

## 7.5 税制と地方財政の現状と問題点

### 7.5.1 問題意識

本調査対象都市が属する省の「財政力」を一人あたり財政収入の指標で見ると300～400元台で、貴州省や甘粛省のそれを上回るものの、3,000元を超える北京、上海、1,600元台の天津はもとより1,000元を超える浙江省や広東省、600元台の山東省などの沿岸部地域と比較すると格段に見劣りがする。財政力が弱体であると、必要な財政支出もままならない。その結果経済発展の速度も鈍ることになる。そうなれば税収も上がらず、財政支出の拡大も不可能という悪循環に陥らざるを得なくなる。よって、最重要課題は如何に財政力を高めるか、である。

### 7.5.2 都市インフラストラクチャー整備に関する地方財政の課題

#### (1) 概要

##### 1) 中国の行政組織

中国において予算権を有する行政組織は中央政府、省、市、県、郷の5つである。郷は県が得た歳入を県と相談の上、その一部を受取る。それが郷の予算となる。県は市が得た歳入の一部を市と相談の上、また市は省が得た歳入の一部を省と相談の上、受取る。をこのように上級の行政組織と相談の上、各行政組織の予算は決められていく。

##### 2) 中国財政制度の沿革

###### 財政制度の変遷

中国の財政制度の変遷をみると1979年までの計画経済時代においては財政制度は「統収統支」を特色としており、殆どの企業が国有企業という状況下、財政は国家が企業から税と利潤を一諸に統一徴収、それを国が責任を持ち全社会の投資及び各地方の支出に配分するシステムであった。このシステムにおいては国の経済が一つの統一体となっており、中央財政が中心的地位を占める。

1978年の改革開放政策を契機として、経済活動において商品、貨幣、利潤の概念が導入される中、財政制度においても「企業基金制度」が創設され、企業による一部利潤の留保、その活用が認められるようになった。当制度は地方あるいは企業毎に異なる利潤を留保させる仕組みで統一性、客観性に欠ける上、中央政府の歳入減を招いたことから1980年「収支区分、分級請負」なる財政管理システムを導入することとなった。当制度の下で税収は中央収入、地方収入、中央地方共同収入の3分類され、支出は管理所属関係により区分することとなった。これにより、中国財政の収入及びその分配の主役は過去の中央主管部門から地方政府へと移っていった。こうして財政システムは「統一採算性」から「地方独立採算制」へと変わった。その後、幾度か財政改革がなされたが、国と企業の関係の規範化を目的としての納入利潤の企業所得税・営業税・製品税・増値税への変更及び「請負方法」の改善が主なものであった。

「地方独立採算制」の財政請負システムは経済の発展過程において次のような問題を生起させた。第一に安定的ルールによる財政分配システムの欠如、第二に非合理的な税収システムに伴う財政収入の不安定さ、第三に財政難を背景とする国の社会義務の負担能力と公共サービス提供力の弱体化、である。これらの課題を解決すべく1994年、改革が行なわれた。「分税制」の導入で、その要点は次の三点である。第一に各レベル政府の機能を明確にし、機能によって中央政府と地方政府の事務関係を合理的に区分する、第二にこれに基づき税を中央税、中央地方共有税、

地方税にわけ、各レベル政府の収入範囲を確定する、第三に規範的な中央財政が地方に対して還付と移転支払を行なう制度をつくる、第四に統一税法、公平な課税、税制のルール化、効果的な徴税等の原則により付加価値税を中心とする新税制を築く、であった。

#### 現在の財政構造

現在の財政制度は(1) 予算内収入・支出制度及び(2) 予算外収入・支出制度からなる。2000年について見ると、予算内が1兆3,395億元に対して予算外が3,826億元と後者の規模も決して小さくないのが特色である。なおこの2つの制度の外に「非予算的収入」(「制度外収入」とも称される)及び支出があるが、明確な法律や制度がなく、地方が独自に作った規定により徴収しているもので有償(企業、個人からの借金、換言すれば地方公債)及び無償(地方政府の権限の下での徴収)からなる。ただし1996年以降、社会保障基金を除き大部分が規則違反・規律違反の収入とみなされ、規制・査察・整頓されるようになった。

#### 3) 予算内収入・支出

##### 中央財政収支

分税制の財政管理体制を実施、事権と財権をむすびつける原則に基づき、税種を中央税、地方税、中央・地方共同享受税に区分している。中国税制の現状及び関連法律は表 I.3.7.8 の通りである。そして表 I.3.7.9 の通り経済成長の成果は営業税を除けば付加価値税という形で相当部分が中央政府に帰属する結果となっている。この点、極論すれば、国内外から投資を誘致して地域の経済成長を高めてもその果実はまずは中央政府の懐に入る仕組みである。ちなみに主要税伸び率の国内総生産伸び率に対する弾性値を試算すると表 I.3.7.10 の通りで、かつては営業税の方が付加価値税に比べ大きかったが、近年は付加価値税の弾性値の方が大きくなっている。

表 I.3.7.8 中国税制一覧表

租税の種類	税率	主要な徴収範囲	徴収機関		収入帰属		関連立法
			国税	地税	中央	地方	
増値税	0%、13%、17%	商品の販売、輸入。あるいは加工、修理労務の提供	*		*	*	《中華人民共和国増値税臨時条例》及び実施細則
消費税	1.定率徴収 2.定額徴収	1 白酒、他の酒、アルコール、化粧品、スキンケア用品、貴重なアクセサリ及び真珠宝石など、爆竹花火、タイヤ、オートバイ、乗用車 2. 酒、ビール、ガソリン、ディーゼルオイル	*		100%		《中華人民共和国消費税臨時条例》及び実施細則
営業税	3%、5%、5%-20%	ほとんどの労務業界	*	*	*	*	《中華人民共和国営業税臨時条例》及び実施細則
企業所得税	33%	企業国内外の所得	*	*	*	*	《中華人民共和国企業所得税臨時条例》及び実施細則
外資企業所得税	10%、15%、20%、24%、33%	外国投資企業の国内外所得 外国企業の国内所得	*		*	*	《中華人民共和国外国投資企業と外国企業所得税法》及び実施細則
個人所得税	1.九級超額累進：5%-45%、2.五級超額累進：5%-35%、3.20%	1.給料所得 2.生産経営、請負、賃貸経営所得 3.他の所得		*	*	*	《中華人民共和国個人所得税法》及び実施細則
資源税	定額徴収	六種類の鉱産資源と塩	*	*	*	*	《中華人民共和国資源税臨時条例》及び実施細則
市町土地使用税	定額徴収 0.2-10 元/平方メートル	都市、県、町、工業、鉱業地区の土地の使用		*		100%	《中華人民共和国市町土地使用税臨時条例》

都市維持建設税	1%, 5%, 7%	税基は納付すべき増値税、消費税、営業税税額	*	*	*	*	《中華人民共和国都市建設税臨時条例》及び実施細則
耕地占用税	定額徴収 1-10 元/平方メートル	耕地を占用する家屋建設あるいは他の非農業建設		*		100%	《中華人民共和国耕地占用税臨時条例》
固定資産投資方向調節税	0%, 5%, 10%, 15%, 30%	各種類の固定資産投資（詳細は当該税目税率表を参照）		*		100%	《中華人民共和国固定資産投資方向調節税臨時条例》及び実施細則
土地増値税	四級超率累進 30%, 40%, 50%, 60%	不動産譲渡で獲得した増値額		*		100%	《中華人民共和国土地増値税臨時条例》及び実施細則
不動産税	1.2%, 12%	都市、県、町と鉱業工業地区の不動産		*		100%	《中華人民共和国不動産税臨時条例》
都市不動産税	1.2%, 18%	外国投資企業、外国企業と外国籍人員の家屋に課税する。土地不動産に課税しない		*		100%	《都市不動産税臨時条例》
車輛船舶使用税	定額徴収	中国国内で所有、使用した各種類車輛		*		100%	《中華人民共和国車輛船舶使用税臨時条例》
車輛船舶使用許可証税	定額徴収	外国投資企業、外国企業と外国籍人員の車輛、船舶に課税する		*	*	*	《中華人民共和国營業税臨時条例》及び実施細則
印紙税	1. 比例税率 0.05%-1% 2. 件数によって 印紙：1 元/件, 5 元/件	1. 11 種類の契約、及び資金を記載する帳簿、2. 帳簿、権利、許可証書及び税額一元足らずの財産貸借契約	*	*	*	*	《中華人民共和国企業所得税臨時条例》及び実施細則
不動産取得税	3%-5%	中国国内での土地、家屋所属権利の譲渡		*	*	*	《中華人民共和国外国投資企業と外国企業所得税法》及び実施細則
屠殺税	10%	ブタ、羊、牛などの家畜の屠殺		*	*	*	《中華人民共和国個人所得税法》及び実施細則
農業税	地区差別比例税率（全国平均税率は年生産高の 15.5%）	農業生産収入		*	*	*	《中華人民共和国資源税臨時条例》及び実施細則
農業特産物税	5%-31%	農業特産物収入		*		100%	《中華人民共和国市町土地増値税臨時条例》
関税	0%-270%	輸出入商品と勞務	税関		*	*	《中華人民共和国都市建設税臨時条例》及び実施細則

注 1. 不動産税：不動産余額によって納税額を計算する場合、税率は 1.2%で、不動産の借り賃収入によって納税額を計算する場合、税率は 12%。2. 都市不動産税：1.2%税率は標準的な住宅価格に従い、年数によって徴収した不動産税に適用する。18%税率は標準的な住宅の借り賃価格に従い、年数によって徴収した不動産税に適用する。

出所：中国国家發展計画委員会經濟研究所再委託調査報告書「西部地区の財政運行研究」（以下「財政関連再委託調査報告書」と略す）

表 1.3.7.9 主要税の中央・地方間分配（億元、%）

税目	税額（2002 年）	税収に占める比率（%）	中央収受（%）	地方収受（%）
付加増値税	6,178	35	75	25
消費税	1,046	6	100	0
營業税	2,450	14	6	94
企業所得税	3,082	17	61	39
個人所得税	1,211	7	50	50
都市建設維持税	470	3	1	99
関税	704	4	100	0
輸入品に対する付加増値税及び消費税	1,885	11	100	0
以上合計	17,026	97	64	36

出所：「中国統計年鑑」2003 年

表 1.3.7.10 主要税伸び率の対国内総生産伸び率弾性値

年	付加価値税	営業税	消費税
1995	0.51	1.16	0.44
1996	0.86	1.34	0.91
1997	1.11	2.66	0.97
1998	2.02	3.65	3.87
1999	1.46	1.23	0.15
2000	1.92	1.33	0.51
2001	2.01	1.19	0.94
2002	1.99	2.43	1.62

出所：1994年における税制改革以降の状況につき「中国統計年鑑」の税込データに基づき試算

中央政府による支出をみると表 1.3.7.11 の通りで「地方補助」が 46% 近くと最大を占め、それ以外では経済建設、国防、が 14% と拮抗している。地方補助は経済困難地区及び少数民族地区に対する資金援助で、それには 5 つのタイプがある。

- ・ 地方に対する中央の税込返還補助：2,267 億元（補助全体の 49%）
- ・ 地方に対する中央の定額補助：125 億元（同 3%）
- ・ 地方に対する中央の公式に従った一般移転支払 110 億元（同 2%）
- ・ 収入調整配分政策による移転支払：721 億元（同 15%）
- ・ 国債専門項目補助：1,140 億元（同 31%）

表 1.3.7.11 中央財政支出構成比（2000 年、10 億元、下段構成比%）

総額	経済建設	社会文化教育	国防	行政管理	他の支出	地方補助	公債費
1,018	146	33	138	17	143	466	73
構成比 (%)	14	3	14	2	14	46	7

出所：「中国統計年鑑」（2002 年）

ちなみに 5 つの今次調査対象都市が所属する省の収入、支出、中央政府からの移転収入等を見ると表 1.3.7.12 の通りで、いずれも支出が収入を大きく上回り中央政府からの補助に 55-58% と大きく依存する体制にある。ただし、以下に見るように都市レベルでみると補助を必要としない所もある。なお、基本建設・維持支出（インフラストラクチャー整備にほぼ該当）の一般予算支出に占める比率は 12-19% で、湖南省は低い分、国債資金でこれを補完している姿が明確である。また、国債資金がインフラストラクチャー整備資金に占める割合は 16-20% で重要財源の一つとなっている。一般予算支出の内訳を見ると、表 1.3.7.13-15 の通り各省とも教育費、社会保障費、基本建設・維持費が三大支出項目でその比率も拮抗している。

表 1.3.7.12 省レベルにおける一般予算決算収支(2002年、千万元)

項目・省	湖南省	四川省	雲南省
資金源			
一般予算収入	2,311	2,918	2,067
中央政府補填	3,112	4,102	3,105
国債資金借入れ	144	73	80
その他資金	19	54	167
前年度繰越し資金	608	606	368
利用資金合計	6,195	7,755	5,789
資金運用			
一般予算支出	5,330	7,016	5,268
(内基本建設・維持支出)	(759)	(1,176)	(1,001)
中央政府への移転	204	40	64
国債資金プロジェクトへの支出	119	73	80
その他資金	8	7	0
翌年度への繰越し	532	618	370
資金運用合計	6,195	7,755	5,789
(参考)			
中央政府補填(純計)の一般予算支出に占める比率(%)	55	58	58
基本建設・維持支出の対一般予算支出比(%)	12	12	19
国債資金によるインフラストラクチャー整備を含めた整備の対一般予算支出比	16	18	20
総インフラストラクチャー支出に占める国債支出比率(%)	14	6	7

出所:「中国財政年鑑」2003年版より作成

表 1.3.7.13 湖南省 2002年一般予算決算概要(括弧内は%)

収入	百万元	支出	百万元
營業税	4,842(7.8)	社会保障費	9,418(15.2)
付加価値税	3,189(5.1)	教育費	8,298(13.4)
農業税	1,742(2.8)	基本建設・維持費	7,599(12.3)
企業所得税	1,543(2.5)	行政管理費	5,033(8.1)
都市維持建設税	1,453(2.3)	司法費	3,505(5.7)
個人所得税	1,393(2.2)	農業部門事業費	2,943(4.7)
行政収入	2,794(4.5)	衛生費	1,470(2.4)
罰金収入	2,126(3.4)		
その他	4,032(6.8)	その他	15,036(24.3)
合計	23,114(37.4)	合計	53,302(86.1)
中央政府移転収入	31,121(50.2)	中央政府移転支出	2,048(3.3)
国債転貸収入	1,442(2.3)	国債転貸資金支出	1,199(1.9)
その他	197(0.3)	その他	83(0.1)
前年度繰越し収入	6,084(9.8)	翌年度繰越し	5,326(8.6)
総計	61,958(100.0)	総計	61,958(100.0)

出所:「中国財政年鑑」2003年版より作成

表 1.3.7.14 四川省 2002 年一般予算概要 (括弧内は%)

収入	百万元	支出	百万元
営業税	7,536 (9.7)	社会保障費	11,837 (15.3)
付加価値税	4,186 (5.4)	基本建設・維持費	11,760 (15.2)
企業所得税	2,900 (3.7)	教育費	10,225 (13.2)
農業税	2,031 (2.6)	行政管理費	8,650 (11.2)
都市維持建設税	1,752 ( 2.3)	農業事業費	4,519 (5.8)
個人所得税	1,538 (2.0)	司法費	4,359 (5.6)
行政サービス収入	2,624 (3.4)	衛生費	2,542 (3.3)
その他	6,620 (8.5)	その他	16,270 (20.9)
合計	29,187 (37.6)	合計	70,162 (90.5)
中央政府移転収入	41,020 (52.9)	中央政府移転支出	400 (0.5)
国債転貸収入	628 (0.8)	国債転貸支出	555 (0.7)
国債転貸収入前年 度繰越し分	105 (0.1)	国債転貸資金翌年度 繰越し分	177 (0.2)
その他	545 (0.7)	その他	75 ( 0.1)
前年度繰越し	6,066 (7.9)	翌年度繰越し	6,182 ( 8.0)
総計	77,554(100.0)	総計	77,554(100.0)

出所:「中国財政年鑑」2003 年版より作成

表 1.3.7.15 雲南省 2002 年一般会計決算概要 (括弧内は%)

収入	百万元	支出	百万元
営業税	4,140(7.2)	基本建設・維持費	10,016(17.3)
付加価値税	3,442(5.9)	教育費	8,608(14.9)
企業所得税	2,577(4.5)	社会保障費	7,554(13.0)
都市維持建設税	2,151(3.7)	行政管理費	4,936(8.5)
農業特別税	1,719(3.0)	司法費	3,305(5.7)
個人所得税	944(1.6)	農業事業費	2,918(5.0)
行政サービス収入	705(1.2)	衛生費	2,877(5.0)
その他	4,997(8.6)	その他	12,475(21.6)
合計	20,675(35.7)	合計	52,689(91.0)
中央政府移転収入	31,051(53.6)	中央政府移転支出	644(1.1)
国債転貸収入	523(0.9)	国債転貸資金支出	496(0.9)
国債転貸収入前年 度繰越し分	281(0.5)	国債転貸資金翌年度 繰越し分	309(0.5)
その他	1,672(2.9)		
前年度繰越し	3,688(6.4)	翌年度繰越し	3,705( 7.0)
総計	57,894(100.0)	総計	57,894(100.0)

出所:「中国財政年鑑」2003 年版より作成

#### 地方財政収支

地方財政収入の状況を見ると表 I.3.7.16 の通りで、地方収入が地方財政に占める比率は約 56%、地方税収が地方財政収入に占める比率は約 50%、中央補助収入が地方財政収入に占める比率は約 43%で、中央財政への依存度が高い。一方支出は表 I.3.7.17 の通りで、文化教育衛生費、行政管理費、基本建設支出の割合が高い。地方政府は赤字予算の編成が禁止されているため、表向きは収支均衡予算となっているが、実際には借入れなどの債務をかなり抱えているといわれている。なお、地方政府の歳入に関連して、その一級行政区政府と二級行政区政府の間の歳入配分が前者に集中するような構造になっており、級が低ければ低いほど財政が困難に陥る状況にある、といわれている。

表 1.3.7.16 地方財政収入状況 (%)

年度	地方収入が地方財政収入に占める比率	地方税収が地方財政収入に占める比率	中央補助収入が地方財政収入に占める比率
1994	49.2	48.8	50.8
1995	54.1	51.3	45.9
1996	57.9	53.3	42.1
1997	60.8	55.0	39.2
1998	59.9	53.5	40.1
1999	57.7	51.0	42.3
2000	57.9	51.4	42.1
2001	56.5	50.4	43.5

出所：「財政関連再委託調査報告書」

表 1.3.7.17 地方財政支出構成比 (%)

項目	1991	1993	1995	1997	1999	2000
基本建設支出	8.5	8.5	8.5	10.1	10.1	10.5
企業潜在力発掘改造資金	4.4	4.4	6.7	5.5	5.5	4.8
商工交通部門事業費用	1.6	1.6	1.4	1.0	1.0	1.4
農業支援支出	9.6	9.6	7.9	7.3	7.3	6.7
文化教育衛生事業費用	27.6	27.6	27.3	24.9	24.9	23.6
社会保障救済費用	2.9	2.9	2.4	2.2	2.2	2.0
行政管理費用	13.6	13.6	16.6	16.1	16.1	16.0
政策的補助	14.1	14.1	5.5	4.5	4.5	3.8
都市建設擁護費用	5.7	5.7	5.9	5.7	5.7	5.2
その他	12.3	12.3	17.6	22.7	22.7	26.2
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：「財政関連再委託調査報告書」

#### 4) 予算外資金

国全体の予算内及び予算外の資金の伸びを見ると表 1.3.7.18 の通りで、その時々における度重なる制度変更のために双方の推移に安定的な傾向は見られないが、1993 年以降、予算外資金の範囲と統計方式に調整が図られた結果、予算外資金は対照的に伸び悩んでいる。そうしたなかで地方政府における予算外資金はほぼ安定的に増加したため全予算外資金の収入に占める地方の収入の比率は 93%にまで高まっている。予算外資金の支出についても同様の傾向にある。なお、当該制度にかかるこれまでの変更経過は以下の通りである。

**建国初期**：高度集中の財政管理体制の下、数項目の零細収入を各地方・各部門の自己収入・自己支出・自己管理資金として確定（「予算外資金」の形成）。1952 年：予算内収入の 7.8%を占める

**第一次五ヶ年計画期間**：各方面の積極性を引きだすべく予算外資金の範囲拡大。1957 年における予算外資金は予算内資金の 8.5%を占める

**第二次五ヶ年計画期間**：財政管理体制の改革により、財政権を下放、予算外資金急成長。1960 年の予算外資金は予算内資金の 20.6%規模にまで拡張

**「大躍進」期における経済の困難時**：1961 年財政体制の調整を図るべく予算外資金につき「納入・減少・管理」による整理整頓を実施。1965 年には予算外資金は予算内資金の 16%に減少

**1966 年以降の「10 年動乱期」**：財政経済規律破壊により予算外資金の範囲が拡大、1976 年の予算外資金は予算内資金の 35.5%にまで増大

**1979 年以降の経済体制改革期**：財政権の下放に伴い、予算外資金は急増、1978 年の予算外資金

が予算内資金の31%であったのが1985年には83.3%に。1993年、上述の調整が図られ、予算外資金は予算内資金の30.3%にまで低下

予算外資金につき注目すべき点は、当該資金の一部が都市インフラストラクチャー整備の資金として収受、支出されていることである（ちなみに2000年における中央・地方政府合わせた予算外資金3,826億元の内基本建設支出は約12%）。ただ、詳細については不明な点が多い。

表 1.3.7.18 予算内外資金推移：収入スペース（億元）

年度	予算内	予算外	同左内中央政府	地方政府
1990	2,937	2,708	1,073	1,635
1991	3,149	3,243	1,381	1,862
1992	3,483	3,854	1,707	2,147
1993	3,448	1,432	245	1,186
1994	5,218	1,862	283	1,579
1995	6,242	2,406	317	2,008
1996	7,407	3,893	947	2,945
1997	8,651	2,826	145	2,680
1998	9,875	3,082	164	2,918
1999	11,444	3,385	230	3,154
2000	13,395	3,826	247	3,578

出所：「中国統計年鑑」

## (2) 中央財政及び地方財政における職権と支出の区分の現状と直面する問題

「財政関連委託調査報告書」によれば以下の通りである。

### 1) 職権と支出の区分

中国「憲法」の規定によれば、中央政府は国民経済計画及び社会発展計画並びに国家予算を策定し、経済活動と市町村建設の指導・管理、教育、科学、文化、衛生、体育、人口制限の指導・管理、民政、公安、司法行政、監察などの活動の指導・管理、国防建設事業などの公共サービス職能の指導・管理、を行なうことになっている。これに対し、県級以上の地方各級人民政府は法律の規定により、行政区域内の経済、教育、科学、文化、衛生、体育、市町村建設と財政、公安、民族事務、司法行政、監察、人口制限などの行政活動を指導・管理することの外、行政部門の従業員の任免、特訓、審査及び賞罰を行う権限を有す。

支出については法律の規定によれば、中央政府は主に国家安全、外交と中央国家機関運営所要の経費、国民経済の構造調整、地域発展の調和を図るに必要な支出、中央直接管理の社会事業の発展支出を賄うこととなっている。具体的には、国防費、武装警察経費、外交及び外国援助支出、中央レベルの行政管理費、中央が統一的に管理するインフラ整備投資、中央直属企業の技術革新と新製品開発費、地質探査費、中央財政による農業支援支出、中央レベルによる公安検察及び法律執行関連支出、文化、教育、衛生、科学と各項目の事業費支出などが含まれる。

一方、地方財政は対象地域における政権機関の運営に所要の支出及び地域経済、社会事業発展に必要な支出を賄う。具体的には、地方行政管理、公安・検察・法律執行支出、地方政府が統括するインフラ整備投資、地方企業の技術革新と新製品開発費、農業支援支出、都市維持費と建設費用、地方文化教育衛生などの各事業費用、価格補給金支出及びその他の支出が含まれている。



## 2) 直面する問題

問題の第一は「責務が不明晰である」。中央が管理する経済社会関連事務は、中央により垂直管理される少数の分野を除けば、絶対多数は同時に地方が管理する経済社会関連事務でもある。中央政府と各地方政府のそれぞれの責務が何であるか、限界はどこにあるかは、基本的には不明である。

第二に各政府の「職能にずれがある」。中央が管理すべき事務でありながら、中央の職能が完全に執行されず、管理が行き届いていない。一方、地方または下級地方政府が責任を持つことになっている事項に対して、中央又は上級地方政府が介入しすぎることもある。この両者の問題の結果、地方及び下級地方政府の行政に対する積極性取り組みが出来ないことになっている。一例をあげれば社会保障権の区分について、はっきりした規定と依拠に欠けるため、また中央と地方政府の社会保障に関する責務が明確に区分されていないために、地方によっては社会保障分野で「真空」状態が発生している。1998年以来、中央は繰り返し地方政府が社会保障支出に責任を持つようにと促してきたが、いざ実施となると、依然として中央が支出の大部分を賄い、地方はほんの一部しか支出しないか乃至は全く支出しないのが一般的である。

第三に「安定性と規範性に欠けている」。集中統一を強調して、中央の権力を強めすぎることになれば、地方の積極性を強調しすぎて、中央の権力を緩めすぎることもある。利益となるかどうかで管理するかどうかを決める地方もある。

第四に、「行政効率が低く、コストがかかりすぎる」。形式主義、官僚主義が蔓延し、お互いに権力争いをし、責任を逃れ、なすりあい、中央の政策に対策を講じる姿勢が強く、短期的な観点からの行為に終始するといったの問題も避けられない。

### =実例：教育職能の区分け=

中国の「教育法」は中国教育行政管理体制につき、「レベルごとの管理、責任分業」の原則を定めた。「レベルごとの管理」とは、各級人民政府が各級教育に対してそれぞれの管理職能を担うということである。「責任分業」とは、同レベルにおける、例えば教育、計画、財政、人事などの政府内部部門は異なった職能分業によって、教育事業の発展に異なった管理責任を持つことを指す。更に、教育法は明確に中級乃至はそれ以下の教育は国務院の指導の下で地方人民政府が管理し、高等教育は国務院と省、自治区、直轄市の人民政府が共同で管理することを決めている。これは法的に中央と地方の教育事業における責任と権限について原則区分を定めたものである。これから読み取れるように、中等及びそれ以下の教育は主に地方政府が統一的に企画、管理すると同時に、地方政府が各方面の力を集めて中等及びそれ以下の教育の発展に寄与するという主要な責任を持っている。中央は主に巨視的に管理を行う。例えば、国の教学教育の標準を制定し、共通の教科書を審議し、監督と審査を組織し、経済的な手段で調整を図るなどである。一方、高等教育は中央と省級の政府が管理を行う。中央と省級の政府が高等教育事業に対して統一的に企画し、企画通りに高等教育の発展を図るよう各方面の力を集める。

## 3) 地方政府で異なる国税の配分

中央政府と省級政府が共有できる税ははっきりしている。例えば、付加価値税については75%が中央に、25%が地方に配分されることになっている。所得税については2003年以降中央60%、地方40%の比率で配分されている。だが、地方に与えられた25%の付加価値税と40%の所得税

収入がいかんにか地方政府間で配分されるかについては、国としての統一的な規定がなく、各省がそれぞれの事情に鑑みてそれなりに配分の比率を制定してもかまわないことになっている。この点は次の実例を見れば明らかである。

#### ■ 遼寧省阜新市人民政府による県区との財政体制完備のための規定

付加価値税、企業所得税、個人所得税、営業税、家屋不動産税等は市、県（区）と共有できる。前の三項目は中央、省、市、県（区）の共有で、後の二項目は省、市、県（区）の共有となる。

付加価値税共有比率： 中央 75%、省 10%、市県（区） 15%；

企業所得税共有比率： 中央 60%、省 20%、市県（区） 20%；

個人所得税共有比率： 中央 60%、省 15%、市県（区） 15%；

営業税共有比率： 省 30%、市県（区） 70%

家屋不動産税共有比率： 省 50%、市県（区） 50%

#### ■ 湖南省の所得税収入共有に関する政策

湖南省政府の規定によれば、所得税収入の中央、省、市での共有比率は 2002 年で 50%、15% と 35% である。2003 年はそれぞれ 60%、12% と 28% である。2003 年以降の共有比率は中央と地方との共有比率が調整された後に決められる。

基数計算は 2001 年所得税の実際収入を基数にし、改革案によって決められた共有範囲と比率で計算される。市配分の所得税はその実際収入より少なければ、差額を省が基数として市に返還する。逆の場合は、差額を市が基数として省に上納する。

#### ■ 四川省の所得税収入共有に関する政策

四川省の規定によれば、省の地方企業所得税は中央と一定比率で共有するが、地方部分につき省と市は分かち合わない。個人所得税の地方部分は現行体制の規定で省、市が 35%、65% の比率で配分する。中央贈与の貯金利息所得個人所得税は省、市、35%、65% の比率で共有するなお、省国家税务局直属の支局が徴収した貯金利息所得個人所得税の地方部分は、省級の収入として扱う。

### (3) 中国における中央政府・地方政府間での財政移転支弁制度

地方政府の財政力を補完するものとして大きな役割を果たすのが財政資金移転制度である。日本では地方交付税及び国庫支出金がそれにあたる。ここでは中国における移転制度の歴史及び現状をレビューする。「財政関連再委託調査報告書」によれば以下の通りである。

#### 1) 中国の財政移転支弁制度の概要

中華人民共和国成立以来、特に改革開放以降今日に至る 20 余年の間で、中央政府と地方政府との財政移転支弁制度が整備され、中国固有の「政府間補助体制」が成立した。しかし、ここに至るまでにはいくつかの紆余曲折があった。なかでも 1994 年の分税制の実施は影響が大きい。

#### 1994 年分税制導入

分税制導入により実施されるようになった中央と地方の財政移転支弁システムは以下のような五つの形態からなる。第一に財政請負制度の下での体制補助金（または上納）、第二に中央財政からの地方財政への税収返還、第三に中央政府による地方財政への特別補助金、第四に中央政府と地方政府の年末決算補助金及び決算上納並びにその他の補助金、第五に過渡期移転支弁である。

## ■ 体制補助金(または上納)

体制補助金(または上納)は中央政府から地方政府への体制補助金又は地方政府から中央政府への上納を指す。この制度は80年代の財政請負制に始まったもので、中央政府と地方政府の間の動的な財政転移支弁パターンである。

1988年より、中央政府は一部の地方政府に対して定額補助(一般的な財政補助、用途を規制せず)を行うとともに、一部の地方は中央政府に収入を上納するようになった。1994年からの地方別財政制度の実施後も、それ以前の体制下の地方政府の利益(既得権益)を守るために、この体制の続行が認められた。主要な原則は、中央から地方へ定額補助を引き続き行う一方、定額、逓増上納を行ってきた地域は引き続き上納を行う。上納額については1994年までは実際上納額をもとに、逓増率を査定し、年を追って逓増上納を実施してきたが、1995年からは、中央財政は各地域の体制上納(中央)の逓増率を廃止し、一律に定額上納とした。

## ■ 中央財政から地方財政への税収返還

中央財政から地方財政への税収返還は1994年分税制実施時に定められた中央から地方への資金分配パターンである。分税制実施後、地方が上納すべき収入額が増える一方で、地方政府の既得権益を守り、かつ新体制への漸次的な移行を図るために、中央政府が地方政府に握らせるべき一定額を地方に返還する必要があったことが、導入の背景にある。具体的には、中央税収への上納が完了後、一部の収入を地方に返還することになった。1993年分税制の規定に従い、中央政府は地方から純上納した収入額(消費税+75%の付加価値税-中央交付金)を全額地方に返却する。1994年以降、税収返却は1993年の基数に基づいて逐年逓増させることにし、逓増率は付加価値税と消費税平均成長率の0.3倍と定めた(両者が1%成長するごとに、中央財政から地方税収への返却額は0.3%増となる)。

税収返還はあくまでも一般的な補助にあたり、均等化の役割を果たさない。またはっきりした用途の定めもない。徴収してから返還する方法をとることの背景には、中央政府が資金抑留などの強制的な措置を通してその権威を保つ狙いがある。

## ■ 中央財政と地方財政の年末決算補助と上納

中央財政は毎財政年度終了時、地方財政とともに、財政体制以外で発生した諸事項について決算を行う。その過程で中央から地方への補助が生ずることもあれば、逆に地方から中央への上納も起こりうる。

## ■ 過渡期の転移支弁

諸外国では規範化された財政転移支弁制度により地域間の財政力の差に伴う公共サービス提供能力の格差問題を解決しようとしていることを踏まえ、1995年より中央財政は過渡期転移支弁政策を導入した。即ち、中央財政の収入状況に応じて、毎年一部の資金を相対的に規範化された政策に則って重点的に困難な地域、とりわけ少数民族地域に振り向け、これら地域の財政難を改善しようとした。1995年財政部は20億元をもって「過渡期転移支弁政策」を試行した。1996年、1999年、2000年、2001年、2002年にはそれぞれ35億元、50億元、85億元、138億元、161億元の資金がこの制度の下で転移された。この政策の主な内容は次の通りである。

—まず、転移支弁を必要とする地域を査定する。各地域の財政支出に影響を与える諸要因に基づき、各地域の標準支出額を査定し、地方財政の力で賄える場合は、中央政府は転移支弁を行わない。地方財力では支出を賄えない場合、財政収入が全国平均のレベルに至らない地域に対して移転、収入不足分を補う。財政収入が全国平均に達した地域、または達しても増収でそれなりの

支出需要を解決できない地域は、その財政不足を転移支弁計算時の依拠とし、増加転移支弁金の総額と各地域の財政不足をもとに補助金計算、分配する。

—各地域の転移支弁金額は、下記の公式で算出する。これは西側諸国の転移支弁政策を参考に、中国の事情をも組み込んだ、過渡的な転移支弁の算出式である。

某省区転移支弁補助金額＝（当省区標準支出－当省区標準収入－当省区税收努力不足額）×  
客観的要因転移支弁定数＋政策性転移支弁額×（1＋（－）激励メカニズム定数）

標準財政支出は、当地域財政が支出しなければならない金額を指し、標準給料、公用経費、標準財政供給人口、地域辺鄙程度及び農業に対する支持度などと緊密に結びついている。データ不足のために、標準収入は1994年時における地方の実際財政収入とする。税收努力不足額は、地方税收と徴収すべき税收の差と正比例関係にある。政策性転移支弁は、八の少数民族集中居住区を対象に提供する特別補助金である。激励定数は、各地域の収入成長率と平均収入成長率の差額の50%と定められ、平均成長率を上回った地域は、この定数により転移支弁額を増やし、そうでない場合は、減額する。

### 2000年以降の西部大開発戦略の実施

2000年以降は、西部大開発戦略の実施に伴い、民族地域を特別な対象とする転移支弁を設立した。

#### ■ 中央財政から地方財政への特別支出金

当資金は中国政府間転移支弁の重要なパターンで、中央政府が地方の事情に基づいて項目別に定めた補助である。これは地方財政の正常な支出範囲内に収まらないものにつき支出されるもので、中央財政によって使途を定められた、地方財政への特別交付資金である。一般的に特定の用途、例えば、自然災害救済金、辺境事業補助、立ち遅れた地域への助成金、「三西」特別資金及び天然保護工程資金、として支出される。

特別支出金は調達性の有無で二分できる。調達性のある交付金は、地方が規定によって資金を自ら調達し、中央特別支出金は地方公共サービスの一部分を補完する。調達性のないものは、中央政府が全額交付する。

#### ■ 収入分配政策転移支弁の調整

これは、給料の調整及び社会保障のレベルアップのための特別転移支弁である。1998年より、地方政府は中央政府の要求に応じて、中低所得者の収入水準を高めると同時に、社会保障制度の強化に関わる諸措置を実施し始めた。しかし、地域間に存在する財政状況の著しい格差のため、各地域の実施度には差が見られる。この二政策の地方での定着化を促すために、中央が「収入分配政策転移支弁の調整」を打ち出し、以上の諸政策を実施するに当たって困難である在来工業基地及び中西部に対して、中央政府が適当な補助を行うことを決めた。一方、北京、上海、江蘇、浙江、広東、福建、山東などの沿海部における経済発展地域では、現地政府が自らの力で財政支出の増加分を解決するように求められた。2001年中央は再度基幹事業部門従業員の給与を引き上げ、それに伴い経済難の辺鄙な地域に対して補給金を支出する制度を打ち出した。

#### ■ その他の補助

中央政府は上述支弁の外にも、小規模ながら重要な意義を持つ転移支弁を実施した。これには、西部大開発に応じて実施された天然林保護プロジェクト、「退耕還林還草（耕地をもとの樹林、草原に戻す）」転移支弁、西部地域の天然林保護、政策の実施に伴い余儀なくされた地方政府の財政収入減少を補うための転移支弁が含まれている。

## 2) 中央政府から地方財政への転移支弁の規模及び構成

### 転移支弁規模

1994年の分税制の実施後、全国の財政収入は毎年平均17.2%の伸びで増え、中央財政の税収の成長率も19.7%の高い水準を維持できたことから、中央政府の地方に対する転移支弁規模も増加の一途を辿った。即ち、1994年における中央政府の地方政府への転移支弁額2,389億元は2000年には4,665億元、2002年は7,325億元に拡大した。

表1.3.7.19から見て取れるように、1994-2002年、中央財政転移支弁成長率は年平均15.1%を示し、中央財政支出の成長率14.9%をやや超えている。年代別分析によれば、この間の中央転移支弁成長率上昇の原因は、2000年以降の大幅な成長にあることが分かる。2000-02年、中央転移支弁の成長率は25.5%で、中央財政支出成長率の17.7%を大幅に上回っている。1994-2000年間中央財政転移支弁の成長率は中央財政支出の成長率を下回っていたが、2000年以降の高度成長によって、1994年-2002年の期間中の成長率が中央財政支出のそれを上回った。

中央財政転移支弁が中央支出に占める比重はこの2年間で減少から増加へと逆転した。転移支弁総額が中央支出総額に占める比重は、1994年の51.4%をピークに下降を続けたが、2002年には52%をマークし、1994年の水準を上回ることになった。

表 1.3.7.19 中央財政収入、中央財政総支出及び財政転移支弁

	中央財政収入	中央財政総支出	中央財政転移支弁	財政転移支弁が中央財政支出に占める比率(%)
1994年(億元)	2,886.1	4,651.8	2,389.1	51.4
2000年(億元)	6,989.2	10,185.2	4,665.3	45.8
2002年(億元)	12,188.7	14,110.9	7,351.8	52.1
1994-2002年平均成長率(%)	19.7	14.9	15.1	...
1994-2000年平均成長率(%)	15.9	14.0	11.8	...
2000-2002年平均成長率(%)	32.1	17.7	25.5	...

出所：「財政関連再委託調査報告書」（「中国統計年鑑」、「中国財政年鑑」）

### 転移支弁の構成

体制補助、税収返還、決算補助、過渡期転移支弁及び特別支出金の全転移支弁に占める比重を見ると以下の通りで時期により大きな変化が窺われる。

1994年、中央から地方への転移支弁2389億元の大部分は税収返還で1804億元に達し、全体の75.5%を占めた。その次に多いのが特別補助で総額は361億元、全体の15.1%を占めた。その他の補助規模はそれほど大きいものではなく、全体に占める比率も低かった。中でも、体制補助は115億元で全体の4.8%を占めるに過ぎない。決算補助は53億元で全体の2.2%を占めその他は57億元で2.4%を占めた。

2000年、中央から地方への転移支弁の4665億元の構成には、明らかに変化が見られる。税収返還は相変わらず最も主要な部分を占めたが、転移支弁額に占める比率は48.6%（その規模は2267億元）に低下した。それに対して、特別補助の占める割合が顕著な上昇を示し、30.9%に当たる1441億元を記録した。体制補助は126億元で、全体での比率が2.7%に下降した。過渡期転移支弁は85億元で全体の1.8%に上昇した。しかし、規模自体は極めて小さい。民族地域を対象にした特別補助は23億元で0.5%を占めている。収入分配政策調整による転移支弁は725億元で、

全体の 15.6%を占めている。

### 3) 省政府が管轄地方政府に対して行なう転移支弁

1994 年分税制改革以降は、中央が地方に対して転移支弁を行うと共に、省（市、自治区）もその管轄内の県（市）に対して財政転移支弁を行うこととなった。その地方財政転移支弁は以下の特徴を呈している。

#### ■ 省による転移支弁は中央のそれと基本的に同じ

省による転移支弁は中央対地方のそれとほとんど同じパターンをとっているが、各地方の事情によって、税込返還比例定数の確定、客観要因の選定などの面において地方の特色をと緊密に結びつけた、中央とはやや異なったやり方を取っている。省によっては、「補償のかわりに奨励」など中央と違う転移支弁様式を取っているところもある。

#### ■ 省対地方の転移支弁の源泉は中央の転移支弁及び同レベルの財政収入

地方政府転移支弁に当てられる資金の源泉は二通りに分かれる。一つは中央政府から省級政府への転移支弁で、2000 年中央対地方の補助金 4,665 億元の一定部分が省から下級行政組織に転移された。今一つは地方政府が同レベル政府の独自の歳入から繰り出した準備金である。省によっては、これが対地方転移支弁額の大部分を占めるところもあれば、中央政府からの転移分及び独自の財源分両者が半々の割合で交付されるところもある。例えば、広西壮族自治区における 1994—2000 年間の転移支弁額は 67 億元に達しているが、その 33 億元は中央からの補助で賄い、財政転移支弁総額の 49.6%を占めている。残りの 34 億元は自治区の財政収入で賄い、総額の 50.4%を占めている。

#### ■ 財力不足の県、市は同レベル政府転移支弁の主体

目下各省市自治区の転移支弁実情を見ると、県級の行政組織は転移支弁を財源の主体に置いているのがほとんどである。その主な原因として、県級の行政主体は中国各レベルの行政主体の土台を成しており、実生活の面では全国 70%以上の人口に公共サービスを提供することが要求されていること、県級の財政難は特に際立つなか、中西部の県級財政は最も財政難が表面化していること、が挙げられる。例えば、2000 年、全国 2,074 に及ぶ県級財政（県と県級の市を含める）には、46%に当たる 950 個の県が財政補助を渴望していた。中でも西部地域県級の財政発展は著しく立ち遅れている。

#### ■ 近年来地方転移支弁は主に県級政府機関の正常運営に当てられた

中国県級財政収支の赤字が相当な額を見せている多くの地域では、県級財政は政府機関の正常運営をやつとのもので維持できるぐらいの状況である。調査によれば 70%の県では従業員に給与が払われず、地方政府の運営に多大な影響を与えている省もある。従って地方転移支弁が先ずもって目標とすることは政府機関の正常な運営の維持にある。

#### ■ 省対地方の転移支弁は規範化と標準化に向かいつつある

中国の地方転移支弁制度は多様化を呈しているが、中央政府が定めた「過渡期財政転移支弁に関する規定」は規範化という転移支弁に関わる諸精神と原則により、客観化された数学のパターンを採用し、地域に多大な影響を与える諸要因で標準収支を測定することを要求しており、その意味でより規範化された財政転移支弁制度の確定に近づきつつある。例えば、広西壮族自治区は重要な要因を抽出して、多元回帰法と「大数法則」で標準支出パターンの確定に努めており、転移支弁政策に客観性と公正性を保とうとしている。

### BOX 7.1 湖南省における財政転移支弁制度

1994年地方別税制実施後、湖南省は相応しい財政転移支弁制度の建設に努めてきた。その概要は以下の通りである。

1. 税込返還：中央対省の税込返還制度を参照しながら湖南省は対市税込返還補助様式を構築し、毎年の逓増率を付加価値税及び消費税が年1%成長した場合0.2%とする（弾性値が0.2で中央対地方の場合の0.3よりやや低い）。
2. 体制補助：湖南省政府の規定によれば、収入及び税金により支出の需要を賄えない場合は、上級の政府によって一定の転移支弁補助を行うこととし、補助額は査定した支出から収入を引いた差額とする。同省では7つの市がこの体制補助を受けている。
3. 特別交付金補助：上級政府が予算執行中において、特別な政策目標を達成するために、用途を定め全額、ないしは一定の比率により算出した金額を交付する。
4. 計算補助と決算補助
5. 過渡期の転移支弁：湖南省は各県の財力に対して総合的な計算を行い、とりわけ困難と見られる8つの市レベルと31の縣市を認定し、定額補助を増やすと共に、体制上納を減らす。1996年、一般的な転移支弁及び民族特惠政策並びに貧困県への傾斜的移転からなる省内の過渡期転移支弁政策を確定した。（「財政関連再委託調査報告書」）

### BOX 7.2 雲南省における財政転移支弁制度

雲南省対地方の財政転移支弁制度は以下の通りである。

1. 1997年より、省内の県レベルの財政難が激化し、赤字が拡大する一方であった。省財政はその財政難解消、赤字抹消、財政的バランスを図るために、「補助の代わりに奨励」という政策を制定した。省と地方の間に監査協定を結び、赤字抹消の比率、財政収入の成長率、給与補填と上級特別交付金の実施状況、財政雇用人員の増幅、の四項目を考査対象に移転支弁を決めることとした。
2. 収入分配調整転移支弁：省財政は中央補助の上に、地州市を対象に、収入分配政策調整による特別転移支弁を行う。省レベル、昆明、玉溪以外補助を受ける地方は全体の80%にも達している。
3. 天然林禁伐に伴う財政減収のための特別転移支弁交付金：森林面積の広い、財政難が特に表面化している思茅、迪慶と麗江地区に限定する。
4. 各種の決算補助と困難補助：省財政が中央財政の過渡期転移支弁計算政策に則って、総合的に地方財政の困難度を評価し、決算補助を設置し、一時困難補助を増やすことにより、各地の給与支給及び機関運営に存在する諸問題の解決に当てる。

2000年中央対雲南省転移支弁及び雲南省対地方の転移支弁

		合計 (税込返還を含めない)	特別補助	体制補助	給与調整 転移支弁	過渡期 転移支弁	天然林保 護プロジ ェクト 転移支弁	民族地区 特別交付	「耕地を 緑地」 転換交付	「補助の かわりに 奨励」 転移支弁	その他の 補助
中央 対雲南省	規模(億元)	64.2	45.7	6.7	8.2	0.38	2.84	0.37	0.02		
	各項目の占 める割合(%)	100	71.2	10.4	12.8	0.6	4.4	0.6	0.03		
省対地方	規模(億元)	91.0	43.6	26.9	12.9		3.2		0.02	1.94	2.38
	各項目の占 める割合(%)	100	47.9	29.6	14.2		3.5		0.0	2.1	2.6

（「財政関連再委託調査報告書」）

#### 4) 中国の転移支弁制度の特色

##### ■ 多様な転移支弁手段

他国の状況を見ると中央対地方の転移支弁は主に一般的転移支弁と特別転移支弁の二種類に分かれており、中国も大きくはその二種類に分類されるがその中身が、中国の場合多様化している。中国の請負財政体制のもと、中央政府の地方政府に対する転移支弁は体制補助、特別補助、決算補助とその他の補助などがあるが、分税制実施後、従来の枠組みを保有しながらも、税収返還や過渡期転移支弁などの新項目を設立した。税収返還、現体制補助、現体制上納、大部分の決算補助と決算補助及びその他の補助は一般的転移支弁のカテゴリーに属するが、特別補助と近年新設した特別転移支弁などは、特別転移支弁のカテゴリーに属する。

##### ■ 過渡性をもつ転移支弁制度

中国の現財政制度においては、中国独特の転移支弁と分税制後の税収返還及び過渡期転移支弁の並存が見られ、新旧体制が並び立っている。中国独特な特徴を示す転移支弁制度と規範性のある過渡期転移支弁制度の同時並存は、「規範化された転移支弁」と「規範化されていない転移支弁」が併存していることになっている。この運行メカニズムは、地方の既得権益を認めながら新しい体制へスムーズに移行していこう、という政策当局者の意向の現われである。

表 1.3.7.20 中国中央対地方転移支弁の分類と性質

体制補助(または上納)	○	▽
税収返還	○	▽
決算補助	○	
過渡期決算補助	○	▼
特別補助	□	▽
民族地域特別転移支弁	□	
収入分配調整による転移支弁	□	
天然林保護プロジェクト及び「退耕還林還草(耕地をもとの樹林、草原に戻す)」プロジェクトへの転移支弁	□	

○：一般的転移支弁、□：特別転移支弁、▽：既得権益容認支出、▼：標準的転移支弁

出所：「財政関連再委託調査報告書」

##### ■ 科学性の欠如

目下の転移支弁制度は過渡期の性格が濃厚であるため、科学性に欠けるところがある。例えば、税収返還、体制補助を決める要因は地方標準収入と支出の差額ではなく、新旧体制切り換えの下での既得利益の補償としているため、地方財力のバランスを図り、地域間の公共サービス格差をクリアするという役割にやや欠ける面がある。更に中央対地方の特別支出金の相当の部分は、地方の固有業務のための支出に使われているため、中央政府によるマクロ調整機能を十分に反映していない。

##### ■ 未だ不完全な省対地方の財政転移支弁制度

省対地方の財政転移支弁制度も立ち遅れている。分税制執行に際し、地域により事権の下級財政から上級財政への集中が見られるが、下級財政への支弁制度がそれなりに築き上げられていないため、多くの地域では、基本的な財政難が続発している。公式に基づいた対地方財政制度を打ち立てた地域もあるが、要因抽出、公式設計、データ選出の面においてはなお問題が山積しており、管轄区内の財政格差が拡大化する傾向すら呈している。また、省以下の財政転移支弁制度に



対する規範性と指導性が欠如しているため、省市区内の過渡期転移支弁制度の規範化も省区内でそれぞれ異なり、大きな差を見せている。

#### 5) 西部大開発戦略実施以降における中央政府から西部地区への転移支弁

改革開放以来、中央財政は西部地区を開発の重点地区と位置づけてきた。即ち、1994年分税制実施後、過渡期転移支弁において、西部地区、特に民族省区（中国の民族省区は五つの民族自治区、即ち内蒙古自治区、広西壮族自治区、チベット自治区、寧夏回族自治区、新疆ウイグル自治区と、三つの民族人口多数の省、即ち雲南省、貴州省、青海省）（これらの民族省区はすべて西部大開発戦略が定めた西部地区に属する）にかなりの配慮を示すようになり、1999年の西部大開発戦略実施以降、西部地区への財政転移支弁制度を強化してきた。その動向は以下の通りである。

##### ■ 過渡期転移支弁は引き続き西部地区に傾斜

1995年以来、過渡期転移支弁の面で、西部地区への支弁規模を拡大し続けてきたことから1995年の13.9億元から2000年の52.50億元に拡大、2001年には75.65億元にも達した。西部地区への過渡期転移支弁が総額に占める割合は近年下降の傾向にあるが、なお、54%の高い。

2002年中国は所得税共有の改革、即ち企業所得税及び個人所得税を地方・中央がある比率で共有する（少数の特殊業界と企業を除く）という改革を推し進めた。共有の比率は、2002年中央地方半々で、2003年は中央60%、地方40%であった。2001年中央は地方に対し所得税を一定の人数に基づいて、増加させることを保証した。その結果生まれる増収部分のかなりを、地方の中でも中西部地域に対する転移支弁とすることが決まった。2002年にはこの措置で124億元の増収を記録し、規定に従って全部を地方への転移支弁に当てたが、これと過渡期転移支弁を合わせて中央が規定通りに行った転移支弁の規模は、277億元にも達し、中でも中西部への転移支弁は155億元で前年度比80億元の増となった。

##### ■ 民族地域に対する特別転移支弁制度の設立

中国は多民族共存の国家ゆえ、昔から民族問題を重視し、少数民族助成政策を打ち立て、これらの地域の経済社会の発展を促してきた。

1980年財政制度改革以降、中央財政は民族地域に対し逓増補助の財政体制を実施し、補助額を前年度比10%増の割合で補助額を増やしてきた（前述の体制補助にあたる。その他の地域は定額補助とし逓増しない）。逓増額が余りにも大きいこと、また中央財政の能力を超えていることもあり、逓増額を1989年から固定化し、これらの補助を民族地域の体制基数に取り入れた。1995年より実施された過渡期財政転移支弁政策は、民族地域への配慮を十分に組み入れたものとなった。即ち、標準財政収支の計算時点で、民族地域の特殊な事情を考慮し、一般的要因を採用すると共に、少数民族人口、居住可能面積、平均海拔高度、道路運輸距離など少数民族を反映する諸要因を取り入れた。これにより、民族地域標準支出と標準収入の差額が多くなり、非民族地域より多くの転移支弁額を更に増額できるようになった。

2000年、西部大開発戦略の実施や「中華人民共和國民族区域自治法」の改正に伴い、民族地域の発展を促すために、国務院は2000年より民族地域（民族省区と非民族省区の民族自治州を含める）の転移支弁の度合を強めるために、民族地域特別転移支弁制度を設立した。その資金は主に以下から集められる。(1) 予算、即ち中央財政が2000年民族地域のための転移支弁金10億元を基礎に、毎年一定の比率で逓増させる、(2) 付加価値税増量返還、即ち民族地域が中央金庫に上納した付加価値税の前年度比増加分80%を民族地域に留める。なかでも、付加価値税増量

返還の半分はその地域の付加価値税収入と緊密に結び付け、地方増収の積極性を高めるために地方に留める。増量返還のあと半分は、予算化された特別資金と一緒にして、客観的要因に基づいて分配を行い、公平性を維持する。2000年この転移支弁は20.5億元、2001年と2002年はそれぞれ33億元と39億元で、三年間合計98億元近くとなる。

#### ■ 西部地域の機関事業部門の従業員の給与上げを調整し、給与支出の補助を増加

前述のように、1999年より中国は収入分配政策により調整を行い始めた。1999年7月1日より、機関事業部門の月給を平均120元引き上げた。更に2001年1月1日より、機関事業部門の従業員の給与を月平均100元上げた上に、ボーナス制度を導入した。西部地区におけるこの二措置に伴う財政支出増に対しては、中央政府が一定の比率で補助を行った。2001年10月1日より、機関事業部門従業員の給与を更に月80元上げたが、西部地区における財政支出増加に対しては、中央政府が全額補助した。この三項目を累計すると、中央政府の西部地区に対する補助金は632.8億元にも達する。年次ごとにみると、2000、2001、2002年はそれぞれ94.8億元、269.5億元、268.4億元を記録した。

更に、中央は西部地区の収入調整政策による財政支出に対して他の補給金制度を実施した。2001年1月1日より、国は辺鄙な地区の従業員に対して補給金制度を行うことにしたが、西部地区592の県（市、区）が当制度の実施対象にリストアップされ、所要の経費50億元は全額中央政府の負担とした。加えてチベット自治区特別補給金の標準を一人一月当たりの550元から一気に1,043元に上げた。所要の資金は全額中央財政の負担とした。

#### ■ 西部地区における天然林保護プロジェクト及び「退耕還林還草」プロジェクト並びに砂漠化防止プロジェクトへの投入増加

天然林保護プロジェクトは1998年より実施され始め、広西壮族自治区以外、西部地区のその他の省（自治区、直轄市）はいずれもプロジェクト対象地区にリストアップされた。2000-02年中央の当該プロジェクトへの拠出金は合計315.1億元に達した。中でも、西部地区への投入は197.2億元で、総投入額の62.6%を占めた。

「退耕還林還草」プロジェクトは2000年より実施され始め、西部地区の各省（自治区、直轄市）はいずれもプロジェクトにリストアップされた。2000-02年中央財政の当該プロジェクトへの拠出金は合計223.56億元で、中でも西部地区への投入は160.3億元で、総投入額の71.7%を占める。

砂漠化防止プロジェクトは深刻化する砂漠化を食い止めるために、2000年より始動されたもので2000年環北京地域の防止プロジェクトがテストケースとしてスタートした。内蒙古自治区は鍵を握る地域である。2000-02年中央からの総投入額は49.3億元で、中でも内蒙古自治区への投入が15.6億元と、総額の31.7%を占めた。

#### ■ 西部地区に対する社会保障資金転移支弁強化

近年、中央財政は西部地区の基本年金の増設及び一時帰休者の生活保障並びに都市住民の最低生活保障補助への支援度合を強めた。表I.3.7.21に見る通り2002年は2000年に比べて、中央財政によるこれら三項目への支出は28%も増加した。

表 1.3.7.21 中央による西部地区への社会保障資金の転移支弁（単位：億元）

	2000年	2001年	2002年
基本年金補助	112.3	112.0	140.9
一時帰休者の基本生活補助	31.5	31.7	31.0
都市住民の最低生活補助	3.3	8.0	16.5
合計	147.1	151.7	188.4

出所：2003年西部開発報告

■ 西部地区に対する他の特別補助

上述の転移支弁手段以外に、中央政府は西部地区に対して、第一に貧困扶助特別資金、第二に西部地区の農村税制改革支援、第三に西部地区の農業総合開発への支援強化、第四に西部地区教育事業への支援強化、第五に西部地区の文化体育放送事業への支援強化、第六に西部地区政治法律部門の案件処理、装備及びインフラ施設の維持を対象にした重点的支援、を行なっている。これらの支援額を既述の転移支弁額とともに示すと表 1.3.7.22 の通りで、中央政府は各ルートの転移支弁を通して、相当の金額をもって西部大開発の支持に尽くしてきたと言える。

表 1.3.7.22 西部大開発戦略実施以来の中央政府の西部地区への支援（億元）

	2000年	2001年	2002年	3年合計
過渡期転移支弁	52.5	75.7	155 <sup>-</sup>	283.2
民族地域特別転移支弁	25.5	33	39	97.5
収入分配政策調整による転移支弁	94.8	269.6	268.4	632.8
天然林保護プロジェクト				197.2
「退耕還林還草」プロジェクト				160.3
砂漠化防止退治プロジェクト				49.3
社会保障	147.1	151.7	188.4	487.2
貧困扶助特別資金	55.3	58.5	61.2	175
農村税制改革転移支弁		27.7	90.1	117.8
農業総合開発資金	18.5	21.2	25	64.7
西部地区教育事業補助金	13.6	43.9	45.5	103
西部文化体育事業補助金	1.5	4.4	4.8	10.7

注：①中央が所得税改革で収入が増加したことによって増やされた転移支弁を含む

出所：「財政関連再委託調査報告書」

上述の各金額は、過渡期転移支弁以外は、特別転移支弁であることが多い。しかし、これらは実は中央財政が西部地区財政転移支弁の一部に過ぎない。2002年一年間だけで、中央政府が西部地区に対して行った補助収入（税収返却）は、ほぼ 2,540 億元に達しており、西部地区収入の 1.78 倍にもあたり、西部地区全収入の 55.6% 近くを占めている。とりわけチベット自治区、青海省、内蒙古自治区財政収入の 60% は中央財政の補助で賄われている(表 1.3.7.23)。

表 1.3.7.23 西部地区の各省区における財政収入

	中央補助収入（税収返却を含める）(億元)	同レベル収入(億元)	収入合計(億元)	中央補助収入の収入総額に占める比重(%)
<b>西部地区</b>	2541.9	1430.5	4571.2	55.6
広西	217.7	186.7	475.0	45.8
内蒙古	287.7	112.9	467.8	61.5
重慶	208.7	126.1	376.3	55.5
四川	410.2	291.9	775.5	52.9
貴州	210.0	108.3	346.0	60.7
雲南	310.5	206.8	578.9	53.6
寧夏	87.3	26.5	147.0	59.4
新疆	217.9	116.5	364.4	59.8
チベット	131.1	7.3	154.0	85.2
陝西	243.1	150.3	455.3	53.4
甘肅	119.1	76.2	289.4	41.2
青海	98.4	21.1	141.7	69.5

出所：「財政関連再委託調査報告書」（中国財政統計年鑑 2003 年）

中央財政による手厚い支援の結果、西部地区は財政収入の面で全国財政収入における比重が東部及び中部より低いものの、財政支出の面では、中部地区を上回っている（表 1.3.7.24）。

表 1.3.7.24 東、中、西部地区財政収入及び財政支出の対比（2002 年）

地域	財政収入			財政支出		
	財政収入(億元)	全国財政収入に占める比重(%)	地方財政収入に占める比重(%)	財政支出(億元)	全国財政支出に占める比重(%)	地方財政支出に占める比重(%)
<b>東部地区</b>	<b>5,458.3</b>	<b>28.8</b>	<b>64.2</b>	<b>7,505.2</b>	<b>33.9</b>	<b>49.0</b>
<b>中部地区</b>	<b>1,626.3</b>	<b>8.6</b>	<b>19.2</b>	<b>3,700.6</b>	<b>16.7</b>	<b>24.2</b>
<b>西部地区</b>	<b>1,430.4</b>	<b>7.5</b>	<b>16.8</b>	<b>4,075.7</b>	<b>18.3</b>	<b>26.6</b>
広西	186.7	1.0	2.2	419.9	1.9	2.7
内蒙古	112.9	0.6	1.3	393.6	1.8	2.6
重慶	126.1	0.7	1.5	305.9	1.4	2.0
四川	291.9	1.5	3.4	701.6	3.2	4.6
貴州	108.3	0.6	1.3	316.7	1.4	2.1
雲南	206.8	1.1	2.4	526.9	2.4	3.4
寧夏	26.5	0.1	0.3	114.6	0.5	0.7
新疆	116.5	0.6	1.4	361.2	1.6	2.4
チベット	7.3	0.0	0.1	137.8	0.6	0.9
陝西	150.3	0.8	1.8	404.9	1.8	2.6
甘肅	76.2	0.4	0.9	274.0	1.2	1.8
青海	21.1	0.1	0.2	118.7	0.5	0.8

出所：「財政関連再委託調査報告書」（中国財政統計年鑑 2003 年）

6) 中央による地方への財政転移支弁制度を完備させるための構想

■ 転移支弁パターンの簡略化

体制補助、体制上納、税収返還の複雑なシステムを簡素化する。中央財政は体制上納地域（より豊かな地域）の税収増加返還部分を減らす一方、体制補助地域（より貧困な地域）の税収増加

返還を増やすことにより、地域間の財力分布のバランスを調節する。

■ 一般的な財政転移支弁制度の完備

一般的な財政転移支弁に対しては、主に過渡期転移支弁政策に基づいた補助額を増やしつつ、税収返還増加をコントロールすることにより調節する。1995 年以来実施されてきた過渡期転移支弁政策につきより規範化を進め完備させる。財政支出に影響する、現実的な要因を抽出して各地の標準支出額を定め、改めて政府公共支出標準を築き上げることで、地方政府標準支出の基礎を測定する。同時に、過渡期転移支弁に一定の増加を認める。即ち、第一に、現在の過渡期転移支弁総額を基数とし、一定の数値で逐年遡増させる。第二に、一定の比率を持って中央集中付加価値税、消費税と所得税の増加と緊密に結びつける。

■ 漸次的に規範化された特別財政転移支弁制度を建設

特別支出金については地方政府がその用途を定めることを義務付けるとともに、地方政府に対して一定の準備金を要求する。その目的は地方政府が資金を国家が必要とするところに当てることにある。中央政府の関連する部門が分配した予算内インフラストラクチャー整備投資、技術改革交付金なども次第に政府間財政転移支弁のシステムに吸収されるべきである。

(4) 都市別動向

1) 都江堰市

「上交制」市で財政は比較的恵まれている。総収入・総支出の内訳は表 1.3.7.25 に示す通りである。西部地区は地域が広く、人口が多く、教育が遅れていることから中国政府は教育法を定め、教育予算の増加率を毎年 10%とする教育法を定めていることから、教育が最大の予算支出項目となっている。なお、この他に、予算外収入・支出がかなりある。主要収入は行政事業からの収入（污水处理費用として受益者から徴収する代金、各種手数料を中心全部で 100 項目）1 億元と観光地の入場料等 8,000 万元である。一方、支出については、行政事業収入は事業予算の不足を埋めるために、また公的施設の建設資金のために、更に観光地の入場料は観光施設の維持整備に使用される。

表 1.3.7.25 都江堰市の予算（2002 年、単位：億元）

収入	3.65	支出	3.6
総収入	4.15	農業支援	0.35
(内)市税	2.0	法制度整備	0.25
国税	1.8	行政サービス	0.3
非税収	0.35	教育	1.1
国税の内、国への上交	0.5	都市インフラ整備	0.5
		社会保障	0.3
		民生、救済、福祉、体育	0.8

出所：JICA 調査団作成

2) 徳陽市

徳陽市の 2003 年の総収入は 41 億元だが、内 20 億元は中央政府に収められ、そこから約 10 億元程度還元されるので、総額 31 億元が市政府にて使用可能な収入である。同市は「上交制」市で、総支出は 31 億元である。同市の転移流用支弁は（1）収入分配政策転移及び（2）農業税の還付の 2 つがあり、双方の額は全支出の 50%にも及ぶ。都市インフラストラクチャー整備に

必要な資金を産み出すためには、経済発展による税収増が不可欠となる。従って税収増を図れるような手だて、とりわけ外資企業を含めた外からの投資誘致が、上述の通り限界はあるが、財政力強化の重要な手だてとなる。

なお、各市とも「財政赤字」は許されないため、財政収支は均衡している。しかし、予算とは別に、市直営の事業体がインフラストラクチャー整備のために銀行等から借入れていることを考えると「実質赤字」である。ただ、赤字が経常支出ではなく投資支出を補填するために発生しているという点は注目される。国レベルで言えば「建設国債」を発行しているのと同様の状況である。

### 3) 玉溪市

同市の相対的に恵まれた経済力、とりわけ紅塔集団という強力な事業集団の存在による財政収入、を背景に中央政府からの転移支弁は殆どない、とのことである。それだけに今後の都市インフラストラクチャー整備にかかる資金調達については地方財政の枠内で考えざるを得ない。「選択と集中」の徹底による無駄のないインフラストラクチャー整備、民営化の推進、都市経営強化による市場性・社会性資金の拡大が以前にもまして重要になる。

### 4) 懷化市

懷化市の2003年の総収入は13.4億元、総支出は25.4億元で、中央政府の補助10億元で財政を賄ういわゆる「補助制」市である。総支出の内訳を見ると、教育等各種事業支出51%、社会保障費25%、行政支出16%で計92%を占め、基本建設はわずか1%、都市維持費も2%とインフラストラクチャー関係支出は3%にすぎない。西部地域における貧困削減の重要性を考えると、前者3つの支出シェアは維持されると考えられることから、インフラストラクチャー整備にまわる財政資金は今後も限定される。インフラストラクチャー整備関連資金調達のルートの多角化がますます重要になる。

#### (付) 日本の状況

日本と中国とでは経済の構造、発展段階に大きな差があり、それを反映して財政制度そのものに大きな差がある。従って、日本の事例をそのまま中国に適用することは出来ないし、その必要もないと思われる。更に日本の制度自体も目下改革の最中にあり現制度は決して永続的なものではない(一例として最近の「三位一体改革」論議があげられ、これについては後述 Box 7.3を参照)。ただ、日本と中国での差を明確にするために参考となるところも多いと考え、以下記した。

#### (1) 地方財政の特色：末尾付1参照

1) 行政組織としては国、都道府県、市町村、区が存在するが、このうち「予算権」を有するのは国、都道府県、市町村及び東京都の中の23特別区である。その他の都市の区は予算権を持たず、市の総務局、市民局、福祉局、土木局等の業務を、これら局予算を遣いながら住民のための業務を局に代わって実行しているに過ぎない。具体的には徴税・課税業務、戸籍業務、公共物維持管理業務、老人福祉・年金福祉・児童福祉・社会福祉業務等である。ただ、地方分権化の流れの中で、こうした区に「予算権」を与えるべきとの意見も聞かれ、地方行財政制度の一つの課題となっている。

2) 各行政組織が果たすべき機能は明確になっているが、法令などによりこうした機能分担に柔軟性をもたらしている。例えば、市町村道の建設・維持管理は市町村の機能であるが、道路条

件が悪ったり、整備に特別の経験・技術が必要とされる場合には、県が市町村にかわり建設・維持管理することもありうる。こうした機能分担に応じて財源が与えられている。

3) 各行政組織は徴税権を有するが、国、都道府県、市町村で税源が決まっており、重複はない。ただ、その結果として、「財政力」に地域ごとで相当な差が生ずるので、これを調整するものとして「地方交付税制度」がある。地方交付税制度は国が国税として徴収した税の一部をプールして「財政力」の弱い地域に配分する制度である。配分に際しては、客観的なフォーミュラにより基準財政需要額と基準財政収入額が算出され、その差が地方交付税として交付される。地方交付税制度の「財政力調整機能」を歳入総額に占める一般財源の割合の指標で見ると地方税レベルで12〜40%と大きな開きがあったのが、45〜51%となっており（2002年度）、機能は十分果たしてきた、といえる。ただ、長引く景気低迷の影響から中央政府の税収も減少傾向にあり、地方交付税として地方に配付出来る財源も少なくなりつつある。こうしたことから、地方交付税の削減、その一方で税源移譲、国庫支出金（補助金）の削減を内容とする「三位一体」の改革が模索されるようになった。なお、地方交付税は経常経費と投資的経費にわけ財政需要と財政収入の差を計算して不足する分を地方交付税として交付するものであるが、投資的経費の中身は平常時における投資が考慮されているのみで、対象地域の構造改革にからむ投資的経費は考慮されない、という点である地域での戦略的インフラストラクチャー整備のための必要の確保には馴染まない。従って、こうした性質の投資的経費補充には国からの他の支出にまたねばならない。そうしたものの一つに国庫支出金がある。

4) 国庫支出金には類型別に国庫負担金、国庫補助金、国庫委託金、の3つがある。国庫負担金は本来、中央政府が行なうべき機能の一部を地方政府にやってもらうために国が地方に対して負担支出するもので、生活保護関連支出、義務教育関連支出等、福祉・教育関連分野が多い。国庫補助金は本来国が行なうべき機能ではないが、地方政府が行なう業務に対し一部資金を補助金として支出するもので、道路建設などインフラストラクチャー整備関連分野が多い。国庫委託金は本来国が行なう業務であるが、地方政府に行なわしめた方が効率的な場合に委託費を払って地方政府に代行せしめるもので、社会統計整備費、国勢選挙費などがある。国庫支出金の他の分類の仕方として、都道府県にいくもの、直接市長村にいくもの、都道府県経由で市町村へいくもの、の3種類がある。最後の支出金は都道府県が同行政組織独自の考え方で調整し、最終的には市町村にわたるものである。例えばある県が県統一のコンセプトで観光開発を全県で行ないたいと考えた場合、そのコンセプトに賛同する市町村に対し、県が一度受けた国庫支出金（この場合は補助金）を協力費として支出するものである。

5) 地方経済の発展には都市インフラストラクチャー整備が不可欠で、整備の良さ如何で投資流入度合も変わる。しかし、都市インフラストラクチャー整備にはその財源確保が欠かせない。各地域とも「財政力」を高めるべく努力しているが、最近国が認めたものが「構造改革特区」の設置で、特別に特区を設置することで、「地域力」を高めんとするもので、2000年以降、相当の特区が認可され生まれた。成功すれば、経済が刺激され、税収も増加し、次の段階での都市インフラストラクチャーの整備が可能となる。「財政力」強化の一手段として徴税強化をおこなっている市（三重県津市）がある。ただ、この問題は津市に限定されるものではないために、県が広域的機構「徴税促進機構」を設け、徴税の専門家も引き徴税強化を行なう仕組みにある。

6) 地方財政の中身についてみると、3つの会計が存在する。一般会計、特別会計、事業会計である。ただ、特別会計は会計上別途管理されているだけで、当該事業を行なう組織があるわけ

ではない。事業会計についても基本的には同様であるが、市によっては企業体に近い形で分離、別途管理しているところもある。3会計のうち、特別会計、事業会計については多かれ少なかれ支出と収入との対応がつくような事業に適用されている。ただ、例えば同じ下水道事業でもある市では事業会計であるのに他の市では特別会計ということがありうる。下水道が相当普及し、料金収入でかなりの支出をカバー出来るような場合には事業会計、そうでない場合には特別会計に分類している。ただ、受益者が明確で収入と支出が明確になる事業であるだけに「一般会計」での処理はありえない。事業会計には病院、交通業、上水道など収益力があるような事業につき適用される場合が多い。これら事業は減価償却後利益段階では必ずしも黒字ではないが減価償却前では殆どの場合黒字である。

7) 歳入についてみると、市税の占める割合が20～40%と低い。一方地方交付税、国庫支出金の比率が40%近くを占める。また地方債は重要な財源として定着しており10～15%を占める。市税のなかでも固定資産税の占める比率が高いのが一つの特色。使用料・手数料の比率はせいぜい数%と低いが、諸施設使用料、授業料、諸証明書交付料、営業許可手数料、ごみ処理手数料などバラエティに富み、しかも定着している。歳出については民生費、土木費、教育費、公債費がどの市においても四大項目となっている(ただ札幌市の場合には企業進出誘致が毎年の課題となっており、経済費が上記四項目と同様比重が高い)

### BOX 7.3 日本における「三位一体改革」論議

日本の財政制度の一つの特色は中央政府が基幹税を国税として徴収、地方が固有の地方税を徴収、それに基づき国、地方がそれぞれ本来なすべき業務を行なう、という仕組みにある。その点、「事権」と「財権」とはおおまかにいえばマッチしている。ただ、地方の財政力に格差があり、「事権」を十分こなせない地方政府が多いため、このミスマッチを埋める手段として地方交付税制度及び国庫補助金制度が存在し、その結果として、中央政府が地方政府の業務に介入する状況が恒常化してきた。

しかし、地方における財政面での自立促進、地域の特性にあった施策の展開、「地方で出来ることは地方で」という地方分権化、の流れの中で、こうした状態を改革する必要性が高まった。小泉内閣は(1) 国税の一部を地方に税源移譲する、(2) 国庫補助金を削減する、(3) 同時に地方政府の財源不足を補填する地方交付税制度を見直す、という「三位一体改革」を推進することを決断した。補助金の廃止・削減すれば国の縛りが少なくなり、地方はより自由に仕事をすることが出来るし、また従来補助金で賄っていた仕事を補助金削減後も地方が続ける場合には国から地方に一定の税源を移して補うこととなっている。小泉内閣は2005、6年度までに総額3兆円の国庫補助金の削減を文教、社会保障、公共事業の3分野で実行する目標をかかげ、地方政府に対し、いかなる項目の補助金を削減したらいいかアイデアを出させた。

全国知事会など地方6団体が2004年8月に出したアイデアが義務教育費を中心とする3兆2,000億円の削減案である。義務教育費については2006年度まで中学校分を削減、2007～9年度には小学校分を含め全廃しこれを一般財源化する、という案である。知事会が義務教育費を削減対象に挙げた理由を「国からの補助金ではなく一般財源化することで、自治体が創意工夫する余地を大きくするため」とした。しかし、当該補助金を所管する各省や与党議員は「義務教育制度の維持は国の制度の根幹にかかわるもの」として強く反対した。紆余曲折を経て、以下のように「全体像」につきは最終決定を見た。しかし、官僚、国会議員が地方の掲げる地方分権の理念を共有していない状況の下での決着であるため、「先送り、中途半端の終わった改革」との批判が強い。

- (1) 2005、6年度において補助金を3兆円廃止・縮減
- (2) 義務教育費にかかる国庫補助金を8,500億円削減(2005年度は4,250億円)
- (3) 社会保障については生活保護及び児童扶養手当の補助率を見直し、2006年度から実施
- (4) 税源移譲については地方に約2兆4,160億円を移譲(所得税収の一部を地方に移転)
- (5) 補助金削減、税源移譲にもかかわらず、地方の財政運営に必要な地方交付税、地方税などの一般財源の総額を確保

(改革の経緯)

- ・ 2002年6月、政府は政府方針として「三位一体改革」を初めて明記
- ・ 2003年6月、政府方針として「3年間で4兆円の補助金削減」と表明
- ・ 2003年11月、小泉首相、2004年度予算で1兆円の補助金削減を指示
- ・ 2004年6月、政府方針に「2006年度までの補助金3兆円削減と税源移譲3兆円」を明記
- ・ 2004年8月、地方6団体が3.2兆円の補助金削減案を決定
- ・ 2004年11月、三位一体改革の「全体像」最終決定



## (2) 中国西部地域中等都市発展戦略策定に対して参考となる事項

「地域力」強化の一手法として地域の特色を生かした「経済構造特区」を認める。また上記3会計制度を導入する。日本における中央政府、地方政府、地方政府間同士、の機能分担の在り方も参考となろう。ただし原則と法令による柔軟性維持という点には留意が必要である。

徴税については中央政府、地方政府との間で、徴税項目が重複しない体系となっている点は中国において今後税制改正を行なう場合の参考となろう。企業法人及び個人に対する固定資産税の導入も考慮されるべきである。

地方債の発行については日本の歴史、とりわけ1900年代初頭の発行において発行機関を一行に集中させた歴史が参考になる。

## 7.6 地方財政を改善するための戦略

### 7.6.1 目標

多岐にわたる財政ニーズに応えつつ、なお財政規律を維持できるよう西部中等各都市における財政力の強化を目指す

### 7.6.2 戦略～各都市の財政力を持続的かつ自力で高めることが出来るような体制を構築～

#### (1) 地域経済の活性化による根源的な「地域力」の強化

都市インフラストラクチャー整備に関しては、貧困地域への中央政府資金の投入が多くなる一方、ある程度発展の手掛かりを掴んだ地域については、中央政府は特別な領域を除けば地方政府の財政力に任せることになると思われる。換言すればインフラストラクチャー整備資金は (a) 地方財政資金、(b) 民間資金、(c) 社会性資金 (手数料、使用料など)、(d) 借入れなど市場調達、によるものとなろう。その意味で「地域力」の重要性はますます高まる。

「地域力」の強化については先ず、戦略的な長期的経済発展計画・財政力強化計画を立て、そのもとでまず先行して財政出動により経済の発展を図り、その果実として税収の拡大を図る。そのシナリオを図1.3.7.9に示す。このシナリオの眼目は、公共投資・インフラストラクチャー整備を梃子に民間投資を誘引し、投資拡大により経済を成長軌道にのせ「税収拡大＝財政力強化」を図ることにあり、こうした「善循環」を可能にするインフラストラクチャー整備をまず起爆剤とする。ただ、ここで重要な点は、「投資はいとも簡単だが回収は極めてむずかしい」ということで、それだけに、極めて質の高い公共投資・インフラストラクチャー整備に絞る必要があり、そのためには地域の長期経済発展戦略が何よりも重要なことである。

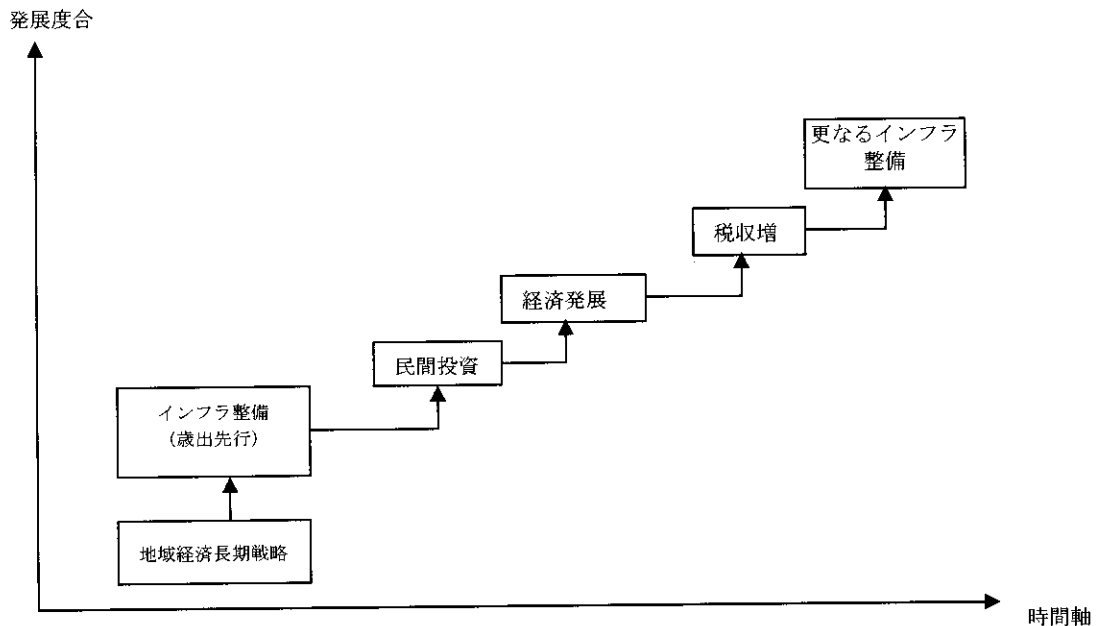


図 1.3.7.9 基本的戦略

出所：JICA 調査団作成

「地域力」強化実現のために必要とされる政策転換・制度構築・組織改編は次の通り。

1) 質の高い都市インフラストラクチャー整備計画の策定

■ 静態的均衡より動態的均衡を重視

中国各都市の潜在成長力は相当高いと推察されるため、一時的な財政均衡に固執して成長の芽を摘むようなことにならぬような財政運営を行なう。ただし財政規律を損なうことのないよう、プライマリーバランスは死守の方針を貫く。また、質の高いインフラストラクチャー整備を最優先に行なう。中央政府及び省政府はこの2つの条件の下で動態的均衡重視の財政政策を許容する。

■ 計画策定のための企画力の強化

地域経済の計量モデルを開発し、そのモデルを踏まえて経済計画を策定しうる「企画力」を組織面、人材面で強化する。

2) 構造改革特区制度の新設

各都市の地域力を高める戦略として各都市にあった「構造改革特区」を設定する。中央政府は各都市が計画を立案しうるよう設定のためのガイドラインを早期に提示する。各都市は地域特性を踏まえた特区開発のためのプロジェクトチームを発足させる。特区の概要が決定され次第、国内外にアピールする。特区における起業・創業支援のための戦略的支出を「経済費・商工費」の予算に計上する。

なお、日本でも2002年6月「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」が政府決定され、これに基づき「地域力戦略」制度と呼ばれる「構造改革特区」制度がスタートした。これまで実現された特区は全国で140を数える。その趣旨には次のようにある。

「大都市が国際競争力を持ち、地方では個性ある発展を遂げるよう、各地域の潜在的な経済力

を最大限に発揮させ、知恵と工夫の競争により地域経済を活性化する。このためには、国と地方の役割分担を見直し、地方で出来ることは地方にまかせることが重要である」

これに関連して経済費・商工費も「経済成長確保のための支出」として重視、一定割合を確保する。

### 3) 国有企業の経営改革の加速化

今次調査対象都市の税収を増やす近道は地元国有企業の経営力を強化し、収益力を高めることである。そのためには、一時的に経営力強化のために企業潜在力発掘改造資金など産業関連の出費を増やすことを考える。なお、企業改革には多かれ少なかれ雇用調整を伴うため、その打撃を薄めるべく雇用開発を積極化させる。そのために特別委員会を設置する。

### 4) 長期的成長をもたらす人的資本の充実を重視

人的資本(Human Capital)の質的向上は生産設備資本の蓄積同様経済成長の源泉であり、財政支出においてもこの点を十分考慮する。西部地区の各市は「人的資本重視の市」宣言を行い、進むべきベクトルを明確にする。

### 5) 「都市経営」強化のための八つの「改革」

「都市経営」を、単に都市インフラストラクチャー整備資金づくりのための「経営手腕」と考えるべきではなく、住民及び企業のニーズを反映した質の高いインフラストラクチャー整備を可能な限り低コストで可能にするための工夫と考え、次の八つの改革により強化する。

#### 「多様な資金調達・財源調達」：財政基盤の強化戦略

財源の多様化・強化策として、納付方法の改善等により市税収納率の向上を図る。そのために広域的な徴税促進専門チームを発足させる。また使用料・手数料等体系を適正なコストに応じた負担と言う観点から見直す。使用料については公共諸施設の利用料、公共財産目的外使用料、公用占用外使用料、観覧料を、手数料については各種証明書発行、許認可証発行を対象とする。手数料は経済の高度化、市場化に伴い企業活動に必要となる「証明書類」の発行が増える傾向から重要な一財源となる。

保有土地や既存施設の民間売却、貸付けにより保有コストや運営コストの縮減を図る。更に都市の特色ある「都市経営」実現のために必要な課税自主権を現在の予算外制度と矛盾しない範囲内で認める。例えば観光税、環境保護税である。同時に課税自主権の一つとして固定資産税を資産保有者に対して課する制度を検討する。

#### 「公共事業の効率化」：公的ストック戦略

公共事業評価制度の充実を図る。PFIの活用により民間で出来る業務は民間に任せる。地方財政への負担軽減及び地方経済活性化並びに民間企業への事業機会供与の観点から、地方行政サービスを可能な限り民営化する。この点、日本においても地方財政難、公共サービス提供の効率化要請、民間活用の促進、を背景に、これまで地方自治体が行うべきとされてきたサービスの提供が民間で行われるようになりつつある。最近の調査によれば、公園・児童遊園地、コミュニティーセンター、市区民会館・公会堂、市区営病院・診療所の各施設における運営において民営化が進んでいる。

公共事業にかかるコストを、具体的目標を定めて削減する。既存公共施設の有効活用（ストックマネジメント）の推進を利用施設の市民への情報提供、施設の跡利用などにより図る。

### 「市政運営の効率化」

経費削減の具体的目標を設定し、電子市役所の導入等による業務の効率化により実現する。

### 「予算制度の改革」：成果重視

成果を評価する手法を開発する。

### 「市場化テスト」制度の導入

行政が担っている事業の実施にあたり、官民を競争させる官製市場の改革のための新たなルールを導入する。官民で競争入札を行い費用対効果の面で優位性のある方が実際の財・サービスを提供することとする。英国、米国で導入済みで、分野も航空管制、刑務所運営、清掃・廃棄物収集処理、旅券発行、失業者の就労支援などと広がりつつある。主な対象分野としては以下が考えられる。

- 給付、徴税：国税、地方税等の徴収、年金業務
- 施設整備、管理：庁舎、宿舎、情報通信システム
- 登録：車庫証明、登記、公証、特許登録、自動車登録
- 統計、調査、製造：統計業務、貨幣・紙幣の製造
- 検査、検定：宅建免許審査、動植物の検疫、電波監視
- その他：物損自己処理、職業紹介、航空管制

ただ、課題も少なくない。民間が入札に勝った場合、行政の人材をどう処遇するか、行政の事業コストをどう正確に把握するか、などである。

制度導入に向け、海外諸国事例の研究を開始、可能性が大きいと判断された場合には導入促進委員会を発足させる。導入に際しては特別法を制定、それに基づき実施プロセスを監視する第三者機関を設置し、標準処理期間を設け、迅速な手続を進めるなどの工夫が必要である。

### 市財政のバランスシートの作成

民活化の事例が多くなるにつれ、市財政の債務形態も多様化かつ複雑化する。市の正確な財務状態を明らかにすべく、バランスシートを作成する。そのために市政府内に「バランスシート作成委員会」を発足させる。

### 「都市経営」の強化に向けた市公務員の教育の徹底

研修制度を新設、「都市経営」に秀でる国内外市との連携、交流によりノウハウを吸収する。市財政の効率化を実現する最大のポイントは市公務員の意識改革及び能力向上である。そこで、「市公務員教育制度」を立ち上げる。

### 市の広報活動の充実

市民に対して「都市経営」の現状をPR、市民にも関心をもってもらおう。

## **(2) 中央政府・地方政府間（含む一級・二級・三級・四級行政区間）の既存転移支弁スキームの見直しによる必要財源の確保**

見直しの方向は第一に西部地区と他地区との格差是正を加速しうること、第二に西部地区への特別補助の対象を従来の六分野から都市インフラストラクチャー整備を含めた七分野に拡大することである。

### 1) 転移支弁制度全般の見直しによる格差是正の加速化

歴史的経緯及びその時々々の課題解決のためにとられた新たな移転制度の導入を要因として複雑化している現在の財政移転の仕組みを可能な限り簡素な形に改める。即ち、中央政府の地方政府

への補助金・支援金を(1) 財政力の地方間格差を埋めるためのもの、(2) 一定の経済成長を可能にするための補助金・支援金、(3) 地方都市の戦略的發展を可能にするための補助金・支援金、(4) 災害など緊急時対策として必要な補助金・支援金、に整理する。「一つの大きな思想に基づく転移支弁制度の再構築」である。

1994年の改革により各政府の機能は相当程度明確化されたが、まだはっきりしない点が残る、とのことで、とりわけ省以下の各レベル政府の職権と支出の責任はあいまいなままである。本来中央政府が行なわなければならない事柄が地方政府においてきている、しかしその財源まではおいてきていない。例えば社会保障関係業務、警察、義務教育においてその傾向が強い。また、移転の透明性についても一定の基準により移転されるようになるべき、との声も聞かれた。今一度中央政府及び各レベルの地方政府間で「公共サービス」提供の義務及び権限をはっきりさせ、それに応じた財源を確保出来るような制度を確立する。現在実施されている税収還付制度については「既得利益の維持に配慮した過渡的制度」との批判も聞かれる。中央政府が徴収した付加価値税の75%を各地方の前年度の財政支出額を基準にして地方に還付される現行システムは各地域の「財政力」(収入能力と支出需要の差)の差を是正出来ないからである。地方財力の調整を充分こなせるような歳入移転のありかたを探る必要がある。この点、付1の(1)～(4)に示した日本の事例は何かの参考になろう。なお、地域間格差是正の転移支弁システムの構築に際しては、「財政関連再委託調査報告書」において言及されている西部地区の特殊性ー国土面積の広さ、農村の市場化の遅れ、少数民族の多さ、国境線の長さ及び社会の安定維持の必要性ーに起因する行政のランニングコストの増加要因を十分考慮すべき、と考える。この点、日本における地域格差是正の際に考慮される項目は表 I.3.7.26 に記す通りで、面積を除けば地域の特殊性を反映した要素はない。

表 I.3.7.26 必要費用算出において考慮される変数

	都道府県		市町村	
	経常的支出	投資的支出	経常的支出	投資的支出
警察費	警察職員数			
消防費			人口	
土木費	道路の面積、河川の延長、港湾係留施設の延長、人口	道路の延長、河川の延長、港湾外郭施設の延長、人口	道路の面積、河川の延長、港湾係留施設の延長、人口、都市計画区域における人口、都市公園の面積、	道路の延長、河川の延長、港湾外郭施設の延長、人口、都市計画区域における人口
教育費	教職員数、児童及び、生徒数、学級数、人口、公立大学等学生数、私立学校等生徒数	生徒数、学級数	児童数、学級数、学校数、教職員数、人口、幼稚園幼児数	学級数、生徒数、人口
厚生労働費	町村部人口、人口、65歳以上人口、72歳以上人口	人口、65歳以上人口	市部人口、人口、65歳以上人口、72歳以上人口	人口、65歳以上人口
産業経済費	農家数、公有以外の林野面積、公有林野面積、水産業者数、人口	耕地面積、林野面積、水産業者数	農家数、人口、林業・水産業・鉱業従事者数	農家数、林業・水産業・鉱業従事者数
その他行政費	人口、世帯数、恩給受給権者数	人口、面積	人口、世帯数、戸籍数、面積	人口、面積

出所：地方交付税制度研究会「平成16年度地方交付税のあらまし」

一方、ある程度「財政力」がついた地域については、地方財政平準化のための移転支出は期待出来ないので、都市インフラストラクチャー整備は地方独自で行なう必要が出てくる。従って後述のような「地方債発行制度」を容認するか、環境保全、大掛かりな都市改造など特別目的の

ための中央政府からの移転支出を公式化することが必要となろう。あるいは、そうした目的のための財源を地方政府に移譲する方法も検討する必要がある。

なお、機能分担の在り方につき重要な点は、柔軟性も必要であることである。例えば、日本において、公園といっても、街区公園、地区公園、市営公園、県立公園、国定公園、国立公園と様々なレベルの公園があり、前三者は市が管理するが、それ以外は県、あるいは国が管理する。その差は利用者の幅の広さであり、幅が広がるほど上位の政府が管理することになるのは当然である。美術館、博物館、スポーツ施設についても同様である。工業団地についても例えば秋田市には市が管理するものと県が管理するものが併存する。開発の遅れた地域への企業誘致には県レベルでの強力なバックアップが必要なこと、それには「財政力」も必要なことから県が管理している。それ以外は市の管理で充分である。道路についても同じことが言え、で市町村道は市町村の管理下にあるが、例えば地形が複雑、気象条件が悪い地域の道路の維持管理には特別な技術が必要とされるため、そうした事例に多くの経験を有する県が管理することになっている。更に、下水道事業は市レベルでの事業となつてはいるが、規模の利益を享受する観点から、広域運営を必要とするような場合には県事業として実施するケースもある（例えば同じ放水流域に面するいくつかの地域をカバーするような場合）。公共施設管理のありかたについては1) 利用者の範囲、2) 技術的難易度、3) 財政力、4) 効率性を考慮して決定することになろう。機能分担及び適用除外については法令を持ち明確にすべきである（日本の場合、道路法第3章道路の管理、第1節道路管理者において原則、適用除外、につき細かく定めている）。

経済が成熟化し、成長率も安定的でかつさほど高くなく、インフラストラクチャーの整備も相当進んでいるような経済においては中央政府からの地方政府への税移転は「住民の享受するサービスの平準化」を狙うものでよい。しかし、発展段階にあり、今後インフラストラクチャー整備がますます重要になる経済では、インフラストラクチャー整備ー経済成長ー税収増加ーインフラストラクチャー整備資金の返済、が可能となるような「成長確保型」及び「戦略的開発促進型」税収配分が望ましい。歳入移転の適正化に関する論点は以下の通り。

- 中央政府及び地方政府の「事権」の明確化と基本原則見直し
- 中央政府及び地方政府の「財権」の明確化と基本原則見直し
- 地方政府における課税自主権の基本原則見直し
- 国税及び地方税項目及び同一項目の中央政府・地方政府間での配分の適正化
- 歳入・歳出の地方政府間での配分の適正化
- 地方における歳入と歳出のギャップをうめる方式の見直し：客観性と透明性の確保
- 「サービス平準化型」移転フォーミュラ及び「戦略的開発促進型」移転フォーミュラ並びに「戦略的開発促進型」移転フォーミュラの3本立てスキームの開発

最後の3本立てスキームについての財政転移制度の見直しの方向は下記の2点である。第一に透明性のあるデータに基づく透明性のある算出手法による財政需要の算出及び現在の財政収入力の適確な評価により財政力不足を的確に計算し、それを中央政府は「財政力均衡化」措置として補填する。第二に第一の補填とは別に各地域が戦略的に拡大を必要としている公共サービスの提供につき、中央政府がそれを精査したうえで補填する。この点、既に西部地区への特別補助制度に基づき主として六分野への補助が「西部地区」に重点的に行なわれているが、これに新たに「産業振興関連都市インフラストラクチャー整備関連」を設ける。地方政府サイドの当該プロジ

エクトへの真剣さを担保するためにプロジェクトコスト全額を中央政府が負担することはしない。中央政府においては各地域から挙がってくる要求を精査し、優先順位をつける能力が要求される。

上記の見直しに際しては中央政府との折衝が極めて重要となることから、折衝を展望しての2つのレベルの連絡会、即ち省間の連絡会及び市間の連絡会を組織する。

## 2) 西部地区への固有のスキームに基づく特別補助制度の分野拡大

既述の通り西部地区に対しては西部固有の制度として特別補助制度に基づき六分野への補助が行なわれているが、六分野に新たに「産業振興関連都市インフラストラクチャー整備」を加える。中国沿岸部と比較すると経済密度が低く、内外資本の誘致は相当困難であり、政策的に強い後押しが必要であるからである。

## 3) 「財政制度審議会」の創設

なお、以上の見直しは中国の財政の根幹を揺るがす一大事業であるため、中央政府レベルでの「財政制度審議会」を創設し、そこに事務局及びプロジェクトチームを置き、改革を進める。審議会のメンバーとしては中央政府、省政府、市政府、企業代表、市民代表、中立委員（学界代表）が考えられる。事務局及びプロジェクトチームは先ずは海外諸国における制度比較から手をつける。

省及び地方都市レベルでは省間及び市間での連絡会を組織、中央政府との折衝にあたる。

### (3) 地方債発行制度創設によるインフラストラクチャー整備資金の確保

各地方都市における投資的支出をまかなう原資として地方債の発行を、起債制限条項をつけ認める。まずは省債からスタートする。発行額が小規模すぎると発行コストが嵩むことから共同発行も視野に入れる。そのために共同発行にかかる連帯保証スキームを設計する。引受けのために西部開発投資銀行を設立、同機関が代表して政府保証債を発行、それを各都市に転貸する方式も考える。発行にこぎ着けるには発行市場の状況調査、発行条件のサウンド、引受け業者の意向、など証券市場に詳しい専門家の協力が不可欠であるので、財務顧問を指名、種々相談を行なう。地方債を財源の一つとして位置づけた場合の地方の歳出項目別モデルは表 I.3.7.27 の通りで、そのうち普通建設事業（インフラストラクチャー整備事業に近い）の財源につき日本の事例を示したのが表 I.3.7.28 である。

表 I.3.7.27 地方歳出項目別財源モデル例

項目	一般財源	国及び省からの補助金	その他【手数料・使用料など】	市債
議会費	XXX			
総務費	XX	X	X	
市民費	XX			X
福祉費	XX	XX		
衛生費	XX	X	X	
環境保全費	XX		XX	
環境事業費	XX		X	
経済費	X		XX	
緑政費	X			XX
都市計画費	XX			X
道路費	XX	X		X
河川費	X	XX		X
港湾費			XX	X
建築費	X	X		XX
消防費	XXX			
教育費	XXX	X		X
公債費	XXX			

注：XXX：最重要財源、XX：重要財源、X：財源

出所：JICA 調査団作成

表 1.3.7.28 普通建設事業支出の財源構成比：日本の事例

%	一般財源	特定財源	国庫支出金	分担金・負担金	財産収入	市債	合計
都道府県	20	7	24	3	-	46	100
市町村	34	16	11	1	-	38	100

出所：総務省「地方財政白書」2004年版を基に作成

#### (4) 西部開発のための新たな財源確保

西部開発は多くの年限と資源投入を要する国家一大事業であるため、既存の延長線上での財源確保では間がつかない。勿論、既存の枠組みの中での財政節約、税源確保策検討、国債項目による開発促進は従来以上に効率良く実施すべきであるが、これらを超えた新たな制度を創出する必要がある。

##### 1) 国税の新設

水源税、煤汽源税、炭素税などの新たな国税を設け、西部開発の基本投資財源とする。西部地区以外に立地する企業及び住民が得る「外部経済効果」に対して課税することを原則とする。

##### 2) 用途

同税の用途については市政府がプロジェクトを形成し、プロジェクト概要、プロジェクトコスト、プロジェクト実施による効果、をまとめた企画書を作成し省政府に提出する。省政府は市ごとにとりまとめて中央政府に提出、中央政府が一括審査、採否を決定する。

## 7.7 政策・制度・事業の提言

戦略	とるべき政策・制度・事業の提言	
1. 根源的な「地域力」の強化のために (1) 質の高い都市インフラストラクチャー整備計画の策定 (2) 構造改革特区制度の新設 (3) 国有企業改革の加速化 (4) 人的資本充実を最重視 (5) 「都市経営」力の一段の強化	中央政府向け	1. 質の高い都市インフラストラクチャー整備総合計画の策定に対する支援 ■ 財政規律を維持した上での静態的均衡より動態的均衡を重視した計画への理解 2. 構造改革特区制度の新設 ■ ガイドラインの早期提示 ■ 透明性のある許可に向けた体制整備 3. 国有企業改革の加速化 ■ 国有銀行改革とからめて改革後押し
	省政府向け	1. 質の高い都市インフラストラクチャー整備総合計画の策定に対する支援 ■ 財政規律を維持した上での静態的均衡より動態的均衡を重視した計画への理解 2. 構造改革特区制度の新設 ■ 市の企画への支援 3. 国有企業改革の加速化 ■ 国有銀行改革とからめて改革後押し
	市政府向け	1. 質の高い都市インフラストラクチャー整備計画の策定



		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 企画力の強化</li> <li>2.構造改革特区の新設 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 地域特性を踏まえた特区開発のためのプロジェクトチーム発足</li> <li>■ 特区事業の推進</li> <li>■ 特区事業の国内外 PR</li> <li>■ 特区における起業・創業支援のための「経済費・商工費」支出項目の戦略化</li> </ul> </li> <li>3. 国有企業改革の加速化 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 雇用開発促進のための特別委員会の設置</li> </ul> </li> <li>4. 人的資本充実を最重視 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 人的資本充実の経済効果の計量的把握</li> <li>■ 「人的資本重視の市」宣言</li> </ul> </li> <li>5. 「都市経営」力の一段の強化 <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 「多様な資金調達・財源調達」による財政基盤の強化 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 市税収納付率向上のための広域的徴税強化チームの設置</li> <li>■ 市財産の民間売却促進</li> <li>■ 使用料・手数料体系の見直し</li> <li>■ 課税自主権の確保：固定資産税、環境税、観光税など</li> </ul> </li> <li>(2) 「公的ストック戦略」強化による公共事業の効率化 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 公共事業評価制度導入</li> <li>■ PFI の導入</li> </ul> </li> <li>(3) 「市政運営の効率化」 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 経費削減の具体的目標設定</li> <li>■ 電子市役所の実現</li> </ul> </li> <li>(4) 「予算制度改革」：成果重視 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 評価手法の開発</li> </ul> </li> <li>(5) 「市場化テスト」制度の導入 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 海外諸国事例の研究</li> <li>■ 制度実行委員会の設置</li> </ul> </li> <li>(6) 市財政のバランスシートの作成と市財政管理の能力向上 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ バランスシート作成委員会の立ち上げ</li> </ul> </li> <li>(7) 「都市経営」力強化にむけた市公務員の教育の徹底 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 研修制度の新設</li> <li>■ 「都市経営」に優れた実績を有する国内外市との連携、交流、ノウハウ吸収</li> </ul> </li> <li>(8) 市の広報活動の充実による「都市経営」力強化の対市民 PR</li> </ul> </li> </ul>
<p>2. 中央政府・地方政府間の既存転移支弁制度の見直しによる必要財源の確保</p>	<p>中央政府向け</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1. 「一つの大きな思想に基づく転移支弁制度の再構築」ポイントは <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 中央政府及び各地方政府の機能の再度の明確化とその法令化</li> <li>■ 上記機能に即した課税権付与</li> </ul> </li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 地方における基準財政需要の算出フォーミュラの適正化</li> <li>■ 基準財政需要と財政収入との差をうめる客観的かつ透明性のある歳入移転スキームの開発</li> <li>■ 上記「サービス平準化型」移転スキームに加え「成長確保型」及び「戦略的開発促進型」移転スキームの開発</li> <li>■ 既存スキームの整理統合</li> </ul> <p>2. 西部地区関連諸移転支弁制度の再構築</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 論点の整理：「一般支弁と特別支弁いずれに重点」、「西部各省間、都市間の差の調整はどの程度必要か」</li> </ul> <p>3. 上記再構築にむけた「財政制度審議会」の設置</p>
	省政府向け	<p>1. 上記1に関連しての省政府の現状についての詳細実態調査の実施</p> <p>2. 西部地区固有の諸移転支弁制度の再構築</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 論点の整理：「一般支弁と特別支弁いずれに重点」、「西部各省間、都市間の差の調整はどの程度必要か」</li> </ul> <p>3. 中央政府との折衝を展望しての省間の連絡会組織</p>
	市政府向け	<p>1. 上記1に関連しての市政府の現状についての詳細実態調査の実施</p> <p>2. 西部地区固有の諸移転支弁制度の再構築</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 論点の整理：「一般支弁と特別支弁いずれに重点」、「西部各省間、都市間の差の調整はどの程度必要か」</li> </ul> <p>3. 中央政府及び市との折衝を展望しての市間の連絡会組織</p>
3. 地方債発行制度創設によるインフラストラクチャー整備資金の確保(注)	中央政府向け	<p>1. 投資的支出及び出資・融資のための地方債発行を容認</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 必要法令の整備</li> <li>■ 市間での共同発行を可能にする連帯保証スキームの設計</li> <li>■ 引受けのための西部開発投資銀行設立</li> <li>■ 財務顧問の指名</li> </ul>
	省政府向け	<p>1. 新規発行に備えての準備開始</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 財務顧問の指名</li> <li>■ 市場の吸収力調査</li> <li>■ 引受け機関調査</li> <li>■ 発行条件調査</li> </ul> <p>3. 共同市債発行の環境整備</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 共同発行希望自治体の調査</li> </ul>
	市政府向け	<p>1. 新規発行に備えての準備開始</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 財務顧問の指名</li> <li>■ 市場の吸収力調査</li> <li>■ 引受け機関調査</li> <li>■ 発行条件調査</li> </ul>

4. 西部開発のための新規財源確保	中央政府向け	2. 住民参加型ミニ公募債発行の試行 1. 水源税、媒気源税、炭素税等の新たな国税を設け、西部開発のための基本投資財源とする ■ 必要法律整備 ■ 徴税事務処理方法検討 ■ 影響度合の評価 2. 上記税の使途プロジェクトにつき一括審査
	省政府向け	1. 上記使途プロジェクトのとりまとめ
	市政府向け	1. 上記使途プロジェクト案形成 ■ プロジェクト概要 ■ プロジェクトコスト ■ プロジェクト実施による効果

注：地方債発行制度創設を提言する理由

1. 土地所有権や料金徴収権を担保に金融機関から融資を受けインフラストラクチャー整備をすすめる現在の資金調達手法の限界
2. 地域住民の便益向上に直結する資金調達としての意義大
3. 世代間の負担調整機能を有す
4. 国債項目との比較で柔軟性大

#### 付1：日本の地方財政の特色

##### (1) 国と地方との行政事務の分担（例示、大都市・中核都市等に一部特例あり）

分野	公共資本	教育	福祉	その他
国	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高速自動車道</li> <li>・ 国道（指定）</li> <li>・ 一級河川</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大学</li> <li>・ 私学助成 [大学]</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 社会保険</li> <li>・ 医師等免許</li> <li>・ 医薬品許可免許</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 防衛</li> <li>・ 外交</li> <li>・ 通貨</li> </ul>
地方：都道府県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国道（その他）</li> <li>・ 都道府県道</li> <li>・ 一級河川（指定区間）</li> <li>・ 二級河川</li> <li>・ 港湾</li> <li>・ 公営住宅</li> <li>・ 市街化区域、調整区域決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高校・特殊教育学校</li> <li>・ 小・中学校教員の給与・人事</li> <li>・ 私学助成（幼稚園～高校）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生活保護（町村の区域）</li> <li>・ 児童福祉</li> <li>・ 保健所</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 警察</li> <li>・ 職業訓練</li> </ul>
地方：市町村	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 都市計画等（用途地域、都市施設）</li> <li>・ 市町村道</li> <li>・ 準用河川</li> <li>・ 港湾</li> <li>・ 公営住宅</li> <li>・ 下水道</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 小・中学校</li> <li>・ 幼稚園</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 生活保護（市の区域）</li> <li>・ 児童福祉</li> <li>・ 国民健康保険</li> <li>・ 介護保険</li> <li>・ 上水道</li> <li>・ ごみ・し尿処理</li> <li>・ 保健（特定の市）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 戸籍</li> <li>・ 住民基本台帳</li> <li>・ 消防</li> </ul>

出所：地方交付税制度研究会編「平成16年度 地方交付税のあらまし」

上記は中国でいう「事権」に相当するものであるが、これをこなすための財源としては地方税、行政サービスの対価としての手数料収入、地方債、（以上が「財権」に相当する）がある。しかし、これらだけでは「事権」を賄えないため、中央政府は地方交付税（「標準的な事権業務」をこなすに必要な資金のうち国庫補助金をもってしても足りない分を補填）及び国庫支出金を地方に移転し、バランスをとっている。

(2) 国税及び地方税の内容

国税	全体の税に占める比率 (%)	地方税	全体の税に占める比率 (%)
所得税	18.7	住民税 (道府県民税+市町村民税)	14.2
法人税	12.0	固定資産税	11.6
消費税	12.4	事業税	4.6
揮発油税	2.7	軽油引取税	1.5
酒税	2.1	地方消費税	3.1
自動車重量税	1.1	不動産取得税	0.7
たばこ税	1.1	その他	6.4
関税	1.0		
その他	6.8		
国税計	57.9	地方税計	42.1

出所：総務省「地方財政白書」2004年版

(3) 地方税の道府県と市町村の割り振り

道府県税	億円	構成比	市町村税	億円	構成比
事業税	36,751	26.6	固定資産税	91,551	46.8
道府県民税	34,528	25.0	市町村民税	77,709	39.7
地方消費税	24,245	17.6	都市計画税	13,050	6.7
自動車税	17,737	12.8	市町村たばこ税	8,314	4.2
軽油引取税	11,525	8.3	その他	5,126	2.6
不動産取得税	5,240	3.8			
自動車取得税	4,191	3.0			
道府県たばこ税	2,705	2.0			
その他	1,113	0.9			
合計	138,035	100	合計	195,750	100

出所：総務省「地方財政白書」2004年版

(4) 地方自治体事業の財源 (%)

1) 民生費

区分	都道府県	市町村
国庫支出金	20.1	26.5
都道府県支出金	-	8.4
使用料、手数料	1.1	2.3
分担金、負担金、寄付金	2.1	2.9
地方債	3.9	1.5
その他特定財源	4.3	1.9
一般財源等	68.5	56.5
合計	100.0	100.0

2) 衛生費

区分	都道府県	市町村
国庫支出金	14.2	5.1
都道府県支出金	-	2.2
使用料、手数料	2.4	6.2
分担金、負担金、寄付金	0.2	1.2
地方債	5.3	14.5
その他特定財源	9.5	4.2
一般財源等	68.4	66.6
合計	100.0	100.0

## 3) 労働費

区分	都道府県	市町村
国庫支出金	34.8	4.4
都道府県支出金	-	8.1
使用料、手数料	-	-
分担金、負担金、寄付金	-	-
地方債	-	-
その他特定財源	34.8	46.3
一般財源等	30.4	41.2
合計	100.0	100.0

## 4) 農林水産業費

区分	都道府県	市町村
国庫支出金	33.8	1.5
都道府県支出金	-	25.5
使用料、手数料	-	-
分担金、負担金、寄付金	6.2	1.7
地方債	21.4	14.1
その他特定財源	11.0	7.9
一般財源等	27.6	49.3
合計	100.0	100.0

## 5) 商工費

区分	都道府県	市町村
国庫支出金	-	-
都道府県支出金	-	-
使用料、手数料	0.5	2.0
分担金、負担金、寄付金	0.0	0.1
地方債	2.1	3.8
諸収入	77.8	59.5
その他特定財源	3.1	4.4
一般財源等	16.5	30.2
合計	100.0	100.0

## 6) 土木費

区分	都道府県	市町村
国庫支出金	17.2	8.6
都道府県支出金	-	2.1
使用料、手数料	1.1	2.0
分担金、負担金、寄付金	1.7	0.5
地方債	44.3	21.0
その他特定財源	10.7	11.2
一般財源等	25.0	54.6
合計	100.0	100.0

## 7) 消防費

区分	都道府県	市町村
国庫支出金	0.4	1.3
地方債	1.9	5.9
その他特定財源	20.7	4.6
一般財源等	77.0	88.2
合計	100.0	100.0

8) 警察費

区分	都道府県	市町村
国庫支出金	1.9	-
使用料、手数料	4.4	-
諸収入	0.1	-
その他特定財源	2.9	-
一般財源等	90.7	-
合計	100.0	-

9) 教育費

区分	都道府県	市町村
国庫支出金	26.7	3.9
都道府県支出金	-	1.5
使用料、手数料	2.8	2.4
分担金、負担金、寄付金	0.0	0.6
地方債	1.9	10.9
その他特定財源	1.3	5.9
一般財源等	67.3	74.8
合計	100.0	100.0

出所：総務省「地方財政白書」2004年版を基に作成

(5) 歳入〔億円、％〕

歳入に占める地方税の割合は30%強で、地方交付税及び国庫支出金への依存度が25～37%を占める。それでも足りず地方債発行に依存する割合が10%台

1) 歳入構造

	都道府県	構成比	市町村	構成比
地方税	155,562	30.2	178,222	34.4
地方譲与税	1,384	0.3	4,957	0.7
地方特例交付金	2,376	0.5	6,659	0.9
地方交付税	108,178	21.0	87,270	16.8
その他	-	-	17,397	3.4
小計（一般財源）	267,501	52.0	294,507	56.9
国庫支出金	83,472	16.1	47,976	9.3
地方債	75,324	14.6	58,508	11.3
その他	88,345	17.3	116,974	22.5
合計	514,642	100.0	517,965	100.0

注：

1) 地方交付税：地方公共団体の自主性を損なわずに、地方財源の均衡化を図り、かつ地方行政の計画的運営を保障するために、国税のうち、所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税の一定割合を国が地方に交付する税。地方交付税には普通交付税と災害等特別な事情に応じて交付する特別交付税がある。普通交付税は基準財政需要額が基準財政収入額を超える地方公共団体に対して、その差額（財源不足額）を交付。詳細は後述

2) 地方特例交付金：恒久的な減税の実施に伴う地方税の減収の一部を補填すべく国が地方公共団体に対して交付

3) 国庫支出金：国と地方公共団体との経費負担区分に基づき、国が地方公共団体に対して支出する負担金、委託費、特定の施策の奨励又は財政援助のための補助金

4) その他：分担金、負担金、使用料、手数料、財産収入、繰入金、諸収入、繰越金など

出所：総務省「地方財政白書」2004年版

(6) 財政力

地方自治体の財政力を図る尺度として「財政力指数」が用いられている。その定義は

**財政力指数＝基準財政収入額 / 基準財政需要額**

ここにおいて、「基準財政収入額」は次の算式により算出される

$$\text{基準財政収入額} = \text{標準的な地方税収入} \times 0.75 + \text{地方譲与税等}$$

一方、「基準財政需要額」は各行政項目ごとに下記の算式により算出される

$$\text{基準財政需要額} = \text{単位費用（測定単位1当り費用）} \times \text{測定単位（人口・面積等）} \times \text{補正係数}$$

$$\text{単位費用} = (\text{標準団体の標準的な歳出} - \text{そのうち国庫補助金等の特定財源}) / \text{標準団体の測定単位の数値}$$

以上の算式に基づき計算された財政力指数の分布は1) 表の通りで次のような特色がある。

- ・ 都道府県の財政力は弱い。強い県は少数（1以上は東京都）
- ・ 都市は小都市を除けばますます。小都市は低い。
- ・ 町村となると財政力は相当低い

1) 財政力指数の分布

	0.3未満	0.3～0.5未満	0.5～1未満	1以上	計	財政力指数平均
都道府県	15	23	8	1	47	0.41
市町村	1,389	841	892	90	3,212	0.41
大都市			12		12	0.79
中核市			29	1	30	0.78
特例市			33	4	37	0.84
中都市		4	123	21	148	0.82
小都市	26	128	276	18	448	0.59
町村	1,363	709	419	46	2,537	0.34
合計	1,404	864	900	91	3,259	0.41

- 注：・ 大都市：都道府県が処理するとされている児童福祉関連事務、身体障害者の福祉関連事務、生活保護関連事務、精神保健及び精神障害者福祉関連事務、都市計画関連事務などの全部又は一部を特例として処理することが出来る
- ・ 中核市：都道府県が処理するとされている事務の特例として大都市が処理することが出来る事務のうち、児童福祉関連事務、身体障害者の福祉関連事務、生活保護関連事務、都市計画関連事務などの全部又は一部を特例として処理することが出来る
- ・ 特例市：都道府県が処理するとされている都市計画関連事務、土地区画整理事業などの全部又は一部を特例として処理することが出来る
- ・ 中都市、小都市：大都市、中核市、特例市以外の都市で人口10万人以上の市を中都市、10万人未満の市を小都市という

出所：総務省「地方財政白書」2004年版

(7) 地方交付税制度

1) 地方交付税制度の目的

- ・ 財源の均衡化（財源調整機能）：地方団体間における財政力の格差を改称するため、地方交付税の適正な配分を通じて地方団体相互間の過不足を調整し、均霑化を図る
- ・ 財源の保障（財源保障機能）：地方交付税が5つの国税の一定割合として法定されることにより、地方財源は総額として保障されている。また基準財政需要額、基準財政収入額という基準の設定を通じてどの地方団体に対しても行政の計画的運営が可能となるよう、必要財源を保障

## 2) 地方交付税の性格

- ・ 地方団体共有の固有財源：地方交付税は本来地方団体の税収入とすべきであるが、1) で述べた見地から、国税とおひて国が代わって徴収し、一定の合理的基準により再配分するものであり、その意味で「国が地方に代わって徴収する地方税」
- ・ 地方の一般財源：地方交付税の使途は地方団体の自主的な判断に任されており、国がその使途を制限したり、条件をつけたりすることは禁じられている。この点で、国庫補助金とは性格を異にする。
- ・ 国と地方の税源配分を補完：国と地方は相協力して公的経済を担っており、歳出面での国と地方の支出割合は 2：3。これに対して租税収入における国税と地方税の比率は 3：2。このギャップを補完する機能を地方交付税は有する

## 3) 地方交付税の総額

- ・ 法定 5 税分（国税 5 税）：所得税及び酒税の 32%、法人税の 32%、消費税の 29.5%、たばこ税の 25%、の合計
- ・ 特例加算分：各年度の地方財政対策による、一般会計からの加算

## 4) 地方交付税の種類

- ・ 普通交付税：「財源不足団体」に対し交付、地方交付税総額の 94%を充当
- ・ 特別交付税：普通交付税では捕捉されない特別の財政需要に対して交付、地方交付税総額の 6%を充当

## 5) 普通交付税の額の決定

$$\begin{aligned} \text{基準財政需要額} &= (\text{基準財政収入額} + \text{国庫支出金}) = \text{財源不足額 (交付基準額)} \\ \text{基準財政需要額} &= \text{単位費用} \times \text{測定単位} \times \text{補正係数} \\ \text{基準財政収入額} &= \text{標準的税収入及び地方特例交付金} \times 75\% + \text{地方譲与税} \end{aligned}$$

## (8) 国庫支出金

### 1) 概要

- ・ 国からの地方への財政資金の移転につき地方交付税と並んで重要な柱が「国庫支出金」。これは国と地方公共団体との経費負担区分に基づき、国が地方公共団体に対して支出するもので、「負担金」、「委託費」、「特定の施策の奨励又は財政援助のための補助金」からなる。
- ・ 「負担金」：全国ほぼ一律に国の政策に基づき支出せねばならないものに対し中央政府が一部負担。(例) 児童福祉金、生活保護費、道路建設費
- ・ 「委託費」：本来中央政府が行なう事業であるが、地方の助けを借りた方がよいものに対して地方に委託。(例) 社会統計調査の実施
- ・ 「補助金」：地方の固有ニーズに対して一部中央政府が補填。(例) エイズ対策費
- ・ 国から地方公共団体への国庫支出金には次の 3 通りがある。
  - a) 都道府県に対して交付・・・最終的にも都道府県への交付となるもの
  - b) 都道府県に対して交付・・・しかし最終的には市町村に交付されるもの
  - c) 市町村に対して交付
- ・ 国から地方公共団体への支出は地方公共団体の最終的歳入の 15～20%を占める重要な財源



租税収入の国と地方団体との配分（％）

年度	配分前 国 (1)	地方 (2)	配分後 国 (3)	地方 (4)
1935	66.7	33.3	50.0	47.4
1941	84.5	15.5	67.2	32.8
1944	93.4	6.6	82.4	17.6
1950	75.2	24.8	45.9	54.1
1955	71.1	28.9	35.0	65.0
1960	70.8	29.2	39.5	60.5
1965	67.9	32.1	30.9	69.1
1970	67.5	32.5	33.7	66.3
1975	64.0	36.0	23.3	76.7
1980	64.1	35.9	23.1	76.9
1985	62.7	37.3	30.4	69.6
1990	64.3	35.7	36.1	68.9
1995	61.1	38.9	28.9	71.1
2000	58.4	41.6	23.4	76.6
2002	57.3	42.7	20.5	79.5

注：1) 国税 / (国税+地方税)

2) 1- (1)

3) (国税—地方交付税—地方譲与税—国庫支出金+地方から国への負担額) / (国税+地方税)

4) 1- (3)

出所：財務省「財政金融統計月報」

2) 国庫支出金の対象項目

- ・ 都道府県：義務教育費及び普通建設事業費に対する支出が 70%を占める
- ・ 市町村：生活保護費及び普通建設事業費に対する支出が 56%を占める
- ・ 両公共団体とも「その他」が 20~30%と高いのも特色・・・「補助金」としての性格を反映

区分	都道府県(億円)	同左構成比 (%)	市町村(億円)	同左構成比 (%)
義務教育費	29,880	35.8	-	-
生活保護費	1,937	2.3	14,755	30.6
児童保護費	2,013	2.4	5,075	10.5
結核医療費	37	0.0	45	0.1
精神衛生費	403	0.5	-	-
老人保護費	118	0.1	596	1.2
普通建設事業費	29,304	35.1	11,794	24.4
災害復旧事業費	1,512	1.8	608	1.3
失業対策事業費	-	-	65	0.1
委託金	1,010	1.2	1,284	2.7
財政補給金	80	0.1	71	0.1
その他	17,174	20.7	13,979	29.0
合計	83,472	100.0	48,275	100.0

出所：総務省「地方財政白書」2004年版

(9) 普通建設事業費（ほぼインフラストラクチャー整備事業に対応）について

- ・ 地方公共団体の歳出を性質別に見ると人件費が約 27%を占め、次に普通建設事業費が 22%を占める
- ・ 普通建設事業費の財源を見ると地方債が最大のシェア、次に一般財源が来るが、国庫支出金も 19%と大きなウェイト
- ・ 普通建設事業費が支出される目的は土木関係が圧倒的に多く 60%近くを占め、次に農林水産関係（農地費）が 15%、教育関係が 10%となる。民生、衛生関係にも当然出費されている。

## 8. 自然を利用し、環境を守る

### 8.1 都市発展にとっての自然環境の意味

#### (1) 利用すべき資源

自然環境はその都市に与えられた資源の一つである。それぞれの都市に賦存する自然環境は決して同じではない。その特性を掴み、それを上手に利用することで都市の発展は大いに促進される。

西部の都市の水資源は豊富である。年間降雨量は中国北部・東北部の 400～800mm に対し、南部・沿海地方は 1,600～2,000mm である。事例 5 都市のうち、懷化市の年間降雨量は 1,500～1,600mm であり、ダムは 1,118 ケ所ある。水不足は当面（2010 年まで）ないと考えられている。また西部は鉄鉱石、石炭、磷鉱石等の鉱物資源が豊富である。

しかし、急激な都市化や過去の産業政策等が西部中等都市の資源に大きな負荷を与えている。都市人口の急増に伴う生活排水量の増加等により、西部の河川、湖の多くは汚染されている。また都市消費社会の到来により生活ゴミも増加し、ゴミ埋立地はすぐ一杯になってしまう。さらに三線建設当時の小規模工場は、生産効率が悪く鉱物資源を浪費している。またこれらの生活・産業廃棄物の再利用も進んでいない。表 I.3.8.1 に示す通り、事例 5 都市の城鎮生活污水处理率、徳陽・大理・玉溪の工業排水基準達成率は低い。工業廃棄物利用率も 5 都市間で 20～94% と大きな差がある。総浮遊粒子状物質や二酸化硫黄濃度が概して全国平均より低いのは、大きな発電所や製鉄所等の大発生源が少ないためであろう。

表 I.3.8.1 事例 5 都市の城鎮生活污水处理率、工業排水基準達成率、大気環境汚染状況

	都江堰 2002 年	徳陽 2002 年	大理 2002 年	玉溪 2002 年	懷化 2002 年	中国全国平均 2002 年
城鎮生活污水处理率		0%		21.06%	0%	
工業排水排放達標率 (%)	100%	60%	46.95%	52.50%	88.6%	2001 年 81.8%
工業廃棄物生産量 (万吨)	15.74	47	8.79	616.39	60,607	
工業廃棄物総合利用量 (万吨)	14.8	20	7.54	127.23	55,416	
工業廃棄物利用率	94.03%	43%	86%	20.64%	91.44%	2000 年 52%
総浮遊粒子状物質 (年平均) mg/m <sup>3</sup>	0.046	0.140	0.110	0.095	0.162	2000 年 0.263
二酸化硫黄 (年平均) mg/m <sup>3</sup>	0.019	0.037	0.014	0.047	0.074	2000 年 0.049
緑化率	40.40%	31%		36.53%	37%	

出所：2003 年 12 月の各 5 市環境保護局提出資料、中国城市統計年鑑 2002、国家環境保護十五計画読本

#### (2) 発展の土台

「一旦失われた良好な自然環境を回復することは非常に難しく、回復には膨大なコストがかかる。」これは 1960 年代の産業公害の経験を通じて日本が得た貴重な教訓である。従って、都市の良好な自然環境を慎重に保全していく努力が必要である。日本の環境汚染はまず産業公害時代、次に都市化と大量消費生活による大量の廃棄物と都市環境汚染時代、さらに地球環境汚染時代と進んできた。

現在、中国の中等都市は急速に発展したため、この三つの汚染を同時に抱えている。従って、これらの都市は産業公害に対応し、大量の都市ゴミを処理し、資源の再生可能的利用を進めなければならない。

## 8.2 環境から見た関連諸制度、政策の問題点

以上の現状を踏まえ、西部中等都市が抱えている問題、解決の方向を以下に整理する。

### (1) 資源の浪費と資源使用後の廃棄物不適正処理

三線政策等に伴い、西部においてはそれぞれの地域が各種の小規模工場をワンセットで建設することを行った。この結果、産業立地は分散し、また生産規模は小さく生産技術は低いままで、生産効率は低い。これは生産資源を浪費するばかりでなく、環境汚染を深刻化させ、二重の社会的コストを負わせている。

例えば、懷化市の県溪鎮と林城鎮のパルプ工場は、年間生産量1万トンの小規模工場である。これら製紙工場は1パルプトンを生産するのに600~800トンの水を使い（日本は50トン、ヨーロッパは30トン）、排水処理後、リットル当たり、腐敗性物質COD500~1,000mgを渠水に排出する。この排水は渠水汚染の原因となっている。この製紙工場は日本と比較し、1パルプトン生産当たり、12~16倍の水を使用していることになる。

今後は、適正な規模といえない小規模パルプ工場等に対し、公害規制を強め閉鎖・集約する必要がある。さらに生産技術を改善し、資源多消費から高効率の生産に転換して資源の浪費を防ぎ、同時に環境負荷を減少させる必要がある。

表1.3.8.2 懷化市の小規模パルプ工場のトン生産当たり水使用量、腐敗性物質排出量

	県溪鎮、林城鎮のパルプ工場	日本	中国は日本の何倍か
水消費量	600~800トン/パルプトン	50トン/パルプトン	パルプトン当たり 12~16倍
腐敗性物質による汚染	COD300kg/パルプトン	BOD4kg/パルプトン(1989年)	
	中国	日本	中国は日本の何倍か
紙・パルプ産業の BOD全排出量	430万トン/年	10万トン/年(1989年)	43倍
紙消費量	11kg/人・年	220kg/人・年	20分の1

出所：2003年10月、調査団懷化市環境保護局からの聴取

### (2) 低い資源の再利用率

前述の低い生産効率と併せ、産業部門における資源の再利用率の低さが資源の浪費を招いている。都市部の生活ゴミも瓶・缶等販売できるものは販売し、残りを埋立地に埋め立てているため、ゴミ埋立て地がすぐ満杯になる。西部中等都市の生活ゴミは1日一人当たり0.8~0.9kgで日本と同レベルに達している（都江堰市）。従来、埋め立てていた産業廃棄物や生活ゴミを再利用、資源化すれば、埋立地寿命の延長が可能になる。

#### BOX 8.1 日本の含水銀廃棄物処理ビジネス（同ビジネス実施民間会社パンフレットを参照、一部抜粋）

使用済みの電池や蛍光管は水銀を含む廃棄物である。この含水銀廃棄物処理をビジネスとして行っている会社が日本の北海道にある。この会社は、水銀鉱山で蓄積された水銀精錬技術をベースに水銀リサイクルの技術を開発した。この会社の工場は1986年に社団法人の全国都市清掃会議・廃棄物処理技術開発センターから使用済み乾電池「処理センター」の指定を受けた。現在、同センターは日本の多くの自治体から使用済み乾電池や蛍光管が送られ、処理が行われている。その技術は、以下の特徴を有している。

- 焙焼法により、水銀を回収し、リサイクルする。
- 水銀以外の成分も解体・分別・加工し、電子部品原料、鉄原料にリサイクルする。
- 埋立処分は行わない。
- クローズドシステムの処理工程である。

### (3) 経済合理性に欠ける環境対策

市場経済導入に伴い、上水・下水料金は全国一律ではなくなり、各地方政府が市民参加型で決定する。その結果、特に下水料金はトン当たり料金が現行料金で0.15～0.6元、値上げ予定料金で0.3～0.94元と大きな差が生じている。0.15～0.6元の現行料金では投資回収できない場合が多く（徳陽市の下水処理費用は投資・運転費用合計で2.47元）、経済合理性に欠ける料金設定となっている。

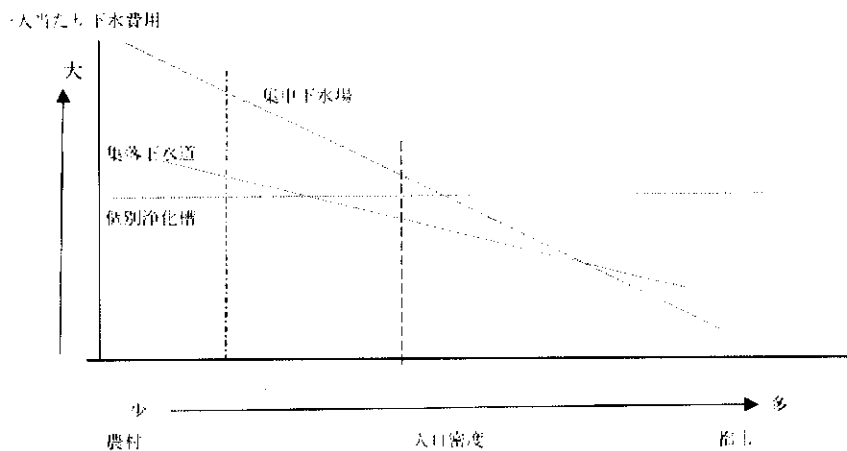
表I.3.8.3 事例5都市の生活用水料金と下水料金

(単位：元)

	都江堰	徳陽	大理	玉溪	懷化	成都
トン当たり生活用水料金	1.35	1.25	1.6	0.9 (1.31)	1.33	1.05 (BOT)
トン当たり生産費用 (運転、投資合計)	2					
トン当たり下水料金	0.15 (0.4)	0.3-0.5	0.4 (0.5)	0.6 (0.94)	0.2	0.15 (0.3)
トン当たり下水処理費用 (運転、投資合計)	2.47					

注：( ) は値上げ予定価格  
出所：2003年12月、調査団事例5市の供排水公司、環境保護局から聴取

上下水料金設定に加え、環境対策も経済合理性にもとづく必要がある。大理市ではアル海汚染対策として、湖の回りに下水パイプを敷設し、農業排水や農家生活排水を集め、集中下水場まで運ぶ方式等を検討している。日本は、1ヘクタール当たり40人以下の地域（日本の人口の3、4割がこういう地域に住んでいる）では、下水管で下水を集める方式をやめ、個人個人の家で処理をし、その処理水を側溝に流す方式が経済的であることを証明した研究がある。人口密度が少ない中国の農村でも、汚染の発生源で下水処理をする方が安価で、経済合理的な可能性がある。



図I.3.8.1 人口密度に応じた一人当たりの下水費用

出所：中西準子、水の環境戦略、1994年、69頁の図をもとに調査団作成

### (4) 市政府間協力の不足

生活用水料金にみられるように、中等都市は、大都市と比較し、公共料金が高くなる傾向がある。これは「規模の経済」が大都市ほど働かないからであろう。言い換えれば、「規模の経済」が働く公共事業は、都市間協力が効果的である。

雲南省では西部の8州、区が有害廃棄物処理センターを共同で建設する計画である。これは一市では費用負担が重いので、8州、区が共同で建設する。大理市(州)が3割の資金を出し、7割は省からの補助金等を検討している。しかしこうした広域行政は一般的には行われていない。

#### (5) 環境産業の未発達

都江堰市において、敦煌グループは生態農業事業を経営し、毎年、多くの利益を出している。これは梨、桃、ナツメ、枇杷等72種類の無公害農産物や花の栽培、観光、不動産と多角経営している結果である。当農場は緑色食品を製造し、ホテル、スーパーに「緑色野菜」として直接販売している。「緑色野菜」の認定は、成都市/都江堰市の農牧局が毎月検査し、ラベルを発行する。当農場は西南交通大学、四川大学、第九中学の農業試験場となっており、また四川省の農業科学技術院と南西農業大学と提携して農業技術開発を行っている。産・官・学の連携の成功例である。しかしこうした例は稀であり、行政が環境産業の育成について大学や企業と話し合うことはあまりない。

### 8.3 自然総合利用・環境保全のための戦略

前述の問題に対応し、自然総合利用・環境保全を一層向上するための戦略を以下に提示する。

#### (1) 資源多消費生産から高効率生産へ転換する

今後は、適正な規模といえない小規模パルプ工場・冶金工場等を閉鎖・集約し、生産技術を改善し、資源多消費から高効率の生産に転換して資源の浪費を防ぎ、同時に環境負荷を減少させる。日本は工業分野において高効率生産と環境負荷減少を同時に達成した経験を持つ。

日本は、河川流出のBOD総量は、1970年が375万トン、1989年が78万トンである。この375万トンの発生源は、80%が工業、20%は民生であった。19年後には、全体は78万トンに減り、工業起源が25%、民生起源が75%に改善されている。この間に、工業起源のBODは15分の1に減少した。20年間の対策を見ると、企業の対策は目覚ましく成功した(中西準子、水の環境戦略、1994年)。特にこの間、紙・パ産業は1パルプトン生産当たりの水消費量を270トンから120トンに減らした(現在50トン)。この高効率生産等により、生産高を2倍に増やしたにもかかわらず、水消費量を減少させ、また同時にBOD排出量を減らした。

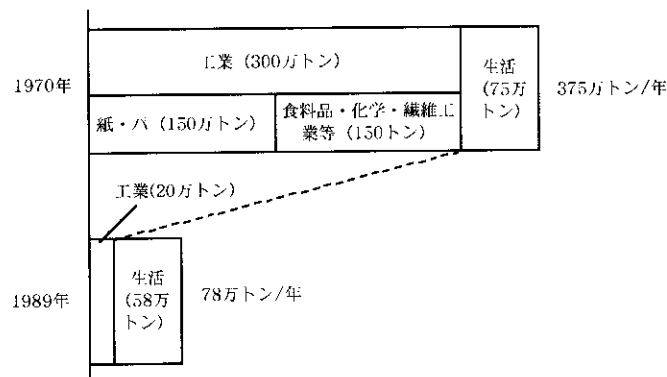


図 I. 3. 8. 2 日本の企業のBOD削減の成功

出所：中西準子、水の環境戦略、1994年、51頁

## (2) 循環型社会を作る

今後、適正処理率や再利用率を高め、資源の節約、生産費用の減少、環境汚染負荷の軽減を図る。特に固形廃棄物については、各都市において当面、有害廃棄物・無害廃棄物の適正処理を徹底し、その後、徐々に無害化・資源化、リサイクルを図る。

日本は廃棄物を「産業廃棄物」と「一般廃棄物」に分けている。「一般廃棄物」の処理は、市町村が処理、産業廃棄物は排出事業者が自分で処理する（自己処理）が義務づけられている。もともと産業廃棄物は、事業者が処理費用を負担して処理を他人に委託することは認められている。リサイクルは「再生資源利用促進法」「容器包装リサイクル法」「家電リサイクル法」等により、小売り業者や製造業者に、資源の再生、再商品化を促している。そこで、この3つの法律の概略を述べる<sup>60</sup>。

### 1) 再生資源利用促進法

まず「再生資源利用促進法」は1991年に制定された。この法律は循環型社会への移行をめざして、製品やその輸入まで遡って廃棄物をできるだけ出さないことを狙いとしている。具体的には、まず大臣がリサイクルを総合的・計画的に進めるための基本方針を作り、公表する。この基本方針に沿って、次の4つについて担当大臣が「再利用促進に関する判断の基準」を設ける。

- a) 特定業種：再生資源の利用が技術的・経済的に可能であり、その利用が特に必要とされる業種
- b) 第1種指定製品：製造のときに再生資源として利用しやすいような素材を使い、構造上の工夫をすることがとくに必要とされる製品（自動車、テレビ、電気洗濯機等）
- c) 第2種指定製品：類似の物品と混同されやすく、分別回収のための表示が特に必要な製品（アルミニウム製またはスチール製の飲料用缶、ペットボトル等）
- d) 指定副産物：再生資源としての利用が特に必要な副産物（製鉄業から発生するスラブ、電気業から発生する石炭灰、建設業から発生する土砂、アスファルト・コンクリートの塊、木材）

「再生資源利用促進法」は上記の市場で利用できるものをだけを対象に、あくまで企業の自主性を尊重し、行政指導により、リサイクルを誘導しようとしている。

### 2) 容器包装リサイクル法

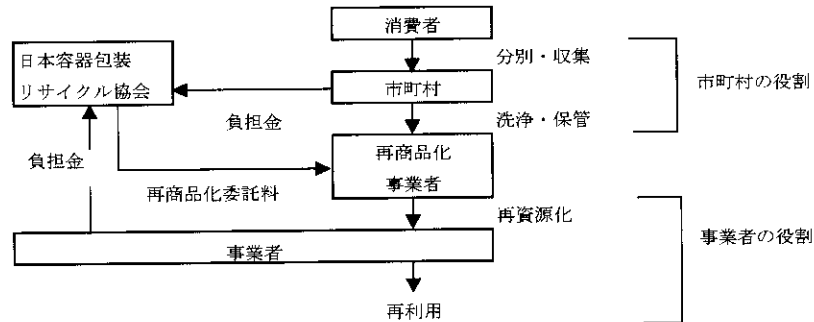
つぎに「容器包装リサイクル法」は飲料缶、ペットボトル、包装紙等の容器包装廃棄物の分別収集と再商品化を促進することにより、一般廃棄物の減量と再生資源の利用を図ることを目的としている。この法律制定の背景は、

- a) 1993年当時、産業廃棄物のリサイクル率が39%であったのに対し、一般廃棄物のそれは8%に過ぎなかった。
- b) この一般廃棄物は、容積で6割、重さで2割が容器包装廃棄物であった。
- c) この一般廃棄物の低いリサイクル率の原因は、市町村が処理することにより、多量の廃棄物を出す者も少量しか出さない者も負担が変わらないことだと考えられた。言い換えれば、廃棄物の減量・リサイクルは、廃棄物の処理費用を地方自治体ではなく、製造業者に負担させる方が効率が良く、またその方が事業者インセンティブを与えることになるという指摘が

<sup>60</sup> この日本の廃棄物処理、リサイクルへの取組、3法概略説明は『環境法入門』、2000年、岩波書店、高山武道等著、80-122頁『廃棄物処理とリサイクル』を参照、一部抜粋して書いた。

あった。

そこで、「容器包装リサイクル法」を1995年に制定した。その注目すべき点は、容器包装廃棄物の分別収集は市町村の責任とし、分別収集されたものの「再商品化」を事業者の責任としたことである。具体的な仕組みの例は次の図の通り。

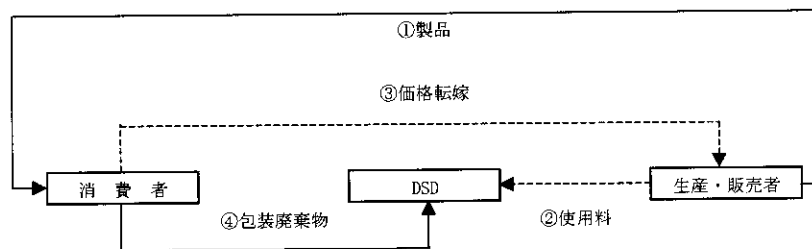


図I.3.8.3 日本の容器包装リサイクルの仕組み

出所：諸富徹、環境保全と公共政策、2002年、第5章「環境保全と費用負担原則」、141頁

上記図の通り、事業者は直接に再商品化事業に携わるのではなく、日本容器包装リサイクル協会が、事業者と市町村から負担金を受け取り、再商品化事業者に委託料を払って、容器包装の再商品化を委託する。

この「容器包装リサイクル法」はドイツの「包装廃棄物政令」を模範としてつくられた。ドイツの「包装廃棄物政令（1991年）」は、生産者に包装廃棄物の回収・分別・リサイクルの義務とその費用負担を課すことを狙いとした。この政令は、当時市場で実現されていたリサイクル率よりもはるかに高い回収・リサイクル目標を設定した。しかし、個々の生産者が個別にリサイクルシステムをつくるのは経済的、技術的に困難なので、生産者が共同でリサイクルシステムをつくり、その費用を分担することになった。これが「デュアルシステム・ドイツランド（DSD）」である。この仕組みにより、ゴミ処理の責任を公共部門から生産者に移しただけでなく、その費用負担も、公的負担ではなく、生産者負担原則を確立した<sup>61</sup>。



図I.3.8.4 ドイツのDSDの費用負担の仕組み

出所：諸富徹、環境保全と公共政策、2002年、『環境保全と費用負担原則』、139頁

<sup>61</sup>このドイツの廃棄物処理、リサイクルへの取組は、「諸富徹、環境保全と公共政策、2002年、第5章『環境保全と費用負担原則』、137-141ページ」を参照、一部抜粋して書いた。

DSDに参加する生産者は、「緑のマーク」を商品に添付することが許可される。このマークは、その商品の包装がDSDによってリサイクルされることを示す。この生産者はDSDリサイクル事業の費用を、マーク使用料として負担する。DSDの財政は全てこの使用料によって賄われている。使用料は素材ごとに異なっており、リサイクル困難な素材ほど高く設定されている。使用料は最終的には商品価格に上乗せして消費者に転嫁される。消費者は店頭でその商品の包装がリサイクルされるかどうかをマークの表示により判断することができる。さらに商品を購入した消費者はそれを破棄するとき、DSDのルートに破棄しなければならない。マーク使用料は、その財源調達手段であるとともに、一種の環境税として生産者に容器包装利用抑制の動機づけを与えると指摘されている。

この「緑のマーク」の使用料は何度か改正された。当初の使用料は各包装容器の体積のみにもとづいて設定されていた。しかし現実には、容器のリサイクルコストはそれがどのような材料からつくられているかによって異なる。従って、1993年10月以降、各材質のリサイクル費用の相違をできるだけ正確に反映するように料金体系が改訂された。

日本の「容器包装リサイクル法」は、模範にしたドイツの「包装廃棄物政令」に比べると、

- a) 再商品化対象となるゴミは市町村が分別収集する義務を負う。
- b) 日本容器包装リサイクル協会が再商品化事業者に委託料を払って、再商品化を委託する。
- c) その委託料は事業者と市町村が負担する。従って、事業者の負担が小さい。言い換えれば、生産者責任にもとづく費用負担制度が確立されず、費用負担においてDSDに比べて、公的負担率が高い。
- d) 今後は再生資源の供給が増えるであろうが、再生資源の需要を高める政策（例えばリサイクルではない処女資源への賦課金制度等）が考えられていないことである。

との指摘がある。

### 3) 家電リサイクル法

「家電リサイクル法」はテレビ、冷蔵庫、洗濯機、エアコンの4品目について、小売業者、製造業者等が4品目の廃棄物の収集運搬、再商品化等を適切に行い、廃棄物の減量と再生資源の利用を目指すことを目的としている。この4品目の排出量は、法律の制定当時の1998年時点で年間60万トンであったが、その半分は直接埋め立てられ、残りは破碎処理されていた。金属の回収はほとんどなされておらず、破碎処理された廃棄物の埋立地が大幅に不足していた。当時、家電の処理を市町村が住民税により行っていることは、経済学の観点からは、「外部費用の内部化」は実現できない、また製造業者だけがリサイクル可能な製品設計が可能である等の指摘があった。

このような事情を背景にして、この法律は機器の引取りと再商品化を小売業者、製造業者等の責任とし、製品の引取りを含めて事業者に義務を課した。製造業者等は機器を引取るときは、引取りを求めた者（消費者等）に対し、対象機器の再商品化等にかかる費用を請求することができる。この料金はあらかじめ公表される。小売業者は、対象機器を引取るときは、排出者に対して、対象機器の収集および再商品化等にかかる費用を請求することができる。この料金もあらかじめ公表される。OECD（経済協力開発機構）は拡大生産者責任（Extended Producer Responsibility: EPR）の考えをとり、販売価格への費用の上乗せを主張しているが、「家電リサイクル法」はこの考え方を採らず、消費者からの費用の徴集だけを定めている。

以上述べてきたように、廃棄物政策は、最終処分よりもリサイクルへ、リサイクルよりも廃棄物発生抑制へと政策の優先順位が移行している。この移行に伴い、処理責任を公共部門から廃棄



物の発生原因者である生産者へ移行させる傾向がドイツ等にみられる。

### (3) 自然環境に関する都市住民の意識を向上させる

生活ゴミの分別収集には都市住民の理解と協力が不可欠であるし、水道料金やゴミ回収料金の値上げには都市住民の同意が必要となってきた。美しい町というものも一人ひとりの都市住民が美しさを守るように行動しなくては作れない。都市住民の意識を向上させることは一朝一夕にはできないが、地道に啓蒙を続けることが唯一の方法である。様々な啓蒙行事や事業に都市住民の参加を促すことはもちろん、将来の市民となる小学生、中学生に環境教育を行うことが効果的であろう。

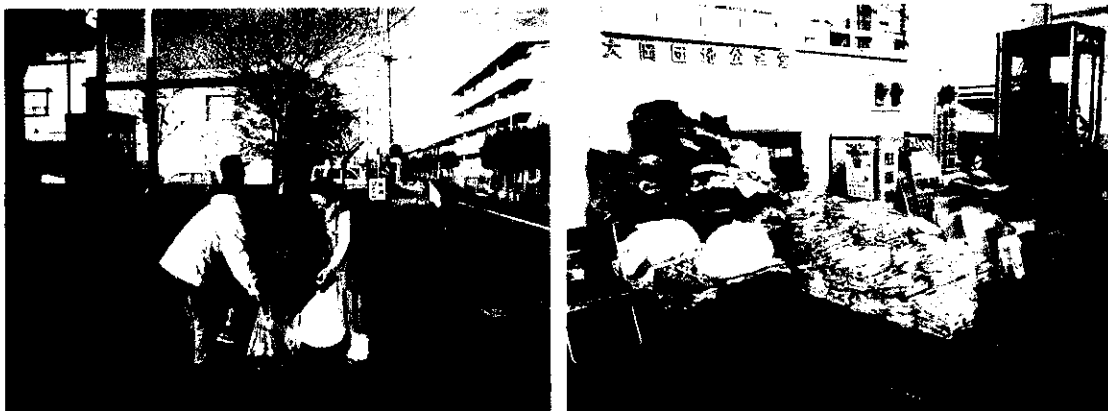
#### BOX 8.2 日本の沼津市（人口約 20 万人）の経験「分ければ資源、まぜればゴミ」<sup>62</sup>

日本は 1960 年代に高度経済成長を実現させた。爾来、大量生産・大量消費・大量廃棄に対応する新しい社会・経済システムの構築が必要とされた。清掃行政においても、もはや旧来の方法では対応できない状況となっていた。この対応の遅れが顕著にあらわれた事件が 1973 年ゴミ埋立反対運動であった。住民はゴミの悪臭、ゴミの飛散、ネズミの異常繁殖、ほこりによる農作物被害、沿道の不法投棄を理由として、ゴミ埋立反対運動を行った。市長、市議会が説得したが、市民の反対決議集会で 1973 年 12 月末以降は埋立停止、以降のゴミ搬入に対しては実力阻止と決定された。

行政と住民の話し合いの結果、埋立場所分散、可燃ゴミ完全燃焼等の条件で暫定的に埋立を再開することになった。行政がこの可燃ゴミ完全燃焼を履行するため、最新式の焼却工場建設計画を立案したところ、今度は建設予定地周辺住民から反対運動が起きてしまった。このように、市民のゴミに対する認識が高まっている中、ゴミ分別の「沼津方式」が考案された。その経緯は次の通りである。

1974 年当初、沼津市職員が不燃ゴミの分類結果、2/3 が有価物（缶、古紙、鉄原料、古布等）であるという結果を得た。職員がその分類結果やゴミの処理工程、分別排出の具体的方法を 8 ミリ映画やスライドで作成し、市民の町内会を訪問し、ゴミ分別の重要性を訴えた。市民の一部からは、分別は面倒、余計な負担、市の仕事、税金の無駄使い等の批判もあったが、なぜもっと早く言ってくれなかった、分けるぐらいは市民の義務だ、資源の少ない日本では大切なことだ等の激励もあった。この結果、多くの町内会が率先して、資源ごみ回収のモデル地区をかって出てくれた。資源ゴミ回収を実施し、作業量は増加したが、埋立量は激減した。「沼津方式」は、清掃行政を市に任せるのではなく、市民自身が社会的責任を自覚し、行政と一体となって協力した結果、実現されたといえよう。

現在（2001 年）の沼津市は、一人 1 日当たりのゴミ排出量は 1 kg（都江堰とほぼ同じ）、年間一人当たりのごみ処理費用は 10,173 円（投資費用を含めると 16,725 円）である。従って年間の費用は 21 億円（投資費用を含めると 35 億円）であり、この内、有価物販売収入が年間 5 千万円（費用 21 億円の 2%）である。言い換えれば、分別収集しても、ゴミ回収に要する行政の負担の 2%しか回収されないのが現状である。



分別収集する沼津市民(2003 年 12 月) 左と分別収集された新聞紙・古着・段ボール等(沼津市、2003 年 12 月) 右

<sup>62</sup> 「2003 年度 沼津市清掃事業概要、沼津市生活環境部」を参照、一部抜粋。

### BOX 8.3 環境問題をめぐる住民参加と自治体の取り組み<sup>63</sup>

日本は環境保護法が1993年に制定されて以後、市民が参加して環境基本条例を制定する地方自治体が増えてきた。例えば、

- ・環境問題審議会のなかに公募市民委員会枠を設ける
- ・全員公募の環境市民会議に環境計画の素案づくりを任せる
- ・環境NGOとパートナーシップをつくる。
- ・小学校単位で地区のリーダーを決め、その人を中心に地区単位でワークショップを開き、意見を集約して、市の環境計画に反映させる。

具体的な実例をあげると次の通り。

#### 市民の申出制度（日野市、中野区）：

日野市環境基本条例は市民が条例案をつくり、直接請求に訴えて、市議会で可決された。この条例のポイントは第8条の市民の申出制度である。日野市民は環境の保全に関して市長に意見を申し出ることができる。市長はこの申出があった場合には、適切な措置を講じるものとし、同時に申出の内容や経過措置を市民に明らかにしなければならない。

#### 公的環境オンブズマンに対する調査請求権（滋賀県）：

県の公共事業が環境を守る上で適切に実施されていないと考える県民が「環境自治委員会（オンブズマン）」に審査の申し立てを行うことができる。当委員会はこの申し立ての審査の結果、知事に勧告することができ、その場合、知事は勧告の内容を尊重するよう努めなければならない。

### (4) 経済合理性を追求する

これらの自然環境対策において重要なことはそれらを「経済合理性に基づく」ものとするところである。前述の通り、西部においては下水料金やゴミ回収料金等が低く設定され、投資回収が難しい問題が発生している。今後は汚染者負担原則（Polluter Pay Principle: PPP）を徹底させ、下水費用、ごみ回収費用等の料金を適正に設定する。市政府は失業者等、適正料金の支払い能力不足の人には補助金支給を検討する（大理市で既に実施済み）。これらの料金が適正に設定されれば、民間投資も進みやすくなる。民間投資による処理事業が促進されれば、都市政府は財政支出負担が減り、事業の効率化も図れる。さらに農村の生活排水対策等の環境対策も経済合理性に基づく必要がある。前述の通り、人口密度が少ない地域での一人あたりの下水処理費用は、汚染の発生源対策方式が終末（エンドオブパイプ）での共同下水処理よりも、安くなる可能性がある。

### BOX 8.4 共同処理から発生源での処理<sup>64</sup>

東京都の浮間処理場ではかつて工場排水を一旦共同処理場に受入れ、そこで浄化してから隅田川支流に放流していた。企業は共同処理の対価として、排水の質に応じて負担する「前処理料金」を東京都下水道局に支払っていた。しかし、この「前処理料金」は年間4.6-5億円と見積られる処理費用に対して、わずか1.3億円が企業から払われたにすぎないとの指摘もあった。従って当時、企業の負担率を上げれば、「前処理料金」の政策効果はもっと上がっていた可能性がある。結局、その後下水道が普及することとともに、工場には除害施設の設置が義務づけられた。具体的には、工場排水を下水道に放流する排水基準が設けられ、発生源に対する直接規制が行われた。これによって、「前処理料金」制度は1973年に廃止された。これ以降、工場から排出される排水については、「終末（エンドオブパイプ）での共同処理」から「発生源での処理」への転換していくことになる。

1960-70年代には急激な環境悪化に対して、当初は終末処理施設を整備し、そこで集約的な浄化を行うという対策法が先進各国でみられた。しかし、この終末処理は発生源対策の動機づけを奪うとの批判があった。財政上も、下水処理場建設は大きな負担となる。そこで、発生源対策が汚染者負担原則を徹底させ、社会的費用も小さくなるのではないかという問題意識が生まれた。

<sup>63</sup> 「市民主体の環境政策」、2000年、高橋秀行著、公人社、28-29, 45-47頁を参考または抜粋

<sup>64</sup> 「諸富徹、環境保全と公共政策、2002年、第5章『環境保全と費用負担原則』、137-141頁」を参照、一部抜粋

## (5) 広域環境行政を推進する

都市がそれぞれ自分で生活ゴミ処理場や医療廃棄物の焼却場を建設・運営することは各市の財政上の負担が重い。近隣の都市政府が共同でこれら処理場を建設・運営することによって「規模の経済」を実現し、一市の負担を軽減できる。広域で行なうことで行政の効率化も図れる。

ここで広域行政の例として、東京都の26市1町が「東京都三多摩地域廃棄物広域処分組合（以下、処分組合）」を結成し、ゴミ処分場を建設・運営している例を紹介する<sup>65</sup>。

- a) 八王子市、多摩市、立川市等26市1町が1980年、地方自治法第284条にもとづき、当組合を設立した。
- b) 当組合は1990年、新しいゴミ処理場建設のため、「東京都三多摩地域廃棄物広域第二処分場連絡協議会」を発足させた。
- c) 1991年、第二処分場の候補地を日の出町に決定した。
- d) 1993年、建設候補地の「日の出町第22自治会」は建設に同意したので、建設基本協定を締結した。
- e) 1995年、ゴミ処分場の環境影響評価を受審し、地元自治会、処分組合は公害防止協定を締結した。東京都は「廃棄物の処理および清掃に関する法律」にもとづき、適合通知書を交付した。
- f) 1996年、日の出町において「二つ塚廃棄物広域処分場」の建設工事を開始した。処分組合は26市1町が取組むゴミ減量・リサイクル推進計画を発表した。その実施期間は1997～2008年までの12年間である。
- g) 1998年に「二つ塚廃棄物広域処分場」を稼働させ、ゴミ埋立てを開始した。

「二つ塚廃棄物広域処分場」事業概要は次の通り。

場所：東京都西多摩郡日の出町

面積：59ha

開発面積：31ha（埋立地面積：18ha、管理施設面積：13ha）、

残留緑地面積：28ha

受入廃棄物：一般廃棄物（ゴミを燃やした後に残る焼却灰、不燃物、焼却不適ゴミ）

埋立容量

廃棄物埋立容量：250万m<sup>3</sup>

覆土容量：120万m<sup>3</sup>

全体埋立容量：370万m<sup>3</sup>

稼働開始：1998年

現在、多摩地区ではゴミを燃やした後に残る焼却灰と不燃物等のほとんどをこの「二つ塚廃棄物広域処分場」に埋め立てている。この「二つ塚廃棄物広域処分場」は、このまま埋め立てを続けていくと、2013年に満杯となり、新たな最終処分場が必要となると予想される。そこで同組合は焼却灰を埋め立てずに、「エコセメント」としてリサイクルすることで、次を実現している<sup>66</sup>

- a) 多摩地区のリサイクルの一層の推進
- b) 二つ塚処分場を長く有効に活用
- c) 安全な埋立対策の一層の推進

焼却灰等は、乾燥、鉄・アルミニウム類の回収、粉碎などの前処理を行い、石灰石や鉄を添加し、エコセメントの原料として調合される。このエコセメント原料は、焼却してセメントの中間製品であるクリンカになる。これに石こう等を加えて粉碎し、エコセメントができあがる。エコセメントは、普通セメントと同等の品質をもっているため、土木、建築工事やコンクリート製品等に用いられる。

この「エコセメント事業」の建設費は265億円、維持管理費は年間26.5億円の予定である。同組合はエコセメント化施設の設計・建設・運営とエコセメントの販売を一括して民間事業者にゆだねたいとしている。事業スケジュールは2003年に造成工事に着手し、2006年に建設工事を完了させ、同年、施設を稼働さ

<sup>65</sup> 『日の出町二つ塚廃棄物広域処分場』同組合」を参照、一部抜粋。

<sup>66</sup> 『21世紀の環境創造、物質循環への新しい一歩、エコセメント』同組合」を参照、一部抜粋。

せる計画である。この「エコセメント事業」の概要は次の通り。

場所：東京都西多摩郡日の出町

面積：計画施設用面積 4.6ha

施設規模：焼却残さの処理能力 330 トン/日（平均処理量 300 トン/日）

エコセメント生産能力 520 トン/日（平均処理量 430 トン/日）

工事の着工：2003 年

施設の稼働：2006 年

事業費：建設費は 265 億円、維持管理費は年間 26.5 億円

## (6) 環境産業を育成する

最近、緑色野菜や有機野菜への関心が高まり、一般の野菜よりも高く売れている。西部は温暖な気候、安い人件費、豊富な水等の強みがある。この強みを活かし、「有機野菜農業」「生態農業」等の新ビジネスを展開する。この過程では生活ゴミを再利用した肥料づくりも行う。同時に、廃棄物から新たな製品をつくるリサイクル産業を育成する。

### BOX 8.5 北九州市の環境産業育成<sup>67</sup>

北九州市は「北九州ルネッサンス構想」「アジェンダ 21 北九州」にもとづき、環境に配慮した産業都市づくりに努めている。具体的には次の通り。

- ・ 1997 年に北九州市は日本全国に先がけて、エコタウン事業の地域承認を得た。現在、市の環境産業の基本的な方針を決定するために、産、官、学で構成する「北九州市環境産業推進会議」を設置して、北九州エコタウン事業を行っている。また 2002 年には、新たな戦略のもとで事業を進めていくため、「エコタウン事業第 2 期計画」を作成した。
- ・ 北九州市のエコタウン事業は若松区の埋立地の一角で行っている。この地区は近い将来、物流/産業面での大きな発展が予想される地域である。この地域で国から輸入促進地域として指定された FAZ 事業や超大型コンテナ船も接岸可能な大水深港湾施設の建設計画が進められている。
- ・ 一方、北九州港は 2002 年に国土交通省から「リサイクルポート」として指定され、国と連携してリサイクル施設と港湾設備の有機的/一体的整備を行っている。
- ・ これらの事情を背景にして、北九州市は「実証研究エリア」「総合環境コンビナート」等で、環境の基礎研究から技術開発、実証研究、事業化までの総合的な展開を行っている。
- ・ 「実証研究エリア」では、福岡大学資源循環/環境制御システム研究所を中心に、焼却灰や食品残さなどのリサイクル技術、最終処分場の管理技術などについて、産、官、学が連携して共同研究を行っている。
- ・ 「総合環境コンビナート」は各種リサイクル工場などを集積したゼロエミッション型コンビナートのモデルづくりを行っている。ここではペットボトル、OA 機器、自動車、家電、蛍光灯、医療用具、建設混合廃棄物のリサイクル工場が操業している。その他の各種リサイクル事業についても、現在、事業化に向けた検討が行われている。このエコタウンの特徴は次の通り。
  - a) 産、官、学が強力に連携している。
  - b) 既存産業集積や学術/研究都市が近接している。
  - c) 広大で安価な土地の活用が可能。
  - d) エコタウン内各企業、北九州市内のリサイクル企業等の連携により、安全確実な処理が可能。
  - e) 情報の公開に努め、市民との双方向のコミュニケーションに努めている。
  - f) 市窓口の一本化による手続きの迅速化を行っている。
  - g) 国のエコタウン補助に加え、市独自の助成制度による立地支援を行っている。
  - h) 原料となる廃棄物の確保や再生品の活用を支援している。
  - i) 環境未来技術開発助成制度により、廃棄物を用いた実証研究、社会システム研究を支援している。

<sup>67</sup> 「北九州市環境ガイド」2003 年、47-52 頁「北九州市エコタウン事業」を参照、一部抜粋

この自然総合利用と環境保全戦略を事例5都市の特性を勘案して各都市に展開すると表I.3.8.4の通りとなる。

表 I.3.8.4 事例5 都市毎の環境戦略

	都江堰	徳陽	大理	玉溪	懷化
JICA調査団の市毎の環境戦略案 (◎最重要、○重要)	観光都市なので、循環型社会づくりにより、先進環境観光都市を目指し、岷江の上流に位置し、かつ県級市であり、市の面積も狭いので広域行政を進める。	世銀等からの借入による下水処理場が2004年に完成予定なので、借入金返済負担を含めた適正な下水料金を設定する。産業の集積があるので公害防止機器開発を検討する。	観光都市なので、循環型社会づくりにより、先進環境観光都市を目指す。アル海汚染対策は費用負担が大きいので、経済的に最も合理的な対策を考える。新たな環境産業として、有機農業を位置付け、認証を得る。	3湖の汚染対策は観光開発、周辺の地域開発の観点からも重要なので、強力に進める。循環型社会づくりにより、環境、文化の先進都市を目指す。小規模冶金工場の集約により、生産効率を向上する。	町の美化、ゴミ分別を市民運動として展開する。森林資源を活用して新たな環境産業振興を検討する。小規模バルブ工場の規制強化により、閉鎖・集約し、資源多消費から高効率生産に転換する。
資源多消費から高効率生産への転換				○小規模冶金工場	○小規模バルブ工場
循環型社会づくり	◎		◎	○	◎
市民の環境意識向上	◎		◎	○	◎
経済合理性に基づく環境対策の実施					
・適正料金の設定	○	◎世銀等融資			
・経済合理性に基づく湖汚染対策			◎湖汚染対策	◎湖汚染対策	
広域環境行政の推進	○				
環境産業の振興		○	○		○

出所：JICA 調査団作成

#### 8.4 政策・制度・事業の提言

戦略	とるべき政策・制度・事業の提言	
1.資源多消費生産から高効率生産へ転換する	中央政府向け	1. 産業別に高効率生産の目標を設定する。 2. 現在実施中の次の政策を一層強化する。 2-1. 「資源多消費」の基準を作成する(国家環境保護十五計画等で実施中) 2-2. 上記の基準を遵守できない工場に対して、生産性向上指導または操業停止を地方政府が行うことを指示する(国家環境保護十五計画等で実施中)。
	市政府向け	1. 資源多消費生産工場に対して生産性向上を指導する。 2. 資源多消費生産工場に対して操業停止命令を行う。
2.循環型社会をつくる	中央政府向け	「循環型社会づくり」のための法律を制定する。日本を参考にすると、次の法律制定が考えられる。 1. 製品製造や輸入まで遡り、廃棄物を出さないことを促す法律を策定する(例は日本の「再生資源利用促進法」)。 2. 飲料缶、ペットボトル、包装紙等の有価廃棄物の分別収集と再商品化を促進するための法律を制定する(例は日本の「容器包装リサイクル法」)。 3. テレビ、冷蔵庫、洗濯機等の家電製品の廃棄物の収集運搬、再商品化を適切に行い、廃棄物の減量と再生資源の利用を促す法律を制定する。
	市政府向け	市民による循環型社会づくりをおこなう。その活動例： 「グリーン消費」 「ごみ分別の市民運動」 「都市と農村による都市ごみの堆肥化」

3.自然環境に関する都市住民の意識を向上させる	中央政府向け	1.環境問題への住民参加を促す法律・制度を制定する。
	市政府向け	1.「緑色学校」等により、小学生、中学生に環境教育を一層徹底。 2.環境行政に市民参加の場を増やす。 例1：環境市民委員会の委員を市民から公募し、その委員会に環境保全計画の素案づくりを任せる。 例2：「市民は環境の保全に関して、市長に意見を申し出ることができる」旨の市条例をつくる。
4.経済合理性を追求する	中央政府向け	1.「排污費徴収・使用管理条例」(2003年)、「国家排污費徴収基準」を見直し、ある程度の省・市の裁量範囲を設定する。[国家環境保護総局] 2.上下水道事業に民間活力を導入するための制度基盤を整備する
	市政府向け	1.「排污費」のあり方について見直しを行い、その徴収元、用途を公開する。(用途は既に環境対策に限定されている) 2.上水道・下水処理場建設について、民間投資を推進する。
5.広域環境行政を推進する	中央政府向け	1.省空間計画策定の法制化を行う。 2.大都市圏計画策定の法制化を行う。
	省政府向け	1.城鎮体系規則を充実させ、省空間計画に策定し直す。 2.昆明都市圏計画策定委員会の設立と指導を行う。
	市政府向け	1.近隣の市・県と環境問題連絡会議を設立する。
6.環境産業を育成する	中央政府向け	1.エコプロダクト(緑色製品)、エコプロセス(緑色工程)、エコインダストリー(緑色産業)の基準をつくる。 2.CDM(Clean Development Mechanism)のための投資を西部地域に優先的に誘致させる機構を設置する
	市政府向け <sup>1)</sup>	1.上記の基準を段階的に、2010、2020年までに充すための行動計画を業種毎に作成する。 2.各企業も企業毎の行動計画を立て、行政はこれに対し、支援を行う。 3.これらの基準を達成した企業には、エコ企業として、「エコプロダクトマーク」「エコプロセスマーク」「エコインダストリーマーク」を認定する。 4.一旦認定した企業が、基準を継続して満たしているかどうかを確認するためのモニタリング体制を確立する。