

中国における地方政府債務の実態と特徴

研究員 王 雷軒

1 はじめに

中国の地方財政は、1994年税制改革による地方政府の財源不足など構造的な問題を抱えており、地方政府はやむをえず、地方政府の投融资会社であるプラットフォーム(融資平台)を通じて銀行などからの資金調達を行っている^(注1)。そのため、地方政府に膨大な債務が蓄積され、返済不能に陥るリスクが懸念されている。

中国政府も懸念を強めており、様々な対策に取り組んでいる。まず、地方政府の債務実態を把握するため、中国審計署(日本の会計検査院に相当)は2011年、13年に全国範囲の調査を実施し、地方政府の債務に関する状況をまとめた「全国地方政府性債務審計結果」(11年報告)、政府(中央+地方)債務にかかわる調査結果である「全国政府性債務審計結果」(13年報告)をそれぞれ公表した^(注2)。

そこで、本稿では13年報告を用いて地方政府債務の現状を紹介したうえで、11年報告と比較しながら地方政府債務に関するいくつかの特徴を簡単にまとめてみたい。

2 増大する地方政府債務

中国審計署の報告では、地方政府債務を以下の3つに分類している。具体的には、①地方政府やその関連部門が借り入れたもので、財政資金によって返済する債務、②地方政府は債務者ではないが、地方政府が担保を提供しているもので、債務者が返済不能になった場合、地方政府が連帯責任を負う債務、③地方政府は債務者でもなく、担保も提供していないが、債務者が返済困難に陥った場合、地方政府が一定の支援責任を負う可能性のある債務、である。

中国審計署が公表した11年報告、13年報告によれば、13年6月末における地方政府債務の残高は17.9兆元と、10年末時点の10.7兆元か

ら大幅に増加した(第1表)。13年6月末時点の内訳をみると、①地方政府が返済責任を負うものが10.9兆元(全体の60.8%)、②担保責任を負うものが2.7兆元(同14.9%)、③一定の支援責任を負うものが4.3兆元(同24.3%)となっており、特に③の比率が10年末(15.6%)から大きく上昇したことが分かる。前述した通り、③は地方政府が一定の支援責任を負う可能性のある債務で、返済不能のリスクがもっとも高いとみられるため、③の上昇は地方政府債務全体としての返済不能のリスクを高めていることを意味する。

3 資金調達ルートの多様化

また、地方政府債務の資金調達ルートを見ると、債務残高に占める銀行からの借入れの構成比は13年6月末の56.6%と、10年末の79.0%から大幅に低下した一方で、その他(BT方式<建設・譲渡方式>、未払金、信託融資、法人・個人からの借入れ、立替費用・支払延期、証券・保険・およびその他金融機関による融資、国債・外債などの財政転貸、融資リース、共同出資を含む)による資金調達の構成比が13年6月末に急拡大した(第2表)。

10年末の地方政府の資金調達ルートと比べて、13年6月末は調達ルートの多様化がみられ、信託融資や融資リースなどいわゆるシャドーバンキングを通じた資金調達が目立つ。

第1表 責任別にみた地方政府債務の内訳(構成比)

(単位 兆元、%)

| | 地方政府債務残高 | ①地方政府が返済責任を負うもの | ②担保責任を負うもの | ③一定の支援責任を負うもの |
|--------|----------|-----------------|------------|---------------|
| 10年末 | 10.7 | 62.6 | 21.8 | 15.6 |
| 12年末 | 15.9 | 60.6 | 15.7 | 23.7 |
| 13年6月末 | 17.9 | 60.8 | 14.9 | 24.3 |

資料 中国審計署(2011)、(2013)から作成、以下同じ

(注) 中国審計署の11年報告では、10年末の③一定の支援責任を負うものは「その他の債務」となっているが、両者は類似したものと推測される。

第2表 資金調達ルート別にみた地方政府債務の内訳(構成比)

(単位 兆元、%)

| | 地方政府 債務残高 | 銀行から の借入れ | 債券発行 | その他 |
|--------|--------------|--------------|------|--------|
| 10年末 | 10.7 | 79.0 | 7.1 | ↓ 13.9 |
| 13年6月末 | 17.9 | 56.6 | 10.3 | ↓ 33.1 |

(注) その他について、10年末は上位政府、法人や個人からの借入れを、13年末はBT方式(建設・譲渡方式)、未払金、信託融資、法人・個人からの借入れ、立替費用・支払延期、証券・保険・およびその他金融機関による融資、国債・外債などの財政転貸、融資リース、共同出資を含む。

11年以降、金融引き締め政策が実施されるなか、中央政府が銀行等に地方政府のプラットフォーム向けの融資を抑制したこともあり、このような多様化をもたらしたと考えられる。

銀行からの借入れに比べて、信託融資などを経由する資金調達のコスト(金利)が割高であるため、その他の急拡大は返済不能のリスクの増大を意味すると思われる。

4 返済期間の短さ

13年6月末時点の地方政府債務残高(17.9兆元)を返済期限別にみると、13年7～12月は返済を要する額が3.3兆元(全体の18.4%)、14年は3.6兆元(同19.9%)、15年は2.8兆元(同15.5%)である(第3表)。15年末までの返済額が債務残高全体の53.8%になっている。

中国審計署によれば、地方政府の債務の大半は鉄道や高速道路などのインフラや都市部の電気・水道・ガスといったライフラインを整備するために使われている。この意味で投下した資金の回収に時間がかかるとみられるものの、15年末までの返済額が債務残高全体の53.8%にもなることから、地方政府の債務返済負担は重いものであると推測される。

実際、中国審計署の13年報告では、12年末に3省(調査対象36省レベルの8.3%)、99市(同391市の25.3%)、195県(同2,778県の7.0%)、3,465郷鎮(同33,091郷鎮の10.5%)レベルの地方政府は、

第3表 返済期限別にみた地方政府債務の内訳(構成比)

(単位 兆元、%)

| | 返済額 | 13年6月末時点の 地方政府債務残高 に占める比率 |
|----------|-----|---------------------------------|
| 13年7～12月 | 3.3 | 18.4 |
| 14年 | 3.6 | 19.9 |
| 15年 | 2.8 | 15.5 |
| 16年 | 1.9 | 10.9 |
| 17年 | 1.4 | 8.0 |
| 18年以降 | 4.9 | 27.3 |

第4表 地方政府債務の返済資金の土地譲渡金に対する依存度

| | 省レベル の地方政 府数 | 市レベル の地方政 府数 | 県レベル の地方政 府数 | 土地譲渡 金を①債 務の返済 資金に充 てる (兆元) | 省・市・県 レベルの 地方政府 債務残高 合計に占 める比率 (%) |
|------|--------------------|--------------------|--------------------|--|--|
| 10年末 | 12 | 307 | 1,131 | 2.5 | ↓ 23.8 |
| 12年末 | 11 | 316 | 1,396 | 3.5 | ↓ 37.2 |

①(返済責任を負うもの)の債務残高の財政歳入額に対する比率が100%を超えている。

しかも、地方政府債務の返済資金は土地譲渡金に対する依存度が高まっている。12年末時点、11省、316市、1,396県レベルの地方政府債務残高のうち、土地譲渡金を①債務の返済資金に充てるのは3.5兆元、債務残高合計の37.2%と10年末(23.8%)から大幅に拡大した(第4表)。今後、不動産価格が下落すれば、地方政府債務の返済不能に陥る可能性もあると考えられる。

5 おわりに

13年6月末時点の地方政府債務の対名目GDP(13年)比は31.5%で、この水準は特に高いものでないように見える。しかし、地方政府が一定の支援責任を負う可能性のある債務の増加、信託融資などの資金調達によるコスト高、債務返済の期間の短さなど留意すべき特徴があるため、地方政府の債務の今後の動向について引き続き注視が必要と考えられる。

<参考資料>

- ・中国審計署(2013)「全国政府性債務審計結果」
- ・中国審計署(2011)「全国地方政府性債務審計結果」

(おう らいけん)

(注1) 地方財政の構造的問題については、拙稿「中央・地方政府間の財政関係から見た中国の地方債務」『金融市場』12年7月号を参照。

(注2) なお、11年は省レベル、市レベル、県レベルの地方政府を対象とした調査結果であるが、13年は中央政府、郷鎮政府も調査対象となった。