



## ロシア、中国、インドの中央・地方財政関係の比較

田畠、伸一郎

梶谷、懐

福味、敦

---

(Citation)

比較経済研究, 56(1):1-16

(Issue Date)

2019-01

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90006296>



# ロシア、中国、インドの中央・地方財政関係の比較

田畠伸一郎・梶谷 懐・福味 敦

要旨：中央と地方の間の財政関係について、ロシア、中国、インドというユーラシアの3大国の比較を行った。その結果として、ロシアでは最も中央集権的な財政構造となっているが、財政再分配機能は最も低いこと、中国では最も地方分権的な財政構造となっており、中央から地方への移転が最も大きな役割を果たしているが、地方財政の自立性が最も高いこと、インドでは地方の自主財源が少なく、地方の自立性が低いことなどを明らかにした。

[キーワード：地方財政、財政移転、地域間格差、財政連邦主義、ロシア、中国、インド]

## 1 はじめに

本稿は、ユーラシア地域大国であるロシア、中国、インドの3カ国について、近年の中央・地方財政関係を比較することを目的とする。3カ国は、人口と領土の規模が世界有数であり、多様な民族、宗教、言語、文化を有する地方を包含する。こうした共通性を持つ3カ国の中央・地方財政関係を比較することにより、3カ国の独自性・特徴をより明確に把握することができるという考え方に基づいている<sup>1)</sup>。

本稿では、次節で3カ国の制度の比較を行った後、3で財政移転と地域間格差についての比較を行い、4で財政連邦主義をめぐる3カ国の比較を行う。なお、本稿の2は田畠、3は福味、4は梶谷が中心となって執筆したが、全体の文責は共著者3人が等しく負うものである。

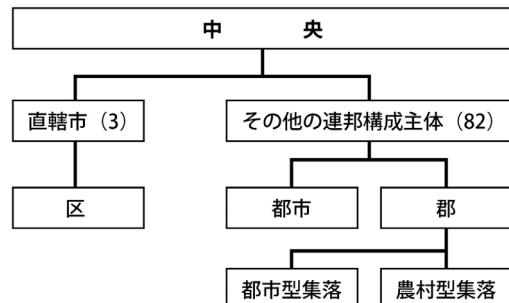
## 2 地方財政制度の比較

### 2.1 地方の行政区画

3カ国においては、地方の行政区画は数層に分かれているが、本稿では、地方のなかの1番上の行政区画と中央との関係を分析する。ただし、本稿における地方財政データは、その下の地方行政区画すべての財政データを含んでいる<sup>2)</sup>。

ロシアの行政区画は、中央—連邦構成主体—都市の3層、あるいは、中央—連邦構成主体—郡—都市型集落・農村型集落の4層の2つが基本形となっている（図1）。連邦構成主体は計85あり、共和国が22、地方が9、州が46、自治州が1、自治管区が4、直轄市が3となっている。なお、近年のデータが得られないことから、クリム共和国とセヴァストポリ市は本稿の分析から除外しており、83の地方を分析の対象としている。

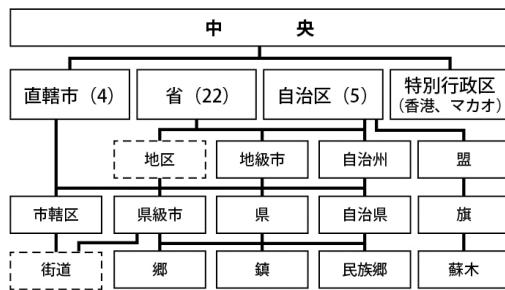
図1 ロシアの行政区画



注：例外的に、3つの連邦構成主体の3つの都市（ダゲスタン共和国のマハチカラ市、サマーラ州のサマーラ市、チェリヤビンスク州のチェリヤビンスク市）には、直轄市と同じように、都市の下に地区が存在する。郡、区、地区と訳したのは、ロシア語では、munitsipal'nyi raion, vnutrigorodskoe munitsipal'noe obrazovanie, vnutrigorodskii raion である。

出所：ロシア連邦出納局ウェブサイトなどの情報から作成。

図2 中国の行政区画



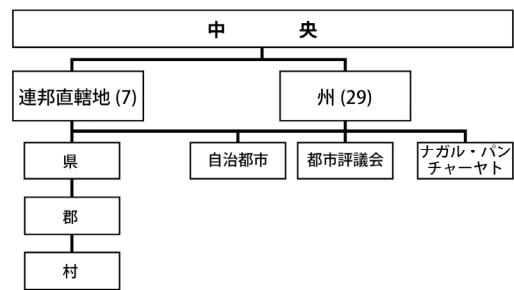
注：地区・街道は独自の政府機関を持たず、上級政府の出先機関のみが存在する。

出所：21世紀中国総研編『中国情報ハンドブック』各年版などを参考に作成。

中国の行政区画は、中央一省一地区一県一郷鎮の5層が基本であるが、図2に示したように、いくつかのヴァリアントがある。省級行政区は計31あり、省が22、自治区が5、直轄市が4となっており、本稿ではこれを分析の対象とする。特別行政区（香港、マカオ）は分析の対象としない。

インドの行政区画は、中央、州、地方自治体の3層構造を基本とする。ただし、農村部自治体に

図3 インドの行政区画

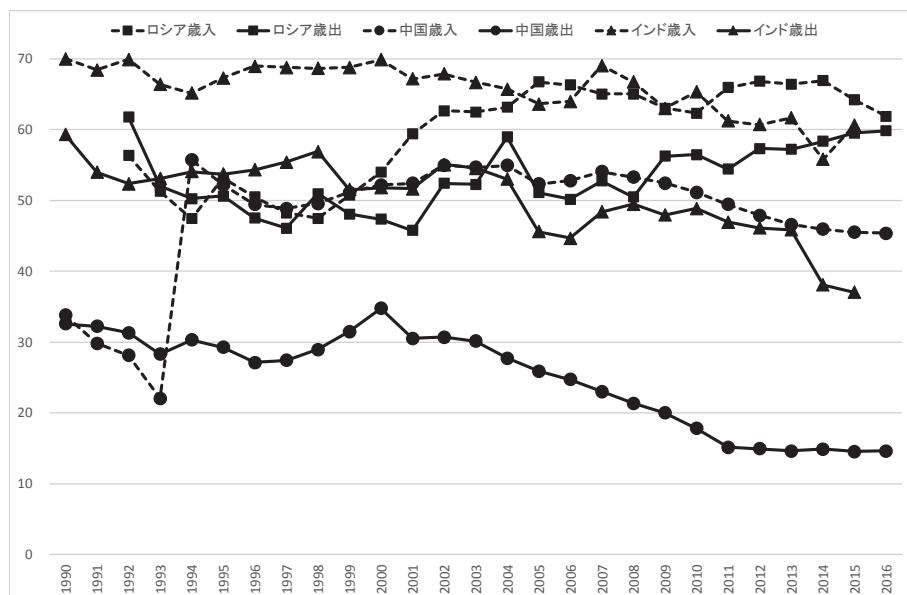


出所：自治体国際化協会（2015）などを参考に作成。

については、さらに、県・郡・村の3層から成る（図3）。地方のなかの1番上の行政区画は、29の州と7の連邦直轄地の計36である。なお、インド経済の研究においては、経済規模の大きな17州を分析対象とすることが多い、本稿でもこれら主要州だけで分析する場合がある<sup>3)</sup>。

ここで注意すべきは、3カ国における1つの地方当たりの平均人口を計算すると、中国・インドは

図4 国家財政に占める中央政府の比重の比較（%）



注：ロシアでは、2005年以降は社会保障関連基金を含む一般政府予算が公表されていることから、中央政府財政については、連邦財政歳出から、地方財政歳入統計における移転額を控除し、国家財政歳出・歳入総額についても、連邦財政と地方財政の合計からこの移転額を控除した。2004年以前は、国家財政歳出・歳入総額についても公表されている統合国家予算のデータを用いた。1992～1999年の移転額は財務省未公刊資料などから入手した。

出所：ロシア統計局（各年版）、中国国家統計局（各年版）、インド財務省（各年版）から作成。

3,000～4,000万人程度であるのに対し、ロシアは160万人であり、差が極めて大きいことである。

## 2.2 国家財政に占める中央政府の比重

図4は、3カ国における国家財政に占める中央政府の比重を比較したものである。ここでは、中央から地方への移転（補助金）を除いており、インドについても分与税交付前の歳入となっている。2014年以降に焦点を当てると、次の2点を指摘できる。

第1に、中央政府の比重は、歳入、歳出ともにロシアが最も大きく、ロシアが最も中央集権的である。これは、ロシアにおいては、歳入について、油価の影響を受けるような税収が中央政府の歳

入とされていることに関係すると考えられる。2012年以降の歳出の比重の高まりについては、国防費の増加が関係している可能性がある<sup>4)</sup>。歳入については、インドもロシアに近いレベルとなっている。

第2に、歳出においては中国における中央政府の比重の低さが際立っており、この意味で中国が最も地方分権的である。また、中国は歳入と歳出における比重の差が非常に大きく、中央から地方への移転が3カ国の中で最も大きな役割を果たしていることが分かる。

## 2.3 地方歳入構造（地方税収）

表1と表2には3カ国における中央と地方の

表1 税収配分の比較

ロシア		中国		インド	
中央	地方	中央	地方	中央	地方
法人税(税率3%)	法人税(税率17%)	法人税(60%)	法人税(40%)	法人税	法人税(分与税)
			營業税	サービス税	サービス税(分与税)
	個人所得税	個人所得税(60%)	個人所得税(40%)	個人所得税	個人所得税(分与税)
付加価値税		付加価値税(75%)	付加価値税(25%)	消費税	連邦消費税(分与税)
物品税(一部)	物品税(一部)	物品税		物品税(一部)	物品税(一部)
関税		関税		関税	関税(分与税)
	資産税		不動産税		
			土地付加価値税		
	土地税		耕地占有税		
鉱物探査税(炭化水素資源)	鉱物探査税(ダイヤモンド、広範に分布する鉱物)		都市維持建設税		
鉱物探査税(その他、40%)	鉱物探査税(その他、60%)		資源税		
		車両購入税	車両・船舶税		
		印紙税(一部)	印紙税(一部)		

注：ロシアの法人税率は2017～2020年の数字であり、この期間の前後においては中央2%対地方18%の配分となっている。ロシアの物品税の中央と地方の配分比率は品目ごとに異なっている。

出所：ロシアについては、「予算法典」、「税法典」、中国については、劉佐（2017）、インドについては財務省ウェブサイトなどを参考に作成。

表2 地方歳入構造の比較（構成比 %）

ロシア(2016年)		中国(2016年)		インド(2015年度)	
法人税	23.0	法人税	6.9	法人税(分与税)	8.1
		營業税	6.9	サービス税(分与税)	4.0
個人所得税	30.4	個人所得税	2.8	個人所得税(分与税)	5.6
		付加価値税	12.8	一般消費税	29.9
物品税	6.7			連邦消費税(分与税)	2.5
資産税	11.3	不動産税	1.5	州物品税	5.7
		耕地占有税	1.4		
		都市維持建設税	2.6		
		都市土地使用税	1.5		
		土地付加価値税	2.9		
		土地取引税	2.9		
公有資産収入	3.8	国有資源有償使用収入	4.5	税外収入	7.2
		専項収入	4.2		
		行政事業性収入	3.0		
移転	16.5	移転	40.5	移転	20.6
その他	8.4	その他	5.6	その他	12.7

出所：ロシア連邦出納局、中国国家統計局、インド財務省の各ウェブサイトを参考に作成。

間の税収の配分制度と地方財政の歳入構造を示した。この2つの表から、中国・インドとロシアの間には大きな違いがあることが分かる。中国とインドでは、法人税、個人所得税、付加価値税（中国）・消費税（インド）のより大きな部分が中央財政の財源とされている。特にインドでは、こうした税金も分与税という形で地方に配分されており、地方独自の大きな財源としては一般消費税と物品税があるくらいである<sup>5)</sup>。インドは地方の財政基盤が最も弱いと考えられる。これに対してロシアでは、法人税の大きな部分と個人所得税のすべてが地方財政収入となり、付加価値税が中央財政収入となっている。法人税と個人所得税の2つの税収が地方財政収入の過半を占めており、中国、インドと比べて、地方の財政基盤がより強固になっている。一方、ロシアでは付加価値税は地方の財源となっていないが、中国とインドでは、付加価値税（中国）・消費税（インド）が法人税・個人所得税よりも地方財政に大きく貢献している。

法人税は地域的な偏在性が強く、また、法人税・個人所得税は所得弾力性が高いため、中央の財源とすることの方が普通であると考えられるが、ロシアについては、石油・ガスの採掘税収入が法人税収入を上回っているという特殊事情がある。採掘税に加えて石油・ガスの輸出関税を含む関税収入が大きいため、法人税、個人所得税な

どは、その多くを地方に与えることができるのであろう（田畠、2011）。なお、1990年代においては、ロシアでも付加価値税が地方にも配分されており、移転の原資ともされていた。

移転の比重は、中国が40.5%で最も大きい。ただし、インドの移転の比重は分与税を除くと20.6%であるが、分与税を含めると44.6%になり、中国を上回っている。

## 2.4 地方歳出構造

表3には、3カ国的地方財政の歳出構造を示した。歳出を経済・行政サービス、社会的支出、その他に分けるならば、社会的支出の比重は、ロシアで6割強と最も大きく、中国では4割弱、インドでは4割強となっており、ロシアにおいて社会的支出の公的負担が最も大きくなっている<sup>6)</sup>。一方、経済・行政サービスは中国で約55%と最も大きくなっている、ロシアの約36%、インドの約32%という水準を大きく凌駕している。インドでは、利払いの比重が9.5%と大きいことが目立つている。

## 2.5 地方財政への移転

表4～6には、3カ国における移転の種類とその大きさを示した。3カ国いずれも、日本の地方交付税交付金（使途が定められていない汎用交付金）と国庫支出金（特定の目的のための支出）に

表3 地方歳出構造の比較（構成比 %）

ロシア(2016年)		中国(2016年)		インド(2015年度)	
国家事業	6.3	一般公共サービス	8.5	行政サービス	6.5
農林水産		公共安全	5.8		
国民経済	20.2	農林水産	11.1	農業関連サービス	11.2
		交通運輸	6.0	運輸	5.6
		資源探索関連	3.4	電力・灌漑・治水	8.7
		科学技術	2.4		
住宅・公営事業	9.4	住宅保障	4.0		
		都市・農村コミュニティ	11.5		
		エネルギー節約、環境保全	2.8		
教育	25.6	教育	16.6	教育・芸術・文化	17.5
文化・映画	3.4				
保健	12.9	医療衛生、計画生育	8.1	保健・衛生	6.9
社会政策	16.6	社会保障・就業	12.9	社会保障(非開発)	1.7
				社会保障(開発)	5.7
				年金・恩給	9.2
体育・スポーツ	2.1				
公債費	1.5	債務利払い	1.1	利払い	9.5
				パンチャーヤト移転	2.3
その他	1.9	その他	5.9	その他	15.1

出所：表2と同じ。

相当するような移転を有する。

ロシアでは、このような移転の制度は2001～2005年頃に整備され、5種類の移転がある（表4）<sup>7)</sup>。このうち2つの交付金は日本の地方交付税交付金に相当する汎用交付金である。2つのうち予算保障水準平衡化交付金は厳密な計算式によって交付額が決められており、移転全体の3割を占めている。この他の補助金、助成金、その他移転は、日本の国庫支出金に相当する。国庫支出金について一般論として言えることであるが、これらは人口が多い地域や産業の発展している地域に多く配分される傾向があるため、移転全体の再

分配機能が弱まる一因となっている。ロシアでも、移転の総額で見ると、最も受取額が大きいのはモスクワ市である（2016年）<sup>8)</sup>。

中国では、地方財政への移転制度は1994年の分税制導入後に整備されたものであり、3種類に分けられる（表5）。税収返還は、分税制導入による地方から中央への財源移転を調整するための移転である。一般性移転支払いは、日本の地方交付税交付金に相当し、移転の過半を占めている<sup>9)</sup>。移転のなかで次に大きいのが特定（専項）補助金で、日本の国庫支出金に相当する。中国では、上述のように、移転が地方財政歳入に占める割合が

表4 ロシアにおける地方財政への移転（2016年）

名称	内容	構成比（%）
予算保障水準平衡化交付金 (dotation)	歳出を賄う十分な歳入のない地域への汎用交付金。厳密な計算式により配分される。	31.4
予算均衡化保障支援措置交付金 (dotation)	歳出補填の汎用交付金。配分基準がやや不明確。	8.1
補助金(subsidy)	優先的な国家政策（国家プログラム）実施のための補助金。農業、教育、保健など。2016年には、この補助金の96.4%が21の国家プログラムの枠内で実施された。	21.9
助成金 (subvention)	地域における社会政策などの実施のための助成金。日本の国庫支出金に相当。人口の多いところが多く受け取る傾向。2016年にモスクワ市・州が全体の11.7%を受け取った。	20.5
その他移転	道路建設、モスクワの輸送インフラ、カリーニングラードの経済特区関連。2016年にモスクワ市・州が全体の24.6%，カリーニングラード州が11.9%を受け取った。	14.0
その他（残差）		4.1

出所：ロシア連邦出納局ウェブサイトから作成。

表5 中国における地方財政への移転（2017年）

名称	内容	構成比（%）
税収返還	1994年の分税制導入による地方から中央への財源移転を調整するための移転。	12.3
特定（専項）補助金	一般教育サービス、公共安全、教育、科学技術、社会保障など特定の目的に対して支出される。	33.6
一般性移転支払い	汎用交付金。	54.0
均衡性移転支払い	財政収入の格差是正のために交付される。	34.4

出所：中国財政部ウェブサイトなどを参考に作成。

表6 インドにおける地方財政への移転（2015年）

名称	内容	構成比（%）	
		分与税を含まない場合	分与税を含む場合
財政委員会補助金	分与税を得てもなお各州で残る財源の不足を補填すべく交付される。	25.8	10.1
事業関連交付金	中央政府省庁による裁量的移転。	59.4	23.4
中地方政府補助事業	州の管轄事項に対する補助金。	53.5	21.1
中央政府事業	中央の管轄事項に対する補助金。	0.8	0.3
その他		14.8	5.8
分与税	中央政府が徴収した税収（個人所得税、法人税、消費税、關稅、サービス税など）より、各州の所得、人口、面積、森林面積などを考慮して定められた率で州に配分される。	…	60.7

出所：インド財務省ウェブサイトから作成。

ロシアよりも格段に大きく、国家財政の歳出に占める地方の比重が大きいという意味で、他の2カ国よりも地方分権的であり、地方財政のやりくりについても、予算外資金が大きな役割を果たしていることを含めて、地方に任せられている部分が圧倒的に大きい。特に地方政府による土地使用権の有償譲渡（いわゆる「土地財政」）収入を含む予算外資金が大きな額となっており、正規の歳入の50～70%に相当する大きさとなっている（梶谷、2018, pp. 130-131）。

インドでは、分与税が実態としては移転と同じような役割を果たしていると考えられる（表6）。分与税の配分については、計算式が公表されており、上記のロシアの予算保障水準平衡化交付金との類似性が認められる。金額としても非常に大きい。インドでは、中央政府省庁による裁量的移転が日本の国庫支出金に相当するものとなっている<sup>10)</sup>。

中国の状況は、1990年代のロシアに似ているところがある。すなわち、中央からの移転に関して、交渉の余地が大きく、ルールが確立されていないように見える。ロシアは、移転に関して、現時点において他の2カ国と比べてルールが確立されていると言えるかもしれない。

表4～6から、日本の地方交付税交付金に相当

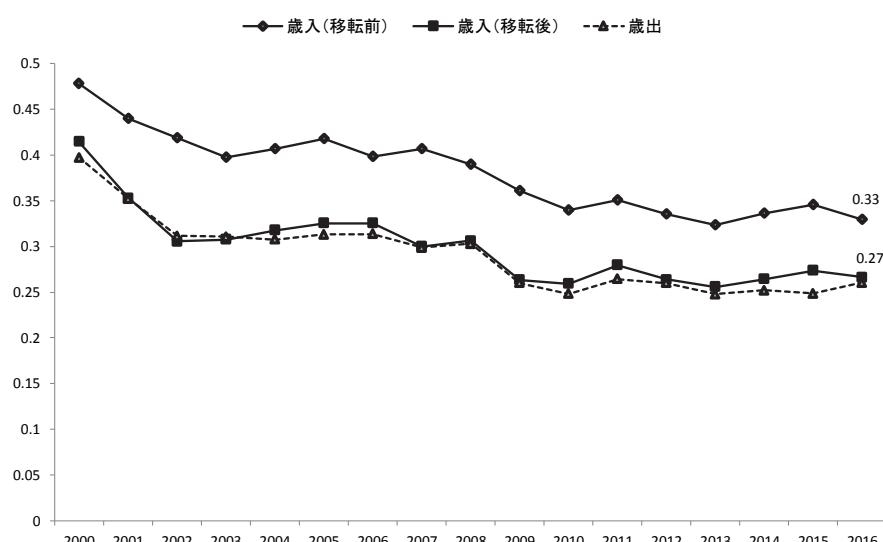
するような移転の比重は、ロシアで39.5%，中国で54.0%，インドで70.8%であり、国庫支出金に相当するような移転は、ロシアで56.4%，中国で33.6%，インドで23.4%であることが分かる。ロシアでは使途の定まった移転が過半を占めているのに対し、中国やインドでは汎用交付金が過半を占めている。次節以下で見るよう、ロシアにおいて移転が果たす所得再分配機能（財政の再分配機能）が弱いことには、このことが影響している可能性がある。

### 3 財政移転と地域間格差の比較

#### 3.1 財政収入・支出における地域間格差

前節に整理した3カ国の財政移転制度の相違を踏まえた上で、ここで実際に、財政移転が3カ国の財政収入・支出における地域間格差をどの程度まで正しているか検討するために、地方レベルの1人当たり財政収入・支出統計を用いてジニ係数を算出した<sup>11)</sup>。財政収入については、財政移転前・移転後のジニ係数を比較することで、財政移転の効果を明らかにする。図5～7は、それぞれロシア（2000～2016年）、中国（1999～2016年）、インド（1972～2015年）の1人当たり財政収入・支出より算出したジニ係数の推移を示すものであ

図5 ロシアにおける1人当たり財政収入・支出の地域間格差



注：2000年はチェチェン共和国を含まない。

図6 中国における1人当たり財政収入・支出の地域間格差

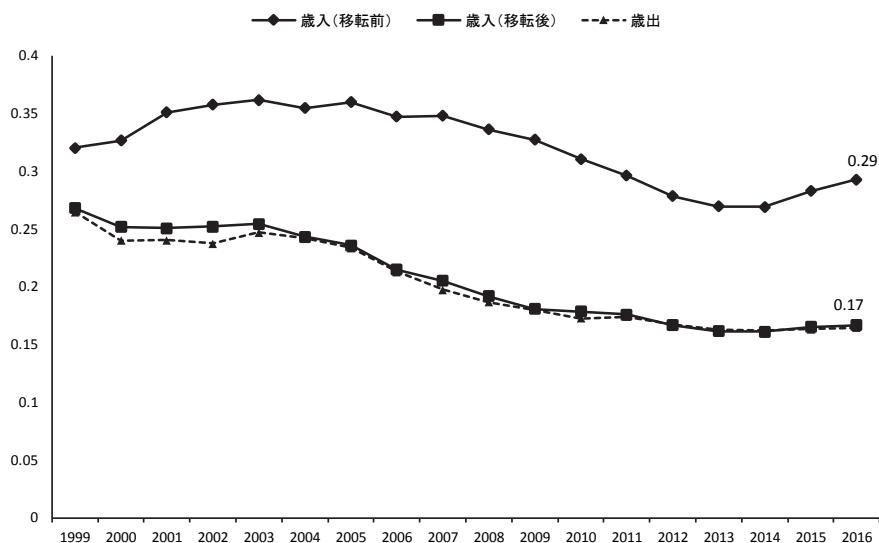
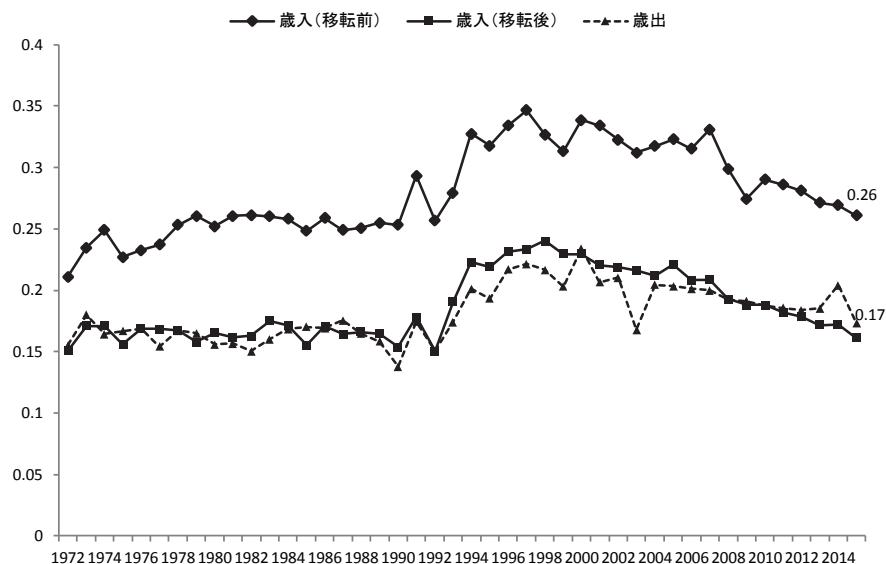


図7 インドにおける1人当たり財政収入・支出の地域間格差



注：全州を分析対象とする。また、財政移転には分与税が含まれる。

る。インドについては分与税を財政移転と見なした上で計算している。ここでまず、1人当たり財政収入の財政移転前、移転後の相違を直近の値を用いて確認すると、ロシアで0.33から0.27に（2016年）、中国で0.29から0.17に（2016年）、インドで0.26から0.17に（2015年）、それぞれ低下していること、すなわち財政移転制度による地域間格差

の縮小効果を確認することができる。また、財政移転前と移転後のジニ係数の差から、中国、インドにおける財政移転制度の効果は、ロシアに比べて大きいと言える。一方、時系列的な傾向からは、2000年代に入り、特に1人当たり財政支出の面で、3カ国とも基本的に格差が縮小する傾向にあることを指摘できるだろう。

### 3.2 財政移転による所得の「再分配効果」

それでは財政移転制度は地域間の財政格差を是正することで、その目的である地域間の所得格差の縮小に、どの程度まで寄与してきたのだろうか。図8～10は、この所得「再分配効果」について検討すべく、3カ国の地方レベルの1人当たり域

内総生産から算出したジニ係数の動向を示している。ここでは、1人当たり域内総生産を「財政移転後」の所得水準の代理変数に、そして1人当たり域内総生産から1人当たり財政移転額を引いた値を「財政移転前」の所得水準の代理変数に、それぞれ採用している。まず直近の3カ国の財政移

図8 ロシアにおける1人当たり域内総生産の地域間格差

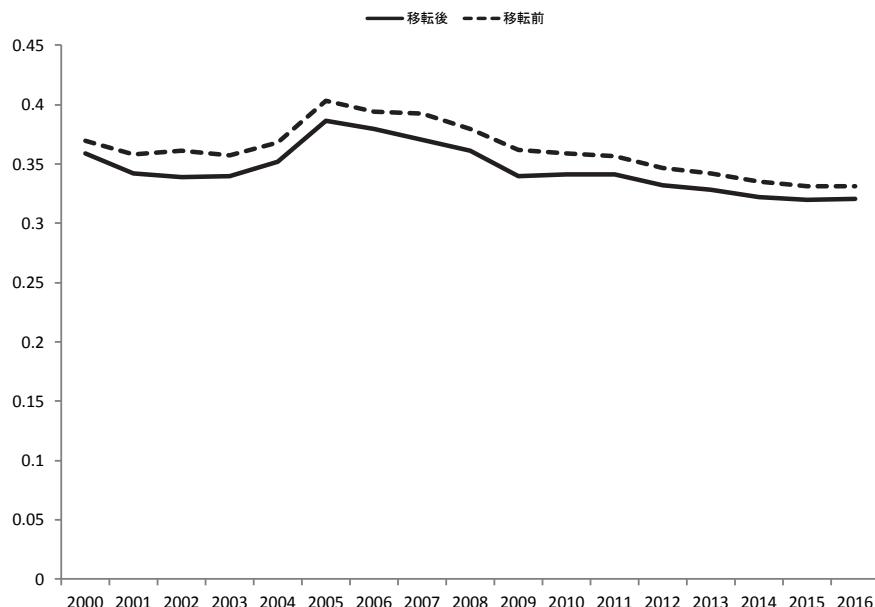


図9 中国における1人当たり域内総生産の地域間格差

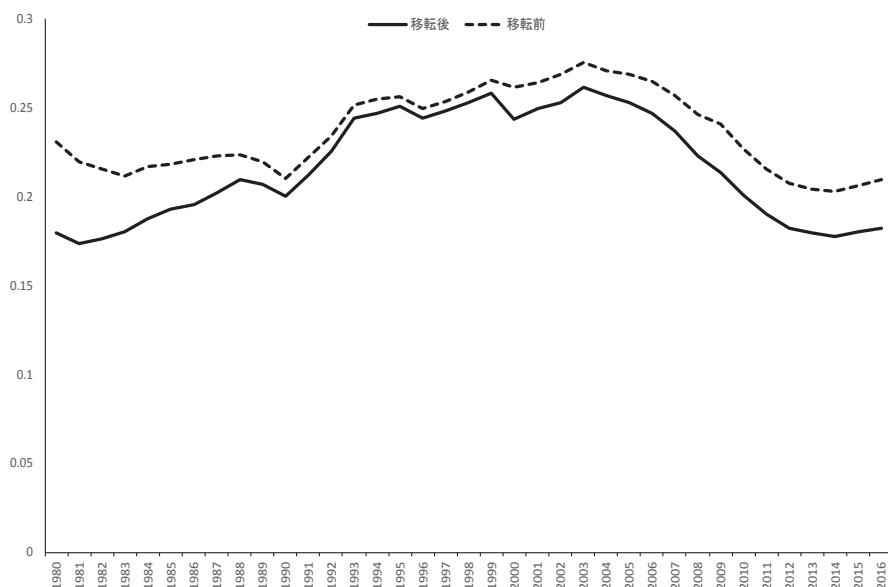
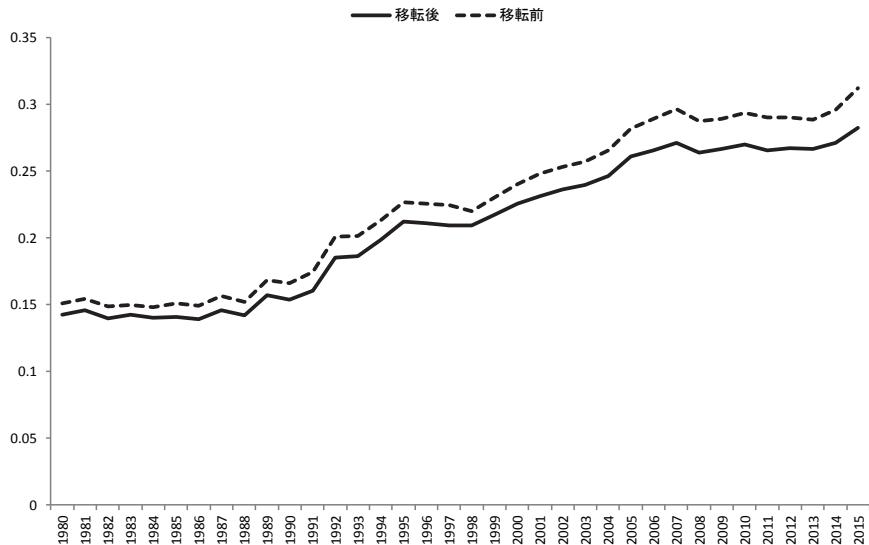


図10 インドにおける1人当たり域内総生産の地域間格差



注：図7と同じ。

転前と移転後のジニ係数を確認すると、ロシアで0.33から0.32に（2016年）、中国で0.20から0.18に（2016年）、インドで0.31から0.28（2015年）にまで低下していることがわかる。すなわちロシアの地域間所得格差は3カ国の中で最も大きいこと、財政移転制度による所得の「再分配効果」は、中国、インドに比して小さいことを指摘できる。

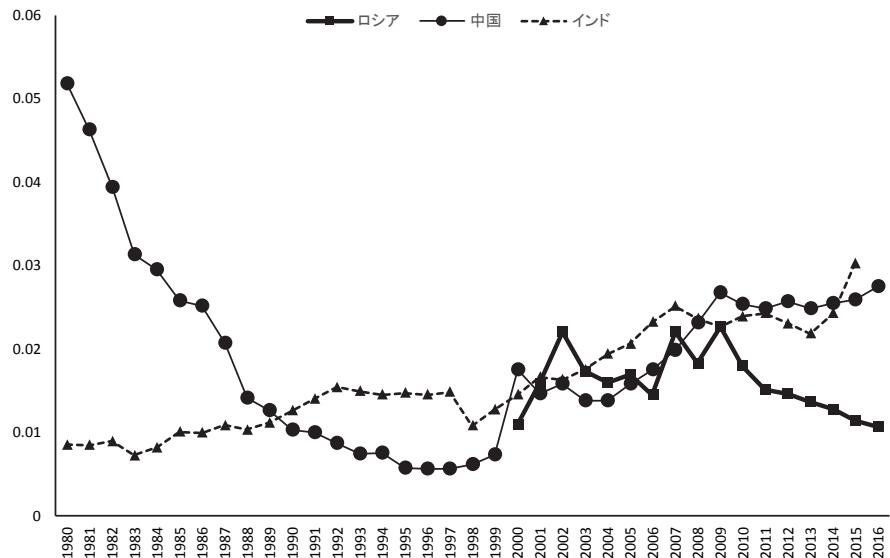
長期的な傾向に目を転じると、まずロシアにおいては2005年頃までにジニ係数が0.4を超える水準にまで格差が拡大したが、その後は横ばい、あるいは緩やかな低下をみせていることを指摘できる<sup>12)</sup>。次に中国については、急速な経済成長を実現した1990年代から2000年代前半にかけて、地域間所得格差が急拡大したもの、政権による格差是正への努力もあり、2004年以降、低下に転じていることを確認できる（ただし、2014年以降は再び拡大）。他方、かかる2カ国の傾向とは異なり、インドの地域間所得格差は拡大し続けている。すなわち、1990年代初頭の自由化政策への転換以降に拡大を始め、2005年頃にはジニ係数で中国を上回り、近年ではロシアの水準に接近しつつあると言えよう。

一方、図11は、財政移転前と移転後のジニ係数の差、すなわち財政移転制度の所得「再分配効果」の長期的な傾向を示している。ここで3カ国のデ

ータが揃う2000年代以降を見てみると、中国とインドで「再分配効果」の拡大傾向が見られる一方で、ロシアにおけるそれは2009年頃より2カ国に遅れをとりはじめ、その後一貫して低下傾向にあることを指摘できる。こうした傾向を踏まえた上で、本節では、3カ国の財政移転制度と地域間所得格差の関係について、以下のように整理しておきたい。

第1に、ロシアにおける財政移転制度の役割は後退する傾向にあり、3カ国の中で最も小さい同国の地域間所得格差は高い水準で推移しつづけているが、この「再分配効果」の弱さがその一因となっているかもしれない。第2に、中国の地域間所得格差は、財政収入・支出の地域間格差と同様に、2000年代中盤から縮小に転じている。財政移転制度の「再分配効果」が増加する傾向にあることあわせて、地域間所得格差の是正に、財政移転制度は一定の役割を果たしてきた可能性が示唆されている。第3に、インドでは中国同様に、財政収入・支出格差は縮小傾向にあり、かつ財政移転制度の重要性は増大する傾向が見られる。ただしその一方で、地域間経済格差そのものは拡大の一途を辿っていることから、地域間所得格差の拡大スピードに、財政移転が追いついていない状況にあることがうかがえるだろう。

図11 3カ国における財政移転制度による所得の「再分配」効果



## 4 財政連邦主義をめぐる比較

### 4.1 財政連邦制と中央・地方関係

本節では、財政制度の運用をめぐる中央政府と地方政府の力関係や、いわゆる「財政連邦制（制度上の連邦制、事実上の連邦制）」に関する議論や実証研究に注目し、ロシア、中国、インドの3カ国の財政制度を相互に比較する。

ロシア、中国、インドの3カ国の財政制度について、「財政連邦制」という観点からその違いを比較する研究が、いわゆる「新制度派経済学」の枠組みで移行経済を分析する研究の流行もあり、一時期盛んに行われた。なかでも広く影響を与えた理論的な枠組みが、バリー・ワインガストらによって提唱された「市場保全型連邦主義」である。

「市場保全型連邦主義」の概要は以下のようなものである。ワインガスト（Weingast, 1995）によれば、ある国の地方政治システムが一定の条件を満たす場合<sup>13)</sup>、それぞれの政府間において次のような2種類の自己拘束的なメカニズムが働くため、政府による第3者執行機能が保証され、効率的な市場経済の運行が保証される。彼はそのような政治システムを「市場保全型連邦主義」と名付けた。

まず1つ目は、地方政府間の協調によって中央

政府を牽制するというメカニズムである。これは、地方政府は、中央政府により自らの権限を制限されたり、あるいは、管轄する区域内における経済主体に対する私的所有権の侵害が行われたりする可能性があるとき、それに協調して対抗するというものである。ただし、そのような地方政府間の協調行動によって、中央政府による権利の濫用は防げるとしても、地方政府がその管轄する地域において同じような濫用を行わないとは限らない。

そこで、地方政府間の競争を通じた地方政府による効率的な公的サービスの提供の保証という第2のメカニズムが必要になってくる。これは、住民が「足を使った投票（いわゆるティボー効果）」によって競争インセンティヴを与えることで、地方政府は地域内の所有権を保護し、市場競争を保全するような公共サービスを与えるよう規律づけられるという伝統的な財政連邦主義と同じメカニズムに基づくものである。

このような「市場保全型連邦主義」は、政府を市場のアクターとしてそのインセンティヴに注目する財政連邦主義の「第2世代」の流れに属するものであり、政府間の水平的な財政資金移転を通じた社会福祉サービスの「公正」の実現に焦点を当てる財政連邦主義の「第1世代」の議論とは

好対照をなしていると言える。

モンティノーラ＝チエン＝ワインガスト (Montinola, Qian and Weingast, 1995) は、以上のような地方政府を中心とした「市場保全」のメカニズムが、改革開放期の中国における地方政府主導型の経済発展の現実にも当てはまるとしている。ただし、中国の場合、政府間の階層性、地方政府の経済自主権という要件は満たしているが、他の項目は部分的にしか満たしていない特殊な例であるという意味で、「中国式の市場保全型連邦主義」という言葉が用いられている。彼らの議論において重視されたのは、ジーン・オイラが「地方政府コーポラティズム (local state corporatism)」として紹介した、末端の地方政府による地元経済や工業企業への積極的なコミットメントであった (Oi, 1999)。

「市場保全型連邦主義」を実証面から検討した研究においては、地方財政収入の限界留保率（財政収入が1単位増加するごとに財政支出が何単位増えるかを示したもの）が高いことによって、地方政府が効率的な活動を行うインセンティヴが保証されていることが強調された。たとえばチン＝チエン＝ワインガスト (Jin, Qian, and Weingast, 2005) は、1970～1979年までの中国の省レベルの地方財政収入の限界留保率8.6%に対し、1982～1991年は48.1%（予算外資金は80.3%）、1995～1999年は94.2%と推計しており、改革開放によって地方政府のインセンティヴが飛躍的に高められたことを指摘した。また、1994年の分税制の導入後、中央による財政再分配の余地は高まるが、限界留保率はむしろ上昇するという結果が得られている。

一方、ジュラフスカヤ (Zhuravskaya, 2000) は、市場経済化後の1992～1997年のロシアの35都市を対象とした分析を行い、都市の固有の財政収入の限界留保率を6～9.5%，すなわち、固有の財政収入が100增加すると90以上は中央に移転される水準にあることを示した。この分析はチン＝チエン＝ワインガストによる中国のケースとは異なり、地方の最上位層（連邦構成主体）ではなく、その下の層についての分析であることには注意が必要である。それでも、ジュラフスカヤが示した結論は、1990年代のロシアにおける財政制度が、

地方政府の収入を中央政府が搾取し、インセンティヴを大きく阻害するという点で、1980年代から1990年代にかけての中国の状況とは対極にあつたことを示唆するものだと言えよう。

「市場保全型連邦制」を議論する際に注目されるのが、いわゆる「制度上の連邦制」と「事実上の連邦制」との対比である。たとえばワインガストは、地方政府に税率の決定権や地方債の発行権限が存在せず（当時）、制度上はきわめて中央集権的であるにもかかわらず、実際には地方政府に豊富な自主財源（予算外資金）獲得の機会があり、それを通じて地方間成長競争を促進してきた中国の財政制度を事実上の連邦制 (*de facto federalism*) と分類している (Weingast, 2009)。それに対し、ワインガストらの研究を踏まえながらインドと中国の財政制度を比較したシンとスリニヴァサンらの研究 (Singh and Srinivasan, 2006, Singh, 2007) は、インドの州政府は選挙でその首長や議員が選ばれ、また課税権を含む地方政府の権限も憲法によって明確に定められている制度上の連邦制 (*de jure federalism*) の条件を満たしているものの、実態は地方財政の自立性が低く、その地方分権の度合いは中国に比べて低いことを指摘している<sup>14)</sup>。

では、ロシアについてはどうだろうか。後述するように、少なくとも1990年代は、中央・地方の財政関係に統一的なルールがなく、結果として都市レベルの財政収入のほとんどの部分が連邦政府の共通収入になるという状況が存在した。このような財政制度の未制度化の問題があるため、ワインガストらは、ロシアについてはそれが「制度上の連邦制」にあたると明示的には述べていない。しかし、その地方政府の財源の自由度が著しく低いことから、彼らが、ロシアの財政制度を「事実上の連邦制」にあたる中国の財政制度の対極にあるものとしてとらえていたことは明らかであろう。

#### 4.2 財政収入の限界留保率の推計

以上の議論を踏まえ、近年まで推計期間を延長し、また財政制度の変化ごとに推計期間を区切るなどの工夫を行って、中国、ロシア、インド3カ国における財政収入の限界留保率の推計を行つ

た。限界留保率は、各地方行政体の歳入およびその1階の階差を被説明変数とし、同じく歳出を説明変数および1階の階差を説明変数として回帰分析を行い、その係数として求めたものである<sup>15)</sup>。結果は表7～10にまとめている。

まず表7に示された、中国の推計結果から見ていく。推計にあたっては、毛沢東時代（1952～1977年）、地方財政請負制（1980～1993年）、分税制（1994～2016年）の3つの時期によって推計結果を分けて表示している。

まず、毛沢東時代の限界留保率が極端に低いことがわかる。これは、上述のチン＝チエン＝ワインガストらの研究と同じ結果であり、財政制度が「地方が集めて中央が使う」というものになっており、そのなかで財政収入の豊かな省が中央政府に「搾取」されるという構図を示していると考えられる。

その後、地方財政請負制期には限界留保率は上昇しているが、これもチン＝チエン＝ワインガストらの研究と同じ結果である。「地方が集めて中央が使う」という構図は継続されたものの、より地方分権的な地方財政請負制の下で、財政収入のより大きな地方が自由に財源を使えるようになったことを意味している。

分税制導入以降の限界留保率は、請負制期のものよりも上昇しており、ほぼ100%に近い水準になっている。これは、財政

表7 限界留保率の推計（中国）

	係数	R-square	サンプル数	グループ数
a. レベル変数（名目値）				
財政請負制（1980-1993）	0.914*** (55.08)	0.75	434	31
分税制（1994-2016）	0.998*** (54.07)	0.95	434	31
b. 一階の階差（名目値）				
毛沢東時代（1952-1977）	0.090*** (7.91)	0.73	774	31
財政請負制（1980-1993）	0.639*** (26.40)	0.83	434	31
分税制（1994-2016）	1.048*** (27.62)	0.82	434	31

注：推計式はいずれも各グループ（地方）の財政支出（およびその階差）を被説明変数に、財政収入を説明変数にした固定効果モデル。すべての推計式は年次ダミーを含んでいる。括弧の中はt値。\*\*\*は1%水準、\*\*は5%水準、\*は10%水準で係数の推計値が有意であることを示す。

表8 限界留保率の推計（ロシア）

	係数	R-square	サンプル数	グループ数
a. レベル変数（名目値）				
2000-2016	0.974*** (262.54)	0.996	1410	83
b. 一階の階差（名目値）				
2000-2016	0.770*** (48.39)	0.769	1327	83

注：表7と同じ。

表9 限界留保率の推計（インド、主要州）

	係数	R-square	サンプル数	グループ数
a. レベル変数（名目値）				
1972-1999	1.211*** (54.57)	0.981	378	14
2001-2015	1.028*** (51.58)	0.979	223	17
b. 一階の階差（名目値）				
1972-1999	0.704*** (11.88)	0.722	364	14
2001-2015	0.775*** (10.85)	0.809	223	17

注：表7と同じ。なお、グループ数の増加は州の新設による。

制度がより制度化しており、中央と地方間のバギングの余地が少なくなったこと、中央固有の

財政収入が増加し、それによって地域間の財政移転が行われるようになったことなどを反映していると考えられる。同じことは、近年のロシアやインドについても言える。

次にロシア（表8）について見ていく。ロシアについても基本的に限界留保率は高いが、これも2000年代になってブーチン政権の下で中央と地方の財源が明確化され、財政が規範化されたためであると考えられる。

インドについては、主要州のみを対象にした結果（表9）と全州を対象にした結果（表10）の2通りのものを示している<sup>16)</sup>。どちらの結果も、基本的に限界留保率は高い。これは中国、ロシアと同じく中央と地方の財源が明確化され、財政が規範化されたためだと考えられる。

ただし、インドの場合、中国やロシアとは大きく異なるのは、財政規律に関する政策変更によって、限界留保率が大きく変化しているとい

う点である。財政政策の変化による限界留保率の影響について、主要州のみを対象にした分析結果を表11に示している。

表11を見ると、新経済政策が導入される以前の均衡財政政策が採用されていた時期（1972～1980年）、財政責任予算管理法が施行された後の財政規律強化期（2004年～2007年）には、いずれも限界留保率が70%台まで低下しており、財政規律が弛緩した時期には逆に大きく上昇していることが分かる。これは、中央政府が財政規律を強化する政策を取ることで、地方政府の財政行動をコントロールする力が強まり、財政支出が抑えられることが、限界留保率の低下となって現れているも

表10 限界留保率の推計（インド、全州）

	係数	R-square	サンプル数	グループ数
a. レベル変数（名目値）				
1972-1999	1.242*** (108.05)	0.979	637	26
2001-2015	1.085*** (92.09)	0.981	415	31
b. 一階の階差（名目値）				
1972-1999	0.794*** (17.04)	0.647	616	26
2001-2015	0.873*** (18.04)	0.813	415	31

注：表7と同じ。なお、グループ数の増加は州の新設とポンディシェリーのデータが2005年以降のみ入手可能であることによる。

表11 財政規律と限界留保率（インド、主要州）

	係数	R-square	サンプル数	グループ数
1972-1990 新経済政策以前、全期間	1.170*** (54.73)	0.985	252	14
1972-1980 新経済政策以前、均衡財政期	0.794* (16.34)	0.951	112	14
1981-1990 新経済政策以前、財政規律弛緩期	1.161*** (22.30)	0.974	112	14
1991-1999 政策転換、財政規律弛緩期	1.156*** (14.06)	0.944	98	14
2004-2007 財政責任予算管理法施行後、財政規律強化期	0.791*** (13.06)	0.945	32	16
2008-2015 リーマン後、財政規律弛緩	1.050*** (27.17)	0.973	111	17

注：表7と同じ。ただし、推計式はいずれも各グループ（州）の財政支出の階差を被説明変数にする。また、グループ数の増加は州の新設による。

のと考えられる。このような変動がたびたび見られることは、明らかにインドにおける民主的な政権交代による政策変化の効果であると考えられ、中国やロシアでは観測されない現象と言えよう。

これらの結果を総合すると、市場経済指向的な経済改革によって財政制度の規範化が進められた結果、特に2000年代以降には3カ国の限界留保率には明らかな収斂の傾向が見られており、3カ国の財政制度を比較する上で、制度上の連邦制か、事実上の連邦制か、という区分はもはや有効ではなくなったと言えるのかもしれない。むしろ、以下で見るように、この3カ国間における財政制度の違いは、財政規律や地域間の再分配政策といつ

た点から個別に分析していく必要があると言えよう。

## 5 おわりに

これまでの考察を踏まえて、中国、ロシア、インドの3カ国の財政制度をいくつかの観点から比較してみたのが表12である。中国とロシアは市場経済を指向する財政制度の改革の影響が大きいので、改革の前と後に分けて比較している。

まず、財政の中央集権度という観点から3カ国を比較すると、歳入、歳出ともにロシアが最も中央政府の比重が大きく、ロシアが最も中央集権的な財政構造となっていると見てよさそうである。たとえば、中央政府から地方政府の補助金についても、中国やインドでは汎用交付金が過半を占めているのに対し、ロシアでは用途の定まった移転が過半を占めている。歳入については、油価の影響を受けるような税収が中央政府の歳入とされていることに関係すると考えられる。ただし、通常は中央集権的な財政構造となっている経済は再分配機能も高いと考えられるが、ロシアのそれは低い点が注目すべき点である。このロシアにおける財政再分配機能の低さは、地方の不満を抑えることができるという中央政府の権限の強さの裏返しかもしれない。

次に一貫して最も地方分権的な財政構造をとっているのが中国である。特に歳出においては中国における中央政府の比重の低さは際立っている。財政請負制の時期は、歳入においても中央財政の比率が低く、地域間の財政的な再分配が十分に行われているとは言えなかった。しかし、分税制導入以降の中国では歳入における中央政府の

比重はインドよりも大きくなつており、中央から地方への移転が3カ国の中で最も大きな役割を果たしていることになる。中国は、近年まで中央から地方への財政移転の中身に関するデータが公表されていなかつたほか、正規の歳入の40～70%になる「土地財政」が存在するなど、地方財政の透明性が低い。ただし、その分中央・地方間の実質的なバーゲニングの余地が大きく、地方財政の自立性も高いと言える。

インドは、州政府を含む地方自治体について独自の課税権が憲法(附則)に明記されているなど、財政制度上は地方分権的だが、自主財源の少ない地方の自立性は低い。中央政府からの移転の比重は分与税を加えると中国を上回るくらいであるが、地域間の財政格差が一貫して拡大していることが気になる。このほか、インドは民主的な政権交代が起こることにより、政権・政策により財政規律や中央・地方間のバーゲニングの余地が大きく変化しているのが最大の特徴である。

3カ国の財政制度は2000年代に入り収斂する傾向があると言える。これは、3カ国についてだけでなく、世界標準の財政制度への収斂が地球規模で起きているということであろう。また、各国とも中央・地方政府それぞれに債務問題を抱えており、その相互の比較も重要な課題ではあるが、これについては今後の分析課題としたい。

(北海道大学・神戸大学・兵庫県立大学)

## 注

\*) 本稿は、比較経済体制学会第58回全国大会（2018年6月9日、於北海道大学）の共通論題「ユーラシア地域大国の比較と関係」として報告されたペーパーに基づくものであり、大会で討論者を務められた横川和穂氏から

表12 3カ国の財政制度の比較

	収入の中央集権度	支出の中央集権度	財政の再分配機能	中央・地方間のバーゲニングの余地	財政規律
ロシア(1990年代)	やや低い	やや高い	極めて小さい	極めて大きい	弱い
ロシア(2000年代)	高い	高い	小さい	小さい	強い
中国(財政請負制期)	極めて低い	極めて低い	小さい	大きい(地方が強い)	強い(競争による規律付け)
中国(分税制期)	低い	極めて低い	大きい	表面上は小さい(土地財政の存在)	表面上は強い(隠れ債務の存在)
インド	低い	低い	大きい	大きい(政権により変化)	政権により変化

ら有益なコメントが得られたことを記して謝意を表したい。また、インド財政については佐藤隆広氏、ロシア人口統計については田畠朋子氏から情報・データの提供を得た。本稿は、2015～2018年度基盤研究A「ユーラシア地域大国（ロシア、中国、インド）の発展モデルの比較」（研究代表者：田畠伸一郎、15H01849）の成果の1つである。

1) こうした考え方は、新学術領域研究「ユーラシア地域大国の比較研究」（2008～2012年度、領域代表：田畠伸一郎）のなかで育まれたものである。

2) ロシアで言うところの統合地方財政である。なお、ロシアでは、地方のそれぞれのレベルに独自の税源が定められているが、中国では、地方のなかの2番目の層以下に固有の財政収入があるわけではない。また、インドでは、中央と州が財政収入のほとんどを集めるが、その下の地方自治体も若干の独自財源を有している。

3) 29の州のうち、アルナーチャル・プラデシュ、アッサム、ヒマーチャル・プラデシュ、ジャンムー・カシミール、マニプール、メガラヤ、ミゾラム、ナガランド、シッキム、トリブラー、ウッタラーカンド（ウッタル・プラデシュから2000年に分離）の11の特別カテゴリー州は、国防上重要な北東部、北部山岳地帯に位置し、インフラ面での遅れが大きい等の理由から、連邦財政上の優遇措置を得ている。またゴアは1961年にポルトガル領を軍事力により併合することで誕生した州である。以上の12州はいずれも特殊な事情を有する人口規模の小さな州であり、これらを対象から外すことで、分析結果にバイアスがかかる可能性を回避している。

17の主要州とは、アンドラ・プラデシュ、ビハール、グジャラート、ハリヤナ、カルナータカ、ケララ、マディヤ・プラデシュ、マハラーシュトラ、オリッサ、パンジャーブ、ラジャスタン、タミル・ナードゥ、ウッタル・プラデシュ、ウェスト・ベンガルの14州と、新しくできたジャールカンド（ビハールから2000年に分離）、チャッティスガル（マディヤ・プラデシュから2000年に分離）、テランガナ（アンドラ・プラデシュから2014年に分離）の3州である。また、本稿で「全州」と言った場合には、以上のすべての州の他、7つの連邦直轄地（デリー、ポンディシェリー、アンダマンニコバル諸島、チャンディーガル、ダードラーおよびナガル・ハーヴェリー、ダマン・ディーウ、ラクシャディープ）のうち、憲法上、州に準じる地位が与えられているデリーとポンディシェリーが含まれている。

4) 2011年と2016年を比較すると、連邦の比重は54.4%から59.8%へと5.4%ポイント増大しているが、国家予算歳出に占める国防費の比重は7.6%から12.1%へと4.5%ポイント増大している。

5) 資産税、土地税の類の税収がないことは、インドの特徴であると考えられる。

6) ロシアには、地方レベルで医療関係の予算外基金があり、それを含む一般地方財政で見るならば、「保健」の比重が24.3%に高まり、社会的支出はもっと大きくなる。

7) ロシアのこれまでの中央・地方財政関係については、Alexeev and Weber (2013)、横川 (2010) 参照。

8) 2位はクリミア共和国、3位はダゲスタン共和国、4位はサハ共和国、5位はチェchen共和国であった。

9) 表5の均衡性移転支払いは、2012年に公布された「2012年中央対地方均衡性転移支付弁法」に基づいて導入されたもので、それまでの「普通移転支払い」の概念を受け継いだものと考えられる。その交付額は、当該地域の標準的な財政支出から標準的な財政収入を差し引いた額に一定の係数を乗じることによって決められている（梶谷、2011, pp. 130-133, 中華人民共和国財政部「關于印發《2012年中央對地方均衡性轉移支付弁法》的通知」, 2012年6月14日, [http://yss.mof.gov.cn/zhenwguxinxi/zhengeguizhang/201207/t20120725\\_669218.html](http://yss.mof.gov.cn/zhenwguxinxi/zhengeguizhang/201207/t20120725_669218.html) 参照）。

10) インドの財政制度については山本 (2007) の他、福味 (2011)などを参照。また、財政移転制度と地域間格差の問題に関する基本文献として佐藤 (1994) がある。

11) 本節と次節において分析に使用する3カ国の地方財政・域内総生産・人口統計は、それぞれロシア統計局『ロシアの地域』(各年版)、ロシア統計局ウェブサイト(ロシア)、CEIC Data(中国)、EPWRF India Time Series(インド)より得た。また、ジニ係数の計算に際しては、人口をウェイトとして用いている。

12) Maslikhina (2016)は、2000年代に入り、原油、天然ガス産出地域とそれ以外の地域との間で格差が拡大したことを指摘している。

13) その条件とは、①自己の権限の範囲を定められた各レベルの政府が存在する、②地方政府が管轄する行政区域の中での自主権を有する、③全国的な共通市場が存在する、④すべての層の政府におけるハードな予算制約が存在する、⑤中央政府による地方政府の権限と責任の配分の変更が制限されている、というものである。

14) このほか、Parikh and Weingast (2003) はインドの財政連邦制、特に1990年代の自由化改革以前のそれを「集権化された連邦制 (centralized federalism)」と表現している。また、中国経済とインド経済について包括的な制度比較を行ったプラナブ・バーダン (Bardhan, 2010) も、中国のより地方分権的で競争的な財政制度が、インドに比べてより充実したインフラ整備と高い成長率を実現した原動力になったことを指摘している。

15) ロシアは83の連邦構成主体、中国は31の省・直轄市・民族自治区を対象とした。インドは17の主要州ならびに全州を対象とした2つの分析を行った。

16) 2000年に3つの州が分離・新設されたことによる影響に考慮し、同年をもって分析期間を分けている。

## 参考文献

梶谷懐 (2011)『現代中国の財政金融システム』名古屋

- 大学出版会.
- 梶谷懐 (2018) 「財政制度改革と中央－地方関係」梶谷懐・藤井大輔編『現代中国経済論〔第2版〕』ミネルヴァ書房, pp. 119-136.
- 佐藤宏 (1994) 『インド経済の地域分析』古今書院.
- 自治体国際化協会 (2015) 『インドの地方自治 第2次改訂版』 [<http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/j50.pdf>].
- 田畠伸一郎 (2011) 「ロシア財政制度の資本主義化」仙石学・林忠行編『ポスト社会主義期の政治と経済：旧ソ連・中東欧の比較』北海道大学出版会, pp. 301-317.
- 21世紀中国総研 (各年版) 編『中国情報ハンドブック』蒼著社.
- 福味敦 (2011) 「財政政策と財政制度」石上悦朗・佐藤隆広編『現代インド・南アジア経済論』ミネルヴァ書房, pp. 48-71.
- 山本盤男 (2007) 『連邦国家インドの財政改革の研究』九州大学出版会.
- 横川和穂 (2010) 「ロシアにおける中央集権化と地方自治体財政」『比較経済研究』第47巻第2号, pp. 1-14.
- 劉佐 (2017) 『中国税制概観2017』経済科学出版社.
- Alexeev, Michael and Shlomo Weber (2013) Russian Fiscal Federalism: Impact of Political and Fiscal (De) Centralization, in Michael Alexeev and Shlomo Weber, eds., *The Oxford Handbook of the Russian Economy*, New York: Oxford University Press, pp. 643-660.
- Bardhan, Pranab (2010) *Awakening Giants, Feet of Clay: Assessing the Economic Rise of China and India*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian and Barry R. Weingast (2005) Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style, *Journal of Public Economics*, Vol. 89, pp. 1719-1742.
- Maslikhina, Veronika Yu (2016) Interregional Inequality: A Case Study in Russia, *International Journal of Economics and Financial Issues*, Vol. 6, No. S8, pp. 60-64.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry Weingast (1995) Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China, *World Politics*, Vol. 48, No. 1, pp. 50-81.
- Oi, Jean (1999) *Rural China Takes off*, Berkeley: University California Press.
- Parikh, Sunita A., and Barry R. Weingast (2003) Partisan Politics and the Structure and Stability of Federalism, Indian Style, *Stanford Center for International Development, Stanford University Working Paper*.
- Singh, Nirvikar (2007) Fiscal Decentralization in China and India: Competitive, Cooperative or Market Preserving Federalism? *Stanford Center for International Development Working Paper*, No. 315.
- Singh, Nirvikar, and T.N. Srinivasan (2006) Federalism and Economic Development in India: An Assessment, *Stanford Center for International Development Working Paper*, No. 299.
- Weingast, Barry (1995) The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development, *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 11, No. 1, pp. 1-31.
- Weingast, Barry (2009) Second Generation Fiscal Federalism: Implications of Fiscal Incentives, *Journal of Urban Economics*, Vol. 65, pp. 279-293.
- Zhuravskaya, E. V. (2000) Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style, *Journal of Public Economics*, Vol. 76, No. 3, pp. 337-368.

## データソース

- インド財務省 (各年版) 『インド公共財政統計』.
- 中国国家統計局 (各年版) 『中国統計年鑑』.
- 中国財政部主管 (各年版) 『中国財政年鑑』.
- ロシア統計局 (各年版) 『ロシアの地域』.
- ロシア統計局 (各年版) 『ロシア統計年鑑』.

## ウェブサイト

- CEIC Data : <https://www.ceicdata.com/en>
- EPWRF India Time Series : <http://www.epwrfits.in/>
- インド財務省 :
- <https://dea.gov.in/indian-public-finance-statistics>
- 中国国家統計局 :
- <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=A01>
- 中国財政部 : <http://www.mof.gov.cn/index.htm>
- ロシア統計局 :
- [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/accounts/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/)
- ロシア連邦出納局 :
- <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/>