

中国の土地財政：概念、規模と構造

羅 歆 鎮

はじめに

「土地財政」は法律用語ではなく、中国各級地方政府が土地徴収及び土地使用権の譲渡、土地関連税収等土地関連収入に依存する状況を指す用語である（賈等，2015,10頁）。1980年後半，経済特区の深圳やアモイは，都市開発を行うために，香港の土地開発制度を参考に，都市部における国有土地の使用権を実験的に譲渡し，その譲渡金を都市開発財源に充てていた。それが中国土地財政の起源とされている。1994年分税制改革で，地方政府の財政収入源が圧縮されたために，地方政府とくに都市政府は従来の「企業経営」¹⁾から「都市経営」に切り替え，農村集団所有の土地を徴収（買収）することを通じて国有化させ，国有化された土地の使用権を譲渡することで地方財源を開拓しようとしていた。

土地財政の導入とその規模拡大はさまざまな結果をもたらしている。土地財政は中国经济成長と都市化のエンジンとして高く評価される一方，農村住民に対する略奪，都市住宅価格や投資コストの高騰を招来する元凶として厳しく批判されている。

2000年代に入ってから，土地財政に関する内外研究は数えきれないほど多い²⁾。研究者は，土地財政の制度的根源，土地財政と経済成長，不動産，地域間格差の関係について数多くの研究を発表している。しかし，肝心の土地財政の概念，そしてその規模については，まだ十分に研究されているとは言いがたい。

本稿は，今までの先行研究を参照しながら，土地財政の概念，範囲，規模そしてその構造について，『中国統計年鑑』，『中国財政年鑑』，『中国土地年鑑』，『中国国土資源統計年鑑』，『中国税務年鑑』，国土資源部『国土資源年報』等公式統計資料を用いて，1992年から2014年までの土地財政規模及びその構造を統計的に研究し，今後の本格的な研究の土台にしていきたい。

土地財政の概念と範囲

今までの先行研究は，土地財政の概念と範囲について必ずしも一致した意見を達成したわけではない。表1が代表的諸先行研究をまとめたものである。

表 1 土地財政の範囲

番号	定義と範囲	代表作
A	土地使用権譲渡純収益	平, 黄, 安 (2015)
B	土地使用権譲渡 (総) 収入	満 (2010)
C	B + 不動産業が納めた税金	周 (2008)
D	C + 土地関連費用 + 建築業が納めた税金	劉・蔣 (2005) 陳・黄・関 (2017), 任 (2012)
E	D + 土地を担保にして得た融資	楊 (2010), 李・羅 (2010)
F	E + 土地譲渡による産業発展による税金・費用収入	陶等 (2009)

注：土地関連費用は種類が雑多で、公開性が低いうえ、地域によって異なるために、ほとんどの実証研究は理論的に認めたとしても計算に入れていない。

出所：著者作成。

土地財政は、地方政府が土地を通じて得た自主的に支配できる財源であると認識すべきであろう。この定義のポイントは三つある。①地方政府が自主的に支配できる財源のこと。もし土地関連収入の中に法律のあるいは現実的にその一部を土地を失った農民に返還し、地方政府が自主的に支配できなければ、その収入を土地財政に算入すべきではない。②土地に直接的に関連する収入のこと。各種の財政収入はすべて何らかの形で土地と関連しているが、土地財政は直接的に関連する収入に限定すべきであろう。③土地財政は収入のことであり、負債ではない。

上記の定義が正しければ、BからFまでの定義／範囲に次のような問題が存在していると指摘できる。まず、BからFまでの定義は、国有化された土地使用権譲渡収入（売却額）をそのまま土地財政にしている。それは明らかに土地財政を過大評価している。というのは、地方政府が農民から集団所有とされた土地を徴収（買収）し、不動産開発業者に土地使用権を譲渡する際に、いくつかの基金に一部の譲渡収入を納めたり、土地が失われた農民に何種類の補償をしたりしなければならぬからである。具体的に言う³⁾、土地使用権譲渡金額からまず国有土地収益基金、農業土地開発資金、新たな建設用地土地有償使用費用を納める。そして、土地を失った農民には社会保障を支払ったり、土地管理部署への管理費用を支払ったりする。それらの支出を済ました土地使用権譲渡収入から、また農地水利建設資金（10%）、教育資金（10%）、都市部の公営住宅（廉租房・公租房）とスラム住宅改造資金（10%）を払わなければならない。以上の諸支出を完了した残りはようやく地方政府が自主的に支配できる財源になる。BからFまでの定義はそれらの諸支出を無視し、土地譲渡金をすべて地方政府の財源にしているため、土地財政規模を誇大に推計しているのである⁴⁾。

次にE定義の問題。Eは土地を担保にして得た銀行からの融資を土地財政として計上している。確かに、地方政府にとって、土地を担保にして得た融資は、都市開発投資に占める

割合が大きい。たとえば、Z省J市の1999-2003年インフラ投資総額233.27億元の中に、財政投資はわずか30億元(12.8%)、土地譲渡金33.27億元(14.3%)にすぎないことに対して、土地融資は170億元で、72.88%に達していた。2003年S県のインフラ投資60億元の中に、予算内資金2.59億元(2.67%)、政府基金0.89億元(1.48%)、土地譲渡金19.2億元(32%)に対して、土地融資は38.32億元で63.87%を占めていた⁵⁾。土地融資は中国の急速な都市化とインフラ整備に大きく貢献しているのである。しかし、土地融資は本質的には地方政府の負債(土地備蓄センター等地方政府のプラットフォームが名義上の借主であるが、地方政府が最終の返済保証人になっている)で、地方政府の財政収入に算入すべきではない。

第3に、Fは土地金融だけでなく、土地開発によるその他の産業の収入を土地財政としているが、それはあまりにも範囲が広すぎて実際に推計することは不可能になっている。

以上のことを踏まえて、本稿は、土地財政を次のように定義する⁶⁾。

土地財政Ⅰ：土地使用権譲渡純収益⁷⁾。地方政府は農民等から土地を徴収し、不動産業者等にオークションで⁸⁾土地使用権を譲渡する。その譲渡金から土地徴収にかかわる諸費用を差し引いたのは土地使用権譲渡純収益である。国有土地使用権譲渡収入(土地譲渡金)は最初に予算外非税収入だったが、2007年から予算内非税収入に切り替えている。そのため、土地譲渡金は地方予算に含まれ、「譲渡金」という項目が設けられている。

土地財政Ⅱ：上記Ⅰ＋各種の土地関連税収。土地と関連する租税は、10種類以上あるが、もっとも直接に関連するのは、耕地占用税、城鎮土地使用税、土地増殖税、契約税と不動産税(房産税)である。1994年の税制改革でそれらの租税はすべて地方税とされている。一部の研究は、地方財政収入に占める土地関連租税の割合はそれほど高くないと指摘しているが⁹⁾、全国的に推計されていない。

土地財政Ⅲ：上記Ⅱ＋不動産業関連税金と建築業関連税金。不動産業と建築業は上記Ⅱの諸税の外に、営業税や所得税等を納めている。両産業は納めた諸税も地方政府に帰属し、土地財政の一部を構成している。

以下は、土地財政Ⅰ、土地財政Ⅱ、土地財政Ⅲをそれぞれ推計し、最後に地方政府の財政収入と比べ、その規模と構造を明らかにしていく。

土地財政Ⅰ：土地譲渡金純収益

国有土地使用権譲渡金は、いくつかの紆余曲折を経て1992年から確立された概念である。1980年代から都市政府は一部の土地使用者に対して土地使用費用を徴収し始めた。徴収された土地使用費は地方都市建設に使われ、中央政府は直接的に関与していなかった。1989年5月に国務院は国有土地使用権譲渡金の40%を中央に上納し、残りの60%を地方政府収入にする通知を出したが、7月に中央への上納収入を32%に減らした。1992年に財政部の

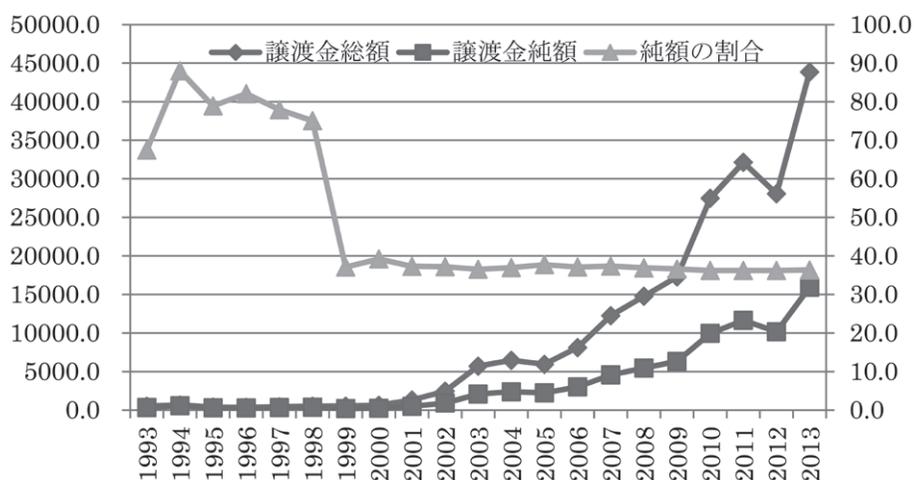
「国有土地使用権有償使用収入徴収管理暫定弁法」は初めて国有土地有償使用による収入を「土地譲渡金」と呼び、中央政府への上納割合を5%にした。1994年に分税制実施とともに、譲渡金はすべて地方政府に帰属するようになっている。

土地譲渡金に関する公式データの状況を確認する。1980年代後半から土地使用料は徴収されるようになっているが、全国的なデータは公表されていないようである。93-98年の『中国土地年鑑』は土地譲渡金データを掲載しているが、その分類方法は99年以降のそれとは違う。『中国土地年鑑』に掲載された有償譲渡金額は人民元金額（おそらく中国国内企業向け）とドル金額（外資系企業向け）に分けている。そこで、各年次の公式ドル人民元レートで換算し、ドル金額を人民元に換算し、土地譲渡金総額を算出する。総額には土地徴収費用という項目が存在していたが、それを差し引いてから純額とする。純額をまた上記したように中央収入分と地方収入分に分けて、地方収入分を算出した¹⁰⁾。

『中国国土資源年鑑』は2003-07年の土地譲渡金と純収益のデータを掲載している。土地譲渡金に占める純収益の割合は、年次によって多少ばらつきがあるが、平均で36.2%となっている。その36.2%を1999-2002年、そして2008-2013年の土地譲渡金総額に適用し、各年次の純収益を計算した¹¹⁾。

一方、2008年のデータは、『中国国土資源年鑑』が提供していないので、2007年と2009年のデータで直線補足した。2011年の賃貸とその他の方式による土地供給データが欠如したので、2010年と2012年のデータの平均で直線補完した。図1は国有土地使用権譲渡金の推移である。

図1 国有土地使用権譲渡金の推移（1993-2014） 単位：億元，%



出所：筆者計算（以下同）

土地財政Ⅱ

土地財政Ⅱは上記土地財政Ⅰに各種の土地関連税収を加えたものである。土地関連税収は、都市維持建設税、不動産と都市不動産税、印紙税、都市土地使用税、土地増殖税の土地五税（のちに「土地五税」と略す）、耕地占用税、契約税の土地二税（のちに「土地二税」と略す）の七つの税を中心としている（これから「土地七税」と略す）。土地五税は、『中国税務年鑑』に掲載されているので、そのまま引用した。

耕地占用税と契約税（土地二税）

耕地占用税と契約税は、すべて土地財政に直接にかかわる税であるが、2011までは「その他」の税金に含まれ、単独科目として公表されていない。12年の二税は4,456億元、13年は5,555億元、14年は5,952億元となっている。土地二税の金額は無視できないほど多いため、何らかの方法で11年までのそれを推計しなければならない。

本稿は次のような方法で2006年までの土地二税をまず推計する。土地二税の「その他」に占める割合を計算し、それを時系列的に06年までに直線的に補完する。計算してみると、12年は二税の「その他」に占める割合が0.218781、13年0.267663、14年0.275267であった。両税の割合はどのように推移してきたかは、この3年度だけでは推測不可能であるが、あえて同様なスピードで増加してきたと仮定する。すなわち、だいたい毎年0.028ポイントで増加したとする。その仮定で計算すると、2006に両税の「その他」に占める割合が約5%となり、267.4億元と計算される。

2006年まで推計できたとしても、1992年から2005年までをどうするかという問題が存在する。2006年から2014年までの二税の増加曲線を眺めてみると、その増加曲線は指数曲線として確認できる。そこで、対数で年次に対する回帰分析をし、次の回帰分析結果を得た。

$$\ln(\text{二税}) = -781.1856 + 0.3969177 \times \text{年次}$$

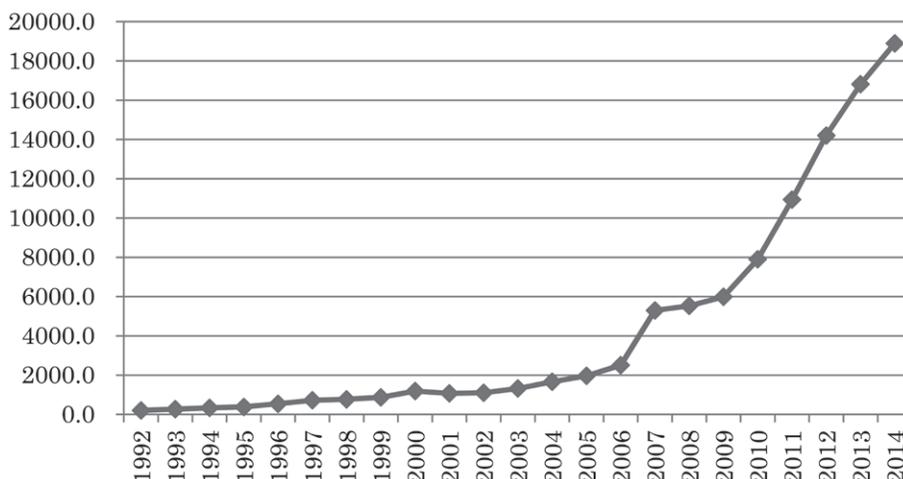
(-18.07) (17.44) adj. R-square: 0.9743

以上の回帰結果を1992-2005年に適応し、1992年までの土地二税を算出した。

以上のように土地五税と土地二税を合計し、土地七税を次のように推計した（図2）。

図2 土地七税の推移（1992-2014）

単位：億元



土地財政Ⅲ

土地財政Ⅲは、土地財政Ⅱに不動産業と建築業が納めた税金（両産業が納めた土地七税を差し引いてから）を加えたものである。

不動産業と建築業は、ほかの産業と同じように多種多様な税金を払っている。すなわち、上記土地七税のほか、両産業は増殖税、消費税、営業税、所得税（個人と法人）、車両税（購買と使用）と「その他」を納めている。

『中国税務年鑑』は、2001年から両産業の関連税金の明細を公表しているが、2000年まではその詳細を明らかにされていない。そこで、何らかの方法で、両産業の納めた各種税金を推計しなければならない。

増殖税：そもそも両産業は増殖税を納める必要がないが、2007年からいくつかの省から増殖税が徴収されるようになってきている。そこで、2006年までに増殖税を納めないとする。2007年からの増殖税は中央と地方の共有税で、50：50の割合で分割し、算出した。

所得税：不動産業と建築業は企業所得税、外資企業所得税、そして個人所得税を納めている。2001年から両産業は納めた所得税の詳細が発表されているが、2000までは産業別データは存在していない。そこで、全産業に占める両産業所得税の割合をまず計算する。それによると、2001年からの6.7%から2014年の16%まで上昇したことが分かる。それは直線より曲線になっている。そこでその割合の対数を取り、年次に対する回帰分析をし、次のような回帰方程式を得た。

$$\ln(\text{ratio}) = 1.45566 + 0.0663245 \times \text{年次}$$

(12.00) (8.79) Adj. R-square: 0.855

上記推計結果を 1992-2000 年に適用し、全所得税に占める両産業の割合を計算し、そして 1992 年から 2000 年までの両産業の所得税を計算した。

車両使用税：2008 年から車両购置税が導入されたが、それまでは車両使用税しかなかった。01 年からは産業別の車両购置税データが掲載されているが、2000 年までは全国のデータしかなく、ほかのデータと同じように推計しなければならない。また、06-07 年は産業別データがなかったので、05 年と 08 年のデータでまず直線補完した。

次に全車両税に占める二業の車両税の割合を計算し、年次によって違うが、2001-05 年の平均は約 2.59% であった。それを 00 年までの各年次に適用し、車両税を計算した。

営業税：建築業と不動産業が納めた主要な税の一つである。2001 年から二業の営業税金額が発表されているが、00 年までは全産業に占める営業税に含まれているにすぎなかった。そこで、01 年から 14 年にかけての全営業税に占める二業の割合を計算し、32.9% から徐々に上昇し、14 年は 57.2% になったことがわかった。年次に対して回帰分析すると、次のような結果を得た。

$$\ln(\text{tax}) = -2427.57 + 1.232527 \times \text{年次}$$

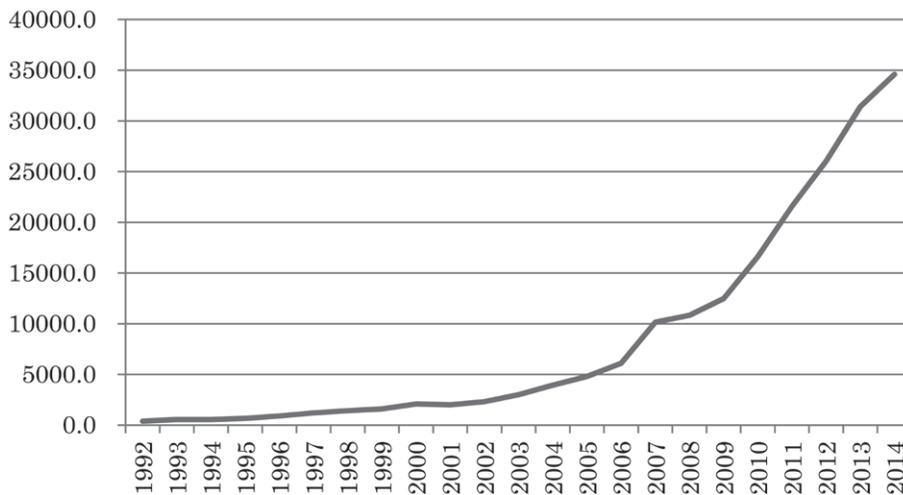
(-5.32) (5.43) Adj. R-square: 0.6864

上記回帰式を 1992-2000 年の営業税に適用し、92 年の割合は 27.6% と計算する。その割合を 92-2000 年の営業税に適用し、二業が納めた営業税を計算した。

図 3 は土地七税を除いた不動産業と建築業が納めた税金の合計である。

図3 二業税金の推移（1992-2014）

単位：億元

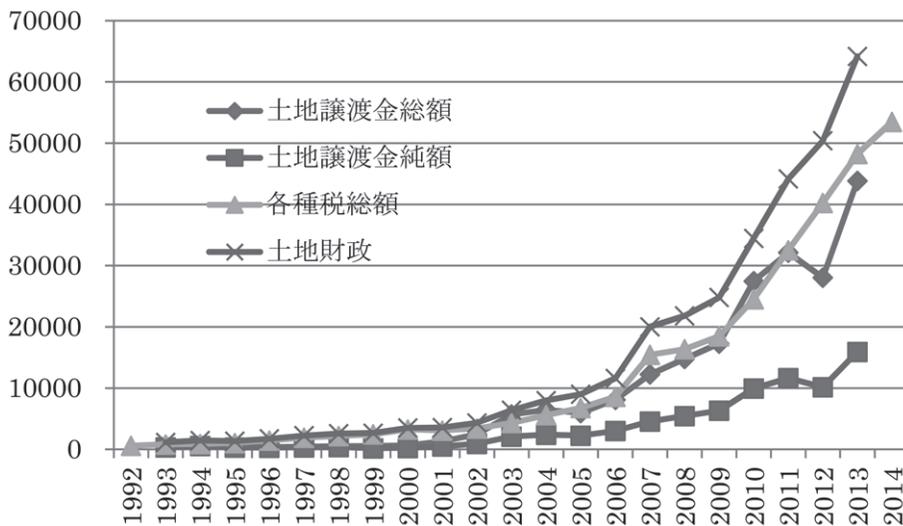


土地財政の規模と構造

以上のように、本稿は土地財政Ⅰ，土地財政Ⅱ，土地財政Ⅲをそれぞれ推計し，図4のように土地財政を計算できた。ただし，不動産業と建築業が納めた諸税金を各種税総額に算入している。

図4 土地財政規模（1992-2014）

単位：億元



地方財政と土地財政

1994年分税制改革は地方政府の財源開拓行為を「企業経営」から「土地経営」にシフトさせた。土地財政は地方政府にとってどこまで重要かは土地財政研究の最も重大な関心事である。本稿は1992年からの土地財政規模を推計し、それを地方政府の本級財政収入と比べてみた(図5)。

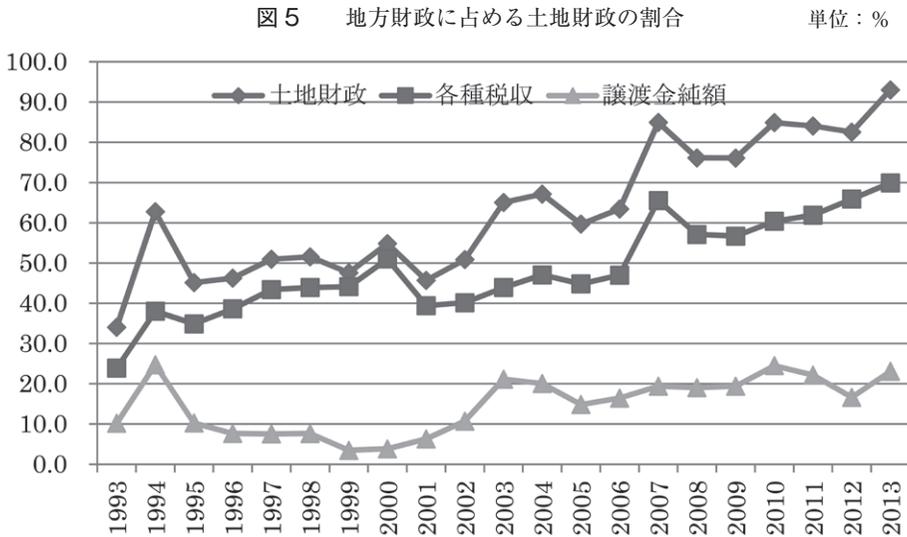


図5が示しているように、地方財政収入に占める土地財政の割合は、1990年代から多少の変動があったが、徐々に上昇してきた。すなわち、土地財政の割合は93年34%から2013年の93%までに上昇していたのである。土地財政は地方本級財政収入そのものであるといっても過言ではない。一方、多くの研究者は信じ込んだ土地譲渡金の割合はそれほど高くはない。すなわち、土地譲渡金の割合は93年の約10%から13年の23%までにしか上昇していなかった。土地財政を構成する最も重要な財源は不動産や建築業が納めた諸税を含む土地関連税収である。その事実は、また中国の1990年代以来の不動産ブームの裏付けになると思われる。

むすび

本稿は、先行諸研究を参照しつつ、まず土地財政の概念を明らかにした。すなわち、土地財政は、地方政府が土地を通じて得た自主的な財源のことである。この定義は今までのほと

中国の土地財政：概念、規模と構造

多くの先行研究と違い、より土地財政の本質を反映していると思われる。次に、上記の定義に基づいて、土地財政Ⅰ、土地財政Ⅱ、土地財政Ⅲを1992年までに推計し、時系列データを作成した。第3に、地方財政収入に占める割合を計算し、土地譲渡金純収益より土地関連税収の方がより大きな貢献をしていることを発見した。多くの先行研究は土地譲渡総収入を土地財政の代理指標にしているが、本稿の結論から見ると、それがきわめて不合理であろう。

本稿は著者の土地財政研究の最初のステップに過ぎない。これからの課題として、まず各地域（省市自治区）の土地財政規模を推計し、地域の特徴を明らかにしていきたい。そして、土地財政の地方経済成長と都市化との関係を理論的・実証的に検討したい。

付録土地財政と地方財政収入（1992-2014）

単位：億元

年度	土地財政Ⅰ		土地五税	土地二税	土地財政Ⅱ		土地財政Ⅲ	地方財政収入
	譲渡金総額	譲渡金純額			二業税金			
1992			200.4	1.3		182.4		2503.9
1993	511	344.8	262.4	1.9	609.2	280.9	890.0	3391.4
1994	650	571.9	330.9	2.9	905.6	211.2	1116.9	2311.6
1995	388	306.2	374.4	4.3	684.8	284.0	968.9	2985.6
1996	349	286.6	534.5	6.4	827.5	364.7	1192.2	3746.9
1997	428	333.8	709.0	9.5	1052.3	483.0	1535.3	4424.2
1998	508	381.1	751.8	14.1	1147.0	655.5	1802.6	4984.0
1999	522	193.6	847.0	21.0	1061.6	732.3	1793.9	5594.9
2000	625	245.0	1156.9	31.2	1433.0	891.6	2324.7	6406.1
2001	1318	491.3	1026.5	46.4	1564.2	928.7	2492.9	7803.3
2002	2454	912.4	1030.1	68.9	2011.4	1220.2	3231.6	8515.0
2003	5706	2083.6	1217.7	102.5	3403.9	1683.6	5087.4	9850.0
2004	6459	2386.3	1511.9	152.5	4050.7	2269.1	6319.8	11893.4
2005	5942	2241.8	1736.0	226.8	4204.7	2841.3	7046.0	15100.8
2006	8109	3009.7	2239.5	267.4	5516.6	3584.8	9101.4	18303.6
2007	12247	4572.0	4782.2	514.7	9868.9	4855.2	14724.1	23572.6
2008	14766	5448.3	4699.0	830.3	10977.5	5299.6	16277.1	28649.8
2009	17285	6324.6	4889.8	1100.8	12315.2	6497.3	18812.5	32602.6
2010	27471	9948.2	6105.3	1795.4	17848.9	8716.6	26565.5	40613.0
2011	32133	11636.9	8208.6	2727.6	22573.1	10655.2	33228.3	52547.1
2012	28051	10159.7	9745.8	4456.0	24361.5	11837.1	36198.6	61078.3
2013	43845	15935.4	11259.1	5555.0	32749.5	14609.6	47359.2	69011.2
2014			12943.1	5952.0		15696.7		75876.6

注

- 1) 「企業経営」とは、地方政府が自ら企業を設立・経営し、そこから税収収入等収入を得ることである。1980年代における数多くの郷鎮企業の設立経営はその代表例とされている。
- 2) 中国知網で「土地財政」をキーワードに2017年9月現在4,452の関連文献が発表されている。

- 3) http://blog.caijing.com.cn/expert_article-151630-83102.shtml を参照。
- 4) 陳等 (2014) は土地徵収コストを土地購買費 (14 項目), 關係費用 (11 項目), 土地整理費用 (2 項目), 土地備蓄と讓渡前費用 (6 項目), その他費用 (5 項目) を列挙している (15-17 頁)。
- 5) 劉・蔣 (2005) 6-7 頁。
- 6) 一部の研究者は, 土地財政を狭義, 広義に分けている (平他 2015, 陳他 2017, 李他 2010)。
- 7) 現実には, 土地使用權讓渡に伴う各種の収入が発生するといわれている。しかし, それらの収入は地域によって多種多様であるだけでなく, 透明性が非常に低く全国的に統計することが不可能だといわれている。
- 8) 讓渡の具体的な方法としては, 無償提供 (画撥), 招標拍賣掛牌 (入札競売) 等がある。
- 9) 浙江省のデータを使った推計によると, 土地租税は地方財政に占める割合がわずか 10% しかない (呉・陳 2009)。
- 10) 1993 年は中央 5%, 地方 95% とされていたが, 計算する際にあえてすべての讓渡金を地方収入にしている。
- 11) 平他 (2015) は 2009 年のデータに基づいて, 地方政府が中央政府に上納した諸土地関連収入を「土地財政」とみなし, 62% を算出している。それは明らかに過大評価であろう。

参 考 文 献

- 徐一睿 (2014) 『中国の經濟成長と土地・債務問題』慶応義塾大学出版社。
- 任哲 (2012) 『中国の土地政治：中央の政策と地方政府』勁草書房。
- 丸川知雄・梶谷懐 (2015) 『超大国・中国のゆくえ 4 經濟大国化の軌みとインパクト』東京大学出版社。
- 陳多長等 (2014) 『地方政府土地財政依賴：形成機理与轉型对策』浙江大学出版社。
- 陳金宝 (2015) 「土地出讓金純収益問題」http://blog.caijing.com.cn/expert_article-151630-83102.shtml。
- 陳英楠・黄礎倩・閔靄玲 (2017) 「中国土地財政：概念性框架及規模再估算」『産經評論』2017 年第 3 期。
- 陳志勇・陳莉莉 (2012) 『「土地財政」問題及其治理問題』經濟科学出版社。
- 賈康・蘇京春・梁季・劉薇 (2015) 『全面深化財稅体制改革之路：分稅制的攻堅克難』人民出版社。
- 李尚蒲・羅必良 (2010) 「我国土地財政規模估算」『中央財經大學學報』2010 年第 5 期。
- 劉守英・蔣省三 (2005) 「土地融資与財政和金融風險」『中国土地科学』2005 年第 10 期。
- 駱祖春 (2012) 『中国土地財政問題研究』經濟科学出版社。
- 駱祖春・趙奉軍 (2012) 「美国土地財政的背景, 経歴与治理」『学海』2012 年第 6 期。
- 滿燕雲 (2010) 「中国地方土地財政概況」『北大—林肯研究簡報』2010 年第 1 期。
- 平新喬 (2006) 「我国土地財政規模估算」『政策性研究簡報』2006 年 10 月 16 日。
- 平新喬・黄昕・安然 (2015) 「地方政府對於土地財政依賴度的区域比較」『区域經濟評論』2015 年第 5 期。
- 呉群・李永榮・曹春艷 (2015) 『財政分權, 地方政府偏好与城市土地利用』科学出版社。
- 呉燦燕・陳多長 (2009) 「浙江省土地財政問題実証研究」『財經論叢』2009 年第 3 期。
- 陶然・陸曦・蘇福兵・汪暉 (2009) 「地区競争格局演变下的中国軌軌：財政激励和發展模式反思」

中国の土地財政：概念、規模と構造

『経済研究』2009年第7期。

楊園園（2010）「“土地財政”規模估算及影響因素研究」『財貿經濟』2010年第10期。

趙燕青（2016）「土地財政：歷史、邏輯与抉択」愛思想ネット <http://www.aisixiang.com/data/79235.shtml>。

中国土地政策改革課題組（2006）「中国土地政策改革：一個整体性行動框架」『改革』2006年第2期。

周飛舟（2006）「分税制十年：制度及其影響」『中国社会科学』1996年第6期。

周雪飛（2008）「当前我国土地財政「倒逼金融」現象分析及对策研究」『財政研究』2008年第9期。