

中国の財政制度の現状と課題：住宅価格の高騰抑制の視点から

王，佳
九州大学大学院経済学府：博士後期課程

<https://doi.org/10.15017/1563892>

出版情報：経済論究. 153, pp.1-22, 2015-12-28. 九州大学大学院経済学会
バージョン：
権利関係：



中国の財政制度の現状と課題

—住宅価格の高騰抑制の視点から—

The Present Situation and Problems of the Fiscal System in China:

From the Viewpoint of Restraining a Surge in Housing Prices

王

佳[†]

Jia Wang

目次

1. はじめに
2. 中国財政制度の変遷と現状
 - 2.1 計画経済期の「統収統支」制度（1949年－1980年）
 - 2.2 「財政請負制度」の実施（1980年－1993年）
 - 2.3 「分税制」制度の実施（1994年－）
3. 中国の財政制度が抱える問題点
 - 3.1 「建設中心」の財政支出構造
 - 3.2 地方政府の債務拡大と「土地財政」への依存
 - 3.3 不完全な資産課税制度
4. 今後の財政改革の方向性
 - 4.1 インフラ投資を重視する「建設中心」の財政支出構造から社会保障、教育、衛生などの支出を強化する「公共財政体系」の確立への転換
 - 4.2 地方政府における財源不足問題の解決と「土地財政」からの脱却
 - 4.3 地方政府の債務問題の解決
 - 4.4 安定財源の確保と「不完全な」資産課税制度の問題の解消
5. おわりに

1. はじめに

中国では、1994年から、財政制度に関しては、「分税制」改革が行われた。「分税制」改革の実施により、GDPに占める国家財政収支の割合と国家財政収入に占める中央財政収入の割合との「2つの比重アップ」という目的がある程度達成され、財政のマクロ経済安定化と所得再分配機能の役割が高まった。しかしながら、「分税制」改革は一定の成果を収めたものの、依然として多くの問題が残されている。しばしば指摘されるのは、第1に、財政移転制度の限定性、第2に、地方既得権益構造の残存、第3に事務分担と財源のアンバランス、すなわち、地方政府の財源不足による債務拡大の問題、第4に、省級以下の地方政府間の財政力格差の拡大などの問題である。特に、その中のいくつかの問題は、中国の2000年以降の住宅価格の高騰と深く関連している。

「分税制」改革によって、財政収入の地方政府から中央政府への移転が生じた。そのため、地方政府

[†] 九州大学大学院経済学府博士後期課程

は義務教育、医療衛生、社会保障などの公共サービスの提供において、財源が不足し、地域経済振興のための資金調達も困難な状況が続いている。また、地方政府による地方債発行は法律によって禁じられているため、地方政府の財政収入は土地使用権譲渡収入および土地・不動産関連税収に大きく依存している。住宅価格と土地価格が下落することになると、土地使用権譲渡収入および土地・不動産関連税収の減少は地方政府の財政収入の減少に直結することになる。そのため、地方政府にとっては、住宅価格と土地価格が上昇し続けることが望ましい。それゆえ、「分税制」改革以後の財政構造が住宅市場の過熱を助長していることは容易に推測することができる。さらに、地方政府が設立した「地方融資プラットフォーム」は土地を担保として、金融機関から巨額の資金を調達し、地方のインフラ整備などに投ずる。その投資の大部分が土地に対する需要の高いインフラ投資であり、結果として、土地に対する需要が高まり、周辺の宅地の価格上昇を引き起こし、住宅価格の高騰に影響を与えることとなる。このように、現在の「分税制」財政制度の下に存在するいくつかの問題は、中国における住宅価格の高騰に深く関わっている。

この現代中国における住宅価格の高騰と財政制度との関連に関する実証分析として、筆者は、財政の要因が中国の住宅価格の短期的な変動に大きく寄与するということを省別のパネルデータを用いた実証分析によってすでに明らかにした¹⁾。この分析から示唆されるのは、財政制度の改革を通じて、住宅価格の高騰にかかわる現在の財政制度の問題を解決することが、住宅価格の高騰の沈静化に寄与するということである。

本稿の目的は2つある。第1に、1994年の「分税制」改革以降の中国の財政制度の特徴と問題点を明らかにし、これらの問題点がどのようにして住宅価格の高騰に影響を与えたかを考察する。第2に、住宅価格の高騰を抑制する視点から、財政の本来の機能であるマクロ経済安定化と所得再分配機能の役割を高めるために、今後の財政制度の改革がどうあるべきかを議論する。

本稿は次のように構成される。第1節では、中国の財政制度の変遷と現状を概説する。第2節では、現在の財政制度の問題点のうち、住宅価格の高騰と関連する問題点を指摘する。まず、「建設中心」の財政支出構造の問題を指摘する。続いて、地方政府の債務拡大と「土地財政」への依存の問題を議論する。そして最後に、中国の不完全な資産課税制度の問題について述べる。第3節では、第2節で指摘した問題点に対して、今後の財政制度改革の方向性がどうあるべきかについての提言を行う。最終節では、本論文の結論と今後の課題を述べる。

2. 中国財政制度の変遷と現状

中国における財政制度の変遷は大きく3つの時期に分けられることができる。まず、計画経済期においては、中央政府が全国の財政収入と財政支出、政府財政と企業財務を統一的に管理する「統収統支」²⁾制度が実施された。続いて、1978年の改革開放以降には、地方政府の増収のインセンティブを高めるため、「財政請負制度」³⁾が導入された。そして、1994年からは、弱体化した国家と中央の財政力

1) 王佳「中国の住宅価格にバブルが存在するか—省別のパネルデータを用いた実証分析」, 2014年度アジア政経学会西日本大会, 京都大学, 2014年11月29日。

を向上させることを目的とした「分税制」改革が実施されることになった。

2.1 計画経済期の「統収統支」制度（1949年－1980年）

1949年の新中国建国から1980年まで、計画経済期の中国においては、「統収統支」という中央集権的な財政制度が確立された。「統収統支」制度のもとでは、財政収入⁴⁾はすべて中央政府に集中され、財政支出も中央政府が認可してから地方政府に交付された。さらに、国家財政だけでなく、国有企業を直接にコントロールできるため、この中央政府の権限が強い財政構造は、建国初期の重工業優先政策を可能にした。また、この時期においては、中央から地方への財政移転が存在していた。豊かな地域は、財政収入から中央が認可した財政支出を差し引いた額を中央政府に上納するのに対して、財政収入が財政支出を下回る貧困地域では、その不足額が中央政府から補助された。

しかし、1978年以降の改革開放政策の実施に伴う「国有企業の自主権拡大」改革が進む中で、国有企業による利潤上納は減少し、結果として中央政府の財政が圧迫されるという事態が生まれることになった。計画経済から市場経済への移行に伴い、国有企業における利潤の内部留保が認められ、国有企業での賃上げの実施などのことが中央政府の財政収入を減少させた。さらに、地域経済の発展のために、地方政府が実施した企業に対する税免除などの優遇策、地方政府による財政収入の過少報告などが予算外資金の拡大とともに、国家の財政収入の減少を導いた。

「統収統支」制度は、計画経済初期における経済の安定化と重工業優先の発展に一定の役割を果たしたが、地方政府による地域の経済発展と国有企業の経営効率の向上に向けてのインセンティブを引き出すことには成功しなかった。その要因となっていたのが、「統収統支」制度のもとでの地方政府と国有企業における「ソフトな予算制約」⁵⁾の問題である。「ソフトな予算制約」の下では、国有企業や地方政府が赤字に陥った場合でも、(中央)政府からの事後的な救済が予想できるため、そのことが国有企業の自立するためのインセンティブを阻害し、経営効率の悪化をもたらしたり、地方政府の無謀な投資拡大をもたらしたりするという問題を引き起こすことになった。結果として、1979年になると、国家財政収支は赤字になり、171億元の赤字⁶⁾を記録した。こうして「統収統支」制度の改革は急務の課題となった。

2.2 「財政請負制度」の実施（1980年－1993年）

改革開放以降、既存の「統収統支」制度は市場経済の発展に対応できなくなった。その後、地方政府の収入増加のインセンティブを引き出し、中央政府の財政収入を確保するために、1980年から、権

2) 「統収統支」とは全国の財政・経済をすべて中央政府によって統一的に管理する財政制度である（利潤（収入）を全額上納させ、経費（支出）を全額支給する方法）。この制度の特徴は2つある。第1は、中央政府が中央と地方の財政収支をすべて管理することである。第2は、政府財政と企業財務を統一的に管理することである。

3) 「財政請負制度」とは、下級政府が上級政府との交渉によって、上納額を請負し、上納額を超過したら、超過分は地方政府に留保される制度である。

4) この当時の中国においては、税種が少なく、財政収入の主要な部分は国有企業の利潤上納に依存していた。

5) 「ソフトな予算制約」については、Kornai (1986) を参照。

6) 1979年の中央と地方財政収入はそれぞれ231億元と915億元であったに対して、中央と地方財政支出はそれぞれ655億元と627億元であった。35億元の外国からの借金を含めて171億元になった。

限と財源が地方政府に移譲され、中国の財政制度は分権的な「財政請負制度」へ転換した。「財政請負制度」の実施は、中央政府と各地方政府との間の「交渉」によって決められたため、地域ごとに異なる方法が採用された。この「財政請負制度」は、その実施方法の違いによって大きく2つの時期に分けられる。1980年から1987年までの時期⁷⁾においては、①「固定上納率請負」、②「定額上納請負」、③「収支を区分し、政府レベルごとに請け負う」、④「上納せず、補助金を受け取る」という4つの方法が実行された。1988年から1993年までの時期においては、①「収入逓増請負」（地方の収入逓増率と上納率を確定し、逓増率以内の収入は一定の比率で中央と地方が分け合い、逓増率を超過した分はすべて地方政府に留保される）、②「総額割分」（地方政府の支出が収入に占める割合を基準に、上納率を確定する）、③「総額割分+増収割分」（「総額割分」のもとに、収入の対前年比の増加額に対して、一定の割分比率で中央と地方の間に配分する）、④「上納逓増請負」（一定の逓増率で上納する）、⑤「定額上納」（固定した上納額を上納する）、⑥「定額補助」（中央から固定額の補助金を受け取る）という6つのタイプの方法が実行された。

「財政請負制度」の実施により、財政上の一定の自主権が与えられた地方政府は、財政収入を確保するために、地方企業に対して資金調達の面やその他の面において各種の優遇措置を実施し、地方企業の発展を支援することが地方経済の活性化をもたらした。さらに、地方政府は非国有部門の発展を支持するとともに、国有企業の改革にも積極的に関与した。

この時期には、「財政請負制度」のほか、もう1つ重要な改革として、「利改税」⁸⁾改革も行われた。改革の目的は、国有企業の従来の利潤上納の方式を納税制度へ転換し、国有企業に自主権を与え、企業の責任を明確化し、企業の経営のインセンティブを引き出すことにあった。この改革により、国有企業は納税後の利潤を内部留保として自由に使用でき、国有企業の経営インセンティブを引き出すことに成功した。この「利改税」改革は、政府機能と企業経営の分離、租税制度の基礎の構築など、市場経済化に合わせた制度構築を進めることをめざすものであった。

この時期の「財政請負制度」の評価について、「連邦制の第2世代理論」を主唱し、「市場保全的連邦制 (Market Preserving Federalism)」⁹⁾という概念を提起する銭・ワインガスト (Qian and Weingast (1997)) などの議論がある。特に、Jin, Qian and Weingast (2005) は、1970年から1999年までの29の省のパネルデータを使用し、この期間中の1982年から1992年までに焦点をあてることで、各地方の財政インセンティブと経済パフォーマンスとの統計的な相関の検証を行った。彼らは、次のような分析結果を得た。第1に、地方政府と中央政府との間の事前の「請負」と事後の履行との相違が小

7) この時期においても、北京、上海、天津では、依然として、「統収統支」に近い制度が維持されていた。

8) 「利改税」改革とは、国有企業の従来の利潤上納の方式を納税制度へ転換し、国有企業に自主権を与え、企業の責任を明確化し、企業の経営のインセンティブを引き出すための改革である。

9) 「市場保全的連邦制」については、Weingast (1995) p.4, Jin, Qian and Weingast (2005) pp.1720-1721, 青木 (2003) pp.183-184も参照。Weingast (1995) によれば、「市場保全的連邦制」は、以下の5つの条件を満たさなければならない。第1は、政府間には少なくとも2階以上の明確な階層構造が存在し、各層政府の権限も明確に規定する。第2は、各層政府の権限の持続性が制度化されなければならない。第3は、地方政府は当該地方の経済に対して主要な権限を持つ。第4は、地方政府が地方保護主義になることを防ぐために、中央政府が全国統一の市場を保証する。第5は、下級政府はハードな予算制約が課される。Jin, Qian and Weingast (2005) の議論によれば、「市場保全的連邦制」の下で、経済的な意味での連邦制の下で、ハードな予算制約が要求される地方政府は、増収のインセンティブを持ち、地域経済の発展、経済構造の改革と市場経済化改革に向かうことを期待できる。

さく、「請負」は確実に信頼できるものであった。第2に、「財政請負制度」は省の増収インセンティブを顕著に増加させた。第3に、財政分権化と財政インセンティブは経済パフォーマンスと正の有意な相関を持つ。そして第4に、財政分権化は国有企業改革と有意な相関を持たないが、財政インセンティブは国有企業改革と正の有意な相関を持つ。

このように彼らは、中国における「財政請負制度」は地方政府に財政収入を増加させるインセンティブを持たせ、地方経済の発展、経済構造の改革と市場経済化改革に力を尽くすという実証の結果に基づいて、「財政請負制度」を中国型の「市場保全的連邦主義」として高く評価した。

ところが、「財政請負制度」は「市場保全的連邦主義」の条件の1つである「下級政府はハードな予算制約が課される」という条件を完全に満たしているとは言えなかった。「財政請負制度」へ移行した後も、国有企業と地方政府が「ソフトな予算制約」に直面していた。「財政請負制度」を高く評価した上述のJin, Qian and Weingast (2005)においては、地方政府の「ソフトな予算制約」の問題について、その実態を統計データによって明らかにした。彼らは、「財政請負制度」の下でも、地方政府と中央政府との「請負」の後、小規模でながらも、中央政府から地方政府への追加的な財政支援がなされた¹⁰⁾と指摘した。また、国有企業に関しても、栗林と高橋(1998)によれば、赤字企業への欠損補助金の財政収入に占める比率は、1985年では19.5%にもものぼり、その後その比率は少しずつ減少していくが、1996年に至ってもなお3.5%の水準にあったとされる。

このように、地方政府と国有企業には依然として「ソフトな予算制約」の問題が存在している。「財政請負制度」と「利改税」改革が推進されるにつれ、GDPに占める国家財政収支の割合と国家財政収入に占める中央財政収入の割合がともに低下するという問題が出現することになった。図1と図2からは、この2つの割合が、1993年まで一貫して低下した状況を確認できる。このことは、国家の経済に対するマクロコントロール能力の低下と中央政府の再分配における調整能力の低下を意味する。これに加え、中央政府の所得再分配機能の低下による地域間経済格差の拡大の問題、地域間の激しい競争に起因する重複投資や過剰投資の問題、過度な分権化による地方保護主義の横行なども無視できない問題になった。

2.3 「分税制」制度の実施(1994年—)

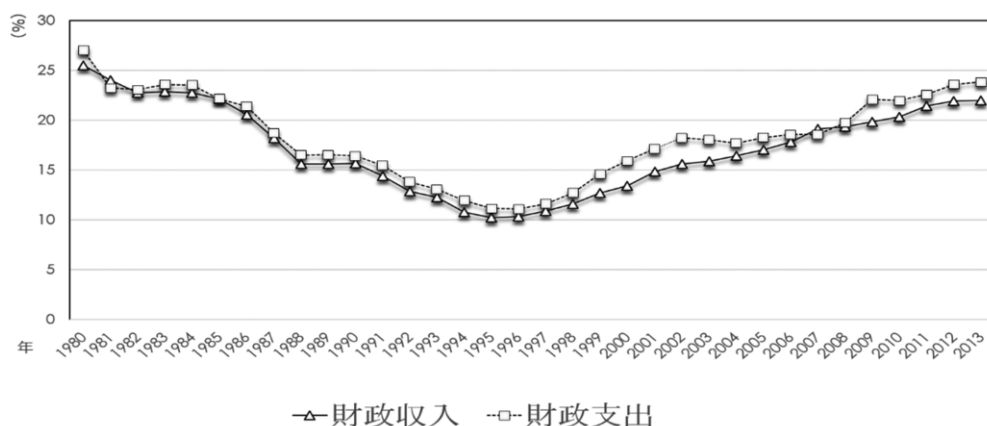
「ソフトな予算制約」の問題とGDPに占める国家財政収支の割合と国家財政収入に占める中央財政収入の割合がともに低下したという問題に対して、国家の経済に対するマクロコントロール能力と中央政府の財政力の強化を目指し、市場経済に適した財政制度の構築を目的とした「分税制」改革が1994年に実施された。この改革は、主として中央と地方の間の財政関係の調整と税收管理体制改革から構成される。

「中央と地方の間の財政関係の調整」の主たる内容は¹¹⁾、第1に、中央政府と地方政府の権限と責務

10) 中央政府から地方政府へ追加的な財政支援がなされた省の数は、1990年、1991年と1992年それぞれで19の省、22の省と25の省である。

11) 中国国務院(1993)『国務院關於实行分税制财政管理体制的决定』(『分税制财政管理体系の実施に関する国務院の決定』)。

図1 GDPに占める国家財政収支の割合 (%)



出所：中国統計局データベースより作成。

を区分し、各級政府の支出責任を明確にすること、第2に、権限、責務と支出責任に合わせて、税収を中央税、共有税と地方税に区分し、中央税務局と地方税務局を設立すること、第3に、中央—地方間の財政移転制度を構築すること、第4に、各級政府に予算制度の実施とハードな予算制約を要求することである。

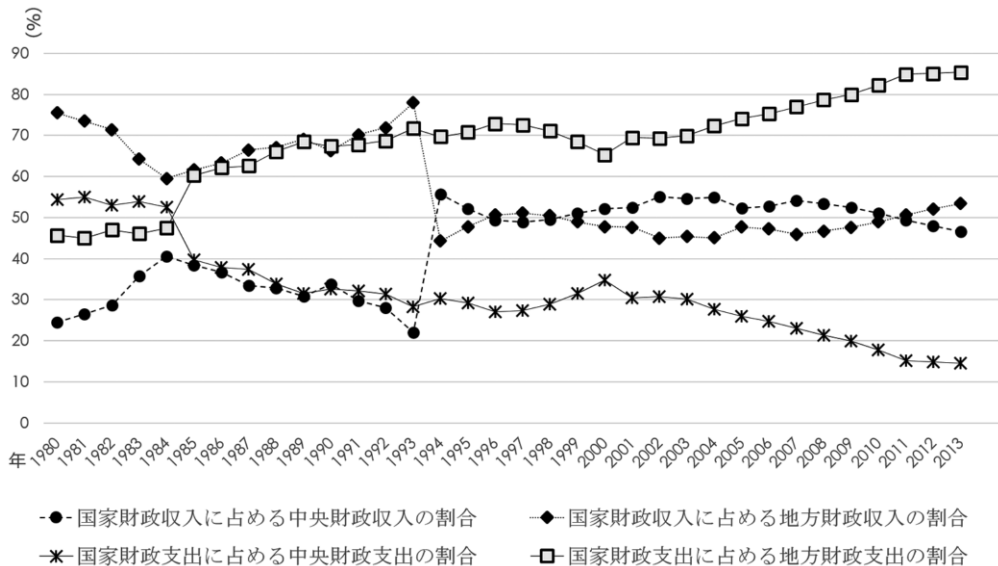
「税収管理体制改革」に関しては、税種の統廃合により、企業所得税制を統一し、増値税（付加価値税）を主体とする税収システムを構築することが目的とされた。それに、「分税制」が順調に実施されるために、国有企業における利潤分配制度改革、国庫システムと税収返還制度の確立と国債市場に関する制度整備などの改革も同時に行われた。

「分税制」の実施により、国家の経済に対するマクロコントロール能力と中央政府の財政力の強化という目的が達成されたかどうかについて、図1と図2によって確認してみよう。図1から明らかなように、1995年には10%までに低下した国家財政収支の対GDP比が、1996年からは上昇基調に転じ、2010年には20%に達した。こうした国家財政収支の状況改善は、投資拡大による経済成長、経済危機に対処するための景気刺激策を可能にし、国家の経済に対するマクロコントロール能力をある程度回復させたといえる。そして、図2から、中央政府の財政力の強化という目標も「分税制」の実施によって達成されたことが確認できる。国家財政収入に占める中央財政収入の割合は、1993年の22%から1994年の55%に大幅に上昇し、その後も50%前後で推移している。このような中央政府の財政力回復は、財政移転制度を通じた、中央政府による財政の所得再分配機能の回復にも寄与するといえる。事実、内藤（2014）が明らかにしたように、財政移転支出に占める一般性移転支出（日本における地方交付税に相当する）は、2010年には移転支出総額の約40%程度まで増加した¹²⁾。このように、中国財政は2000年前後から本来の意味での移転支出類型が急速に増大し、新たな時代を迎えたといえる。

以上のように、「分税制」の実施により、「2つの比重アップ」という目的がある程度達成され、中

12) 内藤（2014）pp.124-130を参照。

図2 中央と地方の財政収支状況 (%)



出所：中国統計局データベースより作成。

中央政府の財政のマクロ経済安定化機能と所得再分配機能の役割が高まった。この「分税制」改革は中央と地方との権限、責務と支出責任を明確にし、税金を中央税、共有税と地方税に区分することであった。それゆえ、地方ごとに中央との交渉で決まる上納や補助の方式に存在する「財政請負制度」の曖昧さと不透明さをなくし、より透明性のある全国統一のルールに基づいた財政制度の構築に成功した。

ところで、この「分税制」改革の実施は、銭・ワインガストラが主張する「市場保全的連邦制」の観点からすれば、どのように評価されるだろうか。「市場保全的連邦制」の特徴は、連邦制の下でハードな予算制約が課せられるならば、地方政府の増収インセンティブを活用することにより、地方政府を地域の経済発展と経済構造改革に向かわせることができると主張する点にある。この観点から考えれば、「分税制」改革は「財政請負制度」と同様に、財政の分権化とともに地方政府の増収インセンティブを持たせることに成功した。さらに、「分税制」改革は各級政府に予算制度の実施とハードな予算制約を要求するのだから、「市場保全的連邦主義」の条件の1つである「下級政府はハードな予算制約が課される」という条件を満たすことになる¹³⁾。この「ハードな予算制約」という点に注目するならば、「分税制」のもとでの財政制度は中国型の「市場保全的連邦主義」であるといえよう。

もちろん、将来の移転支出増大を視野に入れて実施されている「分税制」改革は、中央政府の財政力の強化を目指すものであり、これは財政の分権化の流れに逆行するものといえないこともない。し

13) 地方政府にハードな予算制約が課されていることは、近年の地方政府の債務拡大により説明できるだろう。地方政府は中央からの財政支援を期待できないのだから、直接または「地方政府融資プラットフォーム」を通じて銀行から資金を調達せざるをえない。さらに、近年においては、中央政府の許可を得て、いくつかの地方政府が地方債の自主発行も試験的に実施している。

かし、図2からも明らかなように、「分税制」の下では、財政収入の中央政府への集中が生じた一方で、財政支出の面では、地方政府の財政支出が国家財政支出に占める割合は引き続き上昇している。このことは、分税制改革以降においても、財政支出の面では、財政の分権化が進んでいることを意味している。それゆえ、「分税制」の改革以降における財政収入の中央への集中は、単純に「市場保利的連邦制」の観点に逆行するものとはいえないだろう。

3. 中国の財政制度が抱える問題点

1994年からの「分税制」改革は、政府間の財政分配の枠組みを調整することに多くの力が注がれた。それとともに、政府間の財政分配関係を標準化し、公正化することによって市場経済の要求に合致した財政運営メカニズムを確立しようとした点¹⁴⁾でも一定の評価をすることができる。それでも、「分税制」制度には市場経済体制に符合しないいくつかの欠陥があったことは否めない。したがって、「分税制」制度の欠陥を補正するために、政府は「予算外収入」の整理や財政移転制度の改善、部門予算改革などの一連の改革努力を引き続き行った。それでもなお、現代中国の財政制度には多くの問題点が存在している。特に、その中のいくつかの点は、2000年以降の住宅価格の高騰と深く関連している。以下では、これらの問題点を指摘し、これらの問題点がどのように住宅価格の高騰に寄与したかを議論する。

3.1 「建設中心」の財政支出構造

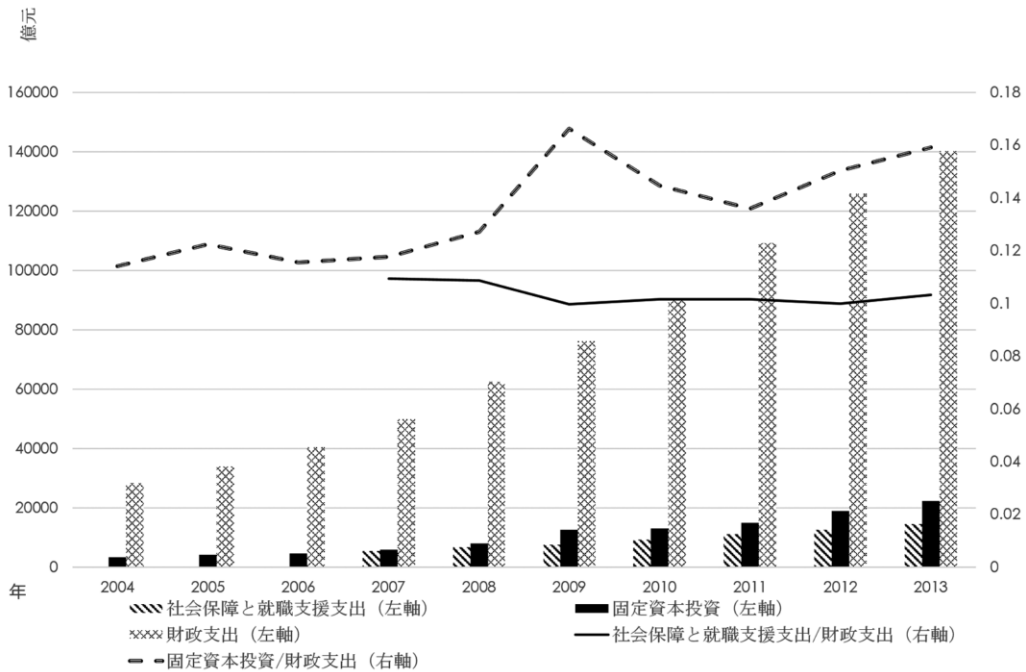
中国の財政システムには根本的な構造問題が存在している。それは、財政支出がインフラ投資を重視する「建設中心」の財政支出構造となっている点である。図3は、中国の財政支出の状況を示している。図3から明らかなように、国家の財政支出が拡大する中で、インフラ投資などの国家予算内の固定資本投資は一貫して社会保障と就職支援支出を上回っている。このことは、中国政府は社会保障システムの整備よりも公共投資の拡大を優先し、それによって、経済成長を牽引させようとしていることを意味する。

また、リーマンショックの衝撃からいち早く抜け出すことを目指し、中国政府は、2009年から、4兆元規模の投資の実施を含む「内需拡大・成長促進のための10項目の措置」を実施した。この景気刺激策においても「建設中心」の財政支出構造の様相を看取することができる。その4兆元の内訳をみると、交通インフラ整備・都市農村送電が15000億元、農村インフラが3700億元、保障性住宅が4000億元であり、全体の56.75%を占める。それに対して、医療衛生・文化教育支出は1500億元であり、全体のわずか3.75%を占めるにすぎない。

このようなインフラ投資を重視する「建設中心」の財政支出構造が形成されたのは、中国の財政制度と人事制度との間に補完的な関係があることと深く関連している。改革開放以降の財政制度改革においては、中央政府から地方政府への権限の委譲により、地方政府に財政上の自主権限が与えられた。

14) 呉敬璉 (2007) pp.256-260。

図3 中国の財政支出の状況



注：棒グラフの値については左目盛り軸（億元）；折れ線グラフの値については右目盛り軸。

出所：中国統計局データベースより作成。

これに加え、中国の政治システムの中には独特な人事制度が存在している。すなわち、事前にGDP成長率という単純でわかりやすい指標を与え、地方政府の官僚を相互に競争させ、その競争に勝った者を昇進させるという独特な評価・昇進システムである。結局、これが地方政府の官僚たちの成長志向主義を生み出すようになった。このように、財政上の自主権が与えられた地方政府における官僚間での激しい昇進競争が、地方政府間での激しい成長競争をもたらした。この中国の財政制度と人事制度との間における補完的な関係は、地方政府官僚に効果的なインセンティブを与えたが、同時に、経済成長至上の地方政府にとっては、インフラ投資拡大による経済成長が一番簡単な方法であるため、地方政府主導のインフラ投資を重視する「建設中心」の財政支出構造を形成させる一因ともなった。さらに、中国における都市化の急速な進展が、国民の道路、電気、下水道などの基礎インフラ整備に対する高い需要を生み出し、このことも「建設中心」の財政支出構造の形成に大きく寄与することになった。

この地方政府主導の「建設中心」の財政支出構造が中国の急速な経済成長をもたらした。しかし、このような偏った財政支出構造は、将来的に、中国の経済成長を「輸出・投資主導型経済成長」から「内需・消費主導型経済成長」へ転換することを困難にする可能性がある。加えて、地方政府間での激しい成長競争は、インフラ投資に関する重複投資、過剰投資の問題ももたらした。特に、地方政府の官僚たちが経済成長のパフォーマンスを上げるために、無駄な公共投資、都市開発を実行すること

が数え切れないほど多いというのが、その典型である。

さらに、大きな問題は次の点にある。すなわち、「建設中心」の財政支出構造が2つのルートを通じて、住宅価格を高騰させたという点である。第1に、政府によるインフラ投資が呼び水となり、民間投資の拡大、特に土地・不動産投資の拡大¹⁵⁾を引き起こした。民間の土地・不動産投資の拡大が、土地に対する需要を高め、不動産市場の過熱を引き起こし、住宅価格を高騰させたのである。第2に、地方政府はインフラ投資と社会保障の両方の責任を負っているため、財源不足が深刻化し、地方政府は「土地使用権譲渡収入」¹⁶⁾と「地方融資プラットフォーム」¹⁷⁾による資金調達に依存しなければならなくなった。このことも土地と住宅価格を高騰させる一因となった。なぜなら、「土地使用権譲渡収入」は地方政府の重要な資金源であるため、地方政府の収入を増やすという点からすれば、土地と住宅の価格上昇は地方政府にとっては最も望ましい。さらに、「地方融資プラットフォーム」について、その調達した資金の主な用途は、交通、インフラなどの土地に対する需要が高いプロジェクトである。しかも、「地方融資プラットフォーム」の借入れの多くは土地を担保とし、債務の返済についても大きく土地使用権譲渡収入に依存している¹⁸⁾ことが、土地価格を上昇させ、住宅価格の高騰を導くことになった。

3.2 地方政府の債務拡大と「土地財政」への依存

中国の財政問題を考える際に最も深刻な問題点となるのは、地方政府の債務急増と「土地財政」への極端な依存の問題であろう。

「分税制」改革以降、中央—地方間の財政関係が調整され、財政収入は中央政府に集中されるようになった。その一方で、地方政府は経済成長、インフラ建設、教育、医療、社会保障などの事務を負担し、地方政府支出は全国財政支出の約80%を占めるようになった。しかも、地方政府の官僚たちは昇進競争に勝つため、高い投資志向を持ち、地方政府の財政支出が増加しつつある。そのため、地方政府は常に財源不足の状況に陥っている。特に、省以下の地方政府間の財政関係が調整されていないため、財源は省レベル政府に集中され、下級政府へ行くほど財源不足の状況が深刻している。ところが、地方債の発行が禁止されているため、地方政府の財政状況は急速に悪化した。地方政府の債務は以前から存在していたが、2008年の金融危機への対応策として、中国政府が4兆元の景気刺激策を打ち出

15) 2000年以降、固定資産投資と土地・不動産投資は高い増加率が維持されていた。2000年から2010年までの固定資産投資増加率は、9.3%、12.1%、16.1%、26.7%、25.8%、25.7%、24%、24.8%、25.5%、30.1%、23.8%である。そして、2000年から2010年までの不動産投資増加率は19.5%、25.3%、21.9%、29.7%、28.1%、19.8%、25.4%、32.2%、23%、19.9%、33.5%である。

16) 「土地使用権譲渡収入」に関しては、現在は「政府性基金収入」であり、1994年以降はすべての地方政府の収入となり、地方政府の重要な財源となった。例えば、2013年と2014年の「土地使用権譲渡収入」は41250億元と42606億元であり、同年の地方政府財政収入は68969億元と75860億元である。

17) 「地方融資プラットフォーム」とは、地方政府または関連する機関が、財政資金や土地などで出資して設立した独立した法人企業の資格を持つものである。「地方融資プラットフォーム」は主に、債券の発行と土地を担保として銀行から資金を借り入れるという形で、政府の公共投資のプロジェクトの資金調達機能を担当する。

18) 「地方融資プラットフォーム」の債務に関して、地方政府がその債務保証をすることは法律によって禁じられている。しかし、実際には、「地方融資プラットフォーム」の債務に対して地方政府の債務保証が暗黙的に付けられている。その結果、「地方融資プラットフォーム」が債務を返済できなくなると、地方政府が債務返済の責任を負うことになる。その時の債務返済は地方政府の「土地使用権譲渡収入」に依存せざるをえなくなる。

して以降、地方政府の債務残高は急増した¹⁹⁾。これに対して、地方政府が採用した方法とは、「土地有償使用」制度を利用し、農村の集団所有土地を収用し、不動産デベロッパーに譲渡することで巨額の「土地使用権譲渡収入」を手に入れることであった。結果として、地方政府の土地・不動産関連税収と「土地使用権譲渡収入」への依存度が高まり、「土地財政」の仕組みが確立されることになった。

そこで、中国審計署審査結果²⁰⁾によって、地方政府の債務の実態（表1を参照）を確認しておこう。表1から分かるように、2010年末以来の2年間半の間に、地方政府の債務残高は107174.91億元から178908.66億元に、約66.7%増加した。特に、地方政府が直接返済責任を負っている債務も2年間半で62.2%増加した。また、中央政府の債務と比較すると、中央政府の2013年6月末の総債務残高が123841.04億元であったことに対して、地方政府の総債務残高は178908.66億元であった。中央政府と比べて地方政府が厳しい債務状況に直面していることが分かる。

また、表2が示しているように、地方政府の債務負担が市、県レベルに集中していることが分かる。地方政府全体に占める市と県レベルを合わせた債務残高の割合はそれぞれ、2010年が70.03%、2013年が68.93%となっている。このような状況は、中国において、下級政府へ行くほど債務が拡大し、下級政府がより厳しい財政状況に陥っていることを意味する。特に、郷鎮政府の財政状況については、2000年代以降の農民の負担を軽減するため、農村における大規模な税费改革が行われたことと2006年からの農業税の廃止によって、郷鎮政府の財政状況が急速に悪化した。これにより、郷鎮政府では社会保障や教育などの公共サービスの提供どころか、公務員や教師の給料支払いも行えない地域も出てきている。

表3は地方政府系債務の借入主体別の状況を示している。この表から明らかなように、2010年から2013年までに、「地方融資プラットフォーム」の債務残高が総債務残高に占める割合は、46.38%から39.0%へと若干低下しているものの、総債務残高に占める融資プラットフォームの債務残高比率は依然として大きい。地方政府は、融資プラットフォームに対して法律に反して暗黙裏に債務保証を与えており、もし融資プラットフォームが債務を返済できなくなれば、その代わりに地方政府が債務の返済義務を負うようになり、地方政府の債務拡大をもたらすことになる。

表1 地方政府債務状況（億元）

	返済責任を負っている債務	担保責任を負っている債務	その他の関連債務 (救済責任)	合計
2010年末	67109.51 (62.62%)	23369.74 (21.80%)	16695.66 (15.58%)	107174.91
2012年末	96281.87 (60.61%)	24871.29 (15.66%)	37705.16 (23.73%)	158858.32
2013年6月末	108859.17 (60.85%)	26655.77 (14.90%)	43393.72 (24.25%)	178908.66

注：（ ）内は、総債務残高に占める割合。

出所：中国審計署の2011年の『全国地方政府性債務審計結果』、2013年の『全国政府性債務審計結果』により作成。

19) 4兆元の景気刺激策のうち、中央政府が負担するのは1.18兆元(29.5%)に留まり、地方政府が負担するのは1.25兆元(31.3%)であり、国有銀行や民間・国有企業が1.57兆元(39.3%)を負担する。

20) 2011年の『全国地方政府性債務審計結果』は2010年12月末までの債務残高の統計であり、2013年の『全国政府性債務審計結果』は2013年6月末までの債務残高の統計である。

表 2 地方政府レベル別の債務状況（億元）

	政府レベル	返済責任を負っている債務	担保責任を負っている債務	その他の関連債務（救済責任）	合計
2010年末	省	12699.24	11977.11	7435.59	32111.94 (29.96%)
	市	32460.00	7667.97	6504.09	46632.06 (43.51%)
	県	21950.27	3724.66	2755.98	28430.91 (26.53%)
2013年 6 月末	省	17780.84	15627.58	18531.33	51939.75 (29.03%)
	市	48434.61	7424.13	17043.70	72902.44 (40.75%)
	県	39573.60	3488.04	7357.54	50419.18 (28.18%)
	郷鎮 ²¹⁾	3070.12	116.02	461.15	3647.29 (2.04%)

注：(1)2011年の結果には、郷鎮レベルは含まれない。

(2) () 内は、当該レベル政府の債務が地方政府の総債務に占める割合。

出所：中国審計署の2011年の『全国地方政府性債務審計結果』，2013年の『全国政府性債務審計結果』により作成。

表 3 借入主体別の債務状況（億元）

	2010年	2103年 6 月末
地方政府融資プラットフォーム	49710.68 (46.38%)	69704.42 (39.0%)
地方政府部門・機構	24975.59 (23.31%)	40597.58 (22.7%)
経費補助事業単位	17190.25 (16.04%)	23950.68 (13.4%)
公用事業単位	2498.28 (2.33%)	3280.52 (1.8%)
その他の単位	12800.11 (11.94%)	41375.46 (23.1%)
合計	107174.91 (100%)	178908.66 (100%)

注：() 内は、総債務残高に占める割合。

出所：中国審計署の2011年の『全国地方政府性債務審計結果』，2013年の『全国政府性債務審計結果』により作成。

「地方融資プラットフォーム」の債務のうち、その多くは土地を担保とし、その返済も大きく土地使用権譲渡収入に大きく依存している。そのため、「地方融資プラットフォーム」の債務返済は土地価格に大きく左右される。ひとたび、土地・不動産市場の市況が悪化し、土地価格が下落すると、「地方融資プラットフォーム」がデフォルトする可能性は十分にある²²⁾。

次の表 4 は、地方政府系債務の使途別の状況（投入済み）を示している。表4によれば、2013年 6 月末での、都市部インフラ投資、土地収用・備蓄、交通インフラ投資、保障性住宅という土地と関連する 4 項目の合計は投入済みの債務の 4 分の 3 以上を占めている。都市インフラや交通インフラ整備な

21) 郷鎮政府の債務の詳細については張・李（2007）を参照。彼らによれば、中国のほとんどの郷鎮農村債務総額がすでに毎年収入を超過した。

22) 地方政府融資プラットフォームについては、違法な資金調達、中央政府の政策に反しての株式市場や不動産市場への投資、放漫な経営、情報開示の欠如など多くの問題が指摘されている。

どに投資することは、土地に対する需要を高め、周辺の住宅用地の価格上昇を招き、住宅価格の高騰に影響を与えることになる。また、2013年6月末での地方政府の総債務残高が178908.66億元であるのに対して、投入済みの債務が167508.47億元であり、残りの11400.19億元の債務が未使用のままであった。このことは地方政府の債務使用の非効率性を反映している。

地方政府の財政が「土地財政」への依存をますます深めている条件を確認しておこう。図4がその状況を示している。この図から分かるように、近年の土地・不動産市場の変動によって、「土地使用権譲渡収入」も変動しているが、その規模は拡大している。これに、土地・不動産関連税収と合わせると、地方政府の財政収入規模に匹敵するものになり、地方政府の重要な財政資金源となっている。2013年においては、地方政府の財政収入が69011.16億元（そのうち土地・不動産関連税収は16278.84億元）であったのに対して、「土地使用権譲渡収入」は41250億元であった。実は、「土地使用権譲渡収入」以外にも、国土局などの土地関連政府部門が耕地開墾費、土地復墾費、土地放置費、土地登録費など土地関連費用も徴収している。このようにして、地方政府の「土地財政」への依存の仕組みが確立されることになった。

「土地財政」は恒常的に財源不足に悩む地方政府のインフラ投資、不動産市場の活性化、国民経済成長に大きな役割を果たしたが、同時に多くの弊害ももたらした。例えば、農村の農業用地を建設用地に転換することは耕地の減少につながり、食料の安定供給に悪影響を与える。また、地方政府が農地を収用する際、農民に対する十分な補償が行われぬ。それに、「失地農民」に対する再就職支援と生活支援も十分ではない。そのため、「失地農民」の貧困化が大きな社会問題となった。

特に、地方政府の「土地財政」への依存度の高まりは、土地価格と住宅価格の高騰に大きな影響を与えることになった。地方政府債務の急増と「土地財政」への極端な依存は、土地の供給と需要の両

表4 地方政府債務の用途別の債務状況（投入済み）（億元）

	2010年	2013年6月末
都市部インフラ投資	35301.04 (36.72%)	58030.64 (34.68%)
土地収用・備蓄	10208.83 (10.62%)	18792.06 (11.22%)
交通インフラ投資	23924.46 (24.89%)	40927.37 (24.43%)
保障性住宅	9169.02 (9.54%)	10947.83 (6.54%)
教育・科学・文化・衛生		9725.57 (5.81%)
農林水利建設	4584.10 (4.77%)	5434.39 (3.24%)
生態建設・環境保護	2733.15 (2.84%)	4539.92 (2.71%)
地方の金融リスク解消	1109.69 (1.15%)	0 (0.00%)
工業・エネルギー	1524.26 (1.58%)	2296.52 (1.37%)
その他	7575.89 (7.89%)	16818.13 (10.00%)
合計	96130.44 (100.00%)	167508.47 (100.00%)

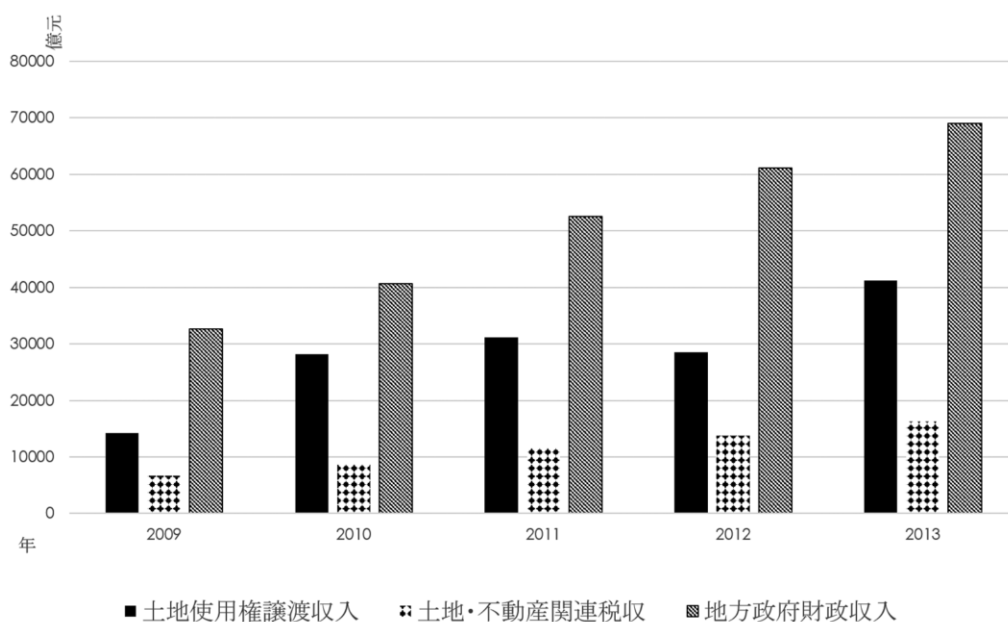
注：（ ）内は、総債務残高に占める割合。

出所：中国審計署の2011年の『全国地方政府性債務審計結果』、2013年の『全国政府性債務審計結果』により作成。

面で住宅価格の高騰に寄与した。供給の面については、地方政府は土地市場を独占しているので、低価で農村土地を収用し、高価で売ることができる。つまり、意図的に土地の供給を抑制し、需給不均衡により、土地価格を高めることができる。需要の面については、地方政府は鉄道などのインフラ建設に投資する際、土地に対する需要を高めることで、土地価格を上昇させる。このように、土地価格の上昇は、周辺の住宅用地の価格を引き上げ、住宅のコストを高めることで、住宅価格の高騰に影響を与えた。

しかしながら、「土地財政」は土地の開発段階の財源（「土地使用権譲渡収入」）に強く依存するため、不動産市場の市況に大きく左右される。土地・不動産価格が下落することになれば、土地・不動産関連税収と「土地使用権譲渡収入」も減少するので、「土地財政」への依存は持続不可能かつ不安定である²³⁾。

図4 土地財政の状況（億元）



注：土地・不動産関連税収は都市維持建設税，不動産税，印紙税，都市土地使用税，土地増値税，耕地使用税，契約税を含む。

出所：中国統計局データベース，国土資源部『中国国土資源統計年報』，財政部財政年報各年版より作成。

23) 「土地使用権譲渡収入」は地方政府が土地を不動産デベロッパーに譲渡するときに獲得する収入である。この収入は、譲渡時の土地価格と強く関連するので、土地・不動産市場の市況に左右されやすく、不安定な収入である。また、地方政府にとっては、譲渡できる土地の総量が一定であるので、いつまでも土地を譲渡し、収入を得ることが不可能であるので、この収入は持続不可能である。

3.3 不完全な資産課税制度

中国における現行の土地・不動産税制は、中国の特殊な土地制度²⁴⁾に基づいて形成されたものであり、改革以降の経済の市場化の進展につれて、この土地・不動産税制の問題点が露呈されるようになった。

最も顕著な問題は、土地・不動産の保有に対する固定資産税の不十分さと相続税の欠如という「不完全な」資産課税制度の問題である。土地・不動産の保有に対する固定資産税は資産課税として、所得再分配機能が強く、土地の地用効率の向上と不動産に対する投機行動の抑制の手段としても、世界の各国に使われている。しかし、中国においては、土地・不動産関連税収は取得・譲渡段階の課税に偏り、保有段階における課税は非常に不足した状態にある。表5から明らかなように、土地・不動産の保有に関しては不動産税、都市土地使用税、耕地使用税が存在するが、保有段階による税収総額は非常に少ない。2013年での保有段階における税収は地方政府税収の9.8%しか占めるにすぎなかった（日本の2012年における固定資産税が地方税に占める割合は24.9%である）。それに対して、取得・譲渡段階の税収は地方政府税収の22.8%を占めた。

さらに、現行の土地・不動産の保有段階の課税についても、いくつかの問題点を指摘できる。第1は、土地・不動産の保有段階での課税対象と課税ベースの狭さという問題である。不動産税については、個人所有の非営業用建物や非営利性老人施設などは課税されておらず、国有企業に対しては、耕地使用税が課税されない。このように、土地・不動産保有に対する固定資産税の課税は不十分である²⁵⁾。

第2は、土地・不動産の保有段階における課税方法による納税額が少ないという問題である。「不動産税・都市不動産税」の課税方法は、不動産の取得価格（原価）に対して10%–30%の控除率で控除を行った後の価格を課税標準とする。しかし、このような課税方法では、不動産価格の上昇につれ、不動産の所有者が価格上昇の利益を享受するが、納税額は不変のままであるため、地方政府の税収増加にはつながらない。実際に、多くの国では、市場価格をベースに、または一定の控除を行った後に課税するのが普通である。また、「都市土地使用税・耕地使用税」の課税方法は従量税を採用する。すなわち、土地の価格ではなく、土地の面積を税率にかけて納税額とする課税方法である。この方法では、地価がいくら上昇しても納税額は上昇しない。さらに、地域間で地価上昇の違いが生じている状況では、この従量課税の方法は納税の不公平を生じさせるだけである。

第3は、都市と農村における税負担の格差の問題である。中国の土地・不動産課税は中国の土地公有制に基づいて設計されているため、土地・不動産課税は、耕地使用税を除いて、すべては「都市部」における課税であり、農村地域の土地・不動産は課税対象外とされている。しかし、経済発展と都市化の進展に伴い、農村住民の都市への流入が増加している。このために、都市の郊外地域における土地・不動産課税が問題となっている。現行の都市部と農村部の分離課税の方法は地方政府の税収増加

24) 中国の土地制度は土地公有制と言われる。この土地公有制は以下の2つの特徴を持つ。第1に、全国の土地について、都市の土地が国家所有となり、農村の土地が集団所有となる（土地制度の二元所有構造）。第2に、土地については、その「所有権」と「使用权」が分離されている。市場に売買できるのは土地の「使用权」だけである。また、土地の「使用权」についても、その期限と用途が規定されている。

25) 重慶と上海では、新たな不動産税を試行しているが、重慶の課税対象は高級物件に限られ、上海の課税対象は新しく購入する物件に限定され、既存の非営業用個人住宅には課税がなされない。土地に関しても、依然として、個人所有の非営業用住宅用地には課税がなされない。

とつながらないだけでなく、都市部と都市郊外の住民の納税負担における格差を生じさせている。

以上のように、現行の土地・不動産の保有段階での課税は極めて不十分である。それに加え、中国においては、税法上、遺産税（相続税）という税目が存在するが、徴税条件が整っていないため実施されていない。2001年の全国人民代表大会で可決した『中華人民共和国国民経済および社会発展第10期5ヶ年計画概要』においては、適切な時期から遺産税を徴収すると記述されているだけであった。この遺産税は地方政府の税収に属するので、それを徴収することは地方政府の税収増加となる。さらに、遺産税の徴収は、土地・不動産の保有コストを引き上げることになり、土地・不動産の流動化を促進し、土地・不動産価格高騰の抑制と土地・不動産市場の安定化にも寄与するものとなろう。

中国における土地・不動産課税は、その保有段階とは異なり、取得・譲渡段階での納税者の負担は非常に重い。例えば、土地を売買する場合、土地増値税のほかに、所得税（企業または、個人）と営業税も課税される。不動産市場が過熱する時、譲渡益に対する課税を強化することは、土地に対する投機的行動を防ぎ、土地の有効利用を促進するという側面を持つ²⁷⁾。しかし、その一方で譲渡益に対する課税は、土地・不動産を売却しないと課税されないため、土地・不動産の長期保有を有利にし、土地・不動産の売却を阻害する。このいわゆる「lock-in effect」²⁸⁾（凍結効果、ロック・イン効果）は、土地・不動産の供給を抑制することで住宅価格を高騰させるというマイナスの側面を持つ。それに加え、固定資産税の不十分さと相続税の欠如は、土地・不動産の保有コストを低め、将来の値上がりを見越して、土地を利用しないまま放置し、土地・不動産に対する投機的行動を助長するという帰結を生むことにもなる。

表5 土地・不動産関連税収

	税目	税率	税収額（2013年の決算ベース）
所有・使用	不動産税・都市不動産税 ²⁶⁾	原価（控除後）の1.2%または、賃貸収入の12%	1581.50億元
	都市土地使用税	0.2元－10元/平米	1718.77億元
	耕地使用税	1元－10元/平米	1808.23億元
取得・譲渡	都市維持建設税	納税額の1%－7%	3419.90億元
	土地増値税	譲渡収入の30%－60%	3293.91億元
	契約税	3%－5%	3844.02億元
	印紙税	0.03%－0.1%	1244.36億元

注：土地・不動産を売却するときに、企業所得税や個人所得税が課されるが、ここでは議論しない。

出所：中国財政部データベース、『中国の税制』（2004年）より作成。

26) 不動産税は中国企業と中国人に対する課税であり、不動産税の税率は、原価（控除後）の1.2%（または賃貸収入の12%）である。それに対して、都市不動産税は外国企業と外国人（香港、台湾、マカオ、華僑を含む）に対する課税である。都市不動産税の税率は、原価（控除後）の1.2%（または賃貸収入の18%）である。

27) 中国においては、2011年に、住宅価格の上昇を抑制するために、「個人が購入した住宅を5年以内に売却する場合に、売却収入全額を課税対象とする（従来は売却益のみを対象に営業税を課税する）」という抑制政策を出した。

28) 詳しくは、金本（1990）、高木（1989）を参考。凍結効果とは、土地を売却する際に生ずる実現益に課税することは、土地の長期保有を有利化することによって、土地の売却を抑制する効果である。

4. 今後の財政改革の方向性

前節では、住宅価格の高騰と関連する中国の「分税制」財政制度の諸問題を議論した。本節では、住宅価格の高騰を抑制する視点から、財政の本来の機能であるマクロ経済安定化と所得再分配機能の役割を高めるために、中国の財政制度改革が今後どのような方向に進むべきかについて、以下の4点を提示したい。

4.1 インフラ投資を重視する「建設中心」の財政支出構造から社会保障、教育、衛生などの支出を強化する「公共財政体系」の確立への転換

「分税制」改革以降、中国の国家財政収支の対GDP比は、1996年から上昇基調に転じた。しかし、経済成長の減速と政府債務の急速な拡大という近年の状況にあつては、政府がインフラ投資を継続的に拡大し、経済成長を牽引することは持続不可能だろう。

インフラ投資を重視する「建設中心」の財政支出構造から社会保障、教育、衛生などの支出を強化する「公共財政体系」の確立に転換することが、国内における各種の格差問題の解決に大きな役割を果たし、政府の所得再分配機能の向上につながることを期待できる。また、公共財政体系の確立によって、国民にとって将来に不安のない消費環境が提供され、これが中国のマクロ経済成長方式を「輸出・投資主導型成長」から「内需・消費主導型成長」に転換させることに一定の役割を果たすだろう。

特に、住宅価格の高騰を抑制する視点からすれば、「建設中心」の財政支出構造の転換は、土地・不動産市場の安定化にとって重要である。なぜなら、「建設中心」の財政支出構造の転換は、インフラ投資における重複投資や、過剰投資の問題を軽減し、地方政府の官僚が行う無駄な公共投資、都市開発を排除することができる。このことが、土地に対する需要を減らし、住宅用地の価格を低下させることで、住宅価格の高騰を抑制することになるだろう。

ところで、インフラ投資を重視する「建設中心」の財政支出構造から社会保障、教育、衛生などの支出を強化する「公共財政体系」の確立への転換を実現するためには、中国の政治システムにおける人事制度（特に、官僚の評価・昇進システム）の改革も同時に行われなければならない。この人事制度改革によって、地方政府の官僚たちを評価する基準に社会保障、環境、衛生などの分野を含めることができるならば、彼らのGDP至上主義へインセンティブを低下させることができる。このようにして、地方政府の「土地財政」への依存度を下げることができ、地方政府の土地価格を上昇させるインセンティブも低下していくだろう。結果として、これらが住宅価格の高騰抑制と土地・不動産市場の安定化に寄与することになるだろう。

インフラ投資を重視する「建設中心」の財政支出構造の転換を実行するに際しては、富裕地域、都市部の過剰なインフラ投資を抑制し、社会保障、教育、衛生などの分野に対する支出を強化することが求められる。実際に、胡錦濤政権の「第11次5カ年計画（2006年－2010年）」において、経済成長方式の転換を加速させ、財政制度改革を進め、財政支出構造を調整し、「公共財政体系」の建設を加速させるということが提案された。しかし、2008年の国際金融危機の影響で、経済成長方式の転換と財政

支出構造の調整という目標は事実上に放棄された。だが、その後の「第12次5カ年計画(2011年－2015年)」においては、再び、「内需消費を拡大させ、投資、消費、輸出を協調的に発展する」ということが提案された。財政制度についても、「公共財政体系」の建設を加速させ、基本的な公共サービスの均等化のための財源を確保する」ということが提案され、インフラ投資を重視する「建設中心」の財政支出構造の転換が図れている。

今後、「第12次5カ年計画(2011年－2015年)」の目標やインフラ投資を重視する「建設中心」の財政支出構造の転換という目標を達成できるかどうかについて、最も重要なのは人事制度改革であるといえよう。政府官僚たちの経済成長至上主義と投資依存の経済運営方式を転換させることができるかどうか重要な課題となる。

4.2 地方政府における財源不足問題の解決と「土地財政」からの脱却

住宅価格の高騰を抑制する視点からすれば、地方政府の財源不足の問題を解決しなければならない。財源不足問題が解消された地方政府は、「土地財政」に依存しなくなるため、土地・不動産価格を上昇させるインセンティブは小さくなる。これによって、住宅価格の高騰が抑制されることを期待できるだろう。

地方政府の財源不足の問題を解決するためには、中央と地方、または、省以下の地方政府間の財政関係を再整理することが重要である。支出責任については、中央政府は国全体の事務(国防、外交、全国的な公共プロジェクト、マクロ経済調整、所得再分配機能)に特化し、地方政府は義務教育、社会保障、医療衛生、治安、地域的な公共プロジェクトなどの地域内の一般公共サービスの提供に傾注し、競争分野から撤退することが必要である。また、財源分配については、収入の変動が比較的に小さく、安定的な課税ベースを持つ財源を地方政府に提供するのが望ましい。ここで重要なのは、各レベル政府の権限と責任分担を明確にし、各レベル政府の責任分担に見合った財源を確保することである。

特に、「分税制」以降の財政制度のもとでは、省以下の政府間の財政関係が明確ではないため、上級政府が比較的強い立場に立ち、収入を下級政府から吸収するが、支出責任を下級政府に押し付けるということが見られた。結果として、下級地方政府が常に財源不足に陥り、下級政府の債務が急速に拡大している。このような問題に対して、下級政府の財政力を強化するために、省以下の政府間の役割分担と財源分配を見直し、省以下の政府間の財政関係の調整を実行する必要がある²⁹⁾。

さらに、政府間の財政関係を見直すには、現行の財政移転制度も改善しなければならない。具体的には、「税収返還」の必要性を再考し、「専項移転支出」をルール化し、透明化し、「一般移転支出」の規模を拡大させる³⁰⁾ことである。この場合にも、下級政府の財源不足と債務拡大に対して、省以下の移

29) このことについて、現在、いくつかの省(海南省、湖北省、河南省、安徽省、江蘇省など)においては、省級政府が直接に県級政府の財政を管理する制度改革が進まれている。この「省管県」改革は、県級政府の自主権を拡大させ、県級政府の基本的な公共サービスの提供のための財力を確保することが目的である。

30) 「税収返還」とは、1994年の「分税制」改革の際、富裕地域の地方政府の抵抗を緩和するために、地方政府の既得権益を守るために導入されたものである。「専項移転支出」とは、使途が特定される補助金であり、日本の国庫支出金と相当する。「一般移転支出」とは、使途が特定されていない移転支出であり、日本の地方交付税に相当する。

転支出制度を改善する必要がある³¹⁾。

4.3 地方政府の債務問題の解決

第2節で述べたように、地方政府の巨額の債務が土地・住宅価格の高騰に大きな影響を与えた。そのため、住宅価格の高騰を抑制する視点から、地方政府の債務問題を解決しなければならない。

地方政府の債務問題に対しては、地方政府の債務返済能力を高めるために、地方債の自主発行の拡大を選択的に、漸進的に導入することが必要である。地方債の自主発行は、以下のような利点を持っている。第1に、地方政府に自主財源を与えること、第2に、地方政府の債務を透明化すること、第3に、「土地財政」と「地方融資プラットフォーム」への依存度を弱めることである。

実際に、2009年から、地方政府の資金調達能力を向上させるため、中央政府(財政部)が代理となって、地方債を発行できるようになった。そして、2011年に、国务院の許可により、上海市、浙江省、広東省と深圳市は、財政部の代理発行ではなく、自主的に地方債を発行できるようになった。その後、地方債の自主発行に対する規制緩和が進められてきている。

しかし、中国における地方債市場の未発達、格付け機関の存在しないこと、発行の不透明さと地方債の乱発の可能性を考えると、地方債の自主発行の拡大は選択的、漸進的に行う必要がある。選択的とは、地方ごとの経済、財政状況を十分に考慮したうえで、返済能力のある地域だけに地方債の自主発行の権限を与え、財政力が弱い地域に対しては財政移転支出で財源不足の問題を対処するということである。漸進的とは、試行地域の経験を吸収しながら地方債の自主発行に関する制度を改善し、自主発行を漸進的に拡大させていくということである。

しかし、地方債の自主発行が本格的に導入されるまで、現段階での「地方融資プラットフォーム」を通じた資金調達は不可欠である。「地方融資プラットフォーム」については、収益性の低さ、資金の使途の不透明さ、監督の不備など多くの問題が存在している。さらに、マクロ経済成長の減速と不動産市場の市況悪化の状況の中で、「地方融資プラットフォーム」がデフォルトになる可能性が十分にあるため、「地方融資プラットフォーム」の整理が急務である。

「地方融資プラットフォーム」を整理する際に、地方政府からの抵抗を予想できるが、債務問題の解決のために、現存の「地方融資プラットフォーム」の整理を加速しなければならない。「地方融資プラットフォーム」の整理には、第1に、政府と切り離し、市場メカニズムで運営すること、第2に、債務管理のルール化、透明化、厳格化を行うこと、第3に、モラルハザードの問題を解決すること、第4に、担保と返済を土地から切り離すこと、第5に、既存の融資プラットフォームを整理再編することなどが求められる。

実際に、「地方融資プラットフォーム」の整理が進んでいる。2010年に、国务院が『地方政府融資プラットフォームの管理強化に関する問題についての国务院通知』を発表し、「地方融資プラットフォーム」の既存の債務の処理、「地方融資プラットフォーム」の整理整頓、金融機関の「地方融資プラット

31) この時、中国経済の多様性、文化的、歴史的な差異と情報の非対称性を考えて、全国統一的な制度より、地方政府に当該地域の制度整備の権限を委任し、地方に適した移転支出制度が望ましい。ただし、この過程で、情報の開示、ルール化、地方人民代表大会(地方議会に相当)の監督に関する制度整備が不可欠である。

フォーム」に対する融資の管理強化，地方政府の違法な債務保証の禁止などが要求された。

4.4 安定財源の確保と「不完全な」資産課税制度の問題の解消

地方政府の安定した財源を確保するためには，固定資産税と相続税を全面的に導入することが必要である。地域内の公共サービスを提供するのは地方政府の責任であり，「受益者負担原則」に従い，この公共サービスを享受する当該地域の住民が費用を負担するのも当然である。地域住民が保有する土地・不動産を対象とした固定資産税と相続税は，景気の影響に左右されない，相対的に安定した財源である。

現在の中国においては，一部の非営業用住宅を対象とした「不動産税」が上海と重慶において試行されているが，公平性の観点から，すべての住宅を対象とした「不動産税」³²⁾の導入が喫緊の課題となろう。また，この「不動産税」に関する立法を加速し，それを全国に普及しなければならない。固定資産税と相続税の導入は地方政府に安定財源を与えるだけではなく，土地・不動産の保有コストを高め，地方政府の土地・不動産価格を上昇させるインセンティブを減少させ，これが住宅市場の安定化と住宅価格高騰の抑制にも寄与する。

しかし，「不動産税」の導入に関しては，地方政府と富裕層からの強い反発が予想され，それを早期に実現することは決して容易ではない。特に，地方政府にとって，不動産業の発展は地域経済の発展と強く関連しているので，「不動産税」の導入が不動産市場の沈滞をもたらし，地域経済の減速を引き起こすような事態になるならば，地方政府の収入の減少をもたらすことにもなりかねない。

現状では，2011年からの「不動産税」の試験的導入も未だに上海と重慶に限定されている。また，相続税も徴収条件が整っていないことを理由に，未だ実施されていない。こうした中で，2015年3月から施行の『不動産登記暫行条例』³³⁾は「不動産税」の導入にとって重要な契機となるだろう。これとともに，「不動産税」の導入に関しては，課税ベースと課税対象，税率の設定，不動産の評価システムなどについての法律と制度の整備が加速されねばならない。

5. おわりに

本稿では，中国の財政制度の変遷と現状を概説したうえで，1994年「分税制」改革以降の中国の財政制度の特徴と問題点を明らかにした。その後，現在の財政制度の問題点のうち，住宅価格の高騰と関連する問題点として，「建設中心」の財政支出構造の問題，地方政府の債務拡大と「土地財政」への依存の問題，中国の不完全な資産課税制度の問題という3つの問題点を指摘し分析を行った。そして，それらの問題点に対して，住宅価格の高騰を抑制する視点から，財政の本来の機能であるマクロ経済

32) この「不動産税」日本の固定資産税と相当し，住宅の保有に課す税収である。「不動産税」の導入に関しては，不動産の地域性，中国経済の多様性，都市・農村土地の二重市場構造などの問題を考え，「不動産税」の課税対象，課税ベース，税率などを設計する時，全国統一的な税制かまたは，地方ごとの差異を考える上，地方政府に課税の自主権を与えるかという税制設計が問題である。

33) 『不動産登記暫行条例』は，全国で統一的な不動産情報のデータベースを確立することを目的としている。政府は，この条例により，全国の不動産の情報を正確に把握でき，「不動産税」の徴収が可能になるだろう。

安定化と再分配機能の役割を高めるために、今後の財政制度改革の方向性がどうあるべきかについての提言を行った。

中国の財政制度改革の方向性については、「建設中心」の財政支出構造の転換，中央と地方，または，省以下の地方政府間の財政関係の再整理，財政移転制度の改善，地方債の自主発行の拡大を選択的に，漸進的に導入すること，地方政府融資プラットフォームの整理と固定資産税と相続税を全面的に導入することなどの提言をしたが，それだけではなお不十分であろう。例えば，財政制度改革には，予算管理制度を改善し，ルール化，透明性，管理強化に関する改革も必要とされるだろう。また，財政制度改革だけで，住宅価格の高騰が抑制できるわけではない。「制度的補完性」の関係にあるその他の諸制度（土地制度，金融制度，行政制度，人事制度など）の改革も同時に進めねばならない。さらに，本稿で指摘した問題点は中国における財政制度の問題の一部にすぎず，残された問題については更なる研究が必要である。

参 考 文 献

中国語文献

- 亜州開発銀行（2014）『中国地方財政管理 挑戦と機遇』。
李萍（2006）『中国政府間財政関係』中国財政経済出版社。
郭貫成・汪劭杰（2014）「財政分権，地方財政赤字と土地財政」『財經論叢』第12期，pp.17-23。
劉海英（2006）『地方政府間財政関係研究』中国財政経済出版社。
马兹晖（2008）「中国地方财政收入与支出」『管理世界』第3期，pp.40-49。
孙占芳（2007）「地方政府在房地產價格上漲中的作用分析」『房地產市場』第1期，pp.22-33。
中国国务院（1993）『国务院关于实行分税制财政管理体制的决定』。
中国統計局（2000—2010）『国民經濟和社会發展統計公報』。
中国审计署（2011）『全国地方政府性債務審計結果2011年』。
中国审计署（2013）『全国政府性債務審計結果2013年』。

日本語文献

- 青木昌彦（滝澤弘和・谷口和弘訳）（2003）『比較制度分析に向けて』NTT出版。
梶谷懐（2008）「中国の土地市場をめぐる諸問題と地方政府—「地方主導型經濟發展」の変容」『現代中国研究』第23号，pp.64-85。
梶谷懐（2011）『現代中国の財政金融システム』名古屋大学出版会。
加藤弘之（2013）『「曖昧な制度」としての中国型資本主義』NTT出版。
金本良嗣（1990）「土地税制の宅地供給阻害効果と地価」西村清彦・三輪芳朗『日本の株価・地価 地価形成のメカニズム』東京大学出版会 第6章，pp.135-163。
神宮健・李粹蓉（2007）「中国財政の現状と課題」『季刊中国資本市場研究』2007年夏号，pp.23-37。
栗林純夫・高橋宏（1998）『中国における持続的成長の可能性』人と文化社。
呉敬璉著（2007）青木昌彦監訳日野正子訳『現代中国の經濟改革』NTT出版株式会社。
徐一睿（2014）『中国の經濟成長と土地・債務問題：政府間財政システムによる「競争」と「調整」』慶應義塾大学出版会。
高木啓三（1989）「地価の決定メカニズムと土地税制の問題点」『金融研究』第8巻第2号，pp.39-78。
張親培・李洪濤（2007）「中国における地方財政制度改革—鄉鎮債務をめぐって」『法と政治』第58巻第2号，pp.63-103。
張忠任（2008）『中国の政府間財政関係に関する調査研究—分税制以降の省レベル以下の行財政を中心に—』平成16年度～平成19年度科学研究費補助金研究成果報告書。
張忠任（2010）「金融危機下における中国の財政状況と財政政策の新展開」『総合政策論叢』第19号，pp.41-52。

- 内藤二郎 (2009) 「中国の財政制度と政策—改革・開放30年の変遷と課題—」『ファイナンシャル・レビュー』平成21年第4号, pp.71-104。
- 内藤二郎 (2014) 「財政制度—改革の再検証と評価」中兼和津次編『中国経済はどう変わったか—改革開放以後の経済制度と政策を評価する—』国際書院, pp.113-147。
- 中兼和津次編 (2014) 『中国経済はどう変わったか—改革開放以後の経済制度と政策を評価する—』国際書院。
- 日本経済研究センター・精華大学国情研究センター編 (2006) 『中国の経済構造改革』日本経済新聞社。
- 任哲 (2009) 「中国不動産業界における政府関与のジレンマ—中央・地方関係の視点から—」『アジア研究』Vol. 55, NO. 1, pp.1-18。
- 任哲 (2012) 『中国の土地政治—中央の政策と地方政府—』勁草書房。
- 渡辺利夫・朱炎編 (2010) 『国際金融危機後の中国経済』勁草書房。

英語文献

- Jin, H., Y. Qian and B.R. Weingast (2005) “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese style,” *Journal of Public Economics*, Vol.89, pp. 1719-1742.
- Kornai, J. (1986) “The Soft Budget Constraint,” *Kyklos*, 39(1), pp.3-30.
- Montinola, G., Y. Qian and B.R. Weingast (1995) “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China,” *World Politics*, Vol.48, pp. 50-81.
- Oi, J. C. (1992) “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China,” *World Politics*, Vol.45, pp. 99-126.
- Qian, Y. and B.R. Weingast (1997) “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives,” *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), pp. 83-92.
- Weingast, B.R. (1995) “The Economic Role of Political Institutionalism: Market-Preserving Federalism and Economic Development,” *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1), pp. 1-31.
- Weingast, B.R. (2009) “Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives,” *Journal of Urban Economics*, 65, pp. 279-293.
- Weingast, B.R. (2014) “Second Generation Fiscal Federalism: Political Aspects of Decentralization and Economic Development,” *World Development*, 53, pp. 14-25.
- World Bank (2014) *Urban China-Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*.