

コロナ禍下 2020 年の中国の財政政策

金澤 孝彰

はじめに

中国では 1994 年以來、毎年末に数日間の日程で、中国共産党中央と国務院の共催で中央経済工作会議が開催されるが、そこでは、党中央や国務院の指導部の出席以外に、全国人民代表大会（以下、全人代）常務委員会や全国人民政治協商会議での指導者層、最高人民法院と最高人民検察院検察の長、それに、一級行政区レベル（以下、省級）の地方の党・政府や中央国家机关各部門や人民解放軍や中央直属国有企業・金融機構などの責任者も参加のもと、当年の国内経済実績を振り返り、当面の国内外の経済情勢を分析、総括したうえで翌年のマクロ経済計画案が練られていく。そして閉会後の公報（コミュニケ）ではそうした現状認識と今後一年間の経済活動に関する方向性が記され、また予算や法律に関する案および具体的数値目標については、年が明けてからの党中央政治局（常務）委員会や国務院常務会議などの諸々の会議に持ち込まれて検討されていき、最終的には 3 月に開催される全国人民代表大会での政府活動報告で承認、確定されていく。

2019 年の中央経済工作会議は 12 月 10 日から 12 日までの 3 日間開かれ、そこでも、同年の現状認識と翌年のマクロ経済の運営方針について討議されたが¹⁾、このうち国内経済についての現状認識については、前年の中央経済工作会議でも取り上げられた米中摩擦などの外部要因に加えて、構造的な内部要因も影響しての減速感が強まっているとの考えが示され、その打開のために「安定を保ちつつ前進を求める（“稳中求進”）」ことを政策の全体的な基調としながら、「革新・調和・緑色・開放・共有」といった新発展理念を堅持していくこと、そして、供給側構造改革を主軸に、改革開放を原動力として質の高い発展を推進し、①重大リスク防止、②貧困脱却、③環境汚染防止といった三大堅塁攻略戦に断固として打ち勝ち、①雇用、②金融、③対外貿易、④外資、⑤投資、⑥予測の 6 つを安定させること（以下、“六穩”）に全面的に取り組み、それらを以て小康社会の全面実現と第 13 次 5 カ年計画の円満な達成を目指すものとし、そのために積極的な財政政策と穏健な金融政策を継続していく、というマクロ経済面での運営姿勢が示された。

こうして固められていった 2019 年中央経済工作会議での 2020 年の経済運営方針は、翌春（通

1) 新華社 2019 年 12 月 12 日北京発（「中央経済工作会議在北京举行 習近平李克強作重要講話 栗戰書汪洋王滬寧趙樂際韓正出席會議」）。

例ならば3月上旬)開催の全人代で最終決定される手はずであったが、中央経済工作会議以降の新型コロナウイルス(COVID-19)の中国国内外での感染拡大が、その後の予定を狂わせていくことになる。

1. 2020年年初の新型コロナウイルスの中国での影響

中国国内での新型コロナウイルス感染に関しては、湖北省の武漢市政府(衛生健康委員会)から原因不明の肺炎に罹った患者が27人出たとの発表があったのが2019年年末の12月31日であり、年が明けて中国の公式メディアがこの肺炎が新型コロナウイルスによるものである旨を発表したのがその9日後の2020年1月9日であった。その後、感染防止の重要指示が国家主席の習近平から出されたのが春節直前の1月20日(「人民日報」での発表はその翌日)であり、さらに、武漢市および湖北省で厳格な人の移動制限、すなわちロックダウン(“封城”)が行われるのが1月23日となる。しかし、中国国内での新規感染確認数が急増していくのがこのロックダウン以降であったことから、上記1月9日の新型コロナウイルス原因発表から武漢ロックダウンまでの間の中国政府や世界保健機関(WHO)での初動対応や人の国内外移動などがその後の国内感染の拡大に拍車をかけていく大きな原因の一つであったのではなかろうかとも見られる²⁾。こうして感染者数が急速に増加する中を、春節休暇の延長や多くの地域での休業措置の更なる期間延長等の措置が採られたことにより、国内での生産活動や物流の停滞が中国経済に大きな影響を与えていくことになる。このことで、1月から2月にかけて、小売売上高が前年同期比でマイナス20.5%の、工業生産が同マイナス13.5%の、固定資産投資については都市固定資産投資で同マイナス24.5%、インフラ投資でマイナス30.3%、不動産開発投資でマイナス16.3%、民間投資で同マイナス26.4%の、といったようにいずれの経済活動で見ても前年同期比で10%を越えるマイナス成長となった。また、対外貿易についても1~2月には、輸出が前年比で17.2%減、輸入が前年比で4%減となり、3月においても、輸出の低下幅が輸入の低下幅よりも大きい状況が継続し、このことから、世界的な需要低迷が中国の輸出低迷につながったことが示されている。

こうした感染症流行下での経済情勢の下振れに対して、2月以降、党および政府から、感染症拡大を防ぎながら影響を緩和すべく、国内で広範かつ厳格にロックダウンをかけながら、医療品や生活必需品など不可欠な物資の優先的な供給(生産・輸送)に努め、また、コロナ禍で損失を被り、資金繰りに困窮している中小零細企業や飲食・宿泊業への支援を行うなど、経済成長減速への応急処置的政策が講じられていくことになった。そのうち、財政面では増値税減税や社会保険料の企業負担分の減免等の措置が、金融面では金融市場への資金供給や再貸出等

2) 飯島[2020]、丸川[2020]、Huang et.al[2020]などを参照。

を通じた中小・零細企業への金融支援の措置がとられた。

こうした財政・金融面での応急措置によって、3月に入ると、小売売上高では依然、前年同月比 15.8% 減少というように引続き低迷が見られたものの、製造業に関しては生産活動の再開に伴って前年同月比 1.1% 減少とマイナス幅は大きく縮小しており、回復基調が見られるようになった³⁾。とはいえ、1月から3月までの第1四半期の経済成長率は国家統計局発表の公式発表ベースで前年同期比マイナス 6.8% と、四半期ベースで統計をとり始めた 1992 年以降では初めてのマイナスとなった。

2. 2020 年全人代と三本柱の財政政策方針

さて、前節で述べたような国内事情の中で、通常より 2ヵ月半遅れで 5月下旬に開催されることになった 2020 年の全人代では、政府活動報告でコロナ禍下の現状認識を、「感染症対策は大きな戦略的成果を収めている」としつつも、依然収束していない感染症の打撃を受け、世界経済の衰退が深刻化し、産業チェーンとサプライチェーンにダメージが生じ、国際貿易・投資が委縮し、「国内の消費、投資、輸出が減少し、雇用情勢の厳しさが顕著になり、中小・零細企業の経営難が顕在化している」としたうえで、以下のような 2020 年の経済運営方針を提示している。まず、「雇用の安定・国民生活の保障に優先的に取り組み、貧困脱却のための堅塁攻略戦に断固勝利し、小康社会の全面的完成の目標・任務の達成に努める」という目標が掲げられた。ただし、例年の全人代では示されるところの年間ベースの実質経済成長率の具体的な数値目標については、感染症と経済・貿易情勢の不確実性が非常に高く、経済発展が予測困難な要因に直面しているという理由から、2020 年の全人代では示されなかった。このことは、習近平の党総書記就任を以て新指導部体制が始まった 2012 年 11 月の中国共産党第 18 回全国代表大会（党大会）で発表された GDP と一人あたり所得の双方での 2020 年までに 2010 年比で 2 倍にするという目標を達成するための計画達成を事実上断念したのとも受け止められる⁴⁾。そして、本論冒頭で述べた前年末の中央経済工作会議において全面的に取り組むことを目指すとされた“六穩”政策の前提として、①庶民の雇用、②基本的民生、③市場主体、④食糧・エネルギーの安全、⑤産業チェーン・サプライチェーンの安定、⑥末端の運営の 6 つを維持確保することが新たに付け加えられた。これらは“六穩”に対応して“六保”と表現されるものであり、これらの実行で経済基盤を堅固に安定させることが求められている。

3) 以上の 3 月までの各データは中国国家統計局公式サイトで得られる、毎月発表の前月分経済状況にもとづく。

4) 2021 年 1 月 18 日の国家統計局のプレスリリースによると、2020 年の名目 GDP は 101 兆 5986 億元と、初めて 100 兆元の大台に達したのであったが、実質ベースでの 10 年前（2010 年）比での GDP 倍増計画は、その達成のために必要とされた 5~6% の 2020 年の年間 GDP 成長率が結局 2.3% にとどまったことにより、達成しないことが明らかになった。

前年末の中央経済工作会議での「質を高め効率を増やすことに注力し、構造的調整をいっそう重視し、一般性支出を断固切り詰め、重点分野を堅実に保障し、末端の賃金・運営・基本民生の保障を支援しなければならない」とした、先進製造、民生建設、インフラの脆弱部分等で乗数効果が期待できる分野への資金投入を重視した積極的財政政策については、全人代での政府活動報告ではさらに一步踏み込んで「より積極的かつ効果的なものにする必要がある」との方針が示された。そして、その流れに沿って、以下のような a) 財政赤字の前年比増、b) 感染症対策の特別国債の発行、c) 地方専項債新規発行枠の前年比増、といった財政面での三本柱が明示されることとなった⁵⁾。

a) 財政赤字の前年比増

政府活動報告では、財政赤字について2兆7600億元だった2019年から1兆元増の3兆7600億元にすることによって対GDP比2.8%から3.6%以上に引き上げることが述べられているが、この3兆7600億元の赤字は、中央一般公共予算（中央政府一般会計）での2兆7800億元の赤字と地方一般公共予算（地方政府一般会計）での9800億元の赤字から成り立っている（【表1】）。そして前年比1兆元増分の内訳については、中央財政からは9500億元（=2兆7800億元-1兆8300億元）、地方財政からは500億元（=9800億元-9300億元）ということになる。

【表1】 一般会計（中央一般公共予算／地方一般公共予算）

	単位：億元	
	2020年予算	備考：2019年執行分
中央財政収入総量	91650	92499
中央財政収入	82770	89305
中央予算安定調節基金からの繰入	5300	2800
中央政府基金・国有資本からの繰入	3580	394
中央財政支出総量	119450	110799
中央財政支出	119450	109530
中央レベルの支出	35035	35115
中央から地方への移転支出	83915	74415
予備費	500	
中央予算安定調節基金補充		1269
中央財政赤字	27800	18300

5) これらの方針は全人代に先立って2020年3月27日および4月17日に開催された中共中央政治局常務委員会会で確定されている（新華社2020年3月27日北京発「中共中央政治局召開會議 中共中央政治局書記習近平主持會議」および新華社4月17日北京発「中共中央政治局召開會議 習近平主持」を参照）。なお、このうち4月17日の方の会議では、本文一段落上でふれた“六保”概念も発案されている。

地方財政収入総量	202515	194459
地方財政収入	202515	175492
地方レベルの収入	97500	101077
中央から地方への移転支出	83915	74415
地方財政繰入および繰越・余剰	21100	18967
地方財政支出総量	212315	203759
差額（地方財政赤字）	9800	9300
全国財政収入総量	210250	212543
全国財政収入	180270	190382
繰入および繰越・余剰	29980	22161
全国財政支出総量	247850	240143
全国財政支出	247850	238874
中央予算安定調節基金の補充		1269
差額（財政赤字）	37600	27600
財政赤字／GDP	3.60%	2.80%

注) 財政部「关于 2019 年中央和地方予算执行情况与 2020 年中央和地方予算草案的報告」(2020 年 5 月 22 日)より筆者整理

これら国債と地方債の発行で賄われていくことになる赤字分の大半は、中央財政が 2020 年に新たに設けた地方への特殊移転支出 6050 億元（【表 2】の項目 3）の財源として用い、それによって、当面の末端の地方政府が直面している疫病防御や基本的民生上の保障等の困難、すなわち、既述の減税・費用引下げ、賃料減・利下げ、消費・投資の拡大等による地方政府の財政力不足問題を打開し、上記の“六保”任務の実施に充てていくものとしている。

【表 2】 2020 年の中央の対地方移転支出予算表（2019 年執行分対比付）

単位：億元

項 目	2019 年執行分 (A)	2020 年予算 (B)	B/A (%)
1) 一般性移転支出	66845.1	70107.62	104.9
均衡性移転支出	15632	17192	110
重点生態機能区移転支出	735.75	794.5	108
県級基本財力保障メカニズム奨励補償資金	2709	2979	110
資源枯渇都市移転支出	212.9	222.9	104.7
老少辺貧困地区移転支出	2488.4	2796.1	112.4
食糧生産大県インセンティブ資金	447.86	464.81	103.8
家畜移出大県インセンティブ資金	36.9	36.9	100
共同財政事権移転支出	31965.5	32620.01	102
中央政法紀検監察移転支出資金	507.77	522.57	102.9
監獄・強制隔離戒毒補助資金	51.75	51.75	100
都市農村義務教育補助経費	1565.3	1695.9	108.3
学生資金援助補助経費	504.36	552.77	109.6

就学前教育支援發展基金	168.5	188.4	111.8
義務教育薄弱環節改善・能力向上補助資金	293.5	293.5	100
普通高校中學升學條件改善補助資金	54.2	59.2	109.2
中小學幼稚園教師國家級育成訓練計畫資金	19.85	21.84	110
現代職業教育質向上計畫資金	237.21	257.11	108.4
特殊教育補助資金	4.1	4.1	100
地方高校改革發展支援資金	367.32	366.75	99.8
中央引導地方科學技術發展資金	19.85	19.85	100
中央支持地方公共文化服務體系建設補助資金	147.1	152.1	103.4
國家文物保護資金	56.14	59	105.1
非物質文化遺產保護資金	7.24	7.24	100
就業補助資金	538.78	538.78	100
基本養老金移轉支出	7303.79	8150.52	111.6
困難大眾救助補助資金	1466.97	1483.97	101.2
中央自然災害救濟資金	117.27	120.87	103.1
身體障礙者人事業發展補助資金	14.4	14.4	100
優待撫恤對象補助經費	474.28	521.65	110
退役安置補助經費	524.73	609.46	116.1
軍隊轉業幹部補助經費	422.6	464.68	110
都市住民基本醫療保險補助	3327.38	3537.55	106.3
醫療救助補助資金	271.01	286.09	105.6
基本公共衛生服務補助資金	559.24	603.3	107.9
基本藥物制度補助資金	90.96	90.96	100
計畫育成移轉支出資金	117.52	126.81	107.9
醫療服務・保障能力向上補助資金	283.45	300.13	105.9
優待撫恤對象醫療保障經費	23.71	23.71	100
エネルギー節約排出削減補助資金	520.05	432.3	83.1
林業草原生態保護回復資金	471.09	495.08	105.1
農業生產水利救災資金	63.01	59.9	95.1
林業改革發展資金	502.8	538.29	107.1
農業保險補助	225.73	236.07	104.6
農業生產發展資金	1819.8	1850.61	101.7
目標價格補助	671.97	881.32	131.2
水利發展資金	546.94	556.8	101.8
動物防疫等補助經費	68.27	68.27	100
農田建設補助資金	671.07	682.8	101.7
農業資源・生態保護補助資金	384.85	381.81	99.2
大中型ダム移民後期扶助資金	78.4	78.4	100
食糧リスク基金	179.81	179.81	100
車輛購入稅收入補助地方資金	3401.38	3031.52	89.1
都市公共交通成品油補助	123.62	16	12.9
政府還貸二級公路收費取消後補助資金	300	260	86.7
漁業發展船舶報廢拆解更新補助資金	80.5	79.54	98.8

成品油税费改革移転支出	693.04	693.04	100
電信普遍サービス補助資金	32.32	23.7	73.3
海洋生態保護修復資金	30	35	116.7
中央財政都市保障性安居工程補助資金	1251.16	707	56.5
農村危険家屋改造補助資金	298.5	184.5	61.8
重要物資貯蔵貼息資金	2.6	4.45	171.2
外国政府・国際金融組織贈款および還貸款項目	8.31	18.84	226.7
税収返還および固定補助	11292.98	11375.42	100.7
体制結算補助	1323.81	1625.98	122.8
2) 専項移転支出	7570	7757.38	102.5
食品薬品監督管理補助資金	28.74	20	69.6
文化産業発展専項資金	1.89	1.5	79.4
重大伝染病予防経費	165.25	175.26	106.1
大気汚染防治資金	250	250	100
水汚染防治資金	190	197	103.7
クリーンエネルギー発展専項資金	57.32	50	87.2
都市管網・汚水処理補助資金	186.22	126.5	67.9
土壌汚染防治専項資金	50	40	80
農村環境整治専項資金	59.84	36	60.2
農村総合改革移転支出	332.55	277.85	83.6
土地指標跨省域調剤収入調整支出	816.61	725.32	88.8
普惠金融発展専項資金	57.41	50	87.1
中小企業発展専項資金	69.63	60.12	86.3
サービス業発展資金	74.47	65	87.3
対外経済貿易発展資金	123.31	107	86.8
重点生態保護修復治理専項資金	120	100	83.3
自然災害防治体系建設補助資金	221	100	45.2
雄安新区建設発展補助資金	100	65	65
海南全面改革開放深化支持補助資金	100	65	65
東北振興専項移転支出	50	50	100
基本建設支出	4336.64	5070	116.9
その他支出	36.2		
3) 特殊移転支出	—	6050	—
中央の対地方移転支出 (1) + 2) + 3))	74415.1	83915	112.8

出所) 中国財政部

b) 感染症対策特別国債の発行

特別国債は財政赤字には計上されず、その収支は中央政府基金予算に組み入れられる。また、決して地方政府の債務を増やすものではなく、資金用途について統一ルールがあるわけではなく、発行を要する政策に応じて特別に計上するという、比較的柔軟なものである。中国はこれまで 1998 年と 2007 年の 2 度、特別国債を発行してきた。このうち、1998 年の方は、4 大国有

商業銀行（中国農業銀行，中国銀行，中国建設銀行，中国工商銀行）各行が当時抱えていた不良債権問題に対して，財政部がそれらの各銀行の BIS 基準に照らした自己資本比率 8% 達成のための資本注入として 2700 億元の特別国債を発行したことであり⁶⁾，2007 年の方は政府系ファンド（SWF）の中国投資総公司（CIC）設立に際して，その原資 2000 億米ドル調達のためにその額面相当の 1 兆 5500 億元の特別国債を市場向けに発行したことであった。この額は当時の通常の年間国債発行額の倍以上に相当するものであった⁷⁾。

そして 2020 年の 1 兆元の特別国債は，新型コロナウイルスが経済にもたらす衝撃を回避するために発行されたもので「抗疫特別国債」と呼ばれ，主として，一定の資産収益が保障された公共衛生等のインフラ建設などの疫病対策の関連支出に用いられる。なお，政府基金移転支出を通じて資金は全額地方政府に下達するかたちをとる（【表 3】参照）。

【表 3】 2020 年政府性基金予算

		単位：億元
中央基金会計		
収入		13791.45
基金予算収入		3611.41
前年度繰越		180.04
抗疫特別国債発行収入		10000
支出		10788.95
中央本級への支出		2781.32
地方への移転支出		8007.63
一般公共予算（一般会計）への繰入		3002.5
地方基金会計		
収入		123342.27
基金予算収入		77834.64
うち国有地使用权売却益		70406.89
中央基金からの移転		8007.63
地方専項債発行収入		37500
支出		123342.27
全国基金会計		
収入		129126.09
全国政府性基金予算収入		81446.05
前年度繰越		180.04
抗疫特別国債発行収入		10000
地方専項債発行収入		37500
支出		126123.59
収入－支出		3002.5

注) 中国財政部「関于 2019 年中央和地方予算執行情況与 2020 年中央和地方予算草案的報告」（2020 年 5 月 22 日）より筆者整理

6) 1998 年の特別国債発行に関しては金澤 [2001] を参照。2700 億元の内訳は，中国銀行向けが 425 億元，中国建設銀行向けが 430 億元，中国工商銀行向けが 908 億元，中国農業銀行向けが 933 億元であった。

ただし、中央政府基金支出予算表（【表 4】）を見ると、この抗疫特別国債 1 兆元のうち 7000 億元分は直接、地方への移転支出するものとし、残りの 3000 億元分は中央一般公共予算（一般会計）に繰り入れての地方防疫に充てるものとしている。この特別国債の発行情況に関しては、6 月 18 日に発行を開始し、7 月 30 日の発行終了までに、5 年特別国債を 4 回に分けて計 2000 億元、7 年特別国債を 2 回に分けて計 1000 億元、10 年特別国債を 10 回に分けて計 7000 億元発行し、平均発行金利は 2.77% となっている⁸⁾。

【表 4】 2020 年中央政府基金支出予算表（2019 年執行分対比付）

単位：億元

項 目	2019 年執行分 (A)	2020 年予算 (B)	B/A (%)
1) 中央農村電力系統返済資金支出	178.25	201.82	113.2
中央レベル支出	178.25	201.82	113.2
2) 鉄道建設基金支出	554.9	550.96	99.3
中央レベル支出	554.9	550.96	99.3
3) 民航発展基金支出	407.18	416.83	102.4
中央レベル支出	120.46	128.45	106.6
対地方移転支出	286.72	288.38	100.6
4) 港湾建設費処理支出	186.07	184.96	99.4
中央レベル支出	77.91	81.79	105
対地方移転支出	108.16	103.17	95.4
5) 旅遊発展基金支出	16.16	10.96	67.8
中央レベル支出	2.15	0.87	40.5
対地方移転支出	14.01	10.09	72
6) 国家映画事業発展専項資金支出	12.23	2.97	24.3
中央レベル支出	2.49	2	80.3
対地方移転支出	9.74	0.97	10
7) 国有土地使用権譲渡金収入処分支出	49.47	53.28	107.7
中央レベル支出	49.47	53.28	107.7
8) 国有土地収益基金処分支出	0.01	0.02	200
中央レベル支出	0.01	0.02	200
9) 農業土地開発資金処分支出	0.05	0.07	140
中央レベル支出	0.05	0.07	140
10) 中央ダム移民扶助基金支出	300.8	286.09	95.1
中央レベル支出	1.15	1.21	105.2
対地方移転支出	299.65	284.88	95.1

✓ 7) 1 兆 5500 億元の発行パターンについての詳細は金澤 [2009] を参照。

8) 中国財政部・王小龍国庫司長の 2020 年 8 月 26 日の国務院政策定例記者会見での発言にもとづく。うち、初回 1000 億元発行の 6 月 18 日分の内訳は期間 5 年物が 500 億元で金利 2.41%、期間 7 年物が 500 億元で金利 2.71% だった。

11) 中央特別国債経営基金財務支出	632.92	632.92	100
中央レベル支出	632.92	632.92	100
12) 彩票（宝くじ）公益金処理支出	717.56	315.11	43.9
中央レベル支出	522.66	175.11	33.5
対地方移転支出	194.9	140	71.8
13) 都市基礎インフラ建設費用処分支出	2.56	2.31	90.2
中央レベル支出	2.56	2.31	90.2
14) 国家重大水利工程建設基金支出	175.74	93.71	53.3
中央レベル支出	116.6	12.47	10.7
対地方移転支出	59.14	81.24	137.4
15) 原子力発電燃料処理処分基金支出	8.15	35.48	435.3
中央レベル支出	8.1	35.48	438
対地方移転支出	0.05		
16) 再生可能エネルギー電価付加収入安排支出	859.18	923.55	107.5
中央レベル支出	778.1	838.65	107.8
対地方移転支出	81.08	84.9	104.7
17) 船舶油污損害賠償基金支出	0.17	2.18	
中央レベル支出	0.17	2.18	
18) 電器・電子製品処理基金支出	34.84	25.64	73.6
中央レベル支出	34.84	25.64	73.6
19) 彩票発行販売機構業務費安排的支出	41.79	49.65	118.8
中央レベル支出	29.79	35.65	119.7
対地方移転支出	12	14	116.7
20) 汚水処理費処分支出	0.83	0.44	53
中央レベル支出	0.83	0.44	53
21) 抗疫特別国債支出		7000	
対地方移転支出		7000	
中央政府性基金支出	4178.86	10788.95	258.2
政府性基金予算の一般会計への繰入	4.23	3002.5	
うち抗疫特別債国債収入一般会計繰入		3000	
うち新疆建設兵団政府性基金一般会計繰入	4.23	2.5	59.1
次年度繰越	180.04		

出所) 中国財政部

以上の a) と b) での合計 2 兆元分の支出方法は、全人代での政府活動報告に基づけば、地方政府のなかでも市・県級の末端地方に直接支出する仕組みを作って行われるものとしている。これまで中央から地方への財政移転支出は、まず省級政府に交付され、その省級政府がより下級の地方政府に配分するという形式をとっていたが、これには末端政府には十分に資金が行き渡らなかったという問題があった。それを今回は特例として、直接末端地方に交付することにしたものとなっている。その交付は、現行の財政管理体制も資金分配権限も基本的には不変で

あることを前提としつつ、①中央政府が異なる分類に応じて関係する要因により一勘定ずつ切り分けて省級政府に資金を直接交付し、②省級政府は中央からの直接末端交付要求に基づき、直接交付を受けた資金を省級政府自体に留めてはならず、全額市・県政府に分配するという案を作成し、分配を細分化させていき、③省級財政部門が末端地方政府に直接交付する案を中央に届け出て同意を求め、中央は省級で資金を滞留させていないかどうか、そして、全部末端の市・県に分けているかどうかなど、分配細分化の具体的状況を確認し、④中央の届出同意後に、期限を決めて、省レベル財政部門に資金を末端へと下達させ、可及的速やかに資金の役割を發揮させる、といった手順に基づき、資金分配プロセスを整備し、地方の主体的責任を徹底させ、健全な監督管理・問責メカニズムを確立するというものである⁹⁾。

c) 地方専項債の新規発行枠増

地方債に関しては、中国では長らく発行が認められてこなかったが、2009年から国务院の同意のもとで財政部による代理発行・代理返済という形で、地方政府による起債が認められ、それによって地方の財政収支の差額を補填してきた経緯がある。さらに2015年からの新「予算法」の規定にもとづき、地方政府が一般債の発行を通じて収支差額を補填できるようになったことに加え、公共投資の財源調達のための専項債（特定債）も発行できるようになっていた。

これらの一般債と専項債とは、予算管理、資金使途、償還資金の出所が異なる。まず、予算管理については、一般債は一般公共財政予算（一般会計）に組み入れられるが、専項債は中央政府基金予算（中央特別会計）に組み入れられる（2020年の予算に関しては、上掲【表3】を参照）。次に資金の使途については、一般債で調達した資金は、政府の流動性資金に充てられ、主に収益の伴わない公益事業に投資されるのに対して、専項債は、重点分野の公益的プロジェクトでの資金調達など収益を伴う特定目的に充てられる。そして、償還資金の出所については、一般債の返済は地方収入を財源とするが、専項債の返済は事業に対応する政府基金や事業完了後に得られる特定収入を財源としている。さらに、一般債が財政赤字に含まれるのに対して、専項債は、インフラプロジェクト完成後の収益によって償還されるので、財政赤字にカウントされない。

近年では地方債の起債規模が増加しているが、そのなかで一般債の発行額が比較的安定しているのに対して、専項債の発行額が急増している。2015年当初、財政部が許可した地方債総額は6000億元であり、そのうち専項債はわずか1000億元程度しかなかったが、2019年には2兆1500億元に拡大し、2020年の3兆7500億元はさらにそれを上回るものである。

この2020年における専項債3兆7500億元については、財政部が7月29日出した通知に基づけば、10月末で発行完了を目指すものとしていたが¹⁰⁾、2020年の月毎の一般債、専項債そ

9) 中国財政部・許宏才副部長の2020年6月12日の国务院政策定例記者会見での説明に基づく。

それぞれの新規および再融資の発行額および両債の債務残高を一覧表にした【表5】から、10月末時点で3兆5466億元と、概ねその予定にしたがった発行となっていることがわかる。なお専項債の発行金利は2020年通年平均で3.44%であり（期間は約14.6年）、中国人民銀行の5年物の貸出金利の4.90%（2020年6月現在）より低く、地方政府にとっては平均発行年限の期間から見ても資金調達面でのメリットがあるものと考えられる。

【表5】 月別地方政府債券（一般債、専項債）発行および債務残高状況（2020年）

単位：億元

	一 般 債				専 項 債			
	新規発行	再融資発行	計	債務残高	新規発行	再融資発行	計	債務残高
1月	702	0	702	119388	7148	0	7148	101550
2月	2029	0	2029	121391	2350	0	2350	103863
3月	1863	470	2333	123178	1331	211	1542	105026
4月	509	1159	1668	124419	693	507	1200	105956
5月	418	2297	2715	126055	9980	329	10310	115980
6月	34	1657	1691	124719	811	365	1176	116767
7月	73	1691	1764	124434	349	610	959	116863
8月	2901	1897	4798	127666	6307	892	7199	123132
9月	863	1259	2122	127922	4683	400	5083	127541
10月	85	1504	1590	128516	1814	1026	2840	129549
11月	0	893	893	127127	0	491	491	128468
12月	28	700	728	127395	553	555	1108	129220
累計	9506	13527	22305	※限度額 142889	累計 36019	5386	40298	※限度額 145185

注) 中国財政部が毎月発表する「地方政府債券発行和債務余額情況」より筆者整理

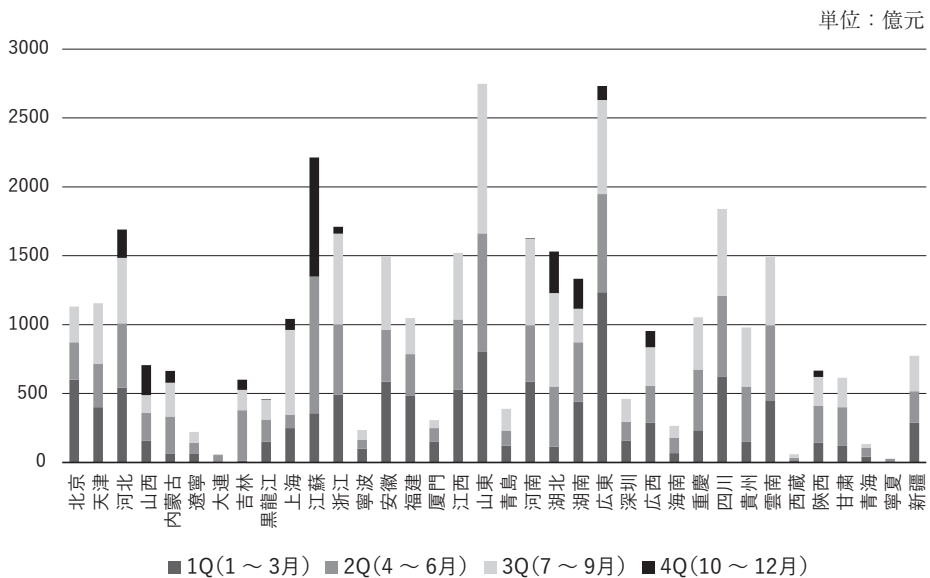
そして、この地方専項債の用途に関しては、①7大重点分野（交通インフラ、エネルギープロジェクト、農林水利、生態・環境保護プロジェクト、民生サービス、コールドチェーン物流施設、都市・産業園地のインフラ整備）、②都市での老朽化した住宅団地の改修、地方での救急医療、公衆衛生、職業教育、都市暖房・ガス供給などの公共インフラ、③“両新一重”と表現される新型インフラ（第5世代移動通信システム（5G）ネットワーク、デジタルセンター、超高压送電、都市間高速鉄道、AI、IoT）、新型都市建設および交通・水利などの重大プロジェクトが対象となる。これらの分野への重点的支援によって、新型コロナウイルスの世界的拡大やそれ以前からの米中貿易摩擦ともなう外需の落ち込みから、内需拡大型の国内経済活性化の動きをいっそう進めていくことで、従来の加工貿易主体の国際大循環から「国内大循環を主と

✓ 10) 「关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知」（财预〔2020〕94号）。

して国内・国際の二つの循環が相互に促進する」へという、経済循環の重点シフト（「双循環」）に向けた中国の狙いがうかがえる¹¹⁾。

なお、内需拡大に関して言えば、2008 年のリーマンショック以降、中国では 4 兆元の大型内需振興政策を打ち出したことでいち早く V 字回復を果たすことができたものの、その反面で過剰債務が生じ、起債された資金が土地に流れ込み、不動産価格高騰を招いたことがあったという過去の反省から、上記の 7 月 29 日付財政部の通知では、今般の専項債に関してそうした過去同様のリスクを回避するためのネガティブリスト（厳格禁止事項）も設けられていて、それを見ると、既存債務との置換や、イメージ作りプロジェクトや面子を立てるだけのプロジェクトへの支出、そして、経常的経費（賃金、行政運営費、年金、利払いなど）への支出、さらに、営利目的の商業行為や企業への補助などが対象となっている。

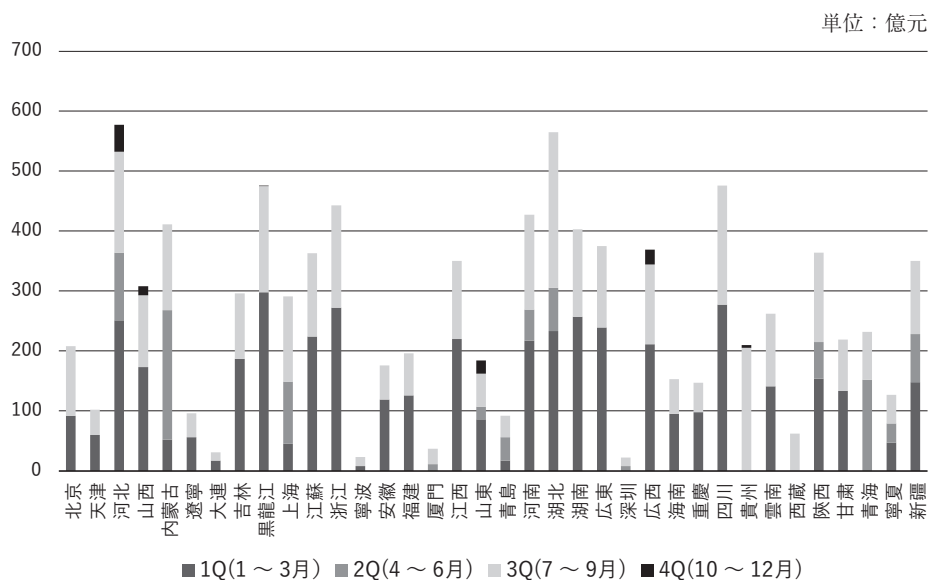
つぎに、中国財政部が 2020 年 1 月に開設した地方債情報公開プラットフォーム（「地方政府債券情報公開平台」）のサイト（www.celma.org.cn）から得られる 2020 年の一級行政区の 31 省・直轄市・民族自治区および副省級と位置付けられる 5 計画単列市（大連、寧波、青島、厦門、深圳）の計 36 地域別でみた地方専項債および地方一般債の新規発行額の比較をそれぞれ【図 1】、【図 2】に示しておく¹²⁾。これらより、既述のように発行規模で総じて専項債が一般債



注) 中国地方政府債券情報公開平台公式サイト（www.celma.org.cn）より筆者作成

【図 1】 地域別地方専項債新規発行額比較（2020 年）

11) “双循環”の概念は 5 月 14 日の党中央政治局常務委員会で初めて提起された（新華社 2020 年 5 月 14 日北京発「中共中央政治局常務委員会召開會議 習近平主持」を参照）。



注) 中国地方政府債券信息公开平台公式サイト (www.celma.org.cn) より筆者作成

【図2】 地域別地方一般債新規発行額比較 (2020年)

を上回っているほかに、専項債については、東部沿海地域の山東と広東の2省が突出していることが確認できるが、この2省以外では、第13次5か年計画での地域発展戦略の対象として協同発展が目指されている広域首都圏の北京・天津・河北の2市1省(“京津冀”)や、沿海から流域主要都市連携強化を通じて内陸部発展を促すという長江経済帯各省級地域(上海, 江蘇, 浙江, 安徽, 江西, 湖北, 湖南, 重慶, 四川, 貴州, 雲南など)にも相対的に多く専項債発行調達資金が傾斜配分されているようにみとれる。また、それらの地域とは対照的に、遼寧, 海南, 西藏(チベット), 寧夏など内陸後発地域のいくつかの省・自治区ではきわめて少ないといったように地域差が存在することも確認できる。

3. 財政の持続性・リスクの判断基準の視点から

以上、前節では2020年のコロナ禍下での財政政策の三本柱をみてきた。中国では財政部が、これまで財政の持続性あるいはリスクの判断基準として、欧州でのマーストリヒト条約で定められたEU加盟国の財政赤字比率3%以内、および負債比率(政府債務残高)60%以内という

✓ 12) 遼寧, 浙江, 山東, 福建, 広東の5省の棒グラフについては、それぞれ、大連, 寧波, 青島, 厦門, 深圳の計画単列市分は含まれていない。なお、地方債情報公開プラットフォームでは新疆に関してウイグル自治区以外に建設兵団の分についてのデータも併記されているが、【図1】、【図2】ともに省略している。

警戒ラインにならない、財政赤字の対 GDP 比を 3% 以内に抑えてきたことから¹³⁾、上述の政府活動報告での 2019 年の 2.8% から 2020 年の 3.6% 以上への引き上げは、コロナ危機で落ち込んだ経済を回復させるためのより積極的な財政に踏み込んだことのあらわれと考えられる。なお、2021 年 1 月 18 日の中国国家統計局の公式発表によれば、中国の 2020 年の名目 GDP は 101 兆 5986 億元だったことから、2020 年の財政赤字の対 GDP 比は 3.70% となったことになる。

また、【表 6】からは 2018 年と 2019 年の各年末の国債残高と 2019 年と 2020 年の国債残高制限額を、【表 7】からは同様に 2018 年と 2019 年の各年末の地方債残高と 2019 年と 2020 年の地方債残高制限額を見ることができるので、これらと各年の GDP から債務負債比率を求めることができる。そうすると、2018 年と 2019 年の実質残高での債務負債比率はそれぞれ 36.4% と 32.7%、残高制限額ベースでみた 2019 年と 2020 年の債務負債比率ではそれぞれ 42.0% と 49.3% となり、いずれも、警戒ラインの 60% を下回っているものの、2016 年について同様の計算を行った先行研究¹⁴⁾での 20.96% からは大幅な上昇傾向にあることが確認できる。

【表 6】 中央財政国債残高情況表 (2018~2020 年)

		単位：億元	
項 目	予 算	執 行	
1) 2018 年末国債残高		149607.41	
内債残高		148208.62	
外債残高		1398.79	
2) 2019 年末国債残高限度額	175208.35		
3) 2019 年末国債発行額		42737.18	
内債発行額		41834.71	
外債発行額		902.47	
4) 2019 年国債返済額		24329.68	
内債返済額		24011.2	
外債返済額		318.48	
5) 2019 年末国債残額 (実質)		168038.04	
内債残高		166032.13	
外債残高		2005.91	
6) 2019 年執行中中央財政赤字削減			
7) 2020 年中央財政赤字	27800		
8) 抗疫特別国債発行	10000		
9) 2020 年末国債残高限度額	213008.35		

出所) 中国財政部

13) 王 [2017]。

14) 王前掲論文。

【表7】 地方債務残高状況表（2018～2020年）

単位：億元

A) 一般債	予 算	執 行
1) 2018年末地方政府一般債務残高（実質値）		110484.51
2) 2019年末地方政府一般債務残高限度額	133089.22	
3) 2019年地方政府一般債務発行額		17877.79
国際金融組織および外国政府借款の中央からの借入		135.77
2019年地方政府一般債券発行額		17742.02
4) 2019年地方政府一般債務返済額		9668.16
5) 2019年末地方政府一般債務残高執行見積		118694.14
6) 2020年地方財政赤字	9800	
7) 2020年末地方政府一般債務残高限度額	142889.22	
B) 専項債	予 算	執 行
1) 2018年末地方政府専項債務残高（実質値）		74134.16
2) 2019年末地方政府専項債務残高限度額	107685.08	
3) 2019年地方政府専項債務発行額		25882.25
4) 2019年地方政府専項債務返済額		5638.29
5) 2019年末地方政府専項債務残高執行見積		94378.12
6) 2020年末地方政府専項債務新增限度額	37500	
7) 2020年末地方政府専項債務残高限度額	145185.08	

出所) 中国財政部

小 括

本論冒頭の2019年12月の中央経済工作会議からほぼ1年経過して、2020年12月16日からの3日間、2020年の中央経済工作会議が開催された¹⁵⁾。そこでは、2021年の財政政策を、「質を高め効率を増やし、さらにいっそう持続可能なものにしていき、適度な支出強度を維持し、国家重大戦略任務への財政力保障を増強し、科学技術イノベーションの促進、経済構造調整の加速、所得分配の調節で主動的に成果を出し、地方政府の隠れ債務リスクの解消に堅実に取り組み、党機関は自らの引き締めを堅持しなければならない」としている。これは、2020年第2四半期以降、中国の経済成長が復調し（中国国家统计局の公式発表では、第2四半期、第3四半期、第4四半期の対前年同期比でみた経済成長率はそれぞれプラス3.2%、プラス4.9%、プラス6.5%だった）、新型コロナ対策が一定の成果を収めたことをふまえ、上述の5月の全人代での「更に積極的に成果を出さなければならない」から、前年の中央経済工作会議でのトーン

15) 新華社2020年12月18日発（「中央経済工作会議在北京舉行 習近平李克強作重要講話 栗戰書汪洋王滬寧趙樂際韓正出席會議」）。

に戻したかのようにも受け止められる。ただし、年が明けての 2021 年 1 月現在、新型コロナウイルスの感染に再拡大傾向が見られるなかで、本論でふれたように、2020 年の財政赤字の対 GDP 比が 19 年の 2.8% から 3.6% 以上 (3.70%) に高まり、負債比率も上限 60% に近づいたことを機に、地方財政事情も勘案しながらも今後も積極財政を進めていく可能性も否定できない。こうした視点から、財政赤字率 3% および負債比率 60% という EU 基準の中国国内財政事情への適用の妥当性も含めて¹⁶⁾、中国では積極財政のありかたをめぐり政策面で今後いっそう政策論議を深めていくことになるかと考えられる。そしてこのことが、第 14 次 5 年計画期間のキーワードとなる上述の“双循環”の行方を握るカギともなる。

【主要参考文献】

[日本語文献]

- 金澤孝彰 [2001]「中国における銀行不良債権処理と国有企業の再構築—国有部門の債権・株式転換をめぐって—」『経済理論』(和歌山大学経済学会) 第 301 号, 19~34 ページ。
- 金澤孝彰 [2009]「中国の外貨準備運用をめぐるマクロ的課題」和歌山大学経済学部・山東大学経済学院「共同研究会」(編)『グローバル化のなかの日中経済関係—進展と深化—』御茶の水書房所収, 第 12 章, 193~208 ページ。
- 丸川知雄 [2020]「コロナ危機をチャンスに変えようと模索する中国」東大社研現代中国研究拠点(編)『コロナ以後の東アジア—変動の力学—』東京大学出版会 (UP plus) 所収, 77~91 ページ。
- 飯島渉 [2020]「連載 私のコロナ史 第 1 回 1 年を振り返る試み」『岩波新書編集部 B 面の岩波新書』12 月 15 日付 (<https://www.iwanamishinsho80.com/post/covidandme01>)。

[中国語文献]

- 王志剛 [2017]「中国財政政策可持続性分析」財務総合政策研究所(日中財政シンクタンクフォーラム(2017 年 11 月 30 日)報告論文)
(https://www.mof.go.jp/pri/international_exchange/kouryu/fy2017/1_2_jp_paper.pdf)。
- 賈相良 [2020]『国内大循環：経済発展新戦略と政策選択』中国人民大学出版社(とくに第 16 章「3% 的財政赤字率紅線問題」および第 17 章「財政可持続性と地方政府債務風險」)。

[英語文献]

- Yi Huang, Chen Lin, Pengfei Wang and Zhiwei Xu [2020] “Saving China from the Coronavirus and Economic Meltdown: Experiences and Lessons”, Richard Baldwin, Beatrice Weder di Mauro (eds.) *MITIGATING THE COVID ECONOMIC CRISIS: ACT FAST AND DO WHATEVER IT TAKES*, VoxEU/CEPR
(<https://voxeu.org/content/mitigating-covid-economic-crisis-act-fast-and-do-whatever-it-takes>), Chapter9 (pp.77-91).

16) 王前掲論文および賈 [2020] を参照。

China's Fiscal Policies under the COVID-19 Pandemic in 2020

Takaaki KANAZAWA

Abstract

With the COVID-19 outbreak and pandemic, the year 2020 has become a crucial year for the Chinese Government to prevent further economic crises. At the National People's Congress in May, an aggressive fiscal policy was adopted that contains expansion of the budget deficit, issuance of special government bonds for countermeasures against COVID-19, and expansion of new issuance quotas for special local bonds. These means are expected not only to avoid economic meltdown but also to build "dual circulation" during the 14th Five-Year Plan (2021–2025).