

島根県立大学 総合政策学会
『総合政策論叢』第35号抜刷
(2018年3月発行)

中国におけるペアリング支援のあり方と課題

——財政学の視点から——

孫 萌

中国におけるペアリング支援のあり方と課題

——財政学の視点から——

孫 萌

はじめに

1. ペアリング支援の登場まで
 - 1.1 ペアリング支援とは
 - 1.2 建国前
 - 1.3 計画経済期
 - 1.4 揺籃期のペアリング支援（辺境地区支援）
2. ペアリング支援の展開とその特徴
 - 2.1 ペアリング支援の展開
 - (1)三峡ダム移民事業支援
 - (2)チベット支援（対口援蔵）
 - (3)発展途上地区支援
 - (4)新疆支援
 - (5)四川大震災復興支援
 - (6)三省蔵区支援
 - 2.2 ペアリング支援の特徴と役割
 - (1)支援手法の多様化
 - (2)双方の共同発展の追求
 - (3)地域間交流の強化
3. ペアリング支援の財政的効果および課題
 - 3.1 中国における水平的財政移転の必要性と可能性
 - (1)地域間の財政力格差
 - (2)垂直的財政移転による財政調整力の限界性
 - (3)地方財政の強さ
 - (4)省レベル政府の自立性
 - 3.2 ペアリング支援の財政的効果
 - (1)継続的な支援（チベット支援）
 - (2)一時的な支援（四川大震災復興支援）
 - 3.3 ペアリング支援の財政的課題
 - (1)政府の恣意性
 - (2)地域間の財政力格差がもたらす新たな問題
 - (3)民族地域に起きる問題

おわりに

はじめに

本稿は、中国における「ペアリング支援」の沿革を整理したうえで、各地方の政府報告に基づいて、その現状を明らかにし、最後に財政学の視点から本制度を考察し、「ペアリ

ング支援」による財政的効果および課題を検討する。

東日本大震災2日後の2011年3月13日、関西広域連合は、「東北地方太平洋沖地震支援対策にかかる関西広域連合からの緊急声明」を発表し、特定の被災地区に特定の支援自治体を割り当てて支援させる¹⁾ように取り組んでいる。この特別な手法の参考とされたのは、2008年中国の四川大震災の震災復興で導入され、「中国の復興奇跡」を遂げた原動力となった「ペアリング支援」である。

その後も、「ペアリング支援」は、巨大災害が発生した場合、つまり、非常時の支援体制として研究され、「ペアリング支援」を行うことで、支援地の責任感と事業の継続性が担保されたと検証されている。特に、日本の中国研究では、この支援方式を災害対策または震災復興の手段として考察する研究が蓄積されつつある。例えば、大谷（2014）は、四川大震災の被災地の復興のために運用された一対一支援（「ペアリング支援」）を紹介し、評価している。さらに、巖（2012）は、「ペアリング支援」を「奇跡的な復興を支えた」と位置づけ、その有効性を分析している。碓井（2011）と飯塚（2012）は、日本バージョンの「ペアリング支援」の可能性と必要性を分析し、日本全国でペアリング行政の実現を呼び掛けた。

中国において、「ペアリング支援」が行われるのは、四川大震災の震災復興が初めてではなく、1970年代から地域の経済発展政策として用いてきた手法であり、立ち遅れている少数民族地域・内陸部地区の経済支援などのため、沿海地域の若干の省・直轄市・計画単列市²⁾が、受援側（＝支援対象）の各市・県と一対一の支援体制を組む、という仕組みである。改革・開放（1978）以来、中国の経済が急速に発展しているが、その一方、東部沿岸地区と中西部内陸地区の格差が次第に拡大し、放置できないこととなっている。このような背景の下で、万遍なく、発展途上地区への支援の手が差し伸べられるために、国の総合的支援に加え、地域間の「ペアリング支援」は、さらに必要となってきた。

つまり、本来、「ペアリング支援」は、中国において、災害対策ではなく、発達地区の財政力を利用し、発展途上地区に対して継続的に支援するものとして設計されたという。そういう意味では、「ペアリング支援」は、実質上、水平的財政移転の性格を持っているといえよう。

財政学の視点からペアリング支援を水平的財政移転として取り上げた研究が少ない理由は、中国の財政移転のなかでペアリング支援による財政移転の占める比率が低く規模が小さい、ペアリング支援に課題が多い、算定の計数資料の公表が不十分、などが考えられる。しかし、例えば、四川大震災復興支援の総額約844億元³⁾は、無視してよい金額ではない。また、柔軟性が高く、各受援⁴⁾地域には、少額でもインフラ整備などに貴重な財源となる。さらに、四川大震災の復興事業にみられるように、本制度には災害対策など特有の役割がある。

そこで本稿では、中国における「ペアリング支援」制度の沿革を整理し、その実態を明らかにしたうえで、地方政府の財政力の調整を目指す水平的財政移転の視点から、「ペアリング支援」の課題点を検討する。

1. ペアリング支援の登場まで

1.1 ペアリング支援とは

「ペアリング支援」という用語は、本来の中国語では、「対口支援」または「対口幫扶⁵⁾」と表記されている。日本語には、適切な概念がないため、「一対一支援」、「マンツーマン支援」、「カウンターパート方式の支援」など、多数の翻訳が存在する。本稿では、「東日本大震災に対応する第一次緊急提言」⁶⁾ で使われた「ペアリング支援」に統一する。

ペアリング支援について、『三峡工程移民工作手冊』では、国家がマクロ政策を策定するときに、ある区域またはある業種を支持・サポートするために、異なる区域・業種の間、ペアリング関係を組んで、双方の地理的・業種的優勢を有効に発揮させること⁷⁾ と定義している。

この定義によれば、ペアリング支援は、地域間協力促進だけではなく、同業種間の支援も含まれている。例えば、2001年5月より実施された「対口支援西部地区高等学校計画」⁸⁾ は、北京大学・清華大学など、13の東部地区の高等教育機関が行う西部地区の教育機関への支援である。しかし、本稿では、前者の地域間のペアリング支援のみを対象とする。

1.2 建国前

広い国土を有し、地域間の経済力・財政力の格差が大きい中国において、ペアリング支援は、単なる緊急時に被災地を復興するメカニズムだけではなく、古くから存在する地域間の支援体制である。その歴史を辿ると、清朝において、各地から新疆地区へ支援する「協餉」制度があった。乾隆期（1736～1795）、清朝中央政府は新疆地区に約4.5万人の軍隊を常駐させた。しかし、毎年必要とされる200万銀両の「軍餉（＝軍事費）」に対し、新疆地区独自の財収はわずか10万銀両に過ぎない。このギャップを埋めるように、中央政府は、新疆地区において、すべての地方財収が地方の支出にまかなうと規定したうえ、1760年に、黒竜江、吉林、盛京（現・瀋陽）、広西、貴州、雲南など、財政力が比較的弱い省を除き、全国のすべての省が指名され、新疆へ財政支援するという「協餉」制度が導入された。戦争、災害などの特別な事情が発生した場合は、中央政府より、「専餉」と呼ばれる特定補助金が交付される。1760～1911年の間、新疆地区に交付された「協餉」と「専餉」は、4億両に達し⁹⁾、新疆地区の経済発展に大きく貢献した。

1.3 計画経済期

中華人民共和国建国（1949）後、地域間の経済発展不均衡問題に対し、1950年代に、「城郷互助、内外交流（都市部と農村部が助け合い、内部と外部が交流する）」というスローガンが掲げられた。このような思想の下で、建国から1978年までの30年間における「ペアリング支援」は、2つのパターンで行なわれた。

第一のパターンは、「城市支援農村」（都市が農村を支援する）である。中国共産党と農村・農民の間の密接な関係により、建国直後の1950年代頃、必要な労働力を確保するため、都市に設置される組織部が、毎年農繁期に都市周辺の農村地区に対し、援農隊員を派遣し、農作を支援していた。各部門が指定される村に、田植え、草取り、作付け、収穫作業などにマッチング支援を行う。その後、「伝統的な活動」として定着し、支援内容が、単なる「支援農作」から、「支援農村建設」まで拡大された。このような「城市支援農村」の代表例として、ハルビンの太平城市人民公社の「四級掛鉤」、「八行対口」があり、各工場がそれぞれ、「県」また「社」の関連部門を担当して農村の人民公社の農業技術更新を支援

する仕組みである。

また、1950年代末、山西経緯紡織機械廠は、曙光公社と一対一関係を結び、機械補修、農具の維持、技術者の養成および副食物生産基地の建設などに大きく貢献した。このことについて、1960年3月20日の『山西日報』は、「廠々包社対口支援」という題目で報道し、「工農結合、城郷結合、廠社協作の新形式だ」と評価した。中国語の「対口支援」という用語の初登場は、この時のことである。

その後、「城市支援農村」パターンがさらに発展し、1960年代初期に、「廠社協作支援網（工場・人民公社支援ネットワーク）」による総合的な支援が、「廠社掛鈎（工場・人民公社の連携）」に代わって、工業が農業に支援する新たな形式として、一部の地域で運用されるようになった。

第二のパターンは、「沿海支援内陸」（沿海地区が内陸部を支援する）である。1950年代中期から、上海、天津などの東部沿岸地区の省・直轄市により、陝西、新疆、内モンゴルなどの中西部内陸地区の省・自治区に対して支援するということであり、さらに大きな規模・範囲での地域連携・支援が展開されつつあった。例えば、1950年中期から1960年代初期にかけ、上海市は、陝西省の建設を支援するために、金融、建築、電力、機械、高等教育などの各分野の幹部、研究者、技術者を派遣した。支援隊の規模が数万人に達し、陝西省の経済・社会の発展に貢献した。

このような省レベル地域間の支援は、さまざまな理由があった。経済的な理由としては、中国の工業地区の空間的な分布が合理性に欠けていたため、工業を原料・燃料の生産地および消費地区の付近に再配置すべきであると考えられていたからである。軍事的理由として、建国初期に中国の東南沿海地域は国際的な緊張情勢に直面しており、有事に備えるため、上海などの沿岸部都市にある工業を内陸部に分散する必要があるとされていたからである。そして、都市部における労働力の過剰問題の緩和という社会的な理由もあった。

計画経済期の「ペアリング支援」は、中央から支援地への措置・国家政策が確かなものとなっておらず、地域間の支援は、まだボランタリーベースで支援地の善意に基づくものに過ぎなかった。また、全国規模で展開されるまでには至っておらず、その規模は極めて小さく、内陸部の省・市にとっては重要な位置を占めるものではなかった。そして、前述したように、「対口支援（ペアリング支援）」という概念は、地方紙により提出されたが、制度的には確立されていなかった。

地区と地区、省と省、県と県、さらに会社・企業と人民公社の間において、金融、技術、教育、農業など、多岐にわたる交流・支援が、実施されていた点も大きな特色だといえる。それについて、1978年1月26日に余秋里國務院副総理（当時）は、第3次全国農業機械化会議における最終報告の中で、「薄弱な省・区に対して、設備・技術の面で対口支援すべきである」¹⁰⁾と、「対口支援」による成果を評価し、引き続き実施するよう呼びかけた。

1.4 揺籃期のペアリング支援（辺境地区支援）

ペアリング支援が国家政策として、本格的に登場するのは、改革・開放以降のことであり、中央政府が先進地区に、経済が立ち遅れている少数民族地区を援助させる施策として始まったのである。

中国政府は、少数民族地区の低開発問題は、建国前の旧社会から新中国が継承した「歴

史的に残された事実上の不平等」であるととらえ、この不平等を克服することが、民族問題を解決する上で極めて重要であると考えてきた¹¹⁾。貧困・格差問題の最も目立つ辺境地帯に対し、1979年4月25日より北京で開催された全国辺防工作会議で、ウランフ（当時全人代常務副委員長）が「全国人民が団結し、繁栄な辺疆と強固な辺境守備を建設するために努めて奮闘する」¹²⁾を題名にして報告した。民族問題の解決について、内地の省・市を組織し、辺境地帯と少数民族地区に対してペアリング支援を実施すると強調した。

「対口支援（ペアリング支援）」という専門用語が政府公文書に実用化されたのは、この時が初めてである。

表1 辺境地区への支援、各省・直轄市（全国）の分担一覧

支援側	受援側
北京	内モンゴル
上海	雲南、寧夏
天津	甘肅
江蘇	広西、新疆
河北	貴州
山東	青海
全 国	チベット

出所：中共中央文献研究室・中共チベット自治区委員会 『西藏工作文献選編（1949～2005）』 中央文献出版社（2005年版） p.364より、筆者作成。

揺籃期のペアリング支援は、制度的に成熟しておらず、脆弱な部分があったのも事実であるが、ペアリング支援政策の初の運用として、最初の一步を踏み出した。

1984年5月31日に行われた第6期全人代では、「中華人民共和国民族区域自治法」が可決された。本法第64条では、民族自治地区の発展を支援するために、上級国家機関は積極的にペアリング支援を行うべきである¹³⁾と明記している。2017年現在、ペアリング支援に関する唯一の法的根拠である。

2. ペアリング支援の展開とその特徴

辺境地区支援事業以降、全国規模のペアリング支援は、6回にわたって実施されている（表2）。実施される期間により、大きく2種類に分類することができる。（1）、（3）、（4）と（6）は、地域間において、受援地の経済発展を目的として、支援期間が定められない継続的な支援である。（2）と（5）は、特定事業（三峡ダム移民）または特定の計画（震災復興対策）に対し、一定の期間内において実施される一時的な支援である。本章では、この6回のペアリング支援事業を個別に概観し、中国におけるペアリング支援の特徴・役割を考察する。

表2 中国におけるペアリング支援の一覧（1992～2014）

	年	支援の内容	主な政府文書など	区分
(1)	1992	三峡ダム移民事業支援	「国務院弁公庁の三峡ダム区移民事業ペアリング支援の実施に関する通知」（「国務院弁公庁關於開展對三峡工程庫区移民工作對口支援的通知」国弁発 [1992] 14号）	一時的な支援
(2)	1994	チベット支援（対口援蔵）	「中共中央・国務院のチベット発展加速と、社会安定を維持することに関する意見」（「中共中央、国務院關於加快西藏發展、維護社会穩定的意見」中発 [1994] 8号）	継続的な支援
(3)	1996	発展途上地区支援	「国務院扶貧開發領導小組の經濟比較的發達地区と未發達地区が貧困扶助協働の報告に関する通知」（「国務院扶貧開發領導小組關於組織經濟較發達地区與經濟欠發達地区開展扶貧協作報告的通知」国弁発 [1996] 26号）	継続的な支援
(4)	1996	新疆支援	「中共中央が新疆の安定工作に関する會議紀要」（「中共中央關於新疆穩定工作的會議紀要」）	継続的な支援
(5)	2008	四川大震災復興支援	「汶川震災後復興再建ペアリング支援方案」（「汶川地震災後恢復重建對口支援方案」国弁発 [2008] 53号）	一時的な復興
(6)	2014	三省蔵区支援	「發達省（市）の四川・雲南・甘肅における蔵区經濟・社会發展に対するペアリング支援事業の方案」（「發達省（市）對口支援四川雲南甘肅省蔵区經濟社会發展工作方案」国弁発 [2014] 41号）	継続的な支援

出所：筆者作成。（ ）は中国語。

2.1 ペアリング支援の展開

(1) 三峡ダム移民事業支援

洪水抑制・電力供給・水運改善を主要な目的とした三峡は、1993～2009年まで16年間継続された水力事業である。ダム湖範囲の整備による移民は130万人前後¹⁴⁾で、19年かけ、年平均10万人前後が移住していた。1992年に、中国政府は「国務院弁公庁が三峡ダム区移民事業対口支援の実施に関する通知」を發表し、三峡ダム区に対してペアリング支援の実施を決めた。支援地として、21の省・直轄市・自治区および10の地区レベル市が指定され、19の受援地の移民事業を支援する。

ペアリング支援による支援の成果は、2012年時点で、支援金が1,321.57億元であり、そのうち、経済建設にかかわる資金は、1,272.64億元である。その他、97,507の雇用ポストが創出されており、97,507人が研修・養成を受けた¹⁵⁾。

(2) チベット支援（対口援蔵）

1994年に開催された中央第3回チベット工作座談会で、中央各部門と15の省・直轄市がチベットに対するペアリング支援を行うことが決定され、62の重点プロジェクトが設けられた。第4回座談会（2001）では、チベット支援の期間が決められていた10年からさらに10年延長することが決定され、59の中央国家機関、全国18の省・直轄市（のち四川省が除外）および17の中央企業がチベット支援に参加し、その他の省と自治区もこれに加わり、受援の範囲は、チベットの全ての地区レベル市と74の県・県レベル市に及んだ。第11次5カ年計画（＝「十一五」）期間中、チベット支援の資金だけでも76億元に達した。第5回座談会（2010）では、さらに、毎年、該当する省・直轄市が前年度の地方一般予算収入（＝地方一般会計）の1%以上をチベット支援に填補することが明確にされた。

2014年8月24日に行われた「対口援蔵20周年成績紹介新聞发布会」の発表によると、2014年現在、全国の支援の下、チベットへの資金・物資援助の合計額が260億元、実施された支援プロジェクトが7,615件、専門家・幹部の派遣が6,000人に達した¹⁶⁾。

ちなみに、2015年8月に開催された第6回チベット工作座談会に加え、改革・開放以来、中国中央政府が1つの省レベル地区の発展をめぐり、6回にわたって会議を開いたのは、チベット支援プロジェクトのみである。

(3) 発展途上地区支援

改革・開放後、中国の東部沿海地方はこの政策の恩恵に浴し、目覚ましい経済発展を遂げているが、内陸に位置する西部地域は立ち遅れ、沿海地方との所得格差は拡大するばかりであった。この事情に対して、1996年、中国政府は「国務院扶貧開発領導小組が経済比較的発達地区と不発達地区が貧困扶助協働の報告に関する通知」を発表し、東部の9の省・直轄市および4の計画単列市が、西部の10の省・自治区に対口支援を行うことを決定した。

支援内容は、人材育成、経済開発の連携、労働力の活用、資金の提供などとされている。それとともに、様々な優遇政策が講じられている。例えば、指定されている地域で事業を展開する企業に対し、3年間企業所得税（法人税）が減免・免除される。そして、各省・直轄市・自治区の政府部門は、責任をもって、制度化したうえで、持続的に実施すると明記している。

(4) 新疆支援

新疆へのペアリング支援は、前述した1979年の全国辺境工作会議で初めて提起された。1996年、「中共中央の新疆安定工作に関する会議紀要」が発表され、東部・中部の8の省・直轄市（のち6省追加）が、新疆へのペアリング支援地と指定され、新疆に対するペアリング支援は、本格的に発足した。新疆の政府部門、企業、機関などにおける幹部、管理職、専門家、技術者などの人材不足を補うために、全国の支援地および中央政府の関連部門から約200人が派遣された¹⁷⁾。

その後、新疆に対するペアリング支援は、次第に展開しつつある。2010年3月の「全国対口支援新疆会議」において、新疆に対し、人員、技術、資金、物質などの全面的な支援を行うことが決定された。2016年時点で、19の省・直轄市が支援地域として指定されている。それとともに、中央の部署でも、例えば、教育部が教育、衛生部が医療などのように支援に取り組んでいる。

2014年度の政府発表によると、19の支援地域は、3年間（2011～2013）で約443.8億元を新疆ウイグル自治区支援に投入したとされる。同期間の新疆の一般公共予算収入はわずか2,757.9億元であったため、インフラ整備などの事業の多くは、ペアリング支援により完成された。

(5) 四川大震災復興支援

2008年5月12日、四川省汶川県を震源地とするマグニチュードは8.0（中国地震局）、最大震度11の中国史上最大級の地震が発生した。死者は69,227人にのぼり、直接経済損失は、約8,451億元¹⁸⁾（2007年度四川省一般公共予算収入850.9億元の約10倍）に達した。被害の91.3%は四川省に集中している。

地震発生の直後、中国国務院が「汶川地震災後恢復重建対口支援方案」（国弁発〔2008〕53号）を発表し、被害地に対してペアリング支援の方式を策定した。具体的には、被災地

の復興再建は、「被災地の自力更生、生産自救（＝自力救済）と国家支持、ペアリング支援を結び付ける」¹⁹⁾ という原則とされている。東部と中部の被害がなかった18の省・市が、被災地とペアを組み、支援を行う。支援する地域は、復旧から復興に至るまで3年間、物的・人的・経済的支援を含め、前年度財政収入の1%相当額を投入するとされた。

対四川支援の主な内容は、コンサルタント・工事建設と監理など、住民住宅・公共サービス施設・インフラ施設の建築・整備と修繕、機械設備、器材道具、建築材料などの提供、教員と医療者の派遣、人材育成・農業技術などのサービス提供などの8項目が含まれている。この方案に合わせて各支援地の共産党委員会・地方政府は、ペアリング支援弁公室（事務所）を設けて支援活動を実施し始めた。それぞれの被災地の要望に踏まえ、財政的な支援だけでなく、現物支給・人的支援・避難所の供給・街づくり支援など、援助を幅広く展開した。

3年間で復興事業の9割以上が終了したとされており、2011年5月8日、震災から3周年に合わせて現地を視察した温家宝国家総理（当時）は、「決定的勝利を収めた」と震災再建の成果を強調した²⁰⁾。

(6)三省蔵区支援

三省蔵区とは、四川・雲南・甘粛の3省における蔵民族（＝チベット民族）居住区を指す。具体的に、甘南、迪慶、阿壩、甘孜の4自治州および木里、天祝の2自治県が含まれている。それぞれ所属している省は、いずれも経済力・財政力の弱い地域であるため、蔵区への支援に限りがある。

この事情に対し、2014年8月に国務院は「発達省（市）対口支援四川雲南甘粛省蔵区経済社会発展工作方案」を発表し、3省の蔵区に対するペアリング支援を行うことを決定した。天津、上海、浙江と広東の4省・直轄市が支援地域として指定された。支援の内容は、教育水準の向上、新産業の創出、雇用促進、環境保護、公共サービスの改善、技術・人材の交流などが含まれている。支援期間は、2014～2020年とされていたが、それ以降再び検討するという。

2.2 ペアリング支援の特徴と役割

中国におけるペアリング支援の特徴と役割は、以下のように整理できる。

(1)支援手法の多様化

中国における地域間の格差は、経済的な貧富差だけでなく、技術・管理・教育など、あらゆる分野に存在する。このような状況に対し、支援側は、それぞれの支援対象地域の実情・要望を踏まえ、財政の移転だけではなく、学校、衛生医療機構、飲用水施設、村級活動室（日本の集会所に相当）、道路などのインフラ整備に関わる支援から、幹部派遣、技術者の育成、教員の派遣などの人的支援に関わる支援、商品の販路開拓、観光目的地の開発などの経済発展に関わる支援がみられ、ペアリング支援の形式は多岐にわたっている。簡単にいえば、ペアリング支援は、先進国が開発途上国または国際機関に対し、資金・技術提供を行うODA（政府開発援助）の中国国内版のようなものである。

沿岸部を中心とした支援側は、中国の改革・発展の最前線に立っているため、新技術・理念を受援地域に持ち込むことにより、立ち遅れている地域の発展に必要な期間を大幅に短縮させた。インフラ整備などのハード面の支援は、建設を伴うものが多いため、受援側にとって、近代化されるだけでなく、支援の期間中は、一定の雇用も発生すると考えら

れる。

(2)双方の共同発展の追求

支援地域から受援地域までの一方的な支援ではなく、共同開発が求められる。ペアリング支援の仕組みは、一度ペアを決めれば、その後の数年間継続的に同じ相手を支え、深い人間的な関係を築くことができる。支援側は、受援側に資金、技術、情報を提供することにより、双方は長期的な協力体制を構築することができる。

四川大震災の復興支援において、支援側は支援事業を実施している間に、震災地の貴重な経験を学び、支援側に災害対策のノウハウが蓄積し、今後似たような災害に備えることになった。

(3)地域間交流の強化

例えば、各郷・鎮などの末端組織、更にその下の村に関わる問題に関しても、政府による発表やマスコミ報道からだけでは、各地域の実情やニーズが具体的に見えてこない。そのため、それと違った方法での情報・支援ネットワークを構築する意味でも、「中央の指導の下で」ではなく、地域間の水平的な交流が必要であると考えられる。

ペアリング支援を行う支援側の共産党委員会と政府のトップは、受援側を訪問し、支援現場へ立ち入って調査や指導にあたり、受援側と意思疎通を行いながら、受援地域の人々と一体になって、支援事業に取り組むニュースがよくみられる。

他方、ペアリング支援は、中央政府にも、一定の利点がある。支援管理の面において、中央政府は、マクロ的にコントロールしているが、細かいことを地方政府に任せるため、行政管理のコストが大幅に節約できる。

冒頭で述べた関西広域連合のカウンターパート方式を、四川大震災時のペアリング支援と比較すれば、最大の違いは主導者にある。四川大震災の1ヶ月後に、中央政府がトップダウンで復興条例を作り、対応相手を決めた。それに対し、日本のカウンターパート方式の場合には、関西広域連合がマッチングし、関西の府県により自主的な支援が行われる形態であるといえよう。国から支援自治体への措置が確かなものとなっておらず、自治体間の支援は、未だに支援自治体の善意に基づくものに留まっているのである。

3. ペアリング支援の財政的効果および課題

中国独特の地域間の資金協力のペアリング支援の仕組みにおいて、その重要なポイントは、①経済的に発達した地域の省・市が、自らの財政収入を使い、相対的に経済力・財政力の乏しい受援地域を直接援助する点、および②受援地域の財政力ギャップを穴埋め、経済発展を促進させる、という目的にある。そのため、その実質は、一種の水平的財政移転だといえる。本章では、中国政府の関連部門の報告などに基づき、チベット支援と四川大震災復興支援を事例にして、ペアリング支援の財政的役割と現状を明らかにする。

3.1 中国における水平的財政移転の必要性和可能性

中国に限らず、世界のほとんどの国においては、「財源の都市部への地域的集中」と「支出の地域的分散」が急速に進んでいる。発展途上国である中国では、この傾向がさらに加速する状況にある。このような背景の中で、「公平性と効率性」の両面から財政移転制度が設けられている。中国における財政移転は、具体的に「垂直的財政移転」²¹⁾と「水平的

財政移転」(ペアリング支援)によって構成されている(図1)。

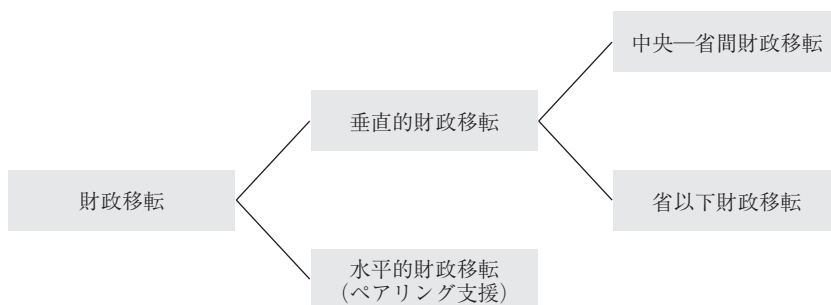


図1 中国における財政移転の構成

出所：筆者作成。

中国において、既存の垂直的財政移転のほか、水平的財政移転が必要となる理由は、主に以下のようなものである。

(1)地域間の財政力格差

財政移転の前提は、地域間の格差である。「分税制」改革(1994)は、先天的に地区間の収入分配に非均等化効果をもたらす²²⁾ため、地域間の財政力格差が広がっている。2015年度、もっとも豊かな上海市で1人当たり本級収入(=自主財源、22,802元)は、財政力の最下位の甘粛省のそれ(2,866元)の約8倍である。財政力の強い地域では、高い財政収入と財政支出が高水準の投資を支えており、経済の高成長を遂げるという好循環が現れ、一方、財政力の弱い地域では、逆の悪循環に陥る。そのため、財政力の最下位の甘粛省は、同時に経済力(1人当たり域内総生産)の最下位の地域でもある。地域間の格差が、このようにできたのである。

空間的にみると、財政力の弱い地域は、中部と西部に集中しており、少数民族の居住地域と重なっている。そのため、地域間の財政力格差の影響をより受けているのは、少数民族であるといえる。

(2)垂直的財政移転による財政調整力の限界性

「分税制」改革と同時に、中国政府は前述した地域間の財政力格差の是正を目指して、垂直的財政移転を導入した。「中央—省間財政移転」と「省以下財政移転」の2段階の制度により構成されている(図1再参照)が、上段の「中央—省間財政移転」については、2000年代に入って以来、財政調整機能の強化につれ、省レベル政府間の格差の是正に一定の成果を挙げていると評価されているが、その格差は、未だ高水準に留まっている。他方、下段の「省以下財政移転」は、毎年速いスピードで成長しているものの、制度的な統一性がなく、その内容がそれぞれの省(直轄市・自治区)により異なることなどの理由で、財政調整機能は十分に発揮されていない。そのため、末端組織とりわけ県レベルの財政力が極めて弱くなっている。

(3)地方財政の強さ

中国において、中央と地方間で財源など財政関係に大きなゆがみがなく、地方でも充実した財政力を有している。「分税制」改革により、中央と地方(特に省レベル)の税源配

分は、税種の形式（中央税・地方税・共有税）で規範化された。一見、地方の税収が中央に持っていかれるようにみえるが、毎年中央財政から省レベル地方財政へ財政移転を行っているため、地方は一定の財政力を持っているのである。例えば、2015年度の中央本級収入と地方本級収入はそれぞれ69,267.19億元と83,002.04億元であり、45.5%：54.5%となる。中央―省間財政移転を行った後、中央と地方の可処分財政収入は、14,169.68億元と138,099.55億元で、9.3%：90.7%となった。つまり、中国の大部分の財政は、実質的に地方政府により支配されている。このように、地域間の財政力調整の一部を地方財政に任せれば、中央財政の負担を軽減できるのである。

(4)省レベル政府の自立性

中国において、「地方自治」は、法律によって明確に規定されていないが、実際には、「地方自治」の要素がすでに存在している²³⁾。財政的にも行政的にも地方に一定の自立性がある。しかも、経済的・財政的に豊かな省・直轄市ほど、財政的自立性が高い。それは、本級収入が総収入に占めるウェイトという側面から分かる。例えば、2015年度、上海は、本級収入が5,519.5億元、総収入²⁴⁾に占める割合が70.4%となる。一方、発展途上地域の貴州は、本級収入がわずか1,503.4億元、同割合が39.3%となる。

一般的に、中央と地方の間で、財政力に大きな違いがあり、中央が圧倒的な財政力を有する場合、水平的財政移転を行うための財政拠出義務を地方に求めることは、政治的に難しい。ところが、中国の場合には、地方とりわけ豊かな省・直轄市で、十分な財政力および高い自立性がある。このようにして、水平的財政移転の財源を、財政力が強い地方に比較的求めやすいと考える。

3.2 ペアリング支援の財政的効果

本節では、中国政府部門の報告および決算データに基づき、ペアリング支援を継続的な支援と一時的な支援に区分し、それによる財政調整が結果的に果たしている役割を考察する。

(1)継続的な支援（チベット支援）

チベット自治区は、財政力が弱く、2015年度の一般公共予算収入（自主財源）は137.13億元であり、31の省・直轄市・自治区のなかの最下位となっている。2010～2015年度の財政支出総額は5,796億元、そのうち一般公共予算収入は、534億元であり、わずか1割となっている。そのため、各種の財政移転（依存財源）に依存せざるを得なくなっている。

各年度のペアリング支援による移転金の詳細については、発表されていないが、前述したように、2010年より17の支援地域の財政収入の1%以上の援助を義務つけられていることから、2010～2015年度の理論上の支援額を算出できる。表3で分かるが、次の2点を挙げることができる。第一に、ペアリング支援による財政支援額の割合が小さいことである。この6年間のチベットの財政収入総額をみると、6,047.84億元のうち、中央―省間財政移転（一般的財政移転・専項財政移転・税還付²⁵⁾）による収入は5,318.48億元で87.9%を占めている。それに対し、ペアリング支援による収入ウェイトはわずか3.2%に過ぎない。第二に、ペアリング支援によるチベット収入の影響が次第に小さくなることである。近年、チベットの一般公共予算収入と中央―省間財政移転が急速に成長しており、その伸び率は

それぞれ30%、20%である。しかし、一方、ペアリング支援における財政支援側の経済成長率が若干減速している。その影響で、チベットへの支援額の年平均伸び率が17.61%に留まっている。ペアリング支援の規模が増大しつつあるにもかかわらず、チベットの財政収入に占める割合が小さくなる傾向にある。

表3 2010～2015年のチベットの財政収入（億元）

	一般公共予算収入	中央—省間財政 移転による収入	ペアリング支援 による収入	財収総額
2010年	36.65 (6.2%)	531.00 (89.6%)	25.25 (4.3%)	592.90 (100%)
2011年	54.76 (6.8%)	714.70 (89.3%)	31.25 (3.9%)	800.71 (100%)
2012年	86.58 (9.3%)	804.34 (86.4%)	40.39 (4.3%)	931.31 (100%)
2013年	95.02 (9.1%)	902.49 (86.5%)	46.28 (4.4%)	1,043.79 (100%)
2014年	124.27 (10.3%)	1,034.78 (85.5%)	51.79 (4.3%)	1,210.84 (100%)
2015年	137.13 (9.0%)	1,331.17 (87.3%)	56.90 (3.7%)	1,525.12 (100%)
合計	534.41 (8.8%)	5,318.48 (87.9%)	194.95 (3.2%)	6,047.84 (100%)
年平均伸び率	30.20%	20.18%	17.61%	20.80%

出所：『中国財政年鑑』（各年版）より算出。「ペアリング支援による収入」は、17の支援地区の前年度一般公共予算収入の和を1%で換算したものである。下段の（ ）は、割合である。

移転金の算定について、ペアリング支援による財政的支援は、受援地域に対して、特定の事業の実事業費などを考慮して交付されるものであり、受援地域の財政力を調整するという視点から交付されるものではない。支出の面をみると、各支援地域からの支援金は、使途自由の「一般補助金」ではなく、専用項目への支援であり、使途が限定される「特定補助金」に相当する。そして、ペアリング支援の現物作業量に充てる支援金も少なくない。さらに、2014年以降、支援金の80%以上を民生に使用しなければならないと規定されるようになった²⁶⁾。このような支援金は、一定の財政調整機能を果たしているが、衛生事業、都市維持建設、農業生産援助などの特定事業を支援するための移転であり、地域間の財政力格差を収めるものではない。そのため、専項財政移転と同様、調整力に限界がある。

他方、これまで実施されてきた継続的な支援は、受援地域のほとんどが、中・西部に位置する少数民族の居住地域であるということから、継続的なペアリング支援は、少数民族に対する優遇政策の一環でもあるといえよう。

(2)一時的な支援（四川大震災復興支援）

中国政府による²⁷⁾と、四川大震災の復興に必要とされる復興事業は、29,692件であり、その総額は、8,658億元に上っており、2007年度四川省の域内総生産（10,562.4億元）の9割に相当する。20の省・市によるペアリング支援は、2011年5月時点で、4,121件の復興事業を完成させ、総事業数の約14%を占める。支援資金は、3年間で450億元を援助す

る予定となっていたが、実際には予定と大幅に上回り、2007年度の四川省一般公共予算収入（850.9億元²⁸⁾）に相当する843.8億元に達した。中央財政からの支援金2,203億元²⁹⁾とともに災害復旧で重要な役割を果たした。

これまでの分析をまとめると、ペアリング支援による財政的役割が確認できた。ペアリング支援によって、各地域間には水平的財政移転のメカニズムに関する一定の枠組みが作られたが、地域間の財政力の格差を是正するよりも、むしろ少数民族の居住地域における財政難問題の緩和、発展途上地区の貧困脱却または特定の事業と突発事件に対応する性格が強いものとなっている。

とりわけ、四川大震災の復興支援の事例でみられるように、災害に際して、ほかの財源ではカバーしきれない部分に対して、ペアリング支援による支援金は、被災地の貴重な財源となっている。財政力の強い地域でも、被災時に財政難になりうる。四川大震災の復旧は、ペアリング支援を活用する例となる。

他方、地域間の財政力調整という視点から、ペアリング支援による水平的な財政移転は、中国における財政移転の一環として、地域間の財政力格差の是正に一定の存在意義のある制度であるが、あくまで垂直的財政移転を補完するものであり、垂直的財政移転並びの調整効果が望ましいとはいえないであろう。地域間の財政力調整の中核は、垂直的財政移転である。そして、後述するように、どうしても客観性などに劣るので、規模は、少ないほうが望ましいものである。

3.3 ペアリング支援の財政的課題

財政力格差の是正および公共サービス均等化を実現するのに、水平的財政調整は重要な選択肢である。ペアリング支援は、既存の垂直的財政移転と組み合わせ、財政力格差を是正するという本来の役割を果たすために、一過性の支援ではなく、特定の受援地域を持続的に支援することが大切である。そのため、いくつかの課題を克服する必要がある。

(1) 政府の恣意性

ペアリング支援の移転金額を算定する際、受援地域の財政困難度・支援地域の財政規模など客観的な基準に基づくのではなく、1%（チベット支援）、1%（四川大震災の復興支援）のようなおおざっぱな数値を設定することが多い。または、新疆支援事業でみられるように、基本的に国が主導する形の支援方式となっているものの、客観的なルールに基づいておらず、適切な内容、規模の支援が実行できる反面、自由度が大きいため、恣意的なものになる危険性が高い。

黄・王（2011）は、次のような問題点を指摘している。援助プロジェクトは、支援側の地方政府関係者の「政績（政治上の業績）」に繋がることから、昇進するための支援に陥りがちである。受援側のニーズと事業の実効性を無視する支援は、資金の無駄使いになるしかない。

(2) 地域間の財政力格差がもたらす新たな問題

支援地域間の経済力・財政力の格差が受援地域に影響を及ぼす。例えば、チベット支援事業の中、2015年度広東省の一般公共予算収入は、9,366.78億元となったが、1%で換算すると、林芝地区に支援する資金は、9.37億元となる。しかし、林芝地区に隣接する山南地区を支援する湖南省の一般公共予算収入（同）は、わずか2,515.43億元であり、同様に

換算すると2.52億元となる。両者の差は3倍以上である。同じことは、四川大震災の復興事業でもみられた。顧・向・李（2015）によると、ペアリング支援を受ける被災地の1人当たり支援額は、最高の汶川県と最低の剣閣県との差が約31倍となった。

他方、支援側と受援側との格差が千差万別である。例えば、四川大震災の復興支援において、支援側と受援側の財政力（2007年度1人当たり一般公共予算収入）の差が、もっとも大きいのは、浙江省（3,259.88元）：青川県（85.28元）の38.2倍であり、もっとも小さいのは、安徽省（888.68元）：松潘県（708.33元）の1.25倍である³⁰⁾。

このように、各地域間の経済力・財政力の格差による支援力の違いは、受援地域内に新たな財政力格差を招いた。

(3)民族地域に起きる問題

地理的な分布をみれば、ペアリング支援の支援対象地域のほとんどは、少数民族地域であることから、この制度は、近代化推進の少数民族政策の一環でもあると位置づけることができよう。民族問題の根源に経済問題がある³¹⁾。中国政府は、この経済問題を克服することが最終的に民族問題を解決するうえで重要であると考えている。

しかし、このような民族地域に対する財政的支援は、新たな問題を招いた。例えば、河南省は1人当たり財政収入（2015年度）が3,189元であるが、その支援先である新疆は同5,715元と、受援地域が逆に上回る結果となっていた。ペアリング支援は、少数民族地域の経済発展を援助する反面、財政力の強くない非少数民族地域にとっては財政負担になっている。移転額を算定する際、受援地域の収入（徴税力）と支出（財政需要）の両面、および支援地域の財政力など複数の要素を考える必要がある。各地の経済発展レベルおよび財政支出力に基づき、合理的力量を算出すべきであると考えている。

一方的な財政的支援は、受援側の自立につながらない。受援地域の受動的な「等、靠、要」³²⁾姿勢は、よく批判される点である。それを克服するには、単なる「輸血」ではなく、いかにすれば民族地域とりわけ財政難の地域の自立した「造血機能」（＝自立的経済）を確立するのかが課題になる。また、移転額の決定にあたって、受援地域の課税努力を加味すべきではないかと考える。例えば、受援地域が努力して徴税した場合、財源配分を増やし、逆に、一定水準に達しない場合には、移転金を減額する。

国際的にみると、政府の恣意性をできるだけ排除する水平的財政移転は、もっとも効果的なものとしてドイツの連邦財政調整制度がある。本制度は、「法律は、ラントの財政力の格差が適正に調整されるよう確保しなければならない」³³⁾とする『ドイツ連邦共和国基本法』の規定に基づいて、各州の財政力を平準化させることを目的としたものであり、連邦政府を介せずに、財政力の強い州から、そうでない州へ直接財政を移転する仕組みである。比較基準となる財政力である「調整額測定値」の計算に補正人口を用いて、非常に綿密な算定を行い、支援金額を確定するという³⁴⁾。恣意性を排除する究極的な試みとして参考になる。

おわりに

本稿は、中国で実施されているペアリング支援制度の沿革とあり方を考察したうえで、その現状および特徴を明らかにした。その後、政府報告および決算データに基づいて、ペアリング支援による財政的効果と現時点の課題を分析した。

多彩な支援手法を用いるペアリング支援は、インフラ整備・教育水準の向上・衛生医療などの多くの分野で、地域間格差の是正、地域間交流の強化に貢献している。そのうち、財政的支援は、立ち遅れている中・西部地域あるいは少数民族地域の経済発展、インフラ整備などの特定事業、発展途上地区の貧困脱却および震災復興などの非常時の支援に、一定の実績を上げており、制度としては整いつつある。特に、四川大震災の復興支援事業において、極めて大規模に展開されたペアリング支援は、公共施設、インフラ整備を迅速・大量に供給し、重要な役割を果たしている。しかし、継続的な支援において、地方政府間で移転する資金の規模が小さいうえに、財政力の弱い地域を補強し、地域間の財政力格差を是正するという目的に即した制度になっているとは到底いえない。

地域間の財政力格差が顕著である中国において、水平的財政移転の完備が求められるが、欧州の連邦国家では、水平的財政調整により、自治体間・地方間の軋轢を生み、訴訟問題にまで至ったこともある。単一国家である中国では、同じことが起こらないと限らない。

今後、中国がペアリング支援・水平的財政移転を整備していく過程で、ドイツの連邦財政調整制度などの補助金制度を参考にして、各地方・各レベルの政府の役割と事務分担を明確にしたうえで、移転項目と支出額を決定していくシステムを作り上げていく必要があるであろう。

注

- 1) 関西広域連合のサイトでは、この取り組みを「カウンターパート方式」と称している。<http://www.kouiki-kansai.jp/contents.php?id=219> 2017年7月13日アクセス。
- 2) 計画単列市とは、経済および社会発展の諸項目について省の計画から独立し、単独で全国計画に編入される地区レベル市であり、経済管理上、省レベル地方に相当する権限を有し、全国的な会議に省レベル地方と並んで参加している。2016年現在、大連・青島・寧波・厦門（アモイ）・深圳の5都市が存在する。
- 3) 「汶川特大地震災後恢復重建情況新聞發布会在京举行」『四川日報』 2011年5月11日。
- 4) 受援：援助を受けること。
- 5) 中国語の簡体字では、「対口帮扶」。
- 6) 日本学術会議東日本大震災対策委員会（2011年3月25日） <http://www.scj.go.jp/ja/info/jishin/pdf/t-110325.pdf> 2016年11月2日アクセス。
- 7) 國務院三峡建設委員会移民開発局 『三峡工程移民工作手冊』（2001） p.140。中国語では、通常泛指国家在制定宏觀政策時為支持某一区域或某一行業、採取不同区域、行業之間結对形成支援關係、使双方区位或行業的優勢得到有效發揮。
- 8) 「關於实施対口支援西部地区高等学校計画的通知」（教高〔2001〕2号）参照。
- 9) 一鳴（2010）。
- 10) 「全党動員 決戰三年 為基本上實現農業機械化而奮闘」『文匯報』 1978年1月29日。
- 11) 佐々木（1999） p.424。
- 12) 中国語では、「全国人民團結起来、為建設繁榮的辺疆、巩固的辺防而奮闘」。
- 13) 原文：上級国家機關应当組織、支持和鼓励經濟發達地区与民族自治地方開展經濟、技術協作和多層次、多方面的対口支援、幫助和促進民族自治地方經濟、教育、科學技術、文化、衛生、体育事業的發展。
- 14) 「三峡工程每年移民近十万人」『經濟日報』 2014年8月11日。
- 15) 國務院三峡工程建設委員会弁公室サイト <http://www.3g.gov.cn/3Gxxxq.ycs?GUID=4509> 2017年9月19日アクセス。

- 16) 出所：「対口援蔵20年：近6,000人進蔵工作 累計投入資金260億元」 中国政府サイト（2014年8月24日） http://www.gov.cn/xinwen/2014-08/24/content_2739083.htm 2017年6月21日アクセス。
- 17) 黄・王（2011） p.141。
- 18) 「四川大地震 直接経済損失は8451億元に」 人民網日本語版（2008年9月5日） <http://j.people.com.cn/94475/94700/6493727.html> 2017年6月26日アクセス。
- 19) 「汶川地震災後恢復重建条例」（國務院令第526号）より、中国語では、被災地区自力更生、生産自救与国家支持、対口支援相結合。
- 20) 「温家宝：汶川地震災後恢復重建取得了決定性勝利」 中国政府ネット（2011年5月9日） http://www.gov.cn/ldhd/2011-05/09/content_1860494.htm 2017年9月6日アクセス。
- 21) 中国の垂直的財政移転に関しては、孫（2017）参照。
- 22) 黄・迪帕克（2003） p.43。
- 23) 曹（2012）。
- 24) 総収入＝本級収入＋中央からの財政移転。
- 25) 一般的財政移転は、使途が限定されない一般補助金であり、日本の地方交付税に相当する。専項財政移転は、使途の制限がある特別補助金であり、日本の国庫支出金に相当する。税還付は、分税制の実施前の地方の既得利益を保証・保持するため、1993年の税収状況を考慮し、中央から地方への税収の返還を行うものである。
- 26) 中国チベットネット 「解説：対口援蔵会転出九大信号」 http://www.tibet.cn/zt2014/dkyz/hyjj/201408/t20140829_2017152.html 2017年8月18日アクセス。
- 27) 「汶川特大地震災後恢復重建情況新聞發布会在京举行」 『四川日報』 2011年5月11日。
- 28) 『中国財政年鑑』（2008年版）より。
- 29) 中華人民共和國国土資源部サイト「魏宏：国家对四川災後恢復重建的資金安排是2,203億」（2009年3月8日） 2017年6月27日アクセス。
- 30) 『中国財政年鑑』（2008年版）、『四川統計年鑑』（2008年版）。
- 31) 大西（2012）。
- 32) スローガン好きだが、腰が重い、常にお上＝政策頼み。
- 33) 『基本法』 第107条。原文：Durch das Gesetz ist sicherzustellen, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder angemessen ausgeglichen wird.
- 34) ドイツの水平的財政調整は、ヴォルフガング・レンチュ（伊東弘文訳）（2006）参照。

参考文献：

- 一鳴（2010）「清朝時全国也曾対口支援新疆 促成經濟大發展」『政府法制』 2010年（17号）。
- 飯塚 智規（2012）「日本版対口支援（ペアリング支援）に関する研究」『政治学研究論集』 2012年（36号）。
- 碓井 照子（2011）「地域の視点から見る復旧・復興のデザインと地方自治体のペアリング支援」『学術の動向』。
- ヴォルフガング・レンチュ（伊東弘文訳）（2006）「州間の水平的調整における根本問題：ドイツ」『地方分権と財政調整制度 改革の国際的潮流』（持田信樹） 東京大学出版会 p.191-217。
- 大谷 順子（2014）「四川大地震における中国社会の復興対策の特徴と課題」『海外社会保障研究』。
- 大西 広（2012）『中国の少数民族問題と経済格差』 京都大学学術出版会。
- 巖 成男（2012）「中国における国家主導のコーディネーションと2008年四川大地震からの復興」『商学論集』 第81巻第2号。
- 黄 佩華・迪帕克（2003）『中国：国家發展と地方財政』 中信出版社。
- 黄 承偉・王 建民（2011）『少数民族与扶貧開發』 民族出版社。
- 佐々木 信彰（2001）「中国・經濟發展と少数民族」『国立民族学博物館調査報告（Senri Ethnological Reports）（No.20）中国における民族文化の動態と国家をめぐる人類学的研究』（横

山廣子編)。

曹 瑞林 (2012) 「中国の省級財政・大都市財政の自立性と省級地区ミニマム」『財政と公共政策』第34巻第1号 (通巻第51号)。

孫 萌 (2017) 「中国における政府間財政移転の実態と課題－財政力の調整効果を中心に－」『総合政策論叢』第33号。

中共中央文献研究室・中共チベット自治区委員会 (2006) 『西藏工作文献選編 (1949～2005)』中央文献出版社。

張 忠任 (2013) 「中国四川と東日本の大震災に関する復興課題と政策展開」『総合政策論叢』第26号。

山中 茂樹 (2013) 「東日本大震災と対口支援～高めよう受援力、巨大災害に備えて～」おおさか市町村職員研修研究センター 平成24年度市町村トップセミナー。

政府文書、統計年鑑：

国家統計局 『中国統計年鑑』(各年版) 中国統計出版社。

四川省統計局 (2009) 『四川統計年鑑』(2008年版) 中国統計出版社。

中国財政年鑑編集委員会 『中国財政年鑑』(各年版) 中国財政雑誌社。

キーワード 中国 財政 ペアリング支援 水平的財政移転 地域間格差

(SUN Meng)