

地方財源問題に関する中日比較研究

—地方税体系のあり方を中心に—

張 忠 任

はじめに

1. 地方政府と地方財源
 2. 地方税のしくみ
 3. 税返還と地方交付税
- むすびにかえて

はじめに

近年、日本の学界では財政の国際比較研究が盛んに進められてきているが、特に、市場経済へ移行していく中国の地方財政に関心が集まり、これに関する調査報告や関連する論文が多く出るに至っている。中には、1998年8月の日本税財政調査団の中国財政調査に基づく坂本忠次教授の論文¹⁾があり、それは中国の地方財政の研究方向を解明している。

中国では、建国(1949年)以来何回も財政改革が行われたが、それは中央と地方の財政関係を中心とする政府間財政関係をめぐって展開されてきた。改革開放(1978年)以降、財政における地方分権化が進んでおり、地方財源の問題は、財政改革の焦点となっている。分税制(1994年)を導入してから、中国は中央と地方の財源を改めて配分して、新しい財政体系を構築した。それ以後、中国の地方財源、特に地方税の体系などはどうなっているのだろうか。

本稿は、これまでの業績を踏まえつつ、特に昨年10月、中日の地方財源について坂本教授との共同研究として日本財政学会第56回大会(島根大会)で報告した報告要旨²⁾に基づいて展開したものであるが、中国の遼寧省と日本の岡山県を事例として中日間の地方財源の比較研究をして、両国の地方財源の相違、性格、特徴などについて、地方税体系のあり方を中心に解明しようとしている。

1. 地方政府と地方財源

中国の地方の行政区画では、表1の通り、1級行政区の省・市(直轄市と計画単列市)・自治区、2級行政区の「地級市」、「地区」、3級行政区の県と県級市、4級行政区の郷や鎮という4つのレベルに分けられている。

1級行政区としての省(1988年から海南省の設置により23省に)・市(直轄市、1997年3月に重慶直轄市の設置により4直轄市に)・自治区(少数民族が居住する地域)の下に、2,000余りの県・市があり、この省と県の間、幾つかの県・市を集めて、2級行政区

表1 中国の地方行政区の構成

省級（1級）	
省	
自治区—少数民族大集居地域	
市（直轄市、計画単列市）	
地級（2級）	
市（地級市、省轄市）	
地区	
自治州—少数民族中集居地域	
盟—内モンゴル自治区のみ	
県級（3級）	
市（県級市、地轄市）	
県	
自治県—少数民族小集居地域	
旗	内モンゴル自治区のみ
自治旗	
郷鎮級（4級）	
区	
鎮	
郷	

（地級ともいう）としての300余りの「地級市」、「地区」（地区とは、省の代表機関で、専区と同じ、その役所を専署と呼ぶ）という行政組織が設けられている。1980年代の「市管県」（「地区」から「地級市」への転換、1地区が2以上の地級市に分けられた場合もある）の推進により、次第に「地区」数が減少し「地級市」数が増加してきた（1985年の162地級市、165地区から、1998年の227地級市、104地区に変わった）。

3級行政区には、県と県級市が含まれて、県級市が次第に増えてきている（1985年には159県級市、2,046県であったが、1998年には437県級市、1,689県に変わった）。

大都市においては、いくつかの「市轄区」（市管轄区、1998年全国で737）という行政区を設けている。この市轄区は、2級行政区の性格を持っている場合（例えば北京市の各区）もあるし、3級行政区の性格を持っている場合もある。

都市的要素を多く抱えている地域が市というものであるが、通常、その中には一部の農村地域も含まれている。

農村部については、普通、県の下に、いくつかの4級行政区としての郷（かつての農村人民公社）や鎮（農村部にあつて、比較的経済社会的集積の多いところ<町>で、人口数は5万人以上である）に分けられている。その下に、村（かつての生産大隊）という末端行政補助機関がある。

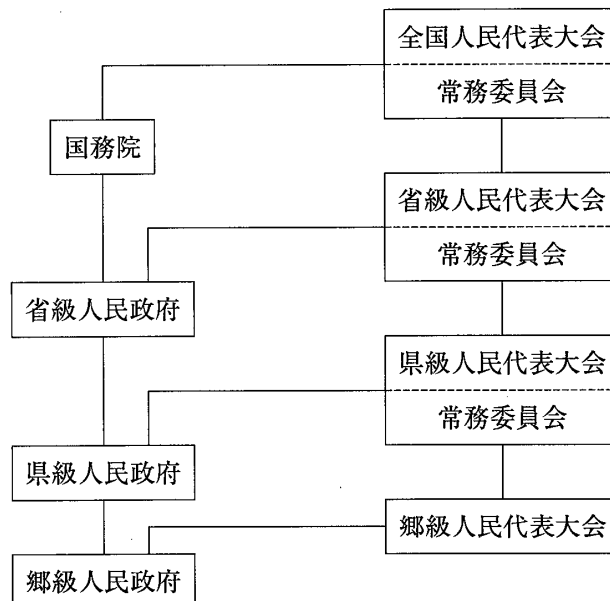
遼寧省の行政区画を例にすると、2級行政区（地級）は沈陽、大連、鞍山などの14地級市、3級行政区の県級市は新民、海城などの17市、県は遼中、康平などの19、自治県は新賓、本溪などの8、市轄区は56、4級行政区の鎮は570（うち民族鎮は35）、郷は565、民族郷は97となっている。

中央・地方関係では、1980年代初頭より地方立法権の付与などが行われ、地方の自立性が増大した。1982年憲法の第100条により、省・直轄市の人民代表大会は、憲法・法律と行政法規とが抵触しないことを前提に地方法規を制定できるようになった。ただし、全国人民代表大会に報告し、登録（備案）する必要がある。また、同憲法に基づいて、県級の直接選挙の実施、県級以上の地方各級人民代表大会における常務委員会の設置などにより、地方政府の職権を拡大してきている。

中国の国家機構は、日本のように三権分立制を採用しておらず、最高の国家権力機関は全国人民代表大会であり、また地方各級（各レベル：省、直轄市、県、市、市轄区、郷、民族郷及び鎮〈憲法第95条〉）人民代表大会もそれぞれ人民が国家権力を行使する国家機関と位置づけられ、すなわち地方国家権力機関である。全国人民代表大会の閉会期間中には、全国人民代表大会の常務委員会が、憲法が規定している職権、全国人民代表大会が授与したその他の職権を行使する。地方の場合も、ほとんど同じであるが、県級以上の地方各級人民代表大会は常務委員会を設けている。国务院（日本の内閣に相当するもので、その前身が1949年10月に成立した政務院であり、1954年9月に国务院に改称し、現在に至る）すなわち中央人民政府は最高国家権力の執行機関で、最高国家行政機関である（図1参照）。

中国における中央-地方関係を律する基本原則は、「二重の従属理論」といわれるものである。二重の従属とは、どのようなものであれすべての機関は、自己の選出母体及び自己の同種の上位のレベルの機関の両方に従属し、あるいは責任を負うという原理である。つまり、地方政府は上位のレベルの機関の議決及び命令を執行するとともに、その統制（中央による過度の統制は地方の自由な発展を妨げるとの反省から、上位のレベルの行政機関による統制は「下位レベルの人民政府の工作（活動の意）を指導すること」というゆるやかな表現に改められた）を受ける。また、県レベル以上の地方各レベル人民代表大会は、1レベル下の人民代表大会「不適當な決議ならびに1レベル下の人民政府の不適當な決議および命令を変更または取り消し」権限を持っており、各レベル機関の上下関係がはつき

図1 中国における中央と地方の政府間関係



り定められている³⁾。

農村では最末端の行政単位 (Basic Rural Units) は村民委員会 (Village Committees) である。村は、かつての人民公社時代の「生産大隊」を基盤とするもので、改革開放以降、正式な行政単位として認められておらず、村民委員会という自治組織が管理している。1987年11月に「中華人民共和国村民委員会組織法」が実施されて以来、村ではすでに三度直接選挙が行われた。

中国の政府間財政関係について見ておこう。まず中国には、国家財政という用語がある。中国の国家財政とは、日本の国の予算という用語と違って、中央政府の財政と地方政府の財政の両方を含むものであり、中央予算と地方予算から成る。したがって、中国の中央予算は日本の国の予算に相当する用語である。

次に、中国の国家予算は、中央予算と地方予算に大別できる。中国では、政府レベルごとに、それぞれ予算を設置している。地方においては、省から郷鎮までの4等級の予算からなっている。具体的にいえば、1992年から実施した「国家予算管理条例」(1994年「中華人民共和国予算法」に改正)により、中央、省(自治区・直轄市)、市(自治州)、県(自治県、市轄区など)、郷(民族郷、鎮)の5級予算を設置している。つまり、地方財政管理体制が4級となっている。上位レベル政府の総予算は、そのレベル政府の本級予算(本級予算とは、当該レベル政府のみの予算で、その政府レベルの独自の財政収支のことである。それは当該級政府予算とも訳されている⁴⁾)を含め、その所管の各下位レベル政府の予算を合計するものである。したがって、中国では、地方予算とは、各省、直轄市、自治区の総予算を合計したものである。

日本の財政は、国の財政(中央財政)と都道府県や市町村を含む地方財政とから成り立っている。日本の国の予算(中央政府の予算)は、一般会計予算、特別会計予算及び政府関係機関予算からなっている。これに対して、中国には国の予算として、日本国の一般会計予算に相当する中央予算しかなく、一本に統一され、収入と支出が一团として経理されている。しかし、日本国の一般会計に関する単式予算に対して、中国の中央予算(実に地方予算も)は、經常予算と建設予算の2本建てにする複式予算を採用している。なお、中国の「地方予算」にあたるものは、日本の地方財政計画である。日本の地方予算すなわち地方団体の予算は、都道府県のものも市町村のものも、中国の本級予算に相当するようである。

さらに、中国の財政には、予算のほかに、予算外資金というものが存在している。したがって、総合的に見れば、中国の国家財政は、予算内財政と予算外財政からなる。

中国のような予算外財政は、日本にはないものであるが、その一部(例えば、道路整備、都市維持など)は、日本の特別会計予算の性格を持つようである(勿論、管理の面で全く違っている)。

中国の予算内財政と予算外財政の間にも、1995年までは僅かではあるが、重複分が存在していた。それは、いわゆる「両金」(国家エネルギー交通重点建設資金、国家予算調節資金であり、1995年から国有企業の「両金」上納は廃止)の上納である。

中国の中央予算は、國務院、具体的には財政部によってその草案を編成し、毎年3月、全国人民代表大会で、審査し批准することとされている。

また、中国の各レベル地方政府の予算は、財政機関によってその草案を編成し、毎年全

国人民代表大会の前に、本レベルの人民代表大会で、審査し批准することとされた。

日本では、予算を編成し、国会に提出できるのは内閣である（内閣の予算発案権）。予算編成の事務的な作業は、まず大蔵省主計局の標準予算の作成から始まり、予算政府案を形成して、最後に、予算は国会で審議、議決される。地方団体の予算の編成過程も、形式的にはほとんど国の予算場合と同様である。しかし、地方団体の場合は、財政自主権及び予算運営の計画性という点において独自の問題を抱えており、実質的には国の場合と比べて大きな違いがある⁵⁾。

中国では財政収入を中央財政収入と地方財政収入に分けているが、分税制（1994年）の施行までは、国税と地方税の区分がなかった。

分税制下では、事務権限と財政権限を結合する原則を以て、税種によって税を中央収入、地方収入と中央・地方の共通収入に分けることとされている。つまり、国家の権益を守りマクロ・コントロールの実施に不可欠な税種を国税（中央税）とし、経済発展に直接に関係している税種を中央と地方の共通税とし、地方政府の徴収に適合する税種を地方税としている。

具体的にいえば、調整前に、中央固定収入は国税、鉄道・銀行本店・保険総公司等部門が集中的に納める利潤及び中央所管企業の上納利潤を、地方固定収入は地方税、地方企業の上納利潤及び国有土地有償使用収入を、中央・地方の共通収入は共通税を含んでいる。

つまり、調整前の財源配分では、中央収入は中央固定収入、共通収入の中央分、地方収入は地方固定収入、共通収入の地方分を含んでいる。

2. 地方税のしくみ

表2のとおり、中国の国税は、(1)関税、税関徴収の消費税と増値税、(2)消費税、(3)中央所管企業の所得税（法人税）、(4)地方銀行・外資銀行・非銀行金融企業の所得税、(5)鉄道、銀行本店、保険総公司等集中的に納めるもの（営業税、所得税、都市維持建設税）の5税種からなっている。

共通税は、(1)増値税（付加価値税のことで、中央は75%、地方は25%）、(2)資源税（その中の海洋石油資源税だけを中央収入とし、ほかの資源税を地方収入とした）、(3)証券取引税（中央と地方はそれぞれ50%、まだ徴収していない）の3税種からなっている。

地方税は営業税（鉄道、銀行本店、保険総公司等集中的に納付する部分を除く）、企業所得税（地方銀行・外資銀行・非銀行金融企業の所得税を除く）、個人所得税、城鎮土地使用税、固定資産投資方向調節税、都市維持建設税（各銀行本店・保険総公司等集中的に納める部分を除く）、家屋税、車船使用税、印紙税、宴会税、屠殺税、農牧業税（農業税と牧業税）、農業特産農業税（略称は農業特産税）、耕地占用税、契約税、相続税と贈与税（まだ徴収していない）、土地増値税（土地付加価値税）の18税種を含んでいる。

このうち、企業所得税は日本の法人所得税、個人所得税は日本の所得税のようなものである。また、ここでいう企業とは、外商投資と外国企業を除くもので、国有企業・集団企業と私営企業を含んでいる。外商投資と外国企業については、統計では外商投資と外国企業所得税という項目がある。なお、農業特産税は農牧業税のうちの1税目として処理されることがあるが⁶⁾、統計上は独立した税目として扱われており、行政上は農牧業税、農業特産税、耕地占用税、契約税を合わせて農村4税という。

表2 中国の国税と地方税の区分

国 税
<ol style="list-style-type: none"> 1. 関税、税関徴収の消費税と増値税 2. 消費税 3. 中央企業所得税 4. 地方銀行・外資銀行・非銀行金融企業所得税 5. 鉄道、銀行本店、保険総公司等部門が集中的に納める税（営業税、所得税、都市維持建設税など）
地 方 税
<ol style="list-style-type: none"> 1. 営業税（鉄道、銀行本店、保険総公司等が集中的に納付する部分を除く） 2. 地方企業所得税（地方銀行・外資銀行・非銀行金融企業の所得税を除く） 3. 個人所得税 4. 城鎮土地使用税 5. 固定資産投資方向調節税 6. 都市維持建設税（各銀行本店・保険総公司等集中的に納める部分を除く） 7. 家屋税 8. 車船使用税 9. 印紙税 10. 宴会税 11. 屠殺税 12. 農牧業税 13. 農業特産税 14. 耕地占用税 15. 契約税 16. 相続税と贈与税 17. 土地増値税（土地付加価値税）
共 通 税
<ol style="list-style-type: none"> 1. 増値税（中央75%、地方25%） 2. 資源税（その中に、海洋石油資源税だけを中央収入として、ほかのを地方収入とした） 3. 証券取引税（中央・地方がそれぞれ50%）

出所)：坂本忠次・張忠任(1996)より一部修正。

日本の地方政府は都道府県・市町村の多段階ならなっているように、中国の地方政府も省市、県郷鎮のような多段階からなっている。しかし、中国の地方税は1本建てである。すなわち地方税を省市、県郷鎮のような2つのレベルに細分していない。表3のとおり、遼寧省と大連市について見ると、省と市の税目は変わらないことが明らかであるこれに対

表3 遼寧省の地方税のリスト (1996年・万元)

		遼寧省	構成比	大連市	構成比
1	増値税	460,540	23.9%	77,264	16.7%
2	営業税	557,914	29.0%	172,611	37.2%
3	個人所得税	122,972	6.4%	52,642	11.4%
4	土地増値税	1,409	0.1%	531	0.1%
5	外資企業所得税	26,057	1.4%	17,168	3.7%
6	都市維持建設税	153,291	8.0%	28,456	6.1%
7	車船使用税	8,664	0.4%	2,778	0.6%
8	家屋税	75,059	3.9%	20,266	4.4%
9	屠殺税	2,191	0.1%	228	0.0%
10	資源税	84,639	4.4%	1,617	0.3%
11	城鎮土地使用税	34,926	1.8%	6,286	1.4%
12	印紙税	17,051	0.9%	5,507	1.2%
13	宴会税	126	0.01%		
14	固定資産投資方向調節税	77,547	4.0%	9,270	2.0%
15	農牧業税	54,050	2.8%	5,516	1.2%
16	農業特産税	26,596	1.4%	8,577	1.9%
17	耕地占用税	9,132	0.5%	1,177	0.3%
18	契約税	11,911	0.6%	3,368	0.7%
19	地方企業所得税	201,338	10.5%	50,181	10.8%
	合計	1,925,413	100.0%	463,443	0.0%

出所)：『地方財政統計資料 (1996)』中国財政経済出版社 (1998年) により作成。

して、表4の岡山県と岡山市を見ると分かるように、日本の地方税は都道府県税と市町村税の2レベルに分けられ、都道府県税は都道府県民税、事業税と自動車税など、市町村税は市町村民税、固定資産税、都市計画税等を含んでいる。

中国の財源には租税だけではなく、租税以外の収入もある。図2のとおり、国税が中央歳入 (図2の中央歳入には債務を含んで、地方上納を含めていない) に占める割合が1994年の7割から低下しており、1998年にはそのボトムの53%に達した。しかし、1999年予算から見れば、上昇する兆しが見られる。

中国には地方債がなかったので、地方税が地方歳入に占める割合が高いが、1994年以降99%から79%へと低下している。もし、中央と地方の財政交錯関係を入れると、地方税が地方歳入の純計に占める割合は約55%となっている。

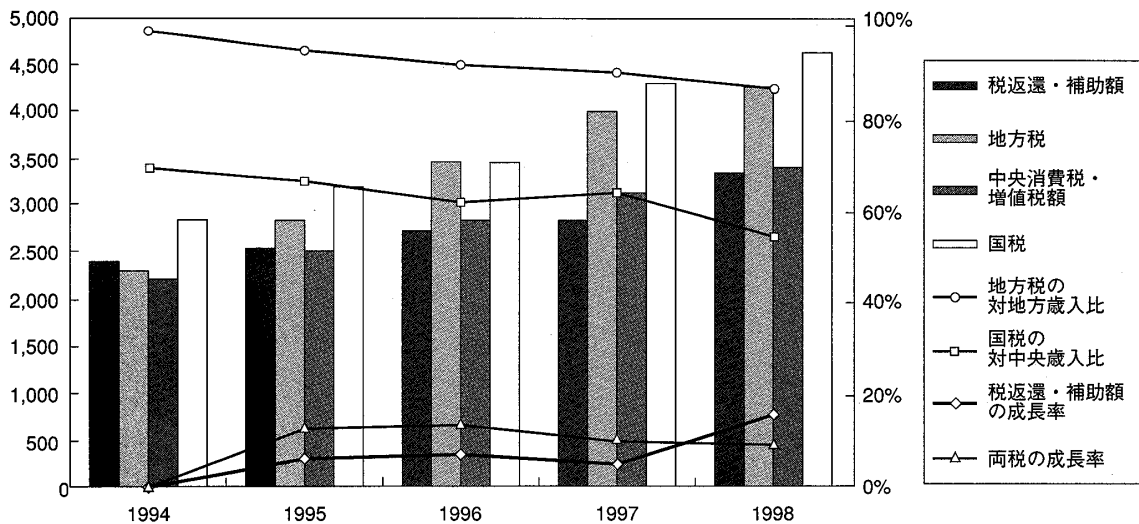
これに対して、地方債がある日本のそれ (地方債・地方交付税・地方譲与税等を含める

表4 岡山県の県税と市税のリスト (1996年・万円)

		岡山県	構成比			岡山市	構成比
1	県民税	5,629,669	27.5%	1	市民税	4,711,792	44.7%
2	事業税	6,323,337	30.9%	2	固定資産税	4,211,326	39.9%
3	不動産取得税	1,049,711	5.1%	3	軽自動車税	69,242	0.7%
4	県たばこ税	543,273	2.7%	4	市たばこ税	352,025	3.3%
5	ゴルフ場利用税	187,840	0.9%	5	鉱産税	4	0.0%
6	特別地方消費税	118,850	0.6%	6	特別土地保有税	28,792	0.3%
7	自動車税	2,756,615	13.5%	7	入湯税	3,152	0.03%
8	鉱区税	1,776	0.01%	8	事業所税	310,848	2.9%
9	狩猟者登録税	4,703	0.02%	9	都市計画税	857,946	8.1%
10	自動車取得税	975,786	4.8%				
11	軽油取引税	2,870,110	14.0%				
12	入猟税	3,353	0.02%				
13	料理飲食等消費税	2,199	0.01%				
	合計	20,467,220	100.0%		合計	10,545,127	100.0%

出所)：県税は岡山県総務部税務課が提供したデータ、市税は『岡山市の統計』(平成9年版)により作成。

図2 中国における国税・地方税・補助金などの推移

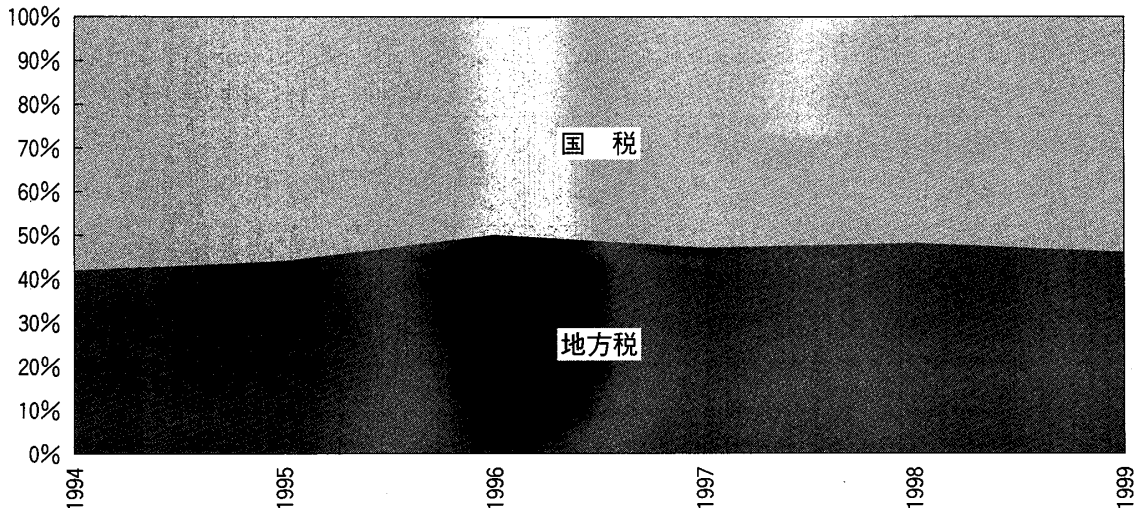


出所)：『中国財政年鑑』(各年版)により作成。

もの)は中国より低く、1991年から低下して、40%未満となっている。

中国の分税制は、経費の分権化のもとで財源の集中化を図るものであり、図3を見ると、中国の国税の構成比が分税制の第1年に58%に達した。しかし、それはその翌年から低下

図3 中国における国税と地方税の構成比の推移



出所：『中国財政年鑑』（各年版）により作成。

し、1996年には50%のボトムになり、以後漸次上昇して、1999年の当初予算では54%となっている。中国の財源の集中化は軌道に乗ったようである。同時に、1996年には経費における中央の構成比もやや上昇しているため、中国の政府間財政関係では、やや財源の集中化と経費の集権化へと改革していくようである。これに対して、日本の国税の構成比は約65%となっている。中国の国税の構成比は日本よりまだ低くなっている。中国は単一国家として、政府間財政関係ではやや財源の集中化と経費の集権化をするほうがいいと思われる。

中国の分税制下の地方税体系では、目的税は都市維持建設税などであり、普通税は増値税と営業税（図2のとおり、増値税と営業税の両税は地方税の6割以上を占める）を中心としている。また、所得課税は6割、流通課税は3割で、消費課税と資産課税は少ないと思われる。

さらに、中国の地方税（共通税の地方分を含める）では、1994年に直接税は約7割で、営業税、地方企業所得税、農牧業税などの14種目からなっており、間接税は約3割で、増値税、土地増値税、屠殺税、印紙税と契約税の5種目からなっている。

これに対して、中国の国税（共通税の中央分を含める）では、直接税は約4割で、消費税、中央所管企業所得税などの5種目からなり、間接税は約6割で、増値税、消費税と関税の3種目からなっている。こうしてみれば、中国の租税体系では、「大量に集めやすい」間接税を国税にして、直接税徴収の大部分を地方政府に残したようである。しかし、間接税は所得弾力性が低いので、必ずしもGDPと同じ成長率で増えるわけではない⁷⁾。

中国と比べると、日本の地方税では、直接税の割合が高く、1996年に88%となっている。しかし、岡山県のそれは低く、72%だけとなっている（表5参照）。

なお、中国の地方税における直接税対間接税比は上がっている。1996年にはそれが1994年の67：33から78：22へと上昇した。このことから見れば、中国の直接税の徴収能力は強くなったようである。

1994年には、遼寧省地方税の直接税と間接税の対比（共通税を含める場合）は71：29（1994

表5 岡山県の県税の区分(1996年・万円)

区分	所得課税	消費課税	資産課税等	合計
県税計	119,530,050,911(58.4%)	74,645,043,877(36.5%)	10,497,109,951(5.1%)	204,672,204,739(100%)
直接税	個人県民税	自動車税		147,194,509,060(71.9%)
	法人県民税	狩猟者登録税		
	県民税利子割	入猟税		
	個人事業税	鉦区税		
	法人事業税			
間接税		県たばこ税	不動産取得税	57,477,695,679(28.1%)
		軽油引取税		
		自動車取得税		
		特別地方消費税		
		ゴルフ場利用税		
		料理飲食等消費税		

出所)：表4に基づき作成。

表6 遼寧省の地方税の区分(1996年・万元・共通税を含める)

区分	所得税	消費課税	資産課税	流通課税	合計
地方税計	962,331(50.0%)	122,216(6.4%)	363,275(18.9%)	477,591(19.7%)	1,925,413(100%)
直接税	個人所得税	車船使用税	固定資産投資方向調節税	農業特産税	1,432,311(74.4%)
	営業税	資源税	都市維持建設税		
	地方企業所得税	宴会税	耕地占用税		
	外資企業所得税		城鎮土地使用税		
	農牧業税		家屋税		
間接税		屠殺税	土地増値税 契約税	印紙税 増値税	493,102(25.6%)

出所)：表3に基づき作成。

年)で、全国平均の67:33と比べると高くなっている。しかし、1996年にはその逆転が見られ、それは74:26(1996年)になって、全国平均の78:22と比べると低くなっている。表5と表6を見ると、直接税の割合において、遼寧省は岡山県よりやや高くなっている。

中国の地方税負担率が全国平均で3.4~12.6%(1996年)となっているが、具体的に見れば、それらは省ごとに違っており、30の省(直轄市・自治区)のうち遼寧省は7位を占め、6.2%である。これに対して、岡山県の地方税(地方税は県分と市町村分の合計で、その対県民総生産比、1995年度)負担率が6.4%となっているので、遼寧省と大差がない

ように思われる。

遼寧省についてみれば、地方税3税（営業税、増値税と企業所得税）がその柱となっている。省の場合、地方税3税が地方税の69%、市の場合、例えば瀋陽市では地方税3税が地方税の79%（うち営業税だけで52%）、大連市では地方税3税が地方税の72%を占めている。これに対して、岡山県の地方税については、県分では事業税と道府県民税がその柱となり、県分地方税の65%（1996年度）、市町村分では固定資産税と市町村民税がその柱となり、市町村分地方税の51%（1995年度）を占めている。

3. 税返還と地方交付税

分税制下では、財政移転は、一般補助、専用補助（用途指定）、税返還からなっている。一般補助、専用補助は、従来のものである。図4の通り、一般補助には、少数民族地域への定額補助などが含まれている。表7を見ると、専用補助には、農業生産支援支出、文教科学衛生事業費、価格補助支出及び援護・社会救済費などが含まれている。

複式予算下において、財政移転も地方政府への経常的支出補助と建設的支出補助に分類されている（表7参照）。

中国では、中央財政から地方への税収返還額は、地方の既得利益の現状を変えないように改革の目標を漸進的に果たすために、1993年を基準年として、中央への純「上劃収入」を全額地方に返還することとした。つまり、税返還の財源はこの純「上劃収入」である。

「上劃」とは、従来の地方収入の一部（消費税、外資銀行と非銀行金融企業の所得税、75%の増値税および50%の証券取引税）を、中央収入に編入することである。「下劃」とは、従来の中央収入の一部（城鎮土地使用税、耕地占用税、国有土地有償使用収入などの中央分）を地方収入に編入することである。すなわち、次の計算式

$$\text{純「上劃収入」} = \text{地方の「上劃収入」} - \text{中央の「下劃収入」}$$

が成立する。

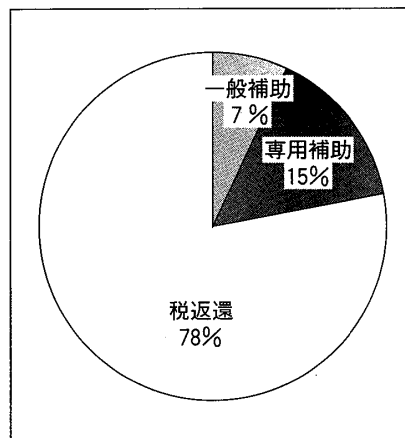
中央財政から地方への税収返還方法については、1994年以降、1993年の地方返還額を基

表7 財政移転資金の分類（億元・1995年予算）

一般分類		専用補助の内訳	
一般補助	176.6	農業生産支援	22.8
専用補助	379.0	文教科学衛生事業費	15.5
税返還	1894.0	価格補助	163.1
合計	2449.6	援護・社会救済費	33.2
複式予算下の分類		その他	144.6
経常的支出補助	1959.7	合計	379.0
建設的支出補助	489.9		
合計	2449.6		

出所：『中国財政年鑑』（1996）により作成。

図4 財政補助の分類



出所：表7と同じ。

に年々増加させ、返還額の通増率は、増値税(付加増値税)と消費税の全国平均通増率の1:0.3とする。もし、1993年の基準に達しなかった場合には、当然減額措置をとる。具体的な計算方法は次のとおりである。

$$T_{i0} = (1 + 0.3R_{i1})Y_{i0}$$

$$T_{it} = (1 + 0.3R_{it})T_{i,t-1} \quad (t > 1)$$

上の式の中で、 Y_0 は1993年の中央の純「上割収入」で、 T_{i0} は1994年の*i*地区の税収返還額で、 $T_{it}(t > 1)$ は1994年以降の*i*地区の税収返還額である。 $R_t(t \geq 1)$ は前年より全国の増値税(付加増値税)と消費税の平均成長率である。

無差別の増値税と消費税の通増率のもとでこの地方返還額の通増率を計算することは、なおいわゆる「大鍋飯」(平均主義の比喩)のようなものであった。したがって、それは地方からの提案によりその施行の年に改正された。すなわち、1994年8月に公表された「国務院が分税制財政管理体制下税収返還の方法を本地区の増値税と消費税の通増率に関連させることに変更することに関する通知」で、次のとおりに変わった。

$$T_{it} = (1 + 0.3R_{it})T_{i,t-1} \quad (t > 1)$$

ここで、 R_{it} は*i*地区の増値税と消費税の前年よりの成長率である。つまり、この無差別の方法は地区別の税貢献によって異なるものになった。こうして、地方経済発展の積極性、さらにその収入増の積極性が実現できると想定されている。

中国の税返還の通増率が増値税と消費税の通増率により決定されるのに対して、日本の地方交付税の総額は国税5税(所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税)の一定割合により決定される。また、中国の増値税と消費税はすべて間接税で、日本の地方交付税の総額の約8割は直接税である。

この税返還制度は、各地区の基数と一定の比率で、ほぼ無条件に税収を地方に返還するものとして、地方の収入増の積極性を生かせるかもしれないが、日本の地方交付税のように財政力格差の是正のためにはまだ機能していない。

分税制のもとに、中央も地方も、新規規定で財政予算を編制し、図5のとおり、新しい予算構造を形成した。この新予算制度における主要な財政項目は、国家財政収入(国全体の歳入)、国家財政支出(国全体の歳出)、中央本級収入(中央政府が自ら徴収した収入)、中央本級支出(中央政府自身の歳出)、中央政府の地方への税返還と補助、地方本級収入(地方政府が自ら徴収した収入)、地方本級支出(地方政府自身の歳出)、地方が中央への上納、また、中央総収入(中央本級収入プラス地方上納)、中央総支出(中央本級支出プラス中央税返還と補助)、地方総収入(地方本級収入プラス中央税返還と補助)、地方総支出(地方本級支出プラス地方上納)からなっている。つまり、次の算式

(1) 国家財政収入 = 中央本級収入 + 地方本級収入

(2) 国家財政支出 = 中央本級支出 + 地方本級支出

(3) 中央総収入 = 中央本級収入 + 地方上納額

(4) 中央総支出 = 中央本級支出 + 中央税返還及び補助額

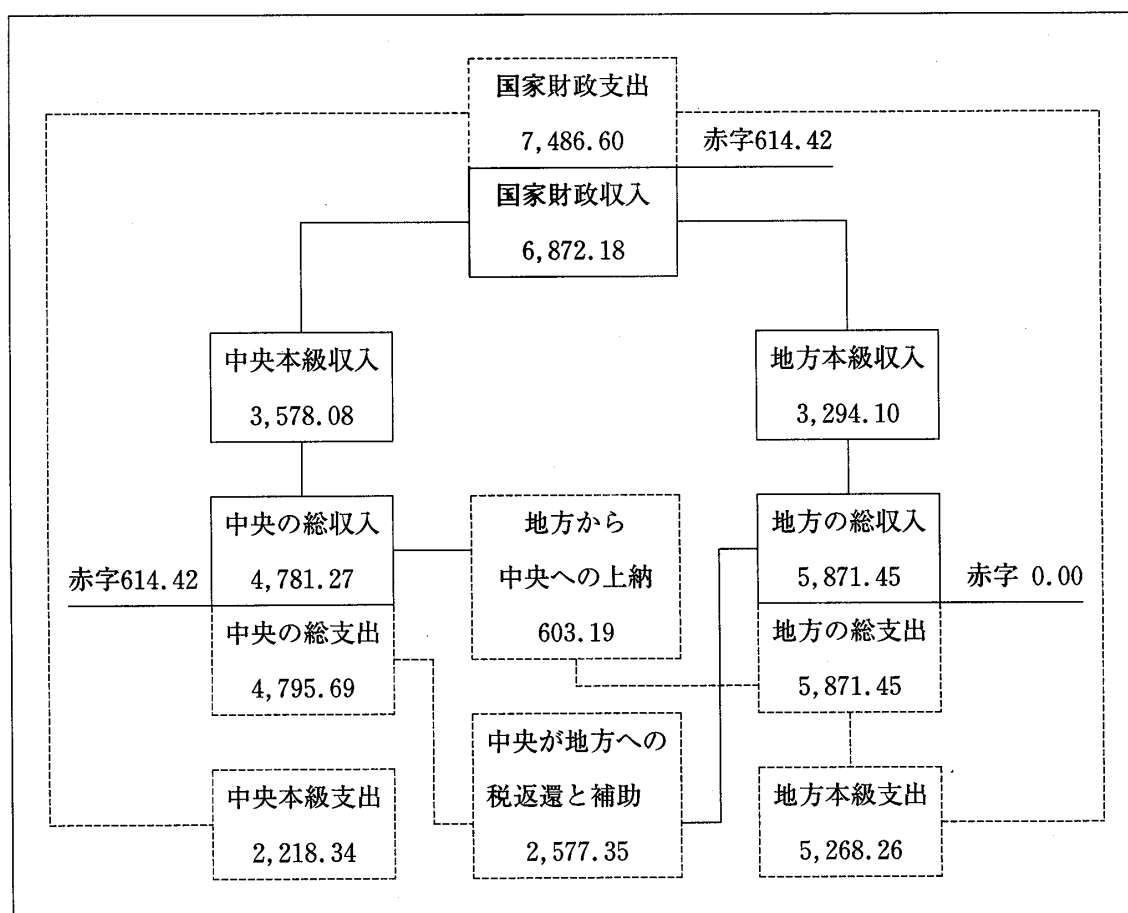
(5) 地方総収入 = 地方本級収入 + 中央税返還及び補助額

(6) 地方総支出 = 地方本級支出 + 地方上納額

が成立する。

この6算式は各財政項目の関連を基本的に反映している。中国の財政データ公表が不完

図5 中国財政予算の構造（当初予算・億元・1996年）



出所：張忠任（1997）

表8 中央・地方の本級歳入と財政交錯額の推移（決算ベース・億元）

年	地方上納額	中央本級歳入	税返還・補助額	地方本級歳入
1989	452.0	822.5	562.2	1,842.4
1990	482.2	992.4	585.3	1,944.7
1991	490.3	938.3	554.8	2,211.2
1992	558.6	979.5	596.5	2,503.9
1993	600.3	957.5	544.6	3,391.4
1994	570.1	2,906.5	2,389.1	2,311.6
1995	610.0	3,256.6	2,534.1	2,985.6
1996	603.9	3,661.1	2,722.5	3,746.9
1997	603.8	4,226.9	2,856.7	4,424.2
1998	597.1	4,992.0	3,321.5	4,984.0

出所：『新中国50年財政統計』経済科学出版社（2000年）により作成

全な場合、この6算式を利用して、未公表なデータが算定できたこともある。したがって、この6算式を、分税制下における中国の政府間財政関係の構造を解明する鍵といっても過言ではないであろう。

表8を見ると、地方上納額は1989～1998年には特に分税制改革前後の比較では大変化が見られず、分税制改革以降、予算では地方上納額が固定されほぼ600億元となっている。

しかし、地方上納額の対中央総収入比は、分税制改革前、やや上昇して、中央財政の地方上納への依存が強くなった傾向が見られたが、分税制改革から、それは急に38.5%から16.4%へと低下し、その後次第に低下する趨勢があり、中央財政は地方上納にあまり依存しない兆しが見られる。

表8の通り、中央の地方への補助額(1994年から税返還・補助額)は分税制改革により急増された。地方への補助額の対地方総歳入比は、分税制改革前、次第に低下し、1993年には13.8%となって、中央財政力特にその財政調整力が弱くなっていたことが見られる。分税制改革後、この比率が50.8%に急増したが、その後次第に低下し、1997年には39.2%となっている。税返還・補助額の主体は税返還で(1995年当初予算では税返還額は税返還・補助額の77.3%を占める)、税返還の原資は、「両税」といわれる消費税と増値税(75%)であるが、前述したとおり、「両税」の成長率は、1995～1997年には低下しており、1996～1997年には、予算達成率に満たなかった。また、「両税」の成長率は税返還の成長を決定するものとなっているので、税返還の成長が緩慢になることは明らかである。

しかし、中国のこのような税返還制度は、過渡的性格を持っており、従来の財政請負方法の援用が見られ、基数法は明らかに請負的なものなので、税収返還の通増方法も「比例分成」(一定の比率で配分すること)方法の変種と見なしてよい。

むすびにかえて

中国の財政改革は主として政府間財政関係の改革であり、中央と地方の財源配分をめぐって行われてきている。1994年にスタートした分税制も、社会主義市場経済制度を整備するために導入されたものであるが、財源の再配分を中心に展開している。中国の遼寧省と日本の岡山県を中心に見る両国の地方財源には、なお多くの相違があり、かなり違う構造が見られる。

本稿を通じて明らかになった点は、およそ以下の通りである。

(1)中国は単一国家として、政府間財政関係では、分税制の前には財源の分散化と経費の分権化が行き過ぎたので、分税制のもとで、やや財源の集中化と経費の集権化を目指している。しかし、分税制施行の4年目までは、この政策目標は達成されなかった。1998年以降、中国の財政は好転しており(特に国家歳入の対GDP比及び中央歳入の対国家歳入比が上昇している)、分税制はようやく機能したようである。

(2)中国の税返還制度は、地方の収入増の積極性を活かせるようなもので、地方交付税のように財政力格差の是正にはまだ機能していない。また、税返還と地方交付税の総額の決定方法も違っている。中国の税返還の総額は増値税と消費税の成長率により決定されるのに対して、日本の地方交付税の総額は国税5税の一定割合により決定される。

(3)中国の地方政府に地方債の発行権限がない⁸⁾が、予算内地方財源のほかに予算外資金という収入がある。

(4)日本の地方税が都道府県税と市町村税の2レベルに分けられるのに対して、中国の地方税の構造では、省市、県郷鎮のような2つのレベルに細分されず、1本建てとなっている。これに対して、日本の地方税は都道府県税と市町村税の2レベルに分けられている。ただし、中国では、地方税のほかに、共通税の中に地方分があるので、中国の地方税は、地方税そのものと共通税の地方分の2部分からなっていることが分かる。

(5)中国において、直接税と間接税の対比では、例えば1994年には、国税と地方税は正反対でそれぞれ38対62、67対33となっている。これに対して、日本ではそれぞれ65対35、88対12(1996年度)となっている。つまり、国税における直接税の割合について、中国の場合、1対3で、日本の場合、3対1となっている。地方税における直接税の割合について、日本は中国より高いことが分かる。

ところが、遼寧省地方税における直接税の割合(74%・1996年度)は中国全国平均より低く見られる。岡山県の場合(72%・県税・1996年度)も、日本全国平均より低い。また遼寧省のそれは岡山県より高い。

(6)中国の地方税における基幹税は営業税、増値税(共通税の地方分)と地方企業所得税(すなわち法人税)であり、間接税が多い。これに対して、日本では、県の場合道府県民税と事業税、市町村の場合、市町村民税と固定資産税となっている。いずれも直接税で占められている。

注

- 1) 坂本忠次「現代中国の財政改革に関する覚書—社会主義市場経済下の地方財政—」『岡山大学経済学会雑誌』第30巻第3号、1999年3月。
- 2) 坂本忠次・張忠任「地方財源の構造に関する中日比較研究—中国の遼寧省と日本の岡山県を事例に—」日本財政学会第56回大会(鳥根大会)報告、1999年10月。
- 3) 山下茂他『比較地方自治—諸外国の地方自治制度—』第一法規出版、1992年、141頁、149頁、参照。
- 4) 南部稔『中国の財政制度についての調査研究報告書』財団法人日本システム開発研究所1994年、173頁、参照。
- 5) 和田八束・野呂昭朗他編『現代の地方財政』(新版)有斐閣、1999年、36頁。
- 6) 中華人民共和国財政部租税司『中国税収制度』(1996年版)企業管理出版社、1996年、162-73頁、参照。
- 7) 金子勝「市場経済改革と地方分権化—インドと中国の政府間財政関係の国際制度比較—」日本地方財政学会編『現代地方財政の構造転換』勁草書房、1996年、151頁、参照。
- 8) 中国財政部長の2000年度報告(3月6日)によると、500億元の地方債を認めている。ところが、それは中央政府により発行されるものであり、地方債の発行権を地方政府にはまだ与えられていない。1999年に、地方のために中央政府が増発行した国債分を地方政府に転貸することが可決したことは、このような地方債の発端になるといえる。

参考文献

1. 項懷誠主編『中国財政体制改革』中国財政経済出版社、1994年。
——『中国財政50年』中国財政経済出版社、1999年。
2. 財政部赴日考察団「日本国政府間財政関係考察報告」『財政研究』1995年1月。

3. 坂本忠次「現代中国の財政改革に関する覚書—社会主義市場経済下の地方財政—」『岡山大学経済学会雑誌』第30巻第3号、1999年3月。
4. 坂本忠次・張忠任「中国の税制改革と新税制」『岡山大学経済学会雑誌』第27巻第4号、1996年3月。
——「地方財源の構造に関する中日比較研究—中国の遼寧省と日本の岡山県を事例に—」日本財政学会第56回大会（島根大会）報告、1999年10月。
5. 張忠任「中国財政制度の行方—中央・地方の財政関係を中心に—」『中国と東アジア』第37号、1996年3月。
——「中国における政府間財政関係の構造と問題点」『岡山大学大学院文化科学研究科紀要』第4号、1997年11月。
——「中国における政府間財政関係における集権と分権の交錯過程」『岡山大学大学院文化科学研究科紀要』第5号、1998年3月。
——『中国における政府間財政関係の展開』岡山大学博士学位論文、1999年3月。
——「中国の政府間財政関係における集権と分権の交錯モデル」日本地方財政学会編『地方財政改革の国際動向』勁草書房、1999年。
6. 南部稔『現代中国の財政金融政策』多賀出版、1991年。
——『中国の財政制度についての調査研究報告書』財団法人日本システム開発研究所、1994年。
——「財政改革の現状と課題」『開発援助研究』第2巻第2号、1995年。
——「岐路に立つ中国の国家財政」『日中経協ジャーナル』1997年第4号
7. 日本地方財政学会編『現代地方財政の構造転換』勁草書房、1996年。
8. 潘賢掌・黄躍軍「わが国の各地区における税負担の差異とその原因に関する実証的分析」『経済研究』1998年、第11号。
9. 山下茂他『比較地方自治—諸外国の地方自治制度—』第一法規出版、1992年。
10. 和田八束・野呂昭朗他編『現代の地方財政』（新版）有斐閣、1999年。

キーワード：地方財源 政府間財政関係 地方税 間接税 分税制 税返還 地方上納

(ZHANG Zhongren)