



## 「省管県」制度の一考察 —浙江省の例を通して—

兪 嶸<sup>1</sup>

### I はじめに

中国の政府構造は中央、省、市、県、郷鎮の5階層からなっており、1994年の「分税制」より、中央と省レベル政府との間の税収区分は確定されたが、省と省レベル以下の市、県、郷鎮の間には、依然として統一した明確な税収区分がない。「分税制」は中央政府の財政力を強化する意図があるため、制度実施後、財政収入総額に占める中央財政収入の割合は大きく上昇し、それに伴い、地方財政収入の割合は低下した。自らの財政力を保持するため、省レベル以下の政府では、財政収入の減少をその下のレベルの政府から税収を吸い上げる形で補填する傾向が強まった。結果として地方の財政収入は省、市レベルの政府に集中し、末端政府に行くほど、財政状況の悪化が進み、特に県と郷鎮レベルでは状況が深刻である。

県財政の立て直しが急がれるなか、市が県から財政収入を吸い上げることに歯止めをかける方策として、浙江省で行われている「省管県」制度が注目されるようになった。「省管県」は省が直接県の財政を管轄し、市の県に対する財政管轄権を無くすものである。市と県を財政上同列にする「省管県」方式は県の財政力の補強、財政難問題の解消および財政力格差の是正に有効であるとされている。

先行研究のなかで県と郷鎮の財政赤字に焦点を当てるものは多数あり、中では、「省管県」を含む県レベル財政の建て直し方式に注目するものもあるが、「省管県」制度の有効性について、数量的に捉えるものは少ない。本論は県レベルの財政力不平等度に注目し、最も早くから「省管県」制度を導入した浙江省と導入していない江蘇省、広東省、福建省、山東省の4省<sup>2</sup>との比較を行

う。この4省は浙江省と同じ東部地域に位置しており、経済発展レベルも近く、比較対象として適切だと考える。

浙江省における「省管県」制度の有効性を検証するにあたり、まず上記5省における県レベルの一人当たり財政収入不平等度を算出し、比較を行う。それから、浙江省における県レベルの一人当たり財政収入不平等度を市の間の不平等度(市間不平等度)と市が管轄する県の間の不平等度(市内不平等度)に分解し、それぞれが県間不平等度にどの程度影響しているかを把握する。使用するのは2005年のデータであり、タイル指数を用いて不平等度の分解を行う。

### II 「省管県」制度が注目される背景

#### 1 財源の上級政府への集中による県財政の悪化

「分税制」の実施により、財政収入総額に占める中央財政収入は「分税制」前の1993年の22.0%から実施直後の1994年の55.7%に跳ね上がった。その後も一貫して50%前後のレベルを維持している。財源が中央に集中されるにつれ、省レベルでは財政収入の減少を下級政府に転嫁する傾向が現れた。省と省レベル以下の市、県、郷鎮における税収区分は省に委ねられていることは、下級政府への財政減収の転嫁を可能にしている。縦割りである行政構造のなかで、省以下の各級政府においても、上級政府は下級政府に税収の減少を転嫁する傾向があり、結果として、省の財源は省と市に集中し、下級政府であるほど財源が不足し<sup>3</sup>、県と郷鎮の多くは深刻な財政難に陥った。中国の政府構造では、下級政府の財政権、人事権などは上級政府の影響下に置かれるため、県と郷鎮政府の財政収支は上級政府

の方針によって大きく左右され、それに対し異議を申し立てる機会も少ない。

専項移転支払いはその一例である。分税制実施後、中央から省へと移転支払いが行われると同様に、省レベルにおいても、省と市、市と県の間で移転支払いが行われている。移転支払いのうち、専項移転支払いは用途が指定されているが、省と省以下の政府との間に明確かつ厳格な分配基準が欠如しているため、上級政府は下級政府に専項移転支払いを給付する際に、一定の比率で支払い金を上級政府に保留するケースが多い。これは下級政府になるほど、得られる専項移転支払いの金額が少ないことを意味する。

## 2 移転支払いによる財政再分配機能の欠如

地方財政は上記の構造上の問題を抱えているだけではなく、省から下級政府に対する移転支払いの算定基準にも問題がある。移転支払いは本来省内各地の財政力格差を是正し、公共サービスの均等化を目的としているが、財政難に苦しむ県、郷鎮政府までに十分な移転支払いが行き届いていないのが現状である。以下より移転支払いの内訳を通してこの問題を検討したい。

図表 1 2004 年度省対下級政府の財政移転支払い

項目	金額(億元)	割合(%)
一般移転支払い	600	27.0%
少数民族地域移転支払い	37	1.7%
農村税・費改革移転支払い	590	26.5%
給与調整移転支払い	918	41.3%
その他	79	3.6%
移転支払い総額	2224	100%

(出所) 李、許 (2006)

(注) その他は、農業特産税の廃止、また農業税税率の引き下げによる税収減少に対する移転支払であり、県と郷鎮財政に対する補助金や奨励金を含む。

図表 1 に省対市・県の移転支払い項目と

それぞれの支払い額の割合を示している。移転支払い 5 項目のうち、最も高い割合 (41.3%) を占めるのは給与調整移転支払いである。そのほとんどは民間企業の給与増に併せた地方公務員給与の引き上げに費やされており、財政力の補強と公共サービスの拡充とはほぼ無関係であると言える。4 級にもわたる地方政府の間に業務の分担が明確ではないため、政府機能の重複が多く、財政支出の効率が低いと指摘できる。

そのほか、高い割合を占めるのは農村税・費改革移転支払いであり、移転支払い総額の 26.5% を占めている。この項目を制定する目的は農村税制の規範化、農民負担の軽減と農村行政機構の簡素化である。農村税費改革移転支払いの一部は農村の初等教育やインフラ整備に使用されており、農村部における財政力の補強と公共サービスの拡充に寄与すると言える。しかしながら、算定基準のうち、農村税費改革前の財政が農村税費に対する依存度 (農業 4 税が財政収入に占める割合)、財政困難度 (人件費と行政業務の遂行に必要な経費が財政収入に占める割合) などが含まれている。これらの算定基準は旧制度の影響を受けており、また恣意的な部分もあるため、総じて客観的な基準とは言えない。

また、一般財政移転支払いは移転支払い総額の 27% を占めており、下級政府の財政力の補強が目的であり、主に公的サービスの拡充に使用すると決められている。その算定基準は以下の通りである。

$$T_{0i} = \delta \times (SE_i - SR_i)$$

$T_{0i}$  は  $i$  市・県に対する一般移転支払い額である。

$SE_i$  は  $i$  市・県の基準財政支出額<sup>4</sup>である。  
 $SR_i$  は  $i$  市・県の基準財政収入額<sup>5</sup>である。

$\delta$  は移転支払いの係数であり、以下の算定式より算出する。

$$\delta = \frac{PT_r}{(SE_1 - SR_1) + (SE_2 - SR_2) + \dots + (SE_n - SR_n)}$$

うち、分子の  $PT_r$  は省が支出可能な移転支払い額である。分母は省内各市・県の基

準財政支出と基準財政収入の差額の合計額である。

以上の算定式では、移転支払い係数の分子は省が支出可能な移転支払い額となっている。これは省の財政事情や省の裁量によって支払い額は大きく異なることを意味する。財政力が強く、尚且つ下級政府への移転支払いを増やす意思が強い省は、給付額を多く設定するが、そうでない省は給付額を少なく設定できる。これは客観的な基準に準ずるものではないと考えられる。

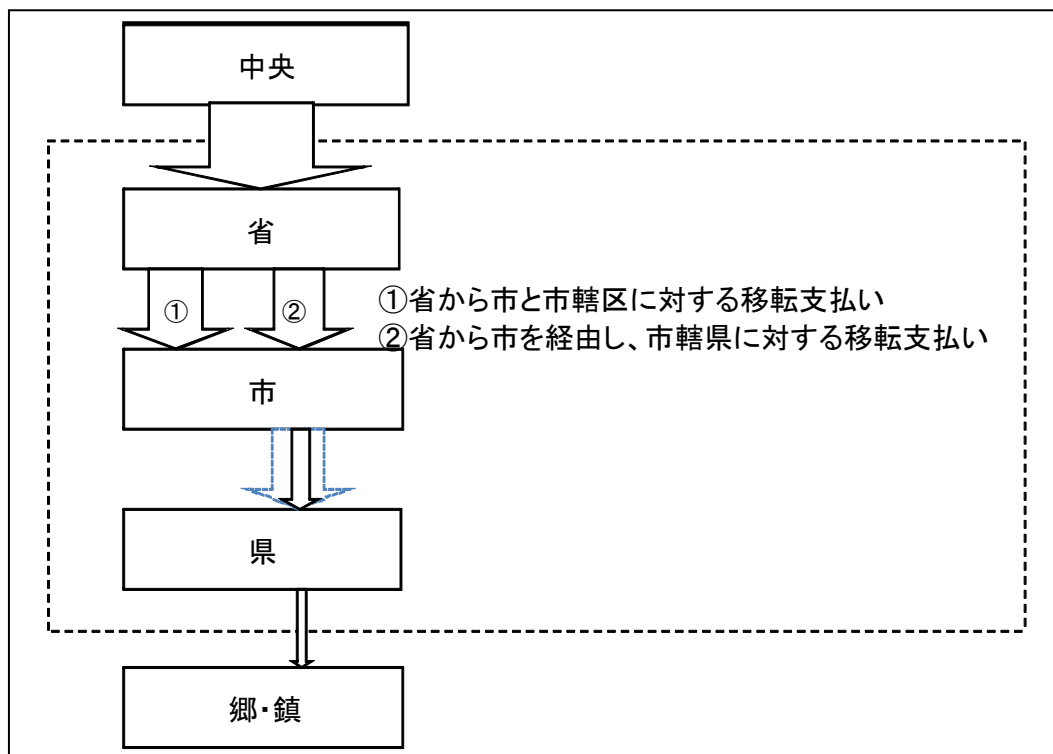
総じて、現在の地方財政構造のなか、県レベル政府は税收の分配において上級政府に有利な分配方式に従わざるを得ない。また、移転支払いにおいても、県レベル政府への財政力補強目的の支払いは不十分である。更に移転支払いを受給する際に、県レベル政府は上級政府の市から一定比率で支払い金の保留を要求されることが多い。結果として全国的に県レベル政府の財政状況の悪化が急速に顕在化した。

図表2に移転支払いの仕組みを示してい

る。一般的に省から下級政府（市、県）への移転支払いは①市と市が管轄する区に対する移転支払いと②市が管轄する県に対する移転支払いから構成される。そのうち、②の部分は実質省から県への移転支払いであるが、行政上県は市に管轄されるため、②の部分は市を経由する形になっている。上述通り移転支払い金の市への保留が発生するため、結局②の部分の一部しか県に行き届かない。

県の財政難問題の打開策が求められるなか、「省管県」制度が注目された。「省管県」は市が県に対する財政管理権を無くすものであり、制度の実施により、②の部分の移転支払いは省から直接県へと行われるようになった。市を経由しないため、市への保留分はなくなり、省からの移転支払いは県へと全額支払われる。これは県の財政力の補強と財政難問題の緩和に有効だとされている。以下より最も早くから「省管県」制度を導入した浙江省の例を通して、当制度の有効性を検証する。

図表2 移転支払いの仕組み



(出所)：筆者作成

### III 浙江省の「省管県」制度とその補助策

浙江省は経済発展が速い東部地域に位置しており、2006年現在、人口が全国の3.8%を占める浙江省はGDPと地方財政収入において、それぞれ全国の7.5%と7.1%を占めており、いずれも第4位である。浙江省は11の市と58の県から構成されており、2005年現在の経済発展レベルで選出された全国トップ100県のうち、浙江省の27の県がランクインしており、4分の1強を占めている。県の財政力を保持するため、浙江省は独自に「省管県」制度を進めてきた。

「省管県」は従来からある財政管理方式である。1994年分税制以後、中央と省の間の財政関係が明確にされるにつれ、地方においても各級政府間の財政関係を整理する動きがあった。多くの省では行政体系に沿った「省管市」、「市管県」の政府間財政関係が確立され、「省管県」を存続させたのは浙江省のみである。浙江省はこの財政方式を続けたのは、省と市の間の税収分配が原因で市の財政力が低下した場合、「市管県」なら、市は財政減収分を管轄する県に直接転化することが可能であり、県の財政力の悪化に繋がるという懸念があるからだとされている。浙江省の「省管県」は具体的に税収区分、特定補助金支払い、財政資金用途、決算などにおいて、省が市を通り越し直接県を管轄するという形である。

「省管県」は省が直接県に移転支払いを行うため、貧困県の財政難問題を有効に改善できると思われていた。しかしながら、「省管県」は県に対する赤字削減の激励効果が小さく、逆に言えば、省から財政補助金を獲得するため、県は「貧困」でなければならない。「省管県」を進めてきた浙江省では、1994年までに県に対する補助金額は年々増えており、貧困県の財政赤字問題も有効に改善されなかった。

1995年から浙江省は徐々に補助策として、「両保両掛」、「両保両聯」、「億元県奨励金」、「強県拡権」を導入してきた。「両保両掛」は主に財政赤字が特に深刻である

貧困県と低所得県に対するものである。県が中央政府の定める契税<sup>6</sup>と耕地占有税の徴収任務を達成し、更に財政収支の均衡を保つことができれば（両保）、県の財政収入増加率と正比例に、省から県へ給付される財政補助金と奨励金が増える（両掛）という仕組みになっており、財政収入の増加率が高い県ほど、省から得られる財政補助金と奨励金が多いということの意味する。「両保両聯」は県が当年度財政収支の均衡を保ち、更に累積債務を段階的に消化できれば、県の財政収入増による省への財政上納金の増加分の10%を県の技術開発補助金として還元し、さらに4%を奨励金として給付するという仕組みである。以上の二つの補助策は県に財政増収と財政支出節約の激励策として、多くの県で財政状況の好転をもたらした。

一方、「億元県奨励金」とは、財政収入が1億元を超えた県に対し、省が30万元の奨励金を給付し、財政収入がさらに3000万元増えるごとに20万元を給付するという内容である。また、「強県拡権」は、経済活力のある県の権限を拡大し、市と同様のレベルまで引き上げるという内容である。県の権限は上級政府である市に比べて非常に少ないため、経済活力のある県をさらに発展させていくには、市による行政的、財政的束縛を打ち破る必要があると考えられた。特に県を管轄する市の財政力が弱い場合、市は自らの財政力補強のため、市と県との間の税収区分を市に有利な形で設定し、或いは市の開発事業のため、県が保有する土地を安価で徴用するなど、県の発展を妨げてしまう可能性がある。これは「強県拡権」が発足した背景である。

「省管県」制度の実施および一連の補助策の導入は、浙江省の県レベル財政力の向上をもたらしたとされている。図表3に浙江省、福建省、広東省、山東省、江蘇省における県レベルの財政力を示している。図表4から読み取れるように、県レベルの一人当たり財政収入において、浙江省は2195元であり、他の4省（福建省は928元、広東省は741元、山東省は992元、江蘇省は1566元）を大きく上回っている。

図表3 東部5省県レベル財政力の比較 (2005年度)

	浙江	福建	広東	山東	江蘇
GDP(億元)	13437.85	6568.93	22366.54	18516.87	18305.66
一人当たりGDP(元)	27435	19129	24327	20023	24489
県の数	58	57	67	91	52
県レベル人口(万人)	3175.81	2435.34	4959.97	6631.39	4873.33
県レベル財政収入総額(億元)	697.02	225.95	367.46	657.91	762.99
県レベル一人当たり財政収入(元)	2195	928	741	992	1566

(出所)：『2005年全国地市县財政統計資料』、『中国区域経済統計年鑑2008』、『浙江統計年鑑2007』より筆者作成。

#### IV 「省管県」制度の有効性分析

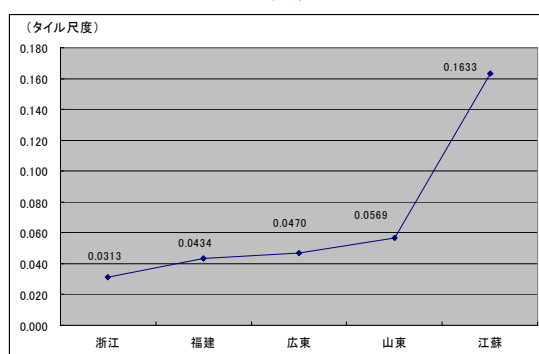
##### 1 東部地域5省における県レベル財政力不平等度の比較

「省管県」は浙江省における県レベルの財政力の向上をもたらしただけでなく、省内各県間の財政力格差の是正にも有効だとされている。ここでは2005年のデータを利用し、タイル指数を用いて、東部5省における県レベルの一人当たり財政収入の不平等度を算出する。算定式は以下の通りであり、算定結果を図表4に示している。

$$T_T = \sum_{i=1}^n \left[ \frac{Y_i}{Y} \log \left( \frac{y_i}{\bar{y}} \right) \right]$$

そのうち、 $T_T$ は浙江省の県間一人当たり財政収入タイル指数である。 $Y_i$ は*i*県の財政収入総額である。 $Y$ は浙江省の県レベル財政収入総額である。 $y_i$ は*i*県の1人当たり財政収入額である。 $\bar{y}$ は浙江省の県レベル1人当たり財政収入額である。そして*n*は浙江省の県の数である。他の省も同様に算定する。

図表4 東部5省における県レベル一人当たり財政収入不平等度の比較 (2005年度)



(出所)：『2005年全国地市县財政統計資料』、『中国区域経済統計年鑑』、『浙江統計年鑑』より筆者作成。

(注)：県の一人当たり財政収入は移転支払いが行われた後のものである。

図表4から浙江省の県レベル一人当たり財政収入の不平等度は最も低いことが分かる。東部5省のうち、浙江省と江蘇省は一人当たり財政収入が比較的高いが、江蘇省と比べると、浙江省の県レベルの不平等度は非常に小さい。すなわち、浙江省は一人当たり財政収入の増加と県レベルの財政収入配分の均等化を両立できたと言える。

##### 2 浙江省における県間財政力不平等度の分解

県レベルの財政収入不平等度(県間不平等度)は、その構成要素である市レベルの財政収入不平等度<sup>7</sup>(市間不平等度)と各市が管轄する県間の財政収入不平

等度（市内不平等度）に分解できる。以下より、タイル指数を用いて浙江省における財政収入の県間不平等度を市間不平等度と市内不平等度に分解し、それぞれの構成要素がどの程度県間不平等度に寄与しているかを検証する。計算式は以下の通りである。

$$T_T = T_C + T_{CO}$$

$$T_T = \sum_{i=1}^n \left[ \frac{Y_i}{Y} \log\left(\frac{y_i}{\bar{y}}\right) \right]$$

$$T_C = \sum_{K=1}^m \left[ \frac{Y_K}{Y} \log\left(\frac{y_K}{\bar{y}}\right) \right]$$

$$T_{CO} = \sum_{K=1}^m \left[ \frac{Y_K}{Y} T_K \right]$$

$$T_K = \sum_{i=1}^n \left[ \frac{Y_i}{Y_K} \log\left(\frac{y_i}{y_K}\right) \right]$$

$T_T$ は浙江省の県間タイル指数である。 $T_C$ は浙江省の市間タイル指数である。 $T_{CO}$ は各市内の県間タイル指数である。 $T_K$ はK市内の県間タイル指数である。 $Y_i$ はi県の財政収入総額である。 $Y_K$ はK市内各県の財政収入総額である。 $Y$ は浙江省の県レベル財政収入総額である。 $y_i$ はi県の1人当たり財政収入である。 $y_K$ はK市内各県の1人当たり財政収入である。 $\bar{y}$ は浙江省の県レベル1人当たり財政収入である。 $m$ は浙江省の市の数である。 $n$ は浙江省の県の数である。そして $n_K$ はK市内の県の数である。

図表5に浙江省における県間財政力不平等度の分解結果を示している。2005年現在、県間財政収入の不平等度に対し、市内不平等度は市間不平等度より強く影響していることが分かった。「省管県」の補助策である「財政収入1億元奨励」と「強県拓権」は一部の経済力の強い県で財政増収効果を発揮したことが一因であると考えられる。

図表5 浙江省における県レベルの一人当たり財政収入タイル指数の分解（2005年）

	総タイル指数	市間不平等度		市内不平等度	
		寄与度 (%)		寄与度 (%)	
浙江	0.0313	0.0119	38.2	0.0193	61.8

（出所）：『2005年全国地市县財政統計資料』、『中国区域経済統計年鑑』、『浙江統計年鑑』より筆者作成。

## V むすび

本論は浙江省の例を通して、「省管県」制度の有効性について分析した。「省管県」を実施した浙江省と実施していない東部地域の他の4省と比較すると、2005年現在、浙江省の県レベル一人当たり財政収入の不平等度はもっとも低い。これは「省管県」制度は県レベルの財政力格差の是正に有効であることを意味する。

ただし、財政難に陥っている県に対し、財政増収の激励効果が小さい「省管県」制度だけでは不十分である。浙江省の経験から、「省管県」を取り入れる際に、それと併用して「両保両掛」、「両保両聯」のような補助策の導入は不可欠だと考える。一方、「省管県」は現在財政上県に市レベルの権限を与える方向で進められているが、政府構造が簡素化され、5層からなる中国の政府構造は3層になるという予測があるなか、将来的には行政上においても県が市と同列になっていく可能性は十分ある。いち早く経済活力のある県を市の束縛から解放するため、現段階において、「億元県奨励金」、「強県拓権」のような施策も必要だと思われる。

また、浙江省が現在実行している「省管県」と一連の補助策は県レベルの財政難問題の緩和と財政力格差の是正に有効であるが、①省内各級政府の間における税収区分と事務権限の区分は不明確、②客観的な基準に基づいた省内の移転支払いがなされていないなどの問題を改善できるとは言えない。

総じて言えば、「省管県」とその補助策は短期的に有効であるが、制度化されていないこれらの施策は恣意的な部分がある

と言わざるをえない。財政問題を根本から解決するためには、客観的な基準に基づく移転支払いの実現、財政の制度化が不可欠である。無論、それを支える行政システムの構築、また関連法律の整備も重要である。

<sup>1</sup> 静岡産業大学情報学部専任講師

<sup>2</sup> 本論で言う「省管県」制度を導入していない省は、2005年までに全省レベルで導入していない省を指す。

<sup>3</sup> 分税制実施後に起こったこの現象は「中央財政日増しに発展、省級財政ますます安定、市級財政ぐーらぐーら、県級財政悲鳴が上がり、郷級財政集団脱走」と揶揄されている。(雑誌「財政」2003年第2期)。

<sup>4</sup> 当市・県の基準人件費支出、基準公用経費支出、基準衛生事業費支出、基準都市維持建設費支出、基準社会保障支出、基準援護・社会救済費支出、基準農業生産支援支出、基準農業総合開発支出を含む。

<sup>5</sup> 当市・県の地方本級財政収入、上級政府からの移転支払いと各種補助金を含む。基準財政収入額の算定は省によって異なっており、大きく4つの算定方法に分けられる。①前年度の決算額で基準財政収入額を決める(北京、安徽などの13省はこの方法を利用)。②税種別で税収入を測定し、その合計で基準財政収入額を決める(吉林、寧夏などの9省はこの方法を利用)。③前記①か②をベースに市・県の財政収入増加率、GDP成長率、財政収入がGDPに占める割合などの要素を取り入れて基準財政収入額を決める(天津、河北、山西、青海などの6省はこの方法を利用)。④前年度の決算収入に税収増加率をかけて基準財政収入額を決める(内モンゴル、福建、チベットの3省はこの方法を利用)。

<sup>6</sup> 「契税」とは不動産を取得する時に支払う契約税であり、課税対象は家屋の販売、贈与、抵当権の設定による所有権の移転である。

<sup>7</sup> 市レベルの財政力不平等度を算定する際に、使用するデータは市が管轄する県の財政収入であり、市が管轄する区の財政収入は含まれない。

#### 【日本語文献】

田中修. 2002. 「中国財政の維持可能性」. 国際通貨研究所「財務省委嘱：東アジア研究会」報告書 2002年2月

田中修. 「中国財政の現状と課題」. 日中産学官交流機構ホームページ

[http://www.la.biglobe.ne.jp/jcbag/tanaka\\_report060117.pdf](http://www.la.biglobe.ne.jp/jcbag/tanaka_report060117.pdf) (2008.10.10)

佐藤主光. 2005. 「中国の地方税制：省と省以下級政府の財政関係に着目して」財務省財務総合政策研究所と国務院発展研究中心との「地方財政(地方交付税)に関する共同研究」最終報告書

#### 【中国語文献】

財政部予算司編. 2002. 『中国政府間財政関係』. 財政部予算司編

李萍 許広才. 2006. 『中国政府間財政関係図解』. 中国財政経済出版社

蔡紅英. 2007. 『中国地方政府間財政関係研究』. 中国財政経済出版社

『2005年地方財政統計資料』. 財政部国庫司 予算司 編

『2005年全国地市県財政統計資料』. 財政部国庫司 予算司 編

『中国区域経済統計年鑑』. 2008. 中国統計出版社

『浙江統計年鑑』 2007. 中国統計出版

#### 参考・引用文献