

# 中国の大連及び瀋陽地域の財政と地域振興政策

## Local Government Finance and Regional Policy in Dalian and Shenyang, China

曹 瑞 林  
CAO Ruilin

### <目 次>

- はじめに
- 1. 大連, 瀋陽両地域の概要
- 2. 大連市と瀋陽市の財政構造と課題
- 3. 「東北振興戦略」と地方政府の財政
- ま と め

### はじめに

中国の東北3省は、かつて重化学工業の集積した工業の中心地であったが、技術革新や国有企業改革が遅れ、大連など沿海地域の一部を除いて全体として経済的発展の遅れた地域となっていた。中国共産党第16期3中全会（2003年10月）において決定された「東北地域等旧工業基地振興戦略（以下、東北振興戦略と呼ぶ）」（「社会主義市場経済体制整備に関する若干の問題についての決定」の18条、）は、「西部大開発」（1999年～）、「中部地域底上げ戦略」（2005年～）と並ぶ「全面的小康社会（調和のとれた安定的社会）」の建設をめざす政府の主要な地域振興政策である。東部沿海地域に位置する遼寧省の動向は東北地域において経済的・政治的に大きな影響力を持ち、中でもその中心都市である大連、瀋陽両市（地域）は東北3省全体の発展や地域格差の是正にとって主導的役割を期待されている。

大連、瀋陽両市政府はインフラ整備、産業構造の調整、都市と農村の所得格差の縮小、社会保障の充実、中等技術教育の推

進、雇用の拡大などの政策に取り組んできたが、これらの政策を推進するためには市政府や財政の役割がきわめて重要であり、その財政力と行政水準の向上が求められる。

本稿では、第1に大連、瀋陽両地域の財政（一般会計）を分析し、問題点や今後の課題を明らかにする。第2に市政府や財政の役割と関連して、地域振興政策の動向を紹介し、課題を提示する。

### 1. 大連, 瀋陽両地域の概要

遼寧省は14の市（日本の府県に相当）から構成される。このうち、瀋陽と大連の両市が副省級都市、他の12が地区級の市である。各市に含まれる県級市及び県は44、内訳は県級市17、県19、自治県8である<sup>1</sup>。

遼寧省の人口は4,172.8万人（2004年）、うち都市部人口は1,996.5万人（47.9%）、農村部2,165.1万人（51.9%）である。大連市の人口は561.6万人（2004年）、うち都市部312.3万人（55.6%）、農村部247.8万人（44.1%）である。瀋陽市は693.9

[表1] 遼寧省のGDP、工業生産額、財政収入における大連、瀋陽の地位(2004年末)

副省級市、 地級市	総人口 (万人)	GDP (億元)	1人当たり GDP(元)	工業生産額 (億元)	一般会計収入 1)(億元)
遼寧省	4,172.8(100)	6,872.7(100)	16,297	2,832.9(100)	529.6(100)
瀋陽市	693.9(16.6)	1,900.6(27.7)	27,390(3位)	830.3(29.3)	109.5(20.7)
大連市	561.6(13.5)	1,961.7(28.5)	34,930(1位)	851.3(30.1)	117.1(22.1)
鞍山市	346.9(8.3)	1,006.0(14.6)	28,999(2位)	534.6(18.9)	40.2(7.8)
朝陽市	336.9	152.7	4,532	52.6	7.9
錦州市	307.8	343.1	11,146	118.4	14.3
鉄嶺市	300.4	216.0	7,190	73.2	10.8
葫蘆島市	273.4	293.3	10,727	136.0	14.6
丹東市	241.0	290.5	12,053	99.3	13.3
營口市	229.9	318.3	13,845	144.8	12.5
撫順市	224.9	375.0	16,674	207.9	17.6
阜新市	192.8	127.1	6,592	37.4	6.2
遼陽市	182.4	290.0	15,899	142.4	14.0
本溪市	156.6	293.6	18,748	154.5	16.9
盤錦市	124.8	368.7	29,543	230.6	18.4

注：一般会計収入は中央補助収入などを除いた狭義の収入である。

出所：『遼寧統計年鑑(2005年版)』により作成。

〔表2〕 遼寧省財政と下級政府財政の位置関係

遼寧省財政—	—省本級財政	
	—大連市財政 (副省級市)	—本級財政 —区財政(都市部) —県級市及び県の財政—本級財政 —郷・鎮財政
	—瀋陽市財政 (副省級市・省都)	—本級財政 —区財政(都市部) —県級市及び県の財政
	—鞍山市他	—本級財政 —県級市及び県の財政

万人, 同 446.3 万人 (64.3%), 同 242.8 万人 (35.0%) という内訳である。両市の人口は省全体の 30.1% を占める。このように中国で大都市 (省級都市) と呼ばれるものは, 都市部 (区制をとる) と広大な農村部 (県及び県級市) を有するから, 政令指定都市のある日本の府県に類似しているといえる。遼寧省の 1 人当たりの平均 GDP は 16,297 元 (2004 年) である。大連のそれは 34,930 元 (2004 年), 省平均の 2.1 倍, 瀋陽 27,390 元 (同), 同 1.6 倍, 鞍山市 28,999 元で, 同 1.7 倍, 大連市と瀋陽市は遼寧省内の 1 位, 3 位であり, 大連市のそれは, 最も小さい朝陽市 4,532 元の 7.7 倍である。大連市の 1 人当たり GDP は, 直轄市である上海 (2004 年 55,307 元) に及ばないものの, 北京 37,058 元 (2004 年) に匹敵し, 天津の 31,550 元 (同) を上回っている (表 1, 参照) <sup>2</sup>。

GDP の総額は大連が省全体の 28.5%, 瀋陽同 27.7%, 両市の計は 56.2%, また両市の工業生産額は全省の 59.4% を占め, この省で経済的に最も発展している地域である。2004 年, 遼寧省の狭義の一般会計収入 = 予算内資金会計 (中央補助収入などの依存財源を除く) は 529.6 億元であるのに対し, 大連市のそれは 117.1 億元, 省全体の 20.6%, 瀋陽市は 109.5 億元, 同 20.7% であり, 両市の計は全省の 41.3% を占める ([表 1], 参照)。また 2004 年, 遼寧省の一般会計支出は 931.3 億元 (中央政府負担金などを除く) であったのに対し, 大連市の財政支出は 170.3 億元, 省全体の 18.3%, 瀋陽市は 171.7 億元, 同 18.4%, 両市の計は 36.7% を占める。両市の人口のウェイトは 30.1% であるから, 財政力は省内でも特に大きいといえる。遼寧省内の 14 市の 1 人当たりの GDP と財政収入と支出の規模から見て, 大連・瀋陽両地域は経済発展や財政力の遅れた省内の他の地域との間, 所得と財政力の大きな格差があることがわかる (表 1, 参照) <sup>3</sup>。

[表 2] は遼寧省財政と下級政府財政との位置関係を示したものである。ここからわかるように, 各地方政府の財政は本級財政と下級政府の財政から構成される。したがって広い意味で省財政というのは, 14 の市財政やその他の下級政府の財政を包含し, 省政府や上級政府が下級政府の財政に管理責任を持つという形になっている。しかし大連市と瀋陽市は副省級市の指定を受け, 省級政府に準じた地位にあるので, 自立性はきわめて高い (表 2, 参照)。

## 2. 大連市と瀋陽市の財政構造と課題

### 2.1 地方財政の一般会計と予算外資金会計

地方財政は一般会計と予算外資金会計から構成される。本稿

の分析は前者を中心としているが, 後者も重要な役割を果たしている。ここでその収入と支出の項目や規模などに言及しておきたい。中国の予算外資金会計は一般会計 (予算内資金会計) を補完する財政であり, その 90% 以上を地方財政部門が管理している。現在予算外資金収入は 5 項目に分類され, 行政事業収入は最も大きく, 全体の 70% 以上 (3,335.7 億元, 2003 年) を占め, この中には「行政管理類収費」「各種の証書収費」「資源補償類収費」「検疫, 検定, 認定等の収費」「試験, 育成類収費」などが含まれる (表 3, 参照) <sup>4</sup>。

〔表3〕 予算外資金会計収入の構成 2003年

項目	金額(億元)	構成比
1. 行政事業収入	3,335.7	73.0
2. 政府基金収入	287.1	6.3
3. 郷鎮調達資金	293.1	6.4
4. 国有企業と主管部門収入	52.3	1.1
5. 其の他の収入	598.4	13.1
合計	4,566.8	(100)

出所:『中国財政年鑑(2005年版)』により作成。

予算外資金会計の支出については, 全国の 2003 年の規模は 4,156.3 億元, 中央・地方の一般会計支出総額 24,649.9 億元の 16.9% にあたるが, それが年々縮小している。([『中国財政年鑑』2005年版) 支出項目は, 5 つに分類され, 次の構成となっている (表 4, 参照)。

〔表4〕 予算外資金会計支出の構成 2003年

項目	金額(億元)	構成比
1. 行政事業費	2,836.5	68.2
2. 基本建設費	269.8	6.5
3. 都市維持費	202.6	4.9
4. 郷鎮政府関連支出	283.1	6.8
5. その他支出	564.2	13.6
合計	4,156.3	(100)

出所:『中国財政年鑑(2005年版)』により作成。

遼寧省の 2003 年予算外資金会計収入は 194.7 億元, 一般会計収入 447 億元の 43.6%, 2004 年の予算外資金会計収入は 211.3 億元, 同 529.6 億元の 39.9% に相当する。([『遼寧統計年鑑

2005年版』

近年、予算外資金会計から一般会計へ組み入れられる金額は増大してきた。中国の「財政一般会計収支決算表」には、組み入れ額が「行政性收費収入」として記載された。大連市の一般会計に組み入れられた「行政性收費収入」は2003年4.8億元、対前年比44.3%、2004年6.4億元、対前年比33%の増加である<sup>5</sup>。

## 2.2 大連市と瀋陽市の一般会計支出の特徴

大連市の財政は市政府自体の財政（本級財政）と6つの区（都市地域）、3つの県級市、1つの県の各財政から成る。瀋陽市については本級及び9区、1県級市、3県の財政から構成される。大都市財政の支出においても、各経費項目が十分に整理されていないが、重要性の高い4つの経費がある。「基本建設費（公共事業費の主要部分）」、「教育費」、「社会保障補助（社会保障関係費の主要部分）」、「農業支援費」である。大連、瀋陽両市はこの4経費が40%を占める。内訳は下記の通りであるが、両者にはかなりの違いがある（表5、参照）。

以下、大連・瀋陽両地域財政支出の特徴を整理する。

第1に、狭義の一般会計支出（中央政府事業負担金や繰越金を除く）の規模についてである。2003年、2004年の大連の財政における4つの経費が地方財政支出の41%以上を占めるのに対し、瀋陽市では全体の37%～39%にとどまる。2003年、大連市の4つの経費は147.3億元、うち基本建設費25.3億元、教育費13.7億元、社会保障補助15.8億元、農業費6.1億元であり、全体の41.3%を占める。しかし、大連市の2003年度予算報告は、これらに関連経費を加えると、4つの支出は全体の47%以

上を占めたと述べている。瀋陽市の一般会計支出（狭義）は139.7億元、うち基本建設費3.0億元、教育費18.8億元、社会保障補助29.8億元、農業費3億元である。この4項目で支出合計の39.2%を占める。

第2に、公共事業費は基本建設費と都市維持費からなる。大連市の2003年の基本建設費25.3億元のうち、市本級財政は15.4億元、全体の61%を占める。それは都市部の生活インフラ整備や県級市、県のインフラ整備に使用された。大連市インフラ整備費である公共事業費（基本建設費）のウェイトが2003年の25.3億元から2004年の32.1億元まで拡大した。これは東北アジア地域における輸送拠点として、大連が東北3省の経済発展を牽引するためにインフラ整備に重点をおいていることによる。

瀋陽市の2003年の基本建設費（インフラ整備）は、一般会計決算統計では3億元であった。しかし、2004年の瀋陽市政府報告によると、2003年の都市インフラ整備への資金投入は70億元である。その数値が大きく違う理由は次のように説明されている。都市のインフラ整備への投入資金のうち、市本級は24.2億元（土地譲渡金収入の20億元が含まれる）、区、県、開発区は29.5億元、政府部門と企業の自己調達資金は15.2億元、外資導入1.1億元である<sup>6</sup>。

第3に、大連市と比べて瀋陽市は社会保障補助の比重が高いという特徴を持つ。社会保障補助は、(1)地方の国有企業、集団企業などの余剰人員に対する再就職支援金、(2)一時基本生活保障、(3)養老保険特別移転支出資金、からなる。2003年、2004年の大連市の社会保障補助は15.8億元（地方財政支出の

[表5] 大連、瀋陽の財政支出の構造 単位:億元(%)

	遼寧省		大連市		瀋陽市	
	2003年	2004年	2003年	2004年	2003年	2004年
人口(万人)	4,161	4,217	560.1	561.6	689.1	693.9
1人当たりGDP(元)	14,425	16,297	29,206	34,931	23,271	27,391
中央補助収入(億元) (対全収入比)	412.2 (40)	478.5 (39.2)	55.2 (26.7)	69.2 (29.0)	-----	-----
地方財政支出(億元)	784.3 (100)	931.3 (100)	147.3 (100)	170.3 (100)	139.7 (100)	171.7 (100)
①公共事業費	68.0 (8.7)	86.5 (9.3)	25.3 (17.2)	32.1 (18.9)	3.0 (2.2)	3.2 (1.9)
②教育費	98.3 (12.5)	121.0 (13.0)	13.7 (9.3)	16.8 (9.9)	18.8 (13.5)	23.3 (13.6)
③社会保障補助	127.6 (16.3)	130.8 (14.0)	15.8 (10.7)	14.2 (8.3)	29.0 (20.8)	31.6 (18.4)
④農業費	43.7 (5.6)	59.7 (6.4)	6.1 (4.1)	6.9 (4.0)	3.8 (2.7)	5.9 (3.4)
①～④の計	337.6 (43.0)	398.0 (42.7)	60.9 (41.3)	70.0 (41.1)	54.6 (39.2)	64.0 (37.2)

注:両市の支出合計は中央事業負担金や次年度決算余額（繰越金）を除いた狭義の地方財政支出である。公共事業費は、都市維持建設費を除いた基本建設費である。教育費は、文化広播事業費、科学費、衛生費を除いた経費である。社会保障補助は、見舞金と社会福祉救済費、行政事業単位離職・退職年金への補助、政策的価格補助を除いて、再就職支援金、一時帰休者基本生活保障、養老保険特別移転支出資金である。社会保障基金は予算外資金管理制度にもとづいて管理されている。

出所:『遼寧統計年鑑(2004年版、2005年版)』、『中国財政年鑑(2004年版、2005年版)』により作成。

10.7%), 14.2 億元 (同 8.3%) であるのに対し、瀋陽市は同 29 億元 (同 20.8%), 31.6 億元 (同 18.4%) であり、そのウェイトも絶対額も大連市の 2 倍である。これは同市に多数ある大中型国有企業の改革によって整理された従業員の最低生活保障、退職、離職者の年金医療保険、都市貧困者への生活補助、再就職支援に多額の財政支援を要しているためである<sup>7</sup>。

第 4 に、農業支援費の役割についてである。2003 年の大連市の農業支援費は 7.6 億元、2004 年 8.6 億元である。そのうち 2004 年の農業費 6.9 億元、全体の 4.0% (2003 年、6.1 億元)、林業費 1.1 億元 (2003 年 1.0 億元)、水利と気象費 0.6 億元 (2003 年 0.4 億元) である。瀋陽市と比較してかなり大きいのが、これは都市部と農村部の格差是正に取り組んでいる結果である<sup>8</sup>。

最近の「農村税费 (農村負担軽減) 改革」の一環として、2004 年、大連市と県は農村の郷・鎮政府運営と義務教育、中等教育を改善し、農村の小中学校の校舎を修繕するため、財政的に困難な農村地域に合計で 3.8 億元の財政移転 (補助金支出) を行い、うち、市本級財政は 76% (2.9 億元) を負担した。この財政移転を加えると、大連の農業・農村関係費の規模は 11 億元を超える。

全国的に 2006 年 1 月から地方税である「農業税」が廃止 (瀋陽市はこの年から) されたが、大連市ではこれに先立って 2004 年から農業税の免除、農業特産税および兩税付加を廃止した。この結果、農民負担は 2002 年一人当たり 135 元であったが 2004 年以降ゼロとなった。また税费改革による郷鎮財政の減収分 1.6 億元は、市と県の兩政府が移転支払の方法を通じてその全額を補填した<sup>9</sup>。

## 2.2 大連市と瀋陽市の一般会計収入の特徴

市政府の収入は、地方税、料金収入などを財源とする自主財源と中央政府からの補助収入などを中心とする依存財源からなる。自主財源にあたるのは地方税、行政事業収入、使用料、負担金、土地海域使用料などである。依存財源は中央政府補助収入、調整繰入資金、債務収入などからである。一般会計収入の特徴を自主財源比率や地方税収入の構造に焦点をあてて整理する<sup>10</sup>。

第 1 に、大連市の財政収入 (自主財源+依存財源) 構造の特徴についてである。全収入は 2003 年 207.2 億元、2004 年 238.5 億元であり、対前年比 15.1% (31.3 億元) の増加である。このうち、地方税を中心とする自主財源は 2003 年 110.5 億元、全収入の 53.3%、2004 年 117.1 億元、同 49.1% と 50% 前後である。2003 年の自主財源 110.5 億元、うち、市本級収入は 52.3 億元、全体の 47.3%、区、県級市、県の収入は 58.2 億元、同 52.7% であり、ほぼ 1:1 である。依存財源は 2003 年 96.7 億元、同 46.7%、2004 年 121.3 億元、同 50.9% である。そのうち、中央補助収入と省政府からの計画単列都市補助収入は合わせて 2003 年 64.9 億元、同 31.3%、2004 年 77.2 億元、同 32.4% と全財政収入の約 3 分の 1 である (表 5、表 6、参照)<sup>11</sup>。

大連市の 2003 年と 2004 年の地方税を中心とする自主財源の絶対額には変化はないが、そのウェイトが 53.3% から 49.1% へ低下した。その要因は次の点にある。付加価値税の輸出還付は地方がその一部を負担するようになったこと、また地方税である農業税及び農業特産税の廃止による地方税の減収である。この補填措置として中央政府と省政府からの補助収入が 2003 年の 64.9 億元から 2004 年の 77.2 億元へと、12.3 億元増加した (表 6、参照)。

第 2 に、輸出還付の負担システムの変更や農業税の減免措置

などによって、2003 年と 2004 年で大連市の地方税収構造には大きな変化が見られる。主要税である付加価値税 (「増値税」) は 2003 年の 21.1 億元、自主財源の 19.2% から 2004 年の 10.2 億元、全体の 8.7% まで大幅に低下した。前年と比較して減収額は 10.9 億元である。また 2003 年の農業税は 6.2 億元、同 5.6% から 2004 年の 0.1 億元、同 0.2% まで低下した。その減収額は 6.1 億元である。これは大連市の輸出貿易が発展し、市と県政府が農民の負担を減らした効果を示している (表 6、参照)。

大連市のサービス消費税 (「営業税」) は 2003 年の 38.5 億元、同 34.9% から 2004 年の 45 億元、全体の 38.4%、個人所得税は 2003 年、7.1 億元同 6.5%、2004 年 7.5 億元、同 6.5% であり、ほとんど変化がないが、4 税収入の自主財源に占める割合は 2003 年 66.0% (72.9 億元) から 2004 年の 53.6% (62.8 億元) まで低下した。企業所得税を含めた大連市の主要 5 税の自主財源に占める割合は 63.8% に達している。

瀋陽市の地方税項目に企業所得税収入が計上されていないが、これは瀋陽市の国有関連企業に多くの赤字企業が存在し、黒字企業の納付する税金が相殺されていると考えられるためである。2003 年 10 月以降、東北振興戦略の下で、大中型国有企業の改革は本格的な段階に入ったが、利潤を上げるにはまだ時間がかかる。私営企業が発展しているといえ、地方税収全体に占める割合はまだ小さいと見られる。これに対して、大連の企業所得税は 2003 年 9.6 億元、2004 年の 11.9 億元であり、対前年比 24% の増加である。これは大連市の国有企業改革、私営企業、外資系企業の経営状態が良好であることを反映している (表 6、参照)<sup>12</sup>。

大連市の地方税収の構造を変化させた要因は以下の諸点である。第 1 に、2004 年から付加価値税 (「増値税」) 輸出還付額の負担割合が調整されたため、これまでの中央財政の全額負担を中央と地方の配分比率 75:25 のように負担変更した。付加価値税の輸出還付額 41.8 億元 (2004 年) のうち、大連市の負担分の 25% が直接控除されたため、2004 年の市の付加価値税収入は 10.4 億元減収した。第 2 に、大連市は 2004 年から遼寧省において先行して農業税の免税措置と農業特産税の廃止を採用したため、1.6 億元の減収となった。第 3 に、東北振興の優遇政策の下で、付加価値税の控除範囲が拡大したことによる減収額は 1.2 億元であった<sup>13</sup>。

第 3 に、瀋陽市の自主財源は 2003 年の 81 億元から 2004 年の 109.5 億元へと 28.5 億元、対前年比 35.2% の増加である。このうち、主要税である付加価値税 (「増値税」) は 9.9 億元、全体の 12.2% から、8.4 億元、9.1% へと、前年と比較して 1.5 億元の減収である。サービス消費税 (「営業税」) は同 23.9 億元、同 29.5% から 31.9 億元、同 29.1% である。サービス消費税について、その割合には変化がないが、絶対額において 2003 年と比較して、2004 年は 8 億元増加した。個人所得税は同 4 億元、同 4.9% から 5.1 億元、同 4.7% であり、ほとんど変化がない。農業税は同 6.7 億元、8.3% から 11.4 億元、10.4% まで拡大した。農業税については、大連市と比較して逆の傾向が見られる。4 税の自主財源に占める割合は 44.5 億元から 57.7 億元まで増加したが、自主財源に占める割合は 54.9% から 52.7% へと低下した。

瀋陽は大連市との間に自主財源の絶対額、ウェイトにおいてかなりの差異があるが、これは両市の経済発展と対外開放の程度、国有企業の経営状態が停滞しているなど、地域の経済力の格差が地方財政収入に反映されているからである。また大連市の地方税の中心となる付加価値税、農業税の 2004 年の減収は、同市において対外貿易が進んでいること、農民負担の軽減に力

[表 6] 大連市、瀋陽市の一般会計収入(2004年) 決算、単位:億元

	大連市		瀋陽市	
	2003年	2004年	2003年	2004年
市財政収入(自主財源+依存財源)1)	207.2 (100)	238.5 (100)	-----	-----
1. 自主財源	110.5(53.3) (100)	117.1(49.1) (100)	81.0 (100)	109.5 (100)
a. 付加価値税	21.1 (19.1)	10.2 (8.7)	9.9 (12.2)	9.1 (8.4)
b. サービス消費税	38.5 (34.8)	45.0 (38.4)	23.9 (29.5)	31.9 (29.1)
c. 個人所得税	7.1 (6.4)	7.5 (6.5)	4.0 (4.9)	5.1 (4.7)
d. 農業税、農業特産税	6.2 (5.6)	0.19 (0.2)	6.7 (8.3)	11.4 (10.4)
e. 企業所得税	9.6 (8.7)	11.9 (10.2)	-----	-----
a+b+c+dの合計	72.9(35.2) (66.0)	62.9(26.4) (53.7)	44.5 (54.9)	57.7 (52.7)
2. 依存財源	96.7 (46.7)	121.3 (50.9)	-----	-----
中央政府補助収入 (税込還付を含む)	55.2 (26.6)	69.2 (29.0)	-----	-----
省政府からの単列都市 補助	9.6 (4.6)	7.9 (3.3)	-----	-----
国債収入配分(債務収 入)	1.9	0.9	-----	-----
財政調整資金	1.8 (0.9)	4.6 (2.0)	-----	-----
前年度繰越金など	27.9 (13.5)	33.1 (13.9)	-----	-----

注:『中国財政年鑑』には省および5つの計画単列都市の予算単列都市の予算内資金収入と支出が掲載される。大連市は計画単列都市であるため、その詳細がわかるが、瀋陽市については、『遼寧統計年鑑』による。出所:『中国財政年鑑(2004年版、2005年版)』、『遼寧統計年鑑(2004年版、2005年版)』により作成。

を入れていることも示している。

### 3. 「東北振興戦略」と地方政府の財政

#### 3.1 「東北振興戦略」

総合的な地域振興政策は「全面的小康社会の建設」のための主要な政策の1つであり、「西部大開発」(1999年～)、「東北振興」(2003年～)、「中部地域底上げ戦略」(2005年～)はその代表的なものである。2003年10月、中国共産党第16期3中全会は「中共中央の社会主義市場経済体制整備に関する若干の問題についての決定」を採択し、第18条で東北地域等旧工業基地振興(東北振興戦略)戦略を決定した。それは東北三省旧工業基地改革の深化、東北三省における資源依存型経済構造の転換、地域間格差の解消、対外開放の拡大、国内外の資金・技術・人材の導入を目指している。同年10月、国务院、中共中央は「東北地区等旧工業基地振興戦略に関する指針」を傳達した。

東北振興の主要な政策措置は、(1)黒龍江、吉林両省において農業税の全面的廃止、東北三省を食品工業基地(食糧商品基

地)として建設するために財政支出を拡大すること、(2)東北三省を社会保障制度改革の試験先とし、国有大中型企業の負担を軽減すること、(3)2003年から東北振興のための100のプロジェクトに着手すること、さらに2004年からハイテク産業構造の転換と企業技術革新に関する60のプロジェクトを開始すること、(4)付加価値税(増値税)の改革、東北旧工業基地の設備製造業など8大産業を対象に新しい機器購入に含まれる17%の付加価値税の控除を認めること、などである<sup>14</sup>。

東北振興戦略が打ち出されたのは、東北三省の経済的地位がかつてと比べて相対的に低下したからである。2004年の三省のGDPについてみると、遼寧省6,872.6億元(9位)、吉林省2,958.2億元(20位)、黒龍江省5,303億元(13位)である。1人当たりGDPについて遼寧省は2004年16,297元、全国9位と高い地位にあるが、黒龍江省は13,897元、10位、吉林省は10,932元、14位である<sup>15</sup>。

#### 3.2 大連の地域振興政策と地方政府の財政

大連市は東北三省における対外開放度の最も高い都市であ

り、また中国において、長い歴史を持つ重要な工業基地でもある。大連市政府が目指す国際的総合都市の構想は「1つの中心」と「4つの基地」の建設である。これは大連市の第11次5ヵ年計画における主な地域振興政策である。「1つの中心」は、大連港と大連空港を拡大し、その機能をさらに高めることによって、大連を東北アジアの拠点的輸送センターに発展させる。「4つの基地」とは、(1) 中国における大型の石油化学工業基地、(2) 電子情報およびソフトウェアの産業基地、(3) 先進的機械・設備製造業基地、(4) 先進的船舶製造基地の建設を指す。国際的総合都市の建設に向けて大連市は、都市と農村の格差の縮小問題、つまり農村振興政策を市の重要な政策課題の1つとしている<sup>16</sup>。

94年の分税制は中央政府と省政府の間の税源配分を行った。増値税について中央と地方の配分は75:25である。企業所得税、個人所得税の税源配分は固定分、つまり基数(基数2001~02年の平均)は地方税であり、増加分について2002年以降、中央と地方の間では50%:50%、2003年以降、中央60%、地方40%のように、配分されている<sup>17</sup>。

分税制は、省政府の権限や税源を明確にしたが、省級政府と市など下級政府との間の税源配分は実施されなかった。ここでは長年、企業の行政所管関係にもとづいて省と市、県の間で税収を配分し、収入と支出の範囲を定めてきた。遼寧省は2003年からこのような予算編成の方法を廃止し、省政府と市、県との間で、「税源配分(分税)」、「共有税」、「属地徴税(所在地での徴税)」という財政管理体制を構築した。2003年以降の遼寧省と下級政府(市、県、郷)の地方税源配分において、省政府の25%分の増値税収は省本級に10%、市以下に15%、40%の企業所得税は省本級に20%、市以下に20%、40%の個人所得税は省に15%、市以下に25%、地方税である営業税は省本級に30%、市以下に70%のように、省本級と下級市の間で配分された<sup>18</sup>。

大連市は、遼寧省政府と同様に2003年から基層政府(区、県級市、県)との間で、財政管理体制を改革し、税源配分を行った。また財政力の弱い基層政府に対する規範的な移転支払制度を導入した。大連市は計画単列都市であるので、共有税について中央政府との間で税源配分を行う。企業所得税と個人所得税は中央に60%、大連に40%のように配分される。2003年以降、大連市と区・県級市・県政府間の税源配分について、例えば、地方税である営業税を市に50%、区に50%、市と県級市・県にそれぞれ10%、90%のように配分する。これは大連市が財政力の弱い下級政府により多くの財源を配分したことが分かる<sup>19</sup>。

さらに大連市は2001年に「大連市における農業の現代化発展のガイドライン」を制定し、それに基づいて県政府に対し毎年5億元以上の専項財政移転を実施し、とくに村の道路建設、農村医療衛生と文化教育、飲用水の改善など、農村における生活インフラの整備に力を入れている。2005年に市政府は8000万元の専項財政移転を実施し、3つの県級市、1つの県および金州区の3つの郷鎮の農村中小学校のコンピューターなどの教育設備を充実し、112の遠距離教室の設置を完成した<sup>20</sup>。

全国では2006年から西部地域の農村義務教育の学雑費を免除し、2007年からこれを中部と東部地域まで拡大する予定である。「大連市教育事業11次5ヵ年規画」では、農村教育を今後教育事業の重点の一つとして位置づけている。ここでは農村地域の小中学校の危険校舎の修繕、学校運営費に対する補助金(財政移転)が導入されている。2006年から農村における中小

学校児童の教科書代と雑費を免除するとともに、小学校児童1人に毎年340元(=5130日本円)、初級中学生徒1人に毎年460元の基準で、3つの県級市と1つの県および金州区の3つの郷鎮において農村中小学校運営費の80%を大連市財政が負担し、残りの20%を県財政の負担とするようになった。これによって農村中小学校の教育経費は現在の水準より約3倍に増加し、省政府の定めた農村中小学校の経費水準を達成することができた。この経費支出は郷鎮政府財政を経由せず、県政府が直接農村中小学校に直接交付される。この措置は農村の中小学校の教育費を保障するだけでなく、これまで多く見られた農村教育費の流用を防ぐことを可能とする。また大連市政府は大連地域における農民の文化的素質を高めるために、大連市と県の財政において第11次5ヵ年期間中、毎年460万元を補助し、毎年1.2万回映画を上映する予定である。2006年9月から大連地域の農民は無料で映画を鑑賞することができるようになった<sup>21</sup>。

省政府や市政府、県政府は、農業税類の廃止や免除措置によって農民の重い負担を軽減し、また財政移転を通じて農村振興政策を実施している。とくに道路、飲用水、電気などに関する生活インフラの整備、義務教育の普及や中等教育の改善、年金、合作医療保険の改革などの公共サービスに力を入れてきた。このような農村振興政策は都市部と農村部の格差縮小、農民の収入増加、農業の近代化を図っている。

## ま と め

以上、大連、瀋陽という大都市地域(副省級市)の財政構造と地域振興政策の課題について考察した。財政面についていうと、その最大の特徴は、遼寧省内や大連市において省政府と市政府、市政府と下級政府(区、県級市、県)との間で税源配分、行政の権限や責任の明確化が行われ、各政府の自立性が改善されてきたことである。各級地方政府は、これによって行政能力を向上させるとともに、地域経済の発展、都市部と農村部との間にある行政水準の格差縮小を図っている。今後も多様かつ、大きな役割を求められる各級地方政府の財政と地域振興政策の課題として3点あげる。

第1に、各級地方政府の財政収入を増加させて財政の自立性をいっそう強化するとともに、財政の非効率や浪費を最小とするためのチェックシステムを整備する。

第2に、省政府と市(または地区)政府、大連、瀋陽両市(大都市地域)における市政府と下級政府との「財政移転支払」制度(財政調整制度)について、各級地方政府の財政当局は決算の時に各年度の効果を分析し、問題点と課題を明らかにする。具体的には市政府から農村地域の下級政府への財政移転の実施において、他の用途への流用を防止するシステムを確立すること、配分基準が財政力の大小に応じているかどうかを審査すること、などである。

第3に、豊かな都市部と農村地域の公共サービスや行政水準の格差を縮小するために、農村地域への財政移転制度の拡充がいっそう重要になってくる。このために市政府と下級政府との財政移転制度を規範化(配分基準の精密化、客観化)し、財力性移転(一般補助金)と専攻移転(特定補助金)の役割を明確にすることが求められる。財政移転が効果を発揮するにつれて、県級市や県政府の財政力が強化され、農村部では郷、鎮または小中学校レベルでの「調和」を進展させることができる。

地域振興政策に関しては「東北振興戦略」にもとづいて100の振興プロジェクト、産業構造の転換と技術革新に関する60のプロジェクトが着手されているが、これらに対して、中央政

府から省政府や市政府への財政や税制の優遇措置やさまざまな政策的支援が行われている。大連、瀋陽両市は東北振興の重要な大都市であり、これらの措置を有効に活用し、恩恵を受けることができる。したがって両市は自身の発展だけでなく、東北三省全体の経済発展や地域格差の是正に貢献することを強調したい。

本研究は「平成 18 年度金沢星稜大学学内共同研究プロジェクト「中国の地方政府間の財政関係の現状と課題—遼寧省における財政移転を中心に—」の成果の一部である。また本論文は、2006 年 9 月 12 日に金沢星稜大学で開催された「環日本海学会第 12 回学術研究大会第 1 分科会地域間交流 I（中国）」で行った報告「大連及び瀋陽地域の財政と地域振興政策」をもとに作成したものである。

## <注>

- 1) 全国で 10 の省都, 5 つの計画単列都市, 計 15 市がその指定を受けている。それは大連, 瀋陽, 長春, ハルビン, 南京, 杭州, 寧波, アモイ, 済南, 青島, 武漢, 広州, 深圳, 成都, 西安である。[中国統計年鑑, 2005], 遼寧省の行政区画については, [中国行政区画網], [趙・李, 2005] 239 頁, 参照。
- 2) 遼寧省と大連市, 瀋陽市の人口, 1 人当たりの GDP は [遼寧統計年鑑, 2005], 参照。遼寧省と大連市, 瀋陽市の都市部と農村部の人口には誤差がある。
- 3) [中国財政年鑑, 2005], [遼寧統計年鑑, 2005], 参照。
- 4) 「行政事業収益」とは, 国家機関や事業団体は国务院の定めた規定にもとづき, 特定の公共サービスを受ける国民, 法人を対象に徴収する料金収入をさす。
- 5) 大連市の「行政性収益収入」は [大連市 2003 年予算執行状況と 2004 年予算草案に関する報告] [大連市 2004 年予算執行状況と 2005 年予算草案に関する報告], 参照。
- 6) 2004 年は東北振興の初年度である。大連市は古い工業基地の振興, 「大連」と「1 つの中心」, 「4 つの基地」の建設のために, インフラ整備を加速している。これによって市の経済発展, 外資導入に良好な環境を作る。中央政府は専項移転支払(特定補助金)を通じて大連国際空港の拡大建設, 国家級ソフトパークの整備を財政的に支援した。[大連市 2004 年予算執行報告と 2005 年予算草案に関する報告], 瀋陽市の 2003 年の基本建設費は [2004 年瀋陽市政府報告], 参照。
- 7) 中央・地方の社会保障補助総額は 1,524.5 億元, 社会保障関係費において最も大きく, 中央・地方の財政支出総額 28,486.8 億元の 5.4% を占める。[中国財政年鑑, 2005], 279 頁による。2003 年の大連市の社会保障関係費は 31.2 億元である。そのうち, 見舞金と社会福祉救済費 4.5 億元, 行政事業単位離職・退職年金への補助 8.8 億元, 社会保障補助 15.8 億元, 政策的価格補助 1.9 億元である。[中国財政年鑑, 2004] にもとづく。
- 8) 農業支援費の項目は, 『中国財政年鑑』に記載される支出項目にもとづく。
- 9) 大連市と県は農村の郷・鎮政府運営や義務教育を改善し, 農民の負担を減らすために取り組んだ財政移転の方法は大連市の [2004 年大連市予算決算報告], [中国財政年鑑, 2005], 173 頁にもとづいて整理した。
- 10) 「自主財源」と「依存財源」については, [曹, 2004] 125 頁, 参照。
- 11) 2005 年大連市の一般会計収入は 150.4 億元, うち 市本級収入は 71.4 億元 (47.5%), 区・県級市・県の財政収入は 80 億元 (53.2%) である。[2005 年大連市財政予算執行報告と 2006 年予算草案に関する報告] による。
- 12) 私営企業と国有企業の従業員数において大連と瀋陽には大きな差が見られる。大連市の 2004 年私営企業の従業員数は 77.7 万人であるのに対し, 瀋陽市は 43.9 万人である。また同国有企業の従業員数は瀋陽 59.4 万人, 大連 31.8 万人である。[遼寧統計年鑑, 2005] による。
- 13) 大連市の地方税収の構造を変化させた要因は, [中国財政年鑑, 2005], 172 ~ 173 頁にもとづいて整理した。
- 14) 東北振興の主要な政策措置は, [日本外務省「日中知的交流支援

- 事業」[中国振興戦略と日中間地域協力の新たな可能性—中国国有企業改革と循環型社会経済の構築を中心に—] 研究成果報告書], 参照。
- 15) 東北三省の GDP 総額と 1 人当たり GDP の金額と順位は [中国統計年鑑, 2005] にもとづく。
  - 16) 大連市の国際総合都市の構想は, [大連市国民経済と社会発展第 11 次 5 か年規画綱要], 参照。
  - 17) 共有税の配分については, [李佐, 2006 年], 430 ~ 431 頁, [曹, 2004] 31 頁など, 参照。
  - 18) 遼寧省における税源配分は, 省財政当局と省地方税局に対するインタビュー, [2004 年遼寧省財政予算報告と 2005 年財政予算案に関する報告] にもとづいて整理した。
  - 19) 大連市の税源配分は, [2004 年大連市財政予算執行報告と 2005 年財政予算案に関する報告], 市財政当局に対するインタビューなどにもとづいて整理した。
  - 20) 大連の農村地域への専項財政移転は, [大連市における農業の現代化発展のガイドライン], [大連市における社会主義新農村建設に関する実施綱要], 『大連日報』2005 年 12 月 8 日号など, 参照。
  - 21) 大連市の農村義務教育に対する財政補助金の導入は, 『大連新商報』2006 年 6 月 7 日号, 農民の無料映画鑑賞に対する財政補助金は『大連日報』2006 年 9 月 1 日号, 参照。

## <主要参考文献>

- 財政部地方司主編『中国分税制財政管理体制』1998 年  
孫開『財政体制改革問題研究』経済科学出版社, 2004 年 8 月  
賈康『地方財政問題研究』経済科学出版社, 2004 年 8 月  
孫開主編『地方財政学』経済科学出版社, 2002 年 8 月  
寇鉄軍主編『財政学教程』東北财经大学出版社, 2006 年 3 月  
寇鉄軍・呉旭東主編『財税問題探索』東北财经大学出版社, 2006 年 7 月  
廖曉軍主編『財税改革綜論—2005 財税改革論文及び調査研究報告文集—』経済科学出版社, 2005 年 9 月  
李佐『中国税制概覧(2006 年版)』経済科学出版社, 2006 年 4 月  
趙子祥・李向平『遼寧老工業基地全面振興戦略研究』遼寧人民出版社, 2005 年 8 月  
宋超・紹智「中国財政移転支払規模問題研究」『地方財政研究』第 1 号, 2005 年 1 月  
「大連市 2003 年予算執行状況と 2004 年予算草案に関する報告」  
「大連市 2004 年予算執行状況と 2005 年予算草案に関する報告」  
「大連市 2005 年財政予算執行報告と 2006 年予算草案に関する報告」  
「大連市国民経済と社会発展第 11 次 5 か年規画綱要」  
「大連市における農業の現代化発展のガイドライン」  
「大連市における社会主義新農村建設に関する実施綱要」  
「瀋陽市 2004 年政府報告」  
「遼寧省 2004 年財政予算執行報告と 2005 年予算草案に関する報告」  
『日本外務省「日中知的交流支援事業」中国振興戦略と日中間地域協力の新たな可能性—中国国有企業改革と循環型社会経済の構築を中心に—] 研究成果報告書] (研究代表者:立命館大学経済学部教授松野周治), 2006 年 3 月

大西康雄編『中国の胡錦濤政権の挑戦—第11次5か年長期計画と持続可能な発展—』アジア経済研究所, 2006年2月  
曹瑞林『現代中国税制の研究—中国の市場経済化と税制改革—』御茶の水書房, 2004年10月  
曹瑞林「東北三省の財政と「調和社会」の構築」『吉林大学東北アジ

ア論壇2006大会論集』吉林大学東北アジア研究院, 2006年9月  
『中国財政年鑑』各年版  
『中国統計年鑑』各年版  
『遼寧統計年鑑』(2000～2005年版)