

中国における環境経済政策の現状と政策評価

中国・延辺大学経済管理学院専任講師 李松林

関東学院大学経済学部名誉教授 安田八十五

1. はじめに

中国は急速な経済成長に伴い、深刻な環境問題に直面している。生態環境の保全問題は、経済社会の変化と共に、その複雑さと難しさは増すばかりである。今後、経済発展と生態環境の協調と両立は、至急解決すべき課題の中でも最優先の課題の一つである。環境問題を解決するための公共政策（「環境政策」）の中でも環境経済政策は、多くの先進国においてその有効性がほぼ実証されており、中国においても積極的な取組みと実践が求められている。

中国の環境経済政策は、環境価格規制・環境市場規制・環境財政規制・環境経済政策のセット規制など、大きく4つの類型に分けられる。これらの環境経済政策は、具体的には、環境財政・環境税収・環境収支・環境資源価格設定・グリーン金融・排污権取引（日本語では、「排出権取引」）・生態補償などの環境経済政策類型に区分される。本論文では、最近の中国の環境保全投資・環境保護税・環境責任保険制度・排污收費（日本語では、「排污水収集処理費用」）・污水处理費用・公民連携（Public-Private Partnership、以後「PPP」と略称する）・生態補償などの具体的な環境経済政策の進展と変化の傾向を分析して、環境経済政策の評価を実行する。

2. 先行研究

中国の環境政策に関する研究は、中国の環境問題の深刻さと共に多く行われてきた。しかし、環境経済政策は、中国のマクロ経済情勢や経済成長優先の下で、関心は相変わらず低く、また後回しにされがちである。国家レベルでの環境経済政策に関する全体的な研究は、環境保護部所属の環境企画院による研究が

多く、王金南（2015）、董（2014）、王軍鋒（2016）ら研究者や研究チームによるものである。これらの研究は、国家単位で環境経済政策の年毎の進捗状況や国家5カ年計画に合わせて、過去のまとめと課題、将来の展望などを行っている。個別の環境経済政策に関する研究も多く、例えば、蘆（2016）、王・白（2015）、呉・董（2014）、多（2009）、傅（2012）などが上げられる。これらの研究は、個別の環境経済政策について、各自の問題意識を持って議論を展開した。環境経済政策の国内外比較研究や地方での実施状況の研究に関しては、王趙函（2015）、蘇（2015）等がある。

長期的な生態環境保護体制を構築するため、環境経済政策の影響や効果、効率性などについての評価が求められ、王趙（2015）、王・姜等（2014）、王・呉等（2016）らによって研究が行われた。しかし、外国の環境経済政策評価体系に関する研究に限られた状況である。中国の具体的な環境経済政策の評価に関する研究は評価指標の構築やデータ不足などにより、研究は模索中である。

本稿は、中国の環境経済政策の全体

的枠組みと現状を研究対象としながら、個別政策の進捗状況について分析したうえで、政策評価が今後政策改善や政策制定において前提であることを明確にしようとするものである。

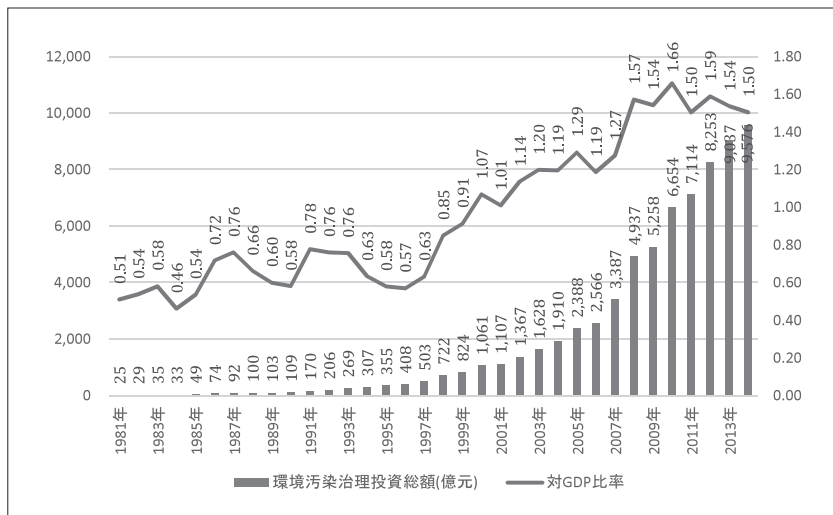
3. 中国における環境経済政策の現状と課題

3.1 環境汚染治理投資（日本語では、「環境保全投資」）の現状と課題

環境汚染治理投資、すなわち、日本でいう環境保全投資は、中国の環境政策の中では、政府が環境問題を解決するための重要性の高い直接的な政策手段である。中国の環境汚染治理投資の絶対規模は、1981年の25億元から約20年後の2000年には1000億元を超えて約40倍と飛躍的に増加した。環境汚染治理投資が、国内総生産（GDP）に占める割合（相対規模）も0.5%から1%を超えるようになり、毎年増加する傾向にある。

図1の「中国の環境汚染治理投資総額及びGDPに占める割合」に示すように、2014年（平成26年）の中国の環境汚染治理投資総額は9575.5億元であり、

図1 中国の環境汚染治理投資総額及びGDP（国民総生産）に占める割合（%）



出典：中国統計局年度数値 <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

2013年に比べ5.96%増加し、当年 GDP の1.51%を占め、2013年よりは若干減少した。その内、都市部の環境基礎施設の建設投資額が5463.9億元、建設工事の三同時¹投資総額が3113.9億元、工業汚染治理投資総額が997.7億元となっており、中国の環境汚染治理投資総額の中で、それぞれ57.06%、10.42%、32.52%を占めていた。ただし、環境汚染治理投資は公共財政政策としてその総額は大幅に増加しているが、メカニズムの不明やチャンネルの不足、政策リーディング性が目立たないなどの問題があり、今後は、政府財政収支の中の環境保護科目の更なる改善や、財政予算支出方式の最適化、環境投資と融資の健全化、社会資本の生態環境保護事業への参入推進などを強化する必要がある。

中央財政の環境保護特別資金政策により、環境保全事業への資金投入はますます増強され、使用効果や環境質改善に重点を置きつつある。2015年末までに中国の中央財政による環境保護特別資金は7つになる(表1)。特別資金の使用は段階的に最適化されているが、今後は全面的な投資効果に基づく配分機制や賞罰機制の加速、特別資金の調整機能の強化、環境基金の設立や市場資金導入の

奨励などの更なる調整が必要となる。

3.2 排污收費政策の現状と課題

中国における現行の排污收費制度は2003年から実行されているが、2014年9月に国家發展改革委員会の『汚染物質当り最低1.2元以上の調整等に関する通知』の頒布を通じて新しい進展を迎えることになった。通知によると、各省(区、市)は2015年6月までに排気中の二酸化硫黄(SO₂)や窒素酸化物(NO_x)の排污收費徴収基準を、汚染物質当り最低1.2元以上、汚水中のCOD、窒素及び鉛、水銀、クロム、カドミウム、ヒ素等主な重金属排污收費徴収基準は、汚染物質当り最低1.4元以上に設定するよう要求している。通知により、各地方政府は徴収基準の引上げを図り、汚水類や排気ガス類の排污收費徴収基準は以前の数倍になり、ただ調整幅には相違があった。例えば、北京は既存基準の6~8倍に、天津は4~6倍に、河北は3段階に分け2~5倍に、上海も3段階に分け2.5~6.5倍に調整した。江蘇省や山東省も2段階に分け2.5~5倍までに徴収基準を引上げた。重点的な汚染防止地域や經濟發展地区はより高い基準を設定すると同時に、差別排污收費設定を行い、企業の先進的技術の採用や積極

的な排出減少を促した。例えば、天津市は汚染物排出濃度により7段階、上海は4段階の差別排污收費設定を行った。

ここ10年間、個別年を除いて、中国の排污費徴収総額はだまかに言って通増傾向にある。2011年全国の排污費徴収総額は200億元を超え、2013年には216.05億元に達し、2004年の94.2億元に比べるとその2.3倍である。また2014年の排污費徴収基準の引上げにより、主要汚染物質総量は減少したが、排污收費額は増加することになった。例えば、北京の排污收費額は2.47億元増加し、前年に比べ745%の増、天津は1.9億元の増加、前年に比べ103%の増、浙江省は1.3億元の増加、前年に比べ14%の増、寧夏自治区は0.9億元の増加、前年に比べ43%の増となった。以上の4省区の排污收費額は汚染物質減少による徴収費用を除いた額である。

汚染者負担原則による排污收費政策は、中国において代表的な政府直接管理型の環境管理手法でその歴史も長い。長い間收費額が環境改善投資よりも低いため、企業の環境保全投資を誘発しないとの指摘がなされた。それを踏まえ、近年收費額の引き上げが各地で行われた。今後、收費額がさらに上がる可能性が高く、また将来的には環境税の徴収などに一本化される可能性が高い。

表1 中央財政の環境保護特別資金

	専門基金名称	設立時間	注 釈
1	水質汚染防止特別資金	2015年	既存の河湖特別資金を基に新設。2015年には130億元規模に増加し、その中、62.7億元は湖の環境保護に、1.8億元は遼河の水環境総合整備に、5.5億元は国土河川総合整備に、50億元は「水質汚染防止行動計画」の推進に、10億元は水質汚染の緊急事態対応の保留に使用した。
2	大気汚染物排出減量特別資金	2013年	規模は2013年の50億元から2015年の106億元に増加。主には石炭燃料ボイラーの改造、バルク石炭代替に使用。
3	貴金属汚染防止特別資金	2010年	—
4	中央農村環境保護特別資金	2008年	—
5	城鎮(都市)汚水処理管網施設奨励資金	2007年	—
6	中央環境保護特別資金	2004年	—
7	自然保護区特別資金	2001年	—

出典：国家環境經濟政策研究と試点項目技術チーム(2015)に基づき整理

3.3 汚水処理費政策の現状

汚水処理費徴収中の混乱局面を克服するため、2014年12月財政部等は『汚水処理費徴収使用管理方法』を頒布し、全国の汚水処理費徴収を統一した。主な内容は「汚染者負担+財政補助」の費用負担形式を推進して汚水処理費用の資金源を保障すること、汚水処理費徴収基準を明確に規定し、全部処理コストを賄う方向に改革すること、不当に汚水処理費減免を禁じること、汚水処理費管理の規範化、汚水処理費収支の透明化、汚水処理費の専用化等である。

表2には、2014年度の「主要都市の住民生活汚水処理費(元/m³)」を示す。福

¹ 三同時とは、すべての新規投資、拡大投資、更新投資を行う際に、環境汚染を防止するための施設が主体工事と同時に設計、施工され、主体事業の開始と同時に稼働させなければならないという制度である。1973年度から実施され、1979年度の環境保護法に盛り込まれた。

建省、山東省、北京、江蘇省等は汚水処理費制度を改革し、汚水処理費の動態調整や差別徴収を図った。全国の汚水処理費は調整後、都市住民の水道価格の中で0.3~1.4元/m³を占めるようになった。その中では南京市の汚水処理費が一番高く、水道価格で占める割合も一番高い。ただし、まだ汚水処理費が0.8元/m³に達していない省庁所在都市や直轄市が多い。

3.4 段階的水道価格政策の現状

2013年12月、国家發展改革委員会等は、『城鎮住民用水の段階的価格制度を推進するための指導意見』を頒布し、2015年末までに全国の都市は、原則的に段階的水道価格制度の全面実施を実施することを要求した。2014年末までに全国の36市の大中市のうち、17市が住民用水の段階的価格を既に実施した。また、多数の都市における「非住民用水」に対しては、「超定額上乘せ価格」を適用した。

3.5 環境保全電気価格政策の現状

火力発電所の環境汚染防止施設の建設と有効運行を促進するため、2014年3月国家發展改革委員会と環境保護部は共同で、『火力発電所の環境保全電気価格及び設備運行監督辦法』を頒布した。主な内容は、次の4点である。

- ①火力発電所は、必ず環境保全規定により脱硫・脱硝と除塵施設を設置しなければならない。
- ②発電企業は、必ず排気モニタリングシステムを設置運用し、また環境保護部門及び電網企業と連携しなければならない。環境保全電気価格は種類毎の汚染物質の排出濃度の1時間当りの平均値で検証する。
- ③国と地方の汚染物質排出限界値をクリアできない発電企業に対しては、環境保全電気補助金を没収し、5倍以下の罰金に処する。
- ④環境保護施設の建設、監理、運行観測等の制度を明確にし、許可手続きやフローを規範する。

3.6 緑色税収(グリーン税収)政策の現状と課題

緑色税収(グリーン税収)政策は、近

年の税財政制度改革の重要な課題である。消費税、資源税、増値税と車船税など環境関連税収のグリーン化は、マクロ政策改革においても大きな方向性を示している。中国は、2008年から環境税法の研究を始め、徐々に推進はしていたが、大きな進展は見られなかった。多年間の研究論証を経て、國務院は2015年6月に『環境保護税法(案)』を公開し、社会各界の意見を求めることになり、環境税費改革は重要な進展を迎えることとなった。ただし、当法案は主に汚染物排出行為に焦点を当てており、汚染製品や生態保護及び炭素排出などには未だに注目しておらず、今後、政策効果の低下や環境保全における税収機能の十分な発揮が懸念される。消費税のグリーン化においては、2015年1月

に財政部と国家税務総局が「電池、塗料に対し消費税徴収に関する通知」を頒布し、両製品において消費税を徴収することになった。増値税においては、2015年6月「資源総合利用製品や労務に対する増値税優遇目録」を頒布し、新しい壁材に対し50%の増値税減免政策を取り、資源の総合利用を促した。8月には、財政部、税関総署、国家税務総局が連合で化学肥料に対し増値税徴収の回復を通知し、9月から化学肥料の国内販売と輸入に対して13%の増値税を徴収するとし、化学肥料の過度の使用を制限した。

資源税においては、2015年から鉄鉱石以外に新しくレアアース、ウォルフラム、モリブデンに対しても従価税を実行した。車船税と車両購買税においては、新エネル

表2 2014年主要都市の住民生活汚水処理費(単位は、中国元/m³)

都市名	住民生活汚水処理費	都市名	住民生活汚水処理費	都市名	住民生活汚水処理費
上海	1.3	福州	0.85	ウルムチ	0.7
南京	1.42	寧波	0.8	呼和浩特	0.65
北京	1.36	石家荘	0.8	鄭州	0.65
アモイ	1	南昌	0.8	長沙	0.75
重慶	1	武漢	0.8	西安	0.65
昆明	1	南寧	1.17	大連	0.8
深圳	0.9	海口	0.8	瀋陽	0.6
天津	0.9	ハルビン	0.8	西寧	0.82
済南	0.9	青島	0.7	合肥	0.51
成都	0.9	貴陽	0.7	太原	0.5
広州	0.9	銀川	0.7	長春	0.4

出典：中国水網 <http://www.h2o-china.com/price/>

表3 中国における環境関連税収の推移(単位：億元)

年度(西暦)	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
消費税	2,568.27	4,761.22	6,071.55	6,936.21	7,875.58	8,231.32	8,907.12
資源税	301.76	338.24	417.57	595.87	904.37	1,005.65	1,083.82
都市維護建設税	1,344.09	1,544.11	1,887.11	2,779.29	3,125.63	3,419.9	3,644.64
城鎮土地使用税	816.9	920.98	1,004.01	1,222.26	1,541.72	1,718.77	1,992.62
車船税	144.21	186.51	241.62	302.00	393.02	473.96	541.06
車両購買税	989.89	1,163.92	1,792.59	2,044.89	2,228.91	2,596.34	2,885.11
耕地占用税	314.41	633.07	888.64	1,075.46	1,620.71	1,808.23	2,059.05
緑色税収合計	6,479.53	9,548.05	12,303.09	14,955.98	17,689.94	19,254.17	21,113.42
年度税収総額	61,330.35	68,518.3	83,101.51	103,874.4	117,253.5	110,530.7	119,175.3
緑色税収の割合(%)	10.36%	13.94%	14.80%	14.40%	15.09%	17.42%	17.72%

出典：中国統計局年度数値 <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

ギー車船や小型車に対して一定の税金減免を実行している。

近年、表3に示すように、政策調整により中国の環境関連税収総額の税収総額に占める割合は増加傾向にある。ただし、それにより税収グリーン化のレベルが高いとは言えない。総体的に、税収のグリーン化の進展は緩やかで、環境保護政策の優先順序の中でもその注目度はかなり低下している。

3.7 グリーンクレジット政策（綠色信貸政策：Green-Credit Policy）の現状と課題

中国のグリーンクレジット政策は、銀行の貸し付け制度・政策を利用して、省エネルギーと排出削減を促進するための一連の政策・制度と実践を指しており、国際社会に広く認められている「綠色金融」、「持続可能な金融」、「銀行業の社会環境責任」などと本質的に共通している。中国のグリーンクレジット政策は、綠色経済、低炭素経済、循環経済の三大領域に集中している。

中国銀監会（China Banking Regulatory Commission: CBRC）は、2014年『グリーンクレジット統計制度』及び『グリーンクレジット実施状況評価指標』を頒布し、12類の環境保全プロジェクトとサービスの統計範囲を明確にし、プロジェクトを通じて形成した年間省エネと排出削減能力の統計作成を行うようにした。『2014年度中国銀行業社会責任報告』によると、2014年11月に主要銀行29社で構成した中国銀行業グリーンクレジット専門委員会が正式に成立し、世界初のグリーンクレジットテキストを編纂したとしている。2014年末までに銀行金融機関のグリーン貸付与信総額は7.59兆元に達している。そのうち、21社の主要銀行金融機関のグリーン融資総額は6.01兆元で、貸付総額の9.33%を占めている。各種融資に支持され、年間標準炭1.67億トンの節約、節水9.34億トン、二酸化炭素

削減4億トンを達成できるとしている²。

3.8 環境汚染（賠償）責任保険政策の現状と課題

環境汚染（賠償）責任保険は、企業が生じた汚染事故により第三者に与えた損害に対して、法律に則って負うべき賠償責任（費用）を担保する保険である。2007年、当時の国家環境保護局と中国保険監督管理委員会（以下「保監会」とする）が、共同で『環境汚染責任保険業務に関する指導意見』を公布し、環境汚染責任保険の試行を始めた。2013年には、環境保護部と保監会が『環境汚染責任保険の強制試行業務の指導意見』を頒布し、重金属等の高い環境リスクが存在する業界において強制責任保険の試行を開始した。2015年から実施した「環境保護法」や「エコ文明建設の推進意見」、「エコ文明体制改革の全体計画」、「水汚染防止行動計画」等においても環境汚染（賠償）責任保険を定めている。各地方の環境保護や保険監督部門の積極的な推進により、2007年から2015年第3四半期にかけて、既に4万5千社が保険に加入しており、保険会社のリスク保障金は累計1000億元を超えている。

環境保護部は、2014年から全国の環境汚染責任保険加入企業リストを公開発表している。2015年12月に発表したリストには、17省（自治区、直轄市）の約4000社の企業が、重金属、石油化学、危険化学品、危険廃棄物処置、電力、医薬、色染など20以上の業界に涉って掲載されている。

3.9 公民連携（PPP）³

2014年以来、財政部と国家發展改革委員会、環境保護部等は社会資本の公共財・公共サービスへの参入を奨励・指導するため積極的に関連政策を展開した。國務院の政府関連部署は、立法・実践指南・項目選択及びモデル事業などの多方

面で独自又は多部署共同で制定した政策を頒布した。例えば、『政府と社会資本間の資本合作模式操作指南』（2014年11月）、『政府と社会資本の合作の展開に関する指導意見』（2014年12月）、『水汚染防治領域の政府・社会資本間の合作の推進に関する実施意見』（2015年4月）、『政府・社会資本間資本合作（PPP）モデル事業の更なる推進に関する通知』（2015年6月）、『政府・社会資本間資本合作（PPP）関連工作の更なる共同徹底に関する通知』（2016年5月）などがある⁴。また、各省の地方政府も中央政府の通知に従い、各地方の実情に基づきPPPを推進するための関連政策を展開した。

実施プロセスの複雑さは、PPP推進の難題である。PPP項目の規範的・健康的な推進を促すため、財政部及び各省はPPP項目の参考事例となるモデル事業に注目した。それにより、財政部は2014年11月に総投資規模1800億元となる30件のPPPモデル事業を確定公布した。その内、汚水処理・廃棄物処理及び環境総合対策が12件で、モデル事業の40%を占めている（その後、江蘇省南京市の廃棄物処理項目はモデル事業から撤退した）。各省のPPPモデル事業においても、生態環境保護類の項目の割合はかなり高い。2015年9月、財政部は総投資規模6989億元、項目数206件となる第2次モデル事業リストを発表した。

財務部は全国におけるPPP項目のライフサイクル監督と統一、規範、透明な実施を確保するため、2016年3月に完成させた「全国PPP総合情報HP」を公開発表し、2013年から全国すべてのPPP項目のオンライン上の監督、動態数値、事例共有を実現した。それによると、2016年3月末までに全国の7721件のPPP項目がPPP総合情報HPに登録し、総投資額は約8.8兆元となる。分野別には、エネルギー、交通運輸、水利、生態建設や環境保護、市政工程（道路、汚水処理、供水、供熱、

² <http://www.china-cba.net/bencandy.php?fid=43&id=14192>

³ 政府と社会資本間の資本合作模式（PPP）とは、政府が公共製品・サービスの供給能力を増強し、供給効率を引き上げるため、フランチャイズ、サービス購入、持分合作等の方式を通じて、社会資本と構築した利益共有、リスク分担及び長期的な合作関係である。主に、燃料ガス、給電、給水、熱供給、汚水及びゴミ処理等の市政施設、道路、鉄道、空港、都市軌道交通等の交通施設、医療、観光、教育・研修等の公共サービス項目、及び水利、資源環境と生態保護等の13業界の項目がPPP模式を採用することができる（2014年12月2日、財政部が公布した『政府と社会資本の合作の展開に関する指導意見』による）。

⁴ <http://www.cnppp.net/forum.php?mod=viewthread&tid=2933>

公園、排水、景観緑化など18個の二級業界)、地域開発、農業、林業、科学技術、保障性安居プロジェクト、観光、医療衛生、養老、教育、文化、スポーツ、社会保障、政府のインフラストラクチャーとその他等19個の一級業界に及ぶ。その内、執行中項目が646件で全体の8.4%を占めている。地域的には、貴州、山東(青島を含む)、四川、河南、新疆が項目数4383件で全体の56.8%を占め、山東(青島を含む)、貴州、雲南、河南、四川、江蘇省などが投資額4.56万億元で全体の51.9%を占めている。

生態環境保護類のPPP項目をみると、汚水処理項目が647件で投資額としては1557億元、廃棄物処理項目が226件で投資額が469億元、生態建設と環境保護項目が406件で投資額が5221億元となっている。

3.10 排污権(排出権)の有償使用と取引

排污権(排出権)とは、対象企業ごとに査定を経て排出が認められた汚染物の種類と数量を指す。環境保護部、財政部、発展改革委員会などは、2007年から天津、河北、内モンゴルなど11省(自治区、市)及び青島市で排出権の有償使用と取引を試行した。また、各地方も各自の経験に基づき関連制度・必要な技術・政策などの面で、排出権有償使用と取引実践を展開しており、汚染物の種類や対象産業などは各省によって異なっている。2013年末までに11省の排出権有償使用と取引額は累計40億元近くになっており、その内、有償使用額が20億元、取引額が20億元近くに上っている。その詳細は、「表4 中国の排出権取引試点地区における実践状況」に示す。

2014年8月、国務院は『排出権有償使用とモデル事業のさらなる推進に関する指導意見』を公布した。指導意見は、パイロット地区で、2015年末までに対象企業の排出権査定を全面的に完了し、2017年末までに、排出権有償使用と取引制度を基本的に確立することを要求した。

各地区の排出権取引量も徐々に増加し

ている。陝西省では、2010年6月に排出権取引を開始してから2015年末までに50件の取引が完成し、取引総額は6.2億元に達した。江蘇省では、2014年末までに排出権有償使用料が5.51億元、排出権取引額が2.24億元に達した。内モンゴルは2011年8月から試行を始め、2015年末までに477社が排出権取引を行い、取引金額は1.8億元に達している。浙江省は、2015年末までに1万5833件の取引を完成し、その有償使用費は37.88億元に達した。福建省は、2014年9月に排出権有償使用と取引を開始してから、2016年3月までに359社が取引に参加し、取引総額は1.52億元に達している⁵。

中国の炭素排出権取引は、1998年5月に「京都議定書」に署名し、同議定書の37番目の締約国になってから始まった。最初の炭素排出権取引は、クリーン開発メカニズム(Clean Development Mechanism: CDM)によるものである。2002年、中国はオランダ政府と協力し、初のCDMプロジェクトを実施した。2013年6月18日、深圳市炭素排出権取引所が正式に開業し、全国初の炭素排出権取引所となった。2015年末までに中国で登録されたCDM項目は3788件、世界の55%を占めている。2016年1月、国家発展改革委員会はさらに『全国炭素排出権取引市場起動の重点業務の着実な実施に関する

通知』を公表、4月には『炭素排出権取引管理条例』及び関連実施細則制定予告を公布し、2017年からは、全国炭素排出権取引市場の始動と炭素排出権取引制度実施の確保を実施した。

3.11 生態環境補償(生態補償メカニズム)

中国においては、「生態環境補償」の定義及びその内容は必ずしも明確ではない。政府文書の中で「生態(環境)補償」または「生態補償メカニズム」に関する定義は、2007年8月、当時の国家環境保護局が各省の環境保護局に通知した『生態補償試点工作の展開に関する指導意見』(以下「指導意見」)の中で初めて行なっている。「指導意見」の中で、「生態補償」とは「生態環境を保護し、人と自然の調和のとれた発展を促進することを目的とし、生態系サービス価値、生態保護費用、そして発展の機会費用に基づき、政府と市場手段を運用し、生態保護の利益関係者の利益関係を調整する環境経済政策である」と定義されている。また、生態環境補償は「開発するものが保護し、破壊するものが回復し、利益を得るものが補償し、汚染者が費用を支払う」という費用負担原則を基本原則としている。中国における「生態環境補償」とは、国際社会で通用する「生態系サービスへの支払

表4 中国の排出権取引試点地区における実践状況

地区	開始時期	排出権取引汚染物
河北	2011年10月	COD、SO ₂
湖北	2009年3月	COD、SO ₂
湖南	2010年10月	COD、SO ₃ 、NH ₃ -N、NO _x
江蘇	2008年8月	COD、SO ₂
内モンゴル	2011年8月	COD、SO ₂ 、NH ₃ -N、NO _x
山西	2011年10月	COD、SO ₂ 、NH ₃ -N、NO _x 、粉塵
陝西	2010年6月	COD、SO ₃ 、NH ₃ -N、NO _x
浙江	2010年10月	COD、SO ₂ 、NH ₃ -N、NO _x
天津	2008年9月	C(炭素)、COD、SO ₂ 、NO _x
重慶	2009年12月	COD、SO ₂ 、NH ₃ -N、NO _x
河南	2009年	COD、SO ₂ 、NH ₃ -N、NO _x

出典：中国環境保護部 HP <http://websearch.mep.gov.cn/was40/search?>

注：記号の日本語名称：C(炭素)、COD(化学的酸素要求量)、SO₂(亜硫酸ガス)、SO₃(三酸化硫黄)、NH₃-N(アンモニア態窒素)、NO_x(窒素酸化物)

⁵ 国家環境経済政策研究と試点項目技術チーム(2015、2016)

い(Payment for Ecosystem Services (PES))」あるいは「生態便益への支払い(Payment for Ecological Benefit (PEB))」概念を基にして、中国の実情を考慮して提出したもので、PES・PEBとは完全には一致していない。

実は中央政府の「指導意見」が頒布される前に、各地方政府は各地の実践と経験に基づいて独自の「生態環境補償政策」を展開していた。2005年8月、浙江省は『生態補償メカニズムをさらに完備することに関する若干の意見』という文書を発布し、「流域生態補償メカニズム」の構築を図った。青海省の三江源地区、福建省の閩江、九龍江、晋江流域及び江蘇省の太湖流域なども生態補償の試験的な取り組みを行った。その後、生態補償メカニズムは自然保護区、飲用水水源地などの重要生態機能区、鉱物資源開発及び流域水環境保護など4つの重点領域で取り組みが行われるようになった。

中国政府は、2010年に『全国主体機能区計画』を制定し、国家レベルでの国土開発において、全国を「最適化開発区」、「重点開発区」、「開発制限区」（農産品主産区及び重点生態機能区）及び「開発禁止区」の4つの機能区に区分することにした。その詳細は、表4の「2015年中国の類型別自然保護区状況」に示す。「重点生態機能区」は、国の生態安全の重要な区域として、全国に25個地区、総面積は約386万km²で全国陸地国土面積の40.2%を占める。「開発禁止区」は、自然文化遺産の重要な区域であり、稀少動植物遺伝子保護基地である。全国の開発禁止区は1443箇所、合計面積は120万km²、そして、全国陸地国土面積の12.5%を占める。「開発禁止区」には、国家級自然保護区、世界文化自然遺産、国家級風景名勝区、国家森林公园、国家地質公園などが含まれる。

中国の自然保護区を見ると、2015年末までに、中国政府は各級・各類型の自然保護区2740箇所を指定し、総面積は約1億4703万ヘクタール、その内、陸地面積が約1億4247万ヘクタールあり、全国陸地面積の14.85%を占めている。その内、国家級自然保護区が428箇所、面積は、合計9649万ヘクタールあり、全国陸地面

積の10%を占めている。

以上の詳細を「表5 2015年中国の類型別自然保護区状況」に示す。

2015年11月に再改定した『全国生態機能計画』（2008年8月に制定）では、さらに全国の生態機能体系を3大類、9類型、242個の生態機能区に分類、指定した。その内、重要生態機能区は63カ所で、全国陸地国土面積の49.4%を占めている。

国家重点生態機能区への中央財政転移支給額と範囲は、毎年拡大傾向にある。2014年末までに、重点生態機能区への中央財政転移支給金額は、2008年の60.52億元から2014年の480億元に増加しており、2008～2014年の間、移転支給額は累計2003.72億元にも上っている。支給範囲も2008年の221県・市から2014年の512県・市に拡大した。

近年、流域生態補償メカニズムは着実な進展を見せている。2011年、中国政府は新安江流域で全国初の多省間の生態補償試点を開始した。数年間の試行期間を経て、安徽省と浙江省境内の水質は徐々に好転し、常年にI類とII類に保ち、全国の中でも水質が優良な河流となった。天津市と河北省間のウ橋ダム飲用水源生態補償試点も開始されている。

主要な草原牧畜区での生態保護補助奨励政策も始まった。国は、内モンゴル、四川、雲南、チベット、甘肅、青海、寧夏、新疆、河北、山西、遼寧、吉林及び黒龍江省など、13省で草原生態保護補助奨励を継続的に実施した。2014年、中

央財政局は20億元を草原生態保護補助奨励金として支給した。

企業の生態環境損害防止と賠償責任を明確にするため、國務院は2015年12月に『生態環境損害賠償制度の改革試点方案』を頒布した。また、多元化の生態保護補償メカニズムの構築を探索し、社会全体の生態環境保護に参加する積極性を有効に動員するため、國務院は2016年5月『生態保護補償メカニズムの健全化に関する意見』を正式発表した。意見には、国家と地方の公益森林の補償基準の動態的な調整機制を健全化する；生態保護補償試点を継続的に推進し、各級の補償資金を統括し、総合性補償弁法を探索する；生態保護損害賠償、生態製品市場取引と生態保護補償が生態環境保護を協同的に推進する新機制を研究して構築するなどの内容を規定している。

3.12 環境保護総合名簿リスト

グリーン税収やグリーン貿易などの政策体系を構築し、生産方式と生活様式のグリーン化を推進するため、中国政府の環境保護部は2007年から環境保護総合名簿リスト（以下「総合名簿」）を作成し、国家發展改革委員会、財政部、商務部、人民銀行、税関総署、税務総局など14の部・委員会に関連政策制定と調整のための根拠として提供し始めた。その最新版が2015年12月に『環境保護総合名簿（2015年版）』として公開されている。「総合名簿」には、「双高（高汚染・高環境リスク）」製品名簿リスト837製品と環境保

表5 2015年中国の類型別自然保護区状況

類型	数量(個)	面積(ヘクタール)
森林生態	1,423	31,723,950
草原	41	1,654,155
砂漠生態	31	40,054,288
内陸湿地	378	30,823,440
海洋海岸	68	715,830
野生動物	525	38,725,859
野生植物	156	1,787,537
地質遺跡	85	993,776
古生物遺跡	33	549,557
合計	2,740	147,028,392

出典：環境保護部 HP http://www.mep.gov.cn/hjzl/sthj/201606/t20160602_353281.shtml

護重点設備名簿リスト69製品が含まれている。「双高」製品名簿リストには、約50種類の生産プロセスの中でSO₂、NO_x、COD、NH₃-N 発生量が多い製品、約30種類の揮発性有機汚染物質（VOCs）発生量が多い製品、約200種類の重金属汚染可能性がある製品、約500種類の高環境リスク製品が含まれている。

「総合名簿」は、グリーン税収、グリーン貿易、グリーン金融などの環境経済政策の制定にますます重要な役割を果たしている。財政部、税務総局は既に約400種類の「双高」製品に対し、輸出税還付の取消しを行い、商務部は加工貿易を禁じた。また、高汚染の電池、VOC含有量が高い塗料製品に対しては消費税を徴収することにした。そして200種類の製品が『産業構造調整指導目録（2011年版）』の制限と淘汰類に収録された。

3.13 企業の環境信用評価

2013年12月18日、環境保護部、国家發展改革委員会、中国人民銀行、及び中国銀監会（CBRC）などの4部署は、企業が環境行為を持続的に改善することを督促し、環境保護法の法定義務と社会責任を自ら履行し、環境信用体系の建設を推進するため、『企業環境信用評価弁法（試行）』（以下「弁法」）を正式発表した。

「弁法」における企業信用評価とは、環境保護部門が企業の環境行為情報により、規定の指標、方法とプロセスに基づき、企業の環境行為に対して信用評価を行い、信用レベルを確定して社会に公開し、民衆の監督と関連の部門、機構及び組織の応用に提供する環境管理手段である。汚染物排出総量が大きく、環境リスクが高く、かつ、生態環境が大きい企業は、環境信用の評価範囲に取り入れなければならない。また、環境保護部等の政府部門が公布した国家重点コントロール企業、コンクリート、石炭、冶金、化学工業、石油化学、建材、製薬等の重汚染産業における企業、生産能力が嚴重過剰する産業における企業、エネルギー、自然資源開発、交通基礎施設建設、及びその他の開発建設活動に従事し、生態環境に重大影響をもたらす可能性がある企業等が信用評価に含まれる。

企業の環境信用は、環境保護誠実信用企業、環境保護良好企業、環境保護警告企業、環境保護不良企業4つのレベルに分け、環境保護不良企業に対しては、その危険廃棄物経営許可証、固定廃棄物輸入許可証及びその他の行政許可申請事項に対する厳格審査、法律執行監察の頻度の引上げ、慎重に与信し、新規貸付の中止、状況によって貸付を段階的に削減することに銀行への提案等の懲戒的措置を採用しなければならない。

「弁法」に基づき、各省は企業信用評価に関する通知を頒布し、企業の環境信用評価を行った。2016年に入って、陝西省は『陝西省企業環境信用評価弁法』、『陝西省企業環境信用評価要求及び評価基準』を制定し、企業の信用記録を企業管理の重要な参考にした。河北省は環境違法失信企業として登録された9社に対して、懲戒を行った。福建省は三明市で初めての企業環境信用評価を行い、24社が「ブラックリスト」に登録された。

2016年3月、環境保護部と国家發展改革委員会は、『企業環境信用体系建設の強化に関する指導意見』（以下「意見」と略す）を頒布した。「意見」は、企業環境信用記録の範囲、環境信用情報の公開、信用情報システム建設、失信企業の懲戒などの要求を具体的に明確にした。

4. 結果の要約と今後の課題

4.1 結果の要約

新しい『環境保護法』（2015年1月）や『中国共産党中央委員会、國務院：生態文明の建設推進の加速に関する意見』（2015年5月）、『生態文明体制改革の総体方案』（2015年9月）、『十三五計画（第13次五カ年計画：2016～2020年）』（2016年2月）などでは環境経済政策に対して明確な推進要求を出している。それを背景に、中国の環境経済政策は一層重要性が高まり、改革のスピードもアップされ、環境保護制度構築の重要な構成部分となり、生態文明建設の中心となりつつある。

ただし、中国の環境経済政策はまだ多くの問題点がある。主な表現として、①環境経済政策の法律地位は低く、多くは「指

導意見」、「通知」や「弁法」として頒布されており、また原則的なものが多く、地方の実行には困難がある。②環境資源価格形成機制はまだ不健全で、「資源低価、資源廉価」の価格設定は企業や消費者の環境行為の変化を齎すには距離が遠い。③環境経済政策は、主に生産過程に集中しており、流通、消費、分配などの領域では手段が貧しく、その効果は低い。また、環境経済政策の操作性も更なる向上が必要であり、いまだに政策質量よりは数量、政策実施よりは政策制定、政策評価よりは政策推進重視などの問題がある。

中国は今後、中高速経済成長（新常态）に直面して、環境管理のモデルチェンジの必要性から、生態文明理念を基本にして、「法治優先、制度革新、整体的推進、重点的突破、評価の強化、質と効率の重視」を原則に、環境経済政策の改革を加速すると考える。その方向性としては、以下3点が挙げられる。第一に、環境管理手法を行政手段から市場に委ねる経済手段に重点を変え、環境経済政策においてトップデザインの強化と生産全過程への管理拡大を図る。第二は、環境権制度を改善して、環境資源価格、税费、財政、保険、金融、PPPなどの環境経済政策の効果を最大限に発揮する。第三は、環境名簿や環境信用評価などの環境経済政策とのセット措置強化と自然資産価値のGDPへの勘定を通じて、環境経済政策の基礎を作る。

4.2 今後の課題—中国における環境経済政策の評価問題

一般的に、環境政策は環境政策の制定、実施、評価、改善などのサイクルで構成される。環境政策の評価は環境政策の効果、効率や影響を検証する基本的な方法であり、環境政策の改善や修正、調整、継続又は中止を決める重要な根拠である。一部のOECD国家、例えばアメリカ、イギリス、日本、オランダでは、環境政策の評価を法律で明確に規定しており、環境政策評価は一定の統一した枠組みの基で、その評価主体を明らかにし、環境政策の費用対効果の量的分析及び評価結果のフィードバックや活用を重視している。

中国の環境政策評価制度はまだ初期模索段階にあり、環境政策の制定や執行には積極的だが、政策評価は重視されず、ごく一部の環境政策のみ評価を行っている。それ故、科学的、規範的な環境政策評価システムや管理制度は未だに形成されていない。今後、環境政策評価に必要な理論、方法や評価の枠組み、評

価指標などの技術的体系の構築のために研究と実践が必要であると考えられる。そのうえで、環境政策評価のガイドラインや実施方法としてまとめ、環境政策評価の技術規範として公布することにより、国と地方が環境政策評価を効率的に遂行するための依拠としなければならない。将来的には環境政策評価を法律で明確に

規定し、また政策評価のための体制を整える必要がある。今の段階においては、政策実施期間が長い排出許可、生態補償、排污取引、綠色貸付、環境責任保険などの政策において環境経済政策評価の実施を考えられる。それにより、環境政策評価制度の構築に向け、必要な実践と経験を提供できる。

主要参考文献：

- 王金南・蔣洪強等(2015)「環境保護十三五計画の戦略的思考」、『中国環境管理』、2015年第2期、pp 1-7, 95
 国家環境経済政策研究と試点項目技術チーム(2015)「国家環境経済政策進展評価:2013」、『中国環境管理』、2015年第3期、pp 5-11
 国家環境経済政策研究と試点項目技術チーム(2015)「国家環境経済政策進展評価:2014」、『中国環境管理』、2015年第3期、pp 12-19
 国家環境経済政策研究と試点項目技術チーム(2016)「国家環境経済政策進展評価:2015」、『中国環境管理』、2016年第3期、pp 9-13
 鄭石明(2016)「文献計量に基づく環境政策研究動向」、『中山大學學報(社会科学版)』、第2期、pp154-162
 愈海・張永亮等(2015)「十三五時期中国の環境保護情勢と政策方向」、『都市と環境研究』、pp 75-86
 王趙函(2015)「中外環境経済手段の個別比較」、『法制博覽』、pp 16-18
 王軍鋒・姜銀萃等(2014)、「EU 環境政策評価体系及び管理機制研究」、『環球瞭望』、第10期、pp27-33
 王軍鋒・吳雅晴等(2016)「国外環境政策評価体系研究」、『環境保護計畫』、Vol.42、pp41-47
 蘆李(2016)「中国環境保全投資:変遷と改善経路」、『経済学研究』、Vol.14、pp 40-46
 王幹・白明旭(2015)「中国鉱山生態補償資金来源機制と対策研究」、『中国人口・資源と環境』、Vol.25、pp 75-82
 吳琮・董占峰等(2014)、「排污權交易:徐々にさかんになる勢い」、『環境経済』、Vol(1)、pp 37-41
 多金榮(2009)「区域生態經濟研究」、北京林業大學、博士論文
 傅喆(2012)「中国における生態補償の取組みと今後の課題 -とくに流域生態補償の基本的な動向紹介を中心に」、『一橋経済学』、6(1)、pp35-60
 蘇明(2015)、「河南省環境治理手段の比較と選択」、『河南科技学院学報』、第3期、pp 12-15
 中国『全国主体機能計畫』(2010年)
 中国『全国生態機能計畫』(2015年)
 中国環境保護部(<http://www.mep.gov.cn/>)
 中国国家統計局(<http://www.stats.gov.cn/ztc/ztsj/hjtjzl/>)
 中国六法通(http://www.china6law.com/jp/info/14b11d6b2a8c3a2e689061ee_9006d0c0)