

中国の地方財政の問題

日中産学官交流機構特別研究員
田中 修

1. 地方財政はなぜ悪化したか

1994 年の分税制改革¹及び 2002 年の分税制の調整²は、国家の経済規模に対する財政規模のウェイトを高めるとともに、国家財政における中央財政のウェイトを高めること（財政の中央集権化）に狙いがあった。その狙いは一応成功したといえるであろう。しかし、この改革には次のような問題があった。

(1) 中央は地方への多額の財政移転支出を行うことになった

中央レベルの税収は増えたものの、実際に中央財政が使用できる額はその一部であった。このため、公共サービスを全国で均等化させることは将来の課題となった。

(2) 中央から地方への財政移転支出が必ずしも財政力の均等化につながらなかった
これには 2 つの側面がある。

①財政移転支出の中に税収返還の占める割合が高かった³

これは 93 年までの地方財政収入の既得権益を擁護するための措置であったが、税収はむしろ経済の発達した地域の方に多く返還されたため、財源の逆配分となった。

②一般性移転支出の制度が不十分であった

一般性移転支出（特にその中の均衡性移転支出）は、わが国の地方交付税制度と同様、財政力の均等化を意図したものであるが、これは専ら省レベルの財政力のバランスを考慮したものであり、省財政の下に属する市・県・郷鎮各レベルの財政相互間の財政力のバランスを十分に改善するものではなかった。このため、政府の末端レベルに行くほど財源不足が深刻化した。

(3) 国有企業改革と十分にリンクしていなかった

1998 年以降国有企業改革が本格化したが、国有大企業の経営を改善するために、これまで国有企業が担ってきた学校・病院・住宅・社会保障等の民生分野の保障機能が外部化さ

¹ 主要な間接税である増値税を共有税とし、中央と地方の取り分を 75 : 25 と定めた。

² 主要な直接税である個人所得税と企業所得税を共有税とし、中央と地方の取り分を最終的に 60 : 40 と定めた。

³ 例えば、2005 年度予算の財政移転支出は 1 兆 1224 億元であったが、このうち税収返還は 4499 億元であった。

れ、地方政府の責任となった。しかし、それに対する財源手当は十分になされなかったため、「事務量と財源がアンバランス」という状態が発生した。

このような問題を背景に、慢性的に財源が不足する地方政府は、土地使用者譲渡収益への依存（土地財政）、地方融資プラットフォームによる資金調達に傾斜していったのである。したがって、この問題を根本的に解決するには、本年の「政府活動報告」で温家宝総理が指摘していたように、「財政体制改革・税制改革を推進し、中央と地方、及び地方各レベルの政府間の財源分配関係を調整」しなければならない。具体的には、中央から地方への移転支出のうち、一般性移転支出（特に均衡性移転支出）のウエイトを高めるとともに、その配分算定方法を各レベルの地方政府の事務量に合わせて精緻化することが必要となる。また、地方債制度の整備、不動産税・資源税改革による地方税の充実も必要である。

なお、現在全人代常務委員会で予算法の改正作業が進められており、今回の予算法改正では、財源分配問題の解決の原則を明確に規定した。草案は、「各レベル政府の間は、財政力保障と支出責任が相釣り合った財政管理体制を確立しなければならない。中央・地方の分税制財政管理体制は国務院により決定され、全人代常務委員会に報告する」と規定している。

今年 3 月末、全人代常務委員会法制工作委员会・予算工作委员会が、草案に関連する情況について広西・四川の視察を行なった際、多くの部門が財政移転支出制度は執行プロセスにおいて、多くの問題が存在すると提起した。

- ①大部分の特別移転支出資金（筆者注：わが国の補助金に相当）は地方が分配を進めるよう要求しており、いくらかの未発達地域の財政支出は大きく不足しており、資金の分配を受ける手立てもない。
- ②特別移転支出のウエイトが過大であるために、特別移転支出は根本的に地方政府間の財政力格差を縮小できていない。
- ③いくつかの特別移転支出プロジェクトは重複して設置され、下級政府の実際の需要と乖離しており、一部の地方は何種類も申請し、重複して金を受け取っている。
- ④移転支出の管理方法は不透明であり、いくらかの特別移転支出は地方の申請を必要とするため、中央の部に金をもらおうと地方が駆け込み、支出権限をもつ部門・役人にレント・シーキングの余地を与えてしまい、資金を申請する地方・部門の行政コストが増加している。

これらの問題を統一的に解決するため、草案は「財政移転支出は規範的・公平で公開されねばならず、一般性移転支出を主体とし、地域間の基本的財政力の均衡を図ることを主要目標としなければならない」と規定している。

2. 地方政府の債務残高

昨年 の 審計署の会計検査により、10.7 兆元の債務が確認された。しかし、これは地方政府の債務の上限ではなく、下限が確認されたに過ぎない可能性がある。その理由は以下の

点にある。

（１）地方政府融資プラットフォーム債務の総額

審計署によれば、10.72 兆元のうち、地方融資プラットフォーム債務残高は 2010 年末で、4 兆 9710.68 億元（全体の 46.38%）とされている。しかし、2010 年末の債務残高は 9.1 兆元であったという、銀行業監督管理委員会の数字も存在する。これが両者の債務の定義の違いや計算方法の違いによるものであるとしても、余りに額に差があるため、審計署の把握している額は全体の一部ではないかという指摘がなされている。

（２）検査対象

地方政府については、会計検査対象は 31 省（自治区・直轄市）及び 5 つの計画単列市、並びにこれに属する市・県となっている。つまり、県より下のレベルの郷鎮政府等の債務は検査対象となっていない。

しかし、末端に行くほど財源難になるのが中国の地方財政の特徴であり、郷鎮債務の実態が明らかにされていない以上、これが地方政府の債務の全貌とは言えない。そしてその末端レベル地方政府の債務こそが、将来償還困難となる可能性がある。

３．重慶市の融資プラットフォーム

重慶市には 8 大融資プラットフォームがあり、その負債はかなりの額に及んでいるとも言われている。そもそも 2009 年当時、重慶市の融資プラットフォームは全国の融資プラットフォームの見倣うべきモデルとされていた。しかし、今回重慶市で起こった政変により、事態は変化しているかもしれない。

同じような事例は、1990 年代後半にもみられた。当時地方政府は資金調達源として、国際信託投資公司（ITIC）という名称のノンバンクを次々に設立していた。代表的なものは広東省国際信託投資公司（GITIC）であったが、1998 年に中央による広東省の政治粛清が行われたとき、GITIC の不正経理が明るみになった。中央からこの問題を処理するため広東省副省長として派遣された王岐山は、いわば「見せしめ」として GITIC を破産させたのである。この結果、他の地方政府の ITIC が連鎖倒産に追い込まれ、日本を含む外資系金融機関は大きな損失を被ることになった。

重慶市の 8 大融資プラットフォームが GITIC のように「政治的見せしめ破産」に追い込まれれば、他の融資プラットフォームへの影響も大きい。しかも金融担当副総理は王岐山である。当局の慎重な対応が望まれる。

４．地方債のテスト

2011 年 10 月に、上海市・広東省・浙江省・深圳市の 4 団体に特定した地方債発行テストが実施された。しかしこれはまだ初歩的段階である。発行金額は国务院の定めるところにより、償還期限は 3 年及び 5 年の 2 種類しか認められず、債券の元利返済は財政部が代行することとなっている。2011 年の発行額は、上海市 71 億元・広東省 69 億元・浙江省

67 億元・深圳市 22 億元、計 229 億元に過ぎなかった。

しかも、4 団体の発行した地方債の金利はいずれも国債の金利をやや下回っている。国の信用力が地方政府より低いということは本来ありえないはずであり、ここに地方政府と地元金融機関との癒着構造が垣間見える。より地方政府の財務内容を正しく反映した金利設定が求められる。

なお、今回の予算法改正では、地方債の発行が認められるかが大きな焦点となっていたが、2011 年末に草案の第 1 次審議をした際には、多くの常務委員会委員が地方政府の債券発行権限を制限するよう建議した。

全人代関連部門が地方を視察した際、多くの部門が、現在統一的・規範的な地方政府債務管理制度が存在しないと提起した。

- ①統一的な統計の規格が欠け、債務の真実性・完全性・正確性の保障が欠けている。
- ②債務資金の償還は大部分土地譲渡収入に依存しており、土地政策やマクロ・コントロールの影響を容易に受けやすく、かなり大きな不安定性が存在する。
- ③財政予算・決算が当該年度の借入・債務償還を反映しておらず、政府債務は長期にわたり予算管理システムから離脱している。
- ④現在政府債務の中の多くは、政府融資プラットフォームを通じて借り入れられたものであり、各レベルの政府融資プラットフォーム会社はプロジェクト建設において、普遍的に資金調達難の問題が存在しており、資金供給の断裂・プロジェクトの建設停止のリスクに直面しており、元利償還圧力が増大している。

この背景下、草案の第 2 次審査稿は、「地方各レベル予算は、収入をもって支出を量り、収支を均衡させるという原則に基づいて編成し、赤字を計上せず、法律及び国务院が別に規定する場合を除き、地方政府は地方債を発行できない」と規定している。

5. 地方政府の「投資飢餓症」

5 年に 1 回の党大会の年から翌年 3 月の全人代にかけては、中央のみならず地方の指導者の一斉交代時期にあたる。この時期にしばしば地方主導による投資過熱の発生が指摘されている。この理由としては、地方指導者の業績評価システムの欠陥が指摘されている。

地方のトップは中央から派遣され、5 年の任期でまた別の場所へ移動する。高い実績を挙げれば中央に呼び戻され、より高い地位に就くこともできる。かつてはその重要な業績評価基準は、その指導者が周辺の地域よりも目立って当該地域を発展させることであった。これは典型的にはその地域の域内総生産の成長率で示される。当該地域の成長率が全国 GDP 成長率よりも高ければ、その指導者は地域の発展に成功したと見なされることになる。

このため、地方指導者は地域の 5 ヶ年計画においても、毎年度の経済社会発展計画においても、意識的に中央より高い成長率目標を設定する。これを実現する最も手っ取り早い手段は投資の大拡張・地域の大規模開発である。こうして、指導者の交代直後から政府・国有企業挙げての投資拡大・開発区建設が開始される。その典型が 2003 年から本格化した

投資過熱・開発区の濫立であった。

これを支えているのが、地方政府・地方国有企業・地方金融機関の癒着構造である。彼らは大型プロジェクトの資金計画を水増しし、これを 3 者で分け合う利益共同体となっている。中央から派遣されたトップはこの利権構造に便乗しながら、自分の政治業績を稼いでいるのである。重慶事件で失脚した薄熙来も、大連市・重慶市の大規模開発で地位を築いてきた面がある。

中央はこの投資拡大を「重複投資・盲目的投資」「イメージ作りプロジェクト・政治業績プロジェクト」と批判し、抑制を試みるが、地方はしばしば面従腹背の姿勢を示し、これに従わない。ときには、2004 年の上海市陳良宇書記のように、公然と中央の抑制方針を非難する者さえあった。

地方指導者の業績評価を改善するため、中央は民生改善の成果をも業績評価の内容に盛り込んでいる。しかしこの方面で成果を挙げるには財源が必要であり、財政収入を確保するには高い成長率と不動産価格の高騰（即ち、土地使用権譲渡収益の増大）が前提となる。結局、高い成長率の実現・地域の大規模開発が全てを解決することになるのである。中央がいくら厳しく指導しても、地方の住宅価格抑制がうまく機能しない原因もここにある。

2007 年の第 17 回党大会で、胡錦濤総書記は経済発展方式の転換を提唱し、投資依存型成長から消費依存型成長への転換を訴えた。2006 年からスタートした第 11 次 5 ヶ年計画では省エネ・環境改善に関する拘束目標が設定され、量による成長から質の高い成長への転換方針が示された。またサービス業振興による第 2 次産業依存から第 3 次産業依存による成長への転換も打ち出されたのである。

しかし、2008 年秋にリーマン・ショックが発生すると、8%以上の経済成長率を維持すべく、中央は直ちに 11 月に 4 兆元投資追加を含む大規模経済対策を発動した。この結果、経済成長は逆に一層投資に依存することとなった。

この反省から、2011 年からスタートした第 12 次 5 ヶ年計画では、経済発展方式の転換加速が主線とされ、投資主導から消費主導への転換加速が要請されている。だが、欧州ソブリン危機と金融引締めにより経済成長が大きく減速し、2012 年 4-6 月期の成長率が 7.6%にまで落ち込むと、地方から再び投資の大規模追加の要望が沸き起こり、温家宝総理も「現在重要なのは投資の合理的伸びを促進することである。投資の促進にあたって、非常に重要なことは投資の方向を重視し、構造を重視し、質・効率を重視することである」と強調するようになった。

従来型の大規模投資を戒めてはいるものの、中央が投資重視に再び転換したことにより、地方政府がこれを奇貨とし、第 18 回党大会を控え、投資を急拡大するおそれもある。事実、地方政府は、中央の厳しい指示にもかかわらず、住宅価格の規制を次第に緩めつつある。18 回党大会の重要人事を控え、中央は地方の投資渴望をうまく抑え込み安定成長を実現することができるのか、温家宝総理－李克強副総理ラインは経済政策の難しい選択に直面している。

表1 国家財政収入及び中央・地方財政収支の相対規模の推移

(%)

年 度	国家財政収入の対 GDP 比	中央財政収入と地方財政収入の比重		中央財政支出と地方財政支出の比重	
		中 央	地 方	中 央	地 方
1978	31.1	15.5	84.5	47.4	52.6
1980	25.5	24.5	75.5	54.3	45.7
1985	22.2	38.4	61.6	39.7	60.3
1990	15.7	33.8	66.2	32.6	67.4
1991	14.5	29.8	70.2	32.2	67.8
1992	12.9	28.1	71.9	31.3	68.7
1993	12.3	22.0	78.0	28.3	71.7
1994	10.8	55.7	44.3	30.3	69.7
1995	10.3	52.2	47.8	29.2	70.8
1996	10.4	49.4	50.6	27.1	72.9
1997	11.0	48.9	51.1	27.4	72.6
1998	11.7	49.5	50.5	28.9	71.1
1999	12.8	51.1	48.9	31.5	68.5
2000	13.5	52.2	47.8	34.7	65.3
2001	14.9	52.4	47.6	30.5	69.5
2002	15.7	55.0	45.0	30.7	69.3
2003	16.0	54.6	45.4	30.1	69.9
2004	16.5	54.9	45.1	27.7	72.3
2005	17.1	52.3	47.7	25.9	74.1
2006	17.9	52.8	47.2	24.7	75.3
2007	19.3	54.1	45.9	23.0	77.0
2008	19.5	53.3	46.7	21.3	78.7
2009	20.1	52.4	47.6	20.0	80.0
2010	20.7	51.1	48.9	17.8	82.2
2011	22.0	49.5	50.5	15.2	84.8

(出典) 中国統計摘要 (2012)、国家統計年鑑 (2011)

表 2 2011年度決算の概要

1. 中央総収入	5 9 3 2 7 . 3 2 (億元)
(1) 中央財政収入	5 1 3 2 7 . 3 2
(2) 中央予算安定調節基金からの収入	1 5 0 0 . 0 0
(3) 国債収入	6 5 0 0 . 0 0
2. 中央総支出	5 9 3 2 7 . 3 2
(1) 中央財政支出	5 6 4 3 5 . 3 2
①中央レベルの支出	1 6 5 1 4 . 1 1
②地方への税返還及び移転支出	3 9 9 2 1 . 2 1
うち a 税の返還	5 0 3 9 . 8 8
b 一般性移転支出	1 8 3 1 1 . 3 4
うち均衡性移転支出	7 4 8 7 . 6 7
c 補助金支出	1 6 5 6 9 . 9 9
(2) 中央予算安定調節基金の補充	2 8 9 2 . 0 0
3. 地方総収入	9 4 4 6 8 . 3 2
(1) 地方レベルの収入	5 2 5 4 7 . 1 1
(2) 中央税収からの返還金・移転支出	3 9 9 2 1 . 2 1
(3) 地方債収入	2 0 0 0 . 0 0
4. 地方総支出	9 4 4 6 8 . 3 2
(1) 地方財政支出	9 2 7 3 3 . 6 8
(2) 翌年度繰延支出	1 7 3 4 . 6 4

(出典) 2012 年 6 月全人代常務委員会への財政部 2011 年度決算報告

(注 1) 中央予算安定調節基金は年度を越えて歳入の過不足を調節する基金。

(注 2) 税の返還は、税制改正以前の省政府の税収を部分的に補償するもの。

(注 3) 一般性移転支出は省の財政力格差を調節する支出。とりわけ、均衡性移転支出は、わが国の地方交付税に近い。

(注 4) 2011 年度末の中央財政国債残高は 7 兆 2044.51 億元である。