

政府債務の状況

田中 修

はじめに

審計署は2013年12月30日、政府債務の会計検査結果を公表した。2012年のGDP確報、2013年のGDP速報が発表されたこともあり、ここで政府債務の対GDP規模を再整理しておきたい。

1. 検査概要

2013年8-9月、全国審計機関5.44万人を動員。

検査対象地域は、中央、31省（自治区・直轄市）、5計画単列市、391市、2778県、33091郷鎮。

検査対象機関は、6万2215の政府部門・機関、7170の融資プラットフォーム会社、6万8621の経費補助事業単位、2235の公共事業単位、1万4219のその他単位。

検査は73万65項目、245万4635件の債務に及ぶ。

2. 政府債務の規模と構造状況

全体は表1のとおりである。

表1 全国政府債務の規模

単位：億元

年度	政府	政府返済債務	偶発債務		債務合計
			政府保証債務	政府救済債務	
2012年末	中央	94376.72	2835.71	21621.16	118833.59
	地方	96281.87	24871.29	37705.16	158858.32
	合計	190658.59	27707.00	59326.32	277691.91
2013年 6月末	中央	98129.48	2600.72	23110.84	123841.04
	地方	108859.17	26655.77	43393.72	178908.66
	合計	206988.65	29256.49	66504.56	302749.70

(注) 政府返済債務：政府が償還責任を有する債務

政府保証債務：債務者に債務償還困難が出現した際は、政府が担保責任を履行しなければならない債務

政府救済債務：債務者に債務償還困難が出現した際は、政府が一定の救済責任を引き受ける可能性がある債務

(1) 中央政府の債務状況

①中央財政債務

政府返済債務 9兆7360.94億元

うち国債、国際金融機関・外国政府の借款 8兆1511.05億元 (全体の83.72%)

うち特別国債 1兆8202.28億元

・中国投資有限責任公司資本金 1兆5502.28億元

・国有商業銀行資本金補填 2700億元

政府保証債務 2506.89億元

うち・中央単位に転貸し非財政資金により償還する国債、国際金融機関・外国政府の借款 1416.89億元

・中央匯金投資有限責任公司が発行し、商業銀行・中国輸出信用保險公司への資本注入に用いた政府保証債 1090億元

②中央部門及び所属単位の債務

政府返済債務 768.54億元

うち国家重大水利プロジェクト建設基金により償還される南水北調プロジェクト建設借款 537億元 (全体の69.87%)

政府保証債務 93.83億元 (主として、中央単位が非財政資金で償還する債務)

政府救済債務 161.12億元

うち中央所属の大学等 85.80億元、病院 23.11億元、科学研究院 5.58億元 計 114.49億元 (全体の71.06%)

③中国鉄道総公司 (旧鉄道部) 鉄道建設債務 2兆2949.72億元

2013年6月末の総公司資産総額 4兆6631.59億元、負債総額 2兆9182.15億元

(2) 地方政府の債務状況

①政府レベル別

表2 2013年6月末地方各レベル政府の債務規模

単位：億元

政府レベル	政府返済債務	偶発債務	
		政府保証債務	政府救済債務
省級	17780.84	15627.58	18531.33
市級	48434.61	7424.13	17043.70
県級	39573.60	3488.04	7357.54
郷鎮	3070.12	116.02	461.15
合計	108859.17	26655.77	43393.72

②借入主体別

表3 2013年6月末地方政府債務残高の借入主体

単位：億元

借入主体	政府返済債務	偶発債務	
		政府保証債務	政府救済債務
融資プラットフォーム	40755.54	8832.51	20116.37
政府部門・機関	30913.38	9684.20	0.00
経費補助事業単位	17761.87	1031.71	5157.10
国有独資・株支配企業	11562.54	5754.14	14039.26
自己収支事業単位	3462.91	377.92	2184.63
その他単位	3162.64	831.42	0.00
公益事業単位	1240.29	143.87	1896.36
合計	108859.17	26655.77	43393.72

③資金源

表4 2013年6月末地方政府債務資金源

単位：億元

債権者別	政府返済債務	偶発債務	
		政府保証債務	政府救済債務
銀行貸出	55252.45	19085.18	26849.76
BT（建設－所有権移転）	12146.30	465.05	2152.16
債券発行	11658.67	1673.58	5124.66
うち地方政府債券	6146.28	489.74	0.00
企業債券	4590.09	808.62	3428.66
中期手形	575.44	344.82	1019.88
短期融資券	123.53	9.13	222.64
未払い金	7781.90	90.98	701.89
信託融資	7620.33	2527.33	4104.67
その他単位・個人貸付	6679.41	552.79	1159.39
資金の立替施工・支払延期	3269.21	12.71	476.67
証券・保険業・その他金融機関融資	2000.29	309.93	1055.91
国債・外債等財政転貸	1326.21	1707.52	0.00
ファイナンスリース	751.17	193.05	1374.72
資金募集	373.23	37.65	393.89
合計	108859.17	26655.77	43393.72

④資金の投資先

表5 2013年6月末地方政府債務残高投資先

単位：億元

債務支出投資先	政府返済債務	偶発債務	
		政府保証債務	政府救済債務
市政建設	37935.06	5265.29	14830.29
土地備蓄	16892.67	1078.08	821.31
交通運輸施設建設	13943.67	13188.99	13795.32
社会保障性住宅	6851.71	1420.38	2675.74
教育・科学・文化・衛生	4878.77	752.55	4094.25
農林水利建設	4085.97	580.17	768.25
生態建設・環境保護	3218.89	434.60	886.43
工業・エネルギー	1227.07	805.04	260.45
その他	12155.57	2110.29	2552.27
合計	101188.77	25635.39	40684.31

(注) 市政建設、土地備蓄、交通運輸、社会保障性住宅、教育・科学・文化・衛生、農林水利、生態建設等基礎的・公益的プロジェクトの支出は 8 兆 7806.13 億元 (全体の 86.77%)

⑤債務償還年度

表6 2013年6月末地方政府債務残高償還年度

単位：億元

債務償還年度	政府返済債務		偶発債務	
	金額	ウェイト	政府保証債務	政府救済債務
2013年7月—12月	24949.06	22.92%	2472.69	5522.67
2014年	23826.39	21.89%	4373.05	7481.69
2015年	18577.91	17.06%	3198.42	5994.78
2016年	12608.53	11.58%	2606.26	4206.51
2017年	8477.55	7.79%	2298.60	3519.02
2018年以降	20419.73	18.76%	11706.75	16669.05
合計	108859.17	100.00%	26655.77	43393.72

3. 全国政府債務負担状況

(1) 負債率（年度末債務残高の対 GDP 比）

2012 年末全国政府債務残高（政府返済債務のみ）の対 GDP（51 兆 9470 億円）¹比は、36.70%²である。審計署によれば、2007 年以降、政府保証債務と政府救済債務で実際に財政資金により償還された比率は、それぞれ 19.13%と 14.64%であり、このウエイトづけて計算すると政府の実際の負担は、

19 兆 658.59 億円+2 兆 7707.00 億円×19.13%+5 兆 9326.32 億円×14.64%=20 兆 4644.31 億円であり、この対 GDP 比は 39.39%³である。これを審計署は負債率とし、マーストリヒト条約財政健全性基準の 60%より低いとしている。

また、債務残高の単純合計額の対 GDP 比は、53.46%⁴となる。

ところで、審計署は 2013 年 6 月末の債務残高については、同様の計算をしていない。これは 2013 年の GDP が公表されていなかったためであるが、1 月 20 日発表の第 1 次速報値では、56 兆 8845 億円となっている。これをもとに 2013 年 6 月末の負債率を計算してみると、政府の実際の負担は、

20 兆 6988.65 億円+2 兆 9256.49 億円×19.13%+6 兆 6504.56 億円×14.64%=22 兆 2321.68 億円であり、この対 GDP 比は 39.08%となる。また、政府返済債務の対 GDP 比は 36.39%、債務残高の単純合計額の対 GDP 比は 53.22%となる。これは 6 月末の段階であるから、12 月末ではこれよりかなり比率が高まっていることが想像される⁵。

(2) 政府外債の対 GDP 比

2012 年末の政府外債残高は 4733.58 億円であり、対 GDP 比では 0.91%である。審計署は国際的な基準 20%より低いとしている。

(3) 債務率（年度末債務残高の政府総合財政力に対する比率）

2012 年末全国政府返済債務の債務率は 105.66%であり、これに政府保証債務・政府救済債務をそれぞれ上記のウエイト付けをしたうえで加算した総債務率は 113.41%となる。審計署は、IMF 基準の 90-150%の範囲内におさまっているとする。

(4) 延滞債務率

2012 年末全国政府返済債務の延滞債務率は 5.38%、政府保証債務の延滞債務率は 1.61%、政府救済債務の延滞債務率は 1.97%である。

1 審計署の公表時は 51 兆 8942 億円であったが、1 月 8 日に国家統計局が最終確定値を発表した。

2 公表時は 36.74%であった。

3 公表時は 39.43%であった。

4 公表時のデータで計算すると 53.51%であった。

5 2012 年末から 2013 年 6 月末までに債務総額は 9%増加している。仮に 12 月末までに 18%増加したとすれば、32 兆 7676.45 億円となり、対 GDP 比は 57.60%となる。

5. 政府債務管理に存在する主要問題

(1) 地方政府の返済債務の増加がかなり速い

2013年6月末の省市県政府の返済債務残高は10兆5789.05億元であり、2010年末に比べ3兆8679.54億元増、年平均で19.97%増である。うち、省は14.41%増、市は17.36%増、県は26.59%増である。下級政府ほど債務増加のスピードが速い。

(2) 一部地方・業種の債務負担がかなり重い

2012年末、3省・99市・195県・3465郷鎮各レベル政府の返済債務の債務率が100%を超えている。うち、2省・31市・29県・148郷鎮の各レベル政府が新債務で旧返済債務元本を償還している比率が20%を超えている。業種別債務では、2013年6月末、高速道路に政府が貸し付けた債務残高が1兆9422.48億元、通行料徴収を取り消した二級道路に政府が貸し付けた債務残高が4436.86億元である。

(3) 地方政府債務の土地譲渡収入への依存度がかなり高い

2012年末、11省・316市・1396県の各レベル政府が土地譲渡収入による償還を承諾した債務残高は3兆4865.24億元であり、返済債務残高9兆3642.66億元の37.23%を占める。

(4) 一部地方・単位は規定に反して資金調達を行い、規定に反して政府債務資金を使用している

- ①一部地方が規定に反して、BT、ノンバンク・個人からの借入等の方式を通じて借り入れた政府債務は、2457.95億元に達する。
- ②地方政府及び所属機関・事業単位が規定に反して提供した担保は、3359.15億元に達する。
- ③融資プラットホーム会社等の単位が規定に反して発行した債券は、423.54億元に達する。
国務院2010年19号文件下達後、なお533社が公益的プロジェクトの資金調達任務を請け負い、かつ主として財政資金に依存して債務を償還している融資プラットホーム会社が、引き続き資金調達行為を行っている。財政部等4部委が2012年地方政府に対し、融資プラットホームに対する資本注入行為を規範化するよう明確に要求した後、なお一部の地方が市政道路・公園等公共資産と備蓄した土地等を、資本形式で規定に反して71社の融資プラットホーム会社に544.65億元注入している。
- ④一部地方は規定に反して債務資金を資本市場に22.89億元、不動産市場に70.97億元投入し、オフィスビル・公会堂・ゲストハウス建設に41.36億元を用いている。

(5) 関係部門・地方政府への審計署建議

- ①規範的な政府の借入・資金調達メカニズムを確立し、政府債務の管理制度を健全化する。
- ②健全な地方政府債務の管理責任制を確立し、厳格に責任を追及する。
- ③政府機能を更に転換し、投融資・財政・税制等体制メカニズムの改革を着実に推進する。
- ④健全な債務リスクの事前警告・応急処理メカニズムを確立し、債務ストックを適切に処理し、債務リスクを防止する。

(2月6日記)