

中国政府間財政移転制度における生態補償制度の試み

王 朝 才、金 紅 実

Challenges of the ecological compensation mechanism under the intergovernmental fiscal transfers in China

要 旨

生態補償制度は中国独自の生態環境保全政策の一つであり、「破壊した者が回復し、受益した者が補償する」という基本原則を理念とする。現段階では制度上の概念定義や実施対象、補償主体や補償基準等が明確化されておらず、なお模索段階にある新しい政策形態である。現段階で実施されている主体として、公共財政による公共支出、破壊者又は汚染者による対策費負担、そして社会的資源を広く動員する意味での投融資、の三つの形態がある。本稿は流域や区域等の原因者の特定が困難で、受益者の特定が困難なケースを対象に実施する政府間の財政移転機能を活用した生態補償制度の実態について整理を行った。

キーワード

生態補償制度、公共財政、均衡型財政移転、受益者負担原則

ABSTRACT

The ecological compensation mechanism is one of the original ecological environment conservation policies in China. It's basic principle and philosophy is "Polluter pays principle & Beneficiary pays principle". The definition and implementation, subject, standard of the ecological compensation mechanism has not been clarified and it is a new form of policy under grope. There are three forms of policies have been mainly implemented in China, such as expenditure on public finances, destroyer or polluter pay, investments in a broad sense to mobilize social resources. In this paper, we studied the cases difficult to identify the causal basin and area, as well as the beneficiary, and we discussed the actual situation of ecological compensation mechanism utilizing intergovernmental fiscal transfers system.

Keyword

ecological compensation mechanism, public finance, the balanced fiscal transfers, beneficiary pays principle

はじめに

生態補償制度は中国独自の生態環境保全政策の一つであり、「破壊した者が回復し、受益した者が補償する」という基本原則を理念とする。現段階では制度上の概念定義や実施対象、補償主体や補償基準等が明確化されておらず、なお模索段階にある新しい政策形態である。現段階で実施されている主体として、公共財政に公共支出、破壊者又は汚染者による

対策費負担、そして社会的資源を広く動員する意味での投融資、の三つの形態がある。本稿は、現行の政府間財政移転制度、つまり水平的な移転システムと垂直的な移転システムを活用した生態補償政策の代表的な事例を紹介し、運営のメカニズムやその特徴と課題について概観する。

健全に機能する生態補償制度を構築することは科学的発展観の重大な取り組みの一つであり、社会主

義市場経済体制の重要な構成要素となる。2005年、中国共産党第16次第5回の全国会議では、「開発した者が保護責任を負い、利益を得た者が補償を行う」という原則を打ち出し、健全に機能する生態補償制度を構築していくよう求められた。同年の12月に公布された「國務院の科学的發展觀を実施し環境保護政策を強化することに関する決定」の中で、「現行の生態補償政策の改善を行い、生態補償メカニズムの構築を急がなければならない。中央と地方の政府間財政移転制度においては生態補償要素を考慮しなければならない」という構想を打ち出した。

2010年の年末には「全国重要機能区画（中国語：全国主体功能区規劃）」が公表され、生態補償メカニズムの確立のために制度上の位置付けとフレームワーク及び体制構築に必要な条件を付与した。2011年の中央政府第1号文書では、水源地の保護政策を強化し、法の規定に従って飲用水源保護区を設置し、飲用水源の応急的管理能力を強化させ、水系生態補償制度を構築しなければならない、と言及した。

中国における生態補償制度の導入は、1990年代の初めにさかのぼる。十数年の發展を経て、現在は生態補償制度の実施枠組が構築され、すでに森林や自然保護区、重点的な生態機能区域、流域及び鉱山資源開發地区等の分野で政策的な実践を行っている。

ここ数年、国は生態補償制度の整備事業に対して新しい取り組みを始めた。森林生態補償政策に対しては国の補助基準を段階的に引き上げることを選んだ。草原生態補償政策に対しては単位当たりの放牧家畜数の規定水準に基づき、禁牧休牧地の面積を基準化し、経済的な補償を行う政策を取り入れた。流域生態補償政策においては、中央財政の上流地域等の重点生態機能区域に対する均衡財政の実現を目的とする財政移転規模を強化した。それと同時に当該流域の上下流間の生態保全と生態サービスの受益区域間の生態補償制度を導入することを奨励している。鉱山資源開發の生態補償政策においては、資源エネルギー開發企業の「持続可能な發展準備金制度」を導入することを強く求めている。鉱山資源開發事業の所在地政府は、企業から徴収した準備基金の一定の割合を使用できる権限を付与された。

I. 森林草原の生態保全事業に対する補償政策

森林と自然保護区における生態補償政策は、比較的に早い時期からスタートした。国はこれまでに数千億元の大規模な資金を投下し、大きな成果を挙げてきた。防護林建設事業の体系的な整備や水土流失対策事業、砂漠化防止対策事業、退耕還林（還草）事業、天然林保護事業、森林生態効果補償事業等の生態環境保全プロジェクトは、何れも生態補償制度を

運用した上で大きな意味合いをもつ。

1. 退耕還林政策

1999年から始動した退耕還林補助金制度及びその後実施された退牧還草補助金制度は、中国初の生態補償政策の試みともいえる。退耕還林プロジェクトは1999年にパイロット事業を開始して以来、前期の補助期間（即ち、第一段階の補助期間）の2002年に國務院は「退耕還林条例」を公布した。他にも、「退耕還林パイロット事業をより円滑に実施するための若干の意見（中国語：關於進一步做好退耕還林還草試點工作的若干意見）」や「退耕還林政策の取り組みを円滑に図るための若干の意見（中国語：關於進一步完善退耕還林政策措施的若干意見）」、「退耕還林食糧補助方法に関する通知（中国語：關於完善退耕還林糧食補助弁法的通知）」、「《五つの結合》」を確実に実施し、退耕還林の成果を更に強化することに関する通知（中国語：關於切實搞好《五個結合》）進一步巩固退耕還林成果的通知」等の政策を打ち出した。2007年8月9日に公布した「國務院の退耕還林政策の一層の健全化に関する通知（中国語：國務院關於完善退耕還林政策的通知）」では、退耕還林政策に対して新しい措置を追加した。第一段階の補助政策期間が終了後、退耕を実行した農家に対して継続的に一定基準の補助金を交付し、退耕還林政策の成果を強化すると同時に、退耕農家の困窮な生活及び長期的な生計問題に対応することにした。

退耕還林政策の主な内容は、退耕農家に対して国が無償の食糧補助と現金補助を行うことにある。食糧及び現金の補助基準は次の通りである。長江流域及び南方地域では、1ムm²の退耕地に対して毎年150kgの食糧補助を行う。黄河流域及び北方地域では、1ムm²の退耕地に対して毎年100kgの食糧補助を行う。その上で両者に対して1ムm²の退耕地に対して毎年20元相当の現金補助を行う。食糧補助及び現金補助制度には年限が設けられ、還草補助金については2年の期限で、經濟林還元地に対しては5年の期限で、生態林還元地については暫定的に8年の年限を設けた。補助食糧の価格は、1kg当たり1.4元のレートで計算された。補助食糧の価格及び現金は中央財政が負担し、退耕還林や植林の適地、荒廃山、荒地等における苗木の栽培や造林に対する補助金額は、1ムm²当たり50元の基準を適用させ、全てを国が負担した。

このような取り組みの結果、退耕地の造林面積は1.39億ムm²に、荒山荒地の造林及び封林育林の面積は2.76億ムm²に達した。プロジェクトの実施範囲は25の省自治区直轄市と、新疆生産建設兵団を含む2279の県、3200万戸の農家、1.24億人の農民に及んだ。現行の退耕還林の政策基準と既に達成した政策目標に基づき算定を行った結果、退耕還林政策のために中

中央財政が投下した資金は、延べ 4300 億元以上に達する。その内訳は、2009 年の年末までに 2332 億元の資金を投入され、2010-2021 年期間には引き続き 2000 億元以上が投下された。

2. 天然林保護プロジェクト政策

天然林資源保護プロジェクトは、全国規模で行った生態保全事業のシンボリックなプロジェクトである。1998 年に国は 12 の省自治区直轄市を対象に天然林資源保護のパイロット事業を実施した。2000 年 10 月、国務院は「長江上流、黄河上中流地域における天然林資源保護事業の実施方案（中国語：長江上流黄河上中流地区天然林資源保護工程実施方案）」及び「東北、内モンゴル等重点国有林地区における天然林資源保護事業の実施方案（中国語：東北内蒙古等重点国有林区天然林資源保護工程実施方案）」を承認し、全国の 17 の省自治区直轄市でスタートさせた。西部地域は、天然林資源保護事業の重点的な実施区域として位置付けられた。事業の実施に伴い、プロジェクトの実施区域における森林資源は持続的な増加傾向を示すことになり、生態環境状況も明らかな改善の兆しがみられるようになった。

ここ 12 年間、天然林資源保護事業の第 1 期建設期間中に投下された実質的な資金総額は 1118.73 億元にのぼる。長江上流及び黄河の上中流流域の事業実施区域に対しては天然林の伐採を全面的に禁止する政策を導入し、森林資源の管理と育林政策に力を入れ、森林資源と林業行政の管理体制の強化を図り、広い範囲で個人請負政策を導入した。そのほか、森林資源管理の責任制度を導入し、林業企業の余剰労働者の配置転換や企業従業員の基礎年金保険、社会保障問題を一括的に解決する政策を導入した。それと同時に、プロジェクト実施区域内の林地適地、荒山荒地における植樹、植草活動を行い、国有林区における森林資源管理体制の改革を更に強めた。その結果、天然林資源保護事業は海外からも高い評価を得られるほどの成果をあげた。国の生態安全のために緑の壁を作りあげただけでなく、国の林業生態事業の発展のために貴重な物的財産と精神的な財産を蓄積した。

2010 年 10 月 29 日、温家宝首相は第 138 回の国務院常務会議を開き、天然林資源保護の第 2 期事業計画を実施することを決定した。今後の 10 年間にかけ天然林資源保護の第 2 期プロジェクトが始動し、総投資額 2440.2 億元が投入される計画である。その中で中央財政から 1936 億元、中央財政の基本建設事業投資が 259.2 億元、地方財政から 245 億元をそれぞれ支出する。

天然林資源保護第 2 期事業は、森林管理及び育林補助政策を引き続き実施し、社会保険補助政策の健

全化を図り、政策的社会的な支出にかかる補助政策を一層強化させる。同時に公益林建設資金の補助政策を継続的に実施するほか、森林育林経営事業の補助政策の多元的な政策を導入する。第 2 期事業は、公益林建設事業（人工植林、封山育林、飛行散布型造林を含む）や森林管理と育林、従業員の社会保険（基礎年金保険、基礎医療保険、失業手当、公務傷害と出産手当を含む）、政策的な支出項目（文化教育、衛生、公安検察司法、政府経費を含む）に対して補助を行うほか、補助基準を引き上げる。プロジェクトの実施期間中は、給与水準と物価上昇等の変動要素を考慮し、適時に補助基準の調整を行う。

第 1 期目の事業期間に比べて、第 2 期事業期間中に国による資金投入規模と政策的な支援が強化され、総投資規模を 2440.2 億元に増やすことになる。これは第 1 期の 2 倍水準に相当する。また地方財政のプロジェクトの受入れ条件となる資金提供条件を取り消し、中央投資事業の全てに対して中央財政から全額負担する。森林管理と育林事業、公益林の建設事業及び社会保険関連事業の補助基準を引き上げ、状況に応じて動態的な調整を行う。天然林資源保護事業の中に森林経営政策を導入し、中幼林の育林事業や森林改造育林事業に対する補助政策を追加する。この期間の事業実施範囲は更に拡大され、新たに丹江口ダム流域の 11 の県が加えられた。

天然林資源保護第 2 期事業の実施を保障するために、2011 年 6 月財政部と国家林業局は共同で「天然林資源保護事業の財政特定資金管理方法（中国語：天然林資源保護工程財政專項資金管理弁法）」（財農 2011-138 号）を公布し、天然林資源保護事業の資金（森林管理及び育林費、中央財政の森林生態効果補助基金、森林育成補助金、社会保険補助金、政策的社会的支出項目の補助金を含む）の予算管理や各項目の補助基準、使途管理方法等について、より明確かつ体系的なルールを示した。集団や個人が所有する地方の公益林の管理及び育林費に対する補助基準を、1 ム当たり毎年 3 元とし、中央財政の森林生態便益補助基金の交付基準を 1 ム当たり毎年 10 元に、森林育林補助費の交付基準を 1 ム当たり 120 元と定めた。社会保険補助金については、各省の 2008 年の社会平均的給与水準の 80% を、社会保険の年間支払額の給付水準と定め、補助額の総額については給付水準の 30% を目安とした。

3. 森林生態便益補償基金制度

1998 年に改正を行った「森林法」では、「国は森林生態便益補償基金を設立し、生態効果に寄与する防護林や特殊用途の森林資源、木材の栽培・育林、保護と管理のためにその資金を提供する」と定めた。

2004 年に財政部及び国家林業局は「中央森林生態

便益補償基金管理弁法（中国語：中央森林生態効益補償基金管理弁法）」を公布した。これは中央財政システムにおける森林生態便益補償基金制度の確立を意味する。中央財政の森林生態便益補償基金とは、中央財政が天然林資源保護事業の対象区域内の集団や個人が所有する国家級公益林に対して、森林生態効果を促進しサポートするための補償基金を指す。補償範囲は、国家林業局が公布した重点公益林の林地に属する有林地、荒漠化と水土流出が深刻な低植生地、灌木林地、雑木林地等がその対象となる。中央財政が実施する補償基金の補助基準は、一律に1ム当り毎年5元であるが、その中の4.5元を補償目的で支出し、残り0.5元を森林防火等公共管理経費として支出する。

2007年3月、財政部と国家林業局は共同で「中央財政の森林生態便益補償基金の管理弁法」（財農2007・7号）を公布し、管理方法の改善と強化を行った。森林生態便益補償基金の用途について、生態林管理保護にかかる人件費及び防火、病虫害対策等生態建設事業の中で欠かせない項目に対して支出すると定め、その年に行った補償基金の規模は30億元を超えた。

2009年には更に「中央財政の森林生態便益補償基金の管理弁法」（財農2009・381号）を公布し、国家級公益林の権限や帰属関係を勘案して、異なる基準を設けて補償政策を実施すると定めた。国が所有する国家級公益林の平均補助基準は1ム当り毎年5元であり、その中から管理や育林事業への補助金が4.75元で、公共管理及び、保護に係る経費支出が0.25元である。そのほか、集団や個人が所有する国家級公益林の補償基準を1ム当り毎年10元と定め、その中の9.75元が公益林管理及び育林補助金として支出され、0.25元を公共管理及び保護経費の支出金として支出すると定めた。

4. 草原生態保護事業の補助奨励制度

草原生態環境を保護し、畜牧産業の発展方式を転換させ、牧民の持続的な経済増収を確保し、都市農村及び区域間の協調的発展を実現し、国の生態安全を確保し、民族間の結束力と国境地域の安定化を図ることを目的に、2010年12月、国务院常務委員会は草原生態保護補助奨励制度を構築することを決定した。2011年からは、内モンゴルや新疆（新疆生産建設兵団を含む）、チベット、青海、四川、甘肅、寧夏、雲南等の8つの主要な草原牧畜区を所管する省（自治区）で全面的に導入した。

2011年、中央財政は特定プロジェクト資金として136億元を支出し、1ム当り毎年6元の基準で、放牧禁止に協力した牧民に対して補助を行った。また1ム当り毎年1.5元の基準で、放牧容量基準を超えない

範囲で放牧を行った牧民に対して奨励金を給付し、牧草と畜産のバランスを保つためのインセンティブを与えた。他にも1ム当り毎年10元の基準で、牧草良種の補助金制度を導入したほか、一戸当たり毎年500元の基準でディーゼル、飼料等生産手段に対しても補助金を給付した。以前に比べて牧草良種の補助政策の適用地域を広く取り入れ、顕著な改善効果がみられた省に対して貢献度に応じた評価と奨励を行った。

II. 流域生態補償制度

2008年に改正され施行された「中華人民共和国水污染防治法」は、流域生態補償制度の発展に対して重要な意味合いをもつ。それは国の法律で初めて水環境の生態補償問題に言及したからである。当法第7条では、「国は財政移転システムを活用して、飲用水源保護区域や河川、湖沼、ダム上流地域の水環境生態保全事業を対象に補償制度を構築し、制度の健全化を図る」と定めた。

地方では主に、都市飲用水源地保護と行政区域内の中小流域の上下流間で行っている。例えば、北京市と河北省域内の水源地の水資源保護で協力事業や、広東省が省域内の東江流域上流で行った生態補償政策、浙江省が省域内の新安江流域で行った生態補償政策等が代表的な事例として挙げることができる。その際に適用された主な政策手段は、上級政府が被補償対象となる下級地方政府に対する財政的移転方法を通じて補償政策を実施するものである。関連する資金ルートの整合性を図った上で、被補償地域に対する集中的な補償を行うほか、同級政府間の水平的な財政移転方法を用いた補償を行っている。

1. 省域内の生態補償政策

流域補償政策は、流域生態環境の保全問題や流域の上下流間の利益衝突を解決する重要な手段となっている。2007年、国家環境保護総局は「生態補償政策のモデル実験拠点を実施することに関する指導意見」（環発2007・130号）を公布した。「意見」では、流域生態補償政策のパイロット事業を実施することを明確に定め、各地方はそれぞれの実情から出発して様々な生態補償政策の実験拠点事業を展開した。その結果、一部の地方では地方の関連法規が制定された。

省域間の流域生態補償政策の場合は、跨る流域の範囲が広く、多数の行政区域間の調整が必要となるため、ステーク・ホルダ間の意見調整がうまくまとまらない傾向がある。そのため、省域間の流域生態補償制度はまだ模索の段階にあり、安定的かつ代表的な事例が成立されていない。それに比べて、省域内の流域生態補償政策はこれまでになく活発に行わ

れている。

第11次五カ年計画期間（2006年-2010年）中に、一部の省では省域内の流域生態補償制度の導入について有益な検討と実践を行ってきた。例えば、福建省は閩江、九龍江、晋江等三つの流域を対象に生態補償制度の実践を行った。未熟な段階にあるものの、上下流間の水平的な補償システムと省級財政による垂直的な補償システムを交差させた、流域生態補償のメカニズムの構築に成功した。浙江省では、新設または既存の特定資金の整合性を図り、捻出された資金を钱塘江源流地区の生態環境保全事業及び産業構造の調整等を内害とする生態環境保全政策の資金源として活用した。ここでも初歩的な手段でありながらも一定レベルの財政的な補助手段と奨励手段を組み合わせた生態補償制度を導入した。広東省は、東江中上流の源流地域の生態環境改善や流域全体の水質改善を行うために、一定の有効性をもつ東江流域の生態環境保全と生態補償メカニズムに関する法規を制定し、東江の中上流地域を対象に財政移転規模を拡大させるといった生態補償制度を導入した。

2. 浙江省の生態環境保全政策の財政移転制度

現在地方で行われている生態補償政策の実験事例の中で、浙江省の事例は全国的に先駆的な存在とも言える。2005年8月、浙江省人民政府は「生態補償メカニズムの一層の健全化を図るための若干の意見（中国語：關於進一步完善生態補償機制的若干意見）」を公布した。この意見では浙江省の生態補償制度の基本的な原則を定めたが、その内容はつまり、「受益者が補償し、賠償を行うほか、全体的な調整を重視し、共同発展の道を目指すという方針、そして段階を踏えて政策の導入を試みると同時に、簡単な事例から着手し、経験を積んでから複雑な事案に取りかかるという方針、多数のステーク・ホルダの意見を取り入れ、合理的に推し進める」という内容の基本原則を示した。そのほかに、生態補償政策を展開するに当たっての主な方法論や措置の内容についても定めを行った。

2006年から、浙江省人民政府は毎年2億元の特定補助資金を钱塘江流域の源流地域に位置する10の県（市、区）に交付した。2008年2月、浙江省人民政府弁公室は「浙江省の生態環境保護政策に関する財政移転交付方法の試行弁法（中国語：浙江省生態環境保財力転移支付試行弁法）（浙政弁発〔2008〕12号）」を公布し、省内の主要な水系の源流地域に位置する全ての市、県（区）に対して、生態環境保護を目的とする財政移転交付制度を導入することを決定し、実施のための移転交付の基準や管理方策の規定を行った。

浙江省財政移転交付の対象地とされた省域内の八

大水系は、即ち、钱塘江、曹娥江、甬江、苕溪江、椒江、甌江、運河の八つの水系である。八つの水系の本流及び流域の100 km以上にあたる1級支流の源流及び比較的に大きい範囲の流域面積を保有する市、県（区）に対して、省対市県財政体制の決算システムを活用した算定と評価システムを構築し、移転交付資金の配分を行った。八大水系の源流地域は全省の45の市、県（区）（寧波地区を含まない）を含む広範囲にあたる。実施を行う際には各地の財力状況を考慮し、省財政では異なるレベルの補正係数を設け、それぞれの補助額を算定した。27の未発達地区と認定された市、県の係数を1と定め、3つの発達地区の市と3つの強い経済力をもつ県の補正係数を0.3にし、その他の12の県（市）の補正係数を0.7と定めて実施を行った。

実施の段階では、浙江省は現行の全省域内の環境モニタリングシステムのデータを活用し、水環境、大気、森林等生態環境関連の要素を中心に、生態機能の保全、環境（水、大気）質の改善、二つの要素をも相関指標と定め、補助基準の算定根拠とした。他にも、汚染削減事業に係る有効措置を考慮の対象とし、補正係数を設けた上で、各地への移転資金の金額を算定し配分を行った。生態機能保全指数は二つに分類されるが、その中で省級以上の認定を受けた公益林面積が30%を占め、大中規模のダム面積が20%を占める。環境質改善類の指標も二つに分類され、その中で主要流域の水環境質に関連する項目が30%を占め、大気環境質に関連する項目が20%を占める。

この制度は奨励と処罰の手段を併用した仕組みに特徴がある。水や大気的环境質に対して警戒指標の基準を設け、環境質の改善対象地区と指定された上流や下流の何れの地域に対して「奨励と処罰の混合型補助」制度を導入した。環境質が悪化した地域に対しては、上流地域か下流地域かを問わず、「補助金額を減額する」という罰則手段を適用させた。このような手段を通じて政策動向を正確な方向へ誘導し、体制面ではインセンティブの措置や拘束性の強い措置を導入した。生態環境保全政策の財政移転額は一年ごとに算定し、当該年の省級財政予算案に反映させた。

浙江省は実践を通じて「異地開発」という生態補償モデルを作り出した。このモデルは上流地域の工業発展による汚染を防止することを目的とし、上流地域の経済発展の機会損失に対して経済的補償を行うものである。浙江省金華市では、「金盤貧困解消経済開発区」を建設し、金華市水源保護区に立地する盤安県の生産用地に対して、政策面やインフラ整備等の補償支援を行った。このほかに、浙江省では五つの市、県でこの事例に類似した政策を実行し、ま

たは実行の準備段階にある。

3. 福建省域内の流域生態補償事業

2003 年、福建省は比較的早い段階で流域の上下流域を対象に生態補償政策を導入した。2009 年までに九龍江、閩江、晉江流域で生態補償政策を実施した。「受益者補償」原則及び福建省の古来の政策である「山海協働」政策に基づき、省級財政の上流貧困県市地域への財政移転を強化し、補償規模を拡大させることで、下流受益地域の上流保護地域に対する経済的補償事業を後押しした。結果、上下流間の水平的な補償政策と省級財政を中心とする垂直的な補助政策を組み合わせた広域流域の生態補償制度を構築した。

閩江は福建省域内の最大の河川であり、流域面積は省全面積の約半分を占める。経流する三明市、南平市、福州市の三市の間には大きな経済格差が存在する。閩江流域は工業を中心とする産業が比較的に集中した流域であり、工業排水に含まれる COD の排出量は省全体の総量の約 60% を占めており、窒素化合物の排出量は約 40% 以上を占める。2005 年以来、福建省級財政は予算内基本建設支出及び環境保護特定支出項目にそれぞれ 1500 万元の予算配分を行った。そして、下流の福州市では毎年 1000 万元の予算を用意し、中上流の三明市と南平市ではそれぞれ 500 万元を提供する方法で、合計 5000 万元の特定財源を形成し、閩江流域の総合的な環境対策を実施している。

九龍江は、福建省の第二の河川であり、龍岩、漳州、アモイの三つの市の飲用水源地のほか、工業、農業生産の重要な水源となる。九龍江流域の経済発展は地域によって様々な様相をもつ。経済構造においても大きな違いがみられる。上流の龍岩市は比較的貧困な地域であり、産業構造からみた場合には資源多消費型の産業が多数を占めるほか、経済発展が遅れており、資源多消費型成長方式という特徴をもつ。中下流の漳州市、アモイ市は、経済が比較的に発達した地域であり、都市化の割合が高く、流域の水質の地域経済発展に対する制約と影響力が大きい。流域の経済発展と生態保全のバランスを調整し、流域の生態的便益を合理的に配分するために、福建省人民政府は、2003 年に九龍江流域の環境保全総合対策のための特定資金を新設した。この資金を上下流間の生態補償政策を誘導するための財源として位置付けた。省級財政は、環境保護特定資金項目から毎年 400 万元（2005 年からは毎年 800 万元に増額した）を、誘導政策のための資金源とした。同時に流域下流に位置するアモイ市は毎年 1000 万元を拠出し、中上流の漳州市、龍岩市がそれぞれ 500 万元を拠出して、九龍江流域の上中流環境総合対策の財源としている。

晉江は、福建省の 4 番目の河川であり、比較的経済が発達した泉州地域の各県、市（区）の主な水

源であり、金門市の第一水源候補地である。泉州市は 2005 年から晉江と洛陽江の上下流を対象に生態補償政策を実施した。泉州市人民政府は、2005 年から 2009 年の間に、毎年 2000 万元の財源を捻出した。具体的に、市財政が毎年 500 万元を負担し、下流の受益者である晉江、石獅等の 8 つの県（市、区）が水利用量の割合に応じて 1500 万元を分担するという方式を導入し、晉江上流の南安、安溪、永春、徳化等の県（市）、及び洛陽江上流地域の水資源保護事業のために投下された。事業内容には、町の生活污水处理施設やごみの無害化处理施設の建設、農村面源汚染対策事業等が含まれる。このような支援を行うことを条件に上流に位置する県（市、区）に対して、県境や行政区域境界線の断面水質が水環境機能区域の基準を満たすように求めた。基準を達成できない県（市、区）に対して、又は期限内に年度政策目標を達成できなかった事業に対して、特定補償資金の給付の留保、又は取り消し措置を導入した。

III. 省域間（行政区域間）の水平的流域補償制度

省域間の生態補償政策の場合、適用される地理的な範囲が広く、複数の省行政を跨ることから利害関係者間の利益調整が進展しにくい問題がある。国全体からすると、流域生態補償制度の体系的な枠組みが整っていないのが現状である。流域の上下流間の環境保護責任をどのように画定し、水質基準を超えた活動が、他者にもたらした損害をどのような方法で補償を行うべきか、上下流間の協調関係をどのように構築すべきか、拘束的かつ協調的なメカニズムをどのように構築すべきか、等の問題について、現段階では実効性のある法的根拠と政策的な枠組みが整備されていない。そのために、省域間の流域補償政策については、成熟した安定的な性質をもつ成功事例が非常に少ない。

1. 北京市と河北省間の飲用水源地の水資源保全政策と水平的協調関係

地縁の関係が要因となり、2003 年から北京は河北省と山西省から水調達事業を始めた。特に河北省は北京市の水供給のために大きく寄与した。張（張家口）承（承德）地区と北京平原は自然に形成された一つの流域であり、4 万 km²以上に及ぶ流域面積の中で約 4 分の 3 を河北省北西部の張承地区によって占められる。北京市の重要な水源地とされる密雲ダムの支流となる潮白河の上流面積は 15788 万 km²であり、集水面積の 80% が承德と張家口によって占められる。そのため、上流の張承地区の生態環境問題は、下流に位置する首都北京の生態安全に直接的に関わる問題である。

長期にわたり北京市と河北省は、水資源利用において強い依存関係にあった。北京市の水資源利用の半分以上が河北省の北部から無償で提供された。しかし、両地域間には区域内の水資源需給状況に見合った、上下流間の協調的発展に寄する水資源補償制度が存在しなかった。そのために上流地域の持続可能な発展を制約してきただけでなく、首都北京の安定的な水供給を脅かす事態を招いた。その結果、この地域は中国でも経済社会発展と水資源の矛盾が最も激しい地域の一つとなった。

北京市—河北省間の生態補償問題は、張承地区及び河北省が最も注目する課題の一つとなった。首都北京の生産及び生活の水源地を保護するために、1990年代から承德市と張家口市では大量の汚染工業企業を閉鎖してきた。加工産業や製造産業に対する規制を強化したほか、大規模の家畜養殖産業や鉱山資源開発及び加工産業の発展も制約を受けたため、地域経済に対して大きな経済的損失をもたらした。また北京市の水源地となる密雲ダムと官庁ダムの水資源と水質を確保するために、河北省承德市の滦平県、豊寧県、張家口市の赤城県、この三つの県の10万ha以上の水田を対象に「退稲還田」（水田を畑に変える）政策を実施した。そのため、潮河流域の200箇所以上に達する行政村の農民が米農家を辞めざるを得なくなった。張承地区は経済未発達地域であり、生態環境保全への投資能力が非常に限られていた。そのために北京市は上流の保全活動に対して経済的な補償を行う義務があり、生態補償コストを負担する義務が生じた。

2006年10月、北京市と河北省の両政府の間で「北京市人民政府・河北省人民政府の経済社会発展の協力を強化するための覚書」の調印が行われ、飲用水源地及び水資源保護を内容とした水平的な協力体制を取り入れ、流域生態補償政策を実施することを約束した。このような区域内の協調的発展を目的とする「覚書」形式の生態補償モデルは、制度面の未熟さと規範性の乏しさ等の課題が取り残されている。

北京市と河北省の両地域間で導入された生態補償制度は、具体的に次の手法が採用された。まずは、「水田を畑に転用する」農家に対して1ム当たり毎年450元の補償基準を定めた。「覚書」には、北京市と河北省の両地域間の「水田を畑に転用する」共同プロジェクトの実施内容が盛り込まれた。二期にわたって、密雲ダムと官庁ダムの上流地域となる承德や張家口地区の10.3万ムに上る水田をトウモロコシ等の水資源低消費作物の栽培に転用するという「水田を畑に転用する」プロジェクトである。北京市が毎年1ム当たり450元基準の補償資金を拠出するという仕組みである。2008年に、北京市と承德市は潮河流域の水資源保護にかかる水田を畑に転用する（中国語：退稲

還田）プロジェクトの補足内容について協議を行い、プロジェクトの補償基準を1ム当たり450元から550元に引き上げた。2009年、承德市は7.1万ムの農地に対して「水田を畑に転用する」政策を実施した。その次に、北京市が1億元の資金を拠出し、張家口と承德地区の水質汚染除去対策を支援した。「覚書」では2005年から2009年の5年間にわたって、北京市が水資源保全事業の協力資金として1億元を拠出し、密雲ダムと官庁ダムの上流地域の張家口及び承德地区の水資源保全及び水質改善、節水産業の育成を支援する約条を取り決めた。そのほかに、生態保護林の植林育林事業に対しても北京市から一部の資金提供が行われた。河北省の生態環境保全及び緑化事業の成否は北京市大気質の改善に直接にかかわる問題であるため、「覚書」では北京・天津風沙源対策プロジェクト及び「三北（東北、河北、西北地区を指す）」防護林建設プロジェクトへの継続的な共同参加を提案した。双方は国に対して河北省生態公益林の補償範囲の拡大と国有林場の運営への支援策を強化することを要請した。第四に、密雲ダ及び官庁ダム上流地域の水資源保護林建設プロジェクトを共同で計画した。このプロジェクトの実施にあたっては、国の支援を要請すると同時に、北京市から第11次五カ年計画期間（2006年-2010年）中に一部の資金を拠出し、河北省の豊寧、滦平、赤城、懷来の4県の水資源保全のための生態林建設事業を重点的に支援した。実施効果に基いて更に拡大された河北省内の生態保護林保全事業に対しても支援を行った。ほか、双方は砂塵天氣のモニタリングや予報、防御管理能力の強化策についても共同で実施している。

2008年12月、北京市人民政府と河北省人民政府は「経済社会発展における協力関係の強化に関する会談紀要」を発表し、2009年から2011年までに、北京市が1億元の資金を拠出し、河北省の豊寧、滦平、赤城、懷来の4県の水資源保全を目的とする生態林20万ムの建設事業に対して支援を行い、2011年までに北京市が毎年水資源環境保全対策の協力資金として2000万元を拠出し、張家口、承德、両市の水環境汚染の改善及び節水産業の育成等を支援してきた。

2. 安徽省・浙江省間の新安江流域における生態補償政策の取り組み

新安江は安徽省黃山市休寧県の六股尖から始まり、安徽省と浙江省の両省を跨って、最後は錢塘江の源流となる。安徽省域内では長江、淮河に次ぐ三大水系の一つであり、浙江省域内では最大の経流河川となる。流域総面積は11674km²であり、千島湖、富春江、錢塘江を経流して東海に流れ込む。

新安江の上流は黃山市であるが、経済発展が比較的に立ち遅れた地域である。全国政治協商会議人口

資源環境委員会の2011年1月の調査報告書によれば、新安江の生態環境の保全のために、黄山市は40項目以上、総投資金額にして40億元以上の汚染企業の誘致を断念し、製紙、印刷、繊維板、セメント等の汚染負荷の大きい企業を徹底的に閉鎖した。統計によれば、黄山市による生態環境対策費の投資総額は50億元に上り、森林被覆率は1970年の30%から現在の77.4%に改善した。

安徽省と浙江省間の新安江流域の生態補償制度の導入については、2004年から議論された。2006年の第十次全国人民代表大会第四次会議で、全国人民代表大会代表の何少荅等複数の代表によって「新安江流域における国家級生態モデル地区の建設と調和のとれた流域社会の構築のための提案意見」が提起された。2006年と2007年の全国人民代表大会常務委員会では2年間連続して新安江流域の共同参加型運営モデル地区の建設について審議を行った。

現在、新安江流域の生態補償制度は試行錯誤の段階にあり、黄山市と浙江省が積極的に乗り出して検討を行っている。どのように補償を行うべきか、誰が補償を行うべきか、本当に補償する必要があるのか、の諸問題をめぐり、両者間の意見衝突は続いている。主な争点は次の通りである。第一に、上流と下流地域間の責任と権利関係についての合意形成の困難さである。経済発展が比較的に立ち遅れている要因から、黄山市は「新安江流域資源を共有し共同利用する」ことを提案し、浙江省に対して生態環境保全要素を考慮した経済的な補償措置を要求した。浙江省の投資を期待し、その資源を活用して低公害又は無公害の新しい形態の工業発展を期待したのである。しかし、浙江省と杭州市は上流の水質が保証されていない点、特に窒素類汚染物質や磷類物質の指標がⅤ類水準にとどまっていることから下流の水質に悪影響を与えており、良質な水源を保障していないため、上流の水資源供給に対して補償を行う必要性がないと主張した。二番目の争点は、上下流間の生態保全による便益効果の評価と合意形成の困難さである。浙江省は生態環境保全効果に対して偏った解釈をしており、新安江ダムの発電事業等による主な受益者が国であるため、国が上流に対して補償責任を負うべきと主張した。そのほかに、浙江省の毎年の財政収入が約2000億元規模であることに對して、その中から1000億元を国に上納しているため、その中には生態環境保全や環境保護対策の資金が含まれるべきと主張した。三番目の争点は、現段階の生態補償メカニズムは国からの補償手段が主とされており、省域間の補償制度がまだ確立されていないという問題である。新安江流域の水土流失総合対策は国の10大実験プロジェクトの一つとして水利部から承認され実施された。水土流失の深刻な地域で行

われる砂防堤や沿岸護岸等の建設事業は、沿岸約百キロ範囲に広がっており、10億元規模の投資が行われた。国家財政部は新安江流域の生態補償実験拠点の起動のために必要な初期稼働資金を提供した。

新安江流域の水質汚染状況を改善し、千島湖を含む周辺流域の水環境の安全性を確保するために、財政部は2010年に安徽省黄山市に対して新安江流域生態補償メカニズムの稼働資金として5000万元を移転支出し、新安江の事例を全国初の省域間の流域生態補償制度のモデル実験拠点として確立させた。財政部や環境保護部等関係機関間の協議を経て具体的な実施案を打ち出した。

財政部及び環境保護部が共同で策定した「新安江流域の生態補償メカニズム」のモデル実験拠点の実施案では、「責任所在を明かにし、各々の責任制を厳格に執行した上で、地方政府が主となり、国が監督管理責任を負う形式を導入して、モニタリングシステムのデータを根拠に、除去対策の促進作用を目的とする補助事業を実施する」という三原則を明記した。これは中央財政と安徽省及び浙江省の省級財政が共同で設立させた新安江流域水環境補償基金の基本形式である。

環境保全対策をまじめに執行した事例については奨励政策を適用させ、その反対のケースについては罰則規定を適用させることを補償メカニズムの原則とした。この原則を前提に、国家環境保護部は毎年安徽省と浙江省の二つの省域を跨る水系に対して水質モニタリングを実施し、二つの省域境界水域の断面水質が一年を通して安定した最低基準を保つよう厳しくチェックした。安徽省から提供された水質が最低基準を上回る場合、浙江省は安徽省に対して補償措置を実行し、最低基準を下回った場合、安徽省が浙江省に対して逆補償を行うが、最低基準に留まった場合において双方の何れからも補償を行わないという規定内容である。同時に特定資金となる補償基金を新安江流域の水環境保全と水質汚染除去のために支出することを明記したのである。

2011年には暫定的な措置として新安江流域の水環境補償資金として3億元を拠出し、新安江上流の水環境保全及び水質汚染除去対策に取り組んだ。その内訳は中央財政から2億元、浙江省財政から1億元の割合で負担した。

調査によれば、当該流域における生態補償制度の具体案には、新安江流域の生態共有モデル実験区域の建設内容や、当該モデル実験区域の特定資金制度の設立、生態環境保全及び循環経済の推進、環境モニタリング機能の強化策、生態環境科学技術開発及び関連産業の育成等の政策を同時に進行させる案が盛り込まれた。ほかにも、黄山—千島湖—杭州を中心とする観光産業圏の建設案や関連産業の育成と資



図1 新安江流域生態環境資源共同利用モデル地区の構築案
金誘致の活性化、インフラ建設事業の協調的發展等の
内容も盛り込まれた。

4.3 江西省—広東省域間の流域生態補償制度の実施

東江は珠江の支流の一つであり、江西省贛州市の南部から端を発する。源流地域は安遠、尋烏、定南の三県に跨っており、流域総面積は3520 km²に及ぶ。東江は江西、広東、香港の三つの省（特別行政区）を経流し、惠州、東莞、広州、深圳、香港等主要都市の主要な飲用水源の役割を果たしている。水源地保護を中心内容とする特殊性をもつ生態機能区域に属する。東江の水質問題は香港特別行政区及び珠江デルタ都市圏の水供給の安全性と地域社会経済の持続可能な繁栄に深くかかわる問題である。従って、東江源重要生態機能区域は2008年に環境保護部から承認された第1期目の生態補償制度のモデル実験区域の六つの中の一つである。

企業側は、広東省側の提案を受け入れ、江西省との協議を行い、東江流域の省域間の生態補償モデル地区の建設事業に着手した。2005年に公布された「東江源流地域における生態環境補償メカニズムの実施方案」では、2006年から広東粵海グループが毎年東深供水プロジェクトで徴収した水利料金から1.5億元を捻出し、上流地域の東江源流地域の生態環境保全事業の資金として支払うと定めた。しかし、二つの地域の政府間では今日に至っても具体的な補償の実施方案を打ち出せないままである。

推算によれば、毎年江西省から広東省域内に流入する水量は、広東省全域の流入水量の約10%を占めており、この中から相当の部分が香港に提供される。それ故、協議の結果、香港も上流地域に対して一部の費用を負担することになった。香港側は広東省の河源市に対して、水資源保全の補償費として毎年約10億元を支払っている。この取引をきっかけに、本当の「源流」をもつ江西省と広東省の間に水資源をめぐるゲームが始まったのである。一連の交渉の結果、江西省はステーク・ホルダ間で流域生態便益を共有する内容の合意に至った。協議の内容によると、2005年から2025年までに、広東省は毎年1.5億元の

資金を拠出し、東江源流地域の水資源保全事業のために犠牲を強いられた地元に対して経済的な補償を行うことになる。しかし、実際の執行状況はそれほど楽観的ではない。2009年に江西省發展改革委員会が示した資料によれば、「当該協議に盛り込まれた内容に対して未だに有効な実行策がみあたっておらず、国が調整能力を発揮して、1日も早くこの問題の実効性を実現すべきである」と指摘した。全体的に見る限り、江西省と広東省域間の東江流域生態メカニズムについては有効な解決策が見出されていないのが現状である。

IV. 国家重点生態機能区域の財政移転政策

2008年の段階で、「全国主要な機能区域計画」が公布されていない状況の中で、国家重点生態機能区域の財政移転政策が試験的に実施された。これは中央財政の均衡型財政移転制度の大枠の中で国家重点生態機能区域への移転政策が実施された。2010年12月、国は「全国主要な機能区域計画」を公布し、国家重点生態機能区域の財政移転政策の実施のために制度的な環境を整備したのである。2011年7月、財政部は「国家重点生態機能区域の財政移転弁法」を制定し公布した。

重点生態機能区域の財政移転政策の目的は、重点生態区域の地方政府の基礎公共サービスの供給能力を保障することであり、その地域の社会経済発展の持続可能な発展を促すことを政策目標とする。現段階で、国家重点生態機能区域の財政移転対象として実施される地域は、青海省三江源流の自然保護区や南水北調の中線の水源地保護区、海南国際観光島の中部山間部の核心地域等国家重点生態機能区域に指定された地域のほか、「全国主要な機能区域計画」の中で開発制限区域（重点生態機能区域）と開発禁止区域、及び生態環境保全事業が比較的に有効に行われる省や自治区の451の県、区に対して実施されている。このような地域では、財政赤字を抱えている地方政府に対して中央財政が均衡型財政移転を行う際に、移転係数を大きくする措置を採った。そのほかにも、これらの地域の生態環境保全事業の資金需要に応じて、補助金額を増やす方法を採用している。正確に言えば、このような移転資金は長期性、補償性、財政力の均等化等の特徴をもつ。

具体的な仕組みは、国家重点生態機能区域の移転資金を県単位で算定し、まずは省級財政に交付し、省級財政が実情に基づいて関連の市級、県級財政に配分していくことになる。算定を行う際には、地方財政の重要な算定要素として、人口規模や居住可能な面積、標高、温度等のコストを差別化した係数を取り入れ、公式化された規範的な方法で配分を行う。財

政移転対象となる地方政府は、移転資金を必ず環境保全及び民生にかかる基礎公共サービスの分野に支出しなければならない。

2008年の中央財政による重点生態機能区域に対する移転資金は60.5億元に達し、2009年には120億元、2010年には249億元に上る。国が主要な機能区域の事業計画を実施するにつれて、国の重点生態機能区域への財政移転規模が更に拡大していくものと考えられる。財政移転資金は主に公共サービスの領域に使われるが、国は生態環境保全事業を奨励し、奨励と処罰を同時に併用する方法を導入して、重点生態機能区域の環境保全と社会経済発展の協調的発展を図ろうとしている。

V. 鉱山資源開発における生態補償政策

鉱山資源価値理論及び鉱山資源枯渇理論の発展に伴い、中国では鉱山資源補償メカニズムが段階的に構築されてきた。国は鉱山資源所有者という立場から鉱山企業に対して鉱山資源税、鉱山資源補償費、鉱山資源調査権の使用費、鉱山採掘権の使用費、鉱山調査権の価格、鉱山採掘権の価格等の税や料金を徴収してきた。

鉱山資源開発における生態補償政策は、1997年に実施された「中華人民共和国鉱山資源法実施細則」の諸規定によって導入された。細則では鉱山開発事業における水土保持や土壤回復、環境保全に関する具体的な規定がなされた。水土保持や土壤回復、環境保全の責任を履行できない採掘者は、政府関係部門に対して上記の責任履行に必要な費用を納付する、即ち鉱山開発デポジット制度を適用させると定めた。この政策理念には鉱山資源開発の生態補償メカニズムの内容も含まれる。一部の地方、例えば広西自治区では保証金を徴収する方法で、企業の生態環境保全と回復を促し、企業が保全や回復措置を取らない場合、政府が既に徴収した保証金を財源にして専門会社に保全と回復作業を委託するという方法で行う。

2005年8月の「國務院の鉱山資源開発秩序を全面的に整頓し規範化を図るための通知」では、鉱山生態環境を回復するための有効策を模索し、生態機能回復のメカニズムの構築を促す条項が盛り込まれた。各級人民政府に対して、管轄地域の鉱区生態環境の監督管理責任を強化し、責任所在の明確化を図り、対策資金と対策事業の確実な実行を保証するための責任を強化するとした。新規及び既存鉱山企業に対して、鉱山生態環境及び総合対策の方案を策定させ、主管部門の審査許可を経て実施するよう規定した。既に閉鎖した鉱山や老朽化が進んだ企業の生態環境回復と対策責任については、「投資した者が受益する（中国語：誰投資誰受益）」原則の下で、市場機能を活用

し多元的な投融资ルートを探索することで、保全回復事業の進展を図ろうとした。財政部や国土資源部等の関連部門に対して、早い段階で鉱山生態環境回復に必要な経済政策を制定し、鉱山生態環境の回復保証金制度を含む一連の生態環境補償メカニズムの円滑な進展を推進するよう求めた。

各地で実際に行われる実施内容の多くが、鉱山資源販売量又は販売額の一定比率で生態補償費を徴収し、開発によって破壊された生態環境の回復事業の資金源に充てるという方法である。その事例の一つとして、浙江省では新規登録の鉱山に対して地方条例に基づき、鉱山生態環境準備金制度を導入し、企業の採掘活動による破壊面積をベースに徴収基準を定めた。同時に「開発した者が保護を行い、破壊した者が回復責任を負う（誰開発誰保護、誰破壊誰治理）」という原則に沿って、新規鉱山企業の生態環境破壊問題に対処し、新しい負の遺産を作らない施策を行っている。既に閉鎖された鉱山に対しては、二つの対策方法を採用している。鉱山開発による受益者の存在が特定できる場合、「受益した者が回復責任を負う（誰受益誰治理）」原則を援用するが、閉鎖された鉱山の経営者が既に存在しない又は受益者が特定できない場合は、政府が出資して回復対策を行う。

おわりに

生態補償制度、または生態メカニズムは中国独自の環境政策であり、法律上の概念定義や実施対象、そして補償主体や補償基準等の仕組みにおいて、必ずしも明確化された政策とは言えない。未だに模索段階にある発展途上の新しい政策形態である。政策理念の前提は「破壊した者が回復し、受益した者が補償する」というスローガンを原則とするものである。現段階では公共財政の公共支出、破壊者又は汚染者となる主体の対策費負担、そして社会的資源を広く動員するための投融资資金、三つの分野で行っている。

責任者所在が特定できる場合には原因者に負担させる仕組みを模索しているが、流域や区域等原因者の特定が困難であり、受益者の特定が困難な場合は政府間の公共財政機能を活用した公共サービスの一環として位置付ける場合が多い。

本稿は特に、公共財政機能のもつ政府間財政移転システムによる財政力均衡化仕組みを活用した生態補償メカニズムの一側面を整理したに過ぎない。分析を通じて、急速な経済発展を背景に国全体の財政力が向上し、地方財政力の均衡化を目的とする移転機能の拡大に伴って、公共財政による生態補償政策が展開されている仕組みが浮き彫りとなった。省域内の生態補償政策においては、省級財政のもつ裁量権限や調整力によって比較的スムーズに運営される

ことに対して、省域間の生態補償政策は国の介入なしでは運営上困難が大きいことが明らかになった。基礎公共サービス（ナショナル・ミニマム）の均等化が実現の途上にあるという事情から地域間、特に流域の上流地域と下流地域間の公共サービスの格差問題や、公共サービスのスピルオーバー現象の費用負担の問題、現行の徴税制度と税源分配による東部発達地域と内陸未発達地域の中央財政への寄与度の格差問題等、地域間及び水平的垂直的財政関係の制度的な問題が、生態補償メカニズムの構築やその運営に影を落としていることが明らかになった。

本稿で取り上げた事例は、実際に行われている諸

事例の一部に過ぎない。より多くの事例収集と分析調査を行い、問題の仕組みや普遍性を抽出することが今後の課題になると考える。

注釈1：本稿のデータ資料は国家財政部により提供されたものである。

注釈2：本稿は既に発行された「中日干燥地区の開発と環境保護」（郭俊栄・北川秀樹・村松弘一・金紅実編著、2012年、西北農林科技大学出版社）の第三部分の内容を基に、2012年8月8日に行われた財政部財政科学研究所王朝才副所長へのインタビュー内容を参考に加筆修正したものである。