

中国における地方税の実態と課題*(2)

——日本の地方税経験から——

張 宏 翔

III 中国地方税の実態

1 地方税の実態

1) 地方税のあいまいさ

第一部分では地方税について広義の観点から詳述したが，財政連邦主義に基づく地方税の一般的特徴と比べて，中国の地方税は次の特色がある。第一は，財政連邦主義で地方税が備えていなければならない要素から見て，中国の当面の地方税にはその完成までまだ大きな距離が存在している。例えば地方政府の税収立法権，各層政府間の基幹税などの問題はいまだにあいまいな状態にある。第二に，財政連邦主義の議論は，税源配分論を政府間機能配分論と一体のものとして展開した。政府間機能配分論は公共部門が担うべき仕事（公共事業，教育，福祉，産業政策……）のうち，どれを中央政府が担い，どれを地方政府が担うべきかを決定する。これが決まれば，割り当てられた仕事の量と質に応じ，必要とする財源規模も定まり，政府間税源配分を決定する事ができるだろう。従って，地方税原則は先験的，恣意的に打ち立てられるのではなく，望ましい政府間機能配分の結果として論理的に引き出される。従って，地方政府にどの税源を与えるべきかを論じるには，まず，地方政府にどの機能を配分すべきかを論じなければならないということになる。中国の現状では，中央と地方

* 本論文の作成にあたり，京都大学経済研究所上原一慶教授と経済学研究科植田和弘教授，諸富徹助教授からご指導頂いた。この場を借りて謝辞を申し上げたい。

政府の間に機能が余り明確でないので、税源の配分も曖昧の状態になっている。

2) 中央集中の税収立法権

中国の税収立法は比較的集中しており、長期的に、中国は計画経済を実行しているので、伝統的な体制は市場経済建設初期において完全に改革することが難しかった。国税、共有税及び地方税の立法権は全て中央に集中しており、中央の経済調整の必要性が保証されている。中央が共有の地方税部分を配分するか、租税法や主要政策が徴税権や徴税範囲などを含んでいるかに関わらず、全て中央政府によって統一的に規定されている。具体的な条例は財政部あるいは国家税務総局によって制定されている。地方政府は国家の税収政策及び法令に基づいて執行できるだけである。しかし地方にも一定の課税自主権がある。例えば車船税、不動産税の徴収開始、徴収停止権は省人民政府によって決定・行使される。一部の地方税種の減免などは、一定の権限に基づいて省レベル税務機関に報告して指示を仰ぐことができる。

3) 政府間における不明確な基幹税

財政連邦主義に基づく税源配分は、まず、財政連邦主義では（給与、配当、利子、譲渡益などのあらゆる所得源を対象とする）包括的所得税が中央政府に割り当てられているが、中国ではそれと違って、所得税が地方政府に割り当てられている。また、財政連邦主義では、所得に課税標準を置く住民税、或いは、賃金税がそれぞれ中位政府と下位政府に割り当てられているが、中国では、それと同じ税がほとんどない。財政連邦主義では法人事業税が中位政府、固定資産税が下位政府に割り当てられているが、中国では、全く異なって、中位政府と下位政府には、割り当てられている基幹税がない。このように、中国の政府間税源配分はほとんど財政連邦主義の理論によって説明できないので、その意味で合理的な税源配分になっているとはいえないだろう。その中の各税種の分布状況は第3表を参照して頂きたい。

第3表 中央と地方の税種類表

項目	国 税	共 有 税	地 方 税
税源	消費税、税関が税務部門に代わり徴収する輸入階段の付加価値税及び消費税、関税、中央企業（中央政府所属の国有企業、事業組織など）の企業所得税、地方銀行、外資系銀行及び非銀行金融機関の企業所得税、中国側のパートナーが中央企業であるところの外商投資企業及び外国企業に対する所得税、鉄道会社、銀行、保険会社などの本店が一括納付する営業税、企業所得税、城市維護建設税など。	付加価値税： （付加価値税の75%が中央政府に、25%が地方政府に配分されている）。 資源税： （海洋石油の開発に対する資源税は中央の税務機関が徴収し、その税収は中央に配分され、その他の資源税は地方の税務機関が徴収しその税収は地方に配分される）。 証券取引税： （中央と地方はそれぞれ50%を占めている）。	営業税： （鉄道会社、銀行、保険会社などの本店が一括納付するものを除く）、企業所得税（中央企業、地方銀行、外資系銀行及び非銀行金融機関の企業所得税を除く）、外商投資企業及び外国企業に対する所得税（中国側のパートナーが中央企業であるところの外商投資企業及び外国企業に対する所得税を除く）、 個人所得税、土地付加価値税、家屋税、車船使用税、土地使用税、契税、農業特産税、耕地占用税、固定資産投資方向調節税、印紙税、遺産税など。
基幹税	関税と消費税など。	—	営業税の一部。

出所：伏見・姜莉・江心寧 [1997] 7-9ページ、日本経済新聞社。

4) 「税収返還」を主とする移転支出方式

日本の移転支出と比較して、中国の移転支出の方式は税収返還形式を主要手段とする移転支出モデルであり、その主な特徴は、中央財政への税収集中度が比較的高く、また、他方で、地方政府が多くの事務を担っている。さらに移転支出、規模の全中央財政支出における割合は比較的大きい。中国における中央から地方への財政移転は、税収返還、一般的な移転支出と専門的な移転支出などから成る。以下、それぞれの内容を説明する。

A 「税収返還」

中央政府は1993年を基準年として、地方の純上納額（消費税の100%＋付加価値税の75%－中央からの移転支出）を、地方税収に対する中央からの返還基

数として、1993年の地方既得利益を保証した。1994年以後、税収返還額は1993年のそれを基数として年を追って逓増し、年間逓増率は付加価値税と消費税の年間平均成長率の0.3倍に基づいて確定する。例えば地方への返還は年間で1%付加価値税と消費税の額が高まると中央財政の地方に対する税収返還も年間で0.3%高まり、「環比」方式で年とともに逓増していき、新しい税収返還基数となる。地方が中央に上納する収入が査定基数に達しないならば中央は実際の収入に基づいて返還する。

B 「一般移転支出」

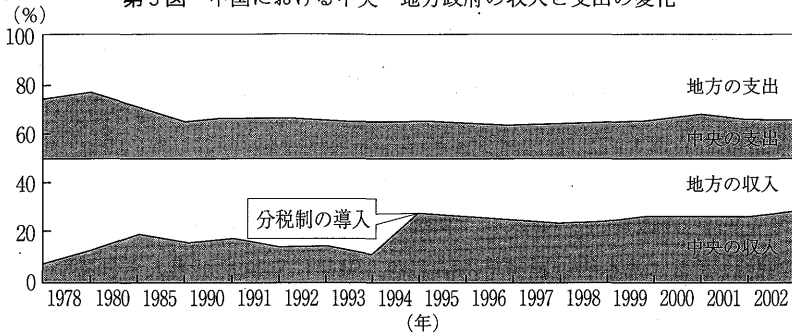
1995年に分税制改革に伴う措置として実施され始め、当時は「過渡期の移転支出」と言われていた。目的は地域間の財政力格差を縮小し、地域間における基本公共サービス能力の均等化を実現することであった。この「一般移転支出」は具体的な用途を規定しておらず、資金割当を受けた政府自らの裁量で使用できる。「一般移転支出」の額は、主に各地の基準財政収入と基準財政支出の差額及び移転支出できる資金額などの客観的要素を参考にし、統一した公式に基づいて計算され確定される。2002年に所得税の共有改革を行った後、「一般移転支出」という名に改められた。

2 地方税の問題

1) 地方収入は減少しているが支出が増加している。

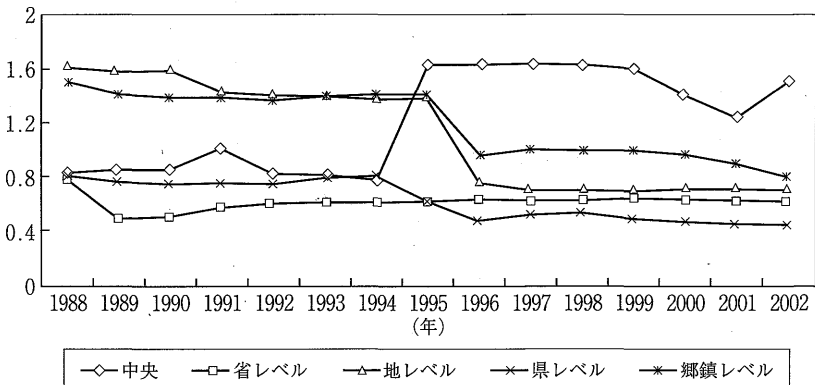
第3図より次のことがわかる。94年以後、中央の税収のシェアは急速に回復し、中央：地方＝55：45という比率で安定的に推移している。これとは逆に、支出のシェアは中央：地方＝33：67の比率で推移している。第3図の状況を整理すると、分税制後地方の収入は減少しているが、逆に支出は大幅に増大しており、両者は乖離及び増大している。おおよそ、収入・支出のシェアの差は中央の地方への移転支出を通して埋められるものであり、移転支出に関する具体的な状況は後で詳細に説明する。

第3図 中国における中央・地方政府の収入と支出の変化



出所：中国統計年鑑編集委員会 [2003] により作成。

第4図 各級政府の財政自給能力指数



出所：中国統計年鑑編集委員会『中国統計年鑑』各年度より作成。

2) 中央財政の自給能力が上がる、地方財政の自給能力が下がる

第4図の各層政府の財政自給能力指数¹⁾の推移状況をもう一度見てみると、94年の分税制後、税制改革以後の中央の財政自給能力指数は税制改革前の0.8程度から一気に1.6程度まで高まった。他方で、その他の各級政府、例えば省、

1) 財政能力指数＝当該政府収入／当該政府公共支出。収入に上級政府からの補助、上級政府への上納分は含まない。支出には上級政府からの財政転移による支出を含むが下級政府に対する財政移転支出は含まない。

地、県と郷鎮の財政自給能力指数は、変化率は異なるが、みな下降趨勢にある。具体的な変化状況はそれぞれ次のようになっている。1994から2002年に省レベル 0.6→0.4, 地方都市レベル 1.4→0.8, 県レベル 0.8→0.6, 郷鎮レベル 1.6→1.0。

3) 予算内赤字、予算外収入と自己調達資金の膨張

第4表から郷鎮政府の財政収支状況がわかる。1986年から93年までの間、予算内財政収支は基本的に黒字であったが、94年に分税制が導入されてからは、収入が減少するとともに徐々に赤字へと転換した。93年の財政収入は647.85億元で、94年になると収入は496.49億元まで減少したが、95年になると639.53億元まで回復した。これ以後96, 97年は黒字で、99年には再び赤字へと転換した(2001年の予算内収入は1133億元, 支出は1398億元。また、上級政府からの移転支出額を除くと、予算内赤字額は予算内総支出の4割近くにもなる)。

また、予算外収入の増大情況から見て、1986年には年間の予算外収入はわずか11.64億元であったが、1997年の「整頓」までに487.66億元に達したように、12年間で476.02億元増加し、年平均の増加率は340%であった。もう一度予算内収入の状況と比較してみると、1986年の194.31億元であったのが、2000年には1026.65億元に達し、15年間で832.34億元増加し、年平均の増加率は28.56%に過ぎない。予算外、自己調達資金の規模は表3に表されているように猛烈な勢いで増大しており、総収入におけるシェアは95年に37.4%に達し、相当な割合を占めるに至っている。それ以後、予算外資金と自己調達資金に対して整頓と管理を行い、資金規模は大幅に縮小したが、2000年まで自己調達資金はまだ28.2%を占めており、依然として非常に高い割合を占めているのである。

地方には正常な税収立法権によって収入源を確保する権利がないため、地方は財政赤字を補填するには予算外のルートで資金を収集する努力をしなければなくなる。各地の状況が同じであるとは限らないので、ここでは調査によって把握した湖北省における三つの県の料金の氾濫程度を紹介することにする。予算外収入は各県で少なからぬ割合となっている。S県の行政事業性収入

第4表 郷鎮財政収入と支出状況表

(単位: 億元, %)

	財 政 収 入				財 政 支 出			
	予 算 内 収入 A	予 算 外 収入 B	自己調達 収入 C	B+C/A+ B+C (%)	予 算 内 支出 D	予 算 外 支出 E	自己調達 支出 F	D+E/D+ E+F (%)
1986	194.31	11.64	27.33	16.7	120.85	9.92	25.23	22.5
1987	212.63	11.99	32.43	17.3	133.16	10.67	30.11	23.4
1988	270.03	18.93	48.55	20.0	182.22	17.25	45.78	25.7
1989	333.45	26.33	79.63	24.1	255.36	23.52	76.07	28.1
1990	361.36	31.05	92.20	25.4	259.70	27.85	88.71	31.0
1991	398.87	38.07	116.68	28.0	290.99	33.96	113.83	33.7
1992	471.95	46.69	141.83	28.5	349.78	40.39	140.36	34.1
1993	647.85	56.74	173.74	26.2	460.66	47.65	172.86	32.4
1994	496.49	76.02	214.37	36.9	567.72	61.67	211.10	32.5
1995	639.53	102.39	279.11	37.4	659.28	83.44	277.92	35.4
1996	802.04	439.89	272.90	35.4	795.61	419.34	136.39	34.5
1997	980.25	487.66	295.78	33.2	965.50	476.45	288.69	33
1998	975.78	—	337.31	—	—	—	335.26	—
1999	969.84	—	358.86	27.0	1057.45	—	350.34	24.9
2000	1026.65	—	403.43	28.2	1168.57	—	387.39	24.9

出所: 中国財政年鑑編集委員会『中国財政年鑑』各年度より作成。

は全部で550項目、110部門にも及ぶ。2001年県全体の行政事業性収入は全部で7245万元、過去に最高9085万元あまりに達したこともある。これらの収入項目の中で中央レベルのは228項目、収入額は5238万元である。省レベルのは188項目、収入額は1518万元である。市県レベルのは134項目、収入額は489万元である。資金の性質によって分類すると、行政性収入132項目、952万元、事業性収入389項目、3580万元である。経営サービス収入は29項目、2713万元となっている。基金収入も予算外収入の重要な財源である。主な基金性収入は環境保全、交通、都市開発、電力、水利などである。この他に衛生、監査、物価、司法な

どの部門の経営サービス性収入がある。2001年の県全体の予算外収入は県全体の財政収入の30%を占めている。Z 県の2001年の予算外資金総収入は県全体の地方財政収入の約30%を占めている。K 県の2001年の予算外資金総収入は県の全財政収入の44%に相当している。

4) 県，郷鎮レベル財政負債が大きい

中国現行の「予算法」等の関連法は地方政府の財政赤字や借金を生み出す行為を厳格に禁止しているが，事実上，中国各レベル地方政府はどこも程度は異なっているが財政圧力を受け借金に依拠した運営あるいは負債経営を強いられている。国家統計局の『中国統計年鑑』（2003年）によると，2002年までの地方債務の規模はだいたい6000億元から9000億元までの間である。その中で郷鎮レベルの平均負債はすでに400万元を超えており，総額では約2200億元ある。筆者が2004年に現地調査を行い把握した状況を例とする。X 県の直接的財政債務は2億8925万元であり，2002年の県全体実質支配財政収入の140.3%を占めている。2003年は債務返還のピークで，金額は1億5840万元となった。その中で農村合作基金会貸付金の元利4000万元，世界銀行の貸付金700万元，国債融通資金8200万元，上級財政回転金1800万元，県財政予算担保1140万元となっている。上述した借款の中で，合作基金会の貸付金の元利，世界銀行の貸付金，財政回転金は中央税収によって担保し，期限までに返還できないならば，中央税収の中から返還する—「吃饭钱」（“食事代”と呼ぶ）。財政予算担保貸付金は期限までに返還できなければ，銀行が直接財政資金口座の中から差し引いて返還する。当該県の税収返還は1年にわずか2600万元ほどしかない。

このように，当該県の財政の正常な運営は大きな困難に直面しており，給料と正常な事務経費の支給が難しくなるであろう。上述した借款には，郷鎮政府の各借款が含まれていない。県全体で17ある鎮はみな負債を負っており，鎮レベルの平均負債は2411万元となっている。さらに隣接するS 県について紹介すると，2002年の財政債務は9000万元あまりで，処分可能な財政収入の57%を占めている。L 県の県郷両レベルの財政負債は全部で1.4億元，そのうち県の

財政負債は1000万元あまりであり、つまりほとんどが郷鎮の負債である。我々の調査したZ郷の2002年における財政の累積純負債は446.7万元に達し、K郷の債務は556万元であり、この2つの郷鎮の財政債務が実際に処分可能な財政力に占める割合はそれぞれ295.4%、370%となっている。この一連のデータによって地方債務の危険性はすでに中国経済の安全と社会の安定に影響を及ぼす重大で潜在的な危険となったと感ずることができる。

以上の現象からいくつかの事実がわかる。第一に、分税制後、地方税収は減少し続けると同時に地方財政支出は増加し続けるという局面が現れた。第二に、地方政府は財源を組織する能力面において分税制実施前と比較して明らかに弱体化傾向にあり、各級地方政府の税収不足を招いている。第三に、1997年以前、予算外収入と自己調達資金は持続的に膨張するという状況にあった。1997年以後管理が行われるようになったが、依然として問題は深刻である。第四に、地方税収不足によって巨額の財政赤字が生じ、県郷級政府は集金や借金をやたらと繰り返すことによって財政困窮の問題を解決せざるをえなくなった。そのため一連の問題が生じた原因を明らかにし、具体的状況に対して合理的行動に基づく構想の提起が当然当面の急務である。以下では、この一連の問題が生じた原因について先行研究の成果を回顧した上でさらに分析を進めていく。

IV 原因分析

本節においては、以上の分析に基づいて、地方税におけるいくつかの問題が発生する原因に対する分析を行い、先行研究における比較的混同の若干の観点に対する我々の論点を提供する。

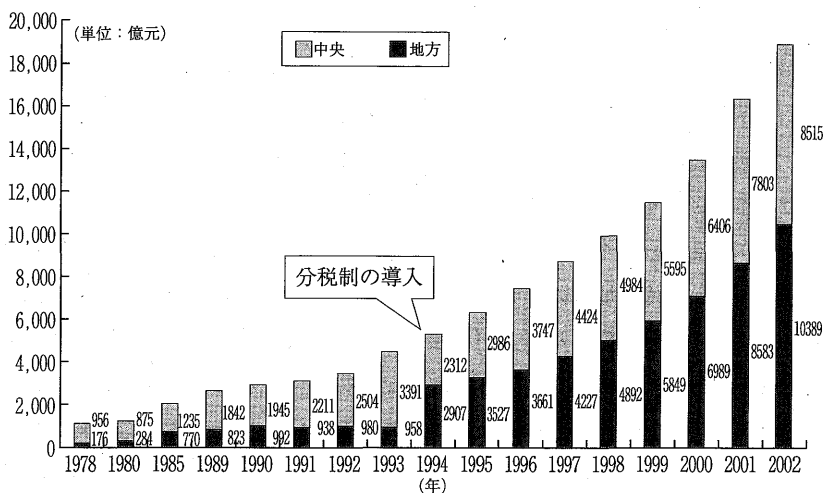
1 原因に関する各説

1) 税収中央集中説²⁾

この説によると、次の点が地方税収不足の主要な原因として挙げられる。つ

2) 分析するために、諸観点を何々説と概括しているが、実際には明確な定義が存在しない。主ノ

第5図 中央／地方財政収入の変化



・ 出所：中国統計年鑑編集委員会 [2003]。

まり、税収が過大に中央に集中されたというわけである。確かに、中央／地方財政収入変化図（第5図を参照）を見ると、中央収入は分税制が実施された1994年以降は大幅に増加し、1994年の2907億元から2002年の10389億元の規模に達している。特に、1997年～2002年の5年間で2倍以上の規模まで急速に増大した。中央収入を大幅に上回ってきた地方収入の増加スピードは、中央収入のそれに遅れ、2002年時点においては、中央収入を大幅に下回ることとなった。中央は税収の成長を確保する豊富な税源を有している。関税、消費税、所得税及び付加価値税（共有税であるが、75%は中央に属している）など比較的徴収し易い税種が税収収入の8割程度を占める。逆に、地方財政には営業税（第2表を参照、営業税のすべてではない）を除くと税収の成長を確保できる良好な税種が存在せず、しかも営業税は税収収入全体の約15%に過ぎない。

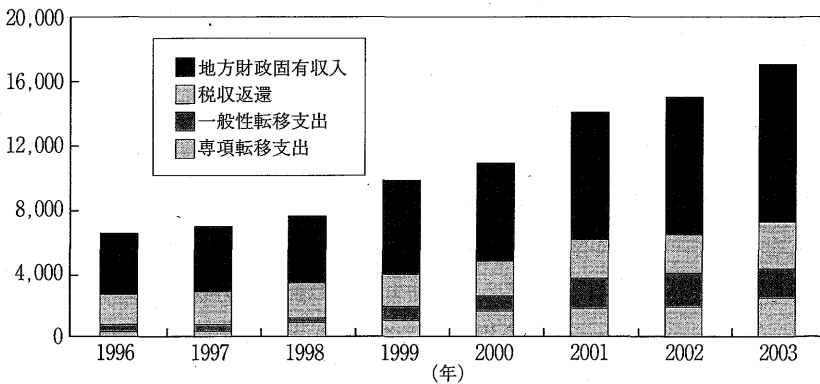
2) 移転支出説

この説の代表者には、國務院発展研究中心の研究グループがある。これは広

ゝな代表者には福建省地税局研究グループと武漢市地税局研究グループ [2003] がある。

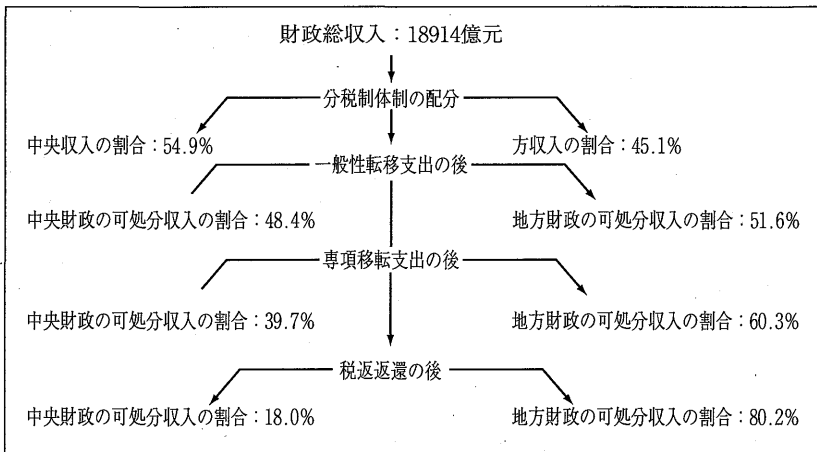
第6図 中央から地方への移転支出の推移

(単位: 億元)



出所: 中国財政統計年鑑編集委員会 [2004] より作成。

第7図 2002年中央政府と地方政府間の財力の配分(単位: 億元/%)



出所: 中国国務院発展研究中心課題グループ [2005]。

義の地方税の角度から税収中央集中説に反論する。ここでは、中央による地方に対する移転支出の推移(第6図)及びその配分状況(第7図)に基づいて議論を展開する。第6図を見ると、1996年～2003年の8年間にわたって、中央による地方への転移支出が上昇している。総収入に占める中央集中収入は大きな

割合を占めているが、その大部分は移転支出の形で地方に回され、最終的には財政支出の面では、中央財政支出は総支出の約20%の割合に過ぎない。財政部のデータによると、税収返還及び一般性移転支出を除く中央による省レベル以下の地方への転移支付総額が2003年には4489億元に達し、1995年から年平均32.7%のスピードで成長し、1995年のその9.6%にまで達している。1995年～2003年には、地方政府の可処分収入が年平均16.7%の成長率で成長している。これを見ると、地方政府の財源不足と税収の中央への過大な集中との間には、明確な相関はないと言えるだろう。つまり、この説は地方税収の縮小は中央政府からの移転支出において十分相殺されていると主張する。

更に、2002年における中央による地方への移転支出の配分情況図（第7図）を見ると、中央収入の総収入に対する比率は最初は54.9%で、地方のそれが45.1%であるものの、税収返還及び体制補助といった一連の分配を通して、最終的には中央政府の可処分収入が18%のみとなり、地方政府の場合は82%までに増大することとなる。

3) 行政区画説

主な代表者は財政部財政研究所の賈康である。賈康 [2005] は中国における五層行政区分体制下に、地方政府が財源を徴収するのは困難である現実について分析を行い、次のように論じている。「市場経済国家の中に五層構造を実行している政府は一つもない。より一般的なのは三層構造ないし准三層構造である（例えば、連邦制の米国、オーストリア及び単一制の日本、フランス等）。当面、中国で現在行われているのは五層政府構造であり、こうした構造下では、各層政府が各自の安定した財源を望み、皆は分税分層の構造に基づいて税源配分を形成しており、少なくとも郷レベル政府には大幅で安定した収入で分税体制を形成することができない」。

2 各説に対する疑問

地方財政不足を発生させる原因については、観点 A は：① 中央集中財源が

過大であること、② 地方税には財源を徴収する税種が少ないことを主張する。観点 B は、観点 A の中央への財源の過大集中という解釈に反論を次のように提起する。すなわち、分税制以降、中央は確かに大量な税収を得たが、税収返還等の方法を通じて、その大部分が地方政府に移転され、中央政府が実際に支配できる財力は総財力の20%にも及ばない(第7図を参照)。以上の各説に基づいて筆者は、観点 A の税収中央集中と観点 B の移転支出説との論争に対してさらなる研究を行いたい。観点 A に対する筆者の疑問点は、現段階において、各層地方税の枠組みに基幹税を設立すれば、各レベル地方税収の収入充足が保証されると言い切れるのか、ということである。観点 B に対する疑問点は、中央政府による移転支出が本当に各層政府に支給されているのか、問題がどこにあるのか、ということである。

1) 観点 A への疑問

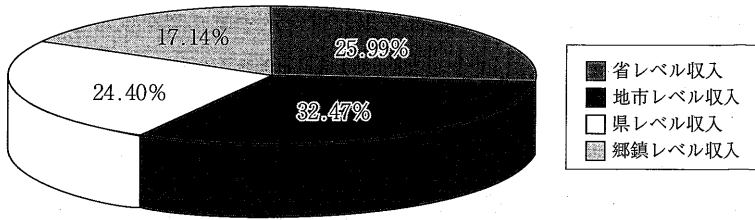
上述のように、観点 A は地方税収不足の重要な原因の一つは、地方税には基幹税が乏しいからだと主張する。筆者はいくつかの統計データを使って、この観点に対する筆者なりの疑問を示すことにしたい。OECD 諸国の経験からすれば、各地の経済発展レベルが比較的に平等であり、所得税(30%)、消費税(30%)及び資産税(30%)等基幹税を通じて地方税収の大部分が徴収できるが、中国の現状においては、3つの基幹税に近似する所得税(25%)、営業税(15%)及び財産税(5%)等徴収できる税収収入が総税収のうち45%を占めるに過ぎない。3つの税種が真の意味の基幹税として扱われたとしても、周知のように中国には地域間経済格差が特に鮮明であるから、経済発展レベルの高い地域にとっては大きな問題ではないかもしれないが、経済的に貧困な地域においては、基幹税があっても、地方政府が十分な税収収入を実現できるであろうか。これは、県或は県以下政府にとっては特に困難である。従って、基幹税説には今一層の深い研究が待たれる。この点について、筆者は後で具体的な分析を行いたい。

2) 観点 B への疑問

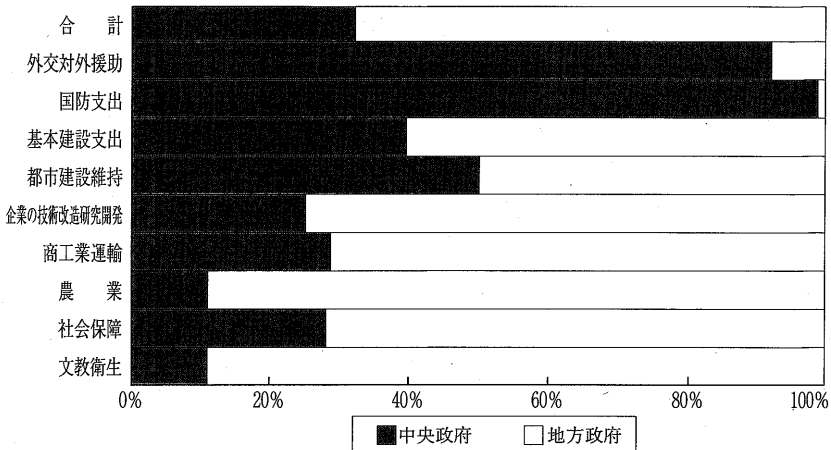
観点 B は次のことを主張する。即ち、中央に大量の財源が集中したことが地方税収の不足を起こす原因として扱われてはいけない。それは税収返還など移転支出方法を通じて、集中された収入の半分以上が各層地方政府に移転されているからである。これについて筆者も賛成であるが、残念ながら観点 B は移転支出後の状況について詳細な分析を行っていない。従って、県ないし県以下地方政府を悩ませる財政困難のもう一つの側面における原因を解釈できない。筆者は、財政部によって編集された「2002年地方財政統計年鑑」に記載されたデータを整理することによって次のことが分かった。第8図に示されているように、中央が税収返還など移転支出方法を通じて地方に回した支出のうち、三分の一の比率に近い部分が市層財政に返還されたが、県及び郷層への支出は24.4%及び17.14%しかない。これを第8図が示した事実と関連付けると、次のような結論が得られる。大量な機能が県及び郷鎮両層に集中されているが、移転支出の多くは市層財政に集中している。

このような現象を起こす原因は殆どは「基数法」³⁾によって行われる税収返還方法によるものである。具体的に言うと、移転支出方式は以前の「財政請負制」の影響を受け、中央が地方に支出する税収が基準年の数字を基にして返還される。「基数法」は「財政請負制」の下で、形成された財政力不平等を新しい分税制体制に持込み、これまで長期間にわたって存続してきた地域間における財政力不平等問題を深刻化させた。各地における税収増加額は当該地区の付加価値税及び消費税に関連するものである。税収返還の結果は、上の図に示されたように、地レベル以上の先進地区の利益を守るものであり、貧富格差を縮小するものではなかった。こうした各レベル財政収入を均衡させることを建前

3) 中国建国初期、「統収統支」、高度集権の財政管理体制の下で、地域ごとに当時の現状に基づき財政収支基準が決められていて、人口の変化だけを考慮し、一人増加すると、それに応じて一定の収支を増やす、いわゆる「定人定額」の方法をとった。これによって各地域の「基数」（「既得利益」）が決められ、改革開放後もそのまま受け続けた。今後、単純すぎる「基数法」を変え、人口、面積、自然状況、経済力などを全面的に配慮し、各地域の基準財政需要額と収入額を算出することが要求される。

第8図 省レベル以下各レベル政府財政の財力⁴⁾の状況

出所：中国財政年鑑編集委員会 [2003] により作成。

第9図 2002年項目による中央・地方政府の支出の割合⁵⁾

出所：中国統計年鑑編集委員会 [2003] により作成。

とする税收返還形式の移転支出制度の合理性は人々に疑念を抱かせる。

3) 観点 C への延伸分析

筆者は行政区分説及びその観点は、一種の原因解釈だけであり、移転支出説の補完に過ぎないと思う。また、行政区分が多く、それに伴う予算ステップが多いということが財源分散、財政力不足の一つの原因とすれば、現在において実

4) 各級財政の財力は全て上級からの移転支出が含まれている。

5) 社会保障・福祉には地方がほぼ全額を支出する「社会保障補助」約1000億元のほか中央が全額を支出する「全国社会保障基金」支出約450億元を含む。

行されているステップに沿って下放される事権こそが財力不足を導くもう一つの原因となる。中央／地方政府の支出比率を示す第9図を見ると、国防及び外交を除けば、地方福祉に関する支出の大部分は地方に流される。湖北省の3つの県に対する調査結果からは、上位政府が負担すべきで、下位政府に委任された財政支出のうち、中央及び省レベルの政府が義務教育を発展させるためにより下位の政府に与えた予算は、その責務を果たすには明らかに足りない。省レベル以上の財政では、農村義務教育に対する支出が少なく、その負担は基本的に郷財政ないしは農民に転換される状態となっている。1994年～2004年の期間に、3つの県の教育経費は41.2億元で、各層の財政借款は18.2億元であり、44.2%を占める。その内、郷層財政は15.1億元（36.7%）、県財政は2.5億元（6.1%）、省以上財政は0.6億元（0.14%）である。地方政府がしっかりとその機能を果たせるかどうかは財政力に依存する。しかし、現在、確かに地方政府には機能が賦与されているが、それを保障する財政力が不足している。

4) 税収立法権の過大集中説

以上は、地方税収入不足の原因について、A～Cの三つの側面から先行研究の成果に基づいてその延長線上で研究を行った。以下は、立法権の中央政府への高度集中と予算外収費との関係について分析を展開する。

1984年9月18日、中国全国人民代表大会において『國務院に賦与する工商税制の改革と税収条例草案の試行の発布に関する決定』が同意された。その結果、行政機関が税収立法権をほぼ独占することとなった。授權決定を除けば、中国における税収立法の歴史を概観しても、中国では税収立法権は主に行政機関の手中にあったことが分かる。現行の税法の殆どは立法主義のレベルが低い。

『中華人民共和国個人所得税法』、『中華人民共和国外商投資企業及び外国企業所得税法』及び『中華人民共和国税収征收管理法』など少数の税収法律が立法機関によって制定されたことを除けば、残りの多くは國務院、或は國務院が授權して制定した税収暫行条例⁶⁾である。これらの税収条例は施行期間が長く、

6) 主に『増値税暫行条例』、『消費税暫行条例』、『营业税暫行条例』、『資源税暫行条例』、『城镇ノ

すぐに法律レベルに格上げされなかった。分税制改革の一つの重要な特徴は、「放銭は放権より大きい」⁷⁾である。中央税、共同税のみではなく、多数の地方税の税収立法権、税の徴税開始及び停止、税目税率の調整権及び最も基本的な税収減免権などすべてが中央に集中される。地方政府は一部の具体的な実施細則、征税方法、補充規定及び説明などしか制定できない。現行の地方税においては、ほとんどの地方税の立法権が中央に集中されている、屠宰税、筵席税など一部の租税のみが地方によって決定される。地方税の税収優遇権も全てが中央に集中されている。中央高度集権に特徴される地方税管理体制の下では、中央財政が困るならば、地方に回される転移支出資金が制限されることになる、地方政府には立法権が存在しないから、地方政府は税源があっても、地方税に適應する税種を設けられないため、地方政府は収入を増やすことが出来ない。財政の圧力で、各種基金、費用など税外収入によらざるを得ない。高度集権的な税収立法権限の区分によって、地方税が発揮すべき役割がうまく果たせなくなっている。これは、地方政府が現地の税制問題を適切に改善することに不都合をもたらしている。

V 地方税の未来像

以上は、日本における地方税の現状、経験及び現実的な課題を概観し総括することに基づいて、広義の意味での地方税を規定する点から出発し、日本の地方税構築の一般的な経験に基づいて、① 地方政府には十分な立法権が賦与されるべきか。② 各レベル税収収入を確保するためなら当然あってしかるべき基幹税を構築すべきか。③ 各レベル財政収入の均等化に対する要求にこたえ、科学的で合理的な移転支出制度を如何に配備すべきかという3つの側面をめ

、土地使用税暂行条例】、【耕地占用税暂行条例】、【城市维护建设税暂行条例】、【土地增值税暂行条例】、【固定资产投资方向调节税暂行条例】、【房产税暂行条例】、【车船使用税暂行条例】、【车辆购置税暂行条例】、【印花稅暂行条例】、【契稅暂行条例】、【筵席税暂行条例】などの条例を含む。

7) 中央政府は移転支出により、地方政府へ財政補助を提供しているが、地方政府へ立法権を与えない。

ぐって、中国における地方税の現状及び問題点について全面的な分析を行った。即ち、日本におけるこれまでの経験の蓄積（例えば、地方税の内容を正確に定義すること、基幹税を中央・地方政府間で合理的に区分すること、税収立法を賦与し移転支出を通じて地域間の収入を均等化させることなど）は、我々にとって参考にし学習する価値のあるものである。どのような制度を採用するにせよ、彼らはこうした過程を経過し大量な経験を蓄積している。しかし、国家政体及び経済制度の面において存在する差異は、永久に削除できないかもしれない。従って、制度構築に際して全ての局面で“海外制度輸入主義”が合理的とは必ずしも言えない。以下では中国における地方税の未来像について筆者なりの試みを提供したい。

1 地方に一定の課税自主権を賦与する

前述ように、中国では地方が税法法規を發布することは許されない。よって、分税制体制の下で、地方政府にありうるべき地方税に対する立法権は実際にはあっても「有名無実」である。これは、合理的な分権過程において解決すべき最も重要な問題であると考えられる。このような中央高度集権を特徴とする地方税体制において、一旦、中央財政の収入が不足するならば、地方に移転する資金が足りなくなるが、このような税収不足を課税自主権がない地方政府は、自ら課税自主権を行使して問題を解決することが出来ない。租税法律主義で、つまり、地方税を徴収する適切な手段によって、地方収入を実現することができない。財政収入不足問題の解決は、各種基金、收費など法律に基づかない非公式な徴収方式に頼らざるを得ない。逆に、税収立法権が適切に賦与されるならば、他の権限の配置も相対的に容易になる。こうすることによって、収入を実現する面において、地方税の良い循環が形成される。これに関して、地方分権の財政理論は次のように主張する。即ち、地方政府が当該地域住民の選好を最も承知しているから、地方政府が当地における税収立法の責任を負うべきであり、そうすることによって、当地の経済効率が上昇し、社会福利水準が改善

される。これにかんがみて、地方税における立法権問題に関しては、筆者は西側市場経済国家の経験を支持する。憲法、財政法或いは地方財政法、地方税法等法律形式を通じて、地方政府の責任を明確に規定し、これに基づいて、機能によって財政力を決める。税種に従って、各レベル政府の徴税権を確定する。

2 基幹税と移転支出の協調

各レベル税収体系に基幹税を設ける考えに関して、先行研究を紹介する中で既に言及したが、筆者の分析から、日本のような先進国に根付いている基幹税に関する仕方は、中国においては当面の間、採用できないことが分かった。前節で分析したように、市場経済の先進国における地方間の経済レベルの格差は相当小さくなっているのも、もし、基幹税があれば、各地の税源はある程度守れる。

しかし、中国の状況は先進国と違っている。つまり、各地の経済レベルの不均等が顕著であり、基幹税の設定によっては、貧しいところにおける生産性の上昇と財源の不足の解決は短期的に実現できない。従って、このような貧困な状態が根本的に改善できない限り、基幹税の設定は、貧困、地域においては形式的なものにすぎないものとなり、事実上意味がほとんどないか、その意義は極めて小さくなる。地域内で自ら税収を確保することが難しいとなると、中央からの移転支出が重要となる。移転支出における税収返還性移転支出の問題を見よう。これは基幹税の問題と大きく似ている。つまり、基数法が採択された後、基数法は分税制実施以前の財政請負制のもとで形成されていた財政力の不均衡の問題が再び新しい分税制体制に持ち込まれるから、地域間の経済の不均衡の問題は依然として存在し続ける。即ち、前期において財源が多かった地域においては税収返還性の移転支出によって得る税源も多く、逆に、前期において税源が少なかった地域においては税収返還性の移転支出によって得る税源も少なかった。明らかに基数法によっているために、税収返還性の移転支出はある程度各地域の経済レベルを均衡させるという目的を果たさない。

いまの地方税に存在している問題点は単純に先進国の経験に学ぶだけでは解決することができない、国の実情をよく考えなくてはいけない。つまり、中国の場合で、もし地方税源の問題を首尾よく解決するためには、地方税における基幹税と移転支出の問題を総合して合わせて考えるべきである。つまり、当面の急務は地方財力の問題を解決しなければならない。まず、いまの税收返還性の移転支出を始めとする基数法から、地方間の税源を均衡させることのできる一般性移転支出と専項移転支出を始めとする因数法へ改革がなされていくべきである。そうすれば、貧困の地域の財力を大きくし、経済調整への財政の役割が首尾よく発揮され、地方財源の育成により各地域に適應する基幹税を確立し、条件ができれば法の形式でそれを確定する。こうして地方財政の収入を安定させ、経済成長を実現させることができるであろう。

VI むすびにかえて

以上、日本における地方税の現状、一般経験と課題などの問題を振りかえった。現状から見て、現行の地方税の下では、地方税収入は全税収入に占める割合が三分の一しかないが、地方財政支出は全支出に占める割合が三分の二となっている。これに対する地方財源補助の手段は主に上からの移転支出、或いは、法律に認められている国債発行によって補われている。経験から見て、地方税源の安定性を確保するため、日本では法律が地方政府に一定的な立法権を与え、収入実現の手段として基幹税を設け、税源の補助と各級地方政府収入の均等化のための移転支出の制度を作り、このようないろいろなやり方で、日本の地方税は税源を守る面において、比較的あるべき役割を実現できている。しかし、経済環境の変化と複雑化によって、現行の地方税はまた、改善されなくてはいけないところがあり、たとえば、財政平衡の要求からみて、国税と地方税の関係、税收競争及び都市と近郊の不平衡の問題が激化している。この結果に基づいて、日本の経験と対照させながら、中国における地方税の特色を指摘し、存在している問題を示し、先行研究にある混同の原因を分析し、更に具体

的な原因をはっきりさせた。以上の分析を通じて、以下のことを明確化できると思う。一つ目は西側先進国における地方税の発展経験は中国の地方税の改善に資する面があり、例えば、法律から収入を守るため、地方政府に一定の立法権を与える方法などである。二つ目はこのよい経験の中に、ある経験は西側先進国に適応できているが国の実情、経済レベルなどいろいろな差異が存在しているので、中国に適用できない経験もあり、例えば、いまの段階において中国の各地方で基幹税を設けるやり方などである。以上の分析を踏まえ、中国地方税の未来像を大胆に描いた。中国の地方税の発展の道は地方政府に一定の税収立法権を与えるべきという前提に従って、今の税源の苦境を解決するため、早めに基幹税の設置と移転支出の改革を総合的に行うことであると考えられる。

参考文献

中国語文献

- 財政部税制税則司編纂 [1999] 『国際税制——考察与借鉴』 経済科学出版社。
- 福建省地税局研究グループと武漢市地税局研究グループ [2003] 「公共財政体制下の地方税システムに関する研究」『財政研究』第6期。
- 中国国务院発展研究中心課題グループ [2005] 「中国政府間財政転移支付制度現状——問題与完善」『经济要参』第28期。
- 贾 康 [2005] 「中国財政改革：政府層級，事権，支出与税收安排的思路」『改革』第2期。
- 李友元等 [2003] 『税收经济学』 光明日报出版社。
- 刘 军・郭庆旺 [2001] 『世界性税制改革理论与实践研究』 中国人民大学出版社。
- 王晓钢・王则柯 [1999] 『美国税制』 中国经济出版社。

日本語文献

- 大西靖 [2001] 「中国財政・税制の現状と展望」『アジア研究』1月号。
- 田島俊雄 [1994] 「中国の国有企業改革と政府間財政関係」『中国研究月報』第48巻第4号。
- 日本地方財政学会研究叢書 [2006] 『三位一体の改革——理念と現実』 剏草書房。
- 日本租税理論学会編 [1999] 『地方税制の諸問題』 谷沢書房。
- 橋本徹 [2002] 『地方税の理論と課題』 税務経理協会。

伏見俊行・江莉・江心寧 [1997] 『最新中国税制ガイド』日本経済新聞社。

諸富徹・門野圭司 [2007] 『地方財政システム』有斐閣。

和田八束 [1993] 『地方分権化と地方税財政』日本評論社。

統計資料

中国統計年鑑編集委員会『中国統計年鑑』中国統計出版社、各年度版。

中国財政年鑑編集委員会 [2003] 『中国財政年鑑』中国財政雑誌出版社。

—— [2004] 『中国財政年鑑』中国財政雑誌出版社。