

## 中国東北地域の経済発展と財政運営に関する分析

朱永浩（環日本海経済研究所）

李紅梅（新潟大学）

### 1. はじめに

遼寧省、吉林省、黒龍江省からなる中国東北地域は、2003 年に始動した中国国家戦略「東北地区等旧工業基地振興戦略」（以下、東北振興戦略）を機に、近年目覚ましい経済成長を遂げている。さらに、貿易・投資、物流などの分野において二国間・多国間の協力により、北東アジア経済連携の重要な「結節点」としても、重要な役割を果たそうとしている。

東北振興戦略を推進する中国政府の主な狙いは、この地域の重工業基盤と農業基盤を活かし、近隣諸国との経済協力を進めると同時に、工業ならびに農業の発展を図ることである。その実現に向けて、中国政府は財政・税制面での支援をはじめ、東北地域を対象とした数々の優遇政策を行っている。

ところが、近年の中国地域経済成長にかかるリスク要因として、地方財政の悪化が頻繁に指摘され、地方の経済成長の持続可能性に関心が集まっている。これまでの研究では、地方財政システムの不透明さ、地方政府の財源と事務配分のアンバランス、地域間格差などの問題が地方の財政力を損ね、地域経済に影響を与えていると指摘されている。しかしながら、このような地方財政全体を分析対象とした先行研究は数多く存在するが、東北地域の財政運営に的を絞った研究例は乏しいのが現状である。

そこで、本稿では中国東北地域に焦点をあて、東北振興戦略実施以来の経済指標の変化や財政運営の特徴を把握した上で、東北地域の経済成長の持続可能性を検討してみたい。

### 2. 東北振興戦略下における地域経済発展

#### （1）東北振興戦略と地域振興政策

かつての東北地域は、石油・石炭などの地下資源を背景に、国有企業の集積地として、工作機械、石油化学、自動車、造船などの重厚長大産業が集積する産業構造が形成されていた。

しかし、改革・開放期に入ると、労働集約型産業を中心に輸出が拡大し、郷鎮企業や外資企業によって牽引された沿海部が経済成長を遂げたこととは対照的に、重工業基地としての東北地域の優位性が低下し、ついには広東省、江蘇省、山東省、上海市などの沿海部に追い越されるようになった。

例えば、東北地域の遼寧省と広東省を比較すると、1978 年に遼寧省の GRP は広東省の 129%、工業生産総額は同 193%であったが、四半世紀後の 2003 年には、それぞれ 44%、39% の水準にまで低下した<sup>2</sup>。

そこで、中国政府は東北振興戦略を打ち出し、関連する主な政策、法律・規定を策定すると同時に、財政・税制支援をはじめ、東北地域への優遇政策を講じた。

さらに、東北振興戦略を一層具体化する目的で、東北各省では地域振興策の立案が行われた。具体的には、遼寧省の黄海及び渤海湾沿岸を開発対象地域とした「遼寧沿海経済帯」、瀋陽市を中核都市とした「瀋陽経済区」、吉林省の长春市～吉林市～延吉・龍井・図們を一体とした「中国図們江地域協力開発計画要綱—長吉図開放開発先導区」の開発構想、黒龍江省のハルビン市・大慶市・チチハル市を結ぶ「哈大齊工業回廊建設計画」などがそれである<sup>3</sup>。これらの地域振興

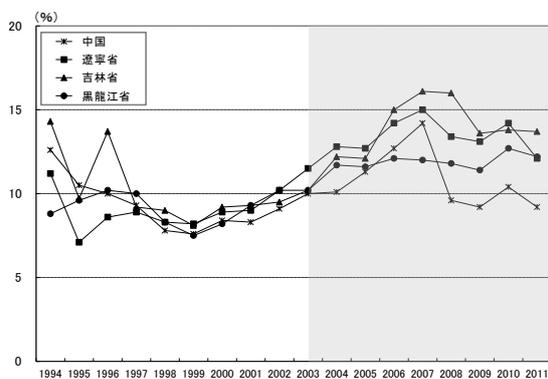
政策は、東北地域の都市化及び産業集積の推進において中心となることが期待されている。

## (2) 東北振興戦略実施以来の東北経済

2003年に東北振興戦略が実施されてから、東北地域経済は高成長を続けている。以下では、東北振興戦略の効果を評価するため、近年の経済データを中心に分析したい。

東北地域の経済成長率をみると、図1に示した通り、2006～2007年の黒龍江省を除いて2003年の以降の中国全体の成長率を上回っている。2011年の東北地域の実質経済成長率は、遼寧省が12.1%、吉林省が13.7%、黒龍江省が12.2%であった。いずれも同年の全国平均レベル9.2%を大きく上回り、内陸の黒龍江省の成長率は2001年以来初めて、海岸線を持つ遼寧省を超えることになった。黒龍江省と遼寧省は2002年から10年連続で二桁成長を、吉林省は2003年から9年連続で二桁成長を記録した。

図1 実質経済成長率



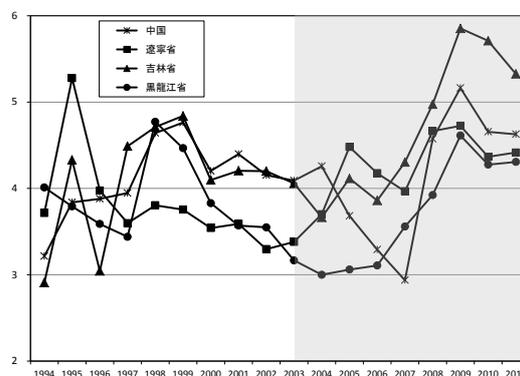
(出所) 中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版、各省統計局『中国統計年鑑』版より作成

投資については、2011年の東北地域の固定資産投資（農村家計を除く）は、東北各省の『統計年鑑』2012年版によれば、遼寧省が前年比30.2%増の1兆7,432億元、吉林省が同30.4%増の7,222億元、黒龍江省が同33.7%増の7,206

億元に達した。この投資の急拡大が東北地域の高成長をもたらした重要な要因である<sup>4</sup>。

他方、2011年における固定資産投資の対名目GRP比は、遼寧省が78.4%、吉林省が68.4%、黒龍江省が56.9%に達し、近年の東北地域の経済成長は、投資に過度に依存していることがわかる。図2は東北地域の限界資本係数(ICOR)の推移を示している。限界資本係数とは、1%当たりの実質経済成長率を達成するのに必要な投資（対名目GDP・GRP比）を表すもので、値が大きいほど資本効率の低下を示す。図2からは、東北地域の投資効率が低下傾向にあることが読み取れる。投資効率が低下のもとでの投資拡大の継続は、東北地域において期待収益率の低い事業に対する投資の比重が大きくなっていく可能性を示唆している。

図2 東北地域の限界資本係数



(出所) 中国国家统计局『中国統計年鑑』各年版、各省統計局『統計年鑑』各年版より作成

先に述べたように、東北振興戦略の進展状況を経済指標から振り返ると、マクロ経済指標から東北地域のGDP成長には一定の成果があったことが伺える。しかし、東北地域の経済成長は、投資に牽引されて高成長を遂げている一方、産業構造の調整や、エネルギー消費構造の転換など、依然として多くの課題が残されている。

### 3. 東北振興戦略下における財政運営

#### (1) 拡大する財政収支のひずみ

東北地域の行政区は、表 1 に示すように、4 層制（省級・市級・県級・郷級）になっている。地方財政システムも行政区と同様の体制が取られており、各層行財政間の権限や責任区分は複雑で、不透明ではあるが、基本的には上位の政府が一つ下位の政府を指導する立場にあり、省級政府に大きな権限が与えられている。しかし、このような状況は、地域の財政運営を非効率にすると同時に、管理が十分に行き届かない状況を生み出す。

近年、地方行財政システムの簡素化と、とりわけ省級政府以下の財政管理を徹底するために、県級財政に対する市級財政の管理を事実上なくすという「省管県」が検討されている。これにより、地方財政のリスクマネジメントを強化しようとする狙いもある。

表 1 東北地域の行政区画 (2011 年)

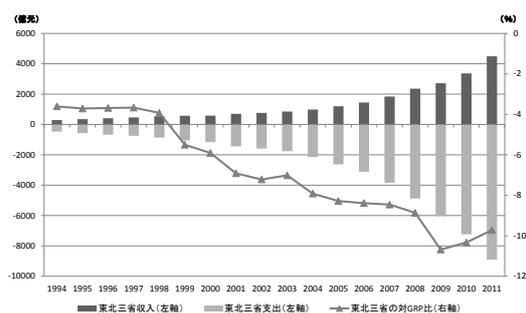
1級行政区(省級)	遼寧省	吉林省	黒龍江省
2級行政区(市級)	14	9	13
地級市	14	8	12
地区	-	-	1
自治州	-	1	-
3級行政区(県級)	100	60	128
市轄区	56	20	64
県級市	17	20	18
県	19	17	45
自治県	8	3	1
4級行政区(郷級)	15,087	898	1,278
街道	611	280	383
鎮	6,071	428	478
郷	221	162	276
民族郷	69	28	58

(出所) 行政区画網 (<http://www.xzqh.org>)

東北地域における一般予算収入額は 1994 年の 290 億元から 2011 年の 4,491 億元に、一般予算支出額は 1994 年の 471 億元から 2011 年の 8,902 億元に伸びている。このように、東北地域の財政は支出が収入を上回る構造になっており、財政収支の伸びはともに拡大傾向にある。

まず、1994～2011 年における東北地域の一般予算収支の対 GRP 比をみると、図 3 に示した通り、財政赤字は 1998 年から拡大傾向にあったが、2009 年以降は縮小に転じている。特に 1997 年のアジア金融危機に伴い、内需不振や経済成長の鈍化がみられ、1998 年から積極的な財政支出が行われたことが財政赤字の拡大を招いた。さらに、リーマンブラザーズの破綻とそれを原因とする 2009 年以降の世界同時不況により、中国では景気対策として 4 兆円規模の公共投資が行われたため、地方の財政支出は一層膨らみ、対 GRP 比は 2009 年にマイナス 11% を記録した。

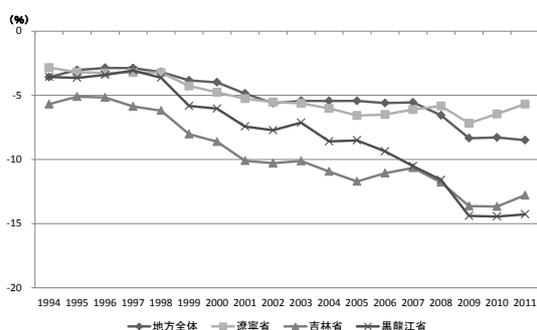
図 3 東北地域でみた一般予算収支の対 GRP 比の推移



(出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版、各省統計局『国民経済と社会発展』各年版より作成

次に、図 4 は省別にみた一般予算収支の対 GRP 比を示しており、1994～2011 年における平均はそれぞれ地方全体（省・直轄市・自治区）の地方財政収支の合計を指す）がマイナス 5.2% で、遼寧省がマイナス 5.1%、吉林省がマイナス 9.5%、黒龍江省がマイナス 8.0% となっている。遼寧省の平均が地方全体の平均に近いのに対して、吉林省と黒龍江省は地方全体の平均を大きく下回っている。したがって、東北地域の中でも遼寧省の財政の健全性は吉林省と黒龍江省に比べて極めて高いと言える。

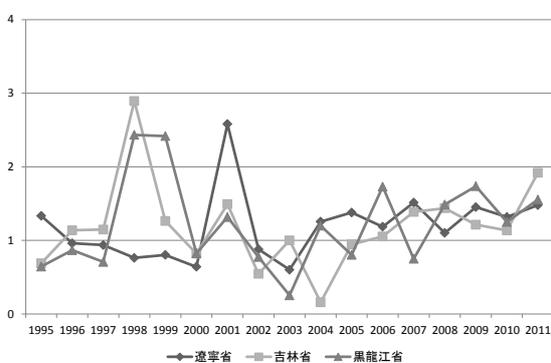
図 4 地方全体及び東北地域における一般予算収支の対 GRP 比の推移



(出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版、各省統計局『国民経済と社会発展』各年版より作成

さらに、税収弾性値<sup>3)</sup>の推移をみると、近年高くなっており、図 5 に示した通り、3 省ともに 1 を超えている。これは、近年の経済成長に伴い、税収が大幅に増加したことに起因すると考えられる。

図 5 東北地域の税収弾性値の推移



(出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版、中国国家統計局『中国統計年鑑』各年版より作成

表 2 からは地域間財政力の格差が読み取れる。すなわち、東北地域各省間の財政力格差が大きく、遼寧省に比べて吉林省、黒龍江省の財政力が乏しい。とりわけ、一人当たり財政支出の格差に比べて、一人当たり財政収入の格差が大きい。

表 2 一人当たり GDP・GRP 及び財政収支の推移

年	一人当たりGDP・GRP				一人当たり財政収入				一人当たり財政支出			
	全国	遼寧省	吉林省	黒龍江省	全国	遼寧省	吉林省	黒龍江省	全国	遼寧省	吉林省	黒龍江省
1994	4,044	6,053	3,639	4,408	193	378	199	231	337	550	406	388
1995	5,046	6,826	4,356	5,443	246	451	244	274	399	669	466	472
1996	5,846	7,784	5,185	6,445	306	522	296	340	473	776	564	560
1997	6,420	8,500	5,565	7,221	358	560	319	401	542	835	645	623
1998	6,796	9,490	5,984	7,419	399	647	360	475	615	954	730	744
1999	7,159	10,167	6,349	7,641	445	681	387	503	718	1,116	897	949
2000	7,858	11,159	6,790	8,545	505	707	387	487	818	1,238	972	1,003
2001	8,622	12,001	7,553	9,344	611	883	450	561	1,029	1,515	1,213	1,255
2002	9,398	12,528	8,322	10,181	663	951	487	608	1,190	1,644	1,344	1,395
2003	10,542	14,258	9,329	11,612	762	1,062	570	652	1,333	1,863	1,513	1,481
2004	12,336	15,822	11,525	12,446	915	1,256	614	758	1,584	2,209	1,874	1,827
2005	14,185	19,065	13,329	14,434	1,155	1,600	763	833	1,924	2,853	2,324	2,062
2006	16,500	21,765	15,700	16,246	1,392	1,914	900	1,012	2,315	3,331	2,838	2,533
2007	20,169	25,976	19,358	18,577	1,784	2,519	1,175	1,151	2,902	4,105	3,237	3,105
2008	23,708	31,677	23,504	21,737	2,157	3,143	1,546	1,512	3,708	4,991	4,316	4,032
2009	23,608	35,044	26,565	22,444	2,443	3,666	1,778	1,677	4,574	6,179	5,399	4,908
2010	30,015	42,188	31,553	27,051	3,029	4,582	2,193	1,971	5,510	7,305	6,506	5,879
2011	35,181	50,760	38,460	32,819	3,900	6,030	3,092	2,602	6,883	8,911	8,009	7,288

(出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版、中国国家統計局『中国統計年鑑』各年版より作成

## (2) 「移転支出」と「土地財政」への依存

1994 年の分税制改革以降、地方政府の財源と事務配分のアンバランスが目立つようになった。地方政府の財源不足が深刻になり、安定した財源確保に向け、多くの地方政府が「移転支出」と「土地財政」に依存するようになった。

地方政府は一般予算収入と中央政府からの財政移譲、国債及び地方債収入を用いて地方の財政支出を賄っている。ここで、中央政府から地方政府への財政移譲は「税収返還」と「移転支出」によって行われる。

税収返還は 1994 年に分税制が導入される際、地方政府の反発を抑えるために、一種の既得権温存措置として設けられたものである。税収返還の対象となっているのは増値税と消費税であるが、これは、1993 年の地方税収を最低保証する形で、中央から地方へ一定の仕組みに沿って税還付が行われた。そのため、1993 年の税収が多い地域に、より多くの税が返還されることになる<sup>6)</sup>。東北地域の場合は、遼寧省が吉林省や黒龍江省より税還付額が高い。

移転支出は一般的な財政収入の補填にあたる「一般性移転支出」と「特定移転支出」に区分されるが、前者は基本的な教育、社会保障、公共サービスなどにかかる財政需要を満たすための支出、後者はインフラ整備や社会保障、三農対策などについて、プロジェクトごとに配分さ

れる特定補助金で、高齢化の進展や将来の不安、深刻化する格差対策として、特定用途及び地方政府の特殊状況に応じて給付される補助金である。

表3は中央から東北地域への純移転支出の推移を示している。ここでは、東北地域への純移転支出が拡大傾向にあることが読み取れる。東北地域の純移転額は1995年の241.3億元から2010年の3,652.3億元に増加しており、各省いずれも増加傾向にある。しかし、純移転額の大きさをみると、1995~2004年までは遼寧省が一番高く、次に吉林省、黒龍江省の順になっていたが、2005年からは一転して、黒龍江省が一番高く、次に遼寧省、吉林省の順になっている。これは2004年以降の移転支出額に税還付額が反映されていないからである。ここから、自主財源が不足する吉林省や黒龍江省のような地域では、中央政府からの移転支出に依存せざるを得なくなっていると言える。

表3 中央からの純移転支出の推移

年	遼寧省			吉林省			黒龍江省		
	移転支出	地方上納	純移転	移転支出	地方上納	純移転	移転支出	地方上納	純移転
1995	153.3	57.0	96.3	63.9	1.3	62.5	95.0	12.5	82.5
1996	157.9	54.2	103.7	72.5	0.1	72.5	87.5	7.7	79.8
1997	127.9	35.1	92.8	84.5	0.4	84.1	94.5	8.0	86.5
1998	181.9	55.7	126.2	94.1	0.5	93.6	124.8	7.8	117.0
1999	229.9	55.0	174.9	137.3	0.9	136.4	184.3	8.5	175.7
2000	278.2	60.2	218.0	162.7	1.7	161.1	214.8	9.4	205.2
2001	336.4	59.0	277.4	207.0	2.3	204.7	272.8	10.9	262.0
2002	355.1	61.3	293.7	242.0	4.3	237.7	311.6	13.9	297.8
2003	478.5	61.2	417.3	294.1	4.2	290.0	322.5	12.3	310.2
2004	525.2	60.1	465.1	351.1	3.8	347.2	453.8	12.9	440.9
2005	534.1	64.6	469.5	416.7	3.3	413.3	515.9	11.7	504.2
2006	619.1	68.9	550.2	464.3	3.5	460.8	612.4	12.0	600.4
2007	734.9	63.1	671.9	617.6	1.8	615.8	806.8	10.0	796.8
2008	867.8	64.9	802.9	756.9	2.8	754.1	998.7	10.7	987.9
2009	1,098.0	73.3	1,024.7	950.8	6.4	944.4	1,238.4	13.8	1,224.6
2010	1,243.5	71.6	1,172.0	1,074.1	2.0	1,072.1	1,418.6	10.4	1,408.2

(注) 純移転額=移転支出額-地方上納額、1995~2003年の移転支出額には税還付額が含まれる。

(出所) 中国財政部『中国財政年鑑』各年版より作成

この他、近年、地方政府は「土地財政」により財源を増やしている。土地財政とは地方政府が債務保証をして、銀行から資金を調達し、農民や地元住民から土地を強制的に収用し、デベロッパに高値で転売することにより、キャピタル・ゲインの獲得と税収増につなげる仕組み

である。これにより、多くの農民の土地が失われ、農村の治安悪化の要因となつたとされる<sup>7)</sup>。

土地財政の財源には3つの形式がある。すなわち、①土地を担保に銀行から融資をしてもらう、②建設業や不動産市場を刺激し、関連税収を獲得する、③地方政府の「第2財政」とも呼ばれる「土地出讓金<sup>8)</sup>」である。

三浦(2011)と劉(2013)は、経済発展が相対的に遅れている地域ほど土地・不動産関連収入への依存が高いと指摘している。特に経済発展が遅れている内陸部都市では、製造業やサービス業が未成熟な状態にあり、そこから得られる税収は限られている。さらには、国有建設用地の譲渡価格が一般に沿海部都市より低いため、地方政府がインフラ建設などのために自ら出資などにより設立した融資プラットフォーム(Financing Platform, 融資平台)を経由させ、土地使用権を担保に銀行から融資を受けるケースが多い。

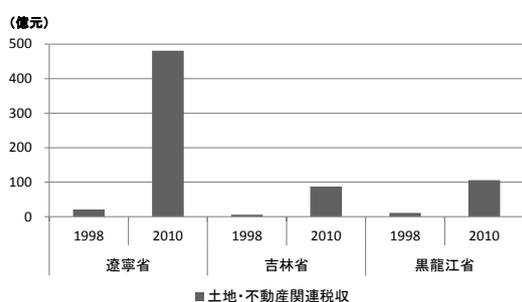
本稿では統計上の制約もあり、土地・不動産関連税収として地方政府に全額帰属する土地・不動産関連の税目から得られる収入のみを取り上げる。具体的には、「都市・農村土地使用税」、「土地増値税」、「不動産税」、「耕地占用税」、「契約税」からの税収である<sup>9)</sup>。

図6に示すように、東北地域の土地・不動産関連税収への依存度は高まる傾向にある。遼寧省の土地・不動産関連税収は1998年の20.9億元から2010年の480.9億元に、吉林省では1998年の5.8億元から2010年の87.4億元、黒龍江省では1998年の10.9億元から2010年の105.8億元に膨らんでいる。

また、税収全体に占める割合をみても、1998年の遼寧省、吉林省、黒龍江省の割合はそれぞれ9%、7%、8%とほぼ同じ水準であったが、2010年にはそれぞれ32%、20%、19%に上昇し、とりわけ遼寧省の伸びが他の2省に比べ高くなっている。ただし、ここには「土地出讓金」

や上述の税収以外の関連税収が含まれていないため、全体の傾向について把握することができなかつた。劉（2013）は、2010年における「土地・不動産関連税収」が地方税収に占める割合は20%で、「土地出讓金」を加えた場合の割合は46%に相当すると指摘している。ここから推察すると、吉林省と黒龍江省の水準は全国の水準と等しく、遼寧省はより高い水準にある。

図 6 土地・不動産関連税収



（出所）中国財政部『中国財政年鑑』1999年版、2011年版より作成

#### 4. むすびにかえて—東北地域の経済・財政運営の課題

上述の通り、東北地域経済の特徴は、潜在的成長力が高いことと、北東アジア諸国との経済協力が可能であることである。2003年以降の東北地域経済は一定の成果を上げているが、今後の持続可能な発展を実現するためには、東北地域の实情に即した経済発展戦略が必要である。具体的には、次の2点を指摘しておきたい。

第一に、産業発展の観点からみて、産業構造の調整、投資・消費の拡大などの政策課題を解決していかなければならない。産業構造を改善し、国際競争力のある中堅産業を育成する必要がある。

第二に、地理的観点からみて、東北地域の地域間または北東アジア諸国との政治・経済協力を推進する必要がある。すなわち、沿海地域に位置する遼寧省の優位性と国境地域に位置する

吉林省、黒龍江省の優位性を生かし、対外開放を拡大していくことが望ましい。

財政面においては、まず中央から地方への移転支出を見直す必要がある。特に一般性移転支出の割合を高め、省政府だけではなく、省級以下の財政力格差も是正する必要がある。また、毎年財政部で公表している決算データからは、実際の流れが不透明であるため、明確にする必要がある。そして、地方財政支出構造を改善し、合理的な財政支出を実現しなければならない。

次に、地方政府の債務問題を解決しなければならない。「融資プラットフォーム」と「土地財政」問題が、地方政府の債務規模を大きく膨らませている。その結果、地方政府の不良債権リスクが拡大し、中国のマクロ財政の負担が大きくなっている。近年、地方財政改革の目標は地方財政収入管理と地方間収支格差の是正を規範的にすることに集中しているが、早急に進めていく必要がある。

さらに、税制面においては、東北地域の発展に有利な税収優遇策を進める必要がある。税収優遇政策は地域経済発展を刺激する有効な手段である。所得税税収の優遇、優遇期間の延長、東北地域にある企業の科学研究開発投入額の1回限りの全額控除など、東北地域に有利な税収優遇政策を行う必要がある。また、資源価格改革を進め、資源税を整備し、企業・社会のコスト意識を高める必要がある<sup>10</sup>。

今後、持続可能な経済・財政運営を行うためには、分税制制度を健全化し、地方税の割合を高め、地方政府の財政力を高めることが望ましい。東北振興戦略を実施するに当たって、優遇政策のほかに減税も不可避な課題である。東北地域の財政困難を乗り越えるためには、付加価値税や消費税など共有税の共有割合を高める必要があると思われる。

## 参考文献

- 小川雄平編（2000）『中国東北の経済発展—九州との交流促進をめざして』九州大学出版社。
- 金鳳君ほか（2006）『東北地区振興与可持続発展戦略研究』商務印書館。
- 佐野淳也（2012）「中国・東北地域発展戦略の現状—中国経済が直面する課題の縮図として」、『環太平洋ビジネス情報』Vol.12 No.46、日本総合研究所調査部環太平洋戦略研究センター。
- 朱永浩（2013）『中国東北経済の展開—北東アジアの新時代』日本評論社。
- 田中修（2012）「経済発展方式転換に向けた財政・税制面の制度改革と主要課題」、『日中経協ジャーナル』No.223、日中経済協会。
- 張忠任（2001）『現代中国の政府間財政関係』お茶の水書房。
- 内藤二郎（2009）「中国の財政制度と政策—改革・開放 30 年の変遷と課題」、『フィナンシャル・レビュー』No.96、財務省財務総合政策研究所。
- （2012）「中国の財政を取り巻く状況と課題」、『中国経済』2012 年 9 月号、日本貿易振興機構。
- 三浦祐介（2011）『中国における地方政府債務問題の現状と展望—短期的影響は限定的だが、課題として残る財政制度の改善』みずほ総合研究所。
- 李紅梅（2013）「中国東北地域における財政運営の現状と展望」、『ERINA REPOT』No.113、環日本海経済研究所。
- 劉家敏（2013）『土地・不動産依存の中国地方財政—安定財源の確保に向けた対策と今後の課題』みずほ総合研究所。

## 脚注

- 1 中国東北地域とは、一般的に遼寧省、吉林省、黒龍江省を指す。「東北三省」、「東北部」、もしくは「東北地区」とも呼ばれる。広義には、内モンゴル自治区東部の 5 盟・市（フルンボイル市、ヒンガン盟、シリングル盟、通遼市、赤峰市）も含まれる。
- 2 朱永浩（2013）を参照。
- 3 詳しくは、朱永浩（2013）、97～109 頁を参照されたい。
- 4 佐野淳也（2012）を参照。
- 5 税収弾性値とは、経済成長に応じて税収がどの程度増加するかを表す指標であり、税収の伸び率を名目 GDP 成長率で除して算出される。
- 6 張忠任（2001）を参照。
- 7 内藤二郎（2009）を参照。
- 8 土地出讓金は、2001 年に発表された「国有土地の資産管理を強化することに関する通知」に基づいて国有建設用地の使用権讓渡で得られた収入を指す。
- 9 土地・不動産関連収入には、上述の税収以外にも「企業所得税」、「個人所得税」、「都市維持建設税」、「營業税」、「印紙税」のうち、建設業、不動産業から徴収される税収があり、非税収入のうち、国有建設用地の使用権を民間企業などに讓渡することで得る「土地出讓金」がある。
- 10 田中修（2012）を参照。