

中国の財政状況と政策課題 —財政リスクの考察—

内藤 二郎^{*1}

要 約

経済の低迷が続いており、経済政策の行方が重要度を増している。税財政制度、政策運営が大きく問われている。不動産市場の混乱が続くなかで、地方財政リスクも大きく高まっている。「積極的財政政策」の継続が示されており、政府による政策が順次進められているところではあるが、抜本的な対策には至っておらず、特に中央政府の慎重な姿勢がみられることが懸念される。比較的健全な中央財政による対策が求められている。このような状況下で開催された中国共産党第20期中央委員会全体会議（以下、第20期三中全会）において、政府間財政関係の調整や地方への一部権限移譲の強化による地方財政の再構築が示されたことは、一定の評価ができる。ただし、具体的な内容が必ずしも明確にされているとはいえ、いかに実現していくのかという点でも不安がある。同会議の「決定」に示された改革を適切かつ速やかに進めていくことが不可欠であり、今後の動向が注目される。併せて、財政における中央と地方の闘い、パイの奪い合いの状況が続いており、歳入増のための財源拡大や徴税の徹底などの課題にも向き合う必要がある。人口減少と少子高齢化の加速、「国家の安全」が最優先される下での軍事費拡大や「国進民退」の拡大、政策矛盾によってもたらされる非効率な経済政策運営など、財政を巡る課題は山積している。党および自身に権力を集中した習近平政権は、大きな結果責任を問われることになる。今後の財政改革や政策運営の行方が注目される。

キーワード：財政状況、財政政策、地方財政、財政リスク

JEL Classification：H1, H6, H7, O2

I. はじめに

中国経済の低迷が続くなかで、マクロ経済政策の果たす役割が重要となり、経済政策の方向性や政府の対応に注目が集まっている。本稿では、中国の社会、経済の変化を踏まえつつ、財政に焦点をあてて、現状と課題を整理、指摘し

たうえて、そのリスクについて考察する。そして、必要な改革とその方向性、求められる対応などについての分析を加えることとする。

中国の財政については、比較的健全な状態を維持している中央財政に対して、地方財政の厳

*1 大東文化大学経済学部教授

しさが以前にも増して高まっていることが指摘されている。そこには、地域経済の低迷が拡大し、地方財政悪化の原因となっているという側面もある。しかしながら、不完全な税財政制度やバランスを欠いた中央－地方の財政関係、さらにはマクロ経済運営における曖昧な政府の役割と対応など、制度面や政策運営面の影響も小さくない。加えて、1994年に実施された「分税制」がある種の機能不全に陥っている現状や、これまで地方財政が大きく依存してきた土地使用権譲渡収入をはじめとする土地関連の収入が、不動産市場の低迷によって大きく落ち込んだことで、いわゆる「土地財政」が限界に達し、地方財政が窮地に陥っているという状況が大きい。

経済、社会が大きく変化している状況で、習政権が「新たな質の生産力」や「質の高い発展」を掲げて、先端技術の振興やイノベーションの推進に力を入れる姿勢を強める一方で、人口減少や少子高齢化の進展、格差是正に向けた対策、都市化の推進と三農問題への対応など、これま

でも解決すべき課題とされてきた多くの問題が、未解決のまま残されているという実態がある。これらはいずれも大きな財政負担を要する。高度経済成長が終焉し、経済全体が中・低成長に移行していかざるを得ない局面を迎え、経済の発展パターンの転換が不可欠となるなかで、市場の役割をより生かす環境の整備とともに、政府の果たすべき役割を改めて見直し、適切な運営を行える体制を構築することが強く求められている。まさに、経済情勢に適切かつ機動的に対応するための税財政制度の改革や運用の再調整が喫緊の課題となっている。なかでも、地方財政制度を整備・再設計し、地方政府の役割を明確にしてそれに見合った行動につなげていけるよう運営方針や体制を立て直していくことが特に重要である。一党独裁体制のもとで社会主義市場経済体制を標榜している中国における政府と市場の関係、そしてそのなかで財政がどのような役割を果たしていけるかが改めて大きく問われている。

II. 財政状況の推移

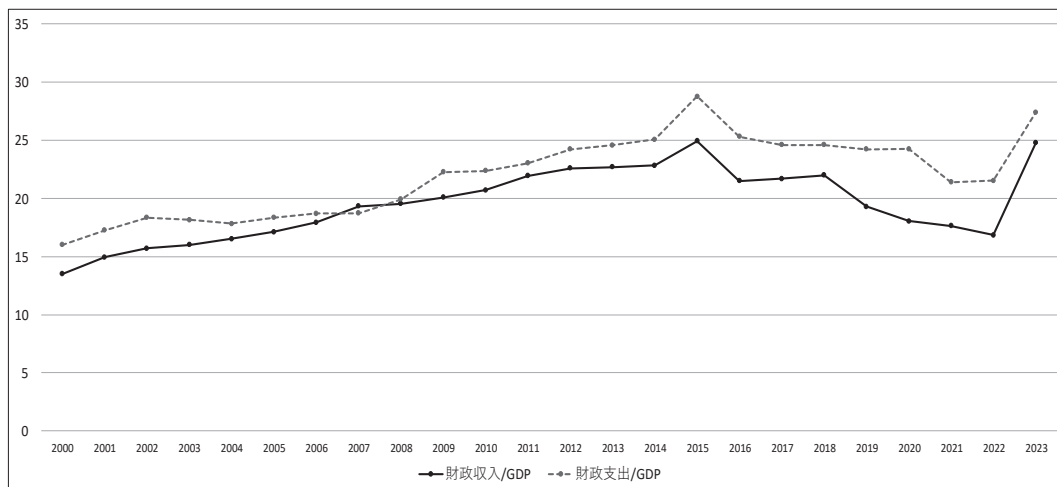
II-1. 財政収支の動向

中国の財政収支の動向をみると、2000年以降は特段大きな変化はみられず、財政収入、財政支出ともに、対GDP比で約20%～30%の水準を維持し推移している。コロナ禍が明けた2023年は、財政収入の対GDP比が24.8%、財政支出が27.4%となった。また、財政収支の伸び率をみると、経済成長率の通減とともに近年は徐々に伸び率が低下してきているが、2023年も5%を超える伸びを維持しており、2024年予算においても同程度の伸びとなっている。

2023年の全国財政収入総額は23兆3,625.05億元で、一般公共予算収入は21兆6,784.37億元、繰入資金および繰越・余剰金等が1,684.68億元となった。また、中国の財政は一般公共予算

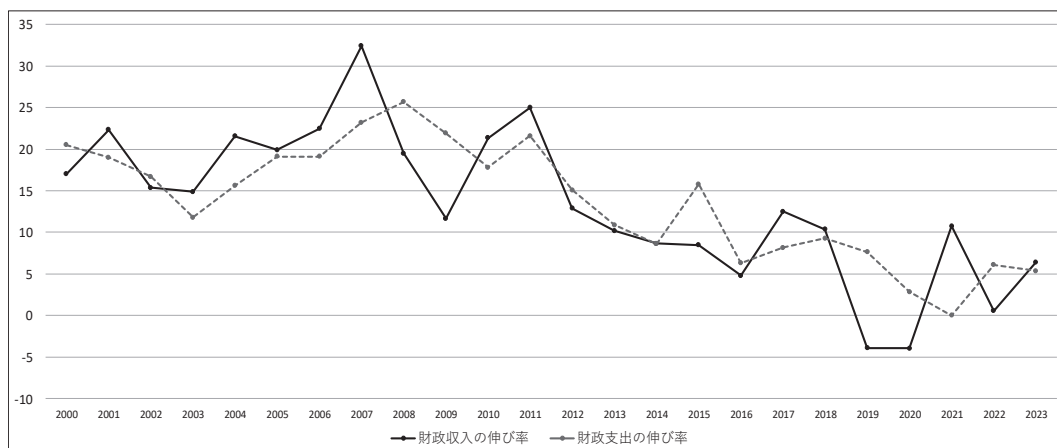
と政府性基金（特別会計に相当）に大別される。2023年の全国政府性基金収入が7兆705億元で、その割合は一般公共予算収入が約75.4%、政府性基金収入が約24.6%となった。税収額は18兆1,129.36億元で一般公共予算収入の83.6%を占め、税外収入が3兆5,655億元で16.4%であった。一方、支出については、全国財政支出総額が28兆2,425.05億元、一般予算支出は27兆4,573.81億元、中央予算安定調節基金補充2,851.24億元、2024年度への繰越が5,000億元などとなった。政府性基金支出は10兆1,338.59億元となり、一般公共予算支出と政府性基金支出の割合は約73%、約23%となった。このほか、2023年の全国国有資本経営予算収入は6,744億元（前年同期比+18.4%）、支出が3,345億元

図1 財政収入・支出の対 GDP 比の推移 (%)



(出所) 中華人民共和国財政部

図2 財政収支の伸び率 (%)



(出所) 中華人民共和国財政部

(同 - 1.5%) であった。また、全国社会保障基金収入は 11 兆 1,499.7 億元、支出が 9 兆 9,281.3 億元となった¹⁾。

一般公共予算収入の約 84% を占める税収については、増値税が 30% を占め、直間比率はほぼ 4 : 6 と間接税に比重がある状態が続いている²⁾。格差の是正が重要な政策課題という状況が続いており、再分配効果がより大きい直接

税の割合を高める税制改革の検討が必要であろう。一方、支出では、高齢化の進展に伴う社会保障費の拡大と、厳しい雇用情勢を受けて雇用関係費の割合が大きい。ただ、全体としてこれまでと大きな変化はみられない。

II - 2. 財政赤字の推移³⁾

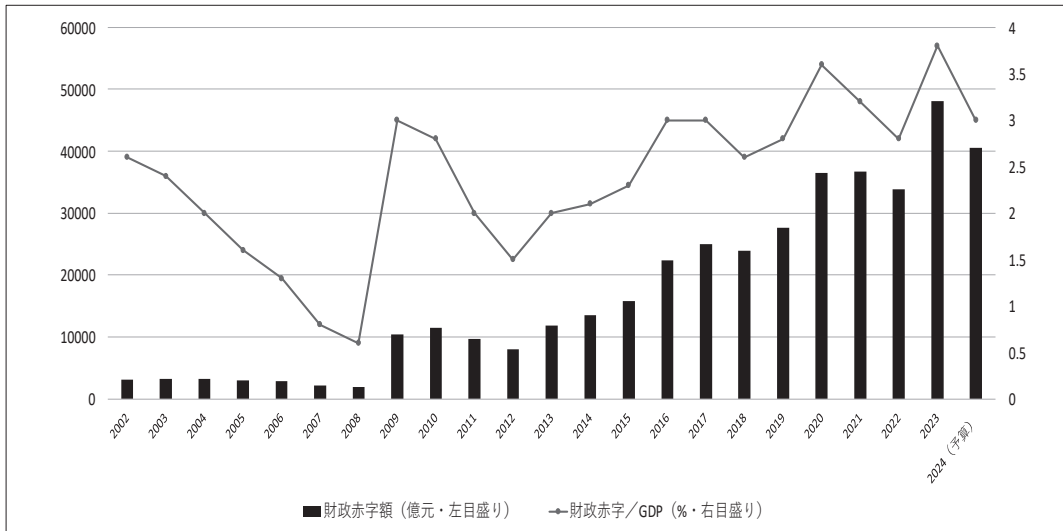
中国においても、財政は赤字傾向が続いてい

1) 財政収支の 2023 年度執行額および 2024 年度の予算等の詳細は、付表 1 ~ 4 を参照。

2) 税収の内容詳細については、付表 3 を参照。

3) 国債、地方債の状況については付表 5 ~ 7 を参照。

図3 財政赤字の推移（億円／％）



(出所) 中華人民共和国財政部

表1 家計・企業・政府部門の債務状況（兆元／％）

	2019		2020		2021		2022		2023		2024	
	金額 (兆元)	対GDP比 (%)	金額 (兆元)	対GDP比 (%)	金額 (兆元)	対GDP比 (%)	金額 (兆元)	対GDP比 (%)	金額 (兆元)	対GDP比 (%)	金額 (兆元)	対GDP比 (%)
非金融セクター合計	252	254	285	278	315	275	345	287	380	302	413	312
中央政府	17	17	21	20	23	20	26	22	30	24	35	26
地方政府	21	22	26	25	30	27	35	29	41	32	45	34
地方政府融資平台	40	40	45	44	50	44	55	46	60	48	66	50
政府基金	7	7	9	9	12	10	14	11	16	13	18	14
政府部門計	85	86	101	98	115	101	130	108	147	117	164	124
家計	55	56	63	62	71	62	75	62	80	64	85	64
企業（融資平台を除く）	105	106	115	112	122	106	134	112	147	116	157	119
その他	6	6	6	6	6	5	6	5	6	5	7	5

(出所) IMF (2024)

る。ただし、財政赤字の状況を見ると、コロナ禍の2020年、21年、そして不動産不況となった23年の3年を除けば、対GDP比で3%以下と、政府の目標（3%以内）を達成している。24年度予算における赤字額は、2023年から1,800億円増の4兆600億円、対GDP比では3%とされた（図3参照）。

特に、中央財政は比較的健全であるとみられる。一方で、地方財政の悪化が顕著となり、リスクが高まっている。それは、不動産市場が急減速し、低迷を続けていることの影響が大きい。土地使用権譲渡収入をはじめとする土地関連収入に大きく依存してきた地方財政は、他の基盤

となる財源が乏しく、一方で政府の事務・役割は以前にも増して拡大傾向にあり、当然のことながら厳しさを増している。また、地方政府傘下で資金調達役割を担う投資会社である地方政府融資プラットフォーム（以下、地方政府融資プラットフォーム）の債務が大きく拡大していることや、それがシャドバンキング問題に波及していることなども大きな懸念材料となっている。

財政赤字を考える場合には、中央財政だけでなく、地方財政や政府傘下の企業の債務、特に隠れ債務の状況と規模も考慮する必要がある。併せて、日本の特別会計に相当する政府性基金の内容についても、精査しなければならない。

表1に示したように、中国では、家計、企業（非金融セクター）および政府部門の全てにおいて、債務が拡大している。政府部門の債務の拡大も顕著であり、特に地方財政の債務問題が大きなリスク要因として表面化している。そのなかで、地方政府融資平台の債務の規模と拡大する傾向が特に懸念材料となっている⁴⁾。

II-3. 中央—地方の財政関係

財政収支の中央と地方のバランスについては、1994年の「分税制」の実施によって、中央と地方の財政収入の割合が逆転し、中央の収入の割合が大きく拡大して一時は50%を上回った。その後、いくつかの調整を経て中央が約47%、地方は約53%となり、現在もこの水準が続いている。

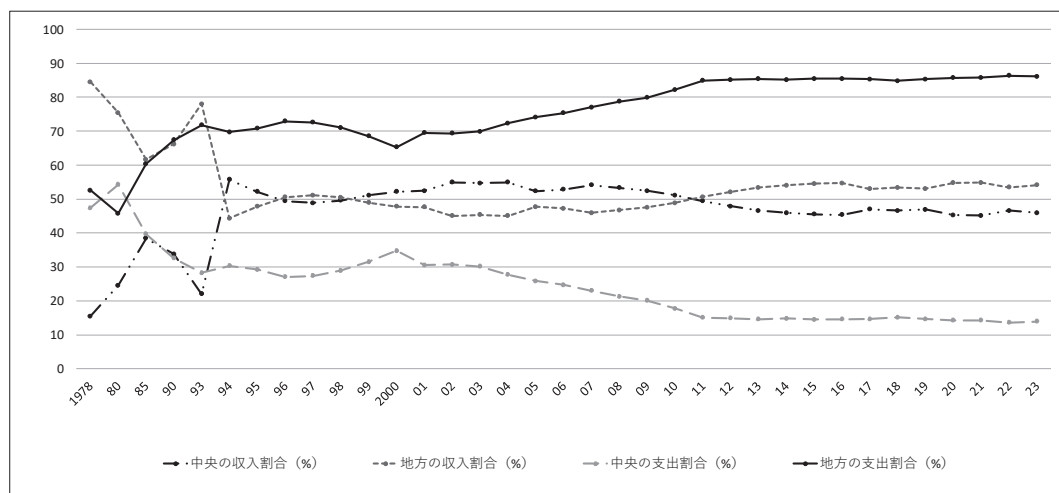
支出については、「分税制」直後の94年には中央の割合が約30%程度あったが、その後、徐々に低下して中央が約14%、地方が約86%という水準で推移している。すなわち、収入面では中央と地方が概ね半々の割合だが、支出面の割合は地方が圧倒的に多い。2023年の全国一般公共予算収入における中央と地方の配

分は、中央が9兆9,565.82億元（45.9%）、地方が11兆7,218.55億元（54.1%）、支出は中央が3兆8,219.39億元（13.9%）、地方が23兆6,354.42億元（86.1%）であった。政府性基金については、収入において中央が4,417.54億元（6.2%）、地方が6兆6,287.31億元（93.8%）、支出は中央が4,851.23億元（4.8%）、地方が9兆6,487.36億元（95.2%）であった（図4参照）。

財政収支の中央—地方のバランスがこのような状況であるにもかかわらず、事務配分は地方政府に役割が傾斜する傾向にあり、財源配分が調整されていないことが問題とされてきた。この状態が改善されないまま現在に至っており、財政における政府間関係の適正化に向けた改革は停滞していると言わざるを得ない。

このような中央と地方の財政収支バランスにおいては、中央から地方への移転支出が必要となる。現在の財政移転制度は、一般性移転支出と専項補助に大別される。2018年まで別建てであった税込返還が一般移転支出に統合された。その後、専項補助が大きく縮小され、一般性移転支出が拡大している。専項補助については、インフラ建設をはじめとする地方

図4 財政収支の中央と地方のバランス (%)



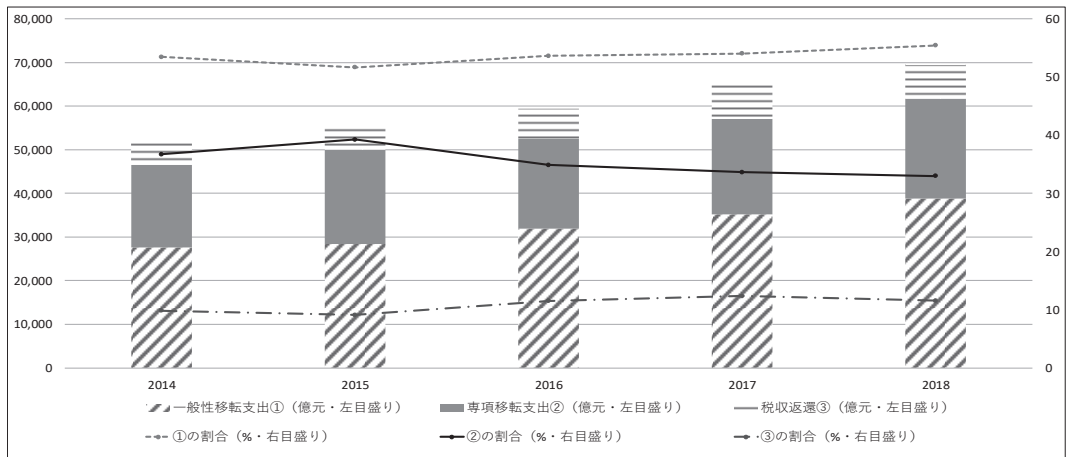
(出所) 中華人民共和国財政部

4) IMFのデータによる家計・企業および政府部門の債務状況は、表1に示した通りである。地方財政、地方政府融資平台を含む債務の状況については、本稿Ⅲで詳述する。

のプロジェクトを中心に交付される補助金であり、その根拠や規模に関する透明性が低く、効率性、公平性の両面で問題があるとされてきた。これが、一般性移転支出に統合されたことは好ましい状況といえる。ただし、一般性移転支出を含めた財政移転全体の根拠が曖昧であったり、一般性移転支出の項目の多く

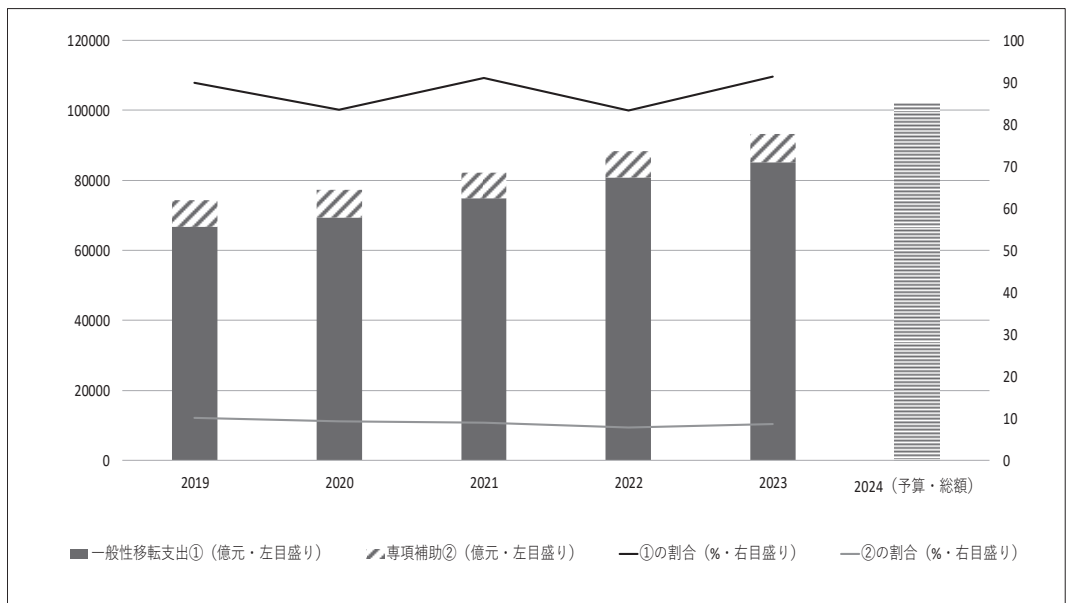
に用途などに関する制約があったり、また実態についての透明性も低いため、制度としての適切性や効果について未知の点が多い。各地方の財政状況を把握し、それが適切に反映される制度の構築と透明性のある運営が必要である（図5-1および5-2参照）。

図5-1 財政移転の推移（～2018年）（億円／％）



（出所）中華人民共和国財政部

図5-2 財政移転の推移（2019年～）（億円／％）



（出所）中華人民共和国財政部

Ⅲ. 財政政策の動向

Ⅲ-1. 積極的財政政策の実態⁵⁾

財政金融政策に関しては、「積極的財政政策」および「穏健的金融政策」が、引き続き継続されている。2023年12月に開催された「中央経済工作会議」、および2024年3月に開催された「全国人民代表大会（以下、全人代）」の「政府活動報告」においても、同様の方向性と方針が示された⁶⁾。また、懸案となっていた第20期三中全会が2024年7月に開催され、財政政策に関して新たな方針や方向性が示された。

全人代の「政府活動報告」において示された2024年の経済政策の方針や数値目標においては、財政については「積極的財政政策」の適度な強化とともに、財政の質・効果の向上やポリシーミックスの最適化を進めることが明記された。財政赤字は2023年から1,800億元増の4兆600億元となったが、対GDP比では3%と同水準が維持された。また、一般公共予算支出は28兆5,000億元と前年比+1兆1,000億元となり、見込まれる財政収入増と繰越金で賄われることとされた。加えて、3兆9,000億元規模の地方政府特別債の発行が決定されたが、これは前年比で1,000億元増に留まっている。さらに、毎年1兆元の超長期特別国債を数年継続して発行し、国家重要戦略や重点分野の安全保障能力の

整備に充当されることとなった。そして実際に2024年5月に入り、財政部から「2024年における一般国債および超長期特別国債の発行に関する通知」が発出され、超長期特別国債の発行期間などの詳細が発表された。それによれば、2024年には計画通り1兆元の超長期特別国債を発行し、中央政府基金に計上して中央、地方に均等に配分する措置がとられることが決定された⁷⁾。

このように、「積極的財政政策」の中身については、中央政府が積極的に国債を発行して景気を下支えする姿勢を示すものではある。この点については、2023年12月に開催された「中央経済工作会議」において示された「財政については政策余地があり、それをうまく利用して資金の効率と政策の効果を向上させると同時に、財政支出構造を最適化し、国家の重大戦略任務の財源確保を強化する」という方針が踏襲されたものである。地方政府特別債の資本金充当の範囲を拡大することが明記され、さらに、「基本的な民生・賃金・運営」の三つのボトムラインを堅持することにも言及された。2023年10月にも、被災地支援や災害対応能力強化を中心とした公共事業目的の国債が新たに1兆元発行された。これによって、2023年の財政

5) これらの内容については、内藤(2024)を参照(関連事項を加筆修正)。

6) 主に経済政策の方針等が決定される第20期三中全会が2023年秋に開催されるとみられていたが、24年に入っても開催されず、日程の発表すらなされていないという異常な状態が続いていた。そのため、2023年12月に開催された「中央経済工作会議」の内容、および24年3月の全人代における「政府活動報告」の内容やデータが、マクロ経済情勢の総括や当面の経済政策の方針等を判断するうえで重要な手掛かりとなってきた。その内容において「積極的財政政策」という方針が継続されることになったが、必ずしも大胆な積極策の断行を示すものとはならず、特に中央財政の役割が抑制的であるという印象が強かった。その後、第20期三中全会は2024年7月15日～18日に開催され、新たな財政政策の方針が示された。そして、18日にコミュニケが発表され、「中共中央関与進一歩全面深化改革、推進中国式現代化的決定」(以下、「決定」)、および習総書記による「説明」が公表された。財政にかかる新たな方針、方向性については、本稿Ⅲ-2で詳述する。

7) 表2および表3参照。財政部(2024)によれば、その内訳は20年債が3,000億元(発行回数7回)、30年債が6,000億元(同12回)、50年債が1,000億元(同3回)であるという。

表2 主要経済指標の実績および目標（2024年全人代・政府活動報告）

	2023年目標	2023年実績	2024年目標
経済成長率（実質）	5%前後	5.20%	5%前後
消費者物価指数（CPI）	3%前後	0.20%	3%前後
一般公共予算支出規模	-	27兆4,000億元	28兆5,000億元
財政赤字（対GDP比）	3%	3.80%	3%
超長期国債（毎年発行予定）	-	-	1兆元
地方专项債発行規模	3兆8,000億元	3兆8,000億元	3兆9,000億元
国防費（伸び率）	1兆5,500億元（+7.2%）	1兆5,537億元（+7.2%）	1兆6,655億元（+7.2%）

（出所）中華人民共和國人民政府（2024a）

表3 2024年度の財政政策の重点（財政部記者会見より）

24年度の財政政策の方向性
*カギは「積極的財政政策」の“適度な強化”
適切な支出＝積極性を示す
政府の投資規模の拡大
均衡性移転支出の強化
税费改革：最適化，政策の精確化，的確かつ有効な政策運営
*7項目の政策の方向性
・現代化産業システムの確立，支援：科学技術イノベーションなど
・国内需要の拡大（投資と消費の強化）：個人消費喚起 国債，特別地方債の発行
・科学教育興国戦略の深化 質の高い教育 重大科学技術の資金確保
・民生の保障・改善：雇用の確保 社会保障補助など
・農村の全面振興推進：食糧生産・食糧安全保障能力の向上
・都市・農村・地域の発展推進：新型都市化に向けた財政・租税政策の整備
・生態文明建設の強化：グリーン・低炭素型発展 「美しい中国」

（出所）中華人民共和國財政部（2024b, 2024c）

赤字の対GDP比が，年度当初目標の3%から3.8%に上昇した⁸⁾。

ただし，これはGDPの8%程度に過ぎない。特に，不動産不況による経済停滞を克服して回復軌道に乗せるには規模が小さく，その効果は限定的とみざるを得ない。実際に，党や政府機関が緊縮財政を基本と受け止める必要があること，そして一般的な支出を厳しく抑制し，財政の持続可能性を強化することも明記されるなど，財政規律を重視する姿勢も強調されている。実態は大規模といえるものではなく，特に中央政府が積極的に需要を喚起する政策が打ち出されているわけではなく，慎重な政策スタンスで

あるとみることもしよう。総体的にみれば必ずしも積極的とまではいえないだろう。

こうした財政政策の方針と実際の運営の影響もあり，2024年の中国経済は，大きな回復軌道に戻れない状況が続いている。実際，経済政策の効果が思うように得られておらず，2024年第2四半期の経済成長率は+4.7%と第1四半期の+5.3%から低下し，年度目標の+5.0%も下回った。そのこともあってか，7月に入って自動車・家電製品の買い替えや新エネルギー車購入の補助金，中小企業を中心とした設備の改修・更新等を下支えするための資金を調達する目的で，3,000億元の超長期国債を発行する

8) 中華人民共和國財政部（2023）を参照。

ことが発表された。そのほか、国有資産管理委員会により、中央政府管轄の大手国有企業 97 社の大規模設備更新に、今後 5 年間で 3 兆元以上を投じる計画も公表された。

以上のように、当面の課題、重点政策に関する習政権の方針については、重要と思われる事項に関して言及されてはいるものの、総花的な感じが否めず、実際の政策運営や実施に向けた具体的な方策が見えてこない。そのなかで、「積極的財政政策」についても、より慎重な姿勢が現れているように感じられる。裏を返せば、経済が減速傾向を強める状況に対して、政策の方向性を定めることができている実情が垣間見られる状況にあると考えられる。

マクロ経済調整における財政政策と金融政策の曖昧な関係において、財政の果たすべき役割が明確にされないまま、総体的に金融の積極策によって流動性を確保して経済を支えるという政策が進められてきた状況がある⁹⁾。そこには、2008 年のリーマンショック後実施された 4 兆元の大規模な景気対策によって、その後生じた過剰問題¹⁰⁾とそれがもたらした景気低迷という後遺症の苦い経験があるように思われる。また、地方財政を急激に悪化させ、不透明性を高めて財政リスクが拡大したこともあり、大規模な財政出動には極めて慎重であるという政府の姿勢がみられる。さらに、中央財政の健全性を保つことが現体制下では極めて重要であるという政治上の課題もある。すなわち、社会の安定を維持していくために、一党独裁体制下では財政の健全性を維持しておくことが重要であり、特に中央政府の財政力を確保しておくことが不可欠

であるという党、および政府の方針であると考えられる。そのため、政府間財政関係において、中央財政の健全性を保つために地方財政により負担を傾斜させるという方向が強まり、その財源は地方債の発行を認めることによって賄い、それらを借り換えることによって繰り延べして財政負担を軽減、平準化する対策が進められてきた。一方で、金融市場からの資金供給を増やして流動性を確保しながら正常化を進めているようにみられる。

このように、経済政策については財政政策よりも金融政策に傾斜し、財政においては地方に傾斜する傾向が強まっているというのが「積極的財政政策」の実態といえるだろう。しかしながら、不動産不況からの脱却や景気回復、そしてマクロ経済の安定化に向けて、中央財政の役割が重要であることは言を俟たない。2023 年 6 月時点における中国の政府債務比率は約 80% 程度であり、G7 や OECD 諸国などと比較しても低水準であり、中央政府の財政は比較的健全である。国債発行残高の対 GDP 比も 20% 台を維持しており、財政赤字も継続的に 3% 前後である¹¹⁾。また、中国は純債権国であり、国際収支は黒字を維持している。国債発行余地を含めた財政政策の拡張余地がある今の時点で、中央財政主導による適切な財政政策を実施して経済を安定化させることが重要な政策課題である。その際、単なる公共投資の量的拡大ではなく、規模や分野、さらには質を十分に考慮した戦略が求められるのは当然のことである。農村や地方小都市などにおいては生活インフラが十分に整備されていない地域も少なくなく、基礎

9) 中国の現体制においては、中央銀行である中国人民銀行は國務院（日本の内閣に相当）の一機関であり、中央銀行の独立性が制度上大きく欠如している。そのため、人民銀行が財政のファイナンスを行う危険性があり、財政規律が緩んで国債発行が持続的に拡大して財政リスクを高め、それがさらに中央銀行の金融政策を制約する、という財政従属（フィスカル・ドミナンス）に陥り兼ねない。

10) 2008 年のリーマンショック後、4 兆元の大規模景気対策を実施した。その内訳は中央政府が 1.18 兆元、地方政府および民間が 2.82 兆元を負担することとなった。その結果、経済は急速に回復したが、一方で大きな反動もあり、生産の能力が過剰となり、それが過剰生産（特に不動産）に繋がって在庫問題を引き起こし、さらに家計、企業および地方財政などが過剰債務を抱えるという、いわゆる「3つの過剰」問題となって中国経済の大きな制約要因となってきた。

11) 内藤（2024）を参照。

的インフラ、公営住宅などの供給、基礎教育環境の改善などは、適切な公共事業の対象となり得る。こうした分野への適切な財政支出の拡大は正当性があり、早期に検討されるべきであろう。

Ⅲ－２．第20期三中全会にみる税財政政策の方向性

不動産不況が長引き、マクロ経済政策も手詰まり感が徐々に拡大して経済回復が見通せない状況が続いているなかで、7月になってようやく第20期三中全会が開催された。第20期三中全会の開催が大幅に遅れたこと、そしてこの時点で開催されたことについては様々な憶測が飛び交っていた。なかでも、反腐敗闘争の強化の流れの中で主要閣僚や軍関係者の処分を相次いで実施してきたことで習政権への批判が高まること懸念され実施し辛い状況にあったこと、不動産不況とそれに伴う経済停滞の長期化に対する状況と、それに対する習政権の対応への反発が一定程度あること、そして経済政策の方向性が定まらない状況が続いていたことなどが主たる原因と考えられてきた。この時点での開催に至ったことについては、これら課題が一定程度解決されたことに加え、「決定」の起草プロセスを確認すると、中華人民共和国建国80周年にあたる2029年までに「決定」に示された改革任務を達成するとされており、建国80周年を見据えて敢えて23年中に開催しなかった可能性も考えられる。いずれにせよ、重要会議が開催されたことには意味があり、当面の景気対策の中身や、経済政策の中長期的な方針、方向性に大きな注目が集まることとなった。

「決定」は、3つのブロック、15のセクション(60項目)から成っている。総体的にみると、

様々な改革課題が広く網羅されており、党が問題点をきちんと認識しており、それらに適切に対応していくという姿勢を積極的に表明する内容となっている。「新たな質の生産力」や「質の高い発展」の重視がより鮮明となり、対米戦略を中心に国内の技術力、経済力を強化していく決意も示されている。内需拡大が重要テーマでありマクロ経済政策により内需拡大を目指す方針も若干うかがえる一方で、むしろサプライサイドを重視した政策に重きが置かれている。また、対外経済関係については開放を促進すること、市場化については民営企業、外資企業が重要であることが再度強調されてはいる。しかし、そこには党による統制、管理の強化が明確に示されており、法解釈も含めて、いわば中国式のルール、手法で進めるという前提があるようにもみえる¹²⁾。

そのなかで、税財政政策に関する方針がマクロ経済政策の重要項目として示されたことが一つの注目点である。予算制度の改善として、財源と予算の一体化を強化することや、政府予算管理に行政権、政府の信用による収入、国有資源・資産から得られる収入など、あらゆる収入を組み入れることが示された。国有資本管理予算や業績評価制度の改善に関しては、国家の重点戦略任務や基本的な生活に対する財源保障の強化、予算編成と財政政策に関する指導の強化、公共サービスの実績管理や事前の機能評価の強化、ゼロベースの予算改革の深化、予算配分の権限の統一、予算管理の統一性と標準化の改善、予算の公開と監督制度の改善、発生主義に基づく政府総合財務報告制度の改善などが提示された。また、質の高い発展、社会的公平および市場統合型の税制の改善、新たなビジネスモデルに適した税制の検討など、税の構造改革について

12)「決定」では「ハイレベルの社会主義市場経済体制は、中国式近代化の重要な保証である」とし、「市場メカニズムの役割をより発揮させ、より公平かつ活力のある市場環境を創り出し、資源配分の効率化と最適化、効果の最大化を実現する」とする一方で、「放任(自由に)すると同時に管理することで市場秩序をよりよく維持し、市場の失敗を補完し、国民経済の循環を円滑にする」とともに、社会全体の内発的な原動力と革新的な活力を刺激する」とし、市場の管理強化、秩序の維持と、市場の失敗の補完など、政府(あるいはむしろ党)による統制、管理の重要性が示されている。

でも触れられている。関連して、法定課税原則の全面的実施、税制優遇措置の規制、重点分野・主要セクターへの支援メカニズムの改善、直接税制の健全化、総合課税と分離課税の組み合わせによる個人所得税制の整備、事業所得、資本所得、財産所得に対する税制の規制、労働所得に対する統一課税の実施、税務行政改革の深化など、税制、租税措置等について幅広く示されている。財政を巡っては制度改革と運用改善の両面に課題があり、制度の再設計、公平、公正な運用と健全化などの改革が急務であることが強調された形である¹³⁾。

中央と地方の財政関係に関する改革案も明示された。税財政にかかる権限や責任の明確化、財源調整についての地方の自主財源の拡充や地方の税源の拡大、地方の税務管理に関する権限の適切な拡大などを通じて、地域間で均衡のとれた中央と地方の財政関係の確立を進めることが示された。これは非常に重要な点であると考えられる。併せて、財政移転制度の改善策として、専項移転（特定補助）の整理、規範化とそれに伴う一般移転支出の増加、基層政府（市、県など）の財政調整の強化、財政移転支出に対するインセンティブと制約のメカニズムの確立、消費税徴収の地方への委譲の着実な推進¹⁴⁾、増値税の控除・還付政策の連携の改善、共有税の分担率の最適化、都市維持建設税、教育費附加、地方教育附加などの附加税の地方附加税への統合の検討、地方に対する一定範囲内の具体的適用税率の決定権限の付与など、地方財政の強化策が数多く示されている。さらに、資本として利用する地域、規模、割合の適切な拡大、政府債務管理制度の改善、全面的な地方債務監視監督制度の確立、長期的な隠れ債務リスク防止・解決メカニズムの確立、地方政府融

資平台の改革・転換の加速、税外収入の管理・規制の強化、税外収入に関する管理権限の地方への一部委譲など、地方政府専項債の支援範囲や、地方の実情に応じた個別の管理を合理的に拡大するとしている。地方財政に重点が置かれた政策の実施に関しては、従前からの重要課題であり好ましい方向性が示されたものと評価できる。これは、2024年の政府活動報告に明記された「財政と税制の新たな改革を企画する」という内容を受けて、さらに具体化されたものだと解釈できる。ただし、現実問題として地方財政の収入確保が喫緊の課題となり、地方財政の立て直しを早急に進めなければならないという事情があり、こうした政策を出さざるを得ない局面に追い込まれたという見方もできる。そのため、必要な改革課題が網羅されるにとどまっておらず、具体的な手順や方策が示されておらず、実効性に疑問が残る。

一方で、中央財政に関しては、中央財政の支出比率の拡大、中央政府の事務関連支出の（原則）中央本級化、地方に委譲される中央政府事務の縮小、地方の違法な資金調達を排除、地方への権限行使委託と専項移転資金による資金措置など、中央政府の権限の適切な強化などを中心に改革案が打ち出されている。財政による景気対策の必要性が高まるなかで、比較的健全であるとされる中央政府の支出拡大が求められており、これらはそれに対応するためのものとみられる。

以上、第20期三中全会における税財政政策や改革に関しては、中央と地方の財政関係の再編や厳しさを増す地方財政の改革、立て直し等について、比較的詳細に記述されており、税財政改革が極めて重要な課題であると位置づけられていることが分かり、一定の評価はできるだ

13) 所得税は税収全体の約8%に留まっており、所得税収の拡大のための累進の見直しや徴税の徹底が求められる。資産課税の強化も重要であるが、それによって税負担が増えると考えられる層の人たちが政策立案・決定者であるという矛盾を解決しなければならず、そのためには既得権の打破という困難な問題に直面せざるを得ず、実現できるか否かは不透明である。

14) 現状では全て中央財政収入となっている消費税の一部を地方に割り当てることは、地方の財源拡大という点では評価できる。ただし、消費税は税収全体の10%に満たず、効果は限定的とみられる。

ろう。ただし、ポイントを改めて整理すると、重要な改革課題と位置づけられて幅広い項目が掲げられた一方で、具体性に欠ける部分が多く、いくつかの中核課題についても触れられていないなど、不十分な面もみられる。一つは債務問題への対応である。中国では、家計、企業および政府の債務の拡大が深刻化しており、特に地方財政の債務問題が大きなリスクとなっている¹⁵⁾。長期的な隠れ債務リスク防止・解決メカニズムの確立や地方政府融資平台の改革・転換の加速などには言及されているが、具体的な方策が示されていない。また、地方財政改革についても、土地関連収入の減少を補う必要性から、一部の中央税を共有税化して地方に移譲することや財政移転の拡大、地方へ一部の権限移譲などが示されているが、消費税の増額分を地方に移譲すること以外に、根本的な課題である地方の基幹税をどうするのか、また権限移譲についてもどのような権限を移譲し如何に担保していくのかなど、具体的な内容になっていない。見方を変えれば、中央から地方へ一部の財源と権限を移譲することを背景に、各地方が独自の方法で財政を維持していくことを地方に

求めているともいえる。これでは、各地方が独自の方法で財政収入を確保せざるを得ない状況となり、各地方がバラバラに独自政策を実施することで地方主義が拡大したり、経済の発展度合いによって地方間の財政格差を拡大させたりすることにもなりかねない。予算制度改革、税制の最適化などについても、財政の現状を前提に中央と地方間で若干の調整を行う程度にとどまっており、財源の確保、拡大に関する議論が乏しい。中央政府と地方政府間、あるいは地方政府間で「パイの奪い合い」となる危険性もあり、課税対象の拡大や徴税の強化、累進度の改革など、抜本的な改革に至っていない。加えて、地域間の財政再分配についても曖昧なままである。こうした状態で税財政面の管理強化が強打打ち出されることは、財政の健全化を図るという目的とは別に、税財政面においても党・中央の管理、統制の強化を図ることが中心となり、中央財政の健全性を維持することが優先されており、税財政体制の見直しや運用の改善という抜本的改革につながっておらず、むしろ財政状況が厳しい地方政府に一層負担となることが危惧される¹⁶⁾。

IV. 地方財政を巡る問題

IV-1. 低迷が続く不動産市場—「土地財政」の限界

第20期三中全会の「決定」にもみられるように、中国の財政を巡っては、地方財政を取り巻く環境がこれまでにも増して厳しくなりリス

クが大きく高まっていることに注目が集まり、懸念が拡大している。

その背景の一つが、不動産市場の急減速と長引く低迷である。中国の地方財政は、特に1990年代以降、土地関連収入に大きく依存す

15) 家計・企業・政府（地方政府融資平台を含む）の各部門の債務状況については、表1を参照。

16) 第20期三中全会の「決定」、および7月30日に開催された「党中央政治局会議」を受けて、財政部幹部（王東偉副部長、林澤昌総司長、王建凡予算司長、符金陵経済建設司長）により記者会見が行われ、そこでも財政によるマクロコントロールの効果や地方財政改革（財源、権限の拡大や中央—地方関係の調整など）、今後の財政政策等について、政策の動向と成果が強調され、政府が党の方針を受けて、財政改革を重要政策として進める姿勢が示された形ではある。ただし、具体的な内容や方法については依然曖昧な点が少なくない。なお、求められる改革の内容と方向性については、本稿Ⅵ節において詳述する。

る体制が続いてきた。改革・開放以降、80年代は、財政請負制と諸侯経済化によって、地方主義的経済発展が大きく拡大した。その弊害から、地方主義の抑制と中央財政の強化策が繰り返し検討され、94年の「分税制」改革の実施に繋がっていった。「分税制」によって地方の財政収入は大きく減少し、地方財政は相対的に厳しい状況となった。その一方で、この時期に土地制度改革が進められ、土地利用に関する地方政府の権限が大きく拡大されたことにより、地方政府が土地を活用した収入確保に大きく傾斜するようになっていった。いわゆる「土地財政」の拡大である。地方政府が農民や住民から土地使用権を取用し、それを不動産デベロッパーに売却することによって収入を確保、拡大するようになり、それが地方財政を支える重要な柱となった。土地の取引にかかる土地増値税や契約税、保有にかかる土地使用税、耕地占有税などの不動産関連税収も、地方政府の重要な収入源となっていった。特に土地使用権譲渡収入に対する地方財政の依存度が極めて高くなった。

中国の不動産価格上昇には、リーマンショック後の4兆元の景気対策と、中国人民銀行が貸出金利を大きく引き下げたことで不動産市場に大量の資金が流入したという背景がある。さらに、不動産が投機の対象となり、投資の拡大と不動産価格の継続的な上昇が継続して繰り返される状況となったことで、不動産バ

ブルと呼ばれる状況に陥っていった。その後も2015年の株式市場の急落を受けた金融緩和や、2020年の新型コロナウイルス感染症対策として実施された大規模金融緩和策などが不動産価格のさらなる上昇を招き、不動産市場の過熱状況が一層深刻化していった。他方で、不動産価格の高騰によって土地使用権を売却する価格が高騰することが、地方政府にとっても好都合になったという側面も見逃せない。このことが、中国の不動産価格の大幅かつ継続的な上昇を招き、その後も高止まりする傾向が強まる要因となった。

こうした背景もあって、過熱傾向が続いていた不動産市場をソフトランディングさせることが中国政府にとって重要な政策課題となっていた。加えて、2021年8月に「共同富裕」というスローガンが打ち出されたことが契機になり、それまでも「住宅は住むためのものであり投機の対象ではない」とする習主席自身の発言があったことを受けて、不動産市場に対する規制が一気に強化された¹⁷⁾。その結果、不動産市況が急激に冷え込み、不動産デベロッパーの業績悪化、金融機関の不良債権の拡大、不動産購入者の負担増などによって、マクロ経済全体に対する悪影響が拡大していった。同時に、地方財政を急激に悪化させる懸念が大きく広がっていった。このように、不動産市場の急激な悪化によって土地を活用した収入の確保の余地が大幅に低下した

17) 具体的には、2020年8月に中国人民銀行および住宅・都市農村建設部により、いわゆる「三つのレッドライン」(三道紅線)が設定・公表され、それが不動産開発企業に指示されたことにより、不動産関連企業の資金調達が極めて厳しくなった。「三つのレッドライン」については、そのいくつに該当するかによって不動産開発業者の融資が直接制限されることとなった。同時に2021年1月には、銀行の住宅ローンや不動産デベロッパーへの融資の総量規制を行うことも決定された。

不動産規制の「三つのレッドライン」(2020年8月発出)

①(前受金控除後の)総資産に対する総負債の比率を70%以下に抑制
②自己資本に対する負債の比率を100%以下に抑制
③短期負債を上回る現金の保有

(出所)各種報道等により作成

ことで、地方財政が急激に厳しさを増している。土地関連の収入に大きく依存する地方財政の構造は不安定であり、ここからの脱却が大きな課題だとされてきた。この点からは、投機的な不動産投資を抑制し、バブルを阻止しなければならないとした政府の方針自体は正当なものであろう。しかしながら、不動産市場のソフトランディングを目指したが、実際には極めて強いハードランディングとなっており、政府の急激かつ一面的な施策の実行によってもたらされた、一種の失政の結果ともいえるだろう。不動産市場が大きく混乱したことで「土地財政」という地方政府にとって重要な収入確保の仕組みが限界を迎えることとなった。

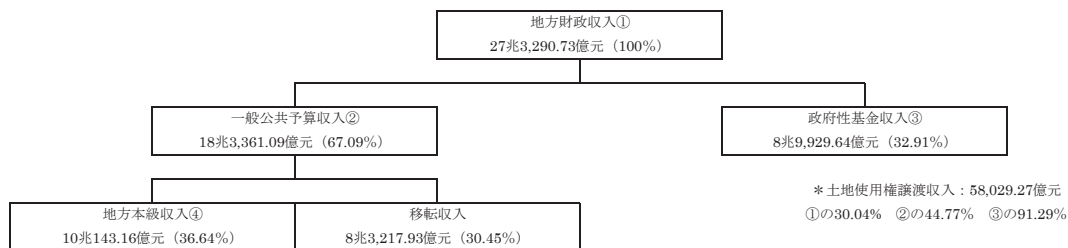
Ⅳ-2. 地方財政の収入と債務の構造

不動産市場の低迷が地方財政にも極めて大きな影響を与えるというメカニズムは、先述した通り、地方財政が土地使用権譲渡収入をはじめとする土地関連収入に大きく依存してきたという体質にある。図6-1に示したとお

り、2020年の地方財政の収入構造をみると、土地使用権譲渡収入が地方財政収入全体の約30.4%を占めていた。これは、地方財政収入の約32.9%を占める政府性基金(特別会計に相当)の実に約91.3%にあたる。つまり、地方財政にとって、土地使用権譲渡収入が極めて重要な財源となってきた。不動産市場の低迷によって不動産取引が大きく停滞し、加えて取引価格が大きく下落したことで、土地使用権譲渡収入が大きく落ち込み、関連収入が大きく減少することで、地方財政にとって極めて大きな打撃となっている。

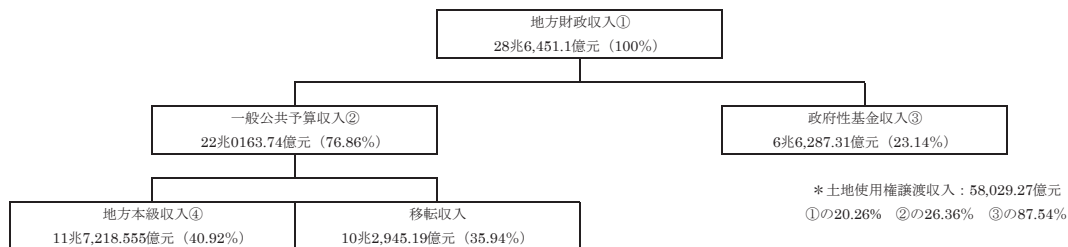
図6-2は2023年の状況を示している。政府性基金収入が地方財政収入の23.1%まで減少しており、そのなかで土地使用権譲渡収入が地方財政収入全体の約20.3%、政府性基金収入の87.5%まで減少している。また、政府による不動産規制の強化以降、土地使用権譲渡収入の前年比伸び率をみると、2021年は+6.0%であったが、22年は-23.2%、23年は-13.2%と急激に落ち込んでいる。地方財政の重要な財源であった土地使用権譲渡収入がここまで落ち込め

図6-1 地方財政収入の構造 (2020年)



(出所) 中華人民共和国財政部

図6-2 地方財政収入の構造 (2023年)



(出所) 中華人民共和国財政部

表4 政府性基金と土地用途譲渡収入の状況（億元）

	中央		地方		全国	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
一般公共予算収入	94,887.1	99,565.8	108,762.2	117,218.6	203,649.3	233,625.1
中央→地方	-96,942	-105,945.2	96,941.8	105,945.2	0	0
政府性基金収入	4,124.0	4,417.5	73,772.4	66,287.3	77,896.4	70,704.9
中央→地方	-786.7	-893.2	786.7	893.2	0	0
一次収入	99,011.1	103,983.4	182,534.5	183,505.9		
移転後収入	1,282.6	-2,855.0	280,263.0	290,344.2	281,545.7	287,489.2
2023年 地方の土地譲渡収入			65,326.0		35.6% (一時収入比)	22.5% (移転後収入比)

(出所) 中華人民共和国財政部

ば、地方財政の状況が急激に厳しくなることが避けられないのは明らかである（表4、図7および図8参照）。

一方、地方財政の状況を振り返れば、従前から必ずしも健全に推移していたわけではなく、債務問題は存在していた。その状況が具体的に示されたのが、2010年および13年に行われた中華人民共和国審計署による会計検査結果報告であった。地方財政が過剰債務に陥っており、特に偶発債務問題が深刻となっている実情が表面化した。中国では、2015年以前は地方債の発行が認められておらず、中央政府が国債を発行して地方に転貸する方式が採られていた。しかし、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おり、その内訳が、直接返済責任を負う債務以外に、地方政府が正式に認められていなかった債務保証を行ったり、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透明性の低い債務もあったりした。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。地方財政の透明化を図る措置としては好ましい方向であるといえる。しかし、

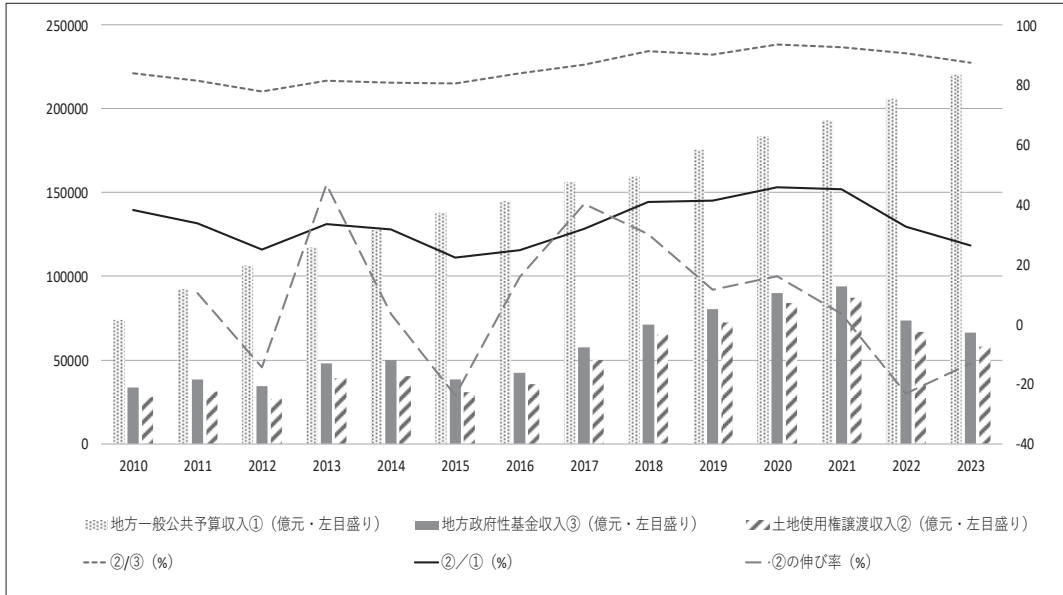
経済の減速傾向が強まるなかで、すでに地方政府の債務が拡大を続けており、財源の乏しい地方財政は厳しい状況が続いている。加えて、地方財政の債務を巡る問題として深刻なのが、地方政府融資平台が抱える「隠れ債務」の存在である。地方政府融資平台は、地方政府傘下の投資会社であり、債券発行以外に資金調達方法のない地方政府に代わってインフラ整備を中心とした事業のための資金調達を担っている。地方政府融資平台は、地方政府による「暗黙の保証」を根拠に借入れを増やし、それが地方での公共投資の拡大につながり、さらなる新たな借入れにつながって地方財政を悪化させることになる。

IV-3. 地方を取り巻く構造問題の再燃¹⁸⁾

「土地財政」が限界を迎え、地方財政の立て直し、特に財源をどうするのかという大きな問題に直面することになった。地方財政が機能するよう制度を整えることが急務である。地方財政が土地用途譲渡収入に大きく依存する仕組みが崩れた今、地方政府がいかにして収入を確保していくかが大きな課題である。現在の中国の中央-地方関係において、地方財政は財源が限られているのに対し、役割、負担はむしろ地

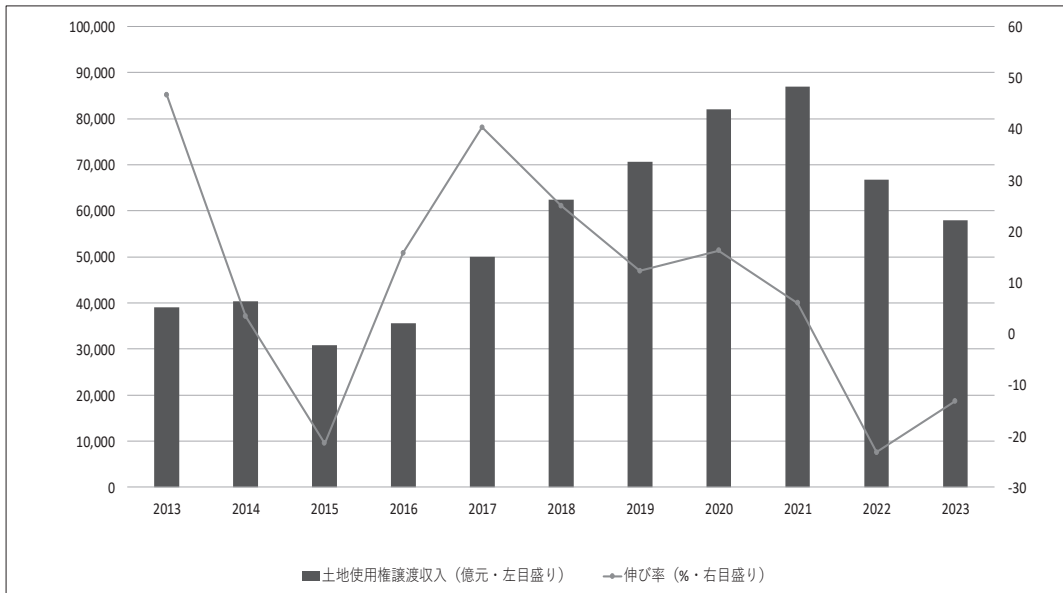
18) 地方レベルでの政府と金融機関、企業の関係や、それがもたらした地方保護主義の状況等は、1980年代の財政請負制にもみられたものであり、1994年の「分税制」導入のきっかけとなった。詳しくは内藤（2019）を参照。この構図が「土地財政」の下で再燃した形である。

図7 地方財政収入の構造と推移（億円／％）



(出所) 中華人民共和国財政部

図8 地方の土地使用権譲渡収入の推移（億円／％）



(出所) 中華人民共和国財政部

方政府に傾斜する傾向が強まっている。1994年に「分税制」が実施されたことにより、財政収入全体に占める中央の割合が大きく増加し、地方の財源は減少した。その後もこの傾向は続いている。このように十分な財源がない状態で役割、負担が大きい地方財政は、独自で財源を確保する必要に迫られ、それが土地を利用した収入確保の仕組みを形成し、その後、この体質が常態化し、大きく拡大していった。これは、ある意味で「分税制」が機能不全となったことの表れでもある。1980年代の「財政請負制」期に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剰ともいえる優遇政策による保護が行われたりするなど、各地で地元利益を優先する動きが広がり、「諸侯経済」と呼ばれる地方（保護）主義が広がっていった。その結果、相対的に力が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のが「分税制」である。これによって、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、一定の効果はあった。その一方で、各政府間の事務・役割・責任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。そこで、地方政府は「土地財政」の仕組みを活用することによって対応せざるを得なかった。ここへきてこの仕組みが崩れ、地方財政の危機が大きく高まっている。財政における中央と地方の役割分担と財源配分の適正化を図ると同時に、それに必要となる地方の財源を確保する仕組みを構築することが喫緊の課題となっている。

地方財政が悪化する状況は、地方政府の行動にも変化を生じさせ、その影響が広がっているように映る。地方レベルにおいて、政府

—企業—金融機関のもたれ合いの構図が再度広がっている。例えば、本来は政府保証できない地方融資平台が発行した城投債¹⁹⁾をはじめとする債券に対して、事実上の地方政府が政府保証を提供するなどの形で傘下の企業、特に地方政府融資平台を支援したり、地方レベルでより上級の政府が下級レベル政府の後ろ盾となったりするなど、様々な形態による「暗黙の政府保証」が拡大している。これは、市場原理に基づく信用リスク評価の弊害となる。その結果、富裕層の個人投資家や企業、地方の金融機関等が相互依存、相互支援するようになり、その結果、モラルハザードを助長したり、過剰借入れや過剰投資、過剰生産など、市場参加者の過度な行動を引き起こしたりすることになる。他方で、地方の金融機関は、地方債の引き受けをする一方で、企業に対する貸出しについて事実上の政府保証が付与されているものと見做して、地元企業、特に地方政府融資平台への貸出しを拡大させる傾向が強まる。これはある意味で信用を度外視した貸出しであり、当然のことながらリスクを伴う。加えて、高利回りの理財商品など高リスクの金融商品への投資も増加するなど、「シャドバンキング」問題にも広がり、さらに金融リスクが高まることになる。こうした政府、金融機関および企業の間接的な関係のもとで、企業の資金調達が容易になり、経営効率や財務状況の悪い企業においても資金調達が可能となってしまうことが大きな問題である。非効率な企業の事業の継続・拡大をもたらし、いわゆる「ゾンビ企業」の温存にもつながる。また、企業の過剰借入れが過剰投資や過剰生産能力の拡大を深刻化させると同時に、企業債務も大きく増加することになる²⁰⁾。さらには、こうした構図のもとで国有企業、特に地方政府傘下

19) 地方政府傘下の投資会社である地方政府融資平台が、インフラ建設等の目的を主として発行する債券（地方政府の保証があることで社債と区別されている）。

20) この問題は国内に留まっておらず、中国における製造業への過剰投資が過剰生産を生み、中国から安価な製品が大量輸出されているという、いわゆる「デフレの輸出」としてG7やG20諸国、IMFなどから指摘、批判を受けている。

の企業が優遇される「国進民退」の問題にもつながっていく²¹⁾。このような、地方レベルにおける政府と金融機関、企業との関係は、1980年代の地方（保護）主義が拡大していた時期にみられたものである。地方財政を取り巻く環境が厳しくなり、「土地財政」が限界を迎えた現在、奇しくもこの「負のトライアングル」ともいえる構造が再燃した形である。これは、地方経済、財政の下支えとなって一定の役割を果たす面もなくはないが、一時凌ぎ的なものに過ぎず、地方財政の持続可能性を確保し、地域経済を活性化していくという抜本的な改革には遠く及ばない。そればかりか、地方の非効率な企業を温存し、地方財政を悪化させ、地方の隠れ債務を拡大させるというリスクも高まることで、むしろマイナスの影響が広がることが問題である。一方、改革開放以前にも、また地方（保護）主義が拡大していた時期にも、地方政府が収入を確保するために、独自に費用や料金を設定して徴収したり、基金を創設して資金調達したりする動きが広がり、それが地方の予算外資金²²⁾の拡大にもつながって大きな問題となっていたことがある。いわゆる「乱取費」²³⁾問題である。ここへきて、地方

財政が厳しさを増すなかで、「乱取費」問題が再燃しつつある状況となっている²⁴⁾。こうした法、制度に基づかない地方独自の行動が拡大することは、地方財政の健全性を阻害する恐れがあり、また地域間の格差拡大にもつながり、地方財政制度の最整備や地方財政の立て直しにむしろ逆行するものである。

同時に、強権的な習政権下でこうした地方政府の行動が拡大することで、地方政府の隠ぺい体質や虚偽報告が広がっているという問題もある。例えば、2023年の審計署の報告によれば、地方政府融資平台が自社発行の城投債を購入して資産計上し、見せかけの自己資本増強を謀って新たな資金調達を行ったり、地方政府が自己保有資産を傘下の地方政府融資平台に購入させて財政収入を水増ししたりするなど、地方政府および地方政府融資平台が関係する虚偽報告や不正が拡大していることが報告されており、その時点でこうした事態が全国70の地方政府に及んでおり、総額約860億元に達する規模であったという。さらには、地方財政の悪化に対する責任追及や処分を恐れてか、財政状況に関する地方政府の虚偽報告も拡大しているという²⁵⁾。そのほか、習政権の強力な管理下で地方

21) 第20期三中全会の「決定」においても、国有経済と民営経済の双方が重要としつつも、国有企業を「より強く、より良く、より大きくする」とし、国家の安全や国家経済の重要領域、戦略的新興産業に国有資本を集中投下する旨が強調されており、党の政策方針がこうした地方における「国進民退」を一層助長させる懸念がある。中国の国有セクターは、国有銀行の低利融資を受けることができたり、税制面での優遇措置が設けられていたり、さらには土地をより有利な条件で利用できたり、低価格で素材やエネルギーを利用できるなど、補助金のほかにも様々な優遇措置を受けることができる。

22) 財政資金ではあるが、国家予算（中央予算と地方予算の合計）には組み入れられず、各政府・政府関係部門が独自に使用できる裁量度の高い資金であり、地方レベルで大きく拡大していた。その原資は独自に設定した費用や料金の徴収、さらに過度な徴税によるものであり、「乱徴税（過度な徴税）」、「乱取費（独自の費用徴収）」、「乱罰款（独自の料金徴収）」が「三乱」として、地方財政問題となっていた。

23) 地方政府が独自に設定した費用、料金を徴収したり、税の過大徴収を行ったりするなど、過度な収入獲得の手法を指す。これが、地方財政の裁量度が高い予算外資金の原資となって、地方財政を支える構造となっていた。ここへきてそれが再燃した形である。

24) 実際、1994年1月1日～2009年10月31日までの間の子会社の申告漏れによる脱税を指摘され、地方税務当局により8500万元の納税が命じられた事例が報告されている（維維食品飲料（湖北省）の公告）。地方政府が「警税合成作戰中心」と呼ばれる警察と税務局の合同センターを組織し、納税に関する違法行為を取り締まるとしつつ、実際には強制的に罰金や課徴金を徴収する動きが広がっているという。東京新聞（2024年7月10日）、林愛華（2024）など各種報道による。

25) 2023年6月・審計署報告によれば、自己保有資産を傘下の政府融資プラットフォームに購入させ、財政収入の水増しを図った地方政府が全国で70あり、その額は約860億元に達したという。中華人民共和國審計署（2023）による。

政府が対応に苦慮して意思決定を機動的に行えず、また地方レベル政府の官僚の間にも「躺平主義」²⁶⁾が広がり、積極性に欠ける、何もしない、言われたことしかやらない、といった体質が拡大することで、行政の非効率を招くことになる。

以上のような地方を取り巻く構造、体質の問題については、地方財政制度の再構築と地方の行財政システムの仕組みを抜本的に改革する以外に解決する術はない。改革・開放以降の地方行財政は、1980年代の地方政府コーポラティ

ズム、90年代以降の「土地財政」という、いわば地方政府があみ出した特殊な手法によって維持、運営されてきた。この手法が立ちいかなかった今、抜本的な改革を断行し、適切な制度の構築と運営につなげなければならないという本質的な課題に改めて直面した形である。これは積年の懸案事項であり、決して避けて通ることのできない課題である。ここで実質的な改革が行えるか否か、その実行力が問われている。

V. 財政リスクの考察

V-1. 財政の拡大要因

V-1-1. 拡大する社会保障費

経済、社会情勢が大きく変化するなかで財政に求められる役割が高まることは、同時に財政拡大の要因でもある。財政拡大要因は枚挙に暇がない。

何よりも、人口構造の変化と急速に進む少子高齢化が大きな財政負担となっている²⁷⁾。2022年末の総人口は14億1,175万人(男性:7億2,206万人・女性:6億8,969万人(男女比104.69))で、前年比で約85万人の減少となった。年間出生数も956万人に留まり、出生数を総人口で割った「普通出生率」は0.677%、人口自然成長率は-0.06%となった。2021年と比較して、15~49歳女性数が400万人強、21~35歳女性数が約500万人それぞれ減少しており、今後の出生数の減少に拍車をかけることが懸念される。また、2023年末時点には、総人口が14

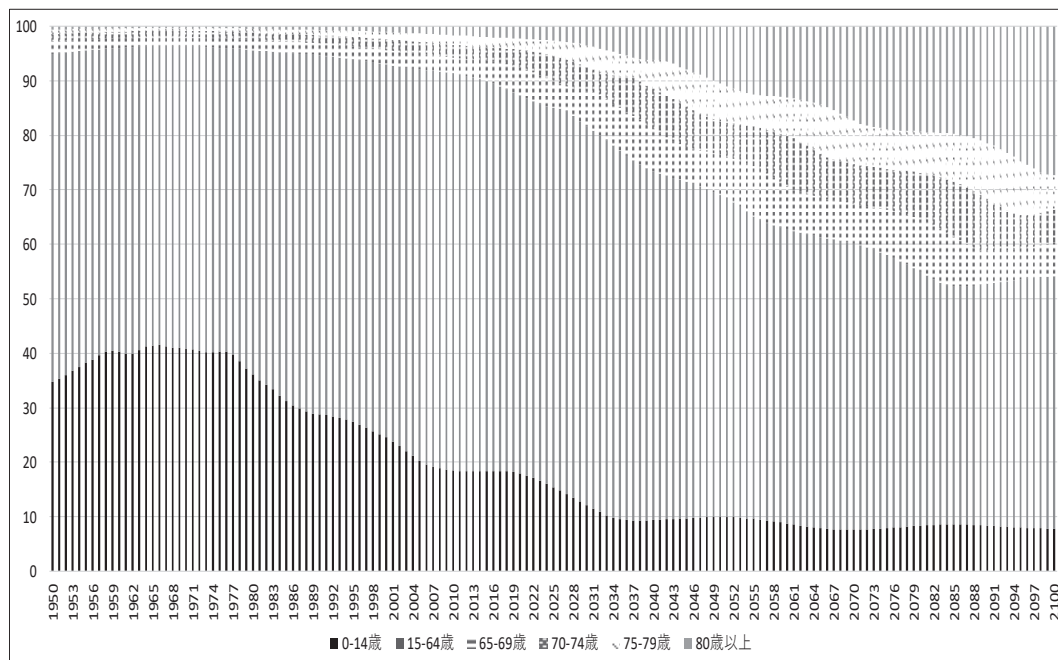
億967万人(男性:7億2,032万人・女性6億8,935万人)で、前年比-208万人と大きく減少した。年間出生数は902万人で前年からさらに54万人減少しており、2年連続で1,000万人に届かなかった。そのうち65歳以上の人口が2億1,676万人となり、高齢化率が15.4%(前年比+0.2ポイント)となった。合計特殊出生率も1.3%程度と日本と同レベルの低水準になり、名実ともに人口減少社会となった。さらに、中国の特徴的な問題として「未富先老」(経済が成長し社会が豊かになる前に、高齢化が進んで社会が衰退する)もある(図9参照)。

このような急激な少子高齢化の進展は、経済のマクロ面では、労働供給の減少とともに、消費需要の減少という両面の打撃となる。また、高齢者を支える子供が減少していることで、高齢者扶養のための現役世代にとっての負担が極めて大きくなっており、そのことが結婚や出産

26)「躺平」は「寝そべる」という意味の中国語。昨今の厳しい経済、社会情勢の中で、若者を中心に積極的に行動しない(就職しない、結婚しない、子供を持たない、車を買わない、家を買わないなど)傾向が広がっている動きを指す。現在の環境や境遇に不満を持った人々の一種の抵抗という見方もある。これが、党による管理、統制の強化が行政部門の管理監督強化にも浸透することで、評価の厳格化や処分を恐れて主体的な行動を控えて指示待ちをする動きが広がっているという。責任追及や処分から身を守るために、地方政府の役人にまでこうした傾向が蔓延している可能性が考えられる。内藤(2024)を参照。

27) 年金の運用上の課題や地方財政との関係については、片山(2023)が詳しい。

図9 中国の年代別の人口構成比率の推移（%）



（出所）United Nations（2024）

に消極的になる若者を増やしたり、住宅、車などの大型消費を抑える傾向に拍車をかけたりすることにもなる。中国の少子化の原因の一つが、「一人っ子政策」であることは間違いない。ただ、2015年頃から一人っ子政策の緩和、その後の廃止へと方向転換したが、いかにも遅きに失した感が否めない。他方で、日本を含む先進国に広がっている、将来不安やライフスタイルの変化などを中心とした経済、社会の変容によって結婚や子供を持つことへの意識が変化し、それが少子化をもたらすという現代的要因がすでに中国社会に広がっていることも、より深刻な問題である。

言うまでもなく、少子高齢化は需給両面で、大きな財政圧力となる。これらの点に関し、片山（2023）において、社会保障関係費が一貫して増加傾向にあり、そのなかで、医療、年金関連の支出が大きいことが示されている。また、

高齢化のさらなる進展に対応するには財政支出のあり方を検討すべきであるが、習近平政権以降においては、制度の統合や新制度の導入などの試行的な発表にとどまり、財政による積極的な資金投入はみられないという。さらに、社会保障制度を運営する地方政府の財政が厳しくなっていることが問題であり、その背景には「分税制」による中央と地方の財源と負担のアンバランスがあるため、「分税制」によって生じた課題を是正することで、地方財政の基盤を立て直すことが必要であると指摘されている²⁸⁾。一方、片山（2024）では、2035年には高齢人口が人口の約30%にあたる4億人を超えて年金積立金が枯渇する恐れがあるとされ、年金制度改革が遅れるなかで保険料収入が減少していくとみられるため、地域間の年金資金の移動や中央からの財政移転がさらに重要となると指摘されている²⁹⁾。

28) 片山（2023）による。

29) 片山（2024）による。

少子高齢化に伴う財政負担の拡大が、今後ますます深刻化することは間違いない。少子高齢化は短期に解決できるものではなく極めて長い期間を要することもあり、中長期にわたって大きな財政リスクになりかねない深刻な問題である。

V-1-2. 格差是正への対応

習政権が掲げた「共同富裕」³⁰⁾に代表されるように、格差の是正も引き続き重要な課題である。都市化の推進と併せて、農村開発や農業の強化等を中心とした「三農問題」という重要課題への対応も避けて通れない。インフラ整備を中心としたハード面の整備のみならず、農業の産業化や農民の就労問題の解決、地方都市や農村における上下水道や低所得者向けの公営住宅の整備を含めた住環境の整備、さらには教育の拡充も必要である。習政権は格差是正のために三次分配³¹⁾の重要性を主張するが、その前に、政府の役割である再分配の仕組みと機能を充実させなければならないが、これも大きな財政負担を伴う。現在の中国において、財政の役割がマクロ経済の安定化機能に集中し、政府の重要な役割である資源配分機能（公共財の供給）や所得再分配機能について、十分な議論が行われ適切な政策が実施されているかといえば、大いに疑問である。政府による過剰投資は避けなければならないが、国土の均一な発展のための資源配分は適切に行われなければならない。しかしその役割が地方政府に傾斜する傾向が強まっており、財源の乏しい地方の負担が増えることで機能不全に陥っている。これでは、格差是正

どころか、逆に地域間に大きな格差をもたらす原因にもなる。政府の役割として、マクロ経済安定化政策とともに、必要な公共財の供給、そして再分配機能の強化を進めることが強く求められる。

そのために必要な財源の確保がなければ実現は困難である。財政が役割を果たさなければならない課題が少なくないなかで、これらはまさに中央財政が果たすべき重要な役割であろう。地方への傾斜（押しつけ）が拡大していけば、国家財政への圧力は益々強まっていき、財政全体のリスクを高めることになる。

V-1-3. 権力集中の弊害

3期目を手にした習近平総書記・国家主席は、思想教育の徹底、組織改革（党組、党委員会などの設置、拡大）などによって党および自らに権力を集中させ、党主導で領導、統制、管理する体制の強化・拡大を続けている。これが、経済分野における政策立案から運営においてもますます顕著となり、影響が広がっている。経済分野の政策や方針の決定、執行についても、党による直接指導や統制強化が進み、本来責任を担うべき国务院の位置づけや役割が低下しているようにみられる³²⁾。こうした変化は、機動的な意思決定を可能にする半面、政策が硬直化したり、運営面での非効率、停滞を招いたりするといった弊害がある。さらに、党、指導者に正確な情報や意見が届きにくくなったり、政策の修正を困難にするという問題にもつながる。外資や民間企業に対する支援を強化するとしながら、その裏で規制・管理・統制を強化するといっ

30) 24年春以降は「共同富裕」という表現自体は以前ほど使用されなくなっており、第20期三中全会の「決定」においても一度使用されただけであった。ただし、格差問題の是正が重要な改革課題であることに変わりはなく、この点は習政権もきちんと認識していると思われる。

31) 企業や富裕層による寄付や慈善事業を主たる財源とした分配を指す。

32) 例年3月に開催されている全人代が閉幕する際に行われる国务院総理の記者会見が、2024年度は突如中止された。また、7月に開催された第20期三中全会にむけて、昨年11月の中央政治局会議においてその草案策定を担う制作組のメンバーの構成が決定され、習氏が組長に、そして政治局常務委員の王滬寧（党序列第4位）、蔡奇（同第5位）、丁薛祥（同第6位）が副組長に就任したことが明らかにされた。つまり、国务院総理である李強（同第2位）が外された形である。これは、経済面でも全て党および習氏が管理、統括、指導するという意思を改めて示したものとみえる。

た矛盾も、その典型であるといえるだろう。他方で、国有企業を優遇する制度、政策が依然として残されているところからさらに広がりを見せており、既得権の温存による非効率な企業が延命されるなど、いわゆる「国進民退」から脱却できない状況もある。このように、党が示した方針と実際の政策には大きなずれがあり、矛盾したものとなっている。権力集中がもたらす弊害の拡大は、絶対的権力に対して抗うことを避け、また忖度や保身の点から虚偽報告や隠ぺいを拡大させたり、責任追及や処分を恐れて自主的、積極的に行動しなくなったりするなど、地方政府や官僚の行動を不適切かつ非効率なものにしてしまう恐れもある。党主導で重点分野に補助金が集中的かつ過度に投下されることによって設備が過剰となり、生産過剰が生じて需給バランスが崩れて非効率になるという問題もある³³⁾。また、統制・管理強化により自由な経済活動が阻害されることで、社会的負担を担う民営企業や外資企業の活動が停滞し、それが財政収支の悪化につながることもなる。

加えて、権力集中を急激に進める背景には、「国家の安全」を最優先するという習主席の強い方針があることも見逃せない。そのために、軍事力の強化が当然進められることになり、軍事拡大も大きな財政負担となる要因である。2024年の国防予算（中央政府分）は1兆6,655億元、前年比で+7.2%となり、3年連続で7%を上回る伸びとなった。1989年以降、2015年までは2ケタの伸びを続け、その後伸び率は若干低下したものの常に経済成長率を上回る伸びとなっており、国防費は2010年～20年までの10年間で約2.4倍の規模になった。軍備強化に伴う軍事費の拡大は、経済状況に関係なく進めていくという姿勢の現われであるとみておく必要があるだろう。加えて、政府が公表している国防費はその全容を示すものではなく、実際には財政予算以外の国防費が存在しており、さら

に規模の大きい経費を要しているという見方もある。米中対立の激化や台湾問題など外部環境を勘案しても、軍事費の拡大路線が今後も継続される可能性が極めて高い。こうした状況を鑑みれば、軍事費の拡大が相当な財政負担を伴うことになるだろう。

このように「国家の安全」を最優先にする方針とそのための権力の集中、さらにそれらがもたらす矛盾の拡大が、経済政策運営上の障害となっており、財政の持続可能性が危ぶまれる。経済政策が疎かにされているという印象すらぬぐえない。景気回復と新たな成長を急ぐ中国经济にとって、むしろマイナス面が大きいように思われる。

V-2. 厳しい基層レベル政府の状況

地方財政の厳しさについては、省以下の基層レベルの財政状況にも着目しておく必要がある。その際、背景にある地方政府間の財政力や債務依存度が大きく影響していると考えられる。また、地方の債務問題における地域間の格差にも注意が必要である。域内総生産の小さい地域において、相対的に財政赤字が多い傾向にある。このことは、経済力が強い地域の債務リスクが比較的小さいのに対して、経済力の弱い地域の債務リスクが高いことを意味している。経済力の弱い一部地方の財政破綻リスクが高まっており、地域間の経済格差を拡大させる要因となる。先に確認したように、財政移転が不十分で適切に機能する仕組みとなっていないことから、経済後進地方の教育、医療・介護などの社会保障など、基本的な公共サービスにも大きな影響が出かねないことが懸念される。于（2023）によれば、2022年末の地方政府の債務比率と経済発展水準を比較すると、狭義の負債比率が全国平均を超えたのは20地域あり、青海省が84.3%、貴州省が61.8%、吉林省が54.3%、天津市が53.0%などと高く、広義の

33) EVや太陽光パネルなどを中心に補助金の拡大を行うなど重点分野への支援が拡大される一方で、国内の需要不足からデフレ傾向が強まり、為替レートの調整（元安）と価格調整（輸出価格引き下げ）により安価な商品が中国国内に輸出されており、アメリカを中心とするG7やEU諸国からの批判も高まっている。

負債率が100%を超えたのが天津市の130.2%、貴州省が114.4%、四川省が104.4%などとなったという。また、域内GDPと地方政府総合財政力、および地方政府融資平台の有利子債務規模を比較すると、23の地域で地方政府融資平台の有利子債務規模が地方政府総合財政力を超過しているという。こうした地域の比較においては、経済発展水準が低く、地方政府総合財政力が相対的に弱い地域の債務依存度が高まる傾向がみられる。その結果、省レベル政府間の財政力格差が省以下の基層レベル政府の財政に大きな影響を与えている。教員や公務員の給与削減

減や賃金未払い、国有銀行をはじめと国有セクターの給与・賞与カットや遅配、経費削減による教員不足、バスなどの公共交通機関のサービス削減、退職者の年金の遅配など、行政を取り巻く様々な問題が相次いで報告されて表面化し、影響が広がっている。また、先に挙げたようないわれなき罰金や根拠に基づかない課徴金が拡大して「乱収費」問題を引き起こしている。これらは庶民の日々の生活に直結する深刻な問題であるだけに、こうした状況が続くことで、社会不安が拡大していくことが懸念される。

VI. 求められる対応

VI-1. 税財政制度の再編

山積する課題に対応するためには、税財政制度の改革によって構造を変えていかなければならない。格差是正の観点からは、例えば、間接税中心の現在の構造から直間比率を見直して、より再分配効果の高い直接税の比率を高めていく改革も必要である。また、所得税の累進度を見直し、再分配機能がより効果的に機能する仕組みにしていくことも必要である。地域間の財政力の平準化のために財政移転を見直すことも必要であり、根拠を明確にするために各地方の基準財政需要等を計測し、透明性をもって運用していく仕組みが重要となる。再分配に関しては、中央と地方間の垂直的再分配に加えて、地方間で平準化を図る水平的再分配の充実も必要であり、そのためには地方の権限を拡大していくことが求められる。これらの点については、例えば水平的再分配については「対口支援」³⁴⁾

によって地方間で支援する仕組みが多くの方で実際に行われており、財政移転制度の改革も徐々に進められていることから、改革の継続につなげることが重要であろう。第20期三中全会の「決定」にも、財政移転の充実や、財政に関連する地方政府の権限拡大なども盛り込まれている。ただし、制度の内容や運用実態が不透明であったり地方によってばらつきがあったりするなど、従前からの問題が残されたままであり、掲げた改革方針が実行されるかどうか問われている。

同時に、財源の拡充が重要であることは言うまでもない。中央と地方の財政関係における現状の議論は、党が主導する形で地方の財政立て直し策が種々示されてはいるものの、歳入確保の議論が乏しく、奪い合いとなってしまっている。また、地方への権限移譲は部分的なものにとどまっており、懸案の地方財政立て直しに向

34) 地方政府間や色々な機関、組織間でペアリングを行い、経済力がある条件の整っているところが、経済力的に遅れているところを支援する仕組みである。もともとは災害の被災地に対する支援策として導入されたものである。この仕組みを財政格差の是正に応用し、豊かな地方が経済力の弱い地方を財政的に支援する仕組みとして用いられている。

けた抜本的改革には至っておらず、政府間の駆け引きが激化する様相である³⁵⁾。

税源拡大策の一環として、遺産税（相続税）、不動産税（固定資産税）等の新税の創設も急がれる。この点は、これまでも繰り返し議論の対象となり、実際に一部地方で実験が行われるところまでは進んだが、最終的に正式な導入には至っていない。この背景には、党や政府の指導者、政策担当者がこれら新税導入の影響を最も受ける立場にあることから、政策立案・実行と既得権との関係が相矛盾する構図となっており、実行されてこなかったという事情が考えられる。習主席自身が1期目の就任当初に不正・腐敗の打破に注力したように、既得権を排除していかなければ改革は困難であろう。このほか、税財政に関係する行政機能を強化して徴税率を高めることや、個人、企業の両面で所得の捕捉を徹底する仕組みを作ることも同時に進めていかなければならない。これらの点に関しては、第20期三中全会の「決定」で示された方針に沿った制度整備と運用体制の構築を進めていくことが第一歩であり、具体的な改革の成果となることが大いに期待される。

さらに、安定した財源の確保と税収増のためには、納税者を拡大していくことが極めて重要であり、その担い手となり得る企業、個人の存在が鍵となる。すなわち、自由かつ公平、公正な経済活動を保証する市場環境の整備によって優良な企業や経営者、富裕層を増やしていくことが重要であり、そのことが経済を成長させ、税収の拡大にも資するという基本に立ち返るべきであろう。「国進民退」から脱し、個人や企業が自由な経済活動を行える公平、公正な市場環境を整えなければならない。しかし、現在の

党や政府の政策運営はむしろそれに逆行するものであり、極めて不合理で経済発展の芽を摘むことが危惧される。

Ⅵ-2. 地方財政制度の再構築—地方自治なき地方財政

第20期三中全会で税財政改革が重点政策として掲げられ、特に地方財政の強化に向けて財源や権限の一部移譲が同会議の「決定」にも明記されたことは、一定の前進であり評価できる。

税財政改革の鍵を握るともいえるのが、地方財政制度の確立と適度な運用である。先に指摘した通り、改革・開放以降の中国では、「財政請負制」によって地方財政の比重が高まり、それが地方（保護）主義を拡大させる要因となったことから、1994年に「分税制」の実施に踏み切り、中央財政の比重の拡大とマクロコントロール機能の強化が進められた。しかしながら、これらの変遷過程における地方財政の位置づけを再確認すると、中央—地方の財政関係において、それぞれの役割、権限、財源、責任の配置が不明確かつ不均衡であり、地方財政制度そのものがきちんと確立された状態とはいえない状況が続いてきた。そして、「分税制」以降には地方の歳入の比重が大きく低下し、そもそも基幹税がなく財源の乏しい地方財政は、土地使用権譲渡収入に大きく依存して運営されるようになった。中央政府がこの仕組みをある意味黙認し、土地の活用における地方の裁量権が拡大し、「土地財政」という仕組みを作り上げていった。この構造が不動産市場の急減速によって破綻して「土地財政」が限界を迎え、地方財政制度の確立と適切な運営が喫緊の課題としていよいよ真の地方財政制度を構築しなければならない局

35) 実際、第20期三中全会の決定においても「超長期特別国債を早期に発行、適切に使用し、地方専門債の発行・使用の進度を速める」、「金利や預金準備率などの政策手段を活用し、实体经济への支援を強化する」「既存不動産の消化と住宅の増加分を最適化する政策措置を統一的に検討する」などの内容が明記され、党主導で改革を進めることが示された。不動産市場に対するテコ入れ策としても、国務院が地方政府に対して、国有企业（ただし融資平台は不可）を通じて売れ残った完成物件を購入し、需要に応じて保障性住宅に転換するよう要請がなされたが、資金については国有銀行21行が5,000億元を支援するとともに、うち3,000億元は中国人民銀行が再貸出枠を設定してバックファイナンスするとしているが、規模としては不十分であり、全体として地方政府の役割や負担増につながる方針が目立っている。

面に至ったといえる。少し視点を変えれば、「財政請負制」の行き詰まりや「分税制」の機能不全によって、奇しくも地方財政制度を見直さなければならなくなった。ある意味で、好機ともいえるかも知れない。

しかしながら、問題は、中国の現体制下で地方財政制度の確立が実行できるか否か、という点である。それは、地方財政の制度、運用の充実を進めれば、自ずと自治の問題に突き当たるからである。ただし、中国の現状で地方自治を議論する余地はない。いわば「地方自治なき地方財政の確立」という前例のない課題に直面し、その対応が試される状況を迎えているといえるだろう。地方財政は、基本的に民主主義を基礎として成り立つものであると同時に、地方自治を伴うものである³⁶⁾。一党独裁体制の現在の中国においては、地方政府に自治はなく、地方自治という概念すら存在しない。すなわち、改革・開放から現在までの中国の地方財政は自治

を伴った本来の地方財政ではなく、中央財政のコントロールの下で、地方政府が行財政の執行を担う立場に過ぎなかったともいえる。つまり、中央－地方間の財政の役割が明確化されない状況のまま地方政府が独自の収入源を確保しながら財政を運営せざるを得なかった状況は、まさに地方政府の現実的な対策であった。一方で、この状況は中央政府にとって好ましいものであったともいえる。地方財政の役割と責任を明確化すれば、それに伴って地方の独自財源が必要となり、その改革が進めばいずれ地方の自治、という根源的問題に突き当たることになる。そのため、党および中央政府が、むしろ本格的な地方財政制度の確立と運営にかかる改革を、敢えて避けてきたとみることもできる。地方財政制度の再構築は、党や中央政府にとっても極めて難しい対応が求められる問題である。地方自治なき地方財政の姿は未だ見通せない。

VII. むすびにかえて

本稿では、財政状況の現状の把握と政策の内容、運営状況の分析を通じて、中国の財政リスクを検証した。中国財政の現状は、相対的にみれば危機的状況にある、あるいは財政破綻リスクが高まっているという状況にあるとはいえない。特に中央財政は比較的健全な状態を維持しており、追加的な財政負担の余地はあると考えられる。しかしながら、改革すべき課題が山積していることも事実である。これら取り組むべき課題については、これまでも長年にわたって繰り返し指摘されてきたことである。要は、これらを実行できるかどうかということに尽きる。

中国経済には多くの潜在力があり、今後も成長、発展する可能性は決して小さくない。潤沢な国有資産を保有していること、3兆ドルに迫る大きな対外純資産を有していること、経常収支も黒字を維持していること、PPP（購買力平価）ベースでみたGDPシェアが約18%とアメリカを上回る水準にあることなどをみても、それは明らかである。さらには、AIやICTなどの先端技術部門やワクチンや医療対策、バイオテクノロジー、宇宙開発やロボット工学などにおいて中国が主導的な立場にあり、技術独占のリスクすら指摘されるほど、先端分野における中国の実力は高まっている。このほか、14億

36) この点について平岡他(2023)では、「地方財政は、制度としての地方自治を支えるものであるとともに、地方自治の内実の経済的側面でもある」とし、地方財政制度が地方自治と不可分であることを指摘している。

人を超える人口規模は、多くの課題を抱えているとはいえ、依然として世界最大の市場としての魅力である。都市化率が70%に達していない状況も、特に地方や農村に潜在的な発展可能性があることを示すものでもあり、成長の源泉であるといえる。

こうした発展の要素、可能性を活かしていくためにも、政策立案や運営の体制を転換し、習政権1期目に示された市場機能を重視する方針、方向に舵を切ることが不可欠である。そして、市場経済における政府の役割を再検証し、財政における中央-地方関係の再構築も早急に進めなければならない。本来の財政の役割である資源配分においては、地方の基礎的インフラや公営住宅の供給、教育の充実などを進めること、再分配政策においては直間比率の見直しや累進課税の強化、主に富裕層を対象とした遺産税や不動産税など新税を導入することなどが鍵となることは、本稿で確認した通りである。そして、地方財政制度の確立も待たなしの改革課題であり、現在の政治体制の下で、いかに地方財政改革に取り組んでいくのかが注目される³⁷⁾。

これらの課題を前に非常に懸念されることは、第20期三中全会における「決定」、および習主席による「説明」をみると、「改革」という言葉の意味するところが、鄧小平以降のこれまでの政権におけるものと大きく異なってきたことである。第20期三中全会の「決定」において「改革」という言葉が五十数回用いられ、現政権も改革を重視、継続するという方針が示されたとする一部の評価もある。しかし実際には、「国家の安全」を最優先するという方針の下で党による統制、管理社会を実現し、その範囲内で経済を成長、維持していくことが重要であるというメッセージにもみえる。すなわち、共産党は元来「統制する主体」であり、一党独裁がその基本であり、コントロールを強化する

ことにより「中国式現代化」を実現することが「改革」である、ということになる。さらに言えば、鄧小平による「改革・開放」ですら、一党独裁体制の維持にとってプラスとなりそれを支えるものであったから正当化されたのであって、これも過渡期の措置であり、大きく経済成長を遂げた今、本来の中華人民共和国が目指す社会主義強国に向けた動きを強化することが、習近平の「改革」ということになるだろう。しかしながら、党主導で「国家の安全」を最優先し、同時に分配も拡充して格差を是正し「共同富裕」社会を実現していくことは、極めて困難である。経済成長がなければ分配が行えないことは明らかである。1期目の習政権にはその認識があったからこそ、資源配分における市場の役割を重視するとし、市場メカニズムが機能するシステムの強化を重要課題としてスタートしたはずである。

繰り返しになるが、権力の集中によって重要な意思決定を大胆かつ機動的に行えるという利点はあるかも知れない。しかしながら、逆に意思決定が硬直化し、政策運営を停滞させることになる。また、絶対的権力を掌握している指導部に正確な情報や意見が届きにくくなったり、好ましくない意思決定を修正する機能が働かなかつたりするといった弊害がもたらされることが、より深刻な問題である。現状ではむしろ弊害がより大きく表面化し、経済政策の決定や運営に混乱が生じている。財政面にもその影響が表れているように思われる。3期目の習近平政権に課された課題は極めて大きい。権力を一手に集中しただけに、より大きな結果責任が問われることになり、山積する難題を前にして、今後の経済改革や政策運営の実際の動きが注目される。

37) 自治のない地方政府の財政的役割、権限、責任をどのように位置づけ、健全な地方財政の運営につなげていけるかが問われる課題である。党・中央主導の集権的体制を強化すれば非効率を助長しかねない一方で、財政請負制の時期のような地方（保護）主義の状態に戻りすることも避けなければならない。改革の行方は見通せない。

参 考 文 献

- 片山ゆき (2023)「中国の社会保障財政(2022年)【アジア・新興国】中国保険市場の最新動向(59)」保険・年金フォーカス, ニッセイ基礎研究所
- 片山ゆき (2024)「3億人の年金をどう確保するか(中国)【アジア・新興国】中国保険市場の最新動向(62)」保険・年金フォーカス, ニッセイ基礎研究所
- 関志雄 (2022)「「共同富裕」を目指す中国—カギとなる農村所得の向上と二次分配改革—」中国経済新論(実事求是), 経済産業研究所
- 斎藤尚登 (2024)「中国経済見通し:2024年の注目点と中長期展望—「民営企業」「台湾有事」「成長力低下」「経済規模の米中逆転はなし」」大和総研
- 関辰一 (2022)「中国の地方政府が抱える債務, 警戒ラインに」アジア・マンスリー 2022年9月号, 日本総合研究所
- 内藤二郎 (2014)「中国の財政状況, 政策および地方債務問題の現状と課題」『フィナンシャル・レビュー』2014年第3号(通巻第119号), 財務総合政策研究所
- 内藤二郎 (2024)「混迷を深める中国経済—経済情勢と政策動向に関する考察」『問題と研究』2024年6月, 第53巻2号, 国立政治大学国際関係研究センター
- バリー・アイケングリーン, アスマー・エル＝ガナイニー, ルイ・エステベス, クリス・ジェイムズ・ミッチェナー(岡崎哲二監訳) (2023)『国家の債務を擁護する—公的債務の世界史』日本経済新聞出版
- 平岡和久・川瀬憲子・栗田但馬・霜田博史 (2023)『入門地方財政—地域方考える自治と共同社会』自治体研究社
- 福本智之 (2022)『中国減速の深層—「共同富裕」時代のリスクとチャンス』日本経済新聞出版
- 福本智之 (2023)「成長率目標5%前後は達成の見通し 安定回復には供給面の対策も必要」地域・分析レポート, 日本貿易振興機構
- 三浦有史 (2003)「中国経済の新たなリスクに浮上した「地方融資平台」—城投債の連鎖的デフォルトは起きるのか—」RIM 環太平洋ビジネス情報, Vol. 23, No. 90, 日本総合研究所
- 三浦有史 (2023)「中国の政府債務は日本に次ぐ水準に」アジア・マンスリー 2023年8月号, 日本総合研究所
- 東京新聞 Tokyo Web「27年も前の税金取り立てや, 「30年分で18億円」請求, 税当局と警察権力が一体化…中国の地方政府が必死」2024年7月10日
<<https://www.tokyo-np.co.jp/article/339231>>
- 于瑛琪 (2023)「地方政府債務リスクの解消対策が本格化」MUFJバンク(中国)経済週報, 第617期
- 林愛華 (2024)「習近平がまた愚策…警察と税務署を合体させ「企業資産強奪機関」設立」現代ビジネス
- 鍾栄華 (2021)『“省直管県”的経済増長効応—理論と実証』経済科学出版社
- 馮力沛 (2023)『地方財政経圧対財政透明度的影響研究』中国社会科学出版社
- 胡恒松・賈少衛・石博文・宋敏瑞 (2023)『中国地方政府融資平台転型発展研究 2022—多元化融資格局視覚下的城投転型』经济管理出版社
- 財新 Biz&Tech (2023)「中国の地方財政「歳入水増し」や「隠れ債務」横行中央政府の会計検査で, ずさんな実態が露呈」東洋経済オンライン
- 財新 Biz&Tech (2024)「中国「融資平台」のオフショア起債に当局が待った債務利払いの原資を割高コストで調達する矛盾」東洋経済オンライン
- UNFPA (2023)『世界人口白書 2023「80億人

- の命，無限の可能性：権利と選択の実現に向けて』
- 中華人民共和国中央人民政府（2024a）「政府工作報告」新華社電 2024年3月12日
<https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6939153.htm>
- 中華人民共和国中央人民政府（2024b）「中共中央関与進一步全面深化改革，推進中国式現代化的決定」新華社北京電 2024年7月21日
<https://www.gov.cn/zhengce/202407/content_6963770.htm>
- 中華人民共和国中央人民政府（2024c）「関与《中共中央関与進一步全面深化改革，推進中国式現代化的決定》的說明（習近平）」新華社電 2024年7月21日
<https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963773.htm>
- 中華人民共和国国家發展改革委員會（2023）「關於進一步抓好抓實促進民間投資工作努力調動民間投資積極性的通知」2023年7月24日
<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202307/t20230724_1358620.html>
- 中国人民銀行（2023）「2023年第三季中国貨幣政策執行報告」（2023年11月27日）
<<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobi/si/125207/125227/125957/4883187/5150339/index.html>>
- 人民日報（2023）「中央經濟工作會議在北京舉行」2023年12月13日
<https://paper.people.com.cn/rmrb/html/2023-2/13/nw.D110000renmrb_20231213_1-01.htm>
- 中華人民共和国財政部（2023）「新華解碼 | 透視我国增發 2023 年公債 1 兆元的深意」2023年10月24日
<https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202310/t20231024_3912926.htm>
- 中華人民共和国財政部（2024a）「关于 2023 年中央和地方預算执行情况与 2024 年中央和地方預算草案的报告」
<https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202403/t20240314_3930581.htm>
- 中華人民共和国財政部（2024b）「2023 年全年財政收支情况国务院新聞發布会文字实录」
<https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202402/t20240201_3928049.htm>
- 中華人民共和国財政部（2024c）「財政政策提質增効 重点領域保障有力」
<https://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caijingshidian/renminwang/202402/t20240202_3928061.htm>
- 中華人民共和国財政部（2024d）「財政支持推動高質量發展新聞發布会文字实录」
- 中華人民共和国審計署（2013）「2013 年第 32 号公告：全国政府債務審計結果」
- 中華人民共和国審計署（2023）「国务院関与 2022 年度中央預算執行和其他財政收支的審計工作報告 - 2023 年 6 月 26 日在 14 届全国人民代表大会常務委員會第三次會議上」
- 中華人民共和国審計署（2024）「国务院関与 2023 年度中央預算執行和其他財政收支的審計工作報告 - 2023 年 6 月 25 日在 14 届全国人民代表大会常務委員會第十次會議上」
- IMF（2022），“People’s Republic of China Staff Report for the 2022 Article IV Consultation”，IMF Country Report, No. 23/67
<<https://www.imf.org/en/Search#q=StaffReport%E2%85%A3%20China%202022&sort=relevancy>>
- IMF（2023）“World Economic Outlook, October 2023”
<<https://www.imf.org/external/datamapper/datasets>>
- IMF（2024）“People’s Republic of China Staff Report for the 2024 Article IV Consultation”，IMF Country Report, No. 24/258
<<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2024/08/01/Peoples-Republic-of-China-2024-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-552803>>

United Nations (2024) “World Population Prospects 2024”

<<https://population.un.org/wpp/>>

United Nations (Department of Economic and Social Affairs Statistics Division National Accounts

<https://unstats.un.org/unsd/snaama/Downloads>

中国統計摘要 2023

中国共産党新聞網 <https://cpc.people.com.cn/>

中国人民銀行 <http://www.pbc.gov.cn/>

中華人民共和國人民政府

<https://www.gov.cn/>

中華人民共和國國家統計局

<https://www.stats.gov.cn/>

中華人民共和國財政部

<https://www.mof.gov.cn/index.htm>

付表1 財政収支の構造（億円）

	2023年度執行（見込み）	2024年度予算
中央財政収入総額	107,415.82	110,657.00
中央財政収入	99,565.82	102,425.00
中央予算安定調整基金からの繰り入れ	1,500.00	2,482.00
中央政府性基金・国有資本からの繰り入れ	6,350.00	750.00
23年度からの繰入金	－	5,000.00
中央財政支出総額	149,015.82	144,057.00
中央財政支出	141,164.58	144,057.00
中央本級支出	38,219.39	41,520.00
地方への移転支出	102,945.19	102,037.00
予備費	－	500.00
中央予算安定調節基金の補充	2,851.24	－
24年度予算への繰越金	5,000.00	－
中央財政赤字	41,600.00	33,400.00
国債発行残高	300,325.50	352,008.35
中央予算安定調節基金残高	3,981.39	－
地方財政収入総額	229,154.42	236,270.00
地方財政収入	220,163.74	236,270.00
地方本級収入	117,218.55	121,525.00
中央からの移転収入	102,945.19	102,037.00
地方予算安定調節基金・政府性基金・ 国有資本からの繰り入れ、および繰越金	8,990.68	12,708.00
地方財政支出総額	236,354.42	243,470.00
地方財政赤字	7,200.00	7,200.00
地方政府債務残高	407,372.93	467,874.30
一般債務残高	158,687.48	172,689.22
特別債務残高	248,685.45	295,185.08
財政収入総額（全国）	233,625.05	244,890.00
財政本級収入（全国）	216,784.37	223,950.00
繰入金・繰越金・余剰金	16,840.68	20,940.00
財政支出総額（全国）	282,425.05	285,490.00
財政本級支出（全国）	274,573.81	285,490.00
中央予算安定調節基金の補充	2,851.24	－
24年度への繰越	5,000.00	－
財政赤字（全国）	48,800.00	40,600.00

（出所）中華人民共和国財政部

付表2 一般公共予算・政府性基金・社会保障基金（2024年度）（億元）

項目	金額	比率
一般公共予算収入	216,784.37	100
中央	99,565.82	45.9
地方	117,218.55	54.1
一般公共予算支出	274,573.81	100
中央	38,219.39	13.9
地方	236,354.42	86.1
中央→地方移転支出	102,945.19	100
全国政府性基金収入	70,704.85	100
中央	4,417.54	6.2
地方	66,287.31	93.8
全国政府性基金支出	101,338.59	100
中央	4,851.23	4.8
地方	96,487.36	95.2
中央→地方移転支出	893.19	—
全国社会保険基金収入	111,499.69	100
中央	375.38	0.3
地方	111,124.31	99.7
地方→中央上納支出	2,715.80	—
全国社会保険基金支出	99,281.29	100
中央	388.91	0.4
地方	98,892.38	99.6

（出所）中華人民共和国財政部

付表3 中央一般公共予算収入（億元／％）

項目	2023年度 執行見込み①	税収に 占める割合	一般公共予算 に占める割合	2024年度 予算②	伸び率 (②/①)
税 収	95,833.72			98,655.00	102.90
国内増値税	34,587.83	36.09	34.74	36,085.00	104.30
国内消費税	16,117.81	16.82	16.19	17,245.00	107.00
輸入貨物増値税・消費税	19,484.82	20.33	19.57	20,275.00	104.10
輸出貨物増値税・消費税	-17,121.92	-17.87	-17.20	-18,820.00	109.90
企業所得税	26,409.15	27.56	26.52	27,465.00	104.00
個人所得税	8,865.28	9.25	8.90	9,420.00	106.30
資源税	92.67	0.10	0.09	95.00	102.50
都市維持建設税	253.77	0.26	0.25	265.00	104.40
印紙税(全て証券取引印紙税)	1,800.60	1.88	1.81	1,140.00	63.30
船舶屯税	57.59	0.06	0.06	55.00	95.50
車両購入税	2,681.00	2.80	2.69	2,740.00	102.20
関税	2,590.87	2.70	2.60	2,690.00	103.80
その他税	14.25	0.01	0.01	-	
税 外 収 入	3,732.10	税外収入に 占める割合		3,770.00	101.00
特定項目収入	226.04	6.06	6.06	220.00	97.30
行政事業性手数料	619.15	16.59	16.59	450.00	72.70
罰金	306.52	8.21	8.21	250.00	81.60
国有企業経営収入	664.49	17.80	17.80	1,860.00	279.90
国有資源(資産)有償使用収入	1,674.16	44.86	44.86	890.00	53.20
その他	241.74	6.48	6.48	100.00	41.40
中央一般予算収入合計	99,565.82			102,425.00	102.90
中央財政繰入資金	7,850.00			3,232.00	41.20
予算安定調節基金からの繰入	1,500.00			2,482.00	165.50
政府性基金からの繰入	5,600.00				
国有資本経営予算からの繰入	750.00			750.00	100.00
前年度からの繰越金				5,000.00	
収支差額(支出-収入)	41,600.00			33,400.00	80.30
新疆生産建設兵団体制生収入	719.41			677.01	94.10

(出所) 中華人民共和國財政部

付表4 中央一般公共予算支出（億元／％）

項目	2023年度執行見込み①	2024年度予算②	伸び率（②／①）
中央レベル支出	38,219.39	41,520.00	108.60
一般公共サービス支出	1,516.95	1,585.71	104.50
外交支出	570.31	607.83	106.60
国防支出	15,536.78	16,655.40	107.20
公共安全支出	2,245.58	2,276.62	101.40
教育支出	1,570.81	1,649.36	105.00
科学技術支出	3,371.18	3,708.28	110.00
文化・観光・スポーツ・メディア支出	172.69	190.12	110.10
社会保障・就業支出	1,053.43	1,175.23	111.60
衛生・健康支出	296.72	330.39	111.30
省エネ・環境支出	195.52	209.39	107.10
都市・農村社区支出	3.36	4.39	130.70
農林水産支出	256.98	273.56	106.50
交通・輸送支出	773.04	847.55	109.60
資源探査・工業・情報等支出	403.48	448.38	111.10
商業・サービス業等支出	30.34	42.44	139.90
金融支出	524.54	605.47	115.40
自然資源・海洋・気象等支出	286.29	282.28	98.60
住宅保障支出	621.47	622.92	100.20
穀物・食用油・物資備蓄支出	1,300.94	1,406.36	108.10
災害対策・緊急管理支出	422.53	454.46	107.60
その他支出	66.39	314.31	473.40
国債利払い支出	6,945.96	7,773.15	111.90
国債発行費支出	54.10	56.40	104.30
中央から地方への移転支出	102,945.19	102,037.00	99.10
一般性移転支出	85,075.78	89,246.42	104.90
特別移転支出	8,110.67	7,790.58	96.10
基層レベル減税・費用引下げ・ 重点民生等支援特別移転支出	4,758.74		
災害後復旧・復興及び防災・減災・ 災害救援能力向上補助金	5,000.00	5,000.00	100.00
中央予備費		500	
中央一般公共予算支出	141,165.00	144,057.00	102.00
中央予算安定調節基金補助	2,851.24		
次年度繰越金	5,000.00		
新疆生産建設兵団体制生支出	719.41	677.01	94.10

(出所) 中華人民共和国財政部

付表5 国債発行残額（億元）

	項目	国債限度額（予算）	国債残額（実績）
2022年度	年度末残額		258,692.76
	内国債		255,591.55
	外債		3,101.21
2023年度	国債発行額		111,446.42
	内国債		110,890.96
	外債		555.46
	国債元本償還額		69,896.05
	内国債		69,503.29
	外債		392.76
	年度末残額	298,608.35	300,325.50
	内国債		296,979.22
2024年度	中央財政赤字	33,400.00	
	超長期特別国債	10,000.00	
	年度末残高限度額	352,008.35	

（出所）中華人民共和国財政部

付表6 地方一般債務残額（億元）

	項目	一般債限度額（予算）	一般債残額（実績）
2022年度	年度末残額		143,961.67
2023年度	一般債発行額		33,584.35
	地方転貸・国際金融組織・外国政府からの借入れ		110.47
	一般債券発行額		33,473.88
	一般債務元本償還額		18,858.54
	年度末残額	165,489.22	158,687.48
2024年度	地方財政赤字	7,200.00	
	一般債務残高限度額	172,689.22	

（出所）中華人民共和国財政部

付表7 地方政府専項債務残額（億元）

	項目	専項債限度額（予算）	専項債務残額（実績）
2022年度	年度末残額		206,691.24
2023年度	専項債発行額		59,899.81
	専項債務元本償還額		17,905.60
	年度末残高	256,185.08	248,685.45
2024年度	専項債新規発行増限度額	39,000.00	
	年度末専項債務残高限度額	295,185.08	

（出所）中華人民共和国財政部

（注）専項債：収益性のあるプロジェクト向けの地方特別債