

始動する中国の地方債

—起債許可制度の構築に向けて—

徐 一 睿

はじめに

- 1 変革期を迎える地方財政—「先富」から「共富」へ
 - 2 地方債起債における要因分析
 - 3 起債許可制度の構築に向けて
- 結び

はじめに

2008年9月のリーマン・ショックに端を発する世界規模の金融危機は瞬く間に世界に広がり、中国もこの状況から逃れることができない。対外輸出の急落に伴い、景気は上半期における加熱気味の状態から急速に後退した。急速な景気後退に対処すべく、11月になると、中国政府は4兆元（約56兆円）の景気対策を発表し¹、2010年までの2年間で実施されることとなっている。その4兆元規模の拡張財政政策の財源のうち、1兆1800億元は中央政府が負担し、残りは地方政府、企業、銀行などで分担されている。

2009年3月の全国人民代表大会で、中央政府による1兆1800億元の支出が承認されたと同時に、中央政府の認可の下で、財政部が地方政府に代わって2009年度で2000億元にのぼる地方債を代理発行することが承認された。1995年作成された中国の予算法において、地方債発行は原則禁止とされており、今まで、中央政府が発行した国債を地方政府に貸し出すことはあったが、地方債という名目で承認されたのは今回がはじめてである。こうした意味で、今回の決定は中国の地方財政史において、非常に重要な政策転換である。

なぜ当局は予算法上の制約を突破し、地方債を発行するようになったのか。その内外要因はどうなっているのか。さらに、今回の地方債発行は中国の地方財政にとって、どのような意味を持っているか。今後、地方債制度の健全化に向けてどのような制度改革が必要か。本研究はこれらの問題に対する考察を行ったうえで、起債許可制度の必要性について

1 2007年の中国の国家の財政支出総額は4兆9781億元で、今回の財政出動は約1年分の国家支出額に相当。

論ずる。

1. 変革期を迎える地方財政—「先富」から「共富」へ

1970年代末鄧小平が「先富論」を旗印として、経済の効率化を改革開放政策の軸に据え、20世紀末までに、都市部では国有企業改革が行われ、農村部では人民公社が崩壊に向かうといった事態に見られるように、中国の経済環境、社会環境は大きく変化していた。市場経済を導入することで、民営企業や外資企業の活躍により、中国経済は急成長を遂げ、国民生活面も大きく上昇した²。しかし、それと同時に、従来の国有企業と人民公社が担っていた社会保障機能を果たせなくなったにも関わらず、代替システムが構築されていなかったため、中国社会における格差問題に対して是正を求める声が高まっている。地域間の格差、都市部と農村部との格差、富裕層と貧困層との格差を温存すると中国共産党が政権政党であることの正当性まで失う恐れがある。

そもそも、「先富論」を提唱していた鄧小平は1992年1月19日の「南巡講話」において、「先富」から「共富」への道筋を打ち出していた。鄧小平は「社会主義の道を歩むのは、ともに豊かになることを逐次実現するためである」と「共富」を最終目標とし、「条件を備えている一部の地区が先に発展し、他の一部の地区の発展がやや遅く、先に発展した地区が後から発展する地区の発展を助けて、最後にはともに豊かになるということである」というように、中国経済の発展はまず効率化を優先すべきであり、地域間の格差があっても仕方がないという見解を示しつつも、その後の政府による所得再配分政策の重要性にも言及している³。

改革開放政策に転じて、最初の20年間、中国の政策決定者にとって、鄧小平の「先富論」の前章ともいべき効率化は至上命題であった。2000年に入ってから、効率一辺倒の政策を是正し、公平さを再認識する機運が一気に高まってきた。こうして、鄧小平の「先富論」の後章ともいべき、格差是正政策を講ずる重要性は中国の指導者のコンセンサスになりつつある。

こうした中で、2000年に入ってから、農民の過重な負担を軽減すべく、さらに農村部で崩壊した社会保障システムの再構築を図るべく、トップダウン形式で「農民、農村、農業（三農問題）」を対象とする政策が次々と打ち出されてきた（表1）。

2 呉敬璉（2008）によると、1978年基本生活すら保障できていない貧困者は2.5億だったが、2006年には2148万人まで低減している。世銀統計では、1990年—2002年まで、世界の貧困撲滅者数の90%は中国で実現している。

3 『鄧小平文選 1982—1992』、「武昌、深セン、珠海、上海などでの談話の要点」P 375

表 1 2000 年以降農民向け負担軽減および社会保障関連政策展開一覧

	開始年	政策名称	概要
負担面	2000年	農村税费改革	2000年「農村税费改革実験についての通知」(中発「2000」7号)で安徽省を改革モデル地域に指定し、農業特産税の農業税への一本化、屠宰税廃止、義務・畜積労働廃止、多くの費用項目の取消、郷鎮統籌費の取消と統籌費より支出していた項目の予算内支出への組替えなども実施された後、「2002年農村税费改革実験の拡大についての通知」(国弁発「2002」25号(2))が発表され、2002年から全国で実施するようになった。
	2004年	農業税の廃止	地方税に属する農産物に対する課税を廃止。2004年、政府の第1号文書で、農業税の税率を1%まで下げ、農業特産税を廃止する方向だったが、3月になると、全国人民代表大会の温家宝総理による政府工作報告で5年を目標に段階的に農業税を廃止する方針を打ち出し、同年4月から、吉林省と黒龍江省の2省で実験的に農業税の完全廃止を行い、2005年12月、全国財政工作会議で、当初5年を目標とした案を前倒して、2006年から全国で全面廃止となった。
社会保障面	2003年	新型農村合作医療保険制度	2003年1月10日、衛生部、財政部、農業部は3部連名で「新型農村合作医療制度の構築に関する意見」を公表し、農村部の医療保険制度の再構築が始まった。中央政府と地方政府による支出で個人負担分を低くし、加入者数を増やす。2006年3月14日公表された「中華人民共和国国民経済と社会発展の第11次5カ年規画」において、2010年までに、加入率を80%以上にする方針。政府による政策的誘導は奏功し、2004年の加入者数は0.80億人だったものが、2008年の8.15億人まで急増した。
	2006年	農村義務教育の無償化	2006年6月29日第10回全人代の第22回会議で20年ぶりに「義務教育法」の修正案が出され、新しい「義務教育法」は2006年9月1日から実施されるようになった。新法では、義務教育の国家による負担を再認識し、専項補助を設立し、農村地域と民族地域の義務教育を促進することを記載、また、法律責任の第54条において、学校への非合理的費用徴収を厳禁すると明記した。また、2001年から局部地域で行われていた「両免一補」政策(授業料と雑費、教科書代を免除、寄宿費と生活費を補助)は2007年から全国での農村義務教育段階、経済状況困難の学生に対して実施するようになった。
	2007年	農村最低生活保障制度	2007年8月14日国务院は「全国で農村最低生活保障制度」に関する通知を出し、全国での農村最低生活保障制度がスタートした。財源は地方政府、特に、県政府を主要な負担主体とし、家庭の一人当たり平均純収入が当地の最低生活保障基準を下回る農民を配布対象とする。
	2009年	農村社会年金保険制度	2008年10月開催された中国共産党第17期中央委員会第3回総会において、「農村の改革・発展促進の若干の大きな問題に関する党中央の決定」を公表し、農村の社会保障システムの整備を加速する方針を固め、新しいタイプの農村社会年金保険制度を構築する方針を打ち出した。2009年6月24日温家宝が主催した国务院常务会议で、「新型農村社会年金保険制度」に関する試行案について、討論され、2009年に全国の10%の県で先行試行を行うことを決めた。医療保険と同様に、個人、政府と集団による共同負担方式を決めた。

(出所) 各法案により筆者作成

さらに、地域間で調和の取れた発展を目指すべく、2000年から西部大開発という国家プロジェクトが全面的に遂行され、西部地域のインフラ建設、生態環境保護、産業構造の調整、教育事業などの強化が図られている。このように、東部沿岸地域に一極集中していた90年代末までの産業戦略に対する見直しが本格化した。2006年に公表された第11次5カ年規画において、中国政府は「地域間の調和の取れた発展促進」を打ち出し、地域間格差の是正を加速させている。こうした政策が奏功し、絶対的格差は依然として大きい⁴、GDP成長率、社会消費品小売上(名目)、都市部の固定資産投資といった主要なマクロ指標はすでに従来の「東高西低型」から「西高東低型」に移行してきた⁴。

以上述べられてきたように、2000年以降、中国は効率一辺倒の政策に対する見直しを開始し、税费改革や農業税の廃止を通じて農民の負担を軽減させると同時に、農村義務教

育の無償化や農村合作医療保険制度の再構築を通じて、負担面と保障面の両面から都市部と農村部の格差を是正する方向に動いている。また、地域間格差を是正するために、中西部に対するインフラ建設を加速させる一方で、東部沿岸地域よりの産業政策も中西部へ傾斜し始めている。

特に、胡錦濤と温家宝体制が誕生した以降、「調和の取れた社会」を目指すべく、拡張財政政策を通じて、「先富」から「共富」への政策転換が進められるようとしている。こうした中で、地方財政のあり方も大きな変革期を迎えている。

2 地方債起債における要因分析

(1) 地方政府で高まる起債需要

効率一辺倒から公平重視に方向転換し始めている中で、地方政府にとって最も大きな問題は如何に財源を確保するかである。1994年分税制改革以降、財源の中央再集中化が行われ、収入面では、中央財政6割、地方財政4割、支出面では、中央は3割負担、地方は7割負担が続いている。2007年の中央と地方財政の主要支出項目を見てみると、外交、国防は中央政府が負担していることがわかる。一般公共サービス、科学技術、交通運輸、工業商業金融などの支出項目においては、中央財政と地方財政が共同負担となっている。一方、教育、社会保障と就業、医療衛生、環境保護、農林水事務といった項目は主に地方財政負担となる（表2）。

地域間格差の是正、社会保障制度の整備、義務教育の推進、インフラの構築、住民たちに対する住宅の提供に関する支出責務は地方政府が果たさなければならない重要な役割である。金子（2003）が主張しているように、これらの財・サービスは所得が上昇すればするほど、その需要が増加し、サービス水準の向上が求められる性質を持っている⁵。戦後、福祉国家体制の下で、先進諸国は経済成長の持続を背景にして、こうした社会サービスの拡大を図ってきた。近年、中国は経済の躍進によって、人々の所得が急増しており、2008年の一人当たりGDPは3,266ドルとなり、初めて3,000ドルの大台を突破した。先進諸国でかつて見られた社会サービス水準の向上を求める声は中国でも発生するようになり、地方政府が果たすべき役割が求められるようになった。

こうした中で、中央政府の政策決定に対して、地方政府は与えられた支出責務に必要とする財源をいかに確保するかは政策を確実に実行するために、必要不可欠の条件である。

4 関志雄（2009）「西高東低型に転じた中国における経済成長—現れ始めた国内版雁行形態の効果—」
<http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/ssqs/090605ssqs.htm>（中国経済新論）

5 『地方財政読本』[第5版] 林健久編、東洋経済P 30

表2 中央と地方財政主要支出項目（2007年）

（単位：億元、％）

項目	国家財政					
			中央		地方	
	支出金額	シェア	支出金額	シェア	支出金額	シェア
一般公共サービス	8514.2	17.1	2160.2	25.4	6354.1	74.6
外交	215.3	0.4	213.8	99.3	1.5	0.7
国防	3554.9	7.1	3482.3	98.0	72.6	2.0
公共安全	3486.2	7.0	607.8	17.4	2878.3	82.6
教育	7122.3	14.3	395.3	5.5	6727.1	94.5
科学技術	1783.0	3.6	924.6	51.9	858.4	48.1
文化体育とメディア	898.6	1.8	127.2	14.2	771.4	85.8
社会保障と就業	5447.2	10.9	342.6	6.3	5104.5	93.7
医療衛生	1990.0	4.0	34.2	1.7	1955.8	98.3
環境保護	995.8	2.0	34.6	3.5	961.2	96.5
都市と農村のコミュニケーション関連	3244.7	6.5	6.2	0.2	3238.5	99.8
農林水関連	3404.7	6.8	313.7	9.2	3091.0	90.8
交通運輸	1915.4	3.8	782.3	40.8	1133.1	59.2
工業商業金融	4257.5	8.6	1442.5	33.9	2815.0	66.1
その他の支出	2951.6	5.9	574.9	19.5	2376.7	80.5
合計	49781.4	100.0	11442.1	23.0	38339.3	77.0

（出所）『中国統計年鑑』2008年より作成

地方政府が担っている支出責務が実行できるように、中央政府は財政移転支出を拡大することで、地方に財源を移譲してきた。1994年に分税制改革が行われた当初、地方の反対を和らげるために、既得権益を維持しつつ、政府間財政移転制度の設立が取り組まれた。こうした中で、税収返還⁶と専項補助（特定補助金）を中心とする制度が出来上がった。その後、中央政府の政策ニーズに合わせて、税収返還の財政移転に占める割合を少しずつ減少させ、専項補助比率を増やして、地方政府に財源の補てんを行ってきた。さらに、2000年以降、公務員の給与調整、農村税費改革、農業税の廃止、農村義務教育の推進などの個別政策に合わせ、次々と新しい移転項目を創り出し、個別政策が必要とする経費を財政移転で地方政府に供与してきた。

2007年になると、税収返還が財政移転総額に占める割合は22.7%まで低下し、その一方で、専項補助は38%、一般補助は13.8%を占めるようになった⁷。

6 1994年分税制改革によって確立された財政移転支出の主要な形態である。その性質は既得権益の維持であり、旧体制の延長線上のもので、均等化効果はない。

7 『中国財政年鑑』2008年 P 41

中央から地方への財政移転を拡大するとともに、従来の税収返還を中心とする移転制度から専項補助と一般補助を中心とする制度への移行が奏功し、省間の財政力格差は縮小傾向にある。省レベル間の一般予算収入のジニ係数は1999年の0.410から2007年の0.433までさらに拡大しているのに対して、財政移転を受けた後、1999年の0.356から2007年の0.299まで縮小している⁸（図1）。

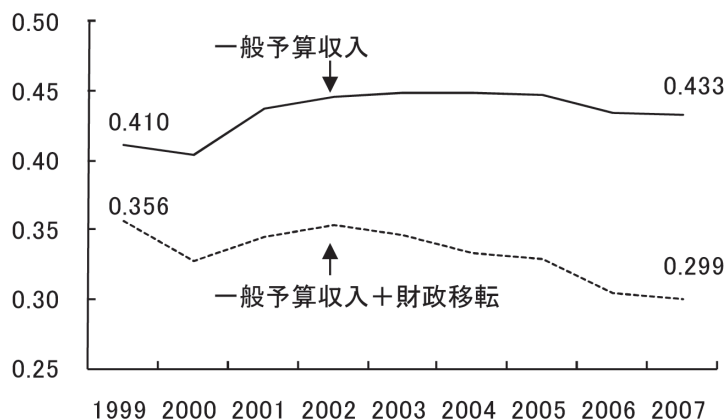


図1 省レベルの財政調整の効果（一人当たり額のジニ係数）

（注）一般予算収入+財政移転は税収と税収外収入による一般予算収入と中央から地方への財政移転の合計額である。債務収入や決算余剰収入などを外している。

（出所）『中国財政年鑑』各年より筆者作成。

財政移転規模の拡大と財政移転制度に対する見直しは、省間の財政力格差に対する是正効果を拡大させているとはいえ、この格差は依然として大きく、さらに、下級政府に行けばいくほど、財源と支出責務のアンバランスの深刻さは増す⁹。また、確かに地域間の財政力調整機能を備えている一般補助の財政移転に占める割合は拡大しているが、財政移転総額に占める割合は依然として少なく、中央政府の政策意図を反映している専項補助を中心とする財政移転制度の構造には変わりが無い。こうした専項補助によって中央政府の指令を地方政府に浸透させていくことは非常に有効である。そのため、スピルオーバー効果が存在している公共サービスの推進（教育、医療、社会保障）には大きな効果を発揮し

8 2000年から2001年にかけて、一般予算収入と一般予算収入+財政移転収入が谷間を作ったのは、従来の地方税であった個人所得税と企業所得税が中央と地方の共有税にしたことによるものだと考えられる。

9 徐一睿（2010）を参照せよ。

た¹⁰。また、徐（2010）は四川省内の県レベルに対する検証の結果から、西部大開発という国家プロジェクトの下で、県域間において、専項補助の財政調整機能も見られたと検証した。しかし、中部地域、東部地域においては、アドホックに配布されている傾向がある。

専項補助の特質から地方政府がいわゆる裏負担として自主財源を支出し、中央政府はその一定割合を補助する。いわゆるひも付き補助である。こうした中で、財政力の豊かな地方は多額の自主財源を持ち出す余裕があるために、その一定割合の補助金も多額にのぼるのに、貧困な地方は、補助金を入手して行政水準を上げなければならない窮状にあるため、持ち出しうる財源の乏しさゆえに、中央からの補助金も自動的に少なくなる。

徐（2010）は中部地域の安徽省内の県レベルの支出構造に対する考察を行った。教育・医療・社会保障といった地域住民にとって必要不可欠な公共サービスなどの支出主体は県政府である。新型農村合作医療制度の実施、農村義務教育無償化の拡大など中央政府主導の政策が講じられている中で、省内県域間の衛生支出や教育支出の格差は著しく縮小した。しかし、中央政府の政策誘導で作られた地方政府の負担分の財源を確保するためには、インフラ建設費などの支出項目を圧縮し、自主財源を中央の指令した支出項目に集中させている。

近年、中央政府主導の一連の政策の内、農民の負担軽減を図るために行われた農業税の廃止は特に農業を中心とする県の自主財源の減少につながり、そのうえに、中央主導の農村義務教育の無償化、農村合作医療保険、農村の最低生活保障制度、農村社会年金保険制度の実施は県財政の負担をさらに拡大していくものである。県政府は中央政府が近年最も重視している医療・教育・社会保障を中心に支出を増やしているが、それと同時に、中国農村部急速の都市化に伴い、毎年大量な農村人口が都市に流れ、都市部の人口は持続的に増加している。末端の司法、都市管理、消防、社会治安、交通、社会インフラ、環境保護などの支出圧力も増す一途である。地方政府は現在の財力で将来にかけての必要なインフラ設備やサービスを提供することができない。そこで、財源不足を補うために、地方政府、特に速いスピードで発展している中小都市政府において、土地の売却益も一部の財源となるが、さらに不足分について、現存の予算法を潜り抜けて、インフォーマルな起債方式で起債する誘因が働いている。

（2）深刻な隠れ債務問題

1995年から実施されている「中華人民共和国予算法」の第28条の第1項において、「各レベルの地方政府予算は、収入に応じて支出を定め、均衡の原則に基づいて作成し、赤字を計上しない。」と規定しており、さらに、第2項において、「法律および國務院の特別の規定がない限り、地方政府は政府債券を発行してはならない。」と地方財政の収支均衡の

10 徐一睿（2010）の新型農村合作医療保険制度の推進で、県域間の支出格差は急速に縮小していることを検証した。

確保、地方財政の赤字予算策定の禁止と地方債発行の原則禁止が規定されている。

80年代から90年代の前半にかけて実施されていた「財政請負制」の下で、地方政府、特に末端の地方政府はインフォーマルな起債方法で、多くの債務を抱え込んだ¹¹。1994年の分税制改革を機に、財源の中央集中が行われる同時に、「予算法」において地方の起債に厳しい制限が課せられるようになった経緯がその背景としてある。

しかし、前述のように、地方の起債は「予算法」によって、厳しく制限されているにもかかわらず、地方政府の財源と支出責務のアンバランスに起因する財源不足は地方政府のインフォーマルな起債を再び誘発し、現実には、中国の地方政府の負債が非常に深刻な問題になっている。しかし、いったい地方はどのぐらいの債務を抱えているかについて、財政部も完全に把握していない状態である。2004年国務院発展研究中心地方債務チームの調査によると、当時地方政府債務残高は1兆元規模とされているが¹²、2009年において、財政部財政科学研究所所長の賈康は、地方債務残高は4兆元を超えており、2008年GDPの16.5%、国家財政収入の80.2%、地方財政収入の174.6%以上に上る¹³と推計している。

ここで、まず、中国の地方政府の債務形態について、詳しく見てみよう。地方政府が抱えている債務問題の状況を把握すべく、2006年から、財政部は毎年各レベルの地方政府に前年度の政府関連債務状況を報告させている。毎年財政部は「地方政府性債務報告書」を配布し、地方政府に自主申告してもらう形を取っている。同報告書を見ると、財政部は地方政府の債務形態を主に3つのカテゴリに分類していることがわかる。

まず一つ目は直接債務である。直接債務はさらに5の小項目に分けられており、外債の転貸（世銀、アジア開発銀行といった機構からの資金提供を地方に転貸）、国債の転貸、地方金融リスクに対する専項借款、農村総合開発借款、工事費用や給与といった未払い費用となっている。

二つ目は担保債務である。これは、地方政府が担保しているか、または形を変えて担保している企業への融資である。

三つ目は政策性債務である。これは国有企業が国家の規定によって保護価格で農民から食糧を購入する際に出した損失のことである（図2）。

しかし、その統計結果については、今のところ公表されておらず、地方債務の実態について、全体を把握することは難しい。地方債務に対する定量的分析は今後のデータ開示を待たなければならない。

中国の法律と政策規定により、地方政府は金融機構に対する借入や債券の発行や担保の主体になることが原則的に禁じられている。そのため、地方政府、特に、県レベル以上の

11 岩井茂樹（2004）

12 馬洪、王夢奎主編：「中国発展研究——国務院発展研究中心研究報告選（2006版）」、中国發展出版社2006年版

13 http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-04/08/content_11149091.htm

政府の直接債務において帳簿上見える債務である外債の転貸、国債の転貸負担は決して重いものではない¹⁴。

各レベルの地方政府が抱えている隠れ債務である担保債務は、中国の地方債務危機の主要な根源である。特に、法律と政策規定によって原則的に担保主体になることが禁じられているにも関わらず、変わった形で企業に対する担保を与えたり、さらに、地方政府が直接市場に介入をすることで、こうした担保債務は地方政府にとって最大の債務となっている¹⁵。地方政府、特に末端の地方政府の財源が不十分であるが故に、不足分はファイナンス・カンパニーを作って、そこで借入を行えばいいという誘因が働く。そして、ソフトバジェットでは歯止めが効かないことになる。

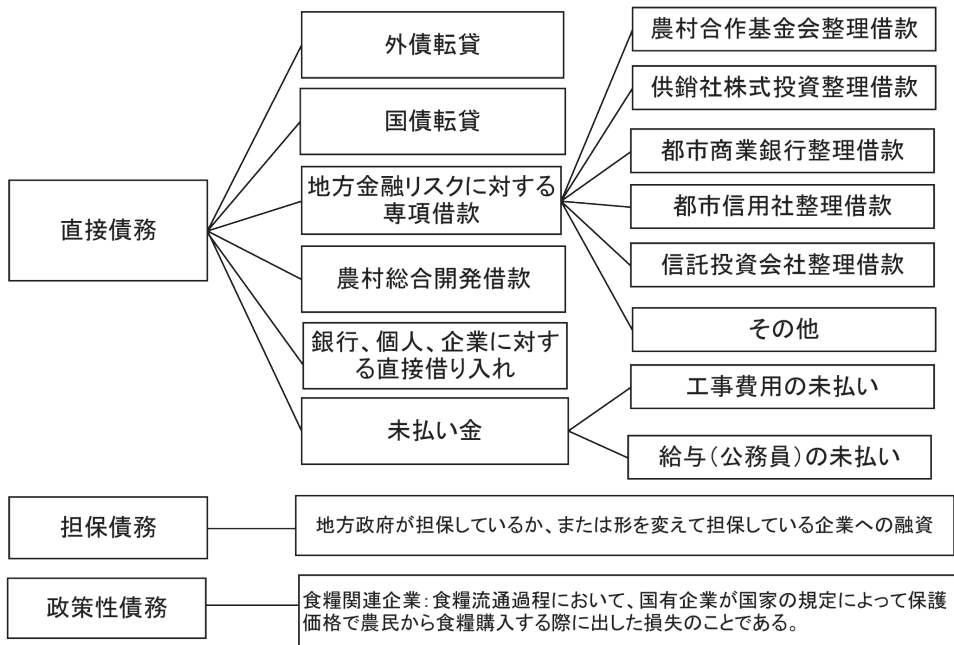


図2 地方政府の債務形態

(注) 農村総合開発借款は中国農業發展銀行が行っている農村インフラ建設と農業総合開発にかかわるプロジェクトに対する融資のことである。(「中国農業發展銀行の農村インフラ建設と農業開発融資に関する方法」を参照せよ。http://www.adbc.com.cn/1/about/detail.asp?channelid=100140&id=2059)

(出所) 2008年地方政府性債務報告により作成

14 中央政府から地方政府への国債転貸総額は1999年の565億元(当年度国債発行総額3700億の15%)から2006年の59億元(当年度国債発行総額3兆4380億元の0.2%)まで急減してきた。(出所:『中国統計年鑑』各年版)

地方債の起債に関わる政策は、すでに立案段階に上っている。地方政府の各種多様な債務形態でそれぞれの部門・機構に、それぞれの項目を合わせた起債権を分散するというよりは地方債という形式を取ることで、地方政府債務に対するガバナンスがしやすくなると意見がある¹⁶。実際に、今回の中央政府による地方債の代理発行が行われる前に、地方債発行の実験はすでに始まっている。たとえば、2008年9月10日に、武漢都市圏総合改革方案はすでに國務院の批准を受けて、市政債、節能債（エコ債）、水関連専門債の発行が認められた。この方案がリーマン・ブラザーズの破たん以前に、すでに立案、推進、実施されようになったことは、2006年に財政部が地方の債務状況に対する調査を始めると同時に、地方債の発行に向けて、すでに、水面下で動き出していたことを示唆している。地方債を制度化するには、従来の隠れ債務を地方政府が発行する地方債に移行させることで、地方の債務問題を顕在化させるという狙いがある。

（3）地方債起債における外部状況の変化

2008年9月リーマン・ショック以降、アメリカ発の金融危機は世界を席卷し、中国もこの状況から逃れることができない。対外輸出の急落に伴い、景気は上半期の加熱気味から急速に後退した。急速な景気後退に対処すべく、11月になると、4兆元（約56兆円）の景気対策が発表され、2010年までの2年間で実行されることとなっている。その4兆元規模の拡張財政政策の財源について、1兆1800億元は中央政府が負担し、残りは地方政府、企業（主に国有企業）、銀行などで分担されている。それに加え、全国24の省政府では、中央の財政投入に合わせて、投資計画が生まれ、総額18兆元にのぼる投資計画も打ち出されている。このような拡張財政政策を講じるとすると、地方政府にとって新しい財源が必要となる。

世界規模の金融危機の影響で、急速な信用収縮が発生しており、米国をはじめ、世界の消費性向が低下している中で、輸出依存度が非常に高い中国では、経済に対する打撃も

15 こうした担保債務について、詳細のデータがない。詳しい分析は今後の情報開示を待たなければならぬ。しかし、過去の一部の調査において、こうした担保問題の深刻さが窺える。2001年－2002年、中央銀行が行ったサンプル調査において、中国すべての銀行の不良債権のうち20%は地方政府の介入によるものであるという調査結果が公表されていた。さらに、筆者は2006年に安徽省の滁州市のY鎮の農村信用社を訪れ、調査を行った。農村信用社の社長から2000年代の初めまでに、郷鎮企業ブームの中で、地方政府が農村信用社から多くの融資を受けたことが明らかになり、事業の失敗に伴い、多くの歴史的債務はいまだ解決されていない。こうした中で、利息がますます膨らみ、地方政府には、こうした歴史的な債務を返済する能力は全くない。こうした債務はY鎮を所管するN区（県レベル）と隣のL区合わせて1億を超えている。

16 2004年中国國務院發展研究中心（DRC）と日本の財政総合政策研究所との地方債における共同研究において、中国側は中国における地方債発行の必要性を強く訴えている。

大きい。財政部税政司が公表した2009年上半期の税収関連データを確認すると、輸出の低迷に伴い、2009年上半期の累計税収総額は前年比6%減となった。特に、中央税である関税の下げ幅は大きく、前年同期比で約3割落ち込んでいる。また、中央と地方の共有税の内、国内消費税と個人所得税が上昇しているのに対して、国内増値税（付加価値税）、企業所得税、輸出関連増値税と消費税は大幅な減収となった。共有税全体では、前年同期比で-4.43%となった。そして、地方税に関しては、減税政策が取られていた結果、株式の取引金額と自動車の販売金額が増えているにもかかわらず、証券取引印紙税と車輛購入税は大きく減収となった。地方税全体を見ると、前年度と比べて、ほぼ税収が増えていないことになる（表3）。中央政府主導の拡張財政政策に対応する財源の確保を地方税収の増加によって賄うことは難しい。

表3 2009年上半期税収変化

	税目	収入	前年同期比較	増加率
	税収総額	29530.1	-1895.7	-6.0
中央税	関税	657.1	-279.9	-29.9
共有税	国内増値税	9201.6	-282.6	-3.0
	国内消費税	2196.4	850.0	63.1
	輸出関連増値税と消費税	3373.7	-589.9	-14.9
	企業所得税	6820.4	-1092.3	-13.8
	個人所得税	2152.0	15.3	0.7
地方税	営業税	4309.2	259.1	6.4
	証券取引印紙税	213.1	-623.7	-74.5
	不動産税	425.6	73.1	20.7
	車輛購入税	515.8	-34.3	-6.2
	都市土地使用税	502.9	75.1	17.6
	土地増値税	319.0	28.4	9.8
	耕地占用税	322.9	185.5	135.0
	資源税	179.7	6.6	3.8
	契税	798.8	62.9	8.5

(注) 増値税は付加価値税である。契税は契約税である。

(出所) 財政部税政司が公表した「2009年上半期税収収入の構造分析」より作成

中央が主導するプロジェクトを進めるためには、地方政府の財源は著しく不足している。審計署（日本の会計検査院に相当）による景気対策の執行状況に関する監査によれば、2009年3月末までに、18省（直轄市、自治区を含む）の335の新規投資項目について予算の執行状況は、中央政府負担分の94%が既に執行されているのに対し、地方政府負担分の執行率はわずか48%しかない¹⁷。

地方債の制度構築がまだ整わない中で、拡張財政政策を講ずることを優先するため、財源措置として、予算法の「特別の規定」という文言を利用して、中央政府は地方債発行代理という応急処置を取った。

もちろん、今まで通りに中央政府が国債を発行して、さらに地方政府に転貸することもできる。実際、1998年から2004年にかけて、アジア金融危機に対処するために、財政部は、すでに確定した中央主導のインフラ建設プロジェクトに対して、地方の負担分を国債の転貸という形で行っていた。しかし、この転貸は中央予算と地方予算にまったく反映されておらず、人民代表大会による監督をまったく受けることができず、それによって、地方の起債目的と資金の運用目的の相違が生じてしまった¹⁸。このため、今回は中央政府による代理発行であるが、地方政府の予算に組み入れるようになった。

以上で述べてきた地方債起債に動かした内外要因をまとめると、以下のようになる。

内部要因として、地方財政の財源と支出責務におけるアンバランスに起因する地方債務の拡大に歯止めをかけるべく、財政部は既存の隠れ債務を精査すると同時に、地方債務の顕在化を図る狙いがあった。

外部要因として、アメリカ発の世界規模の金融危機に対応する拡張財政政策による地方政府への財源措置として、中央政府による地方債の代理発行という形で、財政部は起債許可に動いた。

3 起債許可制度の構築に向けて

（1）地方債発行の制度設計及び発行状況

2009年2月18日付けで『2009年地方政府債券予算管理弁法（方法）』（以下、管理弁法）が制定され、即日施行された。管理弁法第1条において、政府が積極的な財政政策を実施するために、中央政府が地方政府への資金配分を強化し、中央および地方政府の投資能力を拡大することが定められている。

また、第2条は、地方債を、①国务院の同意を得て、②省レベル政府（自治区、直轄市、

17 2009年第3号：「審計署关于中央保持经济平稳较快发展政策措施贯彻落实的审计情况」審計署

18 「財政部が2009年地方政府債券を代理発行する問題に関する財政部責任者の記者問答」

http://www.mof.gov.cn/mof/zhuantihuigu/jijicaizhengzhengce/xinwenfabujiji/200904/t20090428_137429.html、2009年3月17日、財政部新聞弁公室

計画単列市)が発行と償還の主体で、③財政部が代理発行し、かつ元利金や発行費用の支払いを代行するものと定義している。財政部による統一した代理発行は、財政部が地方政府に代わって引受業者との発行条件の交渉を行い、地方政府間の信用力格差を顕在化させず、中央政府の信用力を以て国債と同等の発行コストで資金調達を行うことが最大の目的である。

さらに、地方債発行にかかわる収入と支出は、政府による予算として管理の対象となる(第4条)。地方債の発行資金は、省レベルの政府が全額を管理する。また、発行資金は、省レベルの政府が直接使用することもできるし、下級の市レベル(地区)や県レベル政府に転貸することもできる(第3条)。転貸される場合は各レベル政府予算で管理される。

また、発行をめぐる承認のプロセスに関しては、2009年の地方債の発行割当後、地方政府は省レベルの人民代表大会に申請し、批准してもらう必要がある。さらに、地方債収入は予算に組み入れられ、省レベルの人民代表大会の監督下に置かれる。

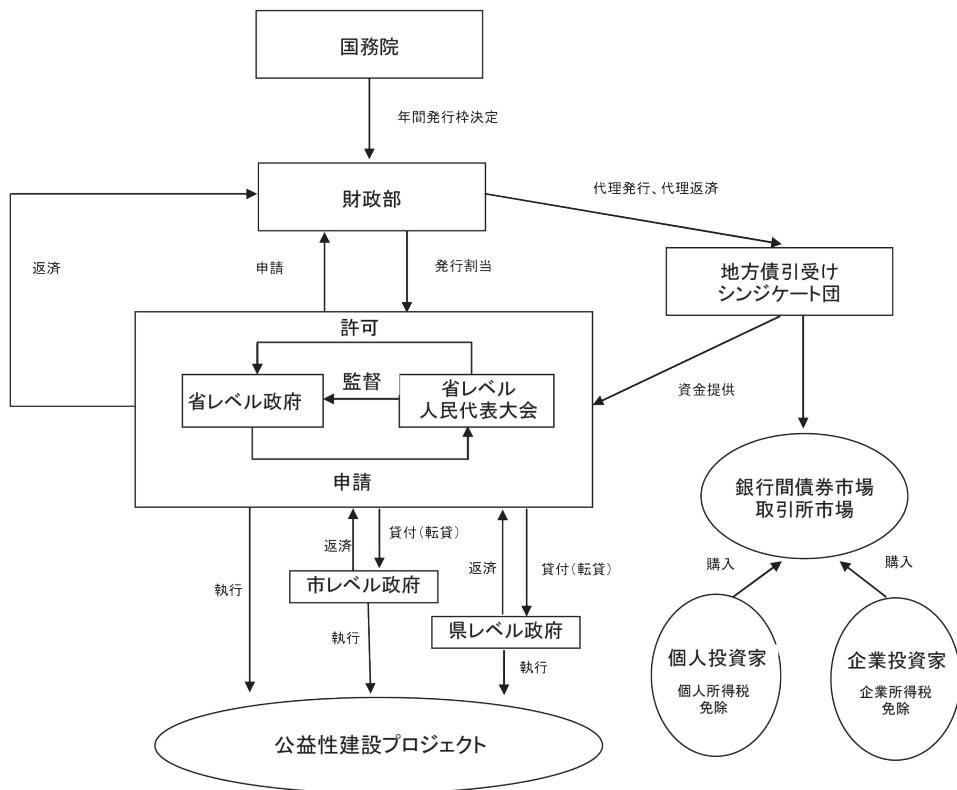


図3 地方債の発行、交付、返済のプロセス

(出所) 関根 (2009) と財政部開示資料により筆者作成

また、地方債は、国内の記帳式地方債の引受けシンジケート団（甲類）による入札方式で発行される。引受けシンジケート団による地方債の発行引受け後、地方債は銀行間債券市場または取引所市場で流通される。また、初の試みとして、今回の地方債を購入した企業や個人に対して、個人所得税と企業所得税が免除される。

発行資金の使用対象については、①中央政府と地方政府の共同負担となる公益性建設プロジェクト、②その他政府以外からの投資資金調達が困難な公益性プロジェクト、に限定されている（図3）。具体的な用途は以下のとおりである。①低価格住宅保障プロジェクト、②農村の民生および基礎インフラプロジェクト、③医療・衛生・教育・文化など社会事業基礎インフラ、④自然環境保護、⑤震災復興プロジェクト、⑥その他。

2009年3月から9月末までにすでに計50本、2000億元の地方債が発行された。その内訳は西部地域16本、合計750億、中部地域13本、計558億元、東部地域21本、計692億元となり、チベットを除く、すべての省（直轄市、自治区を含む）に地方債が割り当てられた。発行期間はすべての銘柄が3年で統一されている。財政部の方針としては、最初は景気対策を実施するために、財政難に直面している中西部地域を中心に地方債が発行され、その後沿岸部での発行も行われた。特に、大地震に見舞われた四川省に対して、最も多くの108億元の地方債発行枠が割り当てられた。

（2）起債許可制度の構築を急ぐ

今回の地方債発行の目的は、中央政府主導の金融危機に対応する拡張財政による地方の財源不足の補てんである。しかし、金融危機がなくても、前述のように、地方のインフォーマルな債務問題を解消させるために、地方債の発行はすでに、議題に上っている。今回の金融危機は地方債の発行を早めたと考えることができる。

近年、農村における医療、教育、社会保障といった領域の公共サービスの推進にあたって、専項補助を中心とする財政移転制度によって、中央政府から地方政府への財源移転が速まっている。もちろん財政移転制度を強化することで、こうした中央政府が持ち上げようとする公共サービスの向上には役に立つ。しかし、地方政府の公共投資の異なるニーズがあり、異なる地域に公共サービスを提供するのにも異なる費用がかかるかと仮定すれば、財政移転制度ですべての公共サービスのニーズに対応できるとは考えられない。専項補助を通じて、中央政府は歳出決定にあたり大きな支配権を地方政府に及ぼしているが、これは地方政府にとって見ると、地方政府の役割を弱体化させている。すなわち、地元住民のニーズに柔軟に対応できるかどうかという疑念が残るということである。現在の資金調達チャンネルだけでは、長期的な経済発展の資金需要を賄えないという理由から、長期投資案件には債券を発行して資金調達を行うことは必要な選択肢である。

今回の地方債の発行は中国予算法上における特例に当たるものであって、中国の地方債市場は制度化に向けて、一石を投じる役割を果たすものであると認識することができる。

今後、地方債制度を健全化していくために、多くの問題点や課題が残されている。

まず、現在、中国の地方政府に多くの隠れ債務を抱えており、新しい地方債券を発行するによって既存の債務や経常勘定の赤字を埋めるという誘因が存在している。もし、新しく地方債を発行して、既存の債務や経常勘定に埋めるのであれば、単に問題解決を先延ばしているだけになる。地方政府の債務管理面から見ると、逆効果である。

また、地方債を発行する際には、地域間の財政力格差によって発生する信用力格差をいかに縮小させるかという問題が伴う。地方債を発行することで、特に市場公募債を発行すれば、ほかの地域の資金をある特定地域の公的投資に使うことになるので、財政力の強い地域では、財政力の弱い地域よりも低コストかつ低利率で資金を調達することが可能である。このため、資金は財政力の強い地域に集中する恐れがある。財政力の弱い地域が地方債を発行できるようにするためにはなんらかの信用力を供与する必要がある。今回のように、中央政府が代理発行を行うことで、財政力の弱い地域にも信用力を与えることができるが、これは一種の準国債にあたると位置づけられる。そのため、今回の地方債の入札時点の発行金利は1.6% - 2.36%という小さいレンジに収めることができ、3年物の記帳式国債の流通市場での収益率より若干高いだけで、国債とほぼ同じ信用力を与えられていた¹⁹。しかし、今後、中央政府による代理発行という明白な保証がなくなると、財政力の弱い地域に対する信用力の供与を如何に保障されるかは重要な課題となる。

諸外国の事例を見ると、地方債の起債許可について、中央政府がなんらかの形で関与しているのは一般的である。特に、日本の起債許可制度は中央による調整機能と信用維持の面において、大きな役割を果たしてきた。こうした意味で、地域間の調和の取れた発展を目指している中国にとって、日本の起債許可制度は大いに参考になる。

戦後の日本では、適債事業列挙主義に基づき、財政規律を重んじて、地方債の発行許可について厳しい制限がしかれていた。しかし、日本の地方自治体は戦後の復興過程で、恒常的な財源不足に見舞われ、国と地方間の財源配分調整も十分ではないため、地方債が国債の肩代わりの形で、持続的に発行されてきた。日本の戦後の復興から高度成長期に至るまで、地方債が地方のインフラ整備をはじめとする都市化の推進に大きな役割を果たした。しかし、その地方債の発行については、厳しい上級政府による統制の下で行われてきた。地方自治体の債務の量的コントロールについて、総務省が起債を許可する際に、自治体の債務と、その支出に元利償還費の含まれる割合を調べており、過度に債務を負っている自治体に対しては起債を許可しないという形で量的にコントロールしてきた。

こうした厳しい起債許可制度の下で、地方自治体は独自の意向で起債することができない。しかし、それと同時に、総務省による量的コントロールが行われている中で、一旦起債許可を出したら、財政力の弱い地方自治体であっても、その償還能力を高めるために、

19 2009年5月27日付け財政部新聞弁公室公表。

国が財源保障を行ってきた。実質的に、日本の地方債と地方交付税とは密接な関係にあり、地方自治体が元利償還金の工面に苦勞すると、地方交付税を増額して、その分だけ補助金が多くもらえるので、借金の返済に滞ることはないという仕組みが作られている。

具体的に、地方交付税の算定において標準的な財政需要額（基準財政需要額）に地方債の元利償還金の一部を算入することにより、個々の地方公共団体の地方債に対して元利償還金の財源を地方交付税で補てんしてきた。

このような日本における地方債の起債許可制度は、中国の地方債制度の構築に重要な示唆をしている。

中国では急激な都市化が進んでおり、高度成長期の日本と同様に、中央と地方の財源配分調整が十分ではない中で、長期投資案件には債権を発行して、資金調達を行うことの重要性が増している。地方債市場の構築は一層加速すると予想される。しかし、既存の隠れ債務問題は地方の起債の信用評価の妨げになる。さらに、前述のように、新しい地方債券は既存の債務や経常勘定の赤字の穴埋めに使われがちであるため、既存の隠れ債務に対する精査を行うと同時に、起債に対する評価、監督制度の構築を急ぐべきである。

また、調和の取れた地域発展に向けて、中西部に対するインフラ建設の加速に伴い、中西部の支出圧力は拡大している。今回中央政府が地方債を代理発行する際に、財政部は中西部に重点的な配布対象とすることが公表されている。この方向性は胡錦濤・温家宝政権が訴えている「調和の取れた地域発展」に一致している。しかし、今後、今回のような代理という明白な信用力供与がなくなると、地方債全体の信用維持を図り、財政力の弱い地域の償還リスクを抑えるために、公的資金の充当が必要である。

今回、中央政府の代理発行は中国の地方債の制度化に向けての第一歩である。今後における地方債の制度化過程において、不可欠なのは、既存の隠れ債務の顕在化させるとともに、資金配分や資金需給の調整など総合的見地からの調整や地方債全体の信用維持のための財政健全化の審査機能を持つ起債許可制度を構築する必要がある。

結び

中国は2009年になって、既存の予算法の特例措置を利用して、中央政府による地方債代理発行を行うようになった。このことは、中国の地方財政が大きな変動期に入ったことを意味する重大な政策決定である。

その政策意図として、まず、急激に変化した世界経済環境がもたらした景気後退に対する大規模な財政刺激策に伴う地方の財源不足に対する財源措置である。次に、地方債という受け皿を作り、拡大し続ける地方の隠れ債務を顕在化させていくという狙いがある。

現在、地方政府が抱えている隠れ債務規模はまだ完全に把握されておらず、地方の返済能力に関して、明確な評価を行えない状態にある。地方政府の起債に関する法整備がまだ

不十分な中で、中央政府が代行という形で地方債発行を行ったことは地方債市場へ移行するための第一歩である。

中国はすでにポスト鄧小平時代に入り、「先富」ではなく「共富」を求められるようになった今、地方政府が果たさなければならない役割は急速に拡大している。地方政府における財源と事務負担のアンバランス問題が解消されていない中で、地方債は地方政府の財源措置として、その重要性を増している。今後、中国の地方財政において、調和のとれた地域発展に向けて、政府間財政移転と地方債はそれぞれどのような役割を果たしていくかについて、一層の検証が必要である。

参考文献

日本語文献

- 金子勝 (2003) 「世界と日本の地方財政」 林健久編 『地方財政読本』 [第5版] 東洋経済
 徐一睿 (2010) 『中国の財政調整制度の新展開－「調和の取れた社会」に向けて－』 日本僑報社
 『鄧小平文選 1982－1992』 株式会社テン・ブックス 1995年
 関根栄一 (2009) 「動き出した中国の地方債市場」 『資本市場クォーターリー』 2009 Vol.13- 1
 Summer 野村資本市場研究所
 関志雄 (2009) 「西高東低型に転じた中国における経済成長—現れ始めた国内版雁行形態の効果—」
<http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/ssqs/090605ssqs.htm> (中国経済新論)
 魏加寧、張永生 (2004) 「中国の地方債務問題とその対策についての考察」 『財務省財務総合政策
 研究所と中国國務院發展研究中心との最終報告書』 P 127-146
 財務省編 『地方財政白書』 (平成 18 年版)

中国語文献

- 2009 年第 3 号：「審計署關於中央保持經濟平穩較快發展政策措施貫徹落實的審計情況」 審計署
 「聚焦地方政府“債務風險”」 新華ネット
 「2009 年上半年稅收收入構造分析」 財政部
 馬洪、王夢奎 (2006)：『中国發展研究——國務院發展研究中心研究報告選 (2006 版)』、中国發展
 出版社
 吳敬璉 (2008) 「中国經濟的高速成長怎樣才能够持續」 張維迎主編 『中国改革三十年』 上海人民
 出版社
 王安棟 (2005) 『中国地方公共財政與城市發展』 中国經濟出版社
 「2008 年地方政府性債務報告書」 財政部
 「財政部有關負責人就財政部代理發行 2009 年地方政府債券有關問題答記者問」 財政部

キーワード 中国の地方債 起債許可制度 地方債務危機

(XU Yirui)