中国の地方行財政制度

一般財団法人
自治体国際化協会
CLAIR

はじめに

当協会では、各海外事務所を通じ、海外の地方自治制度や地方行政に関わる各個別政策等を調査研究し、その結果について各種刊行物を通して日本の各地方公共団体や地方自治関係者に紹介している。中国についても、平成 19 年 7 月に地方自治シリーズとして「中国の地方行財政制度」を刊行しているところである。

こうした中、近年の日中間の地方間交流は年々活発化し、友好交流等を締結している地方自治体数は 360 を超え、行政交流のみならず、市民交流、文化交流、経済交流にまで広がっている。また、急激な経済成長から新常態といわれる中高速成長、安定成長へと移行しつつあり、行財政に関する法制度の整備や改革が実施されているところである。

このような背景の下で、中国に対する日本の地方自治体関係者の関心は日々高まっており、中国の地方行財政制度の現状に関する体系的な資料の提供を求める声が強くなってきた。そこで、今回、あらためて中国の行財政関係冊子、諸資料、既存調査等をもとに前書を全面改訂することとした。

内容については、できるだけ正確を期したが、中国においては、公表資料が少ないこと、法制度と実態が必ずしも一致しないこと、制度改革が進行中であること等から、十分に地方行財政の実態を説明できていない点や最新情報が盛り込めていない点があると思う。しかしながら、中国における地方行財政制度の概説書として、関係者の方々にご活用いただき、また不適切な部分については、ご指摘、ご教示をいただければ幸いである。

最後に、本書が、各地方公共団体や地方自治関係者によって活用され、日中の地方自治体交流が更に発展することを願ってやまない。

平成 29 年 2 月

一般財団法人　自治体国際化協会　北京事務所
所長　北村　朋生

目　次

はじめに

第１章　国家の政治・行政機構 1

１　全国人民代表大会及び同常務委員会 2
（１）全国人民代表大会　（２）全人代常務委員会
２　国家主席 4
３　国務院 5
４　中国共産党 6
５　中国人民政治協商会議 7

第２章　地方行政制度 8

第１節　地方行政階層 9
１　概論 9
２　各階層（レベル）の概要 11
（１）省級（省、自治区、直轄市）　（２）地級（地級市、自治州、地区）
（３）県級（県、自治県、県級市、市管轄区）
（４）郷級地方（郷、鎮、民族郷）

第２節　組織と権限 15
１　地方人民政府 15
（１）省級地方人民政府　（２）地級地方人民政府
（３）県級地方人民政府　（４）郷級地方人民政府
（５）居民委員会・村民委員会
２　地方人民代表大会 30
（１）人代　（２）人代常務委員会　（３）郷級人代の主席及び副主席
３　共産党地方組織 34

第３節　特別行政区（香港特別行政区・マカオ特別行政区） 35
１　特別行政区の政治・行政機構 35
（１）行政機関　（２）特別行政区の立法機関
（３）行政機関と立法機関の関係
２　中央政府との関係 40

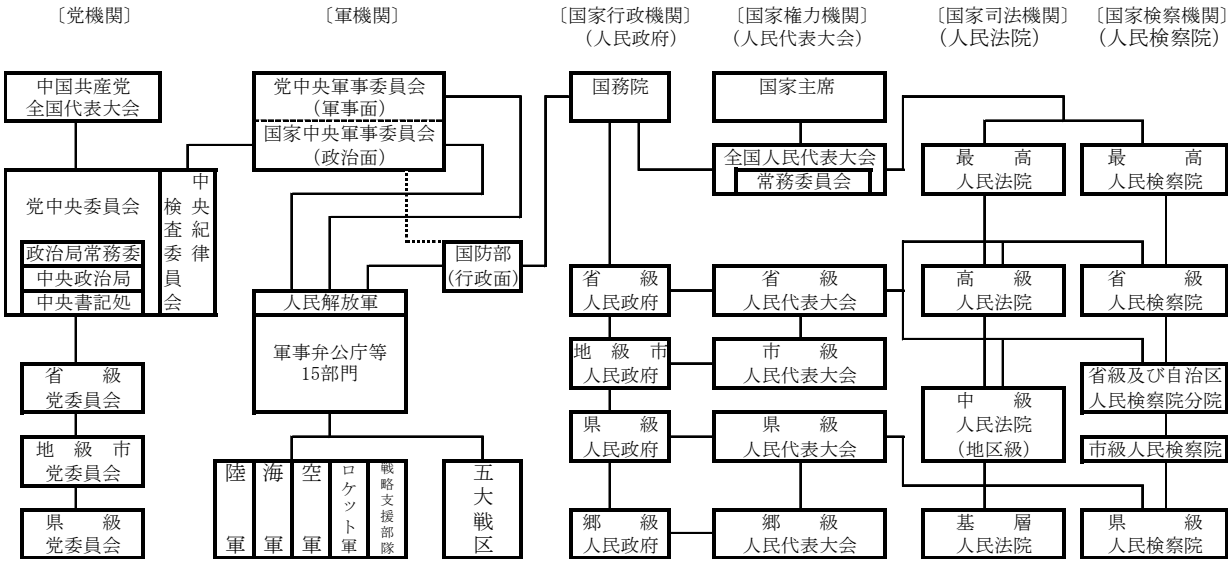
第４節　公務員制度 41
１　条件、義務及び権利 41
２　採用 42

（１）公告　（２）応募及び資格審査　（３）試験　（４）任用審査　（５）任用
３　処遇 42
（１）給与制度　（２）福利制度　（３）保険制度　（４）退職・辞職　（５）解雇
第５節　地方人民政府における事務 47
１　組織の実態 47
２　事務の具体例 50
（１）義務教育　（２）社会保障
第３章　地方税財政制度 53
第１節　地方財政 54
１　予算の仕組み 54
（１）予算体系　（２）予算管理体制の原則　（３）各機関の役割
２　予算編成・執行・決算 57
（１）予算編成方法　（２）予算編成過程　（３）予算執行　（４）決算
（５）会計検査
３　予算外資金と政府性基金予算 60
（１）予算外資金　（２）問題点
第２節　地方税財政の規模及び構造 61
１　歳入 61
（１）全体推移　（２）税収別内訳　（３）省別内訳
２　歳出 66
（１）全体推移　（２）項目別内訳
３　政府性基金及び国有資本経営予算 69
第３節　地方債、分税制・政府間財政調整 70
１　地方債 70
（１）地方債発行の制度設計　（２）2015 年の発行実績　（３）今後の課題
２　分税制 72
（１）中央と地方の役割分担の明確化
（２）中央と地方の財政収入範囲の明確化
３　政府間財政調整 73
（１）税収返還制度　（２）移転支払制度　（３）財政調整制度の課題と今後
第４節　地方税制 77
１　税目 77
（１）物品及び労務課税　（２）所得課税　（３）財産課税　（４）その他の税
２　組織・系統 87
（１）国家税務局系統　（２）地方税務局系統

第１章　国家の政治・行政機構

国家の政治・行政機構は、全国人民代表大会、国家主席、国務院、人民法院、人民検察院、中央軍事委員会等から構成されている（憲法第３章）。

図表１－１　国家の政治・行政機構



（注）上図は典型的なものを記載した基本図である。

（出所）21世紀中国総研編『中国情報ハンドブック2015年版』80,81頁をもとに作成。

各機構の概要は次のとおりである。

・全国人民代表大会…国の最高の国家権力機関（憲法第57条）。立法権を行使するほか、行政機関・司法機関・検察機関に優越する。

・国家主席…全国人民代表大会によって選出される国家元首（憲法第79条）

・国務院…全国人民代表大会の行政執行機関。日本の内閣に相当する。

・人民法院…国の裁判機関（憲法第123条）。中国の裁判所は最高人民法院、高級人民法院、中級人民法院、基層人民法院の４つの級があり、二審制が採用されている。

・人民検察院…国の法律監督機関（憲法第129条）。中国の検察庁は最高人民検察院、高級人民検察院、中級人民検察院、基層人民検察院の４つの級があり、それぞれの級の法院に対応する。

・国家中央軍事委員会…中国共産党の軍事組織である中国人民解放軍を指導する（憲法第93条）。党中央軍事委員会と構成員は同一である。

・中国共産党…中国の執政党であり、国家を指導するとされている。

１　全国人民代表大会及び同常務委員会

（１）全国人民代表大会

全国人民代表大会（以下、「全人代」という。）は、国家の立法権を行使する最高の国家権力機関である（憲法第57条、第58条）。国権は全て人民に属し、その人民が国権を行使する機関が全人代である（憲法第２条）。

全人代は、省、自治区、直轄市、特別行政区の人民代表大会及び人民解放軍が選出する代表によって構成され、その任期は５年である（憲法第59条第１項、第60条第１項）。代表の定数は3,000人までとされており、第12期（2013年~2018年）の代表数は2,987名である（選挙法第15条）。

大会は、全人代常務委員会の招集により、毎年１回開催され（憲法第61条）、慣習的に毎年３月頃に開催される。

全人代の主な職権は次のとおり（憲法第62条、第63条）。

ア　憲法の改正、憲法実施の監督

イ　刑事、民事、国家機構その他に関する基本的法律の制定、改正

ウ　国家主席、副主席の選出

エ　国務院総理の選定（国家主席の指名に基づく）

オ　国務院副総理、国務委員、各部部長、各委員会主任、会計検査長、秘書長の選定（国務院総理の指名に基づく）

カ　中央軍事委員会主席、最高人民法院院長、最高人民検察院検察長の選出

キ　国民経済・社会発展計画と国家予算及び決算の審査・承認

ク　全人代常務委員会の不適当な決定の変更・取消し

ケ　省・自治区・直轄市・特別行政区の設置・設立

コ　戦争と平和の問題の決定

なお、憲法改正は、全人代常務委員会又は５分の１以上の全人代代表が提議し、全人代の全代表の３分の２以上の賛成が得られた場合に採択される（憲法第64条第１項）。1954年の憲法発布以降、1975年、78年、79年、80年、82年、88年、93年、99年及び2004年に憲法改正が行われている。

（２）全人代常務委員会

全人代の常設機関として、全人代常務委員会が設置されている（憲法第57条）。常務委員会は、全人代の閉幕期間中に全人代に代わって権力を行使し、全人代に対して責任を負い、活動を報告する（憲法第69条）。

常務委員会は、委員長、副委員長、秘書長、委員（約200名）により構成され（憲法第65条第１項）、任期は５年、委員長及び副委員長は２期を超えて連続して就任してはならないとされている（憲法第66条）。また、常務委員会の構成員は、国家行政機関、裁判機関及び検察機関の職務に従事してはならない（憲法第65条第４項）。

常務委員会の活動は、常務委員会委員長により主宰され、常務委員会会議は、常務委員会委員長により召集される（憲法第68条第１項）。また、委員長、副委員長、秘書長によって構成される委員長会議において、常務委員会の重要な日常事務が処理されることとなっている（憲法第68条第２項）。

常務委員会の主な職権は次のとおり（憲法第67条）。

ア　憲法の解釈、憲法実施の監督
イ　全人代が制定すべき法律以外の法律の制定、改正
ウ　全人代の制定した法律の部分的補充、改正
エ　国民経済・社会発展計画及び国家予算について、その執行過程で作成しなければならない部分的調整案の審査及び承認
オ　部長、委員会主任、会計検査長及び秘書長の選定（国務院総理の指名に基づく）
カ　中央軍事委員会の主席以外の構成員の選定（中央軍事委員会主席の指名に基づく）
キ　国務院、中央軍事委員会、最高人民法院、最高人民検察院の活動の監督
ク　最高人民法院の副院長等、最高人民検察院の副検察長等を任免すること（それぞれ最高人民法院院長、最高人民検察院検察長の申請に基づく）
ケ　国務院の制定した行政法規、決定及び命令のうち、憲法及び法律に抵触するものを取消すこと
コ　省、自治区、直轄市が制定した地方性法規及び決議のうち、憲法、法律及び行政法規に抵触するものを取消すこと
サ　外国に駐在する全権代表の任免
シ　外国と締結した条約及び重要な協定の批准、廃棄

なお、ウ～カは、全人代の閉会期間中にのみ行使するものである。

２　国家主席

国家主席は、全人代によって選出される。その被選挙権は選挙権及び被選挙権を有する満45歳以上の中国公民である。任期は５年で、２期を超えて連続して就任することはできない（憲法第79条）。

図表１－２　中国の歴代国家主席

	国家主席	任期
初代	毛沢東	1954 年 9 月～1959 年 4 月
第二代	劉少奇	1959 年 4 月～1968 年 10 月
不在、廃止期		
第三代	李先念	1983 年 6 月～1988 年 4 月
第四代	楊尚昆	1988 年 4 月～1993 年 3 月
第五代	江沢民	1993 年 3 月～2003 年 3 月
第六代	胡錦濤	2003 年 3 月～2013 年 3 月
第七代	習近平	2013 年 3 月～

国家主席の主な職権は次のとおり（憲法第80条、第81条）。

ア　法律の公布

イ　国務院の総理、副総理、国務委員、各部部長、各委員会主任、会計検査長及び秘書長の任免

ウ　国家の勲章及び栄誉称号の授与

エ　特赦令、戒厳令の発布

オ　戦争状態の宣言、動員令の発布

カ　外国に駐在する全権代表の派遣、召還

キ　外国と締結した条約及び重要な協定の批准、廃棄

ク　国事活動の実施、外国使節の接受（中国を代表して）

なお、ア～オは、全人代及び同常務委員会の決定に基づき、カ・キは、同常務委員会の決定に基づき行うこととされている。

３　国務院

国務院、すなわち中央人民政府は、全人代の執行機関、最高の国家行政機関であり（憲法第85条）、日本の内閣に相当するものである。国務院は、総理、副総理、国務委員、各部部長、各委員会主任、秘書長らによって構成される。任期は５年で、２期を超えて連続して就任することはできない（憲法第86条、第87条）。総理は、国家主席の指名に基づき全人代で選出され、国家主席により任免される（憲法第62条第１項第５号、第80条）。ただし、実質的な人選は共産党中央委員会によって行われている。

図表１－３　中国の歴代国務院総理

	総理	所属政党	任期
初代	周恩来	中国共産党	1954年9月～1976年1月
不在			
第二代	華国鋒	中国共産党	1976年2月～1980年9月
第三代	趙紫陽	中国共産党	1980年9月～1988年4月
第四代	李鵬	中国共産党	1988年4月～1998年4月
第五代	朱鎔基	中国共産党	1998年4月～2003年3月
第六代	温家宝	中国共産党	2003年3月～2013年3月
第七代	李克強	中国共産党	2013年3月～

国務院では、総理責任制が実施され、総理は国務院の活動を指導するとともに、国務院を代表して全人代及びその常務委員会に対して責任を負い、かつ活動を報告することとされている（憲法第86条第２項、第92条）。

国務院の主な職務は次のとおり（憲法第89条）。

ア　憲法及び法律に基づき、行政上の措置を定め、行政法規を制定し、並びに決定及び命令を発布すること

イ　全人代又はその常務委員会に議案を提出すること

ウ　各部及び各委員会の任務及び職責を定め、その活動を統一的に指導すること

エ　国民経済・社会発展計画及び国家予算を編成し、執行すること

オ　教育、科学、文化、衛生、体育、計画出産、民政、公安、司法行政、監察等の行政活動を指導し、管理すること

カ　行政機構の編制を審議・決定し、法律の定めるところにより、行政職員の任免、研修、考課及び賞罰を行うこと

2013年の国務院機能改革では、経済社会活性化や管理強化・権限見直し、腐敗撲滅を目的として、国務院各部・各委員会の合併や廃止が進められ、国務院の構成部門は以下の25部門に再編された。

外交部、国防部、国家発展改革委員会、教育部、科学技術部、工業情報化部、国家民族事務委員会、公安部、国家安全部、監察部、民政部、司法部、財政部、人力資源社会保障部、国土資源部、環境保護部、住宅都市農村建設部、交通運輸部、水利部、農業部、商務部、文化部、国家衛生計画生育委員会、中国人民銀行、会計審査署

４　中国共産党

全人代と国務院のほかに大きな力を持っているのが共産党組織である。中国の執政党であり、中華人民共和国憲法前文にも「中国は共産党が指導する」旨明記されている。2014年末時点で党員は8,779.3万人おり、総人口に占める比率は約6.4%である。

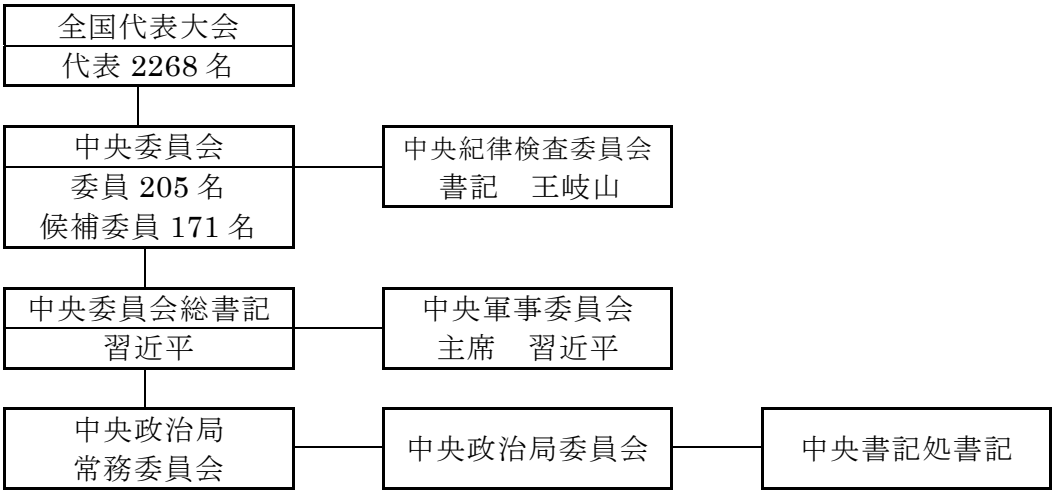
党組織は中央から地方まで国家機関と並行して存在しており、党委員会などの党組織が各種政策の企画・実施や人事管理など多くの面で、国家機関を指揮・指導している。また、その組織が職場・学校及び住民自治組織等、地域の隅々にまで張りめぐらされている。これらの仕組みは、「対口指導体制」「党管幹部体制」と呼ばれる。

・対口指導体制…国家機関に対応する機関を各級党委員会の中に設置し、党機関が当該国家機関を直接指導する仕組み。これにより、党機関が決定し、国家機関が実行するという関係が築かれている。（口は部門の意）

・党管幹部体制…国家機関の主要な人事権を全て党機関が掌握する仕組み。国家機関のポストについては、全て幹部職務名称表に基づき、どの党機関が任命権を持つかが決められている。法律上の任命手続きは、党による人事を追認するものに過ぎないものとさえ言われている。

党の中央組織は、総書記以下、中央政治局、中央政治局常務委員会、中央書記処、中央委員会、中央紀律検査委員会及び中央軍事委員会から構成される。中央委員会は、中央委員と中央候補委員によって構成され、中央委員会が、中央政治局委員、中央政治局常務委員会委員、中央委員会総書記及び中央軍事委員を選出し、共産党全国代表大会が中央委員会及び中央紀律検査委員会構成員を選出する。また、中央政治局常務委員会が中央政治局の事務機構である中央書記処を指名し、中央委員会で採択する。

図表１－４　党中央組織（第18期）



（出所）21世紀中国総研編『中国情報ハンドブック2015年版』95頁をもとに作成。

共産党全国代表大会は、原則として５年に１回開催され、今後５年間の路線・方針の決定をはじめ重要問題を討議するほか、党規約の改正、中央委員会報告の審査、中央委員の選出などを行う。

また全国代表大会の閉会中は、中央委員会が代わって決議を執行し、ほぼ１年に１回中央委員会総会が開催され、重要な方針・政策が決定される。

中央政治局常務委員及び委員は、全国代表大会と中共中央委員会の閉会中、中国共産党中央の最高権力機関として実権を握るほか、全人代、国務院、軍事委員会、地方党など政府機関の最高指導ポストを兼任している。同様に中央委員会の委員も中央及び地方の要職を占めており、絶大な影響力を持っている。

なお、各地方にも各級党委員会など党組織が設置されている（第２章第２節３後述）。

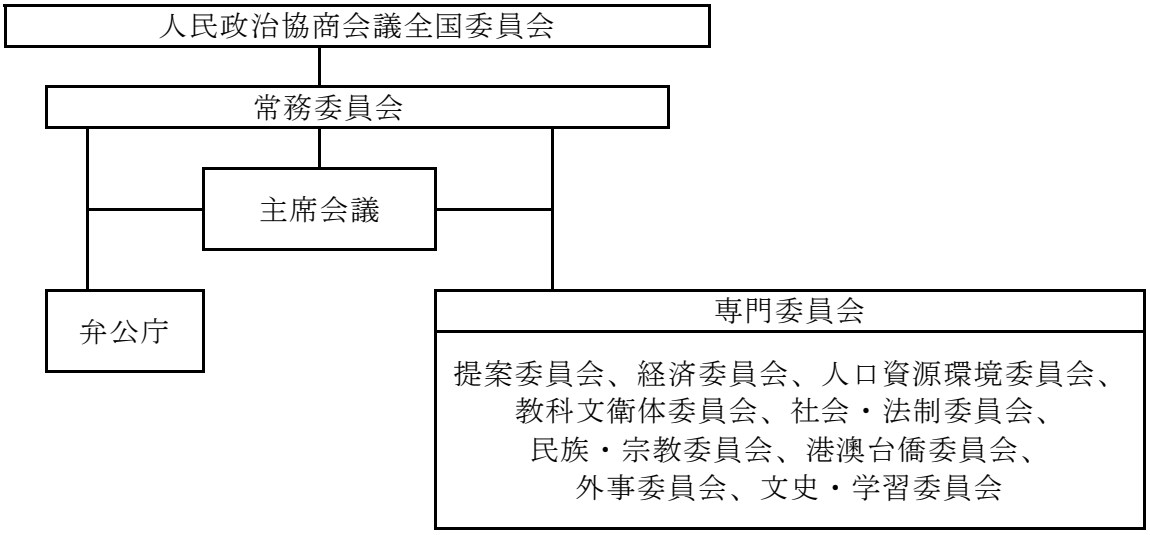
５　中国人民政治協商会議

共産党、民主党派、社会団体、少数民族・特別区、各界の横断的代表からなる政策諮問機関であり、共産党の一党独裁体制を補完し、国政への提言や助言を行う役割を担っている。全国委員会のほか、地方各級に地方委員会が存在する。

共産党以外の社会勢力や広範な社会階層の意見を国政に反映させるため、全人代で重要な政策決定が行われる前の段階において、重要な問題について議論を行い、政策提案を行う。

全国委員会委員の任期は５年で、全体会議は１年に１回、全人代と同じ３月に同時開催される。全体会議の開催は全人代開催と合わせて「両会」と呼ばれる。

図表１－５　人民政治協商会議全国委員会の組織



（出所）21世紀中国総研編『中国情報ハンドブック2015年版』117、118頁をもとに作成。

第２章　地方行政制度

前章に記載したとおり、国家機関は、人民代表大会、国家主席、国務院（人民政府）、人民法院、人民検察院、軍機関等からなる。このうち、中央国家機関としては、全人代、国家主席、国務院、最高人民法院、最高人民検察院、中央軍事委員会等があり、一方、地方国家機関としては、地方各級人民代表大会、地方各級人民政府、地方各級人民法院、地方各級人民検察院、特別行政区等がある。

すなわち、中国においては、「地方公共団体」というべき法人格のある団体はなく、地方各級人民代表大会や地方各級人民政府等は、それぞれの地域を所管する国家権力機関と位置付けられており、中央国家機関との関係は、「中央と地方の職権の区分は、中央の統一的指導の下で、地方の自主性と積極性を十分に発揮させるという原則に従う」（憲法第３条第４項）こととされている。

本章では、地方行政制度を把握するために、これら地方各級人民代表大会、地方各級人民政府、特別行政区の制度等を説明する。

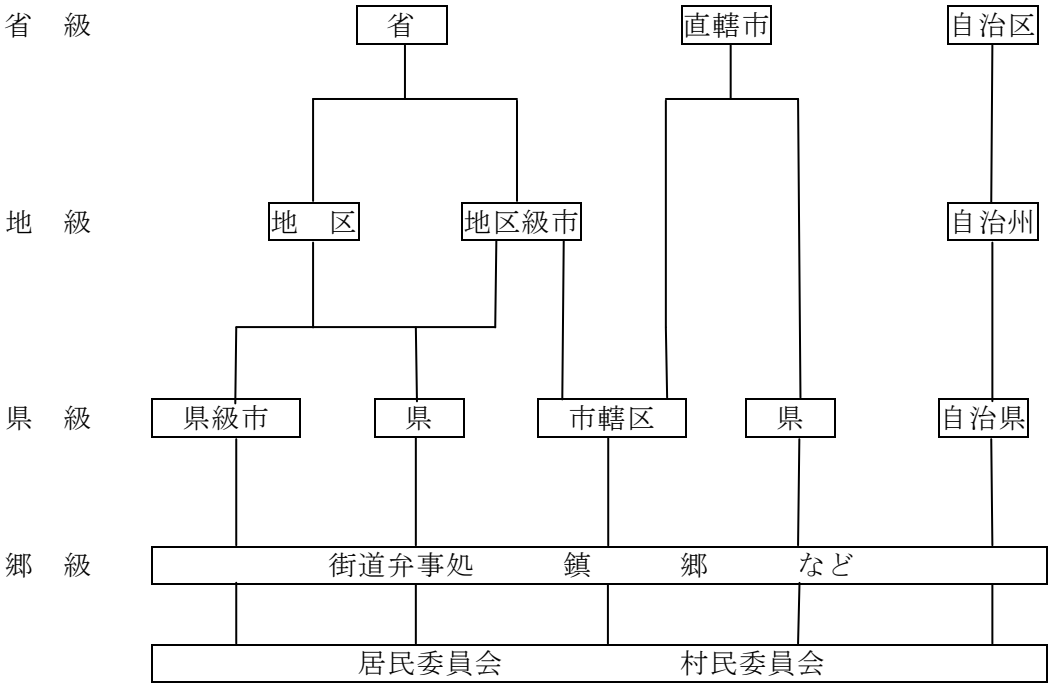
具体的には、第１節にて地方行政の階層及びその概要を、第２節にて階層（各級）毎の組織と権限を、第３節にて特別行政区制度を、第４節にて執行機関である各級地方人民政府での事務実態について、記載する。

第１節　地方行政階層

１　概論

地方行政は、基本的に省級、地級、県級、郷級の４つの階層（級）に分けられる。

図表２－１　中国の基本行政区画



※ ［　　］は地方各級人民政府である。

（注１）特別行政区は省略している。

（注２）本図は典型的なものを記載した基本図である。

（注３）居民委員会、村民委員会は、県級政府の指導の下、必要な行政サービス等を行う住民の自治組織である。

日本が都道府県と市町村の２層制をとるのに対し、中国は、省級・地級・県級・郷級の４層制をとっている。各級毎にそれぞれ議会、行政、司法機関等を有しながらも、各機関は中央機構及び上級機構の指導下にある。

また、「市」という行政区画が、省級（北京市などの直轄市）、地級（河北省承徳市など）、県級（浙江省杭州市臨安市など）の階層にそれぞれ存在するのも日本とは大きく異なる点である。

図表２－２〈省級～県級の行政階層の例〉

省級	地級	県級
福建省	厦門市(副省級市)	（市轄区）思明区、湖里区、集美区、海滄区、同安区、翔安区
	福州市(省都)	（市轄区）鼓楼区、台江区、倉山区、馬尾区、晋安区 （県級市）福清市、長楽市 （県）閩侯県、閩清県、永泰県、連江県、羅源県、平潭県
	竜岩市	（市轄区）新羅区、永定区 （県級市）漳平市 （県）長汀県、武平県、上杭県、連城県
	南平市	（市轄区）延平区、建陽区 （県級市）建甌市、邵武市、武夷山市 （県）松溪県、光沢県、順昌県、浦城県、政和県
	寧徳市	（市轄区）蕉城区 （県級市）福安市、福鼎市 （県）寿寧県、霞浦県、柘栄県、屏南県、古田県、周寧県
	莆田市	（市轄区）城廂区、涵江区、荔城区、秀嶼区 （県）仙游県
	泉州市	（市轄区）鯉城区、豊沢区、洛江区、泉港区 （県級市）晋江市、石獅市、南安市 （県）恵安県、永春県、安溪県、徳化県、金門県
	三明市	（市轄区）梅列区、三元区 （県級市）永安市 （県）明溪県、将楽県、大田県、寧化県、建寧県、沙県、尤溪県、清流県、泰寧県
	漳州市	（市轄区）薌城区・龍文区 （県級市）龍海市 （県）平和県、漳浦県、南靖県、詔安県、華安県、東山県、長泰県、雲霄県

なお、実際の行政区画数は、下表のとおりである。

図表２－３　行政区画数（2014年末時点）

省級(34)		地級(333)		県級(2,854)		郷級(40,381)	
直轄市	4	地級市	288	市管轄区	897	鎮	20,401
省	23	地区	12	県級市	361	郷・民族郷	12,282
自治区	5	自治州	30	県	1,425	街道	7,696
特別行政区	2	盟	3	自治県	117	その他	2
				その他	54		

（出所）『中国統計年鑑（2015年版）』３頁

２　各階層（レベル）の概要

（１）省級（省、自治区、直轄市）

省級には、省、自治区、直轄市、特別行政区がある（憲法第30条第１項第１号）。

図表２－４　省級地方の概要（2014年末時点）

区分	地方名	人口 (万人)	面積 (万km²)	地級地方 政府の数	県級地方 政府の数	郷級地方 政府の数
省	河　北	7,384	19	11	171	2,246
	山　西	3,648	16	11	119	1,398
	遼　寧	4,391	15	14	100	1,530
	吉　林	2,752	19	9	60	900
	黒龍江	3,833	47	13	128	1,231
	江　蘇	7,960	10	13	99	1,274
	浙　江	5,508	10	11	90	1,321
	安　徽	6,083	14	16	105	1,505
	福　建	3,806	12	9	85	1,104
	江　西	4,542	17	11	100	1,548
	山　東	9,789	15	17	137	1,826
	河　南	9,436	17	17	158	2,420
	湖　北	5,816	19	13	103	1,233
	湖　南	6,737	21	14	122	2,414
	広　東	10,724	19	21	119	1,587
	海　南	903	3.4	3	24	218
	四　川	8,140	48	21	183	4,648
	貴　州	3,508	17	9	88	1,396
	雲　南	4,714	39	16	129	1,389
	陝　西	3,775	21	10	107	1,420
	甘　粛	2,591	45	14	86	1,351
	青　海	583	72	8	43	399
	（台湾）	2,343	3.6			
自治区	内蒙古	2,505	118	12	102	1,010
	広西壮族	4,754	24	14	110	1,243
	チベット	318	120	7	74	694
	寧夏回族	662	6.6	5	22	237
	新疆ｳｲｸﾞﾙ	2,298	165	14	103	1,038
直轄市	北　京	2,152	1.7	-	16	329
	天　津	1,517	1.2	-	16	240
	上　海	2,426	0.6	-	17	209
	重　慶	2,991	8.2	-	38	1,023
特別行政区	香　港	724	0.1			
	マカオ	62	0.003			

（出所）『中国統計年鑑（2015年版）』３、36頁より作成。

省・自治区・直轄市の設立、廃止、変更は、国務院が全人代に報告し、審議の上、決定される（憲法第62条第１項第12号、国務院行政区画管理に関する規定第３条）。

（２）地級（地級市、自治州、地区）

地級には、地級市、自治州、地区がある（憲法第30条第１項第２号、第２項）。なお、地級市となるための基準は下表のとおりである。

図表２－５　地級市となるための基準

項目	条件（数値）
都市部の非農業分野就業人口（万人）	25
非農業分野就業者で都市戸籍を持つ人口（万人）	20
工農業総生産高（億元）	30
工農業総生産高に占める工業総生産高の比率（%）	80
国内総生産高（億元）	25
国内総生産高に占める第３次産業生産高の比率	35％以上かつ第１次産業の生産高を上回る
予算内財政収入（億元）	2

（出所）「民政部の市設置標準調整報告に係る国務院回覧審査通知」1993年５月17日（附）二、地級市設立の標準　を参考に作成。

地級市の中には「副省級市」という、特に重要な地級市で大幅な自主権が認められている都市がある。地級市として省の管轄下にあるが、経済・財政と法制の面で省と同程度の自主権が認められている。現在、ハルビン市（黒竜江省）、長春市（吉林省）、瀋陽市（遼寧省）、済南市（山東省）、南京市（江蘇省）、杭州市（浙江省）、広州市（広東省）、西安市（陝西省）、武漢市（湖北省）、成都市（四川省）、厦門市（福建省）、深セン市（広東省）、大連市（遼寧省）、青島市（山東省）、寧波市（浙江省）の15都市がこれに該当する。

自治州では、憲法及び民族区域自治法（以下、「民族自治法」という。）で民族自治が保障され、民族自治を主体に運営される。行政機構において通常の地級市と大きな差は無いものの、少数民族が多く居住していること、地級市と比較して人口密度が低く、農牧業が主体であるところが多いなどといった相違点がある。

省級の人民政府は、必要がある場合には、国務院の承認を経て、派出機関である「地区」を設立することができ（地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法（以下、「組織法」という。）第68条第１項）、これも地級である。

地級市・自治州の設置、行政区画は、国務院により承認される（憲法第89条第１項第15号、国務院行政区画管理に関する規定第４条第１項第２号）。

（３）県級（県、自治県、県級市、市管轄区）

県級には、県、自治県、県級市、市管轄区がある（憲法第30条第１項第２号、第２項）。一級上の地級が一定の条件を満たした場合にのみ存在するのに対し、県級は、どの地域にも必ず存在する地方の最も基本的な行政単位である（日本で言うところの市町村のような存在と言える）[1]。

自治県とは民族自治を行う県級の行政区画であり、県と異なる点として、人民代表大会に一定数の当該少数民族の代表が割り当てられていることが挙げられる。

県と県級市の違いは、県が農村部に多く存在するのに対し、県級市が都市部に多く存在する点にあり、下表の基準を満たす県が県級市になることができる。

図表２－６　県級市となるための基準

地域区分	項目		人口密度＞400人	人口密度100～400人	人口密度＜100人
県政府所在地鎮における条件	非農業分野就業人口（万人）		12	10	8
	そのうち都市戸籍をもつ人口（万人）		8	7	6
	上下水普及率（%）		65	60	55
	道路の舗装率（%）		60	55	50
	都会部のインフラが比較的安全で排水路が比較的整備されていること				
全県域における条件	非農業人口（万人）		15	12	8
	全人口に占める非農業人口の比率（%）		30	25	20
	郷・鎮以上の工業生産高（億元）		15	12	8
	工農業総生産高に占める郷・鎮以上の工業生産高（%）		80	70	60
	国内総生産高（億元）		10	8	6
	国内総生産高に占める第３次産業の生産高の比率（%）		20	20	20
	地方本級予算内財政収入	総額（万元）	6,000	5,000	4,000
		一人当たり（元）	100	80	60
		ある程度の上納支出任務を負担する			

（出所）「民政部の市設置標準調整報告に係る国務院回覧審査通知」1993年５月17日（附）二、地級市設立の標準　を参考に作成。

県・自治県・県級市・市管轄区の設置、行政区画は、国務院により承認される（憲法第89条第１項第15号、国務院行政区画管理に関する規定第４条第１項第２項）。

なお、北京市など直轄市に設けられている管轄区は、区長等の人事格付けでは、地級に位置付けられるものの、区の人民代表が直接選挙で選出（地級市の人民代表は県

[1] 憲法上は、省級、県級、郷級の３級制であるが、省級が直接県級を管理することが困難な面があるので、省級と県級の間に地級が置かれた４級制がとられている。

人民代表による間接選挙）されるなど、行政管理上は実質的に県級地方である県と同程度に取り扱われている。

（４） 郷級地方（鎮、郷、民族郷）

郷級には、鎮、郷、民族郷がある（憲法第30条第１項第３号）。

郷級のうち、鎮は商工業を中心とし、人口が比較的集中している区域に設けられる。鎮の設置基準は、県政府の所在地であること、人口２万人以上でそのうち非農業人口が10％以上であること、２万人以下の場合には非農業人口が２千人以上のいずれかに該当することである。

また、郷は農村地帯の末端の行政組織であり、民族郷は、少数民族の居住する地域に設置する郷級行政区で、民族地域自治の重要な一部分を成すものであり、少数民族の人口が全体の30％を超える場合に民族郷の設置を申請することができる。

鎮、郷、民族郷の設置、行政区画の変更は、省級人民政府が決める（憲法第107条第３項、国務院行政区画管理に関する規定第５条）。

第２節　組織と権限

１　地方人民政府

地方各級の人民政府は、地方の各級国家権力機関の執行機関であり、地方の各級国家行政機関である（憲法第105条）。

全国の地方各級人民政府は、国務院の統一的指導下にある国家行政機関であり、全て国務院に従うこととなる（憲法第89条第１項第４号、組織法第55条第２項）。これは地方人民政府が当該地方における国家権力の執行機関として、当該地方人民代表大会（以下、「地方人代」という。）が決議した議案と制定した地方法規を実行しながら、併せて、国家行政機関として、国務院や上級人民政府の指導と命令を遵守しなければならないことを意味している。つまり、中国の地方人民政府は、日本の地方公共団体の執行機関としての性格と国の地方行政機関としての性格を併せ持つと言える。

なお、中国における法律上の人民政府とは、地方公共団体の執行機関の組織全体を指す日本とは異なり、地方人民政府の指導者のみを指す。

（１）省級地方人民政府

ア　省人民政府

（ア）構成員

省人民政府は、省長、副省長、秘書長、庁長、局長並びに委員会主任等から構成される（組織法第56条）。

省人民政府の活動は省長により主宰される。また、活動に係る事項の最終決定権は省長に属するとともに、省長はその決定に全ての責任を負わなければならない（憲法第105条、組織法第62条）。

（イ）構成員選出方法とその任期

省長、副省長は、省人民代表大会（以下、「省人代」という。）の選挙によって選出される（憲法第101条第１項、組織法第８条第１項第５号）。

省長、副省長は差額選挙により選出される。具体的には、それぞれの候補者は、議長団による共同指名又は省人代代表30名以上の連署により選出され、その人数は、省長の場合選出すべき人数より１名、副省長の場合選出すべき人数より１～３名多くしなければならないとされているが（組織法第21条、第22条）、省長の候補者の人数は１名でも良いとされている（同第22条）。一般的に議長団により指名された１名がそのまま選出されるというケースが多いようである。

なお、その任期は、１期５年である（憲法第106条、組織法第58条）。

（ウ）機関決定

政府活動における重大な問題の決定は、全体会議及び常務会議を経なければならないとされている（組織法第63条）。

全体会議：省人民政府の全構成員により構成
常務会議：省長、副省長及び秘書長により構成

（エ）組織

省人民政府は、業務の必要及び効率的に仕事を進める原則に基づき、必要な業務部門を設立する。各業務部門（第４節に後述）は、省人民政府の統一的指導を受け、かつ、法律又は行政法規の規定により国務院の主管部門の業務指導又は指導を受ける（組織法第64条、第66条）。

また、前述のとおり、省は、必要のある場合には、派出機関として「地区」を設立できる。

（オ）職務･権限

ａ　行政活動の管理等

省人民政府は、法律に定める権限に基づいて、省内における経済、教育、科学、文化、衛生、体育及び都市･農村建設の各事業並びに財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計画出産その他の行政活動を管理し、決定及び命令を発布し、行政職員の任免、研修、考課及び賞罰を行う（憲法第107条）。

具体的な職権は、以下のとおりである（組織法第59条）。

・省人代及び省人代常務委員会の決議並びに国務院の決定及び命令を執行し、行政措置を規定し、決定及び命令を公布すること。
・所属する各業務部門及び下級人民政府の活動を指導すること。
・各業務部門の不適当な命令、指示及び下級人民政府の不適当な決定及び命令を変更し、又は取消すこと。
・法律の規定により国家行政機関の職員を任免し、育成･訓練し、考査し、及び賞罰すること。
・国民経済及び社会発展の計画及び予算を執行し、当該行政区域内の経済、教育、科学、文化、衛生、体育事業、環境及び資源の保護、都市･郷の建設事業及び財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察並びに計画出産等行政活動を管理すること。
・社会主義の全人民所有の財産及び労働大衆の集団所有の財産を保護し、公民の私的所有の適法な財産を保護し、社会秩序を維持し、公民の人身の権利、民主的権利その他の権利を保障すること。
・各種の経済組織の適法な権益を保護すること。
・少数民族の権利を保障し、少数民族の風俗習慣を尊重し、当該行政区域内の各少数民族の政治、経済及び文化の建設事業を援助すること。
・憲法及び法律が婦人に賦与する男女平等、同一労働同一報酬並びに婚姻の自由等各種の権利を保障すること。

・国務院から任されたその他の事項を処理すること。

b　規則の制定等

省人民政府は、法律、行政法規並びに省の地方性法規に基づき、規則を制定し、国務院及び省人代常務委員会に届け出ることができる。この場合、省人民政府の常務会議又は全体会議の討議を経て決定する必要がある（組織法第60条）。

（カ）省人代及び国務院との関係

省人民政府は、省人代常務委員会及び国務院に対し、責任を負い、かつ、活動を報告する。省人民政府は、省人代の閉会中、省人代常務委員会に対して責任を負い、またその活動を報告する（憲法第110条、組織法第55条）。

イ　自治区人民政府

中国は、56の民族を擁する多民族国家であり、各少数民族が集中して居住している地域である自治区では、区域自治を実行し、自治機関を設置し、自治権を行使する（憲法第４条、第95条）。現在、内蒙古、広西チワン族、チベット、寧夏回族、新疆ウイグルの５地域が自治区となっている。

以下では、同じ省級の省人民政府と異なる点を中心に記載する。

（ア）構成員

自治区人民政府は、区主席、副主席、秘書長、庁長、局長、委員会主任から構成される。また、自治区主席は、区域自治を実施する民族の公民がこれを担当することとされる（憲法第114条、組織法第56条、民族自治法第17条）。

（イ）自治機関の職務･権限等

自治機関は、省人民政府の職務・権限の他に、「憲法、民族区域自治法その他の法律の定める権限に基づいて自治権を行使し、その地域の実際の状況に即して国家の法律及び政策の執行を貫徹する（憲法第115条）」こととされており、具体的には以下の項目が挙げられる。

ａ　財政管理

自治機関は、地方財政を管理する自治権を有する。国家の財政制度によって民族自治地方に属するものとされた財政収入は、全て民族自治地方の自治機関が自主的に決定して使用する（憲法第117条、民族自治法第32条）。

ｂ　地方経済建設の企画･管理等

国家の計画的な指導の下で、地方経済建設事業を自主的に手配･管理する（民族自治法第25条）。なお、国家が資源開発や企業設立をする場合には、民族自治地方の利益に配慮しなければならない（憲法第118条）。

ｃ　各種事業の管理等

自治機関は、その地域の教育、科学、文化、医療衛生及び体育の各事業を自主的に管理し、民族的文化遺産を保護及び整理し、並びに民族文化を発展させ、繁栄させる（憲法第119条）。

教育を例にすれば、自治区・自治州・自治県の自治機関が、地域の教育計画･学校設置･学校運営・教育内容･教育用語等の決定、寄宿制や奨学金制による公立民族小中学校の設立、少数民族の文字による教科書の使用、標準語教育等を行うこととされている（民族自治法第36条、第37条）。

ｄ　公安部隊の組織

国家の軍事制度及び現地の実際の必要に基づき、国務院の承認を得て、その地域の社会治安を維持する公安部隊を組織することができる（憲法第120条）。

（ウ）その他

ａ　使用言語等

自治機関は、当該地方の各民族が、全て自らの言語及び文字を使用し、発展させる自由を有しており（民族自治法第10条）、職務を執行するときに、その民族自治地方の自治条例の規定に基づいて、その地で通用する１種又は数種の言語･文字を使用する（憲法第121条、民族自治法第21条）。

例えば、新疆ウイグル自治区では、各級国家行政部門と各級業務部門が職務を執行する時には、ウイグル族･漢民族の言語･文字を使用することとし、必要に応じて他の少数民族の言語も使用できるとされている（新疆ウイグル自治区語言文字工作条例（2002年修正）第７条）。

ｂ　国家の義務

財政･物資･技術等の面から少数民族を援助して経済・文化建設に努めることや、少数民族の人材登用や専門技術人材の養成が、国家の義務とされている（憲法第122条）。

なお、ここに記載した職務・権限等は、自治州及び自治県にも当てはまる。

ウ　直轄市人民政府

直轄市は、省や自治区と同じく中央政府から直接指導監督や補助等を受けるので、地級市や県級市と違い、スピーディーに政策を進めることができ、都市建設における政策を速やかに決定できることや、市の実情に合わせた都市経営ができる等といったメリットがある。

現在、北京市、天津市、上海市、重慶市の４都市が直轄市となっている。直轄市の設立（省の区域変更）に当たって、明文化された規定等はないが、1997年に重慶市が四川省内の一都市から直轄市に昇格した際には、全人代において設立が決定された。

直轄市人民政府は、市長、副市長、秘書長、庁長、局長及び委員会主任等から構成される（組織法第56条第１項）。構成員選出方法とその任期、機関決定、組織、人代及び国務院との関係、職務・権限については、省人民政府と差異はない。

（２）地級地方人民政府

ア　地級市人民政府

（ア）構成員

地級市人民政府は、市長、副市長、秘書長、庁長、局長、委員会主任等から構成される（組織法第56条第１項）。

地級市人民政府の活動は市長により主宰される。また、活動に係る事項の最終決定権は市長に属するとともに、市長はその決定に全ての責任を負わなければならない（憲法第105条、組織法第62条）。

（イ）構成員選出方法とその任期

市長、副市長は、地級市人民代表大会（以下、「地級市人代」という。）の選挙によって選出される（憲法第101条第１項、組織法第８条第１項第５号）。

また、その任期は、１期５年である（憲法第106条、組織法第58条）。

（ウ）機関決定

政府活動における重大な問題の決定は、全体会議及び常務会議を経なければならない（組織法第63条）。

全体会議：地級市人民政府の全構成員により構成

常務会議：市長、副市長及び秘書長により構成

（エ）組織

地級市人民政府は、業務の必要及び効率的に仕事を進める原則に基づき、必要な業務部門を設立する。各業務部門（第４節に後述）は、地級市人民政府の統一的指導を受け、かつ、法律又は行政法規の規定により国務院及び省級政府の主管部門の業務指導又は指導を受ける（組織法第64条、第66条）。

（オ）職務･権限

地級市人民政府の職務・権限には、省級人民政府同様、地級市人代及び地級市人代常務委員会の決議並びに国務院の決定及び命令を執行すること、行政措置を規定し、決定及び命令を公布すること、所属する各業務部門及び下級人民政府の活動を指導することなどである。

また、省及び自治区人民政府所在地の市、国務院の承認を得た市の人民政府は、法律、行政法規並びに当該省、自治区の地方性法規に基づき、規則を制定し、国務院並びに省、自治区人代常務委員会に届け出ることができる。この場合、当該市人民政府の常務会議又は全体会議の討議を経て決定する必要がある（組織法第60条）。

（カ）地級市人代及び国務院・省地方政府との関係

地級市人民政府は、地級市人代、省級地方人民政府及び国務院に対して責任を負い、かつ報告をしなければならない（組織法第55条）。

イ　地区

省級人民政府が、主に経済規模の条件が不足し地級市が設置されていない地域を管理するに当たり、組織法第68条に基づき設置している派出機関のことを言う。

地区には、省級人民政府及び省級人民代表大会の派出機関である地区行政公署と地区人代工作委員会がそれぞれ設置され、省級政府の直接指導の下、その地域の実情に応じた業務を実施するほか、管轄する各県、県級市人民政府の業務を指導監督するなど、省級人民政府と県級人民政府、省級人代と県級人代の間の連絡調整等も行っている。

（３）県級地方人民政府（県人民政府[2]）

ア　構成員

県人民政府は、県長（県級市では市長、市管轄区では区長、以下同じ。）、副県長（副市長、副区長、以下同じ。）、局長、科長等から構成される（組織法第56条第２項）。

県人民政府の活動は県長により主宰される。また活動に係る事項の最終決定権は県長に属するとともに、県長はその決定に全ての責任を負わなければならない（憲法第105条、組織法第62条）。

イ　構成員選出方法とその任期

県長、副県長は、県人民代表大会（以下、「県人代」という。）の選挙によって選出される（憲法第101条第１項、組織法第８条第１項第５号）。

また、その任期は、１期５年である（憲法第106条、組織法第58条）。

ウ　機関決定

政府活動における重大な問題の決定は、全体会議及び常務会議を経なければならない（組織法第63条）。

全体会議：県人民政府の全構成員により構成

常務会議：県長、副県長により構成

エ　組織

県人民政府は、業務の必要及び効率的に仕事を進める原則に基づき、必要な業務部門を設立する。各業務部門（第４節に後述）は、県人民政府の統一的指導を受け、かつ、法律又は行政法規の規定により国務院及び上級地方政府の主管部門の業務指導又は指導を受ける（組織法第64条、第66条）。

オ　職務･権限

県人民政府の職務・権限は、省級・地級人民政府同様、県人代及び県人代常務委員会の決議並びに国務院の決定及び命令を執行すること、行政措置を規定し、決定及び命令を公布すること、所属する各業務部門及び郷級人民政府の活動を指導することなどである。但し、規則の制定等に関する権限は無い。

---

[2] 県級市人民政府及び市管轄区人民政府における構成員選出方法とその任期、機関決定、組織、職務･権限、人代及び国務院との関係については、県人民政府と同様であるので、ここでは県人民政府についてのみ説明する。

カ　県人代及び国務院・上級地方政府との関係

県人民政府は、県人代、上級地方人民政府及び国務院に対して責任を負い、かつ報告をしなければならない（組織法第55条）。

県級市は、基本的に地級市の管轄下にあるが、一部の県級市は省により直轄で管理されている場合もある（海南省全域など）。

また、地級市が県級の行政区画を置かず、直接郷級の行政区画を管轄している場合もある（広東省東莞市など）。

（４）郷級地方人民政府

ア　郷人民政府[2]

（ア）構成員

郷人民政府は、郷長（鎮では鎮長、以下同じ。）、副郷長（鎮では副鎮長、以下同じ。）を設置することとされている。

なお、民族郷の郷長は、民族郷の少数民族の公民が担当することとなっている(組織法第 56 条第３項)。

郷人民政府の活動は郷長により主宰される。また、活動に係る事項の最終決定権は郷長に属するとともに、郷長はその決定に全ての責任を負わなければならない（憲法第105条、組織法第62条）。

（イ）構成員選出方法とその任期

郷長、副郷長は、郷人民代表大会（以下、「郷人代」という。）の選挙によって選出される（憲法第101条第１項、組織法第８条第１項第５号）。

また、その任期は、１期５年である（憲法第106条、組織法第58条）。

（ウ）組織

郷人民政府は、業務の必要及び効率的に仕事を進める原則に基づき、必要な業務部門（第４節に後述）を設立する（組織法第64条）。

（エ）職務･権限

郷人民政府の主な職権は次のとおり（憲法第107条第２項、組織法第61条）。

・郷人代の決議並びに上級の国家行政機関の決定並びに命令を執行すること。
・当該行政区域内の経済及び社会発展の計画及び予算を執行し、当該行政区域内の経済、教育、科学、文化、衛生、体育事業、財政、民政、公安、司法行政及び計画出産等行政活動を管理すること。

（オ）郷人代及び国務院・上級地方政府との関係

郷人民政府は、郷人代、上級地方人民政府、国務院に対して責任を負い、かつ報告をしなければならない（組織法第55条）。

なお、財政難への対応と行政機構の効率化を目的として、郷・鎮の合併が進められている。

---

[2] 鎮人民政府における構成員選出方法とその任期、機関決定、組織、職務･権限、人代及び国務院との関係については、郷人民政府と同様であるので、ここでは郷人民政府についてのみ説明する。

イ　街道弁事処

市管轄区や県級市は、上級人民政府の承認を経て、業務上の必要に応じて、複数の街道弁事処を設置することができる（組織法第68条第３項、城市街道弁事処組織条例第１条）。街道弁事処は、市管轄区や県級市が直接管理する派出機関であり、法律に規定される権限と上級政府が付与した権限に基づき、管轄区内の業務を行う。

その主たる業務は、法律の運用、行政、経済、教育の推進等である。

具体的には、

・街道における各種行政措置の公布及びその管理
・都市管理
・社会福祉等の民政業務の展開（高齢者・障害者福祉、各種社会啓発活動　等）
・人口管理
・社会治安総合管理
・社会主義精神文明建設の推進
・行政管理と市政府から委任された関係事務手続
・居民委員会業務の指導と住民の意見・要求の反映　等である。

（５）居民委員会・村民委員会

中国には、居住区住民の自己管理、自己教育、自己サービスのための住民組織である居民委員会と村民委員会がある。これらは、それぞれ、都市居民委員会組織法（以下、「都委組織法」という。）、村民委員会組織法（以下、「村委組織法」という。）において、大衆的自治組織と規定され、県級政府や郷級地方政府等の指導の下、行政サービスを展開している最も住民に近い行政機関として位置付けられる。

ア　居民委員会

居民委員会は、都市部における居住区住民の自己管理、自己教育、自己サービスに関する基層における大衆的性格をもつ自治組織である（都委組織法第２条第１項）。

（ア）構成員

居民委員会は、主任、副主任及び委員の合計５人以上９人以内で構成される。なお、多民族居住地区の居民委員会は、少数民族をメンバーに含めるものとされている（都委組織法第７条）。

（イ）構成員選出方法とその任期

主任、副主任及び委員は、当該居住地区の選挙権を有する住民全員もしくは各世帯の代表、又は各住民グループの代表（２～３名）の選挙により選出される（都委組織法第８条第１項）。

なお、構成員の任期は１期３年であり、その構成員は再任も可能である。

（ウ）機関決定

居民委員会は、居民会議に対して責任を負い、かつ業務につき報告しなければならない（都委組織法第10条第１項）。また、住民全体の利益に関連する重要な問題については、居民会議の討議にかけ決定しなければならない（都委組織法第10条第２項）。

なお、居民会議は、18歳以上の居民全員から構成され、その全員、各世帯の代表、又は各住民グループの代表の過半数が出席したときに限り開催できるもので、会議の決定は、出席者の過半数をもって採択する（都委組織法第９条）。

（エ）組織

居民委員会は、必要に応じて、人民調停、治安保衛、公共衛生等の委員会を設置することができる。また、若干の住民グループを設置することができる（都委組織法第13条、第14条）。

（オ）職務･権限

居民委員会の主な職権は次のとおり（都委組織法第３条）。

・憲法、法律、法規及び国の政策を宣伝し、住民の適法な権利及び利益を擁護し、住民が法により履行しなければならない義務を履行し、公共の財産の保護に努め、様々な形式の社会主義的精神文明の建設活動を展開することを教育すること。
・当該居住地区の住民の公共事務及び公益事業を処理すること。
・民間における紛争を調停すること。
・社会治安を維持することに協力すること。
・人民政府又はその派出機関が住民の利益に関連する公共性、計画出産、慰問救済、青少年教育等の業務を適切に行うことに協力すること。
・人民政府又はその派出機関に対して、住民の意見及び要求を反映させ、並びに提案を提出すること。

（カ）上級人民政府との関係

県級市、市管轄区又は街道弁事処は、居民委員会の業務を指導し、支持し、また支援する。また、居民委員会は、所管する人民政府の業務推進に協力するものとされている（都委組織法第２条）。

イ　村民委員会

村民委員会は、農村部における居住区村民による自己管理、自己教育、自己サービスのための大衆的自治組織であり、民主的選挙、民主的管理、民主的監督を実行する（村委組織法第２条）。

（ア）構成員

村民委員会は、主任（いわゆる「村長」）、副主任、委員の計３名から７名により構成される（村委組織法第６条）。なお、構成員には、適当数の女性を、また多民族の村民が居住する村では、少数民族をメンバーに含めるものとされている。

（イ）構成員選出方法とその任期

村民の直接選挙によって選出する（村委組織法第11条）とされているが、実際には党支部の役員が村民委員会の役員を兼ねている場合が多い。構成員の任期は１期３年であり、その構成員は再任も可能である。

（ウ）機関決定

村民委員会は、村民会議に対して責任を負い、かつ業務につき報告しなければならない。また、村民の利益に関わる事項については、村民会議の討議にかけ決

定しなければならない（村委組織法第24条）。

なお、村民会議は、18歳以上の村民全員から構成され、その過半数、又は全世帯の３分の２以上の世帯の代表が出席したときに限り開催できるもので、会議の決定は、出席者の過半数をもって採択する（村委組織法第17条）。

（エ）組織

村民委員会は、必要に応じて、人民調停、治安保衛、公共衛生等の委員会を設置することができる（村委組織法第７条）。

（オ）職務･権限

村民委員会の職務・権限は、憲法、法律、法規及び国の政策を宣伝し、村民が法律で定められている義務を履行し、公共財産を保護し、村民の合法的な権利と利益を守るよう教育、促進することである（村委組織法第９条）。

（カ）上級人民政府との関係

郷、民族郷、鎮の人民政府は、村民委員会の活動を指導、支持及び援助する。但し、法的に村民の自治の範囲に属する事項には干渉してはならないとされている。また、村民委員会は、郷、民族郷、鎮の人民政府の活動に協力しなければならない（村委組織法第５条）。

ウ　社区

ある一定の地域に住み、お互いに助け合う住民の集落・地域のことを「社区」と言う。政府の指導の下で、互助的な社会サービスを展開し、社区内の様々な社会問題の解決を担っている。

中国各地では、農村部から都市部への人口流動や就業形態の多様化に伴う治安維持の面での必要性、社会保障など各種住民サービスの担い手としての必要性、住民サービス分野での産業発展と雇用機会創出という経済効果に対する期待などを背景に、社区の建設・拡充が推進されてきている。

社区内では、街道弁事処や居民委員会（農村部においては郷や村民委員会）が中心となり、地域住民によるボランティアと協力しながら、託児や買い物の手伝い、高齢者・障害者・生活困窮者への福祉サービス、小中学校の給食、文化施設の提供など、住民生活に関わる様々なサービスが提供されている。

２　地方人民代表大会

地方人代は、日本の地方議会に相当する機関である。前述のとおり、国権は全て人民に属するものとされており（憲法第２条第１項）、その人民が国権を行使する機関が地方人代である（同第２項）。

地方人代は、地方の国家権力機関であると定められており（憲法第４条）、各級に設置されている。

（1）　人代

ア　代表の選出方法とその任期

省級及び地級人代代表はそれぞれ１級下の人代での間接選挙により、県級及び郷級人民代表は有権者（満18歳以上）による直接選挙で選ばれる（選挙法第２条、第３条)。その任期は、１期５年である（組織法第６条）。

代表候補者は、選出するべき代表の定数を上回らなければならない（選挙法第30条）。

イ　定数

地方各級人代の定数については、各級毎に基数が定められ、人口に応じて増加できる（選挙法第11条）。

図表２－７　地方各級人代の定数に関する条件

	人代	基数	代表数増加の条件	上限
省級	省、自治区	350名	15万人毎に1名増加可能	1,000人
	直轄市	350名	2万5,000人毎に1名増加可能	1,000人
地級	地級市、自治州	240名	2万5,000人毎に1名増加可能	650名（人口が1,000万人を超える場合）
県級	県、自治県、県級市、市管轄区	120名	5,000人毎に1名増加可能（人口が5万に満たない場合は、120名未満でも良い）	450名（人口が165万人を超える場合）
郷級	鎮、郷、民族郷	40名	1,500人毎に1名増加可能（人口が2千に満たない場合は、40名未満でも良い）	160名（人口が165万人を超える場合）

少数民族が集中している地方については、当該地区の人代代表には、その民族から人口比に応じて一定数を選出できる（選挙法第18条）。また、帰国してきた華僑が比較的多い地区については、帰国華僑についても一定の優遇措置が採られる（選挙法第６条第２項）。

有権者数に対する人代代表定数は、これまで都市部が農村部の４倍とされてきたが、2010年の選挙法改正により、各代表が代表する都市部・農村部の人口数は等しくなるよう、定数配分がなされることとなった。（選挙法第14条）

ウ　開催

県級以上の人代は、同級の人代常務委員会が召集し、議長団[3]が主宰の下、毎年最低１回開催することとされている（組織法第11条第１項、第12条）。通常、１年に１回開催されるが、時期としては、下級人代はそれぞれの決定を全人代に報告する必要があることから、全人代の３月上旬開催に合わせて、２月頃に開催されることが多い。

また、５分の１以上の人代代表の提案があるときは、臨時に会議を召集することができる（組織法第11条第２項）。

なお、議事日程やその他の準備事項については、人代開催前に会議を開催し決めることとされている（組織法第13条）。

エ　職務･権限

a　決定権

県級以上では、地域の経済計画や予算等を承認すること。政治・経済・教育・科学・文化等に関する重大事項を決定すること（組織法第８条第１項第２号、第３号）。

郷級では、当該地域の経済、文化事業、公共事業の建設計画を決定すること。財政予算及び予算執行状況を承認すること（組織法第９条第１項第３号、第４号）。

b　人事権

県級以上では、同級の地方人民政府の首長等、同級の人民法院院長及び人民検察院院長、１級上の人代代表を選挙、罷免すること（組織法第８条第１項第５号、第６号、第７号、第10条）。

郷級では、同級の地方人民政府の首長等を選挙・罷免すること（組織法第９条第１項第６号、第７号、第10条）。

c　監督権

県級以上では、人代常務委員会、地方人民政府、法院、検察院等からの活動報告を聴取し、審査すること（組織法第８条第１項第８号、第９号）。

郷級では、同級の地方人民政府からの活動報告を聴取し審査すること（組織法第９条第１項第８号）。

d　立法権

法律等に抵触しない範囲内で、当該行政地域の必要に基づき地方性法規を制定すること。但し、この権利は、省級及び国務院の認可を経た地級の人代に限

[3] 議長団は、秘書長とともに、予備会議において選出される（組織法第13条第１項）。

定される（組織法第７条）。

オ　議決

議決については、全代表の過半数をもって採択する（組織法第20条）。

カ　全人代等との関係

下級人代は上級人代に従い、地方人代は全人代に従わなければならない。

（２）人代常務委員会

常務委員会は、県級以上人代の常設機関であり、同級人代に責任を負い、かつ活動を報告することとされている（組織法第40条）。

ア　構成員の選出方法とその任期

省級及び地級市の人代常務委員会は、同級の人代代表から選出された主任、副主任、秘書長及び委員から構成される（組織法第41条第１項）。一方、県級の人代常務委員会は、同級の人代代表から選出された主任、副主任、委員から構成される（同第２項）。どの常務委員会の任期も、１期５年である（組織法第42条）。

なお、常務委員会の構成員は、国家行政機関、人民法院及び人民検察院の職員との兼職が認められていない（組織法第41条第３項）。

イ　定数

県級以上の人代常務委員会の定数は、次のとおりであり、人口に従い、同級の人代により確定される（組織法第41条第５項）。

図表２－８　県級以上の人代常務委員会の定数に関する条件

	定数	その他の条件
省、自治区、直轄市	35～65人	人口が8,000万人を超える省は、85人を超えない。
地級市、自治州	19～41人	人口が800万人を超える地級市は、51人を超えない。
県、自治県、県級市、市管轄区	15～27人	人口が100万人を超える県、自治県、県級市、市管轄区は35人を超えない。

ウ　開催

常務委員会は、主任が招集し、少なくとも２ヶ月に１度開催することとされている（組織法第45条第１項）。

エ　職務･権限

県級以上の人代常務委員会の主な職権は、次のとおり。

a　決定権

同級人民政府の建議に基づき、当該地域の経済計画や予算の一部等について変更を決定すること。政治、経済、教育、科学、文化等に関する重大事項を討議し、決定すること（組織法第44条第１項第４号、第５号）。

b　人事権

人代の閉会中に、同級人民政府の副省長等の任免を決定すること。同級の省長等が職務を担当することが出来ないときに代理を人選すること（組織法第44条第１項第９号）。

c　監督権

同級人民政府、人民法院、人民検察院等の活動を監督し、同級人代代表と連携し、これら機関、構成員に対する国民からの申立て、意見を受理すること（組織法第44条第１項第６号）。

d　立法権

人代の閉会期間において、法律等に抵触しない範囲内で、当該行政地域の必要に基づき地方性法規を制定すること。但し、この権利は省級及び国務院の認可を経た地級の人代常務委員会に限定される（組織法第43条）。

オ　議決

議決については、常務委員会構成員の過半数をもって採択する（組織法第45条第２項）。

（３）郷級人代の主席及び副主席

郷級人代には、主席が置かれる。そのほか、副主席を１名ないし２名置くことができる（組織法第14条第１項）。主席及び副主席は、郷級人代代表の中から選出され、その任期は１期５年である。

主席及び副主席は、郷級人代の閉会期間中、郷級人代と連携をとり、活動を展開し、かつ代表及び市民の郷級人民政府に対する建議、批評や意見を反映することに責任を負うこととされている（組織法第14条第３項）。

３　共産党地方組織

前章で記載したとおり、中国では共産党組織が、各種政策の企画・実施や人事管理など多くの面において、国家機関を指揮・指導しており、各級地方政府はもちろんのこと、職場、学校及び住民自治組織等、地域の隅々にまで張りめぐらされている。

県級以上には、中央組織と並行する形で、地方各級の代表大会、党委員会、規律検査委員会の各組織が設置されている。また、中央の政治局及び書記局に相当する機関として、党員会の下に常務委員会が設置されている。なお、それぞれの任期は５年である。

郷級その他には、３人以上の党員が所属する組織には共産党基層組織の設置が義務付けられている。なお、組織形態は、党員数に応じて委員会（100人以上）、総支部（50人以上100人未満）、支部（３人以上50人未満）に分けられる。

共産党規約では、政府内における党組織は原則として行政権とは切り離されたものであるとされている。しかし、実際には、共産党が各級地方政府幹部の人事権を持っており、また党委書記・副書記が地方人代主任や各級地方政府の長の上席・兼任であるケースも多い。

具体的な組織を見ると、例えば北京市人民政府には、北京市党委員会、規律検査委員会、組織部、宣伝部、統一戦線工作部、政法委員会、市党校、北京日報（新聞）が設置されている。このように、地方においても行政機関はもとより、軍隊、マスコミまでも共産党の影響下にある。

第３節　特別行政区（香港特別行政区・マカオ特別行政区）

中国には、「国家は、必要のある場合は、特別行政区を設置することができる。」（憲法第31条）の規定に基づき、香港特別行政区（以下、「香港」という。）とマカオ特別行政区（以下、「マカオ」という。）の２つの特別行政区が設置されている。

香港は1997年７月に英国から、マカオは1999年12月にポルトガルから、それぞれ中国に返還され中国の特別行政区となった。両特別行政区は、返還後50年間、返還前の社会・経済制度及び生活様式を継続実施することが保障されており、高度の自治を実施し、行政権・立法権・独立した司法権を有する点で、省、自治区、直轄市とは大きく異なる（一国二制度）。

具体的には、公用語が香港では中国語と英語、マカオでは中国語とポルトガル語であること、通貨が香港では香港ドル、マカオではマカオパタカが採用されていること、交通法規が中国本土では右側通行であるのに対し香港・マカオでは左側通行であることなど、行政面・経済面における様々な制度が、中国本土とは大きく異なっている。

１　特別行政区の政治・行政機構

各特別行政区では、その地域の憲法とも言える香港特別行政区基本法、マカオ特別行政区基本法が制定されている。歴史的経緯や実情に多少の差異が見られるものの、立法の背景と趣旨が似ていることから、その制度には多くの面で共通点がある。

（１）行政機関

ア　行政長官

行政長官は、特別行政区の首長であり、特別行政区の代表である。法の規定により、中央人民政府及び特別行政区に対して責任を負わなければならない。

（ア）選出方法と任期

行政長官は、業界団体や社会団体から選ばれた選挙委員会により選出される[4]（間接選挙）。その任期は１期５年で、一度のみ再任が認められる。

（イ）職権

行政長官の主な職権は次のとおり。

a　特別行政区を指導すること

b　法律を公布、執行すること

c　各司司長、副司長、各局局長、廉政専員[5]、会計検査署署長、警務部門責任者、税関関長の任命について中央人民政府に要請すること、解任について提案すること（マカオ特別行政区には、検察長も含まれる。）

---

[4] 香港は委員数1,200人、マカオは委員数400人。香港では、直接選挙化の動きがある。

[5] 汚職・賄賂等の調査・取締りを、行政機関・立法機関から独立して行う。

d　法定の手続きにより各級法院裁判官を任免すること
e　中央政府から権限を授与された対外事務を処理すること

（ウ）政策諮問機関

行政長官の政策諮問機関は、香港特別行政区では行政会議、マカオ特別行政区では行政会と呼ばれている。いずれも行政長官の政策決定を援助する機構である。

行政長官は、重要政策の決定、立法会への法案提出、附属法規の制定及び立法会解散前に、原則として行政会議の意見を聴取しなければならない。

イ　特別行政区政府

特別行政区政府は、特別行政区の行政機関であり、その首長は行政長官である。

特別行政区政府は、法律を遵守し、立法機関である立法会に対して責任を負い、立法会が可決し発効した法律を施行し、定期的に施政報告をする。

（ア）機関

特別行政区の主な政府機関は次のとおり。

図表２－９　特別行政区の主な政府機関

	機　関　名
香港特別行政区 （３司12局）	政務司、財政司、法務司 財経事務及庫務局 公務員事務局 民政事務局 運輸住宅局 発展局 保安局 政制内地事務局 教育局 商務経済発展局 食物衛生局 労工福利局 環境局 その他　各処各署　等
マカオ特別行政区 （５司）	行政法務司、経済財政司、保安司 社会文化司、運輸工務司 その他　各局各署各処　等

（イ）職権

特別行政区政府の主な職権は次のとおり。

・政策を制定し、執行すること
・行政事務を管理すること
・中央政府から権限を授与された対外事務を処理すること
・財政予算及び決算を編成し、提出すること
・法案、議案及び附属法規の制定・提出（香港特別行政区のみ）
・行政法規の起草（マカオ特別行政区のみ）
・政府職員を立法府に列席させ、かつ政府を代表して発言させること

（２）特別行政区の立法機関

ア　立法会

立法会は、特別行政区の立法機関である。

（ア）定数、代表選出方法、任期

香港・マカオにおける立法会の選挙は、中国返還後これまで５回ずつ実施されている。定数や代表選出方法は選挙毎に変更が見られ、次のとおりである。

図表２－10　特別行政区の立法会選挙

		香港特別行政区	マカオ特別行政区
a　定数		（第１期）60名 （第２期）60名 （第３期）60名 （第４期）60名 （第５期）70名	（第１期）23名 （第２期）27名 （第３期）29名 （第４期）29名 （第５期）33名
b　選出方法	第1期	（1997年７月１日～2000月９月30日） 選挙区直接選挙20名 選挙委員会選出10名 職能別団体選出30名	（1999年12月20日～2001年10月15日） 直接選挙8名 間接選挙8名 行政長官任命7名
	第2期	（2000年10月１日～2004年９月30日） 選挙区直接選挙24名 選挙委員会選出6名 職能別団体選出30名	（2001年10月16日～2005年10月15日） 直接選挙10名 間接選挙10名 行政長官任命7名
	第3期	（2004年10月１日～2008年９月30日） 選挙区直接選挙30名 職能別団体選出30名	（2005年10月16日～2009年10月15日） 直接選挙12名 間接選挙10名 行政長官任命7名
	第4期	（2008年10月１日～2012年９月30日） 選挙区直接選挙30名 職能別団体選出30名	（2005年10月16日～2013年10月15日） 直接選挙12名 間接選挙10名 行政長官任命7名
	第5期	（2012年10月１日～2016年９月30日） 選挙区直接選挙35名 職能別団体選出35名	（2013年10月16日～2017年10月15日） 直接選挙14名 間接選挙12名 行政長官任命7名
c　任期		4年（第1期のみ2年）	4年（第1期は返還前の体制を継続）

（イ）開催

立法会は、全議員の過半数の出席をもって開催することができ、立法会主席の主宰により行なわれる。立法会の議事規則は、立法会自ら制定する。

（ウ）職務・権限

立法会の主な職権は次のとおり。

a　法律を制定すること、改廃すること

b　財政予算を審査し、承認すること

c　行政長官の施政報告を聴取し、審議すること
d　行政活動に質疑すること
e　公共の利益に関する問題を審議すること
f　終身法院裁判官を任免すること（香港特別行政区のみ）
g　住民の請願を受け、処理すること

（エ）議決

香港特別行政区では、法案の議決は、会議出席議員の過半数の賛成をもって採択される。マカオ特別行政区では、法定議員の過半数の賛成をもって採択される。

イ　立法会主席

立法会主席は、立法会議員の互選により選出される。立法会主席の主な職権は、次のとおり。

（ア）立法会を主宰すること
（イ）会議日程を決定すること
（ウ）立法会の開会日時を決定すること
（エ）休会期間中、特別会議を開催すること

（３）行政機関と立法機関の関係

上記のほか次の点において相互に関わりを持っている。

・立法会の可決した法案を、行政長官が特別行政区の全体の利益に適合しないと認め立法会に差し戻した後、再度立法会が可決した場合には、行政長官はそれに署名し交付するか、立法会を解散することができる。
・予算案その他の重要法案を否決したときは、行政長官は立法会を解散することができる。
・立法会を２回解散した後、新たに選出された立法会が係争の原案を再度可決したときは、行政長官は辞職しなければならない。
・香港特別行政区の場合、立法会全議員の４分の１が、マカオ特別行政区の場合、全議員の３分の１が、共同で動議を出し、立法会は行政長官の重大な法律違反、汚職行為について指摘し、調査委員会を設置することができる。調査委員会が当該指摘内容を証明するに足りる証拠があると認めたときは、立法会は全議員の３分の２以上の多数で、行政長官の弾劾案を提出し、中央人民政府の決定を求めることができる。

なお、行政長官が立法会を解散できるのは、１任期中１回のみである。

２　中央政府との関係

特別行政区と中央政府の主な関係は次のとおり。

・特別行政区基本法は、全人代の議決を経て制定される。

・特別行政区行政長官は、中央人民政府により任命される。

・中央政府は、行政長官を解任することができる（マカオのみ）。

・外交や国防に関することは中央人民政府が管轄する。中国外交部特派員公署を設置し、人民解放軍を駐留する[6]。

経済面から見た香港・マカオ

香港は、経済面での規制が少なく、自由度の高い資本主義体制が維持されている。香港特別行政区基本法では、香港特別行政区は「自由港としての地位を保持し、法律に別段の定めのあるものを除き、関税を徴収しない」（第114条）、「自由貿易政策を実行し、貨物、無形財産及び資本の移動の自由を保障する」（第115条）旨明記されており、ほとんどの品目は無関税となっている。

また、地理的に中国本土や東南アジアの中心に位置すること、法制度が整備されていることなどの理由から、世界中の企業が香港をアジアの拠点としている。

日本との関係を見ると、観光分野では、2015年の訪日香港人は約152万人で、中国、韓国、台湾に次いで第４位。香港の人口が2014年時点で約726万人であることを踏まえると、非常に高い数字である。

所得水準が高く、日本製品への好感が強いこともあり、日本の自治体にとって地域特産品の販路拡大先としても期待が高い。居住人口は少なくとも、香港を訪れる外国人は年間6,000万人以上おり、市場は見かけよりも遥かに大きい。

マカオにおいても、資本主義の経済体制がとられており、香港と比べると面積・人口は小さいものの、広東省や香港と一体の圏域として、GDPの８割を占めるカジノ産業を中心に飛躍的な経済成長を続けてきた。2013年のカジノ産業の売上げは約451億米ドルとなり、ラスベガスの約７倍の規模にまで成長した。

しかし、2014年に利用客の大半を占める中国本土で反腐敗運動や倹約令が厳しく進められた結果、カジノ産業は急速に落ち込み、2015年の売上げは、2013年比で３分の２以下まで減少した。そのため、これまでの富裕層をターゲットにしたカジノ運営から、ショッピング等を含めた大衆的な統合型リゾートへの構造転換が急務となっている。

香港・マカオ両行政区にとって、中国本土は極めて重要な貿易相手先である。2004年からは、香港と中国本土、マカオと中国本土との間で、それぞれ経済緊密化協定（CEPA、FTAに相当）が締結され、2016年にはサービス貿易のほぼ全ての分野について自由化措置が実施されるなど、経済一体化の取り組みが進められている。

[6] マカオ特別行政区基本法には、人民解放軍の駐留に関する明文規定はないが、1999年全人代常務委員会において成立した駐軍法を根拠に、マカオにも人民解放軍が駐留している。

第４節　公務員制度

中国では、地方政府が中央政府の下級組織と位置付けられているため、地方政府に勤務する公務員も国家公務員である。

2006年1月に施行された「公務員法」では、公務員を「法により公職を履行し、国の行政編制に組み入れ、国の財政が賃金・福利を負担する業務人員」と定義されており（公務員法第２条）、行政機関に勤務する職員のほか、中国共産党、人民代表大会、人民政治協商会議、司法機関、検察機関、民主党派に勤務する中央及び地方の職員も公務員に含まれる[8]。

１　条件、義務及び権利

公務員になるための条件は次のとおり（公務員法第11条）。

・中国国籍を有すること
・18歳以上であること
・憲法を擁護すること
・品行が良好であること
・正常に職責を履行できる身体的条件を有すること
・職位上の要求に適合する文化程度及び業務能力を有すること
・法律の定めるその他の条件

また、公務員法では、公務員の義務と権利として、次の事項が定められている。

公務員の義務（公務員法第12条）	公務員の権利（公務員法第13条）
①憲法及び法律の模範的遵守 ②所定の権限及び手続に従い職責を誠実に履行し、業務効率向上に努力する ③誠心誠意人民のため奉仕し、人民の監督を受けること ④国の安全、栄誉及び利益の維持・保護 ⑤職務に忠実で、勤勉に職責を尽くし、上級組織が法により行った決定及び命令に服従し、執行すること ⑥国家秘密及び業務秘密の保持 ⑦規律の遵守、職業道徳の厳守、社会公徳の模範的遵守 ⑧公正・廉潔、公平・誠実 ⑨法律の定めるその他の義務	①職責履行のために有すべき業務条件の取得 ②法定事由や法定手続によることなく、職務解除、降職、免職又は処分されないこと ③賃金報酬、福利及び保険待遇の享受 ④養成・訓練への参加 ⑤業務及び指導者に対する批判及び建議 ⑥不服申立て及び告訴の提出 ⑦退職の申請 ⑧法律の定めるその他の権利

[8] 公務員法に定義される公務員には、国が運営する学校、病院、水道、交通、試験研究機関等の公共事業単位の職員は含まれない。但し、これらの職員は、承認を経て公務員法を参照して管理を行うこととされている（公務員法第106条）。

２　採用

非指導職務を担う公務員の採用に当たっては、公開試験により平等な競争が実施され、厳格な考査により優良者を選択する（公務員法第21条）。

また、中央機関及びその直属機構の公務員の採用は、中央の公務員主管部門が、地方各級機関は、省級の公務員主管部門が責任を負う（公務員法第22条）。

（１）公告

公務員を採用する場合には、試験募集の公告が発布され、募集する職位、人数、資格条件、応募提出資料及びその他応募に必要な事項を明記しなければならない（公務員法第26条）。

（２）応募及び資格審査

採用機関は、募集資格条件に基づいて、応募申請を審査する（公務員法第27条）。

なお、公務員試験への応募資格は、前述の公務員になるための条件を満たしているほか、省級以上の公務員主管部門が定める担当予定職位に要求される資格条件を備えていなければならない（公務員法第23条）。

（３）試験

採用試験は、筆記試験と面接試験の２つに分かれている。試験内容は、公務員が具備すべき基本能力及び職位類別に基づき、定められる（公務員法第28条）。

（４）任用審査

募集機関は、試験成績に基づき、考察候補者を確定し、それらの者について試験応募資格の再審査、考察及び身体検査を行う（公務員法第29条）。

（５）任用

採用機関は、試験の成績、考察及び身体検査の結果に基づき、採用予定人員の名簿を提出し、これを公示することとなっている。

公示期間が満了すると、中央級の募集機関は、採用予定人員の名簿を中央公務員主幹部門（地方各級の採用機関は、省・直轄市・地級市の公務員主管部門）に報告し、審査・承認を受ける（公務員法第30条）。

新規に採用された公務員の試用期間は１年とされ、試用期間が満了し適格である場合は正式に採用され、適格でない場合は採用が取り消される（公務員法第32条）。

３　処遇

公務員法では、公務員の給与制度、福利制度、保険制度等について、それぞれ次のとおり定めている。

（１）給与制度

公務員には、職務に基づく12の職階と、職責、資質、学歴、勤務実績等に基づく15の等級が設けられている。公務員の給与や待遇は、これらを根拠に決定されることとされている（公務員法第19条）。具体的な職階、等級については図表２－11のとおりである。

図表２－11　中国の公務員における職階と級の対応関係

職階	級	中央政府	地方政府			
			省級 （省・直轄市）	地級 （地級市）	県級 （県・県級市）	郷級 （郷・鎮）
1	1	国務院総理				
2	2～3	副総理 国務委員				
3	3～4	部長 委員会主任	省長 直轄市長			
4	4～5	副部長 委員会副主任	副省長 直轄市副市長			
5	5～7	司長	庁長･局長 主任 巡視員	市長		
6	6～8	副司長	副庁長･副局長 副主任 副巡視員	副市長		
7	7～10	処長	処長 調研員	庁長･局長 主任	県長 市長	
8	8～11	副処長	副処長 副調研員	副庁長･副局長 副主任	副県長 副市長	
9	9～12	科長	科長 主任科員	処長	局長	郷長 鎮長
10	9～13	副科長	副科長 副主任科員	副処長	副局長	副郷長 副鎮長
11	9～14	科員	科員	科員	科員	
12	10～15	弁事員	弁事員	弁事員	弁事員	弁事員

（注）上図は、基本図である。

公務員の給与は、基本給与、手当、補助手当、賞与から構成されている。このうち手当には、地域手当、環境不良・辺境地域手当、職務手当、住宅・医療等が存在する（公務員法第74条）。なお、公務員の給与水準は、国民経済の発展と協調し、社会進歩と相応しなければならないとされており、定期的に民間給与との比較調査が行われ、賃金水準の調整根拠となる（公務員法第75条）。

（２）福利制度

公務員は、国の定めにより福利待遇を享受するとされており、福利待遇は、経済社会の発展水準に基づき高められる（公務員法第76条）。

中国の公務員に対する様々な手当や福利待遇は、手厚いと言われており、その種類も多岐にわたる。

（３）保険制度

国は、公務員保険制度により、退職、疾病、労働災害、出産、失業等の状況にある公務員に対して、援助や補償取得を保障している。

また、公務により障害が残った公務員は国の定める障害待遇を、公務により犠牲、死亡又は病死した公務員の親族は国の定める慰問及び優遇を受ける（公務員法第77条）。

（４）退職・辞職

公務員の退職については、次のとおり条件が定められている。

	条　　件
強制退職（公務員法第87条）	次のいずれかに該当するとき ・国の定める退職年齢（男性60歳、女性55歳）に達したとき ・職務能力を完全に喪失したとき
依願退職（公務員法第88条）	次のいずれかに該当するとき ・勤務年数が30年に達しているとき ・退職年齢まで５年未満で、勤務年数が20年に達しているとき ・繰り上げて退職することができる、国が定めるその他の事由に該当するとき

公務員の辞職については、次のとおり条件が定められている。

	条　　件
公務員が辞職してはいけない場合（公務員法第81条）	次のいずれかに該当するとき ・国の定める最低勤務年数に達していない場合 ・国家機密にかかわる等の特殊な職に任職し、国の定める秘密離脱期限を満たしていないとき ・重要公務が未完了かつ本人が処理を継続すべきとき ・会計検査・規律検査を受けているとき ・犯罪を疑われ、司法手続が終結していないとき ・法律又は行政法規に定められるその他の事由
公務員が辞職しなければならない場合（公務員法第82条） ※指導的職務を担う公務員に対して適用される。	次のいずれかに該当するとき ・職務上の重大な過失により、重大な損失もしくは劣悪な社会的影響をもたらした場合 ・重大事故に対して指導的責任を負う場合

なお、公務員が退職・辞職した場合には、指導的職務の公務員は離職後３年以内に、その他の公務員は離職後２年以内に、元の職務と直接関連する企業又はその他営利組織で任用されてはならず、元の職務と直接関連する営利活動に従事してはならない（公務員法第102条）。

（５）解雇

次のいずれかに該当する場合は解雇されることとなっている（公務員法第83条）。

・定期考査[9]において、２年連続して職務不適任と判断された場合
・現職業務に耐えられず、またその他の配置を受け入れない場合
・配属機関の定員調整、廃止・合併又は縮減により業務調整が必要な場合に、本人が合理的配置を拒む場合
・公務員の義務や規律を履行・遵守せず、教育による改善が見られず、引き続き職務に当たることが適当ではない場合で、除籍処分が適切ではない場合
・連続15日又は１年間累計30日を超える無断欠勤

なお、解雇される公務員は、解雇費を受領し、又は国の関係規定に基づき失業保険を受けることができる（公務員法第85条）。

[9] 公務員の考査は、平時考査と定期考査に分けられ、定期考査は平時考査を基礎に実施される（公務員法第34条）。定期考査の結果は、優秀、適任、基本適任、不適任の４段階に分けられ、書面をもって本人に通知されることとなっている（公務員法第36条）。

中央八項規定と倹約化

中国の公務員や政治家は様々な手当や待遇に恵まれ、その厚遇ぶりや汚職腐敗については、市民から大きな不満が寄せられてきた。

そんな中、習近平政権は2012年12月に開催した中央政治局会議にて、綱紀粛正・腐敗撲滅を目的とする「中央八項規定」を打ち出した。

中央八項規定は、①調査研究方法の改善、②会議の簡素化、③文書報告の簡素化、④外国訪問活動の規範化、⑤警備業務の改善、⑥報道の簡素化、⑦文献発表の厳格化、⑧倹約節約の励行の８項目からなり、政府や党活動の様々な場面において浪費抑制や腐敗一掃が徹底されることとなった。

具体的には、手当や福利の削減、高級ホテルや高級車の使用禁止、公費での贈答や接待の禁止、会議や出張の簡素化、賭博禁止の徹底などで、これらの規定は決して形式的ではなく厳しく運用され、2015年には政府高官を含む3.4万人の幹部職員が、規定に違反したとして処分を受けた。社会や経済活動にもたらした影響も大きく、贅沢品や高級サービスを扱う業界は軒並み売上げを落としたほか、高級品を志向する中国人の消費マインドにも変化をもたらしている。

こうした反腐敗策・倹約令を背景として、日中地域間の友好交流・経済交流の場面においても、会議・視察の簡素化、海外渡航の厳しい制限など、交流内容に影響が及んでいることに、日本の自治体関係者も留意しておく必要がある。

第５節　地方人民政府における事務

ここまで地方行政を担う地方政府の組織・権限及びそれを実行する公務員の制度を中心に説明してきた。本節では、地方政府において、実際にどのように行政運営がされているのかを把握するために、まず各級地方政府の具体的な組織を概観し、その上で、多くの国において地方政府が大きな役割を担っている義務教育と社会保障の事務の実態を紹介する。

なお、中国では、中央と地方、地方各級政府間の役割分担があいまいであり、特に省級以下の地方政府間の事務配分が極めて弾力的であること、また公表されているデータが少ないこと等の理由から、地方における事務やその役割分担を網羅的に説明することは困難である。以下に紹介するものは、あくまで一例であり、全ての地方に当てはまるものではないことに留意していただきたい。

１　組織の実態

中央政府及び地方政府の組織は、おおよそ次のとおりであり、中央政府の各部門に対応する形で、各級毎に担当部門が設置されており、中央と地方の指導・報告関係の下で、行政運営が行われている。

図表２－12　中央政府及び地方政府の組織例

中央政府	地方政府			
（国務院）	省級 （例：山東省）	地級 （例：臨沂市）	県級 （例：莒南県）	郷級 （例：十字路街道）
〈部・委員会〉				
外交部	外事弁公室	外事僑務弁公室		
国防部				
国家発展・改革委員会	発展改革委員会 経済情報化委員会	発展改革委員会 経済情報化委員会	発展改革局 経済貿易情報化局	
教育部	教育庁	教育局	教育体育局	教育委員会 小・中学校
科学技術部	科学技術庁	科学技術局	科学技術局	
工業・情報化部				
国家民族事務委員会	民族事務委員会	民族宗教事務局	民族宗教局	
公安部	公安庁	公安局	公安局	派出所
国家安全部	国家安全庁	国家安全局	交通警察大隊	
監察部	監察庁	監察局	監察局	
民政部	民政庁	民政局	民政局	民生所
司法部	司法庁	司法局	司法局	司法所
財政部	財政庁	財政局	財政局	財政所
人力資源・社会保障部	人力資源・社会保障庁	人力資源・社会保障局	人力資源・社会保障局	人力資源・社会保障所
国土資源部	国土資源庁	国土資源局	国土資源局	国土資源所
環境保護部	環境保護局	環境保護局	環境保護局	
住宅・都市農村建設部	住宅・都市農村建設庁	住宅・都市農村建設局 規画局 都市管理局	住宅・都市農村建設局 規画局 都市管理局 住宅保障局	都市農村建設サービス所

交通運輸部	交通運輸庁	交通運輸局	交通運輸局	
水利部	水利庁	水利局	水利局	水利所
農業部	農業庁 海洋漁業庁 林業庁	農業局	農業局	農業技術所
商務部	商務庁	商務局	商務局 中小企業局 招商局	
文化部	文化庁	文化市場管理執法局	文化市場管理執法局	
国家衛生・計画生育委員会	衛生庁 衛生・計画生育委員会	衛生・計画生育委員会	衛生局 人口計画生育局	計画生育センター
中国人民銀行		中国人民銀行市中心支店	人民銀行	
会計審査署	会計審査庁	会計審査局	会計審査局	
〈国務院弁公庁〉				
国家陳情局				
〈直属特設機構〉				
国有資産監督管理委員会	国有資産監督管理委員会	国有資産監督管理委員会	国有資産運営センター	
〈直属機構〉				
税関総署				
国家税務総局		国家税務局	国家税務局	
	地方税務局	地方税務局	地方税務局	
国家工商行政管理総局	工商行政管理局	工商行政管理局	工商行政管理局	
国家品質監督検査検疫局	品質技術監督局	品質技術監督局	品質技術監督局	
国家報道・出版・放送・テレビ総局	新聞出版テレビ局	文化ラジオテレビ新聞出版局	文化ラジオテレビ新聞出版局	放送ステーション
国家体育総局	体育局	体育局		
国家安全生産監督管理総局	安全生産監督管理局	安全生産監督管理局	安全生産監督管理局	安全生産監督管理署
国家食品薬品監督管理総局	食品薬品監督管理局	食品薬品監督管理総局	食品薬品監督管理局	
国家統計局	統計局	統計局	統計局	統計センター
国家林業局		林業局	林業局	林業ステーション
国家知的所有権局				
国家旅遊局	旅遊局	旅遊局	旅遊局	
国務院宗教事務局		民族宗教事務局		
国務院参事室				
国務院機関事務管理局	機関事務管理局	機関編制委員会弁公室		
国家予防腐敗局				
〈事務機構〉				
国務院僑務弁公室	人民政府僑務弁公室			
国務院香港・マカオ事務弁公室				
国務院法制弁公室	法制弁公室	法制弁公室	法制局	
国務院研究室	人民政府研究室	人民政府研究室		
	人民防空弁公室	人民防空弁公室	人民防空弁公室	
	金融工作弁公室	金融工作弁公室		

〈直属事業単位〉 新華通信社 中国科学院 中国社会科学院 中国工程院 国務院発展研究センター 国家行政学院 中国地震局 中国気象局 中国銀行業監督管理委員会 中国証券監督管理委員会 中国保険監督管理委員会 全国社会保障基金理事会 国家自然科学基金委員会		ラジオテレビ局 地震局 気象局 中国銀行業監督管理委員会	ラジオテレビ局 地震局 気象局	
〈部・委員会管理〉 国家食糧局 国家エネルギー局 国家国防科技工業局 国家煙草専売局 国家外国専家局 国家公務員局 国家海洋局 中国地質調査局 国家測量情報局 国家鉄路局 国家郵政局 中国民用航空局 国家文物局 国家漢医薬管理局 国家外貨管理局	食糧局 公務員局 物価局 畜牧獣医局 牢獄管理局	食糧局 物価局	食糧局 煙草会社 郵政局 物価局 畜牧局	

（注）１　上図は基本図である。

２　外事弁公室は、日本の地方公共団体における国際交流担当部署に相当する。中国各地を訪れる外国人の交流・あっせんを主な業務としており、日本の地方公共団体が地方政府関係機関とアポイントメントを取る際の窓口にもなっている。また、日本の地方公共団体で、国際交流に関連した業務に従事したことのあるJET経験者など、日本語可能な職員が在籍していることが多い。

（出所）中国中央人民政府及び各地方政府ホームページ等を参考に作成。

２　事務の具体例

（１）義務教育

ア　義務教育制度の概要

中国では、小学校６年・中学校３年の９年制義務教育制度がとられている[10]。教育課程は、国務院の教育行政部門を担当する教育部が教育内容の基準を定め、その基準に従って各省級の地方政府が地域の実情に合わせて設定する。また、教科書は、以前は全国統一の国定教科書が使用されていたが、1987年以降、教育部の検定の下で、地方政府による発行が認められている。

2006年９月には、義務教育法（1986年制定。以下「同法」という。）が大幅に改正され、国・親の義務教育を受けさせる義務、子供の義務教育を受ける権利と義務、義務教育無料化の原則、教育の質の向上と機会均等を目指すことが明記された。2008年には、授業料だけでなく、光熱費等の諸経費も無料となり、2010年には全ての地域での義務教育実施を達成している。

イ　政府間役割分担と具体的事務

義務教育は、国務院の指導の下、地方人民政府が管理するとされている（教育法第14条第２項）。具体的には、中央（教育部）において、教育の政策目標、基本法規、教育予算、教育内容（カリキュラム等）の策定や地方出先機関への指導等が行われ、地方（教育庁（局））において、「省級人民政府が企画・実施し、県級人民政府が主として管理する（同法第７条）」という原則の下、教育の実務が行われる。

義務教育に係る経費は、国務院及び各級地方政府が、職責に応じ共同で負担し、省級政府が具体的に決定することとされている（同法第44条第１項）[11]。

教員配置、その養成・訓練、教員賃金支払い、学校整備、学校運営等の事務は、分級管理及び業務分担の原則に基づき行われる（教育法第14条第１項）。

少数民族児童用学校（クラス）の設置を省級政府が行うこと（同法第18条）や、寄宿制学校の設置を県級政府が行うこと（同法第17条）といったように、単独の事業実施主体が法定されているものもあるが、適齢児童の入学（登校）の督促を県級政府及び郷級政府が行うこと（同法第13条第１項）、居民委員会（村民委員会）がこれに協力すること（同法第13条第２項）等といったように、地方各級政府等が連携協力して、実施することとされているものが多い。

同様に、学校整備や教員配置（賃金支払い）等についても、従来は郷級以下地方政府の担う役割が多かったが、歴史的沿革や地域の事情等によって地域毎に実施主体が異なっているというのが実態である。

よって、地方政府間の役割分担も自ずと非常に弾力的なものとなっており、各級

---

[10] 都市部では、児童の成長発達に合わせた学年及びカリキュラム編成という考えから、小学校５年、中学校４年という５・４制をとるところもある。

[11] 教育関連支出の内訳は、中央政府2,529億元に対し、地方政府２兆7,835億元（2012年）

地方政府における「典型的な役割分担や事務の流れ」を把握することは困難である。ただ全国的にほぼ共通して言えることは、省級政府がその地域において大きな権限を持っていること、県級政府が事務実施主体として大きな役割を担っていること、近年更にその役割を強化する方向で改革が進められていることである。

経済的に貧しい農村部の地域においては、都市部との就学機会・教育条件の格差是正を目指して、学校施設の整備や子どもの栄養面・衛生面の支援を行うセーフティネット構築など、質の高い教育を提供するための取り組みが進められている。

（２）社会保障

ア　社会保障制度の概要

改革・開放による社会主義計画経済から社会主義市場経済への移行に伴う国有企業改革等の様々な取り組みにあわせて、社会保障制度についてもそのあり方の大きな変更にせまられ、社会状況に適応した制度の構築が進められてきている。

現在、都市部と農村部では異なる社会保障制度が運用されており、そのサービスには格差が生じている。ここでは、都市部の社会保障制度について記載する。

社会保障制度は、社会保険、社会救済、社会福祉、住宅補助、軍人福祉からなる。なお、介護保険制度は、現在存在しない。

社会保険：年金保険・医療保険・失業保険・労災保険・出産育児保険
社会救済：最低生活保障・災害救済・社会共済・浮浪者等救済
社会福祉：児童福祉・老人福祉・障害者福祉
住宅補助：公共住宅積立・経済適用住宅・廉価賃貸住宅

保険料負担は、政府・企業・個人による３者負担方式が採用されており、このうち、企業の負担が大きく、３者の中で最も重要な役割を担っている。

イ　政府間役割分担と具体的事務

中央政府は、国家全体の社会保障業務の基本方針・政策の決定、社会保障制度に係る法律や規則の制定、社会保障事業の発展計画の策定、地方政府の業務に関する監督・監査等を行い、地方政府は、各地の実情にあわせた社会保障事務を行うこととされている[12]。

地方政府間の役割分担では、省級地方政府は、社会保障に係る地方性法規・規則の作成、省内の社会保障業務の指導・監督を行う。県級以上地方政府は、中央政府及び上級地方政府の政策に合致するような社会保障業務の基本方針・政策の決定、

[12]社会保障支出の負担割合は、中央政府が約１割、地方政府が約９割となっており、中央財政支出が低く設定されている傾向にある。また、社会保障業務の管理部局は、分野毎に異なっており、同一分野でも２～３部局に分散している。

社会保障制度に係る法律や規則の制定、社会保障事業の発展計画の策定等を行う。そして、郷級地方政府が、各種申請の窓口業務、申請者に対する事実調査、高齢者・身体障害者への福祉サービス提供等を行う。また、地域住民の相互扶助を中心とした社区が、住民ニーズ把握能力の高さや情報伝達スピード面でのメリットを活かし、高齢者介護等を中心に大きな役割を果たしている。

大まかに言えば、中央政府が年金制度や医療保険制度等の基本的な制度の枠組みを作り、省級・地級・県級地方政府が大きな裁量権の下、各地域の実態と現状を踏まえた上で制度や基準を作成し、郷級地方政府が実際の主たる事務実施者となっているといえる。そして社区がサービス提供において大きな役割を果たしている。

このように、「県級政府が主として管理する」とされている義務教育とは異なり、郷級政府や社区がサービス提供主体となっているが、今後は、社会福祉制度の更なる整備や県級政府の機能強化にあわせて、県の役割が強化されていくことも予想される。

第３章　地方税財政制度

中国の国家財政は、中央財政と地方財政からなり、中央政府と地方政府がそれぞれの役割分担に応じて税財源を中央と地方に区分する分税制によって運営されている。

この分税制の下、中央政府が主に国家の安全保障、マクロコントロール等に関する分野の歳出を担い、地方政府が主に地域の管理、地域社会・地域経済の発展に関する分野の歳出を担い、これに伴う税財源として各税目が中央税・地方税・共有税に分類されている。

また、広大で多様な国土において、基本的な行政サービスを確保し、地域間のバランスを図るための仕組みとして、移転支払制度なども導入されている。

本章では、この地方税財政制度を把握するために、第１に予算制度を中心とした地方財政制度の概要を、第２にその規模と構造、第３に地方債制度と併せて分税制、政府間財政調整制度、最後に税制について記載する。

第１節　地方財政

１　予算の仕組み

（１）予算体系

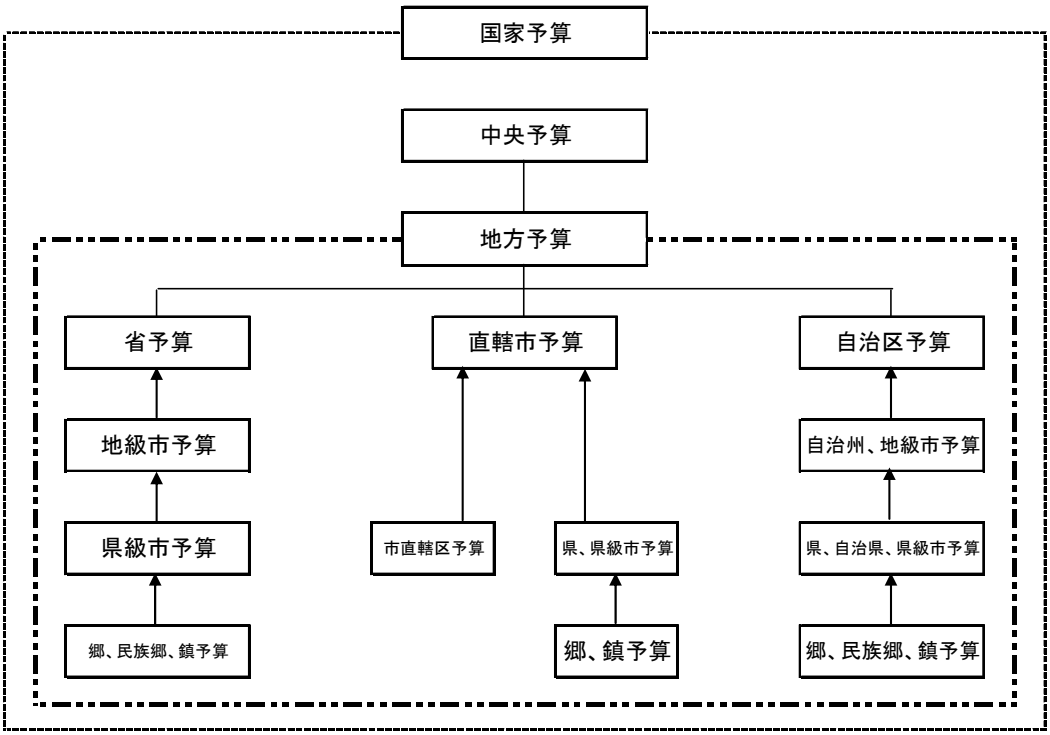
予算に関する基本法は、「中華人民共和国予算法」（以下、「予算法」という。）であり、予算年度は、暦年（１月１日～12月31日）である（予算法第18条）。

予算は、中央、省級、地級、県級、郷級の五階層（五級）に分けられ（予算法第３条第１項）、それぞれの各級地方政府が予算を編成し上級政府が下級政府を指導する。

また、この予算は、中央予算及び地方予算より構成されており、地方予算は各省、自治区及び直轄市の総予算（当該級政府予算＋全ての下級政府予算の累計）により構成される（予算法第３条２、３項）。なお、中国では、一般的に「国家予算」といった場合には、中央予算と地方予算を合計したものをいう。

図表３－１

【国家予算の体系】



※　本図は典型的なものを記載した基本図である。

なお、予算は一般公共予算、政府性基金予算、国有資本経営予算及び社会保険基金予算から構成されており、それぞれも中央一般公共予算、地方一般公共予算といった形で中央、地方に分類できる。

一般公共予算	税収を主体とする財政収入について民生の保障及び改善、経済社会発展の推進、国家安全の維持・保護並びに国家機構の正常な運営の維持等の方面に用いることを手配する予算（予算法６条第１項）。 日本の一般会計に相当するが、日本と異なる点としては、中国では中央と地方を合算したものをいう。
政府性基金予算	法律及び行政法規の規定により一定の期間内に特定の対象から徴収し、収受し、又はその他の方式により調達する資金について特定の公共事業発展に専ら用いる収支予算（予算法第９条第１項）。 日本の特別会計に相当するもの。課金を伴うインフラ整備や公共事業に関わる予算制度で、土地の使用権譲渡収入もここに含まれる。
国有資本経営予算	国有資本収益について支出手配をする収支予算（予算法第10条第１項）。 国有企業へ出資された公的資金を管理する、ある種ファンドのような予算勘定。国有企業からの配当収入だけではなく、国有企業の利潤等についても計上される。
社会保険基金予算	社会保険納付料、一般公共予算手配及びその他の方式により調達する資金について社会保険について専ら用いる収支予算（予算法第10条第１項）。 年金、失業、医療、労災、出産などの社会保障制度運営に係る基金予算であり、日本の社会保障に係る特別会計に相当する。

（２）予算管理体制の原則

ア　統一政策及び分級管理

政治上は民主集中制を、経済上では社会主義市場経済体制をとる中国では、この体制に合わせ「統一政策、分級管理の原則」により国家の予算管理を行っている。統一政策は、予算管理上の政治方針、予算法規を中央が統一的に制定することを指し、分級管理は、この統一的な政策の下、各級地方政府は財政上独立し、予算の編成・補正・執行する権利を有していることを意味している。

これは、中央がマクロコントロールを行うとともに、地方が積極的な予算管理を行うための原則として、予算管理の基本的な柱となっている。

イ　財政権と職権一致

地方各級政府は、財政権、財政力に応じて職務を請け負うこと、つまり、職権を有することが原則とされている。なお、現体制では、第１次分配（分税）と第２次分配（移転支払）という２段階の調整を経て、財政権と職権の一致が図られることになっているが、職権が曖昧な部分も見受けられ、財源の分配と必ずしも一致していない面がある。

（３）各機関の役割

中央予算は全人代で審議可決され、地方各級政府予算は各級地方人代で審議可決される。中央予算の担当部門は財政部であり、国家経済のマクロコントロールは国家発展改革委員会が行う。一方、地方予算は、地方各級政府の財政部門が担当する。

ア　各級地方人代及び常務委員会の役割

地方各級政府の総予算案及び執行状況報告は各級地方人代の審議を受け、地方各級政府予算及び執行状況はその承認を得なければならない。また、地方人代は地方人代常務委員会による予算、決算に関する不当な決議の変更、取り消し、当該級政府の予算、決算に関する不当な決定、命令を取り消す権限を有している（予算法第21条第１項）。

地方人代常務委員会は当該級政府総予算の執行を監督し、当該級政府補正予算案及び決算を審査、承認するとともに、当該級政府、一級下の地方人代及びその常務委員会の予算、決算に関する不当な決定、命令及び決議を取消すことができる（予算法第21条第２項）。

イ　地方各級政府の役割

地方各級政府は、当該級政府の予算及び決算案を編成し当該級地方人代に予算案を報告するとともに、一級下の政府が届け出た予算を集計し当該地方人代常務委員会に報告する。

また、当該級政府総予算の執行計画をつくるとともに、当該級政府予算の予備費使用の決定、当該級政府の補正予算編成、当該級政府各部門及び下級政府の予算執行の監督などを行う。そして、当該級地方人代及び同常務委員会に対して当該級政府総予算の執行状況の報告を行う（予算法第24条）。

ウ　地方各級政府財政部門の役割

地方各級政府財政部門は、当該級政府予算、決算案の編成、当該級政府総予算の執行計画作成、当該級政府予算の予備費使用案の作成、当該級政府補正予算の編成などを具体的に行うとともに、定期的に当該級政府及び一級上の政府財政部門に対して当該級政府総予算の執行状況の報告を行う（予算法第25条第２項）。

２　予算編成・執行・決算

（１）予算編成方法

ア　複式予算

中央及び地方は、予算を経常性予算（一般性予算）と資本性予算（建設性予算）に区分し、それぞれを独立させ相互流用を行わないという「複式予算」により予算編成を行っている。なお、2015年改正の予算法からは、1995年施行の予算法に記載のあった「中央予算及び地方各級政府予算は、複式予算に従い編成する（旧予算法第24条）」との複式予算による予算編成を明言する条文が削除されているが、これは1995年まで「単式予算」により予算編成が行われていた関係で明言していたものであり、複式予算編成を取りやめたものではない。財政部の各種発表でも資金管理のため、強化する旨の発表、文書がみられる。

イ　部門予算

部門予算とは、中央、地方それぞれの各部門（例：教育部や農業部等）の全ての収支を計上するとともにその主要な内訳を明らかにするものであり、その部門に属する全ての事業体や団体の収支を含めようとするものである。

分けて管理されている一般公共予算、政府性基金予算、国有資本経営予算についても部門内で一つにまとめ、収支を明確にすることで透明性を高めようというものである。2000年に中央の教育部、農業部、科技部、労働社会保障部で試験的に採用され、現在では地方を含めた全体で部門予算がとられている。

（２）予算編成過程

予算編成は、地方各級政府において編成され、その過程は「二上二下」と呼ばれる。

まず、地方各級政府の財政部門（中央政府では財政部、地方政府では財政部門）が各部門に、次年度の予算案編成に係る基本的な考え方、主な作業内容、タイムテーブル、編成と報告に係る指示事項を通知する。

この通知を受けた各部門は、前年度の予算執行状況及び当該年度の収支予測を参考に予算要求案を財政部門へ提出する（一上）。

各部門が提出した予算要求案を当該級政府が審査した後、財務部門が各部門にシーリング、修正意見を提示する（一下）。

各部門は、財政部門のシーリング、修正意見を基に再度予算を編成し、予算案として財政部門に提出する（二上）。

財政部門が各部門から提出された予算案を取りまとめ、中央政府では中央予算案として、地方各級政府では当該級の地方予算案として、それぞれ次のように承認される。

中央予算案は、財政部が国務院に報告し、国務院の承認を経た後、全人代常務委員会予算工作委員会に報告され、全人代財政経済委員会に提出される。そして最終的に国務院から全人代へ報告され、中央予算として概ね３月頃に承認される。

地方予算案は、当該級政府から地方人代に報告され、地方予算として全人代開催前（通常１～３月頃）に承認される。

この承認された中央及び地方の予算は、財政部から各部門に通知される（二下）。

地方各級政府で承認された地方予算は、逐次１級上の地方政府に報告され、省級地方政府の財政部門が集計したものが中央政府財政部に報告される。中央政府財政部に報告された地方予算は、最後に国務院から全人代に報告されることとなる。

（３）予算執行

ア　予算の成立と執行

中国では、前述のとおり会計年度開始（１月）以降に、先に地方予算が決定し（１～３月）、その後に中央予算が決定する（３月）という、日本とは逆の手順となる。

よって、会計年度開始から予算案の地方人代での可決時期である１～３月まで（中央予算の全人代での可決は３月）の予算執行の取り扱いが問題となり、この間の歳出は、「前年度繰越の支出」、「前年度同期の予算支出金額を参照して必ず支払うべき部門基本支出、項目支出及び下級政府に対する移転性支出」「法律の規定により必ず支払義務を履行すべき支出及び自然災害等の突発事件の処理に用いる支出」を、暫定的に執行できることとされている（予算法第54条）。

但し、地方政府は、移転支払など中央からの補助収入について、詳細には見通しを得ることができないまま予算編成やその執行を行わざるを得ない状況となっている。

イ　補正予算等

（ア）補正予算

予算総支出を増加する必要がある場合、重点事業予算の調整・減額を行う場合、債務の増加、毎年の財政繰越金からの積立金である予算安定調節資金からの繰入額増加などを行うときには、予算調整として全人代常務委員会（地方各級では地方人代常務委員会）の承認が必要となる（予算法第67条、第69条）。

また、地方各級政府は毎年６月ないし９月の期間において、当該級の人代（常務委員会）に対して予算の執行状況を報告しなければならない（予算法第86条）との規定もある。

（イ）繰越と予備費

前年度の繰越しについては、柔軟な方式が認められており、同じ項目について特に人代の承認なく使用できることとなっている（予算法実施条例第23条）。ただし、予算法実施条例は2015年の予算法改正に伴い改定が進められており、また、これまで事業それぞれで繰越規定が異なるなどしたことから財政部は繰越制度の改正を進めており、今後内容の変更が見込まれる。

また、予算法の規定により、地方各級政府は、予算額の１～３％に相当する予備費を計上している。この予備費は、具体的な使途は規定されず予算執行上のある種の備えとしての予算であり、自然災害に係る支出及びその他予期せぬ特殊事情による支出など、臨時的で緊急を要する経費に対応するものである（予算法第40条）。その使用は、財政部門から提出された案件が、政府によって使用が承認された後に可能となる。

（ウ）予算回転金

地方各級政府は、年度内の季節的な収支差額（資金不足）を調整し、適時に支出ができるよう「予算回転金（運転資金）」を設置している（予算法41条第１項）。この予算回転金は地方各級政府予算の繰越し余剰金を原資として設置、補充され、額については政府予算支出総額の４％に達するようにしなければならない（予算法実施条例第22条）。なお、この規定についても、予算法実施条例改定にともない2016年中の変更の可能性がある。

（４）決算

予算年度終了後、地方各級政府財政部門が、各部門決算報告に基づき当該級の決算案を調整し当該級地方人代常務委員会に提出し（４～５月頃）その承認を得る必要がある（予算法第21条第２項、第24条第１項、第78条第２項）。

地方各級政府は、承認された決算を１級上の政府に届け出（予算法第81条）、予算編成と同様に「下から上への報告」により最終的には、省、自治区、直轄市から財政部に報告される。

財政部は、中央決算案を編成し、国務院に報告し査定を受けた後に、全人代常務委員会に提出し（６月頃）その承認を得る（予算法第20条第２項、第23条、第78条第１項）。

（５）会計検査

国務院及び県級以上地方人民政府によって会計検査機関が設立され、会計検査監督権を行使し、国務院各部門及び地方各級政府の財政収支の会計検査を行う（憲法第91条、会計検査法第２条）こととされている。

３　予算外資金と政府性基金予算

（１）予算外資金

中国では国家成立時より、国家機関やそれに準じる団体が、機関の経費補填のために各種費用を徴収し、弾力的に運用してきた予算外資金というものが存在し、予算は大まかに一般公共予算と、この予算外資金とで構成されてきた。予算外資金は、もともとは予算規模の小さなものであったが、1979年以降、税財政改革によりその規模が拡大した。

また、収入においては、その収入項目が全国統一でなく地方ごとで異なり、かつ、各機関でそれぞれ徴収していたため、資金構造が非常に複雑で透明性に欠ける面があった。支出においても、組織内外の監査体制が整っておらず、定められた使途以外への支出も行われ、予算外資金は長く収支の透明性を確保できないという問題を抱えたまま運用されてきた。

これらの問題解決として行われたのが、予算外資金の一般公共予算、政府性基金予算への組み込みとなる。現在の政府性基金予算の内訳はさまざまなインフラ整備、プロジェクトなど多岐に亘るが、前身となるものは1982年のエネルギー交通重点建設基金に始まった。その後、予算調節基金、三峡ダム建設基金など予算外資金改革の一環として基金が次々に設立され、随時これらが整理、統合され、2011年からは政府性基金管理に関する法令が施行、予算外資金はすべて予算内に組み込まれることとなった。

（２）問題点

政府性基金予算は収支ともに地方中心である。2013年を例にみると、全国の決算収入額52,268億元のうち、91.9％の48,030億元が地方収入となる。さらに、この収入の内訳は、土地収用や不動産開発に関わる分野が大半を占める。土地の使用権譲渡収入はすべて地方の収入となるが、この土地使用権譲渡収入だけでも39,072億元と地方収入の81％を占めている。これは、一般公共予算と政府性基金予算を合わせたところからみても、中央からの移譲金を含めない自主財源のうち、33.4％を占めており、地方予算において大きな財源となっていることが分かる。

しかし、一方で、この土地使用権譲渡収入への依存が地方財政の不安定な状況を作り出している。不動産価格の動向次第で収入が大きく変動するため、政府による不動産引き締め策や景気動向により地方財政が大きく影響を受ける。このため、地方政府においては、土地依存からの脱却が財政健全化への大きな課題となっている。

第２節　地方税財政の規模及び構造

１　歳入

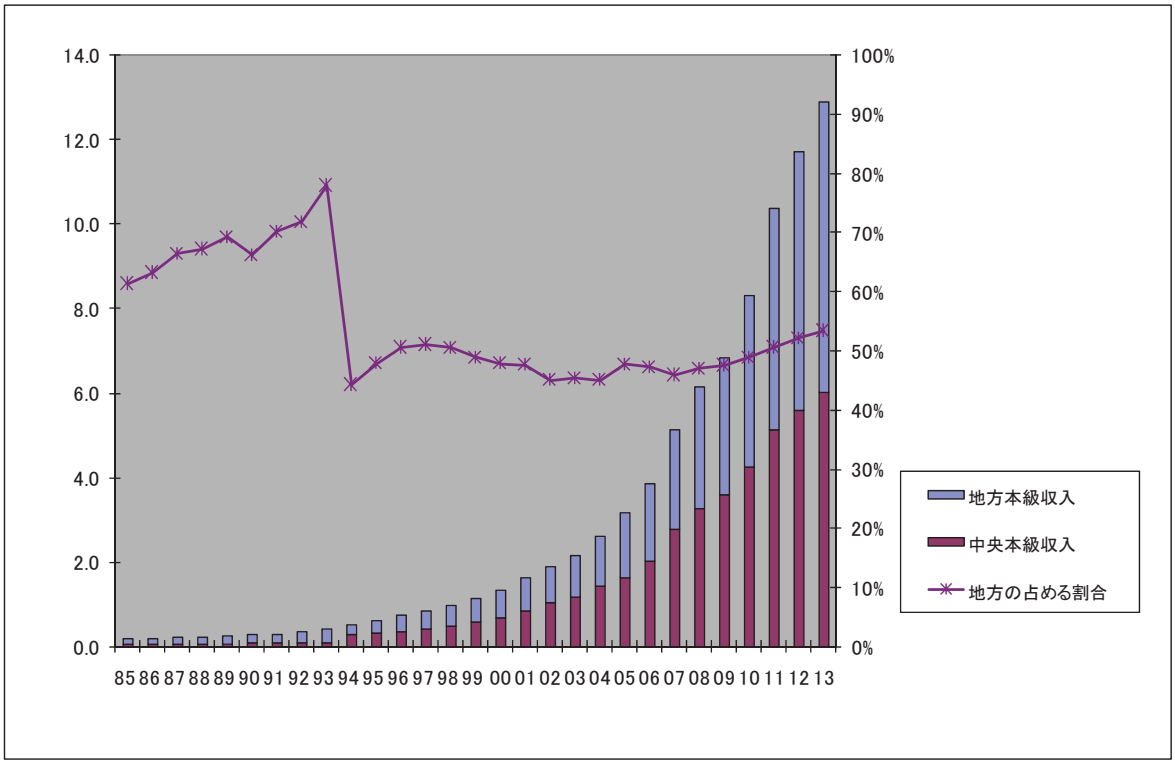
（１）全体推移

ア　規模

中国の予算制度は、一般公共予算、政府性基金予算、国有資本経営予算及び社会保険基金予算から構成されるが、以下の歳入及び歳出では、日本の一般会計にあたる一般公共予算についてみていく。

一般公共予算のうち、政府間の財政調整（税収返還、移転支払）を除いた中央政府・地方政府の一次的な税収や徴収金（以下、「中央本級収入」「地方本級収入」）の収入総額は12.9兆元（2013年決算。以下同じ。）であり、その内訳は、中央本級収入が６兆元、地方本級収入が6.9兆元となっている。

図表３－２　収入の推移（左軸：収入額（兆元））



（出所）『中国財政年鑑2014』423、424頁をもとに作成。

イ　増減

中央地方の合計をみると、一貫して安定的に増加を続けている。中央地方別にみると、1994年に中央の収入強化のために「分税制」が導入され地方から中央に税源が移転されたことから、地方収入が大幅に減少しその分中央収入が大幅に増加した。しかし、その後1996年には地方収入が分税制導入前の水準に戻り、それ以降は中央地方ともに安定的な増加を続けている。

ウ　地方収入が占める割合

1993年まで（分税制導入前）は、地方収入が全体の60～75％を占めていたが、分税制導入を契機に94年に約45％に激減し、それ以降は概ね50％前後の範囲内にて安定している。

（２）税収別内訳

中央では、本級収入に中央予算安定調整基金[13]からの繰り入れを加えたものが中央政府公共財政の最終的な原資となる。地方においては、本級収入に中央から移譲される税収返還、移転支払及び公有財産収入などを加えた額が地方公共財政予算の最終的な原資となる。

なお、２．歳出で取り上げる中央、地方本級支出の総計と、中央、地方の最終的な原資の総計が一致しない。この差が国債発行によってまかなわれる額となるが、予算収支において国債収支を含まないことが、中国における財政システムの特徴のひとつといえる。

図表３－３　　2013年中央・地方別本級収入主要項目（単位：億元）

項　目	本級収入計	本級収入	
		中央	地方
総計	129,209.16	60,198.00	69,011.16
１．税収	110,530.70	56,639.82	53,890.88
国内増値税	28,810.13	20,533.81	8,276.32
国内消費税	8,231.32	8,231.32	
輸入貨物増値税、消費税	14,004.56	14,004.56	
輸入貨物増値税、消費税還付	-10,518.85	-10,518.85	
営業税	17,233.02	78.44	17,154.58
企業所得税	22,427.20	14,443.86	7,983.34
個人所得税	6,531.53	3,918.99	2,612.54
資源税	1,005.65	45.34	960.31
都市維持建設税	3,419.90	176.30	3,243.60
不動産税	1,581.50		1,581.50
印紙税	1,244.36	455.55	788.81
うち証券取引印紙税	469.65	455.55	14.10
都市土地使用税	1,718.77		1,718.77
土地増値税	3,293.91		3,293.91
車船税	473.96		473.96
船舶とん税	43.55	43.55	
車両取得税	2,596.34	2,596.34	
関税	2,630.61	2,630.61	
耕地占用税	1,808.23		1,808.23
契税	3,844.02		3,844.02
煙草税	150.26		150.26
その他税収	0.73		0.73
２、非税収入	18,678.46	3,558.18	15,120.28
特定収入	3,528.61	406.39	3,122.22
行政事業収益	4,775.35	278.00	4,497.35
罰金・没収金	1,658.77	45.43	1,613.34
その他収入	8,715.73	2,828.36	5,887.37

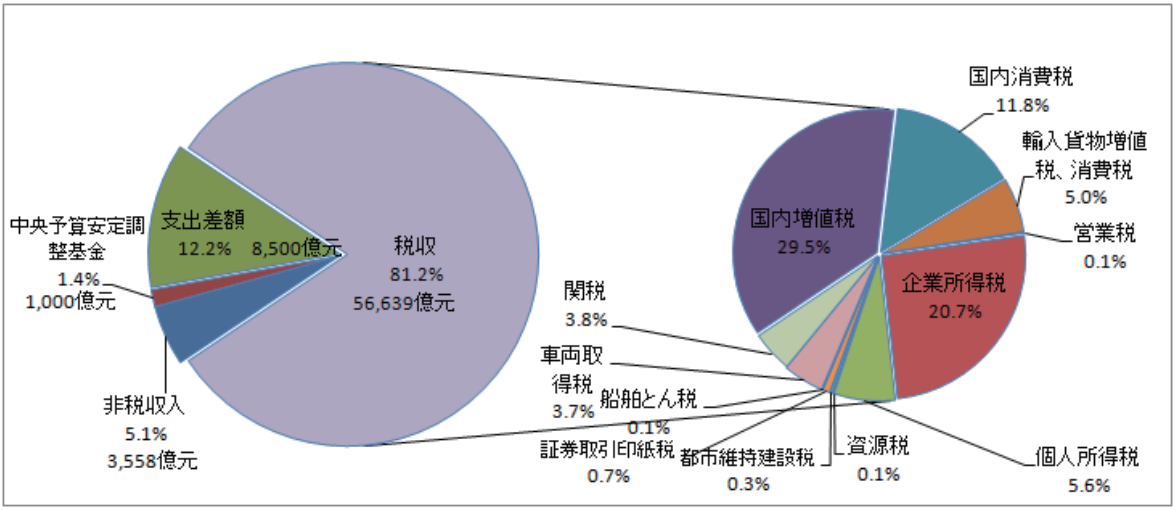
（出所）『中国財政年鑑2014』318、324頁をもとに作成。

[13] 毎年の財政繰越金からの積立金

ア　中央

税収と非税収入を合わせたものが本級収入となるが、これが86.3%を占め中央公共財政の主要原資となる。税収のうち、消費課税である増値税、消費税、営業税の３税が半分以上を占め、これに所得課税である企業所得税、個人所得税を合わせるとこの５税でほぼ９割に達する。

図表３－４　2013年中央政府収入内訳（単位：億元、%）



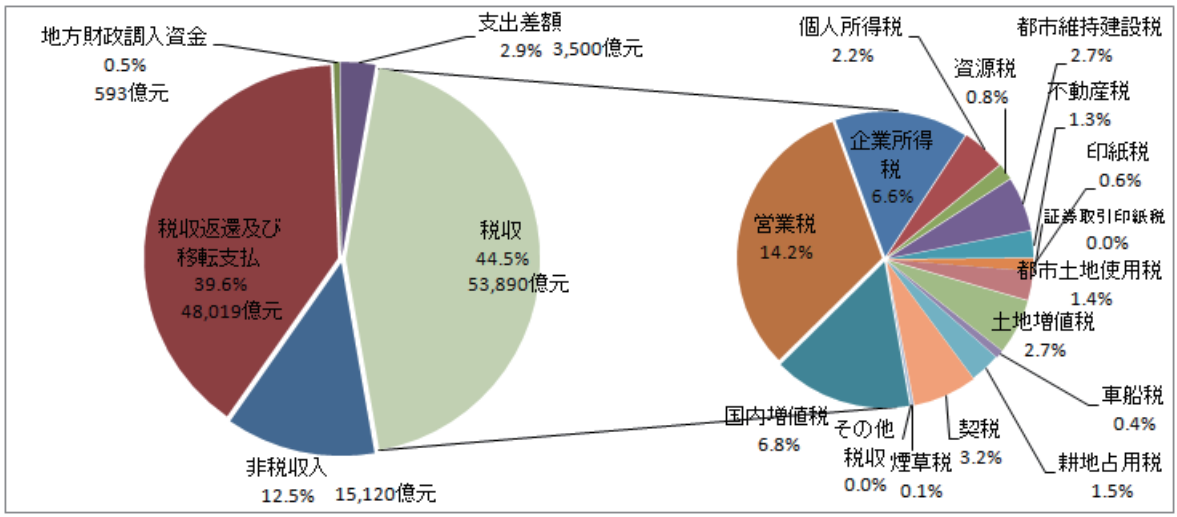
（出所）『中国財政年鑑2014』318頁をもとに作成。

イ　地方

まず、税収面から見ると、地方租税収入においても増値税、営業税の２税が５割近くを占め、企業所得税及び個人所得税の２税を合わせると、これら４税の合計で約67%となる。収入の44.5%を占める税収に、39.6%を占める中央からの移譲金である税収返還及び移転支払を合わせたものが84.1%を占め、地方財政の原資の主なものとなる。

ただ、近年は土地使用権譲渡収入（非税収入）や土地・不動産関連の税収が占める割合が大きくなってきている。税収面においても、地方政府に100%帰属する土地・不動産関連税目（都市土地使用税、土地増値税、不動産税、耕地占用税、契税）が地方税収に占める割合も、税収のうち2011年20.0%、2012年21.4%、2013年22.5%と徐々に大きくなってきている。

図表３－５　2013年地方政府収入内訳（項目別）（単位：億元、%）



（出所）『中国財政年鑑2014』324頁をもとに作成。

（３）省別内訳

省（直轄市、自治区）別の収入内訳を、地域の税収や徴収金からなる独自収入である地方本級収入と、中央から地方への財政調整（税収返還、移転支払）とに区分し、その割合をみてみる。

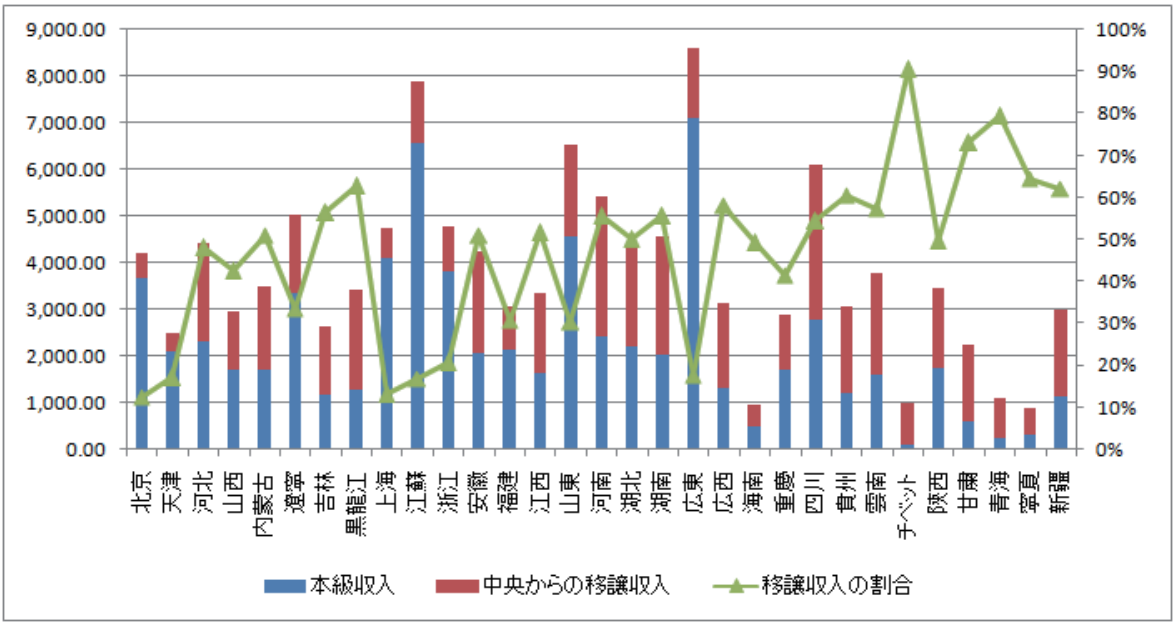
ア　地域毎の状況

沿岸地域など経済発展した省の収入規模が大きく、特に西部の諸省（甘粛省、貴州省、寧夏回族自治区、青海省、陝西省、四川省、チベット自治区、新疆ウイグル自治区、雲南省、重慶市、内モンゴル自治区及び広西チワン族自治区）の収入規模が小さい状況にある。ただ、2000年から実施している西部大開発によって、西部諸省の毎年のＧＤＰ成長率は軒並み10%を超えており、その成長率は2014年においても東部、東北部、中部を上回っている状況である。

イ　本級収入の占める割合

収入規模が大きい省ほど本級収入の占める割合が大きく、本級収入が3,000億元を超える省や重慶市を除く直轄市では、中央からの財源移転の占める割合が概ね30%以下に留まるのに対し、本級収入の少ない省ではその割合が50%以上にのぼり、それが70%以上の省もいくつかある。このように、経済発展に伴い十分に税源がある沿岸地域を除いては、中央からの財政調整への依存が非常に高い状況となっている。

図表３－６　省別収入内訳(2013)（単位：億元、%）



（出所）『中国財政年鑑2014』365～401頁をもとに作成。

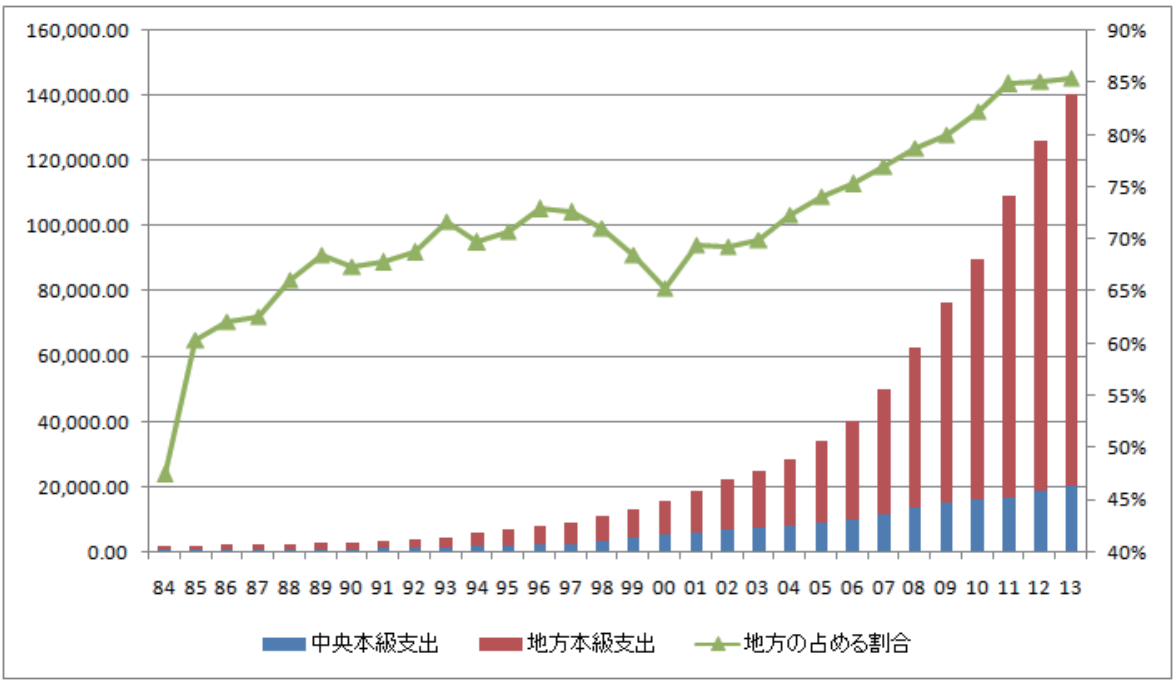
2　歳出

（1）全体推移

ア　規模

政府間の財政調整を除いた中央と地方の支出（以下、「中央本級支出」「地方本級支出」）は合計で14兆元（2013年決算。以下同じ。）であり、その内訳は、中央本級支出が2.04兆元（15%）、地方本級支出[14]が11.97兆元（85%）である。

図表３－７　支出推移　左軸：支出額（億元）　右軸：割合（%）



（出所）『中国財政年鑑2014』425、426頁をもとに作成。

イ　増減

中央地方の合計をみると、一貫して増加を続けている。中央地方別にみると、中央支出は、1985年～1993年に微増であったが、1994年の分税制導入による歳入増加を受けて2000年まで激増を続け、その後ここ数年間は安定した増加を続けている。地方支出は、1985年に「地方固定収入が支出を上回った場合には財政余剰を中央に上納する」という財政改革が行われた結果、地方が積極的に支出を増加させ、1993年まで中央を上回る勢いで増加を続けた。

1994年の分税制導入に伴い、歳入は大幅に減少したが、歳出ではこの影響をあまり受けず、その後も安定的に増加を続けている。

[14] 各省・自治区・直轄市の総予算を合計したもの。次年度への繰越は含まない。

ウ　地方支出が占める割合

地方支出割合は、1985年財政改革を契機に47%（1984年）から60%（1985年）に激増した。1994年に分税制が導入された以降も、地方支出割合が70%前後の横ばいとなっている。これは、同時期の地方収入割合が約30%減少した状況と対照的であり、中央から地方への大幅な財源移転が行われていることの証左とも言える。

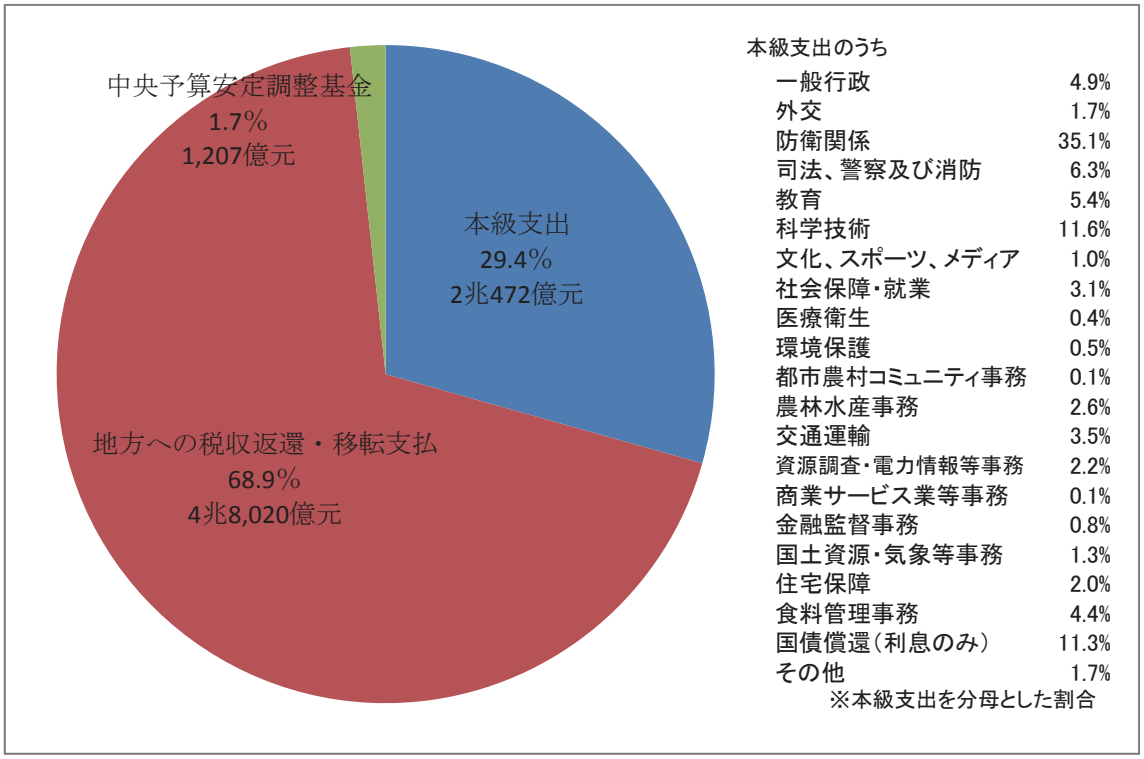
（２）項目別内訳

政府間財政調整を含めた中央・地方における全ての支出（以下、「中央支出」「地方支出」）を項目別にみてみる。

ア　中央支出

国債の元本償還額は中央公共財政予算に含まれないため、これを除いた６兆9,698 億元が中央支出額となる。内訳としては、地方への財源移譲となる税収返還・移転支払が70%近くを占め、本級支出がおよそ30%を占める。

図表３－８　中央政府支出内訳／項目別

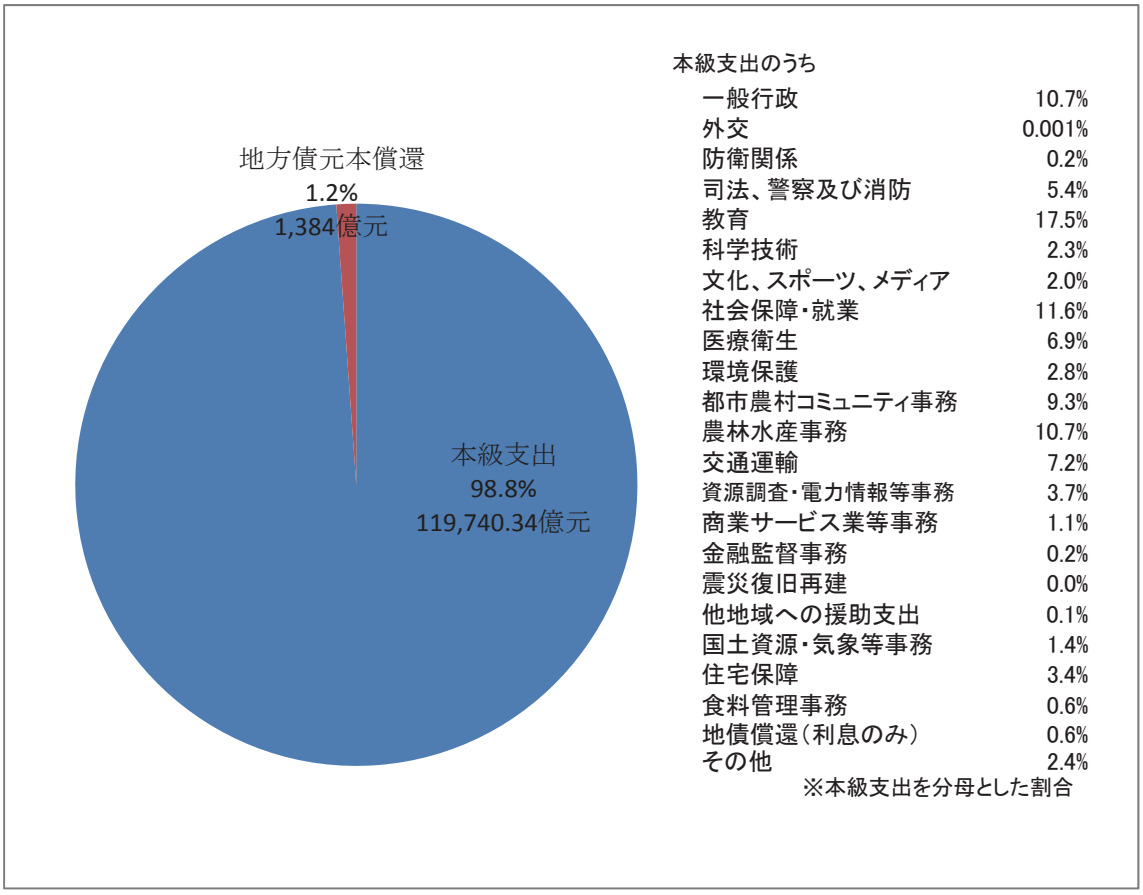


（出所）『中国財政年鑑2014』318～323頁をもとに作成。

イ　地方支出

地方支出においては、起債の元本償還額が計上されており、予算全体の1.2%となる。その他、本級支出のうち10%を超える額の大きなものから見ていくと、教育関連が17.5%、社会保障・就業支援が11.6%、農林水産関係が10.7%、一般行政費が10.7%を占めている。

図表３－９　地方政府支出内訳／項目別

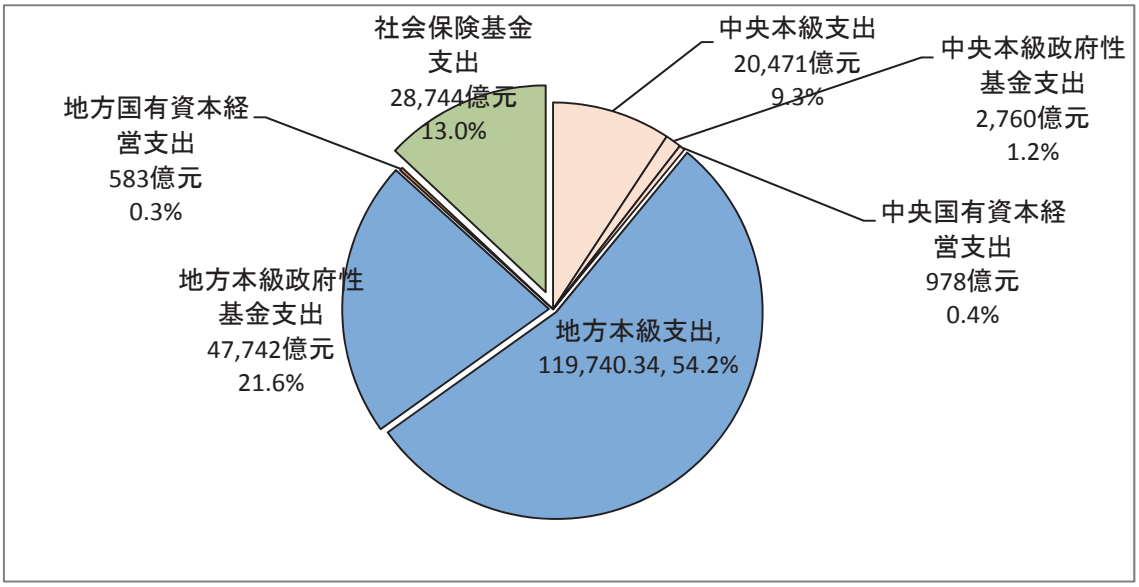


（出所）『中国財政年鑑2014』324～330頁をもとに作成。

3　政府性基金及び国有資本経営予算

ここまでの歳入、歳出は一般会計にあたる一般公共予算のものとなるが、その他会計にあたる政府性基金予算、国有資本経営予算、社会保険基金予算すべてを合わせた国家予算をみてみる。下の図表３-10は支出から見たものとなるが、地方政府の割合が高く全体の76%を占める。

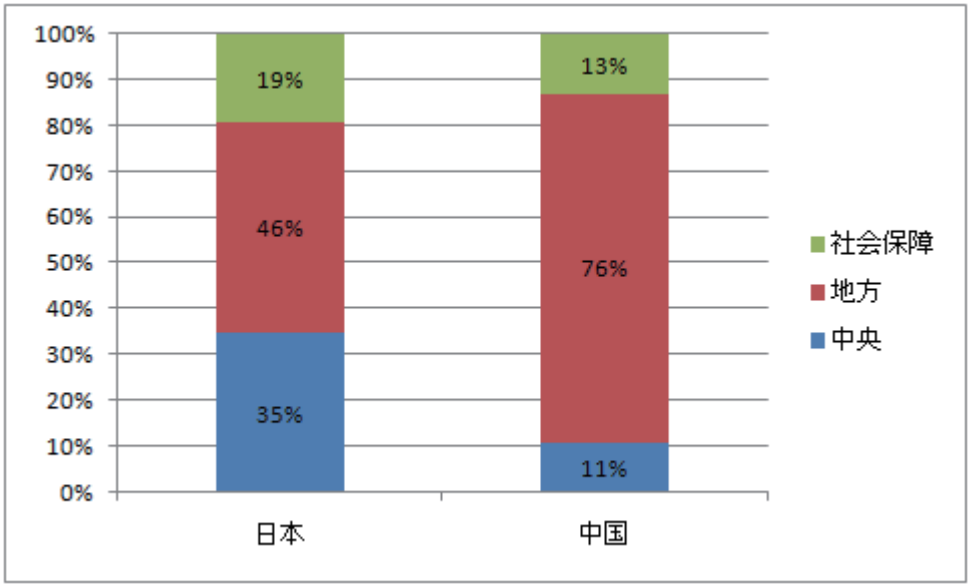
図表３-10　全国支出内訳



（出所）『中国財政年鑑2014』323、330、342、347、356、361、435頁をもとに作成。

背景が異なるため単純に比較できるものではないが、日本の2013年度政府部門支出と比べても地方政府による支出割合が高いことが分かる。

図表３-11　日本と中国の政府部門支出



（出所）図表３－10及び総務省ＨＰ地方財政の分析をもとに作成

第３節　地方債、分税制・政府間財政調整

１　地方債

地方債は1980年代から1990年代にかけて主にインフラ整備を目的に、各地方級政府によって発行されてきたが、1993年、国務院によって一律に禁止となった。しかし1998年からは、積極財政政策が取られるようになり、その一環として国債の地方への転貸し制度が採用され、財政部が部分的に地方債務融資の需要を満たしてきた。2009年からは地方債の代理発行が認められることになり、2009年から2011年にかけては毎年2,000億元、2012年は2,500億元、2013年は3,500億元の地方債が発行された。

地方自前での地方債発行も2011年から試行的に開始された。2011年10月には、上海市、浙江省、広東省、深圳市の４省市で３年・５年の償還期限の地方債が発行されることとなった。2012年には７年の発行も認められ、自前での発行規模は2011年は229億元、2012年は289億元に達した。2013年には４省市に加え、江蘇省、山東省、2014年には北京市、青島市、江西省、寧夏回族自治区も発行が認められることとなった。

試行地域での債権発行額は国務院により上限額が定められており、この上限額は毎年設定されることになる。また、地方政府債収入はすべて省級財政予算管理に納入され、省から市、県級地方政府に転貸しされることになる。

なお、2009年以降、資金調達、インフラ投資を行う地方政府参加の投資会社である地方政府融資平台の発展が著しく、これが財政金融危機を醸成した。地方債発行の流れは、この地方政府融資平台への管理強化の一環として行われ、同時に地方政府の債務統計報告制度、地方債務管理の厳格化が進められた。

（１）地方債発行の制度設計

2015年１月施行の改正予算法より、省・自治区・直轄市による地方債の自主発行が可能となった。現在は、「予算法」、「地方政府性債務管理の強化に関する国務院の意見」、「地方政府一般債券発行管理暫定施行弁法」、「地方政府専項債券発行管理暫定施行弁法」及びプレスリリースや規則などで運用している。

ア　発行条件

（ア）予算としての管理

地方債発行に係る収支は一般公共予算の管理の対象となり、当該級の人民代表大会常務委員会に報告し承認を受けなければならない。なお、債務の限度額は国務院が示達する。市、県級政府においては、管轄する省級政府が代行し資金調達を行う。地方政府の資金調達は政府部門によって行い、傘下企業、国有企業等を経由してはならないとされており、地方政府融資平台による資金調達を禁止するものとなっている。

（イ）債券の使用条件、種類

予算法において、発行資金は公益性資本支出のみに用いることができ、経常支出に用いてはならないとされている。さらに、地方債券では、公益性資本支出としてはＰＰＰ方式での社会インフラ建設、運営を推奨するとともに、公益性資本支出に加え、一部既存債務の返済に用いることも認めている。債券の種類としては、収益のない公益性プロジェクトのための一般債券、収益のあるプロジェクトのための専項債券、借換債券の３種類が発行でき、一般債券、専項債券については１年・３年・５年・７年・10年償還の債券が発行できる。

なお、一般債券は一般公共予算、専項債券は政府性基金予算、ＰＰＰ方式プロジェクトへの支出についてはその性質に応じて相応の予算に入れることとなっている。

（ウ）発行と監督

発行はシンジケート団による販売引受方式か入札方式により行われ、発行金利についても、この期間中の新発国債の発行金利及び市場金利を基準とした上で決定される。各地方は債券投資家の範囲を積極的に拡大しなければならないとされており、発行後は銀行間債券市場または証券取引所の債券市場において上場取引される。

なお、地方債の公開、公平・公正な発行を図るためさまざまな措置も定めている。例えば、①信用格付機関による信用格付評価を行うこと、②格付評価を遅滞なく公表すること、③地方債関連情報、地方政府財政経済運営状況、債務状況などを公表すること、④これらに関わる人間の職務違反への厳罰化、⑤地方債関連情報の財政部への報告、などである。

（２）2015年の発行実績

2015年度の国務院が設定した地方すべてを合わせた地方債発行限度額は16兆元であった。このうち2015年12月11日までに発行された新規地方債は３兆7,712億元となる。内訳をみると、一般債券、専項債券が5,912億元、借換債券が３兆1,800億元となっている。

なお、地方政府の債務のうち、90％以上は政府債券によるものではないため、金利負担が大きく、2014年時点で元本に対する年利が全国平均で10％となっていた。この金利負担軽減のため借換債券の発行を認めることとしたが、借換債券の発行によって全国平均約3.5％まで下がり、2016年以降、年間、約2,000億元の利払い費用削減に貢献すると見込まれている。

（３）今後の課題

中国では2008年９月のリーマンショックに対し、４兆元の景気対策が発表された。これは中央政府、地方政府、企業、銀行等による負担を財源としており、地方政府では2009年から地方債の代理発行が一部で認められることとなったが、多くは地方性融資平台を利用した資金調達、インフラ投資に結びつく結果となった。

地方性融資平台は審計署（国務院の直属機関の１つで、政府機関と国有企業の財務収支の監査を行う役所、日本の会計検査院に相当）も2010年から指摘していたが、管理がずさんで、事業の採算性が低く、借り入れにあたっての根拠法も明確でなく、地方政府による管理体制が不明確、債務責任の所在が不明確と、多くの問題を抱えていた。

中央政府は問題解決のため、各種政策を行い、2015年からは地方性融資平台をはじめ、政府部門傘下企業、国有企業などを経由した資金調達を完全に禁止。あわせて、全国での地方債発行を解禁し、不明瞭であった資金調達手段を明文化した。また、借換債券の発行を認めることで、地方政府の金利負担が減り、財政破綻リスクが軽減され、地方政府の財政の透明化、健全化への道が示されることとなった。ただし、借換債券の発行には上限が設けられており、地方債務について中央政府は原則救済をしないとしているため、引き続き地方の債務返済にあたって大きな問題が起こる可能性があり、今後も地方債務問題の行方は注目されている。

２　分税制

中国の税財政制度は社会や経済状況に応じて改革されてきた。分税制導入直前（～1993年）は、地方政府が徴収の主体となり、税収の一定額を中央政府に上納[15]すれば、残りは地方に留保されるという制度（財政請負制）がとられていた。これは、地域開発や財政収入確保の面で、地方政府にとってインセンティブのある制度であり、大幅な自主権を持った地方政府は、地方における地域開発と財政収入確保に積極的に取組んだ。

しかし、経済成長を遂げた東部沿岸地域と開発がそれ程進んでいない中西部との地域間格差が拡大するなどの社会問題が発生した。また、全国財政収入に対する中央政府財政収入の割合が低いこともあって、中央政府がこれらの問題に対応することが困難な状態となっていた。

そこで、中央政府は、中央財政の強化、経済のマクロコントロール能力の向上、そして地域間格差の是正を主な目的として、1994年に分税制を導入し、予算法第15条においても、国は、中央及び地方分税制を実行すると定めた。

分税制の具体的な内容は次のとおりである。

---

[15] 地方政府から中央政府への資金移転を指し、分税制導入後も継続実施されていたが、2009年から税収返還と相殺処理するものとなり収入科目としては廃止されている。

（1）中央と地方の役割分担の明確化

事務権限配分については、中央政府が、国防、外交、中央政府の正常な活動、国民経済全体の発展と地域の均衡的発展、マクロ調整機能強化を担当し、地方政府が、当該地区の経済、社会、治安に関する問題を担当することとされた。

これに基づき、財政支出項目については、以下のとおり定められた。

図表３－12　中央財政支出と地方財政支出の内容

中央／地方	内　　容
中央財政支出	国防費、武警費、外交と援助支出、中央行政管理費、中央が統一管理する基本建設投資、中央直属企業の技術改良と新製品試作費、地質調査費、中央財政による農業支援支出、中央負担の内外債務元利返済支出、中央負担の公安・検察・司法支出及び文化・教育・衛生・科学等の各事業費
地方財政支出	地方行政管理費、公安・検察・司法支出、民兵事業費、地方が統一管理する基本建設投資、地方企業の技術改良と新製品試作費、農業支援支出、都市維持・建設経費、地方の文化・教育・衛生等事業費、価格補助支出

（出所）李『中国政府間財政関係図解』22頁

（2）中央と地方の財政収入範囲の明確化

上記事務配分に基づき、各種税目が中央政府固定収入、中央・地方共有固定収入、地方政府固定収入に分類された。原則として、国家の権益を守り、マクロコントロールの実施に必要な税目が中央税、経済発展と直接の相関関係がある主要税目が共有税、地方が徴収管理するのに適当な税目が地方税とされた。

現在の具体的な区分については、第４節地方税制の１税目の図表のとおりである。徴収対象が拡大され分税制導入以後大きな収入源となることが見込まれた増値税（75%）や収入が安定しており徴収が比較的容易である消費税や関税等が中央税とされていること、また、導入時は地方税とされていた所得税（企業所得税、個人所得税）が後に共有税とされたことを見ると、分税制導入の最大の目的が収入の中央集権化であったことがうかがえる。

また、これら中央税及び共有税を徴収するため、新たに国家税務総局が設置され、これ以降、税の徴収や管理は、前節に記載したとおり国家税務局系統（中央）と地方税務局系統（地方）の２系統により行われている。

３　政府間財政調整

分税制導入と同時に、地方政府のそれまでの税収の一部を保障することを目的とした「税収返還制度」が導入された。また、地域間格差の是正及びナショナルミニマムの確保を目的とした「移転支払制度」の充実の取り組みが進められている。

（１）税収返還制度

1994年の分税制実施に対応して、従前の地方政府の収入を保障し、かつ一定範囲で新たな収入増加分を地方に返還するというもの。税収を地方政府から中央政府に移転させるものであり導入に当たって地方政府から多くの反発があったため、地方政府の既得権益を保障した。現在は増値税・消費税返還、所得税基数返還、製品油価格税改革返還が実施されている。

ア　両税（増値税、消費税）返還

地方政府の主要財源であった両税（増値税、消費税）分の地方収入確保を行うもの。計算方法としては、1993年時点の両税収入を基数とし、そこに成長率等を加算し算定を行う。返還額は毎年度見直される。

イ　所得税基数返還

分税制導入後も、個人所得税は地方財政収入、企業所得税は企業毎の所属により各地方政府又は中央政府の収入とされていた。しかし、所得税は、高い増加率をもち今後大幅な増収が見込まれたことから、2002年からは一部の特定業種の企業を除いて全ての個人・企業所得税収の増加の部分が、中央と地方に一定の比率で配分されるようになった。これに伴い、2002年以降、増値税、消費税に加え、所得税も税収返還の対象となった。2001年の収入を基数に計算を行う。

ウ　製品油価格税改革返還

2008年に実施された製品油価格税制改革により地方政府が失った６項目の道路等使用料徴収収入分を地方政府に返還するもの。2007年の６項目収入を基数とし、成長率を加算し計算する。

（２）移転支払制度

税収返還と同じく、1994年の分税制実施に対応して導入されたもの。一般性移転支払と専項性移転支払の２つをまとめて移転支払制度と呼ぶが、一般性移転支払は地域間格差の是正を主な目的として行われる日本の地方交付税に相当し、専項性移転支払は国が地方公共団体に交付している補助金、負担金等に相当する。

ア　一般性移転支払

貧しい地区への資金移転を目的とした財源移転制度であり、1995年に導入された。地域間の財源の不均衡を調整し、公共サービス平準化のため、政府が財政力の弱い団体に資金移転する。民族地区移転支払、農業定額補助、体制補助などの移転支払制度が作られたが、2009年から現在の一般性移転支払にまとめられ、教育、社会保障、公共安全、一般行政費が算定基礎に入れられることとなった。ただ、金額の算定は従来のままの部分もあり、複雑な制度となっているため、簡略化、透明化に向けた制度改正作業がすすめられており、今後の制度改正が見込まれる。

イ　専項性移転支払

中央政府から地方政府への財源移転のうち、使途を特定して行われるものを専項性移転支払という。これは、地方政府が、中央政府からの委託事業や中央政府との共同事業などを実施する際に行われる。2009年までは社会保障が最も大きな支出分野であったが、一部が一般性移転支払に含まれることとなったため、2014年決算における主要分野は、農林水産（29.7％）、交通運輸（18.8％）、住宅保障（11.3％）、環境保護（8.9％）となっている。

専項性移転支払による資金は、その具体的な配分や運用についての明確なルールが存在せず、所管官庁の裁量により決定されている。そのため、配分や使途が不透明であるとの指摘がある。

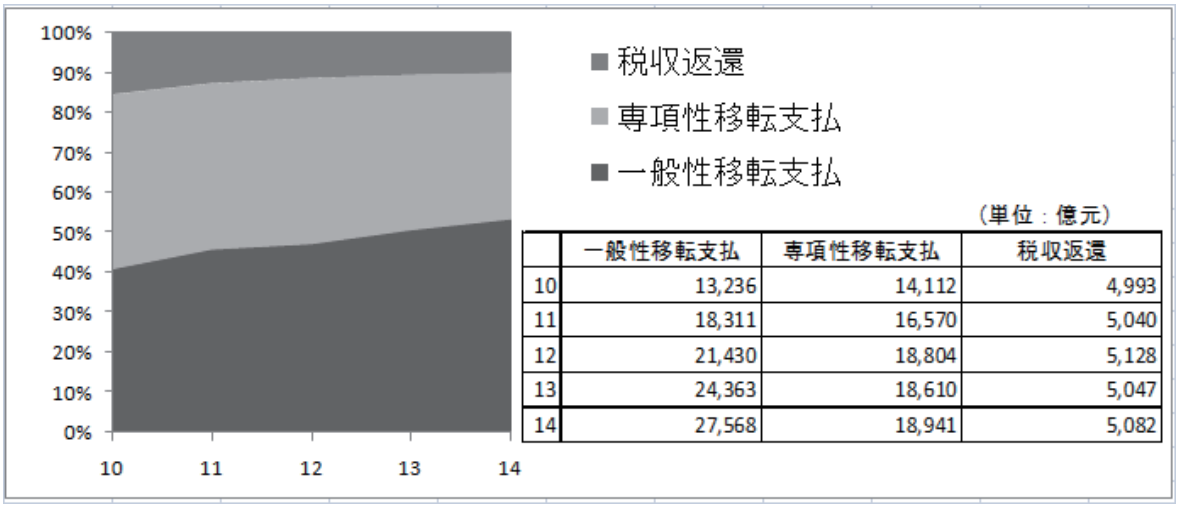
（３）財政調整制度の課題と今後

税収返還、移転支払ともに制度改正にともなう移行措置として取られた制度であり、まだまだ多くの課題をかかえている。例えば、中央・地方政府間、地方政府間の事務権限・財源配分が依然不明瞭な部分があり、収入・支出の相関がなく中央と地方の責任区分が不明確なことなどが問題視されている。また、移転支払の大部分は、中央政府から省級政府に行われるため、農村部の県級・郷級地方政府の財政難（ひいてはナショナルミニマム確保ができない問題）を十分に解決するに至っていないこと、といった課題があるのも事実である。

なお、税収返還制度は、過去の収入をもとに現在の収入に想定し、その額を地方へ移譲するものであるため、経済的に豊かな地域への移譲が多くを占めており、地域間格差の是正に寄与するものとなっていない。

ただし、近年においては再分配機能の高い一般性移転支払の割合が高まり、税収返還、専項性移転支払の割合が縮小するという傾向が続いている。国務院の中央から地方への移転支払制度への意見（2014）においても、一般性移転支払の割合を60％以上まで高めていく方針としており、地域間格差縮小、全国同水準の公共サービス提供のため、今後も継続して一般性移転支払の割合が高まっていくとみられる。

図表３－13　税収返還、移転支払額の推移



	一般性移転支払	専項性移転支払	税収返還
10	13,236	14,112	4,993
11	18,311	16,570	5,040
12	21,430	18,804	5,128
13	24,363	18,610	5,047
14	27,568	18,941	5,082

（出所）中華人民共和国財政部ＨＰより作成。

第４節　地方税制

１　税目

中国の税目は、18種類あり、それぞれ大きく物品及び労務課税、所得課税、財産課税及びその他の税の４つに分類される。

分類	税目	国・地方の財源配分（概要）	徴税機関
物品及び労務課税	増値税 ［付加価値税］	共有税⇒国(75%)・地方(25%)	国家税務局[16] （輸入物品は税関）
	消費税 ［個別消費税］	国税	国家税務局 （輸入物品は税関）
	車両取得税	国税	国家税務局
	営業税	地方税 （各銀行・保険会社本部で集中納付された分は国税）	地方税務局 （国家税務局）
	関税	国税	税関
所得課税	企業所得税	共有税⇒国(60%)・地方(40%) （国家郵政、４大国有銀行、国家開発銀行、輸出入銀行、CIC、中国石油等の企業分はすべて国税）	2008年以前に設立された企業 ①2001年以前に設立された企業 ⇒地方税務局 ②2002年以降に設立された企業及び左記の超大型国有企業など ⇒国家税務局 2009年以降に設立された企業 ①増値税を納付する企業及び左記の超大型国有企業、外資企業 ⇒国家税務局 ②営業税を納付する企業 ⇒地方税務局
	個人所得税	共有税⇒国(60%)・地方(40%)	地方税務局
	土地増値税	地方税	地方税務局
財産課税	不動産税	地方税	地方税務局
	都市土地使用税	地方税	地方税務局
	耕地占用税	地方税	地方税務局
	契税	地方税	地方税務局
	資源税	地方税（海洋石油分は国税）	地方税務局（国家税務局）
	車船税	地方税	地方税務局
	船舶とん税	国税	税関
その他の税	印紙税	地方税 （証券取引印紙税は国(97%)、地方（３%））	地方税務局 （証券取引印紙税は国家税務局）
	都市維持建設税	地方税 （各銀行・保険会社本部で集中納付された分は国税）	地方税務局 （国家税務局）
	煙草税	地方税	地方税務局

（出所）『2015年中国税制概覧』13頁,14頁,479頁～482頁

[16] 徴税機関欄の（国家税務局）は、一部（国税分）を国家税務局が徴収していることを示す。

（１）物品及び労務課税

ア　増値税（共有税）

中華人民共和国増値税暫定条例（1994年１月１日施行、2009年１月１日改正条例国務院公布）、中華人民共和国増値税暫定条例実施細則（1993年12月25日財政部公布、2011年10月28日第二次改正細則財政部・国家税務総局公布）

中国国内での物品の譲渡、労務提供プロセスにおける付加価値及び輸入物品の価格に対して課される付加価値税である。基本税率は17%。農産品、水、ガス、図書、飼料などについては13%、交通運輸サービス、郵政サービスなどについては11%、情報技術サービスなどには６%の軽減税率がそれぞれ適用される。

主な特徴は次のとおり。

・輸出取引に係る増値税は、法令上は日本の消費税と同様に免税とされているが、現実には個々の商品分類ごと（ＨＳコード別）に輸出還付率が定められており、実際の還付率が本則税率より低いため、完全なゼロ税率とはならない。
・国家税務局が管理する専用インボイスを仕入税額控除の要件としている。
・小規模納税者[17]については、物品・サービスの売上額の３%を増値税額とする簡易計算を選択することが出来る。（この場合、仕入れ税額控除はなし。一旦選択すると３年間は変更不可。）。

また、主な減免措置として次のようなものが挙げられる。

・個人事業者（サービス提供事業者を除く。）の課税最低限については、月間売上額が5,000元～20,000元、毎回（日）の売上が300元～500元の範囲内で各省・自治区及び直轄市の財政庁、国家税務局が各地の状況に応じて決定する。
・小規模零細企業のうち、月間売上が20,000元を超えない企業については、暫定的に課税免除。2014年10月１日～2015年12月31日の間については、月間売上額が20,000元～30,000元の場合についても課税免除

営改増改革

「営改増」とは、営業税（営業収入（売上）を課税標準として課される地方税。取引の都度課税される多段階課税制度を採用しており、課税が累積する。）が課されていた業種（主にサービス業）について、増値税課税対象へと切り替えることをいう。従来、商品の流通に対しては増値税が、サービスの流通に対しては営業税が課税されてきたが、第12次５カ年計画（2011年～2015年）の期間にこの改革を全面的に完成させるよう努力するとされていた。増値税では仕入れ時の税額を控除できることから、課税の累積が排除され、営業税課税と比して一般的には企業の税負担が軽減されることとなる。

[17] 物品の生産及び労務提供を主とする場合には年間売上額が50万元以下、その他の場合には同80万元以下、サービス提供事業者については同500万元以下の納税者。

2012年１月１日より上海において試行開始、その後、順次試行地域を拡大し、2013年８月１日より全国に対象地域を拡大した。この時点で、鉄道運輸、郵便、電気通信、建築、金融保険、文化スポーツ・娯楽、無形資産譲渡などの分野を除く、その他の一般サービス業全般は増値税の課税対象となった。2014年１月からは鉄道運送業及び郵政サービス業が、2014年６月からは電気通信分野がそれぞれ増値税の課税対象へと移行された。そして、2016年５月1日から営改増が全面展開されることとなり、建築、不動産、金融・保険および生活サービスの４業種についても増値税の課税対象へと移行され、従来の営業税課税業種は全て増値税課税対象へと移行された。この改革による減税規模は2015年末までで累計約6,412億元と発表されている。営業税の廃止に伴い減収となる地方財政を補うため、増値税収入の中央政府と地方政府の分配比率は、従来の中央75％地方25％から、2016年５月１日以後、２～３年の期間において中央50％地方50％に暫定的に変更されることとなった（国発［2016］26号）。

増値税課税対象となるサービス提供事業者については、年間売上が500万元を超えない場合には、売上高に対して３％の税率で計算する簡易計算を選択することが出来る。

イ　消費税（国税）

中華人民共和国消費税暫定条例（1994年１月１日施行、2009年１月１日改正条例施行）、中華人民共和国消費税暫定条例実施細則（1993年12月25日財政部公布、2008年12月15日改正細則財政部・国家税務総局公布）

酒、たばこ、化粧品、宝石、石油製品、小型自動車などの奢侈品等計15品目を課税対象とし、それぞれの製造者・輸入者に対して課される個別消費税。国内で生産又は委託加工、輸出用の消耗品に課されるものであり、日本の旧物品税、酒税などに相当する。

税率は、品目によってそれぞれに比例税率と固定税率が様々に決められている。例えば、比例税率の高いものでは甲類巻きたばこが56％、低いものでは小型乗用車の１％とされている。

ウ　車両取得税（国税）

中華人民共和国車両取得税暫定条例（2001年１月１日施行）

自動車、オートバイ、トロリーバス、トレーラー及び農業用運輸車輌の取得を課税対象とし、その取得価格（手数料、輸送費、消費税及び関税などを含む。ただし、増値税は含まない）を課税標準として一律10％の税率で課税される。車両取得税による税収は交通事業にのみ用いられることになっている。

エ　営業税（地方税）（※2016年5月1日の営改増全面展開により、事実上消滅。）

中華人民共和国営業税暫定条例（1994年１月１日施行、2009年１月１日改正条例施行）、中華人民共和国営業税暫定条例実施細則（1993年12月25日財政部公布、2011年10月28日第二次改正細則財政部・国家税務総局公布）

労務提供、無形資産の譲渡及び不動産の譲渡に対し、営業収入（売上）を課税標準として課される取引高税で、基本的には増値税と補完関係にあった。

オ　関税

中華人民共和国輸出入関税条例（2004年１月１日施行、2013年12月７日改正条例施行）

輸出又は輸入する貨物その他物品に対して、課税されるもの。

（２）所得課税

ア　企業所得税（共有税）

中華人民共和国企業所得税法（2008年１月１日施行）、中華人民共和国企業所得税法実施条例（2007年12月６日国務院公布）

中国国内の企業及びその他収入を得る組織の所得に対して課され、基本税率は25％である。課税期間は暦年（１月１日～12月31日）。

納税義務者は居住企業と非居住企業に分類され、居住性の判定については設立地基準と管理支配地基準の併用により、「中国の法に基づき中国国内に設立された企業、または外国（地区）の法に基づき設立されたが実際の管理機構が中国国内にある企業」を居住企業、「外国（地区）の法に基づき設立され、かつ実際の管理機構が中国国内に存在しないが、中国国内に機構・場所を設けている企業、または中国国内に機構・場所は設けていないが、中国国内を源泉とする所得がある企業」を非居住企業と規定。居住企業は中国国内及び国外に源泉のあるすべての所得に対して納税義務を負う無制限納税義務者、非居住企業は限定された所得に対して納税義務を負う制限納税義務者である。

租税回避対策については特別納税調整として包括的に規定しており、ここには関連者間取引、独立取引原則、移転価格税制、タックスヘイブン対策税制及び過小資本税制、一般的租税回避否認規定が含まれている。

主な減免措置は次のとおり。

・小規模薄利企業に対する減税措置。年間課税所得額30万元以下、就業人数80人以下、資産総額1,000万元以下（工業企業については、年間課税所得額30万元以下、就業人数100人以下、資産総額3,000万元以下）の条件を満たす場合には、企業所得税は20％の税率で課税する。また、2015年～2017年については、年間課

税所得額20万元以下の小規模薄利企業については、その所得額を50％減額して課税所得額とすることが出来る。

・ハイテク企業に対する減税措置。産品（サービス）が科技部・財政部・国家税務総局の公布する「国家重点サポート高度先端技術領域」に規定する範囲に属し、研究開発費用や売上高に関する各種条件を満たす場合には、企業所得税は15％の税率で課税する。

・経済特区における減税措置。2008年より、深圳、珠海、汕頭、厦門、海南経済特区及び上海浦東新区に登記された国家重点サポートハイテク企業は、当該経済特区及び上海浦東新区で得た所得について、最初の生産・経営収入を得た年度から起算して、第一年度及び第二年度の企業所得税を免除し、第三年度から第五年度については25％の企業所得税法定税率を半減して課税する。

イ　個人所得税（共有税）

中華人民共和国個人所得税法（1980年９月10日施行、2011年９月１日第六次改正施行）、中華人民共和国個人所得税法実施条例（1994年１月28日国務院公布、2011年７月19日第三次改正）

所得分類は、①給与所得、②生産経営（事業）事業所得、③請負経営・借受け経営所得、④労務報酬所得、⑤原稿料所得、⑥特許権使用料所得、⑦利子・配当所得、⑧財産賃貸所得、⑨財産譲渡所得、⑩一時所得、⑪国務院財政部門が規定するその他の課税所得、の計11種類であり、それぞれに対して分離課税方式により課税される。

給与所得は源泉徴収による月次課税方式、日本のように年末調整で一年分の税額を調整する仕組みはない。事業所得は年次課税方式、それ以外の所得は取得の度に課税される。高額所得者（前年度の所得12万元以上）については、源泉徴収とは別に申告義務がある[18]。

給与所得には３～45％のレンジで７段階、個人事業者にかかる事業所得及び企業・事業単位などに対する請負経営・リース請負経営所得には５～35％のレンジで５段階、役務報酬所得には20～40％のレンジで3段階の超過累進税率が適用される。その他の所得には一律20％の税率が適用される。

給与所得の毎月の基礎控除額（課税最低限）は3,500元[19]、外資系企業に在籍する外国籍従業員などについては1,300元が付加され4,800元となる。

---

[18] 高所得者の個人所得税の徴収を強化し、納税者の自己申告納税の意識を高めるため、「高所得者に対する個人所得税の徴収管理強化に関する通知（国税発[2010]54号）」、「2010年度における年間所得12万元以上の個人の所得税納税申告作業の徹底に関する通知（国税発[2010]120号）」、「高所得者に対する個人所得税の徴収管理の確実な強化に関する通知（国税発［2010］50号）」等が公布されている。

[19] これまで、800元→1,600元（2006年1月1日～）、1,600元→2,000元（2008年3月1日～）、2,000元→3,500元（2011年9月1日～）と順次引き上げが行われてきている。

株式譲渡益については、1994年以来暫定的に免税（本則20％）とされていたが、2010年１月１日より、個人が上場企業の譲渡制限付株式を譲渡した際の売却益に対し20％の個人所得税が課されることとなった[20]（ただし、個人が上場企業の公開発行した株式を譲渡することにより得た所得に対しては、引き続き免税）。

配当は本則税率20％であるが、個人投資家が上場企業から受け取る配当については、当該株式の保有期間に応じて、受取配当金額の50％又は25％を課税所得として計上すればよい（実質的に税率10％又は５％）とされている。

ウ　土地増値税（地方税）

中華人民共和国土地増値税暫定条例（1994年１月１日施行）、中華人民共和国土地増値税暫定条例実施細則（1995年１月27日財政部公布）

中国国内で販売その他の方式によって有償で土地使用権、地上建築物（地上及び地下の各種付属物を含む）を有償譲渡することで収入を得た組織、団体、個人に対し、その譲渡益を課税標準として、控除項目金額（原価、費用等）に対する比率別に定められた計算式により税額が算定される。

主な減免措置は次のとおり。

・個人間で取引された居住用不動産に関するものについては免税となる。
・個人が転勤のため、又は居住条件の改善のために居住用財産を譲渡した場合、その住居に満５年以上居住していれば免税、満３年から満５年の間居住していた場合には課税を半減させる。
・個人が販売した住宅については暫定的に免税とする。

（３）財産課税

ア　不動産税（地方税）

中華人民共和国不動産税暫定条例（1986年10月１日施行、2011年１月８日改正条例施行）、実施細則は財政部に報告の上、各省・自治区・直轄市が制定。

都市などで建物を保有する個人及び企業などに対し、建物の取得原価（その建物と一体不可分の付属設備を含む）からその取得原価の10～30％を控除した残額を課税標準とし、1.2％の税率で課税される。賃貸している建物については、その建物の年間賃貸収入に対し、12％の税率で課税される。

なお、原則として、個人の所有する非営利目的の建物は免税である。

---

[20] 1994年1月1日施行の個人所得税法において、財産譲渡所得に対しては個人所得税を課する旨明記されており、株式譲渡所得も個人所得税の対象とされている。しかし、中国の資本市場の実情を踏まえ、これまで個人に対する上場企業の株式譲渡所得について暫定的に免税とされていた。

イ　都市土地使用税（地方税）

中華人民共和国都市土地使用税暫定条例（1988年11月１日施行、2013年12月7日第三次改正条例施行）、実施弁法は各省・自治区・直轄市が制定。

都市部の土地面積を課税標準として、使用権保有者または実際の使用者に対し表３－12の税額範囲内で課される。実際に適用される税額は、各地方政府がこの税額範囲内で定める。個人の宅地については、各地方政府が当地の実情に応じて課税の有無を判断することができる。

表３－12　都市土地使用税の標準税額表

区分	年間税額範囲・改正後 （１㎡当たり）
大都市（非農業人口50万人超）	1.5～30元
中都市（同20万人以上50万人以下）	1.2～24元
小都市（同20万人未満）	0.9～18元
県政府所在地、鎮政府所在地、工鉱区	0.6～12元

（出所）『2015年中国税制概覧』241頁

ウ　耕地占用税（地方税）

中華人民共和国耕地占用税暫定条例（2008年１月１日施行）、中華人民共和国耕地占用税暫定条例実施細則（2008年２月26日財政部、国家税務総局公布）

耕地に建物を有する者及び農業以外の事業に従事する者に対し、その耕地面積に応じ表３－13の範囲内で課税される。実際に適用される税額は、一人当たり耕地面積や経済発展の状況に応じて財政部・国家税務総局が各地域別に定める。

例えば、最も税額が高いのは上海市で１平方メートル当たり45元、最も低い内モンゴルやチベット、甘粛など６つの省・自治区では同12.5元である。

表３－13　耕地占用税の標準税額表

地域 （１人当たり耕地面積）	税額範囲 （１㎡当たり）
1ムー（6.67㌃）以下	10～50元
1ムー超3ムー以下	8～40元
2ムー超3ムー以下	6～30元
3ムー	5～25元

（出所）『2015年中国税制概覧』248頁

エ　契税（地方税）

中華人民共和国契税暫定条例（1997年10月１日施行）
中華人民共和国契税暫定条例細則（1997年10月28日財政部公布）

土地使用権及び家屋の所有権を売買、贈与、交換などにより移転する場合にその譲受者に課税される。売買の場合は成約価格、贈与などの場合は市場価格を課税標準とし、３～５％の範囲内で財政部に報告の上で各省級地方政府の定める税率が適用される。例えば北京市・上海市では３％、吉林省では５％である。

主な減免措置は次のとおり。

・個人が90平方メートル以下の普通住宅を初めて購入する際には、税率を１％に軽減。
・2013年９月28日から2015年12月31日までの間、公共賃貸住宅とするために経営企業が住宅を取得した場合には免税。

オ　資源税（海洋石油を除き地方税）

中華人民共和国資源税暫定条例（1994年１月１日施行、2011年11月１日改正条例施行）、中華人民共和国資源税暫定条例実施細則（1993年12月30日財政部公布、2011年10月28日改正細則財政部・国家税務総局公布）

中国領内及び管轄海域内において資源の採掘及び塩の生産を行う企業を課税対象とし、地域の実情に応じ、基準税率範囲において取引価格を課税標準（従価税方式）として課税される。

1994年の資源税暫定条例施行後、出荷量を課税標準とする従量税方式が採用されてきたが、2010年から従価税方式の課税へと移行する資源税改革が順次実施され、2016年7月1日より同改革が全面的に実施することとされた（財税［2016］53号）。

カ　車船税（地方税）

中華人民共和国車船税法（2012年１月１日施行）、中華人民共和国車船税法実施条例（2011年12月５日国務院公布）

車両・船舶の保有者又は管理人に対して課される。

自動車については自動車第三者責任強制保険業務を行う保険会社が車船税の源泉徴収義務者として、保険料受け取り時に合わせて徴収する。

税額は表３－14の範囲内で、各地方政府が国務院に報告の上で決定する。

図表３－14　車船税の標準税額表

<table>
<tr><th colspan="3">税目</th><th>課税単位</th><th>税額範囲</th><th>備考</th></tr>
<tr><td rowspan="7">乗用車</td><td colspan="2">1,000cc以下</td><td rowspan="7">1台</td><td>60～360元</td><td rowspan="7">定員９人以下</td></tr>
<tr><td colspan="2">1,000cc超1,600cc以下</td><td>300～540元</td></tr>
<tr><td colspan="2">1,600cc超2,000cc以下</td><td>360～660元</td></tr>
<tr><td colspan="2">2,000cc超2,500cc以下</td><td>660～1,200元</td></tr>
<tr><td colspan="2">2,500cc超3,000cc以下</td><td>1,200～2,400元</td></tr>
<tr><td colspan="2">3,000cc超4,000cc以下</td><td>2,400～3,600元</td></tr>
<tr><td colspan="2">4,000cc超</td><td>3,600～5,400元</td></tr>
<tr><td rowspan="2">商用車</td><td colspan="2">バス</td><td>1台</td><td>480～1,440元</td><td>定員９人以上
電車を含む</td></tr>
<tr><td colspan="2">荷物運送トラック</td><td>1ﾄﾝ</td><td>16～120元</td><td>セミトレーラー、三輪自動車、低速トラック、多用途トラック等を含む。</td></tr>
<tr><td colspan="3">トレーラー</td><td>1ﾄﾝ</td><td>荷物運送トラックの50%で計算</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">その他車輌</td><td colspan="2">専用作業車</td><td>1ﾄﾝ</td><td>16～120元</td><td rowspan="2">トラクターを除く</td></tr>
<tr><td colspan="2">車輪専用機械車</td><td>1ﾄﾝ</td><td>16～120元</td></tr>
<tr><td colspan="3">オートバイ</td><td>1台</td><td>36～180元</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="9">船舶</td><td rowspan="4">機動船舶</td><td>200ｔ以下</td><td rowspan="4">1ﾄﾝ</td><td>3元</td><td rowspan="9">タグボート、非機動貨物船については、機動船舶税額標準の50％で計算、タグボートのｔ数については発動機1,000ワットあたり0.67ｔで計算。</td></tr>
<tr><td>200ｔ超2,000ｔ以下</td><td>4元</td></tr>
<tr><td>2,000ｔ超10,000ｔ以下</td><td>5元</td></tr>
<tr><td>10,000ｔ超</td><td>6元</td></tr>
<tr><td rowspan="5">レジャーボート</td><td>艇身10m以下</td><td rowspan="5">1ﾒｰﾄﾙ</td><td>600元</td></tr>
<tr><td>10m超18m以下</td><td>900元</td></tr>
<tr><td>18m超30m以下</td><td>1,300元</td></tr>
<tr><td>30m超</td><td>2,000元</td></tr>
<tr><td>補助動力ヨット</td><td>600元</td></tr>
</table>

（出所）『2015年中国税制概覧』278,279頁

キ　船舶とん税（国税）

中華人民共和国船舶とん税暫行条例（2011年12月５日国務院公布）

一定の船舶に課されるものであり、税関が代理徴収を行う。船舶の種類、総トンによって税率が定められる。

（４）その他の税

ア　印紙税（証券取引にかかるものを除き地方税）

中華人民共和国印紙税暫定条例（1988年10月１日施行、2011年１月８日改正条例施行）、中華人民共和国印紙税暫定条例実施細則（1988年９月29日財政部公布）

課税文書を作成又は受領する者に課税される。

主な減免措置は次のとおり。

・個人の住宅販売、購入。

・2014年から2017年まで、金融機関の小規模・零細企業向け貸し出し契約については免税。

図表３－15　印紙税の税率表（一部）

税　目	税　率	納税義務者
１．売買契約書	売買金額の0.03%	契約者
２．加工・請負契約書	加工・請負金額の0.05%	契約者
３．建設工事請負契約書	請負金額の0.03%	契約者
４．賃貸借契約書	賃貸金額の0.1%	契約者
５．金銭消費貸借契約書	貸借金額の0.005%	契約者
６．所有権移転証書	記載金額の0.05%	証書提出者
７．証券取引	市場での取引金額の0.1%	譲渡者

（出所）『2015年中国税制概覧』291～293頁

イ　都市維持建設税（一部を除き地方税）

中華人民共和国都市維持建設税暫定条例（1985年１月１日施行、2011年１月８日改正条例施行）、実施細則は財政部に報告の上、各省・自治区・直轄市が制定。

増値税、消費税、営業税の納税義務者が、その納付に際し、それぞれの納税額を課税標準として納税義務者の所在地に応じて定められた税率（市区７％、県など５％、その他１％）で課税される。

ウ　煙草税（地方税）

中華人民共和国煙草税暫定条例（2006年４月28日施行）

煙草会社などが煙草の葉を買い付ける際、その買付価格を課税標準として20%の税率が適用される。

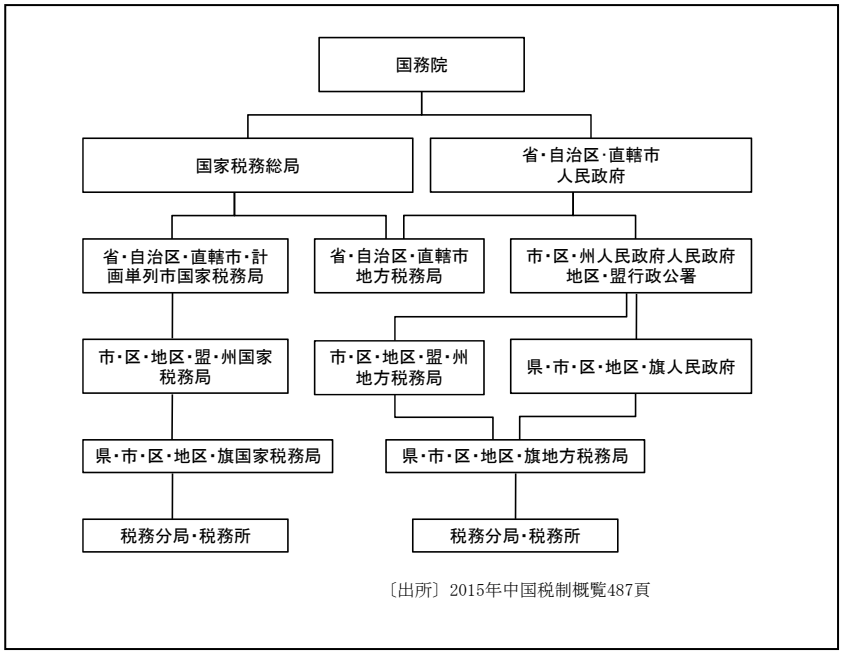
２　組織・系統

分税制の財政管理体制に対応するために、国家税務局系統（中央）と地方税務局系統（地方）の２系統により税の徴収等が行われている。

（１）国家税務局系統

国家税務局系統は、４階層からなり、組織・編成・経費・指導層の管理等において、上級機関が下級機関を監督する権限を持つ垂直的な管理体制がとられている[21]。

図表３－16　税務系統図



〔出所〕2015年中国税制概覧487頁

ア　国家税務総局

国家税務総局は、国務院直属の税務担当機関である。国家税務局系統の機関を管轄するほか、省級人民政府と共同で省級地方税務局を管理する等、全国の税務に関する業務を遂行・管理する[22]。

イ　各級地方国家税務局

国家税務総局の管轄の下、地方各級（省級、地区級、県級）に国家税務局が設置され（県級の派出機関として分局・所もある）、実際の課税・徴収事務及び税務に関する業務を行う。

（２）地方税務局系統

地方税務系統は３階層からなり、省級地方税務局、地区級地方税務局、県級地方税務局が設置され（県級の派出機関として分局・所もある）、垂直的な管理体制がとられている。

地方税務局は、同級地方人民政府と上級税務機関の双方の（二重の）監督下にある。省級地方税務局では省人民政府による管理が上級税務機関（国家税務総局）による管理よりも主要なものとなっているが、一方、地区級以下地方税務局では、上級税務機関による管理が当該級人民政府による管理よりも主要なものとなっているという違いがある。

---

21 「中国の税制」（財）大蔵財務協会編著553頁
22 国家税務総局ホームページ「税務系統基本状況」

このほかに国務院直属機構で全国の税関業務を主管する「海関総署」がある。

各地における実際の徴収に当たっては、中央と地方の役割分担の下、国務院所定の税収徴収管理範囲に従ってそれぞれ徴収管理することとなる（税収徴収管理法第５条）が、納税者の利益や事務の効率化の観点から必要であれば、他の機関にその事務を委託することができる。

例えば、チベット自治区には地方税務局系統の機関が存在せず国家税務局系統が代理徴収管理している事例などが見受けられる[23]。

ここまで、国家税務総局を始めとした国家地方税務局系統について記載してきたが、税目や税率の設定・改廃、中央と地方の収入区分等の国家税制の骨格に関する企画立案は、財政部が主に担当し、国家税務総局は財政部と共同で法案起草・下達を担当するという立場にある。

また、そのほとんどが中央政府において行われており、地方各級人民政府は、独自の税制制定権を、ほとんど有していないというのが実態である。

[23] チベット自治区には地方税務局がなく国家税務局のみが設立されている。よって、税務行政の全てを国家税務局が担うが、不動産税及び契税については現在暫定的に課税停止となっている。また、関税及び輸入時賦課増値税、消費税を除き、同自治区内で徴収されたその他の税収は全て当該自治区に留保される。

【参考文献等】

（１）書籍

ア　日本語書籍

- 中国綜合研究所・編集委員会編『現行中華人民共和国六法（加除式)』ぎょうせい、1988 年。（１章、２章、３章）
- 森田朗編『アジアの地方制度』東京大学出版会、1998 年。（２章、３章）
- (財)自治体国際化協会北京事務所『クレアレポート№209 中国の地方行財政制度』(財)自治体国際化協会、2000 年。（１章、２章、３章）
- 張忠任『現代中国の政府間財政関係』御茶ノ水書房、2001 年。（３章）
- 中国税制研究グループ編『中国の税制』(財）大蔵財務協会税のしるべ総局、2004 年。（３章）
- 中国研究所編『中国年鑑 2015』創土社、2015 年。（１章、２章、３章）
- 21 世紀中国総研編『中国情報ハンドブック 2014 年版』蒼蒼社、2014 年。（１章、２章）
- 21 世紀中国総研編『中国情報源 2013-2014 年版』蒼蒼社、2013 年。（１章、２章）

イ　中国語書籍

- 中国国家統計局編『中国統計年鑑 2015』中国統計出版社、2015 年。（１章、２章、３章）
- 劉佐他『中国税制（2006 年版)』中国税務出版社、2006 年。（３章）
- 劉佐『中国税制概覧（2015 年版)』経済科学出版社、2015 年。（３章）
- 劉佐『中国地方税制概覧（第３版)』中国税務出版社、2012 年。（３章）
- 李萍主編『中国政府間財政関係図解』中国財政経済出版社、2006 年。（３章）
- 储敏偉楊君昌主編『財政学（第２版）』高等教育出版社、2006 年。（３章）
- 王玮主編『地方財政学』武漢大学出版社、2006 年。（３章）
- 中国財政部主管『中国財政年鑑 2014』中国財政雑誌社、2015 年。（３章）
- 崔連会『中国財政制度研究』経済科学出版社、2006 年。（３章）

（２）ホームページ

- 中国中央人民政府（国務院）ホームページ　http://www.gov.cn/（２章）
- 中国財政部ホームページ　http://www.mof.gov.cn/index.htm（３章）
- 中国国家税務総局ホームページ http://www.chinatax.gov.cn/n480462/index.html（３章）
- 山東省人民政府ホームページ　http://www.sd.gov.cn/（２章）
- 臨沂市人民政府ホームページ　http://www.linyi.gov.cn/（２章）
- 莒南県人民政府ホームページ　http://www.junan.gov.cn/（２章）
- 総務省ホームページ http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa.html（３章）

（３）その他

- 内籐二郎「中国財政の構造問題と課題―高まる財政圧力のもとで」日本総合研究所『JRI レビュー』Vol.4,No.23
  (https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/8073.pdf)
- 佐野淳也「中国は地方財政の健全性を高められるか―脱土地依存に向けた二つの改革―」日本総合研究所『JRI レビュー』Vol.4,No.23
  (https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/8072.pdf)
- 中華人民共和国財政部財政科学研究所[2015]「我国预算管理制度的演进轨迹：1979--2014 年」（３章）
- 中華人民共和国財政部財政科学研究所[2014]「分税制财政体制改革 20 年：回顾与思考」（３章）
- 中華人民共和国財政部［2014]「国务院关于加强地方政府性债务管理的意见」（３章）
- 中華人民共和国財政部[2010]「税收返还和转移支付制度」（３章）
- 中華人民共和国財政部[2015]「国务院关于规范地方政府债务管理工作情况的报告」（３章）
- 中華人民共和国財政部［2015]「对地方政府債務実行限額管理」（３章）
- 中華人民共和国財政部［2015]「关于提请审议批准 2015 年地方政府债务限额的议案的说明」（３章）
- 中華人民共和国国務院審計署[2010]「我国地方政府債務問題、成因及対策研究」（３章）
- 中華人民共和国国務院弁公庁、財政部、人民銀行銀監会[2015]「关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题意见的通知」（３章）
- 中華人民共和国財政部［2014]「国务院关于改革和完善中央对地方転移支付制度的意見」（３章）

【執筆者】

監　　修　　所　　長　北村　朋生
編集・担当　　所長補佐　田村　章浩（現　鳥取県観光交流局交流推進課）
　　所長補佐　濵岡　良介（現　香川県総務部知事公室国際課）

【おわりに】

第３章第４節「地方税制」については、在中国日本国大使館出口達也二等書記官（現　財務省国税庁課税部酒税課課長補佐）の協力を得て執筆いたしました。この場を借りてご協力に感謝申し上げます。

中国の地方行財政制度

平成２９年　２月　２８日発行

編集・発行　(一財)自治体国際化協会(CLAIR)
〒102-0083　東京都千代田区麹町 1-7　相互半蔵門ビル
TEL 03-5213-1730　FAX 03-5213-1741

クレア刊行物に関する最新情報は、当協会のホームページ(http://www.clair.or.jp)をご覧ください。

Council of Local Authorities for
International Relations