

査読付き論文

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

曹 瑞 林 (立命館大学)

原稿受付日 2012年2月7日 原稿採択日 2012年3月31日

はじめに

中国の「第11次5カ年計画」(2006-2010年)は、「調和の取れた社会」の構築、「第12次5カ年計画」(2011-2015年)は、「経済成長方式の転換」、「調和で安定的社会の構築」、「民生重視」を目標とする。それは急速な経済発展に伴い、東部沿海地域と中西部地域との地域間格差、都市内及び都市と農村との間の所得格差が深刻化しているためである。さらに都市部と比べて農村地域の社会保障やインフラを含む公共サービスの水準が低位である。

発展の遅れた地域の地方政府はこの改善に決定的な役割を期待されているが、その際、地域の実情を十分に把握して適切な政策を実行することが不可欠である。

本稿は、経済的に富裕な地域の省級政府及び大都市政府の財政的自立性の実態と課題を明らかにする。対象を限定するのは中国では経済的に発展していない地域では、省級政府の自主財源のウエイトが小さく、自立性が低いからである。具体的な研究課題は次の3つである。

第1に、いくつかの指標から省級政府や大都市政府には一定の自立性があることを示し、ついで、自主財源に加えて、財政収支の厳格化および税外収入(「非税収入」)を財源とする予算外資金会計(非一般会計)の存在が地方政府の自立性と密接な関係があることを指摘する。

第2に、中央と省級政府(計画単列都市を含む)の税源・事務配分を整理し、一般会計(予算内資金会計)を中心に経済的に富裕な

地域の省級財政とそうでない省級財政との間に存在する自立性に格差を明らかにする。また省級地区間の財政力の不均等発展を是正する財政移転や財政調整制度について言及する。

第3に、大連市を中心に財源と支出の構造分析から大都市財政の自立性の実態を分析し、また省級地区ミニマムの設定と実行について義務教育と基本医療保障を事例に検討する。

第1節 中国の地域的多様性と地方政府の自立性

中国における地方政府の自立性に関する評価指標から省級政府や大都市政府には実質的に自立性があることを示すとともに、省級政府間の自立性の格差、収支分類の厳格化および予算外資金会計が地方政府の財政的自立性と関係があることについて検討する。

1. 省級政府と大都市政府の自立性

中国では法制上、「地方自治」は明確に規定されていないが、地方政府は中央政府の単なる下部機構ではない。各級地方政府、特に経済的に発展した地域の省級政府、大都市政府にはかなりの自立的な決定権や自立性があり、「実質的な地方自治」の要素が存在している。

省級政府の中央政府に対する自立性は高いのに対し、地方政府間の税源配分などは未成熟であり、裕福でない地域の下級政府の省級政府に対する自立性はそれほど高いとは言えない。省級政府が大きな権限を持っていることから、中国の地方制度を検討する際、裕福

な省級政府とそうでない省級政府、また省級政府と下級政府を区別して考える必要がある。本稿では、省級政府（計画単列都市を含む）の自立性（実質的自治の要素）に焦点を当てる。

制度面、法制面と実質面から省級政府の自立性を見ると、下記の5つの特徴を整理することができる。第1に、制度面において憲法上、地方自治が規定されず、地方自治に関する基本法もない。第2に、地方政府の首長や議員の選出方法や議会（人民代表大会）の権限には自治的要素がないに等しい。第3に、省級政府の経済権限はきわめて大きく、「地方財政システムは分権的」であるといえる。第4に、課税自主権には制限があるものの、

1994年の分税制（国と省級政府の税源配分）以降、経済的に発展した省級財政は、地方税を中心とする高いウェイトの自主財源を持っている。第5に、予算・決算は全人代の承認を受けているが、財政情報の公開は不十分であり、大まかなものにとどまる（表1、参照）¹⁾。

2. 省級財政の格差と省級地区ミニマム

中国の各地域は自然的、歴史的な条件、また市場経済の進展の度合いによってきわめて多様である。地方制度や地方財政の研究は全国の地域をいくつかの類型化することが重要である。東部、中西部に加えて、人口や発展の度合いなどの省級地区の共通性を考慮して次

[表1] 中国における地方政府の自立性に関する評価指標

	制度面	実質面
<法制> 憲法、地方自治法	・憲法に地方自治の規定なし、地方自治法なし ・地方政府に法人格はなし、国家機構の一部 ・『民族区域自治法』（1998年公布、2001年改正、全人代）	・省級政府に大きな権限 ・関連規定が大まか、抽象的、ほとんど政策により経済自治権を行使する（「姜莉、2009」） ・民族区域自治法の関連法規が未整備（「李紅梅、2009」）
首長の選出	地方人民代表大会（議会）の承認（投票）	中央または上級政府に複数候補を推薦、
議員の選出 （人民代表大会代表）	選出単位の選出を経る	間接選挙、住民による直接投票でない
議会の権限	首長を投票による承認 予算決算の承認、政策の決定	短期間の開催、弱い条例、制定権
経済権限	省級地区、計画単列都市に大きな権限	政策決定は中央政府の承認を受ける
<地方財政>		
・税源配分（1）	中央と省級地区（1994年分税制）	自主財源中心
・税源配分（2）	省級政府と下級政府（2003-）	一般に未成熟
・課税自主権	新税導入、税率の上下不可	様々な負担金、公共料金
・予算制度	一般会計と予算外資金会計	予算外会計は地方政府による裁量、多様性
・財政調整制度	一般補助金と特定補助金	国税の一部「税収還付」
・公共サービスの水準	ナショナルミニマムはガイドライン的	省級地区ごと、公共サービスの水準に大きな格差がある 省級地区ミニマムの必要
・財政情報の公開	大まかな予算・決算資料の公開	財政情報の公開は省級地区ごとに差異
<住民自治>		
・首長・議員の選出 ・直接請求権	間接的選挙制、一部直接選挙 法律上の規定なし	罷免権はない 様々な形で意見表明

出所：「高培勇、2010」「鐘曉敏・葉寧、2010」「姜莉、2009」などにより作成。

の4類型に区分することができる。

第1類型は、4つの直轄市(北京、上海、天津、重慶)である。第2類型は、東部沿海地域の8省(大規模省4、中3、小1)、第3類型は、内陸の中西部地域の14省(大規模省5、中8、小1)、第4類型は、少数民族地域の5つの自治区であり、国境を接する地域に位置し、人口は280万～5,000万人、かなりの幅がある²⁾。

北京、上海を含む東部沿海地域の省級地区と中西部地域の省級地区間には、大きな地域経済力の格差、財政力の不均等発展と所得格差がある。2009年の一人当たりGDPについては、上海は7万8,989元、貴州省(1万309元)の7.6倍である。この格差形成の原因は歴史、自然環境、経済発展の度合いなどによるが、「税体系の未成熟や所得の再分配システムが遅れている」と指摘されている³⁾。

一人当たりGDPや所得格差は省級政府の自主財源、とくに税収格差の要因となる。これはまた省級地区の財政的自立性に大きな差異をもたらしている。

「ナショナル・ミニマム」は社会権の1つである生存権を保障する最低行政水準をさす。つまり健康で、文化的な最低生活を行う権利をすべての国民に保障するために、政府が提供しなければならない社会保障給付、社会サービスの提供・基本的インフラの整備からなる。より具体的には社会的弱者への最低生活所得保障(公的扶助)、失業給付、公的年金、基本医療保障、介護保障、すべての子供に対する一定水準の保育、義務教育、安全

な飲用水、電力の確保などである。そして一般的にはこれらの各行政サービスについて数値指標が設定される。

しかし、中国では省級地区が31あり、人口規模に大きな差異があるとともに、地域の実情はきわめて多様である。さらに経済的に発展した東部沿海地域と中西部地域の間には大きな格差がある。これらのことを考慮すると、ナショナルミニマムにおいて統一的な数値指標の設定がきわめて困難である。中国では、ナショナル・ミニマムはガイドラインとしての性格が強くなる。従って、人々の最低生活水準や条件についての数値指標は省級地区で設定する必要がある。筆者は地域の実情を考慮して設定された数値目標を省級地区ミニマム(最低行政水準)と表現する。省級地区ごとに数値目標を設定すると、省ごとのミニマムが異なることになるが、実情に応じて数値指標を設定するほうがむしろ地域間格差の是正、縮小に寄与すると考えられる。この概念は本稿における省級地区、大都市の財政的自立性の分析を行ううえで有効性を持つ⁴⁾。

中国の地方政府には、省級(直轄市・省・自治区)、市(地級市または地区)、県(県級市、区)、郷(鎮)という4層の地方政府とその財政があり、それぞれ独自の役割を果たしているが、下級政府に行くほど、財政力や財政自立性が小さくなる。

中国の地級市は287ほどあり(『中国統計年鑑』2010年)、省を構成する行政単位であり、日本の府県にあたる。地級市は都市部である

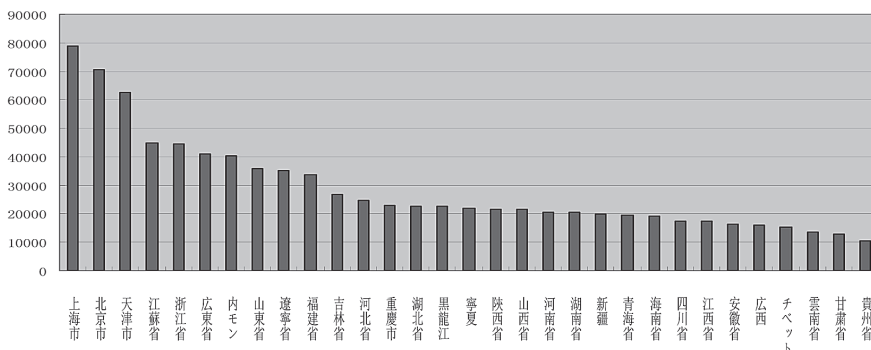


図1 省別人当たりGDPの比較 (2009) 単位: 元

区や県級市、農村部である県から構成される。県は農村地域の行政単位であり、それはさらに郷や鎮という基礎的行政単位から成る。

地方政府の財政は本級財政と下級政府の財政から構成されている。省級政府の財政というのは、省本級財政と地級市財政やその下級政府の財政を含み、下級政府の財政に管理責任を持つ。地方政府の財政の中心は一般会計であり、中国語では、「一般予算収支決算総表」と言われているが、税外収入（中国語では、「非税収入」）の一部となる予算外資金会計も重要な財源であり、大きな役割を果たしている。

3. 収支分類の厳格化と財政的自立性

財政予算に関するより高水準の情報公開化と透明化が求められることに伴い、「第12次5カ年計画（2011~2015年）」は、税財政改革の重要な内容の1つである政府収支の構造の厳格化、各収支項目に対する管理の強化を要請した。省財政と大都市財政の自立性を強化しているうえで情報公開や透明化はきわめて重要である。財政部は「政府収支分類改革方案に関する通達（2006年7月）」及び「2007年政府収支分類科目設置状況」において財政収支（中央、地方とも）の項目を「収入分類」、「経費の機能別分類」、「支出経済分類」に類型化することとした。政府の収入は次の6つに大分類される。

(1) 租税収入（21税目）、(2) 社会保険基金（保険料）収入、(3) 税外収入（中国語では、「非税収入」）、(4) 借款から貸付への元金回収収入、(5) 国内外債務収入、(6) 移転的収入⁵⁾。

高培勇教授らは、現行の中国予算管理方式にもとづいて政府の収入を(1) 予算内資金収入（租税収入、一般予算税外収入）、(2) 政府基金収入（国有土地使用権譲渡金収入を含み、専項用途を有する財政資金）、(3) 財政専門口座で管理される予算外資金収入、(4) 財政専門口座で管理されていない予算外資金収入に分類している⁶⁾。

本稿では、日本の地方財政収入の分類を参考にして省級政府の財政収入（一般予算内資

金会計）を、「自主財源」と「依存財源」の2つに区分している。すなわち、地方税と税外収入（「非税収入」）を自主財源とし、中央政府からの税収還付と財政移転（一般補助金と特別補助金）などを依存財源とする。

中国では、税収は一般予算内資金会計に入れられているが、社会保険基金収入は財政専門口座で管理されている。そして、税外収入（中国語では、「非税収入」）は大きく分けて次の4種類がある。それは、①一般予算会計に入れられている税外収入、②財政専門口座に入れられる政府性基金収入、③財政専門口座で管理される予算外資金収入、④財政専門口座に入れられない予算外資金収入である。

経費の機能別分類は、諸外国の経験を参考にするとともに、また中国の政府機能の構成と財政管理の必要性から次の16項目に分類される。(1) 一般行政サービス（行政事務）、(2) 国防、(3) 公共安全、(4) 教育、(5) 科学技術、(6) 文化体育とメディア、(7) 社会保障と雇用、(8) 社会保険基金、(9) 医療衛生、(10) 環境保護、(11) 都市農村コミュニティ事務、(12) 農林水事務、(13) 交通・運輸、(14) 商工業金融などの事務、(15) 財政移転など、(16) その他。

経済的性質による経費分類は、政府支出の経済的性質やその用途を反映する。経済的性質によって次の12項目に分類される。

(1) 給与福利厚生（基本給与、手当、賞与、社会保険料、食事補助など）、(2) 商品・サービス（事務費、旅費、会議費、交際費など）、(3) 個人と家庭に対する補助、(4) 企業・事業単位に対する補助、(5) 政府間移転支出、(6) 国内外に対する贈与、(7) 債務利子、(8) 国内外債務元本、(9) 基本建設、(10) その他資本的支出、(11) 借款の貸付転換および財産権株式参加、(12) その他。

2007年の政府収支別分類によって中国の財政収支がこれまでのそれと比べて細分化されるようになった。財政収入、経費分類の厳格化は、財政情報の一層の公開や透明化を推進することになり、地方政府の自立性に寄与すると考えられる。

4. 予算外資金会計と財政的自立性

1) 予算外資金収入

本稿で言及する予算外資金収入は財政専門口座で管理され、一般会計の性格を持つが、予算内資金会計に入れられない財政収入のことである。これは行政事業的収入が大半となる財政資金に関する会計である。90年代以降、予算外資金収入の国家（中央+地方）財政収入に相当する比率が小さくなってきたが、その絶対額は依然として大きい。予算外資金収入の特徴は次の4点に整理する。

第1に、その規模（絶対額）が拡大している。2009年は6,414.6億元、1995年の2,406.5億元と比べると、2.6倍の増加となる（表2、表3、参照）。

第2に、その国家財政収入（中央+地方）に対する比率はかなり小さくなった。2009年の予算外資金収入は6414.6億元、その年の財政収入6兆8518億元の9.4%に相当する。

この割合は95年の同38.5%よりはるかに小さくなった。これは財政収入分類の厳格化により予算外資金の項目が漸次削減され、予算内資金会計に吸収された結果によると考えられる（表2、表3、参照）。

第3に、予算外資金収入の90%以上は地方政府分である。このことは地方政府の財政自立性の高さや地方政府の裁量で支出できると考えられる。最も高いウエイトを占めるのは行政事業的収入であり、2009年は4,598億元、予算外資金収入（6,414億元）の71.7%となる（「高培勇、2010」112頁、表2、表3、参照）。

第4に、国有土地使用権譲渡収入は予算外資金収入であるが、2007年以降、特別用途を有する財政資金として「政府性基金収入」に分類され、2007年以降は、一般予算外資金収入に記載されていない。2008年の「政府性基金収入」の地方政府分は、全体（13,110.6

〔表2〕 中央・地方の予算外収入 単位：億元（%）

	予算外資金収入（中央+地方）		
		中央	地方
1995	2406.5 (100)	317.5 (13.2)	2088.9 (86.8)
1997	2826.0 (100)	145.0 (5.1)	2680.9 (94.9)
2000	3826.4 (100)	247.6 (6.5)	3578.7 (93.5)
2005	5544.1 (100)	402.5 (7.3)	5141.5 (92.7)
2007	6820.3 (100)	530.3 (7.8)	6289.9 (92.2)
2008	6617.2 (100)	492.0 (7.4)	6125.1 (92.6)
2009	6414.6 (100)	352.0 (5.5)	6062.6 (94.5)

注：カッコ内は中央、地方予算外収入の割合である。『中国財政年鑑』（2010）により作成。

〔表3〕 予算外収入の内訳（中央+地方） 単位：億元（%）

	合計	行政事業性収入	政府性基金収入	郷・鎮調達資金	国有企業と主管部門収入	その他
2000	3826.4 (100)	2654.5 (69.4)	383.5 (10.0)	403.3 (10.5)	59.2 (1.5)	325.8 (8.5)
2005	5544.1 (100)	3858.1 (69.6)	359.2 (6.5)	192.9 (3.5)	47.8 (0.9)	1085.9 (19.6)
2007	6820.3 (100)	4681.0 (68.6)	—	180.2 (2.6)	40.1 (0.6)	1918.8 (28.1)
2008	6617.2 (100)	4835.8 (73.1)	—	220.7 (3.3)	47.0 (0.7)	1513.6 (22.9)
2009	6414.5 (100)	4598.1 (71.7)	—	220.5 (3.4)	81.1 (1.3)	1511.8 (23.6)

注：カッコ内は各収入項目の割合である。『中国財政年鑑』2009年版により作成。

億元)の83.8%、国有土地使用権譲渡収入は、「政府性基金収入」の79.1%を占めると報告されている。この収入は地方政府の裁量で支出できるため、地方政府の財政的自立性と密接な関係があると考えられる(表3,参照)⁷⁾。

馬海濤教授は予算外収入の問題点について次のように指摘されている。大量の予算外収入があることは住民と企業の負担を加重し、経済成長の基盤を損なうものとなる。また予算外収入は課税ベースを侵食し、税収の増加に不利である。さらに税収管理システムと比べて、予算外収入に対する管理体制が健全でないため、資金調達のある方を不透明にし、腐敗を温存させることとなる⁸⁾。予算外資金収入は制度上、項目分類が明確でない面を持つが、地方政府の自立性と裁量から見ると、地方政府にとって裁量性の大きな財源であり、地方政府の財政的自立性を高めるうえで有効な財源でもある。

2) 予算外資金支出

予算外資金支出の特徴は次の2点である。第1に、支出規模が拡大し、地方政府の支出規模が拡大し、2009年は6228.2億元(中央+地方)、2000年の3529億元と比べて1.7倍の増加である。中央は全体の7.4%(459億元)、地方は同92.6%(5769億元)を占める(表6,表7,参照)。第2に、2007年以降、予算外支出の内訳が明確にされ、その73%以上は教育や交通インフラ、コミュニティ事務、公共サービス、社会保障と雇用促進に支出している。2009年は、教育は37.9%、交通インフラは16.8%、公共サービスは8.7%、コミュニティ事務10.4%である(表4,表5,参照)。予算外資金支出の大部分(90%以上)は地方政府分であり、2007年以降、支出項目が明確になり、民生重視、ナショナル・ミニマムを保障するための支出となった。

[表4] 予算外支出 (中央+地方)

単位: 億元 (%)

	予算外支出 (中央+地方)		中央		地方	
	金額	指数	金額	指数	金額	指数
2000	3529.0	(100)	210.7	(6.0)	3318.2	(94.0)
2005	5242.4	(148)	458.3	(8.7)	4784.1	(91.3)
2007	6112.4	(173)	453.3	(7.4)	5659.0	(92.6)
2008	6346.3	(179)	402.1	(6.3)	5944.2	(93.7)
2009	6228.2	(176)	459.2	(7.4)	5769.0	(92.6)

注: カッコ内は中央、地方予算外支出の割合である。『中国財政年鑑』(2009)により作成。

[表5] 予算外支出の内訳 (中央+地方)

単位: 億元 (%)

	合計	公共サービス	教育	社会保障と雇用促進	交通インフラ	社区事務	その他
2000	3529.01	—	—	—	—	—	—
	(100)						
2005	5242.48	—	—	—	—	—	—
	(100)						
2007	6112.42	611.71	2196.93	255.94	975.96	771.02	1300.87
	(100)	(10.0)	(35.9)	(4.2)	(16.0)	(12.6)	(21.3)
2008	6346.36	565.38	2325.98	217.83	1066.20	807.66	1363.31
	(100)	(8.9)	(36.7)	(3.4)	(16.8)	(12.7)	(21.5)
2009	6228.2	539.6	2365.2	172.4	1047.5	646.8	1456.6
	(100)	(8.7)	(37.9)	(2.8)	(16.8)	(10.4)	(23.4)

注: カッコ内は各支出項目の割合である。2007年以降、予算外資金支出は新たな政府機能経費別分類を反映する。『中国財政年鑑』(2010年版)により作成。

小 括

中国では制度面において地方自治に関する規定や基本法がない。課税自主権が弱く、政府間税源配分などの面は未成熟であるが、地方政府、とくに経済的に富裕な省級政府、大都市政府は、地域経済と地域の振興政策、義務教育、社会保障、インフラ等の公共サービスなどにおいて大きな決定権や高い自立性を持っている。それに対し経済的に遅れた地域の省級政府の中央政府に対する自立性、また下級政府の省級政府に対する自立性が低い。

財政収入、経費分類の厳格化は財政情報の一層の公開や透明化を推進することになり、地方政府の自立性にも寄与する。

予算外資金収入は制度上、項目分類が明確でないが、地方政府にとって裁量性の大きな財源であることから、地方政府の財政的自立性を高めるうえで有効な財源となる。予算外資金支出において、近年民生重視、ナショナル・ミニマムを保障するための支出となった。

第2節 省政府財政の自立性と格差

この節では、中央・地方の税源・事務配分を整理し、経済的に富裕な地域の省級政府とそうでない地域の省級政府(4省)の財政構造と財政的自立性を明らかにするとともに、中国における財政調整制度の動向に言及する。

1. 中央と地方の税源・事務配分

1994年の分税制改革によって中央と地方の税源配分、実質的には中央政府と省級政府の税源配分、また5つの計画単列都市は地級市(日本の府県に相当)でありながら、省級政府と同様に中央との税源配分、中央政府と省政府の役割分担の明確化(事務配分)、国家税務局と地方税務局の分離が行われ、中国では自立的な地方財政が成立した。

94年の改革では、中央政府と省政府の間、税源配分を行い、中央税(国税)、地方税、また中央・地方共有税のように区分されている。2008年現在、中央税には、個別消費税(原

語:「消費税」)、関税、車輛購入設置税、地方税には、不動産取得税(中国語:「契稅」)、城鎮土地使用税、不動産税、土地増価税、煙葉税、船舶トン税、中央・地方の共有税には、付加価値税(「増値税」、中央75%、地方25%)、サービス消費税(「營業税」、97%は地方税、3%(鉄道、銀行保険本社納付分)は中央税、2008年)、企業所得税と個人所得税(中央60%、地方40%)、印紙税(「印花稅」、そのうちの株式取引印紙税収入の97%は中央、3%は地方)、都市維持建設税(地方は99.4%、中央は0.6%(鉄道、銀行保険本社納付分、2008年)、資源税(現在、地方税だけ)となっている。

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、個人所得税が主要税となり、2008年の4税の全税収に占める割合は76%である(表6、参照、『中国財政年鑑』2009年版406-415頁)。

[表7]は、中央と地方の事務配分(経費配分)を示したものである。ここからわかるように、中央政府は国防、外交、中央行政、国内外債務の元利償還、地質探査などの支出を分担し、中央と地方はインフラ整備、文化、教育、社会保障関係、農業支援、工商金融などの経費を共同で分担する(表7、参照)。

現在、教育(普通教育、職業教育)、社会保障と雇用(行政事業団体の職員年金、社会保障基金、雇用促進、住民最低生活保障、自然災害生活救助など)、医療衛生(医療サービス、医療保障、疾病予防、農村衛生)などの社会保障、教育に対する支出の90%以上は、地方政府が分担していると報告されている⁹⁾。

[表8]は、国と地方の税収配分を示すものである。分税制以前の1993年の中央税は、全租税収入の20.8%、地方税は、同79.2%であったが、94年分税制以降、中央税の収入は50%以上維持しており、2009年の中央地方の税源配分率は56.1:43.9となっている(表11、参照)。

中央税収の急速な拡大は、東部沿海地域の省級政府と中西部地域の省級政府の財政力格差是正を行うための財源となる。2008年は、

[表 6] 中央と地方の税源配分 (2008 年) (単位 :%)

国 税	1) 個別消費税 (消費税)	5%
	2) 関税	3%
	3) 車輛購入設置税	1.9%
地方税	1) 耕地占用税	0.4%
	2) 不動産取得税 (契税)	2.6%
	3) 城鎮土地使用税	0.8%
	4) 不動産税 (房産税)	1.0%
	5) 土地増価税	0.9% (土地・不動産諸税 5.8%)
	6) 車船使用税 (国内)	0.1%
	7) 船舶トン税	
	8) 煙葉税	0.1%
共有税	1) 付加価値税 (増値税)	34.7%
	2) サービス消費税 (営業税)	14% (一般的消費課税 48.7)
	3) 企業所得税	20.5%
	4) 個人所得税	6.8% (所得課税 27.3%)
	5) 都市維持建設税	2.5%
	6) 印紙税 (印花税)	4.8%
	7) 資源税	0.6%

(注) 数値は税収に占める割合である。

(出所) 劉佐『中国税制概覧』(2009 年版, 経済科学出版社) により作成。

[表 7] 中央政府と地方政府の事務配分 (経費配分)

中央財政 (中央政府)	地方財政 (省政府)
1. 国防費	1. ———
2. 警察, 武装警察費	2. 一部の武装警察費, 民兵事業費
3. 外交支出と外国援助支出	3. ———
4. 中央本級負担の警察, 検察, 裁判支出	4. (地方の) 警察・検察・裁判支出
5. 地質探査費	5. 地質探査費 (一部)
6. 中央政府統一管理のインフラ整備費	6. 地方政府管轄のインフラ整備費, 都市維持建設費
7. 中央負担の文化・教育・医療衛生・科学等の事業費	7. 地方政府管轄の文化・教育・衛生・科学等の事業費
8. 中央政府管轄企業の技術更新と新製品開発研究費	8. 地方政府管轄企業の技術更新と新製品開発研究費
9. 中央財政負担の農業支援費	9. 地方政府負担の農業支援費
10. 社会保障と雇用関係費	10. 社会保障関係費
11. 政策的価格補助	11. 政策的価格補助
12. 中央国家機関の行政管理費	12. 地方政府の行政管理費
13. 中央財政負担の国内外債務の元利償還	13. ———
14. その他支出	14. その他支出

(出所) 『中国財政年鑑 (2007 年版)』 などにより作成。

中央から地方への税収還付と財政移転 (一般補助金と特別補助金) は 2 兆 2,945.6 億元, 中央税の 74.1% (30,968.6 億元) を占め, 中央からの財政移転は, 主として地方の教育や社会保障などのサービスを充実する財源となる。

中央から地方への税収還付と財政移転は地方の財政収入となり, 2008 年に地方支出の

38% は中央財政からの財政移転であり, 中西部地域の財政支出の 54.4% は中央政府からの財政移転であると報告されている。(2008 年中央と地方財政予算執行状況と 2009 年中央と地方財政予算の決議, 2009 年 3 月第 11 期全人代第 2 次会议, 採択)

中央と地方の税源・事務配分の現状からみると, 教育や社会保障などの事務について

[表8] 国と地方の税收配分 単位: 億元 (%)

	全租税収入		中央税収入		地方税収入		国家財政収入 (中央・地方)	財政収入対 GDP 比率
	(%)	指数	(%)	(指数)	(%)	(指数)		
1993	4,255.3 (100)		883.9 (20.8)		3,371.3 (79.2)		4,348.9	12.3
1994	5,125.8 (100)	(100)	2,831.9 (55.2)	(100)	2,294.9 (44.8)	(100)	5,218.1	10.8
1995	6,038.0 (100)	(117)	3,205.2 (53.0)	(113)	2,832.7 (47.0)	(123)	6,242.2	10.3
2000	12,581.5 (100)	(245)	689.2.6 (54.8)	(243)	568.8.8 (45.2)	(247)	133,95.0	13.5
2006	34,804.3 (100)	(678)	195.76 (56.2)	(691)	152.28 (43.8)	(663)	387,60.2	18.4
2008	54,223.7 (100)	(1057)	30,968.6 (53.3)	(1093)	23,255.1 (46.7)	(1013)	61,330.3	19.5
2009	59,521.5 (100)	(1161)	33,364.1 (56.1)	(1178)	26,157.4 (43.9)	(1139)	68,518.3	20.1

注: 国家財政収入には国内外の債務収入が含まれていない。2009年の租税収入は『中国税務年鑑』2010年版により作成。出所: 『中国財政年鑑』2009年版により作成。

90%以上は地方政府が分担している。地域間の財政力格差を是正するため、中央政府は中央税収の3分の2以上を省級政府に移転し、とくに中西部地域の省政府の教育、社会保障の財源を保障している。中央政府は自主財源の小さい中西部地域の省級政府に対し傾斜的に財政移転を行っている。

2. 省級政府財政の自立性

1) 省政府の自主財源と地方税の特徴

上述の中央と地方の税源・事務配分の整理を踏まえて遼寧、浙江、吉林、貴州4省の一般会計収入(予算内資金会計)を中心に、省政府の自主財源と地方税の特徴を次の4点に整理する(表9、表10、参照)。

第1に、経済的に富裕な地域の省では、地方税を中心とする自主財源の比率が高く、地方税の規模が大きい。2008年についていうと、浙江省は、地方税60.4%、自主財源65.1%、遼寧省は、同40.9%、同54.6%である。遼寧と浙江両省の財政収入に占める地方税収の規模は大きい。浙江省の地方税の規模は貴州省の6.8倍、吉林省の5.7倍である。遼寧省は

貴州省の約4倍となる。省級政府の自主財源からみると、財政力や自主財源が省級政府の財政的自立性の基礎となり、また公共サービスや社会保障の財源の豊かさを反映する。豊かな省では財政的自立性が高いので、公共サービスや社会保障などのナショナルミニマムの水準が保障されている

第2に、経済的に富裕でない省では、自主財源と地方税の比重はいずれも低位にある。2008年、吉林省は地方税23%、自主財源31.3%、貴州省は、同22.1%、同29.5%である。このことは、富裕でない省には財政的自立性が小さいことを示す。

第3に、省級政府間の財政力、社会保障や公共サービスなどのナショナルミニマムを保障するため、吉林、貴州両省に対し中央政府からの税収還付と財政移転のウェイトが高い。2008年は、吉林省に対する中央からの財政移転は財政支出の56%、依存財源は、同56.7%、中央から貴州省への財政移転は財政支出の61.7%、依存財源は同62.3%である。中央から両省に対する財政移転額は2004年と比べて2倍以上となった。

また、遼寧と浙江両省の自主財源率が高いので、中央政府からの財政移転が相対的に低い。

浙江省に対し2008年の財政収入に占める中央からの財政移転は15.4%、遼寧省に対し、同34%、金額について2008年は867億元、2004年(478億元)の1.8倍となったが、それは2004年以降東北地域従来型工業基地振興戦略と国有企業改革に伴う国有企業から削減された従業員の社会保障負担や農村地域における義務教育、基本医療保障の水準を向上するため、中央政府からの財政移転が増加したと考えられる(表9、参照)。

第4に、4省の地方税収の構造からみると、

2009年の付加価値税、サービス消費税、企業所得税、個人所得税の4税の収入が地方税収全体に占める割合は69～85%であるが、しかし、遼寧、浙江両省と吉林、貴州両省の地方税収の規模において大きな格差が存在している。これは経済発展、国内消費、所得の水準などによる。

補完的諸税については、経済的に発展した地域を中心に不動産市場の拡大に伴って不動産取得税(契税)などの資産課税が急速に増加していると考えられる(表10、参照)。

上述な分析から示されるように、省級政府の財政的自立性は財政収入に占める自主財源の比重、とくに地方税の規模が高いこと

[表9] 遼寧, 浙江, 吉林, 貴州4省の一般会計収入 決算, 単位: 億元 (%)

2004年	遼寧省	浙江省	吉林省	貴州省
一般会計収入(億元)(%)	1221.1 (100)	1,409.5 (100)	622.8 (100)	464.9 (100)
1. 自主財源 (%)	529.6 (43.4)	805.9 (57.2)	166.2 (26.7)	149.2 (32.1)
地方税	411.4 (33.7)	745.3 (52.9)	130.5 (21.0)	112.6 (24.2)
2. 依存財源 (%)	507.5 (41.6)	402.9 (28.6)	359.4 (57.7)	284.9 (61.3)
中央政府補助収入	478.5 (39.2)	364.7 (25.9)	351.0 (56.4)	282.8 (60.8)
3. 前年度繰越金	183.9 (15.0)	200.7 (14.2)	97.2 (15.6)	30.8 (6.6)
2008年	遼寧省	浙江省	吉林省	貴州省
一般会計収入(億元)(%)	2485.9 (100)	2968.7 (100)	1351.0 (100)	1177.9 (100)
1. 自主財源 (%)	1356.0 (54.6)	1933.3 (65.1)	422.7 (31.3)	347.8 (29.5)
地方税	1017.0 (40.9)	1792.0 (60.4)	311.0 (23.0)	260.7 (22.1)
2. 依存財源 (%)	911.6 (36.7)	464.8 (15.7)	766.6 (56.7)	733.9 (62.3)
中央政府補助収入	867.8 (34.9)	455.9 (15.4)	756.9 (56.0)	726.3 (61.7)
3. 前年度繰越金	218.2 (8.8)	570.4 (19.2)	161.6 (11.9)	96.1 (8.2)

出所:『中国財政年鑑』各年版により作成。

[表10] 遼寧, 浙江, 吉林, 貴州4省の税収構造 2009年, 決算, 単位: 億元 (%)

	遼寧省	浙江省	吉林省	貴州省
地方税収(億元)(%) 1)	1,644.4 (100)	3,272.4 (100)	877.6 (100)	662.5 (100)
四税合計 (A+b+c+d)	1,136 (69.1)	2,800 (85.6)	633.7 (72.2)	492.6 (74.4)
a. 付加価値税	589.8 (35.9)	1,467.0 (44.8)	332.7 (37.9)	234.2 (35.4)
b. サービス消費税	258.7 (15.7)	533.8 (16.3)	117.4 (13.4)	104.3 (15.7)
c. 企業所得税	204.7 (12.5)	555.7 (17.0)	137.3 (15.6)	100.8 (15.2)
d. 個人所得税	82.8 (5.0)	243.5 (7.4)	46.3 (5.3)	53.3 (8.0)
補完的諸税	508.4 (30.9)	472.4 (14.4)	243.9 (27.8)	169.9 (25.6)

注:1) 地方税収の合計額は国有企業への赤字補填額を加えた数値である。

(出所)『中国税務年鑑(2010年版)』により作成。

に基づく。

2) 省政府財政支出の構造と特徴

2008年の遼寧、浙江、吉林、貴州4省の一般会計支出の構造と特徴について以下の3点整理する。第1に、4省の交通インフラ整備（インフラ整備の一部）、教育、医療衛生、社会保障・雇用の4大経費のウェイトは、いずれも財政支出の35%以上となる。

第2に、社会保障と雇用費について、国有企業の割合が高い遼寧、吉林両省と低い浙江、貴州両省との間に大きな違いがある。遼寧、吉林両省の社会保障・雇用費のウェイトが特に大きいのは国有企業改革に伴って生じた大量の一時帰休者に対する給付費（医療、年金、生活保護など）の増加、また4省についていうと、経済成長の果実が社会保障費の水準向上に反映される。

第3に、経済的に富裕でない省と比較して、富裕な地域の省政府の教育費、医療費の絶対額が大きい。これは富裕な地域の省では、財政的自立性や財政力が高いので、これらの地域の義務教育や医療保障の水準が高いということの意味している。同様のことは5つの計画単列都市についても言える（表11、参照）。

この4省の財政支出の特徴から、東部沿海地域と内陸地域のインフラ整備費、教育費、医療衛生費、社会保障・雇用費の規模には大きな差異がある。経済的に富裕な地域の省政府は、財政的自立性が高いから、インフラ整備費、教育費、医療保障などに対する支出が大きい。これらの省級地区では、教育、社会保障などの公共サービスは高い水準を維持している。今後、財政的自立性の小さい中西部地域の省級政府に対し、特に農村地域の義務教育や医療保障などのナショナル・ミニマムを保障するうえで、中央政府からの財政移転の増額が求められる。

3. 財政調整制度と豊かな地方政府

上述の分析からわかるように、中央政府は財政移転を通じて地域間の財政力格差是正を行っている。中国の地方財政調整制度は、主として経済的に遅れた省級政府の財源保障である。94年、「専項移転支払（特定補助金）」制度、95年「過渡的移転支払制度」（「一般的移転支払」と「民族優遇政策移転支払」から成る）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。後者は2002年から「財力性財政移転支払」制度に改編され、

[表 11] 遼寧、浙江、吉林、貴州4省の一般会計支出 決算、単位：億元（%）

	遼寧省	浙江省	吉林省	貴州省
(2006年)	4,271万人	4,980万人	2,723万人	3,757万人
財政支出合計	1,657.7 (100)	1,991.8 (100)	825.3 (100)	656.4 (100)
①インフラ整備費	137.2 (8.3)	100.1 (5.0)	59.0 (7.1)	41.9 (6.4)
②教育費	166.8 (10.1)	269.0 (13.5)	91.2 (11.1)	111.9 (17.0)
③医療衛生費	43.7 (2.6)	83.5 (4.2)	26.9 (3.2)	30.0 (4.6)
④社会保障補助費	202.4 (12.2)	36.1 (1.8)	81.2 (9.8)	27.6 (4.2)
①+④の計	550.1 (33.2)	488.7 (24.5)	258.3 (31.3)	211.6 (32.2)
(2008年)	遼寧省	浙江省	吉林省	貴州省
財政支出合計	2,485.9 (100)	2,208.5 (100)	1,351.0 (100)	1,177.9 (100)
①交通インフラ整備費	37.2 (1.5)	59.4 (2.7)	29.7 (5.0)	49.3 (4.2)
②教育費	306.0 (12.3)	453.9 (20.6)	188.0 (13.9)	229.7 (19.5)
③医療衛生費	83.9 (3.4)	142.8 (6.5)	59.5 (4.4)	67.4 (4.6)
④社会保障と雇用費	469.9 (18.9)	141.5 (6.4)	199.8 (14.8)	107.4 (9.1)
①+④の計	897.0 (36.1)	797.6 (36.2)	477.0 (35.3)	665.4 (37.4)

注：2008年の財政年鑑ではインフラ整備は交通運輸になり、また「農林水事務」にはインフラ整備費も含まれている。（出所）『中国財政年鑑』2007年版、2009により作成。

地域の財政力の均衡化を図り、とくに中西部の省政府への財源拡充の手段として講じられている。

中央から地方への財政移転の手段には3つの方法がある。第1に、「財力性財政移転支払（一般補助金）」である。それは地方政府間の公共サービスの均等化を図るためであり、主に地域間財政均衡、少数民族地区に対する財政移転支払、農村地域（県、郷）の財力保障、賃金引上げ、農村地域の税費改革、義務教育、資源枯渇都市財力保障などに対する財政移転である。第2に、「専項移転支払（特定補助金）」である。特定用途を持ち、主に教育、社会保障と雇用、医療衛生、環境保護、農林水事務、科学技術などに対する財政移転である。第3に、「税収還付」である。これらは地方政府の財政収入では「中央政府補助収入」として計上される（表12、参照）。

1994年から2008年までの一般財政移転支払は99億元から8,746億元へと14.1倍増加した。専項移転支払は94年の361億元から2008年の9,962億元へと6.1倍の増額であった。（表17、参照）。税収還付が中央から地方への財政支出補助に占めるウエイトは94年の約80%から2007年の約22%へと低下したが、その規模が依然として大きい。2008年は中央から地方への税収還付は4,282.1億元となり、経済的に富裕な省級政府がより多くの還付を受ける。それは財政調整の性格に乏しく、地方財政力の均等化の目標と反する。税収還付は1994年税制改革の時、省級政府の既得利益を損なわないため、1993年ベースの省政府税収を確保するための中央政府の約束から来たものである。それは名目上依存財源であるが、実質的には自主財源の性格を持ち、豊かな省の財政的自立性を支えている。税源配分の定着した現在、これを廃止ないし大幅に縮小することが求められる。豊かな地域については「税収還付」ではなく、税源の一部地方移譲によって、財源を確保することが望ましいからである（表13、参照）。

近年、中央政府から経済的に富裕でない省級政府への財政収入に占める財政移転（中央

補助収入）のウエイトは高くなってきたが、内陸地域の省級政府の農村義務教育、都市住民と農村住民の医療保障、農村地域の安全な飲用水と電力の確保など、社会サービスに対する支出が十分でない。「ナショナル・ミニマム（最低行政水準）」が保障されていない地域が広く存在する。このために中西部の省級政府に対し、「一般的移転支払」と「専項移転支払」を大幅に拡大することが求められる¹⁰⁾。

【表12】中央から地方への一般的財政移転支払と専項財政移転支払の内訳

手段と目的	細分
一般的財政移転支払 (一般補助金、地方政府の公共サービス能力の均等化)	1. 地域間財政均衡 2. 少数民族地区に対する財政移転支払 3. 農村地域（県、郷）の財力保障 4. 賃金引上げ 5. 農村地域の税費改革 6. 義務教育 7. 資源枯渇都市財力保障 8. その他
専項財政移転支払 (特別補助金、特定用途)	教育、社会保障と雇用、医療衛生、環境保護、農林水事務、科学技術

出所：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。

【表13】中央から地方への一般的財政移転と専項財政移転の推移

単位：億元（%）

	財政移転支払 (一般+専項)	一般的財政移転支払 (一般補助金)	専項財政移転支払 (特別補助金)
1994	460 (100)	99 (21.5)	361 (78.5)
2000	2,233 (100) (指数 100)	620 (27.8) (指数 100)	1,613 (72.2) (指数 100)
2001	3,376 (100)	1,176 (34.8) (189)	2,200 (65.2) (136)
2003	4,512 (100)	1,914 (42.4) (308)	2,598 (57.6) (160)
2004	6,028 (100) (269)	2,605 (43.2) (420)	3,423 (56.8) (212)
2005	7,341 (100)	3,812 (51.9) (614)	3,529 (48.1) (218)
2006	9,144 (100) (409)	4,732 (51.8) (763)	4,412 (48.3) (273)
2007	14,017 (100) (627)	7,125 (50.8) (1,149)	6,892 (49.2) (427)
2008	18,708 (100) (837)	8,746 (46.8) (1,410)	9,962 (53.2) (617)

出所：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。

遼寧省と大連市は、2003年1月から省と

下級政府(市、県、郷)間で共有税の形で税源配分する次の改革を行った。省政府全体の収入である25%分の付加価値税収入のうち10%分を省本級に、15%分を市以下の地方政府に、40%分の企業所得税のうち20%分を省本級に、市以下の政府に20%分、40%の個人所得税のうち15%分を省本級に、25%分を市以下の政府に、サービス消費税は30%を省本級に、70%を市以下に配分した。(2004年遼寧省財政予算報告と2005年財政予算方案に関する報告などによる)

大連市は2003年に、配分方法は共有税方式で農村地域の下級政府に傾斜配分した。例えば、サービス消費税は市と区の間で50:50であるが、市と県級市・県の間では10:90に配分される(2004年大連市財政予算報告などによる)。

遼寧省や大連市と下級政府との間での税源配分、行政責任分担が明確化されつつあり、地方政府の自立性が高くなってきたといえる。他方で財政力の小さい農村地域の下級政府に対し財政移転支払(財政調整制度)を導入し、地域間格差や財政力の格差を是正している。

小 括

上述の分析からわかるように、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を行い、中央税、地方税、中央地方共有税のように区分され、自立的な地方財政が成立した。教育、社会保障と雇用、医療衛生などの社会サービスの支出の90%以上は地方政府が分担している。

省政府の財政的自立性については、富裕な地域の省級政府では、財政収入に占める自主財源、とくに地方税の比率がかなり高い。これは省級政府の財政的自立性、また公共サービス、社会保障財源の基礎となる。これに対し、中西部地域の省級政府の自主財源の比率が相対的に低く、地方税の規模が小さい。中央政府からの財政移転、依存財源のウエイトが高い。

4省の財政支出の特徴から、東部沿海地域

と内陸地域のインフラ整備費、教育費、医療衛生費、社会保障・雇用費には大きな差異がある。経済的に富裕な地域の省政府は、財政的自立性が高いから、インフラ整備費、教育費、医療保障などに対する支出が大きい。これらの省級地区では、教育、社会保障などの公共サービスは高い水準を維持している。今後、財政的自立性の小さい中西部地域の省級政府に対し、特に農村地域の義務教育や医療保障などのナショナルミニマムを保障するうえで、中央政府からの財政移転の増額が求められる。

第3節 大都市財政の自立性と省級地区ミニマム—大連の事例—

1. 大連市における自主財源の高い比重

大連市は都市部(区制)と広大な農村部(県及び県級市)から成る。これに加えて人口規模の点から大連市を含む地級市は日本の府県に近似する。大連地域の戸籍人口は、584.8万人(2009年末)、遼寧省人口の13.5%、都市部人口約357.8万人、61.2%、農村部は227万人、38.8%である。都市中心部には、6区(金州区・開発区、旅順口区を含む)、3県級市(瓦房店市、普蘭店市、庄河市、1県(長海県)がある。2008年の域内GDPは3,858億元、省全体の26.8%であり、1人当たりGDPは6万3,198元、省平均1人当たりGDPの2倍である。

大連市の予算内(一般会計)収入は、大きく分けて2つから構成される。一つは、地方税(共有税の地方分、独立地方税)、税外収入(原語:「非税収入」、行政事業性収入、国有資本経営収入、国有資源(資産)有償使用収入など)などを財源とする会計である。もう一つは、中央政府、省政府からの補助収入(税収還付、財政移転)などを財源とする会計である。この二つの会計は一般会計としての性質を持つことから、前者は日本の地方財政の「自主財源」、後者は「依存財源」という概念に対応する。また大連市の財政は市政府の本級財政と区、県級市、県の各財政から

構成される。財政統計には本級財政とその他の財政を含む数値が計上されている。大連市の財源構造は次の特徴を持つ¹¹⁾。

第1に、自主財源と地方税の財政収入に占める比重は高い。この高いウェイトは大連市政府の財政的自立性、公共サービス水準の引き上げの基礎的条件となっている。それに対し、中央政府や省政府からの財政移転は小さい。

大連市は、東北地域の従来型工業基地振興戦略の下で、2004年以降、年平均16%以上の高い経済成長率を保持している。大連市の一般予算内収入（一般会計）は2004年の239.5億元から2008年の490.5億元へと2倍の増加となった。2008年は、地方税の財政収入に占める割合は55%、自主財源は69.1%を占める。依存財源について2008年、大連市は中央政府と省政府からの財政移転支払は合わせて22.2%（中央から15.9%、省から6.3%）であった（表14、参照¹²⁾。

第2に、2004年東北地域の従来型工業基地の振興戦略の下で、国有企業の株式制改革の深化、産業構造の転換、第3産業の発展に伴う税収の拡大である。

税収規模が2004年の100億元から2008年の269.9億元へと2.6倍の増加であった。そのうちの共有税である付加価値税の規模（絶対額）において2004年の10.2億元から2008年の36.2億元へと3.6倍増加した。

実質的な地方独立税であるサービス消費税（中国語では、「営業税」）は地方税収において一番高い比重を占める。サービス産業の急速な発展を反映して、2008年のサービス消費税の地方税に占める割合は36.3%（97.9億元）、地方税において最も重要な地位を占めている（表15、参照）。

企業所得税収入は2番目の大きさであり、地方税収に占める割合は15.1%（2008年）、その絶対額は2004年の11.9億元から2008年の40.7億元へと3.4倍の増加である。個人

〔表14〕大連市の一般会計収入 決算、単位：億元（%）

	1998年	2004年	2006年	2008年
財政収入合計	115.7 (100)	239.5 (100)	328.4 (100)	490.5 (100)
1. 自主財源	67.2 (58.1)	118.1 (49.3)	<u>196.1 (59.7)</u>	<u>339.0 (69.1)</u>
地方税	57.2 (49.4)	100.1 (41.8)	<u>160.0 (48.7)</u>	<u>269.9 (55.0)</u>
2. 依存財源	40.7 (35.2)	88.2 (36.8)	93.6 (28.5)	151.4 (30.9)
中央政府補助収入	34.9 (30.2)	69.2 (28.9)	67.9 (20.7)	<u>78.1 (15.9)</u>
省政府補助収入				<u>30.6 (6.3)</u>
3. 前年度繰越金	7.7 (6.7)	33.1 (13.8)	38.6 (11.8)	32.1 (6.5)

●出所：『中国財政年鑑』各年版により作成。

〔表15〕大連市の税収構造 単位：億元（%）

	2004	2006	2008
地方税収（億元）（%）1)	100.1 (100)	162.1 (100)	269.9 (100)
四税合計（A+b+c+d）	74.7 (74.6)	117.3 (72.4)	189.5 (70.2)
a. 付加価値税	10.2 (10.2)	26.2 (16.2)	36.2 (13.4) 3.6倍
b. サービス消費税	45.0 (45.0)	63.2 (39.0)	97.9 (36.3) 2.1倍
c. 企業所得税	11.9 (11.9)	18.0 (11.1)	40.7 (15.1) 3.4倍
d. 個人所得税	7.5 (7.5)	9.6 (6.0)	14.5 (5.4) (1.9倍)
補完的諸税	25.4 (25.4)	44.7 (27.6)	80.4 (29.8) (3.1倍)

注：1) 地方税収の合計額は国有企業への赤字補填額を加えた数値である。

（出所）『中国財政年鑑』各年版により作成。

所得税は同5.4%(14.5億元)である。補完的諸税の特徴は、不動産市場の拡大によって資産関連諸税が伸張している(表15, 参照)。

こうして大連市では、サービス消費税、付加価値税、企業所得税および個人所得税を基幹税とし、資産課税などを補完税とする地方税体系が形成され、財源システムの中心的地位に位置する。これが大都市である大連市財政の自立性の基礎となっている。

2. 大連市の支出構造と省級地区ミニマム

1) 大連市の支出構造

大連市の一般会計支出構造の特徴は次の3点に整理される。第1に、大連市において2008年の4つの経費の合計は、全支出の30.5%を占める。絶対額から見ると、2008年は149.7億元であり、2004年の80.7億元より約1.8倍の増加である(表16, 参照)。

第2に、2004年の東北振興以降の社会保障関係費の大幅増額である。1998年の8.9億元(7.9%)から2008年の71.8億元へと8倍の増加であり、支出に占めるウエイトは14.6%であった。この増額の原因は2つと考えられる。一つは大連は従来型国有企業の基地であり、国有企業改革と産業構造調整によって、赤字や倒産した国有企業の失業者、レイオフ従業員の年金保険、生活保護などの支出が大きなウエイトが占める。二つは、近年、都市内の物価上昇と所得格差是正のため、退職者の年金も引き上げられていると考えられる(表16, 参照)。

第3に、2008年の4大経費の絶対額において、社会保障関係費、教育、医療衛生の3

つの支出は、いずれも2004年より2.6~3倍以上の増額になった。社会保障、教育費や医療費の絶対額が大きなのは大連振興による効果が現れ、社会保障、義務教育と医療保障の支出に反映されている(表16, 参照)。

このように、近年財政資金は教育、医療衛生、社会保障、インフラなど、政府の本来の事業に重点的に投入されるようになった。

2) 大連地域における義務教育

改革開放政策実施以来、政府の主要な政策目標は経済の高度成長と国民の生活水準の根本的改善である。1980年代は従来の社会福祉と生活保障が継続していたため、改革に伴う所得分配、年金と雇用、教育医療、住宅と環境などに問題があったものの、今日のように深刻化していなかった。

1994年以降、市場経済化の進展と経済成長および政府と企業の分離によって、国有企業が負担してきた従来型福祉政策と社会保障システムが歴史的舞台から退く一方、それに代わって市場経済の発展に適合的な新たな公共サービスと社会保障システムはなおまだ整備されていないことがわかる。2003年に発生したSARSを契機に医療衛生、教育、社会保障と雇用などの社会支出が不足しているという問題が重要な政策課題となり、経済政策中心から社会政策重視への転換が強く求められた。中国共産党第16期5次全体会議(2005年)において、「社会公平の重視、全国民が改革発展の成果を共有する」ということが提起され、中国の公共政策は経済政策中心から社会政策転換への段階に入った¹³⁾。

[表16] 大連市の一般会計支出 決算, 単位: 億元 (%)

	1998年	2004年	2006年	2008年
財政支出合計	112.8 (100)	238.5 (100)	328.4 (100)	490.5 (100)
① インフラ整備	25.2 (22.3)	32.1 (13.5)	45.9 (14.0)	9.6 (2.0)
② 教育費	6.9 (6.1)	16.8 (7.0)	25.4 (7.7)	52.9 (10.8)
③ 医療衛生費	2.8 (2.5)	4.5 (1.9)	7.1 (2.2)	15.4 (3.1)
④ 社会保障関係費	8.9 (7.9)	27.3 (11.5)	45.0 (13.7)	71.8 (14.6)
うち、社会保障補助	4.1 (3.6)	14.2 (6.0)	30.7 (9.3)	
⑤ = ① + ④	43.8 (38.8)	80.7 (33.8)	123.4 (37.6)	149.7 (30.5)

出所: 『中国財政年鑑』各年版により作成。

義務教育と基本医療保障は最も重要なナショナル・ミニマムであり、政策課題である。この2つについて分析を掘り下げるのは財政的に豊かな地級市においても都市部（区部）と農村部との間にはかなりの格差が存在するからである。ここでは大連市の義務教育と基本医療保障の実態について掘り下げる。

大連市は、2003年から都市部と農村部の義務教育における格差を縮小し、質の高い義務教育を行うため、農村地域の義務教育の改善に継続的に取り組んできた。大連地域の農村義務教育の経費は、原則的には市本級と県級レベルの財政によって負担している。義務教育に責任を持つのは県級政府である。たとえば豊かな金州区では、2007年から2009年までの教育費は全区財政支出の20%、義務教育経費だけで全区教育支出の50%を占める。市本級政府は2003年から2007年まで、都市と農村の義務教育の格差を是正し、農村義務教育を充実するため、「農村小中学校教師給与への支払保障」、「農村危険校舎の修理・修繕」、「農村小中学校の日常運営に必要な経費の保障」、「二免一補（学習雑費の廃止、教材費の無料化、教学条件不足に対する補助）」、「一補助（困難な家庭の寄宿生に対する生活補助）」といった一連の財政支援策を講じてきた。

この結果、義務教育費に占める市本級政府の義務教育費負担の割合は、遼寧省内の他の地級市と比べてかなり高い水準にある。このような大連地域の農村義務教育財政の特徴は次の4点にまとめられる。

第1に、校舎の改築・建替えが進展した。これに必要な資金は銀行からの借入によって調達されているが、負担の割合は原則として市本級財政が全体の80%、県財政が同20%となる。郊外にある相対的に豊かな旅順口区と金州区に対しては、市本級財政の負担率は50%である。この支援策によって、大連農村地域の256箇所の小中学校が改築され、危険校舎の問題はすべて解消された。学校の校舎は大連地域で最も堅固な建物であると言われており、農村の児童・生徒も基本的に都市部

の校舎と同様の安全な環境の下で義務教育を受けることができるようになった。

第2に、農村地域の小中学校教師の給与が保障されるようになった。農村義務教育を担当する教員の給与遅配がしばしば起こると報告されたが、大連市は、農村義務教育の水準を高めるために、2003年から小中学校教師の給与規定に従い、農村の小中学校教師の給与を県級レベルの政府の行政職員の給与と同一とするとともに、県級レベルの政府にその給与支払いの責任を持たせることにした。この措置によって大連市の農村地域の小中学校教師に対しては給与日にきちんと給与が支払われることになった。

第3に、農村義務教育の日常運営費が拡充された。2005年大連市は遼寧省の平均水準より経費を高く設定し、市本級は下級政府（県・区）に対し合計で2000万元の財政移転を行った。これによって児童一人当たりの小学校運営費は遼寧省一人当たり小学校平均運営費の1.26倍、中学校は同1.27倍になっている。

第4に、義務教育に対する農村住民の負担軽減と貧困家庭への支援が進められた。大連市では2006年から農村部の891箇所小中学校の「二免」、すなわち学習雑費の廃止と教材費の無料化を実現した。これに要する費用は1.2億元であり、うち市本級が8,000万元、県級政府が4,000万元を負担している。この措置は農民の直接的な負担を軽減するためである。

2008年からは、大連市は都市部を含む全市の対象児童の学習雑費を廃止し、また9.4万人の農民工家庭の義務教育費を無料化している（2008大連市統計公報）。さらに市政府は中学校から高等学校、中等職業学校へ進学する貧困家庭の生徒に対して奨学金制度を設けている。

以上の改善策によって大連地域の農村義務教育は大幅に改善され、遼寧省において最も高い水準にある。これは市本級と県級市（県）の財政支出の増額によって可能になったといえる。安全な校舎、教員給与、農村住民の負

担などの面において農村地域の義務教育は基本的に都市部の義務教育と同じ条件の下で行われるようになった。省級地区ミニマムと公共サービスの均等化の視点からみると、義務教育を充実するために、以下の課題の速やかな実行が求められる。農村地域の小中学校の体育館を計画的に整備し、保健室を配置すること、音楽室にピアノを置くこと、教師の都市農村間交流を制度化し、教師の水準を均等化すること、さらに小・中学校のクラス定員オーバーの解消や定員を厳密に実施することが求められる¹⁴⁾。

3) 大連地域における基本医療保障

大連市の就業者(職域)基本医療保険は1996年に導入され、加入対象者は都市部にあるすべての企業の従業員、事業団体、社会团体、民間の非営利団体の従業員、行政機関職員、学校教職員、である。さらに自由就業者(中国語では、「灵活(弾力的)就業人員」、个体商工戸、自由職業者、正規の社員でない就業者)の加入が認められる。2008年10月末の加入者数は239万人である。加入率は97%以上、行政職員、事業団体の職員、学校の教職員およびこれらの退職者の加入率は100%である。就業者(職域)医療保険の基本的財源は保険料であり、企業、事業団体、行政機関などの雇用者と従業員、職員が負担する。被用者のうち、現役の企業従業員に対しては原則として財政からの補助はない。しかし、退職者に対しては保険料を免除し、市政府が退職者月額(年金)の6.5%を負担する。また国有企業からレイオフされた従業員について、大連市再就職サービスセンターが前年度の従業員平均給与の60%を基数に保険料を負担する。さらに農民工自身は保険料を免除され、雇用者である企業が前年度現役従業員給与の60%を基数に、その2%を負担する。しかし、医療給付において、行政職員や学校の教職員などの公務員と企業従業員などの間に、個人負担の大きな格差がある。

大連地域の都市部住民基本医療保険は2008年末の加入対象人口は44.7万人、対象

人口(50.5万人)の88.5%である。全国平均より約20%高い。大連では、低所得保護者は年間保険料を免除され、その費用は市と区の財政から補填される。医療給付については、都市部住民の入院および大病、難病への医療費が「都市住民基本医療保険基金専門口座」から一定の割合で支払われる。大連地域の都市部住民基本医療保険料に対する財政の負担水準は全国と比べて高い水準にある。しかし、職域医療保険の水準と比べて、その保険料と医療給付の水準は低い¹⁵⁾。

大連地域の新型農村合作医療保険の水準は遼寧省内では最も高い。大連地域の新型農村医療保険は2008年末の加入者数は218万人、農村部人口235.5万人の92.6%を占める。大連地域の普蘭店、瓦房店、庄河の3つの県級市と長海県の医療保険の年間基本財源120元に対し、農民一人の保険料は毎年10元(8.3%)であるほか、中央財政は2008年以降、東部沿海都市の加入者一人当たりに対して12元(10%)を補助し、大連市本級財政は68元(56.6%)、県財政は25元(20.8%)、郷・鎮財政は5元(4.2%)を補助して地方政府の負担は全体の81.8%を占める。医療費の支払いは2008年から外来医療費にも拡大されたが、農民の負担はまだ高い。医療給付の条件は都市部との間に大きな格差がある。政府がすべての国民に基本医療保障を含む社会サービスを提供しなければならないというナショナル・ミニマムの視点からみて、基本医療保障の格差を縮小するための政策課題は次の4点にある。

第1に、就業者(職域)医療保険に大学生を含む子供を扶養家族として加入対象に含める。第2に、基本医療保険の財源を充実する。第3に、3種類の医療保険間の医療給付に存在する格差を緩和するため、日本を含む先進国の医療給付の経験を参考にし、一般外来に対する保険の負担を同一にし、就業者(職域)医療保険に対する個人積立金口座をなくす方向を明確にする。第4に、医療施設の充実、医療サービスの向上である。地方政府は、農村部において不足する医療施設の拡充、医師

の確保についてミニマムを設定し、計画的に取り組む必要がある¹⁶⁾。

小 括

大連市は、前節の富裕な地域の省級政府と同様に、自主財源、とくに地方税の割合が高く、財政的自立性が高い。財政的自立性があることから、近年、義務教育、基本医療保障などの社会サービスに対する財政支出、遅れた農村地域への財政移転が拡大している。遼寧省では大連市の義務教育と基本医療保障の水準はかなり高いと考えられる。しかし義務教育や医療保険などの社会サービスにおいて都市農村間に大きな差異が存在する。これを改善するため、ナショナル・ミニマムに加えて省級地区のミニマムを設定する必要がある。

おわりに

本稿では、中国の富裕な地域の省級政府および大都市政府の自立性、とくに財政的自立性と問題点について考察した。ここから得られた結論は次の3点である。

第1に、中国には地方自治に関する法制上の規定はなく、首長の選出についても中央政府が大きな権限を持っているが、省級政府は経済や財政を中心に一定の自立性を持つ。それは94年の分税制によって中央政府と省級政府の間には税源配分が行われ、省級政府が地方税を中心に自主財源が保障されたことを起点とする。しかし、4省の財政分析について示したように、省級政府において自主財源のウエイトが高いのは経済的に発展した東部沿海地域の省級政府に限られ、自主財源のウエイトが低く、財政移転への依存度の高い中西部地域の省級政府の自立性はそれほど大きくないと言える。しかし、財政的自立性は予算外資金会計に見たように、過重な税外負担や不正の温床となるマイナスの面がある。

第2に、省都や計画単列都市などの大都市は省級地区に準じた位置にある。大連市について明らかにしたように、経済的に発展した

大都市は地方税や自主財源の比率が高く、これを基礎に財政的に自立性はきわめて高い。大都市の財政的自立性は社会サービスの省級地区ミニマムの設定と実行に表れている。大連市の事例が示すように、義務教育や基本医療保障についての省級地区ミニマムが農村部を含めて大連地域全体で達成されつつある。しかし、多面では、都市部と農村部の社会サービスやインフラの整備の水準にかなりの格差があることも事実である。

第3に、中国におけるナショナル・ミニマムは地域的多様性や人口規模を考えると、ガイドライン的性格が強く、数値指標は省級地区ミニマムとして設定するのが現実的である。省級政府や大都市政府がこれを設定し取り組むことが求められる。

本稿では、大都市である大連地域の財政的自立性や省級地区ミニマムの実態を検討したが、遼寧省全体の実態や水準を明らかにするためには、省内の14の地級市について分析しなければならない。これを今後の課題としたい。

[本稿は、2010年度日本地方自治学会(2010年11月14日、(於)香川大学)において発表した「中国の地方財政と地方政府の自立性」、2010年度日本財政学会(2010年10月23日(於)滋賀大学)において発表した「中国農村地域の義務教育と財政の課題—大連地域を中心に—」、また2011年9月30日に、道府県会館6階全国知事会知事室に於いて開催された「公平感と国民からの信頼に基づく地方税体系の構築に関する調査研究会」(座長:神野直彦,東京大学名誉教授)において発表した「中国の地方財政の特質と課題」に基づいて大幅に加筆・修正したものである。]

<注>

- 1) 中国の地方財政システムは分権的であることについて、鐘曉敏・葉寧『中国地方財政体制改革研究』194頁、中国の財政情報の公開について、188頁、参照。
- 2) 省級地区の4類型の詳細は「曹瑞林, 2008」

- 190頁, 参照.
- 3) 所得分配の格差, 都市内(業種間)の所得格差について,「馬海濤,2010」167-168頁による. また所得格差の要因について, 馬海濤教授, 林江教授は, 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. 馬海濤主編『中国税取りリスク研究報告(2010)』167-168頁, 林江・張佐敏「分税制の背景における公共産品供給と地区収入格差」匡小平主編『2010年財政管理イノベーションと経済の持続可能な発展国際会議論文集』567頁, 参照.
 - 4) 省級地区ミニマムについて,「曹瑞林, 2010」の「中国における医療保険財政の構造と課題」, 参照. 宮本憲一教授は,「ナショナル・ミニマム」について地域経済力の不均等発展, 中央集権的財政調整制度とともに, 現代地方財政を規定する三大要因とし, それぞれ次のように説明している.「どのような地域でも, 画一的なナショナル・ミニマムを達成することが財政の第一目標とされる.」「地域経済の不均等発展に基づく, 財政の不均等である.」「補助金など財政調整制度の機能の拡大と, それと不可分の財政中央集権制にある.」(『財政改革』107-111頁)
 - 5) 政府収支分類は,「2007年政府収支分類科目設置状況(財政部ホームページ)」による.
 - 6) 現行の中国予算管理方式の指摘は,「高培勇, 2010」106~107頁, 参照.
 - 7) 2008年の「政府性基金収入」の地方政府分および国有土地使用権譲渡収入の「政府性基金収入」に占めるウエイトは,「高培勇, 2010」108頁による.
 - 8) 予算外収入の問題点について「馬海濤, 2010」9頁, 参照.
 - 9) 地方政府の分担割合は,『中国財政年鑑』2009年版406-415頁による.
 - 10) 中国の財政移転の問題点と課題について「曹瑞林, 2008」,「孫開, 2009」, 参照.
 - 11) 「自主財源」と「依存財源」の概念は, 曹瑞林『現代中国税制の研究』「第4章分税改革と地方税制の成立」による.
 - 12) 大連の地域振興について,「夏徳仁, 2011」, 参照.

- 13) 経済政策中心から社会政策重視への転換について,「高培勇, 2010」76~77頁による.
- 14) 大連地域の義務教育の現状と課題について, 夏徳仁著『振興の軌跡』の2004~2009年度の政府活動報告, および曹瑞林「中国農村地域の義務教育と財政の課題—大連地域を中心に—」日本財政学会第67回大会報告, 2010年10月24日, 滋賀大学, 参照.
- 15) 中国語の「城鎮職工基本医療保険」という表現は日本語では職域医療保険と翻訳できる. しかし, この医療保険は自営業者などの加入を認めているため, 本稿ではそれを就業者基本医療保険と表現することとした.
- 16) 中国の医療保険財政の詳細について, 曹瑞林「中国における医療保険財政の構造と課題—大連地域を中心に—」『立命館経済学』第59巻, 参照.

<主要参考文献>

- 高培勇主編・張徳勇副主編『第12次5ヵ年時期の中国財税制改革 中国財政政策報告2010~2011』中国社会科学院財政と貿易経済研究所, 2010年9月
- 馬海濤主編『中国税取りリスク研究報告』(中央財經大學211工程三期重点学科建設プロジェクト中央財經大學財政學院中国財税研究報告) 經濟科學出版社, 2011年3月
- 夏徳仁著/慈道裕治監修/斎藤敏康・松野周治・曹瑞林『大連振興の軌跡』中央公論新社, 2011年6月
- 孫開「中国の財政移転支出制度改革の諸問題」小田野純丸・北村裕明編著『經濟經營リスクの日中比較』第6章所収, 2009年9月
- 張忠任『現代中国の政府間財政関係』御茶の水書房2001年12月
- 張忠任「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」島根県立大学総合政策学会『総合政策論叢』第19号, 2010年3月
- 林家彬「不動産の税収帰属」謝狀瞻主編『中国不動産税制設計』中国發展出版社, 2006年9月
- 匡小平主編『2010年財政管理創新与經濟可持續發展國際會議論文集』北京交通大學出版社, 2011年6月
- 鐘曉敏・葉寧『中国の地方財政体制改革研究』中

- 国財政経済出版社, 2010年2月
- 宮本憲一『財政改革』岩波書店, 1977年5月
- 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, 2008年11月
- 神野直彦『分かち合いの経済学』岩波新書, 2010年4月21日
- 神野直彦『財政学』有斐閣, 2002年10月
- 内山昭『分権的地方財源システム』法律文化社, 2009年1月
- 内山昭「外部経済の理論と農村財政の課題」日本地域経済学会, 『地域経済学研究』20号, 2010年5月
- 木村元一『近代財政学総論』春秋社, 1958年12月
- 和田八束・星野泉・青木宗明編『現代の地方財政』有斐閣ブックス, 2004年3月
- 熊田俊郎「中国の地方制度—その概要と地方の「自律性」—」駿河台大学『比較法文化』8号, 1999年
- 曹瑞林『現代中国税制の研究』お茶の水書店, 2004年10月
- 「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, 2008年11月
- 「中国の省及び大都市財政の動向と課題—東部沿海地域と内陸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 [日本地方財政学会研究叢書14]』勁草書房, 2007年10月
- 「中国の医療保険財政と省級地区ミニマム」匡小平主編『2010年財政管理創新与經濟可持續發展國際會議論文集』北京交通大学出版社, 2011年6月
- 「中国における医療保険財政の構造と課題—大連地域を中心に—」『立命館経済学』第59巻, 2010年11月)