

◆ 書 評 ◆

何彦旻『中国の資源税』

京都大学学術出版会、2015年3月刊行

知 足 章 宏（京都大学学際融合教育研究推進センター・アジア研究教育ユニット）

中国は、既に日本でもPM2.5問題として広く周知されるようになった広範囲かつ住民に健康影響をもたらす大気汚染問題、産業公害など多様な環境問題を抱え、現在でも各地で深刻な状況にある。既に数十年に渡り環境規制・環境政策が各地で実行されながら、根本的な改善に至っておらず、政府・企業の2者に偏った環境ガバナンスの限界が顕在化している。

この状況を改善していくためには、市民・環境NGOなどの活動による「下からの改革」が不可欠であるが、現在の中国の政治体制下では、環境活動においても下からの改革に対する政府による制限・圧力が大きく、近年それはさらに激しさを増しつつある。そのため、環境保全型の経済・社会体制への転換において、政府による「上からの改革」に依然として期待せざるをえない状況がある。

ここで、「上からの改革」として鍵となるのは、グリーン税財制改革であろう。これは、主に欧州諸国で実践されてきた、グッツ課税から化石燃料等のバズ課税への転換、及び税収の再配分（例えば、炭素税など環境税収の社会保障負担軽減への利用による「二重の配当」）による環境保全・福祉型の税財制への改革である。中国においても、環境関連賦課金・資源税など、バズ課税と見られる費用負担制度がこれまでに行われてきている。もはや環境汚染が代名詞となった中国で、このような費用負担制度が過剰な資源利用を抑制、環境汚染の改善をもたらす、グリーン税財制改革に繋がるのであろうか。しかし、これまで、中国の環境関連賦課金については一定の研究蓄積が見られるが、化石燃料など資源利用に課される資源税についての研究は不足しており、実態の解明は十分に進められて

こなかった。

本書は、中国の資源税に焦点をあて、その性格・制度の変遷・実態・効果・課題を明らかにする。評者が知る限り、中国の資源税について、著者の専門である経済的な分析のみならず、財政・政治・政策の領域まで踏み込んだ、総体的かつ具体的な研究成果を取りまとめた著書は日本国内で他に見当たらず、実態に踏み込んだ本著の学術的・社会的価値は大きいといえよう。

本書の構成は、次の通りである。序章「中国の資源税研究の課題」、第1章「資源税の理論的源泉」、第2章「中国税制の全体像と資源関連税」、第3章「中国資源税の展開と成果（1984年から2010年まで）」、第4章「新疆における2010年資源税改革の到達点と課題」、第5章「2011年資源税改革の到達点と課題－石炭資源税を中心に」、第6章「中国の政府間財政関係と資源税」、第7章「国際比較からみた資源税」、第8章「中国鉱税の歴史の変遷」、終章「結論と展望」である。

このように、本書は、中国における資源税とは如何なるものであるのか、国及び地方の税制、財政上の位置付けはどこにあるのか、どのように展開してきたのかを踏まえたうえで、具体的な事例分析（新疆ウイグル自治区）、制度分析を行い、中国資源税の実態を深く分析する。

評者が考える本書の最大の魅力は、資源税制度の効果だけでなく、制度から派生する問題についても明らかにしているところである。なかでも印象に残った点は、次の2点である。第1に、資源税制度が、豊富な鉱物資源を有する地方政府の財源調達手段としての役割を果たしてきたという点の分析である（第3章）。その背景には、資源採掘地（例え

ば西部地域)で開発された資源の多くが、他地域(例えば東部地域)で利用され、その経済発展に寄与する一方、資源採掘地の利益には繋がりにくいという構造があった。その結果、経済成長の不均衡及び地方政府間の財政能力に格差が生じることになる。著者は、資源採掘地において徴収され、財源となる資源税は、この地域間格差を是正する役割を果たしていると分析する。

一方、このような資源税の地方財源調達手段としての性質は、豊富な資源を有する地方政府と当地の開発企業双方に、資源開発を促進する動機をもたらすことになる。その結果、資源採掘地域では過剰採掘が発生し、生態環境の悪化に繋がった点が指摘される。すなわち、中国における資源税は、資源の最適利用、化石燃料の過剰利用抑制、外部不経済の内部化といった理論上想定される目的よりも、地域間の経済成長格差を是正する財源調達手段としての役割を果たす一方、一部地域では資源の乱開発を助長し、環境悪化を加速させていた可能性がある。これは、資源税を実施した際に、現実に生じる制度のゆがみを明らかにすると同時に、中国環境汚染の地域格差(資源開発地域とその他地域)の要因にも関係する本書の重要なポイントであろう。

第2に、新疆ウイグル自治区における資源税改革(2010年6月開始)の実態に関する分析(第4章)である。これは、資源税(原油・天然ガス)の徴収方法を、販売量に基づいた従量定額方式から販売額に基づく従価定率方式への変更措置である。この目的は主に、資源価格が高騰した際、その収益に応じた税収を徴収することで、地方財政収入を増加させ、公共サービスや社会保障に活用することであるという(逆に、資源価格が低下すれば、徴収額は減少することになる)。著者の分析によれば、この改革によって資源採掘量(原油・天然ガス)の抑制効果、財政収支ギャップの縮小効果がみられるという。一方、興味深い点は、石炭採掘量が大幅に伸びたことである。その理由は、石炭がこの資源税改革では、従価定率方式への変更措置から除外されていること、新疆ウイグル自治区が国により

「石炭輸出区域」に区分され、生産規模の拡大が要求されたことにあるという。

さらに、この改革によって、新疆ウイグル自治区内の地域間財政収入格差が拡大した可能性も指摘される。これは、資源採掘地の開発が進めば進むほど、その地方の財政が潤うという中国資源税の性質のためである。

以上の新疆ウイグル自治区における資源税改革措置をみると、資源開発企業の資源税負担調整、地方政府の税収増に改革の目的がある一方、石炭利用については除外され、採掘量が伸びるなど、重大な大気汚染源である石炭の抑制を意図したものではなかったことが分かる。このことは、新疆ウイグル自地区のカシュガル地区が2015年にPM2.5年間平均濃度ワースト1位(環境NGO緑色和平による)になったことと、無関係ではないであろう。

最後に、本書の意義を踏まえて今後の課題を挙げるとすれば、第1に、資源税収の使途に関する更に踏み込んだ分析であろう。本書の第6章では、省・地級市・県・郷鎮への資源税収の配分構成が明らかにされている。これを踏まえ、各地ではどの機関がどのように管理・配分するのか、そこでは何に使用され、如何なる効果・問題があったのかといった点について、具体的な事例分析を深めることで、その実態がより明らかになるであろう。この点については、中国では得られるデータの制約のため、実態把握が依然として困難であるという実情がある。しかし、資源税の評価を更に進めていくためには、税収の使途の更なる追跡が必要であろう。

また、中国の政治体制において、資源税収及び環境関連賦課金の使途の公開を促すためには、如何なる点での改善が必要であるのか(例えば関連法規の改定や整備など)、第3者(例えば環境NGO)はその公開と透明性を高めていくために、どのような活動や役割があるのか、といった点も今後の重要な研究課題であろう。

第2に、中国における資源税と環境汚染の関係についての更なる追及である。資源税は、環境汚染に課される賦課金・税とは、そもそ

もの政策目的が異なると、本書では説明されている。しかし、既に述べたように資源税が資源採掘地の環境汚染との関わりを有する以上、その関係性の追究は重要になる。この点については、第3章、第4章において考察されているが、各地の具体的な資源税財政、環境汚染データ、実際の汚染状況を照査することにより、中国環境汚染の地域間格差の要因がより明らかになるのではないだろうか。すなわち、環境汚染の地域間格差が、むしろ既存の資源税によって助長された側面があるのであれば、税率が低く、徴収が不十分なために過剰な資源利用が抑制されず、環境汚染が改善しないといった従来の総体的な政策評価は、あまり意味をなさなくなる。なぜなら、資源税によって、一部地域では資源採掘利用

抑制・汚染減少という効果があったとしても、他の地域では資源開発の促進、汚染増加という総体的な視点から見た際の矛盾が生じるからである。

本書は、中国資源税の丁寧かつ詳細な分析に留まらず、地方・国の相互関係のなかでの位置付け・役割・問題点について明らかにする。このことは、税というものを、単なる徴収された金の集まりとして見るのではなく、どこにどのように使われるのか、運用の過程でどのような歪みが生じるのか、そしてその結果、国・地方の発展のあり方にどのような影響を与えているのか、といった根本的に重要な点を改めて提示する。環境経済学・資源経済学など専門家だけでなく、幅広い分野の読者層に広く読まれることを期待したい。