



## 中国の予算外財政資金と地域間経済格差

梶谷, 懐

---

(Citation)

中国21, 30:59-76

(Issue Date)

2009-01

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90001717>



# 中国の予算外財政資金と

## 地域間経済格差

梶谷 懐

### はじめに

改革開放以降の中国の財政システムは、「地方」のインセンティブを地域間の平等性より優先させるという方針のもとにその運営がなされてきた。その結果、中央による地域間の財政的な再分配機能は低下し、地域間の財政力の格差は一貫して拡大した。近年ではこのような格差の拡大に歯止めをかけるため、西部大開発・所得税改革・農村税费改革など、内陸部・農村の負担を軽くすると同時に財政的な再分配を強化するような一連の政策・改革が実施されてきたのは周知の通りである。このように財政の観点から中国の地域間格差問題を考えるとき、欠かすことができない

にもかかわらず、その実態のつかみにくさから正面から論じてこられなかったのが、「予算外資金」の存在である。

「予算外資金」とは、地方政府が徴収した財政収入のうち、中央政府あるいは上級の政府に上納する必要がなく、地方政府のもとに自主財源としてそのまま留保される資金の総称である。<sup>(1)</sup> 改革開放政策の実施に伴う財政の地方分権化の中で、予算外資金の形で地方政府に留保される財政資金が増大したことは、地域のインフラ投資や設備投資資金に流用されるなど、地方主導の経済発展に寄与したことが、これまでも指摘されている「加藤一九九七」<sup>(2)</sup>。しかし、そのような中央による再配分の対象とならない財政資金の拡大は、一方で財政的な再配分機能の低下を意味しており、特に一九九四年の分税制の導入に伴う財政改革以降

は、その大幅な縮小、あるいは中央による管理の強化が図られてきた。しかし、後述するように、地方政府は依然として、予算内の財政資金以外の自主財源を、さまざまな形で留保し続けようとしている。

このような正規の租税収入とは別に地方に留保される自主財源という存在は、中国の歴史の中では新しいものではない。例えば、岩井「二〇〇四」では、清朝財政の「徭役」と改革開放期における「攤派」や義務労働などの類似性が指摘されている。岩井によれば、伝統的な中国の財政制度は、徴税権を集中的に管理する中央財政と、その財源が制度化された租税体系の中に十分位置づけられておらず、中央の財政収入の一部を留保することにより維持されてきた地方財政という組み合わせからなる。このうち中央が管理する正規の租税収入は、ともすれば硬直化・固定化する傾向があったため、地方財政はしばしば農民からの付加的・追加的な課徴（攤派）や義務労働の調達によってその収入を調整してきた。このような視点からは、近年の中国の農村で問題となった「農民負担問題」も、あるいは地方政府による強制的な農地取用に関わる「失地農民」の問題も、中国の地方財政が歴史的に抱えてきた構造的矛盾の帰結に他ならない、ということになる。

しかし、予算外資金一般のイメージを「攤派」や義務労働で代表させる岩井の議論はややミスリーディングであ

る。というのは、すでに近代的な工業部門が発達した改革開放期以降における中国の予算外資金は、金融市場や土地市場に代表される要素市場への政府の介入を通じて得られる超過利潤 $\Pi$ レントの分配、という側面を強く持つからである。その意味では地方の腐敗した役人が貧しい農民から搾り取る、という「攤派」のイメージだけでは、地方に留保される予算外資金の意味を十分に捉えることはできないと考えられる。

本稿では、要素市場に対する政府の介入による超過利潤 $\Pi$ レントの分け前、としての予算外資金の性質に注目しつつ、そのレントが生み出される源泉が金融市場などから次第に土地市場に移ってきたこと、そしてそれが現在問題とされている中国の地域間経済格差とどのような関連性を持つのか、ということを中心に論じていきたい。

## 一 予算外資金の概要

予算外資金は、一九五〇年代、社会主義計画経済の建設のため中央集権的な財政制度が形作られる中で、工商税に対する付加税や、各行政部門、事業単位が自主的に経済活動などを行って得た財源などを地方レベルで自主財源として留保できる余地を残したことが始まりだとされる「鄧・姚・徐・薛一九九〇」。その後改革開放政策が始まると、

いわゆる地方分権的な財政制度が導入されるのに伴い、その規模を次第に拡大させていった。

一九九〇年代に制度改革が行われるまで、予算外資金は、その管理主体によって次の三種類に分類されていた。

(1) 地方政府の財政部門が管理するもの。これには、工商税付加などの各種税に対する付加、および地方政府が管理する企業の利潤が含まれる。

(2) 地方政府の行政事業部門が管理するもの。これは、地方政府が管理・所有する各種学校・ホテル・招待所の収入、あるいは市場管理収入など、各種の雑収入からなる。

(3) 国有企業あるいはその主管部門が管理するもの。

これは、「国有企業専項基金」と呼ばれ、従業員の福利基金や減価償却費なども含まれており、実質的には国有企業の留保利潤に等しい。

ただしこれはあくまでも県以上の地方政府に留保されるものであり、郷鎮レベルではさらにこのほかに「郷鎮自己調達資金」とよばれる非税収入が留保されていた。これは「制度外資金」とも呼ばれるものであり、郷鎮企業の税引き後利潤の郷鎮政府への上納額などのほかに、郷鎮レベルでの農民・企業に対する恣意的な費用徴収なども含まれる。本稿では詳しく扱わないが、一九九〇年代末から二〇〇二年にかけて問題になった「乱收費」およびそれに対処

するための「税費改革」は、このような恣意的な費用徴収に関するものであった。

改革開放期を通じて予算外資金は拡大を続け、一九九〇年代初めには予算内の財政資金を上回る規模に成長している。このような予算外資金の背景には、地方財政請負制度の導入によって地方の財政的な権限が拡大する中で、地方政府にとって中央政府への上納の対象となる予算内の財政収入の規模を縮小させ、中央からの管理・干渉を受けない自主財源とも言うべき予算外資金の形で収入を確保するよう努めるインセンティブが強く働いたということがある。

一九九〇年代に入り、予算外資金のいくつかの項目、例えば国有企業の留保利潤などが予算内の財政資金に組み入れられるなどの改革が行われたこともあって、予算外資金自体の規模は大幅に縮小した。

一九八〇年代から九〇年代にかけての、一人当たり予算内財政支出とそれに予算外資金を加えたものの省間（チベットを除く）の変動係数の時系列的な変化を示した図1をみると、興味深いことに気がつく。一九九〇年までは明らかに地域の財政能力について格差拡大的な効果を持つていた予算外資金が、一九九三年以降はむしろわずかながら格差縮小的に働いているのである。これは「国有企業専項基金」の予算内への組み入れなど九〇年代に行われた予算外資金の改革によって、その性格が大きく変化したことを

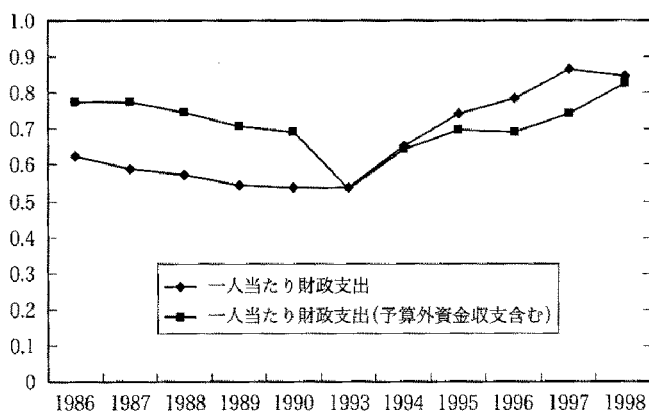


図1 地域間財政力格差と予算外資金

出所：財政部総合計画司編 [1992]、楼継偉主編 [2000]。

意味している。逆に言えば、「国有企業専門基金」のような、本来は企業の留保利潤であるはずの資金がより広く地域の発展資金などに流用されるという構図にこそ、「豊かなところに資金が偏在する」という、予算外資金の問題点が典型的に現れているといえよう。

## 二 企業利潤と予算外資金

冒頭で述べたように、予算外資金（制度外資金を含む）には住民からの直接の費用徴収だけではなく、企業などからの利潤上納や管理費徴収の形をとった超過利潤の分け前の分配、という側面があり、むしろそちらの方が一貫して大きな比重を占めてきたと考えられる。そこで以下では、郷鎮企業のケースと地方管轄の国有企業のケースとに分けて、地方政府による予算外資金徴収のメカニズムとその特徴について整理しておくことにしたい。

### (一) 郷鎮企業とレントの獲得

地方政府の財政と企業のパフォーマンスが深く結びついたケースとしてまず検討されなければならないのが、一九八〇年代を中心に農村の経済発展を支えた郷鎮企業のケースである。まず、郷鎮レベルの政府に留保される「制度外資金」についてみておこう。前節で検討した「予算外資金」

金」は県レベル以上の政府に留保される資金であり、郷鎮レベルにおいては、そのような地方政府の自主財源は「制度外資金」として位置づけられてきた。その内訳について、孫「一九九五」は以下のように整理している。

- (1) 郷鎮企業の上納利潤と管理費。
- (2) 郷鎮政府が徴収する各種費用、具体的には教育費、計画生育費、貧困救済費、民兵訓練費、農村幹部報酬補助費、社会公益事業建設費など。
- (3) 郷村の範囲内で出資を募った資金、華僑の贈与などの資金。
- (4) 各種罰金収入。

一九九二年の全国における郷鎮レベルの具体的な財政収入の数字をあげておくと、「予算内資金」が四七・二億元、「予算外資金」が四六・七億元であったのに対して、「制度外資金」（郷鎮自己調達資金）は一四・二億元とされる<sup>④</sup>。「孫一九九五・一五」。ただし、同時期のある北京の郊外の農村では全財政収入の七七・四％が、また同年の浙江省の農村では七二・五％が「制度外収入」であった。一般的な傾向としては、比較的早い時期から農村工業が発達した沿海部では、制度外収入、なかでも「郷鎮企業の上納利潤と管理費」が高い比率を占めていた。

以下、オイ「Oi 1992」の分析に依拠しながら、このような上納利潤を含む郷鎮企業の超過利潤が、どのようなメ

カニズムで生み出されたかをみておこう。

オイによれば、一九八〇年代の郷鎮レベルでは、政府と銀行が一体となつて、成長が見込まれる企業に対し資源配分上の優遇を行つていた<sup>⑤</sup>。また、地方政府が資源配分系統上の特権を利用し、希少資源（鉄、セメント、燃料、原材料など）を特定企業に優先的に配分するということも行われていた。また地方政府は、重点企業に対するライセンスの供与、生産の保証、税減免などの行政サービスも行つていたほか、さらに税務局や財政部など一部の部局は自前の基金を持ち、企業に対し直接融資を行う場合もあったとされる。

これらはいずれも、要素市場に対する政府介入により生じたレントを地元企業に移転させようとする行為として解釈できるが、その中でも重要なのは金融市場への介入を通じて地元企業への融資に関する便宜供与であろう。このような人為的な低金利政策<sup>⑥</sup>により信用割り当てが生じるような状況での「レント獲得機会」の創出が、金融市場が未発達な途上国の経済発展で有効であったという議論を展開しているのが、ヘルマン・マードック・スティーグリッツの「金融抑制」論である。

まず、図2のように政府が金利の規制などを通じて銀行部門にレント獲得の機会が生じている状態を考える。例えば、預金金利が競争均衡水準よりも低い水準に固定される<sup>⑦</sup>とき（図のD）、資金供給量は低下し（OE↓OD）、貸出金利

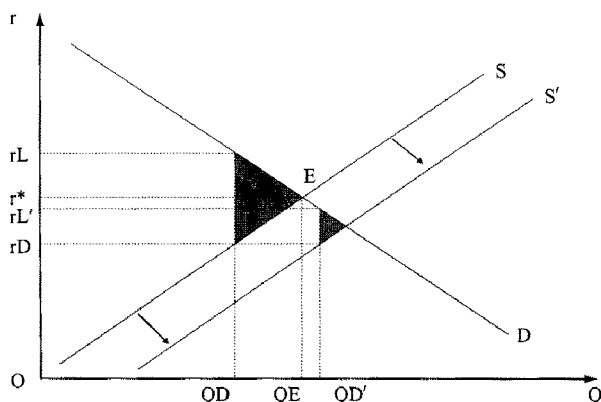


図2 「金融抑制」とレント獲得機会

注：図中、影のついている部分は金利規制による厚生損失（死加重）を表す。

出所：ヘルマン＝マードック＝スティグリッツ [1997：188]。

は上昇する（ $r_L$ ）。このとき、銀行部門には利鞘に貸出量乗じた分だけレントが発生するが、経済全体では厚生損失が発生する。

しかし、銀行部門が獲得したレントを支店網の拡大などに投資し、資金調達のコストを引き下げるなら、資金供給曲線は下方シフトし（ $S \rightarrow S'$ ）、企業に対してより低い金利（ $r_L$ ）で貸し出しを行うことが可能になる。金融部門の初期投資が少なく、資金が不足し実質金利が高騰しがちな途上国においては、このような適度の金利規制によって金融・企業部門に「レント獲得機会」を生じさせることが成長に対しプラスに働く、というのが「金融抑制」論の骨子である。

改革開放期の中国の場合、急激な工業化で資本不足が生じる中で金利が政府により低く規制されていたという点ではヘルマンらの「金融抑制」論とその前提を共有する。ただし、同時に貸出金利も低く抑えられており、金融機関にとって利鞘を利用してレントを獲得する機会に乏しかったという点は、理論との大きな相違である。この点に関しては、中国の、特に郷鎮企業のケースの特徴は、むしろ企業と地方政府がレントを分け合う点にある、と考えることが可能であろう。すなわち、郷鎮企業は、地元政府の地元金融機関への働きを通じて低い金利で優先的に融資が受けられたために超過利潤を獲得することができたが、その一部

を「管理費」などとして地方政府に支払わねばならず、それが「制度外資金」として政府に留保されたものと考えられる。

ここで注意しておくべき点が二つある。一点目は、この金融市場の介入を通じたレント獲得は、融資を受けた郷鎮企業が他地域の企業との競争の結果、成功をおさめて初めて回収可能だという点で、すぐれて競争的なものだという点である。二点目は、このような地方政府による信用割り当てが有効なものとなる背景には、金融市場が地域間で分断しており、地域を越えた資金移動が制限された中で、多くの農村部の企業が地元の信用社や農業銀行からの借入に頼らざるを得ないという状況があった、という点である。

このような環境で、政府の介入を通じて企業に割り当てられた資金が有効に用いられ、超過利潤を生み、さらにそれが地域の経済発展のために再投資されるならば、「金融抑制」論がまさに想定したような、地域内の資金供給曲線の下方向シフトが実現するはずである。地域間の金融市場がほとんど発達していなかった当時の中国では、国有企業と違い、中央銀行からの信用供与の点で困難を抱える郷鎮企業への融資は、地域内の金融機関に預金がどれだけプールされているか、ということに大きく依存したと考えられるからである。

もちろん、このような状況は農村間の格差の拡大をもた

らしたことは否定できないが、以上のようなメカニズムが働く限り、郷鎮レベルの制度外資金獲得をめぐる地域間の競争は、経済厚生観の観点からみれば比較的効率的なものだったといつてよいであろう。

## (二) 国有企業と予算外資金

国有企業を地方財政の重要な収入源として捉えることについては、若干の説明が必要であろう。すでに計画経済期より、多くの国有企業は地方レベルの主管部門によつて経営上の強い管理を受ける、「部門所有制」とも言うべき状況のもとにおかれていたと考えられる〔石川 一九九七、和田 一九九七〕。一九八〇年代より国有企業改革が開始されると、国有企業の利潤はその多くの部分が基金や減価償却などの形で内部留保されるようになったが、このような「部門所有制」の下では、国有企業の留保利潤についても、後述するように必ずしも企業がその用途を自由に決定できるというわけではなかった。また、一九八七年より導入された経営請負制の下で、国有企業は政府に対し一定の基準に基づく利潤上納を請け負うことになったが、それと同時に、数十種類の項目にわたる費用徴収や、地方政府による恣意的な「割り当て」なども存続しており、またその額もかなりの額に上ったことが指摘されている。

このように、国有企業の場合、企業と地方政府との関係

表1 予算外資金（地方）の収入・支出（1990年）

| 収 入         | (億元)    | (%)  | 支 出         | (億元)    | (%)  |
|-------------|---------|------|-------------|---------|------|
| 国有企業・主管部門収入 | 1058.75 | 64.7 | 固定資産投資      | 520.57  | 31.2 |
| うち：更新改造資金   | 355.78  | 21.8 | 大修理支出       | 147.01  | 8.8  |
| 大修理基金       | 173.13  | 10.6 | 福利支出        | 157.03  | 9.4  |
| その他の企業留保利潤  | 399.83  | 24.4 | ボーナス支出      | 76.45   | 4.6  |
|             |         |      | 小 計         | 901.06  | 54   |
| 行政事業単位収入    | 516.02  | 31.6 | 国家エネルギー交通基金 | 94.68   | 5.7  |
| うち：道路修理費    | 151.65  | 9.3  | 国家予算調節基金    | 59.09   | 3.5  |
| 地方財政部門収入    | 60.59   | 3.7  | 道路修理費支出     | 134.37  | 8    |
| うち：農牧業税付加   | 8.08    | 0.5  | 事業支出        | 166.16  | 10   |
| 都市公共事業付加    | 27.13   | 1.7  | その他         | 314.01  | 18.8 |
| 合 計         | 1635.36 |      | 合 計         | 1669.37 |      |

出所：財政部総合計画司編 [1992]。

だけではなく、特に上納利潤をめぐっての中央と地方との間、さらには地方政府内でのセクター間でのレント分配の問題が生じてくるため、状況は郷鎮企業のケースに比べはるかに複雑である。まずは前節で扱った予算外資金と国有企業利潤との関連を整理しておこう。

前節で示したように、一九九〇年代に一連の財政改革が実施されるまで、予算外資金には「国有企業専門基金」という項目が存在していた。これは、国有企業の留保利潤を一種の財政資金として計上していたものであり、の中には、「福利基金」「奨励基金」「生産発展基金」といった、従業員のボーナス支払いや福利厚生、さらには設備投資に用いられるための狭義の内部留保のほかに、「更新改造資金」「大修理基金」など、減価償却費にあたる資金も含まれていた。一九九〇年の数字を見ると、この「国有企業専門基金」が予算外資金全体の約六五%を占めている(表1)。

鄧・姚・徐・薛「一九九〇」によれば、こういった国有企業の「名目上の留保利潤」(＝国有企業専門資金)は、そこからさらに以下のような項目の負担が差し引かれたため、「実際の留保利潤」(企業が自由に使える資金)との間には少なからぬ乖離が存在していた。

- (1) 国家エネルギー交通建設基金ならびに国家予算調節基金。

- (2) 国債の強制割り当て。

(3) 地方政府各部門からの管理費の徴収。

表1からも、「固定資産投資支出」「大修理支出」などの企業活動に用いられる支出（太字の部分）と、左側の収入の項目にある「国有企業專項資金」の総額との間にはかなりの乖離が存在することが確認できよう。

また、石川「一九九七」、および鄧・姚・徐・薛「一九九〇」は、企業の設備投資資金や減価償却費であるはずの「生産発展基金」や「更新改造資金」「大修理基金」のうち、実際の生産的活動に用いられるのは全体の五〇%ほどであり、そのかなりの部分は労働者の住宅手当てなど、非生産的な目的に流用されていたことを指摘している。

また和田「一九九七」も、OECDと中国社会科学院が合同で行った一九九〇年代の国有企業のパフォーマンスに関する調査の結果に基づき、中国の国有企業の財務パフォーマンスが大きく悪化したこと、企業の財務構造のうち、「管理費」の割合が大きく上昇しており、それが財務パフォーマンスの悪化と密接に関連していると思われること、「管理費」のかかなりの部分が地域の開発負担金など、企業の生産活動とは直接関係のない項目に使われている可能性があること、を指摘している。

このようにしてみると、国有企業の上納利潤あるいは留保利潤は、地方財政と密接なかかわりを持つており、地域のインフラ建設や、社会福利や社会保障など本来は行政が

負担すべきサービス提供のための、地方政府の財政資金を一部肩代わりする性質を持つていたといえよう。

さて、このような地方財政との関係性の深さ、ならびに低金利政策の下で発生した利潤を企業と政府間で分け合うという構図に関しては、国有企業のケースも、前述の郷鎮企業と郷鎮政府との関係に類似するものとして捉えてよいように思える。しかし実際には、この二つのケースの間には重要な違いが存在する。それは、国有企業の留保利潤額の拡大は、必ずしも企業自身の生産性の向上によってもたらされる必要がなかった、という点である。

まず、国有企業の場合、中央政府とのバーゲニングによつて上納利潤額を減らし、留保利潤を増やす余地が残されていた。もちろん、中央政府への税支払いをなんとか少なくしようとする努力は郷鎮企業のケースでもみられたものの、国有企業の場合、利潤分配をめぐる制度変化や、中央政府とのバーゲニングによつてその留保利潤が直接影響を受ける度合いがはるかに大きかったと考えられる。

例えば、一九八三年から八四年にかけて、国有企業の利潤分配を規範化するために、大中型国有企業の利潤の五%を所得税として徴収し、残りを企業に留保する「利改税」が導入されたが、市場経済改革が不十分なもとで、各企業がおかれた状況の違いを考慮しないまま一律の税率を設定することには無理があった（川井一九九六）。このよ

うな利潤率の違いを調整するため各企業に「調節税」が課されたが、税率が交渉により決められた結果、多くの場合収益率の高い企業ほど税率が高くなるなど、利潤動機を強化するような効果を持ち得なかった「大塚・劉・村上一九九五」。このため、一九八七年には経営請負制が導入される。当初、中央政府と企業との間の利潤分配のルールは、基準年の利潤上納額を基数として、毎年それに一定割合を上乗せした額を上納し、あとは企業に留保できるという「利潤増増請負」が一般的であった。しかし、このような政府と企業の分配関係を固定化する制度は、一九八九年の経済引き締めによる企業の経営不振より実現不可能になってしまった。その結果、利潤上納が企業と政府とのバーゲニングにより調整される余地がますます高まり、その総額は大きく減少していったのである「丸川一九九六」。

また、国有企業の場合、郷鎮企業などに比べて銀行からの借入がソフトであり、そのようなソフトな借入を利用することにより、生産性の向上を考慮しない拡張的な設備投資を行う一方で、企業内に留保される利潤の総額を確保することが可能であった点も重要である。国有企業への融資は地元の国有銀行によって行われるが、その貸出の増加分は、最終的には中央銀行の信用割り当てによってファイナンスされた。これは郷鎮企業のケースとの決定的な違いで

ある。<sup>(10)</sup>

これらのケースは、国有企業を管轄する地方政府が、政治的な働きかけにより、企業と政府に留保されるレントを拡大しようとするもので、非効率なレントシーキング行為そのものであるといつてよい。実際に、一九八九年の経済低迷期以降、国有企業の赤字が大きく拡大し、国家財政にも大きな負担となつていった。この点で、同じように低金利政策の下で融資上の優遇を受けているといっても、郷鎮企業のケースのように、与えられた「レント獲得機会」を競争的に実現しようとするケースとは大きく異なっているといわざるを得ない<sup>(11)</sup>。地方政府は管轄する国有企業の生産性を上げることよりも、上記のような政治的な働きかけによって企業の留保利潤を増やそうとする強いインセンティブが働くからである。

このため、一九八〇年代の中国経済は、郷鎮企業などの高いパフォーマンスを生み出した一方で、低預金金利・高インフレを通じて都市における家計部門には大きな負担をあたえ、第二次天安門事件の発生につながるような社会的不安をもたらしたと考えられるのである「Brandt=Zhu 2000」。

### 三 土地市場と土地使用権譲渡収入

一九八〇年代には、中央政府が低金利政策を実施するも

表2 不動産関連税収

|                      | 税の種類    | 課税の根拠  | 税 率         | 地方留保率 |
|----------------------|---------|--------|-------------|-------|
| 不動産占有者に<br>対する課税     | 不動産税    | 不動産原価  | 1.20%       | 100%  |
|                      | 都市不動産税  | 不動産原価  | 1.20%       | 100%  |
|                      | 耕地占用税   | 耕地面積   | 1-10元/平方米   | 100%  |
|                      | 都市土地使用税 | 土地面積   | 1.5-30元/平方米 | 100%  |
| 不動産売買・譲渡利益に<br>対する課税 | 契約税     | 契約額    | 2または4%      | 100%  |
|                      | 営業税     | 売上収入   | 5%          | 100%  |
|                      | 印紙税     | 契約額    | 0.03-0.05%  | 50%   |
|                      | 都市維持建設税 | 納税額    | 5-7%        | 100%  |
|                      | 企業所得税   | 企業収入   | 33%         | 40%   |
|                      | 個人所得税   | 個人収入   | 20%         | 40%   |
|                      | 土地増値税   | 付加価値   | 30-60%      | 100%  |
| 不動産レンタル収入に<br>対する課税  | 不動産税    | レンタル収入 | 12%         | 100%  |
|                      | 都市不動産税  | レンタル収入 | 18%         | 100%  |
|                      | 営業税     | レンタル収入 | 5%          | 100%  |
|                      | 企業所得税   | 企業収入   | 33%         | 40%   |
|                      | 個人所得税   | 個人収入   | 20%         | 40%   |

出所：「物業税起步」『財經』第99期、劉佐 [2006]。

とで、地方政府が主に金融市場への介入を通じてレントを発生させ、それを企業との間で分配する、というパターンが中心であった。しかしこのパターンは、一九九〇年代に朱鎔基前首相の強いリーダーシップの下で一連の金融政策が実施され、金融市場への市場メカニズムの導入が図られると共に、銀行貸出に対する地方政府の介入が厳しく制限されるようになってからはもはや通用しなくなった。その代わりに、地方政府が土地市場への介入を通じて、不動産・開発業者などとレントを分配するというパターンが主流になっていったと考えられる。

その点を検証する前に、まず、土地関係の地方政府の予算内の税収入について、課税対象とその根拠、税率、および地方への留保比率などについて整理しておこう(表2)。これらの土地取引・保有にかかわる税収入については、営業税・所得税など他の産業からの税収を含むものを除き、近年確かにその規模は拡大してはいるものの、地方財政収入全体に占める比率に目立った変化はない<sup>⑬</sup>。

しかし地方政府は、表2で示したような土地取引・保有にかかわる税収のほかに、以下のようなさまざまな費用を開発業者などから徴収している「土地解密」『財經』第一五三期」。

(1) 耕地開墾費、土地使用權讓渡金、新增建設用地の土地有償使用費、管理費、登記費、住宅立ち退き費な

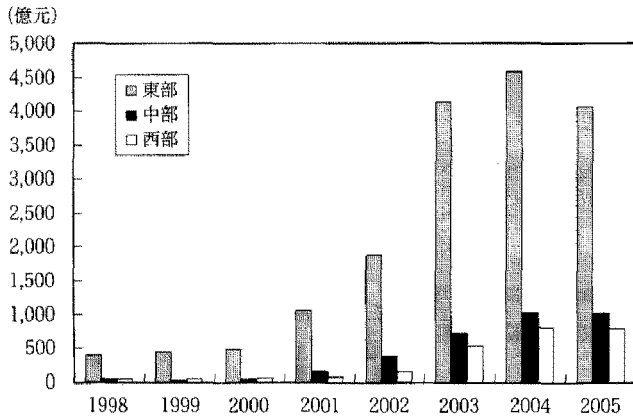


図3 国有地使用权譲渡収入

注：金額は、土地の利用者から政府に対して支払われる土地使用権譲渡金、土地開発費、整地費などの金額を合計したものである。

出所：中華人民共和国国土資源部『中国国土資源年鑑』各年版。

ど、土地部門が管理する収入。

(2) 土地使用費、土地レンタル費など、地方政府の財政部門が管理する収入。

(3) 農業、不動産、水利、交通、郵便・電信、文物、防空、林業などの各行政部門による雑多な費用収入。

中でも、国土資源部などの部門が管理する土地使用権譲渡金などの費用収入（以下では「土地使用権譲渡収入」と表記）は、その規模が年々拡大しているだけではなく、地方政府が農地などに対する事実上の「所有権」を利用して、市場において自らその「使用权」を売却することによって得られる収入であり、政府の市場介入によるレントの一種として解釈できる。

図3を見れば、この土地使用権譲渡収入が二〇〇二年、すなわち土地開発が再燃する時期から急速に増加していることがわかる。また、その伸びは東部と中西部の間で大きな隔たりがあり、このような収入が土地開発に関する地域的な格差を反映していることがみてとれる。

これらの譲渡収入の一部は、予算内財政収入の中の「基金収入」として計上し中央の批准を受けることになっているが、現状ではその大部分は統計に現れない「制度外資金」（「第二財政」「小金庫」）として地方政府に留保されていると考えられる。

さて、この土地使用権譲渡収入は、中国の土地市場にお

いてどのように位置づけられるのだろうか。

通常、経済学で不動産価格や地価を考える際には、まず賃貸市場により地代が決定されたあと、その地代を所与とし、資産市場において他の投資資産との裁定によって地価が決まるとされる。しかし、以下にみるように、中国の不動産市場を取り巻く状況は、そういった標準的な経済理論で想定されているものと大きく異なっている。

まず、地方政府が、農地や都市の旧市街などの土地を収用し、その使用権について開発業者などに対して有償で払い下げを行う市場が存在する。これが不動産の一次市場（中国語では「一級市場」）である。次に、開発業者などが地方政府より取得した土地を開発し、マンションなど不動産を建設して、土地の使用権と不動産の所有権をセットにして個人や企業に売り出すのが二次市場である。さらに、そのように二次市場で売買された物件についての中古市場や賃貸契約は、三次市場における取引として理解できる。

このうち、二次・三次市場においては、標準的な理論が想定しているように、他の資産との裁定が働くものと考えてよいだろう。しかし、二次市場における土地ストックの総量およびその期待収益率は、一次市場における土地の供給量によって大きく影響を受けると考えられる。すなわち、中国の土地市場における地価の決定メカニズムは、地方政府が独占的な供給を行う一次市場において供給量およ

び地価（＝不動産業者の土地の取得価格）が決定され、それらを所与として二次・三次市場におけるレンタル料および資産価格としての地価が決定される、と考えるのが妥当であろう<sup>15)</sup>。

土地の一次市場における、土地使用権の払い下げには大きく分けて無償譲渡、協議方式、競売・入札の三つの方法が存在するが、ここでは協議方式、競売・入札をひとまとめにした有償譲渡方式について考察しよう<sup>16)</sup>。

有償譲渡のうち協議方式は、主に工場や公共施設などの建設用地を特定の開発業者や企業に安価で払い下げるものである。地元により多くの工場を誘致できれば長期間にわたる税収の増加が見込めるため、地方政府は競って経済開発区を設け、その企業への払い下げ価格を切り下げたり、時には土地の取得コストぎりぎりの水準になる場合も多い「土地解密」「財經」第一五三期<sup>17)</sup>。また、競売・入札方式は、一九九〇年代末に農地開発が本格化したのをきっかけに急激に上昇してきており、特に商業地、住宅地などではこの方式が大部分を占めている。

国土資源部の発表によれば、二〇〇八年第一四半期における商業地の全国平均価格は一平米あたり二七七五元、住宅地が一九八三元なのに対し、工業用地の平均価格は約五六八元である<sup>18)</sup>。このことから、協議方式を中心とする工業用地の払い下げが、商業地、住宅地に比べて大幅に低価

格での払い下げとなつてゐる事実がみてとれよう。

このような土地の使用目的によつて明確に異なつた譲渡方式が採用されており、その価格に大きな差があるという現象は、次のような、用途による土地需要の価格弾力性の違いによつて理解できよう。

例えば、製造業企業が工場の建設用地を探しているときに、ある特定の地域にこだわる必要は必ずしもなく、むしろ地価や人件費などのコストが少しでも安いところに立地する誘引が高いと考えられる。これは、製造業の場合には生産の立地が必ずしも需要により制約されないことから来るものであり、工場建設用地に対する需要は、地価に対する弾力性が大きいことを示している。

それに対し、住宅地・商業施設はもともと地元の住民の需要を当て込んで建設が行われるため、例えばある地域の人口が多いなど、一定の収益が見込めるのであれば、少々コストが高くてでも当該地の土地を取得する誘引が働く。すなわち工場建設用地に比べ、住宅地などの需要の価格弾力性はかなり小さいのである。

このことから、工業用地を協議方式により民間に安価に払い下げるといふ行為は、他地域との企業誘致競争を行うと同時に、より弾力性の小さい商業地や住宅地の供給を押さえ、価格を上昇させることによつてより多くの収入を得ようといふ、「価格差別化」の意図に支えられていたもの

と理解できる。ここで注意すべきは、以上のような価格決定が、土地の用途の決定が地方政府によりコントロールされた、独占状態にあることによつて初めて成立する点である。もしも利用者による土地の自由な転用が認められていれば、不動産業者は安く払い下げられた工業用地を住宅地に転用することを通じて、より大きな利益を得ることが可能だからである。

このように考えるならば、土地の一次市場における払い下げを通じた土地使用権譲渡収入とは、地方政府が土地の独占的供給を通じて供給量を制限し、価格を吊り上げることによつて得られる独占レントにほかならない。この場合、地方政府および不動産・開発業者がレントの受益者になるのに対して、土地を低い補償費と引き換えに手放さざるを得ない農民や、高騰する商品住宅の購入者たる都市住民などが主なレントの負担者となるわけである。

このような土地市場を通じたレントの取得は、一九八〇年代の成長パターン、特に郷鎮企業への融資を通じたレント機会の創出にくらべ、次のような理由により、経済厚生上の損失がより大きいものと考えられる。

一つは、土地市場は信用市場とは異なり、生産要素の賦存量は一定であり、さらには中国の場合、政府によつて独占的に供給されているからである。このことは、土地市場への介入を通じた地域間の「開発競争」は、それがいかに

激しいものであっても、パイの奪い合い（「レントシーキング」）にすぎないことを意味する。もう一つは、九〇年代以降の財政・行政改革によって郷鎮政府が実質上財政的な権限を失った結果、土地市場への介入を行っているのは主に県・市レベルの政府であるという点である。これは、市場におけるレント獲得の行為を一層非競争的にするものだといえよう。<sup>⑧</sup>

## まとめに代えて

### ——予算外資金と地域間の競争・経済格差——

改革開放以降、地方財政請負制度の導入に代表される財政の「地方分権化」が推進されたが、それは多くの地方政府にとって正規の財政収入の増加に比べて、必要となる負担の増加の方が圧倒的に重く、したがって自主財源の獲得に頼らざるを得ない、という状況の到来を意味していた。それに対し、一九九〇年代に入ると分税制の導入を柱とした、財政制度の「規範化」を目指した一連の改革が中央政府の主導により行われた。にもかかわらず、例えば金融市場への介入の余地がなくなった後は土地市場に対する介入が行われるなど、地方政府が要素市場への介入を通じてレントを創出し、その一部を非正規の自主財源にする、という現象は形を変えて存続しているのが現状である。このよ

うな現象は基本的に、

- (1) 中央・地方政府の間の財政・行政サービスの分担に関する十分な制度化がなされていない。
- (2) 金融・土地などの要素市場が地域間で分断されており、地方政府の介入の余地を残している。

という二つの条件の下で成立するものであり、計画経済からの漸進的な市場経済化改革により、地域的な不均衡を抱えながら急速な発展をとげてきた中国に特徴的な性質のものであるといつてよいだろう。

一九八〇年代においては、このような地方政府による要素市場への介入を通じてレント追求が、郷鎮企業のケースに見られるように、地方間の競争を通じて生産性の向上に寄与したという面も確かにあった。しかし、介入の対象が金融市場から土地市場に移り、また、それと同時に郷鎮レベルの政府が実質的な財政的権限を失ったことで、そのような地方政府によるレント追求は、むしろ非効率的な「パイの奪い合い」という傾向が強くなっている。いずれにせよ、予算外資金をこのような要素市場のゆがみから生じる超過利潤として捉えることによって、初めてそれが地域間あるいは中央と地方の間での激しい「奪い合い」の対象になり、それゆえに中央政府の再分配政策を骨抜きにする（豊かなところに資金が偏在する）結果をもたらした、という点が理解できよう。

さらに、土地市場を通じたレント追及は、不動産業者やそれと結びついた政府幹部という「新富裕層」の誕生、さらには多発する農民暴動の原因になった強制的な土地収用などといった新しい「格差」の問題と深く結びついていることも指摘せねばならない。このような現代社会における格差が、政治的「権力」と「富」が結びついて生じてくるものである以上、本稿で論じたような土地市場が政治的なレント獲得の場になっていることは憂慮すべき状況といつてよいであろう。

いずれにせよ、現在のように、土地市場への介入が地方政府にとって主要な財源になっている状況の背景には、「中央・地方関係」「私的財産権」「地域間格差」といった、これからの中国社会の根幹に関わる重要な問題が見え隠れしている。したがって、現在の中央政府がもつぱら行っているように、不動産貸出の規制に代表される需要面のみでのコントロールで乗り切ることにはおのずから限界があることは、銘記しておく必要があるだろう。

## 注

〈1〉 後述するように、厳密には「予算外資金」のほかに「郷鎮自己調達資金」（「郷鎮自筹資金」）などの「制度外資金」があるが、ここでは広義の非税収入も含めて「予算外

資金」と表現することにする。

〈2〉 農村における「乱収費」ならびに税费改革について詳しくは、陳・春「二〇〇四」、李「二〇〇四」など参照。

〈3〉 一九九三年の「企業財務通則」「企業会計通則」により、国有企業專項資金を予算外資金に含まないようになった。また一九九六年には一三項目の政府性基金および地方の税附加を予算内に組み入れるという改革が行われた。また二〇〇〇年には、五一項目の行政事業性費用が予算内に組み入れられた。

〈4〉 一九九六年における全国の地方財政の数字では、予算内税収入が六九〇九・八億元に対し、予算外収入が三一二八億元、制度外収入が四五五三・二億元であった（盧一九九八）。

〈5〉 オイは、このように地方政府と企業が一体になった形を「地方政府コーポラリズム」と名づけている。

〈6〉 中国は現在に至るまで、政府が預金・貸出の金利水準を定める固定金利制度を採用しているが、特に一九九〇年代半ばまでは貸出金利と預金金利との利鞘がほとんど存在せず、またその水準はしばしば実質金利が負になるような低水準に据え置かれていた。

〈7〉 金融市場の市場分断性に関しては、梶谷「二〇〇四」参照。

〈8〉 国有企業の利潤分配制度の変遷をめぐっては、川井「一九九六」が詳しい。

〈9〉 このほか、例えば一九八〇年代、課税前の借金返済を

認めることで、課税ベースを縮小させるなどの処置（「税  
前還貸」）がほとんどの地方において採用されていた。こ  
れらの制度変化は、いずれも生産性の上昇を伴わない形で  
企業の留保利潤を拡大させる働きをしたと考えられる。

〔10〕もし企業への資金提供が最終的には中央銀行の貨幣発  
行によりファイナンスされる場合、インフレが進行する分  
だけ実質資金供給量は目減りするので、図1で見たような  
資金供給曲線の下方シフトは生じないと考えられる。

〔11〕国有企業のパフォーマンスをめぐる問題点について論  
じた研究は数多くあるが、特にその「生産性は向上しても  
経営指標が悪化する」という問題（「生産・財務パフォー  
マンス乖離問題」）を論じたものに関しては、和田「一九  
九七」にサーベイがある。

〔12〕土地関連の財政収入の中では、契約税が二〇〇一年に  
は地方政府全体の財政収入の約二％であったのが、二〇〇  
六年には五・七八％と増加したのが目立つ程度である。土  
地増値税や耕地占有税、都市土地使用税などは、二〇〇五  
年段階で地方財政収入の1％前後である。

〔13〕例えば二〇〇三年には、譲渡収入の合計値は、地方財  
政収入の約五五％に達している（『中国国土資源年鑑』『中  
国統計年鑑』などより筆者推計）。

〔14〕二〇〇七年一月より、土地の有償譲渡に関する収支  
は、全額地方基金予算管理の対象とすることが定められ  
た。同時に土地収益金の使用範囲についても、土地収用、  
立ち退き補償、土地開発、農民支援、都市建設支出などの

用途に限られるなどの明確な規定が設けられた（「真実的  
物業税」『財經』第一七九期）。ただ、現在までのところ、  
その規定がどの程度厳格に運営されているのかは不明であ  
る。

〔15〕中国の土地市場の構造については、高「二〇〇七」な  
ど参照。

〔16〕無償譲渡される国有地は、基本的に政府自身によつて  
道路・公園・緑地・文教施設などの公共財の供給のために  
用いられるが、中にはもっぱら地方政府による贅沢なオ  
フィスビルなどの建設に用いられている、などのケースが  
指摘されている（蔣・劉・李「二〇〇七」）。

〔17〕中華人民共和国国土資源部 [http://www.mlr.gov.cn/sy/gdt/200808/20080807\\_109239.htm](http://www.mlr.gov.cn/sy/gdt/200808/20080807_109239.htm) 参照。

〔18〕この点について、農村・農民たちが自分達の土地資産  
を共同管理するために株式会社などの組織を作り、土地開  
発の利益を自分達で管理していかうという動きが生じてい  
ることは興味深い（蔣・劉・李「二〇〇七」など）。

#### 参考文献

##### 〈日本語〉

石川滋 一九九七 「市場経済発展促進アプローチ——理論  
的位置づけとその応用」『開発援助研究』Vol.4 No.1.  
岩井茂樹 二〇〇四 「中国近世財政史の研究」京都大学学  
術出版会。

大塚啓二郎・劉徳強・村上直樹 一九九五 『中国のミクロ

經濟改革——企業と市場の数量分析』日本經濟新聞社。

梶谷懷 二〇〇四 「財政・金融からみた中央と地方」加藤

弘之・上原一慶編『中國經濟論』ミネルヴァ書房。

加藤弘之 一九九七 『中國の經濟發展と市場化——改革・

開放時代の検証』名古屋大學出版會。

川井伸一 一九九六 『中國企業改革の研究』中央經濟社。

ヘルマン・マードック・スティングリッツ 一九九七 「金融

抑制——新しいパラダイムに向けて」青木昌彦・金澤基・

奥野正寛編、白鳥正喜監訳『東アジアの經濟發展と政府の

役割』日本經濟新聞社。

丸川知雄 一九九六 「中國の国有企業改革の動向」長岡貞

男・馬成三・S・プラグインスキー編著『中國とロシアの産

業変革——企業改革と市場經濟』日本評論社。

李昌平 二〇〇四 『中國農村崩壊』吉田富夫監訳、NHK

出版。

陳桂棣・春桃 二〇〇四 『中國農民調查』納村公子・相田

雅美訳、文藝春秋社。

和田義郎 一九九七 「中國国有企業の分析——經濟開發と

企業」『開發援助研究』Vol. 4, No. 4.

〈中國語〉

財政部總會計畫司編 一九九二 『中國財政統計 一九五三—

一九九一』科學出版社。

樓繼偉主編 二〇〇〇 『新中國五〇年財政統計』經濟科學

出版社。

中華人民共和國國土資源部『中國國土資源年鑑』各年版、中

國地質出版社。

鄧英淘・姚鋼・徐笑波・薛玉煒 一九九〇 『中國預算外資

金分析』中國人民大學出版社。

高波 二〇〇七 『現代房地產經濟學導論』南京大學出版社。

蔣省三・劉守英・李青 二〇〇七 「土地制度改革與國民經

濟成長」『管理世界』第九期。

劉佐 二〇〇六 『中國房地產稅收』中國財政經濟出版社。

盧洪友 一九九八 「非財稅收入研究」『經濟研究』第六期。

孫譚鎮編 一九九五 『現代中國農村財政問題研究』經濟科

學出版社。

「物業稅起步」『財經』第九九期、二〇〇四年一月五日。

「土地解密」『財經』第一五三期、二〇〇六年二月二〇日。

「真實的物業稅」『財經』第一七九期、二〇〇七年二月一九

日。

〈英語〉

Brandt, L. and Z. D. Zhu 2000 "Redistribution in a Decentral-

ized Economy: Growth and Inflation in China under Reform,"

*Journal of Political Economy*, Vol. 108, No. 2, pp. 422-439.

Oi, Jean 1992 "Fiscal Reform and the Economic Foundations

of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol. 45, pp.

118-122.