

Title	中国における地方行政階層と財政負担をめぐる諸問題：「分省論」から中央資金基層直達メカニズムに至る議論および施策を中心として
Sub Title	Administrative problems of central-local relations and financial crisis of local levels in China : disputes on provincial system and financial support to local governments
Author	磯部, 靖 (Isobe, Yasushi)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2023
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.96, No.2 (2023. 2) ,p.31- 61
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	大山耕輔教授退職記念号
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20230228-0031

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

中国における地方行政階層と財政負担をめぐる諸問題

——「分省論」から中央資金基層直達メカニズムに至る議論および施策を中心として——

磯 部 靖

- 一 問題の所在
- 二 省級行政区をめぐる議論と代替措置
- 三 業務分担・支出責任改革
- 四 中央資金基層直達メカニズム
- 五 結 語

一 問題の所在

中国の行政階層は中央以下、省級—地級—県級—郷級というように世界的にも稀な五層構造となっている。このような行政階層の多さに起因する主たる問題としては、行政効率の低さや財政負担の偏在を指摘できよう。例えば、近年では県級以下で財政逼迫が深刻化したことにより、不当な費用徴収や土地収用、不動産バブルそして地方債務などの問題が起ってきたことに注目が集まっている。

さて、行政階層の多さに起因する問題を解決するための施策は、すでに清朝末期から議論されており、中華民国期に入ると、現行の省級行政区を分割するとともに、地方内の行政階層を減らすことを目指す「分省論」をめぐって盛んに論争が展開された⁽¹⁾。当時は「分省論」以外にも、省自体の廃止を目標とする「廃省論」や、省の境界を微調整することを主張する「省界調整論」も存在していたが、朝野を挙げて主に議論されたのは「分省論」であった。「分省論」とは、省の領域が広すぎて管轄下の県が膨大な数にのぼることから、省と県との間に中間的な組織を設けざるを得ず、そのことで行政効率性が下がり財政負担が増える問題を解決するために、省を分割して管轄領域を縮小することで、政策執行の円滑化を目指すものと総括できよう。また以上のような行政面での要請ばかりでなく政治面からも、当時、領域が広く軍閥割拠の要因にもなっていた省級行政区を分割することは、中央政府による統治を強める上でも有用であると考えられていたことから、蒋介石をはじめとする中央の指導者たちも、「分省論」に基づく省級行政区の分割実現に向けて積極的に動いていた。こうした一連の動きは、「省区縮小運動」とも称される⁽²⁾。

一方、近年試みられている中央・地方間あるいは地方各級政府間での業務分担・支出責任改革はもとより中央資金基層直達も、行政階層の多さに起因する問題と関連していると考えられる。そこで本稿では、「分省論」から業務分担・支出責任改革や中央資金基層直達の試みに至る議論と施策を考察することを通じて、現代中国の中央・地方関係が抱える問題の一面を明らかにしたい。具体的には、まず省級行政区をめぐって展開されてきた「分省論」をはじめとする議論を取り上げ、それを踏まえて近年試みられている業務分担・支出責任改革や中央資金基層直達の実態を分析していくこととする。なお、次節以降、表が多用されるため、節番号に合わせて表番号を表記していく。

表 2—1 省級行政区に関する中華民国期の主だった議論

1913年：康有為「廢省論」
1922年：陳慶麟「析省廢道之研究」
1928年：宋淵源「縮小省区論」
1931年：伍朝樞「縮小省区提案理由書」
1931年：楊棟林「縮小省区問題」
1937年：張富康「省行政制度改革之趨勢」
1944年：呉伝鈞「論縮改省区」
1945年：胡煥庸「縮小省区草案」
1947年：洪紱「重劃省区方案趨議」
1948年：傅角今「重劃中国省区論」

出典：張文範主編『中国省制』（北京：中国大百科全書出版社、1995年）をもとに筆者作成。

二 省級行政区をめぐる議論と代替措置

以下では、省級行政区をめぐる中華民国期から展開されている「分省論」やその代替措置として近年取り組まれていく「省直管県」などの施策について考察したい。

一 中華民国期の「分省論」と「省区縮小運動」

中国では辛亥革命を経て一九二二年に中華民国が成立したものの、中央政府の力は限定的で、地方をいかに統制していくかという課題を抱えていた。⁽³⁾そこで、統治の要である中央と地方（省）の関係をめぐる模索の一環として、「分省論」をはじめとする様々な議論が展開された。主だったものを挙げるだけでも省級行政区をめぐる議論は、中華民国成立以降、日中戦争や国共内戦の最中においても中断することなく、表 2—1 に示したように、国民政府が内戦に敗れ中国大陸を追われて台湾に拠点を移すことを余儀なくされるまで続けられていた。⁽⁴⁾

このように省級行政区に関しては様々な議論が展開されていたわけであるが、国民政府内務部方域司司長を務めていた

傅角今は、それらの主張を以下のように三派に分けて論じた。⁽⁵⁾

- ①省そのものを廃止し、道に置き換えることを主張した「廃省存道派」(康有為、章太炎ら)
- ②実効性を考慮に入れながら、現行の省を分割することを目指した「分省派」(胡煥庸、張其昀ら)
- ③省の領域を縮小することよりも、省の境界を引き直すことに重きを置いた「調整派」(黄国璋、洪紱ら)

また、「分省論」を主張する張富康は、省を分割する必要性と利点を以下のように総括した。⁽⁶⁾

- ・省の領域が大きすぎること、軍閥割拠のもとになっているが、省を分割してしまえば、省を単位として自立できず軍閥も割拠できない。
- ・省の領域を小さくした方が、物理的に県や郷を管理しやすくなり、行政効率も上がる。
- ・省の領域を小さくすれば省内での同一性が高まり、地方自治の機運も高まる。

「分省論」をめぐる以上のような議論が展開されてきたわけであるが、実際のところ「分省論」はただ議論されただけに止まらず、政権内外でも省級行政区画縮小(以下、省区縮小と略称)に向けた動きが表2-2に示したように推進されていた。⁽⁷⁾

国民政府内部で蒋介石をはじめとする指導者たちは省区縮小推進に前向きであった一方で、⁽⁸⁾国民党内には慎重論も少なくなかった。⁽⁹⁾そのため、中国全土で省区縮小を実現するには至らず、暫定的な措置として、省と県の間⁽¹⁰⁾に行政督察専員制度を設けるに止まった。その後、国民政府は内戦に敗れ台湾に落ち延びることになったため、「省区縮小運動」は中断を余儀なくされた。

表 2—2 中華民国期の省区縮小に向けた政権内外の動き

1913年：熊希齡内閣は「廢省存道」を三大方策の一つとして掲げたものの、各地の都督たちからの強烈な反対に遭い挫折した。
1916年：孫洪伊議員が国会に全国を50省に分け、各省は40県を管轄するように改めるべきとの提案を行った。
1917年：段祺瑞政権の内務部は「全国行政区域改革意見書」を発表し、全国を47省および7特別区からなる54省級行政区にすることを提案した。これは政府レベルで編成された最初の分省案であった。
1928年：宋淵源らが省区改革運動を起こした。
1930年：中国国民党第三期第四次中央執行委員会全体会議で、同委員の伍朝枢、陳銘樞らが提案した省区縮小案が採択されたことで、省区縮小が国策となった。
1932年：中国国民党第四期第三次中央執行委員会全体会議で、伍朝枢が再び省区縮小案を提起した。
1939年：行政院は省区縮小を検討するための省制問題設計委員会を設置した。
1940年：省制問題設計委員会による省区縮小のための「設計報告書」が完成した。
1944年：中国国民党中央設計局に「区域計画組」が設けられるとともに、「省区調整計画」が提出された。
1948年：内務部方域司司長の任にあった傅角今は、詳細な分省案を発表した。

出典：張文範主編『中国省制』（北京：中国大百科全書出版社、1995年）をもとに筆者作成。

以上のように、中華民国期においては省区縮小についての議論が盛んに行われたものの、中国全土で実現するには至らなかったとはいえ、表 2—3 に示したように、中華民国期を通じて省級行政区の数は増加傾向にあった。

二 「分省論」の再提起と代替措置

一九四九年に中華人民共和国が成立してからしばらくの間、「分省論」についての議論は棚上げにされていたが、一九八〇年代に入ると再び「分省論」が脚光を浴びることになった。⁽¹⁾ こうした「分省論」復活に向けた機運の高まりを象徴するのが、一九八八年に江蘇省昆山市で全国行政区画討論会が開催され、それを契機に中国行政区画研究会が成立したことであった。その際、地理学者の胡煥庸は中華民国期に自らもかわった省区縮小構想について回顧して後

表 2—3 中華民国期における省数の変遷

期間	省級行政区数
1912-1913	29
1914-1918	32
1919-1925	31
1926	32
1927	34
1928	36
1929	37
1930	36
1931-1934	35
1935-1938	36
1939-1944	37
1945	45
1946	44
1947-1949	48

出典：陳潮編『中国行政区劃沿革手冊』北京：中国地圖出版社、2007年、200頁。

関とし、県級政府を省の直轄とすることを提案した。⁽¹²⁾ 浦善新は省制研究の第一人者で、彼の主張は実際の政策にも一定の影響を与えていた。例えば一九八〇年代に浦は、中国全土で省区縮小を実現するまでの実験的措置として、以下のような提案をしていた。⁽¹³⁾

- ① 遼寧省は、瀋陽市と大連市を中心とした二つの省に分割する。
- ② 吉林省は地級政府を廃止して、省が県級政府を直轄する。
- ③ 重慶市を中心とする地域を四川省から分離して新たな省級行政区を設立する。
- ④ 広東省から海南島を分離して新たな省とする。

進たちを鼓舞した。同会議での成果は『中国行政区画研究』として出版され、「分省論」は四〇年余りの時を経て、再び人々の注目を集めることになったのである。

また一九九五年に出版された『中国省制』は、省級行政区についての研究をさらに盛り上げることに貢献した。同書に収録された「中国省制研究」において浦善新は、現行の省級行政区を五〇〇六〇に分割するとともに、地級政府を廃止して省の派出機

のちに省級行政区をめぐって実際にとられた措置を考えると、浦善新によって行われた以上の提案がいかに現実の政策に反映されたかがわかる。周知のように、一九八八年に海南島は広東省の管轄を離れ、新たな省となった。⁽¹⁴⁾一九九七年には重慶市を中心とした地域が四川省から分離されて四番目の直轄市となった。⁽¹⁴⁾二〇〇〇年代に入ると、地級政府をバイパスして省が県級財政を直接管理する「省直管県」が実施されるようになった。浦善新によると、「省直管県」は行政区画改革の突破口であると位置づけられている。すなわち、県を省の直轄とするとともに、地級政府を省の派出機関に改め、将来的に省区縮小につなげていくと構想されているのである。⁽¹⁵⁾このような構想は行政区画や行政階層の問題に携わる者に広く共有されており、同様に劉君徳や舒慶もまずは県を省直轄にする⁽¹⁶⁾とともに地級政府を廃止し、省が管轄する県の数を適正化するために、省を分割すべきとの改革案を提起している。

三 業務分担・支出責任改革

以上のように、一九八〇年代以降、「分省論」が再び脚光を浴び、その構想は広東省を分割して海南省を新たに設立するなど局所的には実現に移されたものの、中国全土で省区縮小が実現するには至っていない。その間、行政階層の多さが一因となって顕在化した県級以下の財政逼迫が深刻化し、それは乱収費と呼ばれる不当な費用徴収をはじめ、土地収用と不動産バブル⁽¹⁷⁾、地方債務などの問題を引き起こしていった。そこで以下では、まず県級以下の財政逼迫と行政階層の関係、つぎに行政階層の多さに起因する問題を解決するために打ち出された、各級政府間の業務分担と支出責任を明確化するための改革について考察していく。

一 県級以下での財政逼迫

一九九〇年代以降に県級以下の財政逼迫が深刻化した背景には、一九九四年から中国全土で導入された分税制がある¹⁸⁾と指摘される。分税制の内容は多岐にわたるが、差し当たり、税金を中央税と地方税として中央・地方共有税に分けて、中央と地方に割り当てられる収入と支出を制度化しようとするものであると総括できよう¹⁹⁾。

分税制導入の結果、収入の面では中央と地方がほぼ同じとなった一方で、以下のように、支出の面では地方に圧倒的多くの負担が強いられることになった²⁰⁾。

- ・ 全国財政収入に占める地方財政収入の割合…五〇%前後
- ・ 全国財政支出に占める地方財政支出の割合…八〇%余り

また、分税制は中央と省の間の財政収支を明確にしたものの、地方各級政府間の財政収支に関しては、省ごとで独自に決められており、従前通り請負制のままになっているケースも少なくなかった。その結果、財源は省級ないしは地級に集中し、県級・郷級の財政収入は低いままに抑えられてしまったこと²¹⁾で、県級・郷級には全国財政収入の一七・五%しか割り当てられていないとの指摘もなされている。

業務分担の面に目を転じると、中央政府各部門の権限は極めて大きく、地方に対して恣意的に業務を押し付けたり、執行の手順についてもしばしば干渉するとされる²²⁾。例えば、中央と地方が共同で資金を拠出する鉄道や道路の建設などの場合は、地方により多くの支出が押し付けられ、維持管理費なども地方の負担にさせられることが多いと言われる²³⁾。

同様に、地方内においても各級政府部門がそれぞれ下級の政府部門に対し恣意的に業務を押し付ける一方で、

表 3—1 雲南省各級政府間の教育支出割合（2004 年）

	省級	地級	県級・郷級
金額（万元）	129,512	107,760	880,961
比率（%）	11.58	9.64	78.78

出典：安秀梅主編『中央與地方政府間的責任劃分與支出分配研究』北京：中国財政經濟出版社、2007 年、51 頁。

表 3—2 甘肅省天水市清水県の一般予算収支（万元）

	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
一般予算収入	1,578	1,414	1,679	1,583	1,411
一般予算支出	7,238	10,963	13,304	13,582	15,575
赤字額	5,660	9,549	11,625	11,999	14,164

出典：安秀梅主編『中央與地方政府間的責任劃分與支出分配研究』北京：中国財政經濟出版社、2007 年、183 頁。

表 3—3 湖南省五県の財政自給状況（2018 年）

	収入（億元）	支出（億元）	財政自給率（%）
鳳凰県	12.58	38.02	33.09
祁陽県	20.87	52.87	39.47
辰溪県	8.49	36.17	23.47
永興県	20.6	38.2	53.93
新化県	8.85	76.75	11.53

出典：銀温泉・孫鳳儀『中央與地方財政事権和支出責任劃分：改革方向與路徑』北京：中国計劃出版社、2021 年、31 頁。

資金の補填をしないため、とりわけ県級や郷級では財政逼迫に陥るケースが多発してきた。例えば、表 3—1 で示したように、県級・郷級は過大な財政負担を強いられてきている。県級・郷級に過大な負担が強いられた結果、表 3—2 および表 3—3 で示したように財政逼迫が起こった。

以上のように、上級政府部門から恣意的に業務を押し付けられる一方で、それにとまなう資金の手当てがなされていないため、県級や郷級では融資プラットフォームからの

借入金や不動産関連収入に頼らざるを得ず、そのことが地方債務問題や不動産バブルが起こる一因となっている。⁽²⁴⁾

二 業務分担・支出責任改革の提起

前述した県級財政逼迫の問題を解決するため、二〇〇〇年代に入ると省級が地級をバイパスして県級財政を直接管理する「省直管県」の試みが推し進められるようになった。⁽²⁵⁾ところが、表3—4で示したように、省の広さや人口規模そして管轄下にある県の数などに大きな違いがあるため、「省直管県」の効果も各省で異なると言われる。また「省直管県」によってバイパスされる側の地級政府による抵抗も障害となっておりと指摘される。⁽²⁶⁾

「省直管県」とほぼ時を同じくして、県が郷級財政を直轄する「郷財県管」の試みも始められた。しかし、「郷財県管」によって郷級財政は県級政府の管理下に置かれることになった一方、郷の県への依存が強まり、財政赤字であっても県が支援してくれるということから、増収や債務返済の意欲が低下したとも言われる。⁽²⁷⁾

さて、既述したように一九九四年に導入された分税制によって、中央・地方間の財政関係において一定の制度化が図られたものの、地方各級間の財政関係は省ごとに恣意的に決められていたため、結果的に県級・郷級への業務と支出の押し付けが横行したことにより、財政逼迫にともなう様々な問題を引き起こすことになった。それゆえ、地方各級政府間の財政関係を制度化して行く必要性については、早くも一九九六年に財政部が「省以下の分税制財政管理体制を改善することに関する意見」において提起し、二〇〇二年にも財政部は「省以下の財政管理体制にかかわる問題を改善することに関する意見」を公布して改革の必要性を訴えた。

こうして、かねてから中央・地方間のもとより地方各級政府間の業務分担と支出責任を明確化することの必要性は指摘されてきたが、二〇一六年になってようやく具体的な取り組みが進められることになった。⁽²⁸⁾手始めに国務院は二〇一六年八月に「中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確にすることに関する指導意見」を发出

表3-4 省（直轄市・自治区）ごとの県・郷数、面積、人口等の比較

	地級 (333)	県級 (2846)	郷級 (38755)	人口 (万人)	面積 (km ²)
四川省	21	183	3440	9121	約 49
河北省	11	168	2255	7731	約 19
河南省	17	158	2451	11444	約 17
山東省	16	137	1824	10096	約 16
雲南省	16	129	1407	4769	約 39
湖南省	14	122	1937	7327	約 21
広東省	21	122	1606	9502	約 18
黒龍江省	13	121	1240	3574	約 46
山西省	11	117	1396	3534	約 16
広西チワン族自治区	14	111	1250	5659	約 24
陝西省	10	107	1312	4023	約 21
新疆ウイグル自治区	14	106	1103	2283	約 166
安徽省	16	105	1498	7083	約 14
内モンゴル自治区	12	103	1024	2441	約 118
湖北省	13	103	1249	6173	約 19
遼寧省	14	100	1355	4192	約 15
江西省	11	100	1563	5026	約 17
江蘇省	13	96	1261	7832	約 10
浙江省	11	90	1360	5000	約 10
貴州省	9	88	1440	4529	約 18
甘肅省	14	86	1357	2783	約 43
福建省	9	85	1107	3861	約 12
チベット自治区	7	74	697	332	約 123
吉林省	9	60	937	2609	約 19
青海省	8	44	403	587	約 72
重慶市		38	1029	3404	約 8.2
海南省	4	23	218	925	約 3.4
寧夏回族自治区	5	22	240	684	約 6.6
北京市		16	333	1374	約 1.7
天津市		16	248	1082	約 1.2
上海市		16	215	1462	約 0.634
* 香港特別行政区、マカオ特別行政区、台湾省については省略					

出典：中華人民共和国民政部編『中華人民共和国行政区劃簡冊 2020』北京：中国地図出版社、2020年、1-8頁。

表 3—5 2019 年以降に公布された各分野における中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案

2019 年 5 月 22 日：「科学技術分野における中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」 ⁽³⁰⁾
2019 年 5 月 24 日：「教育分野における中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」 ⁽³¹⁾
2019 年 6 月 26 日：「交通運輸分野における中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」 ⁽³²⁾
2020 年 5 月 31 日：「生態系保護分野における中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」 ⁽³³⁾
2020 年 6 月 4 日：「公共文化分野における中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」 ⁽³⁴⁾
2020 年 6 月 30 日：「資源開発分野における中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」 ⁽³⁵⁾
2020 年 7 月 4 日：「緊急救援分野における中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」 ⁽³⁶⁾

して、中央と地方の間で業務分担と支出責任を明確化するための基本原則を示した。二〇一八年一月には、国務院辦公庁が「基本公共サービス分野における中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」によって、中央と地方が共同で担う一八項目の業務やそのための支出の分担について方針を出した。⁽²⁹⁾ 引き続き二〇一八年七月には、国務院辦公庁によって「医療衛生分野における中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」が公布されたのを皮切りに、科学技術、教育、交通運輸、生態系保護、資源開発、公共文化、緊急救援などの分野に関する中央と地方の間での業務分担と支出責任についての指針が、表 3—5 のように明らかにされた。

例えば、「教育分野における中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」によると、義務教育に関しては、各省（直轄市・自治区）および計画単列市を表 3—6 のようにグループ分けして、中央の支出割合を第一グループは八〇%、第二グループは六〇%、第三グループ、第四グループ、第五

表 3—6 中央の支出割合に関するグループ分け

第一グループ：内モンゴル自治区、広西チワン族自治区、重慶市、四川省、貴州省、雲南省、チベット自治区、陝西省、甘肅省、青海省、寧夏回族自治区、新疆ウイグル自治区
第二グループ：河北省、山西省、吉林省、黒龍江省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省、海南省
第三グループ：遼寧省、福建省、山東省
第四グループ：天津市、江蘇省、浙江省、広東省、大連市、寧波市、廈門市、青島市、深圳市
第五グループ：北京市、上海市

グループはいずれも五〇%とした。

同様に、「公共文化分野における中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」では、博物館、図書館、美術館などを無料開放するための費用負担に関して、表 3—6 のグループ分けに基づき、中央の支出割合を第一グループは八〇%、第二グループは六〇%、第三グループは五〇%、第四グループは三〇%、第五グループは一〇%とした。

三 地方各級政府間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案

以上のように、中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案が打ち出されるのにもない、地方各級政府間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案策定も進められていった。以下では広東省を事例として、地方各級政府間での業務分担・支出責任改革の進展を見ていきたい。

二〇一八年一二月以降、広東省では表 3—7 で示したように、次々と各級政府間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案が公布されていった。

例えば、基本公共サービス分野に分類される中等職業教育、高校教育、医療保険、公衆衛生、計画生育などに関する省（中央からの資金も含む）の支出割合は、表 3—8 のようにグループごとに示された。

表 3-7 広東省における業務分担と支出責任を明確化するための改革方案

2018 年 12 月 29 日：「基本公共サービス分野における省と市・県の業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」 ⁽³⁷⁾
2019 年 2 月 25 日：「広東省医療衛生分野における省と市・県の業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」 ⁽³⁸⁾
2019 年 10 月 20 日：「広東省科学技術分野における省と市・県の業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」 ⁽³⁹⁾
2020 年 6 月 3 日：「広東省教育分野における省と市・県の業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」 ⁽⁴⁰⁾
2020 年 7 月 29 日：「広東省交通運輸分野における省と市・県の業務分担と支出責任を明確化するための改革方案」 ⁽⁴¹⁾

表 3-8 広東省における基本公共サービス分野などに関する省の支出割合

第一グループ（旧ソビエト区、旧革命区貧困県、少数民族県）：100%
汕頭市（潮陽区・潮南区）、韶関市（南雄市）、乳源瑶族自治县、河源市（和平県・龍川県・連平県・紫金県）、梅州市（興寧市・梅県区・平遠県・蕉嶺県・大埔県・豐順県・五華県・梅江区）、惠州市（惠東県）、汕尾市（陸豊市・海豊県・陸河県・城区）、清遠市（連山壮族瑶族自治县・連南瑶族自治县）、潮州市（饒平県）、揭陽市（普寧市・揭西県・惠來県）
第二グループ（第一グループの市・県以外の北部生態発展地区、東西両翼沿海地区）：85%
汕頭市、韶関市、河源市、梅州市、汕尾市、陽江市、湛江市、茂名市、清遠市、潮州市、揭陽市、雲浮市、惠州市（龍門県）、肇慶市（広寧県・封開県・徳慶県・懷集県）
第三グループ（珠江デルタ地区で財力が相対的に低い市・県）：65%
惠州市（惠城区・惠陽区・博羅県）、肇慶市（瑞州区・鼎湖区・高要区・四会市）、江門市（恩平市・台山市・開平市・鶴山市）
第四グループ（第三グループに含まれない珠江デルタ地区の市・県）：30%
広州市、深圳市、珠海市、佛山市、東莞市、中山市、江門市（蓬江区・江海区・新会区）

同様に、医療衛生分野に分類される予防接種、健康教育、妊婦・乳児医療、高齢者健康管理などに関する省（中央からの資金を含む）の支出割合は、表 3-9 のようにグループごとに定められた。交通運輸分野については、①中央が省に委託し資金も提供する業務、②省が実施し資金も支出する業務、③省と市・県が共同で実施し、原則として省が資金を支出する業務、④市・県が実施し資金を支出する業務の分類が

表 3—9 広東省における医療衛生分野（予防接種など）に関する省の支出割合

第一グループ（旧ソビエト区、旧革命区貧困県、少数民族県）：100%
汕頭市（潮陽区・潮南区）、詔関市（南雄市）、乳源瑶族自治県、河源市（和平県・龍川県・連平県・紫金県）、梅州市（興寧市・梅县区・平遠県・蕉嶺県・大埔県・豊順県・五華県・梅江区）、惠州市（惠東県）、汕尾市（陸豊市・海豊県・陸河県・城区）、清遠市（連山壮族瑶族自治県・連南瑶族自治県）、潮州市（饒平県）、揭陽市（普寧市・揭西県・惠来県）
第二グループ（第一グループの市・県以外の北部生態発展地区、東西両翼沿海地区）：85%
汕頭市（金平区・龍湖区・澄海区・濠江区、南澳区）、詔関市（浪江区・武江区・曲江区・樂昌市・仁化县・始興県・翁源県・新豊県）、河源市（源城区・東源県）、梅州市、汕尾市、陽江市、湛江市、茂名市、清遠市（清城区・清新区・英徳市・連州市・佛風県・陽山県）、潮州市（湘橋区・潮安区）、揭陽市（榕城区・揭東区）、雲浮市、惠州市（龍門県）、肇慶市（広寧県・封開県・徳慶県、懷集県）
第三グループ（珠江デルタ地区で財力が相対的に低い市・県）：65%
惠州市（惠城区・惠陽区・博羅県）、肇慶市（瑞州區・鼎湖区・高要区・四会市）、江門市（恩平市・台山市・開平市・鶴山市）
第四グループ（第三グループに含まれない珠江デルタ地区の市・県）：30%
広州市、深圳市、珠海市、佛山市、東莞市、中山市、江門市（蓬江区・江海区・新会区）

示された。

二〇二二年に入ると、四月一九日に開催された中央全面改革深化委員会第二五回会議において採択された「省以下の財政改革工作をさらに推し進めることに關する指導意見」を踏まえて、國務院辦公庁は地方各級政府の間での業務分担と支出責任を明確化するための指針を示した。⁽⁴²⁾ ここでは、下級政府に対して負担が恣意的押し付けられないよう、省級が主導して地方各級政府間の業務分担と支出責任をさらにいっそう明確化する必要性が強調された。

四 業務分担・支出責任改革が直面する諸課題

以上のように、二〇一六年以降、中央と地方の間のみならず地方各級政府間での業務分担と支出責任を明確化するための試みが行われてきているが、課題も少なくない。例えば、二〇一九年六月に行われた中央予算執行状況に対する監査報告の中で、「積極的に」中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化すべきとの提案がなされたもの⁽⁴³⁾、二〇一六年に國務院が中

中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための基本原則が示してから二〇二〇年までの間に取り組まれたのは、前述したように、基本公共サービス、医療衛生、科学技術、教育、交通運輸、生態系保護、資源開発、公共文化、緊急救援などの分野に限られ、差し当たり取り組みやすい分野から試行が始められた段階であると言えよう。そのため、二〇二〇年度の中央予算執行状況に対する監査報告の中では、他の分野に關しても、中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革方案策定を「加速化させる」よう指摘がなされた。⁽⁴⁴⁾

さて、中央と地方の間での業務分担と支出責任を明確化するための改革が依然として初歩的な段階に止まっている背景には、この改革を実務面で統括している財政部の指導力不足があるとも言われる。例えば、二〇一八年八月二七日に国家發展改革委員会財政司で行われた聞き取り調査においては、財政部の指導能力不足のために、関係部門間の調整が難航しているとの実情が披瀝された。⁽⁴⁵⁾ それによると、各関係部門は自らの利益を最優先して、改革の要請に対してはただ体裁を整えてやり過ぎているだけだということである。⁽⁴⁶⁾ 同様に、二〇二〇年度の中央予算執行状況に対する監査報告においても、すでに中央と地方の間での業務分担と支出責任に關する改革方案が打ち出されている分野においてさえ、旧來通りの運用が改められておらず、中央と地方の關係が依然として恣意的に決められていると指摘された。⁽⁴⁷⁾

ところで、政策執行の問題に關連し地方の側への批判を意図して、政令は「北京を出さない」などと揶揄されることが多いが、業務分担・支出責任改革について見る限り、實際のところ中央政府各部門の抵抗により、そもそも政令は「中南海を出さない」ことこそが問題の元凶であると思われる。すなわち、改革の実現にはまず中央の關係部門間の協力が不可欠なのであり、それなくして実効性のある改革は望めないと見えよう。⁽⁴⁸⁾ それと同時に、地方側での消極性も問題視されている。例えば、広東省財政庁が「できる分野から一步一步穩当に」省内各級政府間での業務分担と支出責任を明確化するための改革を進めるとの方針を示したところ、⁽⁴⁹⁾ 広東省人民代表大會財政

経済委員会からは、「全面的かつ積極的に」省内各級政府間での業務分担と支出責任を明確化するための改革を推進するよう求められたのであった。⁽⁵⁰⁾

四 中央資金基層直達メカニズム

二〇二〇年から中央の資金を一気通貫に基層レベルへ交付する試みが行われることになった。まず以下では、こうした試みが行われることになった背景にある財政移転の問題を近年の事例を交えながら概観し、それを踏まえて二〇二〇年から運用が始められた中央資金基層直達メカニズムの効果とその限界について考察したい。

一 財政移転をめぐる諸問題

前述したように、一九九四年に分税制が中国全土に導入されるようになってから、財政面で地方の収入割合が大幅に低下する一方で、財政支出の八割くらいが地方に割り当てられた。こうしたアンバランスに対応するため中央から地方へ財政移転資金が交付されることで地方の側は収入不足を補うことになった。しかしながら、中央から地方への財政移転は必ずしも十分に機能しているとは言えない。例えば、財政移転資金交付の遅延、留め置きや詐取・流用などの問題がしばしば指摘されている。⁽⁵¹⁾ 遅延の問題については、二〇一九年度中央予算執行状況に対する監査報告によると、中央から各省へ財政移転資金が支給されたのち、省以下の各級政府に届くのに要した平均日数は一二五日にも及んでおり、⁽⁵²⁾ そのため下級政府に行けば行くほど予算執行に大きな影響を及ぼしていた。

さて、財政移転資金は地方が現場の状況に応じて臨機応変に使用できる一般性財政移転資金と、使途や使用法

が細かく規定されている特定項目財政移転資金に大別される。近年では、国務院が地方に配慮して一般性財政移転資金の割合を高めていく方針が打ち出されているものの、名目上は一般性財政移転資金となっても実質上は特定項目財政移転と変わりなく中央政府各部門によるきつい縛りのあるケースも少なくないと言われる⁽⁵³⁾。その背景には、特定項目財政移転資金に関して中央政府各部門は資金配分や使途について大きな裁量権を有していることから、名目上は一般性財政移転資金と見せかけておきながら実質的には従前通り地方に対して大きな影響を及ぼそうとする意図があると指摘されている⁽⁵⁴⁾。各省に対する財政移転資金の配分、とりわけ特定項目財政移転資金の配分割合は中央との交渉で決められているため、各省間で不平や不満も多いとされる⁽⁵⁵⁾。

例えば銀温泉らによる聞き取り調査によれば、車両购置税の地方受け取り分について河南省当局者の間で、湖北省、安徽省、陝西省、甘粛省よりも少なく抑えられていることについて不満の声が上がっているという⁽⁵⁶⁾。二〇二〇年度の中央予算執行状況に対する監査報告の中でも、中央から各省に支給される補助金の算定根拠が曖昧で恣意的な運用がなされていると問題視されている⁽⁵⁷⁾。

財政移転は地域間経済格差解消に資する役割も担っているが、この点に関しても地方からは不満が上がっている。例えば、前述の銀温泉らによる聞き取り調査によると江蘇省の当局者たちは、中央から江蘇省への財政移転資金は河南省よりも少なく、江蘇省をはじめとする東部各省(および直轄市)から大量に資金を奪って中西部の各省(および自治区)に回されていることを批判しているという⁽⁵⁸⁾。こうした不満の背景には、経済的に豊かだとされる江蘇省の中でも北部と南部では経済格差が大きく、それもかかわらず、中央に大量に資金を持って行かれてしまい財政的に苦しいという実情があると考えられる。確かに、二〇一八年に実施された中央から地方への財政移転のうち中西部各省(および自治区)に支給された割合は八五・三%であることから、江蘇省をはじめとする東部の各省(および直轄市)に不満があるのは致し方ないことかと思われる⁽⁵⁹⁾。

二 基層レベルへの資金直達の試み

(1) 中央資金基層直達メカニズムの構築

従前の財政移転が様々な課題を抱える中、二〇二〇年に入るとコロナ禍によって基層レベルの資金不足はいっそう深刻化した。例えば、二〇二〇年五月に開催された全国人民代表大会で李克強総理は、基層レベルでの財政逼迫への危機感を表明し、こうした問題に対処するため、二兆元の資金を一気通貫で基層レベルに支給して、事業主や住民の窮状を救うとの方針を示した。⁽⁶⁰⁾ この新しい試みはとりわけ中小零細企業、社会保険、最低生活保障の資金不足を補うとともに、失業者、高齢者、特別困窮者を救うことに重点を置くこととされ、こうした指針のもとに、中央から基層レベルへ一気通貫に資金を交付するメカニズムの構築が進められた。

中央から基層レベルへ資金を一気通貫に支給するメカニズムの成否は監視システムにかかっているとの認識のもとに、財政部副部長の許宏才および同預算司司長の李敬輝らは、リアルタイムで資金の所在をモニターできる監視システムを構築するとともに、資金を受け取った事業主や個人の実名台帳を作成すると表明した。⁽⁶¹⁾ この監視システムは、資金の所在・交付額・交付対象・使用実績などを可視化し、千里眼の如く資金を監視できると大鼓判が押された。⁽⁶²⁾ それと並行して、財政部が各省に設けている監管局が、当地の財政部門と協力しながら資金交付を実際に担う担当者と直接連絡を密に取りつつ、資金の所在や支給先をリアルタイムで把握して監視する態勢も整えられた。⁽⁶³⁾

(2) 中央資金基層直達メカニズムの効果

中央資金基層直達メカニズムの最大の効果は、その謳い文句通り一気通貫に資金が中央から基層レベルにまで届けられたことが挙げられる。例えば、通常の財政移転では百日以上かかるところ、平均すると二〇日以内で九

○%以上の資金が基層レベルにまで届いたと、二〇二〇年度の中央財政に関する決算報告で明らかにされた。⁽⁶⁴⁾ また、二〇二〇年八月中旬までの時点で実際に支出された五〇九七億元のうち、省級での支出は四・一%、地級での支出は一四・五%、県級での支出は八一・四%であったと財政部の担当者から紹介されているように、資金の大部分が県級以下で支出されていることがうかがえる。⁽⁶⁵⁾

使途に関しては、中小零細企業や困窮者への支援はもとより、医療衛生体制の拡充、県・郷級政府の経費補填などにもあてられたとされる。例えば、湖北省武漢市では一一もの中核病院の増設や基層レベルの医療衛生体制拡充に四七・二六億元が支給され、雲南省では一八四・二億元が省内での財政移転拡充に回されたと、財政部の担当者によって明らかにされた。⁽⁶⁶⁾ 同様に、広東省財政庁の二〇二〇年度決算報告によると、二〇二〇年に直達資金として七八二・四七億元が支給され、七・六二万社にのぼる中小零細企業や、延べ五三七五万人に恩恵を与えたとされる。⁽⁶⁷⁾

その後、二〇二〇年一〇月末までにほとんどの資金が下達されると同時に、次年度には中央から基層レベルへの直達資金を恒常的なものとするとともに規模を拡大させることが検討されることになった。⁽⁶⁸⁾ 翌二〇二一年に入ると、三月に開催された全国人民代表大会で李克強総理は、中央資金基層直達メカニズムの活用を恒常化させると同時に、規模を二兆八〇〇〇億元に拡大するとの方針を打ち出した。⁽⁶⁹⁾ それを受けて同年五月には許宏才財政部副部長から、二〇二一年の中央資金基層直達メカニズムには県級財力保障メカニズム資金を含む二七項目の財政移転資金が組み込まれることになったと明らかにされた。⁽⁷⁰⁾ 一方、経済的に比較的豊かな広東省に対しては、直達資金が五九八・三七億元に減額支給されることになった。⁽⁷¹⁾

二〇二二年に入ってから、三月に開催された全国人民代表大会において李克強総理が、中央から基層レベルへの直達資金のさらなる拡大強化を訴えたことを受けて、⁽⁷²⁾ 財政部は中央資金基層直達メカニズムを常態化させる

表 4-1 中央から地方への財政移転（億元）

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年（暫定値）
一般性財政移転	38,722.06	66,798.16	69,459.86	74,826.90	82,138.92
特定項目財政移転	22,927.09	7,561.70	7,765.92	7,353.04	7,836.08
特殊財政移転			5,992.15		
合計	61,649.15	74,359.86	83,217.93	82,215.94	89,975.00

出典：財政部による各年度の決算報告などをもとに筆者作成。なお、特殊財政移転は新型コロナ対策のために 2020 年限定で実施されたものである。

表 4-2 広東省の財政収入に占める中央からの資金の割合（億元）

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年（暫定値）
総収入	7,577.63	7,509.57	8,285.71	6,571.85
中央からの収入	1,476.35 (19.5%)	1,632.33 (21.7%)	1,907.29 (23.0%)	1,462.97 (22.2%)

出典：広東省财政厅による各年度の決算報告などをもとに筆者作成。なお、カッコ内は総収入に占める中央からの資金の割合を示す。

とともに規模をさらに拡大する方針を打ち出した。⁽⁷³⁾

(3) 中央資金基層直達メカニズムの諸課題

以上のように、鳴り物入りで開始された中央資金基層直達メカニズムであるが、実際にはその運用を通じて様々な課題が明らかになった。まず挙げられるのは、財政移転全体に対する影響の限定性である。前述したように、中央資金基層直達メカニズムの規模は二〇二〇年に二兆元、二〇二一年には二兆八〇〇億元というように拡大傾向にあるとはいえ、表 4-1、表 4-2、表 4-3 で示したように、中央から地方あるいは地方内での財政移転資金全体に占める規模という観点から見ると、その影響は限定的なものであると考えられる。

つぎに、中央資金基層直達メカニズムでは中央の資金を基層レベルにまで一貫通貫に届けるとはいえ、従来通り中央↓省級↓地級↓県級↓郷級という経路を通じて支給されることに変わりはないため、これまでの財政移転に関して指摘されてきた資金の遅配、留め置き、流用などといった問題が同様に生じている。例えば、二〇二〇年度の中央予算執行状況に

表 4-3 広東省の財政支出に占める下級政府への資金の割合 (億元)

	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年 (暫定値)
総支出	7,222.26	7,126.53	8,092.31	6,571.85
下級政府への支出	4,948.88 (68.5%)	4,666.89 (65.5%)	4,684.63 (57.9%)	4,404.78 (67.0%)

出典：広東省財政庁による各年度の決算報告などをもとに筆者作成。なお、カッコ内は省から下級政府に支出された資金の割合を示す。

対する監査報告の中では、中央資金基層直達メカニズムによって通常の財政移転資金よりも格段に早く確実に資金が行き渡り、多くの事業主や困窮者を救済することに役立ったと評価がなされる一方で、遅配や留め置き、詐取、流用された資金が三九一・五三億元にもなったことが判明したと指摘された⁷⁴。審計署財政審計司司長の魏強も、二〇二〇年に支給された直達資金についての監査に基づき、資金の遅配や留め置きをはじめ、債務返済、企業や投資の誘致などに流用・詐取されたりするなどの問題が生じたと明らかにした⁷⁵。同様に、広東省人民代表大会財政經濟委員会からは、広東省へ支給された直達資金の扱いに関して、無計画な給付、遅配や留め置き、流用などの問題があったと指摘された⁷⁶。例えば、二〇二〇年に中央から広東省に支給された直達資金七八二・四七億元のうち、三八・四四億元に遅配や留め置き、詐取・流用、不正受給などの問題が生じていたとされる⁷⁷。そのほかにも、二〇二一年以降、直達資金の金額と範囲が拡大する一方で、それにもない関連する政府部門が増えることにより、部門間の調整が難航するとともに、管理も複雑化するといった問題が指摘された⁷⁸。

以上のように、二〇二〇年から鳴り物入りで中央資金基層直達メカニズムが運用され始めたものの、その後も依然として、各地方で財政移転資金や財政資金の使途などをめぐって様々な問題が生じていたことが、二〇二一年に行われた各種調査によって明らかになった。例えば、二〇二一年九月に國務院辦公庁督查室が北京市、天津市、河北省、山西省、内モンゴル自治区、遼寧省、吉林省、安徽省、江西省、山東省、広西チワン族自治区、海南省、重慶市、四川省、貴州省、寧夏回族自治区等で一斉に行った査察によって、表 4-

表 4—4 2021 年 9 月に国務院辦公庁督查室が実施した査察で明らかになった不正の事例

天津市：住宅市場関連補助金 20 億元が下達されず留め置かれていたり、耕地開墾のための資金 13.58 億元がオフィスビル建設や企業・政府部門への貸出に流用されていた。
吉林省：耕作地や住宅に関する補助金のうち前者は 6.4%、後者は 7.9%しか支出されていなかった。
海南省：医療サービス向上に関する補助金が 4.4%しか支出されておらず、同省儋州市では家畜の出荷に関する奨励金が全く支出されていなかった。
内モンゴル自治区：同自治区フフホト市賽罕区では旧市街の再開発に関する補助金 1.25 億元が主として隠れ債務の利息返済に流用されていた。
山西省：同省汾陽市では新型コロナウイルス対策のために支給された資金 2,000 万元が、建設プロジェクトに流用されていた。

4 で示したように、中央から各地方に支給された資金をめぐる各地で様々な問題が横行している実態が明るみにされた。⁽⁷⁹⁾

それ以外にも、党中央や国務院が再三にわたり、多くの債務を抱えている地方に対して不要不急の建設プロジェクト禁止を厳命していたにもかかわらず、青海省、寧夏回族自治区、貴州省、雲南省など債務危機に直面している地方において、表 4—5 で示したように、依然として財政資金を支出して不要不急の建設プロジェクトが実施されていた実態が公表された。⁽⁸⁰⁾

五 結 語

冒頭で指摘したように、中国の行政階層は中央以下、省級—地級—県級—郷級というように世界的にも稀な五層構造となっている。このような行政階層の多さに起因して、行政効率の低さや財政負担の偏在などの問題が生じてきた。そこで本稿では、これらの問題を解決するために提起されてきた「分省論」から業務分担・支出責任改革および中央資金基層直達メカニズムに至る議論や施策を考察することで、これまで取り組まれてきた試みの成果と課題を明らかにした。

ただし、業務分担・支出責任改革や中央資金基層直達メカニズムは近年取り組みが始められた現在進行形の試みであるがゆえに、入手できる資料

表 4—5 2021 年に明らかになった財政資金に関する不正の事例

1. 青海国際会議センター：青海省西寧市発展改革委員会が認可し、財政資金 22.77 億元が使用された。
2. 青海省人材資源社会保障公共サービスセンター：青海省人材資源社会保障庁が主体となって認可し、財政資金 2.4 億元が使用された。
3. 青海省勝利賓館：青海省財政庁が主体となって認可し、財政資金 8,966.45 万元が使用された。
4. 寧夏閩寧会議センター：寧夏回族自治区銀川市党委員会・銀川市政府が主体となって認可し、財政資金 5,500 万元が使用された。
5. 寧夏閩寧鎮酒店管理サービス職業技能訓練センター：寧夏回族自治区教育庁が認可し、建設資金には全額財政資金があてられた。
6. 寧夏シルクロード真珠タワー：寧夏回族自治区銀川市が認可し、財政資金 3 億元が使用された。
7. 貴州省遵宜市会議センター：貴州省遵宜市が認可し、財政資金約 6 億元が使用された。
8. 雲南省民主党派ビル・雲南中華職業教育社ビル：雲南省政府が認可し、財政資金 2.24 億元が使用された。

には限りがあるのはもとより、現時点でその成否を判断するのは時期尚早と言えよう。また「分省論」に関しては、中華民国期に朝野を挙げて盛んに議論が行われ、蔣介石らの指導者も積極的な姿勢を見せていたが、中華人民共和国成立以降は棚上げにされてきており、一九八〇年代以降、「分省論」を再評価する動きが出てきたものの、現在政権内部でどのような検討がなされているのかは不明な点が多い。ただし、一九八八年の海南省成立や一九九七年の重慶直轄市成立には、「分省論」で提起された議論が多少なりとも反映されていると考えられることもあり、今後「分省論」に基づき新たに省や直轄市が設立されるのか注目される。

行政効率の向上や財政負担偏在の是正に関する行財政面の要請という観点からは、現行の省級行政区を分割するとともに地方行政階層を減らすことが望ましいとの問題意識は、多くの研究者に共有されていると思われる⁽⁸¹⁾。一方、政治面からの要請でむしろ現行の地方行政階層を固定化ひいては

増強する動きも見受けられる。例えば前述したように、「省直管県」の試みに対して既得権を脅かされる地級政府は、非協力的な姿勢を示す傾向があると指摘されており、さらに近年では、これまで自治組織とされてきた都市部の居民委員会や農村部の村民委員会を準行政的な組織に転換させていこうという方向性も強まっている。こうした末端にまで支配を浸透させようとする政治面からの要請と、行政効率向上および財政負担偏在是正という行財政面からの要請との葛藤を克服して、中国が地方行政階層の多さを抜本的に解消していけるのか否か、今後もし引き続き研究を進めていきたい。

- (1) 省のあり方をめぐる清朝末期から中華民国期にかけての議論については、張文範主編『中国省制』（北京：中国大百科全書出版社、一九九五年）に関連する資料や論稿が数多く収録されていて包括的な理解に資する。
- (2) 「省区縮小運動」については、味岡徹「日中戦争時期における蒋介石の省区縮小運動」（姫田光義・山田辰雄編『中国の地域政権と日本の統治』慶應義塾大学出版会、二〇〇六年）が詳しい。
- (3) 中華民国期の中央・地方関係については、金子肇『近代中国の中央と地方——民国前期の国民統合と行財政——』（汲古書院、二〇〇八年）および横山英編『中国の近代化と地方政治』（勁草書房、一九八五年）が参考になる。
- (4) 一方、一九一〇年代末から一九二〇年代前半にかけては、主に南部の諸省において、自立した各省が連合して新しい国づくりを目指す「聯省自治」と呼ばれる動きも盛んになった。「聯省自治」の展開については、塚本元『中国における国家建設の試み——湖南一九一九—一九二一——』（東京大学出版会、一九九四年）を参照されたい。
- (5) 前掲、張文範主編『中国省制』、六四二頁。
- (6) 同右、三三〇——三三一頁。
- (7) 浦善新『中国行政区劃改革研究』北京：商務印書館、二〇〇六年、二九五—二九六頁。前掲、張文範主編『中国省制』、六三八—六四〇頁。

- (8) 前掲、味岡徹「日中戦争時期における蒋介石の省区縮小運動」、二六―二七頁。
- (9) 同右、三二―三四頁。
- (10) 同右、一七頁。
- (11) 前掲、浦善新『中国行政区劃改革研究』、二九六頁。
- (12) 浦善新『中国的省制研究』、前掲、張文範主編『中国省制』、八八―九一頁。
- (13) 劉君徳・舒慶『中国行政經濟運行與省地級行政区劃改革的基本思路』、前掲、張文範主編『中国省制』、一一三頁。
- (14) 一九八五年に三峡ダム建設構想と関連して、四川省と湖北省の間に三峡省を設立する案が提起されたものの、翌年には撤回されていた(賀曲夫『中国当代省制改革展望』北京・中国經濟出版社、二〇一一年、一二二―一二四頁)。
- (15) 前掲、浦善新『中国行政区劃改革研究』、三〇七頁。
- (16) 前掲、劉君徳・舒慶『中国行政經濟運行與省地級行政区劃改革的基本思路』、一〇九頁。
- (17) 県級以下の財政逼迫と不動産バブルの関係については、任哲『中国の土地政治——中央の政策と地方政治』(勁草書房、二〇一二年)が詳しい。
- (18) 例えば、任哲の同右書や武内宏樹「党国体制と農村問題——税费改革を事例に」(加茂具樹ほか編著『党国体制の現在——変容する社会と中国共産党の適応』慶應義塾大学出版会、二〇一二年)などを参照されたい。
- (19) 王紹光と胡按鋼は『国家能力報告』(遼寧人民出版社、一九九三年)において、分税制導入の正当性を主張した。なお、分税制導入に至る政治過程については、三宅康之「分税制改革導入の政治過程(一九九三年)の再検討」(『国際学研究』第一巻、二〇一二年三月)が詳しい。
- (20) 銀温泉・孫鳳儀『中央與地方財政事權和支出責任劃分・改革方向與路徑』北京・中国計劃出版社、二〇二一年、二二頁。
- (21) 劉海英『地方政府間財政關係研究』北京・中国財政經濟出版社、二〇〇六年、二二三頁。
- (22) 韓旭・涂鋒『中央、地方事權關係研究報告』北京・中国社会科学出版社、二〇一五年、八三頁。
- (23) 前掲、銀温泉・孫鳳儀『中央與地方財政事權和支出責任劃分・改革方向與路徑』、一八一頁。
- (24) 同右、一八四頁。前掲、韓旭・涂鋒『中央、地方事權關係研究報告』、八三頁。後述する業務分担・支出責任改

革の背景には、このような構造的問題があったと言える。

(25) 「省直管県」については、王雪麗『中国「省直管県」体制改革研究』（天津：天津人民出版社、二〇一三年）が詳しい。

(26) 「省直管県」の試みとその限界については、佐々木智弘「県レベルの経済発展と管理体制」（佐々木智弘編『現代中国の政治的安定』アジア経済研究所、二〇〇九年）を参照されたい。

(27) 雷志宇『中国県郷政府間関係研究——以T県為例』上海：上海人民出版社、二〇一一年、一一四頁。

(28) 「央地財政権責劃分三層框架初成」、『中国財政報』二〇二〇年一〇月一三日。

(29) それらには義務教育、学生支援、就業サービス、養老保険、医療衛生、生活保護、住宅支援などに関する業務が含まれる。

(30) 国務院辦公庁「關於印發科技領域中央與地方財政事權和支出責任劃分改革方案的通報」（二〇一九年五月二二日）国辨発「二〇一九」二六号、『中華人民共和國国務院公報』（以下、『国務院公報』と略称）二〇一九年第一七号。

(31) 国務院辦公庁「關於印發教育領域中央與地方財政事權和支出責任劃分改革方案的通報」（二〇一九年五月二四日）国辨発「二〇一九」二七号、『国務院公報』二〇一九年第一七号。

(32) 国務院辦公庁「關於印發交通運輸領域中央與地方財政事權和支出責任劃分改革方案的通報」（二〇一九年六月二六日）国辨発「二〇一九」三三三号、『国務院公報』二〇一九年第二〇号。

(33) 国務院辦公庁「關於印發生態環境領域中央與地方財政事權和支出責任劃分改革方案的通報」（二〇二〇年五月三十一日）国辨発「二〇二〇」一三三号、『国務院公報』二〇二〇年第一八号。

(34) 国務院辦公庁「關於印發公共文化領域中央與地方財政事權和支出責任劃分改革方案的通報」（二〇二〇年六月四日）国辨発「二〇二〇」一四号、『国務院公報』二〇二〇年第一九号。

(35) 国務院辦公庁「關於印發自然資源領域中央與地方財政事權和支出責任劃分改革方案的通報」（二〇二〇年六月三日）国辨発「二〇二〇」一九号、『国務院公報』二〇二〇年第二二号。

(36) 国務院辦公庁「關於印發应急救援領域中央與地方財政事權和支出責任劃分改革方案的通報」（二〇二〇年七月四日）国辨発「二〇二〇」二二二号、『国務院公報』二〇二〇年第二二号。

- (37) 広東省人民政府辦公庁「關於印發基本公共服務領域省級與市縣共同財政事權和支出責任劃分改革方案的通知」(二〇一八年二月二十九日) 粵府辦「二〇一八」五二二號、『広東省人民政府公報』二〇一九年第二期。
- (38) 広東省人民政府辦公庁「關於印發広東省醫療衛生領域省級與市縣共同財政事權和支出責任劃分改革方案的通知」(二〇一九年二月二十五日) 粵府辦「二〇一九」五五號、『広東省人民政府公報』二〇一九年第八期。
- (39) 広東省人民政府辦公庁「關於印發広東省科技領域省級與市縣共同財政事權和支出責任劃分改革方案的通知」(二〇一九年一月二〇日) 粵府辦「二〇一九」二二二號、『広東省人民政府公報』二〇一九年第三期。
- (40) 広東省人民政府辦公庁「關於印發広東省教育領域省級與市縣共同財政事權和支出責任劃分改革方案的通知」(二〇二〇年六月三日) 粵府辦「二〇二〇」一一一號、『広東省人民政府公報』二〇二〇年第一八期。
- (41) 広東省人民政府辦公庁「關於印發広東省交通運輸領域省級與市縣共同財政事權和支出責任劃分改革方案的通知」(二〇二〇年七月二十九日) 粵府辦「二〇二〇」一七七號、『広東省人民政府公報』二〇二〇年第二期。
- (42) 国務院辦公庁「關於進一步推進省以下財政體制改革工作的指導意見」(二〇二二年五月二十九日) 国辦發「二〇二二」二〇號、『中国政府網』(<www.gov.cn>) (以下、URLの表記は省略)。
- (43) 胡澤君「国務院關於二〇一八年度中央預算執行和其他財政收支的審計工作報告」(二〇一九年六月二十六日)、『全国人民代表大会常務委員會公報』二〇一九年第四号(二〇一九年七月十五日)、七三二頁。
- (44) 胡澤君「国務院關於二〇二〇年度中央預算執行和其他財政收支的審計工作報告」(二〇二一年六月七日)、『全国人民代表大会常務委員會公報』二〇二二年第五号(二〇二二年七月十五日)、一〇九〇頁。
- (45) 前掲、銀温泉・孫鳳儀『中央與地方財政事權和支出責任劃分・改革方向與路徑』、一七九頁。
- (46) 同右、一八一頁。
- (47) 前掲、胡澤君「国務院關於二〇二〇年度中央預算執行和其他財政收支的審計工作報告」、一〇八二頁。
- (48) 前掲、韓旭・涂鋒『中央、地方事權關係研究報告』、八一頁。
- (49) 戴遠龍「關於広東省二〇二〇年省級決算草案的報告」(二〇二一年七月二十九日)、『広東省人民代表大會常務委員會公報』二〇二一年第六号(二〇二一年九月六日)、一二六頁。
- (50) 潘江「關於広東省二〇二〇年省級決算草案的審查結果報告」(二〇二一年七月二十九日)、『広東省人民代表大會常

- 務委員会公報」二〇二二年第六号（二〇二二年九月六日）、一二九頁。
- (51) これらの問題については、磯部靖『中国 統治のシレンマ―中央・地方関係の変容と未完の再集権』（慶應義塾大学法学研究会、二〇一九年、第五章）を参照されたい。なお、基層レベルの資金不足を補うために導入された県級基本財力保障メカニズムも、財政移転に組み込まれているため同様の問題が生じている。
- (52) 胡澤君「国務院關於二〇一九年度中央預算執行和其他財政收支的審計工作報告」（二〇二〇年六月一八日）、『全国人民代表常務委員会公報』二〇二〇年第三号（二〇二〇年八月一五日）、五八〇頁。
- (53) 同右、五八〇頁。
- (54) 前掲、韓旭・涂鋒『中央、地方事権関係研究報告』、八〇頁。
- (55) 前掲、劉海英『地方政府間財政關係研究』、七九頁。
- (56) 前掲、銀温泉・孫鳳儀『中央與地方財政事権和支出責任劃分·改革方向與路徑』、一八六頁。
- (57) 前掲、胡澤君「国務院關於二〇二〇年度中央預算執行和其他財政收支的審計工作報告」、一〇八二頁。
- (58) 前掲、銀温泉・孫鳳儀『中央與地方財政事権和支出責任劃分·改革方向與路徑』、一八五頁。
- (59) 劉昆「国務院關於二〇一八年中央決算的報告」（二〇一九年六月二六日）、『全国人民代表常務委員会公報』二〇一九年第四号（二〇一九年七月一五日）、七〇九頁。
- (60) 李克強「政府工作報告」（二〇二〇年五月二二日）、『全国人民代表大會常務委員会公報』二〇二〇年第二号（二〇二〇年六月一五日）、二九二―三〇二頁。
- (61) 財政部新聞辦公室「建立特殊轉移支付機制国務院政策例行吹風会文字実録」（二〇二〇年六月一二日）、『中国政務網』。
- (62) 財政部新聞辦公室「介紹新增財政資金直達市県基層工作進展有関情况国務院政策例行吹風会文字実録」（二〇二〇年八月二六日）、『中国政務網』。
- (63) 「確保直達資金一竿子插到底」、『中国財政報』二〇二〇年一月二七日。
- (64) 劉昆「国務院關於二〇二〇年中央決算的報告」（二〇二二年六月七日）、『全国人民代表大會常務委員会公報』二〇二二年第五号（二〇二二年七月一五日）、一〇七七頁。

- (65) 「国新辨吹風会介紹新增財政資金直達市県進展—讓直達資金「一竿子插到底」、『經濟日報』二〇二〇年八月二七日。
- (66) 前掲、財政部新聞辦公室「介紹新增財政資金直達市県基層工作進展有關情況國務院政策例行吹風会文字實錄」。
- (67) 前掲、戴遠龍「關於廣東省二〇二〇年省級決算草案的報告」、一一八—一九頁。
- (68) 「財政資金直達機制相關工作穩步推進、政策效果逐步顯現」、『中國財政報』二〇二〇年一月二三日。
- (69) 李克強「政府工作報告」(二〇二一年三月五日)、『全國人民代表大會常務委員會公報』二〇二一年第三号(二〇二一年四月一五日)、四一四—四二七頁。
- (70) 財政部新聞辦公室「常態化財政資金直達機制國務院政策例行吹風会文字實錄」(二〇二一年五月二一日)、『中國政府網』。「惠企利民暖万家」今年以來實施常態化財政資金直達機制調查、『中國財政報』二〇二一年六月一六日。
- (71) 戴遠龍「關於廣東省二〇二一年上半年預算執行情況的報告」(二〇二一年七月二九日)、『廣東省人民代表大會常務委員會公報』二〇二一年第六号(二〇二一年九月六日)、一五六頁。
- (72) 李克強「政府工作報告」(二〇二二年三月五日)、『全國人民代表大會常務委員會公報』二〇二二年第二号(二〇二二年三月三一日)、三二八—三三二頁。
- (73) 財政部「關於二〇二一年中央和地方預算執行情況與二〇二二年中央和地方預算草案的報告」(二〇二二年三月五日)、『全國人民代表大會常務委員會公報』二〇二二年第二号(二〇二二年三月三一日)、三七三頁。
- (74) 前掲、胡澤君「國務院關於二〇二〇年度中央預算執行和其他財政收支的審計工作報告」、一〇八五頁。
- (75) 前掲、財政部新聞辦公室「常態化財政資金直達機制國務院政策例行吹風会文字實錄」。
- (76) 前掲、潘江「關於廣東省二〇二〇年省級決算草案的審查結果報告」、一二八頁。
- (77) 黃建勳「關於廣東省二〇二〇年度省級預算執行和其他財政收支的審計工作報告」(二〇二一年七月二九日)、『廣東省人民代表大會常務委員會公報』二〇二一年第六号(二〇二一年九月六日)、一三九—一四〇頁。
- (78) 「二·八億元！常態化機制如何落地 廣東、湖北、陝西等地財政直達資金使用管理情況調查」、『經濟日報』二〇二一年六月二三日。
- (79) 「關於國務院第八次大督查發現部分地方和單位貫徹落實党中央、國務院決策部署不到位典型問題的通知」(二〇二

一年一月一八日）、『中国政府網』。

- (80) 国務院辦公庁「關於部分債務沉重地区違規興建樓堂館所問題的通報」(二〇二二年一月三日)、『中国政府網』。
(81) 例えば、前掲、劉海英『地方政府間財政關係研究』。前掲、韓旭・涂鋒『中央、地方事權關係研究報告』。前掲、銀温泉・孫鳳儀『中央與地方財政事權和支出責任劃分・改革方向與路徑』などを参照されたい。

謝辞

本稿は、高橋産業経済研究財団からのご支援を賜って執筆された。この場をお借りして、衷心より御礼申し上げます。