

中国地方財政制度の現状と問題点 —近時の変化を中心に—

津上俊哉*

要 旨

中国の地方財政は計画経済時代、改革開放の時代を経て数次の変遷を経験してきた。移行経済の時代に採られた「財政請負」制は各地方の発展インセンティブを活用し、地域の改革開放に貢献したとの見方がある一方で、中央財政の困窮を招いた。次に来る「分税制」は当初基層財政の破壊を招き、下位の政府ほど、経済が未発達な地方ほど、公共サービス提供に重大な支障を来すといった実態を招いたが、過去数年、当局は政府は教育、医療・衛生、社会保障・福祉など国民生活に密接に関連する行政分野で思い切った移転支出制拡大に乗り出した。

その背景には、改革開放の進展とともに、新たな公共サービス供給へのニーズの高まりがあり、中国の「国のかたち」が変化しつつあることも感じられる。

本稿はこれらの制度の変遷を振り返りながら、ときどきの地方財政制度に「財政連邦主義」の立場から論評を加えて、その理論の適用が及ぶ範囲を拡大するよう務めるとともに、今後の中国が目指す「国のかたち」も考察することを狙いとする。

キーワード：中国、地方財政、移転支出、初期分税制、後期分税制、地域格差、シビルミニマム、財政連邦主義

JEL classification: H30, H51, H52, H53, H77, N45, O23, P25, P35

*独立行政法人経済産業研究所上席研究員（E-mail: tsugami-toshiya@rieti.go.jp）

本稿は、津上俊哉が独立行政法人経済産業研究所上席研究員として、2003 年 4 月から開始した研究プロジェクトの成果の一部である。本稿作成に当たっては、資料収集面で中国中信出版社「比較」編集長肖夢氏、アジア経済研究所の今井健一氏に多大のご協力をいただいたほか、経済産業研究所の上司・同僚、並びに研究所リサーチ・セミナー参加者の方々から多くの有益なコメントを頂いた。本稿の内容や意見は筆者個人に属し、経済産業研究所の公式見解を示すものではない。

目次

イントロダクション	4
第1節 中国地方行財政制度の概要.....	7
1-1 地方政府の機構	7
1-2 地方政府の権限と責務	7
1-3 中央・地方財政の概観	9
第2節 中国地方財政の歴史の回顧 一分税制以前.....	12
2-1 計画経済時代の中国財政 —「中央統収・統支」制.....	12
2-2 改革開放開始以後 1993 年（分税制開始）まで 一財政請負制.....	12
2-3 財政請負制に対する「財政連邦主義」の立場からの評価	14
第3節 「初期分税制」の導入（1993）	16
3-1 分税制の導入（1993 年）	16
3-2 税収返還制度	18
3-3 省級以下の「地方分税制」	19
3-4 困窮する基層地方財政 一下級政府間の格差の拡大.....	21
3-5 「初期分税制」に対する「財政連邦主義」からの評価.....	23
第4節 「初期分税制」がもたらした歪み 一教育、医療・衛生、社会保障の現場実態... 25	
4-1 農村の普通教育	25
4-1-1 巨大な地域格差と劣悪なサービス水準に直面する農村普通教育.....	25
4-1-2 普通教育実施の負担に堪えかねる地方基層財政.....	26
4-1-3 「貧困地区義務教育工程」 一事態打開の努力とその限界.....	27
4-2 農村の医療・衛生	28
4-2-1 中国農村部の医療・衛生の歴史.....	28
4-2-2 医療・衛生サービス「民営化」の原因と結末.....	29
4-2-3 衛生分野への地方財政支出の状況.....	30
4-3 都市失業者の生活保障	31
4-3-1 都市失業者の生活保障制度の変遷.....	31
4-3-2 都市住民最低生活保障制度.....	33
4-3-3 都市住民最低生活保障制度に対する財政支出の状況.....	35
第5節 中央から地方への移転支出の増大 一「後期分税制」	37
5-1 財政地方格差の拡大	37
5-2 移転支出制度の概要	38
5-3 移転支出の急速な増大	39
5-4 「後期分税制」に対する「財政連邦主義」からの評価.....	42
第6節 中国地方財政の今後	43
6-1 中国地方財政が目指す今後の「国のすがた」	43
6-2 「全面小康」の実現—中国版「シビルミニマム」の形成.....	43
6-3 今後の中国地方財政改革の課題	45

結びに代えて	48
補論：「(財政) 連邦制」理論のサーベイ.....	50
参考文献	55
コラム 1 「国務院 93 年分税制決定」が描く中央と地方の事務（支出責任）の区分.....	8
コラム 2 「乱収費」と ITIC 問題—地方財政難と自主権拡張が生んだ副産物.....	13
コラム 3 国有企業従業員の「下崗」、「分流」問題	31
コラム 4 近年の全人代・財政部長演説に見る移転支出の目玉政策.....	40
コラム 5 「シビルミニマム」に関する日本国憲法と中華人民共和国憲法の比較.....	44
コラム 6 第二世代「財政連邦主義」理論による中国地方財政インセンティブの検証.....	51

イントロダクション

本稿は中国の地方財政制度、特に中央財政と地方財政の関係を考察したものであり、以下の5点を重点的に論じている。

1. 地方財政制度変遷の区分方法

考察に当たって中国の地方財政制度の変遷を4期に区分した。過去の研究では1978年に改革開放政策が始まるまで採られていた中央集権的な「中央統収・統支」制、改革開放後の1980年から1993年まで採られていた「財政請負」制、1994年以降今日に至る「分税制」の3期に区分するのが通常であるが、本稿は2000年頃から財力の回復した中央財政が地方への移転支出を急速に伸ばし、中国地方財政が様相を新たにしつつあることに着眼し、1994年から2000年以前を「初期分税制」、それ以後を「後期分税制」と呼んで区分した¹。

中国地方財政については、Qian及びWeingastらが唱えた「市場保全型の財政連邦主義」理論（“Market Preserving Fiscal Federalism” 以下、本稿では「財政連邦主義」と略称²）が知られているが、同理論の考察対象は、上述区分に従うと第2期の「財政請負制」にとどまっている。このため、本稿ではその後の「初期分税制」、更に近時これに大幅な修正を加えつつある「後期分税制」を視野に入れて考察を行った。

2. 省級より下の「基層」財政に関する考察

中国地方財政に関する過去の研究は、資料入手の制約もあって中央政府と省級政府の間の財政関係に焦点を当てており、省より下に位置する下位の政府（以下、本稿では「基層政府」と呼ぶ）の財政を取り上げてこなかった。しかし、過去数年間中国では新しい研究成果や資料が発表され、分税制導入後の1990年代後半から基層財政に、①地方政府の財力の上方集中（吸い上げ）及び住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ている³。本稿は先行研究を参考にして、基層財政の困窮及びこれによる公共サービスの低下、地域格差の拡大を事例的に考察した。

¹ 分税制を初期、後期に分けて取り扱うのは本稿による試みである。初期分税制は中央・省級財政間、及び省・基層財政間の双方で財力の上方集中を図ったことが特徴であるが、後述するように、省級より下の「基層」財政の困窮を招いた。その弊害は特に財力の弱い内陸、農村部における公共サービスの低下、住民の生活水準の低下を招いた。後期分税制は、財力を回復した中央財政が地域格差拡大の抑制や住民生活のセーフティネット整備を目指して、地方への移転支出を急速に増やし始めたことを特徴としている。

² Qianらは、住民による地方政府（及びその提供するサービス）の選択を許す分権的財政制度を肯定的に評価する理論を「第1世代財政連邦主義」（主な論者としてTiebout、Oatesら）と呼び、これに地方政府の動機付け（財政インセンティブ）を重視する観点を加えた自らの立場を「第2世代財政連邦主義」と呼んでいる（代表的論考については後掲注53参照）。本稿はこの第2世代理論を「財政連邦主義」と略称している。

³ 代表的論考として“China - National development and sub-national finance : a review of provincial expenditures” (World Bank Report #22951-CHA (April 9, 2002)、中文版「中国：国家発展と地方財政」黄佩華、迪帕克編著（中信出版社2003年）、「中国中央・地方政府間の財政分配関係に関する実証研究」（楼継偉、李克平、項中新（「財税体制の一層の改革課題に関する国際会議」資料（2002年12月北京）がある。本稿は多くをこれらに拠っている。

3. 「財政連邦主義」による中国財政の再評価

Qian らによる財政連邦主義は「財政請負制」が中国各地方の経済発展と改革開放の進展に果たした役割を肯定的に評価したが、その後の「分税制」を取り上げていない。分税制改革は将来の移転支出増大を視野に入れて実行されたものであるため、地方政府のインセンティブを重視する観点から安易な再配分を否定する財政連邦主義の理念にそぐわない印象もある。しかし、分税制以前の「財政請負」制が中央・地方政府間の裁量的「談判」の余地を残す制度であったのに対して、分税制は曲がりなりにも税目に従って中央・地方の取り分を切り分けることによって、地方政府にとっての歳入の予測可能性を高め、事後的に増収分を召し上げられる可能性（「ラチェット効果」）を減殺したとも言える。本稿はこの事後的な増収の召し上げもまた、地方政府のインセンティブを大いに損なうことに着目して、財政連邦主義の立場に立っても、移転支出増大の可能性があることの故を以て分税制を必ずしも否定的に解さなければならないとは言えないと論じている。

本稿はさらに財力の上方集中と歳出責任の下方集中がいちどきに起きてしまった初期分税制の時期を財政連邦主義の立場から考察し、「努力による増収を後から召し上げることが予測可能性を阻害し、ひいては地方政府のインセンティブを減殺する」と同様に「予期しない新たな任務を財源の裏付けもなく地方政府に与える（地方政府の新任務として具体化する政策を中央・上級政府が打ち出す）ことも、インセンティブを阻害する」という仮説を呈示している。このような仮説がデータによる検証によって裏付けられれば、市場重視型の財政連邦主義に新たな含意を付け加えることができると思われる。

4. 中国の新しい「国のすがた」－中国版「シビルミニマム」

中国中央政府が地方への移転支出を急速に増やしている（後期分税制）のは、改革開放の深化に伴って中国の経済社会が変容し、農村普通義務教育の普及、都市における失業保険や生活保護制度の普及など新たな公共サービス需要が生まれ、高まっているためであり、その行方は今後の中国の「国のすがた」を占ううえで重要である。

本稿はこの点について、今後の中国が現実的に目指しうるのは、全国で行政サービスについて一定の「最低」水準は達成している状態を実現すること、換言すれば控え目な「シビルミニマム」の水準ないし質を全国にわたって実現することであるとみている。2002年秋の第16回共産党大会が「2020年に全面『小康』社会を実現する」目標を掲げたことはその表れであり、本稿はこの目標を中国版「シビルミニマム」の宣明と見ている。

5. 今後の中国地方財政制度改革の課題

本稿は最後に今後の中国地方財政制度改革の前提となる具体的な政策課題として、行政執行の標準化、政府の職能（分担）の明確化と財源配賦の適正化、中央・地方財政間で財力の調整・再配分を行うことなどを提唱している。

本稿の構成

以上のような論考を行うため、本稿は以下のような構成を取っている。

第 1 節では、まず中国の地方行政制度全般を概説するとともに、中央・地方財政の現状を、データを追って概観している。

第 2 節及び 3 節は中国地方財政制度の沿革を振り返っており、分税制の導入や基層財政の問題はこの中で取り上げられている。

第 4 節では教育、医療・衛生、社会保障・福祉の 3 分野を取り上げて、公共サービスの給付に著しい地方格差が生ずるなど、初期分税制がもたらした歪みを事例研究している。

第 5 節は財力の回復した中央財政が地方への移転支出を急速に伸ばし、中国地方財政が様相を新たにしつつある後期分税制を取り上げている。

第 6 節は中国地方財政の今後のあり方として、中国版「シビルミニマム」の考え方を取り上げるとともに、中国地方財政の今後の改善に当たっての具体的課題を呈示している。

なお、本稿は財政請負制以降の各時期について、「財政連邦主義」の立場をベンチマークとして考察しているため、最後にその理論を概括的にサーベイする補論を設けている。

第1節 中国地方行財政制度の概要

1-1 地方政府の機構

中国の地方政府は省・直轄市級(22省5自治区4直轄市)、省の下の地区級(236市)、地区級の下県級2,109団体、うち427は県級市)、県級の下の郷・鎮級(44,741団体、うち19,184郷・鎮)の4層からなる。

右図1について、注意すべきことは全ての地区に4層の地方政府機構が設けられている訳ではないことである。例えば、直轄市の下には県級単位としての県や区があるが、地区級の市は置かれていない。

地区級の市の下には県級の市が置かれている。一例を挙げれば有名な蘇州市(人口570万人)の下には、それぞれ人口が数十万人の常熟市、昆山市、張家口市、吳江市、太倉市の県級5市が置かれている。

また、農村部の郷・鎮の下には「村」があるのが普通である。地方政府としての扱いを受けていないが、後述するように医療・衛生行政では一定の役割を果たしてきた。

地区級の市のうち規模も大きく財政も豊かな十数の市は、省にほぼ相当する権限と地位を与えられ、中央政府からの移転支出を直接受ける別格扱いを受けている。我が国の政令指定市とやや似た「計画単列市」という制度によるものである⁴。



資料出所: 財政部 2001 年

1-2 地方政府の権限と責務

地方政府の権限と責務に触れた中国の法令は、憲法第 107 条⁵のほかは、國務院が分税制(後述)を導入した 1993 年末に公表した「分税制財政管理体制の実行に関する決定(1993 年 12 月 15 日国発[1993]85 号、以下「93 年國務院分税制決定」という)があるのみである(この決定は中央・地方政府の権限分担関係を以下のコラム 1 のように記述している)。

⁴ 「計画単列市」制度については「中国中央・地方政府間の財政分配関係に関する実証研究」(楼継偉、李克平、項中新(後述))参照。同研究は、同制度は「沿海都市から先に豊かになっても構わないとする先富論時代の遺物」として、財政豊かな単列市に大きな財政権限を与える制度は今となつては地区間の財政不均衡を助長するなど弊害が大きいと主張している。

⁵ 憲法第 107 条：
県級以上の地方各級人民政府は法律の定めた権限に従って当該行政区域内の経済、教育、科学、文化、衛生、体育事業及び都市農村建設並びに財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、(子供の)計画生育等の行政事務を管理し、並びに規定を決定、命令及び公布し、公務員を任免、養成、考課及び賞罰する。
郷、民族郷、鎮の人民政府はその人民代表大会の決議並びに上級国家行政機関の決定及び命令を執行し、及び当該行政区域内の行政工作进行を管理する。

コラム 1 「国务院 93 年分税制決定」が描く中央と地方の事務(支出責任)の区分

中央財政は主に国家の安全、外交及び中央国家機関の運営経費並びに国民経済構造の調整、地区発展の協調及びマクロ経済管理に必要な支出及び中央直轄事業の発展の支出を負担する。

具体的には、国防費、武装警察費、外交及び援助に関する支出、中央行政経費、中央が統轄管理する基本建設投資、中央直属企業の技術改造及び新製品開発試験費、地質探査費、中央財政により手配する農業支援支出、中央財政の負担する国内外借款の元利償還並びに中央が負担する公検法支出、文科、教育、衛生、科学等の各事業費支出である。

地方財政は主に当該地方の党政機関の運営経費並びに当該地方の経済及び事業の発展に必要な支出を負担する。

具体的には地方行政管理費、公検法支出、武装警察費及び民兵事業費の一部、地方融資の資本投資部分、地方企業の技術革新及び新製品開発試験費、農業支援費、都市の維持・建設費用、地方文化・教育、医療衛生、価格補填、その他の関係支出である

ここでも明らかのように、中国では公共管理および安全（警察、経済警察権能等）のほか、国民の生活に直接関わる各種の社会サービス（教育、医療衛生、社会保障など）は地方政府が支出に関する責任を負っており、従来は基本的に中央財政が関与してこなかった。この是非については後で中国地方財政制度の主たる問題として取り上げるが、ここでは、この分担について、さらに以下の点を補足したい。

まず、組織法の不在である。地方政府の仕事・権限（「事権」）を定める通則は「県級以上」と「郷鎮級」政府の仕事を分けて規定した憲法の抽象的な規定（前掲注 5 参照）があるのみである。少し具体的に「地方」政府の分担に触れているのは上記 93 年分税制決定であるが（厳密に言えば、記述されているのは事務ならぬ支出責任の分担）、後述するように同決定の狙いは中央・地方の歳入の帰属を変更することだったため、4 層からなる地方政府は「地方」として括られ、各層政府間の分担については一切記述がない。同決定はもともと「財政法」的性格のものであるから、以上はある意味で自然なことであるが、国家行政組織法や地方行政組織法に慣れた日本から見ると、中央・地方間、地方政府各層の仕事配分を定める「組織法」が中央レベルにないのは奇異である。

それでは、地方政府の中央との仕事分担、地方政府各層間の仕事分担は、誰がどのように決めているのであろうか。中央が一律の横断的ルールを定めていないので、一見すると地方のことは地方に任す「連邦」制に似ているように見えるが、中国行政の実態はむしろ日本以上にタテ割りの的である。市（地区）級以上の政府の機構を見ると中央政府と瓜二つで、中央で機構が新設、改廃されると地方政府の機構も「上に倣え」式に新設、改廃される。政策の遂行も同様で、地方独自の取り組みもあるが、多くは同じタテの行政部門の中央から地方へ、上級から下級への下達によって行われる。

中央・地方間、地方政府各層の仕事の分担は、各省庁を横断的に規律する組織法ルールがないため、個々の政策毎に出される「施行弁法」等の実施通達（指令）の中で定められ、

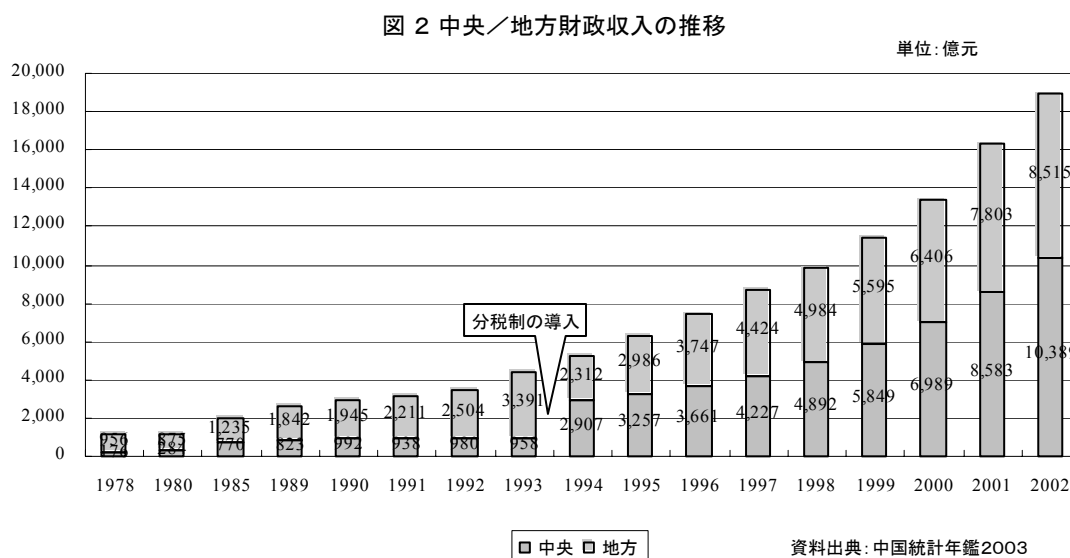
各級政府がこれを確認・執行する決定を行うことで当該政府の「事務」となると解すべきであろう（もちろん、分担のあり方については、各級の既存の事務との関連性、財政的・人的な実施能力・慣例等から、一定の「相場」があるだろう）。

しかし、中央省庁が下級政府間の分担を指示するとは限らない。善意に解釈すれば地方によって実情も異なることから、分担を各地方の裁量に委ねる必要もあろう。しかし、上級省庁の指示がないと各層間の事務の重複や責任の所在の不明確化を招くことは避けられない。また、明確な定めがないことをよいことに、上級地方政府が事務を下級政府に「押しつける」弊害も顕著だと言われている（後述第3節4）

中国のように広くて多様な国では、規律を全国一律に及ぼすことが難しい。地方政府は後述するように各層間の財源の分け方も地方によってまちまちである。各層政府の財力が所によってまちまちであるから、事務の配分も全国一律に決めにくい、同時に各層の事務負担の軽重も全国一元でないから財源の分け方も全国一律に決めにくい——この意味で、両者は「鶏と卵」の関係になっており、中国地方政府制度に大きな問題をもたらしている。

1-3 中央・地方財政の概観

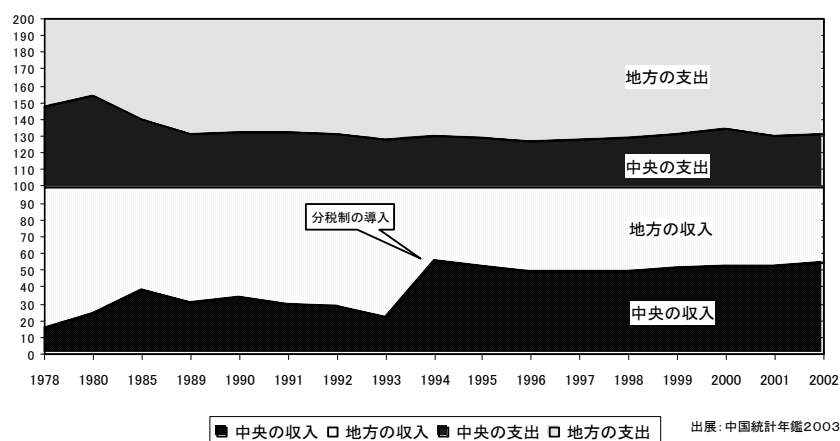
中国の財政は近時の経済成長、積極的な財政政策を反映して、97年から2002年の5年間で収入規模が倍増するなど急速に拡大している（図2参照）。



中央と地方の収入シェアは後述するように1994年から実施された分税制で中央のシェアが一気に回復して以降は、中央：地方＝55:45程度で安定的に推移しているのに対して、支出シェアは中央：地方＝33:67程度で推移している（図3参照）。大括弧に言えば、収入・支出ベースのシェアの差分が中央から地方への移転支出ということになる。

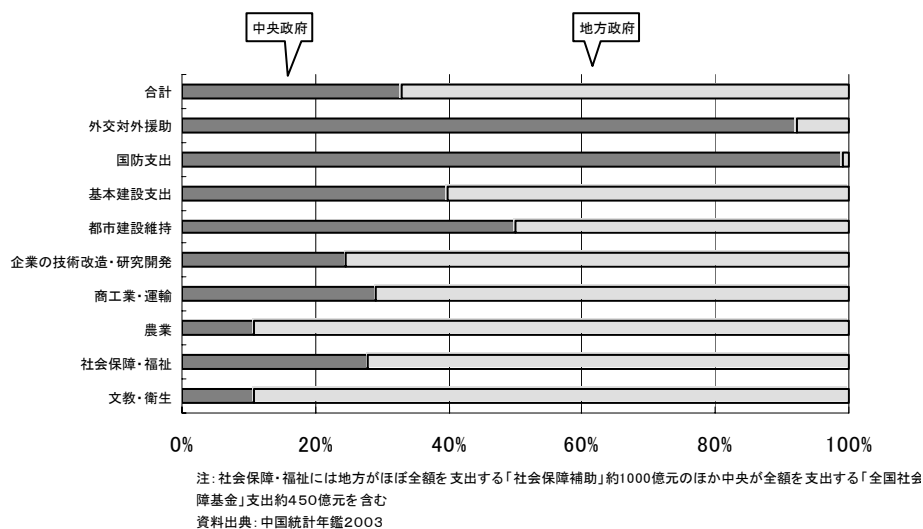
分税制は後述するように地方の既得権益との妥協として「税收返還」制度を採用し、それが移転支出全体の太宗を占めてきた。このため分税制導入で豊かになった中央財政が地方への移転支出を大幅に増やしたとはいえ、それが中国の地域格差、国民の生活格差を縮める役割を果たせているとは言い難かった（後述第3節2参照）。しかし、最近はここにも大きな変化が生まれている。

図3 中国の中央・地方政府の収入支出の比重の推移



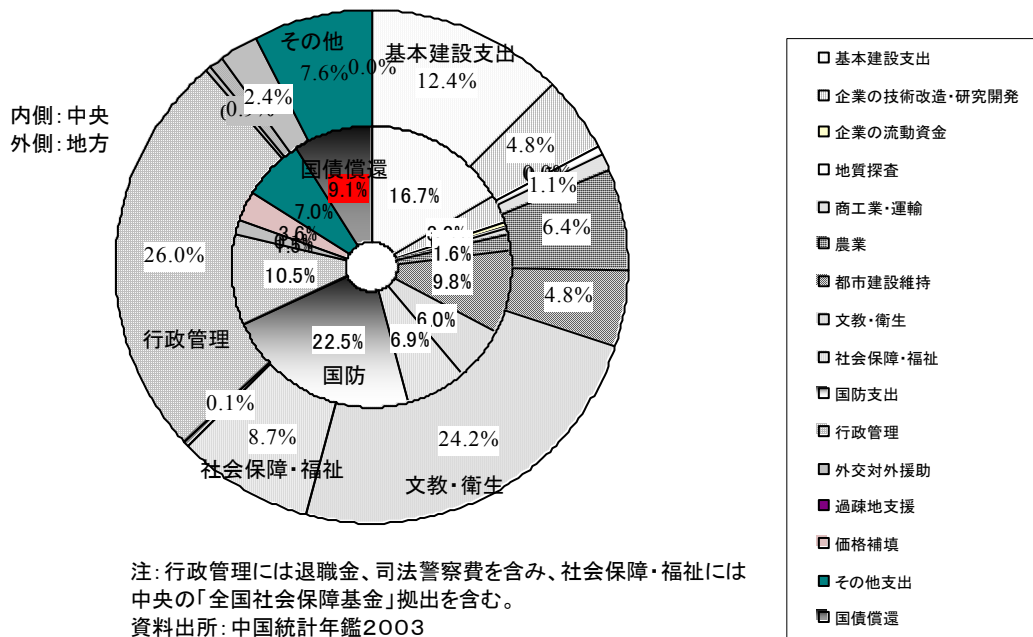
中央・地方の分担を支出内訳別に見たのが図4である。文教、衛生、社会保障・福祉など、国民生活に密接に関わる領域で地方政府の支出割合が高いことが中国の特徴である。

図4 2002年度分野別／中央・地方政府の支出割合



支出額で見ても文教、衛生や社会保障・福祉は地方政府の歳出全体の約1/3を占めている（図5参照）。後述するように、地方政府が十分な財源を得られないまま、国民生活に関わる重い役割を負わされていることは、中国の地方格差、国民の生活格差を拡大する結果に繋がっている。

図 5 支出合計を100とした中央及び地方の分野別支出割合(2002年)



第2節 中国地方財政の歴史の回顧⁶ 一分税制以前

2-1 計画経済時代の中国財政 — 「中央統収・統支」制

1950年代以降 1978年の改革開放開始まで、計画経済の時代における中国財政は高度の中央集権体制下にあった（「中央統収・統支」制）。全ての政府収入は中央政府に帰属するものと観念され、地方政府の予算も中央が重点支出の指令とともに認可した。歳入の実際の徴収は地方政府の任務であったため、実際のカネの流れは中央・地方政府間の移転支出を挟んで決まった。すなわち、上海のように豊かな地方は徴収した収入から中央の認可した支出予算額を差し引いた残りを上納し（収入の約8割）、貴州省のように貧しい地方は徴収した収入が認可を受けた支出予算に満たない不足額（支出の2/3以上）を中央からの移転支出として受け取った。これは一見、日本の地方交付税制度に類した所得平準化装置にも見えるが、日本の地方交付税制度の「基準財政需要額」のような明確な算定基準は存在せず、移転支出額は中央と各省の間の「交渉」により決まった。

旧ソ連伝来の計画経済財政のもう一つの特徴は歳入の性格にあった。税は当時から存在したが税目は少なく、歳入の過半は国有企業の利潤又は（農産物等の）買入れ価格と払い出し価格の価格差によって占められていた。指令経済下の固定価格、投入・産出計画により国有企業の利潤は上納により政府に吸い上げられ、当時の重工業傾斜路線に従って多くが再び重工業建設に投入された。

中央政府と地方政府の権限分掌は、国防、経済発展、産業政策及び司法管理などの国家機関は中央政府が担当し、教育、医療保険、社会保障、住宅など住民の日常生活にかかわる社会サービスや公共管理は地方政府が担当したが、後者に関しても政策はすべからず中央が定め、給与、養老金など社会福利、教育や医療の標準など全て中央の定めるところに従った。この意味で、この時代の地方政府は中央政府の代理機構に過ぎなかった。

2-2 改革開放開始以後 1993年（分税制開始）まで 一財政請負制

1978年に改革開放（市場経済化）が始まったことにより、郷鎮企業も含めた非国有企業が出現して競争が導入され、価格・数量を政府が統制する従来の仕組みは弛み始めた。歳入の中心を占めていた国有企業の利潤も急減し、政府の予算がGDPに占める割合は1978年に35%あったものが90年代半ばには12%にまで低下した。旧社会主義国が経済体制移行の過程で共通に直面した問題である。

深刻な財政難に直面したこの時期、中国は1980年、85年、88年の三次にわたって地方財政制度の改革を試みた。三度の改革で導入された制度はその都度異なり、省によっても異なるので難解であるが、二つの共通する特徴があった。

⁶ 地方財政の歴史は前掲注2「国家発展と地方財政」第二章「中国財政分権の概要」に詳しい。

第一は「財政請負制（包干）」の導入である。地方の「上納」急減に直面した中央財政が、地方政府にインセンティブを与えて「上納」意欲を高めようとした仕組みである。同時期に国有企業でも採用された「請負制」と同根の発想に出たものであり、地方政府も国有企業と同様、中央政府から「請け負った」目標収入を超える歳入は手許に留保できるようになった。中央と地方のおおよその取り分は、主たる財源を提供する国有企業毎にその「隸属関係」（中央直轄企業か地方所轄企業か）を勘案、全体を合算して決められた⁷。

第二の特徴は権限の下放である。財政負担に耐えかねた中央政府は事務・権限も省級以下の地方政府に下放している。国土が広大で国情も多様な中国は、経済政策の様々な局面で「分権」的な政策を採用してきたが⁸、財政制度に見られる「分権」的性格は第2期の財政請負制から始まったのである。

中央収入の急減は地方向け移転支出をも急減させることになり、地方政府の全支出について中央が財源の責任を負う「中央統収・統支」の建前は公式に幕を閉じた。移転支出機能の弱体化は貧しい地方にとって大きな打撃であり、中国の地域格差の拡大に拍車をかけたが、それは同時に（特に豊かな地方にとって）歳入面における財政自主権の拡大を意味した。この結果、中国の政府総支出に占める地方支出の割合は1980年の45%から90年代半ばには70%程度にまで高まった。

コラム 2 「乱收費」と ITIC 問題 —地方財政難と自主権拡張が生んだ副産物

中央財政が不振に陥る過程で地方財政に二つの副産物が生じた。一つは企業や人に対する様々な名目の「費用徴収」とこれを財源とする「予算外資金」の大量出現である。

予算外資金は使い勝手の良い「自主財源」として急速に拡大していき、80年代以降の地方インフラの整備など地域独自の発展政策に貢献した反面、収入面では汚水・ゴミ処理のように合理的な費用徴集だけでなく緑化費、交通安全費、計画生育費、レストラン衛生費など様々な名目にかこつけた不合理な費用徴収が横行し、社会問題化していった（「乱收費」問題）。支出面でも、予算外資金は日本流に喩えれば「予算統制も行われない特別会計」の如き弊害を産んだ。

もう一つの副産物は地方政府のノンバンク子会社（国有企業）による起債・借入行為である。

⁷ 「地方分権の道を走り続けるのを避けよ」（楼継偉「中国経済改革の全体設計」（中国展望出版社 1988 年）所収）参照。

⁸ 中国経済政策の分権性の現れとしては、既に指令経済の時代から戦争に備えて重要産業を内陸に配置した「三線工業」政策が見られたし、改革開放後は沿海部から先に豊かになってもよいとする「先富論」、重要政策を一部地方の自発的試行にまず委ね、結果を見て全国に普及する「試点」政策に至るまで、経済制度全般に広く見られる特徴である。青木昌彦は「比較制度分析に向けて」の中で Qian 及び Xu の研究を紹介し「改革前のソ連と中国の計画機構の違いを、法人企業の内部組織に関するほぼ同様の区別に従って U 型（Unitary-form）と M 型（Multi-division）として対比した。・・・M 型の中国では、産業の機能的ラインによるハンドルは地方の地理的レベルにおいて行われ、地理ベースの機能的ハンドルはさらに、より高位の地理的レベルで再ハンドルされ、国レベルに至っていた」と指摘している（青木昌彦「比較制度分析に向けて」（2001 年 NTT 出版）295 頁の脚注 22）参照。

中国は地方政府による起債を禁じており、今に至るも中央が地方政府の起債を代行して国債を発行している。未熟な債券市場、とりわけ地方で深刻な「腐敗」現象を想起すればやむを得ざる措置かもしれない。しかし、問題は地方政府がノンバンク子会社（「国際信託投資公司」、ITIC）を続々設立し、これに起債・銀行借入を行わせることにより、規制を「迂回」してしまったことである。

国有企業も企業である以上、設備・運転資金を銀行から借り入れる必要がある。また、中国でも有償性の重要インフラや工場の建設は今に至るも国家發展改革委員会（旧国家計画委員会）の審査・認可を受けなければならず、プロジェクト（「項目」）としての資金調達の適否や採算性はそこで審査される。

しかし、日々起債・借入と融資を行う金融機関は事業会社とは性格を異にする。金融監督に当たっていたのは旧計画委員会ではなく人民銀行であったが、その監視も地方政府の ITIC には十分及ばなかった。結果は野放図な融資、深刻な腐敗である。

ほとんどの ITIC は 90 年代末に債務超過に陥り、中央の手で閉鎖され、ITIC 向け債権は整理過程で大幅に切り捨てられた。一部 ITIC は海外から資金を集めていたため、外国投資家・金融機関に多大な損失を与え、今日も中国の対外的信用に後遺症を遺している。

2-3 財政請負制に対する「財政連邦主義」の立場からの評価

財政請負制が象徴する 80 年代中国の「地方分権」制に対しては、当時から「改革開放を阻害する」という強い批判があった。すなわち、本来、経済行動の真の決定権は政府から個々の経済主体である企業へ下放すべきところ、これを中央政府から地方政府に下放しただけに留まった、同時に企業行動を通じて合理的な資源配分を実現するために全国統一市場を形成すべきところ、地方政府に大きな権限を与えた結果、地方保護主義による割拠経済を助長してしまい、かえって政府のマクロ・コントロール権能を弱めた、といった批判である⁹。

これに対して Qian 及び Weingast らは地方政府のガバナンスや動機付け（財政上の（増収）インセンティブ）を重視する「市場保全型の財政連邦主義」の立場から、財政請負制は地方政府に強い増収インセンティブを与えることにより、中国各地方の経済発展と改革開放の進展に大きな役割を果たしたとして、財政請負制に肯定的な評価を与えた（本稿末尾の補論「財政連邦主義」理論のサーベイ」参照）。

両者の立場には、そもそも着眼点の相違があるように思われる。前者の批判的立場は政府が行使する資源配分の主要な決定権を如何に企業に下放するかという移行経済特有の課題を重視し、中央から地方へ、と政府の中で権限を委譲しただけでは問題の解決につながらないどころか、かえって問題を悪化させてしまう点を重視する。これに対して、後者の

⁹ 代表的なものとして、前掲注 5 の楼繼偉「地方分権の道を走り続けるのを避けよ」、吳敬レン「現代経済学と中国改革」（中信出版社「比較」第 4 号）など。

肯定的な立場が取り上げた、歳入増を図るためにより良き投資経営環境を目指した地方間の競争が行われるといった側面は、市場経済下でも見られるより普遍的な政府機能に着眼している（産業インフラの整備競争などが好例）。

政策決定に強い影響力を持つ有力学者や行政実態に明るい実務的研究者が前者の立場に立っていることは、地方分権のせいで改革開放が阻害された多くの実態があったことを示唆する。しかし、銭らは統計的検証を通じて、「財政請負制は否定的立場が重視する改革開放についても、促進効果があった」と主張している。

この点について、筆者は双方とも一面において正しいと考えている。すなわち、批判論が言うとおり、地方政府相互の関係においては下放された権限行使の衝突・矛盾・重複が顕著であったはずであるし、他方、銭らが言うとおり、権限下放を受けた個々の地方政府内部では経済発展による増収を目指して改革開放を進展させるインセンティブが働いた、と見ることができるのではないか。

財政請負制に対しては、財政固有の観点から見ても、「地方政府が情報の非対称性を利用して中央政府を「騙し」続け、請負金額の過少申告に励んだ結果、中央財政をいっそう困窮させた¹⁰」との批判、「中国の地方格差を拡大させた」との批判がある。

しかし、前者に関して言えば、制度はすべからずゲーム論の示すようなバイアスを以て運用される。銭らの考察は、厳格な地域「均等」化を目指した財政制度を採れば、今度は増収分を召し上げられる地方政府が地域経済発展のインセンティブを失うことを示唆しており、批判が取り上げる弊害をなくすために地域「均等」化を重視していれば、中国は今日ほど経済発展していなかったかもしれない。

後者の批判に関しては、この第 2 期期間中、中国の地方格差が拡大したことは事実であるが、他方で、銭らの行った統計的検証は財政請負制も地方格差の拡大防止に一定の効果を果たしたことを示唆している¹¹。「財政請負制は地方格差の拡大を防止するうえで不十分だった」ことは明らかであるが、「格差を拡大させた」とまで言えるかどうかは、代替的な財政制度があり得たのか、それは他の負の効果をもたらさなかっただろうか、も吟味した慎重な検討が必要であろう。

¹⁰ 例えば、“Recentralization in China?” Ehtisham Ahmad, Li Keping, Thomas Richardson, Raju Singh (IMF Working Paper WP/02/168)

¹¹ 後掲補論のコラム 6 中、[中国財政に関する財政連邦主義理論の推定結果] の(4) 参照

第3節 「初期分税制」の導入（1993）

3-1 分税制の導入（1993 年）

80 年代の中央財政収入の低下は、中央政府の極度の財政難を招いたのみならず、政府がマクロ経済を調整する術を失わせた。また、地域格差が大きい中国の統一を維持するためには中央が地方に所得移転を行う財力が必要であり、中央にその余力がなくなってしまったことは座視しえないことであった。

この事態を抜本的に打開するため、中国政府は 1993 年末、中央・地方政府の収入区分方法を根本的に改める重大な改革、分税制を導入した（前掲 1-2 の「93 年国務院分税制決定」参照）。すなわち、従前のように中央政府が税を地方政府に徴収させ、一定割合を中央に上納させるやり方を改め、諸外国の先例に倣って税収を種別毎に、中央政府に帰属する税、中央と地方が共同で享受する税、地方政府に帰属する税に区分し（表 1 参照）、かつ、中央政府に帰属する税及び中央・地方共同享有の税を徴収するために、国家税務局の新系統を創設したのである。

なお、財政請負制が発展してきた現状を急激に変更し、既得権益を問答無用に取り上げるような改革は、中国の政体を以てしても政治的抵抗が強すぎて実施困難である。このため前述の分税ルールは「現有の地方既得権益の構造を保持し、徐々に改革の目標に到達するため¹²」、発足時に「税収返還」制度という重大な修正を設けた（次項 3-2 で詳述）。

分税制導入の最大の目的は中央・地方の取り分の変更、すなわち中央財政収入が全財政収入に占める割合を高めることにあったが、それだけでなく 70 年代の対 GDP 比 1/3 から 90 年代前半 1 割程度にまで落ち込んだ歳入規模全体を再拡大することも企図された（「二つの比重アップ」）。

分税制の導入により、中央政府の収入が全政府収入に占める割合は 93 年 22%から 95 年には 52%と大幅に引き上げられ（前掲図 3 参照）、中央政府の財力復活により、中央から地方への移転支出も回復することとなった。しかし、Ahmad らは分税制導入によっても中央財政収入額は目立った増加を見せることはなかったため、問題の解決は 1990 年代後半、中央が脱税防止及び財政規律の導入に踏み切るまで持ち越されたと主張している¹³。分税制が目的とした「二つの『比重』アップ」のうち、中央財政収入が全財政収入に占める割合を高めることには成功したが、GDP と対比した歳入規模全体を再拡大することには成功しなかったという評価である。

¹² 93 年国務院分税制決定の三、（三）項

¹³ “Recentralization in China?” Ehtisham Ahmad, Li Keping, Thomas Richardson, Raju Singh (IMF Working Paper WP/02/168)

表 1 中央及び省級政府間の収入分配状況

I. 全額が中央政府に帰属する税収
1. 消費税； 2. 中央企業所得税； 3. 鉄道部、商業銀行総行和保険総公司からの税収； 4. 外国及び合資の海洋石油企業による所得税、営業税及び特許権使用費； 5. エネルギー関係及び運輸基金の収入； 6. 経貿委、電力公司、石化総公司及有色金屬総公司の所属企業の営業税の 70% 相当分； 7. 輸入関税、輸入増値税及び輸入消費税の全額； 8. 銀行及びその他の金融機構の企業所得税；
II. 中央及び省級政府が区分享有する税収
1. 増値税（75% が中央政府に、25% が省級政府に）； 2. 自然資源税（石炭、天然ガス、石油及その他の鉱産資源で採掘企業が中国政府に帰属する場合）； 3. 計画外の自己資金を投資したインフラ建設プロジェクトから徴収した建設税； 4. 塩税； 5. 証券交易印花税（50% が中央政府に、50% が省級政府に）； 6. 工商税、外資和合資企業所得税； 7. 個人所得税*；
III. 全額が地方政府に帰属する税収
1. 地方国有、集体及び私有企業の所得税及び調節税； 2. 増値税がまだカバーしていない部門（運輸、通信、インフラ、金融及び保険、郵政電信電話サービス、文化及び体育、娯楽、旅館及び飲食店等）の営業税； 3. 集市交易（店舗賃貸費）税； 4. 城市維持建設税（企業が納めるべき営業税、消費税及び増値税を基礎として徴収される附加税）； 5. 都市土地使用税； 6. 車船使用税； 7. 経貿委、電力公司、石化総公司以及有色金屬総公司に所属する企業の産品/増値税の 30% 相当分； 8. 土地増値税； 9. 教育附加費； 10. 酒席税及び屠宰税 11. 不動産税 12. 集体企業に賦課する附加税 13. 資源税 14. 固定資産投資方向調節税 15. 補税罰金収入
資料出典：国家発展と地方財政

なお、2001 年 12 月末、国務院は 1994 年分税制ルールを再度変更した。中央所轄の一部業種・企業を除き、一般の企業の所得税と個人所得税は中央・地方の間で一定比による配分を行うこととしたのである¹⁴。配分比率は 2002 年は中央 50：地方 50、2003 年は中央 60：

¹⁴ 所得税収入分享改革方案の公布に関する国務院通知（国発[2001]37 号 2001-12-31）

地方 40、2004 年以降は状況に応じ決定するとされる。改革によって中央の取り分がさらに増えることになるが（2002 年度決算ベースで中央の 124 億元増収）、増収部分は全額中西部等の地域への経常移転に充当される。

3-2 税收返還制度

前述のとおり分税ルールは「現有の地方既得権益の構造を保持し、徐々に改革の目標に到達するため」、当初から「税收返還」制度という重大な修正を設けた。

税收返還制度は「分税制」導入による地方政府の税收の減額分を中央政府が返還（還付）する制度であり、仕組みは以下のとおりである。

- ① まず 1993 年を基準年として同年の中央と地方の税收分配について中央の増収分を全額地方に返還する（*status quo* を保証する）。計算式は以下のとおりである。

$$R = C + 0.75V - S$$

R：93 年の中央政府から地方政府への返還額（1994 年以降に対する基数となる）

C：消費税額

V：増値税額

S：93 年の中央から地方への交付額

なお、上記”S”には旧制度に基づく財力の豊かな地方からの上納額、財力の乏しい地方への交付額、旧来の補助金の交付額の全ての差し引き純交付額を算定した。これを基数に織り込むことにより、旧来の財政請負制時代の既得権を保証した訳である。

- ② 1994 年以降の返還額は、93 年の返還額 R を基数として、毎年逡増させていく。逡増率は増値税の 75% と消費税の合計税收の全国平均成長率に 0.3 を乗じた数字である。

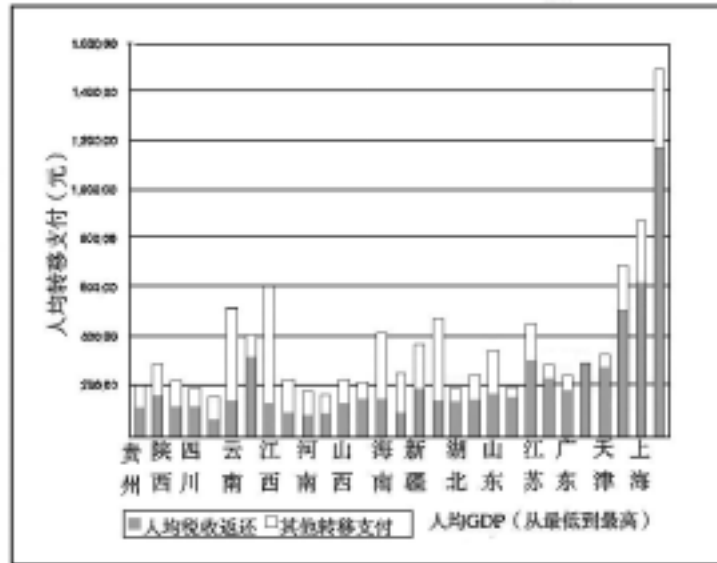
大量の税源を中央に委譲したが故に、これによる「戻り額」も大きい。この結果、「税收返還」は中央財政から地方財政に対する数種の移転支出の中でも最大の支出項目になった。

以上の意味するところは、大別すれば二つに集約できよう。第一は 93 年の増収分が全額返還され、1994 年以降もこれを逡増させていくことにより、財政請負制時代の地方の既得権（税收取り分）が一定程度保全されたことである。第二に、しかし、税收が年々増加していく中で、地方への返還額の増加率は代表税目の税收伸びの 3 割にとどめられたことにより、時間をかけて徐々に中央の取り分が増加していくことである。

第一点について言えば、「税收返還」は地方の既得権益の保全が目的であったが故に、現状の不均衡、不公平を追認するに近い制度になった。図 6 は各省毎に人口 1 人当たりの税收返還額及びその他の移転支出額を見たものであり、従来から上納額の多かった豊かな地域ほど、返還額も多いことが分かる。形態の上では中央からの補助であるが、使途の制限もなく、実態は依然として地方政府の独自財源に近いと評されている。¹⁵

¹⁵ 「国家発展と地方財政」55 頁、前掲「中国中央・地方政府間の財政分配関係に関する実証研究」ほか

図6 省別税収返還額(人口1人当たり)



资料来源：财政部。

第二点について言えば、後述するように近年、中央財政が地方への移転支出を大幅に伸ばしていることが注目される。施行から10年、分税制は当初の設計のとおり、徐々に中央財政の裁量的な支出能力を高めている。そこに「前期分税制」と「後期分税制」を区分する意味が生まれてくる。

3-3 省級以下の「地方分税制」

分税制は省以下の地方政府間の歳入構造には手を付けなかったが、各省級政府は分税制導入後、これに倣う形で一斉に地区級政府との間で税収の区分を変更した（本稿ではこれを「地方分税制」と呼ぶ）。このことは資料の制約のせいで海外では知られていなかったが、中国で行われた最近の研究により次第に明らかになってきた。

もともと中国では4層からなる地方政府の上下の財政関係について中央の通則的な規定がなく、上級政府に直下一級政府との歳入の分け方を決定する権限が与えられている。すなわち、省政府は管轄する地区級市政府との間を定め、更に各々の地区級市政府が直下の県級政府との間を定め、県級政府は直下の郷・鎮級政府との間を定める、式である¹⁶。このため、省級政府とそれ以下の地方政府の間で実施された地方分税制も地方毎に異なった方式が採られることになった。これを要約すると次のとおりである¹⁷。

¹⁶ 「国家発展と地方財政」58頁

¹⁷ 以下の地方政府間の財源の分け方に関する記述は「中国中央・地方政府間の財政分配関係に関する実証研究」（楼継偉、李克平、項中新（「財税体制の一層の改革課題に関する国際会議」資料（2002年12月北京）所収）に多くを拠っている。

- ① **分税＋一部税の共同享有方式**：黒龍江、吉林、内蒙古、北京、天津、重慶、山東、山西、湖北、四川、雲南、西藏、貴州、甘肅
税目をいずれの級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・県級と共同で享有することとする
- ② **分税＋2税税收返還の省集中方式**：上海、安徽、河北
税目をいずれの級政府の固定収入とするかの振り分けを行うが、同時に、市・県級に対する増値税・消費税2税の税收返還分について省級政府が一定の「集中」（召し上げ）を行う
- ③ **分税＋一部税の共同享有＋2税税收返還の省集中方式**：河南、湖南、江西、福建、広西、海南、広東、青海、寧夏、陝西、新疆
税目をいずれの級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・県級と共同で享有することとし、更に中央から市・県級に対する増値税・消費税2税の税收返還分について省級政府が一定の「集中」（召し上げ）を行う
- ④ **分税＋全税收返還の省集中方式**：江蘇、浙江
税目をいずれの級政府の固定収入とするかの振り分けを行うが、同時に、中央から市・県級に対する税收（2税に限らない）の返還分について省級政府が一定の「集中」（召し上げ）を行う

なお、このほか、地区級(市)政府でも、直近下位の県級政府に対して分税制導入を契機とした変更を行ったところがある。経済が発達した省では、県級以下に対しても「集中」を行う一方、省内の財力の弱い地方政府に対しては「上納」額の減免などの補助を行うところが見られる。他方、経済の未発達な省では下級政府に余力がないことから「集中」を行わない一方、補助的な減免も行わないといった差が見られる。

以上のように、省以下の地方分税制のあり方は地方毎に異なるが、一部税目の税收を共同享有する、中央からの税收返還を各級政府に戻さずに一部を省に「集中（留保）」するなど、中央・地方の分税制に倣い、又は制度の一部を利用する形で地方財源を省級政府に集中させる手法は共通性がある。分税制に直面した省級政府は、このようにして中央財政が財力を回復するために行った「集中」の負担を下級の基層政府に転嫁していった訳である¹⁸。配分が省に手厚くなった分、地方政府間でも移転支出が増える効果は多少あったにせよ、総体として分税制導入後、下位の基層地方政府財政は、深刻な歳入不足に陥っていく¹⁹。

¹⁸ 国務院発展研究中心が湖北省襄陽県で行った実態調査によると、同県の場合、増値税の75%と消費税の100%を上級財政に上納する一方、上級からは税收還付や給与引き上げの際の補助金が給付される決まりである。しかし、現実には二税の上納が不断に増加する一方（ネットの上納額は94年の1,524万元から2000年には4,936万元へ3倍以上増加）、中央からの税收還付は頭打ちないし削減傾向にあるとのことである。（「東京大学社会科学研究所セミナー（2003年1月22日）における国務院発展研究中心研究員、韓俊及び謝楊による報告「中国の県・郷公共財政の現状」から」）

¹⁹ 「国家発展と地方財政」73頁。「地方では『中央財政日増しに発展、省級財政まずまず安定、

3-4 困窮する基層地方財政 一下級政府間の格差の拡大

仮にこの歳入構造の上方集中に随伴して事務（「事権」）や歳出責任の分担も上方集中的に変更されるなら、それも一つのやり方であると言えるが、問題は中国の基層地方政府がもともと他国に例を見ないほど過重な仕事を負わされているばかりか、分税制導入以降、上級機関からは逆に財源委譲を伴わない事務の下放（押しつけ）が行われたせいで財政が日増しに困窮していることである²⁰。

前掲図 4 から明らかなとおり、地方政府は全政府支出の約 7 割、文教・衛生面では 9 割、社会保障では 7 割（ただし、中央が支出する「全国社会保障基金」拠出分を除けばほぼ全額）を支出している。さらに、これを地方政府階層別に見れば、県・郷鎮級の下位 2 層だけで教育支出の 7 割、医療・衛生の 55・60%を負担し、地区級政府は失業保険と社会保障支出のほぼ全て（全国基金分を除く）を負担している。

社会保障にせよ文教、医療衛生にせよ、多くの国では執行を地方政府に委ねるとしても、中央政府が主要又は相当な財源を提供している。このように国民生活に欠かせない重要公共サービスを地方財政の負担に委ねてきたことは中国財政の著しい特徴である。分税制及び省級以下の地方分税制により財源配分が大きく変更されたにも関わらず、歳出責任については、対応する調整が行われなかった²¹。その背景にはもちろん経済の未発達、経済体制の移行に伴う深刻な歳入の減少により「無い袖」は振りたくとも振れなかった事情がある。しかし、財力の乏しい基層地方政府に重要な公共サービスを任せてきた「咎め」は、後述するようにこれら地域の公共サービス水準が極度に低いという形で現れている。

基層地方財政の困窮ぶりを端的に物語るのは歳出に占める人件費率の高さである（中国の公務員数につき、次頁図 7 参照）。全国をカバーする統計はないが、表 5 は湖南省を例に、公共サービスのための支出（各級政府合計）のうち人件費が占める割合を分野別に見たものであり、基層政府の役割の大きい教育等の分野を中心に人件費負担が重いことが分かる。特に内陸の貧しい郷鎮級政府は歳入基盤状況が悪化する中で、全体で見ても歳出の 7 割を公務員給与が食ってしまっ

表 5 1999 年湖南省公共サービス支出と人件費			
	支出額 億元	人件費 億元	割合 %
小学	3.33	2.45	73.6%
中学	3.55	2.45	69.0%
医療	7.23	2.57	35.5%
農業		0.87	27.5%
出展：湖南省政府 （国家発展と地方財政 142 頁）から			

市級財政ぐらぐら、県級財政悲鳴が上がり、郷級財政（あまりのひどさに）集団脱走』というはやり言葉が聞かれる。」（雑誌「財経」2003 年第 2 期（1 月 20 日）所収「所得税改革玄機」財経出版社）

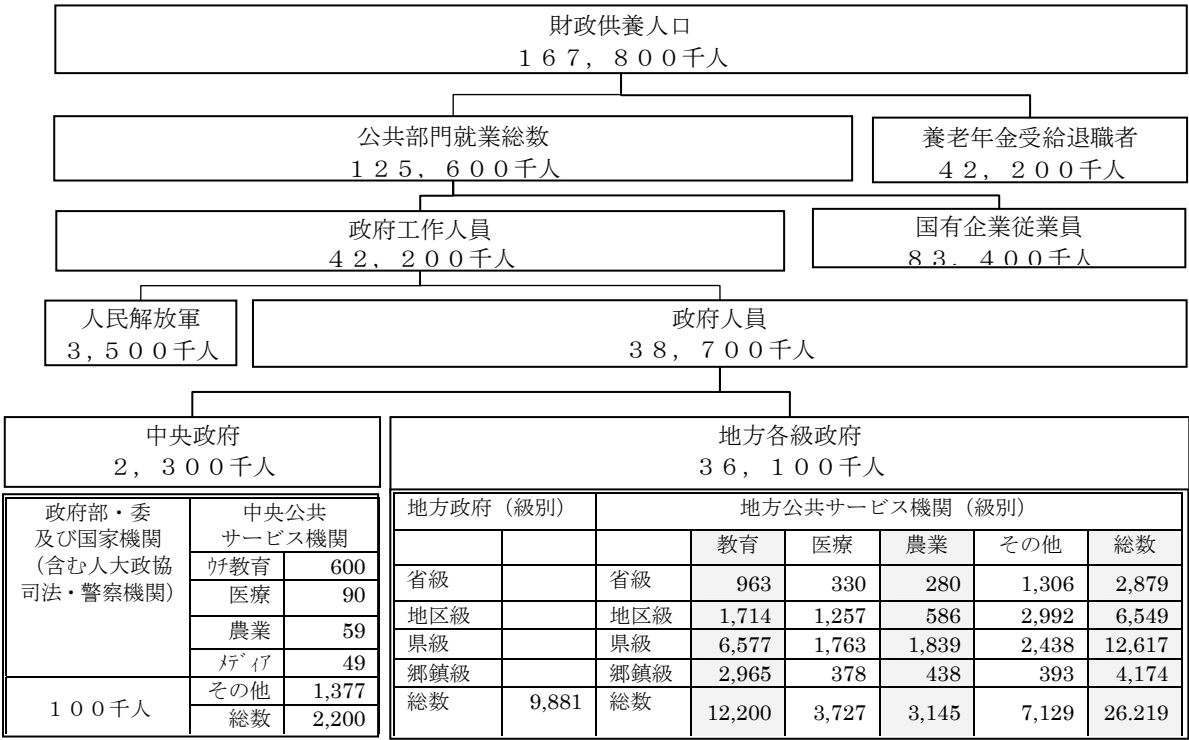
²⁰ 「中央・省レベルへの財政資源の集中が進む一方で、行政権限は下級への移管が進められたため、ことに県・郷レベルで多大な財政難が生じている」（注 14 の財経誌「所得税改革玄機」）。また、新たに生じた事務や立案した政策に必要な財源の配賦なしに下級政府に下達する行為もしばしば行われた。その典型事例は 86 年に行われた 9 年制普通教育の義務教育化である。これらの行為は「無経費式指令」（「国家発展と地方財政」138 頁）と呼ばれている。

²¹ 国家発展と地方財政 72 頁、前掲 注 10 “Recentralization in China?”

て政策的な支出に回せる金がほとんどない、さらには郷鎮級政府では給与の遅配・欠配が続出していると言われている²²。人件費が財政を圧迫している実態については、「第 4 節「初期分税制」がもたらした歪み —教育、医療・衛生、社会保障の現場実態」の 4-1-1 等でさらに具体的に論ずることとしたい。

ただし、人件費による歳出構造硬直化は歳入不足の側だけに責めを負わせるべき問題ではなく、もう一方には地方政府（公共サービス提供者である「事業単位」を含む）の機構・人員の肥大の問題が存する。特に中国では全国一元の公務員給与体系がとられているせいで²³、内陸の貧困地域における公務員給与は地元一般水準の 5～6 倍に達する例があり、魅力の大きな就業機会になっている。本稿の主たる論点から離れるので、詳細に分析する余裕がないが、権力をチェックするガバナンス装置がとりわけ弱い今の中国にあって、行政改革を如何に進めるかは、財政問題においても一大争点である。中央政府の行政機構簡素化は 98 年以降一定の進展を見たが、これを基層地方政府にまで及ぼすのは大変であろう。

図 7 中国の政府・政府関係機関の職員数



²² 「郷鎮財政及びそのガバナンス—洪鎮調査」(「財税体制の一層の改革課題に関する国際会議」資料所収)によれば、実地調査対象となった鎮では給与費が歳出の 7 割に及んでいる。湖南省では「郷鎮財政は既に破産状態、県級財政も遠からず破産状態になる。『遅配 1 ヶ月は全く正常、2 ヶ月なら普通、3 ヶ月になると少し困難、4 ヶ月でも奇怪とまでは言えない』」と言われている(「国家発展と地方財政」204 頁)。

²³ ある意味で過度に「分権」的な中国財政にあって奇異なことではあるが、中国の公務員給与は国務院人事部(及びその背景としての中共組織部)及び財政部によって全国一元的に決定されており、地方政府は所属公務員の給与額を決定する自主権限がない。

3-5「初期分税制」に対する「財政連邦主義」からの評価

94 年分税制改革は財政連邦主義の立場からはどのように評価されるであろうか。この点に関して最近の論考を当たってみたが、分税制導入以後の中国財政を銭らのような手法で検証したものは見あたらなかった。本来自ら銭らに倣って、データセットを最新のものに更新して追試・検証を行うべきかも知れないが、以下はこのような検証を欠いた仮説の呈示ないしコメントである。

第一は分税制の持つ透明性に関してである。先述した「市場保全型の財政連邦主義」は地方政府の行動を左右する動機付け（財政上の（増収）インセンティブ）を重視する比較制度論的な考え方である。単純に考えると、貧しければ中央からの財政移転を受けられるような制度は地方政府のインセンティブを損ないがちであるため、将来の移転支出増大を視野に入れて実行された分税制改革は財政連邦主義の理念にそぐわない印象もある。しかし、他方では、分税制以前の「財政請負」制が中央・地方政府間の裁量的「談判」の余地を色濃く残す制度であったのに対して、分税制は曲がりなりにも税目で中央・地方の取り分を切り分けることによって、地方政府にとっての予測可能性を高め、事後的に増収分を召し上げられる可能性を減殺した。

「ラチェット効果」と呼ばれる、この事後的な増収の召し上げもまた、地方政府のインセンティブを大いに損なうことに着目するなら、分税制は移転支出増大の可能性があることの故を以て否定的に解さなければならないものではないだろう²⁴。

第二は、分税制に伴って、省級政府から始まり順次基層政府の方に及ぼされた省級以下の地方分税制改革についてである。ここでも各上級政府は分税制の流儀を踏襲して、予測可能性を備えた「分収」策を実行していったので、その意味では「ラチェット効果」的なインセンティブの侵蝕が起きたとは言えない。

ただ、最大の問題は「無い袖は振れない」財政状況の下、上級政府が基層政府の任務（事権）と財力のバランスを破壊する形で基層の財力を吸い上げてしまったことである。後述するように、過去 10 年間、中国では改革開放進展に伴って、一方で国民の生活水準、社会の発展水準が高まると同時に、都市の新貧困層の大量出現など経済社会の変化により新たな問題が生じてきた。このため、中国では都市・農村を問わず、義務教育や生活保護等これまで具体化してこなかった新たな行政ニーズが急激に生まれている。中央政府はこのニーズに対応するために様々な政策を打ち出してきたが、少なくとも数年前まで、財政需要の増大に見合った財源を地方に配賦してこなかった（「無経費式指令」）。地方、特に基層政府にしてみれば、「仕事は増やされたのに、財源はかえって乏しくなる」ような境遇に置かれた訳である。

²⁴ 銭らは 1999 年に発表した論文で分税制について「よりルールに基づいた財政制度を目指し、かつ、地方政府の予算制約をより強固にするなどの措置を講じた。この検証は後日の研究に待つ必要がある」とのみ、述べている（前掲注 10 論文）

インセンティブを重視した自助独立型財政を好む立場からは、省級以下の財政改革でも「インセンティブさえ保全すれば後は自助努力の問題であり、中央政府や上級地方政府が安易に財政困難な基層政府を救済することは、かえって自助努力を損なう」という“Laissez-Faire”の見方がある。

しかし、インセンティブ論に従って「努力による増収を後から召し上げることが予測可能性を阻害し、ひいては地方政府のインセンティブを減殺する」のであれば、予期しない新たな任務を財源の裏付けなく地方政府に与える（地方政府の新任務として具体化する政策を中央・上級政府が打ち出す）ことも、インセンティブを阻害するとも言えるのではないだろうか。このように解することは財政連邦主義に新しい含意を加えることになると思われる。事後的に財政を困窮させられてしまった地方政府は、財源のない中で新任務を達成するために後述第4節（4-1-1、4-2-2）で見るとおり、住民に対して「与える手」ではなく「奪う手」として振る舞うという弊害が顕著になってしまったことも付け加えて言うことができる。

第四に、第三に関連して、財政連邦主義が想定するような競争は如何なる環境の下でも働くものではないことに留意しなければならない。歳出のあらかたが公務員の人件費支払に消えてしまうどころか、遅・欠配が常態化するほど財力の弱い基層政府（特に中西部の農村地方）において、インセンティブによる地域発展競争の余地がどれほどあるだろうか。

「初期分税制」の最大の失敗は上級政府への財力の集中と新たな行政ニーズの出現が並行して行われた結果、基層財政の破壊という意図せざる結末を引き起こし、地域発展競争どころか政府の正常な運行すら期し難くしまったことにある。逆に言えば、人件費の支払を含め、最低限の任務は達成できる財力を保証しないと、企図したような発展競争のメカニズムは働きようがないということである。

基層政府の正常な運営が困難に陥ったこと、次節で見るとおり公共サービス供給において座視しがたい地域格差を生んでしまったとの認識は、2000年頃を境に中央から地方に対する移転支出を急速に増加させることにより「初期分税制」を修正する動き（本稿で言う「後期分税制」の動き）を加速することになる。

銭らの財政連邦主義は、「財政請負制」時代の中国を捉えて、この制度が発展に向けた地方政府のインセンティブを確保し、経済の発展や構造改革の推進のために大きな役割を果たしたことを評価した。インセンティブを重視する財政連邦主義の立場は、地方政府の経済発展政策を考察する分析概念としては、今日でも基本的に正当であると思われる。

しかし、同時に、銭らの主張がその点に焦点を合わせた結果、分権主義や再分配の制限を無条件に「肯定」したように見えてしまったことも指摘すべきであろう。財政連邦主義は分税制後の地方財政制度の変貌を受けて、収入の側面だけでなく任務・仕事（歳出要因）の配賦、これと収入とのバランスの重要性も理論の中に織り込む、いわば、インセンティブを総合的に確保する手だてを揃えることにより、より包括的な理論化を図るべき時に来ていると思われる。

第4節「初期分税制」がもたらした歪み ―教育、医療・衛生、社会保障の現場実態

「初期分税制」の時代、元々重い行政任務を負っている基層政府を二つの試練が襲った。一つは先に見た財力の上方集中等により基層財政が困窮化したことであり、もう一つは中国の経済社会の変化に伴って、新たな公共サービス給付に対するニーズが出現したり、給付ニーズが高度化したりしたことである。両者は相俟って公共サービスの給付における放置しがたい地域格差を生む結果を招いた。本節では、教育、医療・衛生、社会保障の3分野を例に取り上げて、このような問題を抱える基層の現場実態を考察する。

4-1 農村の普通教育

4-1-1 巨大な地域格差と劣悪なサービス水準に直面する農村普通教育

中国では1986年に小学6年＋初級中学3年の9年制教育が「義務教育」化されたが²⁵、2000年末時点で「普通9年教育」が実現できていない県が522ある（人口1億24百万人＝中国総人口の約1割、うち少数民族49百万人、その85%は西部地域に集中）。この結果、2002年時点でも全国でなお1%弱の児童が小学校に入学できず、小学校卒業後中学に進学しない児童は4.5%、中退児童もいるため、中学生は就学適齢児童の88.7%に過ぎない²⁶。未就学・中退の主な原因は、後述するように学校が生徒に学費・雑費等の自己負担を求める結果、所得水準の低い当地の父兄がその負担に堪えられないためである。

入学率の数字以上に深刻なのは教育サービスの質の格差であり、最も端的な現れは教師の質の問題である。内陸農村部では公務員たる正規の資格を持たず、人件費は安いレベルも低い「代課教師」が中央政府の規定に反して大量に存在している²⁷。また、質の格差は教師以外にも教材費の多寡、校舎の老朽（危険）度合いなど様々な点で指摘されている。

右の表6は公用支出（父兄の自己負担分等を除いた財政による負担分）の水準に大きな地方格差があることを示す。財力のある地方では父兄の所得水準も高いのが一般であるから、徴収される学費・雑費も高い²⁸。その結果、財政支出・自己負担の両面から児童に投じられる教育費用にますます大きな格差が生ずることになる。

表6 義務教育向け公用支出額 (生徒1人当たり支出額、2000年)		
	小学校教育	中学校教育
全国平均	49.2元	68元
支出最高の省	275.8元	278.8元
支出最低の省	26.1元	42元
最高/最低の格差	10.5倍	6.6倍
出展：国家発展と地方財政 163頁		

甘肅省で行われた実地調査²⁹によれば、調査対象になった貧困地域の県級政府では、公

²⁵ 中華人民共和國義務教育法（1986年）

²⁶ 「2001年全国教育事業発展統計公報」（教育部2002年6月13日）ほかによる。

²⁷ 「農村小中学校費用徴収問題調査報告について」（中央農村工作領導小組1999年9月26日）、

²⁸ 父兄に負担力のある地方では、補習費、身体測定費、試験プリント代、課外活動費など様々な名目で規定に反した「乱收費」が行われて社会問題化している。しかも、その用途は本来の教育だけでなく、教師の人件費や中央の補助事業の裏負担、果ては他分野の歳入不足への流用、私腹を肥やす等にも及ぶ。現場管理が杜撰なことも中国教育のもう一つの問題である。

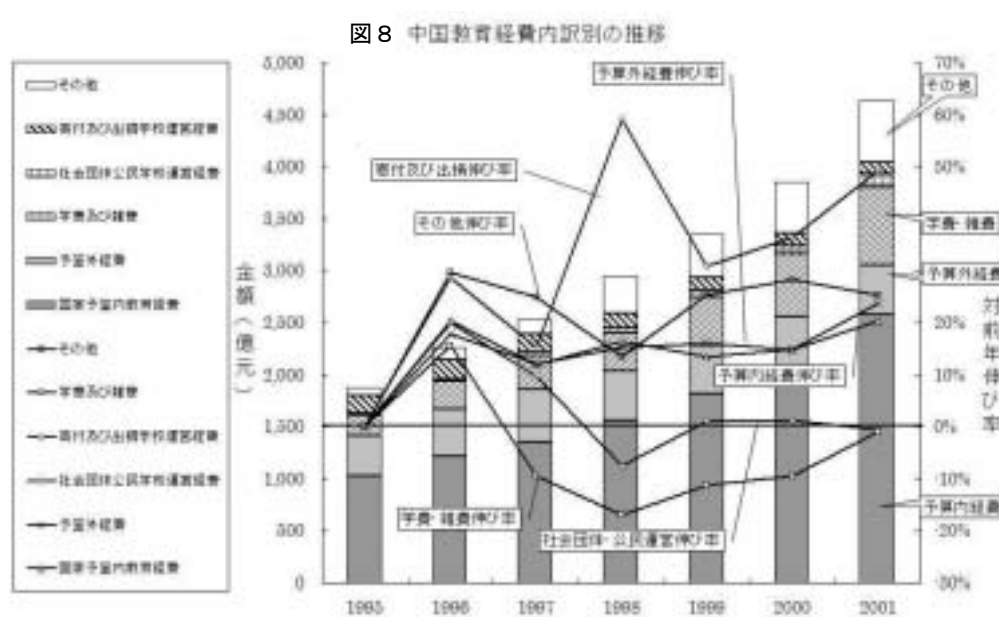
²⁹ 「国家発展と地方財政」164頁

用支出（財政投入）は教師（しかも「代課教師」が多い）の人件費支払いだけで底をつき（ときにはそれすら賄えず）、それ以外の学校運営費用のほとんどを父兄が負担する学費・雑費に頼っている。そこで徴収される費用は小学校で年間 30 元程度と極めて低く、提供される教育の質も想像がつく。これに加えて教科書代として 75 元が徴収される。

当地の一人当たり収入は 800 元／年程度であるが、現金収入はそのうち半分程度であり、一家族が 3・4 人構成とすれば、児童を小学校に入学させると、現金収入の 6・8% ($30+105/2400 \sim 3200 \times 1/2$) を学校の費用徴収に持って行かれることになる。大都市で比較的裕福な家庭に生まれ、自分のパソコンも買ってもらえる「小皇帝」が増えていることは日本でもよく知られている。しかし、一方では親の経済的負担を避けるため「教科書は要らない」と言い張り、結局授業に随いていけなくなって中退する児童もまだ大勢いる。これも広い国、中国が持つもう一つの今日の顔である。

4-1-2 普通教育実施の負担に堪えかねる地方基層財政

貧しい農民層に重い自己負担を課した上に、提供される教育の質が低いのは、明らかに基層の県級・郷鎮級政府に必要な財源が手当てされていないためである。第 3 節 4 で見たように、地方政府は教育支出の 9 割、政府の階層別に見れば、県・郷鎮級の下位 2 層だけで教育支出の 7 割を負担している。義務教育は 86 年に制度化されたが、このとき必要な財源手当はなされていない。この結果、特に農村部の県・郷鎮級政府にとって、初等中等教育サービスを提供することが最も重要な歳出面の仕事になっており、平均すると県の歳出の 1/4 程度が普通教育実施のためだけに用いられている³⁰。



³⁰ 「国家発展と地方財政」 153 頁

この歳出を賄う財源は財政資金のほか、教育附加費（企業等に課される一種の税³¹）、父兄から徴収する学費・雑費、校営企業収入、勤労奉仕収入、社会的寄付・出捐など「多種渠道調達(多チャンネルからの資金調達)」を図ることとされているが(1988年改正教育法)、図8から分かるとおり、父兄の自己負担となる学費・雑費は相当の比重を占めている。

4-1-3 「貧困地区義務教育工程」 一事態打開の努力とその限界

以上の「義務教育」の憂うべき実態を前にして、90年代半ばから教育に特化した中央からの補助金（専項移転支出、後述）が大幅に引き上げられるようになった。時期的には分税制導入の頃と符合する。それ以前は深刻な財政難で為す術もなかった中央政府が分税制で財源を手にしてようやく事態打開に向けて「出動」したということであろう。教育のための専項移転支出制度は数種あるが、代表的なのは「国家貧困地区義務教育工程」（略称「義教工程」）である。95年から2000年にかけて中央が39億円の専項移転支出を行い、地方負担と合わせて125億元（中央分：約1/3）を投じて、22省・自治区・直轄市の総計852の貧困県で校舎・設備の整備を中心とした事業が実施され³²、僻地の危険校舎の改築等が一定の進展を見た。

しかし、第一期の工程に対しては、事業内容が校舎・設備などハード整備に偏りすぎ、中央の投入が少ないため多額の地方裏負担が生じて貧困地区の教育予算を一層圧迫した等の批判が寄せられた。また、上述のように2000年時点でもなお人口1億24百万人の地区で普通9年制教育が実現できていないなど、一息つける状態には到底達していなかった。

このため、中央は2002年から522地区（大半が西部地区であり、特に少数民族地区への集中投入が顕著である）で総額72.5億元を投ずる「第二期国家貧困地区義務教育工程」をスタートさせた。第一期への批判を踏まえ、事業内容は校舎施設整備だけでなく教師の研修、貧困家庭児童への教科書無償配布等が加えられたほか、地方裏負担軽減のため中央が50億元（約2/3）を投入、また補助率も地域の実情に応じて弾力設定されることになった。

しかし、教育財政が直面する最も深刻な問題は、校舎建設や研修事業というよりむしろ教師の人件費負担に代表される経常経費の負担である。公務員（政府工作人員）たる身分を持つ教師の給与の遅配・欠配が起きたり、違法な代課教師に依存したりする現状は到底正常とは言えまい。このような問題が「突出」して現れているのは西部の少数民族地域であるが、沿海・中部地域でもいまの歳入ベースでは経常経費を賄えないという問題は普遍的に存在する（注28の「乱收費」問題参照）。しかも、これらの沿海・中部地域のあらかたは既に第二期義教工程の指定から外されているのである。

「義教工程」は大きな前進であるが、教育財政の根底にあるのは、基層地方財政が受け

³¹ 都市では所在企業に営業額の1-3%を税務局が徴収し、予算内収入に繰り入れる。農村では農民純収入の1%及び郷鎮又は私営企業の税額の1%を徴収するが予算外収入に繰り入れられる。いずれも用途が初中等教育に限定された一種の目的税である。

³² 義教工程ホームページ http://www.moe.gov.cn/gc/yiwu_edu/

持つ仕事とそれに必要な財力の間に大きな不釣り合いが生まれているという問題である。経済力の劣る内陸に対しては更なる中央からの移転支出増大が必要であるし、そもそも中央財政・地方財政間で地方の取り分を変更することも必要であろう。義教工程のようにキャンペーン型の「重点政策」を掲げることは、変革しにくい資源配分を変えるうえで必要かつ有効であるだろうが、地域指定を行い、用途を限って「プロジェクト」補助をしているだけでは問題の抜本的解決にならないと思われる。

4-2 農村の医療・衛生

4-2-1 中国農村部の医療・衛生の歴史

人民公社の時代の中国農村部には 3 層からなる衛生系統が設けられていたといわれる。最基層である「生産隊」（今日の「村」に相当）レベルには「村衛生室（駅）」が置かれ、ここに有名な「裸足の医者」が置かれていた。裸足の医者はその実労働に応じて生産隊の収益から報酬を得、農民が払う費用は非常に低廉だった。村の上級、「人民公社」（今日の「郷」に相当）レベルには「衛生センター」が置かれていた。ここには数名の正規の資格を持つ医師が勤務しており、治療行為だけでなく、村衛生室を通じた疫病予防等の指導にも当たっていた。さらに上には「県級」の「医院」が置かれ、より高度な治療と公社・生産隊レベルの指導に当たっていた。農村部には農民は日常の問診や軽い投薬の費用は自己負担だったが、大病の治療費用は生産隊が出してくれるので、生産隊を単位としてある種の自家保険制度が成立していたと見ることもできる。この時代の医療・衛生行政は中国全体が貧しかった中で、結核・ジフテリア・破傷風・はしか等の予防接種を広範囲に普及させた、人口あたりの医師の数も同様に人口大国であるインドの 3 倍に及ぶ（10 万人当たり中国が 161.7 名に対して、インドは 48 名）など農民の健康・衛生状況の改善に輝かしい業績を残したと言われている。

しかし、改革開放、とりわけ農村における請負制の進展により、経済制度としての人民公社（農村部における集体所有制度）が解体に向かう中、医療・衛生制度も大きな影響を受けた。経済単位としての性格を失い、地方政府（郷政府）化していった旧「人民公社」には、もはや農民の医療費を負担する財力はなかった。農村部の医療・衛生サービスは、提供側では「村衛生室」が営利化するとともに、「私人診所」も現れた。需要側では農民の医療費は自己負担が当たり前になった。中国の医療保険制度はまだまだ都市の制度であり、農村部への普及は進んでいないため、中国農民は医療サービスをほとんど自己負担し、かつ、社会保障・保険等のリスク分散によるカバーを何ら受けていない現状である³³。

³³ 以上の説明については「国家発展と地方財政」第 7 節「衛生サービスの提供」参照。上記の農民の自己負担に関連して、同書 178 頁は「多くの資料は農民が治療費を借金で賄っていることを示している。また、突然の大病は農民家庭が貧困に陥る重要な原因である」とある。

このような医療サービスの「民営化」は医療現場に過剰投薬、過剰検査等の「営利主義」を横行させ、医療費負担を更に重いものに行っているとされる³⁴。

4-2-2 医療・衛生サービス「民営化」の原因と結末

医療サービスの「民営化」現象は裏返せば財政投入が減ったことを意味している。これは農村部だけの問題ではなく、都市にも共通した中国全土の問題である。表7を見ると、90年代を通じて中国の衛生費用は約5倍に急騰しているが、この過程で個人の負担が40%弱から60%へと大幅に増えた一方、政府の公共予算支出の比重は約23%から15%にまで減少したことが分かる。

農村部の状況は一層深刻である。表8は所得水準で3分類した地域別の衛生支出を見たものであるが、ここでも地域格差が端的に医療サービスの質・量を決定している様が見てとれる。もちろん利用者の自己負担力もこの地区分類毎に異なるが、支出額の大きな差をもたらすもう一つの要因は言うまでもなく地方財政の財力である。

表 7 衛生費用支出と費用分担の内訳

	1991	1995	2000
衛生費用の推移			
衛生総費用(億元)	888.6	2257.8	4764.0
1人当たり衛生費用(元)	76.7	186.4	376.4
衛生総費用/GDP(%)	4.11	3.86	5.33
衛生総費用支出源の内訳			
政府予算公共支出(%)	22.8	17.0	14.9
社会衛生支出(%)	38.4	32.7	24.5
個人衛生支出(%)	38.8	50.3	60.6
資料出所:注34 記載の「経済体制移行と衛生改革」			

表 8 所得水準で分類した地域別の衛生支出推移

	1995	1997	97/95 比率
1人当たり衛生費用(元)の地域別推移			
高収入地区 (北京、上海、天津)	686.3	996.0	1.45
中収入地区 (中収入地区:浙江、広東、江蘇など9省)	267.4	368.7	1.38
低収入地区 (黒龍江、雲南、吉林など9省)	154.1	210.5	1.37
貧困地区 (四川、広西、陝西など9省)	117.0	155.8	1.33
衛生支出がGDPに占める割合			
高収入地区	5.18	5.67	1.09
中収入地区	3.18	3.39	1.06
低収入地区	3.66	3.72	1.02
貧困地区	6.43	6.60	1.03
資料出所:国家衛生口座工作小組、「国家発展と地方財政」185頁所収)			

³⁴ 「経済体制移行と衛生改革 ―衛生改革深化のための考察」 <http://www.moh.gov.cn/tjxxzx/dcyj/ztyj/index.htm>

4-2-3 衛生分野への地方財政支出の状況

地方政府の衛生分野への財政支出は、予防接種のように全国にわたって補助されている少数の例外を除けば、「省は省級の医療機関を、市は市級の医療機関を」式に所轄する医療衛生機関に補助を行うのが精一杯で、下級政府財政に対する移転支出は非常に少ない。

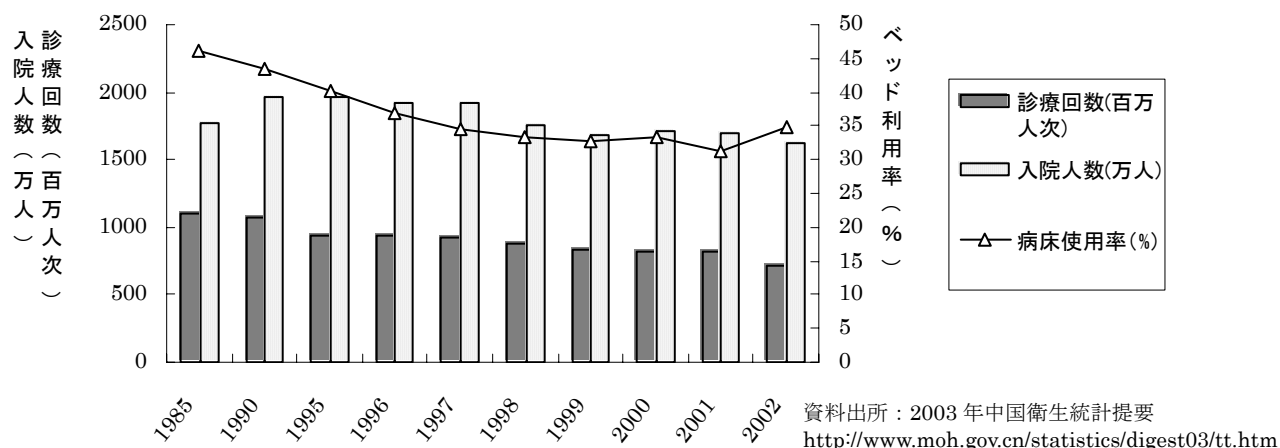
特に「村衛生室」は村が独立した地方政府の扱いを受けないこともあって、財政から受ける補助が少なく、運営はほとんど利用者の負担で賄う独立採算性に近い。

郷・鎮級及び県級についても、甘肅省での実地調査によると、その双方に支出責任を負う県級財政は県級医院に対しては人件費の 70%を補助する一方、郷・鎮級医院に対しては 50%の負担しかしていない（その分、農村部利用者の自己負担割合が高まる）。

移転支出が乏しいことに加えて、これまで前出各章でも見てきたとおり、基層政府ほど財力が乏しいため、総体としてみると政府の補助は人口の 30%が住む都市部に 60%が回され、農村部には 40%しか支出されていない。

以上の結末は自己負担ができない農民の受診回避という深刻な結果である。図 9 は年を下るにつれ、郷鎮級医院の利用率が低下していることを示す。貧しい中でも良好な成績を示してきた中国の医療衛生であるが、近年では新生児の死亡率のように、再悪化し始めた指標も見られる。

図 9 郷鎮衛生院利用状況



前章でみた教育行政が近年曲がりなりに中央からの移転支出を大幅に伸ばし、改善の兆しを見せているのとは比べると、医療・衛生分野は立ち後れが目立つ。経済体制改革が進行する中、なまじ営利性があるサービスであることが財政投入の判断を難しくしている憾みがあるのかもしれない。先に触れた過剰検査・過剰投薬現象はその表れであり、最近是中国農村部でも CT スキャンを備える県級医院、超音波エコー診断機を備える郷鎮級医院は珍

しくなくなった。また、投薬面でも高額な抗生剤の大量投与が見られる³⁵。これらは公費負担が減少する中、採算を確保するために医院が営利主義に走る結果である。

医療制度はどこ国でも頭痛の種であり、独り中国だけが抱える問題ではない。中国でも過剰投薬や過剰検査の問題が出現したと聞くと、むしろこの意味でも「普通の国」に仲間入りしたかと感じさせる部分もある。しかし、沿海の一部を除けば、中国はまだまだ貧しい国である。自己負担額の高騰により、患者・地域住民がサービスを受けられなくなり、既に達成したはずの衛生指標が再度悪化に転ずる恐れがあるとすれば、中国は公費負担のあり方を改めて深刻に検討せざるを得ないはずである³⁶。

4-3 都市失業者の生活保障

4-3-1 都市失業者の生活保障制度の変遷

コラム3 国有企業従業員の「下崗」、「分流」問題

周知のとおり、過去中国では国全体が貧しい中、都市住民の生活を保障するために、幼稚園、学校、医療、養老まで、住民生活の万般を国有企業が面倒を見る体制だった。都市部に失業者を産まないこと、すなわち余剰でも人員を抱え込むことは国有企業の重要な社会的任務であった。しかし、市場経済化が進めばこの体制ではやっていけない。国有企業は競争の激化による経営悪化に背中を押される形で、90年代後半から余剰人員の「分流」を始めた。

分流を推進するためには、失業保険や医療保険、生活保護などの社会的セーフティネットが必須であるが、中国は過去国有企業自体がセーフティネットだったせいで、その外に人を出すときの代替制度がなかった。このため分流政策は当初から分流者の生活を如何に保障するかというセーフティネット整備の難題と裏表の関係にあった。

国有企業が90年代後半から「^{シァガン}下崗」という形で余剰人員の「分流」を始めたことに伴って、1998年に国有企業下崗職工基本生活保障制度が創設された。「下崗」は日本になぞらえて言えば、自宅待機に似た処遇であり、ポストは失うが3年の期限を限って原給の1/3程度が保障され、社宅、医療、老齢年金等は引き続き原企業在職時と同じサービスを受けることができた。同時に下崗人員の再就職を促進するために国有企業には「再就職サービスセンター」が設立された。以上の費用は企業、社会（失業保険、基金）及び地方財政が1/3ずつ負担した（「三・三制」）。

しかし、「分流」で負担が軽くなるとは言え、国有企業がいつまでも分流人員の負担を負っていたのでは国際競争に勝ち抜けない。その意味で、この制度はもともと不備なセーフティネットを代用する過渡的な制度として発足した。その過渡的性格は本制度が「三条保

³⁵ 「国家発展と地方財政」191頁

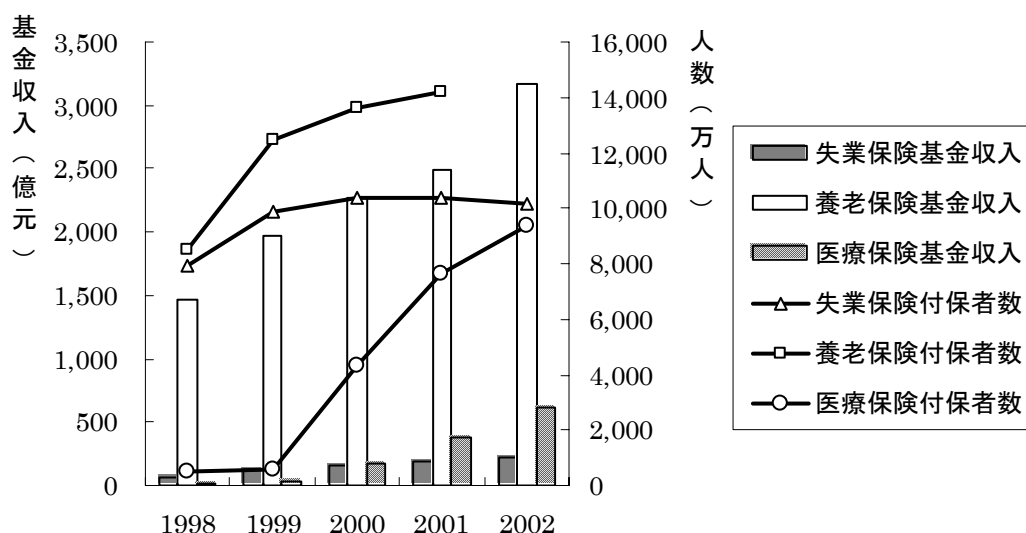
³⁶ 折しも、2003年のSARS流行が契機となり、過去10年間財政規模が大幅に伸びる中で政府の衛生関係予算の比重が減少してきたことが社会の厳しい批判に晒された。

障線」という概念とともにスタートしたことに現れている。三条とは、本制度、失業保険及び都市住民最低生活保障（生活保護）制度であり、整備が遅れている後二者を大急ぎで用意しつつ、早急に本制度の役割を受け渡すことが当初からの含意であった。

98 年以降、国有企業を「下崗」された従業員は合計 27 百万人強に及び、その 90%以上が再就職サービスセンターに入所し、約 2/3 の 18 百万人強が再就職した（しかし、再就職率は年々低下の一途を辿っている）。

以上のように「下崗」制度の運用が「つなぎ」の役割を果たす中、全国各地で失業保険などの整備・拡充が急ピッチで進められた。図 10 は養老基金、失業保険、医療保険制度の拡充の様子を示すものであるが、セーフティネット整備が如何に焦眉の急であったかを物語っている。しかし、ここでも各地方政府の財力の多寡がものを言う。まず先行したのは北京、上海、江蘇、浙江など裕福な大都市であり、国有企業の経営状況がさらに深刻な「老工業基地」、東北地方などは制度の普及が遅れた³⁷。

図 10 セーフティネットの整備状況（保険基金収入と付保者数）



資料出展：各年度の「労働・社会保障事業発展統計報告」
（労働・社会保証部）http://www.molss.gov.cn/index_tongji.htm

98 年に大挙センターに入所した下崗一期生が 3 年間の期限到来を迎えた 2001 年、中央政府は新たな政策を打ち出し、①国有企業は今後、原則として再就職サービスセンターを

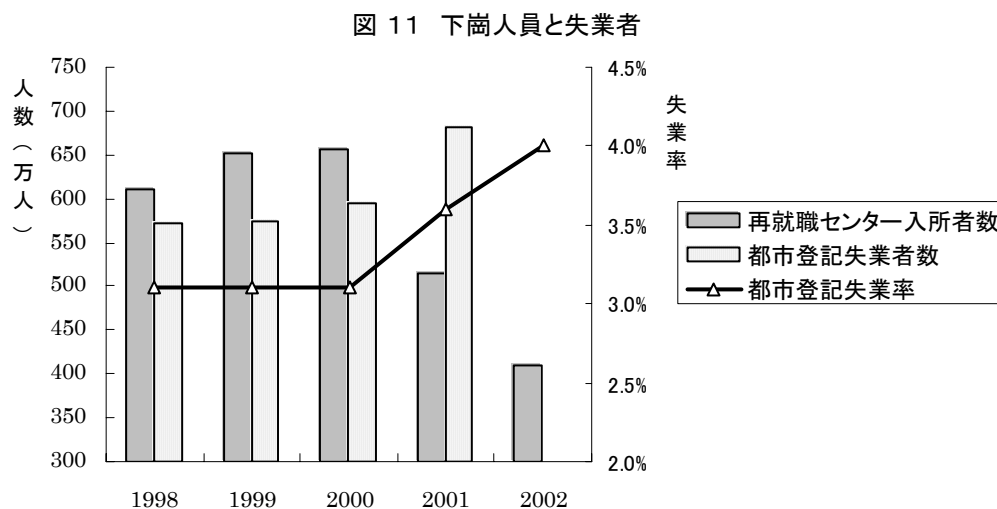
³⁷ 2001 年、東北地方最大の老工業基地、遼寧省が国有企業改革の実験地点に選ばれた。02 年末までに 4,800 の再就職センターの 9 割以上が閉鎖され、124 万人の従業員が 102.3 億元の補償金を受け取る代わりに国有企業との雇用契約の解除に応じた（「中国人口及び労働問題報告 2003」（主編：蔡昉、社会科学文献出版社 2003 年）173 頁）。老工業基地でそれまで改革が進まなかった最大の原因は、この 100 億元に象徴される財源がなかったことである。実験地点に選ばれたのに合わせて、中央財政から遼寧省に相当量の専項移転支出が投入されたものと思われる。

中央財政を投入してでも東北地方の経済改革を推進しなければならないという中央の判断は、その後 03 年の中共三中全会で「東北振興」という新たな政策に発展した。

新たに設立しない、②今後新たに「減員」（「分流」と呼ばなくなった）された者はセンターに入所せず、法に基づき原企業との雇用契約を解除、規定に基づく失業保険待遇を受ける、③既にセンターに入所して 3 年の期限が到来した者は再就職先が見つからない場合であってもセンターを出所し失業保険待遇を受けることとされた。準備の整った省は 2001 年以降、続々とこの新制度に移行を始め、中央の指示により準備の整わない地方でも 2003 年末が「終点」とされた。

国有企業下崗職工基本生活保障制度は、まずは失業保険制度を次の受け皿として 6 年間で幕を閉じた。しかし、失業保険給付が受給できる期間は最長でも 2 年間である³⁸。その間に、なお就職先が見つからない場合には、後述する「都市住民最低生活保障制度」の対象になる。

中国の失業率（都市登記失業率）はリストラの急展開にもかかわらず 90 年代後半以降 3% 強で推移してきた。「失業問題の実態を反映していない」と批判が強かったにもかかわらず、数字が低率を保ち続けたのは、都市登記失業率が失業保険の給付と裏表の関係にあるからである。数字が 2001 年以降上昇を始めたことは、過渡的な「下崗」制度から失業保険制度へのバトンタッチが始まったことを示すものである。



4-3-2 都市住民最低生活保障制度

中国における貧困問題は改革開放の進展に伴って近年大きな変容を遂げつつある。改革開放が始まった 1978 年、「絶対貧困」の状態にあった中国人は農村部を中心に 2.5～2.6 億人いた（世界銀行推計）。その後政府が貧困扶助（「扶貧」）に多大の努力を払った結果、80

³⁸ 当人の勤務・保険料納付期間に応じて、最短 12 ヶ月から 18 ヶ月をはさんで最長 25 ヶ月とされている（「失業保険条例」第 17 条（99 年 1 月 22 日、国务院令）参照）。

年代から 90 年代半ばにかけて、この意味における貧困問題には大幅な改善が見られ、98 年には貧困人口は 4,200 万人にまで減少したとされる。しかし、同じ 90 年代後半、今度は国有企業改革の本格化に伴って、下崗人員、失業者が急増した結果、「都市型貧困」というかつて見られなかった問題が深刻化してきた。経済体制の移行に伴って「・・・ほんの数年の間に、一部の失業者、下崗人員、「待崗」人員と退職高齢者、そして彼らの扶養家族を主体とする『都市貧困層』が都市に急激に形成された」³⁹。

中国では一部の地方で試験的、先行的に新たな政策が実施されることが多い（「試点」という）。結果を見た上で所要の修正を加え、これを全国に、しかも徐々に普及するのである。都市型貧困対策でも、まず 93 年、上海が独自に試行したのを中央が採用し、95 年から上海、廈門、青島、大連、福州、広州の 6 都市で当地の最低生活保障線（水準）に応じた生活保護制度がスタートした。その後制度の全国的普及が図られ、97 年 3 月には 165 都市（4 直轄市のうち 3 市、地区級市の 49%、県級市の 13%）で制度がスタート、同年には「1999 年末までに全国全ての市・県政府が所轄する鎮において」同制度を確立することが指示された。99 年、国務院は全国で制度が創設されたのを受けて、「都市住民最低生活保障条例」を公布し、収入が各都市の定めた最低生活保障線を下回る住民は差額の給付を受ける権利を有する旨を法制化した。⁴⁰

表 9 はこの普及の過程を数字で追ったものである。2002 年には受給者が 2,000 万人に近づいており、カバー率から見ると、概ね制度が確立されたと見てよいと思われる。

表 9 1996～2002 年における都市住民最低生活保障制度の推移

	受給者数 万人	支給金額 億元	当年の GDP 億元	支給額/GDP ‰	財政支出 億元	支給額/財政 支出 ‰
1996	85	3	67885	0.04	7938	0.38
1997	88	3	74463	0.04	9234	0.32
1998	184	12	78345	0.15	10798	1.11
1999	281	20	82068	0.24	13188	1.52
2000	382	30	89403	0.34	15887	1.89
2001	1132	53	95933	0.55	18903	2.80
2002	1930	104				

³⁹（「中国人口及び労働問題報告 2003」53, 94 頁）。ここで言う「都市貧困層」を指して「弱勢群体（ハンディキャップ層）」という新語も定着した。アジア開銀は 2001 年に中国の都市貧困層人口は 1,480 万人と推計した。民生部が同時期に行った別の全国推計では 1,800 万人であり、前掲書（55 頁）は以上から都市貧困層を 1,500～1,800 万人と推計している。

⁴⁰ 以上の制度創設の歴史については前掲書 59 頁から 64 頁参照。

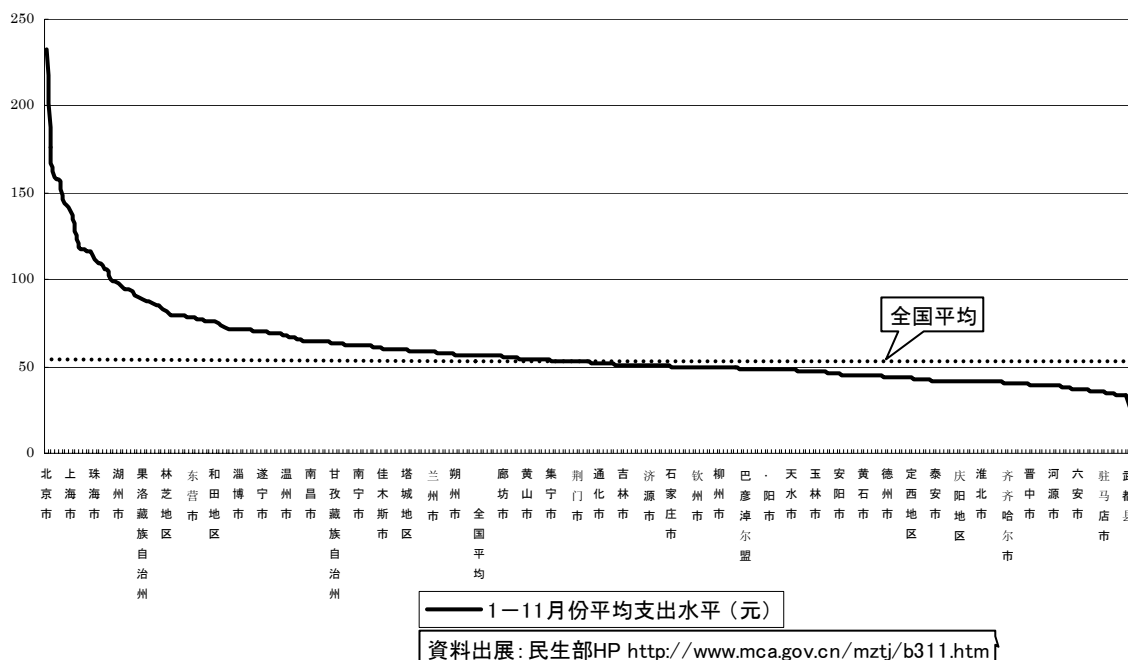
4-3-3 都市住民最低生活保障制度に対する財政支出の状況

しかし、現行制度の最大の問題は、財政制約による資金不足である。これは制度の創設、普及の段階から容易に予想された問題であり、教育と同様、中央財政は近年この分野でも移転支出を大幅に増やしている。

例えば、1999年10月、建国50周年の折りに全国の給付水準を一律30%引き上げた際は必要な予算の80%を中央が負担している⁴¹。01年には中央が「資金ネック問題解決のため、一大決断を下し」、当初予算の8億元の上に年度後半15億元を追加、省級財政もこれに併せて当初予算9億元に3億元を追加したので、市・県級財政の自己負担分を足すと年間の支給額は53億元に達した。さらに2002年には中央財政が46億元、地方負担分合計が59億元、合計支給額は105億元と一桁上がった。01年以来の中央財政の投入増加により本制度は「跳躍」的な発展を遂げたと評されている⁴²。

しかし、以上の投入はあらかじめ対象カバー率の向上に投じられたと見るべきであろう。換言すれば、それ以前は資金の範囲内でしか申請を受け付けることができなかったのである。有資格者をカバーし終わったと言っても、問題は依然十分な解決を見たとは言えない。多くの都市で財政制約に縛られて、給付が実のある「最低生活」を保障する水準に達していないからである。

図12 2003年都市最低生活保障1人平均支出水平（元）



41 「中国人口及び労働問題報告 2003」 63 頁

42 「中国人口及び労働問題報告 2003」 64 頁

図 12 は各都市が定めた当地の最低生活水準（月額元／1 人）であるが、最高額の北京市（233 元）と最低の武都県（33 元）の間には実に 7 倍の格差がある。中国でも地方によって物価水準が異なるが、この差は物価水準で説明できる範囲をはるかに超えている。言うまでもなく、地方政府の財力が給付水準を左右しているのである（本制度は地区級市政府及び県級政府が担当）。

90 年代における先進国の生活保護支出は概ね GDP の 1～2% の水準にあるが、中国は 2002 年においてもなお、一桁下の 2% でしかない。給付水準の低さは都市住民最低生活保障制度にかぎった問題ではない。詳述は省いたが、失業保険制度でも、養老年金制度でも均しく財政制約のために給付水準は甚だ低いままである。

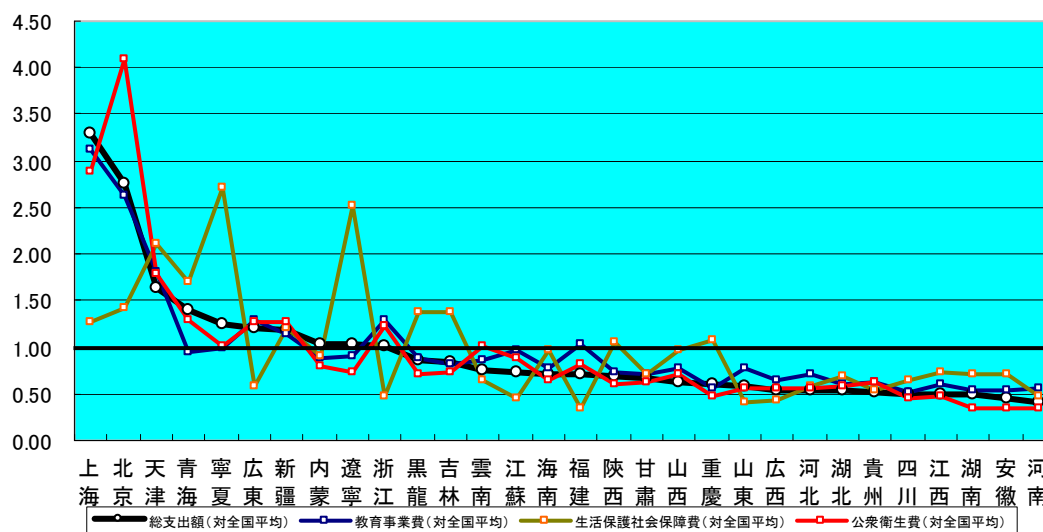
結局、問題はこのような「シビルミニマム」に関わる政策に関わる財政負担を主に地方政府に負わせたままにしている現行財政制度の財源の分け方そのものに起因していると言わざるを得ない。地方政府、特に経済の発達の後れた内陸の地方政府の財力がこれ以上の負担に堪えられない以上、残る道は地方財政の財力を総体として向上させる財源の分け方の再修正か、さもなくば専項移転支出の更なる増額しかないと考えられる。

第5節 中央から地方への移転支出の増大 — 「後期分税制」

5-1 財政地方格差の拡大

中国地方財政はきわめて大きな地域格差を抱えていることが特徴である。図7は省別・支出分野別に地方政府支出（各級合計）を人口1人当たりで割って比較したものであるが、北京や上海のような最も裕福な沿海大都市と河南、湖南、安徽など人口の多い中部の間には、人口1人当たり政府支出に最大12倍程度の格差があることが分かる。これほど大きな格差は物価水準の相違、沿海・内陸間の人口移動を勘案しても説明できない。

図13 地方別／支出項目別に見た人口1人当たり地方政府支出額(2002年度)



縦軸は全国平均を1.00とした相対値、出展：中国統計年鑑2003

図13には併せて教育、医療衛生、社会保障等、公共サービス分野別に各省の1人当たり支出額も示してあるが、この面でも地域格差はきわめて大きい。これは内陸地方の経済発展が遅れているうえに、前述したとおり基層地方政府の財政が深刻な財政難に陥っているためであり、これらの地域の公共サービスは名ばかりの給付しかできていない。

中央財政から地方財政の移転支出（再分配）の功罪については、地域格差を拡大しないために適切な再分配が必要であるとする見方と地方経済を発展させるために地方財政のインセンティブを増進させるべきであり、再分配は望ましくないとする見方の両論がある。しかし、第6節で見るとおり、中国では高度経済成長が地域格差を一層拡大する方向に作用している中で、「一国の中でこれだけ大きな地域格差を放置することはできない」との政治的認識が高まりつつある。格差の是正は具体的には中央から地方への移転支出制度の強化充実の形で行われることになる。これが現下の中国財政制度の核心の課題であり、本稿が「後期分税制」と呼ぶ動きである。

5-2 移転支出制度の概要

中国は分税制導入と同時に、中央政府から地方政府への財政移転支出の制度を拡充した。導入後しばらく、初期分税制の時期には「税收返還」が移転支出の大半を占めた。分税制導入時に導入された地方との妥協措置であり、返還額は地方の「既得権益」視され、本来の意味での「移転支出」とは呼べないものである。「税收返還」以外の移転支出制度として代表的なのは、専項移転支出及び過渡期移転支出であるが、最近では新たな制度も生まれている。以下では、主要な制度を紹介した後、近年の移転支出の変化を考察する。

(1) 専項移転支出

「専項移転支出」とは中央が地方政府に委託した事務、中央と地方政府共同の事務、又は中央が企図した特定の政策目標の実現のために中央が地方政府に支出する」ための移転支出である。古くからある制度であり、日本で言えば「自治体向け国庫補助金」に相当する制度である。使途は殆ど全ての行政分野に及んでいるが、最近、市場競争が行われる産業領域や企業の発展のための支出は漸減する傾向にある。代わりに増加しているのは、基層地方政府の所掌する分野、すなわち、失業者の基本生活手当の支払原資、社会保障給付の支払原資、農民の負担軽減、貧困地域の義務教育関連支出の補助等の分野である。

専項移転支出制度は中央政府が国の全体にわたって企図した政策を実現するための制度であり、特に最近では国家の重点政策目標の達成の手段として重要性を増している。しかし、他方では後述するように特定の使途に制限された移転支出を増やすことには疑問も提起されているほか、運用面で支出対象が妥当性を欠いている、審査が規範性、客観性を欠いている、裏負担が地方財政を圧迫する、使い切れない等の問題も指摘されている。

(2) 過渡期移転支出

「過渡期移転支出」は、規模は小さいもののその内容において注目に値する制度であり、1995年に創設された。主眼は財力が弱い地方政府の財政能力を補い、地方格差の拡大を抑制することにある、日本の地方交付税制度に似ている。

全国あまねく適用される財政能力均衡化のための「均等化移転支出」と西部に多い少数民族地区が総じて人口過疎で財政能力も特に薄弱であることから、少数民族対策、西部振興対策の色合いを持つ「政策的移転支出」の二つの制度から成る。

地方財政制度が長期的に目指すべき方向に合致し、制度としては合理的であるため、今後一層の発展が望まれるが、最大の問題は財源が全く足りないことである。制度創設2年目の1996年、各省が「基準」により産出した均等化移転支出の場合、所要額合計630億元に対して実際に中央が支出できたのは22億元（所要額の3.5%）、少数民族地域向けの政策的移転支出は合計額130億元に対して12億元（同9%）に過ぎなかった。2001年は過渡期移転支出の合計額が161億元と5倍近くに増大し、かつ、初めて中央の年度予算の中に明確に位置づけられたが、それでも所要額の数分の一に過ぎなかったため、「十分な資金を振

り向けない限り、過渡期移転支出制度は象徴的な意義しかない」と言われた⁴³。しかし、本支出はその後増大し続け、2004 年からは、「財力性転移支出」という新しい言葉に姿を変え、投入額も 1,912 億元と飛躍的に増大しつつある。

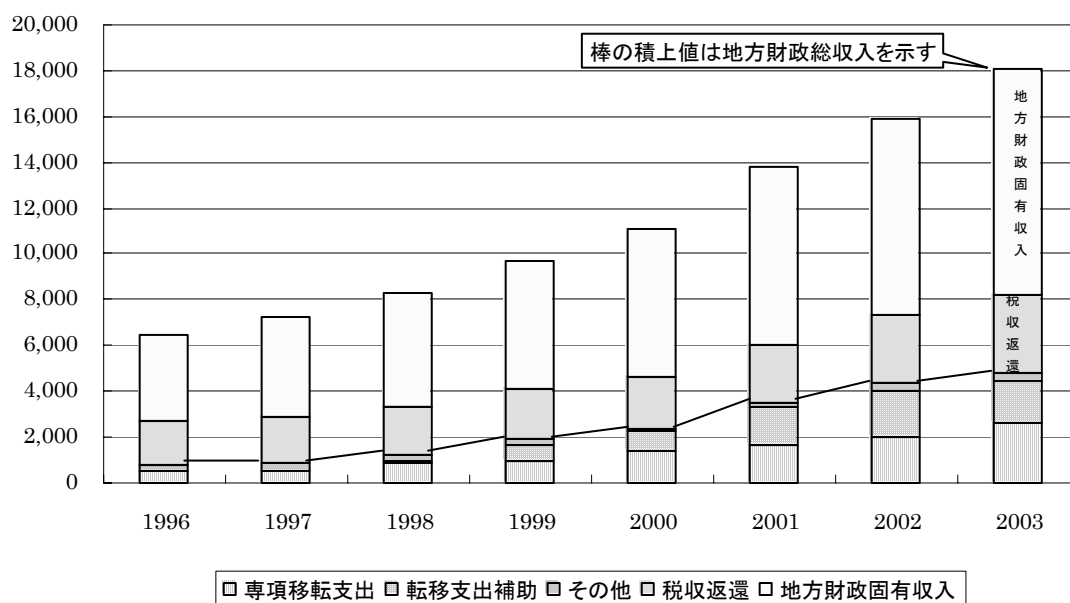
(3) その他の新たな移転支出

まだ全容が明らかではないが、2000 年から「収入分配調整政策転移支出」及び 2004 年から「財力性転移支出」という新たな言葉が登場した。前者は財政困難な中西部地区等で顕著な政府機関における給与水準引き上げや欠配対策などのため、中央財政が財源補填を行うための移転支出制度を指し、後者は地区間の財力不均衡、基本公共サービスの水準格差等を埋めるため、上級政府から下級政府に対して用途の限定をつけずに資金を交付する制度を指す。

5-3 移転支出の急速な増大

中国財政は 2000 年前後から本来の意味の移転支出類型が急速に増大しつつあり、新たな時代を迎えつつある。図 14 はこの増加ぶりを示したものであり、特に 2000 年頃からは新たな行財政手法として急速な発展が見られる。本稿はこの時期以降を「後期分税制」の時代と捉えている。

図14 中央から地方への移転支出の推移



このような移転支出の増大に関しては、まず 2 つの背景が指摘できよう。第一は支出増大を可能とした財政側の変化である。中国の税收は経済成長に加えて、1998 年以来税の徴

⁴³ 「国家発展と地方財政」 43 頁

収制度を改善したことから、税収全体が順調に増大している。特に、地方財政との関係では、施行から 10 年経つ分税制が「現有の地方既得権益の構造を保持し、徐々に改革の目標に到達する」という当初の設計通り、徐々に中央財政の裁量的な支出能力を高めている。

第二は支出増大を必要とする行政ニーズ側の変化であり、具体的には中央政府が国としての統一、社会の安定を今まで以上に重視するようになったことである。特に政権が胡錦濤総書記と温家宝総理に引き継がれて以降、第 16 回党大会で打ち出された「2002 年に全面小康社会を実現する」目標に向けて、経済成長の恩恵に浴せていない社会的弱者（弱勢群体）の利益を重視すべきとの方向が明確に打ち出されるようになった。裏返して言えば、市場経済化の過程で、地域格差、貧富の差といった問題の解決がいよいよ焦眉の急になってきたということである。

コラム 4 は 3 月に開催される全国人民代表大会で財政部長が行う前年度の予算執行状況及び新年度の予算案に関する演説の中から、移転支出を用いて行われる各年度の政策の目玉を示したものであるが、農民対策、農村教育、失業・再就業促進対策、都市住民やハンディキャップを抱える弱者の生活保護などが重点的な対象領域とされていることが分かる。

コラム 4 近年の全人代・財政部長演説に見る移転支出の目玉政策	
2002年	
○	02 年、中央財政の移転支出は税収返還以外に 4,025 億元と急速に拡大、97 年の 6.1 倍、平均増加年率 43.4%となった。このほとんどは中西部地区で用いられた。
○	97 年と対比した全国財政の各分野への支出は、社会保障が 9.5 倍（年率平均 56.9%増）、科学技術教育 2.3 倍（17.7%増）、農業 1.9 倍（14.2%増）となった。
○	02 年は所得税収の中央・地方配分を変更、規定に基づいて中央財政が得た増収 124 億元を全額地方、特に中西部地区への移転支出に用いた。…この結果、多くの地方で省級以下の政府の財政体制が前向きに調整され、県・郷級基層政府の財力が高められた結果、職員給与の遅・欠配状況は改善された。
○	「農村税费改革」の実験地点を 20 省（自治区・直轄市）に拡大、対象地区の農民負担を平均 30%軽減。このため移転支出補助資金 245 億元を投じた。
○	02 年 7 月 1 日から再び企業退職者等の養老年金給付水準を引き上げ（8 4 億元）、都市住民最低生活保障資金の給付水準の倍増を達成（46 億元）、87 社の国有企業の破産手続を支持し、これにより影響を受けた 38 万人の従業員の仕事と生活を保障するため、適時に補助資金を交付する（110 億元）など、2002 年に中央財政が社会保障方面に投じた支出は 1,362 億元、対前年比 38.6%増に達した。
2003年	
○	03 年、使途制限のつかない「財力増強移転支出」は 1,912 億元（前年比 17.9%増）、社会保障、農業、科学技術、教育、衛生、貧困対策などに投じられた専項移転支出は 2,577 億元（7.3%増）に達した。
○	「農村税费改革」の実験を全国に全面展開するため、移転支出補助資金 305 億

元（対前年 60 億元増）を投じた。 ○ 失業・再就業対策を増強、再就業専項移転支出交付資金 47 億元を支出、社会保障関係では国有企業一時帰休者の生活費と定年引退・退職者年金の期日通り・全額支給の確保のための補助資金 608 億元（13.1%増）、都市最低生活保障補助資金 9 2 億元（100.0%増）を支出、軍転退役幹部など特殊困窮者の生活改善のために毎年 15 億元の専項移転支出を決定、永年未解決だった農業開墾企業従業員の失業保険属地化管理問題解決のために西部・中央直轄開墾地区向けの補助を 7.3 億元増額（次年度以降の平年度化分も同額）。 ○ 「第二期義教工程」（農村小中学校危険校舎改築計画）のために 20 億元を投じ、今後 3 年で問題の基本的解決を図る。 ○ SARS 防治資金として、中央が 28 億元、各級政府分と併せて 136 億元を支出、さらに公共衛生システムの強化のための専項移転支出を 10 億元増額した。
2004年(予算ベース)
○ 農業特産税を撤廃、農業税も 1 %以上減税するとともに、食料主産地に傾斜する形で農民負担を 118 億元減少させる。これにより減収となる地方財政のために食料主産地及び中西部を中心に転移支出の形式により適当な補助を行う。 ○ 再就業補助金を 36 億元、対前年比 76.6%増とする。また、国有企業一時帰休者の生活費と定年引退・退職者年金の期日通り・全額支給の確保、都市最低生活保障のための補助資金として中央財政で 779 億元の資金を確保。 ○ 州政府任せの農村義務教育管理体制を改善、貧困県への移転支出を増加、「第二期農村義教工程」、「現代遠隔通信教育工程」を継続実施、教科書無償配布の範囲を拡大する。 ○ 疫病予防制圧システムと突発公共衛生事件医療救急システムの建設を急いで公共衛生サービス水準と突発衛生事件の応急能力を高め、農村医療衛生条件を改善し、新型農村医療制度改革の実験を成功させる。 ○ （各級政府の正常運営を保証するため）政府・関連機関職員の給与の時期通り・全額支払いを保障、既往の給与引き上げに伴う後年度反映分 118 億元の増額調整計画を定める各級政府に移管した退役軍幹部の待遇を改善し、福利政策の調整のため 30 億元を支出する。

このように見ていくと、過去数年の中国地方財政の運営は、まさに本稿第 4 節で考察したような基層政府の財政困難を是正するとともに、給付水準に著しい地域格差を生じている基本公共サービスの改善を図り、特にハンディキャップを抱えた社会的弱者の生活を支援するなど、過去の改革開放時代には見られなかった新たな行政ニーズに対応するべく、急速に変貌していることが分かる。このような意味において 2000 年以降の中国地方財政は「後期分税制」の時代に入りつつあるとみるべきである。

5-4「後期分税制」に対する「財政連邦主義」からの評価

「後期分税制」の動きを「財政連邦主義」はどのように評価するのだろうか。補論で後述するとおり、財政連邦主義の最大の特徴は、連邦制の下でハードな予算制約が保障されるならば（地方政府の財政が困窮に陥っても連邦政府は救済の「タオルを投げない」ことが周知されていれば）、地方政府の増収（歳出増加）に向けた意欲（増収インセンティブ）を活用することにより、地方政府を地域の経済発展と経済構造改革に向かわせることができると主張する点にある（「市場保全的連邦制（“Market Preserving Federalism”）」⁴⁴）。

このような観点から単純に考えれば、中央財政の再分配を急速に増大させつつある後期分税制の動きは改悪であるということになるだろう。しかし、以下の三つの点で、財政連邦主義の立場は移転支出増大を否定的に解すると決まった訳でもないとする余地がある。

第一に、財政連邦主義が焦点を当てたのは改革開放政策の初期、80年代という時代に相応しく、地方財政のあり方が地方の経済発展や経済構造改革に果たしうる役割であった。しかし、最近の移転支出増大が貧しい中西部地区の農民や都市の失業者、ハンディキャップを抱えた社会的弱者などの生活支援に集中していることが示すように、いまや中国の改革開放政策は移行経済の入口というより出口に近付きつつあり、そこで生ずる問題も市場経済のそれに接近している。政策の焦点が移動しつつあるいま、経済発展ファンクションの観点からのみ、移転支出増大を否定的に見る必要はないのではないだろうか。それはむしろ第6節で考察するように、財政を通じた中国の資源分配メカニズムが歴史的に転換期に来つつあることを示唆するものでもある。

第二に、最近の移転支出増大は、「第二期義教工程」の事例（第4節4-1-3）が典型的に示すように、内陸の農村部、特に所得の低い少数民族地区への集中投入が顕著である。これらの地域は経済開発上のハンディキャップが最もきつい地域であり、インセンティブによる自助努力にも大きな限界がある。野放図な投入でなく、どうしても投入が必要な地域に絞り込んだ形での移転支出であれば、一概に地方政府のモラルハザードを増大させるとまでは言えないのではないか。むしろ第6節のコラム6で述べるように、国民による公共サービスの受給に「権利」性を付与するなら、その財源確保は政策的な当否の議論以前に政府の義務という側面を帯びるようになる。

第三に、前述のように、そもそも基層政府の財政を今日の困窮に陥れたのは、バランスを失した新任務の賦課と上からの財力吸い上げであったと見るならば、昨今の移転支出増大は「遅れてやって来た“足らず米”支給」であると見ることもでき、一概に否定すべきものではないはずである（後知恵で言えば、新たな公共サービスの給付といった任務を地方、特に基層レベルの地方政府に課する際、適時適切な財源支給ができなくても、せめて暫時財源を（国家開発銀行等からの）借入に頼らせ、後日中央がこれを代理償還することを約束するといった措置をしておけば、予測可能性の侵蝕を防げたかもしれない）。

⁴⁴ 後述補論の注53、54を参照

第6節 中国地方財政の今後

6-1 中国地方財政が目指す今後の「国のすがた」

改革開放が始まって以来四半世紀を経過し、中国はいまや移行経済体制手直しの終盤にさしかかりつつあるが、そのことは中国の経済社会にこれまでの改革開放時代とは異なった問題を突きつけつつある。

国民が均しく貧しい時代には、都市における国有企業や農村における人民公社により、貧しいながらも人が暮らしていける計画経済下の均衡が成り立っていた。しかし、市場経済化が進む中で、その均衡が崩れた。まず、セーフティネットだった国有企業や人民公社が解体され、寄る辺なき人々が社会に放り出された。更に不均衡を孕んだ生活水準の上昇・物価の上昇により、寄る辺ない訳でなくても社会の低層に属する人の生活水準（暮らし向きの善し悪しに対する人々の意識を含む）が相対的に悪化した。新たな均衡解に行き着かぬまま「市場経済」化だけが深化した今日の中国の現状を見て、19世紀的な猛々しい資本主義を彷彿とさせると感ずるのは筆者だけではあるまい。

そこで新たな均衡を探り当てることは喫緊の要請であり、それは同時に新しい「国のすがた」を探る作業でもあると思われる。先行する先進国は程度の差こそあれ、猛々しい資本主義から社会的公正や分配の平等を重視する「福祉国家」へと変貌していった。「福祉国家」の建設には財政による所得再配分が不可欠であるが、第5節で見たとおり、中国もまた、移転支出の増大・再配分に力を入れつつある。そのことは先進国から約1世紀遅れて、中国も「福祉国家」の道を歩み始めたことを意味するのだろうか。

6-2 「全面小康」の実現—中国版「シビルミニマム」の形成

本研究のために資料を通読する過程でしばしば出会った言葉は「公共サービス（給付の）均等化」である。確かに第4節で見てきたとおり、公共サービスの給付水準には大きな地域格差が存在するだけでなく、低水準の地域では甚だしい供給不足の事例が多い。一国の国民の間にこれほど大きな差別が存在することは政治的に見て、だけでなく恐らく憲法に照らしても許されないが⁴⁵、「均等化」という標語に「いまほどあからさまな格差は縮小すべき」という意味合いに留まらず、全国民に均等な生活水準を保障することを目指すべきという積極的な意味合いを持たせるのだとすれば、中国国内でもその理念に関わる反対が生まれてこよう。この問題はさらに突き詰めていけば人間や社会に対する理解、伝統的な右派・左派のイデオロギー対立にも行き当たる可能性のある、根深い問題である。

中国のような大国が文字通りの「均等化」、すなわち地域格差を「無くす」ことは非現実的である。実行可能性を考えるなら、今後の中国が目指すべきことは「横並び」を実現す

⁴⁵ 中華人民共和国憲法第二章 公民の基本的権利及び義務 第二項「中華人民共和国の公民は法律の前に一律に平等である。」

ることよりも、まず全国どこでも一定の「最低」水準は達成している状態を実現すること、言葉を換えれば、我々が「シビルミニマム」と呼ぶ水準ないし質を全国にわたって実現することではないかと思われる。最低限の生活ニーズの充足を一国の共通項として保障しようという最近の動きも、このような変化のベクトルの上にあると考えられる。

2002 年 10 月の第 16 回党大会が提唱した「2020 年に全面『小康』社会を実現する」との目標は、まさにこの流れに沿った中国の新しい「国のすがた」を模索する動きであり、福祉国家建設に向けた中国版「シビルミニマム」の宣明とみることもできる。

それは北欧型の「福祉国家」からははるかに遠い、控え目なシビルミニマムであり、しかも 2020 年が目標とされていることから分かれるとおり、地域格差拡大の中、前途は多難である。しかし、これを実現すれば国が広すぎるせいで、まとめ、共通性に乏しかった中国が更に一步、普通の「国民国家」に接近することになると言える。

コラム 5 「シビルミニマム」に関する日本国憲法と中華人民共和国憲法の比較

「シビルミニマム」について日本と中国の憲法の規定を比較することは興味深い。日本国憲法は第 25 条（生存権、国の生存権保障義務）第 1 項で「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」旨規定するのに対して、中華人民共和国憲法の相当する規定である第 45 条第 1 項は「中華人民共和国公民は老齢又は疾病若しくは労働能力を喪失した状況の下では国家及び社会から物質的幫助を得る権利を有する。国家は公民がこれらの権利を享受するのに必要な社会保険及び医療衛生事業を發展させる」と規定しているのみである。

二つの憲法は、前者の想定する「健康で文化的な生活」が後者の想定する「物質的幫助」よりも範囲が広い点で異なるだけでなく、前者が「最低限度」という形で水準に言及しているのに対して後者は「物質的幫助」が十分か否か、国家が担う「社会保険及び医療衛生事業」の發展の度合いがどれほどのものかについては触れていない点でも異なるのである。

この意味では、今後の中国は憲法第 45 条に「最低限度」の水準を保障する改正を行う方向に進むことが課題になると言うこともできるのではないか。

その点で興味深いのは、国民による公共サービスの受給に「権利」性を付与するのかどうかである。「中華人民共和国義務教育法」は普通 9 年制教育を義務化するに当たり、「国家、社会、学校及び家庭は法に基づき適例児童・少年が義務教育を受ける権利を保障する」（同法第 4 条）と謳いながら、何ら財源的手当てを行わなかった。

しかし、1999 年の「都市住民最低生活保障条例」は全国で制度が創設されたことを受けて「収入が各都市の定めた最低生活保障線を下回る住民は差額の給付を受ける権利を有する」旨を法制化するとともに、移転支出を通じてこれに必要な財源的手当てを行うようになった。我々はこのやり方の差異に、中国国民の「権利」の実体化の過程をみることができるようと思われる。

6-3 今後の中国地方財政改革の課題

以下では中国が全国的にシビルミニマムを実現していく過程で必要となる地方財政改革の課題に触れたい。

(1) 行政の標準化・基準化

今後の中国地方財政は、最低限度の生活水準のような達成すべき目標を共有するだけでなく、その実施に当たる行政、すなわち供給側も機構や手法などを共通にし、更にはパフォーマンスを揃えていかなければならない。

中国の多様性は経済発展の度合いや物価水準のような計測しやすい側面だけに現れる訳ではなく、慣行、ものの考え方、政府と住民の関係など様々な面で地域の間には大きな差がある。「制度 (institution)」が異なる地域では、行政の仕事の進め方も行政効率も大きく異なるであろう。

しかし、最低限、数量化に馴染む行政領域から、事務の遂行、目標の実現にどれくらいの機構・人員が必要なのか、経費がかかるのかなどを検討し、行政の標準化を進めていくことが必要であろう。特に財政面では、日本の地方自治法に則して言えば「基準財政需要額」、「基準財政収入額」を測定していく努力をすることが必要になってくる。

中国は永く予算編成に当たって「基準年の予算額 (基数) + 増分」という方式を採ってきた。既往の予算に無駄があるか、不足があるかを十分吟味しないまま「苦しいから増分を認めてくれ」、「無駄が多い」式に談判する非科学的な予算編制を行っていたとも言える。

財政部は 2002 年度から、各地方政府に「基本支出予算+項目支出予算」の編成方式を採るよう指示し始めた。基本支出予算とは、一定の人員が所属する機構が日常の業務を行うために必要な人件費、日常支出等を合算した予算のことであり、項目 (プロジェクト) 支出予算とは行政事業単位が特定の行政任務・課題を完成するために必要となる基本支出以外の予算のことである。建設・修繕費や補助金、大型会議の費用等はこれに属する⁴⁶。

注目されるのは、基本支出にせよ、項目支出にせよ、科目を定め、積算の合理化を図ろうとしている点である。第 5 節でみた教育現場のように、教師の人件費すら予算で賄いかねる予算では行政の正常な運行は期しがたい。その意味で、特に基本支出予算に相当する部分の合理化は重要である。この制度が普及すれば、行政の標準化・基準化に資するであろう。

(2) 政府の職能 (分担) の明確化と財源配賦の適正化

中国、特に農村を始めとする経済発展の遅れた地域の地方財政を正常化するには中央・地方財政間で財力の調整・再配分を行うことが必須であり、この点は多くの識者が指摘するところである。

⁴⁶ 「中国予算編成制度改革」(陳詩新、楼繼偉「財税体制の一層の改革課題に関する国際会議」資料 (2002 年 12 月北京) 所収)

ただ、再調整を行うにしても、まず、各級地方政府に①何を、②どこまで、行わせるのかを明確にする必要がある。財源の分け合い方を如何に明確に科学的に規定したとしても、同時に仕事の分け方も規定しなければ意味はない。測量に喩えて言えば、測量者の位置を固定しても、測量点の方が動いていれば測量はできないからである。

前述したように（第1節2参照）、中央・地方、地方政府各級間に明確な事務分掌の定めがないことは、各級政府間の財源配分が不明確なことと「鶏と卵」の関係にある。事務の総量が見定められないから経費の見積もりもできない、財力がまちまちで一定しないから事務の分掌も一元的に決めることができないように感じられるからである。

この悪循環を絶つためには、まず各層政府の行っている現行事務を全国にわたって点検・登録し、そもそも中央からの事務配分の指令に不合理なものがあれば修正する、地方レベルでも分掌のあり方に不合理な点があれば修正する（そこで必要があれば所要財源、できれば人員も付け替える）ことが必要であろう。広大な中国であるから事務の分掌を全国一律に定めることは難しいにしても、各層政府の事務分掌を行政部門横断的にも、地域横断的にも、ある程度収斂させる努力をするということである。その上で、今後生ずる新しい政策・事務をこの収斂の姿に従って配分することができれば、それがすなわち行政組織法（ルール）の原型だということである。

さらに言えば、長期的な課題として4層からなる地方政府の現行構造を改訂する必要があるか、も要検討項目である。如何に広大な国とはいえ、中央政府も入れれば政府機構が合計5層あるというのは、屋上屋の感を拭えない。

(3) 新たな行政任務の立案とそれに必要な財源の手当てを一体考慮する慣行の涵養⁴⁷

最低限、各省庁が新規の政策を地方政府に指令するとき、当該事務の追加に伴う財源手当は十分か（移転支出による新規財源の配賦や旧来事務のスクラップなど）をチェックすることをルール化すべきであろう。筆者がインタビューした財政部の中堅幹部は、日本の自治大学校で研修した経験から、「中国も日本の総務省（旧自治省）に倣って、地方政府に行わせる事務の適正、財源手当の有無等につき、各省庁と調整し、場合によっては不適当な省庁原案を修正させる機能を持った横断的組織を設けるべきだ」と述べていた。

(4) 財源の再分配 ー補助金型、交付税型、税源移譲型

94年の分税制はほとんど危機に陥った中央財政の財力を回復するために行われたせいで、中央に有利に設計されていたし、地方政府各層の財源の分け方については何らの定めも行わなかったため、基層政府の財政難をもたらしてしまった。これに対して中国は中央→地方の移転支出を大幅に伸ばすことで対応しようとしているが、第4節1（教育）や第4節2

⁴⁷ 地方政府が自発的に自前政策を立案することは、まさに発展インセンティブの発露であり、その財源手当てを上級政府が心配してやる必要がないことは言うまでもない。ここでは中央政府からの「指令」に基づく全国政策の立案について述べており、標記慣行の涵養は、中国の言い倣わし方に従えば、「無経費式指令」の抑制ということになる。

(福祉) で見たように、その多くが専項移転支出、日本流に言えば補助金の形式で支出されている。

しかし、補助金形式だと、どうしても対象分野はアドホックに選定されることになるし、申請・箇所付けといった政府間の手続も煩雑かつ裁量的になりやすい⁴⁸。第3節4で見たように基層地方政府の財力不足が普遍的であるとすれば、そもそも使途を限定して中央から配布する補助金の形で財源を配賦することが適当であろうか、が問題となる。

全国津々浦々の地方政府が均しく実現すべき目標があるならば、どこの地方政府にもそれに必要な財力が備わるような財源を配分すべく、地方政府各層を巻き込んだ「第二の分税制」のような税源移譲の方法を採ることが考えられる。また、移転支出を行うにしても、財力不足を無条件で補う交付金制度のような形にすることも検討の対象になるであろう(2004年から「財力性転移支出」という使途に制限のない新しい移転支出制度が生まれたことは、中国財政当局にもこのような意識があることを物語る)。

ただ、広大で多様な中国にとっては、補助金方式にも以下の利点があることに注意すべきである。第一に、補助金は全国の行政の統一性を高めるための重要なツールとして使える。全国統一のシビルミニマムを定め、その実現のための制度を構築していくには、途中の過程で補助金を以て中央から地方にトップダウン型の誘導を行う必要があることも事実であろう。

第二にいまの低い標準化の度合いのままでは、急に基層政府に交付税型財源を配賦しても、その使われ方はバラバラになり、効率上の問題を起こす恐れがある。

第三に、なかなか変えられない資源配分を中央の号令一下、キャンペーン式に変えることが実際のやり方だという事情も理解できる。

以上の点を考慮するならば、当面の間は補助金を通じて全国に共通の制度とそれを可能とする財力の平準化を進め、執行面が整った次の段階でこれを税源移譲や地方交付税型の移転支出に転換していくといった段階的、漸進的改革でないと難しいかもしれない。

なお、中国は既に過渡期移転支出という形で、交付税型移転支出の制度を設けている。いまは基準財政需要・収入額の算定が難しい、財源難等の理由から、ほぼ西部の少数民族地域対策専用の制度としてしか運用されていないが、例えば教育分野などは、生徒の数、必要な教師の数、用いるべき教材の量など、需要額の計測がしやすい分野である。特にこのような分野から着手して、徐々に交付税型の移転支出を拡大・普及していくことも必要ではないかと思われる。このような裏付けを持つ支出面を念頭に中央から市級政府に幾ら、県級政府に幾らといった形で財源の再配分をすることは検討に値するのではないか。

また、財源配分と直接の関係はないが、地方起債制度の創設の必要を訴える声が強い。建設投資のように世代を跨ぐ形で受益が続く支出の負担を現役世代だけに課するのは世代

⁴⁸ とくに、地方政府が4層もあるせいで、中央から基層地方政府に資金が行き渡るのに、多大の時間と手間がかかり、基層政府の側の予測可能性、事業計画作りに著しい影響を及ぼしている(「国家発展と地方財政」第5節「地方政府の予算手続と制度」)。

間の公平という視点から見ても不合理だし、仮に現在のように地方起債を禁じて、かつての地方国際投資信託公司のような規制迂回行為（第2節3参照）が生まれたり、地方政府の債務不払といった不健全な形で信用供与が生まれたりしてしまうためである。この点では日本のように中央政府による許可取得を義務付けて、規範化を図りながら起債を普及させていくことが適当であると思われる。

結びに代えて

改革開放という経済体制移行に乗り出して以降、中国の経済・社会も財政も大きく変貌した。もちろん経済・社会の変貌は財政に大きな影響を与えたが、逆に財政の変化が経済社会の変化に与える影響も無視できないことは、第4節3でみた社会保障制度の整備の例でも明らかである。特に近年税収増と国債発行で中国財政がフリーハンドを増して以降は、財政が「国のすがた」に大きな影響を与えることが実感され始めた気がする。

ちなみに昨年、中国は広東、福建、浙江、江蘇省など東部沿海の富裕地域（北京、上海のような大都市を除く）で都市住民と農民の二元戸籍制度の撤廃に乗りだした⁴⁹。永らく「都市・農村分治」とか「一国両策」と称されて、中国の前近代性を象徴する制度を廃止して「住民戸籍」に一元化し、これまで沿海都市に流入する農民に課してきた様々な差別も併せて撤廃するというのである。その狙いは農民に移動の自由を保障することにより、所得格差、地域格差の解消を別の側面から進めるということである。これが成功すれば、農村の潜在余剰労働力を放出して農村のパーキャピタ所得を向上させる、農業という非生産的セクターから労働を退出させ成長領域に投入するなど様々なメリットが生まれるが、同時に、新たに流入する人口はただでさえ失業に悩む都市の就業に更なる圧力をもたらす、人口移動により地方行政の基数も変化する等の影響を産む。中国財政は上述したような課題をこなすだけでなく、今後これらの新たな課題にも対応していかなければならない。その前途は多難であり、これからも注視が必要である。

本稿で取り上げた問題は中国地方財政問題のごく一部に過ぎず、本稿では多くの論点が抜け落ちている。一例を挙げれば、懸案とされている税制（特に所得税の改革）、様々な徴収費用を税金に転換する「費改税」の問題、「予算外資金」に対する予算統制の強化、あるいは政府の予算支出を合理化するために欠かせない「入札制度」の普及などである。

また、狭義の財政を離れると、最近中国の2003年の総税収が2兆元に達したとのニュースに驚かされた。GDP規模で、まだ日本の3割しかない中国なのに、税収はほぼ半分近い

⁴⁹ 「戸籍制度改革から見た民政工作改革」趙香春(04/01/03 民生部HP) <http://www.mca.gov.cn/news/content/search/20041343703.html>

44%に達しているのである⁵⁰。そこまで税金が徴収できるようになった中国で、本稿で見たような寒い地方財政状況が生まれるのは何故か。一つの大きな理由は政府予算の基本建設投資、技術改造などの支出先の中に民間に委ねても良い国有企業への支出がかなり含まれていることにある。歳出の使い道、政府の機能の変革という点でも、中国はまだまだ移行経済のしっぽを抱えていることの表れと見ることができる。

諸般の事情により本稿では思い切って焦点を絞るはかなかったが、他の課題は今後の研究テーマとしたい。

⁵⁰ 平成 15 年度日本の税収は、国税＝417,860 億円（平成 15 年度予算）、地方税＝321,725 億円（15 年度地方財政計画）から、国・地方合計税収＝739,585 億円。これに対して 2003 年の中国の税収は、中央・地方税収＝20,450 億元、関税収入＝3,711 億元から合計 24,161 億元×13.19 (RMB/JPY)＝318,684 億円（資料：国家税務総局及び海関総署、2 月 29 日為替レート）。この結果、税収で比較すると、2003 年は中国／日本＝43.9%となる。
2003 年の日本の名目 GDP は 5,029,760 億円（新 NSA 統計 HP）。これに対して中国の 2003 年 GDP は 116,694 億元×13.19 (RMB/JPY)＝1,539,194 億円（2003 年国民経済社会発展公報（国家統計局））。この結果、GDP で比較すると、2003 年は中国／日本＝30.6%

補論：「(財政) 連邦制」理論のサーベイ

本節では経済学界で有力に主張されている「財政連邦制」(Fiscal Federalism)の理論と本考察の過程で明らかになった中国地方財政の現在の問題との関連に触れたい。

(財政) 連邦制の理論には二つの世代的発展が認められる。「連邦制の第1世代理論」は Tiebout(1956)や Oates(1972)らに唱えられた⁵¹。その特徴は「民間主体がさまざまな地方政府の管轄間を移動できれば、彼らは政府が好ましい規制を行っている管轄ドメインを戦略的に選択し・・・もし政府が特定の利益集団にとって不利な規制を試みるとすれば・・・その管轄ドメインから逃避し、・・・好ましい規制を実施している政府の管轄ドメインへと移動することができる⁵²」ことを重視し、財政は分権化されることが望ましいと主張するところにある。これを要約して示せば以下のとおりである。

- (1) 当該地方の状況については地方政府の方が中央政府より詳しく、また情報の伝達にはコストがかかることから (情報の優位性)、地方における公共財の供給については、地方政府の方が中央政府よりも良い意志決定ができる可能性がある。
- (2) 公共支出 (公共財の供給) に関する地方政府間の競争は住民に対応と選択の余地を与える (公共財供給を中央が一元的に行えば選択の余地はない: 公共財供給における競争)。
- (3) 税源と公共支出を政府各級に適切に配分することは厚生を増大させるが、配分が不適切だと分配の歪み、地方格差、財政の不安定性を増大させる。

他方、第一世代理論は大きな外部経済効果が働く環境や政府間の競争が働いている環境下では、課税の分権化が歪みをもたらしたり、支出の分権化が分配の歪みをもたらしたりする危険もあることを指摘する。また、分権化を過度に進めると中央財政が弱体化し、地域間格差を緩和したり、マクロ的な安定性を増進したりする中央財政の効用を減殺するので、自給自足的な地方財政 (分権化) が常に望ましいとは言えないことも主張する。

これに対して、「第2世代理論」は、銭穎一(Yingyi Qian)、Weingast らによって唱えられたものである。最大の特徴は、連邦制の下でハードな予算制約が保障されるならば (地方政府の財政が困窮に陥っても連邦政府は救済の「タオルを投げない」ことが周知されていれば)、地方政府の増収 (歳出増加) に向けた意欲 (増収インセンティブ) を活用することにより、地方政府を地域の経済発展と経済構造改革に向かわせることができると主張する点にあり、このような連邦制を「市場保全的連邦制(Market Preserving Federalism)」と呼ぶ⁵³。青木は先行研究を整理して連邦制を「市場保全的」たらしめる条件を、以下の3

⁵¹ 第一世代の主な著作としては、Tiebout, C. “A Pure Theory of Local Expenditures” (Journal of Political Economy, 64, pp.416-424 1956)、Richard Musgrave “Theory of Public Finance: A Study in Public Economy”(McGraw, 1959)、Oates, W “Fiscal Federalism” (New York: Harcourt Brace Javanovich, 1972)などがある。

⁵² 青木昌彦「比較制度分析に向けて」(pp.182-187 (NTT 出版、2001))

⁵³ 第二世代の主な著作としては、Yingyi Qian (銭穎一)、Hehui Jin、Barry R. Weingast による “Regional Decentralization and Incentives: Federalism, Chinese style(1999)”などがある。

つに整理している⁵⁴。

- (1) 低次の政府は、その管轄下の経済にたいする基本的責任を持つために、低次の管轄間に規制の同質性が生じるという事態は回避される（筆者注：民間主体に選択の幅がある）。
- (2) 財や要素にかんする管轄間の可動性が保障されている。
- (3) 地方政府がハードな予算制約に直面する（筆者注：連邦政府は地方政府の財政難に対して救済のタオルを投げないことが了解されている）。

このような観点からは、地方経済の発展を図り、経済構造改革を推進するには中央財政の召し上げや再分配を制限して、地方政府の財政の歳入と歳出をリンクさせるべきということになる。これにより地方政府は経済発展により増収を図るインセンティブを持ち、以下のような政策にいそしむことが可能となるからである。

- * （地方政府は）企業活動への制約を減らし、非公有企業も発展させる。
- * 財政負担を減らすため、経営状況の悪い公有企業の改革を進める。
- * 経済発展に役立つ公共財の提供にも努力する。

このようなメカニズムを効かせるカギは、予算制約をソフトなものからハードなものにすることである。第 2 世代理論はこのために予算制約のソフト化を招きやすい上下の政府間の移転支出、金融機関への安易なアクセスなどには反対し、上記の点を一定程度認容する第一世代の理論に対しても批判的立場を取る。（なお、すぐに「タオルを投げる」連邦政府だけが予算制約を軟化させる訳ではない。地方の税収増を全て召し上げる連邦政府もまた、地方政府に増収動機を失わせ、民間主体に対して「与える手」ではなく「奪う手」として振る舞わせがちである。）

錢らは、以上のような考え方にに基づき、80 年代以降分税制導入以前まで（財政請負制の時代）の中国地方財政を統計的手法により検証し、高い増収インセンティブを持った中国の各地方（省級）政府が地域の経済成長、経済改革の推進に大きく与ったとして高い評価を与えている（検証の方法、結論については下のコラム 6 参照）。

他方、錢穎一、ワインガストらの中国の財政請負制を肯定的に評価する立場に対しては、財政請負制は中国の改革開放を阻害し、あるいは地方格差を拡大させたとして否定的に評価する立場も有力であることは本稿第 2 節 3 に述べたとおりである。

コラム6 第二世代「財政連邦主義」理論による中国地方財政インセンティブの検証

錢穎一及びワインガストは市場重視型の第二世代財政連邦主義論に立って、以下に示す中国各省のデータセット(1982-1992)を用いることで、各地方の財政分権化と経済的パフォーマンスの相関を統計的に検証した。

【錢らが推計に用いた指標】

- (1) 分権化指標

⁵⁴ 注 51 前掲書 p.184

- 省の地方政府支出／中央政府支出（当該省内）の比率
- (2) 国有企業の分権化指標
 - 省の地方政府管轄の国有企業の産出が全国有企業の産出に占める割合
 - 省指導者の中央との距離（省書記の経歴を類型化・係数付け・定量化）」
 - 省の予算内収入及び予算内支出
 - 省の予算外収入及び予算外支出
 - 省の財政収入増分の留保割合（省の財政的インセンティブ）
- (3) 経済的パフォーマンス指標
 - 省の GDP 成長率
 - 省の非農業従事雇用人員の増加率
 - 非公有企業の産出の増加率
 - 郷鎮企業の従業員増加率
- (4) 構造改革進展度指標
 - 国有企業の雇用に占める契約社員の割合
 - ボーナスが国有企業の総給与に占める割合
 - 省の固定資産投資額（インフラ投資額の代用指標）
 - 省固定資産投資支出額／中央政府固定資産投資額（当該省内）の比率
- (5) 金融貸出に対するアクセス
 - 省の新規貸出額が GDP に占める割合
 - 省の信用合作社による貸出額
- 【中国財政に関する財政連邦主義理論の推定結果】**
 - (1) 財政分権化は経済的パフォーマンスと正の有為な相関あり
 - 省の地方政府支出／中央政府支出の比率
 - 省の地方政府支出／中央政府支出の比率と非農業従事雇用人員の増加率
 - 省の上記地方／中央支出の比率と非公有企業の産出の増加率の関係
 - (2) 省指導者の中央との距離は構造改革の進展と正の有為な相関あり
 - 省指導者の中央との距離と非農業従事雇用人員の増加率の関係
 - 省指導者の中央との距離と非公有企業の産出の増加率の関係
 - 省指導者の中央との距離と省の固定資産投資額の関係
 - 省指導者の中央との距離と省の固定資産投資支出額／中央政府固定資産投資額（当該省内）の比率の関係
 - (3) 「財政請負」制は省の財政的(増収)インセンティブを顕著に増大させた
 - 省の財政収入額と財政支出額には強い相関（召し上げは大きくない）
 - 省のある年の財政収入増加が翌年の中央への上納の増加又は省への移転支出の減少をもたらす「ラチェット効果」は比較的小さい
 - 事前の請負額の変更の規模は縮小（請負（契約）の遵守度は上昇）
 - 請負で決まった額以上の追加上納をする省は請負で決まった額以上の中央からの追加移転支出を受ける省より少ない（中央による搾取は小さい）
 - 参照のため改革開放前と比較してみると、70-79 年には、省の財政収入増分の 80%が中央へ召し上げられたのに対して、改革開放後（82-92 年）は 25%しか召し上げられていない
 - 参照のため改革開放前と比較してみると、70-79 年には省のある年の財政収入の 1 単位の増加が翌年の中央から省への移転支出の 0.55 単位の減少（ラチェ

ット効果)をもたらしていたのに対して、改革開放後は、これが 0.24 単位に減少した

- 参照のため 92-95 年のロシア都市財政を検証してみると、市の「固有収入」の 1 単位の増分は「(州と市の) 共有収入」の 0.90 単位の減少をもたらしている(市に財政インセンティブを与えない収奪的方法である)

(4) 地域格差の拡大傾向は認められない

- 人口 1 人当たりの財政収入・財政支出には地域格差の拡大傾向は見られない(82-92 年の変動係数で見た場合、分散は縮小)
- 人口 1 人当たりの中央上納額の地域格差は拡大(82-92 年の変動係数; 標準偏差/中央値の変化で見た場合、分散が拡大)
- 上記二つの観察は人口 1 人当たりで見た場合、富裕省から貧困省への再分配が進んでいることを示唆

(5) 分権化は構造改革の進展度と正の有意な相関あり

- 省の財政的インセンティブと非公有企業セクターの成長の関係
- 省の財政的インセンティブと省の総雇用に占める契約社員の割合の関係
- 省の財政的インセンティブと省のボーナスが総給与に占める割合の関係

【銭穎一及びワインガストの結論】

- 地方政府の財政インセンティブが地方経済の成長に大きな影響を与える。
- 第一世代の連邦(分権)理論は先進国に当てはまるであろうが、政府の役割の転換が求められる移行経済国や途上国にとっては政府のインセンティブ(動機付け)を重視する第二世代理論がより有用である。
- 改革や経済成長を確かなものとするためには、政府の役割に有効な制約を課することが欠かせない。特に民主選挙制、権力の分立、独立した司法制度など多くのものを欠いた中国のような国にとって、分権化はこの目的を達するための数少ない手段である。
- 財政請負制は、省政府の財政インセンティブを高めただけでなく、1 人当たりの財政支出で測った地域横断的な再分配(地域格差の問題)も時間をかけて改善した。財政インセンティブは地域格差を増大させるとの主張も見られるが、今回の推定ではその証拠は見当たらなかった。
- 省の財政インセンティブを強めることは非公有企業の成長や国有企業の改革などの構造改革も進展させた。
- 第一世代理論は中国の財政分権化や地方自治型財政を 3 点で批判する
 - * 地方の過剰・重複投資、地方保護主義、地方政府の経済干渉などをもたらした
 - * 中央政府の財政的役割を制限した結果、地域の格差を拡大した
 - * 中央政府による財政制約を無効化した
- しかし、インセンティブに着眼した本推定によれば、この主張は少なくとも再度検証の必要がある
- ロシアと中国の比較は驚くべき結果をもたらした。この差は財政分権化とインセンティブに関する両国の差からもたらされていると考えられる。移行経済を巡る議論は、安定化、自由化、民営化に目を向けがちだが、インセンティブやそのための制度的な側面にもっと目を向けるべきである。
- 中国の財政請負制は交渉など人為的な要素で左右されるという欠点があり、

経過的な制度であると考えられる。94 年に導入された分税制はよりルールに基づいた財政制度を目指し、かつ、地方政府の予算制約をより強固にするなどの措置を講じた。この検証は後日の研究に待つ必要がある。

参考文献

- 「中国：国家発展と地方財政」 黄佩華、迪帕克編著（中信出版社 2003 年）
- なお、上記はもともと世銀の援助による研究レポート “China-National development and sub-national finance: a review of provincial expenditures” (Report #22951-CHA, April 9, 2002) であり、世界銀行のウェブサイトで見ることができる。
- 「中国中央・地方政府間の財政分配関係に関する実証研究」（楼継偉、李克平、項中新（「財税体制の一層の改革課題に関する国際会議」資料（2002 年 12 月北京）
- 「平成 14 年度中国研究会」報告（平成 15 年 6 月 財務省財務総合政策研究所）
- 「中国の県郷公共財政の現状」（東京大学社会科学研究所セミナー（2003 年 1 月 22 日）における国務院発展研究中心研究員、韓俊及び謝楊による報告）
- 「農村小中学校費用徴収問題調査報告について」（中央農村工作領導小組 国務院弁公庁転発 国弁発(1999)91 号 1999 年 9 月 26 日）
- 「中国人口及び労働問題報告 2003」（主編：蔡昉、社会科学文献出版社 2003 年）
- 「中国農村経済形勢分析及び予測 2002～2003 年」（中国社会科学院農村経済研究所、国家統計局農村社会経済調査隊 社会科学文献出版社 2003 年 4 月）
- 「中国予算編成制度改革」（前掲「財税体制の一層の改革課題に関する国際会議」資料（2002 年 12 月北京）所収）
- 「地方分権の道を走り続けるのを避けよ」（楼継偉「中国経済改革の全体設計」（中国展望出版社 1988 年）
- 吳敬レン「現代経済学と中国改革」（中信出版社「比較」第 4 号）
- 「戸籍制度改革から見た民政工作改革」趙香春（04/01/03 民生部 <http://www.mca.gov.cn/news/content/search/20041343703.html>）
- ”Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style” Hehui Jin, Yingyi Qian, Barry R. Weingast (March 1999)
- “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives” Yingyi Qian, Barry R. Weingast (Journal of Economic Perspectives Vol. 11, Number 4 Fall 1997)
- “Recentralization in China?” Ehtisham Ahmad, Li Keping, Thomas Richardson, Raju Singh (IMF Working Paper WP/02/168)