

環境財政の検討と中国環境財政の現状

金 紅 実

A Study on Environmental Fiscal and the Present Status of Environmental Fiscal in China

要 旨

環境政策史を振り返った場合、何れの国においても、国の公共政策や財政資金の果たされた役割は大きい。しかし環境財政の用語や研究は最近になって注目された学問分野であり、未だに学術的な理論体系を形成されていない。本稿は先行研究の成果を踏まえ、環境政策の取り扱い範疇やそれに対応する環境財政の現況と課題を中国を中心に明らかにし、財政制度改革や統計制度の制約によって直面した現実と課題を整理した。

キーワード

環境財政、中国、公共政策、環境統計、環境行政予算

ABSTRACT

If you look back the history of environmental policy, in any country, public policy and fiscal funds play an important role. But the term and research on environmental fiscal is an academic field that was recently noted, that not yet formed an academic theoretical system. Based on the results of previous research paper, this paper is aimed at clarifying the categories of the environmental policy and the present situation of the environmental fiscal, and organizing the reality and challenges facing by restriction of fiscal reform and statistical system.

Keyword

Environmental fiscal, China, Public policy, Environmental statistics, Environmental investment, Environmental administration budget

はじめに

環境財政という用語は比較的に新しい概念であり、現段階ではなお発展途上の過程にある未熟な学問である。そのために概念の定義を始め、主な政策理論や政策の評価基準、評価手法等を含む学術的な理論体系が形成されていない。しかし、これまでの環境政策の発展歴史を振り返ってみると、環境行政が果たした重要な役割や公共投資といった多くの領域から、政府の財政資金による積極的な取り組みとその成果をうかがうことができる。その政策領域は公害対策のみならず、自然環境保全事業、環境教育、伝

統文化の保全事業や今世紀の最大の政策課題ともいわれている地球環境問題といった幅広い領域に関係する。

特に中国の場合は、これまでの公害問題や自然資源開発による環境破壊の最大の原因者が国有企業だったことや、国の政策がこのような破壊行為を助長させた側面があることから、国有企業や国による環境対策が大きな内容を占めてきた。かつての国有企業の実質的な経営者が国だったことやその経営資金の提供者及び環境対策の費用負担者が国家財政だったこと、そして近年になって著しく増加の傾向にある環境領域への公共投資の経緯をみた場合、国

の政策や財政資金が大きな役割を果たしてきたといえる。

これまでの中国環境政策の研究領域では、政府の法体系の整備や資金調達的重要性、資源環境の管理責任に対する関心が非常に高かった一方で、財政資金の調達ルートとその形成過程、そして財政予算の執行システムと執行過程、執行による政策効果等に対する、財政学的な検討は少なかった。

本稿は、数少ないながらも重要な示唆を与えてくれた先行研究の論点を踏まえ、環境財政の捉え方について検討を行い、その概念の定義について整理を行う。その上で、中国の財政制度の諸制約を土台になり立つ中国環境財政の政策的概念の範疇やその特徴、そして財政制度の改革に伴う現状と課題について整理を行う。

本稿は次のとおりに構成する。第Ⅱ章は、これまでの環境財政に関する先行研究を整理し、そこから導き出される環境財政の概念と取り扱いの範疇について検討を行う。第Ⅲ章では第Ⅱ章で導き出された概念範疇に照らし合わせて、中国環境財政の政策的な概念範疇とその特徴について検討を行う。第Ⅳ章では、前章の概念範疇を基に、財政統計から読み取れる環境財政の支出傾向の特徴や改革の経過を整理する。第Ⅴ章は、環境財政関連統計のシステム上の問題点と研究調査への限界性について言及する。第Ⅵ章は、環境財政予算と環境行政予算の概念的な区分を行い、環境行政予算の財政機能との乖離性について分析を行う。

Ⅱ 環境財政の研究と概念定義

環境財政という用語は環境政策領域においても、財政学の研究領域においても新しい用語であり、現段階ではまだ定着した学術的な位置付けや研究体系の形成に至っていない。未だに発展途上にある学問である。しかし、持続可能な発展を実現するための不可欠な要素とされる環境、経済、社会の政策統合を行う担い手として政府の役割が注目され、そのための必要な能力の一つとして環境財政への関心が集まりつつある（植田・2009, 148-175頁）。神野（神野・1995, 75-96頁）は、必ずしも定着したコンセプトではないとしながらも、環境財政の概念を「環境保全を政策課題とする環境政策のための財政」とであると定義した。その後、植田¹⁾は上の神野定義を踏まえた上で、「神野定義の上に、開発財政による環境へのマイナス的政策効果を算定すべきである」という定義を行った。つまり、両者は財政資金活動による環境政策のための積極的な投入活動とマイナス的な投入活動の両面からその効果を評価すべきという見解を示した。この二つの見解は、今後の環境財政の研

究や環境行財政システムのカバナンスの発展のために、その基盤となる理論的な基本枠組みを示唆したものと捉えることができる。

本稿は、このような先行研究成果を踏まえ、特に中国財政の制度上の限界性やデータ整備の制約を考え、分析可能な枠組みとして神野定義に限定し、環境政策に対する直接的な財政支出関係を分析範疇とする。表1は直接的な財政支出金を内容別に分類を行った内容である。

表1 政策執行の担い手と財政関係

分類	構成内容
事業主体の性質	①行政が主導する環境事業、②民間が主導する環境事業
環境政策内容	①産業公害対策、②生態保全政策、③アメニティ保全政策
政策の担い手	①政府・行政、②企業、③住民団体
経費の性質	①投資的経費、②経常的経費

表1ではこのような環境財政資金を4種類に分類した。

まずは、環境事業の実施主体からみた場合、国又は地方政府によって推進される環境保全事業と民間セクターの主導で行われる事業の二つに分けることができる。国の環境保全事業に必要な経費は国の財政予算システムに直接に組入れるなどの財政措置を通して資金調達を保障するが、民間主導の環境事業の場合には、主たる事業経費を民間が調達することに対して、国や地方財政のほうから適切な資金補助を行う場合がある。次に、環境政策の内容からみた場合、概ね三つの政策内容に区分することができる。具体的には、最も原始的な環境問題としての産業公害に対する対策のほか、森林伐採等にみられるような自然破壊や生物多様性の破壊問題、近年中国で顕著に表れるようになった砂漠化問題等の生態環境保全をテーマとした対策、そして環境領域における文化的な価値の重視と共に注目されている無形文化遺産に代表されるようなアメニティ保全政策がある。三番目は、政策の担い手から分類を行った場合であるが、一般的には行政、企業と住民団体に分類できる。環境財政は国や地方政府、又は行政が行う事業に対して直接的な資金サポートを行うほか、企業や住民団体の環境活動に対しても、財政補助金の形式で適切な資金面のサポートを行うことになる。特に、最近になって環境行政の主導的役割から産学官協働による政策執行が注目されるようになり、市民による環境保全活動がより活発化される中で、重層的な環境ガバナンスの必要性への認知度が向上し、環境財政の多面的な支援機能が注目されている。最後は支出形態からみた場合、投資的資金と経常的資金の二つに分けて考えられる。投資的資金は事業の実施のために直接に投入された財政資金であり、経常的資

金は行政部門の管理コストがその主な構成要素となる。

Ⅲ 中国の環境財政の分析範囲

中国の場合、日本や他の国と共通した上述の政策傾向がみられると同時に、中国特有の経済・財政制度の特徴をもっている。「環境」という概念について、1989年に正式に公布された「環境保護法」では、「本法律で定める環境とは、人類の生存、生産に影響を及ぼす様々な自然的な、または人工的に加工された自然要素のすべてを指す。・大気、水、海洋、鉱山資源、森林、草原、野生動物、自然遺産、人文遺産、自然保護区、景観・を含む」と定義している（環境保護総局・1997, 3-5頁）。

法律上の概念定義からは、概ね上述した三つの政策傾向、つまり①産業公害対策②自然環境保全政策③アメニティ保全の三つの政策内容を含むことが分かる。中国の環境政策の発展過程を考察した場合、産業公害問題と生態系破壊問題が一貫して最重要課題として位置付けられ、アメニティ保全政策についてはここ最近になってようやく取り扱われ始めた²⁾。また現段階の無形文化遺産保護の関連政策に対して、環境政策の意思決定部門及び意思決定過程との結びつきについて不明な点が多く、環境政策としての位置付けと財政関係に関する情報が少ない。そのため、環境政策関連の財政資金活動の内容を取り扱う際に、前の二つの政策内容においてしか関連データが存在しない。

このほか、政策の担い手の分類からみた場合、①の政府主導の保全政策の他に、②の民間事業への適切な補助金政策、例えば産業界の循環経済発展事業への補助金政策や環境基金のような官民協働型事業への設立原資の提供等の面で、ますます活発な資金活動がみられるようになった。ただ、現行の財政統計体系の不備の問題によって、環境財政の支出項目からこれらの多くの資金供与の傾向が読み取れないのが現状である。ほかにも③の政策担い手として注目されている市民環境運動や環境民間組織の活動に対する財政の関わり方についても、不明確な点が多い。特に中国の特有の問題として実際の環境NGOの大半を占めており、公害紛争問題の解決といった政策の執行現場で大きな役割を果たしている官制環境NGO（包・北川・2009, 87-110頁）をどのように取り扱うべきか、は今後の研究課題の一つとなる。現段階では、同じく財政統計システムの制約からこれらを含む関連データを抽出し分析作業を行うことが困難なため、本論文の研究課題として位置付けない。他方で、環境保護部はこの2011年1月に「環境保護社会団体の合法的な発展を誘導し育成することに関す

る指導意見」を公布し、政策の強化と市民への浸透力を広めるための対策として、今後は政策的に推進させていく目標を明らかにした。これは今後市民の環境活動や民間の環境NGO等民間団体への政府の協力姿勢が期待される一方で、財政資金の一定程度の支援も予測される。

本稿では、以上で述べたようなデータの制約性や制度の不備、制度の混在等の現状を踏まえ、環境財政資金の流れを整理し、現行制度との整合性を図りつつ、可能な範囲で問題の所在と特徴を明らかにする。

Ⅳ 財政統計から読み取る環境財政の支出傾向

中国は1978年から経済改革開放政策を実施して以来、経済体制の漸次的な改革の一環として幾度の財政制度の改革を行ってきた。特に第11次五カ年計画期間（2006-2007）には、2007年に初めて市場経済体制に見合った抜本的な支出体系を導入した。計画経済体制のもとでは租税による財政運営ではなく、国の統制による計画的な財政運営が行われたため、財政資金の透明度が低く、国民への説明責任等、公共財政の重要な要素とされる制度が存在しなかった（金・2011, 69-71頁）。そのため、財政資金の支出項目は概ね①基本建設項目という経営的又は投資的資金と②經常的資金の二つの項目に分かれて運用され、政府の組織別の資金配分や事業別の資金活動の構成内容が必ずしも明確ではなかった（包等・2000, 46-84頁）。当時の政府の環境事業資金は、上記①の基本建設項目から多く支給されたが、公表データでは基本建設項目全体の内訳情報が少なく、細分化された説明がなされていなかったため、この支出項目における環境資金の規模や事業別の支出状況等を読み取ることができなかった。2007年の新しいシステムの導入では、政府組織別の予算制度が実験的に導入されたほか、政策事業別の資金運営データが実験的な集約と統合作業が行われ、具体的かつ体系的な統計データの公表を通じて財政運営システムの透明化を図るための試みが行われた（財政部予算司・2007, 1-19頁）。しかし、この制度改革はまだ発展の途上にあるため、環境財政の関連データを含め、政策実施の全体像を示すまでに至っていない。このような限界性を抱えながらも、少しずつ環境政策の計画内容と合致するような形態へ向けて整備されつつある。

環境保護部によって策定し公表される国家環境保護五カ年計画は、国全体の環境政策の事業計画と目標を示すものである。国の経済社会発展五カ年計画が初めて策定されたのは1952年であるが、国の環境保護五カ年計画は第8次五カ年計画（1991-1995）から正式に策定されるようになった。確実な予算措置や資金調達ルートが約束された計画ではなく、キャ

ンペーン型もしくは努力目標的な計画要素が多く存在する弱点を抱えながらも、国の環境政策を把握する上で、重要な指標であるといえる。第11次環境保護五カ年計画（2006－2010）を例にした場合、概ね次の政策内容を伺うことができる。つまり①公害対策②生態環境保全政策③農村環境保全政策④海洋環境保全政策⑤放射性物質の汚染強化対策⑥環境管理能力の強化対策が盛り込まれている。①の公害対策には主として省エネ・汚染削減対策や都市の生活ごみを含む固形廃棄物対策、自動車排気ガスの規制や騒音対策等が含まれた。②の生態環境保全政策には、林業・農業・水利事業を含む生態機能の向上政策と保全政策のほか、野生動植物を含む生物多様性の保全政策等が盛り込まれた。③の農村環境保全政策では、土壌汚染や農村全体的環境管理の強化、農村面源汚染拡大防止策等が挙げられた。④の海洋環境保全政策では、陸地からの汚染物質の流入制限や重点海域港湾の汚染防止策、海岸環境整備などが盛り込まれた。⑤放射性物質の汚染対策は若干の言及に留まり、具体的な政策内容は過去の政策レベルを維持する内容だった。⑥の環境管理能力の強化策については、第10次環境保護五カ年計画に続いて重要な政策課題として位置付け、汚染末端制御の重要な役割として強調された（国家環境保護総局・2008, 5-25 頁）。

上述した国の定めた政策計画書の内容とその政策内容の実施をバック・アップするはずの財政支出状況を比較すると次のとおりになる。表2はその内容を示すものとなるが、国が公表した財政予決算報告書に基づいて、2007年度から2010年度までの支出状況を整理したものである。この期間の財政支出項目は、必ずしもこの期間の国家環境保護計画の内容と一致しない側面を伺えるほか、統計体系の不備や統計数値の齟齬の問題が顕在化する中で、財政制度改革の諸傾向を推察する重要な手がかりとなる。

中国の財政改革は1998年の国有企業の経営権と所有権の抜本的な分離改革を皮切りに、2000年以降は地方政府における行財政改革を浸透させる一方で、政府部門予算の制度化改革や予算外資金の透明化改革等を強化してきた。このような長年にわたって行われた改革の試行錯誤の結果が、表2で示されたデータの構成特徴からも読み取ることができる。

上述したような1998年の制度改革を背景に、中国の財政制度上では初めて「公共財政」の用語が提起され、それから約10年間の内部議論と試行錯誤を経て、2007年度から新しい財政支出体系が試験的に導入された。2007年度の財政支出体系は初めて市場経済体制に應える形で、説明責任や透明性等の公共財政的要素がキーワードとなり、内部からの説明可能性と外部からの読み取り可能性を重視した、事業ごとの支出項目が整備された。ただこの時は事業項目

ごとの分類は行ったものの、事業項目に含まれる詳細な支出項目の情報に関して不明な点が多くみられた。2008年度、及び2009年度は前年度の不備をよりカバーする形で、より多くの情報を各支出項目の中に反映するようになったが、それまで最大の課題の一つとされてきた組織別の予決算状況や事業経費と行政経費の構成などに関する情報が少なかったため、全体の財政資金の流れを把握する上で依然として困難が大きかった。

2010年度に行われた大幅な改革は、これらの弱点をより補強する形で、公共支出の体系化と透明化を図った。環境財政やその予算の配分及び執行の状況は、このようなシステム改革の進展に伴って徐々に明らかになった。

2010年度の財政支出項目からは、次のような傾向を読み取ることができる。まずは、政府組織予算の標準化改革が一定の効果が出ており、環境保護部や林業部、水利部、国土資源部、発展改革委員会の部門予算の透明性の公開によって初めて反映されるはずの個別事業の資金投下状況や一部の行政経費の使用状況が一定範囲で示されるようになった。一部の政府部門の組織予算の中に不透明性が残るほか、特に中央の政策執行の担当機構や地方財政の執行状況が依然として不明な点が多い中で、緩やかながらも公共財政としての説明責任や透明度の向上等の改善傾向がみられ始めた。第二に、財政部の財政資源配分の役割、環境行政の政策立案計画の機能、他の執行部門の間の役割分担と資金の流れがより鮮明になったといえる。組織予算制度の整備と普及に伴って、組織別の環境関連資金の具体的な使途や規模が統計的に把握できるようになり、その情報が最終的に財政部の支出体系に統合されることによって、国全体としての環境財政関連の資金情報が集約されることになった。他方で、環境予算規模の国家財政支出全体に占める割合が初めて算定できるようになった。組織予算制度が未だに改革の途上にあるため、資金面の情報や規模の計算上で課題を抱えながらも、現行の支出体系の中で環境財政のあり方を検討する上で重要なバロメーターとなることは間違いない。2007年以前は、国全体としての環境財政の規模が正確に把握できずにいたが、2007年度には対財政支出の割合が2.1%、2008年度には2.3%、2009年度には2.5%、2010年度には2.8%という算定結果を得ることができた。総額の規模からしても割合のレベルからしても年々増加の傾向を示しており、近年の政府による環境重視の政策志向を表す結果となった。

李秀澈（2009, 85-102 頁）が行った韓国環境中央政府の環境予算関連の分析結果では、2005年度の対政府予算の比率が2.12%で、2007年度が1.86%、2008年度が1.87%となっているが、これと比較した場合、中

表2 2007—2010 年期間環境財政支出項目の内容 単位：億元

年度	全国予算総額 (対GDP%) (対財政支出%)	地方財政支出	中央財政の直接支出	中央から地方への財政移転
2007	995.82(0.38)(2.1)	—	34.59	747.52
2008	1451.36(0.48)(2.3) (自然生態保護 33.54 天然林保護 81.69 退耕還林 306.8 退耕還草 19.64 省エネ利用 155.58 再生可能エネルギー 44.78)	1385.15 (自然生態保護 32.53 天然林保護 72.68 退耕還林 301.33 退耕還草 19.29 省エネ利用 135.67 再生可能エネルギー 36.75)	66.21 自然生態保護 1.01 天然林保護 9.01 退耕還林 5.47 退耕還草 0.35 省エネ利用 19.91 再生可能エネルギー 8.03)	974.09 (全額が特定事業資金移転)
2009	1934.04(0.56)(2.5) (自然生態保護 53.68 天然林保護 80.60 退耕還林 438.33 退耕還草 36.57 省エネ利用 196.98 再生可能エネルギー 59.01)	1896.13 (自然生態保護 53.08 天然林保護 73.84 退耕還林 433.11 退耕還草 36.33 省エネ利用 189.15 再生可能エネルギー 57.13)	37.91 (自然生態保護 0.60 天然林保護 6.76 退耕還林 5.22 退耕還草 0.24 省エネ利用 7.83 再生可能エネルギー 1.88)	1113.90 (全額が特定事業資金移転) 注：主な用途は、退耕還林(草) 事業の農民への補助金である。
2010	2441.98(0.61)(2.8) 環境保護管理事務 101.87 監督観測と取締 28.19 汚染防除 720.24 自然生態保全 104.35 天然林保護 74.49 退耕還林 371.28 風沙荒漠対策 36.26 退耕還草 34.01 省エネ利用 401.93 汚染削減 303.81 再生可能エネルギー 117.88 資源総合利用 44.24 能源管理事務経費 2.39 その他環境支出 101.04	2372.50 環境保護管理事務 98.14 監督観測と取締 25.33 汚染防除 711.63 自然生態保全 103.63 天然林保護 67.73 退耕還林 366.62 風沙荒漠対策 36.26 退耕還草 33.56 省エネ利用 375.04 汚染削減 297.70 再生可能エネルギー 117.88 資源総合利用 41.75 能源管理事務経費 1.69 その他環境支出 101.04	69.48 環境保護管理事務 3.73 監督観測と取締 2.86 汚染防除 8.61 自然生態保全 0.72 天然林保護 6.76 退耕還林 4.66 風沙荒漠対策 0.0 退耕還草 0.45 省エネ利用 26.89 汚染削減 6.11 再生可能エネルギー 5.50 資源総合利用 2.49 能源管理事務経費 0.70 その他環境支出 0.0	1373.62 (特定事業資金) 環境保護管理事務 0.0 監督観測と取締 6.41 汚染防除 263.93 自然生態保全 36.54 天然林保護 58.39 退耕還林 337.65 風沙荒漠対策 27.00 退耕還草 33.15 省エネ利用 281.70 汚染削減 184.59 再生可能エネルギー 100.81 資源総合利用 42.54 能源管理事務経費 0.0 その他環境支出 0.91

注1：2011年度は予算の基準を基に作成

注2：GDPは当該財政年度の名目GDPを基準に作成

注3：財政支出額は当該財政年度の財政支出総額を基準に作成

出所：中国財政部 2007 - 2010 年度の全国財政予算決算報告、2011 年度中央財政予算案報告により整理作成

国の環境予算の規模や対財政支出規模の割合が低いレベルではないことがわかった。韓国では、中央財政における環境予算の規模は年々増加の傾向にあるが、割合上は少し減り気味である。これに対して、中国国家財政における環境予算は、規模上も割合上も年々増加の傾向を示している。しかし、韓国は近代化への発展段階を終え、産業型公害問題及び都市型公害問題がある程度制御できた状況を前提に算出された環境財政の規模である。これに対して依然として深刻な状況にある公害問題のほか、生態環境保全の問題や流域管理の問題など進行中の同時多発的な

環境問題を多く抱えている中国にとっては、現在の環境財政規模が適切であるかどうかについては、更に検討する必要がある。本稿ではこの問題について検討しないが、今後の研究課題の一つと位置付けたい。

V 環境関連統計における環境財政のデータ整備の現実とその限界

上述したように、財政部は予算資源の配分権限を有し、林業部、水利部、農業部、国土資源部等が政策執行部門として予算執行を行う。政策執行を担当する各政策部門は、それぞれ担当する事業内容の中

心に各自の統計システムを形成している。環境保護部は1980年代に他の政策部門に比べて遅れをとる形で整備され、既存の行財政システムに統合された。環境保護部が発行する「環境統計」は1993年に初めて公表されるようになったが、その内容は国の環境政策全般を網羅する統計システムではなく、公害対策の内容を中心に行われた。そのため、公害対策以外の政策を含む国全体の環境財政の執行状況を考察する際には、財政部の財政データのほか、各政策部門が発行するそれぞれの統計データを寄せ集めて、総合的に分析を行う必要がある。

他方で環境関連統計における環境財政のデータ整備状況については、表3で示したとおりである。財政統計については前節で述べたように2007年以前の統計システムは、国全体としての環境財政の規模や対財政支出規模の割合を全く把握することができない。それ故、それまでに行われた国の環境政策の執行状況における財政資金の政策的な評価ができな

かった。また政策執行部門の統計システムを考察した場合、林業統計を除いた他の統計システムは、整備の遅れや財政資金と民間資金の未区分等の問題点を指摘できる。公共財政という視点から環境政策の執行状況を考察する上で、不明確な点が多く、解明不能な領域が多いなど困難が存在する。

このような実情の中で、諸統計を整理した結果、表4のような環境財政規模の算出と評価ができるようになった。

公害対策関連のデータを示す環境統計は、工業汚染源として既存汚染源と新汚染源の制御状況を示している。しかし、環境財政の資金運営状況が分析可能なのは、既存汚染源しかなく、新汚染源の対策では殆ど読み取れないのが実情である。Ⅳ章で詳細に述べるように、既存汚染源対策は主に国有企業を制御対象とするため、国有企業の現代企業制度の導入や政府との権限分離改革によって、対策費用に占める財政の割合が顕著に減少する傾向を示した。都市

表3 環境政策の事業別統計ブックの実態

事業別統計項目	発行機関	担当政策内容	関連統計整備状況
財政統計	財政部	財政資源配分	2007 年まで、環境保護支出項目が不存在
環境統計	環境保護部	環境計画・環境政策立案と策定 汚染源のモニタリングと監督・取締	1993 年から統計ブック発行、汚染源対策の統計のみ、財政資金と民間資金の未区分状況
林業統計	国家林業局	防護林建設、天然林保護、退耕還林(草)、治沙対策、野生動植物保護、湿地保護	1983 年から統計ブックを発行、政策執行の資金運営を比較的体系的に整備、財政資金とみ財政資金の区分
農業統計	農業部	土壌汚染、一部の森林・水利関連の自然環境保全(退耕還湖・農村汚染源調査等)	2000 年以前まで面源汚染源の調査・統計が殆ど行われていない、環境関連のデータ不明、
水利統計	水利部	水資源保護、土壌流失、水質汚染	1997 年から政策一部に関する環境データを整備開始、財政資金とその他の資金源の区分が不明
国土資源統計	国土資源部	国土資源開発、海洋環境保全	環境関連の統計データが不明
都市統計	都市農村住宅建設部	都市ごみ、都市飲用水源保護、都市環境インフラ	1997 年まで飲用水源保護関連のデータのみ、2000 年以降都市ごみ関連データや環境インフラ関連データを整備開始、財政資金とその他の資金源の区分が不明

注：財政統計年鑑各年度、林業統計年鑑各年度、水利年間各年度、農業統計年鑑各年度、国土資源統計年鑑各年度、都市統計年鑑各年度、環境統計年鑑年度を参考に作成

表4 2006年までの実際の環境財政データの整備状況 単位：億元（％）

年度	既存汚染源対策	都市環境・水源地	森林保全
1990	32 (71)	/	1.3 (50)
1997	49 (42)	/	6.7 (34)
1998	46 (38)	53. ()	30.1 (63)
2000	69 (29)	71 ()	89.4 (79)
2001	52 (30)	72 (12)	135 (76)
2006	26 (6)	94 (8)	326 (92)

注1：（）内は、それぞれの総投資額における財政比率を示す。

環境統計は、主に都市環境インフラの整備費用と飲用水源地保護の対策費用がカウントされている。都市環境インフラ整備費用は、都市化の進展に伴って近年の環境投資に占める比率が非常に大きい傾向がある。都市環境インフラの対象には、北方の供熱システムの導入や都市燃料ガスの導入、公園緑化、廃棄物処理、下水処理施設の5項目が含まれる。廃棄物処理と下水処理施設以外の項目は、実際のところ不動産開発業者による投資が大半を占めるため、その中に占める財政の比率は低い傾向を示している。データの整備や統計システムの不備の問題等により正確な判断はできないが、都市化に伴う廃棄物対策や下水処理施設の建設等、都市型公害問題への対策の不十分さがここでも現れている。林業部門による生態環境保全事業は最も古い環境政策ともいえる。特に1998年に公共財政という用語が誕生し、政府機能と財政機能が公共政策へとシフトしていく中で、林業部門を中心に行われた公共投資が年々増加し、全投資額に占める財政の寄与度が非常に高いことがわかった。

VI 環境行政の量的発展と環境行政予算

環境予算と環境行政予算は、相互間の関係性もちつつも、実質上は異なる二つの概念である。環境予算は環境行政予算を含む政府全体の環境関連支出、つまり環境行政経費と+環境保全関連資金であり、環境行政予算は環境保護行政組織の能力整備及び業務執行、組織運営に必要な一般行政経費である。ここで特に環境行政の予算実態を取り上げるのは、長年にわたってこの予算問題が解決されなかったために、地方の政策執行力に大きな影響を与えてきたと考えられるからである。

その背景を次の内容でまとめることができる。

まずは、国の財政制度における政府組織予算制度を完備してこなかった点である。法的枠組みの中で公務員の定額定員制度が確立されてこなかったため、政府組織間の給与待遇の格差や組織予算の算定過程における不透明性や格差が生じた。明確な法的根拠を確立してこなかったために、しばしば財政部門の裁量権や政府組織が有する政治的な交渉力によって

予算規模が決定される傾向があった。次に、環境行政が後発的に発展したことや、長年にわたって行政地位の向上が実現できなかったため、特に部門間の予算確保能力と交渉力が弱かった。また、他の部門に比べて汚染排出徴収金や汚染排出基準違反への罰金のほか、非税収入源が乏しく、自らの資金調達能力が低かった。

結果として、環境行政部門の予算実態は未だに明らかにされていない。環境年鑑では中央環境行政の予算状況を文章で述べるに留まり、未だに貨幣的統計データが見あたらない。また地方環境行政の予算状況については記述項目すら存在しない。

このような実態を背景に、環境行政部門の予算傾向を人員配置の傾向値から推定せざるをえない。表5はその内容をまとめた内容である。

上述した先天的な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5で示されたように、環境統計では1980年代の人員配置について各級政府別の集計がなく、1998年までは、中央行政の人員配置データの集計結果が示されなかった。このような統計システム上の不備を念頭に置きながら、1990年代以降のデータに基づいて集計作業を行った。

全国の環境行政は、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。

またここで記された郷級環境行政は予算権や人事権が独立した単独の行政組織ではなく、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

表5 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を集計されていない。

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ていない。この傾向を反映するかのよう、これまで全国農村部の汚染状況に対する実態調査は3回しか行なわれておらず、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点を抱えたままである。

上で述べた環境行政のおかれた不利な条件は、地方環境行政の予算制度の発展に対して大きな障害を与えたと言える。中央環境行政部門の予算は、他の部門に比べて不利な立場にあったとしても、中央財政の一般予算から支出されたが、地方環境行政の組織予算は長年にわたって排污徴収金を財源としてきた。2003 年の排污徴収制度の改正によって、それまでの排污徴収金の 20% を地方環境行政の能力建設に充当できるとした規定を撤廃し、地方財政への一般予算化を定めた。しかし大連市や寧波市の実態調査でみるかぎり、それは建前に過ぎず、依然として排污費の徴収規模が地方環境行政の組織予算規模を左右する実態がなお続いていると考えられる。

排污費は、汚染対策が進めば徴収規模が縮小してしまうため、財源としての安定性に欠けており、安定的な財源を必要とする一般行政経費の財源として向いていない。また環境保護部門は排污費の徴収ノルマを達成し、より多い排污費を徴収するために、汚染排出行為を故意に見逃すケースすら指摘された。1999 年からオンラインモニターシステムの普及を始めてから、大連市ではシステムを導入した企業と未導入の企業間の徴収基準を設定問題や、導入済の企業に対する徴収金が減少し十分な収入が見込めないケースが発生するため、実際の現場では恣意的な徴収基準の操作や政策実施の混乱が起きていると、担当者が述べている。

1982 年に排污費徴収制度が整備され、当時の国家財政の財源不足問題を背景に、暫定的な措置として、排污費徴収金の二割を地方環境行政の能力建設財源として認め、排污費の徴収権限もそれぞれの所管する地方環境行政に一任した。その結果、暫定的な措置のはずの仕組みが、2002 年の条例改正に至るまで延々と続き、実質上半恒久的な措置として位置付けられてきた。このような仕組みは、上述したような弊害をもたらしたほか、環境行政と汚染企業間の闇取引の温床となり、排污費徴収制度を強化するどころか、財源保持のために汚染を見逃すという現象が発生する等、多くの国民の不満や批判を招いた（張・2008, 183-208 頁）。表6に示された「その他」は、明確には地方環境行政の予算財源であるという文言を使用しないものの、実質上は地方環境行政の財源の役割を果たした。そして暦年の推移を観察した場合、約 20% 前後の水準、もしくはそれ以上の水準で推移した傾向から、それがもつ実質的な役割を推察することができる。また「残高」の推移から分かるように、このような予算構造上のゆがみの中で、貴重な財源が環境保全のための資金として再投入することなく、他の事業に流用、留保される等の現象がたびたび発生し、問題として指摘を受けた（張・前掲）。

このように排污費を財源とする地方環境行政の予算事情は、本来強化すべきモニタリング能力の整備を遅らせてきただけでなく、最新のモニタリングシステムを導入しても、依然として組織予算の財源確保問題が政策の執行力を妨げていると考えられる。その結果、地方環境行政部門の政策の立案、宣伝、教育等の政策発展に障害をきたすほか、自らの政策執行力を弱めた要因となっていると考えている。

表6 排污費収支内容 単位: 億元 (%)

年数	総収入	総支出	汚染源対策	その他	設備購入	残高
1983	6.2	4.2 (100)	3.4 (81)	0.5 (12)	0.3 (7)	2
1984	7.5	6.3 (100)	5 (79)	0.9 (14)	0.4 (7)	1.2
1985	9.2	7.9 (100)	6.2 (78)	1.1 (14)	0.6 (8)	1.3
1986	11.8	9.4 (100)	7.4 (79)	1.4 (15)	0.6 (6)	2.4
1987	14.1	11.6 (100)	8.8 (76)	2.1 (18)	0.7 (6)	2.5
1988	16	13.2 (100)	9.2 (70)	3.2 (24)	0.7 (6)	2.9
1989	16.7	13.2 (100)	9.1 (69)	3.3 (25)	0.8 (6)	3.4
1990	17.4	14.7 (100)	9.9 (67)	3.9 (27)	0.9 (6)	2.7
1992	23.9	19.7 (100)	12.8 (65)	5.8 (30)	1.0 (5)	4.3
1993	26.8	21.3 (100)	12.8 (60)	7.4 (35)	1.1 (5)	5.5
1994	31	23.9 (100)	12.3 (51)	10.1 (42)	1.5 (7)	7
1995	37.1	31.9 (100)	17.7 (55)	12.2 (38)	2.0 (6)	5.2
1996	41	39.6 (100)	23 (58)	14.5 (37)	2.0 (5)	1.4
1997	45.4	45.8 (100)	26 (57)	17.1 (38)	2.2 (5)	0.4
1998	49	48.6 (100)	27.2 (56)	19.1 (39)	2.3 (5)	0.4
1999	55.4	53.4 (100)	29.9 (56)	20.8 (39)	2.7 (5)	0.9
2000	58	61.4 (100)	35.7 (58)	22.5 (37)	3.1 (5)	-3.4
2001	62.2	59.8 (100)	32.4 (54)	24.5 (41)	2.9 (5)	2.3
2002	67.4	66.6 (100)	35.8 (54)	27.2 (41)	3.6 (5)	0.9
					累積残高	43.3

出所: 環境統計年鑑各年度の情報をもとに作成

おわりに

分析の結果、次の問題が明らかになった。まずは、2007年の予算制度改革により、それまでの資金性質による支出区分制度（投資的資金と経常的資金の区分）から政府の機能別支出制度に転換するようになり、中央財政及び一部の地方財政では「環境保護支出」項目が設けられるようになった。しかし明確な環境財政もしくは環境予算の定義がされておらず、環境関連資金の統合的な予算制度がまだ未熟な段階にあることがわかった。そのために正確な支出規模や支出項目、政府間支出分担構造における不明瞭な点が多く存在する。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しているが、政策予算資金は国家発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、予算枠の決定部門と予算執行部門、政策の立案及び環境効果のモニタリング部門がばらばらに組織され、分散的に稼働するため、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、国有企業改革の進展に伴い、財政機能が従来の計画的な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、より公共性の強い公共的領域の環境管理へとシフトして

きたことが分かった。

参考文献

日本語文献

- 植田和弘・李秀澈・陳橙俊・金紅実「東アジアの環境政策と環境財政」、森晶寿編著「東アジアの経済発展と環境政策」、ミネルヴァ書房、2009年
 金紅実「中国環境行財政システムの発展と環境予算」、龍谷政策学論集第1巻1号（創刊号）、2011年12月
 神野直彦「中国の環境財政」、井村秀文・勝原健編著「中国の環境問題」、東洋経済新報社、1995年
 張坤民「現代中国の環境保護政策」、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」、京都大学学術出版会2008年
 包茂紅「社会転換の中の中国環境NGO」、包茂紅著・北川秀樹監訳「中国の環境ガバナンスと東北アジアの環境協力」、はる書房、2009年
 李秀澈「日韓の環境政策と環境行財政制度—両国の新しい環境行財政ガバナンス構築のための課題—」、名城論叢第10巻第1号 2009年6月

中国語文献

- 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
 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
 国家環境保護総局政策法规司編「中国環境保護法規全書（1982-1997）」、化学工業出版社、1997年
 環境保護部「国家環境保護〈11・5〉計画」、中国環境科学出版社、2008年
 馬中、Daniel Dudek「総量規制と排污権交易」、中国環境科学出版社、1999年

注

- 1) 植田和弘 環境経済・政策学会2009年度全国大会（千

業大学開催)でおこなった報告内容を参照した。

- 2) 国務院(2005)の「国務院弁公庁<我が国における非物質文化遺産保護工作の強化に関する意見>を参照。

http://www.ihchina.cn/inc/detail.jsp?info_id=52

2010/09/30 アクセス