

公共サービス均等化の 実現に関する財政法上の考察

—政府間財政関係に関する立法変化の中日比較を中心に—

What causes the unbalance in China's public services? An examination of the division of roles and taxes between central and regional governments through a comparison of China and Japan.

楊 広平

Yang Guang Ping

南開大学法学院北東アジア財政法研究センター所長 (China)

要旨

中国はすでに「高度な経済発展をもたらす社会の不均衡な発展」から「社会の均衡な発展に基づく安定した経済発展」へと転換する時期に入っており、また、経済成長モデルの転換、及び民生を重視する社会事業の発展は中国政府の将来における主な執政目標であり、かつ直面する主要課題でもあると考える。政府は公共サービスの職能を履行するために、公権力を通して、効率と公平の統一や社会資源の均衡な分配を実現させるために努力すべきであると考え。したがって、公共サービスの均衡化とは政府がその機能を果たすための道であり、財政の均衡化は政府がその機能を果たす一つの手段である。中国における公共サービスの不均衡を招いている主な原因として、政府間の行政・財政関係が明確でなく、法的根拠に欠如し、財政制度の設計が不合理であるということがしばしば指摘されている。本論文は、中国の既存の公共サービスが不均衡である原因、及び政府間財政分配関係の既存問題について分析を行い、また、近年の日本における政府間財政調整に関する立法の変化を分析し、これらの分析を通して、中国において財政立法面での公共サービスの均衡化目標を実現するために何らかの案を提示したい。

キーワード 公共サービス、均衡化、政府間財政関係、地方交付税

はじめに

中国は1970年代の末期から改革開放の国策を実施し始めた。それ以降、社会の各方面において顕著な成果を成し遂げ、世界からの注目を集めている。特に、高度な経済成長を実現し、より安定した政治環境を作り上げ、さらに、1999年には中国共産党が打ち出した「法治国」の理念が正式に中国憲法に記され、経済成長と社会の安定と発展のために制度上保障されることとなった。しかし、30年余りの社会の発展過程の中で、経済成長を中心とする社会発展モデルと「公平性に配慮した効率を優先する」といった価値観が終始、支配的になっている。これ

は必然的に「効率と公平」のアンバランスを招き、結果的にこのような不均衡な発展は様々な社会的矛盾と社会問題を引き起こしている。

その中でも主に、地域間、都市と農村部の間、個人の間、そして業種間における格差の問題が顕著に見られ、これらの格差は1980年代後半から現在に至るまで拡大し続けている。これらの問題はさらなる貧富の差の拡大をもたらし、国民が医療、教育、住宅、就業、社会保障などといった社会生活における基本的な面に関連する公共サービスを楽しむ際には、明らかな差異も存在している。同時に、不均衡な社会発展は経済にも影響を与えている。例えば、消費の低迷、無制限な資源開発による環境破

壊、第三次産業発展の立ち遅れなどの問題であり、これらは次第に中国の経済発展を束縛し始めている。

上述した経済や社会の諸問題を引き起こしている原因は多元性をもつと考える。中国が置かれている社会や経済の発展段階及び発展程度、人口規模、限りのある資源などといった中国特有の客観的要因のほか、社会システム上または制度上の問題も無視できないであろう。例えば、市場経済原理に沿った合理的な市場分配メカニズムが未確立であること、また、中央集権体制下での中央政府主導型市場経済発展モデルにより、行政権と財政権が中央に過度に集中して政府間の役割分担も不明確なために、地方財政力や財政負担力および地域発展の不均衡を招いている。そして、社会経済における諸活動は主に政府による政策的規範に従う場合が多く、安定性、かつ予測可能性のある法律の立法活動が遅れていることなどがあげられる。

21世紀に入ってから、中国共産党と中国政府はすでにこれらの問題の深刻さを認識し、社会発展の不均衡な状態を積極的に調整し始めている。近年では、政党や政府が打ち出した政策方針における社会発展の理念に変化が見られる。従来は「効率優先」の価値理念のみが強調されていたが、「社会の公平と正義の実現」という理念が政党や政府の政策に取り入れられるようになってきているほか、社会発展の方向性も従来の「経済の発展を強調する社会」から「全面的に調和しながら持続可能な発展をする社会」へと変わりつつある。そして、社会各方面において均衡的発展を実現することを目標とした「和諧社会」（調和の取れた社会）をつくり上げようとしている。

2002年3月の「国務院の政府報告」、及び2003年10月の中国共産党が採択した党政策¹⁾の中で明確に政府機能を転換するという目標が掲げられ、(1) 経済コントロール、(2) 市場監督、(3) 社会管理、(4) 公共サービスの提供の四つを中央と地方政府の基本的機能とした。その中で、公共サービ

スの提供は政府が履行すべき主要機能の一つとなった。また、2005年3月の「国務院の政府報告」では、さらに「サービス型政府を確立することに努力すべき」との明確な方針が打ち出され、これにより、中国政府の執行理念が従来の「管理型政府」から「サービス型政府」へと転換し始めたことがうかがえる。そして、2005年10月、中国共産党大会で採択された決議²⁾の中で「公共サービスの均衡化」概念が初めて出され、ここでは、地域間の調和を保ちながら、地域間の均衡な発展を目標とした。2006年の中国共産党大会で採択された決議³⁾では、更なる明確な目標を決定した。すなわち、「社会の公平と正義を保障する」ために「公共財政制度を改善し、徐々に基本的な公共サービスの均衡化を達成する」こと、そして、経済や社会における各種事業の調和的発展を推進するために、2020年までに基本的な公共サービス体系を確立することである。そして、就業、教育、医療、文化事業、社会保障などを公共サービスの最も基本的な分野として、これらの基本的公共サービスの提供や地域間の均衡的発展を財源保障、地方財政の充実を達成するために、地方財政制度、地方交付税制度などの改革・改善に重点を置くこととしている。

上述したように、中国はすでに「高度な経済発展がもたらす社会の不均衡な発展」から「社会の均衡な発展に基づく安定した経済発展」へと転換する時期に入っており、また、経済成長モデルの転換、及び民生を重視する社会事業の発展は中国政府の将来における主な執政目標であり、かつ直面する主要課題でもあると考える。政府は公共サービスの職能を履行するために、公権力を通して、効率と公平の統一や社会資源の均衡な分配を実現させるために努力すべきであると考えられる。したがって、公共サービスの均衡化とは政府がその機能を果たすための道であり、財政の均衡化は政府がその機能を果たす一つの手段である。中国における公共サービスの不均衡化を招いている主な原因は、政府間の行政・財政関係が明確でなく、法的根拠に欠如し、財政制度の設計

が不合理であることがしばしば指摘されている。主として、中央と地方の果たす役割が明確に規定されていないこと、地方公共団体の財政力が不足すること、財源が中央に集中し、地方の自主財源が確保できないことなどが上げられる。

法比較の見地からは、近年の日本における財政立法上の経験には研究するべき点が見られ注目される。日本で政府間財政関係の根本的な変化が生じる原動力となったのは1990年から始まった一連の地方分権改革運動であると考えられる。そして、地方分権改革を契機として「地方分権一括法」の採択をはじめ、「財政法」「地方自治法」「地方財政法」「地方税法」「地方交付税法」などの重要な財政法律の修正を通じて、中央政府と地方政府の行政職務権限の分配関係、自主財源分配関係及び財源移転分配関係などといった政府間財政関係が明確に法律上で確定され、これらは分権分散型政府財政関係の基礎となっている。2001年から2006年にかけて行われた第一次分権改革及び第二次分権改革において、中央政府と地方政府の役割分担に基づき行政事務と経費支出を配分し、自主財源の範囲を明確にすることにより、自主財源の充実を実現させた。つまり、ここでは政府間の垂直的財政調整が行われているのである。同時に、地域間の自主財源の不均衡を調整するために、地方交付税と国庫支出金などといった財政移転を通じて、政府間の水平的な財政調整が行われている。2006年以後の第三次地方分権改革⁴⁾では、新たな改革方針が出され、地方政府の行政、財政などにおける立法権の拡大を通じて、政府間の行政事務分配関係と財源分配関係を改めて確定した。この地方分権改革では、従来の政府間財政関係に対し、いっそう具体的な実施措置を制定した上で、政府間財政調整関係に新たな制度改革の方向を確立したと思われる。

本論文は、中国の既存の公共サービスが不均衡である原因、及び政府間財政分配関係の既存問題について分析を行い、また、近年の日本における政府間財政調整に関する立法の変化を分析し、これらの分

析を通して、中国において財政立法面での公共サービスの均衡化目標を実現するために何らかの案を提示したい。

1 中国における公共サービス均衡化の財政現状と問題点

中国憲法では、国民の享有する基本的権利には生存権、健康幸福権、居住権、労働権、教育権、文化的活動の自由などが含まれている。そのため、法的見地から見れば、これらの憲法上の基本的権利に対する保障は、政府の提供すべき公共サービスの範囲を確定する基礎となると考えられる。したがって、政府の公共サービスは以下四つの面に分けられる。「基本的生存権に関わる公共サービスの提供」（労働・社会保障・社会福祉及び社会救済）、「基本的発展権に関わる公共サービスの提供」（義務教育・公共衛生・基本医療・文化体育）、「基本的生活権に関わる公共サービスの提供」（居住環境・公共交通・通信・公共施設・環境保護）、「生命及び財産権に関わる公共サービスの提供」（公共治安・消費安全・国防安全）である⁵⁾。

このような公共サービスの意義に対する法理論上の解釈に対し、中国共産党政策では公共サービスを「教育、文化、就業、社会保障、生態環境、基礎施設及び社会治安」（2006年中国共産党の『社会主義における調和の取れた社会を実現する幾つかの重大問題に対する決定』を参照）と明確に定義し、さらに政府政策にとって「民生事業を優先的に考慮し、就業、医療、社会保障、所得分配、住宅保障などの民生事業を改善する制度を制定し、基本的公共サービスの均衡化を推進し、社会発展の成果を全ての国民生活に反映することに努力すべきである」（2010年『国民経済及び社会発展の第十二次五カ年計画』）と指摘している。政党及び政府の政策における公共サービスの均衡化に関する意義には、上記の憲法上における基本的生存権、発展権、生活権

及び生命財産権を保障するためのサービス提供の範囲と一致すると理解できる。

1.1 公共サービス均衡化の問題所在

基本的公共サービスの均衡化理念が提唱された2006年から2011年まで、5年間の中国政府の教育、文化、就業及び再就業、社会保障、公共インフラ及び社会治安などの基本的公共サービスの分野における実質供給状況を表1にまとめ、分析した。これを見ると、国民の基本的公共サービスに対するニーズへの投入は年々増加しているものの、その比重は依然として低いことがわかる。

地域間における基本的公共サービスの不均衡

経済成長過程において生じる地域間のアンバランスは世界的な課題であるが、中国でもこの問題に直面している。地縁的要因（地理位置・地域環境・資源保有条件・気候などの自然状況及び人口構造・地域文化・風俗習慣など）、歴史的要因（地域本来の経済基盤・地域経済発展レベルなど）、政策的要因（国家の地域発展計画・産業投資計画・金融財政の優遇政策など）、制度的要因（戸籍管理制度など）、市場的要因（市場化の度合い・生産資料の分配及び供給レベル・資本投入など）といった諸要因の影響を受け、東部・中部・西部・北東部⁶⁾の各地域において経済成長に伴う不均衡が顕著に表れている。東

部の沿海地域では高度な経済成長を遂げているのに対し、中部や西部及び北東部では比較的経済発展が遅れていることはよく言われていることである⁷⁾。経済発展レベルの相違により、各地方政府の財政支出レベルには大きな差が生じており、よって、各地方政府が基本的公共サービスを提供する際の財政負担力に直接的な影響を与えている。さらに、各地域間の公共サービス供給レベルにも大きな格差が存在することとなる。東部の経済発展レベルは相対的に高く、当該地域の地方政府が提供する公共サービスの量と質も相対的に高い。その反面、中部や西部地域では、経済発展レベルが遅れているため、地方政府の提供する公共サービスは量的質的にも低いことが分かる⁸⁾。

都市部と農村部における基本的公共サービスの不均衡

「都市部と農村部の二元的経済構造」（以下は「二元的経済構造」と称す）は多くの発展途上国に見られる経済成長モデルであり、これはその国の経済発展を牽制する要因の一つと思われる。中国は、1994年以前の計画経済体制を実施する時代において、工業の現代化及び資本累積を成し遂げるため、都市部と農村部を区分する経済成長戦略を取り、その主な手段は農業から工業発展のために必要な資金を汲み取るものであった。そして、この二元的経済構造は都市部と農村を区別する制度設計（戸籍制

表1 中国における全国の各種基本公共サービスに対する支出額

(単位：億元)

年	全国の財政支出総額	全国の各種基本公共サービスに対する支出額						全国の基本公共サービスへの支出総額	全国財政支出総額に占める割合 (%)
		教育支出への総額	医療衛生への支出総額	就業と社会保障への支出総額	住宅保障への支出総額	文化事業への支出総額	公共安全税への支出総額		
2006年	40,422	4,780	1,320	3,030	-	841	2,562	12,533	31%
2007年	49,781	7,122	1,989	5,447	-	898	3,486	18,942	38%
2008年	60,786	9,081	2,499	6,684	642	1,072	4,097	24,075	39%
2009年	76,299	10,437	3,994	7,606	725	1,393	4,744	28,899	37%
2010年	89,874	12,550	4,804	9,130	2,376	1,542	5,333	35,735	39%
2011年	108,930	16,116	6,367	11,144	3,822	1,890	6,293	45,632	41%

出典：中国財政部の公開統計データより整理

度・就業制度・教育制度・社会保障制度など）を通じて強化されてきた。この30年余りの経済成長を経て、都市部と農村部の間における格差が大きく拡大し、プラント建設における公共投資の面でも、一人当たりの収入と消費水準の面でも、教育、医療、社会保障、就業などの分野で受けられる公共サービスの面においても、農村部は都市部よりはるかに遅れている。都市部と農村部間の格差によりもたらされた社会的矛盾は顕著で、経済全体が未だ相対的に低いレベルにとどまっている要因である⁹⁾。

個人間の基本的公共サービスの不均衡

中国経済体制の転換と高度な経済成長に伴い、今日において最も顕著となっている問題は各社会階層の主体間の所得分配の際に生じる格差の拡大であり、次第に貧富の差が大きくなっていることである。国際的指標として、主に一国の社会における所得分配の不平等さを測るために、一般的にジニ係数が使用される。係数の範囲は0から1で、係数の値が0に近いほど格差が少ない状態で、1に近いほど格差が大きい状態であることを意味する。つまり、0.3以下は平均ライン、0.3～0.4は正常ライン、0.4～0.6は社会騒乱が多発する警戒ライン、そして0.6以上が危険ラインとされている。関連統計データ¹⁰⁾によれば、中国の所得格差を示すジニ係数は年々上昇し続けており、現在、貧富の差の拡

大という問題が非常に深刻となっていることが分かる（表2参照）。

1.2 政府間の財政関係の公共サービス均衡化に対する影響

中国において、中央政府と地方政府との関係は従前から複雑な関係にある。その中でも、政府間の財政関係において最も顕在となっている問題は主に以下の三点に集中していると考えられる。まず、中央と地方政府における行政事務の配分及びその権限が明確になっていない。次に、各地方政府は自身の自主財源を確保できない。そして、財源の移転分配は不均衡であるため、地方政府は多大な行政事務を担うこととなり、公共サービス提供の義務を数多く負うにもかかわらず、相応する自主財源（特に固定の自主税源）が少ない。また、中央政府から水平的に各地方政府に分配された財源が不均衡であるため、地方政府の公共サービス提供力が弱体化している。

まず、自主財源の分配関係についてである。(1) 政府間の行政事務（役割分担）における主な問題として以下の事項が挙げられる。一番目として、中央と地方政府の役割と行政事務を確定する現行規定¹¹⁾はその法的効力が低く、執行力に欠けている。次に、政府間の行政事務（特に省以下の各レベルの地方政府）を具体的に明確にしていなかったため、中央

表2 中国における全国都市部住民の所得格差を示すジニ係数

年	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ジニ係数	0.224	0.278	0.249	0.2641	0.268	0.266	0.2968	0.305	0.313	0.321
年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ジニ係数	0.306	0.324	0.337	0.359	0.362	0.352	0.375	0.379	0.386	0.397
年	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ジニ係数	0.417	0.447	0.454	0.458	0.465	0.463	0.496	0.480	0.490	0.50

出典：黄茜・泰昌宏、「我が居民収入分配の格差に関する分析」、『当代経済』、2012年4月、p 68。

政府と各レベルの地方政府が行政事務を履行する際に、政府^{けつ}関位（すなわち、中央政府が不適切に行政事務の権限を地方政府に行使するよう委任するが、地方政府に当該行政事務を履行する相応の財力を配分しないため、地方の財政負担を重くさせることを指す¹²⁾、転位（すなわち、政府間の権限が明確でないために、それぞれの権限を超えて行政事務を行使することを指す¹³⁾、といった現象を引き起こしている。

そして、政府間関係を定める規定（1993年）は当面の経済発展により地方政府に対する公共サービスの要求を満足できなくなっている。(2) 行政事務の経費負担における主な問題として以下の事項が挙げられる。まず、1994年の税制改革以降、中央政府と地方政府は各自の税収収入及びそのための自主財源をある程度確保できたものの、中央集権体制の下では、地方政府の財政及び課税における立法権限（または大きな意味で言えば、地方自治権）は憲法により付与されていないため、地方発展の実際状況にふさわしい地方財政と地方税制度を設計するこ

とができない。

次に、財源分配比率が合理的ではないということである。現在、地方財政収入は主に地方レベルの財政収入（税収入と税収以外の収入を含む）と中央政府から地方政府への税収還付と移転交付金からなる。地方レベルの財政収入の割合は50%を超えたにもかかわらず、地方政府の中央政府に対する交付金や税収還付への依存度が依然として高く、地方政府の安定した自主財源が欠けている。また、安定した地方の自主財源である地方税の課税システムが未だ確立されていない。例えば、地方企業所得税、地方個人所得税は未だ完全に地方税として確立していないし、不動産税や贈与税、遺産税の徴収もない。

次に、財源移転分配関係についてである。地方政府の自主財源は各地域の地理的条件、地域の人口構造、居住状態及び居留意識、地域経済発展状況、地域規模などの諸要素の影響と制限を受けて、地域間格差が生じるため¹⁴⁾、各地域の自主財源力に不均衡が見られる。現行の財政システムの下で、財源移転分配の形式は主に税収返還と移転交付金の二つか

表3 中国における2001～2011年の地方財政収入

(単位：億元)

年	①地方財政収入総額	②地方レベルの財政収入額	②が①に占める割合 (%)	③中央からの税収返還と移転交付金	③が①に占める割合 (%)
2011	92468.32	52547.11	65.83	39921.21	43.17
2010	72954.13	40613.04	55.67	32341.09	44.33
2009	61223.89	32602.59	53.25	28621.30	46.75
2008	51640.55	28649.79	55.48	22990.76	44.52
2007	41710.51	23572.62	56.51	18137.89	43.49
2006	31805.03	18303.58	57.55	13501.45	42.45
2005	26584.78	15100.76	56.80	11484.02	43.20
2004	22301.33	11893.37	53.33	10407.96	46.67
2003	18111.39	9849.98	54.39	8261.41	45.61
2002	15866.77	8515.00	53.67	7351.77	46.33
2001	13805.25	7803.30	56.25	6001.95	43.48

出典：国家統計局、『中国統計年鑑2001－2011』の関連データより整理。

らなる。財源移転分配システムには以下の問題がある。第一に、移転交付金がもたらす効果は決して大きくないため、政府のマクロコントロール機能を十分に発揮することができず、市場メカニズムの下で形成された地域間格差をうまく調節できないということである。また、移転交付金の配分が不合理になされ、各地域の財政力の均衡性を保つ効果が少ないということであり、さらに、移転交付金の利用評価システムと監督システムが確立されていないため、資金の利用効率が高くないという問題である。

2 日本における政府間財政関係の立法変化とその示唆

2.1 行政事務配分関係についての立法調整

日本では1990年代より地方分権改革をめぐる一連の立法運動が行われた¹⁵⁾。国と地方公共団体がそれぞれ果たすべき役割（「役割分担論」）とその役割分担のあり方にに基づき、立法により、政府間の行政事務の配分関係を確定するようになった。1993年6月、衆・参議院で採択された「地方分権の推進に関する決議」の中で、国と地方との役割を見直す必要があることが明確となり、この国会議案によって、日本の地方分権運動が「従来の議論段階から具体的な実施段階へと転換したことを意味する」とも指摘された¹⁶⁾。

1995年7月に「地方分権推進法」が施行された。この法律の目的は「国民がゆとりと豊かさを実感できる社会を実現することの緊要性にかんがみ、地方分権の推進について、基本理念並びに国及び地方公共団体の責務を明らかにするとともに、地方分権の推進に関する施策の基本となる事項を定め、並びに必要な体制を整備することにより、地方分権を総合かつ計画的に推進すること」である¹⁷⁾。

そして、この法律に基づき、中央と地方公共団体との関係を「国と地方公共団体とが共通の目的であ

る国民福祉の増進に向かって相互に協力する関係」¹⁸⁾とした上で、中央及び地方公共団体が果たすべき役割を明確にした。「国においては、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、地方公共団体においては、住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うべきことを旨として、行われるもの」¹⁹⁾とした。

そこで、国は「国と地方公共団体との役割分担の在り方に即して、地方公共団体への権限の委譲を推進するとともに、地方公共団体に対する国の関与（地方公共団体又はその機関の事務の処理又は管理及び執行に関し、国の行政機関が、地方公共団体又はその機関に対し、許可、認可等の処分、届出の受理その他これらに類する一定の行為を行うことをいう）、必置規制（国が、地方公共団体に対し、地方公共団体の行政機関若しくは施設、特別の資格若しくは職名を有する職員又は附属機関を設置しなければならないものとするをいう）、地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務及び地方公共団体に対する国の負担金、補助金等の支出金の地方自治の確立を図る観点からの整理及び合理化その他所要の措置を講ずるもの」とすべきである²⁰⁾。

1999年3月、国会は地方公共団体の処理する行政事務に関連する475の法律を改正し、これらの改正された法律をいわゆる「地方分権一括法」²¹⁾（2000年4月より実施）として制定した。この法律は中央と地方公共団体の対等的な関係を構成する法律として、地方分権改革の第一歩であると評価された²²⁾。地方分権一括法の実施後、中央と地方公共団体との間の行政事務処理に関わる関係に大きな変化をもたらされた。その注目すべき点として、各地方公共団体が果たすべき役割とその行政事務の分担責任

とを明確にし、中央集権体制の下にある機構委任制度を廃止し、中央の地方政府に対する干渉を軽減させたことが挙げられる。

まず、中央と地方公共団体が果たすべき役割について、改正後の「地方自治法」は「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く果たすものとする。国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない」²³⁾と明確に規定した。

次に、中央集権体制の下にある機構委任制度を廃止し、中央と地方公共団体の果たすべき役割に沿って、地方公共団体の処理する行政事務を改めて確定した。改正後の「地方自治法」では、地方公共団体の処理する事務を「自治事務」と「法定受託事務」に分けている。その中で「法定受託事務」とは法律又は政令により都道府県、市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割に関わるものであり、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又は政令に特に定めるものとし、法定受託事務以外のものが「自治事務」であるとしている。地方分権改革の目的は中央と地方公共団体間の対等・協力関係を実現することにあるため、「機関委任事務制度を廃止し、国と地方公共団体との役割分担を明確にすることにより、両者間の調整は基本的には国が優越的な地位に立つ行政統制によるのではなく、

公正かつ透明な立法統制・司法統制にできるだけ委ねることとすべきである」²⁴⁾としている。

2.2 行政事務と経費負担関係の立法調整

「地方自治法」の立法目的は、中央と地方公共団体の役割分担とそれに従う行政事務を明確にすることであるが、それに関連するもう一つの重要事項として、行政事務を処理するための経費を如何に配分し、負担するかといった問題がある。「財政法」はこの問題を解決するための法的根拠となっている。この法律の目的の一つは「国の財政と地方財政との関係等に関する基本原則を定め、もつて地方財政の健全性を確保し、地方自治の発展に資すること」²⁵⁾とされる。さらに、「地方分権一括法」には、中央と地方公共団体が対等協力関係を築くために「地方公共団体の事務の処理を行うために要する経費については、地方公共団体が全額これを負担することは原則であるが、(1)専ら国の利害に関係のあるもの(国庫委託金制度、地方財政法10条の4)、(2)国と地方の双方に利害関係があり、国が進んで費用を負担する必要があるもの(国庫負担金制度、地方財政法10条)、(3)総合的に樹立された計画に従って実施されるべき建設事業(国庫負担金制度、地方財政法10条の2)、(4)災害救助・復旧事業(国庫負担金制度、地方財政法10条の3)、(5)事業の実施又は地方公共団体の財政上特に必要があると国が認める」²⁶⁾場合においては、国が負担するものとされる。

2.3 政府間の財源移譲分配関係の立法調整

中央と地方公共団体が財源分配をする目的は、地方公共団体の財源の均衡化を実現し、地方公共団体の公共サービス提供において公平と効率を確保し、かつ実質的に憲法上の基本的人権又は「機会の均等」を保障することにある²⁷⁾。この目的を達成し、政府間の財源移譲による水平的財政調整を行うために、財政制度では地方交付金と国庫支出金がそれぞれ「地方交付税法」と「地方財政法」の中に設けられている。

まず、地方交付税とは本来、地方の税収入とすべきであるが、地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方公共団体が一定の水準を維持しようとする財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分するもので、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税」（固有財源）という性格を持っている²⁸⁾。1950年に「地方財政平衡交付金法」が制定されたが、1954年には「地方交付税法」へと変更された²⁹⁾。この法律の目的は、「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化すること」にある³⁰⁾。地方交付税の機能は国と地方の財源配分、地方の財源保障、地方間の財政調整などが上げられる³¹⁾。中央から地方公共団体に配分する地方交付税の財源（中央の財政収入の部分）は法定の比率に則り、国税収入の中から、所得税及び酒税の収入額のそれぞれ32%、法人税の収入額の34%、消費税の収入額の29.5%、たばこ税の収入額の25%をもつて交付税とされ³²⁾、そのうち、地方交付税総額の94%を占める交付金を普通交付税、その他の6%を特別交付税として地方公共団体に分配している。

次に、日本では早くも明治時代に国庫支出金制度が整備された。1897年3月、「国庫補助公共団体の事務執行に関する法律」が制定され、第二次世界大戦後は「地方財政法」で更に具体的な国庫補助金制度が補完・規定された。1955～1970年には、高度経済成長と福祉事業の進展に伴い、中央が地方公共団体に委任した行政事務が年々増加し、特に道路、港湾、公共土木施設、農林漁業、地域開発及び都市開発計画、国防計画などの事業における公共投資規模は次第に拡大していった。その結果、公共投資の各分野における法律が公布され、中央の地方公共団体に対する国庫支出金給付が強化されることに

なった。1990年代に入ると、地方分権改革及び地方財政改革を徹底的に行うよう求める声が強まったため、これを契機に、地方財源を増加、充実させることが財政改革の重点となった。

前述したように、第一次分権改革（政府間の行政関係を調整する改革）と第二次分権改革（政府間の財政関係を調整する改革）を経て、現在の地方財政法に規定されている国庫支出金（国が用途を特定して地方公共団体に交付する支出金の総称³³⁾）には国庫負担金、国庫補助金、国庫委託金という三つの支出金が含まれている。国庫補助金は、国がその施策を行うため特別の必要があると認めるとき又は地方公共団体の財政上特別の必要があると認めるときに限り、当該地方公共団体に対して、補助金を交付するものである。国庫負担金は、地方公共団体が行う事務のうち、国が共同責任を持つ事務に対して、国が経費の一定割合を義務的に負担する支出である。国庫委託金とは本来、国が行うべき事務を地方公共団体に委託し、処理させる際に、その事務処理の経費を負担するものである。国庫支出金の特徴は、それを受け取る地方公共団体は返還する義務を負わず、無償性と資金用途の限定性を持つ国家財政補助金なのである³⁴⁾。

おわりに

中国の経済発展の方向転換と民生重視を主とする社会事業を発展させることは、政党と政府の将来における政治執行理念でもあり、今後、直面する主要な課題でもある。特に「公共サービス供給責任を地方化させる」³⁵⁾ことは地方政府の果たす役割がますます多大になるとともに、地方政府の責任も拡大していくことになる。よって、従来の中央集権体制から地方分権体制へと次第に変わりつつあることは社会と経済の発展における一般的かつ客観的な法則であろう。このような視点から、現在の中国地方政府の自主財源が極めて少ないこと、地方財源の構造や

自主財源となる地方税の制度設計などにおける不合理性が問われるべきである。

社会の公平と正義は「和諧社会」を実現するための基本条件となる。そして、立法活動は社会の公平と正義を実現するための制度的保障のメカニズムとなり、公共サービスの均衡化はそれを実現するための道筋のひとつとなる。財政制度体系を確立し、制度設計を充実させることは公共サービスの均衡化を実現するための核心力である。日本の財政法の制度的考察を通して、比較法的な見地から考える場合、公共サービスの均衡化の財政制度的保障体制を確立するためには、二つの側面から思考する必要があると考える。一つは、制度体系の確立である。もっと長期的な制度作りの計画を行う必要があり、「憲法の地方自治—地方自治法—地方財政法—地方税法」という立法プロセスが要求される。短期的には「中央と地方公共団体の関係に関する法律」及び「地方交付税法」などの政府間財政関係を規制する立法作業が必要である。もう一つは、具体的な制度を改善し充実させることである。これは中央と各地方政府の役割分担を確定する基準と行政事務の配分基準、行政事務を実行する必要経費の割合、及び各地方政府間における財源移譲分配の基準などを明確にさせる必要があると考える。

注記

- 1) 「中国共産党中央の社会主義市場経済体制を改善する若干問題に関する決定」(2003年10月14日)
- 2) 「中国共産党中央の国民経済及び社会発展第十一次五ヵ年計画に関する意見」(2005年10月11日)
- 3) 「中国共産党中央の社会主義の「和諧社会」の構築に関する若干重要問題の決定」(2006年10月11日)
- 4) 地方分権改革推進委員会の第三次報告《第一次勧告—生活者の視点に立つ「地方政府」の確立》(2008年5月),《第二次勧告—「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大》(2008年12月),《第三次勧告—自治立法権の拡大による「地方政府」の実現》(2009年10月7日)
- 5) 陳海威「我が国の基本的公共サービス体系を構築する問題についての分析」『理論導刊』2007年第6期、44頁
- 6) 1986年の「国民経済発展に関する第七回五年計画」に基づき、東部地域は北京、天津、河北、遼寧、上海、江蘇、浙江、福建、山東省、広東省、海南省などの11省、中部地域は山西省、内蒙古自治区、吉林省、黒龍江省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省、広西チワン族自治区、西部地域は四川、貴州、雲南、チベット、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆などの9省を含む。そして1997年の全国人民代表大会第五回会議において、重慶市を直轄市に昇進させ、西部地域に組み入れたことによって、西部地域は現在10個の省を含む。
- 7) 王衛星：「我が国現段階における収入分配の格差—性質、要因及び調整」、『常州大学学报』、2012年第4期、34-36頁
- 8) 郁建興：「中国公共サービス体系—発展歴史、社会政策及びメカニズム」『學術月間』、2011年第43巻3号、5-17頁
- 9) 張劍雄：「都市農村基本的公共サービス均衡化の制度作り」『雲南行政学院学报』2011年第5期、140-142頁。陳辰：「都市農村の基本的公共サービス均衡化に基づく公共財政研究」『中国集体經濟』2011年第5期、49-50頁
- 10) 黄茜、秦昌宏：「我が国民の収入分配の格差についての分析」『当代經濟』2012年4月、68頁
- 11) 「國務院の分税制財政管理体制の実施に関する決定」(国発[1993]第85号)
- 12) 寇鉄軍：「我が国政府間事務権及びその支出に関する区分」『中国財政』、2006年第11期、39頁
- 13) 張永生：「政府間事務処理権及び財政権を如何に区分するか」『經濟社会体制比較』2008年第2期、75頁
- 14) 日本参議院総務委員会調査室編：《図説地方財政データブック》学陽書房、2000年、98頁
- 15) 日本の地方分権改革の経緯：1993年6月、衆参議員が『地方分権の推進に関する決議』を採択、1995年7月、『地方分権推進法』が実施；1999年7月、国会が「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(地方分権一括法とも呼ばれる)を採択、2006年12月、国会が『地方分権改革推進法』を採択、2007年6月『地方財政健全化法』が公布された。日本内閣府地方分権改革委員会編：「地方分権関係の主要な経緯」
- 16) 辻山幸章：「地方分権と憲法」『法律のひろば』1997年5月号、45頁
- 17) 「地方分権推進法」第1条
- 18) 「地方分権推進法」第2条
- 19) 「地方分権推進法」第4条
- 20) 「地方分権推進法」第5条
- 21) 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」1999年

- 22) 野中俊彦等：『憲法Ⅱ第3版』有斐閣、2001年、353頁
- 23) 「地方自治法」第1条の2
- 24) 「地方分権委員会の中間報告—分権型社会の創造」(1997年3月8日)
- 25) 「地方財政法」第1条
- 26) 「地方分権委員会の中間報告—分権型社会の創造」(1997年3月8日)
- 27) 池上岳彦：「財政調整の理論と制度をめぐって」『立教経済学研究』2006年第60巻第1号、250頁
- 28) 総務省編：『2009年度版地方財政白書』「第一章 平成19年度決算状況」「第3節 地方財政状況」
- 29) Shoup Mission[1949],Report on Japanese Taxation Appendix Volume iii, General Headquarters
- supreme commander for the allied powers. 「シャウフ使節団日本税制報告書」第三篇付録A, 地方団体の財政C節, 総合同司令部民間情報教育局訳 1949年
- 30) 「地方交付税法」第1条
- 31) 貝塚啓明：「地方交付税の機能とその評価」『フィナンシャル・レビュー』大蔵省財政金融研究所 1986年、8-9頁
- 32) 「地方交付税法」第6条第1項
- 33) 坂本忠次：「国庫補助金制度の現状と改革」『現代財政法学の基本課題』、学陽書房 1995年、210頁
- 34) 「地方財政法」第10条の1-4項
- 35) 郁建興：「中国公共サービス体系—発展歴史、社会政策及びメカニズム」『学術月間』、2011年第43巻3号、5-17頁