

徐 一 睿 著

『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——』

日本橋報社 2010年 212ページ

任 哲

はじめに

財政収入・支出が各レベルの政府間でどのように配分されているかという問題は、現代中国研究のなかで非常に重要なテーマであり、程度の差こそあれ中国研究者であれば誰でも本テーマに興味をもっている。財政収入が中央政府と地方政府の間で、あるいは地方政府内の各レベルでどのように配分されているかといった点については、多くの先行研究がある。1994年から実施された分税制改革はそれまでの「財政請負制度」を大きく変え、税金収入を中央部分、地方部分、共有部分に分けて管理することになった。地方政府の立場からみれば、既存の財政収入を中央政府にもっていかれることになるので分税制改革には消極的であり、場合によっては中央に激しく抵抗した。このような中央・地方間で繰り広げられる利益交渉は多くの研究者に注目され、財政収入の変化を中心とした研究が1990年代に盛んに行われた。

その一方で、どの支出をどのレベルの政府が負担するかの問題に関する研究は必ずしも十分な調査研究が行われてこなかった。財政支出のなかで各レベルの地方政府が各自の財政収入から調達する分もあれば、調達できない分もある。この不足分については中央政府からの補助金によって補てんされてきた。このような中央政府からの補助金がどのようなメカニズムで交付され、その効果は如何なるものなのかについては依然不明な点が多く、さらなる研究が必要であった。このような中央政府からの補助金、とりわけ「専項補助」（使い道が決められている資

金で、日本の国庫支出金に相当）に注目し、専項補助の交付がどのようなメカニズムによって行われ、そのシステム自体がどのように転換してきたのか、そして専項補助が基層レベルにどのような経済効果をもたらしたのかを検証することが、本書の主たる課題である。

I 本書の概要

最初に、本書の内容について以下簡単に触れておこう。序章「問題意識と研究視点」では、本書の問題意識、研究課題と内容構成について述べている。第1章「中国における政府間財政関係の構造と変遷」では、1949年から今日に至るまでの政府間財政関係を3つの段階（統收統支段階、財政請負段階、分税制段階）に分けて記述したうえで、財政移転制度を論じる際に必要な基本概念について説明する。

第2章「専項補助（特定補助金）を中心とする中国の財政調整制度」では、中央レベルにおける財政移転規模の推移と専項補助の申請および配分メカニズムを説明し、税收還付、一般補助、専項補助による地域間財政力格差への是正効果を検証している。東部、中部、西部に分けて考察する場合、財政的に豊かな地域ほど税收還付が集中しており、税收還付は財政力格差を拡大させているという。それに対し、専項補助は財政力格差を是正する面で一定の効果を上げていることを四川、安徽、山東の3つの省の事例を通じて著者は主張している。

第3章「県レベル政府の財政調整」では、農業大省である河南省を事例に取り上げ、農業税廃止前後の県レベルの統計から財政移転制度の変化を考察している。農業税が廃止される前の河南省の財政収入は農業関連の税金への依存度が非常に高かったため、農業税の廃止は地方行政運営に大きな影響を与えた。農業税の廃止は農業を中心とする地域とその他の産業を中心とする地域間の財政格差を一層拡大させているが、政府間財政移転はこの格差を縮小することに貢献していないという。

第4章「新型農村合作医療制度と支出負担——安徽省を事例に——」では、政府による公共サービスの一環として行われている新型農村医療保険制度を事例に、本制度の実施をめぐる中央と地方政府間の財政資金の配分および地域間均衡化効果について検

証している。中央と省レベルの間では資金分担の割合が確定しているが、省以下の政府間出資比率は地域ごとに異なるため、著者は安徽省における資金分担状況を中心に考察する。安徽省では農民の医療保険支出を減少させる一方、中央政府と地方政府（主に省と市レベル）の支出を増やす方法で保険加入者数を増加させている。これによって経済力の弱い県では高い伸び率で衛生支出を増加できるようになり、1人当たり医療衛生支出の地域間格差は確実に縮小しているという。

第5章「県域における義務教育財政」では、義務教育に関する財源負担の変化を踏まえ、安徽省における県域間の教育支出格差を分析している。中国では2002年から農村義務教育管理体制への改革が始まり、県政府は従来の郷鎮政府に代わり、義務教育の責務を負うようになった。その結果、経済力の弱い地域ほど教育支出の負担が大きくなっている。ただし、1人当たり教育支出の格差は少しずつ縮小していることを示している。

終章「総括と展望」では、本論の内容をまとめたうえで、既存の専項補助を中心とする財政移転制度のもとでは県政府の支出と収入のアンバランス問題は依然深刻であるとする。この問題を解決するには財政移転制度改革、補助金監督体制の強化および行政・財政システムの再編が必要であると著者は主張する。

II 本書の位置づけ

著者の問題意識の出発点としてまず挙げられるのは、中国の政府間財政移転制度が地域間格差の是正に貢献しているかどうかである。現行の政府間財政移転は税收返還、一般補助、専項補助と3つのカテゴリーに分けることができる。1994年から実施された前述の分税制改革に対しては、多くの地方政府から反対の声が上がった。既存の地方利益に配慮するため、中央政府は中央所得税収のなかから税收返還の形で地方へ財政移転を行い、分税制改革への反対の声を抑えようとした。したがって、分税制以後の財政移転の多くは税收返還であり、豊かな地域ほど税收返還が多かった。先行研究が指摘しているように政府間財政移転制度が地域間格差の是正に貢献できていないのは、このような政策があるからである。

ところが、1990年代後半になって財政移転のなかで税收返還の比重が下がる一方で、専項補助の比重は上がっている。主に教育、環境、社会保障などに使われる専項補助は、税收還付と並ぶ重要な財政移転手段として研究者に注目されている。しかし、多くの先行研究は省レベルの話にとどまり、省内における財政移転制度およびその効果についてはさらなる研究が必要であると著者は主張する。そこで著者は安徽、四川、河南を事例に取り上げ、県レベルにおける財政移転制度の効果を考察している。

本書の学術的貢献は、中央と地方の次元にとどまらず、省と県の次元に視点を掘り下げて財政移転制度を研究したこと、先行研究では十分に分析されていなかった専項補助の役割を部分的に解明したことである。2000年代入ってから、中国研究では県に注目する動きが顕著で、県レベルにおける政治、経済、社会の状況についての研究が急速に増えている。財政移転を取り上げた本研究は、中国の基層研究に貢献することが期待できる。

個別の章としては、新型農村合作医療制度を論じた第4章と義務教育財政を論じた第5章は議論の展開が明快で単独の論文としても読み応えがある。特に、新型農村合作医療制度が成立する過程における各レベルの政府が負担する割合と変化の指摘は非常に斬新である。医療と教育は現代中国を理解するキーワードであるので、財政専門家以外の読者にとっても多くの示唆に富んだ指摘が含まれていると思われる。また著者が、財政移転制度の効果を検証するために様々な統計年鑑資料を入念に調べたうえで、綿密なデーター解析を行い、わかりやすい図表で説明している点も高く評価できる。

III 本書の残された課題

本書の主張は明確であるが、いくつかの問題を抱えている。細かい部分は省略し、ここでは重要な部分だけに絞って問題を提起したい。

本書の最大の問題点は事実の変化を説明するだけで、なぜこのようなことが起きたのかについては議論していない点である。問題意識の出発点である「専項補助が増える一方で、税收還付が減少している」ことについては、なぜこのような現象が起きているかを十分に議論しないまま、本論に入ってしまった

いる。本論でも同様の問題を多く抱えており、グラフのトレンドについて触れるだけで、なぜ数字が変化しているのかについて十分な説明がなされていない。

詳細な議論が不足していることは、各章の結論部分でも散見される。各章の結論では「財政移転制度の変化および格差是正に寄与しているかどうか」の説明だけにとどまり、変化の理由についてはあまり触れていない。例えば、第2章の議論では、四川省において財政移転が域内の財政力格差の是正に寄与しているとしたうえで、その理由は西部大開発という国家プロジェクトにあると主張しているが、それについて十分な説明がなされないまま、議論が終わってしまっている。また、第2章第3節では四川省における専項補助の配分の要因を分析したが、農民負担軽減、義務教育、国有企業といった国家次元の理由を持ち出しただけで、西部大開発あるいは四川省特有の何が効果を発揮しているかについては残念ながら触れていない。適切な事例を取り上げながら、その因果関係に関する議論を展開してくれると、読者は数字の変化をより深く理解できるし、いっそう読み応えのある書籍になるだろう。

次に、中国財政に関する重要な既存の統計資料を十分に利用していない点である。著者が使用した資

料の多くは通常の統計年鑑で、専門資料として価値が高いのは『全国地市县財政統計資料』に限られる。これは著者がいうように「未公開のもの」ではなく、日本国内の大学および研究所の図書館にはすでに所蔵されていて、比較的アクセスしやすい。ほかにも『中国省以下財政体制2006』（財政部予算司編 中国財政経済出版社）、『地方財政統計資料』（財政部国庫司・予算司編 中国財政経済出版社）、『県郷財政管理体制改革创新实践與探索』（人民日報出版社）といった専門的な資料も日本で入手可能であるので、今後の研究ではそれらの資料も活用してほしい。

最後に、本書の内容とは直接的には関係ないが、本文中に誤字脱字および編集ミスが複数個所みられた。このようなことは研究書としての完成度を下げ、評価の低下につながりかねないので、編集作業にも十分に留意すべきと思われる。

現代中国の財政移転制度をどのように評価すべきか。これは中国研究者が解決すべき大きな課題である。著者は専項補助を切り口に現代中国の財政移転制度の現状を明らかにすることで、大きな一歩を踏み出した。今後は綿密な統計資料分析と現地調査のディテールを融合した研究成果を著者に期待したい。

（アジア経済研究所地域研究センター）