

中国における計画単列市の 財政の多様化と格差の是正

孫 萌

はじめに

1. 計画単列市の沿革と多様化
 - 1.1 計画単列市の沿革
 - 1.2 計画単列市の現状
 - 1.3 計画単列市の役割および問題点
2. 計画単列市の多様性と格差
 - 2.1 計画単列市の多様性（人口、面積、産業構造など）
 - 2.2 財政からみた計画単列市の多様化と格差
 - 2.3 明暗分かれる地域経済と地方財政－深圳と大連－
3. 計画単列市内の税源偏在・税収格差
 - 3.1 大連の行政区
 - 3.2 経済力の多様性
 - 3.3 都市内の財政力格差と財政移転

おわりに

はじめに

本稿は、中国における「計画単列市」制度と財政構造の現状を検討し、その特徴と問題点を解明することを目的とする。具体的には、各「計画単列市」の沿革と実態を概観したうえで、地方財政収入・支出、財政移転などのデータに基づき、「計画単列市」の財政の多様化を考察し、実証的な分析を通じ、財政規模の相違や格差を中心に、その実態を明らかにする。さらに、大連市をケース・スタディとして取り上げ、「計画単列市」内部の財政力格差の実態および都市内の財政移転の調整効果を明らかにする。

一般的に、中国の地方政府は、垂直的に「省レベル－地区レベル－県レベル－郷レベル」の4層に分けられている。本論の主題である「計画単列市」は、行政管理上、省の一級下の「地区レベル市」となっているが、経済・財政管理上、省レベル地方に相当する権限を有し、日本の政令指定都市に相当するものである。現時点では、遼寧省大連市・山東省青島市・浙江省寧波市・福建省廈門市（アモイ）・広東省深圳市の5「計画単列市」が存在する。5都市は、人口が少ないものの、高いGRP（域内総生産）の水準を保ちながら、全国平均を上回る経済力・財政力を有し、各ブロックや省の中心として地域経済社会をけん引している。

「計画単列市」の機能および「計画単列」制度の優位性は、複数の研究によりすでに明ら

かになっている。郭・姜（1986）は、「計画単列」はマクロ経済体制における重要な改革であり、中心都市の役割を十分に発揮することおよび地方政府の经济管理機能の転換において意義があると主張している。史・周（2007）は、「計画単列」を事例にして、権限移譲による地方の経済成長への影響を研究し、「計画単列」が大都市における経済の効率性の向上に有益であると指摘している。最近の研究として、曹（2012）は、経済的に発展している大都市、特に「計画単列市」（例えば、大連市）は、自主財源のウェートが大きく、財政的自立性が高い。そのため、義務教育・基本医療保障などの公共サービスの水準が、一般都市に比べて高いと主張している。

確かに、沿岸地区に位置する「計画単列市」と聞いて、「人々が集まる大都会」、「高層ビルだらけ」、「片道5～6車線」と想起されることが多い。しかし、5都市が「計画単列市」と指定されて30年以上経ち、各都市の人口構造、産業構造などの条件の変化に伴い、「計画単列市」がまさに多様化しつつある。その中に、GRPの半分以上が農林水産業（第1次産業）となっている長海県を抱える市（大連）もあれば、人口規模（戸籍人口）がわずか200万人の中型都市（厦門）も含まれている。このような多様化は、地方分権の視点から評価できるかもしれないが、その反面、多様化とは、地域間・都市間および地域内・都市内における格差の拡大であると考えてもよい。

本稿は、同一の制度内における地方政府を比較することによって、地域間の公共サービスの格差を決定する要因を解明しようとする試みである。具体的には、5「計画単列市」のデータの分析を通じて、地方収入総額、地方税収入、財政支出などの複数の側面から、「計画単列市」における財政の多様性を明らかにする。ただこの点で本稿のオリジナリティは、分析の重点を、誰もが思い浮かべる都市間の格差よりも、「計画単列市」内の格差に置いたことである。本稿の第3章で、「計画単列市」としての歴史がもっとも長い大連市を、ケース・スタディとして取り上げ、都市内部での格差の状況を考察し、格差がどのように生じているのか、そして、この格差に対し、市内の対行政区財政移転（市が区・県などに対する財政移転）がどのような役割を果たしているかなどを明らかにしてみる。

1. 計画単列市の沿革と多様化

1.1 計画単列市の沿革

中国において、「省レベル」地方の1級下のレベルである「地区レベル」地方には、自治州、地区レベル市（市轄区や県を管理できる）などがある。なお、地区レベル市の中には、「計画単列市」と呼ばれているものがあり、2017年現在、大連・青島・寧波・厦門と深圳の5都市が存在する。「計画単列市」という名称は、経済および社会発展の諸項目について省の計画から独立し、単独で全国計画に編入されることに由来している¹⁾。「計画単列市」は经济管理上、省レベル地方に準ずる権限を有し、全国的な会議に省レベル地方と並んで参加することができる。

日本の政令指定都市は、いわゆる旧五大市²⁾から出発して以来、その規模が拡大する一方であるが、中国における計画単列市の発展経緯は、歴史的にみて多分に中央政府によって、経済・社会の発展に応じてその設立と撤廃が決められてきた。

その試みは、1950年代半ばと1960年代の始まりの計2回にわたって省轄市（すなわち、地区レベル市）に対し省レベル地方並みの権限を委譲したが、さまざまな理由で、非常に

表1 3回目の計画単列市体制改革における計画単列市移行の経緯（1983～1989年）

都市	移行年	都市	移行年
重慶	1983年2月8日	青島	1986年10月15日
武漢	1984年5月21日	寧波	1987年2月24日
瀋陽	1984年7月11日	厦門	1988年4月18日
大連	1984年7月13日	深圳	1988年10月3日
広州	1984年10月5日	長春	1989年2月11日
西安	1984年10月5日	成都	1989年2月11日
ハルビン	1984年10月5日	南京	1989年2月11日

出所：関連する政府公文書に基づき、筆者作成。

短い期間で取消しすることとなった。

1983年2月8日に中央政府は、「四川省共産党委員会・四川省人民政府が重慶市の経済体制総合改革の試行意見に関する報告」（「四川省委・四川省人民政府〈关于在重慶市進行經濟体制綜合改革試點意見的報告〉」）を許可し、重慶市に計画単列を実験的に導入することを決定した。このことにより、3回目の計画単列市体制改革が発足した。翌1984年5月21日、7月11日と13日に、國務院弁公庁がそれぞれ、武漢市・瀋陽市と大連市の「省レベルの経済・社会管理権限」を承認した。7月18日に、「重慶市・武漢市・瀋陽市・大連市の計画単列に関する通知」（「关于重慶市・武漢市・瀋陽市・大連市計画単列的通知」）が国家發展計画委員会（国家發展和改革委員会の前身）より発表され、4都市の法的位置づけが明確にされた。その後、1984年10月5日から1989年2月11日までの間に、広州・西安・ハルビン・青島・寧波・厦門・深圳・長春・成都・南京の10都市が続々と計画単列市の仲間に入った（表1）。この時点で、計画単列市の数は、最大となった。

1994年2月25日に、中央機構編制委員会は、「副省レベル市の若干問題に関する意見」（「关于副省級市若干問題的意見」中編発〔1994〕1号）を公布し、省都（省の政府が所在する都市）の計画単列市の資格を廃止し、同時に、「副省レベル都市」を設立することをした。それまでの14計画単列市および済南・杭州の計16都市は、副省レベル都市と指定された。そのうち、計画単列市の権限を持ち続けるのは、重慶・大連・青島・寧波・厦門・深圳の6非省都の都市となった。さらに、1997年に、重慶が、直轄市に昇格した。それに伴い、残りの5都市は、「五大計画単列市」として定着するようになり、現在に至っている。

1.2 計画単列市の現状

5計画単列市の概況は、次のようである。

- (1)大連は、中国の東北地方の遼東半島の最南端に位置し、「北海の真珠」とも呼ばれ、国際貿易港を持つ港湾都市として栄えてきた。大連港は中国東北地方の代表的な港で、中国最大の石油輸入港でもある。市域面積は、12,574平方キロメートルで、5都市の中で最大となる。
- (2)青島は、山東半島の南部にあって膠州湾と黄海に望む港湾工業都市であり、上海・天津・大連と並ぶ中国の重要な貿易港の1つである。港・海洋・観光を経済の三大特色として重点的に発展させ、電子・家電、石油化学工業、自動車・機関車・造船、新素材の四大基地となっている。

- (3)寧波は、浙江省の東部に位置し、杭州湾をはさんで上海の南方にある。同市は東莞市（広東省）と並ぶ中国最大の射出成形機生産地であり、関連の部品メーカーを含め、多くの企業がこの地域に集積している。2016年より中国の政治・経済で重要な位置を占める「新一線都市」に寧波市を加えた³⁾。2006年から寧波港は舟山の舟山港との運営一体化が進められ、2016年時点で寧波舟山港の取扱貨物量は8年連続世界1位、コンテナ取扱量は世界4位である⁴⁾。
- (4)廈門は、福建省の南部、九龍江の河口に位置し、台湾海峡を隔て台湾省と向かい合う。中国の五大経済特区⁵⁾の1つに指定され、先進工業都市として、また、国際観光都市として発展している。
- (5)深圳は、深圳河を境に香港のある九龍半島に接する。1979年3月、宝安县より昇格し省轄市の深圳市になった。1980年には「改革・開放」（1978年）路線を採用した鄧小平の指示により深圳経済特区が指定された以来、中国における対外開放の窓口と改革の実験地となり、30年以上にわたって高度成長を遂げてきた。近年では、最先端の技術を開発して飛躍する新興企業が次々と生まれ、「中国のシリコンバレー」と呼ばれている。

5都市を合計すると、常住人口（2015年度）は、全国の人口に占める割合はわずか2.8%となっているが、経済規模（GRP）が、全国に占める割合は、6.7%となっており、財政規模（地方一般公共予算収入）が、全国の地方一般公共予算収入の合計に占める割合は、7.1%に達した。

5都市の共通点としては、次のようである。①それぞれの所在省において人口がもっとも多い都市ではないこと（この点から、日本の政令指定都市制度⁶⁾と異なり、中国における「計画単列市」制度は、「人口規模」が目安として使われていないことが分かる）、②沿海部の港湾都市として商工業が発達していること、③各所属省において、経済規模がもっとも大きい経済の中心都市であること（表2）。

1.3 計画単列市の役割および問題点

(1) 計画単列市の特例

一般の地区レベル市に比べ、計画単列市の特例は、主に経済・財政上にある。すなわち、行政面において、計画単列市の事務配分の特例がなく、一般の地区レベル市と同一の権限が設けられている。計画単列市への税財政上の特例措置としてその主なものを挙げると、経済・財政管理上、省レベル地方に相当する権限を有し、①計画単列市の財政は、省レベ

表2 5計画単列市の基本状況（2015年度）

都市	所属省	面積 (km ²)	人口密度 (人/km ²)	GRP (億元)	所属省にお けるシェア	1人当たり GRP (元)	所属省平均 値との倍率
大連	遼寧	12,574	556	7,731.6	27.0%	110,682	1.7
青島	山東	11,282	806	9,300.1	14.8%	102,806	1.6
寧波	浙江	9,817	797	8,003.6	18.7%	109,152	1.4
廈門	福建	1,699	2,272	3,466.0	13.3%	90,971	1.3
深圳	広東	1,997	5,697	17,502.9	24.0%	157,985	2.3

出所：各市の『統計年鑑』⁷⁾より、筆者作成。

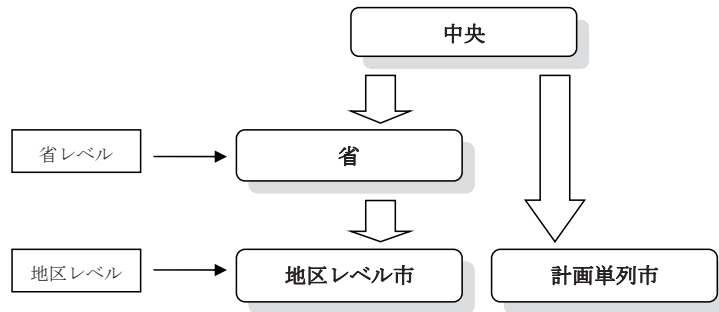


図1 計画単列市への税財政上の特例措置

出所：国家発展計画委員会「重慶市・武漢市・瀋陽市・大連市の計画単列に関する通知」より、筆者作成。

ル地方を經由せずに中央政府と直接つながっている。②全国的な会議に省レベル地方と並んで参加できる。③国家発展改革委員会などの中央部署が、通達を公布する場合、計画単列市を所属省と同格にし、「各省・直轄市・自治区および計画単列市財政庁（局）」と表記するようになる（図1）⁸⁾。

（2）計画単列市の機能

「四川省共産党委員会・四川省人民政府が重慶市の経済体制総合改革の試行意見に関する報告」では、「特に大中型都市が組織・経済の面における役割を果たす」と書かれているが、具体的に次のように整理できる。①計画単列市は、経済・財政面における高い自由度と自主性を活かし、各ブロックの中心となり、生産・流通を統括し、規模や種類の多様化する経済区を建設し、さらに周辺の農村地区をけん引する役割を担っている。②計画単列市は、地域の中心都市であり、人口の集中や産業・経済活動の集積に伴い、人・モノ・情報・資本が行き交う交流拠点として、道路、鉄道、空港、港といった基幹的交通インフラの整備を図り、国内各地域や国外との結節点としてのゲートウェイ機能を果たしている。③外資の誘致・活用、国際的なコンベンションやイベントの招致・開催などにより集客交流機能を高め、「吸収進来・拡散出去」（情報・技術などの吸収・発信）を行うなど、それぞれの圏域における中心都市として、経済、産業、金融、文化などの各分野において、都市圏全体の活性化、発展のための「けん引役」としての役割を果たしている。

その他、1996年に、中国政府は「国務院扶貧開発領導小組が経済比較的発達地区と未発達地区が貧困扶助協働の報告に関する通知」（「国務院扶貧開発領導小組関于組織経済較発達地区與経済欠発達地区開展扶貧協作報告的通知」国弁発〔1996〕26号）を発表し、経済・社会などが立ち遅れている西部の10の省・自治区に対し、ペアリング支援（対口支援）⁹⁾を実施することを決めた。今回の支援事業において、大連・青島・寧波と深圳の4都市は、貴州省の支援先と指名され、東部の9省・直轄市とともに、民生方面、人材育成、インフラ整備や環境改善などの多くの分野で活躍した¹⁰⁾。

（3）現行の計画単列市の問題点

現行の制度は、大都市が持つポテンシャルを十分発揮するのにふさわしい制度とはいえない。①大都市の位置づけや役割が不明確である。「大都市の計画単列事業を継続的に実行・改善することに関する報告」（「関于継続落實和完善大城市計画単列工作的報告」）などで述べられているように、計画単列市に期待される役割の1つは、地域の経済発展をけん引することである。しかし、現実には、計画単列市が現に省・自治区に比肩する規模・能力を有しているにもかかわらず、一般の地区レベル市と同一の制度が一律に適用され、かつ大都市の位置づけや果たすべき役割などが法律上明確にされていないために、省に事務権限が留保されているなど、省の関与が依然として残っている。②役割分担に応じた税制度の不存在である。計画単列市では、地域の中心都市としての役割や、人口の集中・産業の集積に伴う都市的課題から生じる大都市特有の財政需要を抱えているにもかかわらず、地方税の配分割合が他の地区レベル市と同様に設定されている。したがって、計画単列市への地方税の配分割合について拡充強化を図る必要があると考える。

こうした制度上の問題点があって、計画単列市が抱える複雑・多様な大都市問題を他の都市政策と連動しつつ、自らの権限と責任で総合的かつ一体的に解決を図ることが難しいものとなっている。「計画単列市」制度の改革を求め、「計画単列市特別法」のような法律を作る呼びかけ¹¹⁾が、一時的に盛んになったが、近年沈静化しており、法律化までの道はまだ遠くみえる。

2. 計画単列市の多様性と格差

2.1 計画単列市の多様性（人口、面積、産業構造など）

各都市が計画単列市へ移行した時間は、若干の差があるとはいえ、ほぼ同じ時期（1980年代）となっている。しかし、移行した当時にも、5都市の人口規模が大きく異なっていた。例えば、青島と深圳の間で10倍以上の差があった。それ以来の人口規模拡大の経緯をみると、次のような違いがある。大連・青島・寧波の3都市は、計画単列市と指定された時点で、すでに戸籍人口が500万人程度を有していた「伝統的な大都市」であり、移行してから約1%の年平均増加率で穏やかに増加している。それに対し、厦門・深圳の両都市は、それぞれ100万人と60万人規模の中型都市から出発し、ここ十数年間で、全国の人口年平均増加率（1984～2015年の間1.3%）を大幅に上回るスピード（両市の同率はそれぞれ4.0%と11.0%）で拡大してきた「新興都市」であるといえる。この両都市において、近年周辺地域の広西壮族自治区、貴州省、江西省などからの「農民工」（農村出身の出稼ぎ労働者）および移住者の大量流入が主な原因である。深圳は、20年間で5倍以上の人口増となっており、出稼ぎ労働者にとって魅力的な町であるといえる（表3）。

伝統的な大都市と新興都市の相違は、現時点の人口の構成をみても確認できる。2015年末現在、大連・青島・寧波の3都市は、常住人口の中に、地元の戸籍を持っている人口（戸籍人口）が占める割合は、75.0%以上を示している。一方、厦門・深圳の両都市は、それぞれ54.7%と31.2%で、数値の小ささが著しく際立っている。特に、深圳市は人口の7割弱が、中国の各地から流入してきた農民工や移住者で構成されており、人口の多様性に満ち、流動性が高いということが分かる。

他方、伝統的な大都市と新興都市の間での相違は、都市の面積からみても確かめられる。

表3 5計画単列市の人口の状況

区分	都市	計画単列市へ移行時の戸籍人口(万人)	2015年末の戸籍人口(万人)	移行年から2015年までの年平均増加率	2015年末の常住人口(万人)	2015年末の戸籍人口の比重
伝統的な大都市	大連	480.8	593.6	1.0%	698.7	85.0%
	青島	626.7	783.1	1.1%	909.7	86.1%
	寧波	498.2	586.6	0.9%	782.5	75.0%
新興都市	厦門	109.3	211.2	4.0%	386.0	54.7%
	深圳	60.1	355.0	11.0%	1,137.9	31.2%

出所：『中国城市統計年鑑』（2016年版）および各都市の『統計年鑑』（2016年版）より筆者作成。各都市の移行年は、表1再参照。ただし、青島市は移行する1年前（1985年）の戸籍人口となる。「戸籍人口の比重」は、「戸籍人口」を「常住人口」で除して得た割合である。

厦門・深圳の両都市は、面積の小ささが一目瞭然であり、最大の大連と最小の厦門は7倍以上の差が開いている。しかし、大連・青島・寧波の3都市は、面積が広いことの裏返しとして、人口密度が非常に小さい。それに対し、厦門・深圳の両都市は、相当高い水準をみせており、全国的にみても、密度が高い方となる。特に深圳は、5,697人/km²となっており、上海、北京などの直轄市すら上回るほど、人口密度が中国大陸でもっとも高い都市となっている（表2再参照）。

伝統的な大都市と新興都市の相違・多様化は、産業の構造にも明確に現れている。表4

で分かるように、5計画単列市をそれぞれの所属省の平均値と比べると、第1次産業の比率が低く、第3次産業の比率が高い（寧波を除く）ということは、5都市の共通点である。しかし、3つの伝統的な大都市における第1次産業の比率は、3.5～6%に対して、2つの新興都市は、1%以下の比率を示しており、さらに深圳は、0.03%と、微々たるものとなっている。しかし、その一方、広大な高地、林野や離島を有する大連は、浙江省または広東省の平均値すら上回るほど第1次産業の比率が大きいのである。

第2次産業の比率は、多少の違いがありつつも、5都市間にそれほど大きな差がない。第3次産業においては、新興都市の比率が高いことも特徴となっている。特筆すべきのは、深圳である。近年、賃金と土地価格が上昇するにつれ、多くの工場は周辺地域に移転した。その代わりに、深圳では、サービス業やハイテク産業が急速に発展し、産業高度化に取り組んでいる。さらに、深圳市政府は、2009年より、バイオ医薬、インターネットなどの7つの戦略的新興産業に関する発展計画を続々に発表した。政府発表によると、2015年度これらの産業による付加価値の創出は、7,003.48億元¹²⁾に達しており、同市のGRPの4割を占めている。このような産業構造の変化は、深圳の経済発展に寄与しており、GRPの総計も1人当たり額も他の4都市を大幅に上回っている（表3再参照）。

表4 5計画単列市（上）および所属省（下）の産業構造の比較（2015年度）

市/省	1次：2次：3次
大連市 遼寧省	5.86%：46.31%：47.82% 8.29%：46.56%：45.15%
青島市 山東省	3.91%：43.29%：52.79% 7.90%：46.80%：45.30%
寧波市 浙江省	3.56%：48.99%：47.45% 4.27%：45.95%：49.78%
厦門市 福建省	0.69%：43.54%：55.77% 8.15%：50.88%：40.97%
深圳市 広東省	0.03%：41.17%：58.80% 4.59%：44.65%：50.76%

出所：同表2。

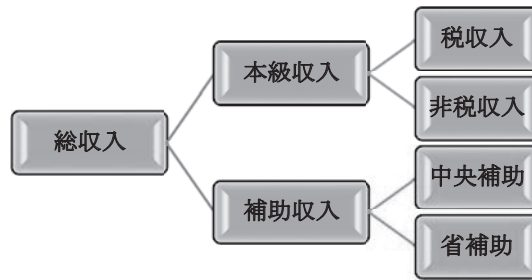


図2 計画単列市の収入構造の概念図
出所：筆者作成。

2. 2 財政からみた計画単列市の多様化と格差

面積、人口や産業構造がこれだけ違えば、財政規模にもそれが反映されるだろう。財政規模といっても、尺度はさまざまにありうる。本節では、各計画単列市の本級収入、地方税収、財政支出などの2015年度決算データを用いて、5都市の財政規模の比較をし、財政の多様化と格差の実態を明らかにする。

(1) 財政収入の多様性

計画単列市の総収入は、「本級収入」¹³⁾と「補助収入」(財政移転)より構成される。「本級収入」は、日本の自主財源に相当し、上級政府に依存せずに独自に調達できるものであり、「税収入」と「非税収入」からなる。「非税収入」は、行政事業性費用¹⁴⁾収入、政府性基金¹⁵⁾収入、罰金収入、国有資源(資産)有償使用収入、宝くじ公益金収入、特許経営収入、中央銀行収入などを含む。「補助収入」は、中央財政からの「中央補助」(中央財政移転¹⁶⁾)と所属省の財政より交付される「省補助」の2種類の補助金からなっており、依存財源に相当する。他方、地方の財政収入は、上記以外にも、上年結余(前年度繰越金)、地方債務収入などがあるが、本稿では対象外とする。

本級収入は、地方政府自体の財取力を表している。本級収入が最大の深圳(2,726.85億元)は、鶏群の孤鶴のような存在であり、5都市合計(5,925.59億元)の半分近く(46.0%)を占めている。最小の大連市との差異は、かなり大きく、4倍を超えている。このように計画単列市間の格差は大きいですが、これは総額の話であり、人口1人当たりでみると、差異は若干縮小する。1人当たりの最大/最小は約3倍となる。ただし、全体的にみると、新興都市の数値が高い。伝統的な大都市の中で、寧波における1人当たり本級収入が12,861元で高かったが、5都市全体の平均値並み(12,526元)に過ぎない。最大の深圳は、平均値の2倍近くに達している。

次に、地方の財政自給率という指標を使って計画単列市の財政力をみてみよう。財政自給率は、本級収入を財政支出¹⁷⁾で除して得た数値(割合)である。日本でいう財政力指数と同様、財政自給率が高いほど自主財源の割合が高く、財政力が強い地方政府ということになる。計画単列市の財政自給率については、表5で分かるように、都市によってばらつきが大きい。廈門は93.1%と健全な財政余力を持っている。一方、大連は、63.7%となり、財政移転に依存する度合いが大きくなっている。ただし、本級収入と財政支出の両方も

最大となっている深圳は、財政自給率が77.4%と、ほぼ中位にある。

5計画単列市の総収入の構成における多様性であるが（表6）、総収入の構成でまず目につくのは、地方税収入であろう。税収入の比率は、5都市合計で71.8%で、もっとも高いのは、深圳市の77.7%となる。それ以外の4市は、のきなみ平均以下の水準に留まっており、もっとも小さいのが、大連の60.4%である。

非税収入については、青島のように高めの数値を示している都市がないわけではないが、全体とすれば平均値の15.6%周辺に集まっている。

財政移転依存度については、全体の平均が12.6%であるのに対し、深圳以外の4都市は、上回っているが、大連の25.9%が目立つ。その要因として、近年大連は経済発展が急減速し、地方税が大幅に減収することにより、財政移転の依存を余儀なくされた。

このような都市間の財政力格差に対する財政移転の是正効果については、調整前と調整後の1人当たり財政収入を比較すれば分かる。財政移転が加算されない場合の1人当たり本級収入（表5再参照）において、最大の深圳と最小の大連では、約3倍の差異がみられるが、加算された後の1人当たり総収入では、およそ2.3倍にまで格差は若干縮小する。

表5 5計画単列市の財政力の比較（2015年度）

	本級収入 (億元)	財政支出 (億元)	財政自給率	1人当たり 本級収入(元)
大連	579.91	910.69	63.7%	8,300
青島	1,006.32	1,222.87	82.3%	11,062
寧波	1,006.41	1,252.64	80.3%	12,861
厦門	606.10	651.17	93.1%	15,702
深圳	2,726.85	3,521.67	77.4%	24,613

出所：『中国財政年鑑』（2016年版）より、筆者作成。

表6 5計画単列市の総収入の構成（2015年度）

	総収入(億元)	総収入(億元)				財政移転 依存度	1人当たり 総収入(元)
		税収入	非税収入	中央補助	省補助		
大連	782.84 (100%)	473.10 (60.4%)	106.81 (13.6%)	137.17 (17.5%)	65.76 (8.4%)	25.9%	11,204
青島	1,176.04 (100%)	777.41 (66.1%)	228.92 (19.5%)	137.28 (11.7%)	32.44 (2.8%)	14.4%	12,928
寧波	1,187.99 (100%)	848.16 (71.4%)	158.25 (13.3%)	140.01 (11.8%)	41.57 (3.5%)	15.3%	15,182
厦門	711.12 (100%)	495.36 (69.7%)	110.73 (15.6%)	89.71 (12.6%)	15.31 (2.2%)	14.8%	18,423
深圳	2,922.92 (100%)	2,272.23 (77.7%)	454.62 (15.6%)	175.80 (6.0%)	20.27 (0.7%)	6.7%	25,687
合計	6,780.91 (100%)	4866.26 (71.8%)	1059.33 (15.6%)	679.97 (10.0%)	175.35 (2.6%)	12.6%	17,455

出所：『中国財政年鑑』（2016年版）より、筆者作成。財政移転依存度 = (中央補助 + 省補助) / 総収入。

下段の（ ）内は、総収入に占める割合である。

表7 深圳市の1都市への税収集中（2015年度）

	税収総額 (億元)	5市における シェア	1人当たり 税収額(元)
大連	473.10	9.7%	6,771
青島	777.41	16.0%	8,546
寧波	848.16	17.4%	10,839
厦門	495.36	10.2%	12,833
深圳	2,272.23	46.7%	20,510
合計	4,866.26	100.0%	12,526

出所：『中国財政年鑑』（2016年版）より、筆者作成。

（2）税収入における多様性

表6で分かるように、計画単列市において、地方税の収入は、地方政府の自主財源としてもっとも重要な財源である。地方税の多寡は、地方政府の財政力に大きな影響を与えている。

地方税の収入の構成における多様性であるが、表7は、各計画単列市の税収額の総額、人口1人当たり額と計画単列市全体におけるシェア（計画単列市の税収合計に占める各都市の割合）を明らかにしている。総額においても、1人当たり額においても、最大と最小は、それぞれ深圳と大連であり、両者の倍率は、総額の場合約5倍となっているが、1人当たり税収額を計算してみると、格差が3倍へと縮小することが分かる。

ところで、この5倍と3倍を大きいとみるかどうか微妙であるが、「5都市におけるシェア」の列で明らかなように、深圳の1都市への税収の集中度は、相当に高い。1都市だけで、計画単列市全体の半分近くを占めている。一方、残りの4都市は、各都市のシェアが20%を切っている。

次に、税収の税目別構成比をみる。

中国の地方税構造は、間接税が主体である。5計画単列市も例外ではなく、表8の最下段の「合計」で分かるように、増値税¹⁸⁾、土地増値税¹⁹⁾と営業税²⁰⁾と合わせて、税収の51.9%を占めており、間接税中心の税収構造に変化はない。その一方で、企業所得税と個人所得税は、合計でも税収の26.1%程度に留まっている。このような直・間比率は、地域間の格差をもたらす1つの要因であると考えられている。この格差を是正することには、再分配機能の高い直接税の比率を高める必要があるだろう。

税目を個別的にみると、ざっくり全体の品定めをすれば、5都市は、いずれも沿岸部の発達地区であるため、それほど極端な構成比の相違はないといってもよい。特に、構成比の高い営業税、企業所得税と個人所得税は、5都市間の格差が非常に小さい。全体的に、計画単列市の国有企業改革、私営企業、外資企業の経営状態が良好であることを反映している。

しかし、格差がないわけではない。格差が大きいのは、土地増値税と増値税である。前者の土地増値税割合は、5都市の平均値が7.2%のところ、最大の厦門市で12.6%超え、逆の大連市では、1.9%となっている。近年不動産市場不況の影響で、大連市は、絶対値と比率ともに最下位となっている一方、厦門市と深圳市では好調である。特に深圳市は、絶対値をみると、ほかの4計画単列市をはるかに凌駕するだけでなく、直轄市である北京（174.86億元）を上回っており、トップの上海（253.31億元）に匹敵するほどの規模となっている。こ

表8 5計画単列市の税収入の構成（2015年度、単位：億元）

	増値税	営業税	企業所得税	個人所得税	土地増値税	都市維持建設税	その他	税収総額
大連	81.67 (17.3%)	147.05 (31.1%)	75.88 (16.0%)	28.76 (6.1%)	8.86 (1.9%)	34.73 (7.3%)	96.15 (20.3%)	473.10 (100%)
青島	107.04 (13.8%)	205.12 (26.4%)	115.1 (14.8%)	47.19 (6.1%)	45.93 (5.9%)	47.07 (6.1%)	209.96 (27.0%)	777.41 (100%)
寧波	189.43 (22.3%)	212.69 (25.1%)	147.02 (17.3%)	53.2 (6.3%)	41.42 (4.9%)	69.16 (8.2%)	135.24 (15.9%)	848.16 (100%)
廈門	79.4 (16.0%)	131.69 (26.6%)	89.15 (18.0%)	27.93 (5.6%)	62.34 (12.6%)	29.43 (5.9%)	75.42 (15.2%)	495.36 (100%)
深圳	336.2 (14.8%)	684.68 (30.1%)	464.96 (20.5%)	223.98 (9.9%)	191.54 (8.4%)	121.63 (5.4%)	249.24 (11.0%)	2,272.23 (100%)
合計	793.74 (16.3%)	1,381.23 (28.4%)	892.11 (18.3%)	381.06 (7.8%)	350.09 (7.2%)	302.02 (6.2%)	766.01 (15.7%)	4,866.26 (100%)

出所：『中国財政年鑑』（2016年版）より、筆者作成。

これらの背景には、不動産市場における価格の上昇、取引の活発化および都市部の人口急増などがある。ところが、不動産価格の上昇を受け、2016年9月末以降、約20都市で価格抑制策が導入されている。対象を限定した抑制策のため、価格急落は避けられようが、不動産関連税収への依存度が高い市の税収への影響は要注意であろう。

また、後者の増値税割については、平均が16.3%のところ、最大の寧波市が22.3%、最小の青島市が13.8%であり、両者の差は8.5%と比較的大きい。

（3）財政支出の構成における多様性

都市ごとに支出の重点が異なっており、表9からだけでも計画単列市財政の多様化をさまざまにコメントすることができよう。顕著な点だけ指摘しておく、次のようである。

「社会保障と就業支援支出」は、「社会保険基金補助」、「行政事業部門の退職者支出」、「就業支援支出」、「都市住民最低生活保障支出」、「農村最低生活保障支出」などが含まれている。5計画単列市全体で7.1%の比率であるが、大連だけが飛び抜けてかなり大きな比重をみせている。それは、後述するように、同市には数多くの大中型国有企業の改革により整理された従業員の最低生活保障、退職者などの年金・医療保険、都市貧困者への生活補助、再就業支援に多額の財政支援が必要とされたからである。逆に深圳の小ささが際立っている。

「農林水支出」は、都市部と農村部の格差是正、「三農問題」²¹⁾ 対策にかかわる支出である。広大な農村面積を有する3つの伝統的な大都市におけるその比率は、2つの新興都市よりやや高い。

ところが、高速鉄道、高速道路、地下鉄などにかかわる「交通運輸支出」では、まったく逆に深圳がかなり際立っている。同市政府が物流や運送といったサービスを重要視するスタンスが示されている。

その他、「都市と農村の社区支出」では、比率の大きな青島と最小の寧波で8.7ポイントも異なる。「教育支出」では、最小の深圳と最大の青島との間で10.9ポイントもの相違が生じ

表9 5計画単列市の財政支出の構成（2015年度、単位：億元）

	一般公共サービス	教育	科学技術	社会保障と就業支援	交通運輸	都市と農村の社区	農林水	その他	支出総額	1人当たり支出(元)
大連	63.72 (7.0%)	109.41 (12.0%)	18.28 (2.0%)	176.83 (19.4%)	52.93 (5.8%)	164.85 (18.1%)	59.33 (6.5%)	329.06 (36.1%)	910.69 (100%)	13,034
青島	126.96 (10.4%)	234.09 (19.1%)	28.58 (2.3%)	105.27 (8.6%)	85.20 (7.0%)	254.65 (20.8%)	79.19 (6.5%)	435.89 (35.6%)	1,222.87 (100%)	13,442
寧波	106.08 (8.5%)	190.68 (15.2%)	47.31 (3.8%)	121.99 (9.7%)	72.68 (5.8%)	150.98 (12.1%)	109.6 (8.7%)	559.40 (44.7%)	1,252.64 (100%)	16,008
廈門	47.70 (7.3%)	101.88 (15.6%)	18.58 (2.9%)	46.83 (7.2%)	88.99 (13.7%)	84.28 (12.9%)	23.55 (3.6%)	287.06 (44.1%)	651.17 (100%)	16,870
深圳	180.20 (5.1%)	288.55 (8.2%)	214.32 (6.1%)	84.58 (2.4%)	1,044.59 (29.7%)	465.65 (13.2%)	44.15 (1.3%)	1,379.83 (39.2%)	3,521.67 (100%)	31,787
合計	524.66 (6.9%)	924.61 (12.2%)	327.07 (4.3%)	535.50 (7.1%)	1,344.39 (17.8%)	1,120.41 (14.8%)	315.82 (4.2%)	2,991.24 (39.6%)	7,559.04 (100%)	19,458

出所：『中国財政年鑑』（2016年版）より、筆者作成。

ている。

2.3 明暗分かれる地域経済と地方財政－深圳と大連－

前述のように、深圳と大連は、財政規模において、まさに対極に位置する。このような格差は、地域経済の状況が大きく関係している。

大連を抱える遼寧省は、計画経済時代に建設された重要な重化学工業基地であった。「改革・開放」後、市場経済への移行とともに、発展の重心を軽工業に転換したが、改革と産業構造の転換が遅れており、全国の体制改革について行けず、成長の減速、失業の激増などの現象が現れている。「東北三省（黒竜江省・吉林省・遼寧省）」の「老工業基地問題」と呼ばれている。2003年に、中央政府は、「東北振興戦略」を打ち出し、改革の深化、資源依存型産業構造の転換、対外開放の拡大、資金・技術の導入など²²⁾を目指している。2016年現在、目標を実現するカギとなる国有大型企業の改革は、本格的な段階に入っているが、効果が出るには多少時間がかかる模様である。他方、近年、私営企業が急速に発展してきたが、その規模がまだ小さく、遼寧省全体の税収に大きな影響を与える程度に至っていない。

遼寧省の経済をけん引してきた大連の経済は、1992年から2012年まで実に21年連続で2桁成長を記録するなど、猛然と成長してきたが、2014年から急減速している。GRP成長率は2014年度が5.8%、2015年度が4.2%²³⁾と、全国平均（6.9%²⁴⁾をも下回っている。このことが、税収入の大幅な減収を招いた。

一方、深圳が位置する広東省は、「改革・開放」までは、南方の戦略的前線として位置づけられたため、重点プロジェクト投資が少なく、小規模な工業しか存在せず、農業に依存していた。ただし、数多くの国有企業を抱える「東北三省」とは異なり、「改革・開放」以来、広東省は、重点企業が多くなかったことから、逆に新たな時代の流れに対応しやすい。優遇政策による外資導入と安価な労働力供給などの優位性から、輸出志向の労働集約型産業を中心に高い経済成長率を維持し、今日まで中国の経済発展において重要なけん引役を

担ってきた。同省のGRPが、1989年以来連続中国第1位を誇っている。

広東省において財政収入がトップクラスの深圳市は、1970年代の人口3万人程度の漁村からスタートし、「改革・開放」後、「経済特区」と指定され、飛躍的な発展を遂げた。このような目覚ましい発展の原動力となったのは、産業集積と労働者である。深圳の特徴は、経済特区という地の利を活かした中国の多くのハイテク企業の本社所在地としての役割にある。特に、近年は、政府主導で新興事業発展に力を入れており、ハイテク産業、金融業、物流業なども急速に成長している。2015年度に、第3次産業は、地方税収入の7割を創出したのである。深圳のGRP成長率は2010年以降、年平均10%前後となっており、大連の4.2%（2015年度）を大きく凌駕している。

両都市の経済・財政力の将来性を比較する時にもう1つの指標が重要とされており、それは、「人口被扶養比率（SRt）」である。「人口被扶養比率」とは、「生産年齢人口」²⁵⁾に対する「被扶養人口」の比率であり、数値が小さいほど人口扶養負担が軽いということを意味する。

表10で分かるように、深圳では、「被扶養比率」が大連より10ポイントも下回る20.2%となっており、労働者の大量流入による膨大な生産年齢人口および、比較的少ない高齢者・年少者からなる人口年齢構造が、もっとも生産性に富んでいる。しかも、都市人口が1,137.9万人となった今も人口は急速に増え続けている。

好調な深圳とは対照的に、大連では、「被扶養比率」が全国平均値の37.0%より若干下回っているが、その内訳をみると、「老年人口指数」が全国平均値よりも上回っており、逆に、「次の生産年齢人口」にあたる年少人口の指数が大幅に低下している。このような少子高齢化の進行は、大連において、経済成長の減速に拍車をかけており、地方税の減収および社会保障などの財政支出の増加をもたらしている。

総じていえば、深圳市は、5計画単列市の中で、比較的小さい市域面積ながらも、人口が増えており、経済力・財政力が急速に強まる成長都市である。それに対し、「東北地方の優等生」といわれる大連市は、近年多くの問題に直面しており、経済の不況が続いている。このような状況から、近い将来に、両都市のGRPおよび地方税収力における格差は、さらなる拡大傾向が続くと予測できる。

表10 大連と深圳の人口構造（2015年度、単位：万人）

	年少人口	生産年齢人口	老年人口	年少人口 指数	老年人口 指数	被扶養 比率
全国	22,696.0 (16.5%)	100,279.0 (73.0%)	14,374.0 (10.5%)	22.6%	14.3%	37.0%
大連	69.4 (9.9%)	537.2 (76.9%)	92.1 (13.2%)	12.9%	17.1%	30.1%
深圳	152.5 (13.4%)	947.0 (83.2%)	38.4 (3.4%)	16.1%	4.1%	20.2%

出所：大連市統計局サイト²⁶⁾と深圳政府在線サイト²⁷⁾より、筆者作成。（「年少人口指数」とは「生産年齢人口」に対する「年少人口」の比率であり、「老年人口指数」とは「生産年齢人口」に対する「老年人口」の比率である。）



図3 大連市の行政区割マップ

3. 計画単列市内の税源偏在・税収格差

3.1 大連の行政区

計画単列市の多様化とは、都市の間だけではなく、各都市の内部でも格差が生じていることを意味する。この章では、計画単列市としての歴史がもっとも長く、都市内の格差が比較的大きい大連市を事例にして、この点を説明する。

大連市は、7市轄区、2県レベル市および1県の計10の行政区から構成されている。旧来からの大連市にあるのが、中山区・西崗区・沙河口区・甘井子区の4区であり、俗に「市内4区」と呼ばれている。中山区は、大連市の金融と商業の中心地であり、国内外の銀行、保険、金融会社が集中している。西崗区は、大連市政府の所在区であり、大連市街区の中心を構成する。沙河口区には、近年急速に開発が進められている副都心西安路（興工街）エリアが位置する。甘井子区内に大連周水子国際空港が位置する。北郊外の金州区は、大連市のベッドタウンとしても近年開発が進められている。西郊外の旅順口区は、軍港近くの市街区域以外はほぼ農村・漁村で、そこへ大学・工場が建設されている。普蘭店区は、県レベル市であった²⁸⁾ことから、瓦房店市・庄河市と共に「北3市」と俗称されている。長海県は、中国東北地方唯一の海島県で、中国唯一の海島辺境県である。

大連の都市内で生じている格差に関しては、まず、市域と都市内の各行政区の面積および人口密度を認識しなければならない。

本稿がケース・スタディとして選択した大連は、もっとも広い市域面積を有する計画単列市なのである。最大の面積を誇る同市は、国際空港、商港から商業、文化、行政の集中する中心街がある一方で、「北3市」の位置する北部地区に広大な山岳地を抱えており、黄海に浮かぶ離島の長海県もある。さまざまな格差は、この広大な面積の市域の中で発生しているのである。

大連における行政区の著しい広域化の実態をみてみよう。表11は、大連と対比させるために、全体的に発達している深圳の行政区面積を表示している。深圳の行政区は、面積が75~398km²であり、単純平均すると約200km²になる。ところが大連の庄河市ですらこの18倍の面積を持っている。「北3市」はいずれも、面積が2,000km²を超えており、深圳市の全域を大幅に上回っている。

大連市において、都市内の各行政区の間にも大きな違いが存在する。それは面積の倍率

表11 大連市と深圳市の行政区面積の比較（2015年度）

	行政区	面積 (km ²)	人口密度 (人/km ²)		行政区	面積 (km ²)	人口密度 (人/km ²)
大連市	中山区	40.10	8,995	深圳市	福田区	78.66	18,315
	西岗区	23.94	12,251		羅湖区	78.76	12,389
	沙河口区	34.71	18,689		南山区	185.49	6,887
	甘井子区	451.52	1,661		塩田区	74.64	2,952
	旅順口区	512.15	597		新宝安区	398.38	7,219
	金州区	1,352.54	504		新龍崗区	387.82	5,282
	瓦房店市	3,576.40	278		龍華新区	175.58	8,609
	普蘭店区	2,769.90	337		坪山新区	167.01	2,146
	庄河市	3,655.70	245		光明新区	155.45	3,417
	長海県	156.89	557		大鵬新区	295.06	459
市全域	12,573.85	556	市全域	1,996.85	5,697		

出所：『大連統計年鑑』（2016年版）、『深圳統計年鑑』（2016年版）より、筆者作成。

で分かる。最大の庄河市と最小の西岗区を比較すると、倍率はなんと152.7倍にも達しているが、深圳市において、最大の宝安区と最小の塩田区の倍率は、5.3倍と比較的小さい。ちなみに、似たような問題は、同じく伝統的な大都市である青島市にも存在する。例えば、最大の平度市（3,176km²）と最小の市南区（30km²）の差異は、100倍以上開いている²⁹⁾。

大連市における地域人口分布の不均衡についてであるが、行政区別人口密度をみると、「市内4区」はいずれも1,000人/km²を上回っており、そのうち、沙河口区が18,689人/km²と最も高い。中心地区以外の行政区は、1,000人/km²に満たない。庄河市は、面積が広いわりには、人口密度がもっとも低く、沙河口区の約76分の1となっている。対照的に、深圳市においては、坪山新区、光明新区、龍華新区などの行政区で人口が急激に増加しているために、同市で全体的に人口が増加すると同時に、地域人口分布の均等化が進んでいる。

このように、伝統的な大都市においては、新興都市でわずかしかが存在しない耕作地、離島地域および人口の低密度な地域を含む限り、それらの地域と中心地区との間で、必ず都市内の格差が生じるようになると思われる。

3.2 経済力の多様性

大連の経済について、特筆すべきなのは、大連経済の心臓部ともいえる大連経済技術開発区である。同開発区は、「改革・開放」政策の一環として、1984年に国务院の承認を受け、金州区に設立された経済特別区域である。区内に限定して、税制などの多くの優遇措置を認め、これを呼び水にして海外からの投資を積極的に誘致してきた。政府はこれらの投資を一定地区に集約することで、その管理の効率化を図るとともに、投資効果による国内産業の振興、地域経済の活性化を図ってきた。金州区が大連市のGRP全体に占める割合はもっとも大きく、24.0%となっている（表12）。

北部地区に位置する瓦房店市は、14.3%と大きなシェアを占めている。同市のGRPに占める3次産業別の割合（2015年度）は、8.8%：65.8%：25.4%と、第2次産業が基盤となっている。瓦房店市は、中国のベアリング産業の発祥地で有名であり、瓦房店軸承股份有限公司はアジアでもっとも大きなベアリングメーカーである。その他、鉱業も盛んで、ダイヤ

モンドを産することで有名であり、埋蔵量は中国全体の54%を占める³⁰⁾。

大連市唯一の県である長海県は、労働者の半分近くが第1次産業に従事しており³¹⁾、経済規模が大連市の最下位となっている。同県のGRPに占める3次産業別の割合（2015年度）は、54.1%：8.3%：37.6%と、第1次産業を中心とする経済構造となっている。

このように、各行政区が大連市のGRPに占めるシェアにおいて、最大の金州区と最小の長海県を比較してみると、格差は18倍を越すことになる。

都市内で生じている格差の状況を、1人当たり数値で確認してみる。図4は、2015年度大連市の各行政区（瓦房店市は未公開）の1人当たり可処分収入を視覚的なグラフにしたものである。中山区と長海県の相違は、1.6倍程度と極端に大きな相違ではないが、全体的にみると、6区と北部地区（普蘭店区・庄河市・長海県）の相違は、明確に現れている。長海県は、予想通りに最低となる。

3.3 都市内の財政力格差と財政移転

中国において、1994年の「分税制」³²⁾改革により、中央と省レベル地方政府の間の財政関係は整理してきたが、改革当初は省以下の地方政府の財政関係についてほとんど触れなかった。大連市では、2003年に、市と各行政区（当時は6区・3県レベル市・1県）の間

表12 大連市における行政区別の経済状況（2015年度）

	人口（万人）	GRP（万元）	1人当たり GRP（元）
中山区	36.07 (6.1%)	7,157,245 (10.6%)	198,427
西崗区	29.33 (4.9%)	3,208,244 (4.8%)	109,384
沙河口区	64.87 (10.9%)	4,138,066 (6.2%)	63,790
甘井子区	75.00 (12.6%)	9,840,379 (14.6%)	131,205
旅順口区	30.57 (5.1%)	2,884,515 (4.3%)	94,358
金州区	68.20 (11.5%)	16,112,659 (24.0%)	236,256
瓦房店市	99.60 (16.7%)	9,620,162 (14.3%)	96,588
普蘭店区	93.41 (15.7%)	6,872,701 (10.2%)	73,576
庄河市	89.73 (15.1%)	6,519,470 (9.7%)	72,657
長海県	8.74 (1.5%)	869,209 (1.3%)	99,452
最大/ 最小の倍率	11.4	18.5	3.7

出所：『大連統計年鑑』（2016年版）より、筆者作成。下段の（ ）内は、各行政区の「シェア」である。

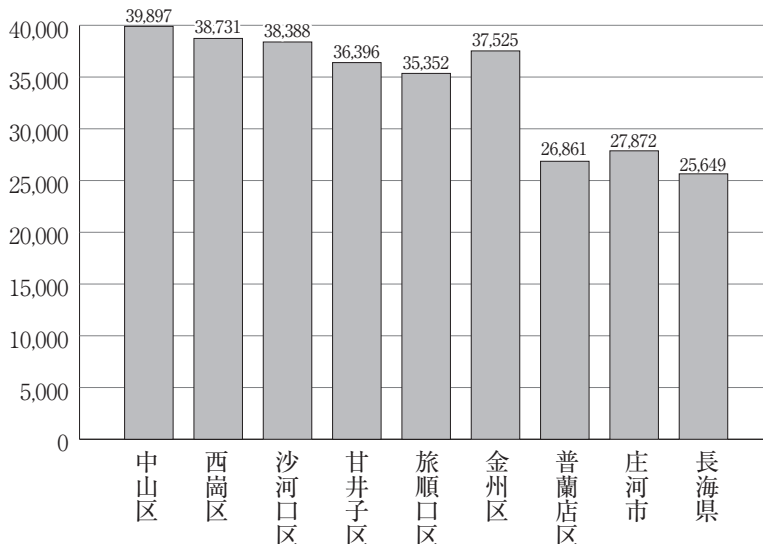


図4 各行政区（瓦房店市を除く）の1人当たり可処分収入の状況（単位：元）
出所：『大連統計年鑑』（2016年版）および「關於大連市2015年予算執行状況及
2016年予算草案的報告」より、筆者作成。

で財政体制を改革し、都市内の「分税制」を行うようになった。税源の配分率について、例えば、営業税は、市：区が50%：50%、市：県レベル市・県が10%：90%の割合³³⁾となる。このような配分率は、納税力が弱い県レベル市・県の状況を考慮し、大幅に傾けて設定したことが分かる。

県・区レベルの地方税収については、表13が税収額を10の区別に表示しているが、おおむねに予想通りである。税収総額では、さらに極端な都市内格差が生じている。最大の金州区と最小の長海県を比較してみると、格差はなんと50倍を越すことになる。各行政区の「シェア」（大連市の税収全体に占める各行政区の割合）にしてみると、税収額が最大の金州区が30.2%を上回って飛び抜けており、逆の端では、税収の小さい順に長海県、西岗区、中山区が6%以下のシェアとなっている。

しかも、人口1人当たり税収入においても、差異が7倍程度に達している。最大の金州区で1人当たり税収入額9,860元に対して、長海県では、1,415元なのである。大連市全体では、3,741元なので、これを上回るのは、4区（西岗区・甘井子区・旅順口区・金州区）、下回っているのが、残り6区（県・県レベル市）となる。

個々の行政区の間には、著しい税源の偏在があることが分かる。

このような都市内の格差に対し、大連市では、前述した2003年の財政体制改革と同時に、市財政より各行政区へ交付する財政移転を導入した。この財政移転は、用途を特定しない「一般的財政移転」（地方交付税に相当）と、用途を特定した「専項財政移転」（国庫支出金に相当）に分けられる。2015年度、両者の決算額がそれぞれ667,635万元と325,844万元であり、割合が67.2%：32.8%となっている。

財政移転の役割については、表14から、調整前の数値（財政自給率）と調整後の財政力を比較すると、財政移転収入を加算した後、各行政区の財政力が大幅に強化されたことが分かる。

表13 地方税収の行政区別の状況（2015年度）

	税収額 (万元)	1人当たり 税収入(元)
中山区	126,565	3,509
西岗区	126,196	4,303
沙河口区	133,217	2,054
甘井子区	304,961	4,066
旅順口区	170,008	5,561
金州区	672,472	9,860
瓦房店市	268,707	2,698
普蘭店区	154,304	1,652
庄河市	258,987	2,886
長海県	12,369	1,415
合計	2,227,786	3,741
最大/最小の倍率	54.4	7.0

出所：同図4。

表14 財政移転による各行政区の財政力の強化（2015年度、単位：万元）

	本級収入 [A]	財政支出 [B]	財政自給率 [A/B]	財政移転収入 [C]	調整後の財政力 [(A+C)/B]
中山区	150,396	167,668	89.7%	31,626	108.6%
西岗区	140,593	148,874	94.4%	57,738	133.2%
沙河口区	140,669	179,802	78.2%	43,744	102.6%
甘井子区	337,337	386,025	87.4%	145,166	125.0%
旅順口区	190,077	272,595	69.7%	85,030	100.9%
金州区	815,939	974,799	83.7%	125,416	96.6%
瓦房店市	376,450	621,085	60.6%	163,532	86.9%
普蘭店区	224,795	379,886	59.2%	135,634	94.9%
庄河市	229,103	449,470	51.0%	163,424	87.3%
長海県	43,609	89,664	48.6%	42,169	95.7%
合計	2,648,968	3,669,868	72.2%	993,479	99.3%

出所：同図4。

「専項財政移転」の詳細をみると、もっとも大きなシェアを占める3項目は、次のようである。「社会保障と就業」項目（53.92%）は、前述したような、失業者の最低生活保障、退職者の年金・医療保険、都市貧困者への生活補助などのため、各行政区を通して支出する補助金である。それに次ぐ「教育」項目（16.02%）は、503の公営幼稚園への補助、住宅地の幼稚園の新設、盲・聾学校の在学生の費用免除、高等学校の人材導入などに支出するものである。「城郷社区」項目（11.35%）は、地下鉄・駐車場の整備、ガス・上下水道の修繕などのために各行政区へ補助するものである。

他方、前述した行政区間の税収力の格差については、1人当たり税収の最大/最小の倍率は、7.0である（表12再参照）が、財政移転を加算した場合（1人当たり総収入）は、4.8となり、若干縮小したように見えるが、財政支出（5.2倍）とともに、非常に高い水準に留まっている（表15）。各行政区間の財政力格差を是正する機能は限定的である。

表15 財政力（人口1人当たり）の行政区別状況（単位：元）

	本級収入	総収入	財政支出
中山区	4,170	5,046	4,648
西崗区	4,793	6,762	5,076
沙河口区	2,168	2,843	2,772
甘井子区	4,498	6,433	5,147
旅順口区	6,218	8,999	8,917
金州区	11,964	13,803	14,293
瓦房店市	3,780	5,422	6,236
普蘭店区	2,407	3,859	4,067
庄河市	2,553	4,375	5,009
長海県	4,990	9,814	10,259
最大/ 最小の倍率	5.5	4.8	5.2

出所：同図4。「総収入」は、「本級収入」と「財政移転」の合わせたものである。

総じていえば、大連市における対行政区の財政移転は、①各行政区の計画的な運営を確保し、行政区の財政力を強化すること、②いくつかの民生事業を優先的に実施することにより、ナショナルミニマムを確保すること、という2つの目的に着眼して設立されているが、日本の地方交付税のような、地域間の財源の均衡化を図るものではない。前述したような複数の課題に直面している大連は、生活補助、年金、農村建設、教育、インフラ整備や環境改善などの民生にかかわる事業に財政力を集中して投入することが、現実的な対応であるといえる。

おわりに

本稿は、中国の計画単列市に関するデータの分析を行うことにより、計画単列市間の財政の多様性および都市内の財政力格差の現状を明らかにし、その原因を分析した。

近年、経済成長の減速に対し、中国政府は、「供給側改革」、「インターネットプラス（互聯網+）」などの政策を次々と打ち出し、産業構造の転換・高度化を図っている。このような背景の下で、新興都市の深圳・厦門は、数十年前までは、小さな漁村・町であったにもかかわらず、「計画単列市」および「経済特区」制度における税制上の優遇や規制緩和などの特別な措置を活かし、今は世界中から人材やノウハウを集め、多くのハードウェア系メーカーが生まれている先進都市として、世界に類をみない急発展を遂げている。このような合理的な産業構造や人口年齢構造が両都市に強い徴税力をもたらした。その一方、3つの伝統的な大都市、特に東北地区に位置する大連においては、改革に伴う成長率の鈍化、失業率の上昇、少子高齢化の進行といった問題が続出し、徴税力の低下および財政負担の加重を招いた。このようにして、5計画単列市では、地方税をはじめとする多くの面においては、経済・財政力の格差が生じ、さらに拡大を続けている。

しかも、その多様化・格差は、都市間だけではなく、都市内ですら発生している。5都市の中にもっとも広い市域を持つ大連では、各行政区における面積・産業構造の多様化により、各行政区間に財政力格差が生じている。2003年から導入された対行政区の財政移転

は、財政力格差の是正措置になっていないが、行政区の財政力の強化およびナショナルミニマムの確保に機能している。

本稿を通して明らかになった現実に関して、もちろん新興都市がよくて伝統的なものが駄目だというわけではない。大都市制度をどのような位置づけるのか、今後どこに向けて進むのか、改めて考えてみる必要がある。

1978年以來の中国の「改革・開放」は、計画単列市や経済特区という「点」から、沿岸地域という「線」に、最終的に中国全土という「面」まで広がった。「一帯一路」構想³⁴⁾の提起により、「改革・開放」がさらに推進しようとされる現在、計画単列市の優位性や機能が薄れるのではなく、むしろ一層重要となってくる。各計画単列市は、農村地区の発展、地域内の格差の解消、公共サービスの均衡化といった従来の政策課題だけではなく、高速鉄道・高速道路・港湾・空港などのインフラ整備から、金融、ハードウェアイノベーションの中心地として経済構造の転換・改革を加速させることなど、さらに機能することも期待されている。その中で、必要とする財源が、いかに確保されるかは非常に重要な政策課題となっている。

注

- 1) 中国語では、「国家社会与経済發展計画単列市」。
- 2) 横浜・名古屋・京都・大阪・神戸。
- 3) Record chinaサイト「中国の「新一線都市」、蘇州と寧波が仲間入り」（2016年4月25日） <http://www.recordchina.co.jp/b134625-s0-c30.html> 2017年11月3日アクセス。
- 4) 寧波舟山港公式サイト <http://www.portnbzs.com.cn/Index/index> 2018年4月12日アクセス。
- 5) 五大経済特区は、深圳市・珠海市・汕頭市・廈門市および海南省である。
- 6) 政令指定都市について、『地方自治法』の関連規定に基づき、政令で指定する人口50万人以上の市のことと記している。
- 7) 『大連統計年鑑』、『青島統計年鑑』、『寧波統計年鑑』、『廈門経済特区年鑑』、『深圳統計年鑑』（2016年版）。
- 8) 国家發展計画委員会「重慶市・武漢市・瀋陽市・大連市の計画単列に関する通知」参照。
- 9) ペアリング支援については、孫（2018）参照。
- 10) 中国新聞ネット「中国東部8城市3年対口幫扶貴州11億元」（2016年6月15日） <http://www.chinanews.com/gn/2016/06-15/7905743.shtml> 2018年4月18日アクセス。
- 11) 例えば、姚・呉（1988）。
- 12) 深圳市統計局サイト「2015年深圳經濟運行穩中有進、逐季向好」 http://www.szstj.gov.cn/xxgk/tjsj/tjfx/201601/t20160128_3456904.htm 2017年11月6日アクセス。
- 13) 中国語では、「地方一般公共予算収入」。
- 14) 行政事業類の料金。
- 15) 政府性基金とは、国家の査定を経て、政府或いは政府の所属部門が個人、法人或いはその他の社会組織に徴収された専用の資金のことである。
- 16) 中央財政移転については、孫（2017）参照。
- 17) 本稿でいう財政支出は、「地方一般公共予算支出」であり、省への上納支出、債務の返済支出などが含まれていない。

- 18) 中国の増値税は、日本の消費税に相当する付加価値税である。
- 19) 土地増値税とは、中国において、国有土地の使用権、建物および付属物の譲渡によって収入を獲得する企業と個人に対し課税されるキャピタルゲイン課税である。
- 20) 営業税は、サービスにかかる付加価値税である。
- 21) 中国が抱える「農業問題」、「農村問題」、「農民問題」の総称。
- 22) 国務院『東北地区などの旧工業基地の振興戦略の実施に関する若干意見』（国務院『関于実施東北地区等老工業基地振興戦略的若干意見』中発〔2003〕11号）参照。
- 23) 『大連統計年鑑』（2016年版）。
- 24) 『中国統計年鑑』（2016年版）。
- 25) 「生産年齢人口」とは、年齢別人口のうち、生産活動の中核をなす年齢の人口層を指し、一般的に15～64歳の人口がこれに該当する。「生産年齢人口」以外の人口は「被扶養人口」または「従属人口」という。
- 26) 大連市統計局「大連市人口高齢化現状分析及対策建議」（2017年6月1日） <http://www.stats.dl.gov.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=48&id=11826> 2018年4月27日アクセス。
- 27) 深圳政府在線「深圳市福田区人口高齢化与養老公共服務策略研究」（2017年8月30日） http://www.sz.gov.cn/ftq/tjsj/tjfx/201708/t20170830_8299255.htm 2018年4月27日アクセス。
- 28) 2015年10月13日に普蘭店市より改編。
- 29) 『青島統計年鑑』（2016年版）。
- 30) 瓦房店市政府サイト「瓦房店概況」（2018年2月28日） <http://www.dlwf.gov.cn/2017/0512/356.html> 2018年4月28日アクセス。
- 31) 長海県政府サイト「2017年長海県国民経済和社会發展統計公報」（長海県發展改革局） <http://www.changhai.dl.gov.cn/details/index/tid/511216.html> 2018年5月5日アクセス。
- 32) 「分税制」とは、中央と地方の事務配分を明確にし、税目により中央税・地方税・（中央・地方の）共有税と区分するものである。張（2001）p.163-178参照。
- 33) 曹（2006）p.20。
- 34) 中国の習近平国家主席が2013年に打ち出した海と陸から中国と欧州とを結ぶ「シルクロード経済圏構想」。略称はOBOR（One Belt, One Road）。

参考文献

- 郭 健・姜 洋（1986）「論中心城市計画単列」『経済体制改革』1986年（3）p.21-23。
- 瓦房店市政府サイト「瓦房店概況」（2018年2月28日） <http://www.dlwf.gov.cn/2017/0512/356.html> 2018年4月28日アクセス。
- 史 宇鵬・周 黎安（2007）「地区放権与経済効率：以計画単列為例」『経済研究』2007（1） p.18-28。
- 深圳政府在線（サイト）「深圳市福田区人口高齢化与養老公共服務策略研究」（2017年8月30日） http://www.sz.gov.cn/ftq/tjsj/tjfx/201708/t20170830_8299255.htm 2018年4月27日アクセス。
- 曹 瑞林（2006）「中国の大連及び瀋陽地域の財政と地域振興政策」『金沢星稜大学論集』40/2 p.15-22。
- 曹 瑞林（2012）「中国の省級財政・大都市財政の自立性と省級地区ミニマム」『財政と公共政策』（京都大学）34（1）p.86-105。
- 孫 萌（2017）「中国における政府間財政移転の実態と課題－財政力の調整効果を中心に－」『総合政策

論叢』第33号。

孫 萌（2018）「中国におけるペアリング支援のあり方と課題－財政学の視点から－」『総合政策論叢』第35号。

大連市統計局「大連市人口高齢化現状分析及対策建議」（2017年6月1日） <http://www.stats.dl.gov.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=48&id=11826> 2018年4月27日アクセス。

張 忠任（2001）『現代中国の政府間財政関係』御茶の水書房。

中国新聞ネット「中国東部8城市3年対口幫扶貴州11億元」（2016年6月15日） <http://www.chinanews.com/gn/2016/06-15/7905743.shtml> 2018年4月18日アクセス。

姚 正朝・呉 衛國（1988）「關於計画単列市法律地位的思考」『現代法学』1988年第6号。

Record chinaサイト「中国の「新一線都市」、蘇州と寧波が仲間入り」（2016年4月25日） <http://www.recordchina.co.jp/b134625-s0-c30.html> 2017年11月3日アクセス。

年鑑と政府公文書

厦門統計局、国家統計局厦門調査隊『厦門經濟特区年鑑』中国統計出版社 各年版。

深圳市統計局、国家統計局深圳調査隊『深圳統計年鑑』中国統計出版社 各年版。

大連市統計局、国家統計局大連調査隊『大連統計年鑑』中国統計出版社 各年版。

大連市政府報告「關於大連市2015年予算執行狀況和2016年予算草案的報告」。

長海县政府報告「2017年長海県国民經濟和社会發展統計公報」（長海県發展改革局）。

青島市統計局、国家統計局青島調査隊『青島統計年鑑』中国統計出版社 各年版。

中華人民共和国国家統計局城市社会經濟調査司『中国城市統計年鑑』中国統計出版社 2016年版。

中華人民共和国国家統計局『中国統計年鑑』中国統計出版社 各年版。

中国財政年鑑編集委員会『中国財政年鑑』（2016年版）中国財政雜誌社。

寧波市統計局、国家統計局寧波調査隊『寧波統計年鑑』中国統計出版社 各年版。

付表

付表1 2015年度大連市における対行政区の一般的財政移転の内訳

項目	決算額 (万元)	構成比
(1) 体制補助	205,065	30.72%
(2) 革命老区および民族と辺境地区財政移転	6,500	0.97%
(3) 県レベル基本財政力保障メカニズム奨補資金	5,174	0.77%
(4) 結算補助	124,078	18.58%
(5) 企業事業部門劃転補助	127	0.02%
(6) 精製油価格と税費改革財政移転補助	3,046	0.46%
(7) 基層公検法司財政移転	26,500	3.97%
(8) 農村総合改革財政移転	31,165	4.67%
(9) 食糧(油)生産大県奨励資金	4,715	0.71%
(10) 重点生態機能区財政移転	9,136	1.37%
(11) 固定数額補助	243,595	36.49%
(12) その他の一般的財政移転	8,534	1.28%
合計	667,635	100.00%

出所：大連市政府報告「關於大連市2015年予算執行状況と2016年予算草案的報告」より、筆者作成。

付表2 2015年度大連市における対行政区の専項財政移転の内訳

項目	決算額 (万元)	構成比
(1) 一般公共サービス	10,309	3.16%
(2) 教育	52,214	16.02%
(3) 文化・スポーツとメディア	4,419	1.36%
(4) 社会保障と就業	175,692	53.92%
(5) 医療衛生と計画生育	31,825	9.77%
(6) 城郷社区	36,972	11.35%
(7) 農林水	7,866	2.41%
(8) 資源探査電力情報など	668	0.21%
(9) 商業サービス業など	5,879	1.80%
合計	325,844	100.00%

出所：大連市政府報告「關於大連市2015年予算執行状況と2016年予算草案的報告」より、筆者作成。

キーワード：中国、地方財政、計画単列市、財政移転、格差

(SUN Meng)