、2012年は1791（4兆5,361億元）となり、17.9倍の増加である（表2、参照）。

95年の一般性財政移転は、290億元で、中央政府から省級地方政府への財政移転総額に占める割合は11.5%しかなかった。2000年からその割合が急速に拡大し、2001～2009年は26%～39%、2010～2012年までは40～45%まで高くなり、2011年は45.9%、1兆8,311億元と最も大きい。95年の指数を100とすれば、2012年は6400（18,804億元）となり、64.8倍の増加である（表2、参照）。

専項財政移転は、95年の374億元で中央政府から省級地方政府への財政移転総額に占める割合は14.8%しかなかった。1999年から前年98年の889億元から1,360億元まで増大し、1999～2007年まで財政移転総額に占める割合は31～36%、2008～2012年まで41～47%まで大きくなった。中央

表 2. 「一般性転移支払」, 「専項移転支払」, 「税収還付」の推移 単位: 億元 (%)

	中央財政支出(A)	中央から地方への財政移転総額(B)			
		B/A (%)	一般性財政移転	専項移転支	税収還付
1995	4,529.4(100)	2,532.9(55.9) (100)	290.0 (11.5)	374.7 (14.8)	1,868.2 (73.8)
1998	6,447.1(100)	3,285.3(51.0) (100)	313.1 (9.5)	889.5 (27.1)	2,082.7 (63.4)
1999	8,238.9(100)	3,992. (49.6) (100)	511.4 (12.8)	1,360 (34.1)	2,120.6 (53.1)
2000	10,185.1(100)	4,747.6(46.6) (100)	893.4 (18.8)	1,647.7 (34.7)	2,206.5 (46.5)
2001	11,769.9(100)	6,117.2(52.0) (100)	1,604.8 (26.2)	2,203.5 (36.0)	2,308.9 (37.7)
2002	14,123.4(100)	7,352.7(52.1) (100)	1,944.1 (26.4)	2,401.8 (32.7)	3,006.8 (40.9)
2003	15,681.5(100)	8,058.2(51.4) (100)	2,241.2 (27.8)	2,391.7 (29.7)	3,425.3 (42.5)
2004	18,302.0(100)	10,222.4(55.9) (100)	2,933.7 (28.7)	3,237.7 (31.7)	4,051.0 (39.6)
2005	20,259.9(100)	11,120.1(54.9) (100)	3,715.8 (33.4)	3,647.0 (32.8)	3,757.3 (33.8)
2006	23,492.8(100)	13,589.4(57.8) (100)	5,024.9 (37.0)	4,634.3 (34.1)	3,930.2 (28.9)
2007	29,579.9(100)	17,325.1(58.6) (100)	7,017.2 (40.5)	6,186.9 (35.7)	4,121.0 (23.8)
2008	36,334.9(100)	22,710.5(62.5) (100)	8,491.0 (37.4)	9,397.3 (41.4)	4,822.2 (21.2)
2009	43,819.5(100)	28,563.7(65.2) (100)	11,317.2 (39.6)	12,359.8 (43.3)	4,886.7 (17.1)
2010	48,330.8(100)	32,341.0(66.9) (100)	13,235.6 (40.9)	14,112.0 (43.6)	4,993.3 (15.4)
2011	56,435.3(100)	39,921.2(70.7) (100)	18,311.3 (45.9)	16,569.9 (41.5)	5,039.8 (12.6)
2012	64,126.3(100)	45,361.6(70.7) (100)	18,804.1 (41.5)	21,429.5 (47.2)	5,128.0 (11.3)

注: 財政移転総額は、中央から地方への補助支出として計上されている。

出所: 中央財政支出と中央から地方への財政移転総額は、『中国財政年鑑』2011年版、458頁、1995-2011年までの財政移転総額および一般性財政移転、専項財政移転は、馬海濤主編『中国分税制改革20周年: 回顧と展望』65頁、2008-2012年までの中央から地方への財政移転総額（一般性財政移転＋専項財政移転＋税収還付）は、財政部の「中央から地方への税収還付と財政移転支払決算表」により作成。

政府から省政府への専項移転は95年の374億元から、2012年の2兆1,429億元へと増加した。95年の指数を100とすれば、2012年は5700（21,429億元）となり、57.2倍の増加である。現在の中国の財政移転のうち、特定補助金（専項移転支払）は金額も割合も一般補助金（一般性移転支払）より大きいことがわかる（表2、参照）。

一般補助金（一般性移転支払）と特定補助金（専項移転支払）両者の中央から地方への財政移転総額におけるウェイトは、2000年以降急速に増加し、2001～2005年は約57%から66%、2006～2008年までは約71～78%まで高くなり、2009～2012年までは約82～88%まで飛躍的に大きくなっ

た。2012年にそれぞれ1兆8,804億元（同41.5%）、2兆1,429億元（同47.2%）、計4兆233億元（同88.7%）となった。これは中央から地方への財政移転は本来の地方財政調整の目的に叶うようになったことを意味する（表2、参照）。

これに対して、税収増加の大きな、しかも豊かな省が有利となる「税収還付」の中央から地方への財政移転総額のウェイトが95年の73.8%（1868.2億元）から2000年の46.5%（2206.5億元）へと低下し、2001～2005年までは33～42%の間、2006～2008年までは21～28%へと急速に低下し、2009～2012年までは17～11%とさらに小さくなった。2012年には5,128億元、財政移転全体の11.3%へと下がってきた（表2、参照）。

2）中央政府による地方財政調整の特徴・問題点

上述した分析から、中央政府による地方財政調整の特徴と問題点を次の4点に整理できる。

第1に、現行の中央政府による地方財政調整は一般補助金（一般性移転支払）と特定補助金（専項移転支払）を中心にするようになった。その両者の割合は95年の26.3%から2012年の88.7%へと飛躍的に大きくなった。これに対し、税収還付の財政移転総額に占める割合は、95年の70%台から2012年の10%台（11.3%）へと大幅に低下してきた。これによって中央政府が実施する省級地区間の財政力や行政水準の格差是正の効果が上がるようになった。

第2に、一般補助金（一般性財政移転支払）には14の項目があり、特定補助金（専項財政移転支払）には24の項目がある。特定補助金の項目が多すぎることは、中国における中央・地方政府間関係の意思決定の集権化と事務執行の分権化¹⁵⁾に起因していると思われる。

第3に、現行の中央政府による地方財政調整では、一般補助金は急速に増加してきたが、特定補助金は金額も割合も一般補助金のそれより依然として大きい。一般補助金は、地方政府の財政的自主性を保ちながら地域間の財政力格差を是正するもっとも有効な手段であるから、特定補助金との組合せにおいてはさらに一般補助金の比重を向上させていく必要がある。¹⁶⁾

第4に、税収還付額の財政移転総額に占める割合は大幅に低下してきたが、2012年現在も財政移転総額における割合は11.3%という水準を保っている。税収還付は付加価値税や企業所得税などの主要税が原資となり、すべての省級政府が対象となるので、結果的に経済的に発展した東部沿海地域はより多くの税収還付を受けている。このことは地方財政調整の地域間財政力均衡効果¹⁷⁾を抑制することになる。

上述の分析から示されているように、94年の分税制によって中央政府と省政府の間の税源配分と支出配分が行われ、地方政府は、国民生活と深いかわりのある義務教育、社会保障と雇用、医療衛生、交通インフラなどの社会サービスの支出の90%以上を分担している。中央政府は中央税収の3分の2以上を財政調整の方法を通じて省級地方政府の支出と収入の差額を補填し、財政力の弱い中西部地域の省級地方政府の教育、社会保障の財源を保障している。

現行の中央政府による第1段階の地方財政調整は一般補助金（一般性移転支払）と特定補助金（専項移転支払）を中心に行われるようになった。これは中央政府による省級地方政府間の財政力や行政水準の格差是正の効果が大きくなり、財政調整の機能が高くなってきたことを意味する。

しかし、現状では一般補助金の規模と割合が特定補助金のそれよりまだ小さく、また特定補助金（専項移転支払）の項目が多く、多くの場合、地方政府の共同出資金（中国語では「配套資金」）を前提条件にしている。このようなことは財政移転の均衡化効果を弱くし、また地方政府の財政

的自主性を損なうという問題点がある。

改革の方向として、規範的地方財政調整制度の構築、財政移転項目の整理・統合、一般補助金（一般性財政移転支払）の規模と割合を大きくし、特定補助金（専項移転支払）の割合を引き下げること、そして豊かな地域への傾斜的に配分する税収還付をなくすことなどの改革課題が求められる。

第3節 省級地方政府による第2段階地方財政調整の動向と課題

前節では、中央政府による第1段階の地方財政調整の現状と特徴・問題点および改革の方向について検討した。本節では、省級政府による第2段階地方財政調整の現状と問題点および課題を考察する。

1. 省級地方政府による地方財政調整の動向

94年の分税制は中央政府と省級地方政府間での税源配分を行ったが、省級地方政府と地級市との間の税源配分が実施されなかった。2002年まで省政府と地級市レベルの地方政府との間では、税目による税源配分ではなく、企業の行政所管関係と業種で省と市との間で税収を配分し、財政支出の範囲を区分した。2003年以降、省級地方政府と下級政府（地級市）との間、税源配分が行われた。以下では、2003年以降、遼寧省（東北地域）、湖北省（中部地域）、江蘇省（東部沿海地域）を事例に省級地方政府による地方財政調整の動向と問題点および改革方向を検討する。

1) 遼寧省の事例

遼寧省は、東北地域にある省級地区であり、2014年末の常住人口は4,391万人、そのうち、都市部人口は省人口全体の67%（2,944万人）、農村部人口は同33%（1,447万人）である。2014年に遼寧省の公共財政収入（税収と税外収入）、つまり自主財源は3,190億元で、地方公共財政支出総額5,075億元の62.9%に相当する。差額の37.1%（1885億元）にあたる財源が中央政府による財政調整を通じて補填される。2014年度の社会保障と雇用、教育、農・林・水、医療衛生、住宅保障、科学技術、省エネ環境保護の7大経費は財政支出全体の51.4%（2,608億元）に達している（2014年遼寧省国民経済と社会発展統計公報）。

遼寧省では、2003年に下級政府（地級市）との間税源配分が行われた。25%省級政府分の付加価値税（中国語では「増値税」）収入のうちの10%分を省本級に、15%分を地級市の地方政府に、40%分の企業所得税のうち、20%分を省本級に、地級市の地方政府に20%分、40%の個人所得税のうち、15%分を省本級に、25%分を地級市の地方政府に、サービス消費税（中国語では「營業税」）は30%を省本級に、70%を市以下に配分した。地級市の公共財政収入とその支出総額に生じた差額について、省政府は税収還付（93年の両税税収を基数¹⁸⁾）、一般補助金（一般性財政移転支払）、特定補助金（専項移転支払）等の方法を通じてそれを補填する。

遼寧省政府と地級市政府は、下級政府の県（県級市）政府に対し地方財政調整を実施している。遼寧省政府は省内にある40の県・県級市（大連市が管轄する1県・3県級市を除く）に対して共有税の配分割合を引き上げ、税収の増額分のすべてを県級レベルの地方政府に配分する方法を採用し

ている。そのうえで、貧困県および少数民族の県（自治県）に対して傾斜的な配分を通じて農村部地域の公共サービスの不均衡を是正する。農村地域に対する傾斜的税源配分は遼寧省の実施する財政調整の重要な特徴である。省級政府と地級市政府による財政調整は、県級レベルの基層政府の正常な運営、行政水準の維持、職員給与水準の保障、社会保障の改善、農村税費改革などの支出および農民の食糧生産に対する補助などのためである。¹⁹⁾

2) 湖北省の事例

湖北省は、中部地域にある省級地区であり、2014年末の常住人口は5,816万人、そのうち、都市部人口は省人口全体の55.7%（3,237万人）、農村部人口は同44.3%（2,578万人）である。2014年に湖北省の公共財政収入（税収と税外収入）、つまり自主財源は2,566億元であり、地方公共財政支出総額5,008億元の51.2%に相当する。差額の48.8%（2,442億元）にあたる財源が中央政府による財政調整を通じて補填される。湖北省には65の県級政府があり、そのうち、県級市は24、²⁰⁾ 県は40ある。

湖北省政府は地級市と県級政府に対して実施する財政調整の主要方法は一般補助金（一般性財政移転支払）である。一般補助金における均衡性財政移転の割合は最も大きい。それは主として農村地域の県級政府の財政力均衡を保障するためである。各県級地域の経済発展状況に関する指標を考慮してその財政の収入と必要支出を配分の根拠とする。

また湖北省政府は「省管県」という県級政府を管理する財政体制改革を実施し、特定補助金（専項移転支払）を月ごとに直接県級政府に配分する方法を採用する。この方法は湖北省が実施する財政調整の特徴である。湖北省では地級市政府から県級政府への財政移転は専項移転のみに残²¹⁾ っている。

3) 江蘇省「省管県」の事例

江蘇省は、東部沿海地域にある省級地区であり、2014年末の常住人口は7,960万人、そのうち、都市部人口は省人口全体の65.2%（5,189万人）、農村部人口は同34.8%（2,771万人）である。2014年に江蘇省の公共財政収入（税収と税外収入）は7,233億元であり、地方公共財政支出総額8,466億元の85.4%に相当する。差額の14.6%（1,233億元）にあたる財源が中央政府による財政調整を通じて補填される。公共財政支出のうち、教育、社会保障と雇用、都市農村コミュニティー事業改善の3大経費は40.5%（3,424億元）を占める。江蘇省には45の県級政府があり、そのうち、²²⁾ 県級市は23、県は22ある。

江蘇省では、2005年から省政府が直接県級政府の財政を管理する体制を実施することになった。中国では、このような財政管理体制を「省管県」としている。「省管県」財政管理体制が実施される主要な理由として、県政府は農村地域の飲用水供給、義務教育の改善、道路建設などのナショナル・ミニマム（最低限の行政水準）の最も重要な供給主体であるにもかかわらず、財政移転資金が地級市を経てかなり先細りになってしまうという問題が起きている。従って、2005年以降、「省管県」の財政管理システムは全国の省級地区で試みることになった。江蘇省では、2006年に「江蘇省第11次5か年規画綱要（草案）」には省政府が県級政府に対して直接財政管理体制を実施することが明示されている。2007年に江蘇省政府は「省政府が県級政府に対して直接財政管理体制を実施することに関する通達決定」を公布した。その特徴は次の3点である。

第1に、省級地区内の地方政府間の財政体制関係を調整し、省政府と地級市政府、また省政府

と県級レベルの地方政府と直接連携できる財政体制を構築する。税源配分の方法は省本級の税収を除いて、地級市と県級市（県）の税収は2005年を基準年に「税収の属地徴収原則」によって配分される。第2に、省政府は省内の各県に対する専項財政移転を地級市を経ずに、直接各県級の地方政府に配分する。第3に、2008年に省政府と地級市、県級市（県）との間、共有税となるサービス消費税、個人所得税、都市維持建設税、印紙税、資源税、車船使用税の税収をすべて県級政府に配分された。この傾斜的税源配分は県級政府の財政的自立性を高めることになるが、省本級財政の税源を減少した。²³⁾

「省管県」の財政管理体制の改革は、中央政府と省級地方政府が県級政府に対する財政補助を直接県級政府に配分することになり、農村地域の県級政府の財政難を緩和し、都市農村間の公共サービスの不均等は正に大きな効果がある。

2. 省級政府による地方財政調整の特徴と問題点

省級地方政府による第2段階地方財政調整は下記の特徴と効果がある。第1に、2003年から省級政府による地方財政調整が行われることになった。その目的は、農村地域である県（県級市を含む）政府の正常な運営、行政職員給与水準の保障、義務教育、医療保障の改善、インフラ整備、災害救済などにおけるナショナル・ミニマム（国民的最低行政水準）を保障することである。

第2に、税源配分の方法は、共有税方式で財政力の弱い下級政府に対し、より多くの財源を配分し、農村的地域の下級政府（県級市・県）、とくに貧困県および少数民族の県に対し傾斜的配分を行い、都市農村間の経済格差および財政力格差を是正することである。これは省級地方政府による財政調整の重要な特徴である。

第3に、「省管県」という省級地方政府が農村地域の県級政府の財政を管理する体制改革を実施することによって、従来の地級市と県級の地方政府の財政制度を改革し、省と地級市、また省と県級市（県）が直接連携できる財政体制を構築できた。この体制の下で、省政府から省内の農村地域の各県級政府に対する専項財政移転が地級市を経ずに、直接各県級の地方政府に配分できる。これは農村地域の県級政府の財政難を緩和し、県級政府の財政力均衡を保障し、都市農村間の公共サービスの不均等は正に大きな効果が見られる。

省級地方政府による地方財政調整の問題点を主として次の4点に整理できる。第1に、中国では、現行の地方財政調整が依拠するのは「分税制財政管理体制の実行に関する決定」（国務院、1993年）と「過渡的財政移転支払の方法」（財政部、1995年）および「中央から地方への専項移転管理方法」等の規定や方法である。省級地方政府による地方財政調整も上述の公文書を根拠にしている。すなわち、地方財政調整制度の規範化はまだ不十分である。²⁴⁾

第2に、財政移転の計算方式の基準が統一されていない。また数値に関しても公開性や透明性を欠いている。²⁵⁾

第3に、専項移転制度の不備な点が多く存在している。その1、中央政府の専項移転の項目は過多で透明性に欠けることと同様、省級地方政府の専項移転も公開性と透明性を欠いている。その2、専項財政移転は一般性財政移転より規模が大きい。その3、専項財政移転の配分主体は複数になり、性質の同じ事業に対しても配分の行政機関が異なる。そのため、補助金の使用効率が低く重複な配分問題が起きている。その4、専項財政移転の予算編成が遅れる。中央政府および

省級地方政府による補助金のかなりの部分は、予算の執行中に配分されるため、予算編成時に補助事業に対する上級政府からの補助資金がどれほど配分されるかが判断しにくい。²⁶⁾

第4に、2005年以降「省管県」という財政管理体制改革が実施されて以来、省級地方政府は下級政府である県級政府との間、税源配分が行われ、財政移転は省政府から直接県級政府に対して行うことになったが、県級政府の人事任命などの行政権限は依然として地級市政府が持っている。県級政府は財力、プロジェクト資金などについて常に省政府と協議するとともに、²⁷⁾ 市政府にも報告を行い、理解と支援を求めなければならないという現実²⁷⁾に直面している。

以上は省級政府による地方財政調整の問題点を整理した。それは地方財政調整に関する法制の不備、一般性財政移転に対する専項財政移転の規模上の優位性、市と県の行政任務の配分及び税源配分の不明確などが挙げられる。これらの問題点を解決するための改革方向として、地方財政調整に関する根拠法およびその施行細則を制定し、それによって規範的地方財政調整制度を確立し、地方財政調整の機能を高めること、また一般補助金の規模を拡大させ、基層政府の最低限の行政水準を保障すること、さらに専項財政移転は、農村地域の安全的な飲用水の供給、農村道路の建設などには有効であるが、その効率を高めること、省級政府による第2段階地方財政調整において省、市、県の3階層の地方政府のそれぞれの権限と責任を明確にするうえで、省政府からの財政移転を地級市（または地区）政府を経由せず、すべての県級地方政府へ直接配分することが求められている。

おわりに

本研究では、中央政府による省級地方政府間の財政力格差の調整を第1段階の地方財政調整とし、省級地方政府が省内の各地域間の財政力格差を調整することを第2段階の地方財政調整と呼ぶ。地方財政調整の中国的特質を検出するために、中央政府、省級政府による2段階地方財政調整の視点、および外部経済と生存権の視点から地方財政調整の必要性やその根拠を説明した。次に、中国の地方財政調整制度の形成と中央政府による地方財政調整の現状と問題点および課題を明らかにした。他方で、2003年以降の省級地方政府による第2段階地方財政調整の動向と特徴・問題点を検討し、改革の方向を示した。

地方財政調整制度は、中央政府が地域間の均衡ある発展、地方政府の財政力の不均衡を是正し、地域間の公共サービスの均等化の実現を目標とする。中国の省級地区の人口規模や面積は大きく、広大な農村地域を持つので、地域間の経済発展には大きな格差が生じている。そのため、省級間および省級地区内での2段階の地方財政調整が不可欠である。

94年の分税制によって中央政府と省政府の間の税源配分と事務配分が行われ、中国の地方政府は、義務教育、社会保障と雇用、医療衛生、交通インフラなどの公共サービスの支出の90%以上を分担している。中央政府は中央税収の3分の2以上を財政調整の方法を通じて省級地方政府の支出と収入の差額を補填し、財政力の弱い中西部地域の省級地方政府に対して、教育、社会保障の財源を保障している。

現行の中央政府による地方財政調整は一般補助金（一般性移転支払）と特定補助金（専項移転支

払）を中心に行われている。しかし、一般補助金の規模と割合は特定補助金のそれより小さいため、地域間の財政力均衡性の調整効果が制約されている。また特定補助金（専項移転支払）は、項目が過多で整理されていないことなどの問題点が存在する。これらの問題点は中央政府による地方財政調整だけでなく、省級地方政府による地方財政調整においても解決されていない。

2003年から実施された省級政府による地方財政調整の目的は、県級レベルの基層政府の正常な運営、行政水準の維持、職員給与水準の保障、社会保障の改善、農村税费改革などの支出および農民の食糧生産に対する補助などのためである。税源配分の方法は、共有税方式で財政力の弱い農村的地域の下級政府（県級市・県）に対し傾斜的配分を行い、都市農村間の経済格差や財政力の不均衡是正を目指す。これは省級地方政府による財政調整の重要な特徴である。2005年以降の省級地方政府が農村地域の県級政府を管理する「省管県」という財政体制改革の実施によって、省政府から省内の各県に対する税源配分、財政移転は地級市を経ずに、直接各県級の地方政府に配分される。これは農村地域の県級政府の財政力均衡化を保障し、都市農村間の公共サービスの不均等は正に一定の効果がある。

しかし、省級地方政府による地方財政調整においても、次の問題点が内在する。財政移転の方法が規範的でない、一般性財政移転が専項財政移転より小さい、専項財政移転は項目が多く、公開性や透明性を欠くことなどである。これらは中央政府による地方財政調整の問題点と共通点を持つ。その他に、専項財政移転の配分主体は分散的であり、支出効率性が低く、重複的な配分などの問題点がある。さらに現在推進されている「省管県」財政管理体制の下で、省と県、地級市と県の事務配分と支出配分は透明性がなお低い。

中国の地方財政調整の改革課題は次の諸点である。第1に、中央政府、および省級政府レベルで、地方財政調整制度を規範化させるため、『財政移転支払』に関する法律を整備する。この法律に基づいて政府間の事務配分と支出配分が行われ、地方財政調整の機能を高める。

第2に、中央政府による地方財政調整では、一般補助金（一般性財政移転支払）を主として、特定補助金（専項財政移転支払）を従とする。地域間の公共サービスの不均衡を是正し、基層政府の最低限の行政水準を保障するために、一般性財政移転の規模と比重を高め、専項財政移転の規模を縮小する。専項移転の項目が多すぎることは中国における中央・地方政府間関係の意思決定の集権化と事務執行の分権化に原因がある。専項財政移転は、全国共通の緊急課題の解決（例えば、農村地域の安全な飲用水の供給、農村道路の建設など）には有効であるが、一般行政では、専項財政移転を減らし、一般性財政移転の重みを増やすとともに、地方政府の財政的自主性をなるべく損なわないで地域間の財政力格差を是正することが求められる。また専項財政移転の配分における恣意性を排除し、その予算管理を強化する必要がある。

第3に、省級政府による第2段階の地方財政調整では、省、市、県の3階層の地方政府のそれぞれの権限と責任を明確にする。省政府と地級市政府および県政府は農村地域の義務教育、公共衛生、医療保障、道路建設などの公共サービスに関する事務配分を行う。そのうえで、産業発展が遅れ、税収の規模が小さく、財政力の弱い農村地域に対して財政移転を増額することが求められる。省級政府は農村地域における義務教育、医療保障、電力の確保、また農業基盤の整備や農業支援といった政策に必要な経費を地級市（または地区）政府を経由せず、すべての県級地方政府へ直接配分すべきである。

注

- 1) 地方財政調整の概念について、石原信雄・島津明監修／地方財務研究会編集『六訂 地方財政小辞典』384頁による。川瀬憲子教授は、「地方財政調査制度とは地方団体相互の財政格差を是正して地方行政の国民的低水準（ナショナル・ミニマム）保障するよう、主として中央が地方に、また地方団体相互の間で財政的援助を与える制度である」と指摘している。（〔川瀬憲子，2011〕 7 頁）
- 2) 財政移転の概念について、孫開『地方財政管理探析』 8 頁による。
- 3) 財政移転の目標について、「馬海濤，2010」 93-94頁，参照。
- 4) 外部性の概念について、『経済辞典』125頁，「内山昭，2010」 18頁による。
- 5) 地方財政調整制度の必要性と理由について、内山昭編著『財政とは何か』72頁を参照に整理した。また孫開教授は、地方政府の提供する公共財の受益範囲が必ずしもその地域内に限定されるとはいえない。中央政府から地方政府の財政移転支払によって、外部性の性質を持つ公共財に対し適当な財政調整を行うと指摘した。「孫開，2010」 8-10頁を参照。
- 6) 生存権の定義は『経済辞典』711頁，「内山昭，2014」 73頁，「内山昭，2010」 19頁により整理した。
- 7) 垂直的財政調整と水平的財政調整の概念について，「神野直彦，2015」 32-33，「神野直彦，2009」，35-37頁により整理した。中国では，2008年四川大震災の復興再建支援政策措置として，震災地のインフラ，公共サービスの施設復興再建などのために，中央政府は中央財政の一般予算収入で地震災害後復興再建基金を設立した。これと同時に，中央政府の指令に基づき，豊かな省級政府・大都市政府からも被災地に対し水平的財政支援，つまり「一対一の支援」が行われていた。これは前年度の地方財政収入の1%以上の財源を指定された被災地（県・市）に対し復興予算に充当する。地方政府間の水平的財政支援によって被災地の仮設住宅，道路，学校，病院などの公共施設の復興再建の推進に大きな役割を果たした。〔曹瑞林，2014〕
- 8) 2014年の中国の省級（直轄市，自治区を含む），地級と県級の行政区画数は『中国データ・ファイル2015年版』p. 36-37 による。郷鎮の行政区画数は「2014年（中国）都市農村（城郷）建設統計公報」による。
- 9) 分税制改革の評価について，「曹瑞林，2004」，「曹瑞林，2008」，「高培勇，2014」などを参照。
- 10) 中央と省級地方政府との税源配分は，『中国財政年鑑』2012年版により整理した。鉄道運輸，国家郵政，国有株支配銀行と政策性銀行，海洋石油天然ガス，石油，石油化学の中央本社の納付した企業所得税は中央税である。
- 11) 中央と地方の公共財政経費配分と地方政府の分担割合は，『中国財政年鑑』2012年版361-378頁により整理した。
- 12) 一般性財政移転の項目とその内訳は，財政部2012年中央から地方への税収還付と移転支払決算表により整理した。
- 13) 特定補助金（専項移転支払）の項目とその内訳は，財政部2012年中央から地方への税収還付と移転支払決算表により整理した。
- 14) 2012年の中央から省級地方政府への付加価値税と個別消費税の還付額は，財政部2012年中央から地方への税収還付と移転支払決算表による。
- 15) 王振宇教授は，専項移転支払の項目が多すぎ，地方財政調整制度を設計する最初の目的から乖離し部門の利益をより多く反映していると指摘している。「王振宇，2013」『地方財政研究』，参照。
- 16) 馬海濤教授の研究チームも，同様な問題点として指摘している。「馬海濤，2014」 104頁。
- 17) 税収還付は東部沿海地域に傾斜的配分について，「宋超・紹智，2005」，参照。
- 18) 遼寧省の省政府と地級市との財政調整について，「曹瑞林，2004」「曹瑞林，2006」を参照。
- 19) 2005年の遼寧省の40県（大連市の管轄する4県を除く）の一般会計収入は，平均して一般会計支出の三分の一しかないため，基層政府の日常的運営は省政府と地級市政府から財政移転により維持されるという報告がある（「夏立本等，2009」）。そして，省政府と地級市政府が県政府に対する財政移転の主要内容は，「県域経済発展を支援するための若干の政策意見に関する通知」2005年，参照。

- 20) 湖北省の概要は、「湖北省2014年国民経済と社会発展統計公報」,「2014年湖北省統計公報」,「2014年湖北省県域経済発展報告」による。
- 21) 湖北省の財政移転支払の方法は、吴晓玲等「完善湖北省以下财政转移支付制度研究」2010年3月『地方財政研究』, 参照。
- 22) 江蘇省の概要は、「江蘇省2014年国民経済と社会発展統計公報」,『江蘇年鑑2014』による。
- 23) 江蘇省の「省管県」の方法は、駱祖春「江蘇省における「省管県」財政管理体制改革的成果と問題点および対策」により整理した。
- 24) 現行の地方財政調整が依拠する規定、方法について「吴晓玲, 2010」, 参照。
- 25) 財政移転の計算方法が規範化されていないことについて「吴晓玲, 2010」参照。
- 26) 專項移転の配分主体は、多元的であること、專項財政移転の予算編成が遅れることについて「班士威ら, 2009」, 参照。
- 27) 市と県の事務権限、財政権が明晰でないことについて、「駱祖春, 2010」参照。

〈参考文献〉

- 馬海濤等著『政府間財政移転支払制度』2010年12月, 経済科学出版社
- 馬海濤等著『中国基本公共服务均等化問題研究（中国基本公共服务均等化问题研究）』2011年1月, 経済科学出版社
- 馬海濤主編『中国分税制改革20周年: 回顧と展望』経済科学出版社, 2014年6月
- 王振宇「財政移転支払制度改革の加速（加快财政转移支付制度改革）」『地方財政研究』2013年第1期
- 孫開主編『地方財政管理分析（地方財政管理探析）』東北財經大學出版社, 2010年1月
- 林家彬『都市病—中国の都市病の政策的根源と対策研究（城市病—中国城市病的制度性根源与对策研究）』2012年9月, 中国發展出版社
- 白彦峰著『中期予算改革と我が国の現代財政制度の構築（中期预算改革与我国现代财政制度构建）』2015年5月, 中国財政經濟出版社
- 高培勇著『財税体制改革与国家統治の現代化（财税体制改革与国家治理现代化）』2014年6月, 社会科学文献出版社
- 神野直彦・小西砂千夫『日本の地方財政』有斐閣, 2014年10月
- 神野直彦『財政分権化のアジェンダー』内村弘子編『分権化と開発』調査研究報告書アジア經濟研究所, 2009年
- 内山昭編著『財政とはなにか』2014年7月, 税務經理協會
- 内山昭「外部經濟の理論と農村財政の課題—都道府県レベルを中心に—」『地方經濟学研究』第20号, 2010年5月
- 川瀬憲子『分権改革と地方財政—住民自治と福祉社会の展望』自治体研究社, 2011年2月
- 宮本憲一著『財政改革』岩波書店, 1977年4月
- 宮本憲一・小林昭・遠藤宏一編『セミナー現代日本財政』勁草書房, 2000年9月
- 横田茂「財政の社会過程分析と財政学—都市財政研究における学際的交流と継受—」『関西大学商学論集・関西大学商学会』第60巻第1号, 2015年6月
- 張忠任『現代中国の政府間財政關係』お茶の水書房, 2001年
- 内藤二郎『中国の政府間財政關係の実態と対応—1980年～90年代の総括』日本図書センター, 2004年2月
- 曹瑞林「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』2012年
- 「中国の地方財政」宮本憲一・鶴田廣巳編著『セミナー現代地方財政〈2〉世界に見る地方分権と地方財政』勁草書房, 第6章所収187-218頁, 2008年11月
- 「中国の省及び大都市財政の動向と課題—東部沿海地域と内地地域の省財政を中心に—」日本地方財政学会編『三位一体改革のネクスト・ステージ』勁草書房, 2007年10月

- 「中国の大連及び瀋陽地域の財政と地域振興政策」『金沢星稜大学論集』第40巻第2号，2006年12月
- 『現代中国税制の研究—中国の市場経済化と税制改革—』「第4章 分税制改革と地方税制の成立」御茶の水書房，2004年10月
- 「中国における医療保険財政の構造と課題」『立命館経済学』2010年9月
- 「中国における義務教育格差の解消と成長および発展の分かち合いとの相互関係に関する研究—中国・大連地域の義務教育と財政の課題—」2010年度立命館大学経済学部研究推進強化施策プロジェクト報告書『成長と発展の分かち合い理論の拡張に関する多角的研究』2011年3月
- 「中国四川大震災の復興債権政策からみる対口支援の仕組みとその特徴」『災害リスクと税制・財政の諸問題に関する研究』2013年度立命館大学研究推進プログラム報告書，2014年3月
- 「中央から地方への移転支払制度の改革と完全化に関する国務院の意見」（国務院発，2014）
- 「予算管理制度改革の深化に関する国務院の決定」（国務院発，2014）中央対地方税收返还和转移支付決算表（http://www.gov.cn/gzdt/2012-07/11/content_2181168.htm http://yss.mof.gov.cn/2012qhczjs/201307/t20130715_966184.html）
- 「辽宁制发一号文件 支持县域经济发展」2009年10月20日『地方財政研究網』<http://www.dfczyj.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=285>
- 吴晓玲等「完善湖北省以下财政转移支付制度研究」2010年3月『地方財政研究網』<http://www.dfczyj.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=495>
- 骆祖春「江苏省直管县财政体制改革成效，问题及对策」2010年5月24日『地方財政研究網』<http://www.dfczyj.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=526>
- 辽阳市财政局／班士威 王宇 董巍「辽宁部分地区中央及省专项资金管理存在的问题及建议」2009年10月20日『地方財政研究網』<http://www.dfczyj.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=272>
- 王永刚等「辽宁城镇居民收入水平差距及对策」2010年5月24日『地方財政研究網』<http://www.dfczyj.com/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=532> 2014年湖北省县域经济发展报告）http://jjj.lhk.gov.cn/news_view.asp?newsid=1249
- 「2014年江蘇省国民経済と社会発展統計公報」
- 『江蘇年鑑2014』
- 『中国財政年鑑』各年版
- 『中国統計年鑑』各年版
- 『中国財政部ホームページ』
- 金森久雄・荒憲治郎・森口親司〔編〕『経済辞典』有斐閣，2013年第5版
- 石原信雄・嶋津昭監修／地方財務研究会編集『地方財政小辞典』ぎょうせい，平成23年（2011年）
- 日本貿易振興機構（ジェトロ）『中国データ・ファイル2015年版』2015年11月