

論 説

中国における基本公共サービスの均等化と 中央・地方の共同財政事務権限と支出責任の区分

曹 瑞 林

目次

はじめに

第1章 基本公共サービスの均等化と中央・地方の財政事務権限と支出責任の区分

第1節 基本公共サービス均等化の水準向上の必要性

第2節 中央と地方の財政事務権限と支出責任の区分—2016年の関連改革方案を中心に—

第2章 中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分、および支出分担の実態

第1節 2018年の「改革方案」と2019年以降の中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分

第2節 財政支出の面から見た2019年以降の基本公共サービス分野における中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分の特徴

第3章 中央と地方の税源配分と中央から地方への財政移転

第1節 中央と地方の税源配分

第2節 中央から地方への財政移転

おわりに

はじめに

「第14次5ヵ年」計画（2021年-2025年）時期は、中国における全面的な小康社会（ややゆとりのある社会）を実現する時期である。計画の中で、住民1人当たりの可処分所得（2023年）の増加は、GDPの成長率との並行、基本公共サービス均等化水準の向上、都市・農村の基本公共サービスに関する制度の統一、多層的な社会保障体系の構築、基本年金水準の引き上げ、基本医療保険制度の整備、基本公共サービスの均等化に関する財政支出構造の最適化と支出の拡大などが明示されている。

これらの政策課題を実現するために、現代的財政制度を整備し、中央と地方の財政事務権限と支出責任の区分を明確にする必要がある。明確な財政事務権限と支出責任の区分は、現代的財政制度構築の重要な前提である。政府間の財政事務配分を明確にしたうえで、各レベルの政府間の支出責任と財源を区分し、財政移転などの手段を通して上級政府と下級政府、異なる地域間の財政力の均等化を調整することが求められている。

1994年の分税制改革以降、地域間の財政力格差の是正、中央政府と省級政府の財政関係を規範化させるための地方財政調整制度（財政移転支払制度）が形成され、2002年に企業所得税と個人所

得税を共有税にする改革が行われた。これにより中央税収が大幅に増加してきた。中央政府が2002年から「過渡性移転支払」を「一般性移転支払（一般補助金）」に改革した。都市・農村間と省級地区間の基本公共サービスの格差を縮小し、国民生活の水準を高め、所得再分配の機能を高めるために、中央政府が中西部地域にある18の省級地区および東北三省などの省級地区に、また広範な農村地域、所得の低い階層に対し、傾斜的に財政移転を展開してきた。「均衡的移転支払」は、「一般性移転支払（一般補助金）」に含まれるが、2021年に中央政府から中西部地域にある18の省級地区への「均衡的移転支払」の割合は、「一般性移転支払（一般補助金）」の77.8%を占める。しかし、中国は人口の規模が大きく、地域間の経済発展が不均等であり、地方政府間の財政力の格差が大きいと、都市・農村間や省級地区間に義務教育、都市農村住民年金保険、都市農村住民医療保険を含む基本公共サービスの水準に依然として大きな格差が存在し、様々な課題が抱えられている。

中央政府から省級政府への財政移転支払制度改革に関する研究において、多くの成果が蓄積されている。しかし、基本公共サービスの均等化、中央と地方の財政事務権限と支出責任の区分、とくに共同事務財政権限と支出責任が具体的にどのように区分されているのか、またそれに基づいて中央政府から省級政府への財政移転の実態についての検討が不十分である。

本論文は、中国における基本公共サービスの均等化と中央政府と省級政府の共同財政事務権限と支出責任の区分、および財政移転について考察する。具体的な研究課題は、次の3点である。

第1に、基本公共サービス均等化の必要性和その概念を説明し、中央と地方の財政事務権限と支出責任の区分について検討する。

第2に、2018年に国務院が公布した「基本公共サービス分野における中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分に関する改革方案」の主要内容とその特徴を検討する。そのうえで、2021年現在の中央政府と省級政府の事務配分（経費配分）を整理したうえで、財政支出の面から基本公共サービスにおける中央と地方の共同財政事務と支出責任の区分の実態とその特徴を検討する。

第3に、中央政府と省級政府の税源配分、中央政府から省級政府への財政移転の実態とその特徴を考察し、今後の課題を示す。

第1章 基本公共サービスの均等化と中央・地方の財政事務権限と支出責任の区分

本章では、中国における基本公共サービス均等化の水準向上の必要性、基本公共サービス均等化の概念とその受益範囲について説明したうえで、2016年の関連する改革方案を中心に、基本公共サービス均等化の水準を高めるために、中央政府と省級政府の財政事務権限と支出責任の区分について検討する。

第1節 基本公共サービス均等化の水準向上の必要性

本節では、基本公共サービス均等化の水準向上の必要性について説明し、基本公共サービス、および基本公共サービス均等化の概念とその受益範囲について説明する。

『中華人民共和国憲法』第45条では、「国民は、老齡、疾病または労働能力を失った場合、国家と社会から物質的な支援を受ける権利を有する。国家は、国民にこれらの権利を享受するために必要な社会保険、社会救済と医療・衛生サービスを提供する」と規定されている。基本公共サービスの均等化は、調和の取れた社会の構築、社会の公平と安定に重要な意義を持っている。国民がどの地域に住んでも平等にその地域の公共サービスを受ける権利を有する。¹⁾しかし、地域間や階層間で生じた基本公共サービスの格差が社会の安定に影響を与えている。

中国では、改革開放政策実施以来、経済発展の分野に対する財政支出が増大し続けている。しかし、高度経済成長に伴い、国民の基本公共サービスに対する需要が日増しに増加している。基本公共サービスに対する財政支出が十分ではないため、政府本来の役割と基本公共サービス均等化の調整機能が弱かった。経済的に遅れた地域の住民、また所得水準の低い住民が受ける基本公共サービスの水準は相対的に低い。これらの課題に直面するために、政府が所得再分配という財政の機能や財政移転などを通じて、地域間経済発展の不均等と財政力格差を是正し、基本公共サービス均等化の水準を高めることは重要である。義務教育や基本年金、基本医療などを含む基本公共サービスに対する財政支出を増やし、政府本来の役割を果たし、財政の機能を高めることが求められている。²⁾

中国では、2003年に「東北地域の振興政策」と四つの均衡のとれた発展（都市と農村、地域間、経済と社会、人と自然、第16期2中全会、2003年2月）、2005年に「人を基本とした和諧社会」の構築、社会の不公平感の是正（第16期5中全会、2005年10月）に続いて、2006年に、都市農村社会保障制度の整備、基本公共サービス体系の完備（第16期6中全会、2006年10月）が提起されるようになった。中央政府と省級政府の財政事務権限と支出責任を区分し、財政支出の構造を調整し、財政移転支払制度を通じて、基本公共サービスの分野における財政支出を増大し続けている。2003年に新型農村医療保障制度に続き、2007年に都市部住民基本医療保険の試行、農村部住民最低生活保護制度の実施、2009年に新型農村社会養老（年金）保険制度の試行、2011年に都市部住民基本年金保険制度の試行が展開されるとともに、新型農村合作医療保障制度の上で、さらに農村部貧困住民に対する医療救助の補助制度が整備されるようになった。これらの制度を整備し、政策を実施するために、中央政府が中西部地域に対し傾斜的に財政移転を行うようになった。しかし、中国は人口の規模が大きく、都市・農村間、省級地区間の経済発展が不均等であり、地方政府間の財政力格差と地域住民の所得格差が大きいため、基本公共サービスの水準が不均等となっている。経済発展の遅れた農村地域、財政力の弱い省級地区に対する中央政府からの財政移転と財政による保障能力をより一層増強させる必要がある。³⁾

基本公共サービスの均等化とは、すべての国民が公平でかつ均等的に基本公共サービスを受けられることを指す。その核心的なことは、機会の均等化である。基本公共サービスの均等化を推進するために、中国では、「第12次5ヵ年規画（2010-2015）」時期と「第13次5ヵ年規画（2016-2020）」時期には、國務院が「基本公共サービスの均等化を推進するための規画」を制定した。この規画（國務院、2017年1月23日）では、基本公共サービスの概念とその受益範囲、及び基本公共サービス均等化の概念について、次のように明示されている。

基本公共サービスとは、一定の社会的共通認識の上で政府が主導してすべての国民の生存と発展のために必要な公共サービスを提供することを指す。また基本公共サービスを受けることは国

民の権利である。基本公共サービスを提供するのは政府の職責である。

基本公共サービスの受益範囲とは、国民生活に密接な関係のある教育、社会保障、医療衛生、住宅保障、文化スポーツなどの分野での公共サービスのことを指す。広い意味での公共サービスは、国民生活と緊密な関係のある交通、通信、公共施設、環境保護、および公共安全、消費安全と国防安全などの分野での公共サービスのことを指す。

また「第14次5ヵ年計画（2021-2025）」では、都市部と農村部の基本公共サービスの制度を統一し、教育、就業・創業、社会保険、医療・衛生、社会サービス、住宅保障、公共文化・スポーツ、障害者サービス等の分野で基本公共サービスの標準システムを確立し、国家の基準を明確にし、それを目指して都市・農村地域間の連携・均衡化を推進することが明示されている⁴⁾。

第2節 中央と地方の財政事務権限と支出責任の区分—2016年の関連改革方案を中心に—

本節では、2016年に国务院の公布した「基本公共サービス分野における中央と地方の財政事務権限と支出責任を区分する改革に関する指導意見」を中心に、「財政事務権限」と「支出責任」に関する概念を説明し、2016年の「指導意見」の主要内容とその特徴を整理する。

中国では、中央政府と省級政府の財政関係は、計画経済時期の高度集中型の「統一収入、統一支出」から、改革開放政策以降の1980年代中頃からの「財政請負責任制」、そして、1994年の分税制財政管理体制改組を経過した。1994年の改革によって、国税と地方税が区分され、中央政府と省級政府との間で税源配分が行われ、中央と地方（省級政府）の事務配分と支出責任が区分され、中央政府のマクロ的調整コントロールの能力が高まり、中央政府と省級政府の政府間財政関係を規範化させるための地方財政調整制度が形成され、中央政府から省級政府への財政調整（財政移転支払）が行われるようになった。中央政府から省級政府への財政移転の目的は、地域間経済発展の不均衡と財政力格差の縮小、基本公共サービス均等化の水準向上とナショナル・ミニマムの保障である。この分税制財政管理体制改組は、現代的財政制度構築の基礎となっている⁵⁾。

2006年に「基本公共サービスの均等化」が提起されて以来、中央政府から中西部内陸部地域の省級政府に対する財政移転が大幅に増加され、地域間の公共サービス均等化の水準を高めるための「一般性財政移転支払」が財政移転支払総額に占める割合は、1995年の11.5%（290億元）から2021年の90.1%（7兆4,799億元）まで増加した。中央財政支出における財政移転の割合が1995年の55.9%（2,532.9億元）から、2021年の70.1%（8兆2,152億元）まで増加した。これにより基本公共サービスの水準が高くなってきたが、地域間の社会保障などの公共サービスの水準は依然として大きな格差が存在している⁶⁾。

省級政府間の財政力格差の原因は、経済発展の不均衡によるものであるが、分税制改革が徹底的ではなく、農村地域にある基層政府の財政難の問題が抱えられており、基本公共サービスの均等化を高める財政機能が弱く、1994年の分税制以降の地方財政調整（財政移転支払）制度が規範化されてないこと、中央と地方の財政事務権限と支出責任の区分が不明確であることなどによるものである⁷⁾。

基本公共サービス分野に関する中央と地方の財政事務権限と支出責任の区分を明確にし、現代的財政移転支払制度を整備するために、2014年に『新予算法』（第12期全人大常務委員会第10次会议）が承認された。その中で、政府の予算は一般公共財政予算、政府性基金予算、国有資本経営

予算と社会基金予算の4つであることが明示されている。

2016年に、国務院が「基本公共サービス分野における中央と地方の財政事務権限と支出責任を区分する改革に関する指導意見」を公布した。この「指導意見」において、財政事務権限（中国語：「財政事権」）という用語が使用されることになった。財政部は、財政事務権限と支出責任について次のように定義している。財政事務権限とは、一つのレベルの政府が財政資金で提供すべき基本公共サービスの任務と職責のことを指す。支出責任とは、政府が財政事務権限を履行するための支出義務とその保障のことを指す。財政事務権限を有する政府が基本公共サービスを提供するためにその支出責任を負う。政府間財政関係について、呂永洋教授は、次のように述べている。政府間財政関係は、財政事務権限（財政事権）、財政権（財権）と財政移転の3つの部分から構成されている。財政事務権限は、政策決定権、支出権と監督権を含む。財政権は、立法権、収益権と調整管理権を含む。財政移転は、分配権と監督権を含む。⁸⁾

2016年に、国務院が公布した「基本公共サービス分野における中央と地方の財政事務権限と支出責任を区分する改革に関する指導意見」のポイントを次のように整理できる。

財政事務権限と支出責任について、まず中央政府は財政事務権限の確認とその区分を決定し、基本公共サービスの職責とその能力を増強する。地方政府は、中央政府の委任する権限範囲内での財政権限の責任を履行し、中央政府からミクロ的事務への直接的な管理を最大限に減少する。また政府と市場、政府と社会の関係を正確に処理し、政府が提供する基本公共サービスの範囲と方式を合理的に確定するとともに、各レベルの政府が分担する財政事務権限と支出責任を明確化する。さらに、法治化、規範化を推進し、法律と行政法規の形で中央と地方の財政事務権限と支出責任の区分を規範化させる。

基本公共サービスの受益範囲とその負担について、国家の主権を反映し、統一市場を維持し、受益範囲が全国的である基本公共サービスは、中央政府が負担する。地域的基本公共サービスは、地方政府が責任を負う。省級地区を跨る基本公共サービスは、中央と地方が共同で負担する。⁹⁾

「基本公共サービス分野における中央と地方の財政事務権限と支出責任を区分する改革に関する指導意見」（国務院、2016）の主要内容は、次のように整理できる。

第1に、中央と地方の財政事務権限の区分を推進するために、(1)中央政府の財政事務権限を適度に強化する。国防、外交、国家安全、入国管理、国防道路、全国的重大伝染病の予防治療、全国的戦略的自然資源の使用と保護などの基本公共サービスが中央政府の財政事務権限に区分される。

(2)地方の財政事務権限の履行を保障する。社会治安、市政交通、農村地域の道路、都市と農村のコミュニティ（社区）事務などの受益範囲は、地域性が強く、情報が複雑であり、地域住民と密接な関係のある基本公共サービスが地方政府の財政事務権限に区分される。

(3)中央と地方の共同事務権限を軽減し規範化させる。義務教育、高等教育、科学技術研究開発、公共文化、基本年金保険、基本医療と公共衛生、都市農村住民医療保険、就業、食糧安全、省級地区を跨る重大インフラ整備と環境保護など、中央政府の政策意図を反映し、省級地区を跨り、地域管理の優位性を有する基本公共サービスが中央と地方の共同財政事務権限に区分されたうえで、政府間の職責を明確化する。

第2に、中央と地方の支出責任の区分を改善するために、(1)中央の財政事務権限に対して、中

中央財政がその支出責任を負担し、中央が地方に対しマッチングファンドの手配を義務付けない。中央の財政事務権限を地方に委任する場合、中央が地方に専項移転支払（特別補助金）を通じてその支出を行う。

(2)地方の財政事務権限は、地方政府がその支出責任を負う。地方政府が地方の財政事務権限を履行し、支出責任を負担する際に生じた不足分に対し、中央政府が一般性財政移転支払（一般補助金）を通じてその不足分を補填する。ただし、資本的支出は政府性債券の発行などの方式で解決する。

(3)中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分について、a. 基本公共サービスの属性に従い、国民の待遇と公民の権利を反映し、全国的統一市場と要素市場の自由流動に関連する財政事務権限、たとえば、基本年金保険、基本公共衛生サービス、義務教育などに対し、全国的統一基準を設定し、中央と地方がその割合、または中央政府が中心になってその支出責任を分担する。b. 受益範囲が広く、情報が複雑な財政事務権限、例えば、省級地区を跨る重大インフラ整備プロジェクト、環境保護とガバナンス、公共文化などに対し、財政事務権限の波及程度により中央と地方が一定の割合、または中央政府が一定の財政補助の形でその支出責任を分担する。c. 中央と地方がそれぞれ分担する財政事務権限、例えば、科学技術研究開発、高等教育に対し中央と地方がそれぞれその支出責任を負担する。¹⁰⁾

2018年に、國務院が「基本公共サービスの分野における中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分に関する改革方案」を公布した。この方案の中で、政府の提供する基本公共サービスの保障能力とその水準を高め、中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分における改革を推進するために、指導思想と基本原則、政策目標、主要内容、基本公共サービス保障の国家基準、中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分、具体的な分担割合と財政移転支払制度の整備などの内容が含まれている。

2018年の改革方案は、2016年の改革の指導意見と比較して基本公共サービス分野に関する中央と地方の共同事務権限と支出責任の区分のみならず、その具体的な分担割合が明確になってきた。共同財政事務権限と支出責任の区分に関する主要内容、および中央と地方の具体的な分担の割合などについて、第2章では、¹¹⁾検討する。

本章では、中国における基本公共サービス均等化の水準向上の必要性、基本公共サービス均等化の概念とその受益範囲について説明したうえで、2016年の「基本公共サービス分野に関する中央と地方の財政事務権限と支出責任を区分する改革に関する指導意見」（國務院、2016）を中心に検討した。その中での「財政事務権限」と「支出責任」に関する定義、概念を説明し、2016年の「指導意見」の主要内容とその特徴を整理した。

2016年の「指導意見」では、中央政府と省級政府の事務配分と支出責任の区分が明確になった。具体的には、国防、外交などの基本公共サービスが中央政府の財政事務権限に区分される。社会治安、市政交通、農村道路、都市農村社区事務など、地域住民と密接な関係のある基本公共サービスが地方の財政事務権限に区分される。義務教育、高等教育、基本年金保険、基本医療と公共衛生、都市農村住民医療保険、就業、食糧安全、省級地区を跨る重大インフラ整備と環境保護など中央政府の政策意図を反映し、省級地区を跨り、地域管理の優位性を持つ基本公共サービスが

中央と地方の共同財政事務権限に区分される。

また中央と地方の支出責任の区分を改善するために、中央政府は、中央の財政事務権限に対しその支出責任を負担し、財政支出を行い、中央が地方にマッチングファンドの手配を義務付けない。中央の財政事務権限を地方に委任する場合、中央政府から地方に対し専項移転支払（特別補助金）を通じてその支出を行う。地方政府は、地方の財政事務権限に対し支出責任を負担する。その不足分に対し、中央政府は一般性財政移転支払（一般補助金）を通じてその不足分を補填する。義務教育、基本年金保険、基本医療と公共衛生サービス、都市農村住民基本医療保険と就業などの中央と地方の共同財政事務権限と支出責任に対し、全国的統一基準を制定し、中央と地方がその割合で負担し、中央が中心になってその支出責任を負担する。

第2章 中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分、およびその支出分担の実態

本章では、2018年に国務院が公布した「基本公共サービスの分野における中央と地方の共同財政事務権限と支出責任を区分する改革方案」（2018年1月27日、2019年1月以降、実施）の主要内容を説明し、中央政府と省級政府が基本公共サービス分野における中央と地方の共同事務権限と支出責任の区分、およびその具体的な支出分担を検討する。また2021年現在の中央政府と省級政府の事務配分（経費）を整理したうえで、財政支出の面から基本公共サービス分野における中央と地方の共同事務配分と財政支出分担の実態とその特徴を検討する。

第1節 2018の「改革方案」と2019年以降の中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分

本節では、2018年に国務院が公布した「基本公共サービスの分野における中央と地方の共同財政事務権限と支出責任を区分する改革方案」（2018年1月27日、2019年1月から実施）の主要内容を説明したうえで、基本公共サービス分野における中央と地方の共同事務権限と支出責任の区分、およびその具体的な支出分担の方式を整理しその特徴を検討する。

1. 2018年の「改革方案」の主要内容

2016年の「基本公共サービス分野における中央と地方の財政事務権限と支出責任を区分する改革に関する指導意見」（国務院）では、地方の事務は、地方政府が自主財源でその支出責任を負担し、その不足分に対し中央政府が一般性財政移転支払（一般補助金）を通じてそれを補填する。中央の事務を地方に委任する場合、中央政府が地方政府に専項移転支払を通じて、その支出を行う。中央と地方の共同財政事務と支出責任の区分について、中央政府と地方政府がそれぞれ相応する支出責任を担うということが明確になった。

2018年の「基本公共サービス分野における中央と地方の共同財政事務配分と支出責任を区分する改革方案」（国務院）では、政府の提供する基本公共サービスの保障能力と水準を高め、中央と地方の共同財政事務と支出責任の区分に関する改革を推進するために、その指導思想と基本原則、政策目標、主要内容だけでなく、基本公共サービス分野における中央政府と省級政府の共同事務権限と支出責任の区分、およびその具体的な支出分担の割合が明確になった。

（1）指導思想、基本原則と政策目標

2018年の「改革方案」の指導思想について、現代的財政制度の構築を加速し、権限と責任が明晰であり、財政力が協調的であり、地域間の均等的な中央と地方の財政関係を構築するために、関連する法律・法規に従い、中央と地方の権限と責任を区分し、基本公共サービスにおける中央と地方の共同財政事務の範囲を確定し、基本公共サービスを保障するための国家基準を制定し、中央と地方の支出責任とその分担方式を規範化させ、基本公共サービスに対する財政支出を増加し、基本公共サービスの均等化を推進する。

基本原則について、教育、医療衛生、社会保障などの分野において、国民生活と直接的に関係する基本公共サービスを中央と地方の共同財政事務権限にし、その支出責任を合理的に区分し、財政移転支払制度を整備し、国民により良い基本公共サービスを提供する。

中央政府の役割について、財政事務権限の区分は、中央政府が決める。基本公共サービス分野における共同財政事務権限の受益範囲、支出責任の分担方式と国家の基準は、中央政府が決める。基本公共サービス均等化の推進を加速し、国家の基準を調整し、保障水準を次第に高める。各地域の経済発展の不均衡と財政力格差が大きいという中国の実情を考慮して、中央財政支出は、財政力の弱い地域に対し傾斜的に行い、基本公共サービスにおける共同財政事務権限と支出責任の分担方式を規範化させる。

地方政府の役割について、地方政府の職責を明確にし、地方政府の地域管理の優位性と意欲性を発揮し、政策の実施を保障する。

主要目標は、基本公共サービス分野における中央と地方の共同財政事務の権限と支出責任を区分する改革を通して、2020年まで財政事務権限と支出責任を明確にし、財政力を調整し、合理的な基準を定め、保障能力を持つ基本公共サービスのシステムと保障メカニズムを構築することである。

（2）2018年の「改革方案」の主要内容

基本公共サービス分野における中央と地方の共同財政事務権限の受益範囲が、以下の8種類と18項目に区分されている。

- ① 義務教育（公用経費保障、無料教科書の提供、家庭経済が困難な生徒に対する生活補助、貧困地域の生徒に対する食費補助の4項目）
- ② 中等職業学校、普通の高校の生徒に対する資金補助（中等職業教育国家助学金、中等職業教育学費免除補助、普通高校教育国家助学金、普通高校教育学費・雜費免除補助の4項目）
- ③ 基本就業サービス（基本就業サービスの1項目）
- ④ 基本年金保険（都市農村住民基本年金保険補助の1項目）
- ⑤ 基本医療保険（都市農村住民基本医療保険補助、医療救助の2項目）
- ⑥ 基本公共衛生・計画生育（基本公共衛生サービス、計画生育補助保障の2項目）
- ⑦ 基本生活救助（困難な住民に対する救助、災害住民に対する救助、障害者サービスの3項目）
- ⑧ 基本住宅保障（都市農村保障性安居工程（低所得者向けの保証住宅）の1項目）

2. 中央と地方の共同事務権限と支出責任に関する具体的な分担方式とその特徴

中央と地方の共同財政事務権限の範疇は、教育、医療衛生、社会保障などの分野であり、国民生活と直接的な関係のある主要な基本公共サービスである。2018年の「改革方案」では、基本公共サービス分野における中央と地方の共同財政事務権限の範囲が8種類に区分され、18項目のように細分化された。「表1」で示されているように、この18項目の基本公共サービス分野における中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の分担方式とその特徴を下記の6点に整理することができる。¹²⁾

第1に、中央政府が下記の7項目の基本公共サービスに対し、省級地区により異なる分担の割合を採用している。それは中等職業教育国家助学金、中等職業教育学費免除補助、普通高校教育国家助学金、普通高校教育学費・雑費免除補助の4項目、都市農村住民医療保険補助の1項目、および基本公共衛生サービスと計画生育補助保障の2項目である。中央政府と省級政府の具体的な分担方法は、下記の5つのタイプである。

(1)西部地域にある12の省級政府（内モンゴル、広西、重慶、四川、貴州、雲南、チベット、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆）に対し、中央政府はその経費の80%、省級政府は、その20%を分担する。

(2)河北、山西、吉林、黒龍江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、海南の10の省級地区に対し、中央政府はその経費の60%、省級政府は、その40%を分担する。

(3)遼寧、福建、山東の3つの省級政府に対し、中央政府はその経費の50%、省級政府はその50%を分担する。

(4)天津、江蘇、浙江、広東の4つの省級政府（直轄市）と大連、寧波、厦門、青島と深圳の5つの計画単列都市に対し、中央政府は、その経費の30%、省級政府、直轄市と計画単列都市は、その70%を分担する。

(5)北京と上海の2つの直轄市に対し、中央政府はその経費の10%、直轄市は、その90%を分担する。

第2に、義務教育の公用経費保障は、中央政府が統一的な基準を決め、定額保障を採用する。上記の12省級政府に対し、中央政府と省級政府の間では8:2の割合で分担される。

第3に、義務教育に含まれている教科書の無料提供は、中央と地方が基準に基づいて定額を分担する。国家が規定した科目の教科書と小学校一年生に提供した辞典に必要な経費は、中央政府が負担する。地方が規定した科目の教科書に必要な経費は、地方政府が負担する。

第4に、家庭経済の困難な生徒に対する生活補助は、中央政府がその補助の基準を決める。中央政府と省級政府がそれぞれその生活補助に必要な経費の50%を分担する。中央政府が少数民族の寄宿生徒に対する生活補助費を負担する。

第5に、都市農村住民基本年金保険補助は、中央政府がその基準を決める。中央と地方が割合で支出を分担する。中央政府は、上記の12の西部地域の省級政府、また上記の河北、吉林、黒龍江、海南の4つの省と中部地域の6の省級地区に対して、中央政府が決めた基本年金保険補助の基準額を全額負担する。それに対して、遼寧、福建、山東の3省級政府、天津、江蘇、浙江、広東の4省級政府と大連などの5つの計画単列都市、さらに北京と上海の2直轄市に対して、その基準額の50%を分担する。

第6に、医療救助、困難な住民に対する救助、被災者に対する救助、障害者に対するサービス、

表1 基本公共サービス分野における中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分

一、義務教育	1. 公用経費保障	中央が基準を決める ①12の省級政府（内モンゴル、広西、重慶、四川、貴州、雲南、チベット、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆）に対し、中央政府はその経費の80%、省級政府は、その20%を分担する。 ②河北、山西、吉林、黒龍江、安徽、江西、河南、湖北、湖南、海南の10の省級地区に対し中央政府はその経費の60%、省級政府はその40%を分担。 ③その他の省級政府に対し、中央政府はその経費の50%、省級政府はその50%を分担する。
	2. 教科書の無料提供	中央と地方（省級政府、以下、同様）が役割を分担する。 無料で提供した国家規定の科目教科書と小学校一年生に無料で提供した辞典に必要な経費は、中央政府が負担する。 無料で提供した地方規定の科目教科書に必要な経費は、地方政府が負担。
	3. 家庭経済困難な生徒に対する生活補助	中央が基準を決める すべての省級政府、直轄市と計画単列都市に対し中央政府はその経費の50%、省級政府はその50%を分担する。 少数民族寄宿生徒に対する生活補助費は、中央が分担。
	4. 貧困地域の生徒の栄養食事補助	中央が基準を決める ①上記の西部地域の12の省級政府に対し、中央政府はその経費の80%、省級政府は、その20%を分担する。 ②上記の河北、山西、吉林、黒龍江と中部地域の6の省級地区に対し、中央政府はその経費の60%、省級政府は、その40%を分担する。 ③上記の遼寧などの3つの省級政府に対し、中央政府はその経費の50%、省級政府はその50%を分担する。 ④上記の天津、江蘇などの4つ省級政府と大連、深圳などの5つの計画単列都市に対し、中央政府は、その経費の30%、省級政府、計画単列都市はその70%を分担する。 ⑤北京と上海に対し、中央はその経費の10%、直轄市は、その90%を分担。 ただ、上記の①、②の地域で生まれ、③、④、⑤の地域で学校に通う生徒に対し、生まれた地域の基準に基づく。
二、中等職業教育、高校教育の生徒に対する補助	5. 中等職業教育国家奨学金	中央が基準を測定し、地方が具体的な補助基準を決める ①上記の西部地域の12の省級政府に対し、中央政府はその経費の80%、省級政府は、その20%を分担する。 ②上記の河北、山西、吉林、黒龍江と中部地域の6の省級地区に対し、中央政府はその経費の60%、省級政府は、その40%を分担する。 ③上記の遼寧などの3つの省級政府に対し、中央政府はその経費の50%、省級政府はその50%を分担する。
	6. 中等職業教育授業料免除	④上記の天津、江蘇などの4つ省級政府と大連、深圳などの5つの計画単列都市に対し、中央政府は、その経費の30%、省級政府、計画単列都市はその70%を分担する。 ⑤北京と上海に対し、中央はその経費の10%、直轄市は、その90%を分担。 ⑥ただ、上記の①、②の地域で生まれ、③、④、⑤の地域で学校に通う生徒に対し、生まれた地域の基準に基づく。
	7. 普通高校教育国家助学金	中央が基準を決める。地方が具体的な補助基準を決める ①上記の12の省級政府に対し、中央はその経費の80%、省政府は、その20%を分担する。 ②上記の河北4省と中部地域の6の省級地区に対し、中央はその経費の60%、省政府は、その40%を分担する。 ③上記の遼寧などの3つの省級政府に対し、中央はその経費の50%、省政府はその50%を分担する。 ④上記の天津などの4つ省政府と大連などの5つの計画単列都市に対し、中央は、その経費の30%、省政府、計画単列都市はその70%を分担。 ⑤北京と上海に対し、中央はその経費の10%、直轄市は、その90%を分担。
	8. 普通高校教育授業料、関連雑費補助	中央が省ごとに補助の基準を承認し、地方が具体的な補助基準を決める。中央と省政府が割合で経費を分担する。 分担方式は、上記の「7」普通高校教育国家助学金と同様な分担方式である。
三、基本就業サービス	9. 基本公共就業サービス	地方が実情により基準を決める。 地方の財政力の状況、保障対象者の数などの要素により確定。
四、基本年金保険	10. 都市農村住民基本年金保険補助	中央が基礎年金の基準を決める。中央政府の決めた基礎年金の基準に対し中央と地方が割合で分担。 ・中央政府が、上記の①の12の西部地域の省級政府、また上記の②の河北4省と中部地域の6の省級地区に対し、基準額全額を負担。 ・上記の③、④、⑤の省級政府に対しその補助の50%を分担。
五、基本医療保障	11. 都市農村住民基本医療保険補助	中央が指導的補助基準を決める。地方が実際の状況により具体的な補助基準を確定する。 ①上記の12の省級政府に対し、中央はその経費の80%、省政府は、その20%を分担する。 ②上記の河北4省と中部地域の6の省級地区に対し、中央はその経費の60%、省政府は、その40%を分担する。 ③上記の遼寧などの3つの省級政府に対し、中央はその経費の50%、省政府はその50%を分担する。 ④上記の天津などの4つ省政府と大連などの5つの計画単列都市に対し、中央は、その経費の30%、省政府、計画単列都市はその70%を分担。 ⑤北京と上海に対し、中央はその経費の10%、直轄市は、その90%を分担。
	12. 医療救助	地方が実情により基準を決める。 地方の財政力の状況、保障対象者の数などの要素により確定。
六、基本衛生計画生育	13. 基本公共衛生サービス	中央が基準を決める 中央と地方の分担方式は、上記の「11」の都市農村住民基本医療保険補助と同様である。
	14. 計画生育扶助保障	中央が基準を決める 中央と地方の分担方式は、上記の「11」の都市農村住民基本医療保険補助と同様である。
七、基本生活救助	15. 困難な住民に対する救助	地方が実情により基準を決める。 地方の財政力の状況、保障対象者の数などの要素により確定。 中央が重大自然災害の省級地区に対し規定される補助基準により補助を行う。災害救助に必要なその他の資金は地方が負担。
	16. 被災者に対する救助	中央が補助基準を決める 地方が実情により具体的な補助基準を決める。 地方の財政力の状況、保障対象者の数などの要素により確定。
	17. 障害者に対するサービス	地方が地方の財政力の状況、保障対象者の数などの要素により確定する。
八、基本住宅保障	18. 都市農村保障性住宅事業（低所得者向けの都市部保障性住宅事業と農村老朽化住宅改修）	地方が実情により基準を決める。 地方の財政力の状況、その年度の仕事の量などの要素により確定する。

出典：「公共サービス分野の中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分に関する改革方案の通達（国务院办公厅关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出划分改革方案的通知）」（国务院，2018年1月27日）などにより作成。

都市部保障性住宅事業と農村老朽化住宅改修に対して、各地方政府は地域の財政力の状況と保障対象の数などの要素に基づいて、その基準額を決める。

上述したように、2018年の「改革方案」により、中国における基本公共サービス分野での中央政府と省級政府の共同財政事務権限と支出責任および具体的な分担の割合が明確になった。

中央政府は、義務教育、中等職業教育と普通中等教育、都市農村住民基本医療保険補助、基本公共衛生サービス、都市農村住民基本年金保険補助などの主要な基本公共サービスを中央と地方の共同財政事務権限に区分し、その保障の基準を決め、省級地区により異なる分担の割合を採用している。

広範な農村地域を有する内陸部の義務教育、中等職業教育と普通中等教育および都市農村住民基本医療保険補助、基本公共衛生サービスの経費を保障するために、中央政府が西部地域の12の省級地区に対し、その財政支出の8割を負担し、財政力の弱い地域に対し傾斜的な財政移転支払を行っている。豊かな東部沿海地域の省級地区に対し、その4-5割を負担する。北京、上海の2つの直轄市に対し、1割しか負担しない。また中央政府が都市農村住民の老後生活を保障するため、都市農村地域住民基本年金保険の財政補助の基準を決め、中央政府が上記の12の西部地域の省級政府、また上記の河北、吉林、黒龍江、海南の4省と中部地域の6つの省級地区に対して政府からの財政補助の基準額の全額を負担する。遼寧省、福建、山東の3省級政府と北京、上海などの豊かな直轄市や省級地区、及び大連など5つの計画単列都市に対し、その基準額の5%を負担する。

中国の農村人口の規模が大きく、地域経済発展が不均衡であり、基本公共サービスのコストと財政力の格差が大きいという中国の実情から見ると、経済成長とともに、中央政府の負担する支出責任（基準額）をさらに増額する必要があるが、2018年の「改革方案」は、中央政府と省級政府の共同事務財政権限と支出責任区分の明確化に関する改革を推進するために重要な意義を持っている。

第2節 財政支出の面から見た2019年以降の基本公共サービス分野における中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分の特徴

2021年現在の中央政府と省級政府の事務配分（経費）を整理したうえで、財政支出の面から基本公共サービス分野における中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の分担の実態とその特徴を検討する。

1. 2021年現在の中央政府と省級政府の事務配分（経費配分）

中央政府と地方政府の事務配分（経費配分）は、1994年分税制改革を経て、またその後の改革によって細分化してきた。『中国財政年鑑』の一般公共財政支出に計上されている2021年の中央と地方の支出項目は、債務の利子償還の中身を除いてほぼ同様である。中央の財政支出には、国内外債務の利子償還、債務の利子償還と国内外債務発行費の項目を含む23の中央事務と支出の項目がある。それに対して地方の財政支出には、一般債務の利子償還と地方政府一般債務発行費を含む24の地方事務と支出の項目がある。地方の事務には、「その他の地域援助」の項目があるが、中央の事務にはそれが計上されていない（表1、参照）。

2021年現在の中央と地方（省級政府）の事務配分（経費配分）は、次のようになっている。それ

表2 中央政府と地方政府の事務配分（経費配分）（2021年現在）

中央財政（中央政府）	地方財政（省政府）
1. 一般公共サービス支出	1. 一般公共サービス支出
2. 外交支出	2. 外交支出
3. 国防費	3. 国防費
4. 公共安全（武装警察、警察、検察、裁判、司法）支出	4. 公共安全（警察、検察、裁判所、司法、武装警察等）支出
5. 教育費	5. 教育費
6. 科学技術費	6. 科学技術費
7. 文化観光体育とメディア支出	7. 文化観光体育とメディア支出
8. 社会保障関係費と雇用支出	8. 社会保障関係費と雇用支出
9. 衛生健康支出	9. 衛生健康支出
10. 省エネルギー・環境保全費	10. 省エネルギー・環境保全費
11. 都市農村コミュニティ支出	11. 都市農村コミュニティ支出
12. 農林水支出	12. 農林水支出
13. 交通運輸の整備費	13. 交通運輸の整備費
14. 資源探査・工業・情報等支出	14. 資源探査・工業・情報等支出
15. 商業サービス業等支出	15. 商業サービス業等支出
16. 金融支出	16. 金融支出
17. 自然資源海洋気象等支出	17. その他の地区支援支出
18. 住宅保障と住宅改革支出	18. 自然資源海洋気象等支出
19. 食料・食油物資儲備支出	19. 住宅保障と住宅改革支出
20. 災害防治及び応急管理支出	20. 食料・食油物資儲備支出
21. 国内外債務の元利償還（中央政府国内債務の利子償還費、中央政府国外債務の利子償還費）	21. 災害防治及び応急管理支出
22. 国内外債務発行費（中央政府国内債務発行費、中央政府国外債務発行費）	22. 債務の利子償還支出（地方政府一般債務の利子償還）
23. その他支出	23. 債務発行費（地方政府一般債務の利子償還）
	24. その他支出

出典：『中国財政年鑑』2022年版，pp371-374，pp377-380 により作成。

は、一般公共サービス（行政事務、統計・財政・審計、税関事務、人力資源事務等）、外交、国防、公共安全（武装警察、警察、裁判所、司法）、教育（普通教育、職業教育等）、科学技術、文化・観光・体育とメディア、社会保障と雇用（全国社会保障基金に対する財政補助、行政事業単位年金、基本年金保険基金に対する財政補助、都市・農村住民の最低生活保障、雇用補助等）、衛生・健康（基本医療保険基金に対する財政補助、公共衛生、公立病院、公共衛生、行政事業単位医療、基層医療衛生機構等）、省エネルギー環境保全（汚染排出保全、天然林保護、自然生態保護、省・エネルギー節約利用等）、都市・農村コミュニティ（公共施設・環境衛生、管理事務等）、農・林・水（農業・農村、林業、水利、貧困扶助、価格補助等）、交通運輸、資源探査・工業・情報等、商業サービス行等、金融、その他の地域に対する援助、自然資源・海洋・気象等、住宅保障（保障性住宅、住宅改革、都市農村コミュニティ住宅）、食糧食油物資儲備、災害防止治療および応急管理、その他支出、債務の利子償還、債務発行費がある。¹³⁾

現在、中国の政府予算には、a. 一般公共予算収入（一般会計収入）、b. 国有土地使用者権譲渡金収入を含む政府性基金予算収入、c. 社会保険基金予算収入、d. 国有企業からの上納利潤の¹⁴⁾国庫への納付を含む国有資本経営予算収入の4つの予算が含まれている。

本研究では、一般公共財政収入と一般公共財政支出を中心に検討する。2021年の全国（中央+地方）一般公共財政収入（決算）は、20兆2,554.64億元である。中国の一般公共財政収入には国内外の債務収入が含まれていない。そのうち、中央本級公共財政収入は、9兆1,470.41億元（45.2%）であり、地方本級公共財政収入は、11兆1084.23億元（54.8%）である。

2021年の全国（中央+地方）一般公共財政支出（決算）は、24兆5,673億元である。中国の一般公共財政支出には債務支出（中央と地方の国内外債務利子返済支出+中央地方の国内外債務発行費支出）が含まれる。2021年の中央一般公共財政支出合計は、11兆7,202億元であり、そのうち、中央から地方への財政移転は、中央一般公共財政支出の70.1%（8兆2,152億元）を占める。中央本級支出は中央一般公共財政支出合計の29.9%（3兆5,049億元）を占める。中央から地方への財政移転は、地方一般公共財政収入に計上されている。

2021年の地方一般公共財政収入の合計は、19兆3,236.57億元であり、そのうち、地方本級公共財政収入（税収+税外収入=自主財源）は、11兆1,084.23億元である。依存財源のうち、中央から地方への財政移転は8兆2,152.34億元である。2021年の地方本級公共財政収入は、地方一般公共財政収入の57.48%である。中央から地方への財政移転は、同42.5%である。

2021年の地方一般公共財政支出（決算）は21兆623億元である。中央政府は、義務教育、都市農村住民基本医療保険補助、基本公共衛生サービス、都市農村住民基本年金保険補助などの基本公共サービス分野における中央と地方の共同財政事務権限に対して、財政移転支払を通じてその支出責任を負担している。

2. 財政支出の面から見た基本公共サービスにおける中央と地方の共同事務権限と支出責任の区分の実態とその特徴

2021年の中央と地方（省級政府）の財政支出から分かるように、省級政府は、85%以上（2021年、85.7%）の一般公共財政支出を分担しているが、中央政府は、財政移転を通じて国民生活と密接な関係のある基本公共サービスに対して支出責任を負担している。

財政支出の面から見ると、基本公共サービス分野における中央と地方の18項目の共同財政事務権限と支出責任の分担方式とその特徴を下記の4点に整理することができる（表3、参照）。

第1に、中央政府は、義務教育、中等職業教育、普通高校教育、また都市農村住民の基本医療保険補助、公共衛生などの10項目の基本公共サービス分野に対し、地域間の財政力格差を縮小し、基本公共サービスの均等化を実現するために、西部地域の12省級地区に対し基準額の8割、中部地域に対しその6割の支出責任を負担している。具体的には次の通りである。

一つ目は、教育費についてである。2021年の教育費（中央+地方）は、3兆7468.8億元であり、一般公共財政支出（24兆5,673億元、中央+地方）に占める割合は15.3%である。教育費支出には、教育管理事務、普通教育、職業教育、成人教育、ラジオ・テレビ教育特殊教育などの10項目があり、その中で普通教育は、教育費全体の79.9%（2兆9,931.1億元）、職業教育は、同9.1%（3,402.9¹⁵⁾億元）である。この両者を合わせると、教育費全体の89%（3兆3,334億元）である。

この教育費の支出から分かるように、基本公共サービスに含まれる義務教育費の4項目、中等職業教育と高校教育の生徒に対する補助の4項目に関する教育費の支出は、教育費全体における割合が大きい。中央政府は、中西部地域に対し傾斜的な財政移転の形で義務教育と中等職業教育、

および高校教育の支出責任を負担している。

二つ目は、都市農村住民基本医療保険補助、公共衛生、計画生育扶助保障の3項目は、財政支出項目の衛生健康支出項目に含まれている。衛生健康支出には、公共衛生、基本医療保険基金補助、公立病院、基礎医療衛生機構、医療救助などの10項目が含まれており、その中で、都市農村住民基本医療保険基金補助を含む基本医療保険基金補助は、衛生健康支出（1兆9,142.6億元）の34.0%（6,504.3億元）を占める。2021年の都市農村基本医療保険基金収入のうち、政府からの財政補助収入は、6,268.44億元である。これは、2021年の財政支出項目（中央+地方）にある基本医療保険基金補助全体（6,504.3億元）の96.3%を占めている。ここから分かるように、中央政府は、都市農村住民基本医療保険基金補助の大部分を負担している（表3、参照）。

2021年の地方財政支出に計上された基本医療保険基金補助（6,492.42億元）と公共衛生支出（3,568.07億元）の合計は、1兆0,060.49億元であり、この両者は、衛生健康支出全体（1兆9,142.6億元、中央+地方）の52.6%である。この割合からみると、基本医療保険基金補助と公共衛生支出は、衛生健康支出の半分以上（52.6%）を占めており、地級市政府が運営・管理している都市農村住民基本医療保険基金補助と公共衛生支出の大部分は、中央政府からの財政移転であることが分かる（表3、参照）。

第2に、中央政府は、西部地域にある12の省級地区と河北、山西、吉林、黒龍江の4省、および中部地域の6省に対し、都市農村住民基本年金保険基金収入にある政府からの財政補助の全額を負担しているが、東部沿海地域にある遼寧、福建、山東の3省、および豊かな天津、江蘇、浙江、広東の4省（直轄市）、大連、深圳などの5つの計画単列都市、北京と上海の2直轄市との間で、中央と地方がそれぞれ5:5の割合で分担している。

基本年金保険基金の財政補助には、企業従業員基本年金保険の財政補助と都市農村住民基本年金保険の財政補助が含まれている。2021年の基本年金保険基金補助（中央+地方）は、9,771.97億元であり、社会保障と就業支出全体（3兆3,788.26億元）の29.0%を占める（表3、参照）。

『中国財政年鑑』に計上された全国の「社会保障と就業支出（雇用補助）」は、基本年金保険基金の財政補助、行政事業単位（公務員等）年金支出、就業補助、撫恤支出、退役安置、社会福祉、障害者事業、最低生活保護など、合計で19の支出項目がある。

現在、中国の社会保険基金は、基本年金保険、基本医療保険、失業保険と公傷保険である。2019年以降、生育保険は基本医療保険基金の中に含まれることになった。¹⁶⁾

上述した分析から分かるように、都市農村住民基本年金保険基金補助は、中央と地方の共同財政事務権限と支出責任である。中央政府は、地域間の経済格差と財政力格差を是正し、都市農村住民基本年金の政府からの財政補助の基準額を保障するために、西部地域にある12の省級地区と河北、山西、吉林、黒龍江の4省および中部地域の6省に対しその全額を負担している。しかし、東部沿海地域の遼寧、福建、山東の3省、および豊かな天津、江蘇、浙江、広東の4省（直轄市）と大連、深圳などの5計画単列都市、北京と上海の2直轄市との間で、中央と地方がそれぞれ5:5の割合でその支出責任を負担している。

第3に、基本公共就業サービス、医療救助、困難な住民に対する救助、障害者サービスの4項目について、地方政府が地域の実情によりその補助の基準を決める。被災者に対する救助は、中央政府がその補助基準を決める。地方政府は、地方の負担する上記の5項目の共同財政事務権限

表3 基本公共サービスにおける中央と地方の共同財政事務の支出分担（2021年、決算、億元）

	全国合計	中央支出	地方支出（省級政府）
一般公共財政支出（中央＋地方）	245,673.00(100)	35,049.96(14.3)(100)	210,623.04(85.7)
四大経費対財政支出比	97,496.23(39.7)(100)	3,434.57(1.4)(3.5)	94,061.66(38.3)(96.5)
1. 教育費	37,468.85(15.3)(100)	1,690.35(0.7)(4.5)	35,778.50(14.6)(95.5)
①普通教育費	29,931.1(79.9)	1,484.22(5.0)	28,446.95(95.0)
②職業教育費	3,402.91(9.1)	17.78(0.5)	3,385.13(99.5)
2. 卫生健康関連費	19,142.68(7.8)(100)	223.51(1.2)	18,919.17(98.8)
①公共衛生費	3,593.25(18.8)	25.18	3,568.07(99.3)
②基本医療保険基金補助	6,504.36(34.0)	11.94	6,492.42(98.5)
③医療救助費	582.19(3.0)	1.2	581.07(99.8)
3. 社会保障関係費	33,788.26(13.8)(100)	887.29(2.6)	32,900.97(97.4)
①基本年金保険基金補助	9,771.97(29.0)	179.61(1.8)	9,592.36(98.2)
②就業補助	957.32(2.8)	10.72	946.60(98.9)
③困難な住民救助費	410.50(1.2)	0.22	410.28(99.9)
④障害者事業費	705.54(2.1)	3.19	702.35(99.6)
⑤被災者救助（臨時救助）	143.31(0.4)	0.67	142.64(99.5)
4. 保障性住宅補助費	7,096.44(2.8)(100)	633.42(8.9)	6,463.02(91.1)
①保障性住宅工程支出	2,793.44(29.4)	14.93	2,778.51(99.5)
②住宅改革	4,029.71(56.8)	617.79	3,411.92(84.7)

注：1） 中国の財政支出には債務支出が含まれる。地方の財政収入は自主財源と中央政府からの財政移転などからなる。
2） 教育費は、義務教育に含まれる普通教育費および職業教育費などからなる。
3） 社会保障関係費は、基本年金保険基金補助、就業補助（再就職支援金）、困難な住民救助費、障害者事業費、被災者臨時救助の他に、見舞金、社会福祉救済費、行政事業単位年金への補助などからなる。
4） 保障性住宅補助費は、保障性住宅工程支出、住宅改革などからなる。
出所：『中国財政年鑑』2022年版、365-393頁により作成。

に対し、自主財源および中央政府からの財政移転を通じて、その支出責任を負担する。

2021年の全国の実業補助（基本就業サービス）は、957.32億元であり、社会保障と就業支出全体（3兆3,788.26億元）の2.8%を占める。中央政府は、就業補助全体の1.1%（10.72億元）を占め、地方政府は、その98.9%（946.6億元）を占める（表3、参照）。

2021年の全国の実業救助費は、582.19億元であり、卫生健康支出全体（1兆9,142.68億元）の3.0%を占める。中央政府は、実業救助費全体の0.2%（1.12億元）を占め、地方政府は、その99.8%（581.07億元）を占める（表3、参照）。

困難な住民に対する救助、被災者救助、障害者サービスは、「2018年の改革方案」には8種類の1つである基本生活救助に含まれている。2021年の『中国財政年鑑』の財政支出には、社会保障と就業支出の中に計上されている。これらの救助とサービスに対し地方政府が地域の実情により具体的な補助基準を決める。

2021年の困難な住民救助費（特困人員救助供養）は、410.5億元であり、被災者救助（臨時救助）は、143.3億元、障害者サービス（障害者事業費）は、705.54億元である。この3項目の財政支出

の合計は、1,259.34億元である。中央政府はこの3項目の0.3%（4.01億元）を占め、地方政府は、その99.8%（1,255.27億元）を占める。地方政府のこの3項目のサービスの中で一番大きいのは、障害者サービス（702.35億元）である（表3、参照）。

第4に、保障性住宅支出は、地方政府が地域の実情により具体的な基準を決める。それは、『中国財政年鑑』財政支出の「住宅保障支出」項目の中に計上されている。2021年の住宅保障支出（保障性住宅工程支出、住宅改革支出と都市農村コミュニティ（社区）住宅）は、7,096.44億元であり。全国（中央+地方）一般公共財政支出（24兆5,673億元）の2.8を占める。保障性住宅工程支出は、2,793.44億元である。中央政府は、（5.3%）14.93億元で、地方政府は、99.5%（2,778.56億元）を占める（表3、参照）。

本章では、2018年に国務院が公布した「基本公共サービスの分野における中央と地方の共同財政事務権限と支出責任を区分する改革の方案」の主要内容を説明したうえで、2021年の基本公共サービス分野における中央と地方の共同事務権限と支出責任の区分、および具体的な分担方式を整理し、財政支出の面から中央政府の役割を検討した。

2018年の「改革方案」により、中国における基本公共サービス分野での中央政府と省級政府の共同財政事務権限と支出責任の区分、及び具体的な分担の割合が明確になった。

中央政府は、義務教育、中等職業教育と普通中等教育、都市農村住民基本医療保険補助、基本公共卫生サービス、都市農村住民基本年金保険補助などの主要な基本公共サービスを中央と地方の共同財政事務権限に確定し、保障の基準（財政補助の基準）を決め、省級地区により異なる分担の割合を採用している。また中央政府は、広範な農村地域を有する内陸部の基本公共サービスの経費を保障するために、西部地域にある12の省級地区に対し保障基準の8割を負担し、財政力の弱い地域へ傾斜的に財政移転支払を行っている。豊かな東部沿海地域の省級地区に対しその4-5割を負担する。北京、上海の2つの直轄市に対し1割しか負担しない。

中央政府は、政府からの財政補助の基準（保障の基準）を決める。都市農村住民の老後生活を保障するため、上記の12の西部地域の省級政府、また上記の河北4省と中部地域の6の省級地区に対して中央政府が定めた財政補助の基準額の全額を負担している。

中央政府が財政補助の基準を決めるが、省級政府は、中央政府の決めた保障基準の上に地域の経済発展と財政力に応じて、省の財政補助の基準額を決める。年金保険制度と医療保険制度を運営し管理している地級市政府は、さらに地域の実情に応じて具体的な財政補助額を決める。豊かな地域の財政補助額が高く設定されている。

2021年現在の基本公共サービス分野における中央と地方の共同事務権限と支出責任の区分、及びその財政支出から分かるように、省級政府は、85%以上（2021年、85.7%）の一般公共財政支出の事務を分担しているが、中央政府は、財政移転を通じて、国民生活と密接な関係のある基本公共サービスに対して支出責任を負担している。

2021年の教育費（中央+地方）は、一般公共財政支出（中央+地方）に占める割合は15.3%である。普通教育と職業教育は、教育費全体の89%である。中央政府は、中西部地域に対し傾斜的な財政移転の形で、義務教育と中等職業教育、および高校教育の支出責任を負担している。

2021年の基本医療保険基金補助は、卫生健康支出に占める割合は、34.0%である。2021年の都市農村基本医療保険基金収入のうち、政府からの財政補助収入は、6,268.44億元である。これは、

2021年の財政支出項目（中央+地方）にある基本医療保険基金補助全体（6,504.3億元）の96.3%を占めている。このことから分かるように、中央政府は、財政移転を通じて地級市政府が運営・管理している都市農村住民基本医療保険基金収入にある財政補助を負担している。

2021年の基本年金保険基金補助（9,771.97億元）は、社会保障と就業支出全体の29.0%を占める。そのうちの都市農村住民基本年金保険補助（3,310.51億元）は、基本年金保険基金補助の33.9%を占める。都市農村住民基本年金保険基金補助は、中央と地方の共同財政事務権限と支出責任である。中央政府が、地域間の経済格差と財政力格差を是正し、都市農村住民基本年金の基準額を保障するために、中西部地域などの省級地区に対しその全額を負担している。それに対して、財政力が相対的に裕福な地域に対しその基準額の5割を分担している。

2021年の教育、衛生健康、社会保障と就業、および住宅保障の4大経費は、一般公共財政支出に約40%（39.7%）を占めている。中央政府は、義務教育、普通高校教育、中等職業教育、都市農村住民の基本医療保険、都市農村住民の年金保険と公共衛生などの共同財政事務に対しその財政補助の基準を決めるのみならず、財政移転を通じて中西部地域などの省級地区に対し財政補助の基準額全額、または8割以上を負担している。

2019年以降、実施された政府間の共同財政事務権限と支出責任の区分に関する改革によって、中央政府と省級政府の役割分担が明確になり、中央政府が大きな支出責任を負担していることが示されている。

第3章 中央と地方の税源配分と中央から地方への財政移転

本章では、2021年現在の中央と地方の税源配分、中央政府から地方（省級政府）への財政移転の実態とその特徴を検討する。

第1節 中央と地方の税源配分

中央と地方（省級政府）の税源配分の実態を検討する前に、政府の4つの収入を見てみる¹⁷⁾。2021年の政府の4つの収入合計は、40兆2,626.03億元である。そのうち、全国（中央+地方）一般公共財政収入（一般公共予算収入、決算）は、政府収入の50.3%（20兆2,554.64億元、国内外の債務収入を含まず）を占める。全国社会保険基金収入は、同24.1%（9兆6,876.79億元）、全国政府性基金予算収入は、政府収入の24.3%（9兆8024.17億元）、全国国有資本経営収入は、同1.3%（5,170.43億元）を占める（表4、参照）。

一般公共財政収入（中央+地方）は、税収と税外収入から構成されている。2021年の全国（中央+地方）の税収合計は、17兆2,735.67億元であり、全国（中央+地方）一般公共財政収入（20兆2,554.64億元）の85.3%である。税外収入は、2兆9,818.97億元であり、同14.7%である（表4、参照）。

全国社会保険基金基金収入（決算）には、①企業従業員基本年金保険基金収入、②都市農村住民基本年金保険基金収入、③機関事業単位（行政機関、公立学校、病院等）基本年金保険基金収入、④職工（企業+行政機関、公立学校、病院等）基本医療保険基金収入、⑤都市農村住民基本医療保険

表4 政府の4つの収入

(決算, 億元, %)

	政府の収入	一般公共財政収入 (中央+地方)	社会保険基金収入 (中央+地方)	政府性基金予算収入 (中央+地方)	国有資本経営収入 (中央+地方)
		202,554.64 (50.3) (100)	96,876.79 (24.1) (100)	98,024.17 (24.3) (100)	5,170.43 (1.3) (100)
2021	402,626.03 (100)	うち 税収 172,735.67(85.3)	うち 財政補助 22,606.32(23.3)	うち 国有土地使用権譲渡金収入 84,977.85(86.7)	うち 国有企業利潤収入 3,075.25(59.5)
		税外収入 29,818.97(14.7)	保険料収入 69,100.85(71.3)	—	—

注：2021年の一般公共財政収入、全国政府性基金収入、全国社会保険基金収入、全国国有資本経営収入は、『中国財政統計年鑑』2022年版、365-392頁による。

基金収入、⑥公傷保険基金収入、⑦失業保険基金収入の7項目の社会保険基金収入が含まれている。

社会保険基金収入は、保険料収入、財政補助収入、利子収入と委託投資収益収入から構成されている。2021年の全国社会保険基金収入は、9兆6,876.79億元であり、そのうち、保険料収入は、全国社会保険基金収入の71.3%（6兆9,100.85億元）である。財政補助は、同23.3%（2兆2,606.32億元）である（表4、参照）。

全国政府性基金予算収入は、国有土地使用権譲渡金収入と国有土地収益基金収入などから構成されている。2021年の国有土地使用権譲渡金収入は、8兆4,977.85億元であり、全国政府性基金予算収入（9兆8024.17億元）の86.7%を占める。2021年の国有土地使用権譲渡金収入は、全国（中央+地方）一般公共財政収入（20兆2,554.64億元）の42%に相当する（表4、参照）。

全国国有資本経営収入は、国有企業の利潤収入、利子収入、財産権譲渡収入などから構成されている。2021年の国有企業の利潤収入は、3,075.25億元であり、全国国有資本経営収入（5,170.43億元）の59.5%¹⁸⁾を占める。

中国の税収構造（中央+地方）は、共有税である付加価値税、個別消費税、企業所得税と個人所得税の4つの主要税と地方独立税の主体である不動産関連諸税などの補完的諸税から構成されている。2021年にこの4つの主要税は、全税収（17兆2,735.67億元）の77.1%を占める。そのうち、付加価値税は、6兆3,519.59億元であり、全税収の36.8%である。個別消費税は、1兆3,880.70億元で同8.0%である。この両税を合わせて全税収の44.8%を占める。全税収に占める間接税が一貫して直接税より高い割合を占めていることは、中国の税収構造の特徴である。¹⁹⁾

2021年に企業所得税は4兆2,042.38億元で、全税収に占める割合は24.3%であり、付加価値税に次いで二番目大きい。2021年の個人所得税は1兆3,992.68億元で同8.1%である。この両税を合わせて、全税収の32.4%を占める。消費課税の割合は高いのに対し直接税の割合は相対的に低い。

不動産関連諸税は、不動産税、城鎮土地使用税、土地増値税、耕地占用税、契約税の5つからなる。これは地方独立税の主体である。2021年の不動産関連税収入の割合は地方税全体の12.0%（2兆07,92.79億元）を占める。

1994年の分税制改革によって中央政府と省級政府との間では税源配分が行われ、全税収に占める中央税収の割合は、1993年の20.8%から1994年の55.2%になった。それ以降、中央税収の割合

は、50%-55%の間にある。2017年11月に国務院が「営業税（サービス消費税）暫行条例」を廃止するとともに、「増値税（付加価値税）暫行条例」に対する改正を行った。この改正によって実質的な地方独立税としてのサービス消費税が付加価値税に統合されることになった。2018年以降、統合された後の付加価値税の配分率は、税関代行徴収分を除いて従来の中央75%、地方25%から、中央は50.0%、地方は50.0%²⁰⁾に変わった。2021年の付加価値税の配分率も、中央は50.0%、地方は50.0%となっている。

企業所得税は、規定に基づく中央政府の税収を除いたその他の大部分は中央60%、地方40%のように配分される。2021年の企業所得税は、中央63.3%、地方36.7%のように配分されている。個人所得税の配分率は、中央60%、地方40%である。2021年の個人所得税は、中央60.0%、地方40.0%のように配分されている。

資源税のうち、海洋石油企業の納付する税収は中央税、残った分は地方税である。印紙税のうち、株式取引の税収は中央税であり、その他の印紙税の収入は地方税である。都市維持建設税（付加価値税と個別消費税の付加税）のうち、各銀行本社、保険会社本社が納付した税収分は中央税、残った分は地方税である。

全租税収入に占める中央税の割合は1994年から2010年までの55%前後から2014年から2021年までの50~52%まで下がった。2021年の、中央政府と省級政府（地方）の税源配分率は、中央51.5%、地方48.5%となった。中央政府の税源配分率は地方のそれより3.0%大きかった（表5、参照）。

中央税収の規模は、1994年の2,831.9億元から2021年の8兆8,946.4億元まで31倍増加した。地方税収の規模は、1994年の2,294.9億元から2021年の8兆3,789.2億元まで36倍増加した。地方税収の増加は、共有税である付加価値税、企業所得税と個人所得税の増加、経済成長に伴う個人所得の増加と都市部住宅市場の拡大にともない、地方の独立税としての不動産関連諸税が急速に増加していることによるものである。しかし、コロナの影響により2020年の全租税収入は、2009年以來の、初めてのマイナス成長となり、2019年の15兆8,000.46億元から15兆4,312.29億元まで3,679.17億元の減収であり、そのうちの（国内）付加価値税（増値税）は2019年の3兆1,186.9億元から2兆8,438.1億元まで2,748.8億元の減収となった（表5、参照²¹⁾）。

現在の中国の税収構造（中央+地方）は、共有税である付加価値税、個別消費税、企業所得税と個人所得税の4つの主要税と地方独立税の主体である不動産関連諸税などの補完的諸税から構成されている。2021年にこの4つの主要税は、全税収の77.1%を占める。付加価値税と個別消費税は、全税収の44.8%、企業所得税と個人所得税は同32.4%、不動産関連諸税は地方独立税の主体であり、地方税全体の12.0%を占める。消費課税の割合は高いのに対し直接税の割合は相対的に低いこと、地方独立税の割合は低いことは、中国税収構造の大きな特徴である。1994年の分税制改革により中央政府と省級政府の間では税源配分が行われ、全税収に占める中央税収の割合は、1993年の20.8%から1994年の55.2%になった。それ以降、中央税収の割合は、50%~55%の間にある。2017年に営業税（サービス消費税）が付加価値税への統合により、配分率は、中央は50.0%、地方は50.0%となっている。コロナの影響により2020年の全租税収入は、2009年以來の初めてのマイナス成長となり、付加価値税の減収額は大きかった。

表5 中央と地方の税収配分の推移

(単位: 億元, %, 決算)

	全租税収入		中央税収入		地方税収入		全国一般公共予算収入 (中央+地方)	国家財政収入 対 GDP 比率
	(%)	(指数)	(%)	(指数)	(%)	(指数)		
1993	4,255.3 (100)		883.9 (20.8)		3,371.3 (79.2)		4,348.9	12.2
1994	5,125.8 (100)	(100)	2,831.9 (55.2)	(100)	2,294.9 (44.8)	(100)	5,218.1	10.8
2000	12,581.5 (100)	(245)	689.2.6 (54.8)	(243)	568.8.8 (45.2)	(247)	133,95.0	13.4
2005	28,778.5 (100)	(561)	16,051 (55.8)	(566)	12,726.7 (44.2)	(554)	31,649.2	17.0
2010	73,210.7 (100)	(1428)	40,509.3 (55.3)	(1430)	32,701 (44.7)	(1424)	83,101.5	20.3
2014	119,175.3 (100)	(2325)	60,035.4 (50.4)	(2119)	59,139.9 (49.6)	(2577)	140,370.0	22.1
2016	130,360.7 (100)	(2543)	65,669.0 (50.4)	(2318)	64,691.6 (49.6)	(2818)	159,604.9	21.6
2017	144,369.87 (100)	(2817)	75,697.15 (52.4)	(2673)	68,672.72 (47.6)	(2992)	172,592.77	21.0
2018	156,402.86 (100)	(3051)	80,448.07 (51.4)	(2841)	75,954.79 (48.6)	(3310)	183,359.84	20.4
2019	158,000.46 (100)	(3082)	81,020.33 (51.3)	(2860)	76,980.13 (48.7)	(3354)	190,390.08	19.3
2020	154,312.29 (100)	(3010)	79,644.23 (51.6)	(2812)	74,668.06 (48.4)	(3253)	182,913.88	18.0
2021	172,735.67 (100)	(3369)	88,946.40 (51.5)	(3140)	83,789.27 (48.5)	(3646)	202,554.64	17.7

注: 国家財政収入には国内外の債務収入が含まれていない。

出所: 『中国財政年鑑』各年版により作成。

第2節 中央から地方への財政移転

中央政府は、地域間の財政力格差を縮小し、地域間、都市農村間の基本公共サービス水準の均等化を図るために、内陸部にある中西部地域の省級政府に対し傾斜的財政移転支払を行っている。また省級政府は省内の遅れた地域に対しより多くの財政移転を行っている。現行の中国の地方財政調整制度は1994年分税制改革とともに、形成されたものである。本研究では、中央政府による省級政府間の財政力格差を調整することを第一段階の地方財政調整とし、そして省級政府による省級地区内の各地級市政府間の財政力格差を調整することを第二段階の地方財政調整としている。²²⁾

中央政府から省級政府への財政移転の方法は、「一般性移転支払（一般補助金）」、「専項移転支払（特定補助金）」と「税収還付」の3つである。これらは地方政府の財政収入項目では、「中央から地方への税収還付と財政移転支払」として計上されている。2014年に国務院が公布した「中央から地方への財政移転支払制度の改革と完備に関する意見」では、中央財政が一般性財政移転支払の規模と割合を大きくし、専項財政移転支払を整理し、その配分と使用を規範化させることなどが明示されている。2016年の「中央と地方の財政事務権限と支出責任の区分に関する改革の

指導意見」（国務院）と2018年の「基本公共サービス分野における中央と地方の共同財政事務権限と支出責任に関する改革方案」（国務院）が、基本公共サービス分野における中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分の明確化を推進するためには、重要な意味を持っている。

2019年に中央から地方への一般性財政移転には共同財政事務権限に関する財政移転支払の項目が設けられ、中央政府が中心になってその支出責任を負担する。この改革によって、一般性財政移転支払を主体とし、共同財政事務権限の移転支払が専項移転支払と有効に結び付けて、合理的な財政移転支払システムを構築することができるようになった。²³⁾

2019年以降の『中国財政年鑑』の地方一般公共財政収入にある「中央から地方への税収還付と財政移転支払」項目が「中央から地方への移転支払」に変更され、税収還付が一般性財政移転に含まれることになった。²⁴⁾

中央政府から省級政府への財政移転額は、1995年の2,532.9億元から2021年の8兆2152.34億元まで増加してきた。この26年の間に32.4倍の増加となった。中央財政支出全体に占める割合は年々増加して2000年（46.6%）を除いて1995～2007年までは、ずっと50%を超えて、2008～2010年までは、62～66%台であり、2011～2021年までは、中央財政支出の68～70%程度である。²⁵⁾

一般性財政移転支払額（一般補助金）は、1995年の290億元から2021年の7兆4,799.29億元まで257倍増加した（表6、参照）。

専項移転支払額（特別補助金）は1995年の374.7億元から2018年の2兆2,927億元まで61倍増加したが、2019年は、7561.7億元まで減少した。2020年の専項移転支払は、1兆3,758.07億元になったが、そのうちの5,992.14億元は、公共衛生システム建設やコロナ予防などの特殊移転支払である。²⁶⁾ 2021年の専項移転支払は7,353.05億元である（表6、参照）。

「税収還付」は1995年の1,868.2億元から2018年の8031.5億元まで、この23年の間に4.2倍の増加となっている。2019年以降は、「税収還付」の項目が「一般性財政移転支払」に含まれ、「税収還付と固定補助」の項目となった。2021年の「税収還付と固定補助」は、1兆1,569.67億元であり、政移転支払全体の14.0%を占める（表6、参照）。

中央政府から地方政府への財政移転総額に占める一般性移転支払の割合は、1995年の11.5%から2018年の55.6%、さらに2019年の89.8%まで飛躍的に増加し、2021年のそれは、90.1%である。一般性移転支払の割合が高くなった理由として、2002年に企業所得税と個人所得税が共有税になってから中央税収が大幅に増加してきたこと、また2019年以降、中央と地方の共同事務が増設され、それが一般性財政移転支払いに含まれていること、「共同事務権限移転支払」は、2019年の3兆902.99億元から2021年の3兆4,258.82億元まで増加し、2021年の一般性財政移転支払に占める「共同事務権限移転支払」の割合は、45.8%であること、税収還付の項目が「税収還付と固定補助」に変わり、一般性財政移転支払に含まれることが挙げられる（表6、参照）。

本章では、財源配分と財政移転を検討した。現在の中国の税収構造（中央+地方）は、共有税である付加価値税、個別消費税、企業所得税と個人所得税の4つの主要税と地方独立税の主体である不動産関連諸税などの補完的諸税から構成されている。消費課税の割合は高いのに対し直接税の割合は相対的に低いこと、地方独立税の割合は低いことは中国税収構造の特徴である。中央政府と省級政府の税源配分率は、中央は50.0%、地方は50.0%となっている。2021年の税源配分率は、中央51.5%、地方48.5%である。

表6 中央から地方への一般財政転移支払と専項移転支払の推移

単位：億元（％）

	中央財政支出(A)	中央から地方への財政移転総額(B)			
		B/A（％）	一般財政移転支払	専項移転支払	税収還付
1995	4,529.4(100)	2,532.9(55.9) (100)	290.0 (11.5)	374.7 (14.8)	1,868.2 (73.8)
1998	6,447.1(100)	3,285.3(51.0) (100)	313.1 (9.5)	889.5 (27.1)	2,082.7 (63.4)
1999	8,238.9(100)	3,992(49.6) (100)	511.4 (12.8)	1,360 (34.1)	2,120.6 (53.1)
2000	10,185.1(100)	4,747.6(46.6) (100)	893.4 (18.8)	1,647.7 (34.7)	2,206.5 (46.5)
2001	11,769.9(100)	6,117.2(52.0) (100)	1,604.8 (26.2)	2,203.5 (36.0)	2,308.9 (37.7)
2002	14,123.4(100)	7,352.7(52.1) (100)	1,944.1 (26.4)	2,401.8 (32.7)	3,006.8 (40.9)
2003	15,681.5(100)	8,058.2(51.4) (100)	2,241.2 (27.8)	2,391.7 (29.7)	3,425.3 (42.5)
2004	18,302.0(100)	10,222.4(55.9) (100)	2,933.7 (28.7)	3,237.7 (31.7)	4,051.0 (39.6)
2005	20,259.9(100)	11,120.1(54.9) (100)	3,715.8 (33.4)	3,647.0 (32.8)	3,757.3 (33.8)
2006	23,492.8(100)	13,589.4(57.8) (100)	5,024.9 (37.0)	4,634.3 (34.1)	3,930.2 (28.9)
2007	29,579.9(100)	17,325.1(58.6) (100)	7,017.2 (40.5)	6,186.9 (35.7)	4,121.0 (23.8)
2008	36,334.9(100)	22,710.5(62.5) (100)	8,491.0 (37.4)	9,397.3 (41.4)	4,822.2 (21.2)
2009	43,819.5(100)	28,563.7(65.2) (100)	11,317.2 (39.6)	12,359.8 (43.3)	4,886.7 (17.1)
2010	48,330.8(100)	32,341.0(66.9) (100)	13,235.6 (40.9)	14,112.0 (43.6)	4,993.3 (15.4)
2011	56,435.3(100)	39,921.2(70.7) (100)	18,311.3 (45.9)	16,569.9 (41.5)	5,039.8 (12.6)
2012	64,126.3(100)	45,361.6(70.7) (100)	18,804.1 (41.5)	21,429.5 (47.2)	5,128.0 (11.3)
2013	68,491.68(100)	48,019.92(70.1) (100)	24,362.72 (50.7)	18,610.46 (38.8)	5,046.74 (10.5)
2014	74,161.11(100)	51,591.04(70.0)	27,568.37 (53.3)	18,941.12 (36.7)	5,081.55 (10.0)
2015	80,639.66(100)	55,097.51(68.3)	28,455.02 (51.6)	21,623.63 (39.3)	5,018.86 (9.1)
2016	86,804.55(100)	59,400.7(68.4)	31,864.93 (53.6)	20,708.93 (34.9)	6,826.84 (11.5)
2017	94,908.93(100)	65,051.7(68.5) (100)	35,145.5 (54.0)	21,883.3 (33.6)	8,022.8 (12.3)
2018	102,388.47(100)	69,680.66(68.1) (100)	38,722.0 (55.6)	22,927.0 (32.9)	8,031.5 (11.5)
2019	109,475.01(100)	74,359.86(68.0) (100)	66,798.16 共同事務 (89.8)	7,561.7 (10.2)	—
2020	118,313.50(100)	83,315.3(70.4) (100)	69,557.23 (83.48)	13,758.07 (16.5)	—
2021	117,202.30(100)	82,152.34(70.1) (100)同様	74,799.29 (90.1)	7,353.05 (9.0)	—

出所：『中国財政年鑑』各年版、1995-2011年までの財政移転総額および一般財政移転支払、専項財政移転支払は、馬海濤主編『中国分税制改革20周年：回顧と展望』65頁、それ以降の中央から地方への財政移転総額は、『中国財政統計年鑑』各年版、財政部の「中央予算報告」各年版により作成。

2019年以降、中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分が明確になってきた。中央政府から地方政府への財政移転における一般性移転支払の割合は、90%に達している。一般性移転支払の割合が高くなった理由としては、経済成長とともに、2002年に企業所得税と個人所得税が共有税になってから中央税収が大幅に増加し、地方への財政移転支払の財源が充実になったこと、また2014年以降、中央財政が一般性財政移転支払の規模と割合を大きくし、専項財政移転支払を整理しその配分と使用を規範化させること、さらに「2016年の指導意見」と2018年の改革方案」に依拠して2019年以降、中央地方共同事務が設けられ、それが一般性財政移転支払いに含まれ、中央政府が共同財政事務権限に対し、その支出責任を負担し大きな役割を果たしていること、税収還付の項目が「税収還付と固定補助」に変わり、一般性財政移転支払に含まれることが挙げられる。2019年以降、中央から地方への財政移転支払は、地域間の財政力格差を是正し、基本公共サービスの均等化を図り、中央政府が大きな支出責任を負担し、地方財政調整の本来の目的に叶ったと言える。

おわりに

本研究では、2016年の「基本公共サービス分野における中央と地方の財政事務権限と支出責任を区分する改革に関する指導意見」（国務院、2016）と2018年の「基本公共サービスの分野における中央と地方の共同財政事務権限と支出責任を区分する改革方案」（国務院、2018年1月、2019年1月から実施）を中心に、中国における基本公共サービス均等化の水準向上の必要性、基本公共サービス均等化の概念とその受益範囲、および「財政事務権限」と「支出責任」に関する概念を説明し、中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分、また財政支出の面から中央政府の役割を検討した。それを次の4点に整理できる。

第1に、国防、外交などの基本公共サービスが中央政府の財政事務権限に、社会治安、市政交通、農村道路、都市農村社区事務などの基本公共サービスが地方の財政事務権限に、そして義務教育、都市農村住民基本年金保険を含む基本年金保険、基本医療と公共衛生、都市農村住民基本医療保険、就業、食糧安全、重大インフラ整備と環境保護など中央政府の政策意図を反映し省級地区を跨り、地域管理の優位性を持つ基本公共サービスが中央地方共同財政事務権限に区分される。

第2に、中央政府は、中央の財政事務権限に対しその支出責任を負担し財政支出を行い、中央が地方にマッチングファンドの手配を義務付けない。中央の財政事務権限を地方に委任する場合、中央政府から地方に対し専項移転支払（特別補助金）を通じてその支出を行う。地方政府は、地方の財政事務権限に対し支出責任を負担する。その不足分に対し中央政府は、一般性財政移転支払（一般補助金）を通じてその不足分を補填する。都市農村住民基本年金保険、都市農村住民基本医療保険、義務教育などの中央と地方の共同財政事務権限と支出責任に対し、中央が全国的な保障基準を決め、中央財政が中心になって地方とその割合で支出責任を分担する。

第3に、上記の主要な基本公共サービスを中央と地方の共同財政事務権限に確定し、中央政府が財政補助の基準を決め、省級地区により異なる分担の割合を採用している。中央政府は、西部

地域にある12の省級地区に対し保障基準の8割を負担し、財政力の弱い地域へ傾斜的に財政移転支払を行っている。また、都市農村住民の老後生活を保障するため、中央政府が中西部地域など財政力の弱い省級政府に対して中央政府が定めた財政補助の基準額の全額を負担する。

中央政府は、都市農村住民の基本年金保険と基本医療保険の財源の一部となる財政補助の基準を決めるが、省級政府は、中央政府の決めた保障基準の上に、地域の経済発展と財政力に応じて省の財政補助の基準額を決める。基本年金保険制度と基本医療保険制度を運営し管理している地級市政府は、さらに地域の実情に応じて具体的な財政補助額を決める。豊かな地域の財政補助額が高く設定されている。このような財政支出の分担方式は、中国の中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分における最も大きな特徴であると言える。

第4に、省級政府は、85%以上の一般公共財政支出の事務を分担しているが、中央政府は、中西部地域に対し傾斜的な財政移転の形で、国民生活と密接な関係のある基本公共サービスに対して支出責任を負担し大きな役割を果たしている。2019年以降、中央と地方の共同財政事務権限と支出責任の区分の明確化によって、中央から地方への財政移転総額に占める一般性移転支払（一般補助金）の割合は、2018年の55.6%から2019年の89.8%、2021年の90.1%まで達している。

その割合が高くなった理由としては、2014年以降、中央財政が一般性財政移転支払の規模と割合を大きくするとともに、専項財政移転支払を整理し、その配分と使用を規範化させること、また2016年の中央と地方の財政事務権限と支出責任の区分に関する改革、さらに2018年の基本公共サービス分野における中央と地方の共同財政事務権限と支出責任区分に関する改革、2019年に中央から地方への一般性財政移転には共同財政事務権限財政移転支払の項目が設けられ、教育、医療、年金、就業などの国民生活分野における中央財政の支出責任が明確になったことなどが挙げられる。この一連の改革により、財政事務権限と支出責任に依拠して、一般性財政移転支払を主体とする財政移転支払システムが構築されるようになったと言える。2019年以降、中央から地方への財政移転支払が地域間の公共サービスの均等化とその水準の向上に大きな効果を上げ、地方財政調整の本来の目的に達していると言える。

今後、中国の農村人口の規模が大きく、地域経済発展が不均衡であり、基本公共サービスのコストと省級地区間の財政力格差が大きいという中国の実情から見ると、経済成長とともに、中央政府から広範な農村地域や経済的遅れた地域への基本公共サービスの水準向上に必要な保障財源の拡大、また省級政府から下級政府への財政移転支払制度改革の推進が求められている。

〈注〉

- 1) 国家が社会保障を提供することについて『中華人民共和國憲法』（2018年改訂版）45条による。
- 2) 国民生活の分野に対する財政支出拡大の必要性は、楼繼偉『40年 重大財稅改革の回顧』pp135-136、参照。
- 3) 基本的公共サービスの提起と政策展開は、楼繼偉『40年 重大財稅改革の回顧』pp155-156、pp160-162、参照。基本公共サービスの均等化の水準向上の必要性は、楼繼偉「移転支払制度の完備と基本公共サービス均等化の推進」『中国財政』2006年3月、吕炜・王伟同「健全的で中国的現代化に相応しい現代財政制度」『人民日报』2023年3月21日、「新型農村社会年金保險の試行の展開に関する指導意見」（國務院、2009年）、「都市部住民社会年金保險制度の試行の展開に関する指導意見」（國務院、2011年）など、参照。

- 4) 基本公共サービスの概念とその受益範囲、および基本公共サービス均等化の概念は、「国家の基本公共サービスシステム「12次5ヵ年規画（2010-2015）」（中国語：国家基本公共服务体系“十二五”规划）国務院，2012年7月20日），「第13次5ヵ年計画（2016-2020）」時期の基本公共サービスの均等化を推進する規画（中国語：推进基本公共服务均等化规划）」（国務院，2017年1月23日），および「第14次5ヵ年規画」（2021-2025），楼继偉・劉尚希『新中国財稅發展70年』181頁など，参照。
- 5) 政府間財政関係は，「中央と地方の財政事務権限と支出責任を区分する改革に関する指導意見」（国務院，2016年8月16日），曹瑞林「現代中国地方財政の現状と課題」『立命館食科学研究』第3号，2021年3月を参照。分税制の意義は，楼继偉・劉尚希『新中国財稅發展70年』182-184頁，神野直彦『財政学』第6編 政府間財政関係 p281～p336，内山昭編著『財政とは何か』第4章 国と地方の財政関係 p69～p82，曹瑞林「中国における2段階地方財政調整の研究—省級地方政府による地方財政調整を中心に—」『立命館経済学』第64巻第6号，2016年3月など，参照。
- 6) 一般性財政移転支払が財政移転支払総額に占める割合と中央財政支出における財政移転支払の割合は，「表6 財政移転支払の推移」，参照。
- 7) 分税制の不十分さは，楼继偉・劉尚希『新中国財稅發展70年』182-183頁，省級政間の財政力格差は，曹瑞林「中国における2段階地方財政調整の研究—省級地方政府による地方財政調整を中心に—」『立命館経済学』第64巻第6号，2016年3月など，参照。
- 8) 政府間財政関係の構成は，呂氷洋・胡深「中国の中央・地方間財政関係の沿革—理論的枠組み—」（『中国中央地財政关系的演进：一个理论框架』）『経済研究』，2024年第6期による。
- 9) 中央と地方の財政事務権限と支出責任の区分は，「国務院が中央と地方の財政事務権限と支出責任を区分する改革に関する指導意見」国務院，2016年8月16日，参照。
- 10) 2016年の基本的公共サービス分野に関する中央と地方の事務配分と支出責任の区分に関する改革の指導意見の主要内容は，「国務院が中央と地方の財政事務権限と支出責任区分の改革に関する指導意見」（国務院，2016年8月16日），参照。
- 11) 現代的予算制度と財政移転支払制度の整備は，楼继偉『40年 重大財稅改革の回顧』pp12-15，国務院「基本的公共サービスの分野における中央と地方の共同財政事務配分と支出責任に関する改革方案」（2018年1月27日），中央と地方の財政事務権限と支出責任の区分の必要性は，楼继偉「三つの方面から現代財政制度の構築」『経済日報』2013年11月21日，呂炜「我が国の現代財政制度の属性と構築の方向」『光明日報』2021年5月21日，呂炜・王偉同「中国的現代化に相応しい現代財政制度の整備」『人民日報』2023年03月21日，参照。
- 12) 2018年「改革方案」の中央と地方の共同財政事務権限と支出責任に関する具体的な分担方式は，「表1 基本的公共サービス分野における中央・地方の共同財政事務権限と支出責任の分担方式」，参照。
- 13) 中央と地方の事務（経費支出）は，「表2 中央政府と地方政府の事務配分（経費配分）」『中国財政年鑑』2022年版，pp371-374，pp377-380による。
- 14) 政府予算の区分，中央と地方の財政支出の分担，一般公共財政収入と一般公共財政支出は，『中国財政年鑑』pp371-380による。
- 15) 18項目の共同財政事務に対する中央と地方の支出分担は，「表3 基本公共サービスにおける中央と地方の共同財政事務に関する支出分担」，参照。
- 16) 中国の基本年金保険基金と社会保険基金の構成は，『中国財政年鑑』2022年版，p498による。
- 17) 政府の予算について，『中華人民共和國予算法』（全人代，修訂版，2014年8月31日），[関志雄，2015] pp181-182，曹瑞林「現代中国地方財政の現状と課題—遼寧省を事例に—」『立命館食科学研究』第3号，2021年3月など，参照。
- 18) 2021年一般公共財政収入，全国政府性基金収入，全国社会保険基金収入，全国国有資本経営収入は，「表4 政府の4つの収入」『中国財政統計年鑑』2022年版，365-392頁による。
- 19) 2021年の4つの主要税の稅収は，『中国財政統計年鑑』pp365，「表5 中央と地方の稅収配分の推移」による。

- 20) 付加価値税、企業所得税と個人所得税、および資源税、印紙税、都市建設維持税に関する中央と地方の配分率は、『中国財政年鑑』2022年版、pp365-376 による。付加価値税の改正は、[劉佐, 2020] pp27-60, 参照。
- 21) コロナの影響による2020年の税収減少について、財政部「2020年中央と地方の予算執行情況と2021年中央と地方の予算草案の報告」（第13期全人代第4回会議、2021年3月5日）
- 22) 中国における二段階の地方財政調整制度は、[曹瑞林, 2016], 参照。
- 23) 2019年以降、中央から地方への一般性財政移転には共同財政事務権限に関する財政移転の項目が設けられたこと、また財政移転支払制度の構築は、「財政移転支払状況に関する国务院の報告」（第14期全人代常務委員会第5回会議、2023年8月28日）、参照。
- 24) 2019年以降の税収還付が一般性財政移転に含まれたことについて、「2019年中央と地方の予算執行情況と2021年中央と地方の予算草案の報告」（第13期全人代第3回会議、2020年5月22日）
- 25) 中央政府から地方政府への財政移転額とその割合は、「表6 財政移転支払の推移」、参照。
- 26) 2020年のコロナ予防などの特殊専項移転支払について、「2020年中央と地方の予算執行情況と2021年中央と地方の予算草案の報告」（第13期全人代第4回会議、2021年3月5日）

〈主要参考文献〉

- 楼继偉・劉尚希『新中国財稅發展70年』人民出版社、2020年4月（第四版）
- 楼继偉著『40年 重大財稅改革的回顧』中国財政經濟出版社、2019年9月
- 楼继偉「移轉支払制度の完備と基本的公共サービス均等化の推進」『中国財政』2006年3月
- 楼继偉「三つの方面から現代財政制度の構築（需从三方面着手建立现代财政制度）」『經濟日報』2013年11月21日
- 呂炜「我が国の現代財政制度の属性と構築の方向（我国现代财政制度的属性和建设方向）」『光明日報』2021年5月21日
- 呂炜・王偉同「中国的現代化に相應しい現代財政制度の完備（健全与中国式现代化相适应的现代财政制度）」『人民日報』2023年03月21日。
- 呂永洋・胡深「中国の中央・地方間財政關係の沿革—理論的枠組み—（中国央地财政关系的演进：一个理论框架）」『經濟研究』、2024年第6期による。
- 神野直彦『財政学』有斐閣、2002年10月
- 神野直彦・小西砂千夫『日本の地方財政』有斐閣、2014年10月
- 内山昭編著『財政とは何か』[改訂版] 稅務經理協會、2018年11月
- 曹瑞林「現代中国地方財政の現状と課題—遼寧省を事例に—」『立命館食科学研究』第3号、2021年3月
- 曹瑞林「中国における地方稅体系の現状と課題—遼寧省と大連市を中心に—」『立命館經濟学』第67巻第5・6号、2019年3月
- 曹瑞林「中国における2段階地方財政調整の研究—省級地方政府による地方財政調整を中心に—」『立命館經濟学』第64巻第6号、2016年3月
- 国务院「基本的公共サービスシステム「12次5ヵ年規画（2010-2015）」（国家基本公共服务体“十二五”规划）」（2012年7月20日）
- 国务院「第13次5ヵ年計画（2016-2020）」時期の基本的公共サービスの均等化を推進する規画（“十三五”（2016-2020）推进基本公共服务均等化规划）」（2017年1月23日）
- 国务院「國民經濟・社会發展第14次5ヵ年計画と2035年までの長期目標要綱（2021年-2025年）」（2021年3月、全人代）
- 国务院「中央から地方への財政移轉支払制度を改革しそれを完備する意見」（2014）
- 国务院「基本的公共サービス分野における中央と地方の事務配分と支出責任の区分に関する改革の指導意見」（2016年）
- 国务院「基本的公共サービスの分野における中央と地方の共同財政事務配分と支出責任に関する改革方

案」（2018）

国务院「財政移転支払情况に関する国务院の報告」（第14期全人代常務委員会第5回会議，2023年8月28日）

財政部「2019年中央と地方予算执行情况と2020年年中央と地方予算草案に関する報告（关于2019年中央和地方预算执行情况与2020年中央和地方预算草案的报告）」（第13期全人代，第3回会議，2020年5月22日）

財政部「2020年中央と地方予算执行情况と2021年年中央と地方予算草案に関する報告（关于2020年中央和地方预算执行情况与2021年中央和地方预算草案的报告）」（第13期全人代，第4回会議，2021年3月5日）

財政部「2021年中央と地方予算执行情况と2022年年中央と地方予算草案に関する報告（关于2021年中央和地方预算执行情况与2022年中央和地方预算草案的报告）」（第13期全人代，第5回会議，2022年3月5日）

『中国財政年鑑』各年版