

競争する地方政府

藤井大輔



一九七八年から始まる改革開放政策により、地方政府に地元経済発展のインセンティブを与える分権化が進められた結果、基本的に中央政府の策定した計画に従うだけであった計画経済時代に比べ、

地方政府はより積極的に行動するようになった。特に経済発展のための初期条件がそろっていた長江デルタ地域では、地方政府は、地元経済に対して直接的な影響力を保持するようになった。同時に、このような地方政府の行動は、地方政府間の経済発展競争を生み出し、企業誘致などを通じた地域経済の発展を実現させた。その一方で、このような地方政府の行動は、市場効率性の面での弊害も多く見直しの議論も出ている。

そこで本稿では、改革開放後の長江デルタ地域の地方政府の役割について焦点をあて、地方政府間

競争の制度的な背景ならびに、地方政府の役割の変化について整理し、地方政府主導の発展モデルの今後について展望を行う。

● 政府間競争の制度的基礎

中国には、省—市—県—郷鎮という四層の地方政府が存在し、上級政府が下級政府に行政機能を請け負わせる「縦方向の行政請負」と同一レベルの地方政府間の「横方向での競争」を組み合わせた制度的枠組みが構築されている。

各レベルの地方政府の役割は、改革開放後の市場経済化や地方分権化などの制度改革にもなつて変化してきたが、下級政府は上級政府に服従しなければならぬ「縦方向」と、同一レベルの地方政府間で競争を繰り広げる「横方向」の根本的構造は不変である。そして、「縦方向」の構造の下で、「横

方向」の政府間競争を生み出す背景となつているのが、「政績（政治成績）」制度である。

「政績」制度とは、上級政府が下級政府の幹部を評価する人事考課システムのことである。中央官庁に所属する国家公務員と各地方公共団体の地方公務員に分かれ、その間での異動が基本的になり日本とは異なり、中国では良い成績をあげた地方政府幹部は、より上級の地方政府の幹部、さらには中央政府の幹部へと昇進が可能となつている。

「政績」の評価項目は、中国共産党中央組織部が二〇〇六年に策定した「科学発展観の具現に要求される地方の党・政府幹部の総合評価審査のテスト方法」によると、(1)資源消費と安全生産、(2)社会保障、(3)人口と計画出産、(4)耕地などの資源保護、(5)環境保護、(6)一

人当たりGDPとその成長率、(7)都市住民・農民の収入とその成長率、(8)基礎教育、(9)都市部の就業(10)科学技術導入、(11)一人当たり財政収入とその成長率、(12)文化的生活、の二三項目となつている。

項目の内容や重点が置かれていく項目は、市場化の進展などにより変化していると思われるが、GDP成長率などの各種の経済成長に関連する項目が含まれて続けてきたことには変わりはない。そして、分権化されている下で、このような客観的な人事考課制度が存在している結果、地方政府の幹部は、昇進するために他の地方政府の幹部よりも良い「政績」をあげるために各自行動し、地方政府間の競争が生まれるのである。このメカニズムのことを周黎安は「昇進競争」モデルと呼んでいる(参考文献⑥)。

● 地方政府による企業経営

では、前述の良い「政績」をあげるための地方政府の行動の具体的な方法はどのようなものであつたであろうか。まずは、改革開放直後の状況を見てみたい。この当時、農村部では、人民公社の解体と「農家経営請負制」の導入が行われた。この「農家経営請負制」

とは、生産量を増やせば増やした分だけ、各農家の取り分が増加するというシステムで、増産へのインセンティブをもたらした。その結果、農業の生産性は上昇し、農家所得が上昇した。この所得を元手として、各地にさまざまなタイプの郷鎮企業が設立された。その代表的なモデルが蘇南モデルと温州モデルである(参考文献③)。

蘇南モデルとは江蘇省南部で発展した郷鎮企業のモデルである。その特徴は、人民公社期の社隊企業を基礎とした郷村政府が所有・経営する集団所有制企業が主体であり、隣接する上海などの都市部国有企業向けの下請け生産や地元市場向けの生産を行っていた。その一方、温州モデルは浙江省南部沿海部の温州地域で発展したモデルをさす。一九八八年に「私営企業暫定条例」が実施されるまでは、民営企業が合法化されていなかった。公有企業を偽装する形で発展してきた事実上の民営企業であり、独自の流通ネットワークを武器として発展してきた。

このような郷鎮企業の発展のもと、郷鎮企業の経営主体としての郷鎮政府の行動に注目したオイは「地方政府コーポラティズム」論を

提起した(参考文献④)。一九八〇年代初頭より、地方政府が地元経済を発展させ、財政収入を増やせば増やすほど、中央政府への納税を引いた地方政府の取り分が多くなるという「地方財政請負制度」が採用されていた。そこで、オイは、郷鎮政府が、財政収入の拡大をインセンティブとして、地元の郷鎮企業に対し、資金調達や物資調達で便宜を図るなど、その経営に積極的な介入を行っていることを指摘した。このような郷鎮政府の行動は、改革開放初期の市場による資源配分が未成熟な状況下での郷鎮企業の発展の助けになったと積極的な評価をしていた。

その一方で、地方政府の地元経済への積極的な介入は、資源の効率配分を歪ませるといふ側面も持っていた。地方政府間の競争が行われている下で、各地方政府は地元企業を優先的に発展させるために、例えば、石炭、マユなどの生産財が他地域へ流出することを防ぐ囲い込みや、ビールや自動車などの消費財が自地域に流入してくることを防ぐ市場封鎖が行われていた。

以上のように、郷鎮政府が積極的に郷鎮企業経営に介入することは、プラスの面とマイナスの面

を持ち合わせていたわけであるが、郷鎮企業の発展した沿海地域ほど経済成長率も高かったことなどを考慮すると、政府間の競争的環境の下で一九八〇年代の郷鎮政府の行動は、やはり肯定的にとらえるべきであろう。

●企業経営から都市経営へ

しかし、一九九二年の南巡講話以降、市場経済化がさらに進展したことは郷鎮企業の経営環境にも大きな変化をもたらした。市場経済化の進展に伴い、民営企業や外資企業といった公有制以外の企業が増加し、市場における企業間の競争も激しくなっていた。また、この頃には計画経済期からの「モノ不足」もすでに解消され、作れば売れる状態もなくなった。その結果、郷鎮企業の発展の勢いにも陰りが現れるようになった。このような状況下で、郷鎮企業のさらなる発展のためには、あいまいな所有権構造を明確にすべきであるとの議論が現れ、郷鎮政府が所有・経営していた蘇南モデルの郷鎮企業も、一九九八年以降段階的に民営化されることになった。

そこで、企業経営という形で経済活動に介入していた郷鎮政府に

代わって積極的に介入し、政府間で競争を繰り広げるようになったのが、県政府である(参考文献⑤)。そのきっかけは、一九九〇年代半ばに、土地の開発使用に関する権限が県政府に与えられたことにある(参考文献①)。一九九五年施行の「中華人民共和国城市不動産管理法」により、県政府が都市部不動産用地の規画、国有地の使用権譲渡について責任を負い、批准手続きを行うことになった。さらに、一九九八年には、農村の集団所有地の徴用ならびに開発業者との契約も県政府が担うようになった。その結果、県政府は、各県内では土地の独占供給者になったのと同じに、各県政府間の経済発展競争の手段として、土地を利用することが可能になったのである。

独占供給者としての機能に着目すると、県政府は売却価格をつりあげることが可能になるが、あくまでも県内での独占供給主体であり、地域間、特に地理的に近接し、交通の利便性などの条件が類似している周辺の県との間では、競争関係にある。このような状況下で、もし、ある県が周辺地域よりも高値で土地を販売したとすれば、土

地の買い手はすべて周辺地域を選択してしまふことになる。特に、立地選択が比較的自由な外資企業の場合、このような行動をとる可能性が高い。つまり、企業誘致に成功するためには、独占レントが低い方がよいということになる。

地方政府の企業誘致行動を具現化した例が開発区設置競争である。一九九〇年代半ばから二〇〇〇年代初頭にかけて、県政府を含めた各地方政府が競うように開発区を設置し、土地譲渡価格を引き下げ、企業を誘致した。そして、県政府は進出してきた企業から増値税などの財政収入を上げようとしたのである。結果的に、この時期に長江デルタ地域の外資の流入は大幅に増加し(図1)、産業集積も各地に形成され、経済発展に貢献した。

ただし、地方政府の開発区設置競争は弊害ももたらした。二〇〇三年時点で、各級政府が設置した開発区は、無許可のものも含めて五〇〇〇カ所以上に膨れ上がったと言われている(参考文献②)が、その過程で、農地の違法収用、重複投資、工業用地価格の過度な引き下げのような弊害も現れた。

そこで、国務院(中央政府)は、二〇〇三年に開発区の整理整顿に

関する通知を發布し、さらに省級以下の地方政府による開発区の設置と拡張の申請を一時的に停止した。そして、国土資源部も工業用地の譲渡価格に地域や条件ごとの最低価格を設定した。その後、開発区の批准手続きは再開されたものの、県級以下の地方政府による開発区設置は認められなくなった。このような形で、二〇〇〇年代半ばには、地方政府、特に下級政府による開発区設置競争に一定の歯止めがかけられたのである。

● 政府間競争と公共支出

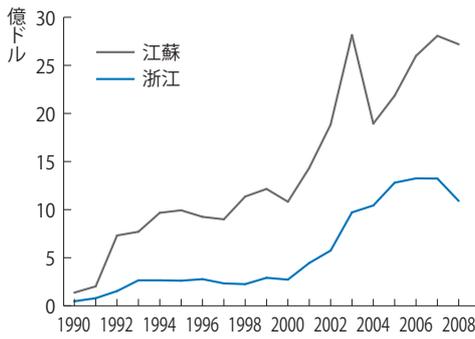
では、開発区設置の制限が実施された結果、企業誘致などの県級政府間の競争は行われなくなった

のであろうか。ここでは、開発区設置規制前の二〇〇〇年と規制後の二〇〇七年の江蘇・浙江・上海の三省市の県政府財政データを用いて、検証してみたい。

もし、図2のような各県間での競争的な企業誘致の構造が依然として見られるのであれば、インフラ整備などのための公共投資も県政府間で競争的になり、支出水準は各政府で似たようなものになるはずである。なぜならば、もし、ある県政府が財政支出水準を低下させた場合には、企業はその県ではなく、近接するより財政支出水準の高い県に進出・移転してしまうからである。

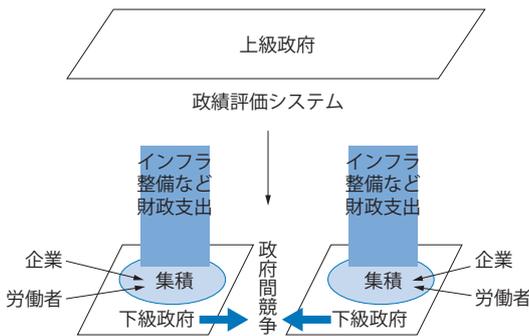
特に、ここで分析対象としている

図1 江蘇省・浙江省の実際利用外資金額



(出所)『江蘇統計年鑑』、『浙江統計年鑑』各年版より筆者作成。

図2 政績評価システムでの地方政府間競争



(出所) 筆者作成。

長江デルタ地域は、中国の中でも相対的に経済発展の進んでいる地域であり、自主的に支出内容を決定できる地方税や共有税からの地方分による本級収入も他地域に比べて多くなっている。財政部予算司の二〇〇七年データによると、県政府の全収入にしめる補助金などを除いた本級収入は、全国平均の約四五%に対して、江蘇は約六八%、浙江は約六二%となっている。つまり、各県政府が競争的な公共投資を行うための財源も他地域に比べて相対的に豊富であることになる。

さて、各県政府の財政支出構造が競争的になっていくかを検証するために、以下のようなシンプルモデルを用いることにする。被説明変数を各県の一人当たり財政支出額とし、これがどのような要素によって決定されているかをみるために、説明変数に二種類のデータを準備した。一つは、各県の経済発展度合いなどを示す地域特性データ、もう一つは当該県からの距離などを考慮した他県の財政支出データである。後者のデータは、当該県の財政支出水準が近隣の県の財政支出水準の影響を受けているか見るためのものである。ここで、影響を受けやすいであろう競

争相手を考慮するために、地理的条件の類似する、距離のより近い県の財政支出に重みをおく方法と、政績システムを考慮して同一地区級市に所属する県の財政支出に重みを置く方法の二種類のデータをを用い、それぞれ別途推計した。

もし、後者の他県の財政支出水準からの影響を示す係数が有意に正の値をとると、各県間での財政支出水準には正の相関がみられることになり、このような場合は前述の図2のような競争的な支出が行われていることになる。この係数が有意でない場合には、各県間の財政支出水準は他県の影響を受けていないことを意味し、各県間の競争的財政支出行動は見られないということになる。なお、負の係数をとった場合は、他県の影響を受けるが、図2とは逆に、隣接の県が財政支出を増やすと、当該県は財政支出を減らすようなパターンである。

推計結果をみると、いずれのデータセットも地域特性を示す係数ならびに近接県の財政支出水準からの影響を示す係数は、正に有意となった(注 推定の詳細は、勁草書房より出版予定の加藤弘之・藤井大輔「競争する地方政府

—企業経営から都市経営へ」を参照のこと)。

ここで、注目すべきは、他県の財政支出水準の影響を示す係数は、開発区設置規制前の二〇〇〇年と規制後の二〇〇七年のいずれも、有意に正となったことである。開発区設置規制後も依然として、各県間で競争的な財政支出が繰り広げられていることがわかった。

また、同一地区級市内の県の影響に重みを置いたモデルも他県の財政支出水準の影響を示す係数は正に有意となっていた。これは、同一地区級市内の県で、昇進競争が行われていることを示唆している。

以上の推定結果より、下級政府は上級政府に服従しなければならぬ「縦方向」の構造の下で、県級政府間が競争を繰り広げる「横方向」の根本的な構造は、二〇〇〇年代後半に入ってから依然として変化が見られないことがわかった。

●地方政府主導発展モデルのゆくえ

最後に今後の競争的な地方政府主導の発展モデルについて二点展望しておきたい。まずは、地方政府間の競争の根源となっている地方官僚を評価するための「政績」

制度についてである。この「政績」制度がなくなることは非現実的であるが、その評価の方法に変化が見られている。これまではGDP成長率などの経済成長に関する項目が重視されていた。しかし、近年の環境問題の深刻化にともない、二〇〇七年に国務院は、「省エネ・汚染物質排出削減総合計画」

の中で、「政績」評価項目中の省エネならびに汚染物質削減を最重視項目とし、「一票否決」制を導入した。ここでの「一票否決」制とは、

経済成長などの他の項目で優れた業績をあげても、省エネ・汚染物質削減に関して不可をつけられると、すべてのほかの項目も落第とするというものである。その結果、経済発展一辺倒の政府間競争に変化がもたらされるかもしれない。

つづいて、「土地財政」の限界である。これまで、県政府は、工業用地を企業に対し供給し、そして住居用地をディベロッパーを通じて住民に供給し、そこから得られる財政収入や売却益を収入源としてきたが、このような手法は供給すべき土地がなくなると成り立たなくなる。そうすると、地方政府は今後新たな成長手段を見つける必要が出てくる。

とはいえ、下級政府が上級政府に従わなければならない「縦方向」の流れと「政績」制度は持続し続ける限り、地方政府間競争は形を変えても持続し続けるであろう。

(ふじい だいすけ／神戸大学経済学研究科)

《参考文献》

- ①曹正漢・史晋川「二〇〇九」中国地方政府应对市场化改革的策略：抓住经济发展的主导権」『社会学研究』二〇〇九年第四期。
- ②赫仁平「二〇〇九」内陸地域の経済開発と外資政策」(杜進編『中国の外資政策と日系企業』勁草書房)。
- ③加藤弘之「一九九七」『中国の経済発展と市場化』名古屋大学出版会。
- ④Oi, Jean C [1992] "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China." *World Politics*, No. 45.
- ⑤張五常「二〇〇九」『中国的經濟制度』中信出版社。
- ⑥周黎安「二〇〇七」『中国地方官員の晋昇錦標賽模式研究』『經濟研究』二〇〇七年第七期。