

報告者論文

(1) 中央政府・地方政府の財政関係 日本と中国

2005年3月14日

町田 俊彦

はじめに

報告レジメの構成は次の通りであった。

1. 序
 - (1) 報告の素材・文献
 - (2) 行政体制の構成
2. 地方政府の経済的機能
 - (1) 地方政府の大企業に対する管理権限
 - (2) 社会保険制度の「統一」システムと「分離」システム
3. 中央・地方の財政関係
 - (1) 先進国の中での日本の特徴：集権システムと「統一（画一）」・「分散」
 - (2) 中国の「分税制」導入前の政府間財政関係
 - ① 「税金・分散、支出・集中」型
 - ② 政府間財政関係と弱い財政調整機能
 - (3) 分税制改革以後の政府間財政関係
 - ① 分税制改革と課税権の配分
 - ② 中央政府からの財政移転の方式
 - ③ 中央政府からの財政移転の財政調整効果
4. 結び

質疑の時間を確保するため報告の時間が約30分と制限された。そこで報告は上記の配布レジメのうち、「3. 中央・地方の財政関係」の「(1) 先進国の中での日本の特徴」と「(3) 分税制改革以後の政府間財政関係」に限定して行った。

報告の要旨

紙幅が制限されているので、報告で配布した10点の図表は削除している。

3. 中央・地方の財政関係

(1) 先進国の中での日本の特徴：集権システムと「統一（画一）」・「分散」

① 政府間財政関係の類型区分

集権一分権と競争的一協調的という二つの分類基準を使って、(i)「競争的分権システム」(アメリカ)、(ii)「協調的分権システム」(ドイツの州間、スウェーデン)、(iii)「競争的集権システム」(イギリス)の三つの類型が設定できる。日本については競争的一協調的という軸で分類することができないので、さしあたり非競争的・画一的という独自の軸を設定し、(iv)「非競争的・画一的集権システム」という類型を設定している。

② 集権システムと分権システムの区分

集権システムと分権システムの区分の量的な基準としては、第一に税収と最終支出における中央政府と地方政府の配分を採っている。国民経済計算ベースでみると、イギリスにおける中央政府の比率は税収配分で94.9%、最終支出の配分で71.5%と著しく「集中的」である。

第二に中央政府から地方政府への財政移転の規模をとっている。地方政府の支出に対する中央政府からの財政移転(経常移転プラス資本移転)の比率は、イギリスが67.4%で最も高く、日本が45.5%でこれに次ぎ、この二つの国が突出している。日本では、税収配分や最終支出の配分はイギリスのような強い「集中型」にはなっていない。それにもかかわらず地方政府の比率が、最終支出と税収で大きな乖離があるために、中央政府から地方政府への財政移転の規模が大きくなっているのである。イギリスは上の二つの基準から、日本は第二の基準から単一制国家の中で集権システムを特徴とする類型に含めている。

③ 分権システムにおける「競争的」と「協調的」の区分：地方財政調整制度と地方税率格差

地方政府間関係の「競争的」、「協調的」を区分するのは、地方財政調整制度のあり方と地方の税率格差である。地方財政調整制度をもたないアメリカでは地方政府間の地方税率格差は大幅であり、競争的分権システムの典型といえる。一方、スウェーデンでは地方税率格差は小幅である。スウェーデンでは、地方税は地方所得税のみの単税制度であり、課税ベースは中央政府が決定するものの、地方政府が税率操作権をもつ。地方所得税率別の人口分布をみると、税率29.50%~32.99%という狭い幅の中に人口の96%が居住しており、税率格差はきわめて小さい。強い税率操作権をもちながらも税率格差が小幅であるのは、経済力の地域格差が小幅であることと地方財政調整制度の調整機能が強力なことによる。

協調的分権システムの典型国であるドイツとスウェーデンでは、富裕な地方政府が税収

の一部を拠出し、貧困な地方政府が受け取る「水平方式」（「連帯モデル」）の地方財政調整制度が導入されている点が注目される。

④ 集権システムの二つのタイプ

イギリスにおいては、本来の地方政府に対する財政援助は主に一般補助金を使って行われる。一般補助金の算定式は日本に似ている。しかし日本のように需要額が中央各部門の地方政府の各部門に対する強い管理と結びつけて算定されているわけではない。きわめて限定された税収と歳出支出の範囲の中で、行政水準と地方税（単税制度の下でのカウンスルタックス）の税率に格差が生まれる。特に地方税率格差は「ギア効果」が働いて大幅であり、「競争的」である。

日本では地方政府間で地方負担の格差をなくし、中央政府各部門が決定する政策が全国で画一的に行われるように地方交付税を活用している。地方交付税の算定を担当している総務省では、基準財政需要額の約7割は国庫支出金が配分される補助事業の地方負担または地方単独事業のうち国が行政基準を細かく定めている事業の地方負担（100%地方負担）を算入している金額であるとしている。特定補助金を主な手段とし、一般補助金がこれを補完する管理方式により、日本の地方政府の行政は他の先進国と比較すると行政の種類が均一で、行政水準が均等であるという点で画一的・非競争的という特徴をもっており、地方税率の画一性がこれに対応している。

(3) 分税制改革以後の政府間財政関係

① 分税制改革と課税権の配分

1994年の分税制改革により、駆け引きで政府間の財政収入の配分が決定するシステムから全ての財政収入を中央政府固定税、地方政府固定税、中央・地方政府共有税の三つに明確に区分するシステム（ドイツの方式に近似）へ移行した。分税制改革の狙いは、あわせて租税収入において中央政府の配分比率を高め、その財政の健全化とマクロコントロール機能を回復する点にあった。分税制改革により政府間財政関係は、「税収・均分、支出・分散」型に移行した。

課税権の配分からみると、中央政府の徴税機構（国家税務局）が創設され、課税権と収入権が照応することになった。共有税としての付加価値税の徴収は国家税務局が担当している。

収入権の配分をみると、中央政府には固定税として個別消費税と中央企業所得税が、地方政府には地方企業所得税、個人所得税、営業税（一部を除く）が帰属する。中央・地方共有税の付加価値税の配分は中央75%、地方25%となっている。企業所得税の配分は国有企業の所属による。

租税収入の配分で中央政府の比率が上昇したのは、第一に付加価値税で75%と高い配分

比率になっていることである。付加価値税は税込全体の 1/2 を占める、最も税金が多い税目である。第二に酒、たばこを中心とする個別消費税が地方税から中央政府固定税に変わったことがあげられる。

② 中央政府からの財政移転の方式と財政調整効果

分税制改革後は、政府間財政移転の方向が、改革前の地方政府→中央政府から中央政府→地方政府に転換したから、中央政府が地方政府への財政移転を通じて財政調整機能を発揮する潜在的能力を確保したようにみえる。しかし実態をみると、中央政府は財政調整機能を発揮していない。1997 年の各省の財政収入についてジニ係数を算出すると、中央政府からの財政移転前では 0.3548、中央政府からの財政移転後では 0.3545 でほとんど差がない。

中央政府から地方政府への移転は税返還・補助額と呼ばれるが、1995 年度当初予算で税返還額が 77.3% を占めた。1994 年税返還額は、1993 年を基準年として、分税改革による「地方税の中央政府への移譲額－中央税の地方政府への移譲額」として算定される。各地方政府の中央政府へのネットの税源移譲額が還付されるであるから、税返還後の中央政府と地方政府の税収配分、地方政府間の税収配分は分税改革前と変わらない。

注目されるのは、1995 年以降における税返還額の通増率の算式である。成立した法律では付加価値税と消費税の全国平均の伸び率を使うことになっていたが、施行の年に各地域の伸び率を各地方政府に適用するように改正された。豊かな地方政府からの「大鍋飯」という批判に応えたものである。地方政府の経済発展政策へのインセンティブを付与することを重視する政策が堅持されている。以上の二つの方式により、税返還による中央政府から地方政府への財政移転は、財政調整機能を発揮していない。

補助金も財政調整機能を発揮していない。2001 年当初予算では、中央政府から地方政府への財政移転を増額して、税返還の構成比を 45% まで低下させ、補助額の構成比を高めた。補助額のうち財政調整を目的とするもの（定額補助金、過渡期移転交付－1995 年に導入－、民族地区への移転支出）は 10% にすぎない。地方政府の歳入純計に占める補助額の比率は 24.7% に上昇したが、財政調整を目的とする補助額の比率は 2.4% と著しく低い。

4. 結び

分税制改革後の中国の中央政府と地方政府の財政関係は、(i)「縦割行政」、(ii)租税立法権の中央政府への集中、(iii)「分散型」の財政支出の配分、(iv) 大幅な中央政府から地方政府への財政移転、という面からみると、先進国の類型区分では日本に近似的にみえる。地方政府の起債を認められていない点は、日本における起債許可制度よりも厳しい統制である。

しかし特定補助金を主な手段とし、強力な財政調整機能をもつ一般補助金に支えられた均一で格差が少ない行政水準という日本の特徴からは中国はかなり乖離している。財政調整機能がきわめて弱く、行政水準に大きな格差があるという点からみれば、競争的分権制に近似的である。

日本に代表される非競争的・画一的集権制とアメリカに代表される競争的分権制の混合型と特徴づけることができる。

中国では、日本の地方交付税やドイツの「水平方式」の州間財政調整を含めて、先進国の地方財政調整制度を研究し、新設する制度についての提案が行われているようである。しかし中国の地方財政調整制度を構想するにあたって重要なのは、調整方式ではなく、地方政府の経済発展政策へのインセンティブを付与することを最優先する政策から地域間格差の是正も重視する政策へどの程度移行するかの政治的決断の問題であるように思われる。政治的には豊かな地域の抵抗を抑えられるかどうかが決定的に重要であり、そのための重要な条件はそれ以外の地域が一体となって政策転換を要求することであろう。

質疑

中国社会科学院の参加者から、大別すれば二つの質問が出された。

第一は中国における政府間関係の改革の方向として、集権化と分権化のいずれを採ると考えるかというものであった。私の回答は、(i) 報告で述べた通り集権システムと分権システムの中に複数のタイプがあり、集権と分権の二分法で方向を論じても意義が薄いこと、(ii) 中国では本格的な地方財政調整制度を導入することが最優先課題であること、の二点であった。

第二は中央政府の政策は各地方における自発性に基づく成長を重視しているが、これと地域間の格差是正にいずれに重点をおくべきであると考えているのかというものであった。私の回答は、現在の政策があまりに前者に偏っており、後者のウェイトを高めて、二つの政策の間でバランスをとるべきであるというものであった。