

中国の地方財政の課題

—債務問題と「土地財政」を中心に—

大東文化大学経済学部
内藤二郎

報告要旨

◆財政状況の概観

- －比較的健全な中央 vs. リスクが高まる地方

◆地方の債務問題

- －地方債務の状況と構造
- －地方債発行の状況と課題

◆「土地財政」を巡る問題

- －高まる不良債権リスク
- －土地財政がもたらす矛盾

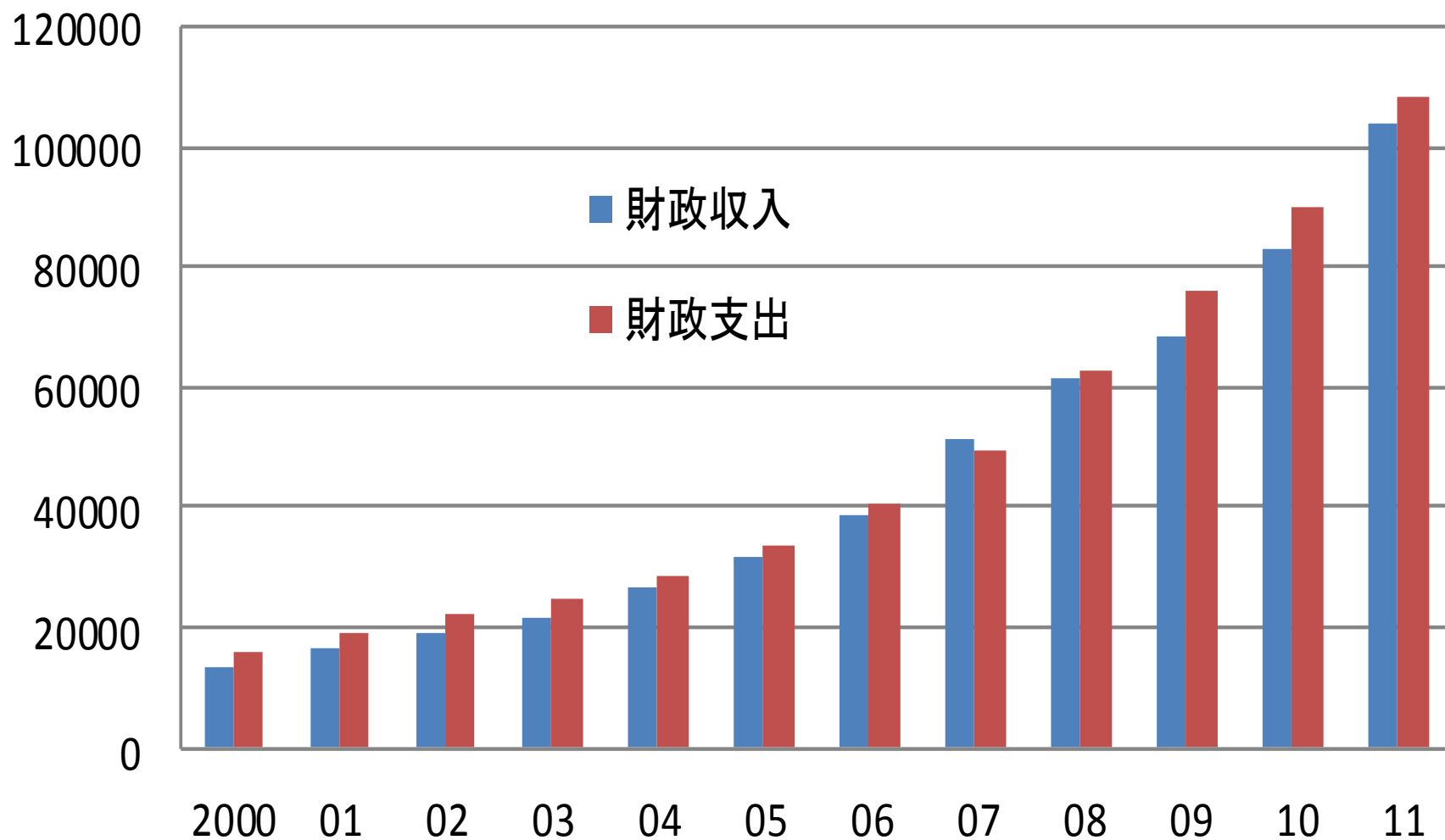
◆地方財政の課題

- －投資の再拡大
- －「歪んだ資本主義」の助長



財政構造

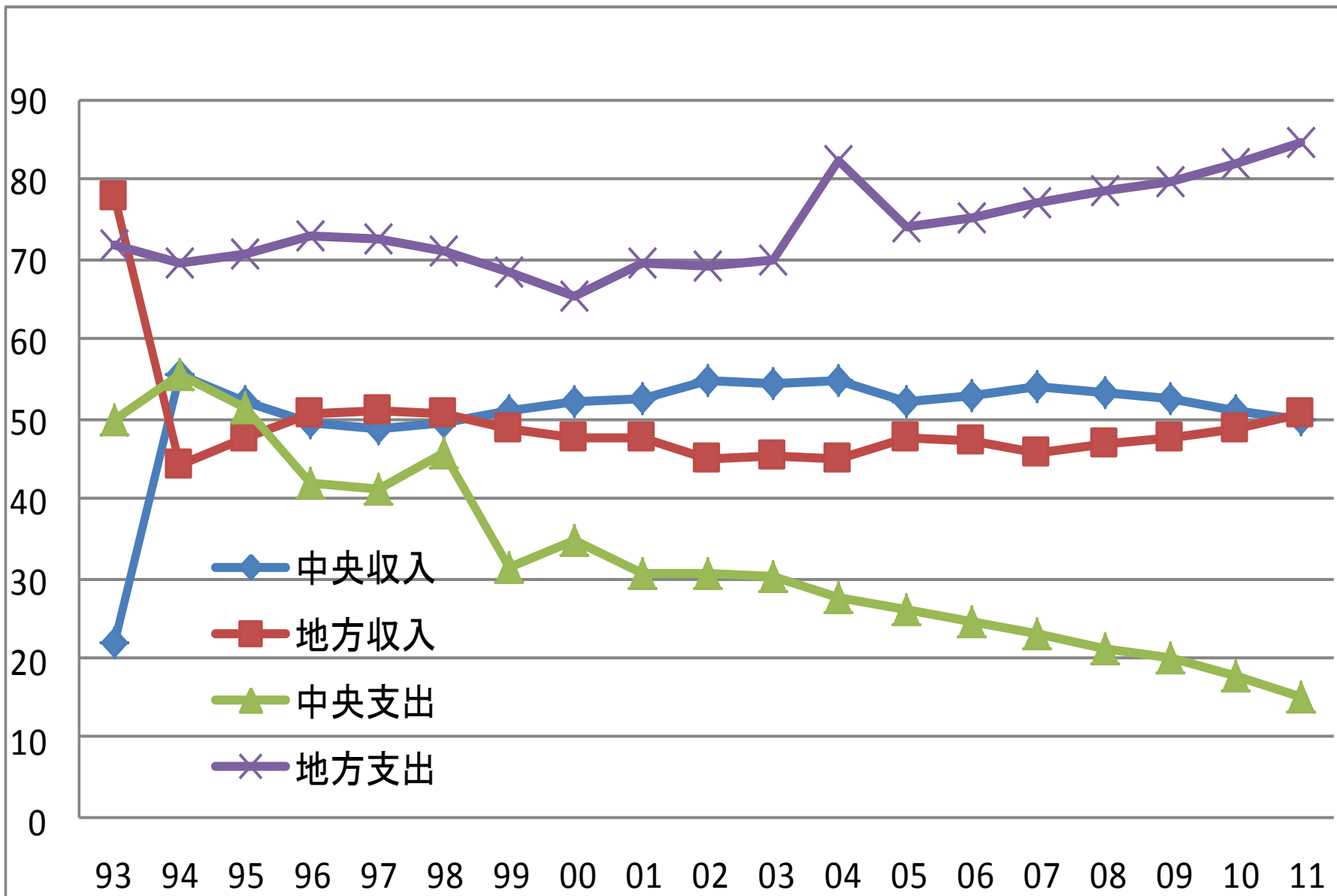
2000年以降の全国の財政収支



財政構造

財政収支の中央—地方関係

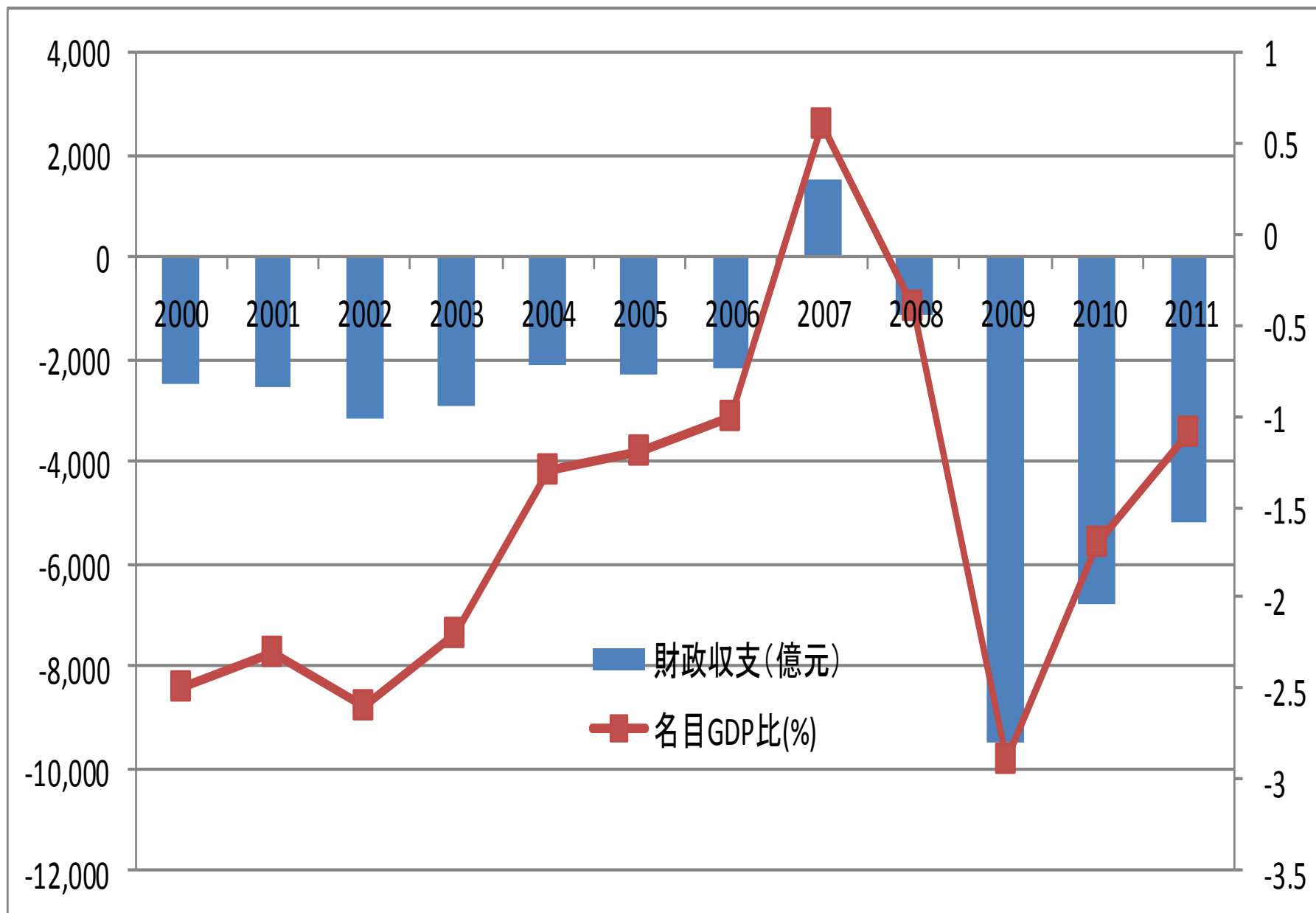
(%)



財政構造

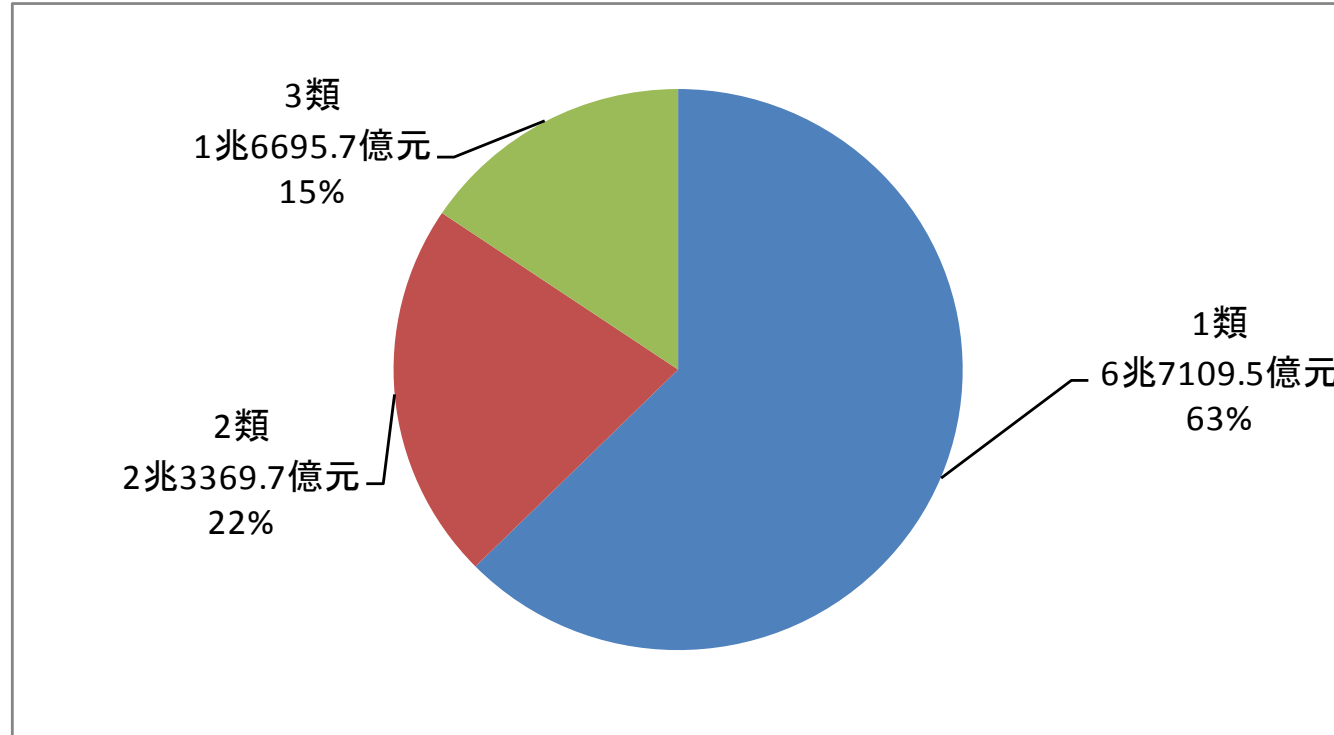
財政赤字の状況

億円・(%)



地方の債務問題

2010年度末の地方政府債務残高



1類: 政府の直接債務 (政府が返済責任を負う債務)

2類: 政府の保証債務 (政府が担保責任を負う偶発債務)

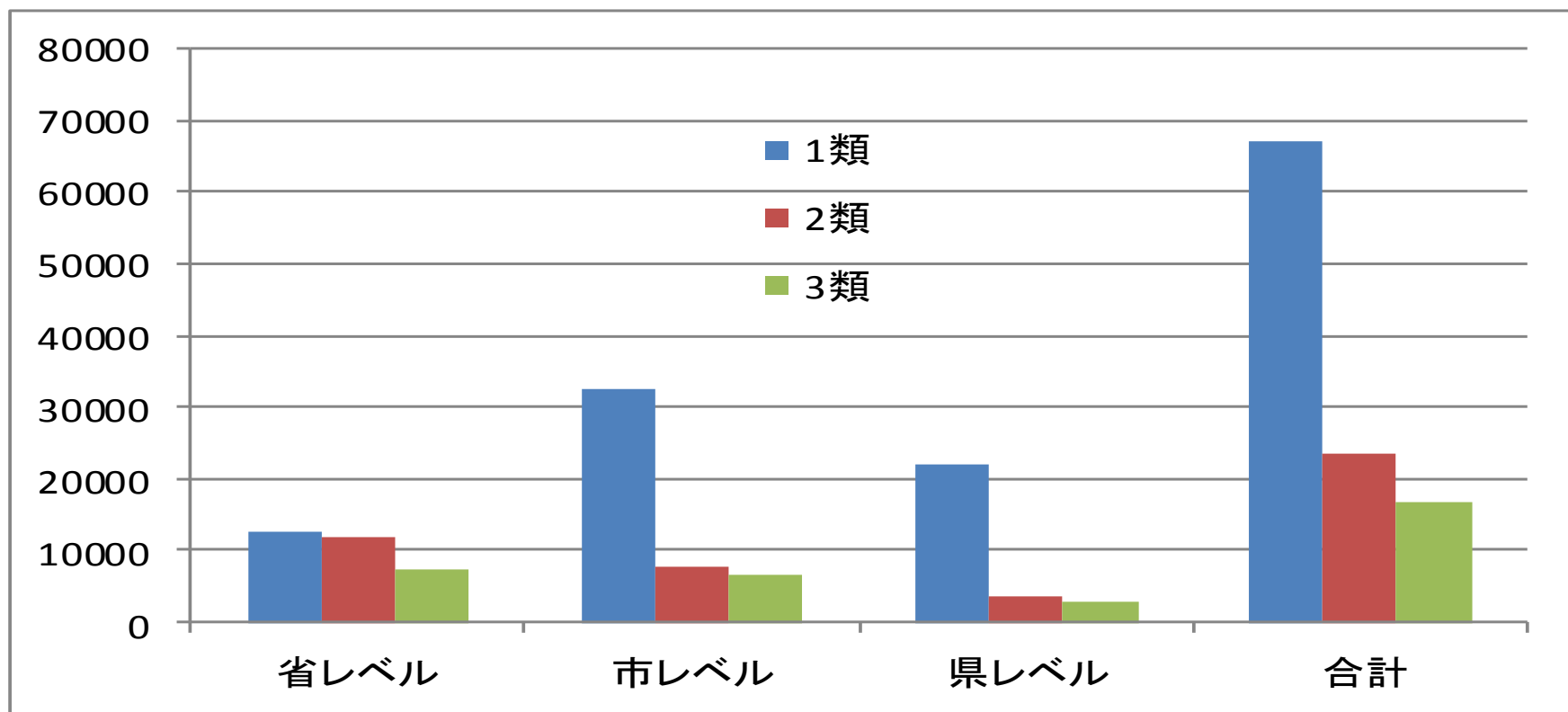
3類: その他の関連債務 (政府は担保責任を負わないが債務者が返済不能となった場合に政府が一定の責任を負う。主として地方の企業や政府関連事業単位が主体となり公共事業に投資するもの)



地方の債務問題

2010年度末の各政府レベルの債務残高（千億円）

	省レベル	市レベル	県レベル	合計
1類	12699.2	32460	21950.3	67109.5
2類	11977.1	7668	3724.7	23369.8
3類	7435.59	6504.1	2756	16695.69
合計	32111.89	46632.1	28431	107175

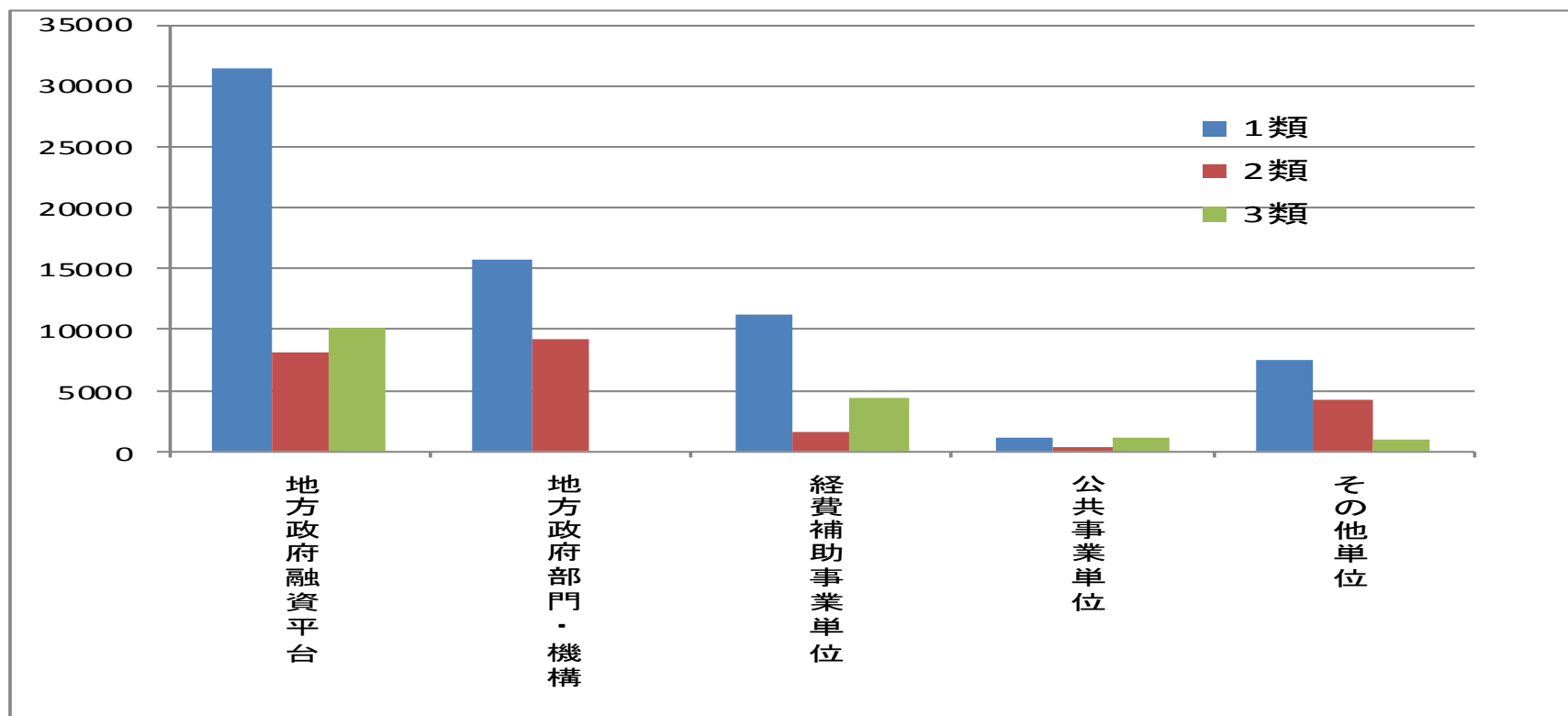


借金していないのは54の県レベル政府のみ

地方の債務問題

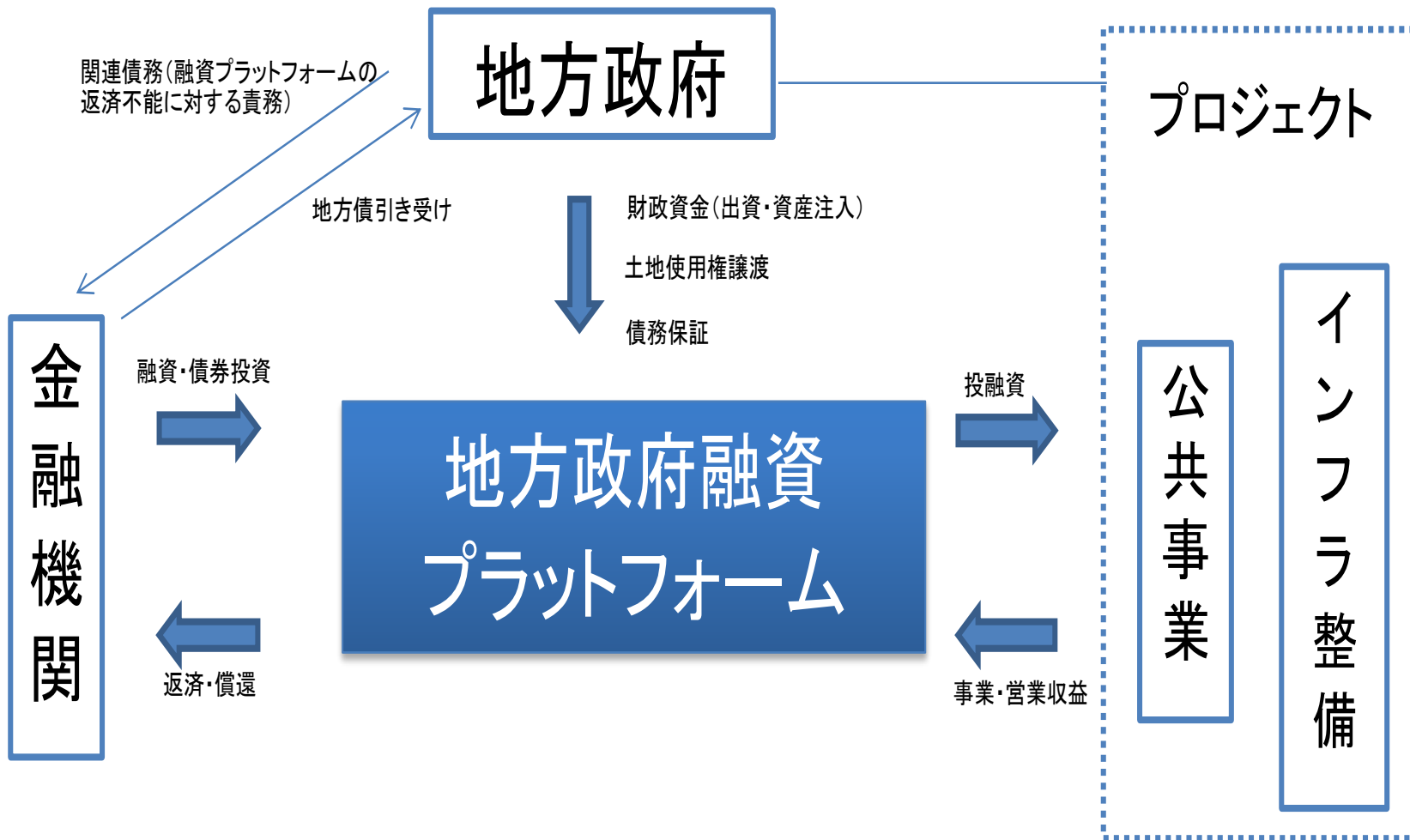
2010年度末の借入主体別の地方政府債務の残高(千億元)

	1類	2類	3類	合計
地方政府融資平台	31375.29	8143.71	10191.68	49710.68
地方政府部門・機構	15817.92	9157.67	0	24975.59
経費補助事業単位	11234.19	1551.87	4404.19	17190.25
公共事業単位	1097.2	304.74	1096.34	2498.28
その他単位	7584.91	4211.75	1003.45	12800.11
合計	67109.51	23369.74	16695.66	107174.9



地方の債務問題

地方政府融資平台(プラットフォーム)



地方の債務問題

2010年度末の地方政府債務による資金使途(千億元)

	1類	2類	3類	合計
インフラ建設	24711.1	4917.7	5672.2	35301
交通運輸	8717.7	10769.6	4437.1	23924.4
土地収用・備蓄	9380.7	557	271.2	10208.9
教育・衛生・福祉住宅	4374.7	1318	3476.3	9169
農林水利建設	3273.8	874.5	435.8	4584.1
生態・環境保護	1932	403.7	397.4	2733.1
地方金融リスク除去	823.4	281.3	5.1	1109.8
工業	681.2	579.5	22.2	1282.9
エネルギー	44.8	189.9	6.7	241.4
その他	4858.1	1915.4	802.4	7575.9
合計	58797.5	21806.6	15526.4	96130.5

◆4兆元の景気対策:中央30%・地方70%(自ら調達)→ 融資プラットフォームの拡大

◆旧来型の公共事業:国有企業中心、非効率・過剰設備
→民営企業の資金不足＝民間金融(＝高金利):中小企業の経営難

◆補助金依存の体質:補助金活用によるリベート = 構造的問題

地方の債務問題

◆2009年:地方債の発行解禁(当初は2000億元発行。2010年度、2011年度にも引き続いて2000億元(中央

政府の代理発行による)発行許可。

◆2011年10月:上海市、広東省、浙江省および深圳市で地方政府自らによる地方債発行を許可:

※ただし発行金額は国務院が定める、償還期限が3年および5年の2種類のみ、翌年度への繰り越し不可、財政部による債券の元利返済代行など様々な制限・中央政府が地方政府に代わる代理発行・国有銀行引き受け。 利回り=基本的に国債と同一

→ 急速な拡大には一定の歯止め、漸進的プロセス:各地方の財政力や信用力、リスクが反映されない。
=地方の裁量権は限定的

◆背景 : ・公共投資、教育・社会保障・医療衛生などの民生や環境分野など各種の支出拡大。

・困難な地方政府の財源確保

・債務に関する責任の所在明確化、地方に一定の権限付与=地方政府の投資へのインセンティブ(誘因)低下による投資の質の改善、不透明な資金の削減など

◆4地域で発行された債権(上海市:71億元、広東省:69億元、浙江省:67億元、深圳市:22億元)

4地域の債権の金利 < 国債の金利

→ 実態は国債と大きく変わらないこと、地方債の金利に優遇措置が設けられたこと、4地域はいずれも経済先進地域であり信用度が比較的高いことなど

◆地方では政府と銀行の間の「もたれ合いの構図」

→ 地方政府が引き受け手を確保のため、地方債割り振り:市場メカニズムの機能不全の危険性



地方の債務問題

地方債発行問題:「転貸資金」から「地方債」へ

◆論点:「予算法」改正によって、地方政府に直接地方債発行権限を賦与するか?

◆問題点

①統一的な統計の不備、債務の実態が不透明

②債務資金の償還:多くが土地譲渡収入に依存

→土地政策、マクロ・コントロールの影響を受けやすく、不安定

③財政予算・決算に当該年度の借入・債務償還が反映されない

→政府債務は予算管理システムから離脱する

④地方政府融資プラットフォームを通じた借り入れ

→各レベルの政府融資プラットフォームの資金調達難による資金供給低下・プロジェクトの建設停止のリスク、元利償還圧力増

地方の債務問題

※従来からの原則

「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」
つまり「赤字計上を認めない、法律及び国務院が別に規定する場合を除き、地方政府は地方債を発行してはならない」

◆極めて強い不動産関連事業とのつながり

→バブル崩壊による不良債権の拡大が懸念される
地方政府融資プラットフォームをはじめとする様々な主体の乱立
＝高い不透明性・不十分な管理→中国経済の大きなリスク

◆債務償還期限の到来

→2012年度に債務残高の約40%が返済を迎える(2011年:24.5%、2012年:17%)
→今後も地方政府の債務額が増加する可能性が高い状況下で償還規模が引き続き
2013年が11%、14年が9.3%、15年が7.5%、16年が30%

※地方財政にとって大きな圧力:元利償還の負担が更なる財政悪化を招く懸念も

→今後の動向:各地の実験結果を検証。プラットフォーム問題の終息?



土地財政について

◆地方財政のリスク拡大

※地方政府の行動の変化

80年代:改革開放、請負制、諸侯経済

= ローカル・ステイト・コーポラティズム

90年代:土地制度改革、分税制以降

= 「土地財政」

◆土地利用による利益獲得の動きとインセンティブ

→ 地方財政の悪化、不透明性・リスクの高まり

※不動産バブル(住宅、オフィスビル、商業施設の開発)

※資源乱開発:国内版「南北問題」=「公害の輸出」、砂漠化、

→ 社会不安の拡大:住民の反発、農村部での暴動の拡大など

財政政策の動向

「積極的財政政策」の継続

* 投資、補助金拡大

- ・インフラ建設の前倒し(投資計画の見直し)
- ・発展改革委・財政部・商務部・工業信息部、環境保護部、水利部等による内需拡大政策

→ 交通インフラ、農業関連投資、中小企業向け優遇政策、エコ／省エネ家電・自動車への補助金(363億元)、ガソリン価格の引き下げ、民間資本による投資促進策発表、公共賃貸住宅向け支出(660億元)、省エネ・排出削減・再生エネルギー向け公共投資(約1000億元)など...

* 税財政政策:減税＝構造的減税

- ・営業税の増値税への転換、企業所得税改革促進、零細企業の税の減免

* 地方債発行の拡大:引き続き広東省、上海市、浙江省、深圳市で独自の地方債発行許可

* 産業保護政策の拡大

自動車分野:「自主ブランド奨励」「メーカー整理・集中」「エコカー奨励」など

地方財政の問題点

◆投資拡大の懸念

- * 「国進民退」を巡る動静: 国有企業(含: 政府が経営権を握る企業)
低コストの資金調達、土地・エネルギーを獲得する特権
国家独占の拡大(特に交通(航空と鉄道)、電力・エネルギー、鉄鋼、
通信、金融など)、国有企業の多くは無配/低配当
- ※ 中国の競争力にとって大きなマイナスとなる

◆「歪んだ資本主義」

- * 成功=不正・腐敗、権力への接近: 特権、利権を握る/利用する
- * 過剰設備 過剰流動性の問題
中国経済の成長要因: 投資(固定資産投資・公共投資)と輸出
海外が停滞し、再び過度の投資依存へ
巨額の公共投資/設備投資 → 過剰設備・過剰供給の悪循環

※ 今秋の指導部交代とのかかわり

- 政治情勢の影響でさらに深刻化することが懸念される
「見せしめ的取締り」のリスクも



地方財政の問題点

財政移転制度を巡る問題

◆1994年の分税制改革による制度整備

* 2010年の中央の地方に対する税込返還・移転支出: 中央財政総支出の66.9%

◆分税制の導入、制度改革

* 政府間の財源・事務・権限・責任の配置のアンバランス

* 農業税の廃止、「費改税」など

→ 地方政府(特に末端政府ほど)財政圧力が増大

◆財政移転支出制度を整備を強調

* しかし実態は・・・

①特別移転支出資金(補助金に相当)分配方法が不明確

→ 不公平性、非効率を招く

②特別移転支出(特定補助金)のウェイトが大きい: 地方政府間の財政力格差の縮小に寄与しない。

③特別移転支出プロジェクトの重複問題

* 地方政府の実際の需要との乖離(重複による過大支出、上級政府の割り振りによる未執行問題) → 非効率、無駄な支出、不正・腐敗の原因にも

④移転支出の管理の不備、恣意性の余地

* 権限、既得権を有する部門・役人のレント・シーキングの余地
資金獲得を目指す地方・部門の行政コスト増

