

都市化の推進には行政・財政改革が必要である

◆ 大東文化大学国際関係学部教授
岡本信広

新型都市化は農民工の都市住民化（市民化）、都市建設が中心的テーマとして語られる。しかしこれらを実際に実施するには、行政と財政の改革が不可避だ。とくに均等化した公共サービスの提供、都市化に必要な資金調達、効率的な行政体制の確立が急がれている。

一〇一五年五月十三日に国家発展改革委員会主催の国家新型都市化規制重点工作テレビ電話会議が開催された。この

会議において都市化政策の重点テーマは「一融双新」であることが確認された。

一融双新とは、農民工が都市に融け込むこと（融）、新生中小都市を発展させること、新型都市化建設で新たな進展を得ることである（二つの新）。

具体的に何をするか。実はこのテレビ電話会議に先立つ三カ月前、国家発展改革委員会は二〇一五年二月に「国家新型都市化総合試点方案」を発表している。この方案では、新型都市化を実施するにあたって、省レベルから県レベルまで六十四の試点（政策の試験的地域）を設置し、五つの課題について積極的な改革（先行先試といわれる）を推進し、その成果を二〇一七年に総括して、二〇一八年から二〇二〇年に全

国に普及させる、としている。

各地域がどのような課題に取り組むのだろうか。この方案では、五つの改革課題をあげている。

(1) 農業人口の市民化コストの分担メカニズムを作る。居住証による居住年限などと公共サービス提供をリンクさせること、政府、企業、個人がこのコストを相応に負担すること。

(2) 都市化の投融资メカニズムの多元化。地方政府の債務を各政府部門ではなく一括管理し（全口径予算といわれる）、都市政府の資産負債表をつくる。地方政府債権発行管理制度をつくり、債権発行による都市建設を認める、PPP（公民連携）を積極的に利用する、など。

(3) 農村宅地制度の改善（これは中央が別途打ち出している通知に従うとしている）。

(4) 行政コストを下げる管理方法の刷新。

都市の設置は行政管理組織の簡素化と運動させつつ、鎮を廃止し市にする試点を設けて行政レベルと行政区域の新たな関係を探る。

(5) 体制メカニズム改革の刷新。都市農村一体化メカニズム、規制や管理、農業現代化、環境生態、都市ガバナンスなど新しい体制を構築する。

この試点方案をよく読むと、農村の土地制度改革以外に共通するのは、地方政府が効率よく都市化を推進するために、行政体制はどうあるべきか、その財政はどうすべきか、という政府の体制改革が述べられているという点である。すなわち「一融双新」といわれる新型都市化は行政・財政改革の実施が不可欠といっても過言ではない。

その理由は以下の三点である。

一融である農業人口や農民工の都市における定住政策の要は、均等化した公共サー

ビスの提供が鍵となっている。基本公共サービスの均等化とは、義務教育、保健、医療、年金、住宅などの社会保障、雇用、再就職サービス、公共の基幹インフラ、公共事業の条件など、地方政府が提供する公共サービスが全国どこにいても同じ程度享受できることを指す。一般に、地域ごとの財政格差に関係なく最低限の公共サービスを提供するのは地方ではなく中央である。そのため最低限の公共サービスのことをナショナル・ミニマム (National Minimum) という。しかし、農民と都市住民の待遇は違っており、また各地域によっても待遇が違ふ。これは都市農村という二元構造が存在すること、そして中央、地方の役割分担の不明確さなど、行政間の調整が問題となっている。

次

は、双新、すなわち二つの都市開発における資金調達問題である。

地方政府にはお金がないが都市化推進の主体である。地方幹部にとって経済発展は自らの業績にかかわるため地域開発に必要な住宅建設、都市インフラ建設に邁進しなければならぬ。一方で、その費用は地元で調達しなければならぬ。一九九四年の分税制改革により税金は中央に集中し、地方に集まらないようになった。地方政府は予算外資金(費用徴収)を集めるようになったが、その予算外収入も中央によって制限されるようになり、地方政府は新たな資金

探しを行った。

この地方政府の苦肉の策が、「土地財政」、すなわち地方政府が設立した開発業者を資金の受け皿(融資プラットフォーム)とし、土地開発による将来の利潤を期待した資金調達方法である。これは腐敗の温床となるとともに、土地バブルを生み出し、最終的には融資プラットフォームの赤字、つまり地方政府の潜在的な赤字を積み上げただけだった。

このような予算制約の中で、地方政府がどのような財政体制を構築すべきか、新たな模索が必要となっている。

最後に、このような公共サービスの不均等、地方政府の財政難をもたらしている根本的な原因は、多段階の複雑な行政制度である。

中国の行政制度は、中央↓省↓地区級市(省都や省の中心城市)↓県級市↓郷鎮の五级から成り立っている。都市開発の中心は県級レベルである。県の中心部である鎮が都市部として発展していけば、県は市(県級市)に昇格していく。行政的には、県城(県中心部)や鎮の発展が今回の中小都市発展の中心だ。しかし、行政の主体性を発揮するには権力、財政力の制約が大きい。県の上には省と地区級市が存在しており、都市開発を執行するにもさまざまな面での二つの上位行政レベルから関与がある(中国では「二人の姑」と表現される)。今

回の試点での体制改革は県レベルの主体性を発揮することが必要とされている。

それでは行財政改革はどのような方向に向かうのか。政府の都市化の文件や財政部財政科学研究所所長の賈康の議論を参考にすると以下のようなになるだろう。

一点目は行政体制の簡素化である。県を中心とする体制にすべく、「省直管県、郷財県管」(省が県を管理し、郷の財政は県が管理する)方向だ。これにより地区級市による県行政への関与を減らすことになり、県の主体性が発揮しやすくなる。また基層の政府単位である郷鎮政府の財政を管理することによって県単位の中小都市建設が可能となる。

次に、行政権と財政力のバランスである。県政府は都市化の主体であり、中央や省によって打ち出された政策を実施する権限(あるいは義務)はあるが、そのための財政力が足りない。これが公共サービスの均等化を妨げているわけだが、財政移転を通じて権限と財政をバランスさせる方針だ。

このように新型都市化は単なる地域開発ではなく、行政・財政改革という要素も含まれている。

●参考文献

賈康(二〇一五)「財政・税制体制改革を深化させる」
高尙全主編(岡本信広・岡本恵子訳)『転換を模索する中国』科学出版社東京。