

# 中国東北地域の財政運営に関する分析

## —東北振興戦略実施以降を中心に—

朱 永 浩  
李 紅 梅  
張 忠 任

はじめに

1. 東北振興戦略と地方財政
2. 東北地域の経済状況
3. 東北地域の財政運営

おわりに

### はじめに

遼寧省、吉林省、黒龍江省からなる中国東北地域<sup>1)</sup>は、2003年に始動した中国国家戦略「東北地区等旧工業基地振興戦略」（以下、東北振興戦略）を機に、近年目覚ましい経済成長を遂げている。さらに、貿易・投資、物流などの分野において二国間・多国間の協力により、北東アジア経済連携の「結節点」としても、重要な役割を果たそうとしている。

東北振興戦略を推進する中国政府の主な狙いは、この地域の重工業基盤と農業基盤を活かし、近隣諸国との経済協力を進めると同時に、工業ならびに農業の発展を図ることである。その実現に向けて、中国政府は財政・税制面での支援をはじめ、東北地域を対象とした数々の優遇政策を行っている。

また、中国の財政政策は、1997年のアジア通貨危機のショックを受けて、積極的な財政政策をとっていた。この政策の試行は有効であったが、約10年間続いた後、2007年に一度穏健な財政政策へと転換した翌年に、世界金融危機を受けて、中国は4兆元の景気刺激策により積極的な財政政策を復活させている。このようにして、中国では積極的な財政政策の実施は長期化になってきた。

本稿では、東北振興戦略実施以降の東北地域の財政運営に焦点を置いて、東北振興戦略及び地域振興政策と地方財政システムについて概観し、東北振興戦略実施以降の東北経済及び地方政府部門の投資の状況を把握したうえで、東北地域における財政運営の規模や特徴、地域経済成長との関係を明らかにしたい。

なお、東北地域の財政運営分析に関する先行研究は、周旭亮・曲振涛（2008）など数少なく、主に地方財政支出の面からの分析となっている。そこで本稿では、支出面にも触れつつ、税収や中央からの「移転支出」、「土地財政」など地方財源に重点を置いて分析を展開している。

表1 東北振興戦略に関わる主な政策文書及び法令

公布年月	法律・規定の名称	公布の政府機関
2003年10月	東北地区等旧工業基地振興戦略実施に関する若干の意見	中国共産党中央委員会、 国務院
2004年2月	農民の増収を促進する若干の政策に関する意見	中国共産党中央委員会、 国務院
2004年2月	東北地区の中央企業の調整改造を加速することについての指導意見	国務院国有資産監督管理委員会
2004年4月	2004年農業税の税率引き下げ、および一部の穀物主要産地における農業税徴収免除の実験改革についての問題に関する通知	財政部、農業部、国家 税務総局
2004年5月	吉林省の都市・農村社会保障体系整備の試行計画を同意する回答	国務院
2004年5月	黒龍江省の都市・農村社会保障体系整備の試行計画を同意する回答	国務院
2004年8月	東北地区等旧工業基地振興に関する中央の戦略を確実に実施し、東北地区の人材育成を一層強化することに関する意見	中国共産党中央委員会、 国務院
2004年9月	東北旧工業基地の一部の鉱山と油田企業の資源税の税額を調整することに関する通知	財政部、国家税務総局
2004年9月	東北地区等旧工業基地振興に関する企業所得税優遇策を実行することについての通知	財政部、国家税務総局
2004年9月	東北地区増値税控除範囲の拡大に関する問題の規定	財政部、国家税務総局
2004年9月	2004年東北地区増値税控除範囲の拡大の暫定方法	財政部、国家税務総局
2004年11月	2004年東北地区等旧工業基地のハイテク産業発展プログラム第1陣計画	国家発展改革委員会
2004年11月	銀行の対外開放を一層推進することに関する事項についての公告	中国銀行業監督管理委員会
2004年12月	吉林省遼源鉱区、通化市、琿春市炭坑沈下区整備プロジェクト2004年中央予算内特定資金（国債）の投資計画に関する通知	国家発展改革委員会
2004年12月	東北地区の増値税控除範囲の拡大政策を確実に実施することに関する緊急通知	財政部、国家税務総局
2004年12月	東北地区軍需およびハイテク製品生産企業に対して増値税控除の範囲拡大を実施することに関する通知	財政部、国家税務総局
2005年1月	第2陣中央企業が社会的機能を分離して業務を行うことに関する通知	国務院弁公庁
2005年1月	東北地区の電力工業の中長期発展計画に関する通知	国務院発展改革委員会
2005年2月	東北旧工業基地資産の減価償却制度の実施方法に関する通知	財政部、国家税務総局
2005年2月	2005年東北地区の増値税控除範囲の拡大についての問題に関する通知	財政部、国家税務総局
2005年6月	東北旧工業基地土地と鉱山資源に関する若干の政策措置	国土資源部、東北振興 弁公室
2005年6月	東北旧工業基地の対外開放の一層の拡大を促進することについての実施意見	国務院弁公庁
2005年11月	東北地区国有企業の社会的機能分離の試行業務についての指導意見を同意する回答	国務院
2007年8月	東北地区振興規画	国務院東北振興弁公室
2007年12月	資源型都市の持続可能な発展を促進することに関する若干の意見	国務院
2008年2月	松花江流域、遼河流域の洪水防止計画に関する回答	国務院
2008年8月	内モンゴル東部地区企業の歴史的な滞納税を免除することに関する通知	財政部、国家税務総局

公布年月	法律・規定の名称	公布の政府機関
2009年1月	サービスアウトソーシング産業の発展を促進することに関する回答	国務院
2009年3月	第2次資源枯渇都市リストの公布に関する通知	国家發展改革委員会、国土資源部、財政部
2009年4月	黒龍江綏芬河綜合保税区の設立に関する回答	国務院
2009年7月	遼寧沿海經濟ベルト發展計画	国務院
2009年9月	東北地区等旧工業基地の振興戦略をさらに実施することに関する若干の意見	国務院
2009年11月	中国図們江地域協力開發計画要綱－長吉図開放開發先導区	国務院
2010年2月	東北地区観光發展計画	国家観光局、国家發展改革委員会
2010年6月	一部の資源枯渇型都市の産業構造轉換計画に対する審査・審議状況に関する回答	国家發展改革委員会
2010年9月	2009年東北地区等旧工業基地振興戦略の進捗状況および次の段階における重点業務配置の公布に関する通知	国家發展改革委員会
2010年11月	東北地区の農業發展方式の轉換および現代農業の建設を加速することに関する指導意見	国家發展改革委員会、農業部
2010年12月	大・小興安嶺森林地区の生態保護と經濟形式轉換計画（2010－2020年）の公布に関する通知	国家發展改革委員会、国家林業局
2011年1月	中口地域協力プログラムを確実にし、国境を跨ぐまたは辺境に関わるインフラ建設の強化についての協力覚書の公布に関する通知	国家發展改革委員会、国家開發銀行弁公庁
2011年10月	大・小興安嶺森林地区の産業プログラムの実施に関する指導意見	国家發展改革委員会
2011年11月	東北地区の物流業發展計画の公布に関する通知	国家發展改革委員会
2012年3月	東北振興第12次5カ年規画の公布に関する通知	国家發展改革委員会
2012年4月	中国図們江区域（琿春）の國際協力模範区の建設を支持することに関する若干の意見	国務院弁公庁
2012年6月	2012年中央の地方資源枯渇型都市への移転支出の管理方法	財政部

注) 2012年6月時点。

出所) 朱永浩『中国東北經濟の展開：北東アジアの新時代』、日本評論社、2013年、100頁-101頁

## 1. 東北振興戦略と地方財政

### (1) 東北振興戦略及び地域振興政策

かつての東北地域は、石油・石炭などの地下資源を背景に、国有企業が集積地として、工作機械、石油化学、自動車、造船などの「重厚長大型産業」が集積する産業構造が形成されていた。

しかし、改革・開放期に入ると、労働集約型産業を中心に輸出が拡大し、郷鎮企業や外資企業によって牽引された沿海部が經濟成長を遂げたこととは対照的に、重工業基地としての東北地域の優位性が低下し、ついには広東省、江蘇省、山東省、上海市などの沿海部に追い越されるようになった。

たとえば、東北地域の遼寧省と広東省を比較すると、1978年の遼寧省の域内総生産（GRP）は広東省の129%、工業生産総額は同193%であったが、四半世紀後の2003年には、それぞれ44%、39%の水準にまで低下した<sup>2)</sup>。

そこで、中国政府は2003年10月に東北振興戦略を打ち出し、関連する主な政策、法律・

規定を策定すると同時に、財政・税制支援をはじめ、東北地域への優遇政策を講じた（表1）。さらに、東北振興戦略を一層具体化する目的で、東北各省では地域振興策の立案が行われた。具体的には、遼寧省の黄海および渤海湾沿岸を開発対象地域とした「遼寧沿海経済ベルト」、瀋陽市を中核都市とした「瀋陽経済区」、吉林省の长春市－吉林市－延吉・龍井・図們を一体とした「中国図們江地域協力開発計画要綱－長吉図開放開発先導区」の開発構想、黒龍江省のハルビン市・大慶市・チチハル市を結ぶ「哈大齊工業回廊建設計画」などがそれである<sup>3)</sup>。これらの地域振興政策は、東北地域の経済成長及び産業集積の推進における核となることが期待されている。

## （2）地方財政システムと財政体制改革

東北地域の行政区は、表2に示すように、4層制（省級・市級・県級・郷級）になっている。その背景は次のとおりである。まず、1949年10月新中国成立直後、中央政府は全国を東北、華北、西北、華東、中南、西南の6大行政区（略称大区、道州制のようなもの）及び内モンゴル自治区（中央政府に直属）に分けて、行政・経済を管理していた。大行政区の下には、幾つかの省が所管されていた。

1954年6月に大行政区が廃止された後、「省－県－郷鎮」という3層制の地方行政体制が形成された（1954年憲法）。「省－県－郷鎮」の地方行政体制の下で、「郷」は1958年の人民公社化とともに事実上人民公社に変身した。また同年、省の出先機関として、省と県の間、「専署」（専員公署）が設立され、所管地域を「専区」と呼んでいた。

1970年に「専区」は「地区」に改正され、省と県間の地方政府となった。これで、中国の地方行政体制は事実上「省－地区－県－郷鎮」という4層制に変わった。

表2 東北地域の行政区画

1級行政区（省級）	遼寧省	吉林省	黒龍江省
2級行政区（市級）	14	9	13
地級市	14	8	12
地区	-	-	1
自治州	-	1	-
3級行政区（県級）	100	60	128
市轄区	56	20	64
県級市	17	20	18
県	19	17	45
自治県	8	3	1
4級行政区（郷級）	1,507	898	1,278
街道	602	280	383
鎮	581	428	478
郷	252	162	359
民族郷	72	28	58

注) 2012年末時点。

出所) 遼寧省人民政府・遼寧年鑑編集部『遼寧年鑑』2013年版、吉林省人民政府弁公庁・吉林省地方志編纂委員会『吉林年鑑』2013年版、黒龍江省人民政府・黒龍江省社会科学院『黒龍江年鑑』2013年版より作成

1982年の憲法においても、「省－県－郷鎮」の地方行政体制とされているが、同年に遼寧省で「地区」を「地級市」に改革するという「市管県」改革テストを行った。「市管県」とは、市（地級市）が県を管理することである。「地区」から「地級市」への転換で、1地区が2以上の地級市に分けられることもあった。なお、「地級市」を政府として設立することは、憲法では根拠がないという研究上の批判もある。その後江蘇省をはじめ、「市管県」体制は全国で普及し、1999年の公文書（中発1999、2号）によって全面的に確立した。このようにして、中国の地方行政体制は「省－市－県－郷鎮」という4層制となった<sup>4)</sup>。

地方財政システムも行政区と同様の体制が取られている。各層行財政間の権限や責任区分は複雑で、不透明ではあるが、基本的には上位の政府が1つ下位の政府を指導する立場にあり、省級政府に大きな権限が与えられている。しかし、このような状況は、地域の財政運営を非効率にすると同時に、管理が十分に行き届かない状況を生み出す。

たとえば、「市管県」財政体制の下では、市の権限が県より強いいため、県の財政権限は制限される。財権と財力は省や市へ集中するので、省・市から県への財政移転交付規模も小さくなり、県の財政需要を満たすことができなくなる。その結果、県の経済発展に不利な状況が生み出されることになる<sup>5)</sup>。

そのため、「市管県」から「省管県」財政体制への移行が始まり、2003年には湖北省、山東省、黒龍江省など、2005年には吉林省が移行を始めた。遼寧省は遅れて2006年4月に県の権限を拡大するテスト地域として15県（新民、普蘭店、長海、海城、撫順、本溪満族自治県、東港、凌海、大石橋、阜新蒙古族自治県、遼陽、鉄嶺、凌源、大洼、綏中）を選んだ。そして、中国財政部が「省管県」財政体制を全国で普及する勧告（2009年6月）を公表した翌年4月、遼寧省ではさらに「省管県」財政体制を推進し、県の権限を拡大する方針を決めた。県の財政権限の拡大は地域経済発展に、とりわけ基本建設投資を中心に大きな影響を与えている。

このように、地方財政システムの変革を試みることによって、各層行財政間の権限や責任の明確化を追求していくと同時に、地方政府の財政力を高めていくことが期待される。

## 2. 東北地域の経済状況

### (1) 東北振興戦略実施以降の東北経済

2003年に東北振興戦略が実施されてから、東北地域経済は高成長を続けている。以下では、東北振興戦略の効果を評価するため、近年のマクロ経済データを中心に分析したい。

東北地域の経済成長率をみると、図1に示した通り、2006年～2007年の黒龍江省を除いて2003年以降の中国全体の成長率を上回っている。2012年の東北地域の実質経済成長率は、遼寧省が9.5%、吉林省が12.0%、黒龍江省が10.0%であった。いずれも同年の全国平均レベル7.8%を大きく上回り、黒龍江省は2002年から11年連続で二桁成長を、吉林省は2003年から10年連続で二桁成長を記録した。ただ、遼寧省のみが2012年一桁成長で、これは2001年以来、11年ぶりであった。

投資については、東北各省の『統計年鑑』2013年版によれば、2012年の東北地域の固定資産投資（農家村家計を除く）は、遼寧省が前年比23.5%増の2兆1,535億元、吉林省が同30.9%増の9,462億元、黒龍江省が同30.1%増の9,376億元に達した。この投資の急拡大が東北地域の高成長をもたらした重要な要因である<sup>6)</sup>。

他方、2012年における固定資産投資の対名目GRP比は、遼寧省が86.8%、吉林省が72.3%、黒龍江省が68.5%に達しており、近年の東北地域の経済成長は、過度に投資に依存していることがわかる。図2は東北地域の限界資本係数（ICOR）の推移を示している。限界資本係数とは、1%当たりの実質経済成長率を達成するのに必要な投資（対名目GDP・GRP比）を表すもので、値が大きいほど資本効率の低下を示す。図2からは、東北地域の投資効率が低下傾向にあることが読み取れる。投資効率が低下する中での投資拡大の継続は、東北地域においては、期待収益率の低い事業に対する投資の比重が大きくなっている可能性を

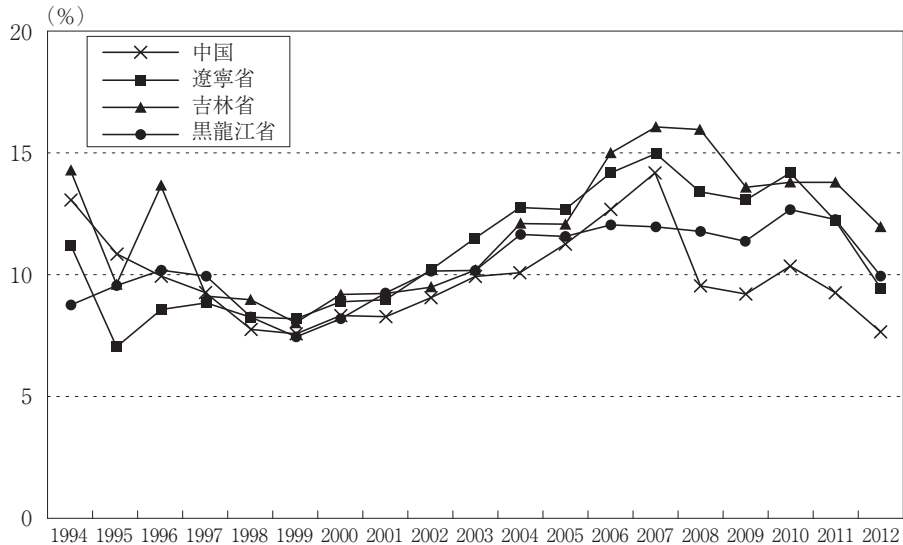


図1 東北地域の実質経済成長率（1994年～2012年）  
出所）中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版より作成

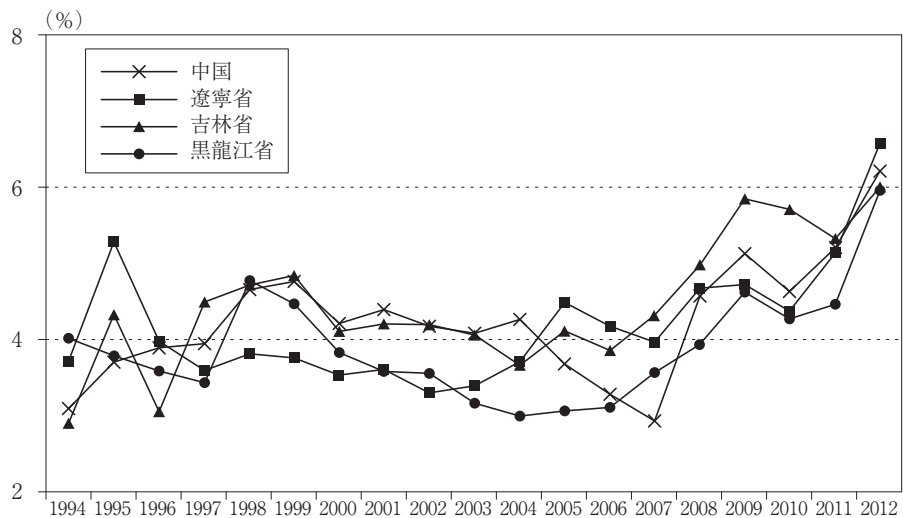


図2 東北地域の限界資本係数の推移（1994年～2012年）  
注）ここで用いる投資額は「固定資産投資額（総額）」である。  
出所）中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版、各省統計局『統計年鑑』各年版より作成

示唆している。この点について、三浦（2013）は次のように指摘する。「投資効率が低下した背景には、地方政府の成長率引き上げに対する強いインセンティブや『行政縦割り』の弊害がある。第12次5カ年計画下でインフラ投資は一層加速化する見込みであり、目先の成長率引き上げや予算獲得あるいは権益増大を目的とした投資が増えれば、投資効率は一段と低下する危険性がある」<sup>7)</sup>。

その裏付けとして、中国では2008年に景気対策として4兆円規模の公共投資を行い、投資拡大による需要創出効果を図った。その結果、経済成長はあったものの、投資効率は低下を辿っている。

上述のように、東北地域経済の牽引役になっているのは、政府主導のインフラ開発投資であると考えられる。以下では、東北地域の政府部門の投資に焦点を当てて、政府部門の投資効率の実態を探ることにしたい。

## （2）東北地域の政府部門の投資

ここでは、政府部門の投資データを用いて、東北地域の投資状況を分析する。なお、分析に用いるデータは、投資主体である中央政府と地方政府の投資額（1997年～2012年）の16年間分である。

中国統計年鑑に掲載されている固定資産投資の内訳をみると、一般的に資金源や投資主体（中央と地方）に区分されている。資金源の内訳には、国家予算資金、国内借款、外資利用、自主調達資金、その他資金が含まれる。2012年における東北地域全体の資金額は、国家予算資金が1,743.2億元、国内借款が4,312.9億元、外資利用が442.6億元、自主調達資金が3兆2,969.6億元、その他資金が3,984.5億元で、それぞれの構成比は4.0%、9.9%、1.0%、75.9%、9.2%となっており、自主調達資金が7割と高い水準にある（図3）。しかし、この内訳からは政府部門投資と民間部門投資の区別が明確になっていない。

一方、投資主体の内訳には中央政府と地方政府が行うプロジェクトの金額が含まれる。地方政府の投資には、外資企業や個別企業など所属が明確でないプロジェクトも含まれる

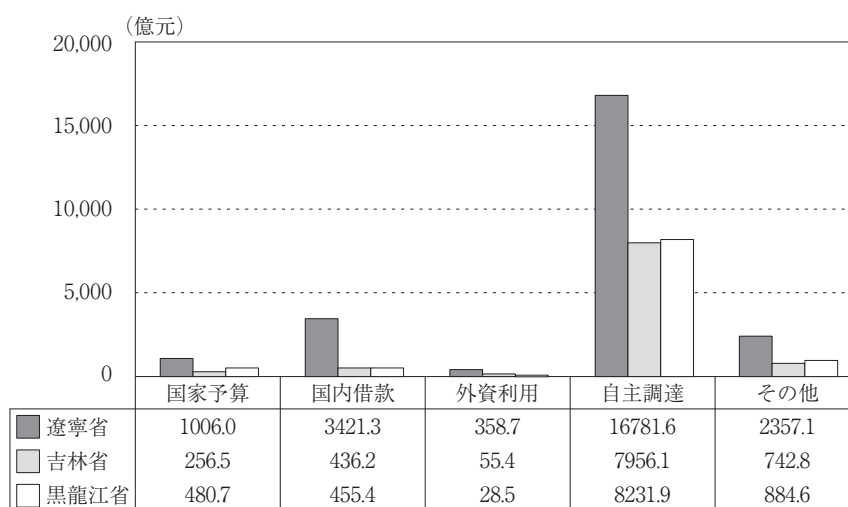


図3 資金源からみる固定資産投資額の内訳（2012年）  
出所）中国国家统计局『中国統計年鑑』2013年版より作成

表3 東北地域の政府部門固定資産投資額の推移

(単位：億元)

年	中央政府の固定資産投資額				地方政府の固定資産投資額			
	遼寧	吉林	黒龍江	全国	遼寧	吉林	黒龍江	全国
1997	271.9	103.6	289.7	5521.6	605.2	217.5	295.9	13672.7
1998	274.7	110.8	294.2	6121.6	673.4	275.4	381.2	16369.7
1999	309.5	98.9	196.7	5894.6	610.4	370.8	462.8	17837.3
2000	242.8	107.4	305.2	6275.6	800.2	460.6	515.9	19946.2
2001	296.6	132.8	283.6	6586.6	867.5	518.9	661.9	23414.6
2002	261.3	135.0	283.4	6526.7	1025.3	643.8	692.9	28962.0
2003	240.9	142.2	283.4	6113.6	1412.5	787.1	847.5	39698.1
2004	367.1	219.1	280.4	7524.6	2214.3	842.6	1039.7	51503.6
2005	476.7	235.7	406.5	9111.0	3189.8	1345.5	1174.7	65984.1
2006	606.2	241.5	488.6	10856.5	4371.7	2124.6	1551.8	82512.2
2007	861.3	316.7	642.6	13165.3	5714.8	3023.5	1949.1	104299.2
2008	1075.1	443.3	766.8	17172.5	7806.9	4149.5	2588.0	131565.8
2009	815.5	586.2	679.2	20697.4	10789.6	5372.7	4016.5	173223.0
2010	994.9	711.9	746.2	22790.6	14111.4	6683.3	5546.4	218640.2
2011	748.7	506.4	848.9	21797.2	16682.7	6720.3	6309.0	280598.8
2012	823.8	594.0	809.0	23763.8	20711.6	8668.2	8566.4	341090.4

出所) 中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版より作成

が、公共投資の考え方には、公共財の性質を持つもの以外にも、公共主体によって整備される財として捉えるものもあるので、本稿では投資主体である中央政府と地方政府の投資額を政府部門の投資額として用いることにした。

表3は、政府部門の固定資産投資額の推移を示している。中央政府に比べ地方政府の固定資産投資額の比重は大きい。すなわち、政府部門の投資は、中央政府ではなく地方政府の主導でなされている。地方政府の場合は、東北地域及び全国ともに増加傾向にあるが、中央政府の場合は、特に東北地域で顕著な増減変動がみられる。いずれにしても、沿海部の遼寧省の比重が内陸部の吉林省、黒龍江省より大きい。とりわけ、地方政府投資は遼寧省がほかの2省の約2.4倍となっており、中央政府の投資は吉林省が最も低い水準にあることがわかる。

次に、図4は政府部門の限界資本係数の推移を示している。ここで用いる政府部門の資本形成額は、「政府部門の資本形成額＝固定資本形成額÷全社会固定資本投資額×投資主体（中央＋地方）別固定資産投資額」より算出した。政府部門の投資効率も図2とほぼ同じく低下傾向にあり、特に吉林省の限界資本係数が高いことが読み取れる。すなわち、東北地域の政府部門の投資効率も低下傾向にある。

このように、東北振興戦略実施以降の東北地域の経済成長は政府部門の投資に大きく依存しているものの、その投資効率は低い。持続可能な経済成長を実現するには、投資への依存だけではなく、政府部門の積極的な取り組みが必要であり、投資の効率性を向上させていくことが望ましいと考えられる。次章では、東北地域における財政運営の規模や特徴、地域経済成長との関係を明らかにしたい。



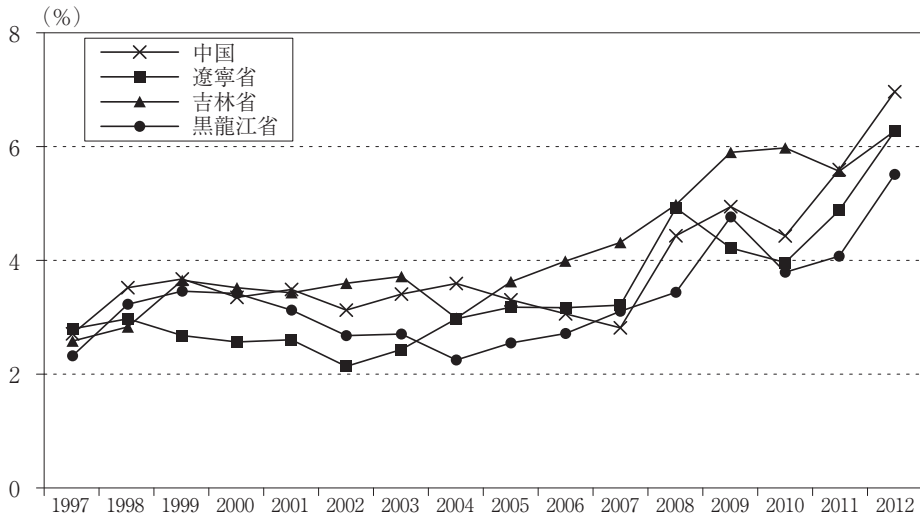


図4 東北地域の政府部門限界資本係数の推移（1997年～2012年）

注）ここで用いる投資額は「固定資産投資額（中央政府+地方政府）」である。  
出所）中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版より作成

### 3. 東北地域の財政運営

#### (1) 財政収支<sup>8)</sup>の規模

東北地域における一般予算収入額は1994年の290億元から2012年の5,310億元に、一般予算支出額は1994年の471億元から2012年の1兆201億元に伸びている。このように、東北地域の財政は支出が収入を上回る構造になっており、財政収支の伸びはともに拡大傾向にある。

まず、1994年～2012年における東北地域の一般予算収支の対GRP比をみると、図5に示した通り、財政収支は1998年から拡大傾向にあったが、2009年以降は縮小に転じている。特に1997年のアジア金融危機に伴い、内需不振や経済成長の鈍化がみられ、1998年から積極的な財政支出が行われたことが財政収支の拡大を招いた。さらに、リーマンブラザーズ

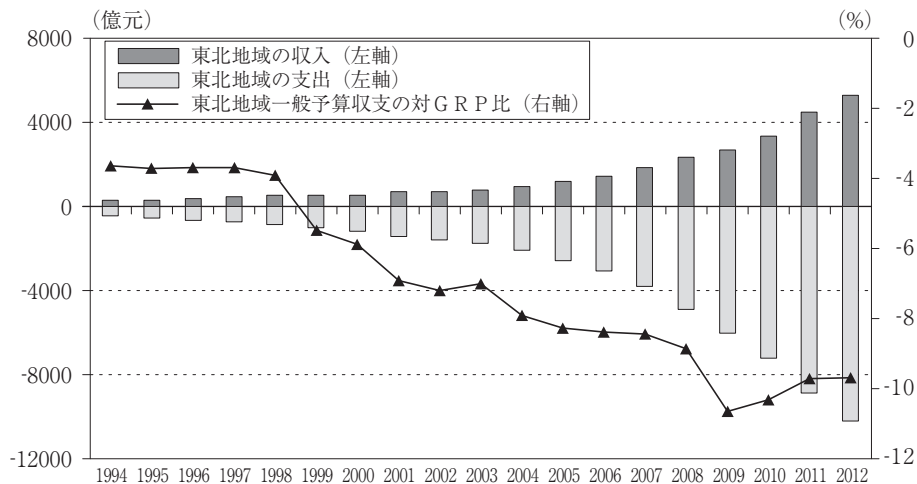


図5 東北地域でみた一般予算収支の対GRP比の推移

出所）中国财政部『中国財政年鑑』各年版、各省統計局『国民経済と社会発展』各年版より作成

の破綻とそれに起因する2009年以降の世界同時不況により、中国では景気対策として4兆元規模の公共投資が行われたため、地方の財政支出は一層膨らみ、対GRP比は2009年にマイナス11%を記録した。

次に、図6は省別にみた一般予算収支の対GRP比を示しており、1994年～2012年における平均はそれぞれ地方全体（省・直轄市・自治区の地方財政収支の合計を指す）がマイナス5.4%で、遼寧省がマイナス5.1%、吉林省がマイナス9.7%、黒龍江省がマイナス8.3%となっている。遼寧省の平均が地方全体の平均に近いのに対して、吉林省と黒龍江省は地方全体の平均を大きく下回っている。したがって、東北地域の中でも遼寧省の財政の健全性は吉林省と黒龍江省に比べて極めて高いと言える。

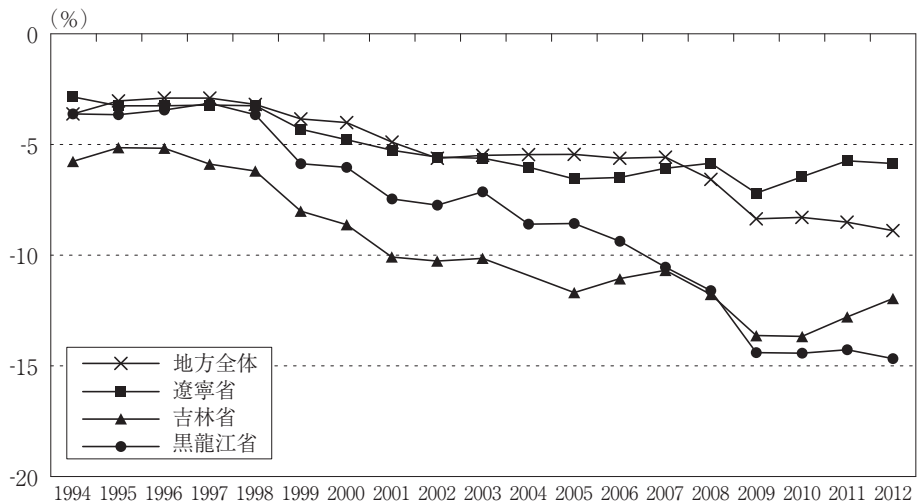


図6 地方全体及び東北地域における一般予算収支の対GRP比の推移

出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版、各省統計局『国民経済と社会発展』各年版より作成

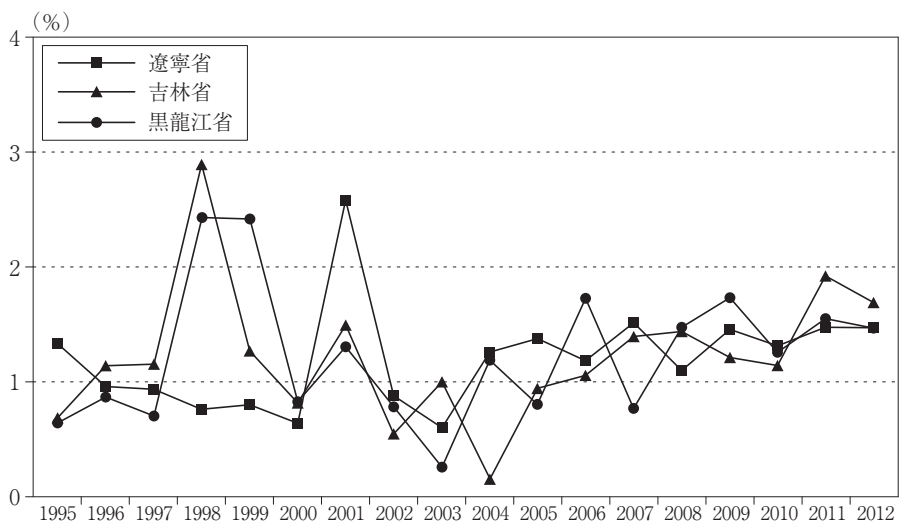


図7 東北地域の税収弾性値の推移

出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版、中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版より作成

表4 一人当たりGDP・GRP及び財政収支の推移

(単位：元)

年	一人当たりGDP・GRP				一人当たり財政収入				一人当たり財政支出			
	全国	遼寧省	吉林省	黒龍江省	全国	遼寧省	吉林省	黒龍江省	全国	遼寧省	吉林省	黒龍江省
1994	4,044	6,053	3,639	4,408	193	378	199	231	337	550	406	388
1995	5,046	6,826	4,356	5,443	246	451	244	274	399	669	466	472
1996	5,846	7,784	5,185	6,445	306	522	296	340	473	776	564	560
1997	6,420	8,560	5,565	7,221	358	560	319	401	542	835	645	623
1998	6,796	9,490	5,984	7,418	399	647	360	475	615	954	730	744
1999	7,159	10,167	6,349	7,641	445	681	387	503	718	1,116	897	949
2000	7,858	11,159	6,790	8,545	505	707	387	487	818	1,238	972	1,003
2001	8,622	12,001	7,553	9,344	611	883	450	561	1,029	1,515	1,213	1,255
2002	9,398	12,528	8,322	10,181	663	951	487	608	1,190	1,644	1,344	1,395
2003	10,542	14,258	9,329	11,612	762	1,062	570	652	1,333	1,863	1,513	1,481
2004	12,336	15,822	11,525	12,446	915	1,256	614	758	1,584	2,209	1,874	1,827
2005	14,185	19,065	13,329	14,434	1,155	1,600	763	833	1,924	2,853	2,324	2,062
2006	16,500	21,785	15,700	16,248	1,392	1,914	900	1,012	2,315	3,331	2,638	2,533
2007	20,169	25,976	19,358	18,577	1,784	2,519	1,175	1,151	2,902	4,105	3,237	3,105
2008	23,708	31,677	23,504	21,737	2,157	3,143	1,546	1,512	3,708	4,991	4,316	4,032
2009	25,608	35,044	26,565	22,444	2,443	3,666	1,778	1,677	4,574	6,179	5,399	4,908
2010	30,015	42,188	31,553	27,051	3,029	4,582	2,193	1,971	5,510	7,305	6,506	5,879
2011	35,198	50,711	38,446	32,817	3,900	6,030	3,092	2,602	6,883	8,911	8,009	7,288
2012	38,420	56,611	43,415	35,711	4,511	7,075	3,786	3,034	7,916	10,386	8,986	8,272

出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版、中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版より作成

さらに、税収弾性値<sup>9)</sup>の推移をみると、近年高くなっており、図7に示した通り、3省ともに1を超えている。これは、近年の経済成長に伴い、税収が大幅に増加したことに起因すると考えられる。

そして、表4からは地域間財政力の格差が読み取れる。すなわち、東北地域各省間の財政力格差が大きく、遼寧省に比べて吉林省、黒龍江省の財政力が乏しい。とりわけ、一人当たり財政支出の格差に比べて、一人当たり財政収入の格差が大きい。

こうしたことから、東北地域の財政力を高めるためには、東北地域の発展に有利な税収優遇策を進める必要があると思われる。税収優遇政策は、地域経済発展を刺激する有効な手段である<sup>10)</sup>。

また、分税制制度を健全化し、地方税の割合を高めると同時に、付加価値税や消費税など共有税の共有割合を増やして、地方政府の財政力を高めることが望ましい。そして、東北振興戦略を実施するに当たっては、優遇政策のほかに減税も不可避な課題であると考えられる。

## (2) 中央からの「移転支出」

1994年の分税制改革以降、地方政府の財源と事務配分のアンバランスが目立つようになった。地方政府の財源不足が深刻になり、安定した財源確保に向け、多くの地方政府が

「移転支出」と「土地財政」に依存するようになった。

地方政府は一般予算収入と中央政府からの財政移譲、国債および地方債収入を用いて地方の財政支出を賄っている。ここで、中央政府から地方政府への財政移譲は「税込返還」と「移転支出」によって行われる。

税込返還は、1994年に分税制が導入される際、地方政府の反発を抑えるために、一種の既得権温存措置として設けられたものである。税込返還の対象となっているのは増値税と消費税であるが、これは、1993年の地方税収を最低保証する形で、中央から地方へ一定の仕組みに沿って行われた。そのため、1993年の税収が多い地域に、より多くの税が返還されることになる<sup>11)</sup>。東北地域の場合は、遼寧省が吉林省と黒龍江省より税還付額が高い。

移転支出は一般的な財政収入の補填にあたる「一般性移転支出」と「特定移転支出」に区分されるが、前者は基本的な教育、社会保障、公共サービスなどにかかる財政需要を満たすための支出、後者はインフラ整備や社会保障、三農対策などについて、プロジェクトごとに配分される特定補助金で、高齢化の進展や将来の不安、深刻化する格差対策として、特定使途及び地方政府の特殊状況に応じて給付される補助金である。2004年以降、中央から東北地域への財政移転支出には、一般性移転支出、民族地域移転支出、給与手当移転支出、農村税费改革移転支出、農村税免除移転支出補助、農村義務教育補助、国有農場税费改革移転支出補助などが含まれる<sup>12)</sup>。

表5は、中央から東北地域への純移転支出の推移を示している。ここから、東北地域への純移転支出が拡大傾向にあることが読み取れる。東北地域の純移転額は1995年の241.3億元から2010年の4,568.6億元に増加しており、各省いずれも増加傾向にある。しかし、純移転額の大きさをみると、1995年から2004年までは遼寧省が一番高く、次に吉林省、黒龍江省の順になっていたが、2005年からは一転して、黒龍江省が一番高く、次に遼寧省、吉林省の順になっている。これは2004年以降の移転支出額に税還付額が反映されていないからである。このことから、自主財源が不足する吉林省や黒龍江省のような地域では、中央政府からの移転支出に依存せざるを得なくなっていると言える。

したがって、中央から地方への移転支出を見直す必要がある。特に一般性移転支出の割合を高め、省政府だけではなく、省級以下の財政力格差をも是正する必要がある。また、地方財政支出構造を改善し、合理的な財政支出を実現することが不可欠である。

### (3) 「土地財政」への依存

近年、地方政府は「土地財政」により財源を増やしている。土地財政とは、地方政府が債務保証をして銀行から資金を調達し、農民や地元住民から土地を強制的に収用し、デベロッパーに高値で転売することにより、キャピタル・ゲインの獲得と税収増につなげる仕組みである。これにより、多くの農民の土地が失われ、農村の治安悪化の要因となったとされる<sup>13)</sup>。

土地財政の財源には3つの形式がある。すなわち、①土地を担保に銀行から融資をもらう、②建設業や不動産市場を刺激し、関連税収を獲得する、③地方政府の「第2財政」とも呼ばれる「土地出讓金」<sup>14)</sup>である。

三浦（2011）と劉（2013）は、経済発展が相対的に遅れている地域ほど土地・不動産関連収入への依存が高いと指摘している。特に経済発展が遅れている内陸部都市では、製造

表5 中央から東北地域への純移転支出の推移

(単位：億元)

年	遼寧省			吉林省			黒龍江省		
	移転支出	地方上納	純移転	移転支出	地方上納	純移転	移転支出	地方上納	純移転
1995	153.3	57.0	96.3	63.9	1.3	62.5	95.0	12.5	82.5
1996	157.9	54.2	103.7	72.5	0.1	72.5	87.5	7.7	79.8
1997	127.9	35.1	92.8	84.5	0.4	84.1	94.5	8.0	86.5
1998	181.9	55.7	126.2	94.1	0.5	93.6	124.8	7.8	117.0
1999	229.9	55.0	174.9	137.3	0.9	136.4	184.3	8.5	175.7
2000	278.2	60.2	218.0	162.7	1.7	161.1	214.6	9.4	205.2
2001	336.4	59.0	277.4	207.0	2.3	204.7	272.8	10.9	262.0
2002	355.1	61.3	293.7	242.0	4.3	237.7	311.6	13.9	297.8
2003	478.5	61.2	417.3	294.1	4.2	290.0	322.5	12.3	310.2
2004	525.2	60.1	465.1	351.1	3.8	347.2	453.8	12.9	440.9
2005	534.1	64.6	469.5	416.7	3.3	413.3	515.9	11.7	504.2
2006	619.1	68.9	550.2	464.3	3.5	460.8	612.4	12.0	600.4
2007	734.9	63.1	671.9	617.6	1.8	615.8	806.8	10.0	796.8
2008	867.8	64.9	802.9	756.9	2.8	754.1	998.7	10.7	987.9
2009	1,098.0	73.3	1,024.7	950.8	6.4	944.4	1,238.4	13.8	1,224.6
2010	1,243.5	71.6	1,172.0	1,074.1	2.0	1,072.1	1,418.6	10.4	1,408.2
2011	1,505.8	75.7	1,430.0	1,309.5	3.3	1,306.2	1,864.1	13.7	1,850.3

注) 純移転額=移転支出額-地方上納額、1995年～2003年の移転支出額には税還付額が含まれる。

出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版より作成

業やサービス業が未成熟な状態にあり、そこから得られる税収は限られている。さらには、国有建設用地の譲渡価格が一般に沿海部都市より低いため、地方政府がインフラ建設などのために自らの出資などにより設立した融資プラットフォーム（Financing Platform, 融資プラットフォーム）を経由させ、土地所有権を担保に銀行から融資を受けるケースが多い。

本稿では、統計上の制約もあり、土地・不動産関連税収として地方政府に全額帰属する土地・不動産関連の税目から得られる収入のみを取り上げる。具体的には、「都市・農村土地使用税」、「土地増値税」、「不動産税」、「耕地占用税」、「契約税」からの税収である<sup>15)</sup>。

図8に示すように、東北地域の土地・不動産関連税収への依存度は高まる傾向にある。遼寧省の土地・不動産関連税収は1998年の20.9億元から2010年の480.9億元に、吉林省では1998年の5.8億元から2010年の87.4億元、黒龍江省では1998年の10.9億元から2010年の105.8億元に膨らんでいる。

また、税収全体に占める割合をみても、1998年の遼寧省、吉林省、黒龍江省の割合はそれぞれ9%、7%、8%とほぼ同じ水準であったが、2010年にはそれぞれ32%、20%、19%に上昇し、とりわけ遼寧省の伸びが他の2省に比べ高くなっている。

ただし、ここには「土地出讓金」や上述の税収以外の関連税収が含まれていないため、全体の傾向について把握することができなかった。劉（2013）は、「2010年における土地・不動産関連税収が地方税収に占める割合は20%で、土地出讓金を加えた場合の割合は46%に相当する<sup>16)</sup>」と指摘している。ここから推察すると、吉林省と黒龍江省の水準は全国の水準と等しく、遼寧省はより高い水準にある。

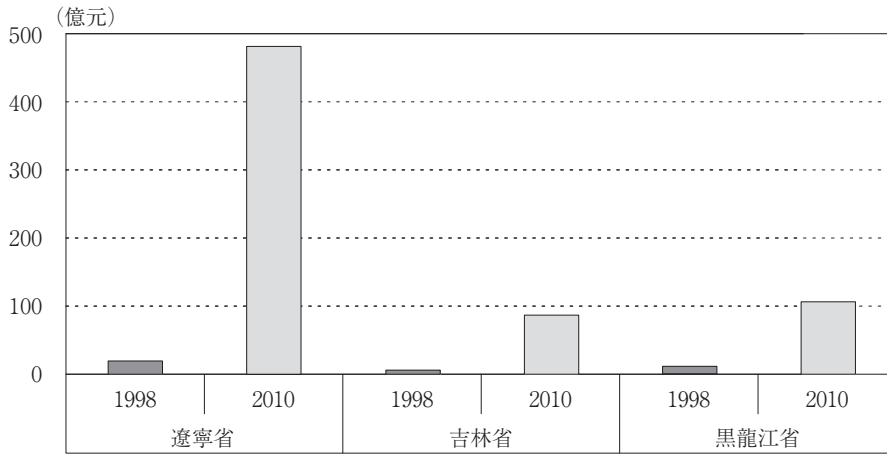


図8 中国東北地域の土地・不動産関連税収  
出所) 中国財政部『中国財政年鑑』1999年版、2011年版より作成

このように、「融資プラットフォーム」と「土地財政」問題が、地方政府の債務規模を大きく膨らませている。その結果、地方政府の不良債権リスクが拡大し、中国のマクロ財政の負担が大きくなっている。したがって、地方政府の債務問題を解決しなければならない。梶谷懐（2014）では、「土地備蓄モデル」による都市開発の手法を用いて、中国の土地政策を「地方政府主導型」、「成長志向型」と評価している<sup>17)</sup>。すなわち、このような特徴を十分に認識したうえで、土地制度改革を行うことを主張している。

## おわりに

本稿では、東北振興戦略実施以降の東北地域の財政運営に焦点を置いて、その実態と特徴について分析を行った。第1章では、東北振興戦略及び地域振興政策と地方財政システムについて概観し、第2章では、財政支出の面から東北地域の経済成長率、限界資本係数（ICOR）など、政府投資の効率性について検討した。その結果、東北振興戦略実施以降の東北地域の経済成長は、政府部門（地方政府主導）の投資に過大に依存し、その投資効率は低下傾向にあることが明らかになった。そして、第3章では、財政収入の面から東北地域の地方財政収支（一般予算収支の対GRP比）、税収弾性値、地域間財政力の推計を行った。その結果、東北振興戦略実施による税収優遇政策が税収を増加させ、地域経済発展に寄与してきたことは分かったが、各省間の財政力格差が大きく、遼寧省に比べて吉林省、黒龍江省の財政力が乏しいことが明らかになった。その上、中央からの「移転支出」ならびに「土地財政」に財源を依存する地方財政の脆弱性も浮き彫りになった。したがって、今後の東北地域の経済成長は財政運営上のリスクを負うことが予想される。

以上の分析を踏まえて、ここでは東北地域の持続可能な経済成長を実現するための政策提言を試みる。

第一に、地方財政システムの改善である。現行の「省管県」財政体制を見直すことで、各層行財政間の権限や責任を更に明確化する必要がある。

第二に、地方財政支出構造の改善である。合理的な財政支出を実現することで、投資効率の向上を図る必要がある。

第三に、地域経済成長に有利な税・財政一体改革である。中央から地方への移転支出を見直し、地方政府の財政力を高める必要がある。とりわけ、一般性移転支出の割合を高め、各省政府の財政健全化を図るだけでなく、省級以下の財政力格差も是正する。

第四に、地方政府の債務問題を解決しなければならない。「土地財政」を根絶するためには、地方政府の固有財源を拡充させるとともに、土地・不動産関連税を地方税として導入することが望ましい。

## 注

- 1) 中国東北地域とは、一般的に遼寧省、吉林省、黒龍江省を指す。「東北三省」、「東北部」、もしくは「東北地区」とも呼ばれる。広義には、内モンゴル自治区東部の5盟・市（フルンボイル市、ヒンガン盟、シリントグ盟、通遼市、赤峰市）も含まれる。
- 2) 朱永浩『中国東北経済の展開：北東アジアの新時代』、日本評論社、2013年、97頁。
- 3) 朱永浩、前掲書（注2）、97頁-109頁を参照されたい。
- 4) 張忠任「中国における地方行政改革と地方自治の進展と意義」『北東アジア研究』第13号、島根県立大学北東アジア地域研究センター、2007年3月、1頁-16頁を参照されたい。
- 5) 徐雪梅・王婉婷・于亜奇「遼寧省における省管県管理体制に関する研究（中国語）」『理論界』2010年第8期（総第442期）、2010年8月。
- 6) 佐野淳也「中国・東北地域発展戦略の現状－中国経済が直面する課題の縮図として」『環太平洋ビジネス情報』Vol. 12 No. 46、日本総合研究所調査部環太平洋戦略研究センター、2012年8月、105頁。
- 7) 三浦有史「投資効率の低下が顕著な中国経済－習近平体制下で『発展方式の転換』は可能か」『JRIレビュー』Vol. 3, No. 4、日本総合研究所、2013年3月、98頁。
- 8) ここで言う財政収支は地方政府部門の財政収入と財政支出を指す。地方財政システムの「省級」に当たる。
- 9) 税収弾性値とは、経済成長に応じて税収がどの程度増加するかを表す指標であり、税収の伸び率を名目GDP成長率で除して算出される。
- 10) 田中修「経済発展方式転換に向けた財政・税制面の制度改革と主要課題」『日中経協ジャーナル』No. 223、日中経済協会、2012年8月、17頁。
- 11) 張忠任『現代中国の政府間財政関係』、御茶の水書房、2001年、163頁-201頁を参照されたい。
- 12) 周旭亮・曲振涛「激励型政策下における東北地域の財政運営に関する実証分析（中国語）」『財經問題研究』第12期（総第301期）、2008年12月を参照されたい。
- 13) 内藤二郎「中国の財政制度と政策－改革・開放30年の変遷と課題」『フィナンシャル・レビュー』No. 96、財務省財務総合政策研究所、2009年9月、90頁。
- 14) 土地出讓金は、2001年に発表された「国有土地の資産管理を強化することに関する通知」に基づいて国有建設用地の使用権譲渡で得られた収入を指す。
- 15) 土地・不動産関連収入には、上述の税収以外にも「企業所得税」、「個人所得税」、「都市維持建設税」、「営業税」、「印紙税」のうち、建設業、不動産業から徴収される税収があり、非税収入のうち、国有建設用地の使用権を民間企業などに譲渡することで得る「土地出讓金」がある。
- 16) 劉家敏『土地・不動産依存の中国地方財政－安定財源の確保に向けた対策と今後の課題』みずほ総合研究所『みずほインサイト』、2013年1月10日、3頁。

- 17) 梶谷懐「土地政策－農村の開発と地方政府」中兼和津次『中国経済はどう変わったか－改革開放以後の経済制度と政策を評価する』国際書院、2014年、170頁を参照されたい。

## 参考文献

- 梶谷懐「土地政策－農村の開発と地方政府」中兼和津次編『中国経済はどう変わったか－改革開放以後の経済制度と政策を評価する』、国際書院、2014年。
- 劉家敏『土地・不動産依存の中国地方財政－安定財源の確保に向けた対策と今後の課題』みずほ総合研究所『みずほインサイト』、2013年1月10日。
- 三浦有史「投資効率の低下が顕著な中国経済－習近平体制下で『発展方式の転換』は可能か」『JRIレビュー』Vol. 3, No. 4、日本総合研究所、2013年3月。
- 内藤二郎「中国の財政制度と政策－改革・開放30年の変遷と課題」『フィナンシャル・レビュー』No. 96、財務省財務総合政策研究所、2009年9月。
- 佐野淳也「中国・東北地域発展戦略の現状－中国経済が直面する課題の縮図として」『環太平洋ビジネス情報』Vol. 12 No. 46、日本総合研究所調査部環太平洋戦略研究センター、2012年8月。
- 田中修「経済発展方式転換に向けた財政・税制面の制度改革と主要課題」『日中経協ジャーナル』No. 223、日中経済協会、2012年8月。
- 徐雪梅・王婉婷・于亜奇「遼寧省における省管県管理体制改革に関する研究（中国語）」『理論界』2010年第8期（総第442期）、2010年8月。
- 張忠任『現代中国の政府間財政関係』、御茶の水書房、2001年。
- 一「中国における地方行政改革と地方自治の進展と意義」『北東アジア研究』第13号、鳥根県立大学北東アジア地域研究センター、2007年3月。
- 周旭亮・曲振濤「激励型政策下における東北地域の財政運営に関する実証分析（中国語）」『財経問題研究』第12期（総第301期）、2008年12月。
- 朱永浩『中国東北経済の展開：北東アジアの新時代』、日本評論社、2013年。

キーワード：財政体制 移転支出 固定資産投資 土地財政

(ZHU Yonghao, LI Hongmei, ZHANG Zhongren)