

# 中国東北地域における財政運営の現状と展望

新潟大学大学院現代社会文化研究科博士研究員 李紅梅

## 1. はじめに

近年、中国東北地域の経済成長に伴い、多くの外資系企業が東北地域を有望な市場として注目している。もともと中国東北地域は天然資源が豊富で、穀物生産をはじめとする農業および設備・機械製造業や石油化学工業などの工業が盛んである。また、地理的には朝鮮半島、ロシアと国境を接し、日本やモンゴルに近く、北東アジア経済連携上の重要な拠点となっている。

2003年に実施された中国国家戦略「東北地区等旧工業基地振興戦略（以下、東北振興戦略）」を機に、中央政府は財政・税制面での支援をはじめ、数々の優遇政策を行い、対外貿易を拡大した。その結果、中国東北三省（遼寧省・吉林省・黒龍江省）の経済は急速な発展を遂げている。図1で示した実質経済成長率をみると、遼寧省と黒龍江省は2002年から10年連続の2桁成長、吉林省は2003年から9年連続の2桁成長を遂げており、東北三省はいずれも2008年から全国平均レベルを大きく上回っている。

ところが、外資系企業は東北地域に対して、政策上の優遇についてだけでなく、東北地域の成長が持続可能であるか否かを評価する上でキーポイントとなる地方政府の財政力についても関心を寄せている。将来を見据えた投資を継続していくためには、地域経済成長にかかるリスク要因としての地方財政の問題を勘案しておく必要がある。

しかし、近年よく指摘されているように、地方財政運営

の不透明さ、地方政府の財源と事務配分のアンバランス、地域間格差の問題などが東北地域の財政力の見通しを困難にしている。また、東北三省の財政運営に的を絞った研究はあまりなされていないため、その実態の把握に関心が高まっている。

そこで、本稿では1994年の分税制<sup>1</sup>改革以降の東北三省の財政状況について概観し、東北三省の財政力とリスク要因を把握した上で、持続可能な財政運営のあり方について検討した。分析においてはデータの一貫性を考慮し、1994年以降のデータを用いることにした<sup>2</sup>。

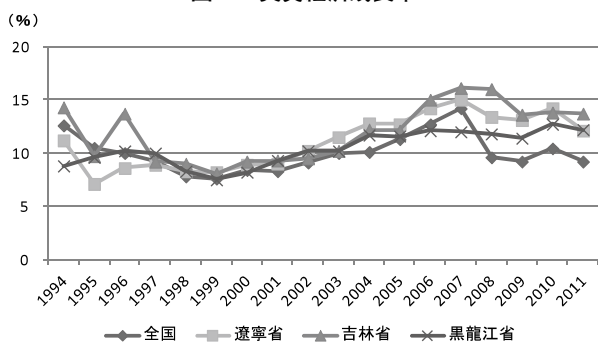
なお、中国が提供している財政統計資料には、一般的に中国国家统计局が公表している『中国統計年鑑』と中国財政部が公表している『中国財政年鑑』がある。ほかにも各省の統計局における統計年鑑（たとえば、『遼寧統計年鑑』、『吉林統計年鑑』、『黒龍江統計年鑑』など）、『国民経済と社会発展統計公報』などが分析に用いられる。中国の財政統計は予算内収支統計が主で、予算外資金<sup>3</sup>と社会保障基金については総額統計だけで、資金の性質と機能に基づいた分類を行っていないのが現状である。とりわけ、地方財政収支では、省レベルでの予算内収支統計しか入手できないという制約があるため、本稿は利用可能な範囲で分析を試みる。

## 2. 東北三省の財政運営の現状

### 2.1 不透明な地方財政システム

東北三省の面積は約78.9万km<sup>2</sup>（中国国土面積の8.2%）で、2011年末現在の人口は1億966万人（全国人口の8.1%）、名目地域内総生産（GRP）総額は4兆5,060億元（全国GDPの9.6%）である（表1）。東北三省の行政システムは4層制（省級・市級・県級・郷級）になっている。すなわち、3つの省級行政区（遼寧省、吉林省、黒龍江省）、その下に36市級行政区（34地級市、1地区、1自治州）、さらにその下に288県級行政区（140市轄区・55県級市・81県・12自治県）、末端の17,263郷級行政区（1,274街道・6,977鎮・659郷・155民族郷）の構造になっている（表2）。

図1 実質経済成長率



（出所）中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版、各省統計局『統計年鑑』各年版より作成

<sup>1</sup> 分税制（Tax Sharing System）とは、税金を「中央税」、「地方税」、「中央と地方の共有税」に区分し、国家税務局と地方税務局が規定に基づいてそれらの税金を徴収する制度を指す。

<sup>2</sup> 財政収支の統計指標は、1993年以前は債務収入と債務支出をそれぞれ財政収入と財政支出に含めていたが、1994年からは除外している。

<sup>3</sup> 予算外資金とは、地方政府が徴収した財政収入のうち、中央政府に上納する必要がなく、地方政府のもとに自主財源としてそのまま留保される資金の総称である。

表1 東北三省の主要経済指標 (2011年)

主要経済指標	単位	遼寧省		吉林省		黒龍江省		
		数値	前年比 (%)	数値	前年比 (%)	数値	前年比 (%)	
面積	万km <sup>2</sup>	14.8		18.7		45.4		
人口	万人	4,383	0.2	2,749	0.1	3,834	0.0	
地域内総生産	GRP (名目)	億元	22,026	12.1	10,531	13.7	12,504	12.2
	第一次産業	億元	1,916	6.5	1,277	5.1	1,702	6.2
	第二次産業	億元	12,152	14.0	5,612	17.7	6,331	13.2
	第三次産業	億元	10,697	11.0	4,918	11.0	4,550	13.2
	GRP/人	元	50,299	11.6	38,321	13.4	32,615	20.5
工業付加価値額	億元	-	14.9	4,532	18.8	4,809	13.5	
固定資産投資額 (農村家計を除く)	億元	17,432	30.2	7,222	30.4	7,206	33.7	
社会消費品小売総額	億元	8,004	17.5	4,116	17.5	4,705	17.6	
都市住民平均可処分所得	元	20,467	15.5	17,797	15.5	15,696	13.3	
農民平均収入	元	8,297	20.1	7,510	20.4	7,591	22.2	
都市部登録失業率	%	3.7	0.1	3.7	▲0.1	4.4	0.1	
対外貿易	総額	億ドル	960	19.0	220	30.9	385	50.9
	輸出額	億ドル	510	18.4	50	11.7	177	8.5
	輸入額	億ドル	449	19.6	170	37.8	208	130.0
外国直接投資 (実行ベース)	億ドル	243	17.0	15	15.7	35	22.6	
地方財政	一般予算収入	億元	2,643	31.8	850	41.1	997	32.0
	一般予算支出	億元	3,906	22.2	2,202	23.2	2,794	24.0

(注) ▲は負の値を示す。工業付加価値額は一定規模以上工業企業の生産額 (付加価値ベース) のことである。一定規模以上工業企業は、年間売上高500万元以上の企業を指すが、2011年からはこの最低基準を2,000万円に引き上げた。

(出所) 各省統計局『2011年国民経済と社会発展統計公報』より作成

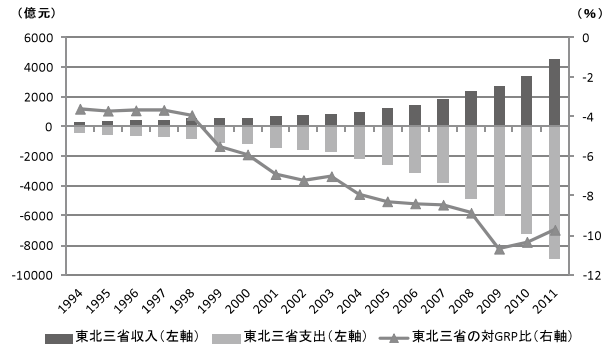
表2 東北三省の行政区画 (2011年)

1級行政区 (省級)	遼寧省	吉林省	黒龍江省
2級行政区 (市級)	14	9	13
地級市	14	8	12
地区	-	-	1
自治州	-	1	-
3級行政区 (県級)	100	60	128
市轄区	56	20	64
県級市	17	20	18
県	19	17	45
自治県	8	3	1
4級行政区 (郷級)	15,087	898	1,278
街道	611	280	383
鎮	6,071	428	478
郷	221	162	276
民族郷	69	28	58

(出所) 行政区画網http://www.xzqh.orgより作成

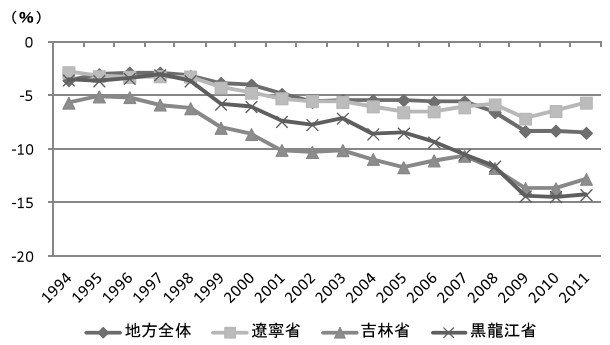
地方財政システムも行政区と同様な体制が取られており、各層行政間の権限や責任区分は複雑で、かつその運用は不透明であるが、基本的には上位の政府が一つ下位の政府を指導する立場にあり、省級政府に大きな権限が与えられている。しかし、このような状況は地域の財政運営を非効率にすると同時に、管理が十分に行き届かない状況に陥りかねない。近年、地方行政システムの簡素化のために、とりわけ省級政府以下の財政管理を徹底するために、県級財政に対する市級財政の管理を事実上なくすという「省管県」が検討されている。これにより地方財政のリスクマネジメントを強化しようとする

図2 東北三省全体でみた一般予算収支の対GRP比の推移



(出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版、各省統計局『国民経済と社会発展』各年版より作成

図3 地方全体および東北三省における一般予算収支の対GRP比の推移



(出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版、各省統計局『国民経済と社会発展』各年版より作成

狙いもある。

## 2.2 拡大する財政収支のひずみ

### (1)一般予算収支<sup>4</sup>

東北三省全体における一般予算収入額は1994年の290億元から2011年の4,491億元に、一般予算支出額は1994年の471億元から2011年の8,902億元に伸びている。このように、東北三省全体の財政は支出が収入を上回る構造になっており、財政収支はともに拡大傾向にある。

まず、1994～2011年における東北三省全体の一般予算収支の対GRP比をみると、財政赤字は1998年から拡大傾向にあったが、2009年以降は縮小に転じている (図2)。特に1997年のアジア金融危機に伴い、内需不振や経済成長の鈍化がみられ、1998年から積極的な財政支出が行われたことが財政赤字の拡大を招いた。さらに、米国大手銀行であるリーマンブラザーズの破綻とそれを原因とする世界同時不況により、中国では景気対策として4兆元規模の公共投資が行われたため、地方の財政支出は一層膨らみ、2009年には-11%を記録した。

次に、図3は省別にみた一般予算収支の対GRP比を示し

<sup>4</sup> 本稿で取り扱う一般予算収支額は決算額であり、一般予算収入は財政調整が行われる前の決算収入で、一般予算支出は財政調整後の決算支出である。

ており、1994～2011年における平均はそれぞれ地方全体（省・直轄市・自治区の地方財政収支の合計を指す）が-5.2%で、遼寧省が-5.1%、吉林省が-9.5%、黒龍江省が-8.0%となっている。遼寧省の平均が地方全体の平均に近いのに対して、吉林省と黒龍江省は地方全体の平均を大きく下回っている。したがって、東北三省の中でも遼寧省の財政の健全性は吉林省と黒龍江省に比べて極めて高いと言える。

## (2)内訳と構成比

表3では東北三省の予算内財政収支額と構成比をまとめている。一般予算収入の内訳をみると、税収と非税収の割合が3省ともに7：3になっている。東北三省の税収は主に営業税（構成比31.0%）、増値税（同17.5%）、企業所得税（同12.1%）、契約税（同7.8%）、都市維持建設税（同6.2%）、都市・農村部土地使用税（同5.6%）に依存しており、非税収入は主に行政事業収益（同31.7%）、国有資本経営収

表3 東北三省の予算内財政収支額と構成比（2010年）

項目	遼寧省		吉林省		黒龍江省	
	金額 (億元)	構成比 (%)	金額 (億元)	構成比 (%)	金額 (億元)	構成比 (%)
一般予算収入	2,004.8	100.0	602.4	100.0	755.6	100.0
税収入	1,516.7	75.6	439.3	72.9	557.0	73.7
増値税（付加価値税）	188.8	12.5	78.1	17.8	123.5	22.2
営業税	453.7	29.9	146.0	33.2	165.8	29.8
企業所得税	174.1	11.5	60.8	13.8	61.6	11.1
個人所得税	64.2	4.2	23.4	5.3	25.1	4.5
資源税	46.5	3.1	4.8	1.1	15.3	2.8
都市維持建設税	71.6	4.7	26.3	6.0	43.9	7.9
不動産税	45.9	3.0	13.6	3.1	18.0	3.2
印紙税	22.8	1.5	6.9	1.6	7.2	1.3
都市・農村土地使用税	108.0	7.1	19.4	4.4	28.9	5.2
土地増値税	77.6	5.1	11.2	2.6	8.6	1.6
車両・船舶税	12.3	0.8	4.7	1.1	6.6	1.2
耕地占用税	96.4	6.4	11.6	2.6	15.8	2.8
契約税	152.9	10.1	31.5	7.2	34.5	6.2
煙草税	0.5	0.0	0.7	0.2	2.2	0.4
その他税収	1.2	0.1	0.0	0.0	-	-
非税収入	488.2	24.4	163.1	27.1	198.6	26.3
専項収入	55.0	11.3	20.1	12.3	36.5	18.4
行政事業収益	131.9	27.0	54.7	33.5	68.8	34.7
罰金・没収金収入	60.1	12.3	28.8	17.6	25.7	12.9
国有資本経営収入	131.2	26.9	24.5	15.0	38.4	19.3
国有資源（資産）有償使用収入	97.8	20.0	26.6	16.3	24.8	12.5
その他収入	12.1	2.5	8.5	5.2	4.3	2.2
一般予算支出	3,195.8	100.0	1,787.2	100.0	2,253.3	100.0
一般公共サービス	352.4	11.0	198.0	11.1	222.6	9.9
国防	7.6	0.2	3.7	0.2	4.9	0.2
公共安全	191.3	6.0	109.3	6.1	134.8	6.0
教育	405.4	12.7	250.2	14.0	299.1	13.3
科学技術	68.9	2.2	19.1	1.1	27.7	1.2
文化体育・メディア	56.8	1.8	32.9	1.8	39.5	1.8
社会保障・就業	579.8	18.1	253.4	14.2	306.1	13.6
医療衛生	151.4	4.7	110.9	6.2	135.2	6.0
環境保護	77.4	2.4	71.5	4.0	89.0	3.9
都市農村コミュニティ事務	360.3	11.3	108.9	6.1	141.1	6.3
農林水産事務	289.0	9.0	238.9	13.4	338.1	15.0
交通運輸	140.3	4.4	89.8	5.0	147.7	6.6
資源探掘・電力情報等事務	208.9	6.5	53.2	3.0	73.3	3.3
商業・サービス業等事務	43.2	1.4	24.7	1.4	35.7	1.6
金融監督管理等事務支出	4.2	0.1	5.5	0.3	12.6	0.6
震災復旧再建支出	0.0	0.0	4.3	0.2	0.6	0.0
国土資源・気象等事務	54.3	1.7	20.5	1.1	30.6	1.4
保障的住宅支出	83.8	2.6	86.8	4.9	108.9	4.8
食糧油糧・物資備蓄管理等事務	25.4	0.8	60.5	3.4	63.9	2.8
国債利子支出	22.0	0.7	31.9	1.8	1.3	0.1
その他支出	73.4	2.3	13.0	0.7	40.4	1.8

(注) 数値は決算額を示す。支出項目は2007年から変更されたものになっている。

(出所) 中国財政部『中国財政年鑑』2011年版より作成

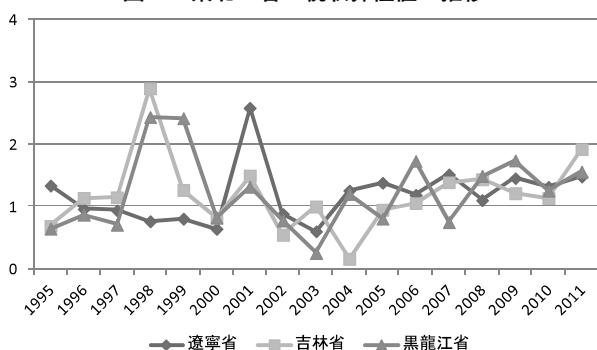
入（同20.4%）、国有資源（資産）有償使用収入（同16.3%）に依存している。また、税収弾性値<sup>5</sup>の推移をみると、近年高くなっており、3省ともに1を超えている（図4）。これは、近年の経済成長に伴い、税収が大幅に増加したことに起因すると考えられる。

次に、一般予算支出の内訳をみると、社会保障・就業（構成比15.3%）、教育（同13.3%）、農林水産事務（同12.5%）、一般公共サービス（同10.7%）などの割合が3省ともに大きい。1994年に実施された分税制によると、地方財政は主として、当該地区の党政機関運営に必要な経費と、当該地区の経済、事業推進に必要な支出を分担する。2006年までは、地方行政管理費、公安・検察院・裁判所支出、

一部武装警察経費、民兵事業費、地方が統一して計画案配する基本建設投資、地方企業の技術改造と新製品試作費、農業支援支出、都市の維持と建設経費、地方の文化・教育・衛生など各事業経費、価格補填支出およびその他支出を含むが、2007年から支出項目は表3のように調整がなされている。

表4は一人当たりGDP・GRPと一人当たり財政収支の推移を示しているが、ここからは地域間財政力の格差が読み取れる。すなわち、東北三省間の財政力格差が大きく、遼寧省に比べて吉林省、黒龍江省の財政力が乏しいと言える。とりわけ、一人当たり財政支出の格差に比べて、一人当たり財政収入の格差が大きい。

図4 東北三省の税収弾性値の推移



(出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版、中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版より作成

### 2.3 表面化した地方債問題

リーマンショック後の2009年2月に、財政部は省級政府による地方債の代理発行を行った。地方債は1980年代から1990年代の初めにかけて、インフラ整備などの名目で地方政府によって各種発行されたが、1993年以降は国務院によって禁止されてきた。しかし、このように地方債務の問題がクローズアップされたのは、4兆元の景気対策として、地方政府に1兆2,500億元の投資拡大が割り当てられたからである。その財源として、2009年と2010年にそれぞれ2,000億元の地方債が発行された。そのうち、東北三省に発行さ

表4 一人当たりGDP・GRPおよび財政収支の推移

(単位：元)

年	一人当たりGDP・GRP				一人当たり財政収入				一人当たり財政支出			
	全国	遼寧省	吉林省	黒龍江省	全国	遼寧省	吉林省	黒龍江省	全国	遼寧省	吉林省	黒龍江省
1994	4,044	6,053	3,639	4,408	193	378	199	231	337	550	406	388
1995	5,046	6,826	4,356	5,443	246	451	244	274	399	669	466	472
1996	5,846	7,784	5,185	6,445	306	522	296	340	473	776	564	560
1997	6,420	8,560	5,565	7,221	358	560	319	401	542	835	645	623
1998	6,796	9,490	5,984	7,418	399	647	360	475	615	954	730	744
1999	7,159	10,167	6,349	7,641	445	681	387	503	718	1,116	897	949
2000	7,858	11,159	6,790	8,545	505	707	387	487	818	1,238	972	1,003
2001	8,622	12,001	7,553	9,344	611	883	450	561	1,029	1,515	1,213	1,255
2002	9,398	12,528	8,322	10,181	663	951	487	608	1,190	1,644	1,344	1,395
2003	10,542	14,258	9,329	11,612	762	1,062	570	652	1,333	1,863	1,513	1,481
2004	12,336	15,822	11,525	12,446	915	1,256	614	758	1,584	2,209	1,874	1,827
2005	14,185	19,065	13,329	14,434	1,155	1,600	763	833	1,924	2,853	2,324	2,062
2006	16,500	21,785	15,700	16,248	1,392	1,914	900	1,012	2,315	3,331	2,638	2,533
2007	20,169	25,976	19,358	18,577	1,784	2,519	1,175	1,151	2,902	4,105	3,237	3,105
2008	23,708	31,677	23,504	21,737	2,157	3,143	1,546	1,512	3,708	4,991	4,316	4,032
2009	25,608	35,044	26,565	22,444	2,443	3,666	1,778	1,677	4,574	6,179	5,399	4,908
2010	30,015	42,188	31,553	27,051	3,029	4,582	2,193	1,971	5,510	7,305	6,506	5,879
2011	35,181	50,760	38,460	32,819	3,900	6,030	3,092	2,602	6,883	8,911	8,009	7,288

(出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版、中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版より作成

<sup>5</sup> 税収弾性値とは、経済成長に応じて税収がどの程度増加するかを表す指標である。具体的には、税収の伸び率を名目国内総生産（GDP）成長率で除して算出される。

表5 国債転貸収入および地方債の推移

(単位: 億元)

年	遼寧省			吉林省			黒龍江省		
	金額	前年 繰入	合計	金額	前年 繰入	合計	金額	前年 繰入	合計
1998	14.4	0.0	14.4	12.5	0.0	12.5	8.3	0.0	8.3
1999	26.3	2.4	28.7	17.7	1.3	19.0	19.7	0.6	20.3
2000	18.1	6.3	24.4	13.1	1.4	14.5	16.0	3.8	19.8
2001	20.6	6.7	27.3	19.5	1.6	21.1	17.4	2.1	19.5
2002	15.7	5.4	21.1	12.4	1.9	14.3	7.8	6.8	14.6
2003	10.9	2.8	13.7	7.9	3.3	11.2	7.3	5.8	13.1
2004	7.1	5.3	12.3	1.9	2.6	4.5	1.7	0.1	1.8
2005	9.5	3.0	12.5	7.2	0.7	8.0	3.8	0.6	4.3
2006	5.4	3.7	9.1	1.8	3.2	5.0	1.9	1.8	3.7
2007	0.0	4.2	4.2	0.4	2.5	2.9	0.5	0.3	0.8
2008	0.0	3.5	3.5	0.0	1.1	1.1	0.0	0.2	0.2
2009	66.0	1.6	67.6	55.0	0.7	55.7	60.0	0.2	60.2
2010	60.0	1.1	61.1	63.0	0.5	63.5	69.0	0.2	69.2

(注) 1998～2008年までは国債転貸収入で、2009年と2010年は財政部代理発行地方政府債権収入(地方債)である。前年繰入額は国債転貸資金の前年繰入を指す。

(出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版より作成

れた地方債総額をみると、2009～2010年の2年間で、遼寧省126億元、吉林省118億元、黒龍江省129億元となっている(表5)。

地方債が発行される以前は、「国庫券」と呼ばれる国債が発行されていた。東北三省では東北振興戦略の支援策として、2005年に国家発展改革委員会より「東北旧工業基地調整改革と重点業種の構造調整特定プロジェクト(第1弾)国家予算内特定資金(国債)投資プロジェクト」が施行された。63項目(投資額68.97億元、うち国債額5.8億元)のうち、東北地域に40項目(投資額44.07億元、うち国債額4.29億元)が振り分けられ、遼寧省が19項目、吉林省が8項目、黒龍江省が9項目、大連市が3項目、ハルビン発電設備集団が1項目となった。東北地域の投資、国債額の規模はそれぞれ全体の63.9%、73.8%を占めた。同プロジェクトは東北地域の産業構造の調整と技術向上を図るため、鉱山の改造、変圧器製造基地の建設、電気機械の改良、大型機械、農産物加工機械などの分野に国債資金が投入された<sup>6</sup>。

### 3. 財政運営のリスク要因

1994年の分税制改革後、地方政府の財源と事務配分のアンバランスが目立つようになった。地方政府の財源不足が深刻になり、安定した財源確保に向け、多くの地方政府が「移転支出」と「土地財政」に依存するようになった。とりわけ、ここ数年間において土地財政の問題が地域経済・社会の安定上のリスク要因として、頻繁に指摘されてきた。

### 3.1 移転支出への依存

地方政府は一般予算収入と中央政府からの財政移譲、国債および地方債収入を用いて地方の財政支出を賄っている。ここで、中央政府から地方政府への財政移譲は「税収返還」と「移転支出」によって行われる。税収返還は分税制(1994年)を導入する際、地方政府の反発を抑えるために、ある種の既得権温存措置として設けられたものである。税収返還の対象となっているのは増徴税と消費税であるが、これは、1993年の当該地方の税収を最低保証する形で、中央から地方へ一定の仕組みに沿って税還付が行われた。そのため、1993年の税収が多い地域に、より多くの税が返還されることになる。すなわち、税収返還は比較的経済が発展している地域の既得権を保護するものであり、不公平を助長することにつながる<sup>7</sup>。東北三省の場合は、遼寧省が吉林省や黒龍江省より税還付額が高い。

移転支出は一般的な財政収入の補填にあたる「一般移転支出」と「特定移転支出」に区分されるが、前者は基本的な教育、社会保障、公共サービスなどにかかる財政需要を満たすための支出で、後者はインフラ整備や社会保障、三農対策などについて、プロジェクトごとに配分される特定補助金で、高齢化の進展や将来の不安、深刻化する格差対策として、特定使途および地方政府の特殊状況に応じて給付される補助金である。2004年以降の対東北三省への移転支出には、主に一般移転支出、民族地域移転支出、給与手当移転支出、農村税費改革移転支出、農村税免除移転支出補助、農村義務教育補助、国有農場税費改革移転支出補助などが含まれる<sup>8</sup>。

表6では中央から東北三省への純移転支出の推移を示している。ここでは、東北三省への純移転支出が拡大傾向にあることが読み取れる。東北三省全体の純移転額は1995年の241.3億元から2010年の3,652.3億元に増加しており、各省いずれもが増加傾向にある。しかし、純移転額の大きさをみると、1995～2004年までは遼寧省が一番高く、次に吉林省、黒龍江省の順になっていたが、2005年からは一転して、黒龍江省が一番高く、次に遼寧省、吉林省の順になっている。これは2004年以降の移転支出額に税還付額が反映されていないからである。これによって言えるのは、自主財源が不足する吉林省や黒龍江省のような地域では、中央政府からの移転支出に依存せざるを得なくなっていることである。

<sup>6</sup> 朱永浩(2013)を参照。

<sup>7</sup> 張忠任(2001)を参照。

<sup>8</sup> 周旭亮・曲振涛(2008)を参照。

表6 中央から東北三省への純移転支出の推移

(単位：億元)

年	遼寧省			吉林省			黒龍江省		
	移転支出	地方上納	純移転	移転支出	地方上納	純移転	移転支出	地方上納	純移転
1995	153.3	57.0	96.3	63.9	1.3	62.5	95.0	12.5	82.5
1996	157.9	54.2	103.7	72.5	0.1	72.5	87.5	7.7	79.8
1997	127.9	35.1	92.8	84.5	0.4	84.1	94.5	8.0	86.5
1998	181.9	55.7	126.2	94.1	0.5	93.6	124.8	7.8	117.0
1999	229.9	55.0	174.9	137.3	0.9	136.4	184.3	8.5	175.7
2000	278.2	60.2	218.0	162.7	1.7	161.1	214.6	9.4	205.2
2001	336.4	59.0	277.4	207.0	2.3	204.7	272.8	10.9	262.0
2002	355.1	61.3	293.7	242.0	4.3	237.7	311.6	13.9	297.8
2003	478.5	61.2	417.3	294.1	4.2	290.0	322.5	12.3	310.2
2004	525.2	60.1	465.1	351.1	3.8	347.2	453.8	12.9	440.9
2005	534.1	64.6	469.5	416.7	3.3	413.3	515.9	11.7	504.2
2006	619.1	68.9	550.2	464.3	3.5	460.8	612.4	12.0	600.4
2007	734.9	63.1	671.9	617.6	1.8	615.8	806.8	10.0	796.8
2008	867.8	64.9	802.9	756.9	2.8	754.1	998.7	10.7	987.9
2009	1,098.0	73.3	1,024.7	950.8	6.4	944.4	1,238.4	13.8	1,224.6
2010	1,243.5	71.6	1,172.0	1,074.1	2.0	1,072.1	1,418.6	10.4	1,408.2

(注) 純移転額=移転支出額-地方上納額、1995～2003年の移転支出額には税還付額が含まれる。

(出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版より作成

### 3.2 土地財政への依存

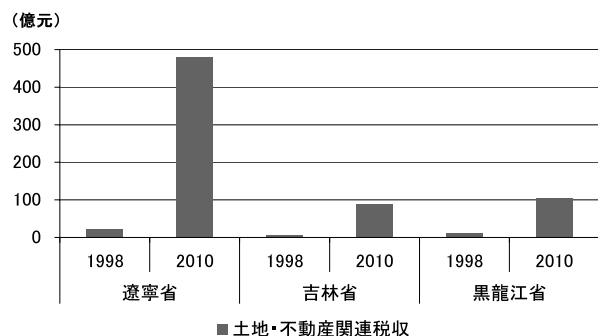
近年、地方政府は「土地財政」により財源を増やしている。土地財政とは地方政府が債務保証をして、銀行から資金を調達し、農民や地元住民から土地を強制的に収用し、デベロッパーに高値で転売することにより、キャピタル・ゲインの獲得と税収増につなげる仕組みである。これにより、多くの農民の土地が失われ、農村の治安悪化の要因となった<sup>9</sup>。

土地財政の財源には3つの形式がある。すなわち、①土地を担保に銀行から融資をしてもらう、②建設業や不動産市場を刺激し、関連税収を獲得する、③地方政府の「第2財政」とも呼ばれる「土地出讓金<sup>10</sup>」である。中国では、地方政府が国有建設用地の使用権を民間企業などに譲渡することを「土地出讓」、民間企業などがすでに保有している国有建設用地の使用権をほかの民間企業などに譲渡することを「土地転讓」と呼び、区別している。

三浦(2011)と劉(2013)では、経済発展が相対的に遅れている地域ほど土地・不動産関連収入への依存が高いと指摘している。特に経済発展が遅れている内陸部都市では、製造業やサービス業が未成熟な状態にあり、そこから得られる税収が限られている。さらには、国有建設用地の譲渡価格が一般に沿海部都市より低いため、地方政府がインフラ建設などのために自らの出資などにより設立した融資プラットフォーム(Financing Platform, 融資平台)を経由させ、土地使用権を担保に銀行から融資を受けるケースが多い。

本稿では統計上の制約もあり、土地・不動産関連税収として地方政府に全額帰属する土地・不動産関連の税目から得られる収入のみを取り上げる。具体的には、「都市・農村土地使用税」、「土地増値税」、「不動産税」、「耕地占用税」、「契約税」からの税収である<sup>11</sup>。図5に示しているように、東北三省の土地・不動産関連税収への依存度は高まる傾向にある。遼寧省の土地・不動産関連税収は1998年の20.9億元から2010年の480.9億元に、吉林省では1998年の5.8億元から2010年の87.4億元、黒龍江省では1998年の10.9億元から2010年の105.8億元に膨らんでいる。

図5 土地・不動産関連税収



(出所) 中国財政部『中国財政年鑑』1999年版、2011年版より作成

また、税収全体に占める割合をみても、1998年の遼寧省、吉林省、黒龍江省の割合はそれぞれ9%、7%、8%とほぼ同じ水準であったが、2010年にはそれぞれ32%、20%、19%へと上昇し、とりわけ遼寧省の伸びが他の2省に比べ高くなっ

<sup>9</sup> 内藤二郎(2009)を参照。<sup>10</sup> 土地出讓金は2001年に発表された「国有土地の資産管理を強化することに関する通知」に基づいて国有建設用地の使用権譲渡で得られた収入を指す。<sup>11</sup> 土地・不動産関連収入には、上述の税収以外にも「企業所得税」、「個人所得税」、「都市維持建設税」、「営業税」、「印紙税」のうち、建設業、不動産業から徴収される税収があり、非税収入のうち、国有建設用地の使用権を民間企業などに譲渡することで得る「土地出讓金」がある。

ている。ただし、この傾向には「土地出讓金」や上述の税収以外の関連税収が含まれていないため、全体の傾向について把握することができなかった。劉（2013）では、2010年における「土地・不動産関連税収」が地方税収に占める割合は20%で、「土地出讓金」を加えた場合の割合は46%に相当すると指摘している。これより推察すると、吉林省と黒龍江省の水準は全国の水準と等しく、遼寧省がより高い水準にある。

#### 4. おわりに

本稿では、中国の東北三省の財政運営に焦点を当てて、地方財政システムや財政規模、債務問題について概観した上で、財政運営のリスク要因について分析した。東北三省の財政運営の特徴は以下のとおりである。

第一に、地方財政システムは4層制になっており、各層行財政間権限や責任区分は複雑で、不透明である。そのため、財政運営の非効率と管理体制の不徹底が課題となっている。

第二に、東北三省の財政は支出が収入を上回る構造になっており、財政収支はともに拡大傾向にある。東北三省全体の財政収支の対GRP比と税収弾性値、財政支出の規模、一人当たり財政力などの分析から遼寧省の財政力は吉林省や黒龍江省に比べて高いことが明らかとなった。

第三に、財政運営のリスク要因として、「移転支出」と「土地財政」に大きく依存していることが挙げられる。分税制改革の影響で、財源は中央政府へ集中し、増値税や所得税などの主要税目における地方政府の取り分が減少したにもかかわらず事務負担が軽減されなかったため、地方財政は急速に悪化した。自主財源が不足する吉林省や黒龍江省のような内陸部地域では、中央からの移転支出に依存せざるを得ない状況に陥っている。また、2004年以降は農業税が廃止され、予算外資金の元となっていた各種費用徴収などが「費改税」（費用徴収制度を税制に変革すること）の改革によって大きく規制された。これらは、地方政府の「土地財政」への依存を高める一因となっている。「土地財政」問題は資源開発にも利用されているため<sup>12</sup>、地域間の経済・社会・環境の格差

をもたらしている。

今後、深刻化する地方の債務問題を解決し、持続可能な財政運営を実現するためには、第一に、地方財政システムの健全化を実現する必要がある。地方財政の悪化の主な要因は、地方政府の権限と責任区分が不透明なところにある。とりわけ、省級以下の政府間の権限と責任区分を明確にし、それに基づく各級政府の財源と事務配分を決めていくことが望ましい。第二に、移転支出の見直しである。特に一般移転支出の割合を高め、地方政府の自主財源を増やし、省政府だけではなく、省級以下の財政力格差も是正することが求められる。第三に、地方政府の債務規模を減らす必要がある。つまり、「融資プラットフォーム」と「土地財政」問題が地方政府の債務規模を大きく膨らませている。この「土地財政」を根絶するためには、地方政府の固有財源を充実させることが必要である。近年、地方財政改革の目標は地方財政収入管理と地方間収支格差の是正を規範的にすることに集中しているが、早急に進めていくことが期待される。

#### 参考文献

- 周旭亮・曲振涛(2008)「激励型政策下の東北地区財政運営の実証分析」、『財経問題研究』第12期(総第301期)、2008年12月
- 朱永浩(2013)「中国東北経済の展開—北東アジアの新時代—」、『ERINA北東アジア研究叢書』第2巻、日本評論社
- 張忠任(2001)『現代中国の政府間財政関係』お茶の水書房
- 内藤二郎(2009)「中国の財政制度と政策—改革・開放30年の変遷と課題—」、『フィナンシャル・レビュー』、平成21年第4号(通巻第96号)、財務省財務総合政策研究所
- 内藤二郎(2012)「中国の財政を取り巻く状況と課題」、『中国経済』
- 三浦祐介(2011)「中国における地方政府債務問題の現状と展望—短期的影響は限定的だが、課題として残る財政制度の改善—」みずほ研究所
- 劉家敏(2013)「土地・不動産依存の中国地方財政」みずほ研究所

<sup>12</sup> 内藤二郎(2012)を参照。