

中国における環境保護投資の多元化について

金 紅 実
張 忠 任

はじめに

1. 中国における財政改革と財政機能の展開
 2. 工業汚染源対策の財源とその多元化
 3. 中国環境保護投資体制と投資財源多様化の展開
 4. 工業汚染対策の支出傾向分析
- むすびにかえて

はじめに

中国では、高度な経済発展とともに環境問題は深刻化してきている。環境対策の一環として、中国政府は1980年代から環境保護投資を開始した。環境保護投資の対 GDP 比は、第7次五ヵ年計画期間（1986～1990年）の0.6%から、第10次五ヵ年計画期間（2001年～2005年）の1.3%へと拡大すると同時に、投資財源の多様化と投資主体の多元化も見られる。

従来の中国環境政策研究では、環境保護投資を分析対象とした業績が少なかった。一部の研究では確かにこの問題に言及したことがあるが、財政学的分析や中国の財政改革との関連性などにふれることがなかった¹⁾。また、統計においても、中国の環境経費に関するデータは少なく、研究上の難点となっている。

本稿は、中国の環境経費のデータ収集、分析に努め、中国の環境保護投資財源の多様化と投資主体の多元化について考察すると同時に、それが中国財政改革との関連性、つまり中国財政機能の変化が与えた影響力についても検討する。

1. 中国における財政改革と財政機能の展開

長期にわたる計画経済体制の下で、中国の国家財政²⁾は、財政権限及び財政資金について高度な集中体制を実施し、経済活動のミクロ的経営領域まで統括したと思われる（崔、2004）。当時の地方財政と国有企業の財政権限は極度に制約され、実際は中央財政の委任事務を行なう出先機関に過ぎなかった。そのため、この時期に行なわれた環境保護投資財源のほとんどは中央財政によって賄われていた。

1978年以降、経済高度成長を目指して、中国の経済政策が転換するとともに、国家財政のマクロ経済調整機能も向上した。よって、産業基盤の形成と発展に必要なインフラ整備の需要も高まった。こうした変化に対応するためには、国有企業への財政権移譲改革と国有企業経営権の拡大政策は1980年代を中心に行なわれ、それまで国家財政を単一の財源と投資主体とした環境保護投資体制に多元的發展をもたらすことが可能になった。

特に1993年の現代企業を目指す企業制度改革によって、国有企業の運営権は国家財政から完全に切り離された。その結果、国家財政は国有企業を介する経営的領域から漸次的に撤退し、市場経済体制に相応しい公共的領域へ機能を転換しはじめた。よって、環境保護投資体制においても財政外の資金調達と投資主体をさらに広げた。

このような財政機能の発展変化の様相は、以下の二つの方面から取り上げられる。一つは公共的領域における財政支出水準の変化を捉え、もう一つは国有企業改革の変遷を考察する。

1978年から1992年を対象時期に行った実証分析（雷 1997）では、中国の財政支出構造が「経済建設型財政」から「経済建設型と公共財政型混合財政」へと転換したと述べている。経済建設支出と財政基本建設支出が同時期の GDP に占める水準からみた場合、前者は1978年以前の19.4%という平均的水準から、1978年～1992年には14.1%の平均的水準に下がった。後者は1978年以前の13.2%の平均的水準から、1978年～1991年には8.4%まで低下した。しかし、財政の公共支出関連経費はほぼ横ばいになっており、安定的推移が見られる。丛樹海（2002）は、中国が計画経済体制から市場経済体制へ移行する中で、基本建設資金もそれまで政府投資に大きく委ねていた構図から多元的投資構図へ転換したと指摘した。国家財政に占める基本建設投資額は1981年の50%から1999年の12%に低下し、この時期の国家財政の基本建設投資額が年平均4%で増加したが、これは年平均40%の社会全体の基本建設投資額の増幅速度より遥かに低い水準である。これは、国家財政の投資機能が経営的、競争的領域から撤退し、社会インフラ整備や公益性領域への投資機能へ転換したことを意味する。このような漸次的な財政機能の転換は、農林水、エネルギー、交通、先端技術開発、環境といった公共的領域への資金拠出が可能になった。その結果、第7次五ヵ年計画期間（1986年～1990年）の都市環境インフラ投資額が153.7億元であったが、第9次五ヵ年計画期間（1996年～2000年）には1807.2億元、第10次五ヵ年計画期間（2001年～2005年）には4888.9億元まで急増した。

このような財政投資機能の転換によって急速に拡大した都市環境インフラ整備と対照的に、国有企業を中心に行なわれた財政予算内の汚染源対策費用は急減した。これは次に示すように、国家財政による汚染源対策は国有企業の産業発展計画の中で一定の割合水準で資金調達を実行したからである。主に財政予算内の基本建設項目や技術更新改造項目から支出されたが、国有企業の基本建設事業と技術更新改造事業への財政支出が縮小されたため、この変動に付随して予算内の汚染源対策費用も減少した。しかし、この時期から越境流域や酸性雨地区、二酸化硫黄地区に対する汚染対策費用は不十分に見られるが、徐々に増えてきた。

次に、国有企業改革の進展は、企業投資のみならず、環境保護投資主体の多元化ももたらした。中国の国有企業改革は概ね三つの段階（李 2006）に分け考察されている。第一段階（1978年～1988年）は国有資産管理体制の改革準備段階であり、国有企業の利益上納制度を納税制度へ改革するほか、請負制度の導入などを通じて、企業の財政権と経営権の拡大を図った。また1988年には、政府機能と企業機能の完全分離改革を推進させるために国家国有資産管理局を設置し、財政部管轄下においた。第二段階（1988年～1998年）は改革模索段階であって、国有資産管理の三層管理体制を設けた。具体的にいえば、その頂点に政府国有資産管理機構、その下に国有資本運営機構、最下位級に独立した企業法人を位

置づける体制であって、つまり市場競争主体を形成させる構図が見られる。しかしこの体制は、テスト地域で試行した結果、様々な社会的要因により完全な政資分離（所有権と経営権の分離改革）構図を実現することが困難であることが分かった。第三段階（1998年～2006年）は、改革の実行段階でもあり、法律を根拠に、中央政府と地方政府はそれぞれ国有資産管理機構を設置し、政府に出資者としての権限と監督を設定し、企業の自主経営権と自己資金調達を自由度を一層強化した。つまり、国有資産価値を保護すると共に、政府機能と企業機能の完全な分離改革を施行した。

このような企業改革は、それまでの国家財政による単一的な企業投資構造から、財政外の投資ルート、つまり多面的な投資主体の介入は可能になった。従って、汚染源対策費用の投資主体も多面的発展へと転換するようになった。

このようにして、財政支出傾向の変化と国有企業改革の進展は、以下に述べる環境保護投資財源の多様化と投資主体の多元化を実現するための土台を提供したといえる。

2. 工業汚染源対策の財源とその多元化

中国の工業汚染源は、既存汚染源と新規汚染源に政策上区分されている。従ってその財源分析もこの二つの側面にそれぞれ行おうと思う。

まず、既存汚染源対策の財源を考えよう。

既存汚染源対策は、主に既存汚染源による汚染物質のフローや蓄積に伴う問題を解決するために、環境政策の強化、技術改造、またはクリーナー・プロダクションを推進させ、それに必要な汚染除去防止施設を建設し、汚染物資の排出濃度及び総量を法定基準内にする政策である。工業部門の廃気、廃水、固形廃棄物、騒音及び振動、輻射などの防除設備と三廃総合利用の必要工事及び設備投資などが含まれる（張 2001）。

2000年までの既存汚染源対策の主な財源は、以下の表1のとおりである。

2000年以前の財源構成は、次式で示すことができる。

既存汚染源対策総額＝①予算内基本建設＋②予算内更新改造＋③総合利用利潤留保資金＋④環境保護補助資金＋⑤その他及び融資額、である。

表1 既存工業汚染源対策の主な財源

単位：億元

| 年度 | 予算内基本建設 | 予算内更新改造 | 総合利潤留保 | 環境保護補助資金 | 融資及びその他 |
|------|---------|---------|--------|----------|---------|
| 1981 | 5.3 | 4.9 | 0.7 | 1.2 | 2.4 |
| 1985 | 5.1 | 6.0 | 0.6 | 4.9 | 5.5 |
| 1989 | 9.5 | 13.9 | 1.1 | 6.3 | 12.7 |
| 1991 | 14.0 | 17.2 | 2.1 | 10.2 | 16.2 |
| 1993 | 13.1 | 20.9 | 3.2 | 10.7 | 21.4 |
| 1995 | 24.8 | 28.6 | 4.6 | 10.3 | 30.4 |
| 1997 | 14.5 | 12.5 | 9.2 | 13.1 | 67.0 |
| 1999 | 7.4 | 16.4 | 8.6 | 13.2 | 107.1 |
| 2000 | 12.2 | 21.0 | 16.5 | 19.2 | 170.5 |

注：上記の数値は、2000年以前の数値は県以上の数値を採用し、2000年以降については郷以下を含む数値を採用する。2000年以前の集計範囲は県以上を中心的になされ、郷以下の集計対象は極限られた規模に過ぎない。

出所：『中国環境統計資料彙編（1980～1990）』中国環境科学出版社1994年、『中国環境年鑑』1991年～2001年版、『中国環境年鑑』2002年版、『中国環境統計年報』2002年～2004年版。

この5つの財源項目の具体的内容は、以下のとおりである。

予算内基本建設資金とは、基本建設項目³⁾に義務付けられた「三同時」⁴⁾環境保護施設の投資資金の中で、主に国家予算内の基本建設基金から交付されるか特定資金として交付される資金を指す。中央に所属する国有企業は中央財政から、地方に所属する国有企業は地方財政から交付される。

予算内更新改造資金とは、既存企業、非営利組織が、企業の基本減価償却基金又は予算内更新改造資金を財源に、企業の技術改造⁵⁾を行う際に使われる環境汚染低減対策費用を指す。これは国有既存企業の汚染源対策として考案され、企業の技術改造を行う際に総投資額の7%を下らない資金を汚染対策に使用することが義務付けられている。中央に所属する国有企業は中央財政から、地方に所属する国有企業は地方財政からそれぞれ支出される。

総合利潤留保資金とは、企業が工業三廢の総合利用から得た上納すべき利潤を5年間留保し、そこから次の汚染対策費用として支出される資金を指す。資源の再利用と企業の経済的効果及び環境効果の同時制御を目的に考案された制度である。

環境保護補助資金とは、1982年に制度化された排污費徴収制度により、徴収された排污費の80%を環境保護補助資金として排污費の納付企業へ無償交付される資金である。1988年の汚染源除去特定基金有償使用暫定弁法により、国がその一部から汚染源除去特定基金を設立し、銀行経由の一部有償貸与制に変更された。2003年の改革では、排污費の全額を環境保護資金として使用するように変更した。しかし地方の具体的な執行過程の、排污費徴収金額に占める環境保護資金の比率や有償使用もしくは無償交付実態については今後の精査が必要である。2000年以前の環境統計では、排污費の無償交付金と融資（有償貸与資金）を合わせて環境保護補助資金として勘定されている。

融資及びその他資金とは、主に企業の自己調達資金を指す。具体的には汚染源除去資金（補助金）貸与時の自己調達資金や、其の他方法による銀行融資資金などがある。1990年以降は外資系金融機関による融資や援助資金も含まれる。

第10次五ヵ年計画期間から新しい環境統計表報告制度が適用されたため、2000年以降の財源項目構成は表2のように変化して、「国家予算内資金+環境保護特定資金+その他」、というように示すことができる。しかし、これは環境統計上ほぼ同様の財源項目を再分類したに過ぎない。2000年以降の分類の特徴として、政府の財政的費用負担項目と企業の費用負担項目を明確に区別したいねらいが伺える。

表2 既存工業汚染源対策の主な財源 単位：億元

| 年度 | 国家予算内資金 | 環境保護特定資金 | その他 |
|------|---------|----------|-------|
| 2000 | 33.1 | 6.7 | 194.9 |
| 2001 | 36.3 | 8.3 | 129.8 |
| 2002 | 42.0 | 6.8 | 139.6 |
| 2003 | 18.7 | 12.4 | 190.7 |
| 2004 | 13.7 | 11.1 | 283.3 |
| 2005 | 7.8 | 20.6 | 429.8 |

出所：『中国環境統計年鑑』2006年版。

ここで、国家予算資金とは、中央財政及び地方財政を財源に支出された資金であり、2000年以前の項目分類における「予算内基本建設資金＋予算内更新改造資金＋総合利潤留保資金」に相当する。環境保護特定資金とは、排污費徴収制度により作られた主に地方の環境保護特定資金であるが、2000年以前の環境保護補助資金に相当する。徴収後の排污費は一旦地方財政の予算内資金として納入された後、再び污染源対策費として補助または貸与されたため、この財源も地方財政からの支出資金である。2003年の排污費徴収制度の改正により、2004年度からは中央にも中央環境保護特定資金項目ができた。その他の項目は、2000年以前の融資及びその他の項目に相当する。これは非財政部門、つまり企業の費用負担項目である。この項目には、民間企業の自己調達資金以外に国有企業の自己調達資金も含まれると考えられる。

2000年以降は企業に対する汚染者負担原則を強化し、企業の費用負担を一層明確化する動きがみられるが、環境統計の以下の問題点を指摘できる。現段階では政府財政と国有企業会計が別々の体系で算定されているが、この間の国家財政、特に地方財政の国有企業に対する赤字補填や銀行融資事業の債務担保責任を担うなど要素が存在するため、両者の財政的關係は依然として深い。そのため、上記の財源分類の中で、政府財政の費用負担と企業の費用負担をより正確に反映するためには、上記その他の項目の、国有企業の費用負担と民間企業の費用負担を区別して集計する必要がある。その上で污染源対策費における政府と企業の間をより正確に把握する必要がある。

次に、新規污染源対策の主な財源について考察しよう。

新規污染源対策としては、主にいわゆる「三同時環境項目」の建設費用が挙げられる。三同時建設項目とは、主に政府主管部門が統括する三同時管理項目として登録された建設プロジェクトを指すものである。上記の既存污染源対策の一つである基本建設項目にも三同時対策があるが、新規污染源対策の統計範囲から除外される（張 2001）。

表3は、新規污染源対策としての三同時対策の投資状況である。これは既存工業污染源対策としての基本建設項目の三同時投資とは別の対策である。

それぞれの項目の内容は、以下のとおりである。基本建設項目に占める三同時建設項目の比率とは、社会全体の固定資産投資にかかる建設項目の中に占める、三同時対策が必要な建設項目の比率を指す。

表3 新規污染源対策としての「三同時」投資 単位：億元

| 年度 | 基本建設項目に占める 三同時建設項目比率 | 三同時建設項目の 総投資額 | 環境保護投資額 | 合格 率 |
|------|-------------------------|------------------|---------|-------|
| 1995 | 76.1% | 2,575.3 | 101.3 | 78.6% |
| 1997 | 58.8% | 2,425.2 | 128.9 | 91.2% |
| 1999 | 47.2% | 4,289.9 | 191.6 | 96.1% |
| 2001 | 41.8% | 9,849.0 | 336.4 | 98.4% |
| 2003 | 55.1% | 8,532.7 | 333.5 | 96.5% |
| 2005 | | 15,994.3 | 640.1 | 94.7% |

出所：『中国環境年鑑1995年～2003年』、『中国環境統計年報2003年、2004年』、『中国統計年鑑2004』により作成。

三同時建設項目の総投資額とは、三同時対策が必要な建設項目の建設費用総額を指す。環境保護投資額は、三同時建設項目の建設費用総額に含まれる実質上の環境保護施設の建設費用を指す。合格率とは、三同時環境対策を講じるべき三同時建設項目数に占める、実際に環境保護対策として建設された設備投資の合格状況を示す数値であり、その際の合格基準については透明性があるとはいえず、不明瞭な内容が多い。そのため、ここで示した投資額と合格率は、実際の防除施設のもつ除去能力を示す内容とは限らない。

三同時建設費用の統計上の問題点としては、一つは政府財政と企業のそれぞれの費用負担の実態を正確に反映していない点であり、もう一つは国有企業に新会計体系を導入して以降、国有企業の費用負担と民間企業の費用負担の実態について区別して集計していない点である。これは上述したように、汚染源対策費用に対する政府と企業それぞれの負担の実態を正確に把握できないため、費用負担原則の評価を困難にしている。

3. 中国環境保護投資体制と投資財源多様化の展開

中国環境保護投資の展開は、およそ以下のような三つの段階に分けることができる（張 1994、王 1994）。

第一段階（1973年～1984年）は、汚染源対策費用のほとんどが国家財政の予算内から支出された時期であった。

中国では1973年の第一回全国環境保護会議の開催を契機に、環境保護対策を政府の正式な政務として取り入れた（曲 1989）。その11月に、国務院は「環境保護と改善に関する若干規定」を公布し、三同時導入の義務化を実現し、制度化した（藍 2004、李 1999）。この制度は中国で最初の環境保護投資形態を規定したものである。当時の中国は完全な計画経済体制を実行しており、企業の三同時投資財源は主に国家財政によるものであった。

1979年、国務院は「鋳工業企業の三廃汚染除去防止対策にける総合利用展開による商品利潤の留保方法」（曹他 2003）を公布し、総合利用製品から得た利潤を5年間上納免除し、引き続き企業の三廃対策に利用する他、総合利用項目の必要な資金について銀行からの優先的融資申請が可能になるようにした。これらの法令はその後の80年代、90年代全般を通して、三廃総合利用事業の発展のために重要な推進力となり、当時の政府と国営企業の財政的關係を考慮すれば、この財源も国家財政によるものと考えられる。

1982年、国務院は「排污費徴収の暫定弁法」を正式に公布し、排污費徴収制度を成立させた。成立当初から、徴収した排污費を地方財政の予算内資金に算入し、環境保護補助資金として納付金額の80%を、排污費納付企業に無償補助し、20%を環境保護機構の管理、監督能力の建設資金として使用した。前述したように、排污費の既存汚染源対策費用に占める割合はそれほど大きくないだけでなく、各時期の五ヵ年計画に伴って減少の一途を辿っている。しかし、排污費は財源調達手段のほかに政策手段としての機能も含んでいる。長年にわたり、国家財政支出項目の中に環境保護支出項目が設けられなかったが、排污費は地方の環境保護特定資金として小規模ながらも、地方環境政策の具体的な執行事業をサポートした。この資金も地方財政の予算内資金から拠出されたため、その財源は地方財政である。

1983年、国務院は「技術改造に伴う工業汚染防止除去に関する若干の規定」の中で、既存企業の汚染除去問題を、企業の技術改造を通じて環境負荷を低減させる努力をするべき

と指摘した。そして、更新改造時の必要な環境汚染対策建設資金を、企業の減価償却資金、企業の利潤留保資金、地方が徴収した排污費、国家予算による交付金、銀行融資、外資などから調達するように定めた。当時の企業形態から考えれば、政府財政との関係は深く、銀行融資を受ける際の債務担保責任を当時の政府財政が担う場合が多かったため、この資金の財源も国家財政であると考えてよい。

このようにして、既存汚染源と新規汚染源の対策費用として、5項目中の4項目は80年代初期にすでに設定された。

第二段階（1984年～1995年）は、それまでの国家財政による単一的投資に伴う資金制約問題と企業の汚染対策責任逃避問題を解決するために、多元的資金ルートを模索し、中国の事情に合った多元的資金源を開拓した。

1984年、当時の都市建設環境保護部（現在の環境保護総局前身）は、国家計画委員会等と共同で、「環境保護資金チャンネルに関する規定の通知」（国家環境保護局 1997）を公布し、中国環境政策史上初めて環境保護投資資金の正式なルートを法律上で定めた。この通知では合わせて八項目の資金源を環境保護投資資金の正式なルートとして規定している。具体的な内容は次のとおりである。第一は、基本建設項目における三同時環境保護資金である。第二は、更新改造投資に占める環境保護投資資金である。第三は、都市基盤建設資金の中に含まれる環境保護投資資金である。第四は、徴収した排污費から汚染源対策に充てる補助資金である。第五は、留保した総合利用利潤を汚染除去事業の投資資金として活用することである。第六は、銀行や金融機関からの融資資金を汚染除去対策に投資する資金である。第七は、汚染除去対策の特定基金である。これは、国家計画委員会及び一部の省市から交付された特定資金を指すが、主に重点流域と重点汚染源の対策に使用される資金である。第八は、環境保護部門自身の建設資金である。これは環境保護に必要な技術的支援能力を強化するため、国家財政から毎年一定額の資金を交付するものとして定められた。

王金南は、この規定による8項目の環境保護資金チャンネルの確定を、中国環境保護投資体制の始まりとして位置づけている（王 1994）。しかし、これらの資金源は計画経済体制の名残が強く、政府と企業間の政企分離改革が始まった時期に制定されたため、政府と企業間の財政的關係が明確に整理されておらず、資金チャンネルに関する多くの規定、特に上記1、2、4、5番目の項目は専ら当時の国有企業を対象に定めた内容であった。

1988年国務院は「汚染源除去特定基金有償使用暫定弁法」（国家環境保護局 1997）を公布し、それまでの排污費徴収制度の無償交付制度を一部有償貸与制度へ変更した。これにより排污費それ自体の汚染対策投入額は少なかったものの、企業の自己資金調達努力を促し、結果として非財政的な新財源が拡充することになった。

1989年、旧三項目の制度⁶⁾に加えて新五項目制度が公表された。その五項目の制度は、①環境保護目標責任制度、②都市環境総合対策の定量的審査制度（中国語は「城市環境総合整治定量考核」）、③汚染排出許可制度、④汚染集中制御と⑤汚染源期限付除去対策である。①環境保護目標責任制度と②都市環境総合対策の定量的審査制度は、地方政府の環境保護投資を促すための制度であり、これによりその後の1990年代の地方政府による都市環境基盤整備を中心とした環境保護投資の拡充を促した。⑤の期限付き除去対策は、既存汚染源対策として制度化されたもので、汚染状況が深刻な企業に対して閉鎖、操業停止、合

併、移転などの対策を強制する制度である。

そのほか、この時期に新しい財源として外資が加わった。第7次五ヵ年計画期間の外資利用金額は22億元であり、同時期の汚染対策投資総額の4.5%を占めており、第8次五ヵ年計画期間の前期4年間の利用額合計は83億元で、同時期の汚染対策投資総額の8.75%を占めている（『中国環境年鑑』1996）。

第三段階（1996年～現在）は、市場経済体制が進行する中、新しい投資財源の開拓を行なうよりも、むしろそれまでの既存財源項目の投資規模を拡大させ時期である。この時期に新たに加わった財源といえば国債発行による環境保護投資への一部融資資金である。

「環境保護第9次五ヵ年計画及び2010年長期目標」では、初めて4500億元の具体的な投資目標を打ち出した。それまでの環境保護五ヵ年計画期間の資金調達率の低さを反省し、汚染物質排出の総量規制政策と世紀を跨るグリーンプロジェクトの二つの具体的な戦略的プロジェクトを立ち上げ、その実行に必要な資金調達に努めた。

1995年に、中国人民銀行は「金融融資政策の貫徹と環境保護政策の強化に関する通知」を通達し、同時期に国家環境保護局は「金融融資政策を活用し環境保護政策を促進するための通知」を通達した。これにより環境効果と経済効果が顕著な汚染源対策事業と企業に対して、国家開発銀行等からの優先的融資政策を強化し、企業の資金調達能力を支援した。その裏づけとして1998年から政府は、国債発行の一部を地方環境保護事業に融資し、第9次及び第10次五ヵ年計画の実行を後押した。これによる環境保護事業への財政支出は約500億元前後と言われている（周 2005）。

このようにして、汚染源対策費用の財源種目と投資規模の両面、そして汚染源対策の直接的費用と間接的費用の両面において、中国の環境保護投資体制が形成された。また財政内のみならず、財政外からの投資も認められ、環境保護投資の多様化が広がってきた。

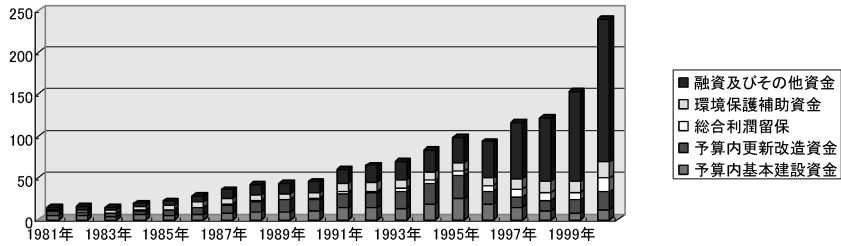
4. 工業汚染源対策の支出傾向分析

まず、工業汚染源対策の投資傾向を分析しよう。上述したように、予算内基本建設資金及び予算内更新改造資金、総合利潤留保資金は国家財政から支出された資金であり、環境保護補助資金も地方財政の予算内資金から支出されるため、これも国家財政資金として看做することができる。そのため、財政外の支出額は融資及びその他の資金項目のみになる。

第6次五ヵ年計画期間の既存汚染源支出総額は86.8億元であり、その中の政府財政からの支出額は67.8億元で、全体総額の78.1%を占めている。第7次五ヵ年計画期間の既存汚染源支出総額は195.5億元であるが、その中の政府財政による支出額は138.7億元であり、全体総額の70.9%を占める。第8次五ヵ年計画期間の既存汚染源支出総額は375.7億元であり、その中の財政支出は261.9億元で、全体の69.7%を占めている。第9次五ヵ年計画期間の既存汚染源支出総額は724.1億元に上るが、その中の財政支出額は259.7億元で、全体の35.9%に低下した（図1参照）。

第6次五ヵ年計画期間には国有企業はまだ政府に付属していたため、この時期の環境保護投資はすべて国家財政により負担されていた。その後、市場経済体制化⁷⁾の進展とともに、非国有部門の企業成長が著しくなるにつれて、環境保護投資の主体は政府だけの単一的主体から次第に集団企業、個人、合資、外資企業などの非政府部門へと拡大していった。そして第8次及び第9次五ヵ年計画期間からは、世界銀行やアジア開発銀行、日本協力銀

図1 中国県以上の既存汚染対策源投資の分類と推移（1981年～2000年、単位：億元）



出所：『中国環境統計資料彙編』（1980年～1990年）、『中国環境年鑑』各年度版により作成。

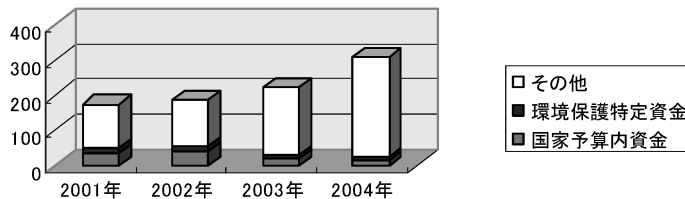
行などの国際金融機構が新しい投資主体として加わる（森 2005）ことになったため、投資主体はさらに多様化してきた。

この時期には、国有企業の政企分離改革はまだ試行模索の状態であって、その所有権と経営権はまだ完全に分離されておらず、つまり国有企業はまだ政府によって掌握されていたため、政府と国有企業との間の財政的連係が根強く残されていた。その結果、環境保護投資においては、特に基本建設資金項目と既存企業の技術改造資金項目に占める財政支出の割合が高く見られる。この点は早期から初期の環境保護対策の費用拠出方法が基本建設資金の隠れ資金として組入れられたケースがあったと指摘されている（植田 1995）。

財政による支出水準は1995年をピークに、第9次五ヵ年計画期間は急激に縮小した。特に図2に示したように、第10次五ヵ年計画期間は、前半4年間だけでも第9次五ヵ年計画期間の35.9%から18.5%までに縮小した。環境保護投資支出が増大したが、その間の国家財政支出の比重は下がり、反対に非政府部門の比重が高まった。これは、市場化政策の推進と財政改革の進展により、国有企業に新会計制度が導入された結果、企業が投資主体になって非財政部門であっても投資規模を拡大したのである。それに加えて非国有企業形態それ自身が急速に発展したことも一因となる。さらに、第10次五ヵ年計画期間以降、政府投資領域と企業投資領域が明確に区別されることにより、企業に対する汚染者負担原則の提議が強化され、非財政部門からの支出が多くなったと考えられる。

このような投資主体の多元化は、環境保護投資政策の政策的誘導による結果であるが、他方では、政府と国有企業間の財政改革の動向と市場化政策の進展に大きく左右されたことも見られる。その結果、中国は汚染源対策費用の費用負担理論を根拠として導入した汚染者負担原則が具体的に実施されるようになり、環境保護投資における政府の機能を、汚染源対策への投資事業から徐々に撤退させ、都市環境基盤整備や広域汚染制御などのインフラ整備事業へシフトさせてきた。

図2 工業既存汚染源投資の財源分類と推移（2001年～2004年、単位：億元）



出所：『中国環境統計年報（2001年～2004年）』により作成。

次に、新規汚染源対策の投資傾向を考察しよう。新規汚染源対策投資の財政支出比の変化については、三同時項目の統計データからは直接読み取ることができない。そこで社会全体の固定資産投資における財政支出と社会全体固定資産投資における三同時建設項目の比率を比較分析することで、推定するほかない。

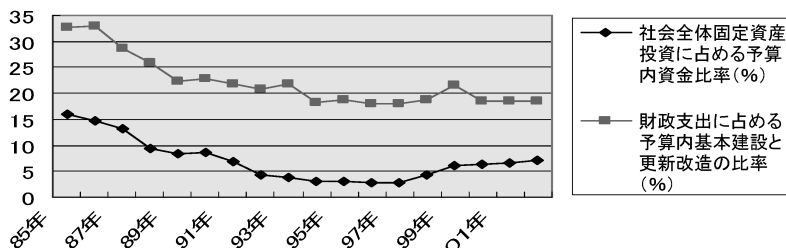
表3は、社会全体の固定資産投資における三同時建設項目の変化傾向を表しており、図3は、社会全体の固定資産投資（三同時建設項目は社会固定資産に含まれる）における財政支出の変化を示している。前者は、第8次五ヵ年計画期間の1995年をピークに、76.1%を占めていた比率が、第9次五ヵ年計画期間から減少し続け、2000年には45.8%まで減少した。第10次五ヵ年計画に入り、やや上昇傾向を示しているものの、全体傾向は約5割～6割の水準で推移している。これに対して、後者の比重は、第7次五ヵ年計画期間の1986年には14.6%を占めていたものが、第8次五ヵ年計画期間の1991年には6.8%まで、第9次五ヵ年計画期間の1996年には2.7%まで減少し続け、第10次五ヵ年計画期間の1998年にはやや上昇し、2001年には7%となっている。全体として第9次及び第10次五ヵ年計画期間の水準は3%～7%の低い水準で徐々に減少している。その結果、政府財政による国有汚染企業への三同時建設項目の支出金は、減少の一途にあったと推定される。

図3に見る「財政支出に占める予算内基本建設と予算内更新改造の比率」は、予算内基本建設費用（三同時建設項目が含まれる）と予算内更新改造費用の足し合わせた金額の、財政支出に占める比率を表しているが、実際に拠出された予算内基本建設費用の規模は、これよりさらに小さい。そしてこの比率の縮小傾向から、財政予算内資金の投資的事業への支出が縮小の傾向にあると推定できる。

その上、1998年から実施した積極財政政策の下、都市インフラ投資と経済インフラ投資が急速に伸び、社会全体の固定資産投資に占めるこの二項目の比重が増えたため、この期間の財政予算内資金の国有企業投資領域への寄与度はさらに小さいであろう。

このような上記の二つの比重の変化は、政府財政機能が経済の競争的領域から次第に撤退し、非財政部門がこの領域の投資主体として大きな役割を果たしたことを意味する。また、この二つの傾向は、下図で示した既存汚染源対策の投資主体の変化とも一致している。つまり、汚染源対策領域において、特に第9次五ヵ年計画期間以降は非財政部門の投資比重が大きくなり、投資の主役となってきたのである。

図3 社会全体固定資産投資に占める予算内資金



註：財政支出規模は各年の国内外債務を含まない。また更新改造支出額は「科技三項費用」を含む金額であるため、実際の「更新改造」金額はこれより更に小さいと考えられる。

出所：『中国財政年鑑2003年』『中国統計年鑑2003年』。

以上の分析から、新規汚染源対策としての三同時環境投資においても、投資主体としては、第7次五ヵ年計画期間までは政府財政が主役の地位に置かれたが、1990年代に入ると、市場経済の進展と国有企業の改革とともに、次第に非財政部門に交代されていったことが分かる。つまり、第9次五ヵ年計画期間以降、財源の多元化と同時に、非政府部門による支出が主流を占め、民間企業や外国金融機関、外資系企業及び農村中小企業などの新たな投資主体が加わり、投資主体の多様化が形成されてきた。

なお、このような環境保護投資財源の多元化と投資主体の多様化の実現は、政策銀行の機能を活かした積極的な投融资政策が大きな推進力として働いたと考えられる。

むすびにかえて

本稿は、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『中国の環境政策 現状分析・定量評価・環境円借款』京都大学出版会、2007年、第五章)に基づき、充実、加筆して完成したものである。

本稿を通じて明らかになった点はおおよそ以下の4点でまとめることができる。

- (1) 従来、中国の国家財政は、財政権限と財政資金を高度に集中して、経済活動の末端である企業まで統制した。環境保護投資の財源もほとんどは中央財政によって賄われていた。中国の環境保護投資体制の変化はまず財政体制の変化から求めなければならない。このような観点を念頭に置いて、経済体制改革を背景に環境保護政策の変遷と関連して中国の環境保護投資体制を解明することができる。
- (2) 1978年末スタートした改革開放以降、財政権移譲改革と同時に国有企業経営権拡大などの国有企業改革によって、環境保護投資の多様化は可能になった。特に、国家財政による単一的な企業投資構造から財政外の投資体制への転換によって汚染源対策費用の投資主体も多元化に至ることができた。つまり、財政の分権化と国有企業の脱政府化は、環境保護投資財源の多様化と投資主体の多元化に必要な土台を提供した。
- (3) 市場化政策の推進によって、中国は汚染源対策費用の費用負担理論を根拠に染者負担原則を導入するとともに、政府の機能は、既存汚染源対策の投資事業などから徐々に撤退し、都市環境基盤整備や広域汚染制御などのインフラ整備事業へシフトしてきた。新規汚染源対策としての三同時環境投資においても、1990年代以降、投資主体は次第に非財政部門に交代されていった。つまり、財源の多元化と同時に、非政府部門による支出が主流を占め、民間企業や外国金融機関、外資系企業及び農村中小企業などの新たな投資主体が加わり、投資主体の多様化が形成されてきた。
- (4) 環境保護投資財源の多様化と投資主体の多元化によって、環境保護への財政投入は減少するにもかかわらず、環境保護投資の対GDP比は上昇している。つまり、環境保護においても市場化の効果があると評価できる。

なお、中国財政支出項目の中で環境保護資金がどのように組み込まれているのか、どのように支出されているのか、またどのように算定されているのかは、まだ明らかになっておらず今後の研究課題となる。

注

- 1) 例えば、曲格平（1989）と張坤民他（1994）は環境保護資金の多元的調達を試みた環境政策について論じたが、その多元的発展の具体的な内容にふれていない。王金南（1994）は環境保護投資財源の多様性について述べても、それが財政改革の進展状況から受けた影響や両者間の関連性について言及していない。このほか、雷良海（1997）など財政学研究者は中国財政機能の変化が環境政策に与えた影響力について言及したものの、両者間の関連性について具体的な分析を行っていない。
- 2) 中国の国家財政とは、日本語の「国の財政」と違い、中央財政（国の財政）と地方財政の両方を含むことである。
- 3) 「基本建設」とは、生産能力の拡大又は追加的投資効果を得るため、新改増築を行なうプロジェクト又は関連投資を指す。
- 4) 「三同時」という制度は、1970年代初期に制定されたものであり、すべての新設、増設、改築を行う建設事業に対して環境保護施設の設計、建設、操業を、その主体工事の設計、建設、操業と同時に進めなければならないという規定である。それは、全ての建設事業を対象とするものではなく、環境負荷を引き起す可能性のある建設事業しか適用されない制度である。張坤民他（1994）では、この制度について汚染者負担原則を中国の実情に合わせて制度化させた中国初の環境政策制度であると評価している。
- 5) 「更新改造」とは、既存企業又は非営利組織が、既存固定資産の更新又は技術改造を行い、又は関連生産設備の改造を行なうことを指す。
- 6) 中国の環境政策には、8項目の制度化された政策があるとされている。その中で初期に作られた三同時制度、環境影響評価制度、排污費徴収制度を旧三項目制度と呼び、その後の1989年に作られた五項目の制度を新五項目制度と呼ぶ。
- 7) 市場化の指標については、加藤弘之（2004）によると、一つ目は産業構造の変化に基づいて伝統経済と市場経済を区分し、市場経済を表す近代セクターの伝統経済を表す伝統セクターに対する比率を第一指標、二つ目は計画経済から市場経済への移行を示す内容として計画セクターと市場セクターに区分し、市場セクターの計画セクターに占める比率を第二指標としている。

参考文献

[中国語文献]

- 王 金南他「環境保護投資体制改革に関する幾つかの提案」『中国環境年鑑（1994）』中国環境年鑑社、1994年。
- 曲 格平『中国環境問題及び対策』中国環境科学出版社、1989年。
- 国家環境保護局『中国環境保護法規全書（1982～1997）』国家環境保護局政策法规司、1997年。
- 国家統計局、国家環境保護総局編『中国環境統計年鑑（2006）』中国統計出版社、2006年。
- 崔 聯会『中国財政制度研究』経済科学出版社、2004年。
- 周 健『2005年全国環境保護企画会議での講話』。
- 丛 樹海主編『財政支出学』中国人民大学出版社、2002年。
- 曹 東他「中国環境保護の投融资状況分析」王金南他編『環境投融资戦略』中国環境科学出版社、2003年。
- 中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑』各年版。
- 張 力軍編『環境統計概論』中国環境科学出版社、2001年。

- 張 坤民他『中国環境保護行政20年』中国環境保護出版社、1994年。
藍 文芸『環境行政管理学』中国環境科学出版社、2004年。
雷 良海『財政支出増加とそのコントロールの研究』上海財政大学出版社、1997年。
李 松森『中央と地方の国有資産権関係研究』人民出版社、2006年。

[日本語文献]

- 植田和弘「工業化と環境問題」中国研究所（編）『中国語の環境問題』新評社、1995年。
加藤弘之「経済発展と市場移行」加藤弘之、上原慶一編『中国経済論』ミネルヴァ書房、2004年。
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『中国の環境政策 現状分析・定量評価・環境円借款』京都大学出版会、2007年。
張 忠任『現代中国の政府間財政関係』御茶の水書房、2001年。
森 晶寿「環境円借款が中国の環境政策及び制度発展に果たした役割」京都大学大学院経済学研究科国際協力銀行受託研究『中国環境借款貢献度評価に係る調査 中国環境改善への支援（大気、水）』2005年11月。
李 志東『中国環境保護システム』東洋経済新報社、1999年。

キーワード：環境統計 工業汚染源対策 財源 環境保護投資 三同時投資

(JIN Hongshi & ZHANG Zhongren)