HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	叶汝求、任勇、[ドイツ] エルンスト・フォン・ワイツザック（著）『中国環境経済政策研究 ： 環境税、緑色信貸与保険』
著者	伊藤，昭男
引用	北海商科大学論集，2(1)：64-70
発行日	2013-02

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

書評

叶汝求、任勇、〔ﾄﾞｲﾂ〕ｴﾙﾝｽﾄ・ﾌｫﾝ・ﾜｲﾂｻﾞｯｸ(著)
『中国環境経済政策研究－環境税、緑色信貸与保険』

（中国環境科学出版社・北京、2011 年 8 月、276 頁、定価 66 元）

（一）

本書は、中国環境発展国際合作委員会「エネルギー効率と環境経済政策グループ」による２カ年にわたる研究の成果である。改革開放以後、特に 2000 年以降の急速な経済発展は中国の社会経済活動水準をめざましく向上させたが、その反作用として多様な環境汚染・環境破壊問題を発生させた。こうした問題の構図は中国に限らずいずこの国においても概ね共通する性格のものであるが、中国においてはその抱える人口規模から CO_2 の排出量、エネルギー使用量は莫大であり、地球の環境・資源の観点からみてもその影響は極めて大であり、環境保全に対する真摯な対応に迫られている。

今日追及されている環境保全政策は経済発展を犠牲にするのではなく、グリーン・イノベーションを通じて環境保全型社会経済あるいは持続的発展を志向する点に特徴がある。このためには技術の改善やエネルギー転換にとどまらず、法制度や産業構造の改変など社会システム全般についても中長期を見通した改革を図ることが重要な政策選択となる。こうした政策選択を中国の事情に応じていかにデザインし、実施していくかが求められている。こうした折、2007 年に開催された中国共産党第 17 次代表大会では持続的発展としての税財政体系として環境保護を考慮した財政・金融政策の改革が要求された。本書が扱った環境税および炭素税、グリーン融資、環境汚染責任保険制度はこれまで実施してきた直接的規制、補助金というグリーン・イノベーションの推進にとって不可欠な環境経済政策を補完・強化する手段であり、環境経済政策体系の進化を推進するものである。本書はこれらの導入および発展について総合的に考察したものであり、2009 年 11 月に開催された中国環境発展国際合作委員会年次総会において報告されるとともに、主要政策に関する提言が中国政府に提出された。なお、2011 年から始まった第 12 次五カ年計画には最重要国家戦略の一つとして中国経済のグリーン化が位置づけられ、二酸化炭素の削減目標が初めて盛り込まれるとともに、環境税改革および環境汚染責任保険等の措置の推進も含まれた。

（二）

本書の構成と章別骨子は次のとおりである。

① 構成

前言

1　総論
2　環境税収および炭素税
3　環境税の国際経験
4　環境税制改革とエネルギー集約型業種の減税措置：ヨーロッパの経験と教訓
5　グリーン融資
6　環境汚染責任保険
参考文献

②章別骨子

第 1 章「総論」は、本書内容の要約と政策提案を取りまとめた、いわゆるサマリーにあたる部分である。「環境税および炭素税」、「グリーン融資」、「環境汚染責任保険」に分けて、それぞれの課題と国際状況および政策提案がまとめられている。第 2 章では、環境税収および炭素税について、現行の税収構造および環境税制度との関係から環境関係税を創設する方向性について検討しているとともに、炭素税の設計とその影響分析を、CGE モデルを用いて検討している。第 3 章は、環境税の国際的状況として環境税が創設される背景や理由、OECD 諸国の状況、環境税収の使途など政策実施において考慮すべき問題について検討している。第 4 章は、環境税制改革とエネルギー集約型業種の減税措置をヨーロッパの経験と教訓から考察したものであり、鉄鋼業およびセメント業が具体的対象とされている。第 5 章は、グリーン融資についての考察であり、これまでの中国におけるグリーン融資に関する取り組み、グリーン融資に関する国際的な取り組みについての考察、中国と諸外国とのグリーン融資についての比較考察を行い、その上で今後の中国におけるグリーン融資についての政策提案をまとめている。第 6 章は、環境汚染責任保険について、中国における必要性と現状および直面している問題と制約要因、さらに諸外国の環境汚染責任保険についての起源と発展状況およびその全体的評価を行い、それらを通じて環境汚染責任保険についての総合評価と中国において一層推進していくための政策提案を行っている。

（三）

先述のとおり、中国においては急速な経済発展に伴い、多様かつ深刻な環境問題が顕在化しており、環境経済政策の強化が急務の課題となっている。これまで中国では環境に係わる法制度および組織を早い段階から整備してきているが、その実効性については十分とは言えず、世界的な環境保護の気運が高まる中で、より有効な政策的措置の実行に迫られている。本書において取り上げられている環境税および炭素税、グリーン融資、環境汚染責任保険はそうした状況を鑑み、中国における環境保護効果を高めていくため、また今後の中国における環境経済政策体系を確立していくための考察である。

ａ）環境税および炭素税

本書で考察されている最初の環境経済政策手段は環境税および炭素税であり、これはこ

れまでの指令型または直接規制型であった中国の環境政策体系を、市場メカニズムを利用したインセンティブ利用を含めた体系へと移行するための手段の一つとして考察したものである（2008 年には財政部、環境保護部および国家税務局が正式に環境税制度の研究に着手したとされている)。環境税の導入にあたって基本的に問題となるのは、（ａ）課税の仕方の制度設計と、（ｂ）税収の使途に係わる制度設計という 2 つの設計ポイントである。すなわち、国内の環境保護および地球温暖化防止を税制および財政の観点から推進するためには、それらを再編成する覚悟が必要である。以下、（ｉ）現行の分税制との関係、（ii）現行の環境・エネルギー関係諸税との関係、（iii）その他導入にあたっての配慮事項、という 3 つの視点から評価しよう。

先ず（ｉ）の視点であるが、中国の現行税制は 1994 年の分税制改革を基礎としており、税の種類は大別して「流転税類、所得税類、財産税類、行為税類、資源税類」に分類される。税収構造上のバランスに関する問題を含め、中国における分税制の主要問題を本書では、①地方税収の不足に伴う地方税体系の不完全性、②財政交付金制度（転移支付制度）の不完全性、③省以下の財政体制の不完全性と捉えている。特に③については財政難の理由から地方汚染企業の取締りを緩和するという誘因を生み出す可能性があることを指摘しており、改善の余地があるとしている。このような状況において環境税および炭素税を導入することは、現行税制の進化的改革でなければならず、本書でも言及されているように現行分税制の見直しの視点から環境税および炭素税を体系的に考察しなければならない。この点について本書では多少の考察が加えられているものの、分税制改革の提案にまでは至っていない。紙面および主旨からの制約はあるものの、分税制改革の手掛かりにつながる言及が幾分欲しいところである。次いで（ii）の視点であるが、本書では環境税税収が税総収入に占める割合は OECD 諸国の平均では約 6～７％であるのに中国では約 2.86%であり、税収発展の可能性があることを指摘している。また中国では排汚費制度という独自の環境関係税制度の実績があるものの、環境税の体系化・システム化の点では不備があり、排汚費制度と環境税制度のお互いの欠点を補い合う新たな環境税体系の改革が必要との認識を示している。こうした状況に照らして、環境税および炭素税の導入を既存税制の活用という視点で考えるか（既存のエネルギー税を活用すればより迅速で行政費用も節約できる)、新税として考えるかの検討が必要と思われるが、この点に関して本書の考察では具体的なデザインが描き切れておらず、さらなる考察が望まれる。次いで（iii）の視点からいくつか指摘しておこう。①国情に応じた導入内容および時期：本書では世界各国の環境税の導入経験を参考に、環境税の導入においては発展段階や一人当たり収入水準など各国の国情に応じた対応が必要であることを指摘している。そこには中国の経済発展水準と経済発展方式の転換が必要であるとの認識が示されており、結果として、中国の未来に向けた環境税制改革は、制度体系としてはア）環境税、イ）環境関連税、ウ）環境関連税収政策の 3 部分から構成されるべきこと、時間的には 3 段階（第一段階：3～5 年、第二段階：2～4 年、第三段階：3～4 年）のスケジュールによる推進が望ましいとしている。このよう

に導入すべき内容体系およびスケジュールについて考察されていることは具体的な導入を実施する上で有効であり評価できる。ちなみに、日本においては環境税の導入に産業界が反対を続け、足踏み状態が長く続き、ようやく 12 年度税制改正によって 2012 年 10 月から石油など二酸化炭素を出す化石燃料にかかる石油石炭税に上乗せする形で導入が決まった。こうした経緯と比較すると中国の対応は計画的かつ迅速な取り組みであると評価できる。②二重の配当への配慮：環境税からの税収を他の既存の税の減税に充てることによって、環境と経済の両方を改善するという考え方を税収中立型の環境税制改革による二重の配当と言う。CO_2 や汚染物質の排出量や資源消費量の削減による環境改善が「第一の配当」、雇用の増加や失業率の低下、GDP 水準の上昇などの経済指標の改善が「第二の配当」というわけである。税制中立型ゆえに経済全体でみれば増税にはならないことが本書でも理論的に言及されている（本書では環境税の導入と重要な関連性があるセメント業と鉄鋼業について、環境税の適用と減税の実施というポリシー・ミックスによる二重の配当についてヨーロッパの経験を参考に考察している）が、いかに具体的な措置として組み込むかをさらに検討する必要があろう。③輸入への配慮：日本の産業界が環境税導入を恐れた原因として環境税によって自社の製品が上昇することそれ自体よりも、外国製品に対して自国製品の価格が相対的に高くなること、あるいは輸入品との競争という制約から価格転嫁ができず、企業の利益が減ってしまうことが指摘されている。このようにライバル関係にある貿易相手国が環境税を導入していない状況で、自国だけが高い環境税を導入した場合には、エネルギー集約産業が不利にならないよう特別措置を講じることが必要となる場合がある。この点についての考察を日本の経験を含め追加することは有効であろう。④環境税および炭素税導入の影響とコンセンサス：本書では環境税が受け入れられるために、ア）環境税導入の目的を明確化すること、イ）ステークホルダーの積極的な参加を図ること、ウ）グリーン税改革の段階的実施が不可欠であることを指摘している。そうした導入のための基本認識を客観的科学的な影響分析を用いてシミュレーションすることはコンセンサス獲得の観点からも効果的である。本書では炭素税の導入に際しての影響を、CGE モデルを用いて分析し、環境税制改革と炭素税徴収を同時に行うことは中国にとっても環境保護と長期的経済成長を実現するための有効な選択であるという認識を示している。さらに、CGE モデルを用いた炭素税導入の経済的影響をシナリオ設定に基づいて分析しており（炭素税率を①5 元/ｔ、②10 元/ｔ、③20 元/ｔ、④40 元/ｔ、⑤60 元/ｔ、⑥80 元/ｔ、⑦100 元/ｔとしてシミュレーションを実施)、分析結果からは、いずれのケースにおいても当初には GDP をはじめとする経済指標はマイナスの影響がみられるものの、導入後４年程度には CO_2 削減効果のみならず各種経済指標も改善し、順調な経済成長軌道を回復することが示されている。以上、いくつか追及すべき課題はあるものの、本書における環境税および炭素税の考察は多角的な視点から十分適正なレベルで行われており、環境税および炭素税は、これまでの中国の環境税制を補填し、低炭素化社会への移行という直面する課題に対応した有効な手段であるとの肯定的な認識を提示している。

ｂ）グリーン融資

本書では近年、世界的な潮流として着目されている間接的な環境経済政策手段である銀行による環境金融が考察されている。中国では、2006 年より「グリーン融資」政策として導入がなされており、その主要目的は、①環境保全および省エネを志向する企業に融資する政策および手段となること、②環境保全および省エネの違反に対して融資の停止や減少、場合によっては融資の回収などの処罰措置を行うこと、③借入企業の環境リスクを予防あるいは低下させることにあるという。本書では先ず、中国における「グリーン融資」が導入された背景（UNEP の FI（ﾌｨﾅﾝｼｬﾙ・ｲﾆｼｱﾃｨﾌﾞ）、赤道原則といった国際的な取り組みを含め、「グリーン融資」の発展の歴史を 1995 年の萌芽段階から最近年まで跡づけている（なお、2012 年 2 月 24 日には中国銀行業監督管理委員会により中国国内のすべての金融機関を対象に投融資に際して環境・社会配慮を盛り込むよう求めるガイドラインである「グリーン融資指針（緑色信貸指引)」が発せられたが、本書の出版時期の関係から盛り込まれてはいない)。次いでドイツや日本など先進諸国の関連制度・政策の状況を概観した上で、政策についての比較研究（中国の特色としては、政府主導であること、政府と市場・銀行との共同推進型であること、すなわち営利性と公益性のウィン・ウィン志向、省エネを強調した政府関係部門が総合的に推進する強制性のものであること、銀行業の社会的環境的責任を追及したものであること、国際的にみて政策体系・手段としては不完全であること）を行っている。最後に今後の政策展開に関する諸政策（政策手段のイノベーション、省エネ環境保護政策との連動、銀行の指導体系・銀行と環境保全当局との情報コミュニケーションの強化・監督および情報公開メカニズムの確立、対外投資に対する指導、中小企業政策との連動、私的金融機関（不正規金融機関）の誘導）が提言されている。これらの記述は中国の「グリーン融資」政策に関する総合的な整理・考察となっており、当該政策の全体的把握としてまとまっており、評価できる。しかしながら、当該政策にとっての基本的問題である「グリーン融資」政策の実効性の検証は残されたままであり、実効性を高めるための課題もまた残されている。そうした点からみて、本書はさらに次の諸点について一層の探求が必要である。①銀行業界の改革、②政府による一層の「グリーン融資」支援、③産業構造政策の効果検証、④中国経済における市場化推進のあり方。すなわち、①は中国の銀行業（ビジネス）の後進性をいかに打破していくかという問題であり、これは環境審査能力が低いおよび人材が少ないといった問題にとどまらず、中小企業への融資が不十分であること、またインフォーマル金融の比重が高いといった銀行業界全体の改革に係わる問題である。WTO で約束した今後予想される外資による銀行ビジネスの国内自由化に伴う競争の激化は重大な脅威であり、早急な銀行業界改革を推進しなければならない。そのためにも私的金融の横行という弊害を打破し、「グリーン融資」政策を推進していくだけの銀行業界の体質強化としてインフォーマル金融や中小銀行の今後のあり方を含めた考察を早急に進めなければならないが、本書においてはわずかにしか触れられていない。②は、本書でも指摘しているように中国の当該政策の特色は、政府主導ながらも関係政府機関（国

家発展・改革委員会、中国人民銀行、銀行業監督管理委員会、国家開発銀行、環境保護部など）の連携性（具体的な例としては環境保護部と中国銀行業監督管理委員会との間で企業情報の共有化など）が高く、ポリシー・ミックス（産業政策、環境政策、金融政策の融合、懲罰制度など直接的規制との連携など）がなされている点にある。しかしながら、障害となっている地方保護主義については「環保一票否決制」にみられように改善化の方向に進みつつあるが、当該政策の効果を高めるためにはさらに具体的な銀行への支援措置（手形割引き・利子補給や銀行営業税など税収面での優遇政策などを含めて）が必要であるように思われる。銀行業は基本的に営利性を追求しなければならず、環境保護を推進することがビジネス上のメリットにつながり、結果として営利と公益とのウィン・ウィンを追及できるものでなければ、単に政府が強制しても実効性は高まらないであろう。本書でも国家開発銀行の役割について記述してはいるが、その以外にもこの点についてのより深い考察が期待される。③は、これらに加えてグリーン融資の産業構造の高度化および産業調整への効果をどの程度見込むかが重要な課題であるということである。これについては政策展開の歴史の浅さ、また検証の困難性から中国にとどまらず、導入国家すべての分析的課題と言えようが挑戦的な考察が欲しいところである。なお、将来の産業ビジョンという産業政策の方向性をあわせて示すならばそうした考察の可能性は高まると考えられる。④は、当該政策は本来市場メカニズムを利用した政策であることからその機能を高めること、言い換えれば政策介入を極力減らし、市場に委ねる姿勢をどこまで貫けるかという問題に帰着しうる。すなわち、「中国のグリーン融資政策の最大の特徴は、行政命令手段が市場手段より強く、市場メカニズムを十分利用しておらず、政策の実施効率に影響していることである。(211 頁)」と指摘しているように、どこまで市場機能に委ねるかの判断についての考察が重要である。これはインセンティブ問題と結びつけると先の②とも共通性のある課題であるが、いずれにせよ、これに関する考察・見解は社会主義経済を標榜する中国においての根本問題であり、容易に結論を導くことのできる問題ではないと思われるが、当該政策を通じて考察することは重要な意義があるように思える。

ｃ）環境汚染責任保険

環境汚染責任保険は、企業による汚染事故の発生によって第三者が被る損害を賠償するための保険であり、不確実性を前提とする違いはあるものの、環境税と同様に環境汚染による外部不経済費用を内部化し、汚染排出を抑制する機能がある。その意味で環境経済政策体系を構成する重要な環境経済政策手段の一つであるといえよう。本書では、先ず中国における環境汚染責任保険の必要性を考察した後、導入の経緯と現状が把握されている。次いで直面する主要問題についてその原因を含めて考察している。さらに環境汚染責任保険の起源として国際的な動向（アメリカ、ドイツ、インド、アルゼンチン）を把握・評価し、最後に中国における環境汚染責任保険についての考察のまとめと提言を行っている。

中国における環境汚染責任保険制度が抱える本質的な課題は、その導入が 2007 年からと歴史が浅いことから政策・制度として成熟化していない点にあるといえる。したがって、

諸外国の例を参考にいかに中国に適合した政策・制度の構築に努めていくかが重要である。本書では、環境汚染責任保険制度を強制制環境汚染責任保険と自己志願制環境汚染責任保険とに大別し、前者は、①保険と財務担保を結合した方式（アメリカ、ドイツなど）と、②保険と基金を結合した方式（インドなど）に、後者は、フランス、イギリスなど多くの国が取り入れているとしている。その上で、現在では多くの国が自己志願制環境汚染責任保険と強制制環境汚染責任保険とを共に設けているとの認識から、中国においてもこれまでの経験と教訓を活かしながら中国の現実の国情にあった制度を考察している。すなわち、自己志願制環境汚染責任保険だけでは十分ではなく、強制制環境汚染責任保険が必要であるとの見解、および環境リスクと事故発生状況からみて危険な化学品を生産・運輸・貯蔵・使用する企業、石油化学、危険な廃棄物処理などの業種については強制制環境汚染責任保険の対象とすべきであるとの見解を示している。こうした見解は正鵠を得たものといえよう。また公共性の観点から税の減免や財政補助についても配慮するべきであること、および予想を超える災害への環境汚染責任保険の賠償補充措置として環境救済基金（基金源としては財政移転、排汚費、社会団体からの寄付などが考えられる）の創設を提唱しており、妥当な考察と評価しうる。なお、通常環境政策として環境保険を有効活用する場合、不確実性によるリスクの定量化の困難性、再保険キャパシティ確保の困難性、逆選択の恐れ（強制付保とすれば解決される）、モラル・ハザードの可能性、過失責任主義の立場からくる制度的欠点などがあると言われる。これらについての言及が本書ではほとんど見られない点が残念である。なお、当該保険を国と民間企業がどのように分担していくかについての考察はなされていないが、今後、中国の保険業界の強化を図る観点からみると、主要保険企業のあり方についての考察も含むとさらに当該政策の方向性を明確に出来たように思える。

（四）

最近、専門家の間では、環境負荷が大きい 20 世紀型の経済を「ブラウンの経済」、21 世紀に目指すべき自然環境と調和した新たな経済を「グリーンの経済」と呼ぶことがある。目覚ましい経済発展を遂げる中国は今やグリーン・イノベーションに向けて環境経済政策体系を早急に確立する必要に迫られている。その目的は単に国内の自然環境を保護・保全するのではなく、産業・技術の高度化を図り、質の高い社会経済へと転換していくことにある。本書は、環境税および炭素税、グリーン融資、環境汚染責任保険という目下、注目されている新しい環境経済政策手段の中国への適用を最も総合的に考察したものであり、関連研究の遂行において必読すべき文献である。

（伊藤昭男）