

中国における省級以下の財政移転支払の一考察 — 浙江省と陝西省の県級財政の比較を通して —

An analysis of Fiscal Transfer Payment under the control of provincial government in China — Based on county government data of Zhejiang and Shanxi —

俞 嶸

文化政策学部 国際文化学科

YU Rong

Department of International Culture, Faculty of Cultural Policy and Management

本稿は浙江省と陝西省のデータを用いて、西部地域における県級財政力不足と公共サービス格差の実態を把握し、その原因を分析するものである。結論として、陝西省の県級財政力不足は省級政府からの移転支払不足が大きな原因であり、今後県間の公共サービス格差を是正するには、客観的要素に基づく移転支払額の算定基準の設定が必須である。

This paper analysis the inequality of basic public goods supply between county governments of west region in China, based on data of Zhejiang Province and Shanxi Province. It is found that lack of Fiscal Transfer Payment from Provincial government to county government is the important reason for the inequality of public sector, and setting an objective standard for Fiscal Transfer Payment is absolutely necessary for the equalization of basic public goods supply between county governments in Shanxi.

1. はじめに

中国の政府構造は中央、省、地区、県、郷鎮の5層構造となっている。1994年に「分税制」改革が行われた後、中央政府と省級政府の間の税源配分と職務配分が明確にされ、中央から省への移転支払制度も徐々に確立された。しかしながら、省と省級以下の3層にわたる地方政府との間に依然と明確な財源配分の基準がなく、さらに省以下の政府も多層構造である故、職務の重複が多く、財政支出の非効率の問題も深刻である。縦割りの行財政構造は、末端政府に行くほど移転支払が不足する事態を招いている。その結果、経済発展が遅れている省を中心に、下級政府への移転支払が不足し、多くの県と郷鎮政府は財政力が弱く、住民への基本的な公共サービスを十分提供できない状態が続いている。

県の財政基盤を強化するため、中央政府は発展が遅れた地域に傾斜的に移転支払を行うと同時に、「省管県」を代表とした行財政改革を段階的に遂行した¹。東部地域の浙江省はいち早く改革に取り組み、県級財政力格差の是正と公共サービスの均等化にある程度成功したと評価されている。本論文は東部地域との比較を通して、西部地域の県級財政の問題に焦点を当てる。

中国の地方財政について、佐藤（2005）は1994年分税制以後の省政府と下級政府との間の財源配分と財政力格差の問題を分析している。また曹（2012）（2016）は、公共サービスの均等化に着目し、省級地域のミニマムの設定とそれを確保するための財政調整制度について論じている。先行研究のなかで、経済発展レベルが異なる地域の比較を通じた分析は少ない。

本論文は東部地域の浙江省と西部地域の陝西省の県級財政を比較することで、一連の財政基盤強化策の推進が西部地域でもたらした効果を考察し、問題点を見出す。構成として、まず省以下の各級政府の財源配分と職務配分を概観

し、省以下の移転支払の問題点を整理する。それから県級財政力の格差が比較的小さい浙江省と比較しながら、陝西省の県級財政の状況を把握する。経済発展が遅れている地域で、どのように県の財政力強化と公共サービスの均等化を実現するか、政策の方向性を探る。

2. 省級以下の政府間財政関係

2.1 行財政構造の概観

中国の行財政構造は図表1で示している通り、地方政府は省、地区、県、郷鎮の4層からなっている。頂点である省級政府は、省、自治区と直轄市から構成され、その下の地区級政府は自治州と市から構成され、さらに下の県級政府は自治県、県、市（県級市）、市轄区から構成され、末端の郷鎮級政府は鎮、郷と街道から構成されている。

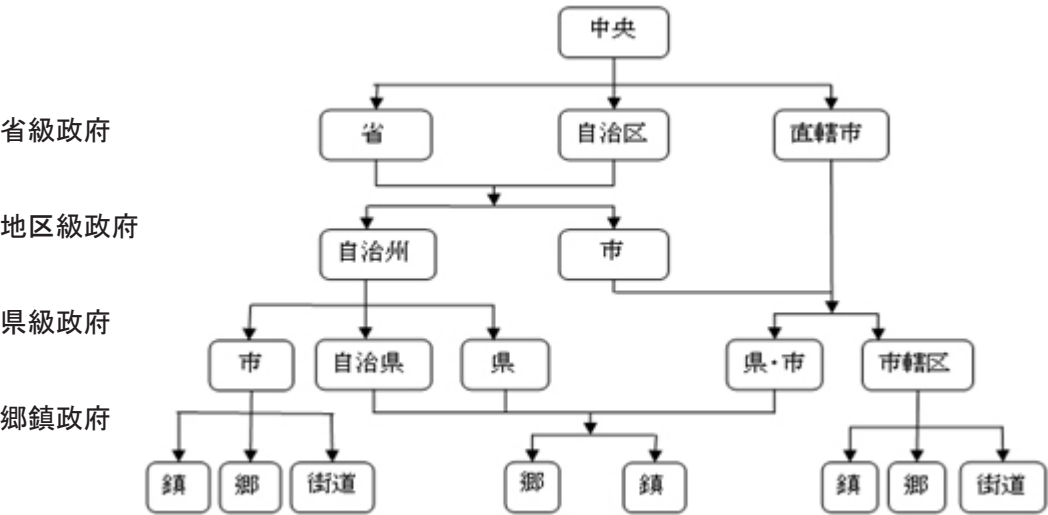
省級政府について、各省の地理的条件、資源の保有、民族構成が大きく異なっているため、所管する職務は多岐にわたり、国防と外交以外のほとんどを含む。

地区級政府について、所管する職務は統一した規定がなく、各省が独自で定めているため、省によって大きく異なっている。主に該当地区の社会安定の維持（「维稳」）、貧困問題対策の策定、公共サービスの提供、省級政府の委託を受け、管轄する県級政府の行政監督を行うなどである。

県級政府について、所管する職務は主に住民への公共サービスの提供である。

末端の郷鎮級政府について、所管する職務は主に農業税の徴収と公共サービスの提供であったが、2006年の農業税廃止以降、業務は地元の公共サービスの提供にシフトしている。郷鎮政府が管轄する郷は基本的に農村戸籍者の居住地、街道は基本的に都市戸籍者の居住地、鎮は農村戸籍者と都市戸籍者の共同居住地である。農村戸籍者の居住地では更に村民委員会が設置され、郷鎮政府の委託で職務の一部を担っている。

図表1 行財政構成図



(出所) 李、許 (2010)、俞 (2010) より一部修正。

このように、中国の行財政構造は多層であり、各級政府の間に業務の重複が多いのは特徴だと言える。県、郷鎮の財政力の補強と公共サービスの均等化が求められる中、行財政改革はまず財政構造の簡素化に焦点を当てている。省級財政部門が地区級財政部門の管轄を省き、直接県級財政を管轄する「省管県」改革が全国範囲で段階的に試行された。

2.2 「省管県」の推進と省級以下の税源配分

2002年に国务院が公布した『財政部が省級以下の財政管理体制の改善に関する意見』ⁱⁱと2005年に財政部が公布した『「県・郷鎮の財政難を確実に軽減することに関する意見書」の通達』ⁱⁱⁱに続き、2009年に『財政部が省管県財政改革の推進に関する意見』が公布された。省級以下の政府間財政移転支払の規範化、省内の財政力格差の是正及び基本的な公共サービスの均等化を目的としている。「省管県」制度の推進は財政のスリム化と財政支出の効率

化を推し進めるために設計されており、制度推進後、各省で税源が県級政府に移譲される動きが現れた。

図表2は2009年以後の省級以下の税源配分の概況を示している。多くの省では省と県は一部の税源を共有していることが分かる。さらに一部の省では増値税、営業税、企業所得税など税収額が大きい税目も共有税としていることから、税源移譲を通して県級財政の自主財源を充実させるという省級政府の意志が伺える。

ただし、税源の配分方法と配分割合は省によって異なっている。税源配分は人口、地理的条件など客観的な要素に基づくものではなく、各省級政府の財政力の違い、県級政府への財源移譲の意志の強弱など多くの要素に影響された結果であると言える。

図表2 省級以下の税源配分

| | |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 金額が大きく、変動が比較的小さい税目の税収を省と県の間で一定の割合で配分する | 北京、天津、河北、山西、内蒙古、遼寧、吉林、上海、河南、海南、重慶、四川、陝西、チベット、青海など大半の省(自治区)はこの方式であり、省と県の間で共有している税目は主に増値税、営業税、企業所得税、個人所得税、城鎮土地使用税、資源税である。配分割合は省(自治区)によって異なる。 |
| 金額が少ない税目の税収はすべて県の税収とする | すべて県に配分される税目は主に建設税、不動産税、自動車税&ナンバープレート税、耕地占有税、印花税(印紙税)、契税(契約税)、土地増値税などである。 |
| 税目と業種によって税収を省と県の間で配分する | 浙江、黒竜江、江蘇、安徽、福建、山東、江西、湖北、湖南、広東、広西、雲南、貴州、甘肅、寧夏、新疆などの省(自治区)は税目によって省と県の間で税収を一定の割合で配分すると同時に、重要な業種と重点企業からの税収はすべて省の税収とする。 |

(出所) 李、許 (2010) より一部修正。

2.3省級以下の各級政府の職務配分

図表3の職務配分から分かるように、県級政府は所管地域住民の義務教育、医療、社会保障など多くの公共サービスの提供を担っている。人口と面積などの客観的な要素に基づく財源配分が実現されなければ、県級地域で公共サービスの均等化を実現するのが困難であろう。

実際、末端の県級政府と郷鎮政府において、財源（「財権」）と職務内容（「事権」）のアンバランス状態が長く続いており、職務内容に見合った財源配分がなされておらず、地域住民に最低限の公共サービスを均等に提供するのも困難な状態である^{iv}。

図表3 省以下の職務配分の概要

| | |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------|
| 省（直轄市、自治区）の職務 | 省級政府機関の運営、省（直轄市・自治区）の経済成長政策の策定、法律に基づき国家の諸改革の推進を保障するなど。 |
| 地区（市、自治州）の職務 | 地区（市）級政府機関の運営、農林水産部門の運営、都市建設、社会救済など。 |
| 省（直轄市、自治区）、地区（市・自治州）と県の共同職務 | 基本建設、検察・裁判所・警察関連職務、文化、教育、技術促進、医療、社会保障など。 |

（出所）李、許（2010）より一部修正。

図表4 河北、吉林、山東3省の職務内容（「事権」）の構成

| 省 | 「事権」の分類 | 項目数 | 情報源 |
|----|-------------|------|------------------------------|
| 河北 | 権力行使に関連する項目 | 3995 | 「河北日報」2015年1月25日 |
| | 義務履行に関連する項目 | 692 | |
| 吉林 | 権力行使に関連する項目 | 3675 | 「吉林日報」2014年8月22日 |
| | 義務履行に関連する項目 | 578 | |
| 山東 | 権力行使に関連する項目 | 4227 | 魯政字「2014」230号 2014年12月30日 |
| | 義務履行に関連する項目 | 363 | |

（出所）劉（2016）より筆者作成。

（注）権力行使に関連する項目は、許可権、審査権、処罰権、強制権、徴収権、給付権、裁決権、奨励権、監督権、確認権、その他を含む。義務履行に関連する項目は公共安全、教育、医療、文化、就業などを含む。

更に、省政府を初め、職務内容（「事権」）は各種権力の行使に重点を置いてあり、公共サービスの提供など義務を果たす部分は不十分である。河北、吉林、山東3省の職務内容（「事権」）の構成は図表4の通りであり、いずれの省においても、権力行使に関連する項目は義務履行に関連する項目をはるかに上回っており、財政支出の多くは権力行使の関連職務に費やされていることが分かる。結果として、県級政府と郷鎮級政府が必要とする公共サービスの財源を圧迫していると推測できる。

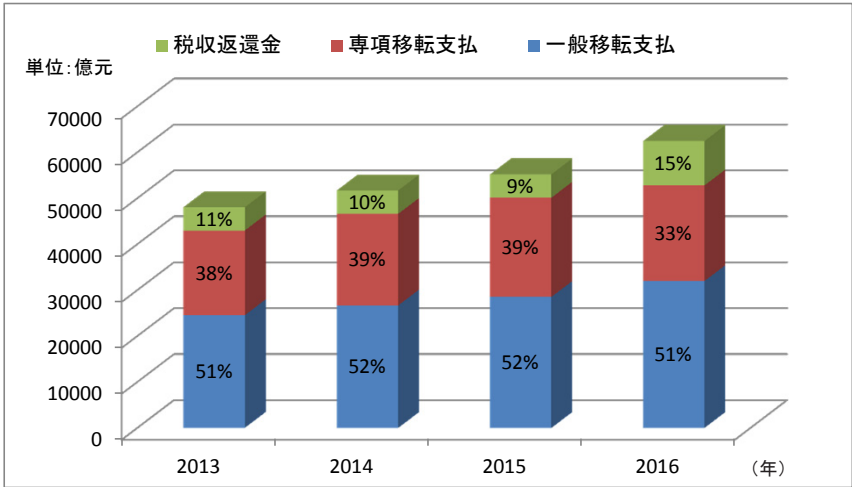
3. 省級以下の財政移転支払構造の実態と問題点

2000年以後、不足する県や郷鎮の財政力を補強し、基本的な公共サービスの均等化を図るため、省から県への税

源移譲とともに、「省管県」改革が推進され、省内の移転支払も強化されてきた。

省以下の財政移転支払を論じる前に、まず中央から省への移転支払に生じている問題点を指摘しておきたい。図表5に2013年から2016年までの中央から省への移転支払の内訳を示しており、移転支払額は上昇していることが分かる。移転支払は一般移転支払、専項移転支払、税返還の3項目からなっており、そのうち、一般移転支払は主に地方の財政力格差の是正が目的であり、2013年から2016年まで一貫して移転支払総額の50%以上を占めている。専項移転支払は中央政府が策定した政策の執行を財政面から保障する意味合いが強く、用途は指定されているが、執行規則の整備が遅れている。専項移転支払は移転支払総額の40%近くを占めている。税収返還金は当初は地

図表5 2013年～2016年中央対省の移転支払の構成



(出所) 財政部ホームページ資料より筆者作成。

方分権効果の強い財政請負制から集権目的の分税制に移行する際に、地方政府の既得権益を確保する過渡期的な移転支払措置である。分税制が定着するにつれて、その割合は大きく低下し、2013年から2016年までは移転支払総額の10%前後を占めている。以下より一般移転支払と専項移転支払に焦点を当てる。

一般移転支払は7項目、専項移転支払は18項目から構成されており、そのうち、公共サービスの均等化を目的に設定されているのは一般移転支払項目の一つである「均衡性移転支払」である。2015年現在「均衡性移転支払」が移転支払総額のわずか33.5%である。中央から省への移転支払は上昇傾向であるが、公共サービスに使用される部分は限られていると言わざるをえない。このような条件の

元で、各省政府が下級政府に移転支払を行っている。

3.1 省から下級政府への一般移転支払

中央政府は省への移転支払を増やすと同時に省級政府にも下級政府への移転支払を強化するよう求めてきた。省内の財政力格差の是正、末端の県、郷鎮政府の財源不足問題の改善、省内の公共サービスの均等化の促進が目的である。中央から省への移転支払と同様、省から省級以下への移転支払も一般移転支払と専項移転支払で9割を占めている。前者は財政力格差の是正が目的であり、後者は主に中央政府政策の実行を保障するためであり、用途が指定されている。

図表6 省から下級政府への一般移転支払（2008年）

| 項 目 | 目 的 | 金額(億元) | 割合 (%) |
|-------------|----------------|--------|--------|
| 均衡性移転支払 | 財政力の補強 | 2398 | 29% |
| 給与調整移転支払 | 中央の意思決定と地方の財政力 | 1918 | 23% |
| 農村税・費改革移転支払 | 中央の意思決定に従う | 816 | 10% |
| 政策型移転支払 | 中央の意思決定に従う | 125 | 1% |
| 奨励型移転支払 | 所轄地域の財政格差是正の奨励 | 3110 | 37% |
| 一般移転支払総額 | | 8367 | 100% |

(出所) 李、許 (2010) より筆者作成。

省から下級政府への一般移転支払は2000年の433億元から2009年の8367億元にまで達し、20倍近くの伸びである。図表6に省から下級政府への一般移転支払の内訳を示している。移転支払5項目のうち、均衡性移転支払は公共サービスの均等化に直接関連するものであり、比較的に客観的要素で算定されているが、その他の項目は中央政府の意思や各級政府間の利害関係の調整などに大きく影

響されており、総じて非客観的要素の影響が大きい。以下より一般移転支払のうち、割合が高い奨励型移転支払、均衡性移転支払と給与調整移転支払の問題点を分析する。

3.1.1 奨励型移転支払

移転支払のうち、最も高い割合（37%）を占めているのは奨励型移転支払であり、問題点として、支払額の算定基準と給付規則は統一されていないことをまず指摘してお

きたい。雲南省の例を見ると、地区級への支払金額は所轄地域の人口のほか、省政府と地区政府が協議して確定した奨励係数、移転支払再分配効率係数、財政力比重係数、財政改革と財政管理水準係数によって決定されている。そのうち、人口は公共サービスの均等化を図る客観的要素であるが、他の諸係数はいずれも公共サービスの均等化に直接寄与しているとは言えない。

たとえば、移転支払再分配効率係数の算定基準は以下であり、地区級政府に所轄地域内の県間財政力格差を是正するようインセンティブを与えるためだと理解できる。

$$\text{移転支払再分配効率係数} = \frac{\text{所轄する各県の前年度県間財政力格差}}{\text{所轄する各県の今年度県間財政力格差}}$$

財政力比重係数の算定基準は以下であり、該当地区がどの程度所轄する県への移転支払に力を入れているか、省内の平均値と比較する係数である。より力を入れるよう促すためだと理解できる。

$$\text{財政力比重係数} = \frac{\text{所轄県の一人当たり財政力/地区本級の一人当たり財政力}}{\text{全省の県の一人当たり財政力/全省の地区本級の一人当たり財政力}}$$

財政改革と財政管理水準係数の算定基準は以下であり、該当地区の財政に関わる業務遂行能力のレベルを省内各地区の平均値と比較する係数である。業務能力の向上を促すためだと理解できる。

$$\text{財政改革と財政管理水準係数} = \frac{\text{該当地区の本級財政改革と財政管理水準の査定点数}}{\text{全省の地区本級財政改革と財政管理水準の査定点数の平均点数}}$$

3.1.2 均衡性移転支払

移転支払のうち、次に高い割合（29%）を占めているのは均衡性移転支払であり、算定基準は各省で比較的统一されている。均衡性移転支払の金額は2000年以後徐々に拡大し、省以下一般移転支払に占める割合が2000年の21.2%から2008年の28.7%に増えている。均衡性移転支払は、目的から公共サービスの均等化に最も直結しているが、どの程度公共サービスに使用されているか、その算定基準を通して考えてみる。均衡性移転支払の算定基準は以下の通りである。

$$TOi = \delta(SEi - SRi)$$

TOi は i 地区・県に対する均衡性移転支払額である。

SEi は i 地区・県の基準財政支出額である。支出額の測定基準は概ね統一されており、当地区・県の政府部門経常支出の合計である。基準人件費支出、基準公用経費支出、社会事業費支出から構成されている^V。

SRi は i 地区・県の基準財政収入額である。収入額の測定基準は省によって異なっている^{VI}。基本的には該当地区・県の地方本級財政収入、上級政府からの移転支払と各種補助金を含む。

δ は移転支払の係数であり、算定式は以下の通りである。

$$\delta = \frac{PT_r}{(SE_1 - SR_1) + (SE_2 - SR_2) + \dots + (SE_n - SR_n)}$$

うち、分子の PT_r は省が下級政府に対して支出できる均衡移転支払の上限額であり、分母は省内各地区・県の基

準財政支出と基準財政収入の差額の合計額である。各地区・県の財政力不足分に対し、同じ係数で均衡移転支払が給付される。

上記の算定基準から以下の2点が指摘できる。①基準財政支出の算定について、基準人件費支出が含まれているため、政府機能の重複による余剰人員の人件費支出は公共サービスの財源を圧迫している。②移転支払係数について、分子は省が支出可能な移転支払の上限額となっているため、各省の財政事情や省の裁量によって大きく異なる。財政力が強く、尚且つ下級政府への移転支払を増やす意思が強い省ほど、上限額の設定が高い。人口などの客観的な基準に準ずるものではないと言える。

3.1.3 給与調整移転支払

その次に高い割合（23%）を占めているのは給与調整移転支払であり、ほとんどは民間企業の給与増に併せた地方公務員（公立学校教員を含む）給与の引き上げに費やされており、財政力の補強と公共サービスの拡充とはほぼ無関係である。省と省以下を含む地方公務員の数是全国公務員数の9割を占め、財政支出の多くは公務員の給与に使用される結果となっている。

3.2 省から地区・県への専項移転支払

専項移転支払の最も大きな特徴は項目が多岐にわたり、項目数が多いことである。中央から省級政府に対する給付規則はある程度整備されているが、省以下の各級政府の間には給付規則の整備は大きく遅れている。

2015年に公布された『「中央対地方の専項移転支払管理方法」についての通知』によれば、専項移転支払は「委託型」、「分担型」、「誘導型」、「救済型」、「応急型」に分ける。「委託型」は地方政府が中央政府の委託職務を履行する際の移転支払である。「分担型」は地方政府が中央政府と共同で職務を履行する際の移転支払である。「誘導型」は中央政府の政策を忠実に実行するよう、地方政府にインセンティブを与える移転支払である。「救済型」は自然災害などが起きた場合、中央政府から地方政府への移転支払である。「応急型」は突発的な事件が起きた場合、社会秩序の安定を維持するために、中央政府から地方政府への移転支払である。

項目が多く、なお給付規則が未整備である専項移転支払の問題点を鑑みて、その金額の膨張を防ぐため、『通知』には「専項移転支払の予算額増加率は一般移転支払の予算額増加率を下回るようにする」という文言が盛り込まれている。また、県級政府への専項移転支払が確実に実行されるよう、「省級政府が移転支払金を受領したあと、30日以内に県級政府までの専項移転支払を行い、詳細を省内県以上の各級財政部門に通達し、なお財政部に報告する」という文言が盛り込まれている。しかしながら、法律に基づく給付規則が未整備であるため、省以下の専項移転支払は県級政府財政力格差の是正と公共サービスの均等化にどの程度寄与しているかは不明である。

4. 陝西省と浙江省における県級財政の比較

4.1 県級財政の強化策

県級地域は、面積が国土面積の94%、居住人口が総人口の71%を占めている。公共サービスの均等化を実現す

るために、県の財政力強化が必須である。これまでさまざまな強化策が試行されており、代表的なのは「省管県」、「強県拡権」、「郷財県管」であり、いずれも県に財源と権限を集約する目的である。

「省管県」は省が直接県の財政を管轄する仕組みである。省からの移転支払は地区を経由せずに直接県に届くため、かつて地区が一定比率で県に要求していた見合金が無くなった。この移転支払構造の改革は県の財政力強化に繋がると考えられている。

「強県拡権」は財政力の強い県に対し、その財政上の権限を地区レベルまで拡大する施策である。従来県の行財政管轄権は上級政府である地区にあるため、県が主導で経済発展を図っていく上には、地区による行政的、財政的束縛を打ち破る必要がある。特に県を管轄する地区の財政力が弱い場合、地区は自らの財政力補強のため、管理権限を生かし、県から税収を吸い上げることがある。たとえば、地区と県の税収区分を地区に有利な形で設定し、或いは地区の開発事業のため、県が保有する土地を安価で徴用するなどが挙げられる。地区のこのような行動を防ぐため、経済的基盤が比較的整っている県の財政権を拡大し、地区と同等レベルまで引き上げる「強県拡権」が発足した。

「郷財県管」は郷鎮財政部門の職務と権限を県に移し、郷鎮の財政部門は県の財政部門の出張所として職務を遂行する施策である。2006年の農業税廃止以降、農業税徴収が主な職務であった郷鎮の財政部門は職務の量が減り、余剰人員が現れた。一方農業税の撤廃は郷鎮の自主財源の減少に直結し、最低限の公共サービスを提供する財源が不足となり、財政赤字が拡大した。このような郷鎮財政部門の余剰人員問題と財政赤字の膨張が「郷財県管」発足の背景である。財源と権限を県に移すことにより、郷鎮の財政部門の簡素化と人員削減が可能になり、また、最低限の公共サー

ビスに必要な財源を県が確保することになれば、郷鎮レベルの公的サービスの均等化にも繋がると考えられている。

ただし、以上の施策はほぼ財政権の改革に限ったものであり、その他の政府構造を大幅に変えるものではない。「省管県」などの推進により、財政権は県に移譲されたが、その他の金融、税務を含む政府部門はすべて省、地区、県の縦割りの政府構造に沿った形であるため、県は財政権の独立だけ手に入れても、関連する諸部門が上級の地区部門から独立し、相応の権限を得られなければ、財政権の行使は実際に難しいと言える。この構造上の矛盾をどのように解決するかは大きな課題である。

県財政の強化策の柱となるのは「省管県」であり、現在東部地域ではほとんどの省で展開されており、県級の財政力均等化効果も評価されている。西部地域では試行開始が遅かったものの、現在試行範囲が拡大している^{vi}。

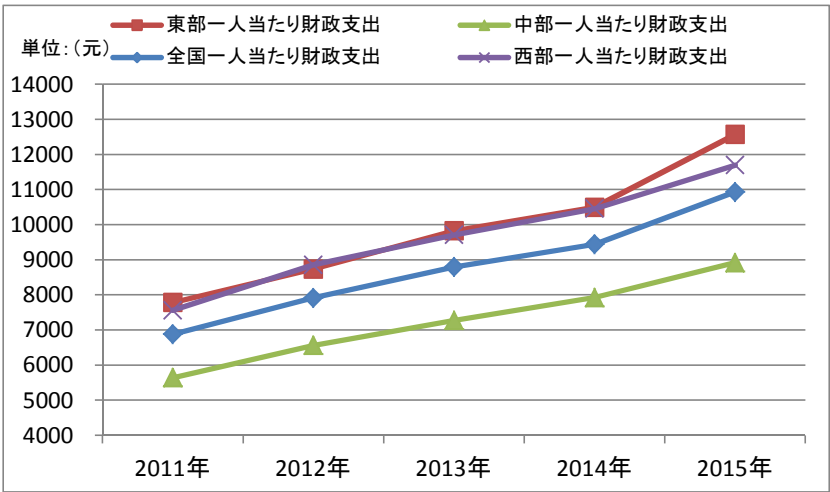
4.2地域別県財政の比較

4.2.1地域別の財政支出状況

地域間の経済発展の格差と同じ、県の財政力不足問題も、地域的な特徴があり、経済発展レベルが高い東部沿海地域各省より、発展が遅れている西部地域各省のほうが問題は深刻である。

2010年以後、省間の財政力格差を是正するため、財政力が弱い西部地域に対し、中央からの移転支払が増え続けており、省レベルの公共サービスの均等化を図る動きが加速した。図表7に2011年から2015年までの地域別一人当たり財政支出を示している。西部地域はこの5年間全国平均を上回っており、2011年から2014年までは東部地域とほぼ同じ金額となっている。一方、政策の重点は西部地域を対象にしているため、それまで経済発展レベルと財政力が近い中部各省の一人当たり財政支出の成長は鈍く、全国平均を大きく下回っている。

図表7 2011年～2015年地域別一人当たり財政支出の変化

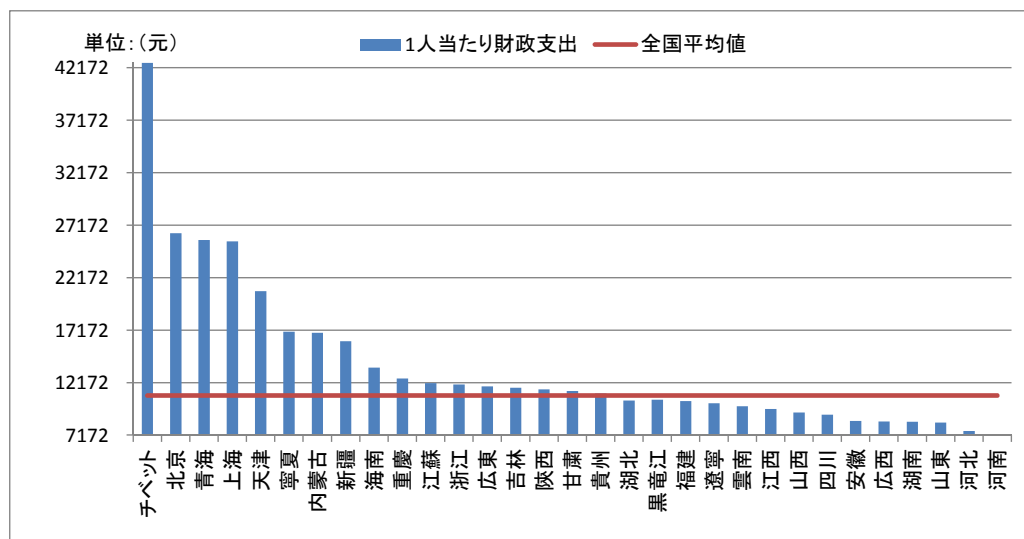


(出所)『中国統計年鑑』各年度版より筆者作成。
(注)東部地域は北京、天津、遼寧、上海、江蘇、浙江、福建、山東、広東の9省を含む。中部地域は河北、山西、吉林、黒竜江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、海南の10省を含む。西部地域は内モン古、広西、重慶、四川、貴州、雲南、チベット、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆の12省を含む。

図表8に2015年現在の各省の一人当たり財政支出を示している。全国31省の平均値（10,937元）を上回るのは17の省であり、うち、9省が西部地域、6省が東部地域、2省が中部地域に位置している。西部地域では特に財政支出が高いのはチベット（42,638元）、青海（25,768元）、

寧夏（17,043元）、内蒙古（16,937元）、新疆（16,122元）であり、青海以外はすべて少数民族地域である。青海省も居住人口の20.9%がチベット族であることを筆頭に少数民族の割合は42.8%に上る。西部地域での財政移転支払は民族政策の影響が大きいと言えよう。

図表8 2015年度各省一人当たり財政支出



（出所）『中国統計年鑑』2016年度版より筆者作成。

4.2.2 地域別県財政の比較

財政支出が早いペースで増えてきた西部各省は、県レベルでの財政支出の状況や公共サービスの均等化はどの程度進んでいるか、西部地域に位置する陝西省と東部地域に位置する浙江省との比較を通して捉える。浙江省は、県の財政力強化のため、早い段階から「省管県」、「強県放権」制度を推し進め、東部各省の中でも県レベルの財政力格差が少ない¹⁶⁾。陝西省は、省レベルの一人当たりの財政支出が11,537元であり、西部地域の中で最も浙江省（11,999元）に近い省である。なお、2省とも少数民族自治区ではなく、財政移転支払において、少数民族政策による影響が少ないことから、比較対象としてふさわしいと考える。

浙江省は62の県（県級市）、陝西省は87の県（県級市）から構成されている。浙江省は陝西省より経済発展レベルが高く、省級の1人当たり財政収入において、前者は後者の1.60倍であり、県級の1人当たり財政収入において、前者は更に後者の3.70倍に上る。以下では二省の移転支払後の県級財政に焦点を当て、県への移転支払の進展度合いを比較する。

図表9に2015年のそれぞれの財政収支の上位20%と下位20%の県の財政状況を示している。図表9から、①上位20%と下位20%の一人当たり財政収入の差においては、浙江省は前者が後者の5.77倍であるのに対し、陝西省は1.4.75倍である。浙江省と比べ、陝西省の県レベルの財政力格差は明らかに大きい。一方、上位20%と下位20%の一人当たり財政支出の差においては、浙江省は前者が後者の2.83倍であり、陝西省は2.97倍である。

両省の差はかなり少なくなったことから、陝西省においても、移転支払はある程度県の財政力格差の是正に寄与したと言える。中央政府による西部地域各省への傾斜的な移転支払が陝西省の県級政府にまで波及効果が及んだと理解できる。②一人当たりの財政支出において、浙江省の省級支出額（11999元）と県級支出額（9370元）の比率は1.28であるのに対し、陝西省の省級支出額（11537元）と県級支出額（6256元）の比率は1.84である。浙江省は陝西省より県への財政移転支払に力を入れていると解釈できる。両省は省級支出額がほぼ同じであるのに対し、県級支出額になると、浙江省は陝西省の1.50倍に上り、県級の公共サービスの充実度において、陝西省は大きく離されていると推定できる。

図表10は浙江省と陝西省の医療サービスを比較している。千人当たりの病床数は、浙江省は地区級と県級のいずれも陝西省より多く、医療サービスの充実度の差は明らかである。なお、地区と県の千人当たり病床数の比率は、陝西省は1.17であり、浙江省1.14である。陝西省のほうが地区級と県級の医療サービス格差が大きいことを意味する。

現在、民間資本の医療機関は基本的に大都市に集中している。所得が低い農村地域を多く抱える県級地域では、採算性が低いため、これからも民間の医療機関が増える可能性は低いと推定できる。県級地域の医療サービスの改善と最低限の医療サービス提供の均等化を図るためには、省級財政からより多くの移転支払を投じる必要がある。

図表9 2015年県級財政収支状況（浙江省・陝西省）

| 浙江省 | | 省級 1人当たり金額(ZA1) | 県級 1人当たり金額(ZA2) | ZA1/ZA2 | 上位20%(12県) 1人当たり金額(ZH) | 下位20%(12県) 1人当たり金額(ZL) | ZH/ZL |
|-----|------|--------------------|--------------------|---------|---------------------------|---------------------------|-------|
| | 財政収入 | 8684元 | 6601元 | 1.32 | 13220元 | 2291元 | 5.77 |
| | 財政支出 | 11999元 | 9370元 | 1.28 | 15443元 | 5452元 | 2.83 |
| 陝西省 | | 省級 1人当たり金額(SA1) | 県級 1人当たり金額(SA2) | SA1/SA2 | 上位20%(17県) 1人当たり金額(SH) | 下位20%(17県) 1人当たり金額(SL) | SH/SL |
| | 財政収入 | 5431元 | 1784元 | 3.04 | 6563元 | 445元 | 14.75 |
| | 財政支出 | 11537元 | 6256元 | 1.84 | 13093元 | 4405元 | 2.97 |

（出所）『2016中国県域統計年鑑（県市巻）』より筆者作成。

図表10 千人当たり病床数の比較（浙江省・陝西省）

| | 千人当たり病床数 | |
|---------|----------|------|
| | 浙江 | 陝西 |
| 地区(市) | 4.69 | 4.54 |
| 県 | 4.11 | 3.87 |
| 地区(市)/県 | 1.14 | 1.17 |

（出所）『2016中国県域統計年鑑（県市巻）』、『浙江統計年鑑2014』、『陝西統計年鑑2014』より筆者作成。

（注1）両省の地区（市）級データは2013年のもの、両省の県級データは2015年のものである。

（注2）浙江省は11市62県のデータ、陝西省は11市87県のデータである。

5. むすび

地域格差是正の一環として、2000年代に入ってから、中央政府は西部地域への財政移転支払を増やし続けており、2010年以後省レベルの一人あたり財政支出において、西部地域は東部地域に匹敵するレベルまで上がっている。しかしながら、県級の一人あたり財政支出において、東部地域は依然と西部地域を大きく離しており、浙江省と陝西省を比較した結果、医療を代表とした基本的な公共サービスの提供においても大きく差が出ている。

西部地域で「省管県」などの県級財政強化策の実施が遅れていることは一因であるが、根本的な原因は省以下の各級政府の間における移転支払の制度化の遅れである。人口、面積と地理的条件など客観的な要素に基づく給付基準が設定されていないことは県級財政力格差の是正を妨げている。さらに、経済発展が遅れている地域であるほど、県級政府は職務内容が多く、財源が不足するといった「財権」と「事権」のアンバランス状態に陥りやすく、県級の公共サービス格差の拡大を助長している。

総じて「省管県」などの県級財政の補強策は県への財源集約を通して、短期的には県の財政難問題の解決に有効であるが、制度化されていない恣意的な部分が多いため、西部地域で県級財政力格差の是正と公共サービスの均等化に継続的に機能していくとは考えにくい。今後は行財政の効率化を図りつつ、客観的な要素に基づく移転支払金額の算定、末端政府までの各種財政移転支払給付の規範化が不可欠である。

参考・引用文献

【日本語文献】

大西靖. 2004. 『中国財政・税制の現状と展望』. 財団法人大蔵財務協会
田中修. 2002. 「中国財政の維持可能性」. 国際通貨研究所「財務省委嘱：東アジア研究会」報告書2002年2月
田中修. 「中国財政の現状と課題」. 日中産学官交流機構ホームページ
http://www1a.biglobe.ne.jp/jcbag/tanaka_report060117.pdf
(2017.9.10)
張忠任. 2000. 『現代中国の政府間財政関係』. 御茶の水書房
津上俊哉. 2004. 「中国地方財政制度の現状と問題——近時の変化を中心に」. *RIETI Discussion Paper Series 04-J-020*
内藤二郎. 2003. 『中国の政府間財政関係の実態と対応』. 日本図書センター
佐藤主光. 2005. 「中国の地方税制：省と省以下級政府の財政関係に着目して」財務省財務総合政策研究所と中国国务院発展研究中心との「地方財政（地方交付税）に関する共同研究」最終報告書
曹瑞林. 2004. 「現代中国税制の研究——中国の市場経済化と税制改革」御茶の水書房
曹瑞林. 2014. 「中国の省級財政・大都市財政の自立性と省級地区ミニマム」『財政と公共政策』（京都大学）34(1) 86-105
曹瑞林. 2016. 「中国における2段階地方財政調整の研究——省級地方政府による地方財政調整を中心に——」立命館経済学 第64巻(第6号)
俞嶸. 2010. 「「省管県」制度の一考察——浙江省の例を通して——」愛知大学電子ジャーナル

【中国語文献】

胡書孝、楊濤、劉慶、張絲雨、李万鑫、吳夢茹. 2017 「陝西省衛生計生資源配置公正性評価研究」『中国衛生経済』第36巻第2期（総第408期）
財政部予算司編. 2002. 『中国政府間財政関係』. 財政部予算司
李萍 許広才. 李承. 2010. 『政府体制簡明図解』. 中国財政経済出版社
蔡紅英. 2007. 『中国地方政府間財政関係研究』. 中国財政経済出版社
楊德強. 2009. 『省以下財政体制改革研究』. 中国財政経済出版社
元寿偉. 胡洪曙. 「移転支払、政府偏好与公共産品供給」. 『財政研究』2015. 7巻

白晨、顧昕. 2016. 「省級政府与農村社会救助的横向公平—基于2008年—2014年農村最低生活保障財政支出的基尼係数分析和泰尔指数分解檢驗」『財政研究』2016. 1卷
付文林、趙永輝. 2016. 「財政移転支払与地方征税行為」. 『財政研究』2016. 6卷
『中国統計年鑑』各年度版、中国統計局
『浙江統計年鑑』各年度版、中国統計局
『中国県域統計年鑑』2016年版、中国統計出版社
「关于2016年中央对地方税收返还和转移支付预算的说明」(各年度版). 財政部ホームページ <http://yss.mof.gov.co>
「關於印發“中央对地方專項移転支払管理方法”的通知」. 財政部ホームページ <http://yss.mof.gov.co>

(注)

-
- ⁱ 2009年財政部が公布した『省管県財政改革の推進に関する意見』には、「省管県」制度が安定的に推進できるよう、まずは県レベル財政が比較的潤沢である東部地域の省で試行し、2012年までに徐々に全国に広めると明示している。
- ⁱⁱ 中国語は『国务院批转财政部关于完善省以下财政管理体制有关问题的意见』。
- ⁱⁱⁱ 中国語は『财政部关于印发<关于切实缓解县乡财政困难的意见>的通知』。
- ^{iv} 職務続行のための資金を確保するため、多くの県と郷鎮政府は銀行や地元企業から資金を借り入れる事態も起こり、財政赤字は膨らむ一方であった。
- ^v 支出項目は社会保障支出、社会救济費支出、農業生産支援支出、都市建設支出などを含む。
- ^{vi} 基準財政収入額の算定基準は4種類である。①前年度の決算額で基準財政収入額を決める（陝西などの4省はこの方法を利用）。②税目別に税収を測定し、その合計で基準財政収入額を決める（雲南、黒竜江、安徽などの8省はこの方法を利用）。③前記①か②をベースに地区・県の財政収入増加率、GDP成長率、財政収入がGDPに占める割合などの要素を取り入れて基準財政収入額を決める（青海などの4省はこの方法を利用）。④前年度の決算収入に財政収入増加率をかけて基準財政収入額を決める（内蒙古、山東、海南の3省はこの方法を利用）。
- ^{vii} 2012年現在、四川省では181県のうち27県、貴州省では88県のうち31県、陝西省では87県のうち15県、甘肅省では86県のうち41県、青海省では43県のうち9県、雲南省では129県のうち3県（雲南省だけは2009年データ）が「省管県」を試行している。
- ^{viii} 俞（2010）によると、タイル指数で計測する2005年度の県級一人当たり財政収入のタイル指数は、浙江省が0.0313であり、経済発展レベルに近い福建省（0.0434）、広東省（0.0470）、山東省（0.0569）と江蘇省（0.1633）のいずれよりも低く、格差が少ない。

