

中国環境行政財政システムの発展と環境予算

金 紅 実

Development of an Environmental Administrative and Fiscal System and Environmental Budget in China

要 旨

中国の環境行政財政システムは、近代化への本格的な発展段階に入る以前に構築され始めた。計画経済体制下で作られた既存の行政財政システムの中に、新しいシステムとして統合された。本稿は、この35年間の量的発展と質的発展の傍らに、既存行政財政システムの制度上の制約要素がどのような影響を与えたか、それが政策執行効果にどのように作用したかについて、その制度上の仕組みを明らかにした。

キーワード

環境行政財政システム、後発性、既存システムの制約、政策執行効果

ABSTRACT

China's environmental administrative and fiscal systems are beginning to be built before the entry into full-fledged development of modernization. Administrative and fiscal systems under the planned economy system are integrated into the new system. This paper will disclose the influence brought by the institutional constraints of the existing administrative and fiscal systems, and how to effect the policy enforcement during the quantitative and qualitative development during the 35 years.

Keyword

Environmental Administrative and Fiscal Systems, Least Developed Countries, Constraints of the Existing System, the Policy Enforcement

はじめに

環境保全のために制定された法は、それを執行する行政機構、司法制度及びそれを支える行政財政システムが確立してはじめて機能する（植田・2002, 93 - 122 頁）。中国では1970年代後半から様々な環境関連法の整備に着手し、1990年代全般及び2000年以降にかけて量的質的な発展を遂げた。そのため、途上国の環境法体系としては先進性すらもつようになったと評価されている（李・1999, 1 - 17 頁、勝原・2001, 78 - 108 頁）。これらの法体系を執行し運営するために、1970年代初期ごろから環境行政財政システムが整備されはじめ、1990年代初期にはほぼ全国を網羅す

る環境行政財政システムが構築された。しかし、高度な経済成長期を伴う環境対策は、悪化する環境問題を制御することができず、予期した政策効果を実現できなかった。

これまでの先行研究は、環境政策や環境法そのものの注目度が高く、環境政策の執行過程における国の発展戦略的な位置づけや行政財政制度改革との関連性や環境政策の執行力に対する研究業績が少なかった。

本稿は、このような研究成果を踏まえた上で、環境行政財政システムの形成と発展過程を振り返り、その執行力を支える環境予算の形成及び執行過程を分析し、特徴と問題点を整理する。また環境政策の執

行過程における開発財政と環境財政の配分バランスの問題や財源調達ルート、政府間資金配分などについても頭に置きながらも、本稿では環境行政システムの形成特徴と発展および運営の特徴に注目し、分析をおこなう。

「環境財政」は比較的に新しい概念であり、未だに学術的な正式な地位を確立していない。本論文ではこのような現状を踏まえつつ、取り扱う環境財政の範疇を国家環境保護五ヵ年計画で掲げてきた政策内容とそのために直接的に支出された財政資金を分析対象とする。

本稿は次のように構成する。第Ⅰ章では、環境行政システムの発展プロセスを概観し、計画経済体制下の既存の行政システムへの統合と発展過程を概観する。第Ⅱ章は環境計画の国家発展五ヵ年計画への統合過程を概観し、環境政策と環境予算の形成過程の関係性を分析する。第Ⅲ章は、環境予算の執行システムを整理し、環境行政の環境予算の執行過程への限られた権限構図について分析する。第Ⅳ章は、このような制度的条件の下で、環境財政が汚染企業を対象とした汚染源対策から撤退し、公共領域への機能転換を行い、市場経済体制に対応した公共財政的側面が強くなる発展変化を整理する。

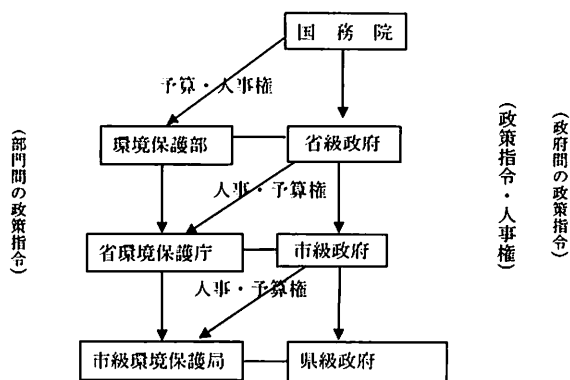
I 環境行政財政システムの形成と発展

1 既存行政システムへの統合と接合

中国では1974年に国务院環境保護指導者グループを設置されるが、これは中国初の環境行政機構である。しかしこれは予算権と人事権を付与された正式な行政組織ではなく、臨時機構だった。1982年に行われた行政機構改革の中で、都市農村建設環境保護部の管轄下に環境保護局が設置されたが、これは初めての正式な行政組織である。1988年の行政機構改革では、環境保護局が元都市農村建設環境保護部から分離され、国务院の独立機構として昇格するようになった。これをきっかけに、それまでは一部の地方で存在した環境行政機構を、全国範囲で本格的に整備し始めた。そして、1998年の行政改革及び2008年の行政改革で行政地位の向上を図った。それに伴って地方の行政組織を拡大し強化してきた。

このような行政機構ネットワークは、次の図1で示すように、既存の行政システムへ統合する形式で実現した。

図1 環境事務の伝達経路及び人事・予算権



注：中央集権的システムの下で、国の政策指令は「政府間の指令」と「部門間の政策指令」の二つのルートで地方政府と地方政策部門に伝達される。「部門間の政策指令」は部門の政策に特化した内容であるため、政府が打ち出す政策全体における位置づけを正しく反映するものではない。特に環境政策部門ではこのような傾向が顕著に表れている。地方政府の高層幹部の人事権は中央政府およびその上級政府が有する。地方政策部門の人事権及び予算権は、政策指令を発令する中央や上級政府の政策担当部門ではなく、所属される地方政府に属される。そのため、国の政策方針が地方政府の利益と相反する場合、地方政策部門は地方政府の人事権や予算権の制約を受け、うまく執行できない場合が生じる。

計画経済体制下ですでに運営されていた既存行政システムは、中央集権的な指令型のシステムであり、政府間の指令伝達ルートを中心に、国务院の複数の政策部門による部門間指令伝達ルートが並行する特徴をもつ。環境行政部門は部門間指令伝達システムとして既存の縦割システムの中に増設された。

このような統合方式は、以下のようなメリットとデメリットがある。先ずメリットとして挙げられるのは新規創設コストを節約することができる点である。人材調達や運営ノウハウを既存システムから調達することが可能である。より大切な点は、既存システムに統合することで、国の全体政策の中で環境政策の計画と執行を設計することができることである。しかし、それと同時に以下の問題点を抱えていた。

第一に、政府間の環境事務権限と資金配分の問題である。環境事務は中央政府が制定し、その内容を地方政府に伝達し執行させる特徴をもつ。しかし他方で、地方環境行政の予算権と人事権を地方政府に委ねる。これ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を意味する。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するが、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的な側面があり、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低かった。

第二に挙げられるのは、政府間の指令伝達システムにおける環境政策の位置づけである。地方の環境事務を含む諸政策の執行内容は、政府間事務指令に基づいて策定される。その場合に、国の発展政策の中で環境政策の重視度合いが大きく影響する。環境部門間の事務指令の中で環境政策の執行が最優先課題だとしても、国全体の発展政策の中でその位置づけが低ければ、地方政府は当然ながら他の政策執行を優先することになる。80年代及び90年代にかけて、地方政府と地方財政の自主権限が拡大する中で、中央政策に対する地方保護主義傾向についても多くの指摘がある。しかし他方で、国の発展戦略そのものが地方政府の環境政策の執行過程で逃げ道を作らせる側面があったと指摘しなければならない。その結果、環境政策が叫ばれる中で、1980年代は貧困解消政策が、1990年代はGDPの成長が環境政策に優先して執行されたと考えられる。2002年以降の「科学的発展観」や「調和の取れた社会」の提起により、国の発展戦略における環境政策の位置づけが大きく向上し、それに伴って地方政府の環境政策への重視度合いが変化し始めた¹⁾。

第三に指摘できるのは、地方環境行政の予算財源を、地方政府が徴収する排污費に委ねてきた問題である。1982年に排污費徴収制度を導入した当時、国全体の財政難を背景に、新規創設される地方環境行政の行政予算を排污費から調達すると取り決めた。当時は暫定的な措置として考えていたが、その後長年にわたって地方政府の他の政策部門と同じく一般予算化を実現することができなかった。2003年の排污費徴収制度の改正では、行政経費の財源措置を削除し、環境行政予算の一般財源化を明記した。しかし、2008年及び2009年の寧波市及び大連市の環境行政関係者のインタビューでは、予算制度の建前上は一般

財源化されているものの、実際の予算枠は依然として排污費の徴収額によって決まるという実態を確認した。排污費は汚染状況が改善されるほど徴収規模が減少する性格をもつため、財源安定性の要求からしても行政予算財源としては不適切な側面がある。当然のことながら、このような財源構造は地方環境行政の能力や規模の拡大に支障を与えることになる。

2 環境行政システムの量的発展

上述した先天的欠陥を掲げながらも、環境行政システムは量的な面で確実に発展した。表1は1980年の環境統計が不完全なため、1990年代以降のデータに基づいて作成した。

全国的环境行政は、中央、省、市、県、郷と5級行政から構成される。政策は中央から策定され、中央→省→市→県→郷と順次伝達される仕組みになる。

全体を通して、中央環境行政の人員がそれほど増加しない傾向の中で、地方環境行政の人員が着実に増えてきたことがわかる。特に2000年以前の人員配置は市級と県級を中心に増やされている。この傾向は2000年以前の環境政策が、都市部中心の県級以上の汚染対策を中心に行われた政策執行結果と一致するといえる(馬等・1999, 34 - 54頁)。しかし、ここでの制御というのは、汚染の完全制御もしくは除去を意味するのではなく、汚染企業や汚染状況の統計的な把握と政策のコントロール力の向上を意味する点に留意されたい。

ここで記した郷級環境行政は予算や人事権が独立した単独の行政組織というより、県級環境行政の派出機構がその殆どである。2000年以降、農村部の汚染対策と生態保全事業が次々と打ち出され、環境政策の強化の兆しが見え始めた。それに対比して、郷級環境行政機構の人員配置は顕著な増加幅が見られ

表1 全国環境保護人員の推移

単位：人

年数	全国数	中央	省級	市級	県級	郷級
1992	74915	—	8658	26822	39435	—
1993	81373	—	8865	28631	43877	—
1994	86717	—	8882	29793	48042	—
1995	90270	—	9780	30677	49813	—
1996	95562	—	10293	30673	53710	886
1997	103180	—	9444	32719	59359	1658
1998	105932	—	8707	30371	64218	2636
1999	121049	1635	9048	32200	74943	3223
2000	131092	1647	10876	35521	81574	3121
2001	142766	1664	9539	38072	89316	4175
2002	154233	1840	11450	39545	98098	5140
2003	156542	1673	11966	39960	99892	4724
2004	160246	1653	10286	41517	102034	4756
2005	166744	2452	10616	42880	106339	4487
2006	170290	2065	10911	43084	109839	4391
2007	176988	2266	10847	40154	118751	4970

注：(1) 1992年から1998年まで、中央環境行政の人員データは集計されていない。

出所：「中国環境統計年鑑1993～2003年版」「中国環境統計年報2004～2007年版」

ない。この傾向を反映するかのように、これまで全国農村部の汚染状況実態調査は3回ぐらいしか行なっておらず、政策コントロールの強化や汚染状況の統計的把握などの面で、なお多くの課題と問題を抱えている。

II 環境政策の国家発展計画への統合と環境予算の形成

1 環境政策の国家発展計画への統合

2009年3月に行った環境政策の第一人者、初代の環境大臣である曲格平 (qu geping) 氏のインタビューの中で、曲氏は1990年代における環境行政の最大の成果の一つとして、環境保護五ヵ年計画を国の発展五ヵ年計画に統合したことを挙げている。

1970年代の後半及び1980年代を通じて、当時の環境行政は環境政策計画を策定してきたが、これは環境行政内の計画に過ぎなかった。環境政策計画を国の発展五ヵ年計画の下で正式に策定されるようになったのは、国家第八次五ヵ年発展計画 (1991～1995) からである。

曲氏 (曲・1989, 55 - 67 頁, 90 - 97 頁) は、環境政策計画を国の発展五ヵ年計画に統合する必要性について、次のように述べている。中国は1973年に開かれた第一次全国環境保護会議で、国の発展計画の一要素として環境政策を位置づけ、全国民が協力して取り組むべきことを取り決めた。また1974年には、「5年で環境汚染を制御し、10年で基本制御を実現する」という政策目標を打ち出した。これは当時の先進国の公害克服の経験から学び、打ち出した目標であるが、目標からすると1985年頃には汚染コントロールを基本達成すべきである。周知のとおり、この目標は達成できず、1980年代に入り汚染の広がり益々深刻化した。

曲氏は、この目標を実現できなかった原因について、当時の技術的な制約や国の財政難の問題を挙げながらも、最大の要因を環境政策計画が国の発展計画との未統合にあると指摘した。曲氏の思想はその後の中国環境政策及び環境行政の大きな指針となって発展していくことになるが、1990年以降に始まる本格的な環境行政システムの整備事業では、この指針どおりに実現されることになる。

環境政策計画を国の発展計画に統合させることには以下のメリットが挙げられる。

まずは、国の全体の発展計画の中で、環境保全と発展政策のバランスをとることができる。そして国全体の発展計画の下で策定される各政策部門の発展計画の中に、環境政策を位置づけることができる。次に、環境政策を国の発展政策に統合することによって、国全体の発展資金配分システムと接合し、その中から計画的に環境予算資金を確保することができる。

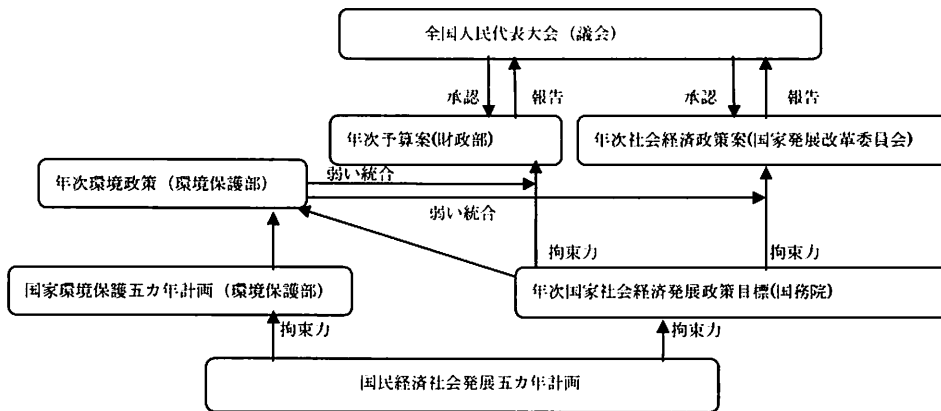
しかし、このように政策計画の統合によるメリットがあるにも関わらず、環境予算資金は十分に調達できず、環境計画目標が達成できずに今日に至る経緯がある。その原因について次節以降で述べているように、国全体の発展政策における環境政策の位置づけのほか、予算制度や予算執行システムにおける環境行財政の機能地位の問題などから考察することができる。

2 環境予算の形成プロセス

環境政策を執行するためには資金面のサポートが欠かせない。環境予算制度はこのような国の政策執行を支える財政面の環境事業資金運用システムである。1973年に計画経済体制の下で環境行政がスタートして以来、国家財政は環境保護投資事業に深くかかわってきた。特に第8次国民社会経済発展五ヵ年計画期間 (1991～1995) から環境保護五ヵ年計画が正式に組み入れられ、国全体の経済社会政策の一項目として国家財政の統括的な資金配分計画に組み込まれるようになった。制度運営の未熟さや資金規模の不十分さなどの問題を抱えながらも、環境政策計画が国民社会経済発展計画に統合されることは、環境行政組織の政策としてではなく、国レベルの政策として位置づけを高め、政策執行の確実性を財政資金配分計画から取りつけるという意味がある。他方でこのような仕組みは、国全体の社会経済政策における環境政策の位置づけによって環境予算への資金配分が左右されることを意味する。

図2は、このような内容を背景とした環境予算の形成過程を示した内容である。まずは、国の中期発展戦略を示す国民経済社会発展五ヵ年計画が国务院の国家发展改革委員会によって制定される。この総括的發展計画に盛り込まれた内容と目標に基づいて、中央各行政組織及び地方各級政府がより具体的な実行性を盛り込んだ五ヵ年計画を策定するが、その一つが環境保護部によって策定される国家環境保護五ヵ年計画である。更にこの国家環境保護五ヵ年計画にもとづいて環境保護部は年次環境政策目標を年次政策報告の形式で策定し公表する。国务院は政府を代表して既に公表された国民経済社会発展五ヵ年計画にもとづいて、年次政府政策目標を政府政策報告の形式で全国人民代表大会に報告し、社会に対して公表する。財政部はこの政府報告書の内容に基づいて年次財政予算案及び前年度財政決算案を、国家发展改革委員会は年次政策案を作成して、それぞれ全国人民代表大会で報告する。全国人民代表大会の審査・承認を得た予算案に基づいて、財政部は配分原則に基づいて資金配分を行う。この際の予算配分は、まずは国の重点政策の予算枠を優先的に確定し、その次に国の特定政策の予算枠を確定し、最後にその

図2 環境予算形成プロセス



注1:「弱い統合」は、財政予算配分過程における環境予算への配慮度合いを示す。環境保護部が策定する「国家環境保護五カ年計画」は、国家发展改革委員会が策定した「国民経済社会五カ年計画」という国の発展計画に基づいて策定されるものの、政策目標にかかる必要な資金面の担保は、環境保護部による予算申請の形式ではなく、国家发展改革委員会と財政部によって行われる国の財政事情や総合的な発展戦略における政策的優先順位によって決定される。このような予算配分システムは、必ずしも「国家環境保護五カ年計画」の政策執行を担保する内容とは限らない。従って、環境政策の計画と設計は、国の予算配分システムによる確実な資金担保を背景にするとは限らない。

注2:「拘束力」は、国家環境保護五カ年計画と財政資金配分への枠組み上の制約要素を指す。環境政策の立案と計画、予算配分の意思決定は、国の基本的な発展戦略を示す「国家経済社会発展五カ年計画」の枠組みに沿って行わなければならない。従って、それぞれの時期の国家経済社会発展五カ年計画の枠組み上の制約範囲内で行われる。

他の予算枠を確定するという順番で行う（財政部予算司・2007, 1 - 19 頁）。この場合の第一と第二の優先順位となる国の重点政策及び特定政策の予算枠は、財政部の裁量権ではなく、国家发展改革委員会によって決められ、財政部にその内容を通達する仕組みとなっている。行政一般予算を含むその他の予算については、財政部が取り決めることになる²⁾。

明らかに、このような予算配分の仕組みの中では環境政策が予期目標を実現するためには、国の重点政策または特定政策として位置づけられることが重要である。

通常の場合、政策目標または政策計画は執行するために策定されるが、中国の場合は努力目標的要素が多い場合がある。またこのような政策執行任務は各政府組織及び各級政府の事務権限として伝達されながらも、その執行事務を支えるべき財源補償制度が必ずしもセットされるとは限らない。計画経済体制の下では、政府が国民経済生活のすべての領域に対して統制を行い、この全領域への公共的サービスを実現するには高度な社会主義物質文明が条件となったため、国の発展計画は常に厳しい財政資金の物理的限界に直面し、政策の優先順位を決めざるを得なかったと考えられる。そして移行期経済体制の今日においても依然としてこのような仕組みが継承されている。環境財政の場合、このような歴史的な財政事情のほかに、環境保護部の環境政策計画が財政部及び国家发展改革委員会の予算策定過程に強く統合されるとは限らない。環境保護部が策定するすべての政策計画が予算案に反映されるのではない。曲格平、張坤民両氏はインタビューの中で、在職中の1990年代の全体を通して環境行政は環境政策の強化

を行うために教育と宣伝を主な手段として採ってきたと答えている³⁾。これは確実な資金面の保障システムよりも、むしろキャンペーン型もしくは政府指令型の手法で政策執行を進めてきたことをうかがわせる。

中国環境行政の35年の歴史の中で、2007年以前は国の財政予算項目の中に「環境予算」項目が存在しなかった。これは環境予算制度の問題というより、国の財政制度に要因があると指摘すべきである。具体的には長期にわたって中央及び地方の政府組織予算制度を健全化してこなかったことや、環境関連事業の財政資金が「基本建設支出」項目から支出されてきた点を指摘することができる。政府組織予算制度の不十分さゆえに、未だに環境保護部及び地方環境行政の組織予算は正式に公表されておらず、予算規模や支出項目が明らかにされていない。また「基本建設支出」項目は国の様々な投資事業が、即ち①競争的投資、②インフラ、③公益事業投資、の三つの投資資金がトータルで計上されてきた（包等・2000, 46 - 84 頁）。そのために集計の細分化が実現出来ず、環境関連の投資事業が行われた場合でも、財政統計上はそれを反映することができなかった。

従って、長年の政府の環境関連投資事業は財政統計からではなく、各政策担当部門統計の中で分散的に集計されてきた。林業部門の生態系保護関連投資は林業部の「重点プロジェクト」投資項目に、汚染源対策は環境保護部の環境統計に、都市環境インフラは都市建設部門の都市建設統計に、農業・水利部門の環境事業は、それぞれの投資項目に集計されてきた。また、林業統計と環境統計を除けば、環境事業の財政支出と非財政支出を区分していないため、財政の寄与度を正確に把握することができない。

2007年から中央及び地方財政の予算項目の中に「環境支出」項目が設けられたが、支出項目の定義が明らかとは言えず、構成内容と各資金規模が明確に示されていない。また各組織統計における環境関連統計数値の齟齬の発生問題や行政経費の有無など不明瞭な点が多く取り残されている。

このような予算形成プロセスは、北京市や大連市の予算案事例を調べた結果¹⁾、地方財政も中央財政とはほぼ同様な仕組みであることを確認した。中国の地方財政は高度な地方自治制度の下ではなく、中央集権的システムの下で国の政策執行機関として機能する側面が大きい。中央財政の機能に対応してシステム作りをしているからと考えられる。

Ⅲ 分散・分断的環境予算執行プロセス

環境保護部は国の環境政策計画や政策目標を策定し伝達する役割を果たしているが、環境予算の配分過程や予算執行過程への介入度が低い。全国人民代表大会の承認を経た予算案に基づいて財政部が直接に関連政策部門に対して資金配分を行い、各政策担当部門によって執行される。現段階の制度では財政部と環境保護部による執行過程への監視監督システムがうまく機能していないため、予算執行効果についても評価システムがあまり機能していないと考えられる。

現行の統計制度では、中央及び地方財政の統括的な環境支出関連資料が見当たらないため、各関係組織の年鑑や統計内容を整理して、以下の内容の予算執行担当組織の環境事務内容を整理した。

表2 予算執行組織と担当環境業務

組織名	環境業務
林業部	十大林業生態事業・全国生態環境重点事業・天然林保護育成・退耕還林・北京天津風砂源対策・野生動植物保護・自然保護区建設・湿地保護
農業部	生態農業普及・退耕還林・退耕還草・退耕還湖・水源地保護・土壤流出防止
水利部	水源地保護・流域土壌流出防止・流域汚染対策
発展改革委員会または経済委員会	省エネ・地球温暖化対策・循環経済
都市住宅建設部	都市環境インフラ（集中熱供給・集中ガス供給・園林緑化・下水処理・廃棄物処理）
環境保護部	すべての環境政策の立案・計画、汚染源のモニタリングと取締り・核廃棄物管理
商業部（過去の各産業担当部門）	国有企業の基本建設事業・技術更新事業

出所：「中国林業年鑑」各年度版、「中国水利年鑑」各年度版、「中国農業年鑑」各年度版、「中国環境年鑑」各年度版

表2に示されたように、事務内容は概ね7つの組織に分散され、包括する政策内容は林・農・水利部門の生態系保護関連事業と都市環境インフラ事業、企業対象の汚染源対策、国の省エネ・循環経済・温暖化対策事業、そして汚染源のモニタリング事業など五つの事業に分けられる。そして以下の特徴をもつ。

第一に、環境保護行政の中央組織は中央財政の一般予算から支出されており、地方組織では建前上は各級地方財政の一般予算から支出されることになっているが、実質上は地方財政が徴収する汚染排污費徴収金を予算財源とする傾向がある。そのため、地方環境行政の能力向上需要の如何に関係なく、予算規模が排污費徴収金に左右される傾向を否めない。

第二に、生態環境保護事業は、林業、水利業と農業の三つの部門で執行されるが、統計の公表されているのは林業統計と水利統計の一部のみである。これはこの事業が林業部を中心に行われてきたことを示すほか、広範な農村地域の統計環境が整備されていない実態も反映している。1998年以前の林業部による生態環境保護事業は、国の特定事業として小規模で行われたが、1998年以降は国の重点事業として上位に位置づけて執行されてきた。また次節で示すように、投資規模が急速に拡大すると同時に、その財源を一般予算内資金から国債発行資金へ拡大する傾向がみられる。

第三に、財政制度上、政府間の事務分担ルールが必ずしも明確化されていない中で、都市環境インフラ事業を地方都市財政が担うことになっている。これは1996年に制定された「固形廃棄物防除法」の中で、地方都市政府の環境インフラ事務を定めたことから、その後の第9次（1996～2000）及び第10次五ヵ年計画期間（2001～2005）中に急速に拡大していったと見られる。また1998年以降の約5年間、中央財政は景気対策の一環として国債発行資金の一部を都市環境インフラ事業へ貸与する形でかわっていった。都市化の進展に伴う環境インフラ需要への量的対応が十分か否かの問題も議論の対象とするべきだが、ナショナルミニマムの重要な要素となる事業を、都市部を優先的に整備し、農村部を取り残してきた国の政策上の差別化を伺えるほか、それがもたらした地域格差の問題も無視できない段階にきていると指摘しなければならない。

第四に挙げられるのは、長年にわたって行ってきた汚染源対策の執行コントロール能力である。資金配分計画に基づく各級財政の環境関連事業費の資金配分仕組みでは、財政担当部門が確実に執行用途をコントロールできる仕組みではなかった。実質上の用途は各担当部門と各企業に委ねられ、それを監督し評価するシステムがうまく機能してこなかった。環境保護担当部門は国および地方の環境政策を考案・

計画する権限をもつが、汚染源対策の予算執行過程を含む殆どの環境関連事業の予算執行過程への介入権が認められてこなかった。実質上、汚染源の末端コントロール手段となるモニタリング権限と違法排出行為への取締り権限しかもたない。環境統計上、汚染源対策の資金経路が集計されるのは、財政部門及び各政策担当部門との政策連携から得られた情報ではなく、独自で行う汚染排出権許可証の交付手続きの際に、各企業から申告される報告表を集計して得たデータである。1989年に制定されて以来一度も改正手続きを行ってこなかった環境保護法では、上で述べた環境行政の機能を限定して定めたままになっている。そのため、2008年の行政改革で中央の環境部門が環境保護部に昇格し、地方環境部門もそれに対応して地位向上を図ったが、行政機能の抜本的改革にはなっていない。

環境予算制度における問題点を総括すると、まずは予算制度としての合理性と透明性を実現することが重要である。次に予算形成過程における国の政策的立場づけを向上させ、開発行為に対応できる十分な資金配分を行うほか、予算執行過程と事後評価システムにおける財政部門や環境保護部門そして発展改革委員会等の部門間の政策的統合を強めることが重要であると考えている。

Ⅳ 汚染源対策から公共投資へ転換

1 汚染源投資財源の多様化と投資主体の多元化発展

表3で示したように、汚染源対策費に占める財政資金の比率は、1990年代の半ばまで約7割占めていたものが、その後急速に減少し、特に2000年以降にはその傾向がより顕著に現れた。その背景には、国有企業改革をはじめ経済の市場化発展が重要な要因となったほか、国の環境政策の発展の結果でもある。1980年代の後半から始まった国有企業の財政上の自主権限と独立採算権限の拡大改革や、その後の鄧小平の社会主義市場経済理論のもとで推進してきた国有企業の現代企業制度への改革が、国の財政機能を競争的な領域から次第に撤退させた。同時に非国有部門の急速な発展は国民経済全体に占める国有企業の割合を減少させてきた。一方で環境政策は、環境行政をスタートさせた当初から汚染源対策費の財源の多様化と投資主体の多元化を図ってきた。その結果、汚染源対策費用が実質的に国家財政の単一的な負担構造から、非財政部門、とりわけ企業の自主的な資金調達構造へ転換し、財政資金による資金提供の他に、民間資金の調達割合が増加する等の財源の多様性を図った。また財政資金自身の提供項目や民間資金の種類が、政策の強化に伴って増えてきた。このような傾向に伴って、投資主体そのものにおいて

も、財政資金の単一性、又は主導的な役割から、非財政部門の資金投入が主導を占める構造へと、多元的な発展傾向を示すようになった。

表3 既存汚染源に占める財政支出比率

年度	投資総額	財政支出率	企業負担率	年度	投資総額	財政支出率	企業負担率
1981	14.5	83%	17%	1995	98.7	69%	31%
1982	16.1	75%	25%	1996	93.3	53%	47%
1983	14.6	76%	24%	1997	116.3	42%	58%
1984	19.5	82%	18%	1998	122	38%	62%
1985	22.1	75%	25%	1999	152.7	30%	70%
1986	28.8	73%	27%	2000	239.4	29%	71%
1987	36	71%	29%	2001	174.4	30%	70%
1988	41.9	69%	31%	2002	188.4	30%	70%
1989	43.5	71%	29%	2003	221.8	14%	86%
1990	45.4	71%	29%	2004	308.1	8%	92%
1991	59.7	73%	27%	2004	308.1	8%	92%
1992	64.7	70%	30%	2005	458.2	6%	94%
1993	69.3	69%	31%	2006	483.9	6%	94%
1994	83.3	69%	31%	2007	552.4	5%	95%

出所：「中国環境年鑑」各年度版、「中国環境統計年報」1999年版～2007年度版に基づき算出した。

その結果、当初の環境政策が想定していた汚染対策費の汚染者負担原則（PPP）の適用環境が整えられはじめ、汚染者による汚染対策費の費用負担が本格化された。当初の中国は、汚染源対策費用を捻出するため、また投資による環境効果を高めるために、本来は市場経済を想定したOECDの汚染者負担原則を中国の環境政策に導入した。曲格平氏は、導入当時はこの原則が計画経済体制のもとでも健全に機能するか否かについて、全く検討を行われないうまま導入されたと述べている⁵⁾。その結果、形式上は汚染企業が負担したが、実質上は財政が企業の運営費用を負担し、実質的負担者となった（金等・2006, 55 - 65頁）。そして、表3に示されたように長年にわたって高い比率を占めてきた。

汚染源対策における財源の多様化と投資主体の多元化発展（金・2008, 121 - 142頁）は、汚染企業の費用負担を強化し、責任所在を明確にしたほか、財政の公共的機能への転換の余地を与えた。それまでの国の財政が国有企業の経営活動に介入し、経営資金を財政資金から提供し、企業の汚染対策費を経営資金の中から調達し工面してきた構造から、国有企業の所有権と経営権を分離させることで、企業の経営責任と汚染対策の責任を明確化し、汚染源対策費を原因者が負担する原則を現実的に可能なものにした。このように国の財政は、企業経営を通して行った競争的領域の経済活動から撤退し、それまで国有企業に対して提供していた経営資金を、公共領域のために提供し、財政の公共的性格を実現することが

できた。このような財政制度の改革や公共性の向上に連動して、環境財政機能も国の産業計画が生み出した計画の失敗を補完する汚染源対策から、市場機能に取り残された公共領域への補完機能へと転換が可能となった。

2 環境財政の公共的性格の向上

このような公共財政的機能転換を、表3及び表4からも読み取ることができる。1998年以前の環境政策は、県以上の国有企業を対象とした都市部中心の汚染源対策と小規模に留まっていた林業生態環境保護事業が主な内容だった。しかし、その後の環境財政資金は汚染源対策費における割合を大幅に減少させ、その代わりに生態環境保全政策を中心とした公共領域への投入を、量的質的な両面から大幅に増加させた。

中国の環境問題は、かつての日本や先進国のように、一定の経済的基盤を形成した後に環境対策に対処し、様々な種類の環境問題を時代の流れとともに一つ一つ対処してきた経験とは異なる側面がある。経済開発の初期段階から環境問題に対処しなければならない課題のほか、公害問題や都市化による廃棄物の問題、開発による生態環境の破壊問題等、圧縮型の特徴をもつ。そのために経済的、資金的側面の制約が大きかったことから、有限な資源配分を緊急度が高く、優先順位度が高い分野から対処する必要性が生まれ、とりわけ、生態環境保全領域への国の財政資金が大幅に増加した。

林業分野では、1997年以前は西北・中部及び東北部や長江上中流地域及び太行山地域の防風林整備事業を中心とする十大林業生態保護事業を行い、その

規模は年間7億元未満の小規模なものだった。しかし1998年に年間30億元を超え、その後年々規模が拡大し続けた。その結果2001年には135億元を超え、2006年には325億元を超えるまでに至った。また支出項目からみた場合、それまでの十大林業生態保護事業に加えて、1998年には全国生態環境重点事業と天然林資源保護事業がスタートし、2000年には退耕還林事業が、その翌年の2001年には北京天津風砂源対策と野生動植物保護事業が加えられ、2006年には湿地保護事業がスタートした。そして生態系保護事業は林業のみならず、農業部門と水利部門でもあわせて行うことになった。水利部門では、2000年から流域土壌流出防止政策が実施され、全体に占める財政資金規模は不明だが、生態系保護投資事業を合わせて2000年には18.3億元に、2001年には17.7億元、2003年には51.9億元、そして2004年58.7億元、2005年には39.2億元と、投資規模を拡大してきた。他にも循環経済の実施や省エネ対策などのこれまで放置してきた公共領域への財政投入が目立ってきた。

本稿では、開発財政に対する環境財政の絶対量の不足問題については分析対象としない。これまで行ってきた財政システムの発展と成果について、必ずしも全てを楽観的な評価に帰結しないことを断っておきたい。

これまでの分析を通じて、今後の環境行財政システムの改革方向性について幾らかの示唆を得たように思える。まずは、環境予算形成過程への介入度を強くする問題である。この問題は既存予算システムの根本に関わる問題であり、行財政制度の抜本改革につながる問題である。そのために、どのような制度が現行のシステムにとってより低リスクで移行しや

表4 林業部門の環境保護投資

単位: 億元 (%)

年度	国家投資	総投資額	十大林業生態事業	全国生態環境重点事業	天然林保護	退耕還林	京津風砂対策	野生動植物	湿地
1979 - 1989	3.5 (56)	6.2	3.5	—	—	—	—	—	—
1990	1.3 (50)	2.6	1.3	—	—	—	—	—	—
1991	2 (57)	3.5	2	—	—	—	—	—	—
1992	2.3 (51)	4.5	2.3	—	—	—	—	—	—
1993	3 (43)	7	3	—	—	—	—	—	—
1994	3.5 (41)	8.6	3.5	—	—	—	—	—	—
1995	4 (43)	9.4	4	—	—	—	—	—	—
1996	5.5 (37)	14.9	5.5	—	—	—	—	—	—
1997	6.7 (34)	19.6	6.7	—	—	—	—	—	—
1998	30.1 (63)	48	7.9	1.6	20.6	—	—	—	—
1999	52.5 (68)	76.8	12.7	4.7	35.1	—	—	—	—
2000	89.4 (79)	113.2	16.5	—	58.3	14.7	—	—	—
2001	135.3 (76)	177.1	14.6	—	88.8	24.8	5.9	1.2	—
2002	224.9 (89)	251.9	15.8	—	88.2	106.2	12	2.8	—
2003	297.8 (90)	330.8	13.6	—	65	192.6	24	2.6	—
2004	298.2 (85)	349?	13.6	—	64.1	192.1	26.2	2.2	—
2005	321.1 (89)	360.1	9.1	—	58.5	218.6	32.5	2.4	—
2006	325.5 (92)	353.3	8.5	—	60.4	222.5	31	3.1	0.7
2007	—	—	—	—	72.3	191.6	19.7	5.5	1.4

出所: 「中国林業年鑑」各年度、中華人民共和国林業部のHP公開情報

すい制度であるか、を慎重に検討を行う必要がある。環境予算の意思決定過程への財政部の意思決定権限を増やすのか、それとも環境保護部の介入権を強化するのかについては、現行の環境財政の執行システムの特性に基づく権限の再配分と調整手続きが必要となる。現行の制度では、少なくとも国が掲げた「国家環境保護五カ年計画」の政策目標を担保するために、財政資源配分の手続きにおける環境予算の割合を大幅に引き上げ、開発財政に見合うだけの資金規模を確保する必要性がある。またナショナルミニマムを実現していない現行の行財政システムの中で、中央政府による統括的な計画により政策執行の効率性を高める利点もあるほか、現胡錦濤政権は環境政策を重視する発展戦略を示しているため、当面はこの傾向を注目していくことに留めたい。

他方で環境予算執行過程における環境行財政システムの改革余地については次の示唆がえられた。環境財政資金投入の効率性については、これまで多くの指摘がなされた。このような財政資金の効率性の評価問題は、環境政策を含む公共政策全般を通じて言える問題であり、国の財政制度もこの点を見直そうとする動きが現れ始めた。その上に2008年の行政改革では中央環境保護行政部門が環境保護部へと昇格し、これまで障害とされてきた行政地位の劣位の問題が解消され、建前上は本来あるべき姿の他の政策部門との対等な対話が可能となったからである。

おわりに

以上の分析の結果、次の問題が明らかになった。先ずは、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。そのため、環境行政システムの発展は、国全体の行財政制度の制約的な条件の下で発展し、制度の諸改革に左右されがちだった。次に、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發展改革委員会の定める特定プロジェクトの資金枠に基づいて財政部が取り決める仕組みになっている。そのために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に影響されることになる。そもそも国全体としての予算執行効果の評価基準やシステムが不十分であることのほかに、環境予算枠の取り決めについては国家發展改革委員会と財政部が担当し、林業や水利、国土資源管理部門および産業担当部門が予算執行を担当するに対して、環境政策の立案や環境効果のモニタリングを環境保護部門が分断的に行うという仕組みとなっている。そのため、必ずしも政策目標どおりの予算執行が行われない側面がある。

最後に、しかし、このような諸制約の下で環境財政は絶えず発展をとげた。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するようになった。そして従来の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・都市環境インフラなどの公共的領域の環境管理へとシフトしてきた。

今後の課題として環境行財政の行政地位の向上と実質的な監督機能の向上が伴わない現実問題も確認できた。現行のシステムでは、行政的な地位が向上したとしても、実際の政策執行、及び予算執行への計画、監督権限が改善されない限り、環境財政資金の効率性の評価が望めないと考える。

受付：2011年9月23日

受理：2011年11月16日

参考文献

- 1 植田和弘「環境政策と行財政システム」、寺西俊一・石弘光編『環境保全と公共政策』岩波書店、2002年
- 2 李志東『中国の環境保護システム』、東洋経済新報社、1999年
- 3 勝原健「韓国・中国の環境問題の特徴と環境管理システム、政策手法」、「東アジアの開発と環境問題 日本の地方都市の経験と新たな挑戦」、勁草書房、2001年
- 4 馬中・Daniel Dudek「中国環境汚染」、「総量規制と汚染排出権取引」、中国環境科学出版社、1999年
- 5 曲格平「中国環境問題と対策」、中国環境科学出版社、1989年
- 6 中国財政部予算司「中央部門予算編成指南」、中国財政経済出版社、2007年
- 7 包麗萍・劉明慧・賀蕊莉編著「政府予算」、東北财经大学出版社、2000年
- 8 金紅実・植田和弘「中国の環境政策と汚染者負担原則」、「上海センター年報 東アジア経済研究2006」京都大学大学院経済学研究科付属上海センター、2006年3月
- 9 金紅実「中国における環境保護投資とその財源」、森晶寿・植田和弘・山本裕美 編著『中国の環境政策 現状分析・定量評価・環境円借款』、京都大学学術出版社、2008年

注

- 1) 2008年3月の寧波市の調査で確認した。
- 2) 2008年12月19日、環境保護部企画財務司予算処に対してインタビューを行い、予算配分に関するセクター間の役割分担内容について確認を行った。
- 3) 2009年3月23日、北京の中華環境保護基金会の会議室で、曲格平及び張坤民両氏にインタビューを行った。
- 4) 北京市及び大連市政府の公開HPから予算案の情報ははじめ、制度改革の動向を確認できる。
- 5) 2009年3月23日のインタビューで確認した。