

◆書評◆

金紅実『中国の環境行財政—社会主義市場経済における環境経済学』昭和堂(京都),2016年

張 忠 任(鳥根県立大学)

本書は、中国の環境政策の執行過程における行財政システムが、1992年までの社会主義計画経済体制および1993年からの社会主義市場経済体制下でどのような仕組みを持って政策目標を実現し、どのような政策効果を収めてきたかを考察することを研究目的とする。

本書は、10章からなっている。第1章は、序章として位置付けられ、中国環境行財政システムの課題と本書のねらいを述べ、政策執行プロセスにおける環境行財政システムの役割、環境問題を解決するための国家の役割と環境財政、量的経済発展と制度改革による政策執行力へのインパクトを検討している。

第2章は、中央集権的行財政システム下の環境行財政システムを検討した。環境予算の仕組みと特徴を分析し、社会主義市場経済の進展に伴って公共機能への転換が図られていく中で、依然として中央集権的な財政資源の配分システムが強く働くことを明らかにした。その中で、国の公害対策は、地方政府の経済発展ノルマや地方保護主義などの要因によって、国の政策との間で齟齬が発生しやすく、政策コントロールがうまくいかない仕組みを明らかにした。他方で、政府機能や財政機能が市場経済に対応した補完機能へ転換したことが森林政策の執行のために積極的な要素として働いたことも分かる。

第3章では、「環境財政」の概念と定義を整理し、それを基に理論的な分析枠組みを拡張したほか、その分析枠組みの中で中国の財政制度や統計制度の現状を整理し、中国環境財政の特徴と傾向を抽出した。特に中国環境政策研究の中で混乱しやすい、環境財政と環境保護投資の概念について明確な定義を行い、その上で工業汚染源対策について検討を

行った。本章においても、中国の環境財政の分析範囲を明確し、中国における環境関連統計における環境財政データとその限界をも検討した。また、国有企業改革の進展に伴い、財政機能が従来の計画的配分機能から市場経済を補完する公共的機能へと転換しつつあるなかで、環境財政もその傾向を反映し、従来の主に国有企業を対象とした汚染源制御政策から林業・農業・水域・都市環境などの公共的領域の環境管理へとシフトしたことを強調した。

第4章は環境保護投資における環境財政の位置づけを分析するものであるが、とくに市場経済の進展に伴って環境保護投資財源がどのように多元的に発展してきたか、その発展過程を考察した。本章においても、中国環境統計上の諸経費と環境保護投資概念及びその算定方式、国家五ヵ年計画における環境保護投資、工業汚染源対策における財政資金の撤退、国有企業改革と財政機能の分離、既存汚染源対策の主な財源、新規汚染源対策の主な財源を考察した。

第5章では、汚染制御手段の一つとして1970年代の早い時期から導入された汚染者負担原則(Polluter Pays Principle: PPP)の適用過程について考察を行った。OECDが提起したPPPの理念を基準に、PPPについて日中の比較分析を行った。さらに、資本主義市場経済体制を前提に提起されたPPPが、導入された当時の社会主義計画経済体制の下では国と国営企業の行財政的な一体的構造の中で、実質的に汚染制御機能を果たすことができず、制度上の欠陥を抱えた制御手段であったことを明らかにした。

第6章は、浙江省寧波市を事例に地方環境保護行政の政策執行力が、地方の課題解決に

ために組織編制されたのではなく、中央環境保護行政の政策指令を遂行する受け皿として位置づけ、地方政府による人事権・予算権の制約によって、地方政府や地方経済開発行為への監督機能がうまくできない仕組み上の問題を浮き彫りにした。

第7章は、社会主義市場経済が浸透するにつれて、行財政的な政府機能が補完機能として力を発揮し始めた。それを裏付けるかのように林業政策では木材生産を目的とする林業経済から徐々に脱却し、森林の多面的機能回復・保全のための政策展開が発展的に拓げられている実態を森林財政の政策対象や事業範囲、公共投資規模およびその傾向から明らかにしている。

第8章は、生態公益林補償制度における政府間財政関係を検討した。とくに日本の保安林制度に該当する公益林補償制度を取り上げ、国の保安林指定仕組みや地方の保安林指摘仕組みを解明し、国と地方の事務権限をめぐる役割分担を明らかにした。また、社会主義市場経済の移行期経済を前提とする中国の財政機能変化の中で、公共財は生態公益林の公益性を通じて機能することが分かった。市場経済の浸透に伴って、政府や財政の補完機能が少なくとも生態公益林の保全政策領域ではますます拡充され、健全化に向かっている実態を捉えることができた。分税制の導入や政府機能配分システムが浸透される中で、地方の自主財政要素の増加を背景に、国家生態公益林補償制度における政府間財政移転制度を通じて、事務権限と財源保障の不均衡の実態やそのような財政関係の中でも地方財政の公共サービスの供給能力がますます強まる傾向が見られる。

第9章は、国家林業重点プロジェクトにおける政府間財政関係を考察した。全国植林事業の植林面積および投資規模の六割を占める国の6大重点林業プロジェクトを取り上げて、植林政策における国と地方の事務権限・財源配分をめぐる責任分担構造を整理した。国民の関心度が高かった砂漠化対策や三大河川の源流における土壌流出防止対策、および大規模の洪水防止などの課題を国家の一大

事として位置づけ、国が率先して取り組み、地方へ財源移転と政治ノルマとセットした形で政策執行を求める仕組みが明らかになった。

第10章は、社会的共通資本の視点から、陝西省紅碱淖の流域開発における水域縮小問題がもたらす生態系の悪影響を明らかにし、中央集権的な国土開発の計画失敗の結果として招来された地域自然資源の破壊過程と主たる原因を究明した。

本書の特色としておよそ以下の諸点が挙げられる。

まず第1に、中国の環境行財政システムの発展過程と特徴を明らかにした。中国における環境政策・環境行財政の歩みについては、文革中の1974年に国務院環境保護指導者グループ（臨時機構）を新設し、1982年、都市農村建設環境保護部の下部組織として環境保護局を成立させた。1988年には、それが国務院の独立行政組織として分離・独立して国家環境保護局になり、1998年に国家環境保護総局に改称し、2008年は、環境保護部に昇格した。中国の環境行財政システムの制度設計の段階から当時の計画経済体制下の既存システムへの統合を考え、合理化を図った。また、環境行政が制定する環境保護五カ年計画は国の社会経済五カ年計画に統合され、その指針の下で具体的な政策目標を提示する仕組みとなっている。しかし、環境政策の予算資金は国家発展改革委員会が定める国家発展資金計画に基づいて財政部が取り決める仕組みになっているため、環境政策の執行資金は国の財政状況のほかに、国全体の政策優先順位付けに影響されることになる。

第2に、産業公害問題が制御できない面もあることを強調した。中央集権的行財政システム下の環境行財政システムには、そもそも事務権限と予算権限の間に齟齬が発生しやすい構造が見られる。特に地方環境事務は、地方政府の開発行為や地方政府の政策部門が管轄する国有企業の汚染排出行為を主な管理対象とし、地方財政の予算権や地方政府の人事権のコントロールの下で、中央の事務指令を執行するには構造的な限界があったと考えら

れる。それに加えて、環境部門の設立が他の政策部門に比べて後発であり、長期にわたって中央の環境行政の地位が低かった。それゆえ、それに対応して整備された地方環境行政の行政的地位も相対的に低く、他の政策部門への発言権が弱かった。環境行政の後発性・地位の低さにより政策執行力の低迷をもたらす。

第3に、中国における生態環境保全政策(資源の優先的配分対象)の進展を考察した。主な生態環境保全政策としては、植林・育林事業(全土展開)、砂漠化防止対策、公益林制度の整備、および湿地保全、野生動植物保護などが挙げられる。1990年代末から、中国の森林政策には5つの転換(①木材生産目的から生態機能回復目的への転換、②天然林伐採形態から人工林伐採の形態への転換、③林地開墾から退耕還林への転換、④森林の生態サービスの無償利用から有償化利用への転換、⑤国による林業経営から社会全体の参加へ転換)がある。

第4に、社会共通資本として自然資源と公共政策を検討した。資本主義経済体制と社会主義経済体制を超えた新しい経済学理論の枠組みとして、社会的共通資本の概念が提起され、その中には①自然資本、②社会資本、③制度資本という三つの要素が含まれている。とくに自然資本とは、自然環境の有限性、有償性を考慮するもので、すなわち環境の維持・回復のためのコストから考えたものである。中国では現在紅碱淖のような小さな流域や湖沼が急速に減少している。その理由はさまざまである。開発を優先する国や地方の産業政策によって、工業団地等の造成に伴って埋め立てられるケースがある。国や地方の自然保護区に指定されるか、特別な法的措置によっ

て保護される湖沼以外は、湖沼や湿地の埋め立てや開発に関する明確な法規定や環境基準は存在しない。環境アセスメント制度は、重要な開発事業を対象としていることから、それ以外の開発事業に規制手段がないのが現状である。中国環境政策及び環境行財政システムの全般からしても、このような小流域の自然資源を地域共同資源、または地域固有の自然資源としての認識が定着されていない。紅碱淖の悲劇は、まさに二つの地域間の利益衝突の中で、利害関係者間の利益調整メカニズムの構築することができず、水資源を上流が占有し、国としても有効な利益調整手段をもたない結果招いたものである。

最後に、中国の環境財政統計データの入手はなかなか困難なことは周知のところであるが、本書では、中国の環境財政データを最大限収集していることを添えたい。

中国は、2010年に世界2位の経済体になっているが、PM2.5などの環境問題はますます深刻化してきている。金氏のこれまでの地道な研究の成果が、中国の今後の中国の環境行財政の改革に何かの示唆ともなれば幸いである。

本書は、先行研究の成果と到達点を踏まえ、中国の環境行財政システムを素材に、環境政策の執行過程における公共財政の果たすべき役割や公共支出における環境財政の位置づけを明らかにし、理論的枠組みの確立を試みる力作である。

インターネットの発達により、断片的な中国環境情報ならいくらかでも簡単に手に入るようになったが、全般的情報を把握し、新しい知見に基づいた総合的分析ができるような本が望まれていた。ぜひご一読をお勧めしたい。