

【特集：中国における中央と地方】

## 序文：中国における中央と地方を考える視点

加藤 弘之

【キーワード】 中国経済、地方政府、土地、中央・地方関係

【JEL 分類番号】 P25, P34, P36

### 1. はじめに

中国のように国土が大きく、それぞれの地方が独自の文化的伝統をもち、多様な発展を遂げた歴史をもつ大国では、日本とは異なり、「地方」は必ずしも「田舎」を意味するものではない。中央に対して地方がある種の対等平等な意識をもち、単純な上下関係とは異なる関係を取り結んでいることに注意する必要がある。一例をあげよう。ある日本通の上海人学者に、「上海からみた北京とはどのような存在ですか」と聞いたことがある。そのときの答えは、「上海にとっての北京は、東京にとっての仙台のようなものです」との答えだった。日本人から見れば意外な答えに聞こえるが、上海人以外にも四川人も広東人も同様な意識をもっていると考えてほぼ間違いない。中央と地方との関係を考えるとき、このような中国人の意識を前提しておく必要がある。

中央と地方との関係は、政治的には党や行政部門の人事を通じた関係に集約できる。経済面に注目すると、中央と地方との関係はさまざまな側面に現れているが、ここでは財政上の集権と分権との関係、地方政府主導型の発展パターン、地方政府による「土地経営」がもたらした不動産バブルという3つのトピックを取り上げる。これらのトピックは3編の特集論文がそれぞれ焦点として取り扱う問題群に対応している。小論の目的は、3論文の内容を批判的に整理し

ながら、中央と地方の関係を「土地」問題に焦点をあてて立体的に浮かび上がらせることであり、実証的な内容については3論文に譲りたい。

### 2. 財政制度における中央と地方

人民共和国成立以降の時期に限っても、中央と地方はときに協力し、ときに対立しながら、国民経済の運営を行ってきた。中央政府がすべての歳入を統一的に管理し、統一的に支出する「統収統支」体制が行われた改革開放以前の時期でさえ、必ずしも常に中央集権的な経済運営がなされたとはいえない。中央に権限が集中しすぎると地方が逼塞し、地方経済の活性化のために中央政府は地方政府に権限の一部を下放する。ところが、地方政府が自由にやりすぎると経済が混乱して、政府のコントロールが利かなくなり、中央政府は再び権限を中央に回収する。この「放」と「収」の繰り返しは、伝統的な計画経済の時期の中央と地方の関係を特徴づけている。もっとも、中央政府の権限の下放は、必ずしも制度的な裏付けがあって行われたわけではなく、中央政府はいつでも権限の回収ができる体制の下で、ある種の暗黙の了解のうえで地方政府への権限移譲が行われていた。この意味からいえば、制度的な裏付けを伴った地方政府への本格的な分権化は、改革開放以前には存在しなかったといえよう。

改革開放直後から、中央政府は地方経済の活

性化を目指して地方財政請負制度を実施する。この制度にはさまざまなバリエーションがあるが、単純化していえば、地方財政に一定の内部留保の権限を与え、そうして得られた資金をもとに、地方政府はインフラ建設などの手段を通じて地域振興をはかる。いわば計画経済時代の「放」に一定の制度的な基盤を与える方式であり、地方政府が地元経済の発展に対して大きなインセンティブをもつことができる制度であった。

地方財政請負制度は地方政府に経済発展へのインセンティブを与えるという意味では、一定の成果をあげたといえる。しかし、財政収入の大きな地域アンバランスの出現、中央政府の歳入減による再配分能力の低下といった負の側面も表面化してきた。こうした問題の解決をはかるため、1994年に分税制が導入された。この制度は中央と地方の間で税種を区分し、共有税、地方税、中央税の3ルートを設けて税制度を規範化すること、中央政府の税収に占める割合を引き上げることが目的としたものであった。分税制の導入により、税収に占める中央政府の歳入は1993年の22%から55%前後に回復し、その後は安定している。中央政府は、その歳入のほぼ半分当たる部分を各種の移転支出として地方政府に再配分し、税収に占める地方政府の歳入は70%前後となっている（内藤論文、表1参照）。

内藤論文で詳しく紹介されているように、近年の税収の伸びに呼応するように中央政府は財政を通じた再配分政策への傾斜を強めており、主として内陸部や農村部への公共投資を着実に増加させている。1994年に分税制が導入されたとき、富裕地域の既得権を認めて税収還付が行われ、それが主たる移転支出の内容であった。しかし、状況はその後しだいに変化し、税収還付が移転支出に占める割合は1994年の70%から2006年の30%まで低下している。これに代わる部分が格差是正を目的とした移転支出であり、地方政府の一般歳入に組み入れられる「財政性移転支出」や支出項目が限定される「専項支出」

は、その規模を毎年増加させている（内藤論文、図2、図3参照）。

このように見てくると、財政を通じた中央と地方の関係は、分税制の導入を契機として規範化され、しだいに健全なものになってきているといえそうである。しかし、内藤論文は、地方政府自体が抱える問題、事務管轄権と財源とのアンバランス問題に注目し、行政改革の必要性を指摘する。地方政府自体が抱える問題とは、地方政府の隠された債務問題、中央政府の政策や指令を無視した地方政府のガバナンスの問題の2つに分かれる。他方、事務管轄権と財源とのアンバランス問題とは、中央政府が地方政府に公共サービスの提供義務を押しつけ、それに呼応した財源を配分しないという問題である。

内藤論文のもっとも重要な貢献は、中国で進みつつある行政組織の改革論議に対して、日本における道州制改革の議論を参照軸として政策提言を行っている点にある。それによれば、中国は国土、人口も多く多様性があることから、省がある程度中心となることは避けられない。しかし、「過度な地方主義を防ぐために、中央と基礎的（地区、県など）とのつなぎ役の役割を強化すること」、つまり「省の役割を簡素化し、省間での財政調整の仕組みを構築すること」が必要だとしている。また、従来の4層、3層、2層が混在する複雑な行政構造を改革し、中央—省—地区・県の3層構造に統合するのがよいと指摘している。さらに、中央—地方関係を根底から規定する党と政府との関係についても言及し、国家体制のあり方、いわば「国のグランドデザイン」を検討することが必要との認識を示している。

内藤論文の政策提言は興味深い。多様性と発展段階の差異に特徴づけられる中国では、現存する行政組織が抱える問題に対して、そうした改革が適切かどうかは、さらに厳密な論証が必要であると考えられる。また、大幅な制度変更を伴う問題でもあり、どのように望ましい体制へ移行するかについてもきめ細かな計画が必要とされるだろう。

### 3. 地方政府主導型の発展パターン

地方政府に独自の役割を与える方式は、中国の国土の大きさ、その多様性と関係している。改革開放30年を振り返ると、中国における高度成長の持続が地方政府主導による発展パターンの成功に依存することが大きいことがわかる。

筆者は、中国に現存する経済システムの特徴を次の3点に整理している。第1は、政府が経済運営に強い権限を保有していることである。1978年の改革開放以来、中国は着実に市場経済化を進めてきた。市場経済化とは、いうまでもなく政府の経済への介入をしないで減らしてゆく過程に他ならない。計画経済システムが政府介入の最も著しい体制だとすれば、政府の直接介入を減らし、市場を通じた調整が増えたという意味では、市場経済化は政府介入の度合いを低めたとはいえる。しかし、だからといって政府が支配する資源が減少したことにはならない。経済規模が改革開放以前と比較して何十倍、何百倍に増えた今日、政府が支配する資源の絶対規模はむしろ増大したのである<sup>1</sup>。

たとえば、中国の国内貯蓄の半分以上は4大国有銀行に集中しており、国有銀行の貸し付け業務に政府は大きな影響力を保持している。近年の不動産ブームは成長率を押し上げる大きな要因となっているが、農民から土地を取り上げて開発業者に販売する権限は政府が一手に握っており、地方政府は不動産開発による最大の利益者となっている。石油・天然ガス採掘、石油精練、電力などの分野では、国有独資企業が利益を独占している。さらにいえば、政策的な低金利、人民元為替レートの過小評価といった一

連の金融政策は、中国のもつ労働集約的な産業の比較優位をさらに強化することに役だったという意味で、政府介入が高度成長を演出したという評価もできる。

第2の特徴は、地域間、企業間、個人間での激しい競争の存在である。企業間、個人間での激しい競争についてはよく知られており、ここでは敢えて論じない。地域間での競争、とくに地方政府間での激しい競争については、中国の特徴として多くの論者が注目した。この点に関して、梶谷論文では、郷鎮企業の発展に注目したJ・オイの「地方政府コーポラティズム」の議論が紹介されているが、この他にも、チエンとワインガストが主張した「市場保全型連邦制、中国型」など、地方政府間での激しい競争を理論化しようとしたさまざまな試みが行われた(Qian and Weingast 1997)。

第3の特徴は、政府のプレゼンスの大きさと各レベルでの激しい競争という一見すると相反する二つの特徴をつなぐ点、すなわち、政府主導による市場経済化が経済の効率性を大きく損なうことなく実現できたことである。

通常、政府が任意に市場介入するような経済では、市場調整に任せた場合よりも経済効率が低下する可能性が大きい。その典型的な事例が政府の汚職・腐敗の問題である。世界銀行の調査によれば、政府の汚職・腐敗の程度と経済成長率とは負の相関がある。すなわち、政府の汚職・腐敗が著しい国では経済成長は起きないということだ。しかし、中国はこの例外である。政府の腐敗・汚職が相当程度激しいにもかかわらず(ただし、腐敗の程度は発展途上国平均並みである)、高い成長率が維持された。

では、なぜ中国は成功したのか。この謎を解

1 秦(2008)は、「鉄腕政府」による「取引費用」削減が改革開放後の高度成長を可能にしたとする。「取引費用」とは、制度の経済学を提唱したコースの概念であり、取引にかかわるさまざまな調整費用を指す概念だが、ここでは、政府介入が市場移行を進める費用を節約したという意味で使われている。たとえば、国有企業改革において、他の移行国ではまず民営化が行わ

れ、その後に余剰人員の整理が行われた。当然、余剰人員の整理は労使間での厳しい摩擦を生み出す。ところが中国では、政府による上からの冗員整理が実施されたあと、経営者への経営権の移転が行われた。経営者と労働者の摩擦という「取引費用」を政府権力の介入により節約できたのである。

くカギの1つは、先に述べた政府（とりわけ地方政府）が競い合うように経済成長を追求した独特の発展モデルにある。多くの観察者が共通して認めるように、改革開放期の地方政府は、経済の規制者である同時に、企業に代わる経済主体として競い合うように経済成長に邁進した。地方政府の構成員である政府官僚は、なぜそれほどまでに経済成長に熱心だったのだろうか。財政上の自主権が与えられたことがその理由としてしばしば取り上げられるが、それだけではないだろう。1994年に分税制が導入された後、地方政府の財政権限はそれ以前と比較して大幅に縮小したが、それでも政府官僚の成長志向的な行動に大きな変化はなかったからである。

政府官僚が成長志向的であるためには、競争を促進する有効なインセンティブ・メカニズムが働いていなければならない。周（2007）は、地方官僚による「昇進競争」モデルを使って、政府官僚が成長志向を保持した理由を説明する。このモデルは、GDP成長率など明確な指標を事前に与えて官僚相互を競争させ、競争の勝利者を昇進させる方法である。たとえば、最もGDP成長率が高かった県の県長（知事）を一級上の行政区である市レベルの役職に昇進させるといった内容である。もちろん、企業が利潤極大化を追求するのは違って、政府の仕事内容は多目的であり、単純な指標では測ることができないと考えるのが普通である。しかし、改革開放期の中国では経済発展が最優先されたため、このモデルに近い実態が存在していた<sup>2</sup>。

以上のように、改革開放後の中国の高度成長は、単純な規制緩和、対外開放の進展だけから説明されるのではなく、周到に計算された政府

内部でのインセンティブ・メカニズムを内包した政府主導型の市場経済によってはじめて実現されたのである。

このような中国独自の特徴をもつ市場経済を、ある論者は国家資本主義と呼び、ある論者は官製市場経済と呼ぶ（呉2008）。梶谷論文では、「ナイトの不確実性」からくる脆弱さを抱える中国の市場経済において、常に「積極果敢な楽観主義者」として地方政府が振る舞うことが、高度成長を下支えしたというユニークな観点から、政府主導型による発展パターンの特徴を捉えている。

筆者が知る限り、「ナイトの不確実」概念を中国に当てはめ、地方政府の役割を再評価しようとした試みは梶谷論文が初めてと思われる。ただし、そうした議論が適切かどうかについては、以下の理由から態度を保留したい。

政府間での激しい競争が生産性の上昇をもたらした点について、上述したように筆者の観点も梶谷論文と同じだが、政府にインセンティブを与える仕組み（たとえば、地方財政請負制による財政面でのインセンティブ）、政府内部の効率性を維持する仕組み（周のいう「昇進競争」モデル）など、効率性を維持するような制度設計があったと考える方がより適切ではないかと思われる。極端な言い方をすれば、「成功すれば自分の手柄、失敗すればみんなの責任」という無責任体制の下では、だれでも「積極的な楽観主義者」になりえる。上から下まで、各レベルの政策担当者がみな「積極果敢な楽観主義者」であったとすれば、とてつもない非効率が発生してもおかしくはない<sup>3</sup>。しかし、実際には中

2 周黎安のモデルは、地方官僚の人事権を上級政府が握っていること、官僚がフリーハンドで行使できる権限が相当大きいことを前提としている。もしそうでなければ、競争の結果と個人の貢献との関係を正當に評価し、それに賞罰を与えることはできない。中国の事情は日本の地方自治体とはかなり性格を異にしていたといえる。

3 実際、アメリカのホワイトハウスを模した巨大な役所を建設した貧困県があるように、無意味な「政績プロジェクト」が少なからず存在することは事実である。しかし、高度成長が継続できたという結果から見れば、大部分の地方政府のプロジェクトが効率的なものであり、それが「政績プロジェクト」のマイナスを打ち消して全体として国民経済の効率性を高めたと理解すべきだろう。

国経済は生産性の向上を伴う高度成長を実現したのである。

他方、政府主導型の発展パターンがここに来てある種の修正を余儀なくされているという点は、多くの論者が共通して認める点である（加藤2009）。従来の発展パターンは、エネルギーの多消費、低廉な労働力の利用、国際市場向け生産への過度な依存などを特徴とする粗放型発展パターンであり、長く続けられるものではない。しかし、これまでの成功体験と経済成長至上主義的な政策運営はすぐに変更できないから、従来型の発展パターンから抜け出すことは容易ではないと考えられる。

梶谷論文は、この点にかかわって、1980年代の発展パターンと1990年代以降の発展パターンに重要な相違点が生じたとする興味深い指摘を行っている。すなわち、1980年代の政府介入は、「地方政府が地元金融機関への介入を通じて地元企業の成長を後押しする」ものであり、企業部門の生産性向上に貢献したと捉える。他方、1990年代半ば以降は状況が変化し、企業の生産性向上に寄与する余地が少なくなったため、政府の活動には「農民への負担押しつけや、土地収用を通じたレント獲得といった非生産的なレントシーキング行為が目立つようになった」とする。たいへん重要な指摘であり、地方政府の土地を媒介とした「錬金術」のメカニズムについても、詳細な分析を行っている。

梶谷論文は、土地利用の決定権の地方政府の独占をどう改革していくかという点について、「基層政府」である農村コミュニティの復権の可能性を示唆している。具体的には、農村の土地を個人所有へ移行するのではなく、行政組織としての村が「土地株式会社」をつくり、それを運営するという方式で成功を収めた例が紹介されている。そして、「政府」（県レベル以上）によって独占的に支配されてきた土地開発権限を、もう一度農村コミュニティ（郷村）の手に取り戻すという動きを評価し、土地の競争的な供給という点でより望ましい結果が得られるはずと期待をかけている。興味深い指摘だが、農

村コミュニティも基層レベルでの政府組織であり、それが県レベル以上の政府より「土地経営」がうまくできるという根拠に乏しく、この点は論争点となろう。

#### 4. 地方政府の「土地経営」がもたらした不動産バブル

吉富論文は、地方政府の独自財源確保という観点から内藤論文が注目し、地方政府主導型の発展パターンの変容という観点から梶谷論文が注目した地方政府による「土地経営」を、不動産価格の地域別変動の動向と要因分析という観点から分析している。

吉富論文における事実発見は主として以下の3点にまとめることができる。第1は、不動産価格の変動が全国一律ではなく地域ごとにかなり異なる動きをしていることである。とくに全国的に不動産熱が落ちていた2005年後半から2006年前半にかけての時期、フフホトや大連で起きた不動産ブームの事例は興味深い。不動産熱はけっして沿海都市から内陸、大都市から中小都市という一方向の動きだけではない点は重要である。

第2に、不動産価格の変動の要因について、需要サイドと供給サイドの両面から要因分析を行った。その結果によれば、主要都市での実需は底堅く、投機的な需要の影響力も大きいこと、土地供給の先細りが一部地域に発生し、不動産開発の遅延行為が価格を押し上げている可能性があること、過剰流動性が不動産への資金流入を促していることなどが見て取れる。不動産価格の変動にはいくつかの要因が複合的に左右している。

第3に、不動産に関連する政府の政策評価について、不動産バブルの沈静化を狙った中低レベル住宅の建設促進、投機資金の流入制限など、中央政府の政策は正しい方向を向いているが、地方政府がそれに従うかがどうか不明確なことなどを指摘し、不動産価格市場の健全化には、地方政府に中央の政策を遵守させる必要があるとする。

以上の観察はいずれも興味深い事実であるが、それらの事実を踏まえて、さらに一步踏み込んだ分析が望まれる。

第1に、地域ごとに異なる動きはなぜ現れたのだろうか。そもそも、地域ごとに異なる動きをすること自体に問題があるのか。「地域別の複数の波が交互に発生する」というイメージはなんとなくわかるものの、そのメカニズムの究明が待たれる。

第2に、不動産価格が複合的な要因により変動するのは理解できるが、どの要因がどの程度影響しているかについて、実証的なアプローチはできないだろうか。とりわけ、政府介入による土地の独占的な供給がどの程度の市場の歪みをもたらしているかがわかれば、政策的なインプリケーションも大きいと思われる。

第3は、中央と地方との関係についての、さらに一步進んだ分析である。中央政府の政策を地方が守らないという指摘はしばしば聞く話だが、悪いのは地方だけだろうか。吉富論文でも指摘されているが、土地保有に関する税（固定資産税）がないことに象徴されるように、中央政府の制度設計には明らかに富裕層に傾斜した偏向が見られる。また、中央政府の政策は、地方政府に必要な財源移転を伴わないで実施される事務管轄権の押しつけとして実施されることがしばしば起きている（内藤論文参照）。地方政府が独自財源確保のために土地を利用するという構造が解消できないのは、地方政府による不正行為という側面だけでなく、中央と地方との間で適切な財源配分を行うメカニズムの不在という側面がある。この点は、不動産バブルの問題を超えるものだが、そうした視点がなければ、中央の政策を地方が守らないという問題の本質を見失ってしまう恐れがある。

## 5. 結節点としての土地

小論では、3編の特集論文が取り上げた論点の批判的紹介を通じて、いま中国が抱えている中央と地方の問題を論じた。3論文に共通していえることは、土地をめぐる問題に中央と地方

との関係が象徴的に表れていることである。

内藤論文が論じたように、分税制導入後、中国の税制度は規範化が進み、中央政府の財政を通じた再配分機能が徐々に強化されてきたことは疑いない。しかし、細かく見れば、省以下の地方政府間の関係、隠れた赤字を抱える地方財政の問題が残され、現行の4層、3層、2層が混在する行政機構を抜本的に改革する必要性が叫ばれている。一部地域で見られるように、「土地経営」を通じて地方政府が必要な独自財源を捻出する方法は、規範化という観点からみれば問題だろうが、地方政府の側からみれば、行政サービスの質を維持するためにはやむを得ない選択であるかもしれない。また、行政機構改革を先延ばしにする中央政府の対応は、そうした行為を暗黙の上で承認しているとも考えられる。

梶谷論文の指摘する地方政府主導型の発展パターンの転換が、スムーズに進むかどうかは、地方政府が「土地経営」から離れ、本来の行政サービスを提供する存在へと生まれ変われるかどうかにかかっている。しかし、政府主導型の発展パターンによる成功体験、政府の慢性的な独自財源不足、経済成長志向的な経済運営が継続しているといった側面に注目すれば、地方政府の職能転換は容易には進まないと考えられる。ここでもやはり土地の存在が改革を遅らせる要因になっている。

吉富論文がテーマとした不動産バブルの発生は、決して地方政府の経済行為にのみ、その原因を押しつけることはできない。しかし、地方政府がアクターとして参入し、独占的な「土地経営」を行っていないければ、その構造は今日我々が眼にするほど複雑怪奇な様相を呈していなかったかもしれない。不動産バブルのゆくえを論じるとき、土地をめぐる中央と地方との関係、地方内部での「政府」（県レベル以上）、農村コミュニティ（郷村）、個人との関係はとりわけ重要である。

以上のように、土地をめぐる問題は中国経済の現状と今後の展望に関わるより大きな論点につながるものであり、今日の中国における中央

と地方との関係を考えるとき、土地を結節点として現状を捉える視点は、一定の有効性をもつと考えられる。

#### 引用文献

##### 〔日本語文献〕

呉軍華（2008）『中国：静かなる革命』日本経済新聞社。

加藤弘之（2009）「中国：改革開放30年の回顧と展望」『国民経済雑誌』第199巻第1号。

Qian, Y. and B. R. Weingast（1997）「制度，政府

行動主義と経済発展」（青木・他（編）『東アジアの経済発展と政府の役割：比較制度分析アプローチ』日本経済新聞社）。

##### 〔中国語文献〕

秦暉（2008）「“中国奇跡”的形成与未来—改革三十年之我見」『南方週末』2008年2月21日。

周黎安（2007）「中国地方官員の晋昇錦標賽模式研究」『経済研究』2007年第7期。

（かとう ひろゆき・神戸大学経済学研究科）