

中国浙江省における「省管県」 財政体制の展開過程

張 忠 任
金 紅 実
劉 炯 炯

はじめに

1. 浙江省における「省管県」財政体制改革の歩み
2. 「省管県」財政体制：浙江省での形成要因と全国普及の問題点
3. 浙江省の「省管県」財政制度と地域発展のニーズ
4. 浙江省における「省管県」財政体制の課題：「強県抜権」の成果と問題点
おわりに

はじめに

中国の東部地域の代表としての浙江省は1953年以来一貫して「省管県」財政体制¹⁾を維持してきた。とくに1983年以降、「市管県」財政体制²⁾が全国で普及しても、浙江省では省管県財政体制は変わらなかったことが事実である。

1982年の中国憲法により、「省－県－郷鎮」という3層制の地方行政体制が規定されたが、同年に遼寧省で「地区」を「地級市」(City of Prefecture Level)に改革するという「市管県」改革テスト(試験)を行った。国はこのテストを認めたので、1983年から地級市も新設された。その後「市管県」体制は全国で普及して、1999年から全面的に確立した。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。それは予算まで完全な財政権をもっていた。よって、中国では、「省－市－県－郷鎮」の4層制をとった地方政府間財政関係は、地方行政体制の「省－市－県－郷鎮」のシステムに対応していた³⁾。

2003年以降、新しい財政体制改革として、「市管県」財政体制から「省管県」財政体制への改革を国は地方団体に勧告した。それは財政体制の減層⁴⁾を目指すものである。この点については、とくに財政体制減層が財政運営の最適化に及ぼす影響に関して、2000年以降多くの研究者が関心をもってきた。とくに、李金竜(2003)は市管県体制のメリットとデメリットを検討した。賈康(2004)は、4層制の構築は現在の省以下地方財政の間で直面している事務権限や財政権限の分担ルールの曖昧さゆえに生じるさまざまな体制運営上の課題を解決する重要な手段の1つであると主張した。また、張千帆(2008)は各省の財政規模によってはその権限や内容を縮小し、その代わりに省の数を増やすべきであると指摘した。羅湘衡(2009)と皮建才(2015)はそれぞれ、市管県体制と省管県体制を比較しな

がら省以下地方財政体制を検討した。いずれの議論の背景にも、省級財政が県級財政を運営する制度改革が地方財政運営体制の最適化を実現するうえで有利に働くほか、政府階層の縮小改革に対しても示唆的な端緒を提示できるという考えがある。その中で、浙江省での「省管県」財政体制実施の成功例は注目を浴びている。

本稿は、このような背景から浙江省での現地調査を基に、その地方財政制度の改革過程を考察し、政策転換の検討を中心に、「省管県」財政体制の特徴と課題を明らかにする。

1. 浙江省における「省管県」財政体制改革の歩み

浙江省は、中国の華東地区中部に位置し、面積は10.18万km²（韓国の108%）、常住人口は5,539万人（韓国の102%）であるが、名目域内総生産（GDP）は、4兆2,886億元（前年比8%増）=6,885.64億ドル（韓国の50%）である（2015年データ⁵⁾）。

行政区画としては、浙江省は2副省級市⁶⁾（杭州市、寧波市）、9地級市（湖州市、嘉興市、金華市、麗水市、衢州市、紹興市、台州市、温州市、舟山市）を有する。

1978年末より改革開放政策を実施して以来、浙江省は1人当たり土地面積が0.5ムーしかない土地資源不足の地域から、1人当たりのGDP水準が最も高い省の1つとなった。2008年に浙江省の1人当たりGDPは42,214元（約6,078ドル）に達しており、財政収入は1,933億元になった。2007年より、浙江省域内の58の県はすべて財政収入が1億元以上になったのである。そのうち24の県の財政収入は10億元にも上った。2009年には26の県が全国「百强県」⁷⁾に入り、4つの県がそのベスト10に入った。また、隣の安徽省と比べて浙江省の経済成長が著しくみられる⁸⁾。とくに、1977年には浙江省のGDP総額は100億元で安徽省の108億元よりやや少なかったが、2015年には浙江省のGDP総額は42,886億元に達して、安徽省の22,006億元の1.96倍となる。さらに、2015年には、中国全体のGDP（676,708億元）に占める浙江省のシェアは6.3%であり、1人当たりGDPは77,644元に達して、全国第4位となった⁹⁾。また、浙江省の経済成長率は、2007年には14.7%を記録したが、米金融危機の影響を受け、2009年に8.9%に下落した後、中国全体の成長を少し上回るものの減少傾向で推移して、2015年には8.0%と中国全体の成長（6.9%）を1.1%上回った。

1978年末から2015年にかけて中国の経済体制とくに財政体制はさまざまに改革されたが、浙江省は一貫して省管県の財政体制を維持してきており、変わっていない。

歴史上、浙江省で省管県財政体制を実施して、すでに久しい。新中国建国直後、当時の慢性的な財政難を克服するために、財政収支を統一的に管理し、すべての物資を全国で統一的に配分し、すべての現金を全国的に統一管理する体制を実施した。1953年には、各級政府の財政運営への積極的な参加を引き出すために、全国財政管理体制を改め、中央－省－県（市）の三級財政体制を導入した。当時は県（市）級財政に対して一級財政を導入するものの、予算収支を依然として省級財政に組み入れ運営されており、各級財政の収支関係を再編した。このとき、浙江省は三級財政体制を実施し、県級財政は市級財政と同じく省財政に対して直接的対応関係にあった。これは、省管県財政体制の雛形であった。1956年には、浙江省は国務院の四級財政制度の構築指針に従い、上述した三級財政管理制度に加えて、郷鎮財政を新設した。

改革開放以降、中国国内の経済管理体制には大きな変革があるとともに、国家財政体制

も大きく変容した。それまで30年間実施してきた財政収支の統一管理体制を改め、各級財政の独自の運営へと変化した。1980年には、財政収支を区分し、各級財政が順次請け負う管理方式を導入し、1985年には、税種を区分し、財政収支を確定したうえで各級財政により順次請け負う運営方式を導入した。その結果、1989年には6種類の財政収支請負体制が存在した。このような国の制度改革に伴って、浙江省もそれが管轄する下級市、県の財政体制について調整と変動を繰り返した。

その中で、1982年より遼寧省等で行われたパイロット事業を経て、全国では市財政が管轄県の財政を管理するという体制が普遍的な現象として広がった。

具体的には、1982年憲法に基づき、中国では「省－県－郷鎮」という3層制の地方行政体制を実施した。ところが、国は都市の発展のために多くの支援策を行ったことから、都市部の経済が急速に発展し、都市と農村の格差や地域間の格差を拡大させたので、同年に遼寧省で「地区」を「地級市」に改革するという「市管県」改革テストが行われた。そして、中共中央の公文書『地区体制を改革し、市が県を管理するに関する通知』（中発[1982] 51号）によって江蘇省でのテストも実施された。そのため、地級市は1983年11月5日に新設された。それは予算まで完全な財政権をもっていた。その後、1999年の公文書『地方政府機構改革に関する意見』（中発[1999] 2号）によって「市管県」体制は全国で普及されたのである。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。

しかし、当時の浙江省はこのような流れに左右されることなく、独自の政策を行った。浙江省では複数の地級市の新設を行いながらも、財政権限と人事権限を地級市に移譲することはなかった。そのために、浙江省は多くの批判を受けても、省財政が県財政を管理する体制を崩さなかった¹⁰⁾。

市管県体制実施の前提条件としては、主に地級市の経済力が強く、経済力が比較的弱い周辺県を牽引できることにある。しかし、中国の経済成長につれて、多くの地級市では、県の経済力とくに財政力が地級市を超えることが生じてきた。いわゆる「小馬拉大車」（小馬が大きな馬車を引くこと）という現象がみられる。また、新設された地級市が短期間に政治業績を積み上げるために、その管轄下の県の財力を吸収し地級市の建設事業に流用する現象が起ることもあり、地級市の発展が多くの貧困県の犠牲をもたらすこともある。とくに、このとき、省財政が管轄県財政を管理する方式を維持してきた浙江省は、30の経済発達県の財政収入が省財政収入の70%を占めており、その上級政府にあたる地級市の多くが県財政に及ばないという現象が目立った。よって、1992年より、浙江省は公文書『13の県（市）の经济管理権限を部分的に拡大することに関する通知』（浙政発[1992] 169号）を配布して、「強県拡権」（強い経済力をもつ県の権限を拡大させ、県の自主的な発展を図っていくことを狙うこと）の改革を行った¹¹⁾。

もともと、中国では分税制を1994年に導入した当初、中央財政と省級財政の財政権限のみが議論の対象となり、省級財政以下の地方財政体制改革については具体的な規定を避けたのである。

浙江省は県域の地域経済を成長させ、地域間または都市と農村間の協調的発展を実現するために、1994年から市ではなく省財政が県財政を直接に管理する財政体制を「省管県」財政体制として明確に打ち出した¹²⁾。また分税制の枠組みの中で各地域の実情に合わせて

制度の調整を行い、地方財政体制の健全化も図った。例えば、1994年には「億元の経済規模に達する」経済発達県に対する奨励政策を実施するなど、地域性や財政力を考慮したさまざまな補助金制度や財政的な奨励制度などのインセンティブ措置を行った。2004年には、第3次産業の発展を支援し、税収構造の合理的再編と政府財政力と財政支出構造の最適化を目的とする制度調整を行った。同時に、財政移転制度においては、省全体の財政収入における寄与度が高い市と県に対して、または営業税と地方零細税種の収入が前年比で15%以上増えた市、県に対して財政的な奨励制度を導入した。さらに2008年には、分類ごとの寄与度評価に基づく奨励や補助を行う新しいインセンティブ機能を新設した。これは全省の市や県を、発達市県と未発達市県に分類し、それぞれの差別的な評価基準を設けて財政的な奨励と補助事業を展開したものであった。また、生態環境保全や環境保護を目的とした財政支援政策を講じ、省域内の主要源流に位置する市、県に対して生態環境保護のための財政移転制度も実施した。

確かに、国が推奨した、市財政が管轄県の財政を管理する方式、すなわち市管県体制が新設された当初は、都市と農村の密接な交流関係を生み出し、都市と農村の協調関係を築くうえで積極的な役割を果たした。しかし、時間の推移に伴って、大中都市の発展は著しい変化が現れる中、広大な農村地域を抱える県域経済はますます困窮に陥り、都市と農村の格差がますます広がった。当初の地級市の新設構想とは正反対の結果となった。そして、2003年以降に実施した農業税の撤廃は、農民の農業生産コストを軽減し、農業生産への意欲を引き出すために導入された。その結果、全国の多くの県および郷級財政が財政収入の減少と財政機能の低下に直面した。

このような流れの中で、浙江省では急速な地域経済の発展に伴って、多くの県級財政が潤沢な財源を確保し、独自の「省管県」財政体制を実施したことから多くの注目を浴びた。

では、なぜ浙江省では「省管県」財政体制の実施が成功を遂げたのか。次節では、その要因を検討する。

2. 「省管県」財政体制：浙江省での形成要因と全国普及の問題点

「省管県」財政体制は、県級財政が市級財政と同じく省級財政と直接対応し、市級財政がその下級行政管轄におかれた県級財政に対して予決算関係をもたず、その上級行政である省級財政と直接予決算関係を結ぶことに特徴がある。

浙江省が「省管県」財政体制に適合する原因については、省政府から県政府までの距離が比較的短いという地理的原因や市場化程度が高いという制度的原因などが挙げられるが、浙江省における中核都市の欠如や民営経済の繁栄も経済的要因となり、そして県財政の規模が比較的大きいという財政的原因も不可欠だろうと考えられている¹³⁾。

具体的には、地理的原因としては、浙江省の独特な地理的な条件を有し、その面積（約10万km²、中国の省別面積ランキングの25位）は小さく、東西および南北の直線距離はともに約450kmである（図1参照）。そのため、省都の杭州から各市、県までの移動距離が他の省に比べて短い特徴がある。また、省域内の各県や各市の間の距離も短く、お互いにアクセスしやすい利点をもつ。これは省の行政権限が末端地方行政まで比較的及ぼしやすい条件にあることを意味する。改革開放がスタートした1978年には、浙江省所管の県数は65県しかなく、ほかの省（例えば、四川省は138県、1978年）よりかなり少ない。これは他の省



図1 浙江省の地図

出所：浙江省HP (<http://www.zhejiang.gov.cn>) より作成。省都は杭州。

の2分の1、または3分の1の規模である。これは「省管県」財政体制を導入するうえで有利な条件となった。2015年現在、全国の1つの省が管轄する県の平均数は89であり、多い省の場合は、四川省が181、河北省が172、河南省は159に上ることに対して、浙江省は54県に減少した¹⁴⁾。所轄する県の数が多ければ省の行政管理のパフォーマンスがうまく機能しない場合がある。人口が多く、管轄する下級政府の数が多い省にとっては非常に高い管理能力が求められるほか、管理の難易度も非常に高いことを意味する。このような状況は情報技術が発達した現在においても、「省管県」財政制度のパフォーマンスを阻害する要素の1つとなっている。

制度的原因としては、浙江省の市場化程度が高いと評価されている。中国経済改革研究基金会国民経済研究所の市場化指数で図ると、中国各省の市場化指数ランキングにおいて浙江省が1999年と2000年にはともに全国2位（第1位は広東省）であった¹⁵⁾。

経済的要因としては、浙江省では、経済発展のポイントになる地級市は少なく、かつ規模が相対的に小さくて、とくに地級市の経済的実力はそれほど大きくないため、県の経済を牽引する効果は顕著ではなさそうである。地級市に対して、県の経済がとても発展しており、県を単位に特色ある「塊状経済」（クラスター）¹⁶⁾ がさまざま形成されている。例えば、義烏（県級市）の小物商品産業や簞山の羽毛産業が挙げられる。浙江省の県域経済の発展の背景には、多くの郷鎮と村が目指してきた特色産業の発展も大きな役割を果たした。これらの特色産業がいわば地域産業群を形成させ、このような地域産業群が県や郷鎮、個々の村の共同利益を生み出し、地域内の都市と農村の間の不均等関係を是正する役割を果たした。そして、浙江省は民営経済の発祥地として、民営経済が県域経済の発展にも大きく貢献していることが分かる¹⁷⁾。

財政的原因としては、浙江省の経済主体は県であり、県の総生産が全省の約7割を占め、財政収支はともに全省の4割を超えている（表1参照）。

表1 浙江省における県域経済データ

項目	単位	2002年			2003年		
		浙江省全体	県域	県域構成比 (%)	浙江省全体	県域	県域構成比 (%)
面積	km ²	101,800	89,387	87.8	101,800	89,122	87.6
耕地面積	万ムー*	2,399	1,942	80.9	2,388	1,939	81.2
人口	万人	4,536	3,412	75.2	4,552	3,413	75.0
地域総生産	億元	7,796	5,358	68.7	9,974	6,295	63.1
第1産業付加価値	億元	694	578	83.3	765	615	80.3
第2産業付加価値	億元	3,982	3,039	76.3	5,510	3,633	65.9
第3産業付加価値	億元	3,120	1,740	55.8	3,698	2,047	55.4
食糧生産高	万トン	942	778	82.6	793	671	84.6
予算収入	億元	567	237	41.8	707	306	43.3
予算支出	億元	750	329	43.9	897	409	45.6

出所：中国国家统计局HP（http://www.stats.gov.cn/ztc/ztfx/fxbg/200410/t20041014_15000.html）より作成。

* 1 ムー（畝）=667m²

2002年の国務院の「財政部の省以下地方財政管理体制に関する意見の公布」および2005年の共産党中央第16次第5回全国会議で決定された第11次社会経済発展計画に関する提言では、いずれも浙江省の成功事例が取り上げられ、条件が満たされる地方では「省管県」財政体制を導入するよう提唱された。

2003年には、湖北省より従来の「市管県」体制から「省管県」体制への移行改革が開始され、2007年の時点で、全国で「省管県財政」体制を導入した地域は、河北、山西等18の省と北京、天津、上海、重慶等4つの直轄市を含む22の地域に及んでいる。そして2009年に財政部の公文書『省直管県財政改革の推進に関する意見』（財予〔2009〕78号）により少数民族地域以外、2012年末までに全国で「省管県」体制を普及させなければならないとされた。

一般的には、「省管県」体制の実施は、次のような利点があると思われる。

第1に、「省管県」財政体制は政府間の管理階層を減らし、社会資源配分の管理効率を高めることができる。まずは、市と県の財政権限を対等な立場に位置付けることで、財政資金の使用効率を制度上で保証できるようになる。要するに市級財政という中間管理のステップを省くことで、行政コストを節約し、財政資金の運用効率がアップされる。また省級財政から県級財政に対するサポートが一層強化されることから県域の地域経済の活性化を促すことができる。2番目は、「省管県」財政体制の下で、省級財政は財政資源の集約が可能となり、貴重な財政資金の優先順位を決め、最も必要とされ便益効果が最も高い事業や地域に計画的に投下することができる。それによって全省の均等な発展計画を実現し、重複建設や無駄な地域間の競争を防ぐことができる。最後に、財政事情が困難な県（市）にとっては、自らの発展条件の制約によって外部の支援をなくしては地域社会発展が非常に困難な場合がある。しかし、「省管県」財政体制の導入はこのような経済未発達地域の県にとっても自ら発展の機会をつかむチャンスとして捉えられる。

浙江省の場合も、2007年の全省域内の未発達県（市）の1人当たり財政収入と全省の1人当たり財政支出の比率が1：2.17であるのに対して、発達地域の県（市）1人当たり財政

収入と全省の1人当たり財政支出の比率は1:1.1の関係であった¹⁸⁾。このデータからは省級財政から経済未発達地域の県級財政に対する手厚い支援構造が伺える。

第2に、「省管県」財政体制の導入は県域の地域経済の発展につながった。中国の五級行政管理体制下では、政府間の管理階層が多く、下級政府への権限委譲が不十分の中、事務権限を下級政府へ集中し、財源は上級政府に集中する傾向にある。県域の地域経済はこの2つの構造の中で、長期にわたって発展の活力を失っていた。いうまでもなく「省管県」財政体制は県域の地域経済発展を主眼とする制度改革の1つである。しかし、県域の地域経済発展のすべての要因が「省管県」財政体制によるものというわけではない。

この現象は浙江省の場合にも当てはまるケースがある。1つの市の行政管轄下におかれた複数の県域経済の間に発展度合いの格差が生じることは避けられない現状である。そのため、地域経済の発展要因を過度に「省管県」財政体制に求めることはかえってさまざまな弊害をもたらす場合がある。「省管県」財政体制の導入の際には地域性を考慮する必要があるほか、地域によっては「省管県」財政体制ではなく「市管県」財政体制の下で地域内の都市中心の発展戦略を採用するほうが全省の均衡的な発展戦略に有利に作用する場合もある。

第3に、「省管県」財政体制は都市と農村の均等発展計画に有利に働く。長期にわたって継続した計画経済体制では、都市と農村の格差という二次元的社会経済構造を招いた。その結果、長期にわたって農村部の社会経済発展が制約を受け、都市と農村の間に不均等な発展格差を生み出した。このような格差を穴埋めするためには、放置してきた農村部のインフラ整備や不足しがちなその他の公共財を充足させる財政資金の移転が不可欠である。また中央-省-市-県の政府間階層関係の中で、県級または県級市は農村地域に最も近い公共部門であり、県級財政または県級市財政のあり様によって農村地域の発展に最も影響を与える存在である。

浙江省以外の省において「省管県」財政体制を実施する形態を分類すると、大要次の2つの種類に分けることができる。

1つ目は全方面の権限を省が吸収するものである。広東省の場合は、「省管県」財政体制を導入する際に、財政権限のみならず、经济管理権限や行政許可権限、社会福祉管理事務、ひいては人事管理権限に至るまで検討の対象とした。

2つ目は単独項目の推進である。湖北省や黒竜江省、山東省、河南省、江西省、安徽省、遼寧省等では、省域内のパイロット地域で実験的に行った後に、全域内で推進してきた。以上の2つの種類は推進度合いの違いがみられているが、「省管県」財政体制の導入は地方財政改革の大きなテーマの1つとなっている。

しかし、2012年以降、中国では「省管県」体制の普及は難航してきている。なぜかというところ、浙江省のように「省管県」財政体制に適する条件を備える省が少なく、さまざまな問題が生じているからである¹⁹⁾。よって、「省管県」財政体制の普遍性が問われ、すなわちこの財政体制は中国のどこにも適合するかには疑問が残る。

また、中国全国で省管県財政体制を進めると、地級市の役割が形骸化され、「省-市-県-郷鎮」の4層制を「省-県-郷鎮」の3層制に改革する可能性が強いと思われたが、実際には地区数が1981年の168から2016年の8まで減少し、地級市数が次々と増えてきている(付表1参照)ため、3層制へと減層することがまだ道遠く、中国では行政上の4層制と財

政上の3層制が併存することが今後とも長期にわたって続くと考えられる。

さらに、一部の地方団体が省管県財政体制に抵抗し市管県財政体制を堅持しているが、これまでは国が地方団体に省管県財政体制を推奨するにとどまっており、強制施行の措置はとっていない。よって、省管県財政体制と市管県財政体制は併存することも可能になるのである。

3. 浙江省の「省管県」財政制度と地域発展のニーズ

上述したように、地域産業群の集積に代表される浙江省の「塊状経済」の成長にはさまざまな積極的な要因が作用した。その中でも「省管県」財政体制は大きな役割を果たした。言い換えれば、浙江省の独特の地域性とその地域性に合った管理手法が「省管県」財政制度の構築につながり、浙江省の優位性を引き出した。以下の面から地域性や優位性がみられる。

鍾曉敏ほか（2008）によると、浙江省の地域経済の主な原動力は県域経済にある。また地方財政の増加率をみた場合も、省が管轄する11の地級市の増加率は県級財政収入のそれに遅れをとっている。そのほかにも、浙江省では地方政府の幹部人事、とくに市、県の共産党書記および政府の長の選抜任命は省政府が一貫して管理する方式を取ってきた。このような人事制度の伝統的な特性も「省管県」財政体制を実現するうえで有利な条件となった。また、市、県級財政および地方徴税機構の設置においても簡素化と効率性を重視し、「省管県」財政体制に合致するように組織された。

浙江省の経済成長は、「民営経済」や「特色産業の集積化」に依存した方式にある。浙江省の地域経済は歴史的な経緯によって、産業分布が不均衡であったほか、都市の数や規模も小さく、都市の発展が周辺地域への波及効果も小さく、けん引力も期待できるほどのものではなかった。それとは反対に、県域の地域経済は非常に活発であり、高い成長率を維持してきた。したがって県域の地域経済が省全体の経済社会発展にもたらした影響力は非常に大きかった。その主な原動力が民営経済に基づく特色産業の集積化であった。

浙江省は、改革開放以来、郷鎮企業としての非国有経済主体、すなわち民営経済の産業発展が県域に集積する傾向にあり、急速に発展してきた。浙江省の民営経済の規模と収益は、全国でもトップレベルを占めている。とくに第十次五か年計画期間中の成長は目覚ましいものがあった。浙江省全省の民営経済部門の生産総額および輸出量が毎年45%以上の成長率を実現したことがある²⁰⁾。このように民営経済の活力は県域の地域経済の持続的な発展を促したほか、政府機能の大幅な削減につながり、政府機能の多くが公共財の提供に専念できるようにした。

浙江省では、「塊状経済」といわれる特殊産業の集積化は、義烏の小物商品産業、温州のアパレル・眼鏡・革靴産業、余姚のプラスチック産業、慈溪の家電産業、簫山の羽毛産業、紹興の織物産業、海寧の皮産業、諸暨の靴下産業、永康の金属産業などの生産拠点群や卸産業に担われている。大規模化を主な手段とした経済発展モデルは、県域（郷鎮域、村域）の地域経済の発展に伴って、それに対応した地域固有の社会的ニーズもますます大きくなった。これは浙江省の「省管県」財政体制を維持し発展させる最も根本的な要因であった。県域の地域経済の発展そのものは、独立性が強いがゆえに地級市の行財政サービスに対する依存度が低く、上級政府としての市の許認可権限を含めたさまざまな機能がその役

割を失いつつあった。浙江省では市と県の間の疎遠関係がとくに顕著な現象として現れたため、市が管轄する県の行財政をコントロールする機能がとくに必要とされる合理性を欠いていた。

浙江省で施行した「省管県」財政体制は単純ではなく、さまざまな政策を取り込んだものである。「省管県」財政体制は省と県との間の経済関係を決定づける複合的な制度であるが、両者の関係が円滑に運営される時には地域経済発展に対して積極的な推進作用を与えても、地域経済にとって大きなダメージを与えるリスクがないとはいえない。このようなリスクを避けるため、浙江省は、地域の地理的条件の特性を基に「省管県」財政体制を構築し、地域産業群を基本とする発展モデルに対応した「省管県」財政体制を発展させてきた。その中でとくに人的資源の活用を重視し、新しい政策や仕組みを次々と作り出してきたことが浙江版「省管県」財政体制を成功に結びつけるポイントとなった。

具体的には2つの側面から考察できる。1つ目の特徴は、人間本位の基本理念に即した資源配分の最大化を実現するための財政運営システムの構築にある。2つ目の特徴は、経済が発達地域や未発達地域、そしてその中間に位置する地域の特性に適合して、それぞれの財政サービスを提供し、財政運営の最適化を図ることにある。前者は、それぞれの利害関係者の立場を十分に認識したうえで利益調整を行い、個人や地域、社会の利益が最大化を実現できるように制度設計を行った。浙江省の仕組みは、制約要素とインセンティブ機能を同時に重視した点に特徴がある。それぞれの利益と制約条件を結びつけ、それぞれの利益が積極性を引き出すインセンティブ措置となり、個人や地域、社会がそれぞれの立場から利益最大化を実現すると同時に、社会的資源として動員され地域経済発展に積極的に参加するという仕組みである。後者は、経済発達度合いが異なる地域を分類し、その地域の実情に即した経済政策と財政支援を行い、省域内の均等発展を実現することに特徴がある。1994年当時、浙江省では約60%が経済発達県であり、約30%が経済未発達県、そして約10%がその中間レベルに位置する県に分類された。

具体的には、1994年に経済発達県に対して経済規模が億元単位に到達できれば奨励を行う政策を導入した。そして貧困県に対しては、「2つを保障し2つを義務付ける」政策、つまり県の財政収入と補助金制度およびその他の奨励政策を結びつけることで、県財政の収支均衡を実現し、慢性的な赤字財政を解消することであった。1997年には、実施対象の市、県の数を拡大し、1999年にはそれまでは対象とされてこなかった衢州市、舟山市、麗水市、金華の4つの地級市も加えられた。寧波を除く11のすべての市において省財政の財政支援によって地級市の都市インフラ整備が急速に広がるようになった。2003年には、その後の社会発展情勢や新たなニーズに合わせて、補助事業や奨励事業および「技術改造融資政策」（技術革新を支援するための融資政策）の利息補助金、都市インフラ特定資金などの簡素化を図ると同時に、適用対象を30の市、県に拡大させた。2008年には、それまでのさまざまな補助事業や奨励事業および都市建設支援事業をさらに分類化と差別化を図った。具体的には、貧困地域に対しては3つのレベルに分類された奨励補助事業と2つのレベルに分類された激励補助事業を実施した。そして経済発達地域に対しては2つのレベルに分類された激励補助事業を実施した。

財政権限を権力として振りかざすのではなく、複雑な行政関係から分離し、法制化に基づいた制度運営を行うことは浙江省の地方財政改革の大きな特徴の1つである。そうする

ことで、それまでは非公開で行われた財政資金運営をより透明度の高い運営方式に改革し、社会による監督や評価を受けやすくした。浙江省は「省管県」財政体制の改革の中で、財政領域の改革のみではすべての課題を解決できないという限界を発見し、伝統的な行政体制によるさまざまな障害要因を認識するようになった。そのために、次節で述べるような経済発達地域の行政権限を緩和する改革を「省管県」財政体制のさまざまな調整の中で導入するようになった。これは県級政府の管理権限を強めることで、政府間の財政関係と行政関係の間に存在する齟齬や乖離性を減らすことを目指す改革であった。

4. 浙江省における「省管県」財政体制の課題：「強県拓権」の成果と問題点

浙江省が「省管県」財政体制を基にした地方政府間財政関係を調整する中で、市級行政が県行政に対してもつさまざまな管理権限と「省管県」財政体制下の県級財政の権限行使との間で対立と衝突も頻繁に発生する。つまり、地方政府間の事務権限の配分と財源配分の間で不都合が生じやすくなった。そのため、浙江省は事務権限の配分をめぐる、省行政が市行政を介さず直接県行政に対応できるように、「強県拓権」政策を用いて、県の権限を拡張する調整を行った。この改革は、とくに急速に成長する豊かな県を対象に行われた。

浙江省では、1992年、1997年、2002年、2006年の4回に分けてこのような強県拓権の改革を行った。

1992年には、蕭山、余杭、鄞県、慈溪等13の経済発達県²¹⁾に対して、インフラ整備や技術改造、外国籍企業の誘致などの大型投資事業の許認可権限を緩和する措置を行った。

1997年には、地級市の经济管理権限を蕭山、余杭の2県に試験的に賦与した。

2002年には、省政府の移譲可能なすべての権限を県に委ねる原則を打ち出し、313項目に上る地級市の经济管理権限を17の県および蕭山、余杭、鄞州の3つの地域に与えた。この313項目は、発展計画や経済貿易、国土資源管理、交通、インフラ整備などの12の分野にお

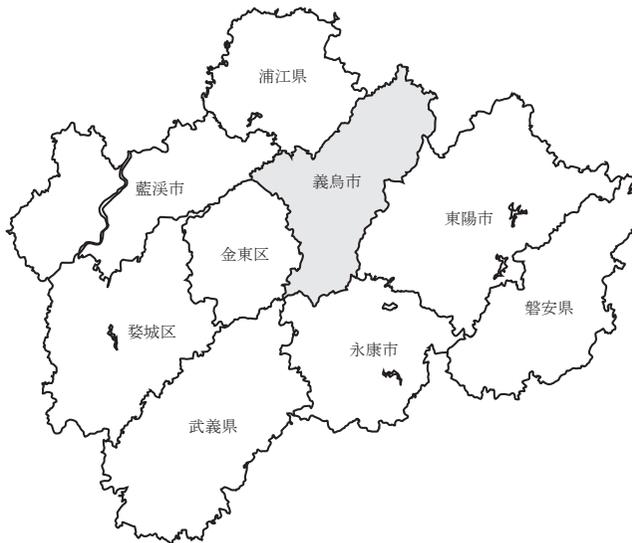


図2 金華市における義烏市の位置

出所：浙江省HP (<http://www.zhejiang.gov.cn>) より作成。

よび、省と市が保有するほぼすべての経済管理権限に該当するものであった。

2006年には、地級市の金華市に属する義烏市（県級市）を対象として該当県政の経済管理権限および社会事務権限を緩和する改革実験拠点を設定した（図2参照）。その主な内容は、発展計画の策定や重要な資源配分権限、重大な社会事務権限などのほか、義烏市の経済管理権限を地級市のそれと同等なものとして認めた。その結果、義烏市は中国国内で最も権限をもった県級政府となった。

義烏市は、面積が1,105km²しかないが、国連と世界銀行から世界最大の小商品卸し市場（写真1参照）として認められた県級市である。2006年の時点で、義烏市のGDP総額は352億元、1人当たりGDPは6,300ドルに上り、地方財政収入は44.88億元に達した。これは一般の県（市）の経済的な実力をはるかに凌ぐ水準だったことから、経済的な実力とそれがもっている行政管理権限の間の不釣り合いはさまざまな矛盾を生じさせた。そこで、2006年に浙江省ではそれまで行われた3回の権限緩和措置による政策効果と課題を分析し、義烏市のみを対象とする4回目の権限調整改革を行った。

義烏市に対する「強県放権」措置はとても重要であるので、その主な内容を次のとおりまとめておこう。

1点目は、法規定によって県級人民政府およびその主管部門が有する許認可および管理権限をすべて義烏市政府とその主管部門に帰属することとした。その際に地方法規や部門規定と国の法律との間で齟齬が生じる場合は、上位法に従うと定めた。

2点目は、法規定によって、地級市政府およびその主管部門がもっている許認可権限および管理権限について、委託禁止の条項が定められていない場合に限り、上級政府である金華市政府とその主管部門がもっている許認可権限および管理権限を義烏市政府とその主管部門に委託し、具体的な実施状況を金華市政府およびその主管部門に対して事後報告すると定めた。その際に、委託禁止条項については金華市政府とその主管部門が義烏市政府および主管部門に対して許認可権限と管理権限を行使すると定めた。

3点目は、法規定によって必ず地級市が省政府およびその主管部門の許認可を経て必ず



写真1 義烏の小商品市場

出所：現地にて筆者撮影（2012年8月16日）。

実施すべき条項については、義烏市政府およびその主管部門が直接に省政府やその主管部門に対して許認可申請を行い、義烏市の上級政府に当たる金華市に対しては事後報告を行うと定めた。その際に、法規定によって省政府およびその主管部門が許認可権限を有し、法規定上の委託禁止条項に当たらない場合は、個別の少数事案に限って義烏市の必要性を勘案したうえで、省政府およびその主管部門が委託または出先機関の方式でその権限を委譲すると定めた。法規定上、委任または権限移譲が禁止され、省政府から下級政府への順次的な許認可手続きが必要とされる場合、義烏市による上級政府への許認可手続きが簡素化された。具体的には、義烏市の実情に合わせて実施するほか、義烏市政府による年一回の一括申請を通して、省政府の許認可および義烏市の具体的な政策実施、金華市政府およびその主管部門への事後報告などの一連の手続きが完了する。

4点目は、義烏市が自らの社会経済発展のニーズに基づいて、すべての政府機能を自ら果たす必要性が生じた場合は、政府機構の設置や人的資源の配置に関する最適化改革案を省政府に提出し実施することができるとした。その際には、上級政府である金華市政府に対しては事後的な報告を行う。これは義烏市が当時の政府機構内に、機能が重複し業務内容が類似する機構や機能間の統廃合を積極的に進め、機構間または担当者間の責任所在と分担をより明確化させるための措置であった。その結果、当時の社会経済発展情勢の中で最も必要とされる市場監督や地域社会のマネジメントおよび公共サービス部門への定員配置を増やし、公安や司法、裁判所、検察院などの機構への人員配置を強化した。

5点目は、義烏市における経済のグローバル化に伴って新しい政府機能を増設した。税関や出入国検疫、外貨管理、株式商業銀行などの下部組織を相次いで設立させ、設置地域の市域または区域の政府部門機能に相当する機能を認めた。これらの新しい政府機能は義烏市の経済管理機能のネットワークを形成するうえで大きく寄与した。

6点目は、政府機構の幹部に対して積極性を引き出すための措置を行った。具体的には市幹部の現行管理体制を維持しつつ、市共産党書記や市長の幹部階層を高めに設定することだった。

このように浙江省は義烏市に472の事務項目とそれに関連する省級主管部門の経済社会管理の事務権限を委譲し、同時に金華市は出先機関、委託、移行などの形式をもって自らが保持してきた131の経済社会管理の事務権限を義烏市に移譲した。その結果、義烏市は事務権限と財政権限の両方において地級市レベルの政府機能を保有することになった。

経済発達県に対する権限拡大改革は、実質上は省と市、県の三級政府間の権限関係の再調整であった。再調整の結果、地級市の権限は一層弱まり、義烏市の例に顕著のように県級政府の権限が一層強まった。この事例は省行政と県行政が直接対応する体制改革に対して強いメッセージとなった。

浙江省の地域産業群の形成と発展過程には、上述した省管県財政体制が大きく寄与し、かえってこのような地域経済の発展モデルが県級行政権限の拡張改革の原動力となった。しかし、県級行政権限の拡張改革はいくつかの課題を残した。

まずは、市級政府の政策コントロール能力が低下し、市と県および省の政府間の権限争いが一層激しくなった。経済実力のほか、省管県財政制度による権限緩和に加えて、行政権限の拡張改革によって、地域経済の急成長により県域にますます多くのモノとヒト、カネなどの社会資源が集中するようになり、地級市の経済発展にとって大きな脅威となった。

省と県との直接的な財政関係を強める中で、市と県の経済関係はますます疎遠になった。地級市と県との間の経済関係は事実上それぞれが独立した関係にあるため、それぞれが自らの利益から出発し資源争奪を行う現象が起り始めた。これは地域全体の経済発展を推進するうえで不利な要素として働き、地域経済全体の競争力を引き上げるうえでも不調和をもたらした。

1つ目は、地級市の調整力を弱化し、地級市と県との競争を激化させたことである。県級政府およびその主管部門の経済事務権限を拡張する中で、県級政府の多くの政策意思決定権限が依然として上級政府の地級市に取り残されたままであり、県級政府の権限拡張と地級市政府の行政権限の間で多くの対立が生じた。また、権限の拡張そのものが、省政府とのコンタクトを増やす一方で、地級市政府とのコンタクトを絶やすことなく維持する必要性があったことから、県級政府の事務コストが大幅に増加した。県級政府の権限緩和の多くは地級市の権限を県級に移譲する措置であったことから、地級市は自らの利益を保持するために、権限移譲を拒み、場合によっては権限緩和に対抗して通行料や道路料金などを争う現象まで現れた。その結果、地級市によっては管轄する県を撤廃し、管轄市街区に改めるケースも現れた。前節で言及したように、省財政が、地級市財政に対しても県級財政を対象とするのと同様にさまざまな補助金事業や優遇政策を実施したのは、省管県財政体制と県級政府の経済権限の拡張改革について地級市が不満をもっていたからである。

2つ目は、県級政府に多くの経済開発権限を与えることで、県域経済開発の中に重複投資と資源浪費が現れた。浙江省全体が都市化を進める中で、各級地方政府および郷鎮では過度な開発と建設がブームとなっている。とくに強い経済開発権限をもつ県では、インフラ整備の重複投資や小規模でもすべての機能を備える現象がより顕著に表れた。これは地域全体の合理的な資源配分と協調的發展を無視した結果となり、産業構造や人口総数、環境問題と地域経済発展空間の間の不調和を招来し、インフラ整備の建設基準や時間、空間利用においてもバランスを欠く結果となった。地級市の県級行政に対する管理能力が低下し、県級行政の権限行使への監督や規制措置および各県間の協調的な發展をコントロールする能力が著しく低下した。

3つ目は、県級政府の権限緩和は、省級政府の管理監督能力にとっても大きな挑戦となった。多くの経済権限を県級政府に移譲するにつれて、省政府の物理的な管轄範囲が大幅に広まり、県級政府の権限行使を如何に監督するか、地級市と県との関係を如何に調整するかが新しい課題として浮上した。

4つ目に、地級市の行政管轄権に対して、省財政が県財政と直接にやり取りをするということは、そもそも不都合な矛盾を生み出す構造にあった。経済発達県であっても、行政管轄権限は地級市に属するため、地級市の独自の政策を県に伝達し実施するように求めても、地級市自身は財政力の限界によって事務内容にふさわしい財源を保障することができない。いわば財源なしの事務ノルマである。省財政が県財政に対していくらかの財源支援を行ったとしても、地級市の行政管轄と県財政に対する省財政の管理権限の間の対立関係は依然として解消できない²²⁾。

「省－地級市－県」という政府間財政関係を調整するため、1995年より、浙江省は財政請負制の性格をもつ「両保両掛」（“保”とは両税徴収と財政収支均衡の確保、“掛”とは、補助金と財政奨励を財政収入に関係させることである。両税は増値税と消費税を指す）など

の方法を活用して、地方税の徴収やハイテク産業の発展、および第3次産業を促進しながら地級市財政に欠如する財政調整を行ってきた²³⁾。

おわりに

本稿は、浙江省の地方財政体制を例に取り上げ、「省管県」という地方財政体制の導入をめぐる社会経済的な背景や国の政策誘導との拮抗関係、および浙江省独自の導入の仕組みを明らかにした。計画経済体制下の国の画一的な統制モデルが主流を占める中、浙江省が一貫して維持してきた「省管県」財政体制が県域経済という農村地域経済の急速な発展のための強力な推進力となったこと、および県域経済の急速な発展と都市経済を凌ぐ膨大な経済規模がかえって「省管県」財政体制の維持と発展のために大きな原動力として働いたことが明らかになった。

同時に、地級市と県の間に行財政関係をめぐる拮抗関係が今後の地域社会の協調的発展の阻害要素として浮上し、それゆえ省の管理難易度や管理コストを高めることなどを潜在的な課題として明らかにした。

近年、中国では「省管県」体制の普及は停滞しており、省管県財政体制と市管県財政体制の併存、そして行政上の4層制と財政上の3層制の併存も長期化する傾向がみられている。

なお、本研究の分析を通じて、「省管県」財政体制が地域経済発展にもたらすポジティブな影響力は明らかになったが、地級市の行政権限と財政権限が衰退し脆弱化する中で、県級政府の環境事務権限の実態を捕捉することはできなかった。地域社会の均衡な発展を実現するためには、経済開発権限の拡張政策の実施と同時にそれによってもたらされる環境汚染や生態環境破壊を阻止しコントロールする規制機能としての環境保全事務や権限へのバランスよい資源配分も欠かせないため、今後の研究課題として考察したい。

本稿は、日本学術振興会科学研究費研究プロジェクト（課題名：中国における政府間財政関係の新展開に関する調査研究。課題番号：23402036）の研究成果である。

注

- 1) 「省管県」とは、県の財政は市財政を経ずに、省により直接に管理されることである。「省直管県」ともいう。
- 2) 「市管県」とは、県の財政は省が関与せず市（地級市）により管理されることである。「市直管県」ともいう。
- 3) ここでの「市」とは、いわゆる地級市のことで、省と県の間での地方政府として1983年以降に新設されたものであり、それ以前は省轄市であった。地級市改革経緯については、陳志勇ほか（2014）および張忠任（2016）を参照。
- 4) 中国の地方行政は、4層制の「省－市－県－郷鎮」に序列化されているが、「市管県」財政体制から「省管県」財政体制への改革によって、財政では3層制になっている。
- 5) 『浙江省統計年鑑』（2016年版）により引用。
- 6) 副省級市（Vice-provincial City）とは、大幅な自主権が与えられた重要な地級市である。
- 7) 百強県とは、県レベルの地方団体の社会経済力に関するランキングである。それは、中国国家統計

- 局が、発展水準、発展活力、発展潜在力の3つの指数と、総合指数で順位を判定し、トップ100までのランキングを2000年から毎年発表している。
- 8) 安徽省の経済条件は浙江省をやや上回っている。1977年には、安徽省の人口は浙江省の125%、面積は浙江省の137%であった。『浙江省統計年鑑』と『安徽省統計年鑑』を参考にした。
 - 9) 同年中国全体の1人当たりGDPは49,351元であった。
 - 10) 鍾曉敏ほか(2008) 107~109頁を参照。
 - 11) 県の権限を拡大することは、浙江省の財政改革の特徴となる。言い換えれば、浙江省の「省管県」財政体制は、県の権限拡大を通じて展開したのである。「強県拓権」については龔嶸(2009)も検討している。
 - 12) 1953年に、中央-省-県(市)の三級財政体制をすでに設立したが、それは省財政が県財政を直接に管理するものではなかった。鍾曉敏ほか(2008) 109頁も参照。
 - 13) 鍾曉敏ほか(2008) 111~114頁、および連曉鳴(2008) 107~108頁を参照。
 - 14) その代わりに、浙江省における市轄区の数に1978年の10より2015年の36(そのうち11市轄区が県により変えられたものだと考えられる)に増加した。
 - 15) 樊綱ほか(2003)を参照。
 - 16) この問題に関して、以下のような文献がある。丁耀民、周必健、鄒武祥「富浙江特色区域經濟 浙江“塊状經濟”發展報告」(2006年7月5日、中国經濟網http://www.ce.cn/kfq/KFQSY/qyjijlyhz/200607/05/t20060705_7616268.shtml)に掲載。加藤弘之、日置史郎編『中国長江デルタ産業集積地図』(NIHU現代中国早稲田大学拠点WICCS研究シリーズ、6)、人間文化研究機構(NIHU)現代中国地域研究幹事拠点早稲田大学現代中国研究所、2012年。
 - 17) 浙江省内総生産の約7割を民間経済が占める(2002年には69%)。
 - 18) 錢巨炎(2008)より引用。
 - 19) 馮俏彬(2016)参照。
 - 20) 鍾曉敏ほか(2008) 112頁を参照。
 - 21) あとの9県は余姚、海寧、桐鄉、紹興、黄岩、嘉善、平湖、海塩、椒江である。
 - 22) 鍾曉敏ほか(2008) 124~129頁を参照。
 - 23) 浙江省での財政移転交付については龔嶸(2009)も参照。

参考文献

- 賈 康『地方財政問題研究』経済科学出版社、2004年
- 錢 巨炎「浙江省2007年財政総決算と省級財政決算の報告」『浙江人大公報版』、2008年第5期
- 鍾 曉敏ほか『公共財政の道 浙江省の実践と探索』浙江大学出版社、2008年
- 鍾 曉敏、葉 寧著『中国の地方財政改革に関する研究』中国財政経済出版社、2010年
- 陳 志勇、張 忠任、金 紅美「中国の財政体制改革と問題点」『総合政策論叢』第27号(2014年3月)
- 張 千帆「省管県のメリットとデメリット」『南方都市报』2008年8月3日
- 張 忠任「中国における政府間財政関係の変質と多次的展開」『総合政策論叢』第31号(2016年3月)
- 樊 綱、王 小魯、張 立文、朱 恒鵬「中国各地区における市場化の相対的進展に関する報告」『経済研究』2003年第3号
- 皮 建才「省管県体制と市管県体制に関する比較制度分析」『中国経済問題』2015年第6号
- 馮 俏彬「省直管県の行方—新型都市化と行政区画改革の背景をもとに—」『地方財政研究』2016年第

2号

俞 嶸「中国における地方財政構造の現状と問題点—浙江省の財政構造を通して」『愛知大学国際問題研究所紀要』（133）、（2009年3月）

羅 湘衡「市管県体制と省管県体制へのいくつかの思考」『地方財政研究』2009年第4号

連 曉鳴編集『浙江現象と浙江学術』光明日報出版社、2008年

李 金竜「市管県体制：中国の特色のある地方行政制度」『湖南社会科学』2003年第3号

付表1 中国における地級市設置数の推移（1981～2016）

	地区	自治州	盟	行政区	地級市 (省轄市)	合計	地級市の 割合
1981年	168	30	9	1	107	315	34.0%
1982年	170	30	9	1	109	319	34.2%
1983年	138	31	8	1	145	323	44.9%
1984年	135	31	8	1	148	323	45.8%
1985年	125	31	8	1	162	327	49.5%
1986年	119	31	8	1	166	325	51.1%
1987年	117	30	8	1	170	326	52.1%
1988年	113	30	8		183	334	54.8%
1989年	113	30	8		185	336	55.1%
1990年	113	30	8		185	336	55.1%
1991年	113	30	8		187	338	55.3%
1992年	110	30	8		191	339	56.3%
1993年	101	30	8		196	335	58.5%
1994年	89	30	8		206	333	61.9%
1995年	86	30	8		210	334	62.9%
1996年	79	30	8		218	335	65.1%
1997年	72	30	8		222	332	66.9%
1998年	66	30	8		227	331	68.6%
1999年	58	30	7		236	331	71.3%
2000年	37	30	7		259	333	77.8%
2001年	32	30	5		265	332	79.8%
2002年	22	30	5		275	332	82.8%
2003年	18	30	3		282	333	84.7%
2004年	17	30	3		283	333	85.0%
2005年	17	30	3		283	333	85.0%
2006年	17	30	3		283	333	85.0%
2007年	17	30	3		283	333	85.0%
2008年	17	30	3		283	333	85.0%
2009年	17	30	3		283	333	85.0%
2010年	17	30	3		283	333	85.0%
2011年	15	30	3		284	332	85.5%
2012年	15	30	3		285	333	85.6%
2013年	14	30	3		286	333	85.9%
2014年	12	30	3		288	333	86.5%
2015年	10	30	3		291	334	87.1%
2016年	8	30	3		293	334	87.7%

出所：2006年までのデータは『中华人民共和国行政区划』中国政府HP (http://www.gov.cn/test/2005-06/15/content_18253.htm) により、それ以降のデータは『中国統計年鑑』（各年版）によりまとめた。

キーワード：財政体制 義烏市 省管県 強県拡権 政府間財政関係

(ZHANG Zhongren, JIN Hongshi, LIU Jiong)