

中国の地方行財政制度



一般財団法人
自治体国際化協会

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個別政策等を調査研究し、各種刊行物を通して日本の地方公共団体や地方自治関係者にその結果を紹介している。中国についても、平成 19 年 7 月に「中国の地方行財政制度」を刊行し、直近では平成 29 年 2 月に改訂を行ったところである。

日中間の地域間交流は年々活発化し、友好都市提携数は 2021 年 7 月時点で 376 件に達している。また、中国社会に目を向けると、高い成長率を追い求めた急激な経済成長から、経済の質と効率向上に基づいた持続的で健全な成長を目指す段階へと移行しつつあり、行財政制度に関しても、法整備や改革が進めら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は一層強まっている。また、前回の改訂からおよそ 4 年が経ったことから、その間に生じた状況変化を反映させるため、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改訂を行うこととした。

内容については、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を盛り込めていない点もあると思われるが、中国の地方行財政制度への理解を深める一助となれば幸いである。

最後に、本書が地方公共団体や地方自治関係者によって活用され、日中の地域間交流の更なる発展に資することを願ってやまない。

令和 3 年 9 月

一般財団法人 自治体国際化協会 北京事務所
所長 宮本 貴章

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	7
5 中国人民政治協商会議	8
6 中央軍事委員会	9
7 監察委員会	9
8 人民法院	10
9 人民検察院	10
第2章 地方行政制度	11
第1節 行政区	12
1 概論	12
2 各行政区の概要	14
(1) 省級行政区 (2) 地級行政区 (3) 県級行政区 (4) 郷級行政区	
第2節 組織と権限	18
1 地方各級人民政府	18
(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 (県人民政府) (4) 郷級地方人民政府	
(5) 居民委員会・村民委員会	
2 地方各級人民代表大会	31
(1) 地方各級人民代表大会 (2) 地方各級人民代表大会常務委員会	

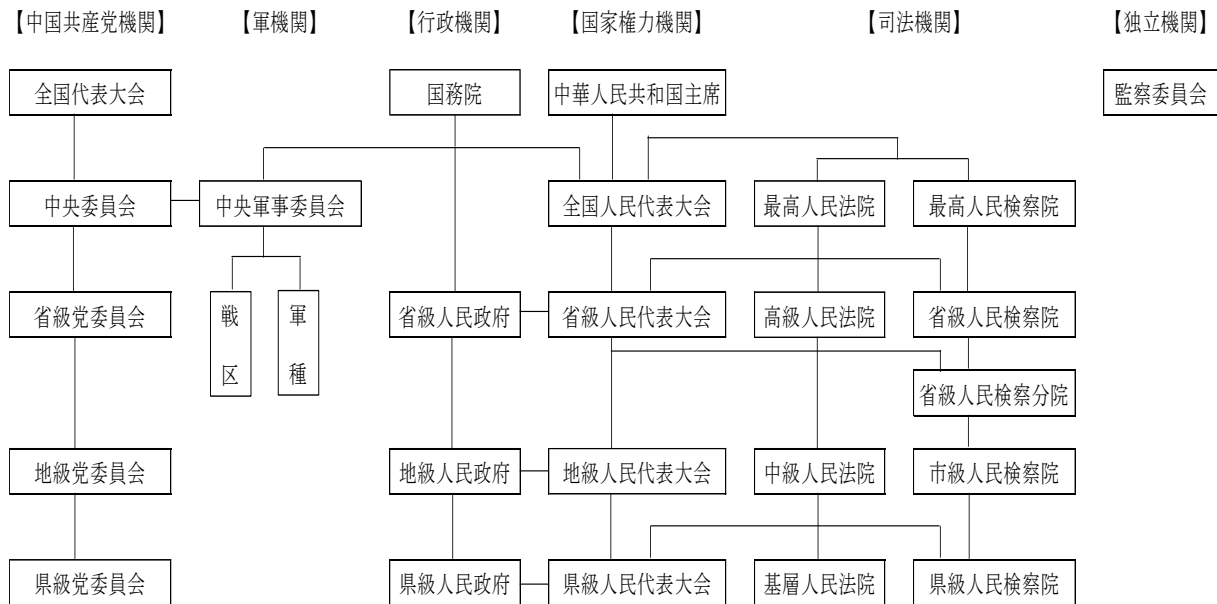
(3) 郷級人代の主席及び副主席	
3 共産党地方組織	36
第3節 特別行政区（香港特別行政区・マカオ特別行政区）	37
1 特別行政区の政治・行政機構	37
(1) 行政機関 (2) 特別行政区の立法機関	
(3) 行政機関と立法機関の関係	
2 中央政府との関係	43
第4節 公務員制度	44
1 条件、義務及び権利	44
2 採用	45
(1) 公告 (2) 応募及び資格審査 (3) 試験 (4) 任用審査 (5) 任用	
3 考査	46
4 処遇	46
(1) 給与制度 (2) 福利制度 (3) 保険制度 (4) 退職・辞職 (5) 免職	
第5節 地方人民政府における事務	50
1 組織の実態	50
2 事務の具体例	53
(1) 義務教育 (2) 社会保障	
第3章 地方税財政制度	56
第1節 地方財政	57
1 予算の仕組み	57
(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	60
(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	63
(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	64
1 歳入	64
(1) 全体推移 (2) 税収別内訳 (3) 省別内訳	
2 歳出	70
(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	73
第3節 地方債、分税制・政府間財政調整	74
1 地方債	74
(1) 地方債発行の制度設計 (2) 2018年の発行実績 (3) 今後の課題	
2 分税制	76
(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	77
(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	81
1 税目	81
(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	92
(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、中央軍事委員会、地方各級人民代表大会、地方各級人民政府、民族自治地方の自治機関、監察委員会、人民法院（裁判所）及び人民検察院等から構成されている（中華人民共和国憲法（以下「憲法」という。）第3章）。

図表1-1 国家の政治・行政機構



(出所)『中国情報ハンドブック2020年版』92、93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128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132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及び地方各級人民代表大会である（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）。適当な定数の帰国華僑代表を有しなければならない（選挙法第7条第2項）。代表の定数は3,000人を超えてはならない（選挙法第16条）。第13期（2018年~2023年）の代表数は2,980名である。

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、各部部长、各委员会主任、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の選出及び中央軍事委員会主席の指名に基づき、中央軍事委員会のその他の構成人員の決定
- キ 国家監察委员会主任の選出
- ク 最高人民法院院長及び最高人民検察院検察長の選出
- ケ 国民経済、社会発展計画、計画執行状況、国家予算、予算執行状況の審査・承認
- コ 全人代常務委員会の不適当な決定の改正及び取消し
- サ 省・自治区及び直轄市の設置の承認
- シ 特別行政区の設立及びその制度の決定
- ス 戦争と平和の問題の決定
- セ 最高国家権力機関が行使すべきその他の職権

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、かつ、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）。

なお、現行憲法は、1982年に採択された4つ目の憲法である。それ以前には、中国初めての1954年憲法、75年憲法及び78年憲法が存在していた。現行憲法は、82年の採択以降、88年、93年、99年、2004年及び18年に改正されている。

(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（憲法第66条）。また、常務委員会の構成員は、国家行政機関、監察機関、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（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及び改正

ウ 全人代の閉会期間において、全国人民代表大会が制定した法律の部分的な補充及び改正

エ 法律の解釈

オ 全人代の閉会期間において、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

カ 全人代の閉会期間において、国務院総理の指名に基づく部長、委員会主任、会計検査長及び秘書長の選定

キ 全人代の閉会期間において、中央軍事委員会主席の指名に基づく、中央軍事委員会の主席以外の構成員の選定

ク 国家監察委員会主任の要請に基づく、国家監察委員会の副主任及び委員の任免

ケ 国務院、中央軍事委員会、国家監察委員会、最高人民法院、最高人民検察院の活動の監督

コ 最高人民法院院長の要請に基づく、最高人民法院の副院長、裁判官及び裁判委員会委員並びに軍事法院院長の任免

サ 最高人民検察院検察長の要請に基づく、最高人民検察院の副検察長、検察官、検察委員会委員及び軍事検察院検察長の任免、並びに省、自治区及び直轄市の人民検察院検察長の任免の承認

シ 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

ス 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
- セ 外国に駐在する全権代表の任免
 - ソ 外国と締結した条約及び重要な協定の批准及び廃棄
 - タ 軍人及び外交官の職級制度、その他の専門的職級制度の決定
 - チ 国の勲章及び荣誉称号の規定及びその授与の決定
 - ツ 特赦の決定
 - テ 全国人民代表大会の閉会期間において、国が武力侵犯を受け、又は国際間で侵略を共同防止する条約を必ず履行すべき状況に遭遇した場合に、戦争状態の宣言を決定
 - ト 全国的総動員又は局部的動員を決定
 - ナ 全国又は省、自治区若しくは直轄市が緊急状態に入った旨を決定
 - ニ 全国人民代表大会が授与するその他の職権

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歳以上の中華人民共和国公民である。任期は5年で、かつては2期を超えて連続して就任することはできないとの規定が憲法に定められていたが、2018年の憲法改正により撤廃された。

図表 1 - 2 歴代中華人民共和国主席

	国家主席		任期
1	中華人民共和国中央人民政府主席	毛沢東	1949年9月～1954年9月
2	中華人民共和国主席	毛沢東	1954年9月～1959年4月
3	中華人民共和国主席	劉少奇	1959年4月～1965年1月
4	中華人民共和国主席	劉少奇	1965年1月～1966年
5	中華人民共和国名誉主席	宋慶齡	1981年5月決定
7	中華人民共和国主席	李先念	1983年6月～1988年4月
8	中華人民共和国主席	楊尚昆	1988年4月～1993年3月
9	中華人民共和国主席	江沢民	1993年3月～1998年3月
10	中華人民共和国主席	江沢民	1998年3月～2003年3月
11	中華人民共和国主席	胡錦濤	2003年3月～2008年3月
12	中華人民共和国主席	胡錦濤	2008年3月～2013年3月
13	中華人民共和国主席	習近平	2013年3月～2018年3月
14	中華人民共和国主席	習近平	2018年3月～

中華人民共和国政府HPをもとに作成。

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 国家の勲章及び荣誉称号の授与
- 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（中華人民共和国を代表して）

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。

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、会計検査長、秘書長らによって構成される（憲法第86条）。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 歴代総理

	総理		任期
1	政務院総理	周恩来	1949年10月～1976年1月
2	国務院代総理	華国鋒	1976年2月
3	国務院総理	華国鋒	1976年4月～1980年9月
4	国務院総理	趙紫陽	1980年9月～1987年11月
5	国務院代総理	李鵬	1987年11月
6	国務院総理	李鵬	1988年4月～1998年3月
7	国務院総理	朱鎔基	1998年3月～2003年3月
8	国務院総理	温家宝	2003年3月～2013年3月
9	国務院総理	李克強	2013年3月～

中華人民共和国政府HPをもとに作成。

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に対して責任を負い、かつ活動を報告し、また全人代の閉会期間においては、常務委員会に対して責任を負い、かつ活動を報告する（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發布すること
- 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し、かつ、各部及び各委員会に属しない全国的行政業務を指導すること
- エ 全国の地方各級国家行政機関の業務を統一的に指導し、中央並びに省、自治区及び直轄市の国家行政機関の職権の具体的区分を定めること
- オ 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
- カ 経済業務並びに都市・農村建設及び生態文明建設を指導し、管理すること
- キ 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
- ク 対外事務を管理し、外国と条約及び協定を締結すること
- ケ 国防建設事業を指導し、管理すること
- コ 民族事務を指導及び管理し、少数民族の平等の権利及び民族自治地方の自治権を保障すること
- サ 華僑の正当な権利及び利益を保護し、帰国華僑及び国内に居住する華僑家族の権利及び利益を保護すること
- シ 各部及び各委員会の発布した不適当な命令、指示及び規則を改正し、又は取り消すこと
- ス 地方各級国家行政機関の不適当な決定及び命令を改正し、又は取り消すこと
- セ 省、自治区及び直轄市の区域区分を承認し、自治州、県、自治県及び市の設置及び区域区分を承認すること
- ソ 法律の定めにより、省、自治区又は直轄市の範囲内の一部地区が緊急状態に入った旨を決定すること
- タ 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

2018年に行われた機構改革では、25の部・委員会等が次の26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（情報）化部、国家民族事務委員会、公安部、国家安全部、民政部、司法部、財政部、人力資源・社会保障部、自然資源部、生態環境部、住房・城郷（住宅・都市農村）建設部、交通運輸部、水利部、農業農村部、商務部、文化・旅游部、国家衛生健康委員会、退役軍人事務部、国家応急安全管理部、中国人民銀行及び審計（会計監査）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。2019年末時点で党員は9,194.4万人で、全人口の約6.6パーセントを占めている。

党組織は中央から地方まで国家機関と並存しており、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。

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。

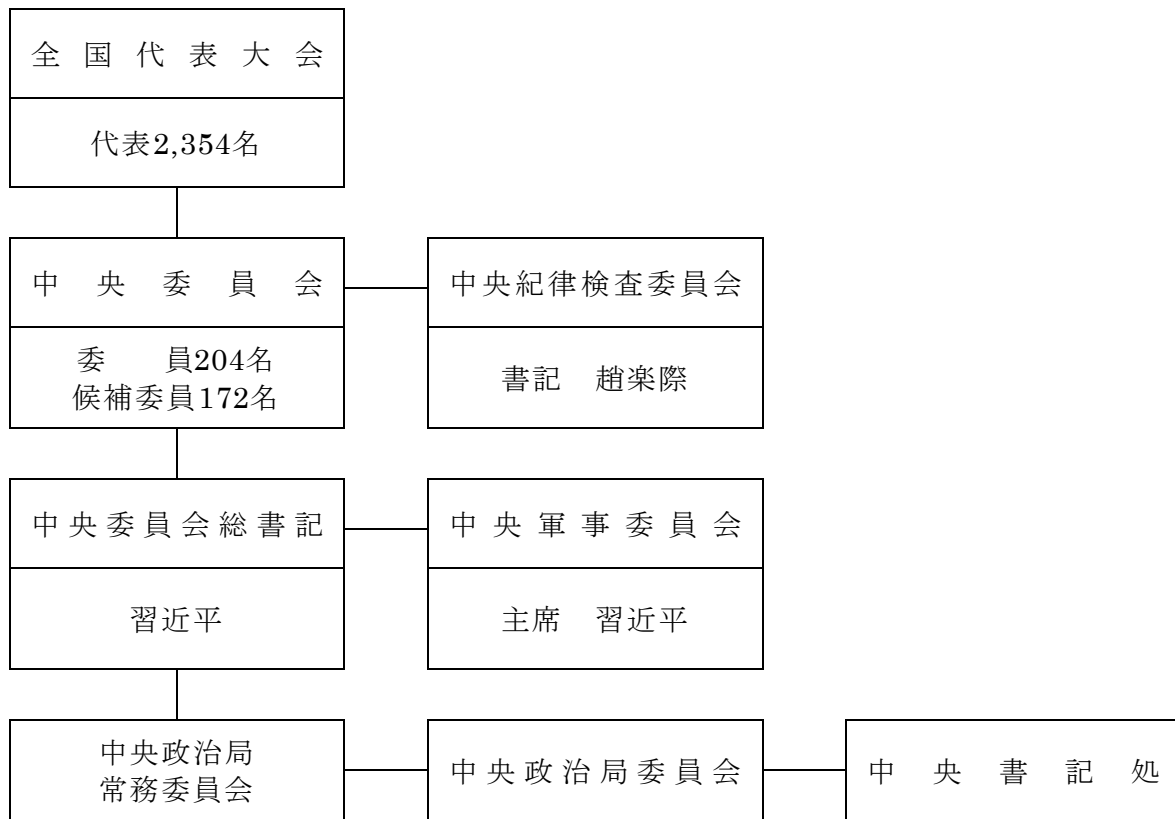
共産党全国代表大会は、原則として5年に1回開催され、今後5年間の路線・方針の決定をはじめ重要問題を討議するほか、党規約の改正、中央委員会報告の審査、中央委員の選出などを行う。

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。

図表 1 - 4 中国共産党第19期の中央組織機構図



(出所) 『中国情報ハンドブック2020年版』107頁。

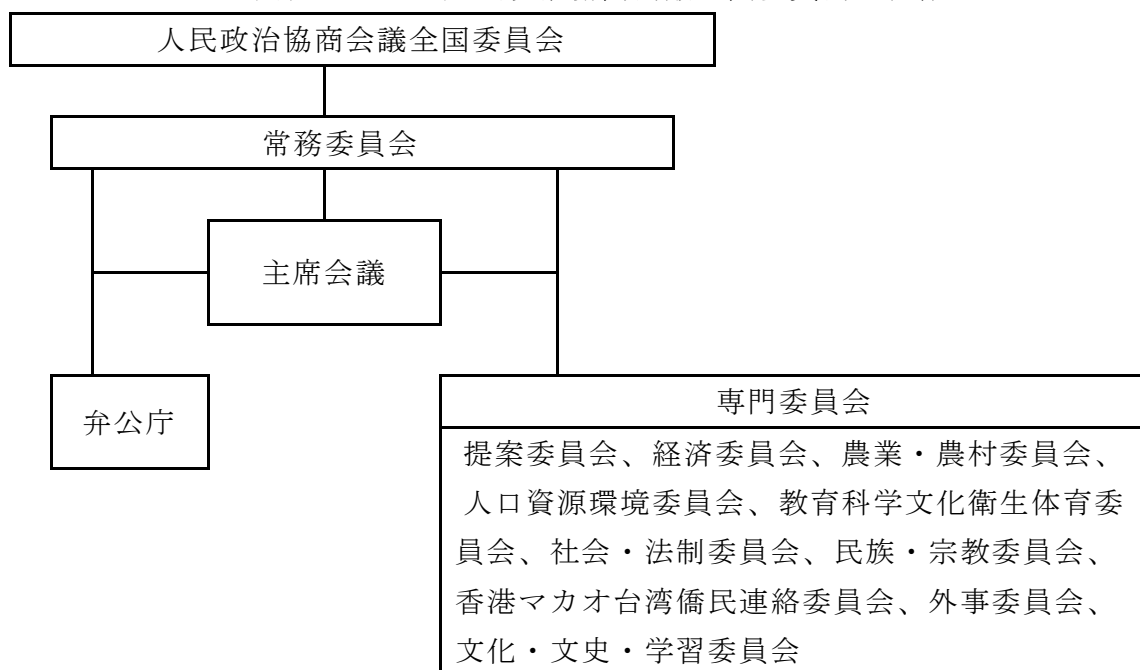
5 中国人民政治協商会議

中国人民政治協商会議は、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「两会」と呼ばれる。

図表 1 - 5 人民政治協商會議全国委員会の組織



(出所) 『中国情報ハンドブック2020年版』117、118頁をもとに作成。

6 中央軍事委員会

中華人民共和国中央軍事委員会は、全国の武装力量を指導する国家の軍事指導機構であり、中央軍事委員会は、主席、副主席、委員から構成される（憲法第93条）。

中央軍事委員会主席は、全人代が選挙し、中央軍事委員会のその他の構成人員は中央軍事委員会主席の指名に基づき決定される。（憲法第62条）

中央軍事委員会主席は、全人代及び常務委員会に対して責任を負う（憲法第94条）。

なお、中国共産党も中央軍事委員会を有しており、党の中央軍事委員会は中国共産党の最高軍事指導及び軍事政策決定機構である。中央軍事委員会と中国共産党中央軍事委員会とは、党の中央軍事委員会の構成メンバーと同一メンバーを中央軍事委員会の構成メンバーに選出することで同一性が保持されている関係であり、「一機構二名称」となっている。

7 監察委員会

中華人民共和国各級監察委員会は、国の監察機関であり、（憲法第123条）中華人民共和国国家監察委員会は、最高監察機関である（憲法第125条）。

国家監察委員会は、憲法及び関連法律に従い、公職に就いている者の政治倫理上の問題について監督、調査及び処分を担当し、責任を負うものとしている。

国家監察委員会及び地方各級監察委員会は中華人民共和国により設置され、監察委員会は、主任、副主任、委員により構成される。（憲法第124条）。

監察委員会は、全人代及び常務委員会に対して責任を負い（憲法第126条）、法律の定めにより独立して監察権を行使し、行政機関、社会团体及び個人の干渉を受けない（憲法第127条）。

8 人民法院

人民法院は、中華人民共和国の司法機関であり、人民法院は裁判所、最高人民法院は最高裁判所に相当し、独立して裁判権を行使し、行政機関、社会团体及び個人の干渉を受けない機関である（憲法第131条）。

最高人民法院、地方各級人民法院及び軍事法院等の専門人民法院は中華人民共和国により設置される（憲法第129条第1項）。

最高人民法院院長は、全人代により選挙される（憲法第62条）。

地方各級人民法院として、高級人民法院、中級人民法院及び基層人民法院が設置されており、高級人民法院は高等裁判所、中級人民法院及び基層人民法院は地方裁判所に相当する。原則として基層人民法院が第一審法院となるが、事案の重大性等によって中級人民法院、高級人民法院及び最高人民法院が第一審法院となる場合がある。

なお、最高人民法院は、全国人民代表大会及び全国人民代表大会常務委員会に対して責任を負う（憲法第133条）。

9 人民檢察院

人民檢察院は、中華人民共和国の檢察庁に相当する国の法律監督機関であり（憲法第134条）、独立して檢察権を行使し、行政機関、社会組織及び個人の干渉を受けない機関である（憲法第136条）。

最高人民檢察院、地方各級人民檢察院及び軍事檢察院等の専門人民檢察院は、中華人民共和国により設置される（憲法第135条）。

最高人民檢察院は、最高檢察庁に相当する国の最高檢察機関であり（憲法第137条）、檢察長は全人代で選挙される（憲法第62条）。最高人民檢察院は、全人代及び常務委員会に対して責任を負うものである（憲法第138条）。

地方各級人民檢察院として、省級人民檢察院、省級人民檢察院分院、市級人民檢察院及び県級人民檢察院が設立されており、地方各級人民檢察院は地方檢察庁に相当する。

第2章 地方行政制度

前章に記載したとおり、国家機関は、全人代、国家主席、国務院（人民政府）、中央軍事委員会、地方各級人民代表大会、地方各級人民政府、民族自治地方の自治機関、監察委員会、人民法院、人民検察院等から構成されている。このうち、中央国家機関としては、全人代、国家主席、国務院、中央軍事委員会、監察委員会、最高人民法院、最高人民検察院、中国共産党及び中国人民政治協商会議等があり、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。

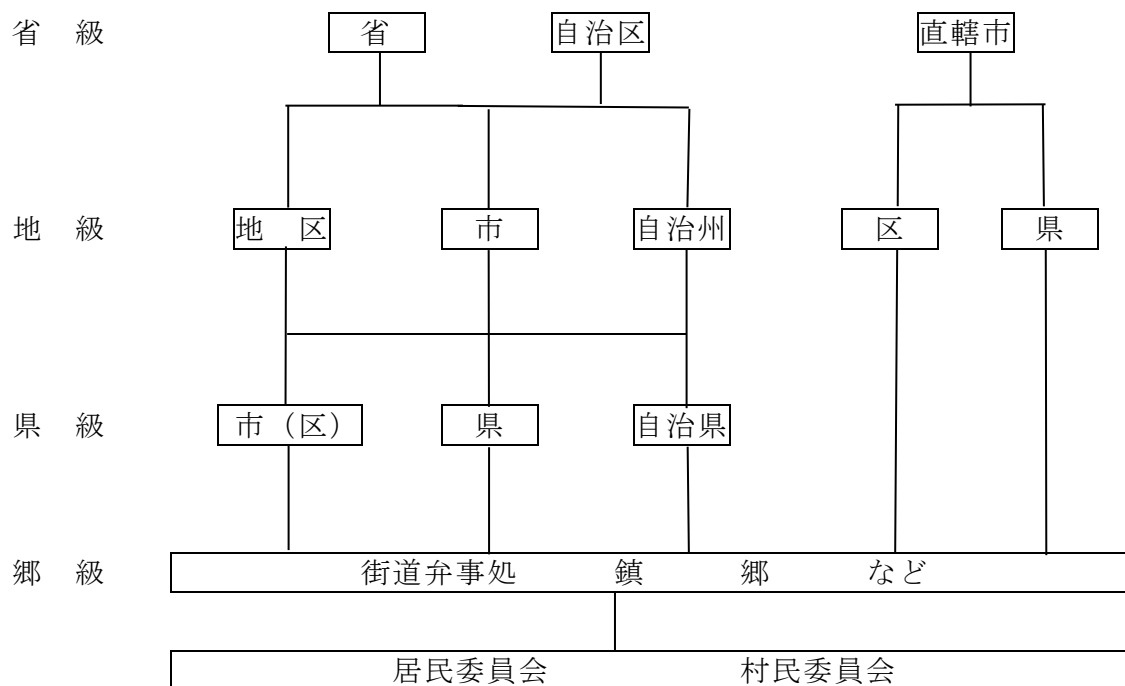
具体的には、第1節にて地方行政の階層及びその概要を、第2節にて階層（各級）毎の組織と権限を、第3節にて特別行政区制度を、第4節にて執行機関である各級地方人民政府での事務実態について記載する。

第1節 行政区

1 概論

行政区は、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（河北省承德市など）、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 地級・県級の例

	地級	県級
福建省	福州市 (省都)	<ul style="list-style-type: none"> 区：鼓楼区、台江区、倉山区、晋安区、馬尾区、長楽区 県：閩侯県、連江県、閩清県、羅源県、永泰県、平潭県 県級市：福清市
	廈門市 (副省級市)	<ul style="list-style-type: none"> 区：思明区、湖里区、集美区、海滄区、同安区、翔安区
	漳州市	<ul style="list-style-type: none"> 区：龍文区、薌城区、長泰区、龍海区 県：南靖県、詔安県、平和県、華安県、雲霄県、漳浦県、東山県
	泉州市	<ul style="list-style-type: none"> 区：豊澤区、鯉城区、洛江区、泉港区 県：惠安県、安溪県、永春県、德化県、金門県 県級市：石獅市、晋江市、南安市
	三明市	<ul style="list-style-type: none"> 区：三元区、沙县区 県：明溪県、清流県、寧化県、建寧県、泰寧県、将楽県、尤溪県、大田県 県級市：永安市
	莆田市	<ul style="list-style-type: none"> 区：城廂区、荔城区、秀嶼区、涵江区 県：仙游県
	南平市	<ul style="list-style-type: none"> 区：建陽区、延平区 県：順昌県、浦城県、光澤県、松溪県、政和県 県級市：邵武市、武夷山市、建甌市
	龍岩市	<ul style="list-style-type: none"> 区：新羅区、永定区 県：上杭県、武平県、長汀県、連城県 県級市：漳平市
	寧徳市	<ul style="list-style-type: none"> 区：蕉城区 県：古田県、屏南県、周寧県、寿寧県、柘榮県、霞浦県 県級市：福安市、福鼎市

図表 2 - 3 行政区画数（2019年末時点）

省級(34)		地級(333)		県級(2,846)		郷級(38,755)	
直轄市	4	地級市	293	市管轄区	965	鎮	21,013
省	23	その他	40	県級市	387	郷・民族郷	9,221
自治区	5			県	1,323	街道	8,519
特別行政区	2			自治県	117	その他	2
				その他	54		

(出所) 『中国統計年鑑(2020年版)』3頁をもとに作成。

2 各行政区の概要

(1) 省級行政区

省級行政区には、省、自治区、直轄市及び特別行政区がある（憲法第30条第1項）。

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、国務院行政区画管理に関する規定第3条）。

図表2-4 省級地方の概要（2019年末時点）

区分	地方名	人口 (万人)	面積 (万km ²)	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	7,592	19	11	168	2,255
	山 西	3,729	16	11	117	1,396
	遼 寧	4,352	15	14	100	1,355
	吉 林	2,691	19	9	60	937
	黒龍江	3,751	47	13	121	1,240
	江 蘇	8,070	10	13	96	1,261
	浙 江	5,850	10	11	90	1,360
	安 徽	6,366	14	16	105	1,498
	福 建	3,973	12	9	85	1,107
	江 西	4,666	17	11	100	1,563
	山 東	10,070	15	16	137	1,824
	河 南	9,640	17	17	158	2,451
	湖 北	5,927	19	13	103	1,249
	湖 南	6,918	21	14	122	1,937
	広 東	11,521	19	21	122	1,606
	海 南	945	3.4	4	23	218
	四 川	8,375	48	21	183	3,440
	貴 州	3,623	17	9	88	1,440
	雲 南	4,858	39	16	129	1,407
	陝 西	3,876	21	10	107	1,312
	甘 肅	2,647	45	14	86	1,357
	青 海	608	72	8	44	403
	(台湾)	2,360	3.6			
自 治 区	内 蒙 古	2,540	118	12	103	1,024
	広 西 壮 族	4,960	24	14	111	1,250
	チベット	351	120	7	74	697
	寧 夏 回 族	695	6.6	5	22	240
	新 疆 ウイグル	2,523	165	14	106	1,077
直 轄 市	北 京	2,154	1.7	-	16	333
	天 津	1,562	1.2	-	16	248
	上 海	2,428	0.6	-	16	215
	重 慶	3,124	8.2	-	38	1,029
特 別 行 政 区	香 港	750.7	0.1			
	マカオ	67.2	0.003			

(出所) 『中国統計年鑑(2020年版)』3、36、819、831、881頁、

『中国情報ハンドブック2020年版』55頁をもとに作成。

(2) 地級行政区

地級行政区には、地級市、自治州、地区等がある（憲法第30条）。なお、県級市が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。2021年3月現在、ハルビン市（黒竜江省）、長春市（吉林省）、瀋陽市・大連市（遼寧省）、済南市・青島市（山東省）、南京市（江蘇省）、杭州市・寧波市（浙江省）、広州市・深セン市（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）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。）により民族区域の自治が保証されている。民族区域自治とは、国家の指導の下、各少数民族が集住して居住する区域において自治機関を設立し、自治権を行使する制度である。行政機構において通常の地級市と大きな差はないものの、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、派出機関を設立することができる（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）。

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) 県級行政区

県級行政区には、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いえる）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る。

下表の基準を満たす県は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	10	
	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・県級市の設置、区域区分は、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）。

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

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。

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）郷級行政区

郷級行政区には、鎮、郷、民族郷がある（憲法第30条第1項第3号）。

郷級行政区のうち、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、省、自治区、直轄市の人民政府関係部門により立案される（行政区域管理条例第11条）。

また、郷は農村地帯の末端の行政組織であり、民族郷は、少数民族の集住する地域に設置される郷級行政区である。

鎮、郷、民族郷の設置、区域区分の変更は、省級人民政府が決める（憲法第107条第3項、国务院行政区划管理に関する規定第5条）。

第2節 組織と権限

1 地方各級人民政府

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（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っている。

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、局長及び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ことが多い。

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）人民政府会議

省長は、省人民政府全体会議及び常務会議を招集し、主宰する。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：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、前節で述べたとおり、省及び自治区は、必要のある場合には、国務院の承認を経て、若干の派出機関を設立できる。（組織法第68条）

（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、決定及び命令を發布し、行政職員の任免、研修、考課及び賞罰を行う（憲法第107条）。

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 直轄市人民政府

直轄市は、地区級市や県級市と異なり、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、速やか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といった利点がある。

2021年3月現在、北京市、天津市、上海市、重慶市の4直轄市が存在する。

直轄市の設立（省の区域変更）に関する明文規定はないが、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）。構成員選出方法とその任期、機関決定、組織、人代及び国务院との関係、職務・権限については、派出機関を設立することができないことを除き、省人民政府と差異はない。

ウ 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）。2021年3月現在、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（憲法第114条、組織法第56条、民族区域自治法第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。

なお、ここで述べる事務は、自治州及び自治県においても該当する。

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、民族区域自治法第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において、当該地方の特徴及び必要に基づき、経済建設の方針、政策及び計画を制定し、地方経済建設事業を自主的に手配・管理する（民族区域自治法第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（民族区域自治法第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、国务院の承認を得て、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、自己の風俗習慣を保持し、又は改革する自由を有するよう保障する（民族区域自治法第10条）。

職務を執行する際に、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、民族区域自治法第21条）。

少数民族の学生の募集・採用を主とする学校（クラス）、その他の教育機構で条件のあるものは、少数民族文字の教科書を採用し、かつ、少数民族の言語を用いて講義しなければならない（民族区域自治法第37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、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）

(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。）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

市長は、地級市人民政府全体会議及び常務会議を招集し、主宰する。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务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

地級市人民政府は、法律に定める権限に基づいて、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・農村の建設事業並びに財政、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し、決定及び命令を發布し、行政職員の任免、研修、考課及び賞罰を行う（憲法第107条）。

また、省及び自治区人民政府所在地の市、国务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、国务院並びに省、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。地級市人代の閉会期間においては、地級市人代常務委員会に対して責任を負い、かつ、活動を報告する。(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いう。

(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

県長、市長及び区長は、同級の人民政府全体会議及び常務会議を招集し、主宰する。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务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

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、人代及び国务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。

法行政、監察、計画出産その他の行政活動を管理し、決定及び命令を發布し、行政職員
の任免、研修、考課及び賞罰を行う（憲法第107条）。但し、規則の制定等に関する
権限はない。

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。同級の人民代表大会の閉会期間においては、同級の人民
代表大会常務委員会に対して責任を負い、かつ、活動を報告する（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³

(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、必要な業務部門を設立する（組織法第64条）。

(エ) 職務・権限

郷人民政府は、郷人代の決議及び上級国家行政機関の決定並びに命令を執行し当該行政区域内の行政活動を管理する（憲法第107条第2項）。なお、地级以上の地方各級人民政府とは異なり、規則を制定することはできない。

(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。

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、若干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

³ 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。

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。なお、街道弁事処、郷、鎮の間に上下関係は存在しない。

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）。

(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歳以上の住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の出席により開催され、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

居民委員会は、憲法、法律、法規及び国の政策を宣伝し、住民が法により履行し

なければならない義務を履行し、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（都委組織法第3条）。

（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8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9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11条）。

なお、村民会議は、18歳以上の村民から構成され、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10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14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5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。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4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」という。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 地方各級人民代表大会

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（同条第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）地方各級人民代表大会

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級下の人民代表大会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。中華人民共和国の満18歳以上の公民は、民族、人種、性別、職業、社会的出身、宗教信仰、教育程度、財産状況及び居住期間を問わず、すべて、選挙権及び被選挙権を有する（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、選出すべき代表の定数を上回らなければならない（選挙法第31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12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	140名	5,000人毎に1名増加可能 （人口が5万人に満たない場合は、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	45名	1,500人毎に1名増加可能 （人口が2千人に満たない場合は、45名未満でも良い）	160名（人口が165万人を超える場合）

集中して居住している少数民族を有する地方においては、集中して居住している

各少数民族は、いずれも当該地区の人民代表大会に参加する代表を有しなければならない（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、適当な定数を有しなければならない（選挙法第6条第2項）。

地方各級人民代表大会の代表の定数は、当該級の人民代表大会常務委員会又は当該級の選挙委員会が当該行政区域の所轄に係る1級下の各行政区域又は各選挙区の人口数に基づき、各代表が代表する都市・農村の人口数が等しいという原則に従い配分する（選挙法第15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⁴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 職権

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檢察院院長、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

⁴ 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）。

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、省級及び国务院の認可を経た地級の人代に限定される（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) 地方各級人民代表大会常務委員会

地方各級人民代表大会常務委員会（以下「人代常務委員会」という。）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4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	15～35 人	人口が100万人を超える県、自治県、県級市、市管轄区は45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選任すること（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务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、中央組織と同様に、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）という規定に基づき、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、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。

各特別行政区では、その地域の憲法ともい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。

本節では、香港特別行政区を中心に述べる。

1 特別行政区の政治・行政機構

（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う。

（ア）選出方法と任期

行政長官は、業界団体や社会組織から選ばれた選挙委員会により選出される⁵（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（香港特別行政区基本法（以下「基本法」という。）第46条）。マカオ特別行政区も同様である。

（イ）職権

行政長官の主な職権は次のとおり（基本法第48条）。

- a 特別行政区を指導すること
- b 特別行政区に適用されるその他の法律の執行につき責任を負うこと
- c 立法会で採択された法案に署名し、法律を公布する。立法会が可決した財

⁵ 香港は委員数 1,500 人、マカオは委員数 400 人。

- 政予算案に署名し、財政予算及び決算を中央人民政府に届け出ること
- d 政府の政策を決定し、行政命令を公布すること
 - e 各司司長、副司長、各局局長、廉政專員⁶、會計検査署署長、警務部門責者、入国事務處處長及び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
 - f 法定の手続きにより各級法院裁判官を任免すること
 - g 法定の手続きにより公職者を任免すること
 - h 中央人民政府が特別行政区基本法に規定する関係事務について発する指令を執行すること
 - i 特別行政区を代表して、中央から権限を授与された対外事務その他の事務を処理すること
 - j 財政収入又は支出に関する動議の立法会への提出を承認すること
 - k 安全及び重大な公共利益に対する考慮に基づいて、政府職員又は政府の公務に責任を負うその他の人員が立法会又はそれに所属する委員会で証言し、証拠を提出するか否かを決定すること
 - l 刑事犯罪者の刑罰を赦免し、又は軽減すること
 - m 請願及び苦情を処理すること
 - n 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會議、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、原則として行政會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。

⁶ 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。

(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 財經事務及庫務局 公務員事務局 民政事務局 運輸住宅局 發展局 保安局 政制內地事務局 教育局 商務經濟發展局 食物衛生局 勞工福利局 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、經濟財政司、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

(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6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 (第6期) 33名
b	選出方法	第1期 (1997年7月1日～2000年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
		第6期 (2016年10月1日～2020年9月30日) 選挙区直接選挙35名 職能別団体選出35名	(2017年10月16日～2021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)

※香港特別行政区の第7期選挙は、新型コロナウイルスの影響により、2021年12月19日へと延期された。

(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（基本法第73条）。

- a 法律を制定、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
- g 住民の請願を受け、処理すること
- h 徴税及び公共支出を承認すること
- i 立法会全議員の4分の1が共同で動議を出し、行政長官に重大な法律違反又は汚職行為があるのにもかかわらず辞職しないと指摘したときは、立法会が調査を進めることを可決した後に、立法会は、終審法院の首席裁判官に独立した調査委員会を設置させ、かつ、自らその主席に任ずるよう委託すること
- j 前各号の職権を行使する際に、必要のあるときは、関係者を召喚して証言を求め、証拠を提出させること

マカオ特別行政区の場合も同様となるが、終審法院裁判官及び高等法院首席裁判官の任免に係る承認については、職権を行使することはできない。

(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⁷。

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。

日本との関係を見ると、観光分野では、2019年の訪日香港人は約229万人で、中国、韓国、台湾に次いで第4位。香港の人口が2019年時点で約750万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5,000万人以上おり、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5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儉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、「観光とレジャーの世界的な拠点」となるべく、ホテル客室数の増加、統合型リゾート化、インフラ整備といった色々な改革が行われている。

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。

⁷ 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13条）。

- ・ 中華人民共和国国籍を有すること
- ・ 18歳以上であること
- ・ 憲法を擁護し、中国共産党の指導及び社会主義制度を擁護すること・良好な政治資質及び道徳品行を有すること
- ・ 正常に職責を履行できる身体的条件及び心理資質を有すること
- ・ 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14条）	公務員の権利（公務員法第15条）
①憲法及び法律の模範的遵守及び中国共産党の指導を自覚的に受けること ②国家に忠実で、国の安全、荣誉及び利益を維持・保護すること 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 ⑤国家秘密及び業務秘密の保持 ⑥社会主義的の核心となす考え方の実践を先導し、法治を堅持し、規律を遵守し、職業道徳を遵守し、社会公徳及び家庭美徳を模範的に遵守すること ⑦公正・廉潔、公平・誠実 ⑧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研修への参加 ⑤業務及び指導者に対する批判及び建議の提出 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112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23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24条）。

（1）公告

公務員を採用する場合には、試験募集の公告が發布され、募集する職位、人数、資格条件、申請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28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29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25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30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31条）。

（5）任用

募集・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。（公務員法第32条）

公示期間が満了すると、中央級の募集・採用機関は、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32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34条）。

3 考査

公務員の考査については、管理権限に従い、公務員の徳、能力、勤勉性、業績及び廉潔性を全面的に考査し、政治資質及び業務実績を重点的に考査しなければならない（公務員法第35条）。

平時考査、専門項目考査及び定期考査等の方式に分ける。定期考査については、平時考査及び専門項目考査を基礎とする（公務員法第36条）。

定期考査の結果については、優秀、職務適任、基本的職務適任及び職務不適任という4つの等級に分ける。書面により公務員本人に通知しなければならない（公務員法第38条）。

4 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79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	国务院総理				
2	2~3	副総理 国务委員				
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80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81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82条）。

中国の公務員に対する様々な手当や福利待遇は、手厚いといわれており、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83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92条）	次のいずれかに該当するとき <ul style="list-style-type: none"> ・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93条）	次のいずれかに該当するとき <ul style="list-style-type: none"> ・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86条)	次のいずれかに該当するとき <ul style="list-style-type: none"> ・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87条第3項) ※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 <ul style="list-style-type: none"> ・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107条第1項)。

(5) 免職

公務員は、次のいずれかに該当する場合は、これを免職する(公務員法第88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切ではない場合で、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、また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90条第2項)。

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36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38条)。

中央八項規定と儉約化

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儉約節約の励行の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・儉約令を背景として、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 (国务院)	地方政府			
	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 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 民政部 司法部 財政部 人力資源・社会 保障部 自然資源部 生態環境部 住宅・都市農村 建設部	外事弁公室 発展改革委員会 経済情報化委員会 教育庁 科学技術庁 民族事務委員会 公安厅 国家安全庁 民政庁 司法庁 財政庁 人力資源・社会保 障庁 自然資源庁 生态环境庁 住宅・都市農村建 設庁	外事僑務弁公室 発展改革委員会 経済情報化委員会 教育局 科学技術局 民族宗教事務局 公安局 国家安全局 民政局 司法局 財政局 人力資源・社会 保障局 自然資源和规划局 生态环境局 住宅・都市農村 建設局 規画局 都市管理局	 発展改革局 経済貿易情報化局 教育体育局 科学技術局 民族宗教局 公安局 交通警察大隊 民政局 司法局 財政局 人力資源・社会 保障局 自然資源和规划局 生态环境分局 住宅・都市農村 建設局 規画局 都市管理局 住宅保障局	教育委員会 小・中学校 派出所 民生所 司法所 財政所 人力資源・社会保 障所 自然資源所 都市農村建設サー ビス所

交通運輸部 水利部 農業農村部 商務部 文化・旅遊部 国家衛生健康委 員会 退役軍人事務部 応急管理部 中国人民銀行 会計審査署 〈国务院弁公庁〉 国家陳情局 〈直属特設機構〉 国有資産監督管 理委員会 〈直属機構〉 税関総署 国家税務総局 国家市場監督管 理総局 国家放送・テレビ 総局 国家体育総局 国家統計局 国家国際発展合 作署 国家医療保障局 国务院参事室 国务院機関事務 管理局 〈事務機構〉 国务院僑務弁公室 国务院研究室 〈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 国务院発展研究 センター 中央ラジオテレ ビ总台 中国気象局 中国銀行保険監 督管理委員会	交通運輸庁 水利庁 農業農村庁 海洋漁業庁 林業庁 商務庁 文化・旅遊庁 衛生健康委員会 退役軍人事務庁 応急管理庁 会計審査庁 国有資産監督管理 委員会 国家税務局 地方税務局 市場監督管理局 放送・テレビ局 体育局 統計局 医療保障局 機関事務管理局 人民政府僑務弁公室 人民政府研究室 ラジオテレビ局 気象局 地方金融監督管理局	交通運輸局 水利局 農業農村局 商務局 文化・旅遊局 衛生健康委員会 退役軍人事務局 応急管理局 中国人民銀行市 中心支店 会計審査局 国有資産監督管 理委員会 国家税務局 地方税務局 市場監督管理局 放送・テレビ局 体育局 統計局 医療保障局 機関編制委員会 弁公室 人民政府研究室 ラジオテレビ局 気象局 地方金融監督管理局	交通運輸局 水利局 農業農村局 商務局 中小企業局 招商局 文化・旅遊局 衛生健康局 退役軍人事務局 応急管理局 人民銀行 会計審査局 国有資産運営セ ンター 国家税務局 地方税務局 市場監督管理局 放送・テレビ局 統計局 医療保障局 金融作業弁公室	水利所 農業技術所 衛生健康服務所 市場監督管理所 放送テレビステー ション 統計センター
--	--	---	---	---

中国証券監督管理委員会 全国社会保険基金理事会 国家自然科学基金委員会 <部・委員会管理> 国家陳情局 国家食糧物資備蓄局 国家エネルギー局 国家国防科技工業局 国家煙草専売局 国家移民局 国家林業草原局 国家鉄路局 中国民用航空局 国家郵政局 国家文物局 国家漢方医薬管理局 国家鋁山安全監査局 国家外貨管理局 国家藥品監督管理局 国家知的所有権局	陳情局 食糧物資備蓄局 エネルギー局 藥品監督管理局 海洋局 畜牧獣医局 牢獄管理局	陳情局 食糧物資備蓄局	陳情弁公室 食糧物資備蓄センター エネルギー作業サービスセンター	
--	--	----------------	--	--

(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、日本語対応が可能な職員が在籍していることが多い。

(出所) 中華人民共和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「教育法」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。

2015年4月には、教育法第40条が次のとおり改定された。教科書の価格は、省、自治区、直轄市人民政府価格行政部門が同級の出版行政部門とともに薄利の原則に沿って決定すること。

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（教育法第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（教育法第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（教育法第18条）や、寄宿制学校の設置を県級政府が行うこと（教育法第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（教育法第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（教育法第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、実施されているものが多い。

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1,835億元に対し、地方政府3兆2,962億元（2019年）。

地方政府間の役割分担は弾力的なものとなっており、各級地方政府における「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。全国的に共通しているのは、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組が進められている。

(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組にあわせて、社会保障制度についても社会状況に適応した制度の構築が進められている。

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。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、社区はその優れた住民ニーズ把握力や情報伝達力を活かし、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て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。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。

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

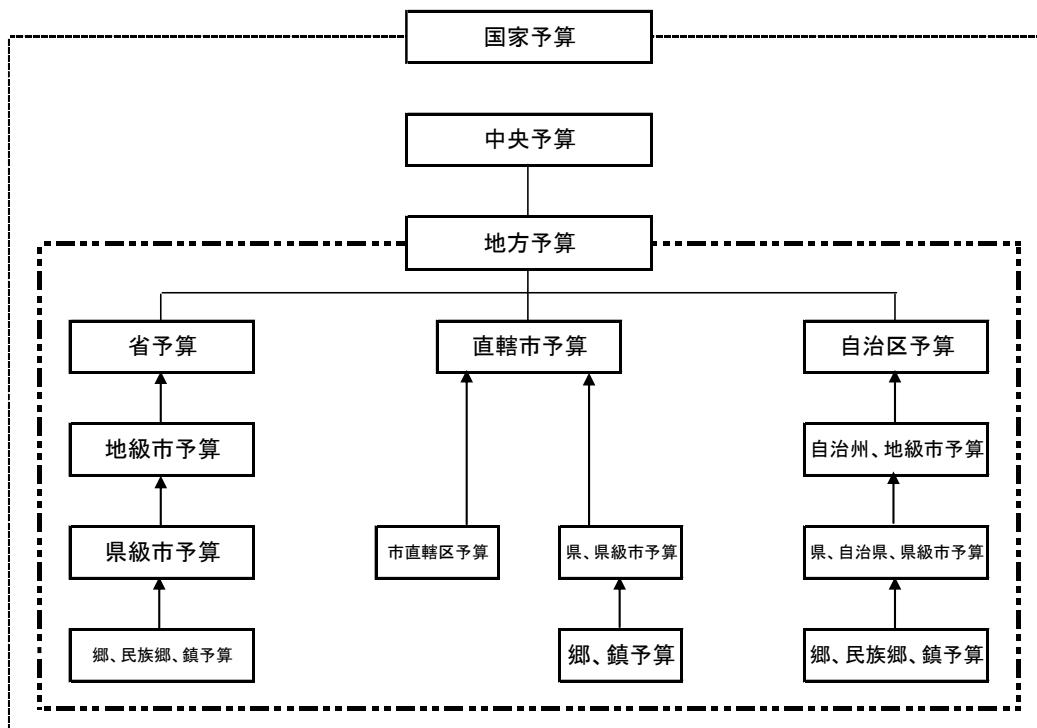
予算に関する基本法は、「中華人民共和国予算法」（以下「予算法」という。）であり、予算年度は暦年（1月1日～12月31日）である（予算法第18条）。

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、各予算は中央、地方に分類できる。

一般公共予算	<p>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）。</p> <p>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。</p>
政府性基金予算	<p>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、收受し、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）。</p> <p>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。</p>
国有資本経営予算	<p>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）。</p> <p>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。</p>
社会保険基金予算	<p>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11条第1項）。</p> <p>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。</p>

（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、命令及び決議を取り消すことができる（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て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て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、当該級政府予算及び決算案の編成、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、文書が見られる。

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、財政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、財政部が国务院に報告し、国务院の承認を経た後、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とされている（予算法第54条）。

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。

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たが、2020年10月施行の予算法実施条例では、中央政府基金予算収入、地方政府性基金予算収入、中央国有資本経営予算収入、地方国有資本経営予算収入に前年度の繰越が含まれることとなり、各部署及び各機関の決算は、前年度の繰越を例示することが必要となった（予算

法実施条例第35条、36条、37条、38条、83条)。

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、具体的な用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予備費の支出案が地方各級政府によって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中央政府の許可を得て設置、補充され、額については本級公共予算支出総額の1%に達するようにならなければならない(予算法実施条例第49条)。

(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政府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、国务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

国务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、国务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预算と、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、定められた用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预算、政府性基金予算への組込となる。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されて、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。2018年を例にみると、全国の決算収入額75,479億元のうち、94.6%の71,444億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62,875億元と地方収入の88.0%を占めている。これは、一般公共预算と政府性基金予算の合計額からみても、中央からの移譲金を含めない自主財源の35.8%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。

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

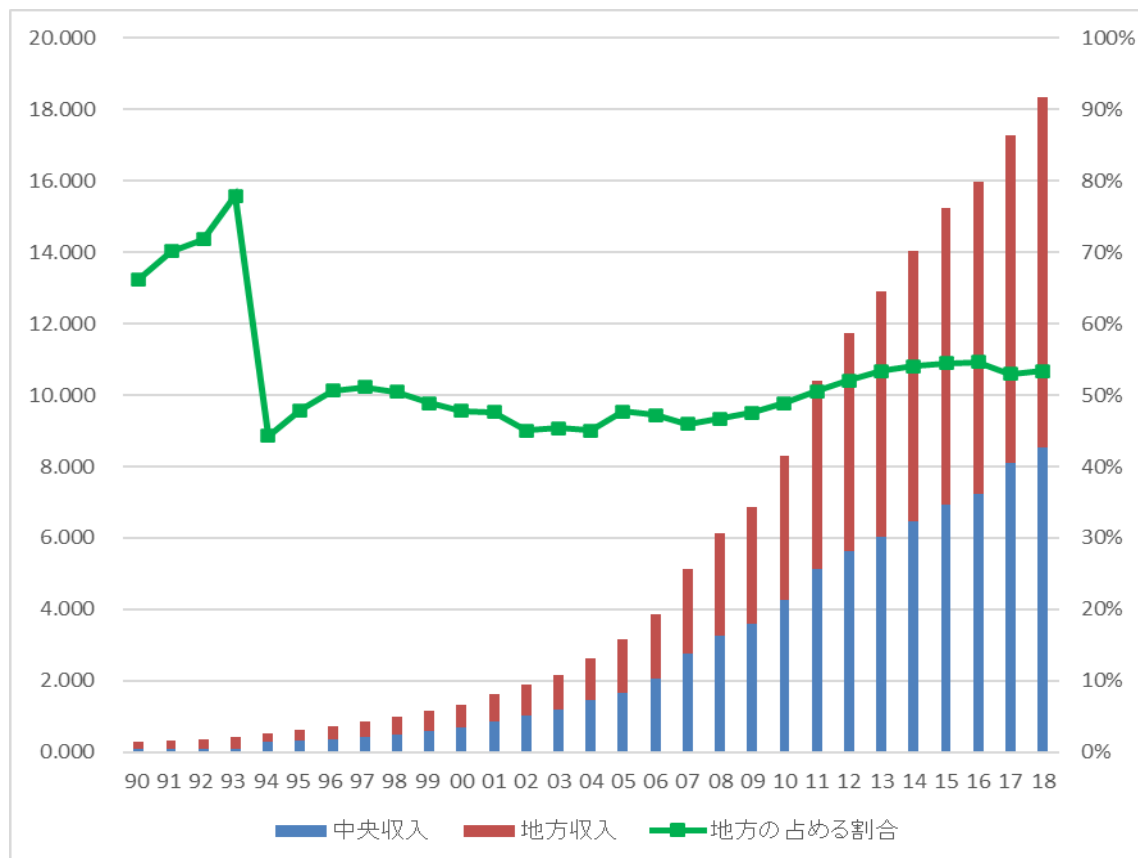
(1) 全体推移

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見ていく。

一般公共予算のうち、政府間の財政調整（税込返還、移転支払）を除いた中央政府・地方政府の一次的な税込や徴収金（以下「中央収入」「地方収入」という。）の収入総額は18.3兆元（2018年決算。以下同じ。）であり、その内訳は、中央収入が8.5兆元、地方収入が9.8兆元となっている。

図表3-2 収入の推移（左軸：収入額（兆元））



（出所）『中国財政年鑑2019』407、408頁をもとに作成。

イ 増減

中央地方の合計を見ると、一貫して増加を続けている。中央地方別に見ると、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%前後で推移している。

（2）税収別内訳

中央では、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公共財政上の最終的な原資となる。地方においては、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公共財政上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。

¹³ 毎年の財政繰越金からの積立金

図表 3 - 3 2018年中央・地方別収入主要項目（単位：億元）

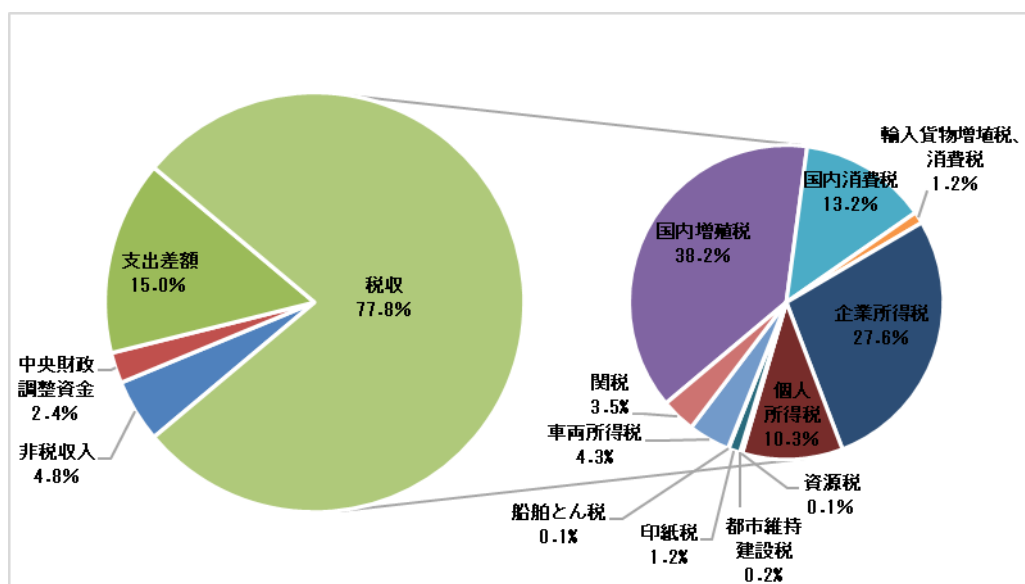
項目	一般公共予算収入	一般公共予算収入	
		中央	地方
総計	183,359.84	85,456.46	97,903.38
1. 税収	156,402.86	80,448.07	75,954.79
国内増値税	61,530.77	30,753.32	30,777.45
国内消費税	10,631.75	10,631.75	
輸入貨物増値税、消費税	16,878.97	16,878.97	
輸出貨物増値税、消費税還付	-15,913.93	-15,913.93	
企業所得税	35,323.71	22,242.11	13,081.60
個人所得税	13,871.97	8,324.42	5,547.55
資源税	1,629.90	45.15	1,584.75
都市維持建設税	4,839.98	159.31	4,680.67
不動産税	2,888.56		2,888.56
印紙税	2,199.36	976.88	1,222.48
うち証券取引印紙税	976.88	976.88	
都市土地使用税	2,387.60		2,387.60
土地増値税	5,641.38		5,641.38
車船税	831.19		831.19
船舶とん税	49.78	49.78	
車両取得税	3,452.53	3,452.53	
関税	2,847.78	2,847.78	
耕地占用税	1,318.85		1,318.85
契税	5,729.94		5,729.94
煙草税	111.35		111.35
環境保護税	151.38		151.38
その他税収	0.04		0.04
2. 非税収入	26,956.98	5,008.39	21,948.59
特定収入	7,523.38	325.94	7,197.44
行政事業収益	3,925.45	404.56	3,520.89
罰金・没収金	2,659.18	167.00	2,492.18
国有資本経営収入	3,574.20	3,217.94	356.26
国有資産使用料収入	7,075.98	789.11	6,286.87
その他収入	2,198.79	103.84	2,094.95

（出所）『中国財政年鑑2019』301、308頁をもとに作成。

ア 中央

税収と非税収入を合わせたものが収入となるが、これが中央公共財政の82.6%を占める主要原資となる。税収のうち、消費課税である増値税、消費税の2税が半分以上を占め、これに所得課税である企業所得税、個人所得税を加えた4税でほぼ9割に達する。

図表 3 - 4 2018年中央政府収入内訳（単位：億元、%）



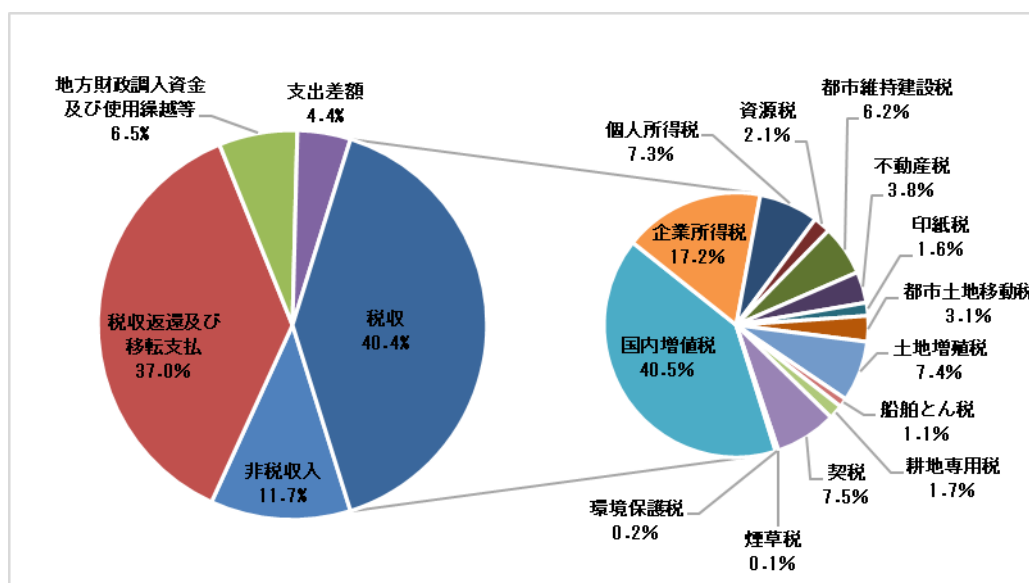
（出所）『中国財政年鑑2019』301頁をもとに作成。

イ 地方

まず、税収面から見ると、増値税が4割近くを占め、企業所得税及び個人所得税の2税を加えた3税の合計で65%となる。収入の52%を占める税収に、37%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ると89%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、2012年が21.4%であったのに対し、2018年は23.5%と大きくなっている。

図表 3 - 5 2018年地方政府収入内訳（項目別）（単位：億元、%）



（出所）『中国財政年鑑2019』308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、地域の税金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（税金返還、移転支払）とに区分し、その割合を見てみる。

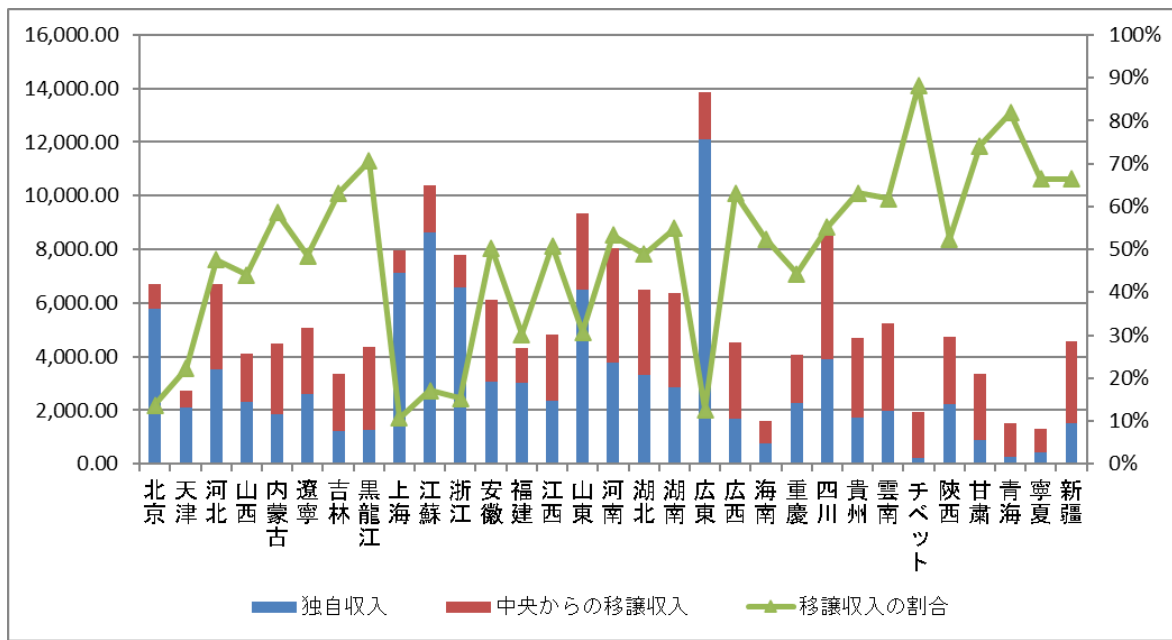
ア 地域毎の状況

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。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%を超えるようになったが、2018年成長率の上昇も落ち着き、6%前後の成長率となっている。

イ 収入の占める割合

収入規模が大きい省ほど独自収入の占める割合が大きく、独自収入が5,000億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、独自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き、中央からの財政調整への依存度が非常に高い状況となっている。

図表 3-6 各省、自治区、直轄市収入内訳(2018) (単位: 億元、%)



(出所) 『中国財政年鑑2019』 348~384頁をもとに作成。

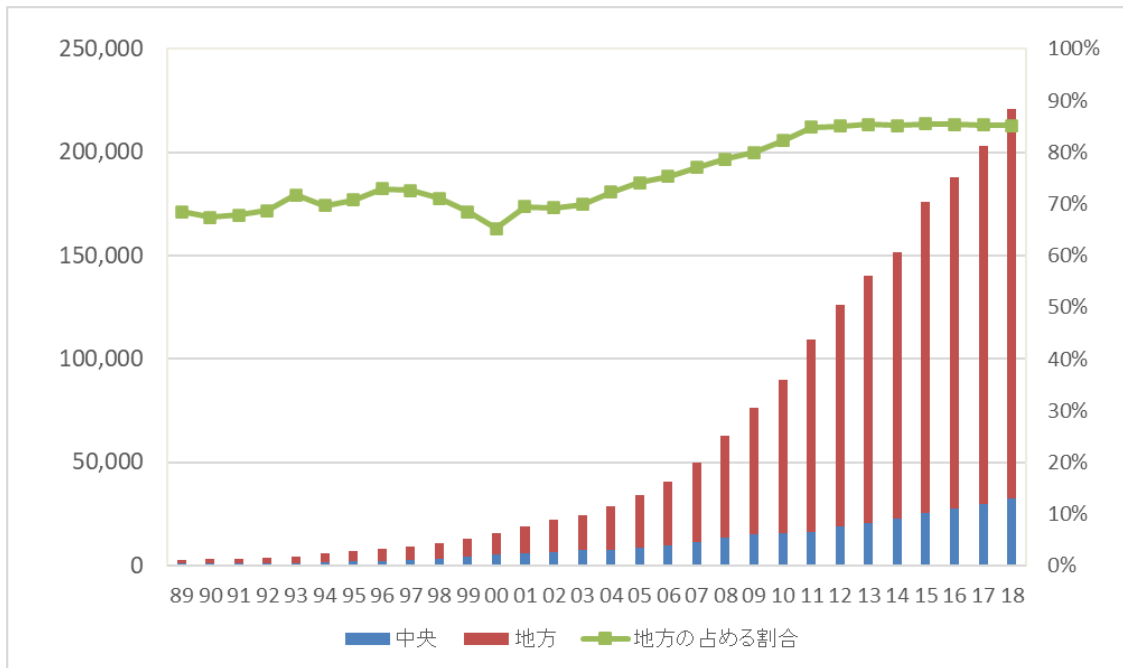
2 歳出

(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「中央支出」「地方支出」という。）は合計で22兆元（2018年決算。以下同じ。）であり、その内訳は、中央支出が3.27兆元（15%）、地方支出¹⁴が18.82兆元（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2019』409、410頁をもとに作成。

イ 増減

中央地方の合計を見ると、一貫して増加を続けている。中央地方別に見ると、中央支出は、1989年～1993年に微増であったが、1994年の分税制導入による収入増加を受けて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、収入は大幅に減少したが、支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年の分税制導入以降も、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いえる。

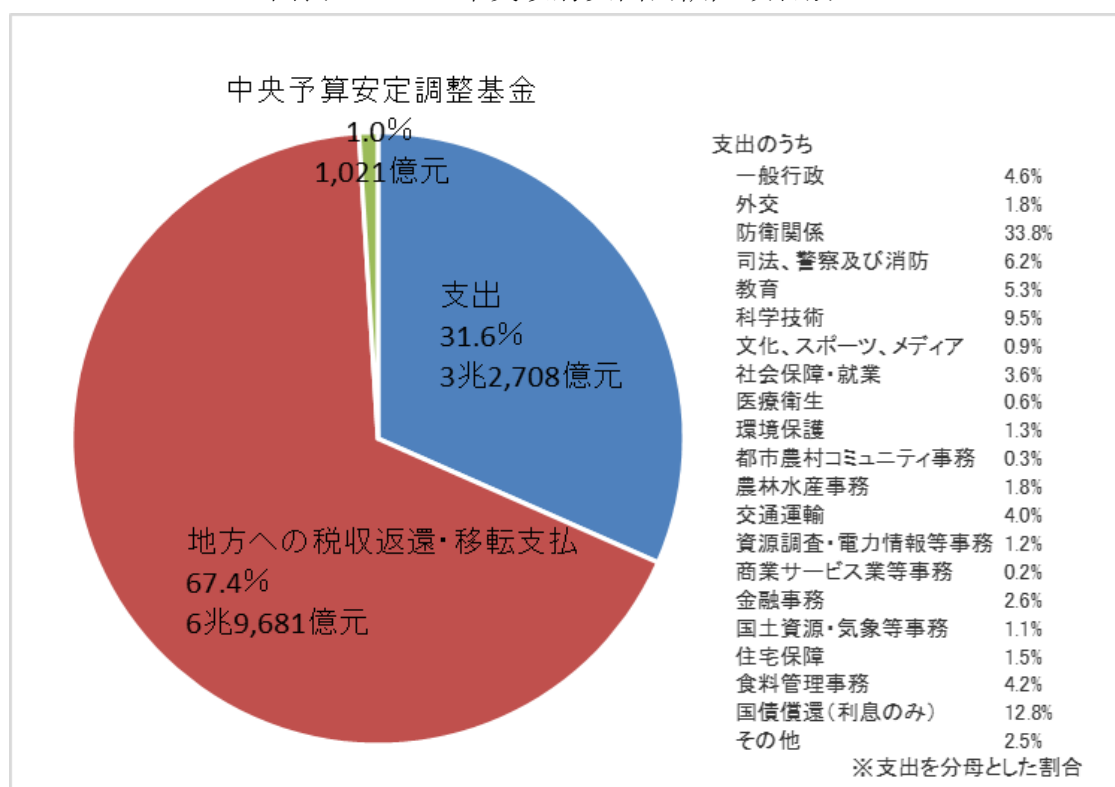
（2）項目別内訳

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」という。）を項目別に見てみる。

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10兆3,410億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込返還・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

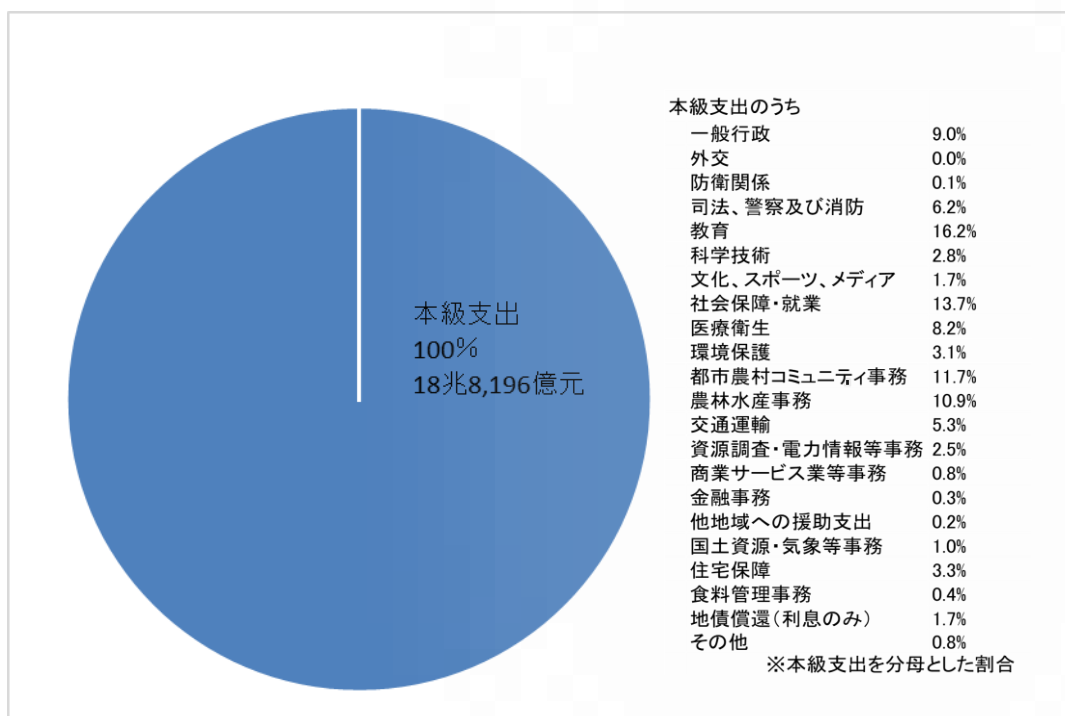


（出所）『中国財政年鑑2019』301～306頁をもとに作成。

イ 地方支出

地方支出においては、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16.2%、社会保障・就業支援が13.7%、都市農村コミュニティ事務11.7%、農林水産関係が10.9%を占めている。

図表 3 - 9 地方政府支出内訳／項目別

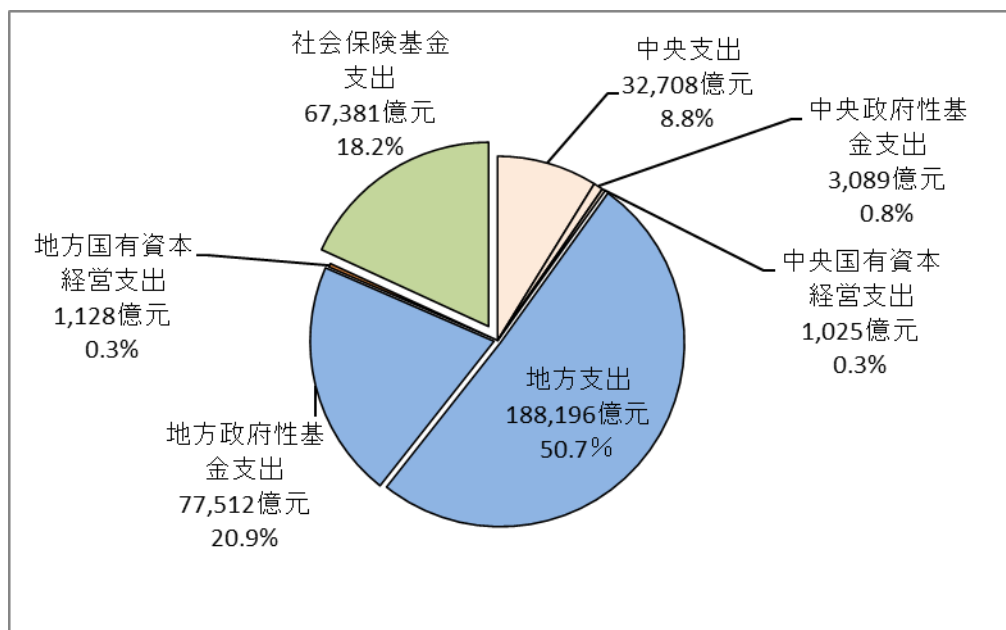


(出所) 『中国財政年鑑2019』 308～313頁をもとに作成。

3 政府性基金及び国有資本経営予算

ここまでの収入、支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してみる。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約70%を占める。

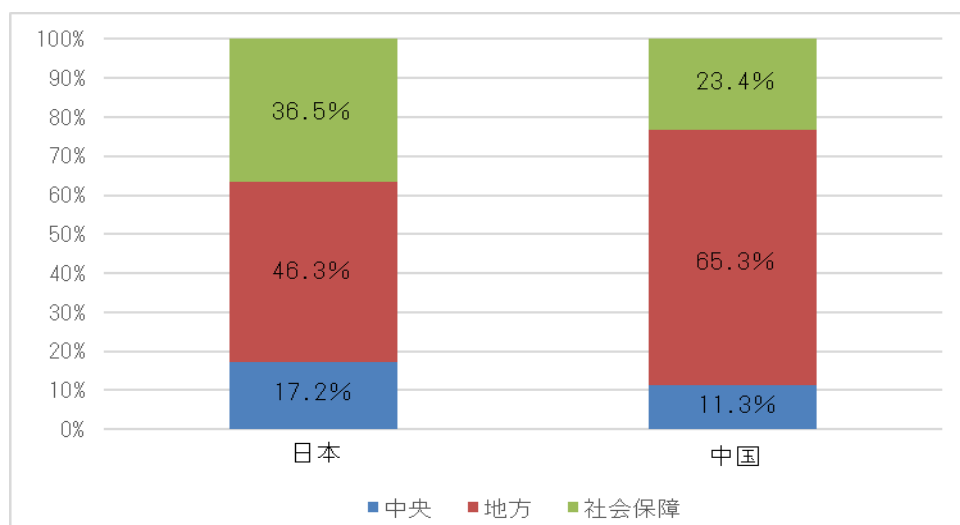
図表3-10 全国支出内訳



(出所) 『中国財政年鑑2019』 306、313、319、322、327、330、333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2018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制度が採用され、財政部が部分的に地方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。

試行地域での地方債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。また、地方債収入は全て省級財政予算で管理され、省から市、県級地方政府に転貸されることになる。

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) 使用条件と種類

予算法において、地方債の発行で調達した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。地方債の種類としては、収益のない公益性プロジェクトのための一般債、収益のあるプロジェクトのための専項債、借換債の3種類が発行でき、一般債、専項債については1年・3年・5年・7年・10年償還の債券が発行できる。

なお、一般債は一般公共予算、専項債は政府性基金予算、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組み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のさまざまな措置が定められている。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) 2018年の発行実績

2018年度に国務院が設定した地方債発行限度額は約21兆元であった。同年度の地方債新規発行実績は4兆1,652億円で、内訳は、一般債が2兆2,192億元、専項債が1兆9,460億元となっている。目的別で見ると、新增債が2兆1,705億元、借換債及び再融資債が1兆9,947億元である。

なお、地方政府の債務のうち、90%以上は地方債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の発行を認めることとし、借換債の発行によって全国平均は約3.5%まで下がった。

(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、多くは地方性融資プラットフォーム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。

地方性融資プラットフォームは審計署（国务院の直属機関の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、2015年からは地方性融資プラットフォームをはじめ、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するとともに、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、借換債の発行が認められたことで、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、今後、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。分税制導入前（～1993年）は、地方政府が徴収の主体となり、税金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り組んだ。

しかし、経済成長を遂げた東部沿岸地域と開発が進ま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する一方、全国財政収入に対する中央政府財政収入の割合が低く、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年から税金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・科学等事業費、価格補助支出

(出所) 『地方財政学 (第三版)』 189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て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たこと、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などから、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、中央政府が財政力の弱い地方政府に資金移転する。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、用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、配分や用途が不透明であるとの指摘がある。

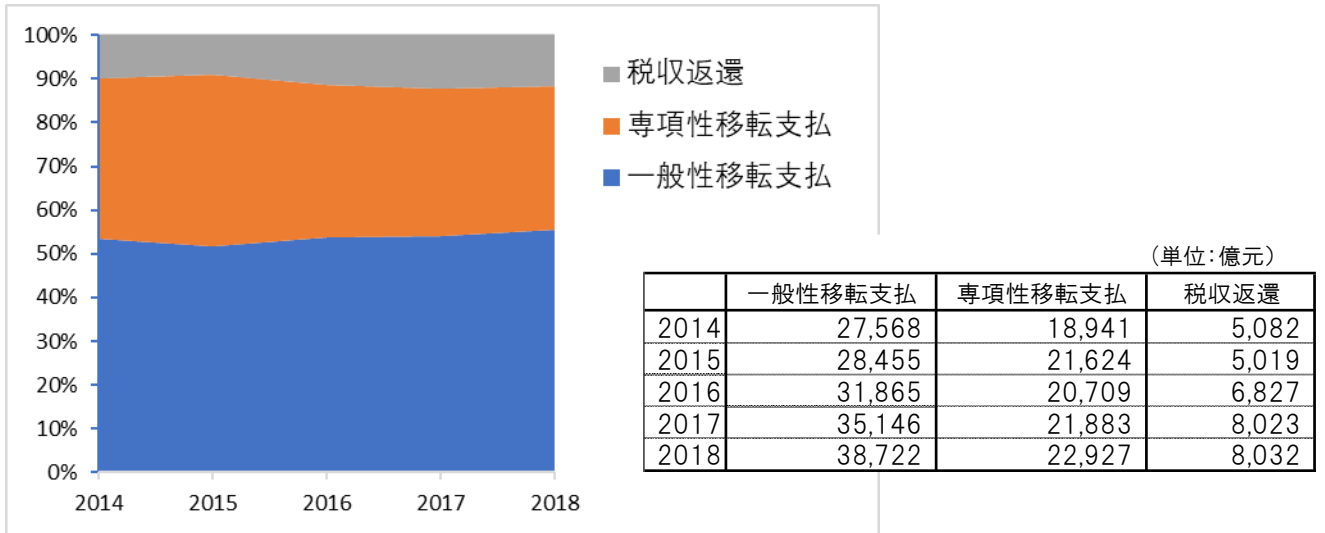
（3）財政調整制度の課題と今後

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といった課題がある。

なお、税収返還制度は、過去の収入をもとに現在の収入を想定し、その額を地方へ移譲するものであるため、経済的に豊かであった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



(出所)

中華人民共和国財政部「2018年中央对地方税収返還及び移転支払決算表」等

第4節 地方税制

1 税目

中国の税目は18種類あり、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(50%)・地方(50%) (関税賦課部分は全て国税)	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
	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全て国税)	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税)	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
	環境保護税	地方税	地方税務局

(出所) 『2020年中国税制概覧』17頁,18頁,443頁～446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、2017年11月19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。原油、加工・修理サービスなどについては13%、農産品、水、農業機械、ガス、図書、飼料、交通運輸サービス、郵政サービス、不動産販売などについては9%、情報技術サービス、教育、医療、飲食等日常生活に係るサービスなどには6%の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。
- ・小規模零細企業については、2019年から2021年までの間、月間売上額が10万元以下の場合、課税免除。（『2020年中国税制概覧』49頁）

なお、2018年の増値税収入は6兆1,869億元で当年の中国税収総額の39.6%を占めトップである。（『2020年中国税制概覧』47頁）

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）

¹⁷年間売上額が500万元以下の納税者。（財税〔2018〕33号）

酒、たばこ、腕時計、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、品目毎に比例税率と固定税率が決められている。例えば、比例税率の高いものでは甲類巻きたばこ（1カートン（200本）70元以上のたばこ）が56%、低いものでは小型乗用車が1%とされている。固定税率では、販売価格が1万元以上の腕時計は20%、1ミリリットルあたり10元以上（パックなど枚で数えるものは1枚15元以上）の化粧品や爆竹・花火は15%、電池が4%などとなっている。

なお、2018年の消費税収入は1兆1,259億元で当年の中国税収総額の7.2%を占めている。（『2020年中国税制概覧』61頁）

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輛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。

2018年の車両取得税収入は3,453億元で当年の中国税収総額の2.2%を占めている。（『2020年中国税制概覧』77頁）

オ 関税（国税）

中華人民共和国輸出入関税条例（2004年1月1日施行、2017年3月1日改正）

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。

2018年の関税収入は2,848億元で当年の中国税収総額の1.8%ほどである。（『2020年中国税制概覧』82頁）

（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、2019年4月23日改正）、

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、2008年1月1日施行、2019年4月23日改正）

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全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、2019年～2021年については、年間課税所得額100万元以下の小規模薄利企業については、その所得額を25%減額して課税所得額とすることができる。年間課税所得額が100万元を超えて300万元を超えない部分は、50%を減額して課税所得額に計上できる。上述の企業は徴収方式にかかわらず、年間課税所得額が300万元以下、従業員数が300人未満、資産総額が5,000万元を超えないという3つの条件を同時に満たさなければならない。（『2020年中国税制概覧』154頁, 155頁）
- ・ 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。（『2020年中国税制概覧』155頁）
- ・ 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録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。（『2020年中国税制概覧』160頁）

2018年の企業所得税収入は3兆5,324億元で当年の中国税収総額の22.6%を占めている。（『2020年中国税制概覧』114頁）

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、2019年1月1日第七次改正施行）、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、2018年12月18日第四次改正）

所得分類は、①給与所得、②労働報酬所得、③原稿料所得、④特許権使用料所得、⑤経営所得、⑥利子・配当所得、⑦財産賃貸所得、⑧財産譲渡所得、⑨一時所得、の計9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。（『2020年中国税制概覧』81頁）

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、経営所得には5～35%のレンジで5段階、労働報酬所得には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5,000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4,800元となる。

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）。

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～）、3,500元→5,000元（2018年10月1日～）と順次引き上げが行われてきている。

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。

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、課税所得は当該株式の保有期間に応じて次のとおりとなる。

- ・保有期間1ヶ月以内の場合、受取配当金額の全額が課税所得となる。
- ・保有期間1ヶ月超1年以内の場合、受取配当金額の50%が課税所得となる。
- ・保有期間1年以上の場合は、免税となる。

(財税〔2015〕101号)

2018年の個人所得税収入は1兆3,872億元で当年の中国税収総額の8.9%を占めている。(『2020年中国税制概覧』171頁)

ウ 土地増値税(地方税)

中華人民共和國土地増値税暫定条例(1994年1月1日施行、2011年1月8日改正)、中華人民共和國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2分の1に減額する。
- ・個人が販売した住宅については暫定的に免税とする。

なお、2018年の土地増値税収入は5,641億元で当年の中国税収総額の3.6%を占めている。(『2020年中国税制概覧』215頁)

(3) 財産課税

ア 不動産税(地方税)

中華人民共和國不動産税暫定条例(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。

2018年の不動産税収入は2,889億元で当年の中国税収総額の1.8%ほどである。
(『2020年中国税制概覧』223頁)

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、2019年3月2日第四次改正条例施行）、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。

2018年の都市土地使用税収入は2,388億元で当年の中国税収総額の1.5%を占める。
(『2020年中国税制概覧』230頁)

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、工鉦区	0.6～12元

(出所) 『2020年中国税制概覧』232頁

ウ 耕地占用税（地方税）

中華人民共和国耕地占用税法（2019年9月1日施行）、中華人民共和国耕地占用税暫定条例実施方法（2019年8月29日財政部、国家税務総局、自然資源部、農業農村部、生態環境部公布）

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、甘肅など6つの省・自治区では同12.5元である。（『2020年中国税制概覧』240頁）

2018年の耕地占用税収入は1,319億元で当年の中国税収総額の0.8%ほどである。（『2020年中国税制概覧』238頁）

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 μ)以下	10~50元
1ムー超2ムー以下	8~40元
2ムー超3ムー以下	6~30元
3ムー超	5~25元

(出所) 『2020年中国税制概覧』239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、2019年3月2日改正)

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)

土地所有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。90平方メートルを超える場合は、1.5%の軽減税率となる。

2018年の契税収入は5,730億元で当年の中国税収総額の3.7%を占める。（『2020年中国税制概覧』244頁）

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）。

2018年の資源税収入は1,630億元で当年の中国税収総額の1%ほどである。
（『2020年中国税制概覧』253頁）

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、2019年4月23日改正）、中華人民共和国車船税法实施条例（2011年12月5日国務院公布、2019年3月2日改正）

車両・船舶の所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。

2018年の車船税収入は831億元で当年の中国税収総額の0.5%ほどである。（『2020年中国税制概覧』270頁）

図表 3-14 車船税の標準税額表

税目		課税単位	税額範囲	備考	
乗用車	1,000cc以下	1台	60～360元	定員9人以下	
	1,000cc超1,600cc以下		300～540元		
	1,600cc超2,000cc以下		360～660元		
	2,000cc超2,500cc以下		660～1,200元		
	2,500cc超3,000cc以下		1,200～2,400元		
	3,000cc超4,000cc以下		2,400～3,600元		
	4,000cc超		3,600～5,400元		
商用車	バス	1台	480～1,440元	定員9人以上 電車を含む	
	荷物運送トラック	1トン	16～120元	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。	
トレーラー		1トン	荷物運送トラックの50%で計算		
その他 車輛	専用作業車	1トン	16～120元	トラクターを除く	
	車輪専用機械車	1トン	16～120元		
オートバイ		1台	36～180元		
船舶	機動船舶	1トン	200 t 以下	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 0.67 tで計算。	
			200 t 超2,000 t 以下		3元
			2,000 t 超10,000 t 以下		4元
			10,000 t 超		5元
	レジャー ボート	1メートル	艇身10m以下		6元
			10m超18m以下		900元
			18m超30m以下		1,300元
			30m超		2,000元
	補助動力ヨット		600元		

(出所) 『2020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法 (2018年7月1日施行)

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。

2018年の船舶とん税収入は50億元ほどである。(『2020年中国税制概覧』277頁)

(4) その他の税

ア 印紙税（証券取引に係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、購入に係る印紙税は免税対象。

2018年の印紙税収入は2,199億元で当年の中国税収総額の1.4%にあたる。（『2020年中国税制概覧』283頁）

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）『2020年中国税制概覧』284～286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。

2018年の都市維持建設税収入は4,840億元で当年の中国税収総額の3.1%を占める。（『2020年中国税制概覧』290頁）

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。

2018年の煙草税収入は111億元ほどである。（『2020年中国税制概覧』293頁）

エ 環境保護税（地方税）

中華人民共和国環境保護税法（2018年7月1日施行）

中華人民共和国環境保護税法実施条例（2017年12月25日国務院公布）

中国領内及び管轄海域内において、課税汚染物質を環境に直接排出する企業に対し課税される。課税項目は次の4種類に分けられ、種類ごとに税額基準が定められている。

- ・ 大気汚染物：1.2～12元/当量数
- ・ 水汚染物：1.4～14元/当量数
- ・ 固形汚染物：5～1,000元/トン ※細分類によって異なる
- ・ 産業騒音：350元～1万1,200元/月 ※騒音基準（デシベル）の超過分に基づく累進税額基準

主な暫定的減免措置は次のとおり。

- ・ 農業生産に伴う汚染物は免税対象。
 - ・ 自動車、鉄道機関車、船舶、航空機などの移動汚染源からの排出物は免税対象。
- （『2020年中国税制概覧』304頁）

2018年の環境保護税収入は151億元ほどである。（『2020年中国税制概覧』294頁）

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(①～④)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。

ア 国家税務総局(①)

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等、全国の税務に関する業務を遂行・管理する²²。

国家税務総局の出先機関である駐北京、瀋陽、上海、広州、重慶、西安特派員事務所は、地方税務当局を対象に、中央政府が定める税務政策の履行状況を調査するとともに、徴税の合法性や税務データ、省区市を跨いだ大型の税案件の精査等を行う。

イ 各級地方国家税務局(②～④)

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。

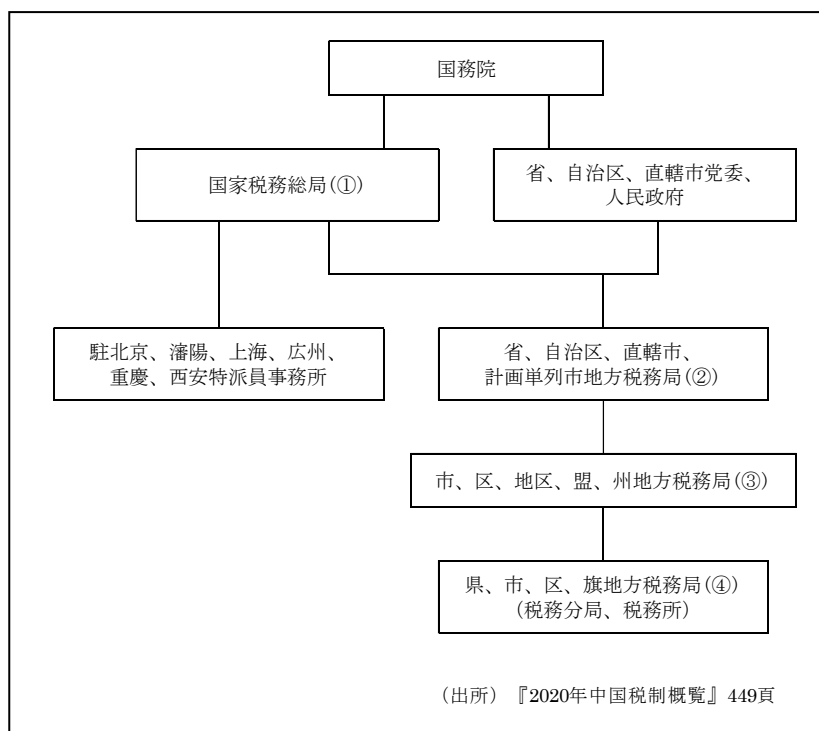
(2) 地方税務局系統

地方税務系統は3階層(②～④)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上級税務機関(国家税務総局)ではなく、主に省人民政府により管理されているが、一方、地区級以下地方税務局では当該級人民政府ではなく、主に上級税務機関により管理されているという違いがある。

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。

図表 3-16 税務系統図



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」

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、国家税務総局をはじ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

(1) 日本語書籍

21世紀中国総研「中国情報ハンドブック 2020年版」 株蒼蒼社 2020年7月30日

(2) 中国語書籍

王玮主編「地方財政学（第三版）」北京大学出版社 2019年3月

国家統計局「中国統計年鑑 2020」中国統計出版社 2020年9月

中国財政部主管「中国財政年鑑 2019」中国財政雜誌社 2019年12月

刘佐「2020年中国税制概覽（第24版）」經濟科学出版社 2020年5月

2 ホームページ

中華人民共和国中央人民政府 歴代主席

<http://www.gov.cn/test/2007-11/12/content_802099.htm> (最終アクセス 2021/07/19)

中華人民共和国中央人民政府 国務院総理

<http://www.gov.cn/guoqing/2018-03/18/content_5275354.htm>

(最終アクセス 2021/07/19)

中華人民共和国中央人民政府 憲法

<http://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content_5276318.htm>

(最終アクセス 2021/07/19)

中華人民共和国中央人民政府 中華人民共和国地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府
組織法

<http://www.gov.cn/xinwen/2015-08/30/content_2922114.htm>

(最終アクセス 2021/07/19)

中華人民共和国中央人民政府 中華人民共和国民族区域自治法

<http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2005-09/12/content_31168.htm>

(最終アクセス 2021/07/19)

中華人民共和国中央人民政府 国務院行政区画管理に関する規定

<http://www.gov.cn/test/2009-03/30/content_1272329.htm>

(最終アクセス 2021/07/19)

中華人民共和国民政部 行政区域管理条例

<<http://www.mca.gov.cn/article/gk/fg/qhdm/201811/20181100012944.shtml>>

(最終アクセス 2021/07/19)

全国人民代表大会 中華人民共和国全国人民代表大会及び地方各級人民代表大会選挙法

<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202011/2592e6f7bc0c46f19b5af09136efacab.shtml>>

(最終アクセス 2021/07/19)

全国人民代表大会 中華人民共和国都市居民委員会組織法

<http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1989-12/26/content_1481131.htm>

(最終アクセス 2021/07/19)

全国人民代表大会 中華人民共和国村民委員会組織法

<http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/1987-11/24/content_1481517.htm>

(最終アクセス 2021/07/19)

全国人民代表大会 中華人民共和国公務員法

<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/2018-12/29/content_2071578.htm>

(最終アクセス 2021/07/19)

浙江省寧波市民政局 民政部の市設置標準調整報告に係る國務院回覽審查通知

<<http://115.231.51.203/html/zhengcefagui/guojiafalvfagui/2018/0409/2464.html>>

(最終アクセス 2021/07/19)

全国人民代表大会 中華人民共和国義務教育法

<http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2015-07/03/content_1942840.htm>

(最終アクセス 2021/07/19)

中央人民政府駐香港特別行政区連絡弁公室 中華人民共和国香港特別行政区基本法

<http://www.locpg.hk/flfg/1990-04/05/c_125956320_6.htm>

(最終アクセス 2021/07/19)

マカオ特別行政区政府印務局 中華人民共和国マカオ特別行政区基本法

<https://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/leibasica/index_cn.asp>

(最終アクセス 2021/07/19)

全国人民代表大会 中華人民共和国予算法

<http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2014-11/02/content_1892137.htm>

(最終アクセス 2021/07/22)

全国人民代表大会 中華人民共和国会計検査法

<http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2006-02/28/content_5345432.htm>

(最終アクセス 2021/07/22)

総務省 地方財政の分析 <https://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa.html>

(最終アクセス 2021/07/22)

中華人民共和国国家發展改革委員会 2018年地方政府債券発行状況

<https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fgzh/gnjjjc/czsz/201901/t20190129_976421.html>

(最終アクセス 2021/07/22)

中華人民共和国財政部 2018年中央对地方稅收返還及び移轉支払決算表

<http://yss.mof.gov.cn/2018czjs/201907/t20190718_3303311.htm>

(最終アクセス 2021/07/22)

国家稅務總局 財稅〔2018〕33号 統一増値稅小規模納稅者基準についての通知

<<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c3377957/content.html>>

(最終アクセス 2021/07/22)

国家税務総局 国発〔2019〕21号 大幅減税措置後における国・地方の収入区分調整改革推進法案に係る通知について

<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810341/n810755/c5137883/content.html>>

(最終アクセス 2021/07/22)

国家税務総局 財税〔2015〕101号 上場企業の配当金に係る個人所得税政策について

<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810341/n810765/n1465977/201510/c1967339/content.html>>

(最終アクセス 2021/07/22)

【執筆者】

監 修	所 長	宮本 貴章
担 当	所長補佐	沢井 雅之
	所長補佐	橋本 友彰
	所長補佐	福田 慧美
	主任調査員	張 琛
	調 査 員	朱 莹
	調査員補	宮 静

中国の地方行財政制度

令和 3年 9月 30日発行

編集・発行 (一財)自治体国際化協会 (CLAIR) 北京事務所

クリ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。