

中国の財政を取り巻く状況と課題

内藤 二郎*

要 約

成長が徐々に鈍化している中国経済においては、重要な政策課題である構造改革を進めつつ足元の景気対策も行なわなければならない。財政政策の内容や方向性が大きく問われている。財政状況については、収支の状況や債務問題を総合的にみても、現在のところ財政リスクが極端に高いとは言えない。しかし、財政圧力は徐々に高まっている。現在の財政政策は、大規模減税や公共投資の拡大など景気対策に軸足が移っており、構造改革が停滞することが懸念される。財政面の中央－地方関係は分税制以降いくつかの調整が行われてきたが、未だ不十分な点が残されている。特に、地方レベルの政府、金融、企業間の支え合いの構造が地方の債務問題を深刻化させているという面もある。中国の財政を考える上で、財政状況の不透明性も大きなリスクである。この点については、上海財経大学の研究グループが行った調査結果が興味深い。そこでは、地方レベルにおける財政データの公開度は徐々に高まっているものの、依然として問題が多いことが指摘されている。従前からの課題である政府と市場の関係の再整理が必要である。そして、国有企業改革を進め、「国進民退」から脱却することは、財政の持続可能性を維持するうえでも重要となる。併せて、中央と地方、さらには地方政府間における事務・役割、権限・責任、財源の配置を明確にすることが不可欠である。少子高齢化が今後急速に進展し、社会保障費が大きく膨らむことは間違いない。また、国土の均衡的発展や格差の解消を目指した新型都市化も推進されており、近い将来に財政圧力が一層高まることは避けられない。多少なりとも財政的に余力があり、高齢化がさらに深刻となる前に、構造改革を進めて将来の財政リスクを少しでも軽減しておくことが極めて重要である。

キーワード：財政状況、政府間財政関係、財政の持続可能性

JEL Classification：H1, H6, H7, O2

I. はじめに

2018年の成長率は6.6%と17年から2ポイント下落し、中国経済は減速傾向が鮮明化している。これを受けて、2019年の成長率目標は「6～6.5%」とされ、これまでの「6.5%前後」

* 大東文化大学経済学部教授

から2年ぶりに引き下げられた。改革・開放政策がスタートしてから40年が経過し、高度経済成長が終わりを迎え、経済の発展パターンの量から質への転換が不可欠となり、構造改革が最も重要な政策課題となっている。他方で、中国のみならず世界経済の不透明感が増しているなかで、国内外に様々な課題を抱える中国は成長の鈍化に直面し、本来進めるべき構造改革と景気対策との狭間で、難しい経済政策運営を強いられている。中国経済の底割れは世界経済にも大きな悪影響を与えるだけに、短期的には景気対策が重要であるが、それによって構造改革

が停滞、頓挫すれば、それは問題の先送りになり、中長期的にはさらに厳しい状況に直面することになるだろう。こうした局面では、特に財政の果たすべき役割が一層重要となるだけに、その動向に強い関心が寄せられている。本稿では、経済政策の柱である財政に関し、現状を踏まえたうえで、財政政策の方向性や制度改革の動向を分析する。そして、財政圧力を高めるいくつかの要因をもとにリスクを考察し、現状の問題点と必要な課題を提示して財政の持続可能性についての検討を試みる。

Ⅱ．財政状況と財政の構造

Ⅱ－1．歳入、歳出の状況

2018年に成長率が下落し、2019年に入っても成長率は引き続き低水準となり、景気対策の必要性が高まっている。経済政策のスタンスは「積極的財政政策を強化し効果を高める」、そして「穏健な金融政策で引き締めと緩和の適切なバランスをとる」とされた。2018年の財政収入（一般公共予算収入）は18兆3,352億元（前年同期比+6.2%）であった¹⁾。そのうち中央財政収入は約8兆5,447億元で同+5.3%、地方財政収入は約9兆7,905億元で同+7%となった。

税収は約15兆6,400億元（同+8.3%）、税外収入は約2兆6,951億元（同+4.7%）であった。一方、財政支出（一般公共予算支出）は約22兆906億元で同+8.7%となり、中央財政支出が約3兆2,708億元（同+8.8%）、地方財政支出は約18兆8,198億元（同+8.7%）であった。国有資本経営予算収支については、2017年の全国国有企業および国有株式企業の営業収入が

約53.8兆円で純利益が約2.35兆元、年末の総資産額が約183.5兆元、総負債が約118.5兆元であった。2018年の国有資本経営予算収入は約2,900億元（同+9.8%）、支出が約2,160億元（同+6.7%）となった。社会保障との関係では、社会保険の財源である社会保険基金がある。社会保険基金の収入は養老保険（年金）、医療保険、労災保険、失業保険、生育保険の各保険料、社会保険基金の運用益、そして財政補助である。2018年の社会保険基金予算収入は約7兆2,650億元（同+24.3%）、支出が約6兆4,590億元（同+32.7%）と大きな伸びとなった。

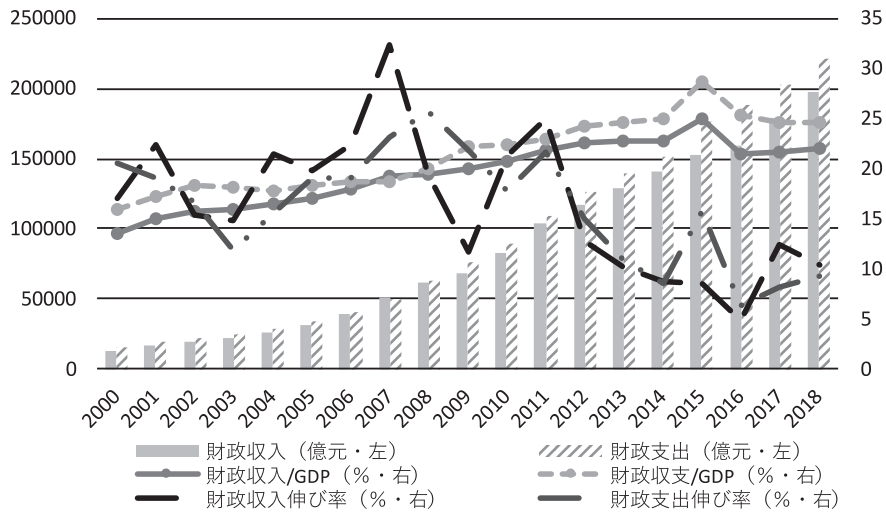
Ⅱ－2．税収構造

2018年の税収約15兆6,400億元は一般公共収入の85.3%を占めている。税収構造については、2018年の国内増値税、消費税、輸入貨物増値税・消費税（税関が代理徴収する）の主要間接税を合わせると税収の約57%に達している。一方、直接税である企業所得税と個人所得

1) これに予算調節安定基金や政府性基金、国有資本経営予算繰入資金などを加えた総額は19兆8,124.61億元となる。

中国の財政を取り巻く状況と課題

図1 財政収支の推移（単位：億元/%）



（出所） 中国財政部資料「財政数据」により作成

表1 税収の構造（2018年予算ベース）

（単位：億元/%）

	全国税収	構成比 (%)	伸び率	税収：税外収入
国内増値税	61,529	39.3	9.1	85.3%
国内消費税	10,632	6.8	4	
輸入貨物増値税・消費税	16,879	10.8	5.7	
企業所得税	35,323	22.6	10	
個人所得税	13,872	8.9	15.9	
関税	2,848	1.8	-5	
輸出増値税・消費税還付	-15,913	-10.2	14.7	
都市維持建設税	4,840	3.1	11	
車両購入税	3,453	2.2	5.2	
印紙税	2,199	1.4	-0.3	
うち証券取引印税	977	0.6	-8.6	
資源税	1,630	1.0	20.4	
環境保護税	151	0.1	新規	
契約税	5,730	3.7	16.7	
土地増値税	5,642	3.6	14.9	
不動産税	2,889	1.8	10.9	
都市土地使用税	2,388	1.5	1.1	
耕地占有税	1,319	0.8	-20.2	
税収計	156,388	100.0	8.3	
税外収入	26,951			14.7%
合計	183,339			100%

（出所） 中国財政部資料「財政数据」により作成

税の合計は全体の31.5%となり、近年所得税の伸び幅が拡大して直接税も増加してはいるが、依然として間接税が中心の構造である。流通税と所得税の合計で税収の約9割を占めている。

中央財政の主な税収は、国内増値税が約3兆753億元、国内消費税が約1兆632億元、輸入貨物増値税・消費税が約1兆6,879億元、関税が約2,848億元、企業所得税が約2兆2,242億元、個人所得税が約8,324億元などとなっている。支出については、全国一般公共预算支出が約22兆906億元となり、そのうち中央本級支出が約3兆2,708億元（全体の14.8%）、地方一般公共预算支出が約18兆8,198億元（同85.2%）であった。主な支出項目は教育関連が約3兆2,220億元（同14.6%）、社会保障・就業関連が約2兆7,08億元（同12.3%）、都市・農村社区サービスが約2兆2,700億元（同10.3%）、農林水利が約2兆790億元（同9.4%）、医療衛生が約1兆5,700億元（同7.1%）、国防費が約1兆1,070億元（同5.0%）、交通運輸が約1兆1,070億元（同5.0%）、科学技術が8,320億元（同3.8%）、文化・体育・メディア関連が3,520億元（同1.6%）、省エネ・環境保護が約6,350億元（同2.9%）、食糧・物資備蓄が約1兆380億元（同0.6%）外交が約583億元（同0.3%）、

国債償還・利払いが約7,350億元（同3.3%）などとなっている。

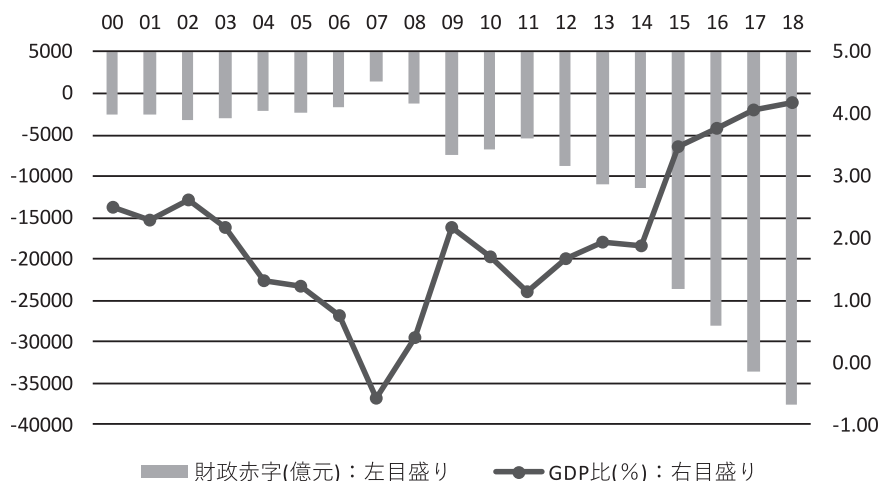
Ⅱ－3. 財政赤字の動向

中国の財政も年々収支が悪化し、財政赤字が徐々に拡大している。財政支出から財政収入を差し引いた2018年の一般公共预算の赤字額は3兆7,554億元で、対GDP比で約4.17%となる。ただし、中央の財政収入には予算安定調節基金や中央政府基金等からの繰入金が、地方の財政収入には前年度繰り越し余剰金等が算入されており、これらを除くと5%を上回ることになる。債務残高も徐々に増加しており、中央と地方の合計で30兆元を超える規模となっている。特に地方政府の債務が中央政府の債務を上回っており、地方財政の悪化が引き続き懸念されている。

Ⅱ－4. 政府性基金の状況

特別会計に相当する政府性基金については、全国政府性基金収入は7兆5,404.5億元（前年同期比+22.6%）となり、これに前年度繰越金や地方政府発行专项債調達収入を加えると8兆9,290.09億元（同+32.1%）に達する。そのうち、中央政府性基金は総額で4,418.24億元（同+8.4%）であったのに対し、地方政府性基金収

図2 財政赤字の推移（単位：億元/%）



（出所）中国財政部資料「財政数据」により作成

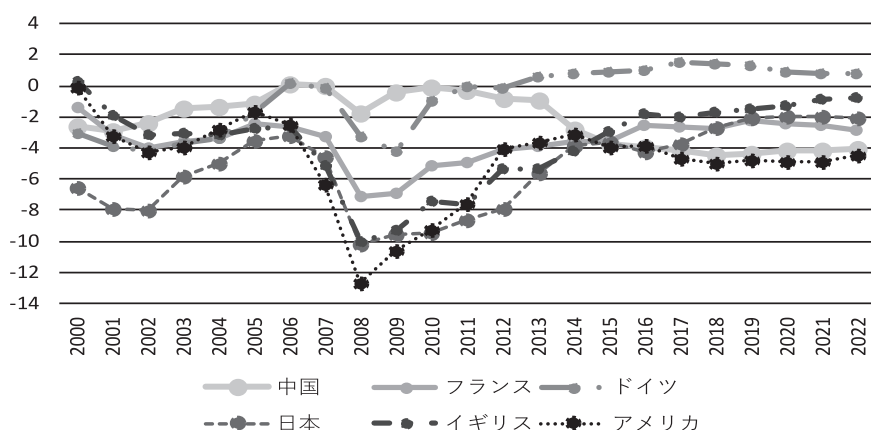
表2 中央と地方の債務残高

(単位：兆元)

	2014	2015	2016	2017	2018
中央債務残高	9.6	10.7	12	13.5	15
地方債務残高	15.4	14.8	15.4	16.5	18.4
合計	25	25.4	27.4	30	33.4

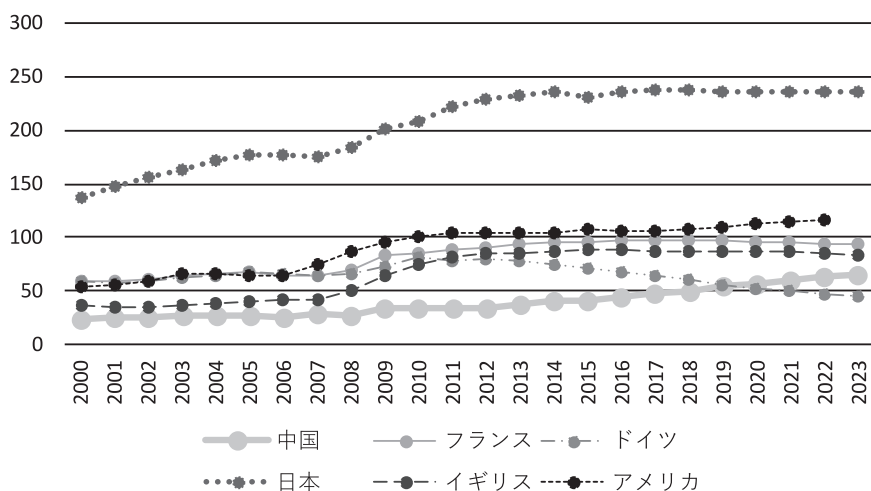
(出所) 中国財政部資料「財政数据」により作成

図3 財政赤字の国際比較 (対 GDP 比) (単位：%)



(出所) IMF (2018) により作成

図4 政府債務残高の国際比較 (対 GDP 比) (単位：%)



(出所) IMF (2018) により作成

入は総額で8兆8,804.11億元（同+32.9％）となり、地方の伸びが顕著である²⁾。

Ⅲ．地方財政を巡る問題

中国の財政リスクについては、地方レベルの財政状況が大きな意味を持つ。中央財政は比較的健全であるのに対し、地方財政は厳しい状況が深刻となっており、しかも不透明な点が多いことが、これまでも問題視されてきた。このことは、中華人民共和国審計署（会計検査院に相当）が行った調査結果を2013年に公表したことで大きく注目されるようになった。同時に、中国政府が、地方財政の管理強化や健全化に向けた取り組みを加速させる重要な転機にもなった。

Ⅲ－１．中央－地方の財政関係

図5は、中央と地方の財政収支のバランスの推移を示したものである。1994年の分税制改革による政府間財政関係の調整によって、中央財政と地方財政の構造が大きく変化した。改革・開放以降の財政請負制によって財政収支の対GDP比および中央財政のウェイトが大きく低下したが、94年以降は中央税と地方税の再区分や共有税の比率の調整等によって中央の財政収入が大幅に増加し、地方の財政収入が減少したことで、財政収入の中央と地方の比率が逆転した。具体的に中央と地方の割合をみると、収入については地方の財政収入が若干多いがほぼ同じであり、支出は中央財政の15％に対し、地方財政が85％と圧倒的に多くなっており、このような状況がここ10年以上続いている。

中央財政と地方財政の収入・支出構造の背景にある財政移転についても、制度変更が繰り返されてきた。一般的に分税制導入当初は財政移転制度の規模が小さかった。そのなかで、分税

制によって生じた各地方の減収分を還付する、再分配効果が弱い税収返還にみられるように、地方政府の既得権を保護する状態が残されていたため、財政調整機能が十分に発揮されなかった。当初は過渡期移転支出、専項補助支出（特定補助金）、民族地区移転支出、体制補助、農業定額補助など、移転制度が多岐にわたっていたが、その後制度改正を経て、現在は一般性移転支出（地方交付税に相当）、専項補助支出（特定補助金に相当）と一部の税収返還という制度にまとめられている。

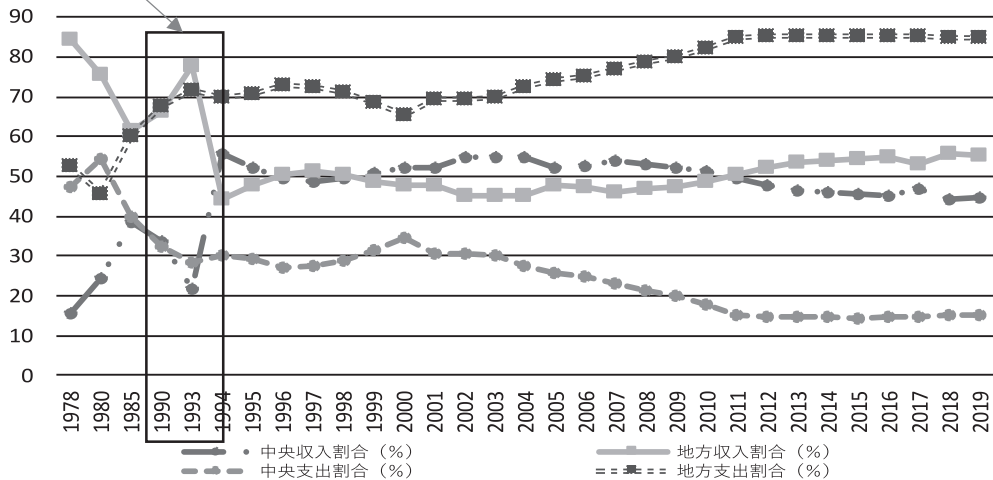
最近では、これまで政府が目指してきた一般性移転支出の割合が高まり、税収返還の割合が縮小するという傾向が続いている。2017年には、財政移転総額（税収返還を含まない）のうち、一般性移転支出の割合が約62％、専項補助が38％、税収返還を含めると一般性移転支出が54％、専項補助が34％、税収返還が12％を占めた。2018年予算における地方財政収入に占める財政移転（税収返還を含まない）の割合は約29.5％となっている。

また、2018年予算における地方財政収入に占める財政移転（税収返還を含まない）の割合は約29.5％であった。そのうち一般性移転支出が約3兆8,760億元で55.4％を占め、専攻補助が約2兆2,900億元で33％、税収返還が約8,000億元で11.6％となっている。ただし、全体としては、地方ごとの基準財政需要や歳入状況に基づく制度にはなっておらず、基準の曖昧さや不透明性があるため、客観的な制度設計に向けたさらなる改革が必要となる。

2) 政府性基金については、地方レベルの状況が特徴的であり、本稿Ⅲ－２．において詳述している。

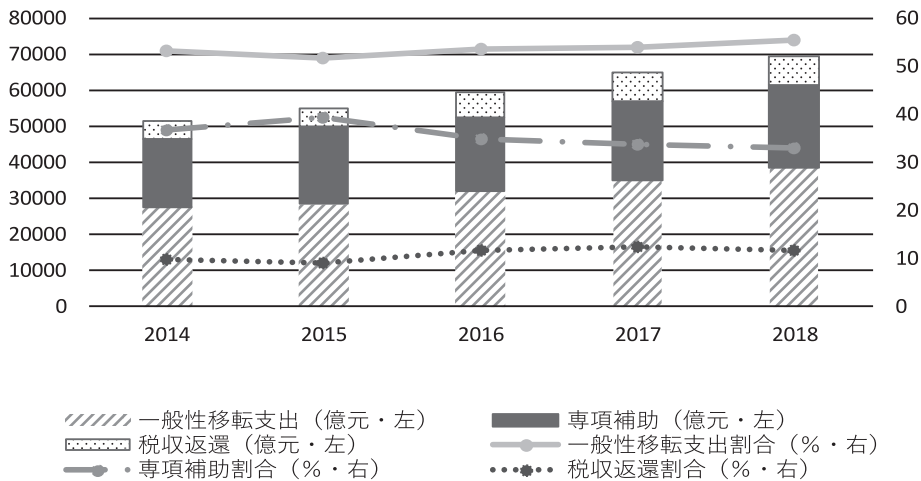
図5 財政収支の中央－地方の割合の推移（単位：％）

（分税制による中央地方の歳入の逆転）



（出所） 中国財政部資料「財政数据」により作成

図6 財政移転の推移（単位：億元/％）



（出所） 中国財政部資料「財政数据」により作成

Ⅲ－２．地方政府の財政構造と政府性基金

Ⅲ－２－１．地方の財政構造

地方の財政収入は、一般公共予算収入および政府性基金から成りたっており、その比率は概ね7：3で推移している。また、それぞれの収

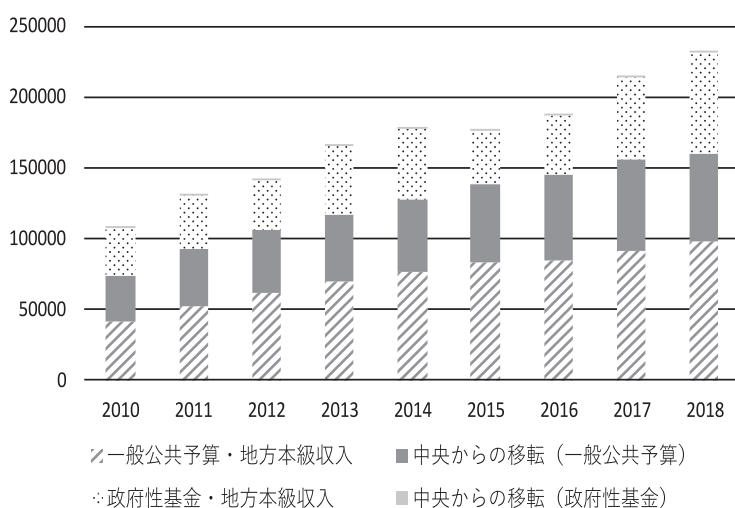
入には、地方独自の収入である地方本級収入と中央政府からの移転収入があり、2018年の地方一般予算収入に占める割合は、本級収入が約58.4％、中央からの移転収入が41.6％、政府性基金収入については、本級収入が大半で、中央

からの移転収入は1～3%程度であった。地方財政収入全体に占める割合をみると、一般予算の本級収入が40%程度、同じく中央からの移転収入が30%程度、政府性基金の本級収入が20%程度であり、同じく中央からの移転収入の割合は0.5～1%程度である。

Ⅲ－２－２．政府性基金と土地財政問題

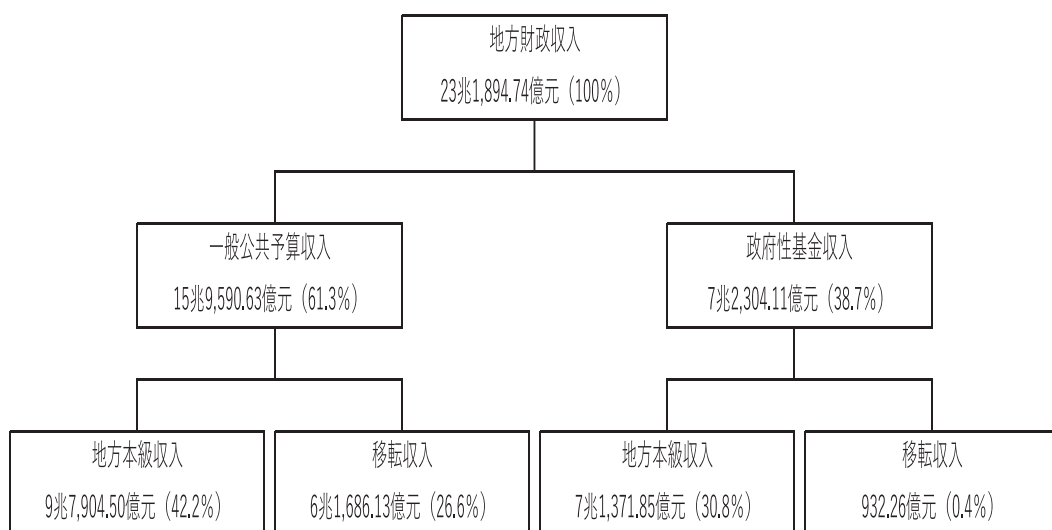
地方財政を考える上での一つの特徴として、政府性基金に着目する必要がある。2018年予算において、地方の財政収入に占める地方一般公共予算収入の割合が約61.3%、政府性基金収入の割合が約38.7%とおよそ6：4の割合で

図7 地方財政の収入の構造（単位：億元）



（出所） 中国財政部資料「財政数据」により作成

図8 地方財政の収入構造（2018年予算ベース）



（出所） 中国財政部資料「財政数据」により作成

あった。そのなかで注目すべき点が、政府性基金の一項目である土地譲渡収入である。

政府性基金収入のうち中央からの移転額の割合はわずか約0.4%であり、残りは地方本級収入であった。一方、地方の政府性基金（移転後収入）に占める土地譲渡収入の割合は、2014年、15年が80%弱であったのに対し、17年には85%、18年には90%程度にまでに拡大している。また、土地譲渡収入の地方の本級収入（一次収入）に対する比率は、2017年に33.5%、

18年には38.5%となった。15年、16年には20%台に減少していたが、再び増加している。これを移転後の収入総額比でみても、15年、16年には10%台に低下していたが、17年に23.2%、18年には27.1%と再拡大している。

このように、地方財政は土地使用权譲渡収入に大きく依存する構造となっている。そして、それが地価の高騰、高止まりの大きな要因にもなっている。逆に、土地価格が下落すれば地方財政の運営が厳しくなることから、地方政府に

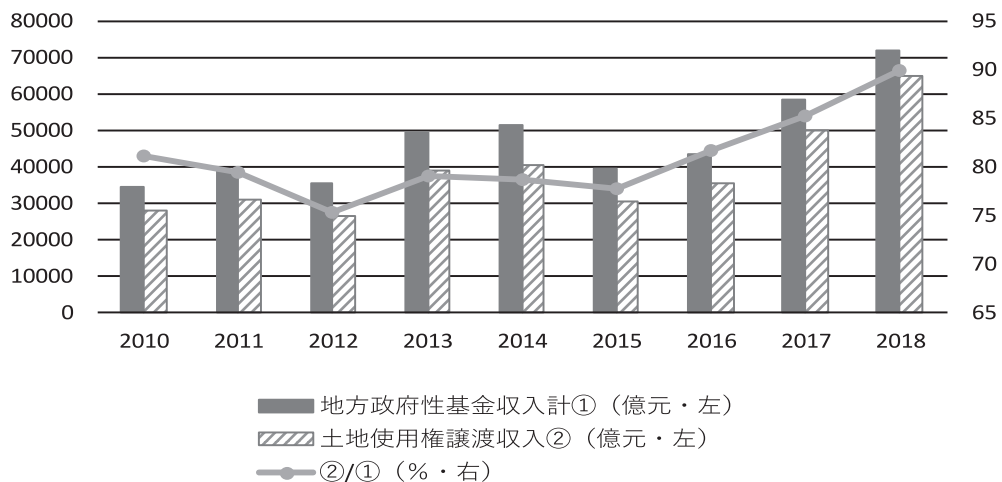
表3 地方財政の土地使用权譲渡収入の状況（2017年・18年）

（単位：億元/%）

	中央		地方		全国	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
公共財政収入	81,123	85,447	91,469	97,904	172,593	183,351
中央→地方	-65,052	-69,674	65,052	69,674	0	0
政府性基金収入	4,118	4,032	57,655	71,372	61,773	75,404
中央→地方	-986	-932	986	932	0	0
一次収入	85,242	89,479	149,124	169,276	-	-
移転後収入	19,204	18,873	215,162	239,882	234,366	258,755
2018年 地方の土地譲渡収入			65,096		38.5% (本級収入比)	27.1% (移転後収入比)

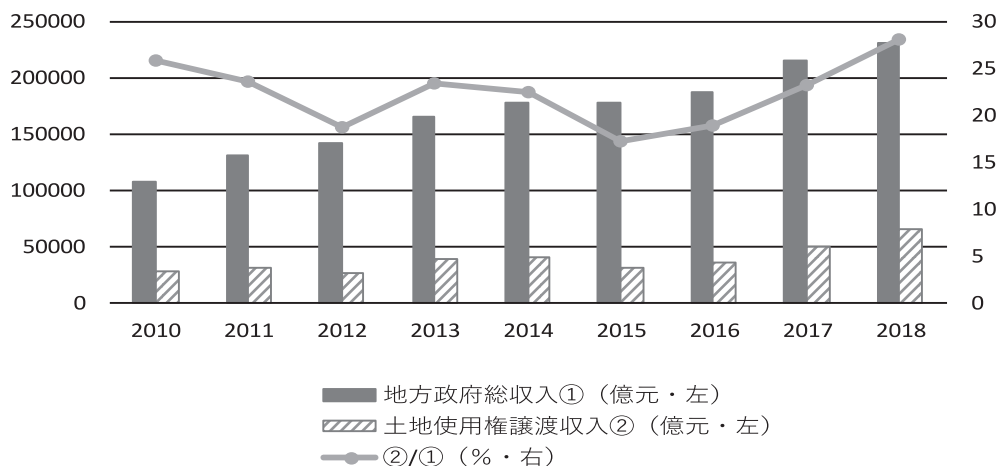
（出所）中国財政部資料「財政数据」により作成

図9 地方の土地譲渡収入の推移（地方政府性基金収入比）（単位：億元/%）



（出所）中国財政部資料「財政数据」により作成

図10 地方の土地譲渡収入の推移（地方政府総収入比）（単位：億元/%）



（出所） 中国財政部資料「財政数据」により作成

表4 地方の土地譲渡収入の割合

（単位：%）

	①/②	①/③	①/④	①/⑤
2014	80.8	78.6	32.1	22.6
15	80.5	77.8	25.4	17.3
16	83.9	81.8	27.5	18.7
17	86.7	85.3	33.5	23.2
18	91.2	90.0	38.5	27.1

地方土地譲渡収入	①
地方政府性基金本級収入	②
地方政府性基金移転後収入	③
地方政府本級収入合計	④
地方政府移転後収入合計	⑤

（出所） 中国財政部資料「財政数据」により作成

としては、土地価格の下落を避けなければならないというインセンティブが働くことになる。1990年代半ば以降に、土地取引にかかる様々な権限が地方政府に移管されたこともあり、土地の取引量や価格を地方政府が調整、管理することで土地価格を維持している可能性が指摘されており、中国の不動産価格の高騰は、一種の官製バブルの側面もあると言われてきた。地方財政の自立や持続可能性の観点からも、不動産に過度に依存した構造から脱却すべきである

が、2016年以降は急激な勢いで再拡大しており、地方財政のリスクを高める一つの要因になっている。

Ⅲ－３．地方財政の債務問題

Ⅲ－３－１．地方政府の債務の推移

中国の財政の健全性に関する問題の中心は、地方政府の債務である。表5は、地方債の発行が正式に許可される以前の地方の債務状況である。ここからも分かるように、債券発行が禁止

され、公式には赤字財政が認められていなかった時期にも地方政府には相当の債務が存在していたこと、そしてその内訳が、直接返済責任を負う債務以外に、政府が正式に認められていなかった債務保証をしていたり、さらに保証を提供するまでには至らないものの最終的には政府が返済せざるを得なくなる可能性のある不透明性の高い債務もあった。こうした状況もあり、財政規律を高めるために透明性を確保することや、地方財政の負担を軽減することを目的として、2015年に地方債の発行が正式に認められることとなった。

これには、資金調達コストが大幅に抑制できること、これまでの債務を地方債に置き換えることで債務返済を繰り延べて地方政府の負担を平準化するとともに、社会資本整備を活用して世代間の公平性を確保できること、そして何よりも地方財政の実態を把握して適切に管理できるようにしていくことなど、いくつかの意義がある。2018年12月末の地方政府の債務残高は18兆3,862億元（全人代批准限度額は20兆9,974.30億元）であり、そのうち一般債務は10兆9,939億元（同12兆3,789.22億元）、専項債務（特別債務）は7兆3,923億元（同8兆6,185.08億元）であった。また、増発された債券は2兆1,705億元に達し、全人代批准限度額の99.6%となった。

一方、多くの課題も残されている。第一に、

利回りが基本的に国債の利回りに準ずる形となっており、地方政府の財政力、信用力が必ずしも反映されていないことである。また、国債の引き受け手が基本的に地方の国有銀行であることから、債券発行に歯止めがかからないモラルハザードに陥る危険性が高いこともある。さらに、地方債発行の根拠となる地方税の整備も遅れている。地域経済を維持、成長させていくために従来型の投資主導の構造から脱却できず、その財源として地方債が過剰に発行される状況は避けなければならない。しかしながら、中央銀行である中国人民銀行が国務院の一機関であるため独立性に乏しく、市中銀行も国有銀行中心の構造が変わらない現状では、財政規律を維持する体制としては大いに問題があり、地方債の増発につながる危険性が高いと言わざるを得ない。中央政府は、2014年秋に地方政府が地方政府融資プラットフォームを通じた資金調達を行うことを禁止し、地方債発行の正式許可を受けて借換債による債務の透明化を進め、その後も全国人民代表大会が地方債務限度額を設定して管理を強化するなど、地方債務の管理強化策を相次いで打ち出している。他方で、経済の減速傾向が強まるなかですでに地方政府の債務が中央政府の債務を上回る状況が続き、さらに大規模減税とともに積極的財政政策の強化が強調されており、いくつかの地方で都市鉄道整備事業が認可されるなど地方においてインフラ

表5 地方政府の債務構造

(単位：兆元)

	地方政府の責任		
	直接返済 責任を負う	保証した債務	責任を負う 危険性がある
2012 年末	9.6	2.5	3.8
2013 年 6 月末	10.9	2.7	4.3
地方政府融資平台	4.1	0.9	2
政府部門	4.9	1.1	0.5
国有企業	1.2	0.6	1.4
その他	0.8	0.1	0.4
2014 年末	15.4	3.1	5.5

(出所) 審計署 (2013) により作成

をはじめとした投資が拡大している。中央政府も収益性のあるプロジェクトには、積極的に地方政府専項債券³⁾を発行して資金調達を拡大するという姿勢を示している。こうした財政規律が機能しない状況下で、景気対策と地方経済の成長維持目的の公共事業が拡大し、しかもその財源として地方債の増発が続けば、地方財政の急激な悪化が避けられない。今後はさらに慎重な姿勢で地方債の発行を含む地方政府の債務管理の動向を注視していく必要があるだろう。

Ⅲ－3－2. 「隠れ債務」の問題

財政リスクという観点からは、地方政府の「隠れ債務」問題も深刻である。中国の地方レベルの「隠れ債務」は様々な形で存在しており、不透明性が極めて高いとしてこれまでも問題視されてきた。例えば、地方政府融資プラットフォームに政府保証を付与したり、官民連携事業（PPP = Public-Private-Partnership）を活用した地方の投資プロジェクトにおいて、参加する民間企業に対して地方政府が保証するケースなどがその典型的なものである。本来は企業が負うべきリスクを地方政府が肩代わりすることになり、事業がうまく進まなかった場合などには地方政府が債務を負うことになる。こうした本来は認められていない形態の隠れ債務が拡大している。特にPPPについては、効率が低下している地方政府の投資プロジェクトに対して民間の手法を取り入れて効率化を図り、社会資本整備や地域経済の発展を進め、財政状況の改善を図るものとして中央政府が積極的に推進していることもあり、規制が強化された地方政府融資プラットフォーム活用に代わる手

法として、PPPを利用してプロジェクトを立ち上げる地方政府が増加してきた。しかし、実際には不動産開発投資や商業施設等の建設への投資など、PPPの目的から逸脱したプロジェクトが増加しており、しかも、地方政府が保証を供与したり、担保として不動産を提供したり、さらには、投資プロジェクトにおいて民間企業が銀行融資を受ける際に、地方政府が政府調達サービスとして投資資金を提供するなど、問題の多い手法が用いられているものが少なくないという⁴⁾。これらはいずれも地方政府の「隠れ債務」となる。また、こうした「隠れ債務」は、その規模とともに実態が明らかにされていないことにも大きな問題がある。そのために、地方の「隠れ債務」に対する対策として地方政府融資プラットフォームやPPPに対する規制が強化されるようになった。しかしそのことにより資金調達が困難となった結果、地方のインフラ投資が大きく抑制されて地方経済に打撃を与えるという副作用もあり、解決は容易ではない⁵⁾。地方の「隠れ債務」問題は、早期に解決することが極めて重要であるが、その対応を適切なものにするためにも、まずは実態の把握が求められる。このほかにも、特に下級レベル政府には、債務保証以外にも、公務員や教員を主とした未払い給与や、地方のプロジェクト関連の未払い費用、徴収不足や資金の流用等による社会保障資金の積立不足分、その他の貸倒損失など、表面化していない偶発債務の存在が指摘されており、地方財政の隠れたリスクとなっている。

Ⅲ－3－3. 財政－金融－企業の関係

中国の地方財政を考える時に、非金融企業部

3) これは、プロジェクトごとに発行される特別地方債を指す。

4) 佐野（2018）による。中国の「隠れ債務」の規模に関する推計について、中国国内のより厳しい見方では、2015年が約35兆元、16年、17年は30兆元第前半に規模に達しており、公式な地方政府債務残高の約2倍に達しているというデータがあるとしている。

5) こうした状況に対し、中央政府が地方政府に対して余剰金を活用するよう要求したり、地方政府融資プラットフォームの資金需要への対応を金融機関に求めるなどの景気対策が強化されている。これでは「隠れ債務」問題が解決されないばかりか、減税等による減収と地方債発行拡大によって財政圧力が高まることにつながる。中央と地方のそれぞれの支出責任と財源を合理化することや財政移転制度の拡充など、根本的な改革が急がれる。

門に分類されている国有企業や地方政府融資プラットフォームを含む地方政府傘下の系列企業の債務を考慮する必要がある⁶⁾。この種の企業は、政府の保証に依存する形で債務を拡大させる傾向がある。また、資金を供給する側の金融機関にとっても、政府保証を背景に貸出しを拡大する好機と捉えるインセンティブが生まれることになる。一方、地方政府にとっては、金融機関は地方債の主要な引き受け手として重要な存在であることから、債務保証を提供することで金融機関の支援をするという側面もある。こうした政府－金融機関－企業間の言わばもたれ合いの構造によって、地方政府の債務や不良債権の問題が一層深刻な状況に陥ることになる。この構造を断ち切るためには、債務保証の供与や不透明な補助金、元本が保証された社債の発行の許可など、政府による「暗黙の保証」を直ちにやめることが不可欠であると指摘されている⁷⁾。改革・開放以降、「財政請負制」のもとで財政の分散化傾向が強まり、地方政府の裁量権が拡大したことで、例えば企業利益を過小評

価して税を減免したり、地元企業に対して過度な優遇政策による保護が行われるなど、各地で地元利益を優先する動きとなり、「諸侯経済」と呼ばれる地方（保護）主義が広がっていったことが想起される。こうした地方主義の広がりもあって相対的に弱くなった中央財政のマクロコントロール機能を回復する目的で実施された1994年の分税制改革によって、中央と地方の財政関係が調整、整理され、中央の財政収入が大幅に増加するなど、一定の目的は達成された。その一方で、各政府間の事務・役割と財源の配分の調整が不十分な状況が続き、地方政府が財源不足に陥る状況が拡大した。このことも、地方主義的な財政と金融、そして企業の支え合い構造を生み出す原因の一つとなっている。こうした不透明な構造を解消するには、中央と地方の財源配分の見直しを含めて地方税を拡充することや、財政移転制度をさらに充実させることなどを通じて、地方財政が所管する事務・役割に見合った財源を確保できる仕組みを構築することが必要である。

IV. 財政圧力を高める諸要因

IV-1. 景気対策と重点政策

「積極的財政政策」の強化と「穏健的な金融政策」のもとで、2019年3月の全国人民代表大会において示された2019年の経済目標では、財政赤字の対GDP比を2.8%と18年の2.6%から若干増加させ、財政赤字額は2兆7,600億元、財政支出は23兆元（前年比+6.5%）とするなど、景気対策目的の財政出動が拡大されることになった。また、都市部の就業者を新たに1,100

万人増やすことや、貧困人口を1,000万人削減すること、所得の伸びを成長率と同水準の6～6.5%程度とすることなども示され、これらの実現に向けて財政支出が大きく拡大することになる。同時に、減税規模を拡大する方針も打ち出され、製造業や中小零細企業の税負担を削減することや、増値税を製造業では16%から13%に、交通・運輸関連および建設関連業では10%から9%に引き下げるのが目標とされ

6) 家計、政府、そして非金融企業部門の債務については、本稿V.において検証している。

7) 岡崙(2017)および関(2018)による。岡崙(2017)は、政府や金融機関による「暗黙の保証」は不合理であり、市場メカニズムに基づく資源配分が重要だが、その道筋は見えないとする。そして、解決に向けてはデフォルトや破産をルールが必要であると指摘している。関(2018)は、政府による「暗黙の保証」が市場に歪みを生じさせているため、これをやめなければならないと強調している。

た。地方債については、鉄道・道路・水利等インフラ向けに2兆1,500億元規模と、18年の1兆3,500億元から約8,000億元増額するなど、大規模な投資プロジェクトが示され、民間資本のインフラ整備への参加を支援することも表明された。いずれも、特に地方を中心とした公共事業の大幅拡大や相次ぐ減税であり、旧来型の過度な投資依存による景気対策への回帰とも言える。当面の景気対策の必要性は否定しないが、こうした状況が拡大し長期化することで、構造改革が停滞することが強く懸念される。このように、公共投資の拡大や大幅な減税による景気対策に政策の軸足が置かれた状況であり、当面は、財政収支悪化の大きな要因となる。このほかにも、2018年の政府活動報告において示された「三去一降一補」⁸⁾の継続、「三大堅塁攻略戦」⁹⁾への取り組みなどもあり、財政負担増の要因は少なくない。さらに、米国による強硬な対中貿易制裁措置の影響による景気減速もあり、すでに所得税減税、地方政府の専項債（特別地方債）の発行拡大、インフラを中心とした投資プロジェクトの前倒しや拡充、研究開発投資の増加などの具体策も表明されている。リーマンショック後のような大規模な景気対策は行わないとしつつ、地方レベルでの投資の拡大が続いていく危険性が高まっていることは間違いない。

Ⅳ－２．深刻化する人口問題

数ある財政圧力を高める要因のなかで、最も懸念されるのが人口構造である。中国の少子高齢化の問題はそのスピードにある。2010年以降すでに生産年齢人口が減少に転じており、国

連の推計では、2025年に高齢人口が2億人を超えて全体の15%程度となり、2030年頃を境に総人口が減少に転じ、2045年前後に現在の人口を下回り、2050年頃には高齢人口が全体の30%を上回るとされている¹⁰⁾。

これには、1979年以降続けられてきた「一人っ子政策」の影響が大きかったため、2016年に廃止された。しかし実際には、2016年の出生率が前年の1.2%から1.3%へ上昇したものの17年には1.24%に下落し、18年にはさらに1.09%まで低下し、出生数が前年比で約200万人減少して1,523万にまで落ち込んだ。この背景には、「一人っ子政策」による結婚・出産適齢期の男女のアンバランスに加え、住宅価格の高騰や物価上昇による生活費の増加、親の介護、教育費の高騰などによる経済的負担の増加がある。急速な少子高齢化によって、生産年齢人口が減少して税収減にもつながり、一方で高齢者の医療、年金、介護等の社会保障負担の拡大をもたらすことになり、大きな財政負担となる。中でも、社会保障関係費が急激に増加している点が最も深刻な課題である。社会保障関係費¹¹⁾については、2013年が約2兆2,771億元（前年同期比+14.8%）、14年が2兆6,146億元（同+14.8%）、15年が3兆972億元（同+18.5%）、16年度が3兆4,750億元（同+12.2%）、17年度が3兆9,062億元（同+12.4%）と二桁の伸びが続いている。また、2018年の保険料収入が約5兆2,540億元で社会保障関係収入全体の72.3%であったのに対し、財政補填が1兆6,780億元で23%を占めた。社会保険基金は2014年以降保険料等で賄えなくなり、財政補助への依存度が年々高まっており、財政補填額が2013～17年の5年

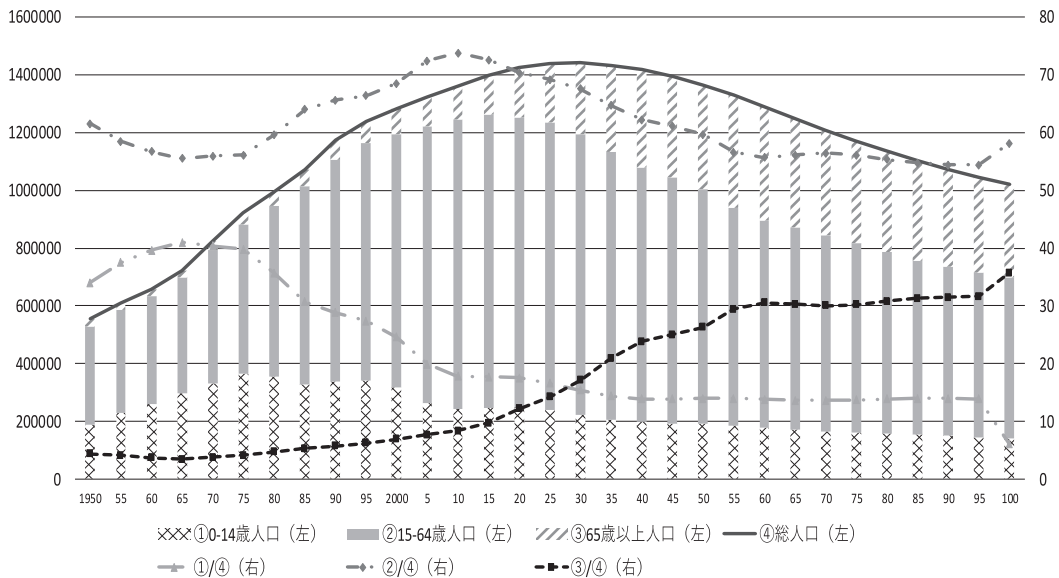
8) 「三去」は過剰生産設備、不動産をはじめとする在庫、過剰債務の三つを解消すること、「一降」は様々なコストを引き下げること、そして「一補」は不足分野を補強することを指す。

9) これは重大リスクの防止、脱貧困（再分配の強化）、そして環境対策という新たな戦略である。重大リスクとは、金融機関の管理・監督の強化である。脱貧困は農村の貧困人口を削減し2020年には貧困人口を解消するというものである。環境対策は、大気汚染、水質汚濁の大幅な改善を指す。

10) United Nations (2017) による。

11) 中国の社会保障の制度および現状の詳細は片山（2019）による。そこでは中国の社会保障関係費は「社会保障・就業費」（社会救助、社会保険（医療、生育を除く）、社会福祉、軍人保障）、および「医療衛生・計画出産費」（社会保険（医療、生育））とされており、ここでもその定義に従って算出した。

図 11 中国の人口構造の推移（単位：億元/%）



（出所） Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2017 Revision により作成

間で約2倍に急拡大しているという¹²⁾。特に、年金制度向けの財政補填が全体の約6割で、そのうち都市部の会社員の年金制度への補填が4割を占めるという。今後は社会保障関係費の大幅な増加が避けられず、財政にとっては負担がさらに大きくなる。加えて、徐々に導入が進められている介護保険制度や、コミュニティー、福祉関連施設等の整備にも多くの財源が必要になる。社会保障制度は基本的に地方政府（省レベル）によって運営されており、地方政府の社会保障関連支出が増加して地方財政に大きな影響を与えていることに加え、適用範囲や負担について地域間でばらつきがみられることも問題である。「一人っ子政策」廃止の効果は不透明であると同時に、人口構造を改善するまでには相当な年月が必要となる。仮に出生数が増加した場合にも、子供が生産年齢に達するまでの15年程度は被扶養者として社会的負担増につ

ながる。経済成長の途上ですでに少子高齢化が深刻な問題となっている現状は深刻であり、当面は社会保障関連の負担増が大きな財政圧力になることは間違いない。

Ⅳ－３．その他の要因

その他にもいくつかの要因が考えられる。その一つは、都市化政策の財政に与える影響である。現政権が発足して以来、都市化が重要政策として位置づけられ、2014年3月には「国家新型城市化（2014～2020）計画」（新型都市化計画）が発表された。中国の都市化率は、2012年時点ですでに50%を超え、16年に57.3%、17年に58.2%、18年には59.6%に達した。新型都市化の背景には、長年の懸案である格差の解消や戸籍制度改革、国土の均衡的な発展、そして質的向上への経済発展パターンの転換に伴って「人を中心とした都市化」¹³⁾に軸足を移

12) 片山（2019）による。

13) これは、生活水準や福祉を高めたり環境を改善するなど、人々の暮らしに力点を置いた都市化を意味する。

していく必要性が生じたという面がある。都市化に関して、岡本（2018）では、中国の都市化を「空間的都市化」と「制度的都市化」¹⁴⁾に分け、それぞれの内容と問題点が整理されている。それによれば、「空間的都市化」が進むことで、農民が都市に移動していくに伴って産業構造が高度化するとともに、都市建設のための投資需要が大きく喚起されることによって経済成長に寄与するという効果が期待される。また「制度的都市化」の進展により都市移住人口が定着することで、戸籍制度改革が進んだり、土地や公共サービスなどの格差や待遇が解消されていくとされる。一方、中国固有の問題として、「空間的都市化」において、都市化が工業化より遅れていることや都市建設が都市化のスピードに追いついていないこと、「制度的都市化」に関して、人口の都市化が土地の都市化より遅れていることや戸籍の身分転換が職業転換より遅れていることなどが挙げられている。そのうえで、これらの解決には、過度の管理体制を緩和するという意味で、「政府が退出するという「政府の介入」が必要である」と指摘している。

人を中心とした都市化を実現するためには、都市と農村の二重構造がもたらす弊害を解消し、市場化を進めることが重要である。その基

礎を構築するためには、政府が一定の役割を果たさなければならないという部分もある。都市化には、道路や生活インフラ、住宅、病院、学校、商業施設やオフィスビルなどハード面の整備が不可欠であることは言うまでもない。同時に、教育や社会保障（年金、医療）などソフト面の制度充実も重要な課題である。これらはともに公共サービスの供給者としての政府の重要な役割である。

この点について、遅れている地域のハード面の整備や待遇格差の解消に向けた様々な公共サービスの拡充を急がなければならないが、それには莫大な財政負担を伴う。さらに、特にソフト面に関連して、都市に在住しながら十分な公的サービスを受けられていない人々に対する対応の問題がある。いわゆる農民工と呼ばれる出稼ぎ労働者の問題である。国家統計局¹⁵⁾の人口データによれば、農民工の数は2017年時点で2億8,652万人（うち省外転出農民工が1億7,185万人、省内在住農民工が1億1,467万人）、18年には2億8,836万人（うち省外転出農民工が1億7,266万人、省内在住農民工が1億1,570万人）となり、わずかずつではあるが依然として増加している。農民工に対する公的サービスの付与に関しては、戸籍による差別

表6 都市・農村人口および農民工数

	2017	2018
総人口	139,008	139,538
都市住民	81,374	83,137
農村住民	57,661	56,401
農民工	28,652	28,836
外出農民工	17,185	17,266
本地農民工	11,467	11,570

（出所） 中華人民共和国国家統計局（2017）および（2018）により作成

14) 岡本（2018）では、「空間的都市化」とは人口が都市に集中し、その人口を都市が受け入れるために効率的に空間を活用する側面とし、「制度的都市化」とは新たに都市に流入した住民をどのように定着させ、膨らむ都市と過疎化する農村の格差をどのように解消するかという側面であるとしている。

15) 中華人民共和国国家統計局（2017）および（2018）による。

的待遇をなくすために、戸籍制度改革を着実に進めることが不可欠である。これらについては、2013年の第18期三中全会で戸籍制度改革をさらに加速させることが示され、14年の全人代の政府活動報告においては、2020年までに「3つの1億人」として1億人の農業戸籍者を非農業戸籍にすること、1億人のバラック地区を解消すること、そして中西部の農民1億人を近郊都市で就業させることが目標とされた。当然進めるべき改革であるが、一方でコスト増の問題に直面する。例えば1億人の農民工に都市戸籍を付与して都市住民として公的サービスを付与した場合に必要な追加的経費は、総額で10兆元を上回る規模に達する可能性もあり、農民工数を考えれば改革を進めることは容易ではない¹⁶⁾。このように、現政権が強力に押し進める新型都市化についても、ハード、ソフト両面の基礎の整備は極めて大きな財政支出を伴うことになり、経済の効率化によるプラス効果やその後の税収増、市場化の進展による公共投資の削減など、都市化の果実を得るまでには相当の時間を要することからも、財政には大きな負担となる。

次に、「一帯一路」構想にかかる課題である。習政権の重要政策である「一帯一路」構想を巡っては、関係国の思惑が交錯している。そのなかで、欧米を中心として、技術流失や自由主義秩序への挑戦であるといった懸念が強い。また、中央アジアやASEANを中心とする周辺国では「債務の罠」、「中国型支配」への反発が高まり、インドやオーストラリアでは引き続き地政学的脅威や情報通信技術等を含む安全保障面での根強い不信感もある。そのため、その進捗は中国が思い描くほど順調でなくなる可能性が出

始めており、中長期的に取り組まざるを得なくなるだろう。一方、主な資金源の一つであるAIIB（アジアインフラ投資銀行）への出資額は中国が突出して多く、また中国が独自に創設したシルクロード基金はまさに「一帯一路」構想のプロジェクトを資金的に支えるのが目的である。「一帯一路」構想の進展が当初よりスローダウンし、時間を要する課題になれば、特に中国の外貨準備の一部や政策性銀行、政府系ファンドの拠出金によって成り立っているシルクロード基金の運用が悪化し、財政負担につながる可能性も否定できない。また、「一帯一路」構想は、中国の経済力、資金力を利用した国際的な影響力や覇権の拡大を目指すという政治的意図と同時に、対外的な融資や直接投資の拡大に外貨準備をはじめとする余剰資金を活用すること、そして市場の拡大によって国内の過剰を解消するという経済的側面での狙いが大きい。さらに、経済的な発展が遅れている西部地域の開発戦略として、広域的な交通インフラや物流拠点の整備等により格差を解消して国土の一体的な発展を図ろうという国内開発戦略でもある¹⁷⁾。そのため、「一帯一路」構想の進展に伴って、多くの国内インフラ整備や地域開発プロジェクトがすでに実施されており、引き続き大規模な建設プロジェクトも計画されている。つまり、「一帯一路」構想をさらに進めるためには、大きな財政負担が避けられない。

以上のように、財政圧力となる要因を考えれば枚挙に暇がない。こうした状況においても、2019年の国防費（中央政府予算案）は1兆1,900億元（前年比+8.1%）とされ、伸び率は若干縮小したものの成長率を上回っており、強国建設に向けて軍事力強化の路線も明らかに

16) 保障性住宅と呼ばれる低所得者向け住宅の供給や教育にかかる費用、医療、社会保険等の社会保障費について、一人当たりコストを10万元程度と考えた場合に、1億人の農民工であれば10兆円必要となる。2018年の外出農民工数1億7,266万人では17兆元（1元=16.2円で換算して約275兆円）必要になる。

17) この点に関し、徐（2015）は、「一帯一路」構想は、国際的なパワーゲームとして位置づけられて議論されることが多いが、その内容のベースは中国国内における地域政策である、とする。そのための地域開発に対し、財政負担（特に地方財政）が高まっており、PPP（Public-Private-Partnership・官民協力による事業展開）を活用する動きが広がっていると指摘している。PPPは、事業の効率化が図られる一方で、不採算部門やプロジェクトなどへの投資が拡大して、むしろ将来的に財政リスクを高めるという問題も出始めている。

なった¹⁸⁾。2019年の全人代に先だって行われた政治協商会議の活動報告においても、「一帯一路」構想の推進や連携強化という「大国外交の強化」や台湾独立の断固反対など、名実とも

に強国を建設するという姿勢がますます強まっているように思われ、軍拡路線が拡大すれば一層の財政負担となる。

V. 中国の財政リスクを考える視点

V-1. 中国における財政および政府の活動範囲

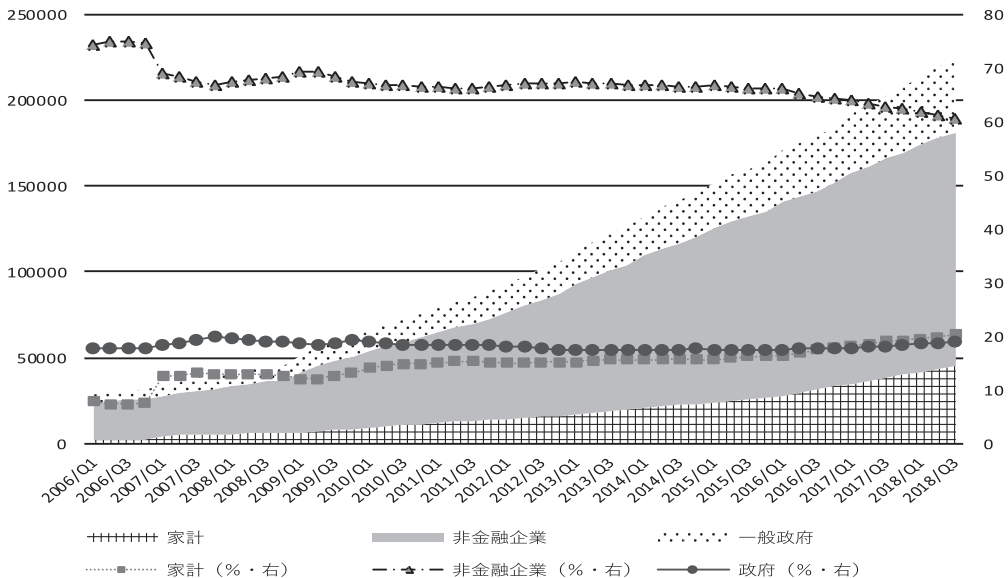
財政リスクを考える上での一つの重要な視点として、財政、或いは政府の範囲をどのように捉えるか、ということがある。政府の歳入が歳入を上回る財政赤字の規模を考える際にも、その範囲を中央政府に限定するのか、あるいは地方政府や社会保障費を含むのかで、当然大きく異なってくる。通常は、一般政府（中央政府、地方政府、社会保障費）部門の歳入と歳出の差額を財政収支とする場合が一般的であろう。ただし、同時に政府の活動の範囲をどのように規定するか、という点も関わってくる。社会保障基金を含めるか否か、また、公的企業の活動をどのように扱うかなどの課題である。例えば、社会保障基金の収支が黒字であれば、それを含めれば一般政府の財政赤字は縮小するし、公的企業を含める場合には、補助金等を通じて当該企業の経営状況や財務内容が変化すれば、それが財政に影響を与えることになる。こうした視点から中国の財政を考えると、一般公共予算収支（日本の一般会計に相当）、政府性基金収支（特別会計に相当）、国有資本経営予算収支、国有企業基金収支、社会保障基金収支などの状況を加味して財政状況を判断することや、プライマリーバランスについても併せて確認することが必要となる。一方、中国の場合にはこうした範疇に留まらず、政府の活動範囲の一部と捉

えて財政の問題として考慮すべきいくつかの点がある。なかでも、企業債務と財政の関係性と偶発債務の問題が重要である。債務問題については、政府債務、家計部門債務と合わせて非金融企業の債務問題が深刻化しており、過剰の解消という政策目標の重要課題の一つにも挙げられている。財政との関係で考えれば、政府債務そのもの以外に、企業債務の範囲と捉え方に注意が必要である。非金融企業部門の負債ウェートは2016年度が64.5%、17年度が62.7%と極めて大きく、18年3月末時点では、債務残高が約138.7兆元に達し、対GDP比でみると164%を上回る状況となっている。問題は、非金融企業の中身である。中国では、政府と傘下の企業、特に地方政府と地方政府管轄の国有企業の関係が密接であり、権限や責任に関して曖昧かつ不明確な部分が少なくない。非金融企業としてカテゴライズされている企業には、こうした国有企業や融資プラットフォームを含む地方政府傘下の系列企業が少なくないと考えられる。

そのため、こうした企業が保有する債務が最終的には政府債務となる危険性もある。実際に、地方政府が返済責任を負うもの以外にも、政府が保証しているもの、さらに保証はしていないものの、最終的に政府が負担せざるを得なくなる可能性のある債務もある。これらを政府の活動の一部として財政の範囲に含めれば、政府の

18) 平成30年版防衛白書（2018）によると、中国が国防費として公表している額は実際に軍事目的に支出されている金額の一部に過ぎず、例えば、外国からの装備購入費や研究開発費などは公表国防費に含まれていないとみられている、としている。また、Office of the Secretary of Defense（2015）は、中国の公表国防費は実際の1.25倍程度あると指摘している。

図 12 家計・非金融企業・政府の債務状況の推移（単位：億元/%）



（出所） 国際決済銀行（BIS）HP “Debt securities statistics”

債務が一気に拡大することになる。またこの問題は、地方経済の安定を維持しようとする地方政府による「暗黙の保証」の問題と大きく関わることは、本稿Ⅲ．においてすでに指摘した。このような手法によって政府の見かけの債務が圧縮されてしまえば、実態を把握することが困難となり、問題が先送りされて将来のリスクが高まることになる。したがって、政府系企業を含めた政府の範囲をどのように考え、適切に判断していくかということが、中国の現体制下において財政リスクを議論する上で、特に重要な点であると考えられる。

V-2. 財政透明度調査に関する考察

財政リスクを考える際に重要となる以上のような諸点に関連して、中国の財政透明性に関する上海財経大学公共政策研究センターのプロジェクトチームによる調査結果が興味深い。こ

れは、省レベルの財政に関する情報公開状況についての調査であり、2016年、17年の情報公開状況を調査し、その結果が17年、18年にそれぞれ「財政透明度報告」として公表されている。主たる内容は、一般公共预算や政府性基金のほか、国有資本経営予算や政府の資産負債状況、部門予算、社会保険基金予算、国有企業基金の状況などについて、それぞれの資料やデータの公開状況に応じて点数化され、比較、評価したものである¹⁹⁾。

例えば、2018年調査で財政透明度が最も高いと評価された広東省は、一般公共预算基金項目の得点率（すべて公開されていれば100%）が76.32%、政府性基金が72.2%、国有資本経営予算が72.2%、社会保障基金が78.6%などであった。そして全項目の平均値が69.4%で17年と比較して16.6ポイント上昇している。一方、総合評価が最も低い江西省は、一般公共予

19) 例えば、一般公共预算基金であれば予算収支の総額、収入および支出項目の明細と金額などについて、省レベルとともに地区（市）レベルや県レベルも含めて公開度を点数化し、合計点の比率を算出している。同様に、政府性基金や国有資本経営予算基金、政府の資産・負債などについても点数化して得点比率を算出し、その合計によって順位付けされている。各地の経済データとの相関等は未確認である。

表7 省レベル政府の財政透明度の総合順位

	透明度（％）		伸び（ポイント）		透明度（％）		伸び（ポイント）
	2017年	2018年			2017年	2018年	
広東	52.8	69.4	16.6	河南	55	54.4	-0.6
四川	66.6	68.6	2	上海	22.9	53.9	31
山西	56.2	67.6	11.4	重慶	40.8	53.2	12.4
湖北	25.5	67.6	42.1	広西	49.4	51.7	2.3
湖南	64.9	66.7	1.8	遼寧	61.7	50.2	-11.5
海南	36.6	66.6	30	青海	28.8	48.3	19.5
山東	70	66.2	-3.8	寧夏	56.3	48	-8.3
安徽	65.7	65.3	-0.4	黒竜江	52.2	46	-6.2
甘肅	68.2	63.9	-4.3	内蒙古	52.8	44.9	-7.9
福建	58.2	63	4.8	北京	44.5	43.1	-1.4
吉林	37.8	59.9	22.1	貴州	33	35.2	2.2
河北	36.4	59.7	23.3	新疆	49.9	35.2	-14.7
陝西	27.2	57.8	30.6	雲南	47.4	28.9	-18.5
浙江	37.2	57.1	19.9	江蘇	55.1	28.1	-27
天津	40.2	56.3	16.1	江西	37.4	27	-10.4
チベット	32.7	54.4	21.7	平均	48.3	53.5	5.2

（出所） 上海財経大学公共政策研究中心（2018）

算が30.9％，政府性基金が25％，国有資本経営予算が11.1％，社会保障基金が23.8％と軒並み低く，全項目の平均値が27％となり，17年よりも10.4ポイント低下している。広東省と江西省の間には，42ポイント以上の開きがある。総体的に見た場合，財政の透明性が高い地域であっても総合評価における公開度が70％程度に留まっており，逆に10地域が50％以下，そのうち3地域で30％以下となるなど，省レベル政府の約1/3で，本来公開すべき資料の公開度が半分に満たないということになる。各項目別の公開度の平均は，一般公共预算で約67％程度，政府性基金や国有資本経営予算，社会保障基金，国有企業基金などが55～60％程度となっている。細部を確認すると，同じ地域内でも項目による公開度に差があることや，地域間の格差も大きいことなど，公開状況のばらつきが極めて大きいことが分かる。財政に関す

るデータ，資料の情報公開という公的文書の公開状況が地域によって異なっていたり，非公開となっていたりすること自体に重大な問題があり，現状では，財政状況に関して不透明な部分があまりにも多いと言わざるを得ない。

大学によってこうした調査が行われるようになったことで，地方レベルごとの情報公開度を把握することができ，何がどの程度明らかになっているかという実態を見極める一助とすることができると同時に，その結果が公表されることによって，各地方政府に対して情報公開を促す手段となる可能性もあり，政府にとっても有益な調査であると考えられる。いずれにせよ，中国の財政リスクを考える上で，不透明性が極めて高いことが最も重大な問題であると言っても過言ではない。財政の実態把握，財政リスクの確認，財政健全化に向けた政策立案と運営において，情報公開の徹底が不可欠であり，改善

表8 省レベル政府の財政透明度の各指標別評価結果

	一般公共予算	政府性基金	国有資本経営予算	社会保障基金	国有企業基金
北京	75	33.33	33.33	26.19	47.5
天津	76.32	72.22	72.22	27.29	75
河北	74.34	61.11	50	76.19	75
山西	75	72.22	72.22	73.81	87.5
内蒙古	29.5	27.78	38.89	76.19	80
遼寧	68.42	66.67	66.67	76.19	25
吉林	75	72.22	72.22	76.19	75
黒竜江	51.86	33.33	44.44	45.77	75
上海	53.95	27.78	44.44	72.29	87.5
江蘇	31.47	27.78	34.44	23.81	25
浙江	75	61.11	61.11	76.19	25
安徽	75	72.22	72.22	76.19	75
福建	76.32	72.22	72.22	57.72	75
江西	30.92	25	11.11	23.81	25
山東	58.55	66.67	72.22	76.19	87.5
河南	47.37	33.33	33.33	76.19	75
湖北	74.21	61.11	61.11	76.19	87.5
湖南	76.32	72.22	72.22	76.19	75
広東	76.32	72.22	72.22	78.57	87.5
広西	73.68	61.11	44.44	38.28	75
海南	75	72.22	72.22	76.19	87.5
重慶	73.68	72.22	72.22	41.68	75
四川	100	72.22	44.44	76.19	75
貴州	52.96	27.78	5.56	23.81	25
雲南	38.16	27.78	44.44	23.81	25
チベット	85.09	72.22	72.22	76.19	25
陝西	73.68	72.22	72.22	76.19	25
甘肅	89.04	72.22	72.22	76.19	25
青海	65.79	61.11	61.11	75.17	25
寧夏	76.32	61.11	61.11	38.28	43.75
新疆	57.89	61.11	63.89	23.81	25
平均	66.52	56.9	56.22	59.26	57.94

(出所) 上海財経大学公共政策研究中心 (2018)

が急務である。そのほか、本調査は省レベル政府を対象としつつも、省以下の政府に関する透明性についても考慮されており、下級政府の財

政状況に関する資料やデータを整え、それらを公開することについて改善につなげていくということも期待される。本調査の最後に、透明度

調査に関する行政部門の態度についての評価として、資料・情報公開要求に対する部門別の回答状況が公表されている。黒竜江省と山東省を除くと、いずれかの部署が回答していない状況があり、行政の水準も問われている。これらは税財政行政に携わる人材の問題でもあり、専門的知見を有した人材の育成も急務となろう。

V-3. その他の関連事項

財政リスクは、公式なデータによる財政状況の把握によって分析されるのが基本であるが、同時に財政の実態がどこまで把握できているかを確認しておくことも、財政リスクを考える前提として重要である。特に、地方レベルでの財政データの公開状況や内容については、統一的な基準がなく曖昧なケースが多いのが現状である。状況が把握できていないということも、軽視できないリスクである。また、将来にわたる財政の持続可能性を考える際には、現状の財政状況と併せて財源確保の余地も大きなファクターとなる。共産党の一方独裁下では、党の決定によりあらゆる政策の実現が基本的には可能であり、例えば税財政や社会保障に関する制度や政策も例外ではなく、体制上は増税の余地は大きいようにもみえる。しかしながら、一方独裁体制であるがゆえに、租税民主主義ないしは

財政民主主義の原則がないため、徴税に対する抵抗意識が相対的に強まる傾向があるように思われる。納税の対価としての公共サービスの拡充や格差の是正が伴わなければ納税意識が高まらず、歳入拡大を目的とした政府による一方的な増税には強い抵抗も予想されることから、実際には限界があると考えられる。また、経済のグローバル化が益々進展していくなかで徴税を強行すれば、企業や様々な資金の海外移転が進むことも懸念される。景気対策と社会の安定を優先させるためにむしろ減税政策が強化されている現状では、財政収支改善のための政策へのシフトは難しく、歳入の維持、拡大は容易ではないだろう。

そのため、国債の発行が増加し、地方債の正式発行以降は借換債を中心に地方債の発行による資金調達も増加するという状況が進んでいる。しかし、そこにも財政と金融の関係という課題がある。党ないしは政府の経済政策の方針に基づいて、人民銀行や国有銀行が増発される国債、地方債の引き受けとして積極的に購入していけば、財政規律が大きく緩み、債務を拡大させる危険性が高まることになる。こうした要素も視野に入れたうえで、財政リスクを考えていくことが必要である。

VI. むすびにかえて一求められる改革

財政の持続可能性を維持していくためには、歳入の確保と歳出の見直し、直間比率の是正や税制改革、中央と地方の関係の再構築、さらには政府と市場の関係の再調整などを通じ、適切な財政構造にしていかなければならないことは言うまでもない。

VI-1. 歳入の確保

中国の税制における直間比率は約3:7で、

間接税の比率が圧倒的に高い。直接税の割合が徐々に高まってきてはいるものの、その中核をなす企業所得税や個人所得税収の比率が依然として低く、国内増値税や消費税を中心とした間接税に依存する構造である。これには、所得の把握が不十分であったり、税務行政の水準に問題があるなど、徴税に関連していくつか不備な点があることや富裕層に対する税制が十分に整備されていないこともあり、流通やサービスな

どに対する間接税中心とせざるを得ない状況がある。特に、富裕層に対する課税の強化が重要である。その際に必要となるのが、高所得者への所得税の課税強化もあるが、それとともに不動産税（固定資産税）や遺産税（相続税）、贈与税などの整備も急がなければならない。すでに上海市や重慶市など一部地域で試験的に行われてはいるが、本格的な導入には至っていない。議論が繰り返されるばかりで、実現されずに先送りが続いている²⁰⁾。また、地方財政の主要財源である住民税、法人事業税等も未整備のままである。不動産税や遺産税、贈与税などの課税には個人資産の評価が前提となるが、そもそも資産評価の基準や制度が整っていないという根本的な問題が残されたままであり、導入までの道のりは遠い。ここには、制度、法律を整備する側に相対的に富裕層が多いことから、自らの負担が増える制度設計には積極的にならないという構造的問題もある。税収の確保とともに、格差是正が大きな課題である中国においては、より再分配効果のある直接税の比率を高めていくことが重要な政策課題の一つである。同時に、直接税の比率を高めていくことによって、納税意識を向上させることにもつなげていかなければならない。ただし、納税意識を向上させるためには、納税に対する対価としての公共サービスの充実が不可欠である。同時に、所得分布でみれば数の少ない富裕層に対する課税強化よりも、効率性の観点からは近年ボリュームが拡大している中所得層に対する課税がより有効であるとも考えられ、合わせて検討することが必要であろう。

ここ数年の主な税制改正として、営業税を増値税に統合する「営改増」²¹⁾改革や個人所得税改革がある。「営改増」改革の実施によって、税負担の軽減を通じて企業の競争力を高めるこ

とが目指された。また、2018年秋以降に個人所得税改革が実施された。従来の分離課税から総合課税化へと大きな改正が行われた。新制度では給与・賃金、役務報酬、原稿料、特許使用料の4種類については合算されて総合課税されることになり、源泉徴収において新たに「予定控除予定納付」を設け、同時に基礎控除が3,500元から5,000元に引き上げられた。そして、特定控除、特定付加控除、その他控除が必要に応じて控除されるなど、控除制度が拡充された。また、3%～25%の課税対象所得額が引き上げられ、中・低所得には減税となった。さらに、個人事業者の営業所得の課税対象所得額の基準が引き上げられて大幅な減税となるなど、一連の所得税改革は、大規模減税政策であると言える。2019年の全国人民代表大会の政府活動報告においても、企業向けの大規模減税や増値税改革を通じた税負担の軽減、公共料金（電気料金や通信料等）の引き下げ、企業の社会保険料の引き下げなど、大幅な負担軽減策が相次いでいる。格差への対応策としての中小、零細企業および低・中所得者向け減税政策には一定の意義があるが、景気対策を念頭ににおいた相次ぐ軽減策だけでは、財政の持続可能性に支障を来すことになる。財政収支を維持、改善していくためには、歳出の見直しとともに適切な歳入の確保も不可欠である。国民負担率や企業負担のあり方を検討し、直間比率の是正や富裕層対象の税制の整備、そして社会保障等の給付と負担の関係なども総合的に捉えた抜本的な税財政改正が必要である。

Ⅵ－２．中央－地方関係の再構築

効率的かつ適切な財政システムへの移行に向けて、中央政府、地方政府間の財政関係の再構築も残された課題である。2018年の政府活動

20) 2018年の政府活動報告においても、財政部副部長により「不動産税法案の起草、整備を行っている」という説明があったが、これまでのところ、具体的な制度整備には至っていない。

21) 主としてサービスを対象とした付加価値税である営業税を増値税に統合する改革である。営業税は売上総額に対して課税されるため税負担が重くなったり、増値税との二重課税問題が指摘されており、増値税に一本化することにより企業の税負担を軽減することが狙いとされた。

報告においても、中央と地方の財政権限や支出責任の明確化、予算の拘束力や透明度を高めること、財政資源の配分効率を高めること、収入区分改革方案を早急に制定し財政移転制度の適正化と透明化を図ることなど、財政面での中央、地方関係の整理の重要性が指摘されている²²⁾。当然のことながら、政府間で重複する機能も存在するが、それぞれの政策の役割や機能における比較優位を重視した事務・役割の分担を検討し、必要に応じた財源の手当てがされなければならない。福祉や教育、警察・消防等の安全面、地域の道路、河川等の整備など、住民の生活により近い行政サービスの担い手としての役割や機能は、当然地方政府に求められる。しかし、現在の中国の制度では、地方政府が省レベル・市（地区）レベル・県レベル・郷鎮レベルと4層に分かれており、それぞれの政府レベル間の事務・役割分担がきちんと整理されていないため、権限や財源も曖昧となり、行政の非効率につながっているケースが少なくない。そのため、政府間の財政移転も、適切な制度や基準に基づいて行われているか否かを検証することすら困難な状況にある。それが補助金制度の不透明性を招き、地方政府による非効率な投資の拡大につながるという悪循環となることは、これまでも指摘されてきた。こうした状況が抜本的に改革されないまま、少子高齢化に代表されるように社会が急激に変化しており、また、新型都市化が政策として推進されていくなかで各レベルの政府が果たすべき役割も大きく変化している。それに行財政改革が追いついていないことは否めない。財政健全化のためには、長年の懸案である中央政府と地方政府の財政関係の再構築が急務である。

V-3. 「国進民退」からの脱却

政府間の関係調整とともに、さらに視点を広げて政府と市場の関係をどのように考え、調整するかという課題も未解決である。振り返れば、2013年に行われた中国共産党第18期第三次中央委員会全体会議（第18期三中全会）の「決定」で、「資源配分において市場に決定的役割を担わせる」と表明され、市場機能の重要性が大きく強調されると同時に、市場化がさらに進展することが期待された。しかし実際には、中小国有企業の民営化は多少進んだが、規模の大きな国有企業の改革の進捗は大きく遅れ、逆に大型国有企業を党の管理下において合併吸収を進めるなど、むしろ巨大化させる動きさえ出てきた²³⁾。統合や再編によって国有企業の削減を図るとしながら、企業数は減少しても効率の悪い大型国有企業が生き残っているのが実態である。こうした国有企業が独占の度合いを強め、非効率な国有企業が政府の支援により温存されるという、いわゆる「ゾンビ企業」問題が今もって解決されていない。習近平政権二期目がスタートし、最近は「国有資産の強化」という表現を用いて政策の重点を企業管理から資本管理へ移すことが表明されているが、国有部門を重視する姿勢に変わりはない。こうした状況に対して、民営企業家を集めて座談会を開催して民営企業の役割や存在意義を評価し、同時に支援策も打ち出すなど、民営企業重視の姿勢を強調する動きもみられてはいる。しかし問題は、国有企業に対する様々な優遇政策や保護により、公平、公正な市場メカニズムが機能しない状況である。国有分野への非国有資本の参加を容認し、混合所有制経済化の改革も進められてはいる。しかしながら、外資を含む民間企業の参加が促進されるような公正な市場にしていくなめには、抜本的な所有制改革が不可欠であり、

22) 例えば、日本の場合、道路や河川の整備・管理などの社会資本においても、教育や福祉行政においても、国と都道府県、市町村の間で役割分担されており、それに基づいて権限や財源が配置されている。中国の場合には、中央と地方の関係に加え、4層の地方政府間の事務配分、権限・財源の配置、責任の明確化が不十分な状況にある。

23) 特に鉄道、造船、海運、エネルギーなどの分野において、大型国有企業の合併が進められている。

国有企業の民営化を促進させていく以外に方法はないだろう。いわゆる「国進民退」の状況は、非効率な国有企業が民間企業を押しつけてマクロ経済全体に非効率を生じさせること、また非効率な企業を温存させるために補助金等の支援が必要であることなど、少なからず財政負担を増加させることになる。リーマンショック後の大規模投資の後遺症である過剰の解消も道半ばであり、引き続き取り組んでいかなければならない。資本収益率を高めることなど、国有企業の効率を高める改革方針も示されているが一部に留まっている。他方で、過剰債務の削減にむけたデレバレッジの急拡大によって、

民営企業の資金調達がむしろ困難となり、本来問題を抱えている国有企業よりも民営企業の経営が打撃を受けるという皮肉な事態も招いている。その裏で、国有企業に対しては債務保証や補助金という形で政府保証が供与されるなど、資金調達の面においても「国進民退」が存在している。所有制改革を加速させるとともに、政府による様々な保証をなくして公平、公正な市場システムを構築し、「国進民退」から脱却していくことは、経済全体の効率化を進めると同時に、財政の持続性の観点からも極めて重要な課題である。

参 考 文 献

岡崎久実子（2017）「中国の債務問題の現状と解決への取組み～「暗黙の保証」の世界から脱却できるか～」キヤノングローバル戦略研究所
片山ゆき（2019）「中国の「2025年問題」—人口、財政、社会保障関係費の三重苦」【アジア・新興国】中国保険市場の最新動向(36) ニッセイ基礎研究所
佐野淳也「習近平政権下での中国の地方財政改革の推進」『RIM 環太平洋ビジネス情報 2018 Vol. 18 No. 70』2018年
徐一睿（2015）「『一带一路』からみる中国国内における地域政策の変化と財政的課題—ローカルハブの構築に向けて—」『ERINA REPORT』No. 127
神宮健（2018）「中国における金融リスク防止策の強化」『金融ITフォーカス—中国金融市場』NRI Solutions
関辰一（2016）「中国で深刻化する過剰債務問題—潜在不良債権比率と不良債権規模の推計—」『環太平洋ビジネス情報 RIM 2016 Vol. 16 No. 62』日本総研
関辰一（2018）『中国 経済成長の罫 金融危機とバランスシート不況』日本経済新聞出版社

中国研究所編（2019）『『中国年鑑』明石書店
内藤二郎（2017）「共産党大会後の中国（下）経済改革 足踏み続く恐れ」『日本経済新聞経済教室』（2017年11月9日掲載）
内藤二郎（2018）「中国経済の経済情勢と政策課題—第19回党大会を踏まえて」『国際情勢 No. 88』国際情勢研究所
町田一平（2018）「中国国内交通・インフラ整備政策の視点からみた「一带一路」」『運輸と経済』第78巻第12号交通経済研究所
三浦有史（2017）「国家資本による支配強化を図る習近平政権—混合所有制改革のシナリオを検証する」『環太平洋ビジネス情報 RIM Vol. 17 No. 67』日本総研
三浦祐介（2018）「中国でくすぶる地方政府債務問題—「隠れ債務」増加によるリスク動向と今後の展望」『みずほインサイト』みずほ総合研究所
上海財経大学公共政策研究中心（2018）『2018 中国財政透明度報告—省級財政信息公开状況評価 上海財経財大学出版社
余興（2017）「PPP 監督管理が規範化、厳格化—新たな融資プラットフォームへの変質を防止」『MUFG：Bank（China）経済週報』三

- 菱 UFJ 銀行中国投資銀行部 中国調査室
中華人民共和國全國人民代表大會 <http://www.npc.gov.cn/>
中華人民共和國中央人民政府「政府工作報告」
2018 年 3 月 22 日 http://www.gov.cn/premier/2018-03/22/content_5276608.htm。
中華人民共和國全國人民代表大會「關於修改〈中華人民共和國個人所得稅法〉的決定」
http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/rlyw/2018-09/05/content_2060813.htm
中華人民共和國國家統計局 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/>
中華人民共和國國家統計局「國家數據」
<http://data.stats.gov.cn/index.htm>
中華人民共和國國家統計局（2018）「2017 年農民工觀測調查報告」 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201804/t20180427_1596389.html
中華人民共和國國家統計局（2019）「2018 年國民和社會發展統計公報」 http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html
中華人民共和國財政部「財政數據」 <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/>
Eric Lam (2018) 'China May Have \$5.8 Trillion in Hidden Debt With 'Titanic' Risks' Bloomberg Article <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-10-16/china-may-have-5-8-trillion-in-hidden-debt-with-titanic-risks>
Office of the Secretary of Defense (2015) 'ANNUAL REPORT TO CONGRESS -Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2015' "
United Nations (2017) "Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2017 Revision" <https://esa.un.org/unpd/wpp/DataQuery/>