

中華人民共和国
税制・財政関連立法研修
プロジェクト形成調査
報告書

平成17年6月

(2005年)

JICA LIBRARY



1179204【1】

独立行政法人国際協力機構

経済

JR

05-065

目 次

第一章 調査概要	
第一節 概要	1
第二節 日程	3
第三節 団員構成	4
第四節 面会者	5
第五節 団員所感	7
第二章 中国における税制・財政関連立法の経緯と現状について	
第一節 中国における税制・財政関連立法の経緯	10
第二節 総括的な立法体制の紹介（法律・条例・暫定規定）	12
第三節 立法過程・方法	13
第四節 立法機関・関係機関・各部の役割	14
第五節 今後の立法計画	16
第三章 各分野の問題点及び課題	
第一節 個別税法の問題点と課題	17
第二節 予算法（財政法）の問題点と課題	17
第三節 地方財政の問題点と課題	18
第四節 国債法や国庫管理に関する財政法の整備状況	18
第五節 中国における支援ニーズ	19
第六節 他ドナーの支援動向	24
第四章 経済協力の可能性と今後の対応	27
付属資料	
税制・財政関連立法研修に係る質問事項（中国財政部作成）	
1. 国家予算編成、及び予算法関連	30
2. 租税制度関連	33



1179204【1】

第一章 調査概要

第一節 概要

中華人民共和国（以下、「中国」）は、社会主義市場経済体制の確立に向け、2003年10月に実施した中国共産党第16期中央委員会第3回全体議において基本的経済制度の完備を目指し、マクロ経済調整体系、行政管理體系、経済法制度の整備等を主要な課題の一部と定め、改革・開放による市場経済化の諸問題への取組方針を打ち出している。我国は、「対中経済協力計画」に基づき、WTO加盟に係るキャパシティ・ビルディング、知的財産権保護、税務行政改善等の改革・開放分野における事業を実施してきた。

現在、中国では市場経済システムに合致した公共財政システムの確立、財政資金の調達、供給、調整、監督などにかかる活動の規範化・法制化を図ることが急務となっている。現在の公共財政システムは、(1)不完全な財政法体系、(2)財政法・行政法制度の不備、(3)財政管理活動の法律による規範化・制約の欠如、(4)財政法制度にかかる法律レベルの低さなどの問題から、国家財政運営に少なからず影響を及ぼしている。財政面にかかる法の制定作業の課題は、(1)立法作業の迅速化、(2)諸外国の経験を踏まえつつ、国際的な慣例と整合性のとれた内容とすること、(3)財政制約メカニズムの強化、(4)管理対象者の合法的権益と保護の強化、(4)論理性と運用強化による立法作業の質的側面での向上などである。

加えて、中国では税法分野の法整備が喫緊の課題となっている。その背景として、WTO加盟約束を履行するための法規改正の必要が生じていることが挙げられる。換言すれば、加盟に際しては、国内法規をWTOの求める諸原則（無差別原則の遵守、行政の統一性及び透明性の確保、公正な司法審査実施等）に対応したものとしなければならない。

地方においては、法律の起草及び運用における恣意性が問題となっており、実態として各地方政府が公布する地方性法規の規定内容や解釈に統一性がなく、矛盾が生じている。行き過ぎた分権化によって、基本法の統一的適用の障害が生ずるなど、財政および税制において解決すべき課題も多い。

これら中央における法規の策定・改正の動きに合わせ、國務院法制弁公室（日本の内閣法制局に相当）が中心となって、地方政府に対する指導や行政官への教育も進められている。

このような中国政府の昨今の取り組みに対し、多数のドナーが支援を行っている。金額及び件数ベースでは経済協力開発機構（以下OECD）、世界銀行、アジア開発銀行（以下ADB）、国連開発計画（以下UNDP）等のマルチ・ドナーの活躍が目立つものの、ドイツ経済協力省（以下BMZ）及びドイツ技術協力公社（以下GTZ）、アメリカ国際開発庁（以下USAID）、カナダ国際開発庁（以下CIDA）等のバイ・ドナーや、アジア財団、フォード財団等の財団系ドナーも参加している。

支援の内容は視察、研修員受入、専門家派遣、シンポジウムの開催、書籍類の提供がほとんどであり、この点では我が国の提供しうる協力メニューと大差はないと言えよう。

しかし、今回現地調査で明らかとなったのは、中国は先進国の法規を十分に研究し、様々なドナーから支援を受けてきているにも関わらず、日本の支援に対する期待が強いということである。

中国における財政立法の改善のために日本の財政立法過程における確立されたシステムと先進的な立法技術にかかる豊富な経験・ノウハウを参考にすることを求め、2004年度に新規案件として中国財政部から財政関連立法支援の分野で要請が上がった。さらに、2005年度には前年度要請内容の研修部分に焦点を絞り「中国財政部・財政関連立法研修」の要請が再度あげられている。世界銀行やOECD、UNDP、IMF等他のドナーも、中国に対して予算法などの法整備支援を実施した経緯があるが、中国政府からは共通の漢字文化や、経済発展の段階で、アジアの伝統を受継ぎつつ、欧米諸国の法制度を取り入れた日本の経験や知見を求めるニーズが強い。また、両国における財政関連法の調和が図られることにより、経済活動が円滑に実施されることも期待される。

今回の調査では財政部から視察、研修員受入、専門家派遣、シンポジウム開催の強い要望が出され、期間や内容について詳細な希望が寄せられている。また、地方の行政官の研修等への参加も打診された。

一方、中国の法整備を支援することは我が国にも利益をもたらす得る。特に中国における税制法規が整備されるのみに留まらず、我が国の法規と類似したものとなれば、我が国企業の事業活動に有利に働くこととなる。また、支援の過程で得られた最新の情報をフィードバックすることも有益と考えられる。

但し、プロジェクト形成及び実施に際しては次の二点に留意する必要がある。第一に、カウンターパート、キー・パーソンの見極めである。即ち、草案の起草、審議、施行の段階ごとに、どの機関或いは担当者に法整備支援を行うのが最も有効であるかを検討する必要がある。地方人材の育成も要請にあげられているが、当面の支援対象は中央の行政官を中心に行うことが望ましい。

第二に、日本国内における協調体制である。中国法制度の現状に関する調査はもとより、日中行政関係者の交流、研修等は、国内の他機関（財務省、国税庁等）においても実施されているところである。これらの機関との情報共有を行うと共に、アライアンス（合同実施、案件協調）によって、影響力や効率性等の観点からより「有効な援助」が実現できるものと考えられる。さらに、法規の起草のみならず、普及・運用・監督の体制構築もまた重要である。つまり、取り組むべき課題が非常に多いだけに、協力の在り方も、案件が個別に存在する「点」の形ではなく、「面」や「立体」になるよう、有機的・戦略的に組み上げていく必要がある。そのためにも、中国の市場経済の発達に応じた財政の運用・管理能力及び財政立法にかかる行政官の実務能力の向上や、税務行政のあり方や政策の策定、政策の実務レベルへの落とし込みに関する知識移転を目指すべく、今回の調査は、中国財政

部に対するニーズ調査を行い、研修の効果的実施に向けた協力の方向性を見いだすことが目的である。

第二節 日程

日時	工程	宿泊
2月20日(日)	【移動】調査団 北京空港到着 (NH 955 / 20:30)	亮馬河ホテル
2月21日(月) 10:30~12:00 14:40~15:40	JICA 中国事務所 打合せ 世界銀行北京代表処 調査	亮馬河ホテル
2月22日(火) 10:30~12:20 14:45~15:45 18:00~20:00	財政部財政科学研究所 調査 アジア開発銀行北京代表処 調査 GTZ 長期派遣 法整備専門家 調査	亮馬河ホテル
2月23日(水) 9:30 ~12:00 13:30~17:00	財政部 協議 財政部 協議	亮馬河ホテル
2月24日(木) 10:00 ~ 12:00 13:50~15:40	財政部 協議 国家税務総局 調査	亮馬河ホテル
2月25日(金) 9:30 ~10:30	在中国日本大使館経済部 報告 【移動】調査団 北京空港発 (NH906 / 14:50)	

第三節 団員構成

- | | | |
|--------------|------------------|-----------------------------|
| (1) 総括 | 石井 伯彦 (いしい はくひこ) | JICA 経済開発部
経済政策・金融チーム |
| (2) 個別税制調査 | 鳴島 安雄 (なるしま やすお) | 財務省主税局
主税調査官 |
| (3) 財政関連立法調査 | 箭野 拓士 (やの たくじ) | 財務省財務総合政策研究所
国際交流室企画調整係長 |
| (4) 研修ニーズ分析 | 土生 英里 (はぶ えり) | 株式会社 UFJ 総合研究所
主任研究員 |
| (5) (現地参团) | 黒田 龍二 (くろだ りゅうじ) | JICA 中国事務所
企画調査員 |

第四節 面会者

【財政部】

条法司

副司長 李 紹剛
綜合處處長 陳 東浩
一処 処長 除 國喬
二処 処長 祝 向文
三処 処長 吳 承明
三処 官員 張 璐

國際司

官員 劉 偉烈

【國家稅務總局】

國際稅務司

処長 朱 敬
処長 俞 書春
夏 光宇

行政管理司 賴 先雲

中冊稅務士管理中心制度処 処長 張 曉平

【財政部財政科學研究所】

所長 賈 康 博士
組織處處長 閻 坤 博士
主任研究員 孫 綱 博士
副研究員 段 愛群 博士
副研究員 陳 少強 博士

【世界銀行】

Mr. Bert Hofman, Unit Chief of Economics Un

【アジア開發銀行 (北京代表処)】

Mr. Shibuichi Toru, Country Director, PRC Resident Mission

Dr. Tang Ming,, Deputy Resident Representative, PRC Resident Mission

Mr. Peng Xiaohua, Resident Counsel, PRC Resident Mission

【GTZ 長期派遣 法整備専門家】

Prof. Dr. Hinrich Julius, German Director Advisory Service to the Legal Reform in China

【在中国日本大使館】

經濟部參事官	高見 博
經濟部一等書記官	遠藤 和也
經濟部二等書記官	八尾 光洋
經濟部二等書記官	中屋 弘貴

【JICA 中国事務所】

所長	木村 信雄
次長	加藤 俊伸
企画調査員	黒田 龍二
主管助理	鄭 靈芝

【通訳】

馮 艷

第五節 調査所感

第一節 団長所感

今回の調査では、中国における税制、財政関連立法を主管する中央官庁、及び研究機関、他ドナーを訪問し法整備の現状、問題点を把握した上で、要請機関である中国財政部に對するニーズ確認、及び研修計画の基本的検討を行った。

WTO加盟を機に中国では数多くの法制度整備が行われているが、多くのルールが暫定規定であり、正式な法律として成立しているルール、法体系が非常に少ない点が問題となっている。法律を制定する機関である全国人民代表大会の会期が短いなど物理的な問題もある一方、税制、財政関連立法の起草に深く関与している財政部条法司の実務能力の向上が、立法を推進する一つの要素と成りえることは今回の調査にて明白となった。財政部と並んで国家税務総局も税法においては立法の関係機関であるが、国家予算の策定と併行して税収のルールを制定することを鑑みれば、国家予算の主管である財政部の役割がより重要であると判明した。

現在、中国では予算法、財政転移支払法、税収基本法、企業所得税法、個人所得税法の立法等が計画されており、日本に対する研修カリキュラムのニーズも立法計画に基づいていることが判明した。一方、財政部の中堅行政官の人材育成という面では、右記に係らず大陸法をベースに先進諸国の法律を取り入れ独自の財政・税制体系を築き上げた日本の経験、知見を広く教えることも有益と考えられる。よって、研修においては大学講師による一般的知識の普及を全般的に行うことを基本とし、財務当局との意見交換、ケーススタディーを一部組み入れながら実務能力を高めていく事を検討していきたい。

他ドナーの動きとしては、アジア開発銀行が全人代に対し予算法の制定に対する支援を計画している一方、税分野においては顕著な支援は見当たらない。また、財政関連立法における他ドナーの支援対象機関は全人代が中心となっており、財政部に対する支援実績は僅少であった。よって財政部に対し、税分野を中心に支援を行うことは、他ドナーとの重複も無く、また中国の「改革開放」政策支援を効果的に実施する面でも非常に有意義な案件と考えられる。

(JICA経済開発部経済政策金融チーム 石井 伯彦)

第二節 個別税制調査担当所感

- (1) 財政部(条法司)は、財政及び税法の企画及び立案に従事しているが、その人員が限られていること等から、特に税法の企画立案に当たっては、納税者と接している国家税務総局の担当者との議論の結果、税務当局の問題や納税者の手続き等を主として草案することとなり、今後の中国税制のあるべき方向と整合性のとれたものとなっていないのではないか。今後、財政部は、財政法体系の構築を図るとともに、税に関する多くの暫定条例を立法化していくことが求められている中で、租税法の企画立案に関する権限は組織改革等によって国家税務総局より多く有しているものの、財政部の担当者の租税の立法に関する知識は低く、これを高める必要があるのではないかと見受けられた。
- (2) また、財政部は、日本の租税の優遇措置が講じられた趣旨や背景等を研修したいとの意見であったことから、租税法の企画立案の過程で、各予算部局から税制の優遇措置に対する要求があるのではないかと(今後、その要求が増えと考えているのではないかと)思った。こうした要求があった場合、具体的にどのように対応したらよいか、日本の

税法の立法システムやその優遇措置が講じられた背景等も参考にしたいのではないかと
思われた。

- (3) こうしたことから、財政部の中堅幹部(実務担当者)への研修の成果が、中国の税財政の政策過程に反映されれば大変有意義なものになると思われる。
- (4) そこで、限られた研修期間の中で、効率よく実践的な研修を行う必要があるのではないかと。そのため、研修の前半では、日本の租税体系(国・地方も含め)を鳥瞰する必要があり、大学の教授等から、租税法や最近における税制改正の経緯等を研修として取り入れるのがよいのではないかとと思われる。

研修の後半では、担当部局(主税局等)から、税法の立法過程のシステムや個別法(所得税法、法人税法及び消費税法)における最近の税制改正の主な内容やその趣旨等を研修対象とすることが適当ではないか。

なお、個別税法における個々の優遇措置の評価については、担当部局や大学教授等によっても定量的に示すことは難しいと思われるので、研修の前半に大学教授等からの租税法の研修を受けた後、質問等に対し答えるという研修方法により回答できる範囲で対応することとしてはどうか、また、個別税法の研修においても、同様の研修方法を取り入れてはどうか。

最後に、仮に、私が個別税法(個人所得税)についての研修をする場合、所得税法の体系や最近における税制改正の経緯等について説明したとしても、研修時間との関係もあり、できるだけ研修者からの質疑に対し、私個人の意見も交えながらディスカッションをしていければよいかと考えている。

(財務省主税局 調査官 鳴島安雄)

第三節 財政関連立法調査担当所感

(1) 財政部の意図は、日本の財政法(財政・税制さらには債務管理や資産管理についての法律も含む)を鳥瞰することである。先方からの要請は立法計画に落とし込まれた各法律を個別具体的かつ網羅的に作成することではなく、制度の歴史的背景や日本が大陸法と英米法をうまく調整しながら独自の財政・税制の法的体制を構築していった歴史的経緯、日本がその過程で生み出してきた独自の法技術及び理論体系を学ぶことに力点が置かれていると感じられた。

(2) 以上の点を踏まえると、研修の主目的は最初から実務の最前線の人間から日本の制度やその実務上の細目的な論点について説明をさせることよりも、日本の財政法や租税法について、学識者より講義を受けさせた上で、実務の人間とは、質疑応答形式で各担当部局の人間と意見交換を行う形が中国側にとっても望ましく、また日本側の現在のリソースから見るに現実的ではないかと考える。

(3) 財政・税制に関する立法について、中国側での立法責任は一応明確化されているようである。ただし、実務的な作業については、全人代予算委員会で行うと立法法上書かれていても、財政部(条法司)がドラフトを準備しなければいけないことも多いようである。

る。この点、条法司が立法政策上大きな役割を果たしていることは疑いのない事実であり、権限も組織上担保されているが、人的リソースが絶対的に不足していることは否めない。一方で、日本がこれまで編み出してきた、法律の規定から政令や省令に落とししていくという法技術は現状の中国の法体系には見られないようである。英米法的観点から法令をアドホックに整備していった結果が、このような現状を招いており、「法律による行政」の理念が担保されないことになってしまっている。この点、学者からも継受法の方法論について法技術的な説明も施したほうがが研修の効果が上がるのではないかと考える。

(4) 財政関連立法については、現行の予算法の縛りが現状に対応していないことから、査定作業の根拠法になるような部分についての策定作業が必要になるように思われる。日本の主計局の編成作業に対して興味を抱いていたのもこの点の関心によるものではないかと考えられる。他方、地方財政についてふれることは、非常に政治的にセンシティブな案件でもあるし、日本では総務省の管轄する案件である。従って、実務的なアドバイスを財務省の側から主体的に行うことは難しい。この点、研修対象者についても財政部の側と良くすり合わせることは必要であろう。ただし、税制・予算法の全体的なグランドデザインにおいて非常に重要な面であることは認識しており、研修内で何コマか触れることは必要であると思われる。

(5) 税制については、租税総局に比して法案策定についてのリソースが不足していると感じているようである。租税政策司も規模としては30人前後であり、70万人を超えるリソースを要するこの点、通則法などを整備し、条法司のスキルアップを図ることによって、税制についてより予算などとリンクした形で政策立案ができるように環境を整備したいとの意図があるのではないかと考える。

(6) 国債・国有財産に関する法律については、立法計画には明記されているものの、その緊急性については他法よりも一歩後ろにいるという印象を受けた。この点、その他の研修との有機的な繋がりについては一定の考慮は必要であろうが、研修項目としてのプライオリティは低いものと考えられる。

(7) 他ドナーとの重なり合いであるが、予算管理や会計法については、世界銀行他が充分なリソースを投入している一方、税分野については脆弱なTAしか提供できていないのが現状のようである。この点、財務省が意図しているように税分野中心に研修を組み立てていくことは、他ドナーとの差別化の観点から見ても意義のあることではないかと考える。

(財務省財務総合政策研究所 企画調整係長 箭野拓士)

第二章 中国における税制・財政関連立法の経緯と現状について

第一節 中国における税制・財政関連立法の経緯

現在の中国の財政および税制の法的枠組みは、1994年に実施された「分税制」に始まる。従って、現行の法的枠組みの歴史はまだ浅く、基本的に中央集権から分権化に向かうという流れの中で、法的・制度的枠組みが形作られてきている。

また、改革開放政策以降、計画経済から市場経済、計画財政から公共財政へと体制を変革させていく中で、特にWTO加盟は財政・税制全般において、大きなインパクトをもたらした。中国はおよそ15年間の加盟交渉を経てWTOに加盟したが、その間、国際ルールとの調和化が求められる中で、全体で約2000に上る法律、規定を審査し、830の法規を廃止、325の法規を改正、118の法規を立法した。このうち、財政部が関与した税制・財政関連法は国务院の条例で200余り、財政部が施行した暫定規定等は約2000種類も存在する¹。税制・財政関連法は、国際的なルールとの調和を図るため短期、中期、長期の立法計画に基づいて整備が行われている。

第1項 予算法の枠組み

中国は1994年の改革以来、分税制による財政管理を実施してきており、中央政府と地方政府が憲法²の定めるところの職権区分に従って予算を策定し、支出を執行している。国家予算策定に当たっては、全人代運営規則第3章に基づいて、国务院の活動報告の審議(第31条)、国家計画(第32条)および国家予算(第33条)の審議を行う。

国家予算は、中央から地方まで、1級から5級までの5段階に分け、1級政府1級予算の原則の下に中央予算と地方予算によって組み立てられている。中央と地方との財政調整は、転移支付による中央から地方への税収返還、補助金支給によって図られている。

中国の国家財政に係る直接的な法的枠組みは、税制を除くと、1995年施行中華人民共和国予算法、中華人民共和国予算法実施条例、中華人民共和国審計法、1999年採択全人代常務委員会「中央予算の審議・監督の強化に関する決定」および国务院による各種決定に基づくものである。予算の担当部門は中国財政部および地方各級政府の財政部局である。

しかし、現在の財政法全般の枠組みは、①1994年改革以前の財政請負制度のもとで形成された地方の既得権益を継承している点、②中央と地方政府間の事務権の区分について、法的に明確な規定が不在であること、③分税制が中央と地方という縦の関係によって規定されているため、経済的後進地域への合理的な財政再分配メカニズムという横のバランスが確立し得ないこと、などの脆弱性を露呈しており、中国政府としては、これらの課題を克服すべく、新たな立法および既存法の改正に取り組んでいる。

¹ 財政部財政科学研究所ヒアリングより。

² 2004年3月修正。主に第2章第6条、第3章第1節第62条および第67条、第3節89条および91条、第5節第99条および第109条。

第2項 税法の枠組み

中国における包括的租税法の立法は遅れており、個別の分野におけるいくつかの単行法によって税制が構築されている。既存の税法の枠組みは、1994年の分税制改革によって確立してきたものである。各種税目は、中央税、共有税³、地方税の3つに分けられる。

このうち、増値税については、その財政に占める重要性から共有税とされ、中央税については、「消費税、関税、税関の徴収する輸入増値税・消費税といった安定した徴収が容易な税目が当てられ、地方税には営業税、法人税、所得税などが当てられることになった。」

⁴。

主要な税と区分

税目	中央税、共有税、地方税の区分
増値税	共有税で中央分75%、地方分25%
消費税	中央税
関税	中央税
輸入品の増値税・消費税	中央税
営業税	地方税(ただし、一部金融機関などは中央税)
企業所得税	共有税で中央分60%、地方分40%
外資企業所得税	共有税で中央分の税率30%、地方分の税率3%
個人所得税	共有税で中央分60%、地方分40%
都市建設税	主に地方税
車両購入税	中央税(目的税として用途が定められている)
農業税	地方税(特に郷レベルの歳入)
有価証券取引印紙税	共有税で中央分97%、残り地方分

出典：大西靖、『中国財政・税制の現状と展望』、(財)大蔵財務協会、2004年、76頁の表より主要項目を抜粋。

憲法上、税収立法権は全人代にあるが、全人代にて公布された法律としては、「個人所得税法」、「外商投資企業と外国企業所得税法」、「租税徴収管理法」の3法にみに限られている。条例として国务院から公布されているのは「輸出入管理条例」と「農業税条例」であ

³ 同一の税目・税収を一定の定められた比率に従って中央と地方で取分を配分するもの。

⁴ 大西靖、『中国財政・税制の現状と展望』、(財)大蔵財務協会、2004年、17頁。

り、その他は暫定条例・規定という形式になっている。中国国内企業に対する法人税も「企業所得税暫定条例」という暫定的な法規である。税法に関しては、全人代での審議に多くの時間を要すること、また税法や税制関連法は多くの政府機関に関連し、調整を要するために、法律としての立法ではなく、多くの暫定規定による過渡的措置が大勢を占める理由となっている。また、試験的に暫定規定を施行し、政策効果を判断した上で、上級の条例、立法にしていきたいという意図もある。しかしながら、経済が急速に発展する中で、税法・財政関連法の立法が遅れていることは、中国政府側も重要な問題点として捉えている。

主要税目とその根拠法規

税目	根拠法
増値税	国務院『中華人民共和国増値税暫定条例』1993年発布
消費税	国務院『中華人民共和国消費税暫定条例』1993年発布
営業税	国務院『中華人民共和国営業税暫定条例』1993年発布
企業所得税	国務院『中華人民共和国企業所得税暫定条例』1993年発布
外資企業所得税	全人代『中華人民共和国外商投資企業及び外国企業所得税法』1991年可決
個人所得税	全人代『中華人民共和国個人所得税法』1980年可決。1993年1次修正。1999年2次修正。

出典：大西靖、『中国財政・税制の現状と展望』、(財)大蔵財務協会、2004年、97頁。

このため、税徴収にかかる基本法として『税收基本法』を制定し、税目に関する全人代レベルの基本的かつ統一的な原則を定め、その下に国務院が制定する各種条例を位置づけることが意図されており、既に全人代の立法計画、第2類において、法律の全体の枠組みの調整が着手されている。

第二節 総括的な立法体制の紹介(法律・条令・暫定規定)

中国は、1999年第9期全人代第2回会議にて改正した憲法に「依法治国」という4字を挿入し、「中華人民共和国は法による国家管理を実行し、社会主義法治国を建設する」と明確に規定している。2010年を目途に社会主義市場経済における法システムの構築を国家目標として掲げており、現在、行政許可法、行政費用徴収法、行政強制法、国有資産管理法、などの起草制定作業が進められている。同時に、税法分野では2000年12月のWTO加盟議定書の横断的約束に従って、内外無差別の原則を実現するための既存法の改正作業が継続して実施される予定になっており、今後4、5年は中国の税・財政法制などの整備が全般的に展開される重要な時期である。

中国は憲法と立法法に基づいて立法作業が実施される。施行細則としては、行政法規制定条例、規定制定条例がある。起草の順位は全人代常務委員会を筆頭に、国務院、財政部、

地方各省である。憲法および立法法によると、地方の財政金融における立法権は限られており、中央レベルの法に矛盾する法規は無効とされる。地方性法規の適用は、対象地域に限定される。

中国の法制度を調査・分析する上で第一に留意すべきなのは、中央と地方の関係である。中国法全般に言えることであるが、現代の中国では、中央政府が全体方針とそれに基づく基本的かつ簡素なルールを策定し、地方が実情に合わせて独自にルールを策定し、運用するのが通例である。

とりわけ税・財政分野においては、全国各地の発展水準が不均衡であるだけに、鄧小平の「河に近い人から河に入れ」という言葉に示されるように、モデル地域で実験的に法整備を行っている状況にある。ともすると、「一貫性がない」「矛盾が多い」と批判される中国の法体系であるが、原理原則レベルでの矛盾はともかく、税制面での優遇措置等にみられる個別具体的な規定及びその解釈が多様であるのは、中国の政治経済運営の特徴であるとも言える。勿論、当然のことながら、上記のような批判に対して統一性を保つためのシステムは存在する。中国の各種法規は国務院法制弁公室がその審査を行い、憲法を初めとする基本法との整合性を確認する。

もっとも、このような非統一性は、裏を返せば、独自に十分な対応ができていない地方があることをも示している。その意味で、法規の統一性或いは整合性を念頭においた法整備支援は、中国の行政機関のみならず、日系企業含む企業全般の事業展開に大いに資すると考えられる。

第三節 立法過程・方法

中国における立法政策は、全国人民代表大会常務委員会の任期に合わせて策定される。本プロジェクトにおいて対象となる法律は、個人所得税法の改正が中国第10期全国人民代表大会の2003年～2006年の立法計画中の第一類には組み込まれており、また第二類⁵（全17件）に税収基本法および財政転移支払法とが含まれている。

国民の生活や経済に大きな影響を及ぼす基本法あるいは実体法の制定は、全人代が主に起草の主導権を握るが、その為に様々な委員会が設置されている。主として、予算工作委員会、財政経済委員会、法制工作委員会である。これら専門委員会は法案の審議・起草に重要な役割を果たしている。全人代における法律委員会は、国務院の策定する立法計画に従って、法案審議スケジュールを作成するが、各部門の立法ニーズは優先順位に従って審議されるため、法案の可決までの期間は定まっていない。

中国の国務院は毎年立法計画を作り、年度立法方針としている。立法計画は国務院法制弁公室が策定する。国務院の立法計画は常務会議の承認が必要とされるが、国務院常務会議は年に限られた回数しかかきさいされず、立法需要に追いついていないのが現状である。

⁵起草を検討しており、内容が固まれば審議にかかることになっている法律草案。

法制弁公室は各部門の立法バランスをとっており、財政部による立法提案は比較的優先度が高いとされている。立法計画は上位レベルで定められるが、まず、各部門から立法申請を受け取り、それを審査した結果、優先順位に従ってリストアップされていく。

これ以外に、法制弁公室の重要な仕事は提出された法案の審査である。その結果、国務院常務会議に上程するか、否かを決定する権限を持っている。

財政法に関する立案の際には、全人代、国務院ともに財政部からの意見を聴取し、起草の際には財政部や国家税務総局などから起草スタッフが参加する。全人代の財政・立法に関する立法例は少ないが、専門性が要求されるという意味で、立法の起案と起草に関しては、財政部の関与の度合いが高まっている。法案起草に際しては、財政部、国務院を経て全人代の審議に回される。全人代では、法案を担当する専門委員会から常務委員会を経て可決される。これら手続きにかかる期間は、各部門の立法需要が立て込んでいる現在、実情に合わせた十分な立法需要に応えられないという問題をはらんでいる。

国務院レベルでは、税制・財政に関する暫定条例が策定されているが、実際の起草作業については、財政部に委託することが可能であり、実務上はこの様なケースが多い。

法案の起草体制であるが、必ずしも全てのレベルで指導・起草・顧問小組が編成されるわけではなく、全人代専門委員会が起草する場合は、起草小組が立ち上げられ、必要に応じて指導、顧問小組みが設置される。財政部レベルの細則起草では、これら小組が編成されることはない。

税制に関しては、国務院以下のレベルの立法業務は財政部と国家税務総局が共同で起草・公布するものが多く、責任は連帯して負わなければならない。税の徴収管理の具体的組織に関するものは国家税務総局が独自に作っているが、税徴収の原則、免税措置、租税軽減措置については、国家税務総局は単独では決められない。

第四節 立法機関・関係機関・各部の役割

第一項 全体概要

立法機関としては全人代、全人代常務委員会、国務院、財政部と法律の重要性によって主導権を発揮する立法機関が決まってくる。立法の責任を誰が負っているか、ケースバイケースで不透明なところが多い。他の法律の立法と同様、起草実務者グループ(起草小組)、政治的な高級行政官による指導グループ(指導小組)、有識者、学者による専門家グループ(顧問小組)を組織し、立法作業が行われている。なお、税制・財政関連の法律、国務院の条例については、財政部がドラフト案の起草に深く関与してきた。また、税制・財政関連の暫定規定に関しては、財政部、及び国家税務総局が連帯して起草し、連盟で公布するケースが多数を占めている。

第二項 関係機関の役割

(1) 財政部

財政部は、財政分野を担当する部局として設置された。内部部局は全部で20あり、中でも財政・租税法規に関する立法計画の制定、財政法規の立案、行政訴訟への対応を担当しているのが、今回カウンターパートである条法司である。

条法司は、専門的な立法部として、國務院の中でも比較的早い段階である1980年代初頭に設置された。条法司は、第1処から、第5処まで、5つの処によって編成されており、各処の役割は以下の通りである。

第1処：予算、税収、税収外、国庫、政府調達、行政単位の財務管理、宝くじに関する立法・起草。

第2処：会計、公認会計士、農業、社会保障、中銀監督など国内金融に関する立法。

第3処：①企業財務に関する立法、国有資産の管理監督・経営・破産に関する立法、②経済インフラ建設（鉄道など）に関する立法、銀行（国際金融）に関する立法、③国際交流やADB、世界銀行などに関する立法

後議処：重複審査、法律審査を担当する。

総合処：財政部を代表して行政訴訟への対応を担当。立法プロジェクトの総括、國務院法制弁公室との連絡、立法計画、地方財政の立法部との連絡を担当。

各処の平均人数は5人程度であり、修士・博士レベルが多いが、学部卒もいる。財政経済大学などから独自でリクルートしており、条法司内での異動はあるが、他司との人事交流は極めて少ないようである。各処長の年齢はほぼ同世代で経験年数は8年以上である。

(2) 財政部財政科学研究所

財政部財政科学研究所は、中国財政部の司（局）レベルの研究機構であり、約190名で組織されている。政策に関するコンサルティングや、大学院生の育成が主な事業概要である。

当研究所においても財政部が関与している予算法や税収基本法、財政転移支払法などの立法を研究しており、日本における通則法（中国の税収基本法に相当）の条文内容、国税と地方税の区分けと申告方法などに興味を示していた。

(3) 国家税務総局

国家税務総局は、財政部とは並列の機関で、財政部同様、税法や条例、暫定規定の起草作業に参加している。主な業務は徴税実務であり、地方レベルの国家税務局、税務所の職員を合わせると70万人の巨大組織である。また納税者と直接向き合っていることから政策策定能力も高いと思われる。税法の立法に関してはある意味財政部のライバル機関と思われるが、立法に関与できる範囲は財政部よりも限られていると推測できる。

第五節 今後の立法計画

2010年までの立法計画にあがっている法律・法規は過去20年に整備されてきた法律・法規より多いのではとされている。主な税制・財政関連法として、予算法、財政転移支払法（中央税収の地方政府への財政移転を規定する法律）、税収基本法（日本の税法通則法に相当）、企業所得税法、個人所得税法の立法が全人代レベルで計画されている。

財政部の2005年度の立法計画は10件あるが、国務院に提出する際に全てが許可されるとは思っていない。プライオリティ付けは提出時につけるということである。

財政部としての今後の主要な立法関与案件は、予算法の改正が重要性からも筆頭にあるのに加えて、財政転移、税収基本法の立法、企業所得税法・個人所得税法の改正、公認会計士法の改正、税目別の単行法立法などである。国債法のプライオリティは低くなっている。国務院レベルの立法では、予算法実施細則の改正、政府調達実施条例、政府支出、国庫金、国債条例、外債条例、付加価値税暫定法の改正、その他税目の暫定条例、評価業界の管理条例、会計士管理条例の改正などが上げられている。

以上のうち重点分野は予算法の改正、税収基本法の起草と政府間財政転移支払法の起草である。

第三章 各分野の問題点及び課題

第一節 個別税法の問題点と課題

第一項 税収基本法

税収基本法(日本の国税通則法に相当)については、全人代を中心として起草中である。税収基本法に個別税法を含めることや、国税と地方税を統括した原則を記載していくか検討しており、2007年までに初歩的な草案を作成したいと考えられている。

第二項 企業所得税法

中国は世界貿易機関(WTO)が求める条件に適應するため、現在の国内企業と外資企業にそれぞれ適用されている2つの所得税法を統一することが求められており、緊急かつ重要な課題であり、今後の納税者の範囲の規定、優遇措置の取り扱いが論点となっている。

第三項 個人所得税法

現在、最低月800元が個人所得税の最低控除額となっているが、経済発展に伴い、この控除額の見直しが課題となっている。その他分類課税から総合課税への変更なども重要な改正項目である。中国は企業・および個人の所得税を2002年より中央・地方の共有税としており、また全税収に占める割合も高くなっている。

直接税による所得再分配機能を更に効果的に発揮し、個人所得の大幅格差による問題を緩和するために、個人所得税法を適宜改正する必要がある。

第四項 増値税法、營業税法

現行の増値税は93年に公布され、税収に占める比率は最も高かった。中国の増値税は生産活動に対して課税する特異な形式であり、例えば工場用地の固定資産獲得等に対しても課税するため、今後の経済発展の阻害要因となる恐れがある。2004年より東北3省の一部企業を対象に、固定資産に対する課税の還付を実験的に行っており、今後の全国的な展開の判断材料とするようである。

營業税は交通運輸等サービスを提供した際に課税されるものであるが、増値税との2重課税もあり、改正すべき課題が存在している。

第二節 予算法(財政法)の問題点と課題

第一項 中国政府の予算法や予算編成の状況

94年に制定された現行予算法は市場経済や公共財政の実態に対して立ち遅れているため、法律の効果そのものに疑義が呈されている。予算法の改正はすでに着手されているが、最も留意すべきは、中央・地方の関係を規定する制度改革を法改正の方向性といかに連動させえるかという点である。予算法は、多くの政府機関が関与するため、全人代法制工作委員会、全人代財政経済委員会、全人代予算委員会、財政部等で組織された立法グループにより起草されている。

第三節 地方財政の問題点と課題

改革開放政策以降、財政面でも地方政府に大幅な自主権を認める制度が採られていたが、94年の「分税制改革」により、租税制度と執行体制を全国で基本的に統一とし、かつ増値税など地方税から中央税、または共有税（同一の税目・税収を中央と地方で一定の比率で分ける税）に税収入（税収比率）を移行させた。この改革により20%前後であった中央税の比率は、50%以上となったが、「移転支付制度」により中央の税収入が地方に還元される制度も創設された。本来であれば、豊かな地域から貧しい地域へ中央の税収が再分配されるべきであるが、中央税の徴収額に比例して地方に税収を還付したため、貧しい地域への移転は進まなかった。2002年には地方税であった法人税・所得税の共有化により中央税は60%まで比率が高まってきたが、今後は地方間の税収の分配についての立法化（財政転移支付法）が大きな課題となっている。

第四節 国債法や国庫管理に関する財政法の整備状況

国債法は長期の立法計画に入っているが、優先順位は低く、起草の決定はあるとしても2010年以降になる予定。2006年までには政府債券管理条例の立法を検討しており、国債の発行に関する管理者、組織、審査と管理の方法について規定を設ける予定である。

国庫法は予算法に原則が定められているが、国庫管理条例は1985年に制定されたものであり、時代にそぐわなくなっている。2000年から国庫管理制度の改革が実施され、現在は収納支出の一元管理へと移行している。今後の国庫管理条例の改正における留意点は、関係機関の組織・業務範囲、財務部と中央銀行の関係、口座の管理、現金管理などである。

第五節 中国における支援ニーズ

第一項 研修計画のモデルプラン

研修カリキュラムと講義方法

1. 財政に関する個別の税法や法規に係る講義

個別の税法に関する日本法の紹介について、講義は大学教授もしくは財務省OB、国税庁（税務大学校OB）、等に依頼する。法人税、個人所得税、消費税に関する研修を基幹とし、その他の個別税法については中国側のニーズに沿って追加検討する。

① 日本の法人税（企業所得税）について

中国は世界貿易機関（WTO）加盟議定書の約束を履行するため、現在の国内企業と外資企業にそれぞれ適用されている2つの所得税法を統一することが求められており、緊急かつ重要な課題である今後の納税者の範囲の規定、優遇措置の取り扱いが論点となっている。

（ア）法人税の概要

（イ）法人税の立法の経緯

（ウ）法人税に関連する最近の法改正について（優遇措置に関する政策評価など含む）

（エ）法人税に関連する今後の課題

② 日本の個人所得税について

現在、最低月800元が個人所得税の最低控除額となっているが、経済発展に伴い、この控除額の見直しが課題となっている。その他分類課税から総合課税への変更なども重要な改正項目である。中国は企業・および個人の所得税を2002年より中央・地方の共有税としており、また全税収に占める割合も高くなっている。

直接税による所得再分配機能を更に効果的に発揮し、個人所得の大幅格差による問題を緩和するために、個人所得税法を適宜改正する必要がある。

（ア）個人所得税の概要

（イ）個人所得税の立法の経緯

（ウ）個人所得税に関連する最近の法改正について（優遇措置に関する政策評価など含む）

（エ）個人所得税に関連する今後の課題

③ 日本の消費税について

日本の消費税に相当する中国における間接税としては、増値税や営業税があげられる。現行の増値税は93年に公布され、税収に占める比率が最も多い税である。中国の増値税は生産活動に対して課税する特異な形式であり、例えば工場用地の固定資産獲得等に対しても課税するため、今後の経済発展の阻害要因となる恐れがある。2004年より東北3省の一部企業を対象に、固定資産に対する課税の還付を実験的に行っており、今後の全国的な展開の判断材料とするようである。

営業税は交通運輸等サービスを提供した際に課税されるものであるが、増値税との

2重課税もあり、改正すべき課題が存在している。

(ア)消費税の概要

(イ)消費税の立法の経緯

(ウ)消費税に関連する最近の法改正について（税率の改変した経緯と教訓について）

(エ)消費税に関連する今後の課題

2. 日本の財政法制度全般に係る講義

日本の財政制度に関する講義については、基本的な知識の普及も含めて、各年の研修内容に含めることとしたい。なお、研修は財務省OB、もしくは大学教授等による講義を想定したい。また、予算成立の過程を実務的な面から習得できるよう、財務省当局や地方自治体、日本銀行への訪問、意見交換などもカリキュラムに組み入れたい。

① 日本財政法律制度の概論

(ア)日本の財政法体系成立の経緯（日本国憲法で定めた原則と財政関連法規との関連）

(イ)日本の財政法体系の枠組みと仕組み、代表的な主要財政法規について

(ウ)財政制度の明文化に係るメリットとデメリットについて

(エ)日本の財政制度改革について（財政改革法について）

(オ)日本の徴税制度について

② 日本の予算法制度

(ア)予算法制度の概論。

→ 予算の関連法律・法規の制定の背景、枠組み及び基本内容、予算の管理機構と執行機構の設置と権限など

(イ)具体的な予算管理制度

→ 行政権と支出責任の割当、地方自治体に対する財政権の分担、移転支出制度、予算の収入・支出への定義及び使用原則など

(ウ)予算の監督と法律責任

→ 予算を監督する主体・方式・手段・プロセス、法律責任を迫すべき予算に関する違法行為の範囲、予算の法律責任の形態、予算に関する違法行為への処罰を担当する機関、及び実施手段など

③ 財務省の役割と実務について（財務省当局の意見交換など含む）

(ア)財務省の役割と財務省内の分掌について

(イ)技術的側面から見た予算の編成・執行の調整、及び管理のプロセス

→ 予算編成のタイミング、方法とプロセス、予算配分のプロセス、予算を審査、調整、追加するプロセスなど

(ウ)税制立法における財務省当局の役割について

④ 日本の国庫法制度

(ア)国庫管理法制度の概況

→ 国庫管理に関する基本法の規範化、国庫を管理する機構の設置及び立法権限、国庫の設置状況と法律上の地位など

- (イ)国庫管理に関する具体的な法制度
 - 口座管理制度、国庫支出制度、国庫還付制度、及び国庫会計採択制度など
 - (ウ)法律責任について
 - 行為の定義、法律責任の形態など
- ⑤ 日本の地方財政制度について（総務省、もしくは大学教授）
- (ア)日本の地方財政について（地方財政法、地方交付税法の概要等）
 - 地方自治体への視察など含む

第二項 講師リスト

講師名	所属	主要著書
財政法分野		
塩野 宏 教授	東亜大学通信制大学院	「行政組織法」
国分 良成 教授	慶應義塾大学法学部	
木下 俊彦 教授	早稲田大学商学部大学院	
高原 明生 教授	立教大学法学部	
成瀬 頼明教授	横浜国立大学	「分権改革の法システム」 第一法規
川北 力 課長	財務省大臣官房総合政策課	「図説日本の財政」編 東洋経済新報社
宮脇 淳教授	北海道大学法学部教授	「財政の仕組み」 東洋経済新報社
堀 勝洋 教授	上智大学法学部	「国家財政の再建」 (論文)
村上 弘 教授	行政学	
片山 泰輔	UFJ 総合研究所	「図解国家予算のしくみ」 東洋経済新報社
税法・会計法分野		
近藤義雄	公認会計士	中国現地法人の経営・会計・税務 中央経済社

第三項 研修日程案 (2005 年度版 暫定版)

月 日	時 間	研 修 項 目	講 師	場 所
8月15日 (月)		来日		
8月16日 (火)	AM 14:00-15:00 15:00-16:30	ブリーフィング プログラムオリエンテーション ジョブレポート 発表	JICA 東京 財務省関係者 JICA 東京、経済開発部 コンサルタント	
8月17日 (水)	AM PM	財務省 表敬訪問 財務省の役割と省内の分掌について 日本の税法に関する全体概要	財総研 (コンサル経由有識者)	財務省 JICA 東京
8月18日 (木)	終日	日本の法人税法について	(コンサル経由有識者)	
8月19日 (金)	AM PM	日本の地方財政について 日本の予算編成、国家会計の概要講義	(財務省推薦有識者) (財務省推薦有識者)	JICA 東京
8月20日 (土)		休日		
8月21日 (日)		休日		
8月22日 (月)	終日	日本の消費税法について	(コンサル経由有識者)	JICA 東京
8月23日 (火)	AM PM	その他の税目について (補足) 日本の徴税制度について、税務行政制度について	(コンサル経由有識者) (国税庁 or 有識者)	JICA 東京
8月24日 (水)	終日	日本の個人所得税法について	(コンサル経由有識者)	
8月25日 (木)		東京 → 地方都市 地方都市視察 (企業視察など)		地方都市
8月26日 (金)		地方財政の管理・運営に関して 地方都市 税務署 視察	(地方自治体) (地方税務署 他)	地方都市
8月27日 (土)	PM	休日 地方都市 → 東京		JICA 東京
8月28日 (日)		休日		JICA 東京
8月29日 (月)	AM PM	日本銀行 訪問 視察 日本の国庫法・日本銀行法について	(日本銀行)	日本銀行

8月30日(火)	終日	日本の予算執行実務に関する意見交換 (当局の業務概要を説明後、フリーディスカッション)	(財務省主計局)	財務省
8月31日(水)	AM PM	財務省における税法立法業務に関する意見交換 (当局の業務概要を説明後、フリーディスカッション)	(財務省主税局)	財務省
9月1日(木)		評価会・終了式	財務省関係者 JICA 東京、経済開発部 コンサルタント	JICA 東京
9月2日(金)		帰国		

第六節 他ドナーの支援動向

第一項 総括

中国において法整備支援を行っているドナーは相当数に上っている。図表 2-5-1 は ADB が毎年発行している分野別アジア地域内プロジェクト・リストの最新版 (2003 年度版) を基に作成したものである。

図表 2-5-1 ドナーの支援状況① (2001 年度)

支援機関	中国側機関	テーマ	支援総額
ADB	国家発展計画委員会 (State Planning Commission)	② 道路セクターの法人化、リーシング及び証券化	100 万米ドル (1 億 2000 万円)
ADB	国务院法制弁公室 (Bureau of Legislative Affairs State Council)	全般 法制情報システム強化	63 万米ドル (7560 万円)
◆ADB	労働部 (Ministry of Labour)	② 企業年金制度改革	240 万米ドル (2 億 8800 万円)
ADB (日本特別基金)	法制工作委員会 (Legislative Affairs Commission)	② 経済法 (会社法、破産法、信託法、社会保障法) 及び運営体制整備	140 万米ドル (1 億 6800 万円)
ADB (日本特別基金)	証券監督管理委員会 (China Securities Regulatory Commission)	② 資本市場の法的枠組みに係るキャパシティ・ビルディング	100 万米ドル (1 億 2000 万円)
ADB	対外貿易経済合作部 (Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation)	② WTO 加盟関連及び外国貿易法改革	80 万米ドル (9600 万円)
ADB	司法省、大学その他 NPO	③ 法的支援及び法律教育全般	71 万米ドル (8520 万円)
オーストラリア 外務貿易省、豪中 協会	上海市	② 上海経済区における行政及び経済法規アセスメント	N/A
◆CIDA	最高人民法院法官学院 (National Judges College of the People's Supreme Court)	③ 中加上級法官教育プロジェクト	420 万加ドル (3 億 3600 万円)
◆CIDA	中国弁護士会	③ カナダ弁護士会・中国弁護士会協力プログラム	19 万 5458 加ドル (1 億 5636 万 6640 円)
フォード財団	関連諸機関	③ 司法改革イニシアティブ (三つのフェーズからなる)	合計 500 万米ドル (6 億円)
GTZ	対外経済貿易合作部条約法律司	② 研修・アドバイザー業務 (商法分野)	125 万ユーロ (1 億 6000 万円)
GTZ	全人代財政経済委員会 (Financial and Economic Committee of the National People's Congress)	② 研修・アドバイザー業務 (外貨管理、投資基金、証券、破産、中小企業、会社法、信託法、政府調達、その他国家財政関連分野)	450 万ユーロ (5 億 7600 万円)
◆UNDP	民政部 (Ministry of Civil Affairs)	全般 地方公務員教育センター	157 万 4582 米ドル (1 億 8894 万 9840 円)
世界銀行	法制工作委員会、国务院法制弁公室	① ② 経済法改革プロジェクト (破産法、契約法、税法、独占禁止法等 54 分野)	690 万 SDR (11 億 2470 万円)

- 注1) ①包括的競争法、②M&A及び国有企業改革関連法、③司法人材育成分野に限る。
 注2) 支援総額はプロジェクト全体の支援総額であり、2001年度単年度の支援額ではない。
 注3) 1米ドル=120円、1加ドル=80円、1ユーロ=128円、1SDR=163円(2003年3月26日時点)にて換算。
 注4) データは2001年度。◆印のみ2001年12月で完了。無印は2002年度完了もしくは同年度以降継続。
 出所) ADB, "Law and Policy Reform Bulletin 2003 Edition," p8-p17, をもとにUFJ総合研究所作成。

全体としてUNDPやADB、世界銀行等のマルチ・ドナーの活動が目立つ。バイ・ドナーとしてはドイツやカナダ、オーストラリアが積極的に支援しているようである。また、フォード財団やアジア財団等の米系財団・基金が活躍している点も特徴として挙げられる。

支援対象は幅広いが、立法活動上のキーとなる国务院法制弁公室及び法制工作委、WTO対応の文脈から経貿部が比較的重視されているようである。なお、法制工作委と国务院法制弁公室のどちらをより支援すべきかについて、殆どのドナーが「国务院法制弁公室を支援することも意味はあると思うが、やはり法制工作委員会を支援するのが最も有効であろう。」と述べている。

支援方法は専門家派遣、研修員受入、法曹関係者の人事交流、シンポジウム開催であり、日本の提供しうるメニューと大きな差はない。

第二項 ドナー別・被援助機関別動向

図表2-5-2 ドナーの支援状況②(インタビュー対象機関の過去実績)

訪問機関	支援機関		支援内容
全国人民代表大会常務委員会	OECD、APEC、韓国、ロシア、豪、NZ、仏	②③	専門家の受入、視察
財政部	OECD	②	シンポジウム開催、専門家交流
	世銀	②③	通訳・翻訳、資料購入等の資金提供
国家税務総局			
	ドイツ司法省	②	立法研修

注1) ①税法、②財政法、③WTO関連。
 出所) インタビュー結果をもとにUFJ総合研究所作成。

(1) 世界銀行

世界銀行(以下 世銀)はCASの経済構造調整融資の枠組みの中で、税制改革、政府調達、財政法、WTO加盟関連構造調整(法律コンポーネント)、国有企業改革などに係る全54分野の法整備支援を実施している。この中で、世銀は90年代半ばに中国の財政および税制改革に関して、「China Fiscal and Tax Reform Technical Assistance and Implementation Project」を実施しているが、その後のフォローアッププロジェクトで大型案件は無い模様である。世銀の支援が終了した後も、税務・財政関連では解決すべき事項が依然多いと感じているようである。特、懸念材料としては、税務・財政関連の法規が暫定規定という形式で法律という形式でないこと、全国統一的な運用ルールがないこと、地方への交付金の配分の問題、会計年度(1月-12月)と予算可決の時期(3月)にズレがあることなど、喫

緊に解決すべき課題としてあげている。

(2) ADB

ADB は、中国が改革・開放政策を開始した直後から様々な分野（法制情報システム強化、司法制度強化、会社法、破産法、信託法、銀行法、社会保障法、証券法、WTO加盟関連通商法各種他、人材育成）で法整備支援（国务院法制弁公室、労働部、法制工作委員会、証券管理監督委員会、商務部等）を展開してきているが、直近では外資関連法の改正支援を実施している。

この中で、ADB は 1994 年に財政改革、特に分税制改革に関する支援を実施している。また、WTO加盟の準備として 1997 年には政府調達規定に準ずる入札法の立法支援を行った。ADB が今後予定している財政政策に関連する案件は、①予算法改正支援、②政策評価に関する支援、③地方財政政策／財政転移支付に関連する政策支援、④マクロ経済政策に関する支援が予定されているとのことである。特に予算法（日本の財政法に相当）の支援については、全人代法制工作委員会に対する協力を計画中である。

(3) GTZ

ドイツ GTZ は 1986 年から中国の市場経済化支援のため、市場経済の育成にかかわる法制度整備分野について、特定政府機関向けの立法人材および運用人材の能力強化を継続して実施している。支援対象とする政府機関が所管する全ての立法需要について、ニーズがあれば対応していくという柔軟なものであり、このため、支援対象となる法分野は多岐に渡っている。代表的なものとして破産法、政府調達法、外国為替管理法、証券法、物件法などがある。

1994 年からは、中国政府全般に対する法整備支援 (Advisory Service to the Legal Reform in China) を実施しており、GTZ 中国事務所とは別の住所にプロジェクトオフィスを開設している。

特に 1997 年より 2004 年までは全人代財政経済委員会に対する法整備支援として市場経済化に関連する破産法、会社法、予算法、税法等の立法改正について、EU への短期研修、共同ワークショップ、シンポジウムの開催などを通じて支援を行っていた。

現在は全人代予算委員会に対する政策支援を実施しており、今後の定期的な情報交換は有益と考えられる。また、GTZ としては、機会があれば、JICA と共同でワークショップを開催したり、相互に講師を紹介しあうなどの協力に関心を示しており、今後も継続的な情報交換を続けたいとの意向を示している。

第四章 経済協力の可能性と今後の対応

本調査は、中国における法整備（財政立法、包括的租税関連法の改正等）や行政官等関係者の人材育成等の現状及び動向を調査し、先方政府機関との協議を通じて協力ニーズの確認を行い、具体的な案件の発掘・形成を行うことが目的である。

そこで、本章では前章において整理した法整備活動の進捗状況、今後の課題或いは取り組み計画を踏まえ、主要機関における我が国経済協力へのニーズを整理し、今後の協力の方向性について検討した。

第一節 中国から日本への期待

本調査の結果、法律の起草や執行に関し、中国側は日本との協力を強く期待していることが確認された。我が国の技術協力は、文字通り「技術（科学技術）」面の協力が中心であり、法制度整備のような知的支援の協力の実績は少ない。

中国側の要請の背景には、WTO加盟を契機に様々な関連法の整備を行っていることに加え、過熱する経済を調整する要である国家財政の健全化を進めるため、関連法の早急な整備が必要となっていることがある。

しかし、我が国による協力が求められているいま一つの理由として、日中の法文化や言語、社会的雰囲気、或いは行政管理システムが類似していることも挙げられる。このような類似性があれば、「先進国・日本」の経験を分析することによって、法規の制定・改正のポイントや執行時における問題等が明らかになる。つまり、中国は「グッド・プラクティスとバッド・プラクティスを自国の実情に照らして学ぶことができる。」と期待しているのである。同時に、中国と類似している日本は「（欧米ドナーよりも）中国のことをより深く理解できる。」（財政部）と考えられており、換言すれば、中国は日本に対して、中国の実情に即した適切な協力（知見の提供）を期待しているとも言える。

第二節 他ドナーの動きとオール・ジャパン体制の構築

しかし、第二章第五節でみたように、特に財政法、予算法の分野でOECDや世銀、EU、ドイツ、ADB等の他ドナーが既に様々な協力を実施しており、各政府機関や研究機関とのネットワークを構築している。

しかし、税法の分野では、他ドナーの実績はあまり見受けられず、前述のとおり、日中の類似性から、日本の協力を期待する声は強い。

今回、要請に上がった分野の法制度は、財政健全化を担保する必要不可欠な知的インフラであると同時に、日本との経済交流を強化し、特に税制面で日本企業の中国における活動を支援するという観点からも、今次調査の結果を踏まえ、早急に具体的な協力を実施していく必要がある。中国の立法計画の動向や法改正等にかかる情報をタイミングよく正確

に把握し、関係する我が国政府系機関（外務省、財務省、国税庁、総務省、日本銀行、国際協力銀行等）との間で中国の税・財政関連法の動向や情報を共有し、活動成果の波及と増幅を図る工夫も必要である。

以上

付属資料

税制・財政関連立法研修に係る質問事項（中国財政部作成）

1. 国家予算編成、及び予算法関連
2. 租税制度関連

税制・財政関連立法研修に係る質問事項（中国財政部作成）
国家予算編成、及び予算法関連

1. 予算関連

(1) 歳入及び支出

- ① 中央政府の支出のうち、借入⁶で調達可能な部分の有無。債務規模の抑制及び債務構成。
- ② 地方政府は、借入⁷が可能か。可能な場合、借入が可能の支出の内容。地方政府の借入行為に対する法律上の制限及び管理面の要求について。
- ③ 税収入及び債務収入以外の政府収入⁸をいかに管理するか。この収入を予算に組み込んで管理すべきか。これらの資金の利用計画を立てる際、（税収入及び債務収入以外の）資金の徴収機関⁹に対し付与している権限の内容、また、特別な権限を付与しているかどうか。
- ④ 政府あるいは政府機関は、予算¹⁰の裏づけをもって、外部に対する担保の提供が可能か。

(2) 予算編成

- ① 各省庁の独自の予算¹¹と政府予算の関係について。国会は、この各省の独自の予算を審査・承認を行うか。
- ② 日本の政府予算は、一般会計予算と特別会計予算に分かれている。現在の特別会計予算の内容・構成について。これら2種類の予算の関係は、特別会計予算の編成は（財務省の）どの部署が担当するか。地方自治体は、特別予算を編成するか。
- ③ 補正予算¹²の位置付け及び編成方法。
- ④ 「複数年度予算」¹³の編成の有無。ある場合、その編成の方法及び実施効果。

6 中文は、「举借筹」。財政部によれば、国債発行等による借金、借入との由。

7 中文は、「举债」。基本的に注1と同意。

8 中国では、政府機関や地方政府が独自の条例等に基づいて税金等を徴収しており、「予算外収入」と呼ばれている。

9 中文は、「资金征收部门」。財政部によれば、税収入及び債務収入以外の政府収入を徴収する省庁、例えば企業の法人登録の手続き料金を徴収する国家工商管理行政総局（日本の登記所に相当する機能を持つ）などを念頭においている。

10 中文は、「财政资金」

11 中文では、「部门预算」。国家機関ごとに予算外の資金を管理しており、現在ではほぼ全ての機関で収入と支出を記録させ、財政部へ報告しており、その総計・分類を全人代で承認している（抜粋）。大西靖著、2004年、「中国財政・税制の現状と展望」大蔵財務協会

12 中文では、「临时预算」。

- ⑤ 政府予算の編成における財務省の職責及び権限。各省庁（内閣及び各省庁など*）との関係の調整について。*原文のまま。

(3) 予算執行関連

- ① 収入超過の政府予算の使用及び管理方法。歳入が減少した場合の対処方針。
- ② 執行中の予算の変更（予算の調整、予算科目間の調整）に関し、予算の執行機関、各省庁、財務省、内閣、国会が持つ権限について。変更の際し、各機関が持つ権限の範囲及び遵守すべき法的な手続き。
- ③ 予備費の使用範囲及び遵守すべき諸手続き。
- ④ 予算の執行効果¹⁴をいかに評価するか。評価の具体的な方法及び要求。
- ⑤ 予算執行における財務省の職責及び権限。各省庁（内閣、各省庁などを含め*）との関係の調整について。*原文のまま。
- ⑥ 財務省と国庫、及び国庫金に関する業務を代行する銀行との関係

(4) 予算法に関するその他の問題

- ① 予算年度を毎年4月1日から翌年3月31日までとして設定した当時、どのような要素を考慮に入れたか。予算年度と納税の年度、統計の年度、会計の年度との関係はどのように調整されているか。
- ② 承認された政府予算内容についての公開の範囲及び方法。

2. 業務関連の一般的問題

- (1) 日本の財政立法の種類¹⁵及び立法機関。財務省はどのようなルートにより立法作業に参画しているか。財政立法の問題における中央政府と地方政府との役割分担。
- (2) 財務省の職責範囲：予算事務及び税収関連の事務以外に、金融分野の監督管理及び国有財産の管理において財務省が果たす役割の内容。（財務省には、右の業務を行う部門があると承知している。）右の役割あるいは職責と、財務省が有する予算、税の徴収面に関する職責との関連について。¹⁶
- (3) 機構再編後の財務省と旧大蔵省との間の職責の変化について。
- (4) 財務省内部の立法部署、職責及び職員数等。重要な政策決定に対する立法部門の関与のあり方及び役割。
- (5) 財務省が訴訟事件に巻き込まれた時の対処に関する財務省の手続き及び方式。
- (6) 財政関連の情報の公開に関する財務省の取り組み。

¹³ 原文では、中長期的な予算。

¹⁴ 中文では、「予算績効」

¹⁵ 中文では、「層次」

¹⁶ 財政部によれば、「例えば、財務省自らが管理する国有財産から財務省の職責で税金を徴収することになるのか」といった類の問題意識。

(7) 財務省は、汚職問題¹⁷ について財政及び税制の観点からの対策を重視していると承知。
この問題に関して、財務省はどのような検討を行い、また、具体的な施策方針（予算、
税込、財政情報の公開、財政立法の具体化などの面において）を打ち出しているか。

添付：日本側から提供頂きたい資料等（第1年度分）

(一) 関連法令・規則

1. 日本財政法、財政移転法、国庫法、地方財政法等の法令の条文。
2. 予算管理に関する法規の条文。
3. 予算管理に関する財務省の重要な規則¹⁸ 等の条文。

(二) 関係公文書の様式等の資料

1. 国会に提出する政府予算の様式・文書（一般会計予算と特別会計予算共に）。
2. 各省庁の独自の予算に関する予算計画書の様式・文書。
3. 国会に提出する公債の発行或いは借款の返済に関する計画書の様式・雛形。
4. 一般公開されている公債文書の様式・雛形。

なお、前記の資料は電子データで提供して頂いても構わない。

以上

¹⁷ 財政部によれば、広く政府機関全体の汚職という意味。

¹⁸ 中文では、「規章」。

税制・財政関連立法研修に係る質問事項（中国財政部作成）
租税制度関連

1. 日本租税制度の概要

- ① 現有税種の構成及び分類
- ② 中央政府に属する税種と地方政府に属する税種の分け方、及びその理由
- ③ ここ5年来、各税種の収入状況及びそれぞれの税収入全体に占めるパーセンテージ
- ③ 中央と地方の税収立法権、税収管理権の分担
- ④ 徴税機関、管理機構の設置

2. 日本租税制度の沿革及び特徴

- ① 租税制度の歴史沿革
- ② 最近の主な税種の改革の基本状況及び発展趨勢
- ③ 欧米諸国及び中国の租税制度との比較

3. 日本の所得税課税制度

(1) 個人所得税

- ① 納税者、課税所得、税率、税目の設定及び規定
- ② 課税額の算定及び減免、還付
- ③ 徴税管理の方法及び執行時の問題
- ④ 関連法律、制度に関する調整・改正の経緯及び方法

重点的な関心問題

- ① 法規の制定及び具体的な徴税管理において、脱税¹⁹を如何に防止するか。
- ② 控除項目及び減免の設定を通じて、個人所得税の調整管理目標を如何に達成するか。
- ③ 個人投資を奨励・促進するために、所得税の徴収にあたって、個人による企業への投資・株式の配当金²⁰に対して控除などしているか。

(2) 法人税

- ① 法人企業及び法人課税の基本制度
- ② 課税所得範囲、控除項目、税率の設定及び規定
- ③ 課税額の算定及び減免

¹⁹ 原文：「偷逃税」（租税回避まで含むかは不明）

²⁰ 原文：「股息、紅利」

- ④ 移転価格に関する対処
- ⑤ 二重課税に関する対処

重点的な関心問題

- ① 課税所得の控除項目（例えば、交際費、奨励基金、情報設備など）の設計を通じて、産業奨励などの政策目標を如何に達成するか。
- ② パートナー、会社の株主に対する二重課税を如何に防止するか。
- ③ 移転価格税制は企業のどのような経済行為に適用するか。
- ④ 関連取引、企業間の取引価格について如何に確認、調整するか。
- ⑤ 移転価格税制を実行するかどうかについて判断するために必要な資料。また、これらの資料の入手方法。

4. 日本の財産税制度

(1) 相続税及び贈与税

- ① 相続税、贈与税の目的及び現状
- ② 相続税、贈与税の納税者、課税範囲、税率の設定及び規定
- ③ 相続財産及び贈与財産の評価²¹
- ④ 課税額の算定及び徴税管理

(2) 固定資産税

- ① 固定資産税の納税者、課税範囲、税率の設定及び規定
- ② 固定資産の評価²²
- ③ 課税額の算定及び徴税方法

(3) その他の財産税の基本法律制度、規定

重点的な関心問題

- ① 財産税の課税価値²³の確定における評価の役割
- ② 評価の方法
- ③ 財産税の実施にかかる関連措置

5. 日本の消費税関連法律

- ① 課税対象、納税者
- ② 課税基準及び税率

²¹ 原文：「計税価値の評価」

²² 原文：同注 3

²³ 原文：「税基」

- ③ 税額控除及び輸出免税
- ④ 簡易課税制度、国家、地方公共団体、法人、法人資格のない社会団体²⁴に関する特殊規定
- ⑤ 個別間接税制度の主要状況

6. 日本の流通税関連法律

- ① 印紙税及び登録免許税
- ② 有価証券取引税及び取引所税
- ③ トン税及び特別トン税

7. 日本国際課税の法律及び制度

- ① 日本の租税協定
- ② 移転価格税制に関する具体的な規定
- ③ 外国税額控除

8. 日本税理士制度に関連する法律・法規の主要内容

- ① 税理士法の中心内容
- ② 税理士法施行令及び施行規則の執行状況
- ③ 税理士会の管理及び運営状況

重点的な関心問題

- ① 政府は税理士に対する管理と、会計士に対する管理を如何に調整しているか

9. 日本の国際貿易及び関税規定概要

- ① 関税制度の設計原則
- ② 関税法規の主な内容及びその執行、監督

以上

²⁴ 原文：「無法人資格的社会団体」

