

2014年10月24日 全6頁

中国：地方政府債務問題に大ナタ

「減らすだけで増やさない」

経済調査部
シニアエコノミスト 齋藤 尚登

[要約]

- 中国財政部は、地方政府債務の抜本的かつ包括的な処理方針を固めた。基本方針となる「地方政府債務残高の整理・処理方法」は、既に地方各レベルの財政部門に意見聴取版として送付されており、必要な修正の後に、数ヵ月以内に正式発表される見込みである。
- 特に、重要な方針は、①地方政府債務を分類し、残高を確定した上で、今後は「減らすだけで増やさない」との強い姿勢を打ち出していること、②地方政府債務を分類して予算管理に組み入れた上で、債務返済に高い優先順位を付けていること、③建設中のプロジェクトのために過渡期を設ける一方、駆け込みを防ぐために2014年9月末までに着工済みのプロジェクトを対象としていること、④地方政府融資平台から政府資金調達機能を切り離し、一部地方政府融資平台の処理を進めようとしていること、である。
- 大和総研は、この「地方政府債務残高の整理・処理方法」を、中国が「無駄な投資と借金を増やさず、潜在的な不良債権を増やさない」方針を固めたものとして高く評価している。もちろん、地方政府債務残高を「減らすだけで増やさない」というのは、多分にスローガンの色彩が濃く、割り引いて考える必要がある。要は、多少は増加しても、効果的に抑制されればよいのである。一方で、こうした厳しい方針が貫徹されれば、景気が大きく下振れするのではないかと懸念する向きもあろうが、それは杞憂となろう。中国の経済政策は、適度な成長、なかでも安定した雇用との兼ね合いで決定され、それが損なわれそうになれば、景気を下支えする政策が打ち出されるからである。

地方政府債務の抜本的処理方針を固める

中国財政部は、地方政府債務の抜本的かつ包括的な処理方針を固めた。基本方針となる「地方政府債務残高の整理・処理方法」は、既に地方各レベルの財政部門に意見聴取版として送付されており、必要な修正の後に、数ヵ月以内に正式発表される見込みである。詳細は、最後に付した抄訳に譲るとして、大和総研が特に重要と判断しているのは、以下の4点である。

1 点目は、地方政府債務を分類し、残高を確定した上で、今後は「減らすだけで増やさない」との強い姿勢を打ち出していることである。

日本の会計検査院に相当する中国審計署が、2013年12月30日に発表した「全国政府債務会計検査結果」によると、地方政府債務と地方政府偶発債務の合計は2013年6月末時点で17兆8,909億元と、2012年末からの半年で12.6%増加した（名目GDP比は34.4%）。今後、地方の各財政部門は、2014年末時点の債務残高の整理・仕分け結果をまとめ、各地方政府の承認を経て上級政府に上申し、省レベルの財政部門は2015年1月5日までに財政部に上申する。政府一般債務、特別債務、偶発債務の残高は、国务院の承認を経て確定され、結果は公表される。

（参考）全国政府債務・偶発債務残高（2012年末、2013年6月末）

		政府債務		政府偶発債務				政府債務+偶発債務	
		金額 (億元)	2012年 GDP比 (%)	政府保証 債務 (億元)	政府が一定の 救済責任を負う 可能性のある 債務 (億元)	小計 (億元)	2012年 GDP比 (%)	合計 (億元)	2012年 GDP比 (%)
2012年末	中央政府	94,377	18.2	2,836	21,621	24,457	4.7	118,834	22.9
	地方政府	96,282	18.5	24,871	37,705	62,576	12.0	158,858	30.6
	合計	190,659	36.7	27,707	59,326	87,033	16.8	277,692	53.5
2013年6月末	中央政府	98,129	18.9	2,601	23,111	25,712	4.9	123,841	23.8
	地方政府	108,859	21.0	26,656	43,394	70,049	13.5	178,909	34.4
	合計	206,989	39.8	29,256	66,505	95,761	18.4	302,750	58.3

（注）2012年の名目GDPは2013年1月8日に国家统计局が発表した最終確定値を使用しており、GDP比は中国審計署のデータとは若干異なる
（出所）中国審計署「全国政府債務会計検査結果」より大和総研作成

2 点目は、地方政府債務を分類して予算管理に組み入れた上で、債務返済に高い優先順位を付けたことである。

地方政府と債務単位（債務者）は、地方政府債務の処理計画を作成し、債務返済の資金源を明確にし、各年毎の債務返済・解消目標を合理的に確定し、これを地方政府の政績（政治的成績）の評価対象とすることが明記された。一般債務は一般公共（一般会計）予算管理に組み入れられ、特別債務は政府基金（特別会計）予算管理に組み入れられる。各レベルの財政部門は、政府債務残高に対する一定比率を債務返済準備金として確保することが求められる。債務返済の資金源は、新たに増加する地方公共財政（一般会計）予算、政府基金（特別会計）予算、国有資本経営予算財源、財政特別資金、利用可能な剰余金・繰越金、超過収入資金、政策が規定する各種控除後の土地譲渡収入などであり、これらが債務返済に優先的に充当される。

3 点目は、建設中のプロジェクトのために過渡期を設ける一方、駆け込みを防ぐために 2014 年 9 月末までに着工済みのプロジェクトを対象としたことである。

具体的には、2015 年末までが過渡期であり、条件に符合した建設中のプロジェクトの資金調達については、地方政府債券による資金では不十分である場合に、地方政府が従来通りの資金調達手段によりプロジェクト建設を推進することを認めている。2016 年以降は、省レベル政府の地方政府発行方式を通じてのみ、政府債務を借り入れることができる。当然、2015 年末までの駆け込みが懸念されるが、建設中のプロジェクトを 2014 年 9 月 30 日までに着工済みのものに限定することで、駆け込みが発生しないようにくぎを刺している。建設中のプロジェクトの資金調達については、地方政府債券と PPP (Public Private Partnership、官民連携) 方式の積極活用が推進される。

4 点目は、地方政府融資平台から政府資金調達機能を切り離し、一部地方政府融資平台の処理を進めようとしていることである。地方政府融資平台会社は、過渡期における建設中プロジェクトの資金調達を例外として、新たに政府債務残高を増やしてはならない。地方政府融資平台会社がこれまで担ってきた政府資金調達機能を切り離し、収益が見込めない公益事業は、地方政府が一般債券を発行して資金調達を行い、一定の収益が見込める公益事業は、地方政府が特別債券を発行して資金調達を行うか、PPP モデルを活用するとしている。さらに、閉鎖、合併、モデル転換などの方式で、一部地方政府融資平台会社の処理が行われる。

大和総研は、この「地方政府債務残高の整理・処理方法」を、中国が「無駄な投資と借金を増やさず、潜在的な不良債権を増やさない」方針を固めたものとして高く評価している。もちろん、地方政府債務残高を「減らすだけで増やさない」というのは、多分にスローガンの色彩が濃く、割り引いて考える必要がある。要は、多少は増加しても、効果的に抑制されればよいのである。地方政府債務が効果的に抑制されれば、名目 GDP 等を見た債務負担は低減していくことが期待できる。

一方で、こうした厳しい方針が貫徹されれば、景気が大きく下振れするのではないかと懸念する向きもあろうが、それは杞憂となろう。中国の経済政策は、適度な成長、なかでも安定した雇用との兼ね合いで決定され、それが損なわれそうになれば、景気を下支えする政策が打ち出されるからである。

以上

地方政府債務残高の整理・処理方法（意見聴取版）（抄訳）

第一章 総則

第二章 債務残高の整理・確定

第四条 債務範囲の整理。債務残高とは2014年12月31日時点で返済が完了していない地方政府債務である。このうち、(一)2013年の全国政府債務会計検査により確定された2013年6月30日時点の債務については、2014年12月31日時点の債務残高を会計検査結果と地方債務管理システム統計の債務増減により確定する、(二)2013年6月30日以降新たに発生した債務については、2014年12月31日時点の債務残高を地方債務管理システム統計により確定する。

第十一条 債務の確定。地方各レベル財政部門は、地域の債務残高の整理・仕分け結果をまとめ、各レベル地方政府の承認を経て上級政府に上申し、省レベル財政部門は2015年1月5日までに財政部に上申する。国务院の承認を経た後に、政府一般債務、特別債務、偶発債務の残高を確定する。確定後の政府債務、偶発債務の残高は、減らすだけで増やしてはならず、正常な清算・返済を除き、債務データを調整してはならない。地方各レベル政府は確定された政府債務、偶発債務の状況を遅滞なく、同レベルの人民代表大会、あるいは同常務委員会に報告し、情報公開の要求に基づき、遅滞なく社会に公開しなければならない。

第三章 債務残高の処理

第十三条 返済計画。地方政府と債務単位（債務者）は、プロジェクト建設の進捗状況と債務返済能力などの実際の状況に鑑み、政府債務の処理計画を作成し、債務返済の資金源を明確にし、各年毎の債務返済・解消目標を合理的に確定し、これを（地方政府の政治的成績表の）評価対象とする。

第十四条 予算管理。地方各レベル政府、各部門、各債務単位（債務者）は、政府債務残高を予算管理に分類して組み入れなければならない。このうち、一般債務は一般公共（一般会計）予算管理に組み入れ、特別債務は政府基金（特別会計）予算管理に組み入れる。各レベルの財政部門は、政府債務残高に対する一定比率を債務返済準備金として確保しなければならない。

第十五条 予算統一計画。各レベル政府は、各種財政資金を統一的に計画し、返済期限を迎える政府債務返済資金の準備をしっかりと行わなければならない。新たに増加する地方公共財政（一般会計）予算、政府基金（特別会計）予算、国有資本経営予算財源、財政特別資金、利用可能な剰余金・繰越金、超過収入資金、政策が規定する各種控除後の土地譲渡収入などは、原則として、返済期限を迎える政府債務の返済に優先的に充当しなければならない。返済後の剰余については、他の支出に用いることができる。各部門、単位は支出構造を合理化し、経常支出と不必要な特別支出を大幅に圧縮し、債務返済に用いなければならない。財政部門は予算統一計画を強化し、返済期限を迎える一般債務の返済財源が、一般公共（一般会計）予算では足りない場合には、政府基金（特別会計）予算資金と国有資本経営予算資金を繰り入れて返済することができる。返済期限を迎える特別債務の返済財源が、政府基金（特別会計）予算では足りない場合には、国有資本経営予算資金を繰り入れて返済することができる。

第十六条 債券への転換。予算管理に組み入れられた政府債務について、各地区は地方政府債券の発行を申請し、債務再編を行うことができる。債券発行収入は財政部門が統一管理を行う。債券の元利払いは債務単位（債務者）の予算に組み入れられ、債務単位（債務者）は所属する地方財政部門を通じて、元利払い資金を省級財政部門に納める。

第十七条 偶発債務の処理。政府偶発債務については、最終債務者が返済できない場合、保証債務は保証した機関が保証協議に基づき、返済義務を履行する。担保債務は担保者が相応の責任を負う。保証機関と担保人は債務返済後に、最終債務者への求償権利を保留する。偶発債務が法に基づき政府債務に転換した場合、当該債務は政府債務管理に組み入れられる。

第十八条 非政府債務の処理。仕分けによって、政府債務に組み入れられなかった債務については、地方政府は債務単位（債務者）の積極的な資金調達と債務返済を督促する。（一）例えば、キャッシュフローが潤沢な有料道路など、収入が期日通りの元利払いに十分であるプロジェクトについては、従来通り、プロジェクト収入により債務を返済する、（二）例えば、未開通の都市軌道交通など、将来的にはプロジェクト収入によって元利払いが可能であるが、貸出期間とプロジェクトの進捗状況にミスマッチがあり、工事が未完成だったり、収益を計上できていないプロジェクトについては、債務者と債権者の協議の上、貸出契約を修正し、貸出期間を合理的に確定（長期化）することができる、（三）例えば、完成したばかりで安定したキャッシュフローが生み出されていない空港など、長期収入で元利払いは可能だが、当期の収入では元利払いができないプロジェクトについては、債務者が申請し、債権者との協議の上、債権者は、従来の貸出残高の範囲内で一定期間、つなぎの貸出を行うことができる。債務者はこの貸出の全てを返済期限が到来する債務の返済に用い、その他に用いることはできない、（四）プロジェクト収入では元利払いに不足するが、民間投資を導入できるような債務については、債務者の申請、債権者の同意、さらに関連する主管部門の認可の後に、資産処理、プロジェクト譲渡、持分譲渡などの市場化された方法によって資金を調達し、返済を行うことができる。PPP（Public Private Partnership、官民連携）方式によって債務処理を行うことを積極的に推進する。資金調達コストが高すぎ、期間構造が不合理な債務については、債務者と債権者の協議の上、合理的なコスト、期間での新たな契約を締結することを奨励する。

第四章 建設中プロジェクトの資金調達

第二十条 過渡期の設定。改革の平穏な移行を確保するため、2015年12月31日までは、条件に符合した建設中プロジェクトの資金調達について、政府債券による資金では不十分である場合は、地方政府が従来通りの資金調達手段によりプロジェクト建設を推進することを認める。それ以降は、省レベル政府の地方政府発行方式を通じてのみ、政府債務を借り入れることができる。

第二十一条 建設中のプロジェクトの範囲。建設中のプロジェクトとは、2014年9月30日までに、関連する投資主管部門が関連規定に基づき審査・承認が完成し、かつ既に建設が開始されたプロジェクトである。

第二十四条 債券によるサポート。地方政府債券は、建設中のプロジェクトの資金調達を優先的に保障する。党中央・国務院が決定した重点プロジェクトと基本公共サービスの民生プロジェクトの確保を重点的に保障する。

第二十六条 PPP方式の支持。政府と民間資本が協力するPPPモデルによって、建設中のプロジェクトの資金不足を解決することを奨励する。地方政府はPPPに関連する管理方法に基づき、規則に従ってPPPプロジェクトに対する責任を負い、財政補助を予算管理に組み入れる。

第二十七条 高リスク地区の管理。リスク警戒範囲に入った高リスク地域に対しては、地方政府起債による建設中プロジェクトの投資規模を厳格に抑制する。資金が不足する建設中のプロジェクトについては、運営使用を急がず、しばらく建設を遅らせたり、見合わせる場合がある場合は、資金源問題を解決した後、もしくは債務リスクが低下してから、起債を通じて資金調達を行い、プロジェクト建設を再開する。建設を継続する必要がある場合、各レベル地方政府は投資予算と資金源を厳格に審査し、可能な限り投資規模を合理的に縮小し、資産スワップといった市場化された方法など多様なルートで建設資金を調達し、政府起債による資金調達の比率を引き下げる。

第五章 地方政府融資平台会社の分別処理

第二十八条 地方政府融資平台会社の確定。各レベル財政部門は、中国人民銀行支店、銀行業監督管理部門、会計検査部門と協力し、2013年の全国政府債務会計検査結果で確定した2013年6月30日末時点での地方政府融資平台会社リストを基に、2013年7月1日から2014年12月31日時点までの地方政府融資平台会社の増減変化状況に鑑みて、地

方政府融資平台会社リストを確定し、財政部に上申して、記録に載せる。地方政府融資平台企業リストは毎年更新する。

第二十九条 着実な切り離し。各レベル政府は、分別処理とリスクコントロールを原則として、地方政府融資平台会社から政府資金調達機能を切り離し、政府と市場の境界を明確にする。条件に符合する過渡期における建設中プロジェクトの資金調達を除き、地方政府融資平台会社は新たに地方政府債務残高を増やしてはならない。地方政府融資平台会社がこれまで担ってきた政府資金調達機能を切り離し、収益が見込めない公益事業は、地方政府が一般債券を発行して資金調達を行い、一定の収益が見込める公益事業は、地方政府が特別債券を発行して資金調達を行うか、PPP モデルを活用する。

第三十条 適切な処理。「減らすだけで増やさない」原則に基づき、債務残高と建設中プロジェクトの資金調達などの問題を適切に処理した上で、閉鎖、合併、モデル転換などの方式で、地方政府融資平台会社を適切に処理する。地方各レベル政府は、地方政府融資平台会社の処理に当たり、権利・責任・利益が一致する原則に基づき、既存債務を適切に処理しなければならない。既存債務を切り離して他の主体に譲渡する際には、対応する資産や収入も譲渡する。処理の過程では、債権者や担保人など関係者と十分に協議しなければならない。

第三十一条 財政補助の規範化。地方各レベル政府、機関、事業単位は、担保法など関連法律法規規定を厳格に執行し、法律と国务院が別に規定するものを除き、財政収入や行政事業などの単位の国有資産を直接または間接に、企業の資金調達のための担保として提供してはならない。企業の資金調達のために、財政資金を提供してはならず、代理控除、代理返済などの承諾をしてはならない。地方各レベル政府、機関、事業単位が企業に提供する財政特別資金、財政補助、貸出利子補てんなどの財政サポート政策、政府による企業への資本注入については、予算管理に組み入れ、各レベルの人民代表大会もしくは同常務委員会の審査承認を受けて、上級の財政部門に報告して記録に載せる。地方各レベル政府は出資の範囲内で、関連する企業に対して出資者としての責任を履行し、企業債務リスクの内部化を実現する。

(出所) 現地報道を基に大和総研作成