

〈指定研究〉

「中国西北部・乾燥地における大規模開発と環境保全政策に関する研究」

生態補償の概念に関する考察

——『生態補償条例』草案の関連定義の立法解釈に基づく

汪 勁（著）*

何 彦旻（訳）、北川 秀樹（監訳）

1. はじめに

中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議で決議された『改革の全面的深化における若干の重大な問題に関する中共中央の決定』の第14条は、「生態文明の制度構築を加速」について詳細に取り決めた。とりわけ、この『決定』では、「自然資源」と「生態保護」の関連制度の構築をめぐる、自然資源資産の財産権制度と用途管理制度の整備、自然資源と環境サービスの有償利用、重点生態機能区域に対する生態補償メカニズムの改善、地域間における水平的な生態補償制度の推進が明確化された。中国語でいう「生態補償」の概念は、国際社会で通用する「生態系サービスへの支払い（Payments for Ecosystem Services, PES）」に基づき、中国での実践と結合させたものである。したがって、「生態補償」の概念と「生態系サービスへの支払い（Payments for Ecosystem Services: PES）」とは似て非なるものである。

本論文は、中国における生態補償の関連法律の

実践を紹介するうえで、法学研究の角度から現在起案中の『生態補償条例』草案が「生態補償」の概念をどのように定義すべきかについて議論する。

2. 中国の政府文書における生態補償の概念

生態補償概念が中国の政府文書ではじめて提起されたのは、1997年11月に元環境保護総局（現在の環境保護部）が公布した『生態保護事業の強化に関する意見』である。『意見』では、湿地の破壊行為に対して開発企業による経済補償を行わなければならない、と定められている。同時に、環境保護部門に対しては、「開発した者が保護し、破壊した者が回復し、受益した者が補償する」という原則に従い、「生態環境補償メカニズム」について積極的に研究することを要求した。とりわけ、鉱物資源の開発による生態破壊の管理監督を強化し、鉱山生態環境重点回復区域を明確化し、生態環境破壊の期限付き対策を実施することが求められた。しかし、自然保護区建設や生態モデル地区の建設、生物多様性の保護、特殊生態機能区域等を議論する『意見』の上記以外の部分では、生態補償について触れていなかった。

したがって、当時の環境保護総局は、企業による湿地開発と鉱物資源開発に対して支払う関連の補償費、または生態環境破壊に対する回復費用について生態補償の範疇に属するが、政府が投資する自然保護区等の生態区域の建設と保護は範疇外

* 北京大学法学院教授。現在、国家生態補償諮詢委員会委員、『生態補償条例』起案指導グループ法律専門家グループ長を担当する。本論文は、国家社会科学基金重点プロジェクト「生態補償メカニズム改善のための制度建設と法律保障に関する研究」（12AZD062）、並びに教育部人文社会科学重点研究基地武漢大学環境法研究所重大プロジェクト「環境法での権利類型研究」（12JJD820010）の中間成果である。本論文の執筆にあたって、袁巍博士からの協力をいただいた。ここで感謝の意を表する次第である。

として扱っていた。

その後、国際社会における生態系サービスの価値の概念提起、並びに中国の生態環境の悪化に伴い、生態補償制度の構築は政府レベルの政策策定においても注目されるようになった。生態補償は一つの「制度メカニズム」に発展し、環境政策の代表的な用語として定着した。法律における生態補償メカニズムの記述は、「生態建設と環境保護補償メカニズム」や「生態環境回復補償メカニズム」、「生態環境補償メカニズム」などのバラバラな用語¹⁾から「生態補償メカニズム」に統一されるようになった。

2005年10月、中国共産党第16期中央委員会第5回全体会議で決議された『国民経済と社会発展の第11次5カ年計画の制定に関する建議』では、「開発した者が保護し、受益した者が補償する原則に従い、生態補償メカニズムの構築を加速させる」ことがはじめて提起された。以来、生態補償の対象とされた自然資源や資源環境の要素は、すべて中央政府による自然保護投資の新たな重点領域になった。中央政府は、これまでに、税収還付や財政移転交付を通しての自然保護プロジェクトの補助金政策や生態プロジェクトの建設、環境破壊対策への各種投資を仕分けし、すべて生態補償メカニズムに統合させた。

また、2012年11月8日の中国共産党第18期全国大会では、胡錦濤元総書記は『中国の特色ある社会主義の道に沿って揺るぎなく前進し、小康社会の全面的建設のために奮闘する』と題する報告を行った。その中で、「資源性製品価格と税費用改革を深化させ、市場需給と資源の希少性を反映し、生態価値と後世への世代間補償を体現する資源有償使用制度と生態補償制度を確立する」ことを訴えた。

さらに、2013年3月5日、温家宝元総理の第12期全国人民代表大会第1回会議での政府活動報告では、「投融资体制の改革を深化させ、価格改革を推進し、資源性製品の価格形成メカニズムと生態補償制度を健全化させていく」ことを主張した。したがって、生態補償制度の構築はすでに中国の生態補償領域における急務になっていると言える。

2013年4月、国務院は生態補償の範疇を従来の

湿地と鉱山資源開発から、流域、水資源、飲用水水源の保護、農業、草原、森林、自然保護区、重点生態機能区及び区域、海洋にまで拡大させた²⁾。環境保護部はそれに土壌と大気も加えるべきと提案した³⁾。しかし、『生態補償条例』草案の起案は2010年5月からスタートしたにもかかわらず、「生態補償」の概念はいまだに各種政府文書で直接に解釈または定義されていない。

当面、元環境保護総局が公布した『生態補償の試験事業の展開に関する指導意見』では、「生態補償メカニズム」の定義を解釈する際、間接的に「生態補償」について定義をした。すなわち、生態環境の保護や人間と自然との調和の促進を目的に、生態系サービスの価値や生態保護費用、発展の機会費用に基づき、行政や経済手法を複合的に運用し、生態環境の保護や建設といった各方面の利害関係を調整する環境経済政策手段である⁴⁾。2013年4月に国家発展改革委員会の徐紹史主任が第12期全国人民代表大会第2次会議で行った「生態補償メカニズムの建設活動状況に関する国務院の報告」においても、「生態補償メカニズム」に対する解釈を通して間接的に「生態補償」について定義していた。すなわち、生態保護費用、発展の機会費用及び生態系サービス価値を総合的に考慮したうえで、財政移転交付や市場取引といった方式を通して、生態保護者に対して適切な補償を行い、生態保護の外部不経済を内部化させる公共政策手段である⁵⁾。

上記の定義からみれば、中国の政府文書における「生態補償」には次の意義が含まれる。つまり、①生態補償の目的は生態保護者と受益者の権利及び義務を明確に定義し、生態保護の外部不経済を内部化させることであり、②生態補償は財政移転交付または市場取引といった方式を介して行う、③生態補償は生態保護のコストや発展の機会コスト、生態系サービス価値を総合的に考慮しなければならない。

3. 学術理論研究における生態補償の概念

中国のジャーナル文献検索の結果からわかるように、林業学者の張誠謙（1987）は、再生可能資

源の有償利用の実現手段として、最初に「生態補償」という用語を提起した文献である。彼は、人間が生物や環境、経営等に対してエネルギーを投入、補給することによって、環境のイニシャル浄化能力を次第に高めることができ、再生可能資源の性質は生態補償制度の導入の必要性を決め、と主張した。彼によれば、生態補償とは、「資源の利用から得られた一部の収益を物質もしくはエネルギーで生態システムに還元することによって、生態システムの物質、エネルギー、インプット、アウトプットをバランスさせる」ことである⁶⁾。

林業学者による生態補償の概念提起は必然的なことであると思われる。何故ならば、天然資源のなか、森林資源による総合的な、多元的な生態系サービス機能並びにその価値は人類が恐らくもっとも最初に意識したものである。生態補償の概念定義はいまだに定まらないが、森林とそれ以外の天然資源による環境への多元的な生態系サービス機能や価値によってもたらされる複雑な利害関係は存在し続けてきた。中国建国直後の社会主義公有制の下では、伝統的な農林畜産業やその副産物業、漁業は天然資源を開発、利用すると同時に、より多くの経済収益を獲得するための天然資源に対する積極的な維持保全を実現させるには、各級人民政府による継続的な資金や物資投入が必要である。そうした背景のもとで、農民たちの利益を損なうことなく天然資源を維持保全ができるような政府財政投入と政策支援メカニズムが導入されるようになったのである。

さらに、筆者が中国のジャーナル文献検索を行った結果、2008年以降に「生態補償」を議論する学術論文は平均毎年500から600本であり、2011年以降に「生態補償」という用語が含まれる論文数は年に10,000本を上回る。しかし、生態補償の研究内容は主に各区域や各生態系サービスの類型を研究対象に評価を行うことであるため、研究結果の科学的な適切性や実行の現実性がしばしば問われる⁷⁾。楊光梅ほか（2007）は生態補償の意味や理論根拠、補償基準、生態補償メカニズムの構築等について全面的に、系統的に解釈、分析した⁸⁾。以下、筆者は非法学的と法学的の2つの観点から学術理論界の生態補償概念に関する研究成果につ

いて議論する。

（1）非法学的な観点に基づく生態補償概念

鄒振揚・黃天其（1992）は都市農村における土地開発による植被破壊について、海外事例を踏まえ、生態補償メカニズムとしての植被回復メカニズムを提起した⁹⁾。呂德厚ほか（1993）は森林生態便益補償メカニズムを提起した¹⁰⁾。1994年以降、中国国内では、生態環境補償支払いだけでなく、水土保持と流域（または区域や地域間）、森林、保護区といった分野における環境経済手段、生態補償メカニズム等について、環境科学や環境経済学、生態学といった学術分野で共通的な課題として幅広い研究が盛んに行われるようになった。その結果、各学術分野からの生態補償についての定義が存在するが、大きく2つに分類することができる。

一つ目は、生態補償が生態系サービス（生態機能）の保護に対する重要性を主張すると同時に、利害関係を調整する経済的手段としての重要な役割を強調することである。2007年、中国科学院¹¹⁾の李文華院士らは生態補償を「生態システムの保護と持続可能な利用を目的に、経済的手段を主とする関係者間の利害関係を調整する制度である」として定義した¹²⁾。次いで、2010年、彼らは生態補償の概念を次のように拡張した。つまり、「生態環境を保護し、人間と自然との調和のとれた発展を目的として、生態系サービスの価値及び生態保護費用、発展の機会費用に基づき、政府政策や経済的手段を運用し、生態保護の利害関係人間の利害関係を調整する公共政策である」¹³⁾。これらの定義の仕方では、生態系サービス、経済的手段と利害関係の調整を生態補償概念の構成要素としている。李文華ほか（2007）では、「生態補償メカニズムの構築は、科学的発展観を徹底化させ、和諧社会¹⁴⁾を構築する重要な手段である。同時に、生態保護に関する経済メカニズムや融資メカニズムを健全化させる有効な手段である。当面、わが国の生態保護や関連汚染防止対策には共通な課題が存在する。つまり、環境保護者と破壊者、受益者、被害者との間における環境面の利益とそれに関連する経済面の利益の配分は不公平である。環

環境保護者は適切な経済的リターンを得ることができず、保護のインセンティブが欠如してしまう。一方、環境破壊者側は環境破壊の責任とコストを負担しなくてもよく、被害を受けた側は適切な金銭的補償を受けられない。このような環境面と経済面における歪んだ利害関係は、中国の生態保護事業の取り組みに大きな困難をもたらしているだけでなく、各地域間と各階層間で調和のとれた経済成長の実現にも脅威をもたらしている。こういった問題を解決するには、利益の配分をめぐる利害関係を調整でき、生態保護にインセンティブを与えることができるような政策の導入が必要である。したがって、生態補償メカニズムの構築は生態環境の保護だけではなく、和諧社会の構築にも資する重要な、戦略的な措置である¹⁵⁾。

李文華らは、特定の生態保護／破壊事件における利害関係人の責任や位置づけに基づき、生態補償の主体を確定しなければならないと主張する。生態補償の支払いと補償の確定は以下の4つの原則にしたがって行わなければならない。

①破壊者負担原則。公益性のある生態環境に悪い影響を与えたことによってもたらされる生態系サービスの悪化の行為に対して主体が補償を行うことである。この原則は地域的な生態環境問題の責任所在を確定する際に用いられる。

②利用者負担原則。生態資源は公共資源であり、希少性があるため、生態環境資源の利用者は国または公衆利益の代表者に対して補償を行わなければならない。この原則は、耕地の占用や木材或いは非木質資源の伐採利用、鉱物資源の開発といった天然資源や生態系の構成要素¹⁶⁾の管理において適用可能である。

③受益者負担原則。区域内或いは流域の上下流においては、受益者負担原則に基づき、受益者は生態環境サービス機能の提供者に対して費用を支払うべきである。また、区域内或いは流域の上下流の公共資源に対しては、公共資源の全受益者は一定の配分ルールに従って補償責任を負うべきである。

④保護者補償原則。生態環境の建設保護において貢献のあった団体や個人に対して、直接費用と機会コストについて補償または奨励を行うべきで

ある¹⁷⁾。

学術会ではほかにも李文華らの主張と似たような生態補償の定義が提起されている。たとえば、『環境科学大辞典（改訂版）』では、生態補償メカニズム（mechanism of ecological compensation）を「生態系サービス機能を維持、回復、改善し、利害関係者の環境面と経済面の利益配分を調整し、関連活動から生じる外部費用を内部化させることを原則とする経済的インセンティブを持つ制度である」と定義する¹⁸⁾。また、万本太らは、「生態補償とは、自然生態系サービス機能を保護し、人間と自然との調和を目的として、生態環境保護の関連利害関係人間の経済的利益を調整し、財政や税制、課徴金、市場メカニズムといった手段を活用し、環境保護の責任と義務を衡平的に分担させることによって、生態保護の外部性を内部化させる一連の制度と政策措置である」と主張する¹⁹⁾。

2つ目の分類では、生態補償を生態保護活動の費用を内部化させる経済的手段であることを強調し、生態補償制度の導入目的は、生態環境という公共財の提供を促進させることである。例えば、劉峰江・李希昆（2005）は、生態補償は生態資源配分の歪みと効率性の低下を是正する経済的手段であると指摘する。具体的には、法的手段を通して生態保護活動の対価を内部化させ、生態保護製品を購入する消費者にその対価を負担させることによって、製品の生産者に一定の報酬をもたらすことができる。それによって、生態環境という公共財の消費段階におけるフリーライダーの問題を是正し、公共財の適切な供給にインセンティブを与える。こういった制度面の革新を通して生態環境への投資者に適切なリターンをもたらすことによって、生態環境保護への投資を促進し、生態資本を増殖させることができると指摘する²⁰⁾。

上記2種類の定義の共通点としては、生態補償は主に経済的手段を用いて関係者の間の利害関係を調整するが、その調整は主に制度化することによって行うところに焦点を当てることである。一方、法制度はまさに各主体間の社会関係を調整する道具であり、ほかの分野と比べて体系化と規範化に重点が置かれているため、上記の2種類の定義は法学的観点から生態補償を分析することに理

論的基礎を提供した。

（2）法学的な観点に基づく生態補償概念

法曹界における生態補償の定義は主に環境科学分野からの研究成果に基づく。中国国内の法学者による生態補償概念の代表的定義は主に以下の4種類に分けられる。

一つ目は、資源の開発利用行為に着眼し、資源開発利用の主体とそこから損害を受けた主体、資源保護主体の三者間の関連性について分析し、「生態便益補償」について定義した。生態便益補償とは、国或いは社会主体間が資源環境の損害行為に対して資源環境の開発利用主体から費用を徴収したり、資源環境の保護主体に対して利益の補償を行ったりすることについて事前に約定し、そこから徴収した費用または補償した利益を、事前に約定されたある種のプロセスを通して資源環境の開発利用または資源環境の保護によって損害を受けた主体に転移させることによって、資源保護の目的に達成するプロセスである²¹⁾。

2つ目は、人間と自然、人間同士の関係から生態補償によって表されるべき利害関係について解説し、定義した。つまり、生態補償の法律制定に当たっては、次の4つの側面が含まれるべきである。①生態環境に影響を与える行為が生じるときに、生態環境そのものに対する補償である。例えば、ダム建設時に環境アセスメント報告書は魚類通路の建設が要求される。これは人間と自然との関係を配慮したものである。②環境資源の開発利用によって損害を受けた人々への補償である。③開発利用による生態リスク（環境へのリスクと人体へのリスクが含まれる）への補償である。この種の補償は環境リスクへの不確実性を対象とする。例えば、生態リスクファンドの設立である。これは人間と自然との関係だけではなく、人間同士の関係も配慮したものである。④生態環境の保護対策に対する補償である。環境保護によってもたらされる経済成長などの機会コストに対する補償が含まれる。例えば、退耕還林・還草への補償金制度である。これは人間同士の関係を配慮したものである²²⁾。

3つ目は、よりマクロ的な視点から生態補償内

容をとらえた定義である。狭義的な生態補償とは、人間の社会経済活動が生態システムや天然資源にダメージや汚染をもたらした際の補償、回復、総合対策といった一連の措置の総称である。一方、広義的な生態補償とは、①環境保護によって発展の機会を失った地域内の住民に対する資金や技術、実物補償と政策上の優遇措置、②環境保護意識の向上、環境保護水準を高めるための科学研究、教育費用の支出等が含まれる²³⁾。

4つ目は、国家行為を中心に生態補償を定義したものである。生態補償は次のような二層的な概念である。つまり、第1に、生態補償は、環境利用と天然資源の開発プロセスにおいては、国が環境資源の開発行為に対して費用を徴収することによって、自らの天然資源の所有者としての権益を実現させることや、環境資源の保護主体に対して経済補償を行うことで、環境と資源を保護する目的を実現させることである。第2に、生態補償は、国が環境汚染者または天然資源利用者に対して一定金額の費用を徴収し、それによって調達された財源を用いて、生態環境の回復または代替可能な天然資源の技術開発を行い、天然資源の枯渇に対する補償を実現させることである²⁴⁾。

上記の4種類の代表的な観点は、法学的な角度からの生態補償概念の理解について一定程度の参考になる。生態補償の法学的定義は、異なる主体における生態保護を巡っての社会的関係や利害関係、法律関係の調整に焦点を当てるべきである。したがって、具体的な主体の特徴よりは、主体間の権利義務関係は生態補償の法学的定義の核心的要素である。法学的意味から考察した結果、上記の4種類の観点には次のような共通的な要素が含まれる。第1に、生態補償の機能、すなわち、生態系サービスの価値の保護、を強調している。第2に、生態補償を一種の経済的手段として認識している。第3に生態補償は一種の制度として位置づける。

しかし、生態補償について法学的な角度から定義する際に、上記の3つの要素について取捨選択をしてもよい。まず、生態補償の機能を定義に盛り込んでもよいが、「生態系サービス」や「生態機能」といった類似用語は専門性が強すぎて、法

令上に用いる際に専門的に解釈することは難しい。また、「生態補償は一種の経済的手段である」という文言について、法学的な視点から生態補償の本質を反映させることができないため、法令上用いることは避けるべきである。最後に「生態補償は一種の制度仕組みである」ことは定義に盛り込んでもよい。

4. 『生態補償条例』の立法における生態補償概念のしかるべき解釈

(1) 生態補償概念の理論的源流について

「生態補償」という言葉の源流について、まだ確実な考証がない。「生態補償」は、環境科学や生態学といった自然科学分野の固有名詞ではなく²⁵⁾、経済学といった社会科学の分野から生まれた用語でもない。

経済学は主に外部性や希少性といった角度から、規範的な公共財である生態環境を経済理論分析の対象に格納した。生態環境の価値に注目し、経済的評価を行うことで生態補償に対して理論的根拠と現実化の技術サポートを提供する。

自然科学分野における「補償」という用語には特別な意味が含まれる。「補償能力 (compensation)」とは、害虫から被害を受けた作物が持つ自分で損害を補償する自発的能力²⁶⁾である。この自発的能力は、生態システムの全般が持つ能力でもある。中国国内の生態学研究分野では、「長い間の進化プロセスにおいて、物質循環とエネルギー交換を通して、生物圏と生態システムとの間に相互に協調し合い、補償し合えるような関係が構築され、それぞれが一定限度の調節機能をもたせるようになった」²⁷⁾という考え方が存在する。英語でいう「ecological compensation」という用語は20世紀の60年代に現れ、上記と類似した意味を持っている²⁸⁾。つまり、本来「補償」という言葉が持つ特別な意味から、「生態補償」という用語は本来自然界の自己回復力と維持能力と関連づけながら定義すべきであるが、現在、人類による天然資源の過剰な利用はすでに自然界の自己回復力を超過しているため、自然界は人間の力なしにはもはや回復不可能な状況に陥っている。

したがって、「生態補償」の本来の意味はそれほど重要ではなくなっている。どのような方法を用いて人々にインセンティブを与えられるかを実現することは最も大切である。このような背景のもと、20世紀80年代に社会制度を議論する分野においても「生態補償」の概念が導入されたわけである。つまり、資源の利用から得られた一部の収益を物質もしくはエネルギーで生態システムに還元することによって、生態システムの物質、エネルギー、インプット、アウトプットを均衡させることである²⁹⁾。

そのため、これまでの政策や立法における「生態補償」は、生態システムが持つ自己補償能力と自己回復力をベースに、人間の力を借りて生態システムの機能を回復させるという人的要素（ヒューマン・ファクター）が加わり、制度化された社会メカニズムあるいは制度である。これは生態補償を理解するための土台となる。

(2) 生態補償概念の制度的位置づけについて

制度の位置づけとは、一つの制度の制度体系における位置づけ、もしくは一つの制度の他の制度との関連性のことである。いかなる制度の発生と発展もすべてそれ自身の位置づけがある。さもなくはこの制度が存在する合理性は疑わしくなる。同時に、制度の位置づけの明確さは、当該制度の関連概念や適用範囲の明確さにもつながる。中国語における「補償」という言葉の意味は「相殺（損失、消耗）、補足（欠如、差額）」であるが、「賠償」は「自らの行動によって他人もしくは集団が損失を受けた場合の補償のこと」である³⁰⁾。したがって、「補償」は主体行為の責任帰属が存在する場合に用いられる用語であり、特定の行為主体と密接な関連性をもつ。

法学的な観点から、「賠償」という用語は国家賠償と損害賠償の2つの分野によく用いられる。国家賠償は行政法の取り扱う分野であり、すでに『国家賠償法』が制定されている。損害賠償は民事関連法律における用語であり、最も代表的な損害賠償は権利侵害や契約違反に対する損害賠償である。しかし、これらの損害賠償においては、すべて特定の責任主体が存在し、責任主体の行為と

損害との間に因果関係があるため、損害賠償の責任は責任主体が担うべきである。したがって、法的概念としての「損害」は概ね近代中国語でいう「損害」の概念と一致する。

現行の中国の『権利侵害責任法』には、「賠償」という用語が合計50箇所（4つの条文）にしか出てこなかった。具体的には、『権利侵害責任法』に「補償」という用語が使用されたのは次の4つ状況である。①第三者の民事権益が侵害されるのを防止、制止するために自己が損害を被った場合、権利侵害者が逃亡し、又は責任を負うことができない場合に、第三者が受益者に適切な補償を請求する（第23項）。②危険が自然の原因により生じ、緊急避難により損害を生じさせた場合には、緊急避難者は適当な補償を行う（第31項）。③完全民事行為能力者が自己の行為に対して一時的に意識を失い、又は制御を失って他人に損害を生じさせた場合には、被害者に対して適当な補償をする（第33項）。④建築物の中から物品を放擲し、又は建築物の上から物品を墜落させて他人に損害を生じさせた場合には、具体的な権利侵害者を特定することが困難であるときは、加害可能な建築物の使用者が補償を行う（第87項）。

上記の4種類の状況では、補償を行う側（受益者、緊急避難者、損害者、建築物使用者）は、必ずしも一定の行為を起こしたわけではなく（例えば、①の受益者）、その行為も必ずしも適法行為であるとは限らない（例えば、③の損害者）。しかし、主体が賠償責任を負わなくてもよい理由は権利侵害責任の不帰属性であり、権利侵害責任者ではないためである。

『権利侵害責任法』のほかにも「補償」が使われている法律が多い。例えば、『村民委員会組織法』の土地徴収補償費、『石油天然ガスパイプ管理保護法』におけるパイプ建設が土地利用に影響を与えた際の補償費、政府とパイプ建設企業との間にパイプ調整を行う際の補償方案、『再生可能エネルギー法』において国家が電力価格を統制することによって発生する補償費、『物権法』の徴収補償や取り上げ補償、建設用地使用权の繰り上げ回収への補償等が挙げられる。これらの法律で

は、「賠償」ではなく、「補償」を使用していることも、責任の不帰属性に起因する。

以上を踏まえ、生態補償は生態損害賠償と異なる制度仕組みである。生態損害賠償は違法行為によって生態破壊が生じた場合に負うべき責任であるが、生態補償は合法行為によって自然生態に損害を与えた場合に適用される制度である。例えば、中国山東省が2010年に公布した『海洋生態損害賠償費と損失補償費の管理の暫行弁法』には、「海洋生態損害賠償費」と「海洋生態損失補償費」について明確に区別している。具体的には、「海洋生態損害賠償費」は「海洋汚染事故の発生や、海洋資源の違法開発利用行為等による海洋生態系への損害」が発生した場合に適用される。一方、「海洋生態損失補償費」は、「洋上プロジェクトや海岸プロジェクトの実施、または海洋への廃棄物投棄等による海洋生態環境の改変」が生じた場合に適用される。

生態資源の利用行為の合法性または非合法性によって、その行為主体が担うべき義務は補償なのか、それとも賠償なのかを決定する。「補償」は生態資源利用行為の合法性を意味する。つまり、その利用行為はすでに政府関連部門に承認され、関連費用を納付済みである。そのため、生態補償の試験的な試みや立法は主に各級人民政府レベルで展開されてきた。中国の土地公有制はさらにその裏付けになる。生態補償は事実上、各級人民政府が土地所有者の代表として土地利用者に費用を支払い、生態資源の保護活動の実施を確実なものにする。

また、生態補償と規制型立法とも異なる。規制型立法とは、人々の環境資源の利用行為を直接規制することによって、汚染を制御し、生態環境を保護することを目的とする。規制型立法の核心問題は環境利用行為の合法と違法の境界線を定めることである。境界線の内側にある環境資源の利用行為は合法行為であり、第三者または社会民衆はそれを容認する義務を負う。境界線の外側にある利用行為は違法行為であり、規制型立法を通して法的制裁を加える。もし、立法が境界線の設定そのものには触れなければ、違法行為に対する法執行の厳格性のみ強調すればよい。一方、人々が容

認する義務を負う合法行為であっても、時々環境問題を引き起こしてしまう場合がある。合法行為の主体にそうした問題意識をもたせ、最終的に社会全体における生態資源保護の目的を実現させることは、生態補償の重要な課題である。

したがって、生態補償概念の制度的位置づけは根本から生態損害賠償制度や規制型立法と区別されなければならない。生態補償は天然資源の合法的な開発利用行為に焦点をあて、経済的手段を通してこれらの開発利用主体に環境保護措置を確実に取らせることが目的である。

(3) 『生態補償条例』立法における生態補償概念のしるべき解釈

前述した各種の生態補償の定義を総合的に比較し、各分野ですでに展開されている生態補償の試みを参考にしよう。筆者は『生態補償条例』を制定する際に、次のように生態補償の概念を取り決めるべきであると考え。まず、中国の政府文書やこれまでの生態補償の実践における「外延（適用範囲）」と「内包（具体的な意味）」をカバーできるように定義をする。また、学術理論界の生態補償の定義を参考にすべきである。さらに、各種の生態補償の概念について比較した結果、李文華の生態補償とそのメカニズムの定義を土台にし³¹⁾、それを踏まえて法学的な観点から定義すべきである。

したがって、『生態補償条例』における生態補償とは、生態保護費用、発展の機会費用、生態系サービスの価値を総合的に考慮しよう。生態保護の受益者または生態損害の加害者が、行政や市場等を通じて、生態保護者または生態損害の被害者に対して、金銭、物品またはその他の物質的利益を提供し、生態保護者または生態損害の被害者の費用または損失を補填する行為である。そのなかで、「生態保護の受益者または生態損害の加害者」とは、生態保護または自然開発のプロセスから利益を獲得した側である。具体的には、生態系サービス価値の保護あるいは創出といった生態保護活動から利益を取得した個人や企業、地方人民政府のこと、あるいは環境や天然資源の開発利用によって損失をもたらした個人や企業、地方人民

政府のことである。「生態保護者または生態損害の被害者」とは、生態保護や第三者の資源利用によって経済的不利益を被った側である。具体的には生態系サービス価値の保護あるいは創出に人力、物資、資金を投入した、あるいは発展の機会が制限された個人や企業、地方人民政府のことや、または生態が破壊されたことによって損失を被る個人や企業、地方人民政府のことである。

この定義では、生態環境の破壊によって国に重大な損失が与えられた場合、あるいは当事者の合法的な權益が侵害された場合は民事賠償責任を負わなければならないことを、生態補償の適用範囲から除外したことが一つの特徴である。

立法の観点から、生態補償の意味は三つの側面から考えるべきである。第1に、中央人民政府や地方各級人民政府は生態保護を実施するために、損失を被った主体に対して資金、物資とその他の手段を用いて補償すること。第2に、天然資源を適切に開発利用する主体は、政府部門に対して生態システムの改善対策や回復費用を支払うこと。第3に、天然資源を適切に開発利用する主体は、天然資源を保護する主体に対して支払うことである。

中央人民政府や地方各級人民政府の視点からは、中国における重要な天然資源の所有権制度は全民所有（国家所有）であるため、政府は国家の代理人として天然資源の関連権利を有する。そのため、政府は生態保護の最大の受益者であるといえる。政府は財政収入の一部を用いて、生態保護のために損失を受けた人々に対して補償を行うべきである。これは「受益した者が補償し、損害を受けた者が補償を受ける」原則の表れでもある。通常、損害を受けた者が受けられる補償の範囲は次の3つである。①第三者による生態保護への投入に対する補償、②第三者が発展の機会を放棄することによって被った損失に対する補償、③区域を線引きし、開発を禁止し、保護する場合の投資と補償。

各級人民政府を除けば、天然資源の適切な開発利用を行う主体は直接受益主体に相当する。その場合、天然資源の適切な開発利用を行う主体の利益は2つの側面に現れる。第1に、物質の状態として存在していた天然資源を開発利用することに

よって得られる利益である。例えば、鉱山開発企業が鉱山開発によって直接的な経済利潤が得られる。第2に、天然資源を提供する生態系サービスの利用によって得られる利益である。例えば、河川の上流の森林や湿地は水を濾過し、下流にある住民に清潔な水源を提供する。

上記を踏まえ、生態補償について法的な観点から定義する際、補償を受ける主体と補償を支払う主体、そして両主体の関係の具体的なあり方を明確にさせることが最も重要な課題である。生態補償の両主体について、それぞれ「生態受益者、損害者」と「生態保護者、受損者」の概念を用いることができる。「生態受益者、損害者」とは、生態系サービス価値の保護あるいは創出といった生態保護活動から利益を取得した個人や企業、地方人民政府、あるいは環境や天然資源の開発利用によって損失をもたらした個人や企業、地方人民政府である。一方、「生態保護者、受損者」とは、生態系サービス価値の保護あるいは創出に人力、物資、資金を投入した、あるいは発展の機会が制限された個人や企業、地方人民政府、或いは生態が破壊されたことによって損失を被る個人や企業、地方人民政府である。「生態受益者、損害者」と「生態保護者、受損者」との間の関係は、通常、資金助成やプロジェクト支援、政策優遇といった形式で表される。

5. 結 論

これまでの中国政府による生態補償の試験的な実施の沿革を振り返ってみると、学術理論界による生態補償概念に対する狭義の解釈は、今日までの中国式の生態補償制度の3つの原型、すなわち、生態保護建設プロジェクトと生態環境修復・回復への投資、財政移転交付を通しての生態保護によって損失を被った個人への補助や奨励、から乖離している。

『生態補償条例』の立法によって、湿地、鉱山資源開発、流域、水資源、飲用水水源の保護、農業、草原、森林、自然保護区、重点生態機能区及び区域、海洋などすでに生態補償が実施されている分野をより統一的な、より総合的な生態補償分

野に整合させるには、最初に行わなければならないのは生態補償の概念定義である。

『生態補償条例』の立法では、広義的な生態補償の概念を導入すべきである。すなわち、生態保護費用、発展の機会費用、生態系サービスの価値を総合的に考慮したうえ、生態保護受益者または生態損害加害者が、行政や市場等を通じて、生態保護者または生態損害被害者に対して、金銭、物品またはその他の物質的利益を提供し、生態保護者または生態損害の被害者の費用または損失を補填する行為である。

注

- 1) 例えば、国務院が2005年から2011年の間に公表した政策文書では、「生態建設と環境保護補償メカニズム」という用語を使用した文書としては、『西部大開発のさらなる推進に関する国務院の若干の意見』（2004年3月）が挙げられる。「生態環境回復補償メカニズム」を使用した主な文書は次の通りである。①『国務院2005年の活動要点』（2005年4月）、②『石炭工業の健康的な発展の促進に関する国務院の若干の意見』（2005年6月）、③『循環型経済の発展加速に関する国務院の若干の意見』（2005年7月）。『生態補償メカニズム』を使用した主な文書は次の通りである。①『節約型社会の建設の短期重点的業務に関する国務院の通達』（2005年6月）、②『科学的発展観の徹底化、環境保護の強化に関する国務院の決定』（2005年12月）、③『社会主義新農村建設の推進に関する中国共産党中央委員会、国務院の若干の意見』（2005年12月）、④『国務院2006年の活動要点』（2006年3月）、⑤『国民経済と社会発展の第11次5カ年計画綱要』（2006年3月）、⑥『省エネ排出削減の総合事業方案』（2007年5月）、⑦『国家環境保護第11次5カ年計画』（2007年11月）、⑧『環境保護重点事業の強化に関する意見』（2011年10月）。『生態環境補償メカニズム』を使用した主な文書は次の通りである。①『国務院2007年の活動要点』（2007年3月）、②『国務院2007年の活動要点』（2008年3月）、③『2008年の経済体制改革業務の深化に関する通達』（2008年7月）。
- 2) 徐紹史（2013）第12期全国人民代表大会第2回会議における「生態補償メカニズムの建設活動状況に関する国務院の報告」に基づく（全国人民代表大会HP：http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2013-04/26/content_1793568.htm、最終閲覧日：2014年1月24日）。
- 3) しかし、『森林法』で規定した「森林生態便益補償金」を除けば、環境保護法で規定されている「排污費（汚染排出課徴金）」と「基準超過排污費」や、自

然資源関連法律で定めた各種自然保護費は生態補償の範疇に加えない。

- 4) 環境保護総局 (2007) 生態補償の試験事業の展開に関する指導意見 (環発130号文書)、2007年8月24日。
- 5) 同脚注2。
- 6) 張誠謙 (1987) 「論可更新資源の有償利用」、『農業現代化研究』、1987年第5期。
- 7) 楊光梅、李文華、閔慶文、甄霖、Mario Lucas (2007) 「对我国生態系統服務研究局限性的思考及建議」、『中国人口・資源と環境』、2007年第1期。
- 8) 楊光梅、閔慶文、李文華、甄霖 (2007) 「我国生態補償研究中的科学性問題」、『生態學報』、2007年第10期。
- 9) 鄒振揚・黃天其 (1992) 「試論城鄉開發自然生態補償的植被還原原理」、『重慶環境科学』、1992年第1期。
- 10) 呂德厚・何劍英・鄭春艷 (1993) 「對建立森林生態效益補償機制的構想」、『吉林林業科技』、1993年03期。
- 11) 訳者注。中国におけるハイテク総合研究と自然科学の最高研究機関であり、國務院の直屬事業単位である。
- 12) 李文華ほか (2007) 「森林生態補償機制若干重大問題研究」、『中国人口・資源と環境』2007年第2期、13頁。
- 13) 李文華・劉某承 (2010) 「關於中国生態補償機制建設幾點思考」、『資源科学』、2010年5月号、791-792頁。当該定義は後李文華院士が代表を務める「中国生態補償機制与政策研究課題グループ」にも採用された (中国生態補償機制与政策研究課題グループ (2007年) 『中国生態補償機制与政策研究』、科学出版社)。
- 14) 訳者注。各階層間で調和の取れた社会のことである。
- 15) 同脚注12。
- 16) 訳者注。動植物とそれを取り囲む、水、大気、土、太陽エネルギーのことである。
- 17) 同脚注13
- 18) 『環境科学大辞典 (改訂版)』、中国環境科学出版社、2008年第2版、566頁。
- 19) 万本太・鄒首民編 (2008) 『走向实践的生態補償—案例分析与探索』、中国環境科学出版社、序言。
- 20) 劉峰江・李希昆 (2005) 「生態市場補償制度研究」、『雲南財貿学院学报：社会科学版』、2005年第1期、38頁。
- 21) 杜群 (2005) 「生態補償的法律關係及其發展現狀和問題」、『現代法学』、2005年第3期。
- 22) 王清軍・蔡守秋 (2003) 「生態補償機制的法律研究」、『南京社会科学』、2006年第7期、73-74頁。
- 23) 呂忠梅 (2003) 「超越与保守—可持續發展視野下的環境法創新」、法律出版社。
- 24) 曹明德 (2007) 「對建立我国生態補償機制的幾點思考」 (清華大学環境資源能源法學研究センター URL: [http://erelaw.tsinghua.edu.cn/news_view.asp?](http://erelaw.tsinghua.edu.cn/news_view.asp?newsid=301)

newsid=301、最終回覧日: 2013年4月26日)。後に曹明德教授は「生態補償とは、生態系サービス機能の受益者が生態システム機能への支払いである」と生態補償の概念を限縮した。(曹明德 (2010) 「對建立生態補償法律機制的再思考」、『中国地質大学学报 (社会科学版)』、2010年第5期)

- 25) 「生態補償」という用語は『環境科学大辞典 (改訂版)』 (中国環境科学出版社2008年第2版、566頁) に収録されている、と国内の多くの研究者が思い込んでいるが、実際には、この辞典には、「生態補償メカニズム」しか収録されておらず、その定義も明らかに2007年元環境保護総局が公布した『生態補償の試験事業の展開に関する指導意見』の影響を受けていると思われる。また、筆者が環境科学や生態学、生物学辞典で調べたかぎりでは、「生態補償」という言葉はまだどこにも収録されていない。
- 26) 同脚注18、25頁。
- 27) 馬世駿 (1981) 「現代化經濟建設与生態科学—試論当代生態學工作者的任務」、『生態學報』、1981年6月、176頁。
- 28) Vinogradov, B. V. (1965) "Ecological Compensation and Replaceability, and the Extrapolation of Plant Indicator", Plant Indicators of Soils, Rocks and Subsurface Waters (A. G. Chikishev ed.), Consultants Bureau, New York, pp.180-187.
- 29) 同脚注6。
- 30) 中国社会科学院語言研究所辞典編輯室編 (2005) 『現代漢語辞典』、商務印書館2005年第5版、108、1028頁。
- 31) 筆者は、2011年から2013年までの間、国家發展改革委員会と財政部等の11部門や単位と共同で『健全な生態補償メカニズムの構築に関する若干意見』の意見公募案と『生態補償条例』草案の作成に携わる際に、李文華院士による「生態補償メカニズム」の解釈に基づき、中国における生態補償の実現状況を踏まえながら、生態補償の概念を定義すべきと提案した。

参考文献

- 曹明德 (2010) 「對建立生態補償法律機制的再思考」、『中国地質大学学报 (社会科学版)』、2010年第5期。
- 杜群 (2005) 「生態補償的法律關係及其發展現狀和問題」、『現代法学』、2005年第3期。
- 何乃維・張誠謙 (1987) 「用生態經濟的觀點看我国森林資源的消長」、林業經濟問題、1987年03期。
- 『環境科学大辞典 (改訂版)』、中国環境科学出版社、2008年9月第2版。
- 李文華ほか (2007) 「森林生態補償機制若干重大問題研究」、『中国人口・資源と環境』2007年第2期、13頁。
- 李文華・劉某承 (2010) 「關於中国生態補償機制建設幾點思考」、『資源科学』、2010年5月号、791-792頁。
- 劉峰江・李希昆 (2005) 「生態市場補償制度研究」、『雲

- 南財貿学院学報：社会科学版』、2005年第1期、38頁。
- 呂德厚・何劍英・鄭春艷（1993）「対建立森林生態効益補償機制的構想」、『吉林林業科技』、1993年03期。
- 呂忠梅（2003）「超越与保守—可持續發展視野下的環境法創新」、法律出版社2003年版。
- 馬世駿（1981）「現代化經濟建設与生態科学—試論当代生態学工作者的任務」、『生態学報』、1981年6月、176頁。
- Vinogradov, B. V, (1965) "Ecological Compensation and Replaceability, and the Extrapolation of Plant Indicator", Plant Indicators of Soils, Rocks and Subsurface Waters (A. G. Chikishev ed.), Consultants Bureau, New York, pp.180-187.
- 万本太・鄒首民編（2008）『走向实践的生態補償一案例分析与探索』、中国環境科学出版社。
- 王清軍・蔡守秋（2003）「生態補償機制的法律研究」、『南京社会科学』、2006年第7期、73-74頁。
- 楊光梅、李文華、閔慶文、甄霖、Mario Lucas（2007）「対我国生態系統服務研究局限性的思考及建議」、『中国人口、資源与環境』、2007年第1期。
- 楊光梅、閔慶文、李文華、甄霖（2007）「我国生態補償研究中的科学性問題」、『生態学報』、2007年第10期。
- 張誠謙（1987）「論可更新資源的有償利用」、『農業現代化研究』、1987年第5期。
- 中国社会科学院語言研究所辞典編輯室編（2005）『現代漢語辞典』、商務印書館2005年第5版、108、1028頁。
- 中国生態補償機制与政策研究課題グループ（2007年）『国生態補償機制与政策研究』、科学出版社。
- 鄒振揚・黃天其（1992）「試論城鄉開發自然生態補償的植被還原原理」、『重慶環境科学』、1992年第1期。