

中国における生態補償の取り組みと今後の課題 —とくに流域生態補償の基本的な動向紹介を中心に—

傅

喆

はじめに

中国は、1979年の改革開放後30年以上にわたり経済成長を続けてきた。経済成長は、先進国と同様に、その代価として著しい大気汚染、水汚染といった環境汚染を引き起こした。この問題に対して、中国政府は『環境保護法』をはじめとした環境関連法制度の整備を急ぎ、1980年代末には先進国に匹敵する法制度を確立した。しかし、環境の改善を早急に達成することができないなかで、1996年の第4回全国環境保護会議では「汚染防止と生態保護を同様に重視する」との方針を提出し、生態保護の方針も確立する動きをみせた。中国では、環境汚染だけではなく生態系の破壊も深刻だったのである。実際、1997年には黄河が226日間断流し、その流域では水不足が深刻となったし、1998年の長江では洪水が発生するなど、中国における流域生態環境の悪化が無視できないものとなってきた。こうした状況を受けて、中国政府は21世紀に入り生態保護・回復に向けた動きを強く推し進めることとなった。

本稿では、こうした生態保護・回復のための政策として中国で導入の模索が始まっている生態補償メカニズムについての紹介と検討を行う。まず、生態補償メカニズムの導入を模索する中国政府の動きについて概観し、次に、中央政府の求めに応じて独自の試験的取り組みを行っている各地方の事例を紹介するとともに、試験的取り組みのなかで明らかとなってきた生態補償メカニズムの実践上の特徴と問題について明らかにする。そして中国における生態補償メカニズムの理論的根拠はどのように考えられたのかを概観し、それを踏まえた最近の研究による提言のいくつかを検討することで、理論的に浮かび上がってくるいくつかの論点を示し、これらの検討を通じて、中国における生態補償メカニズムのより効果的な構築に向けた今後の課題を探ってみることにしたい。

1. 生態補償メカニズムの構築をめぐる中国政府の動向

2002年3月、国家環境保護総局による『全国生態環境保護「十五」計画』に関する通知¹⁾が公表された。その「四、実施対策と措置」の中で、「『使用者がその代価を支払う』という原則に照らしてテストケースを展開し、資源開発補償、流域補償および遺伝子資源の利益の分かち合いを主要な内容とした生態補償メカニズムの構築を模索する」という方針が各省・自治区・直轄市等の環境保護局(庁)に通知された²⁾。

さらに、2005年12月には、国務院が『科学的発展観を實行し、環境保護を強化することに関する決定』(『国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定』国発[2005]39号)を發布し、その第23条で「生態補償政策を完全なものとし、生態補償メカニズムをできるだけ早く構築し、中央と地方の財政移転支払いでは生態補償の要素を考慮すべきであり、国家と地方はそれぞれ生態補償の試験的取り組みを展開することができる」と提示した。

2006年3月、第十期全国人民代表大会第四回會議では『中華人民共和国国民経済と社会発展の第十一次五カ年計画綱要』(『中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要』)が發布された。その第6編第23章「自然生態の保護・修復」では「開発する者が保護し、利益を得る者が補償する原則に基づき、生態補償メカニズムを構築する」という方針が示された。また、環境資源の負荷能力と発展潜在力に基づき地域間の調和のとれた発展を促進するために、第5編第20章では、国土を①最適開発、②重点開発、③開発制限、④開発禁止の4つの主要機能区に区分した。このなかで、とくに④開発禁止区域³⁾は、強制的措置によって保護され、自然生態への人為的な介入が抑制されることになった。同年4月、

-
- 1) 『全国生態環境保護「十五」計画』に関する通知については、
http://www.zhb.gov.cn/japan/CNE/CNE04_58.htm (アクセス日: 2012年1月29日) を参照。
 - 2) 2003年1月、国家環境保護総局は浙江省を生態建設の試験的取り組みを行う省に指定した。浙江省は2004年に『浙江省の生態建設の財政激励メカニズムに関する暫定弁法』(『浙江省生态建设财政激励机制暂行办法』)を制定し、財政補助政策、環境改善と保護の補助政策、生態公益林の補助政策、生態省建設目標責任審査獎勵政策などの激励手段を提示した。万・鄒(2008)、p.83を参照。
 - 3) 開発禁止区域とは、国家クラスの自然保護区、世界文化自然遺産、国家重点風景名勝区、国家森林公园、国家地質公園を指す。全部で1,443箇所が指定され、中国国内陸地面積の12.5%を占めている。

温家宝総理は、第6回全国環境保護大会で「開発する者が保護し、破壊する者が回復し、利益を得る者が補償し、汚染者が費用を支払うという原則に基づき、生態補償政策を完備し、生態補償メカニズムの構築を促進する」と演説した。そして、「経済成長を重視し環境保護を軽視することから、経済成長と環境保護を調和する方式への移行」、「経済発展に立ち遅れた環境保護から経済発展と同期した環境保護への移行」、「環境保護のための行政手段への主たる依存から、行政手段に加えて法的、経済的、技術的手段の包括的配置への移行」など、持続可能な経済モデルの採用を提言した。しかし、「生態補償政策」や「生態補償メカニズム」の具体的な中身については、必ずしも明確な指導はしてこなかった。

2007年8月になって、国家環境保護総局は『生態補償試点工作の展開に関する指導意見』（『关于开展生态补偿试点工作的指导意见』環発[2007]130号）（以下、『2007年指導意見』）を省レベル環境行政部門へ通知し、試験的取り組みを地方に促した⁴⁾。まず、地方の取り組みを進めるための基本原則として、「開発する者が保護し、破壊する者が回復し、利益を得る者が補償し、汚染者が費用を支払う」という費用負担原則を示した。そして、この原則を適用するために、生態補償の責任主体と生態補償の対象と範囲を明確にすることを求め、また、政府主導と市場調整を結び付け、生態保護のための財政システムを改善することを求めた。その際、地域の実情・特徴に応じた生態補償メカニズムを構築するとし、国内・国外の経験を積極的に参照し、多様な生態補償方式を探索するよう、指示した。

こうした基本原則のもとに、重点領域（自然保護区、飲料用水源区などの重要生態機能区、鉱物資源開発、そして流域水環境保護）での生態補償メカニズムの構築方針を定めた。とくに流域水環境保護の生態補償メカニズムの構築にあたっては、まず上流・下流の間での断面水質が環境基準を達成することを目標とし、断面水質の状況に応じて賠償と補償⁵⁾の基準を確定する。次に、上流地域と下流地域の地方政府間での協力を促進し、資金、技術援助、経済交易協力等の措置を採用し、上流地域の生態保護と汚染防止の取り組みを支援する。そこでは上流

4) 王（2008）によれば、これは中国が初めて生態補償メカニズムについて発布した指導的な公文書であると評価している。王（2008）、p.43を参照。

5) 「賠償」とは何らかの不法行為によって生じた損失に対して償うものであり、「補償」とは不法行為がなかったとしても生じた損失に対して償うものである。以下の3.1も参照。

地域と下流地域の地方政府間で、水量配分と水質コントロールに関する環境協力のための協議が求められている。また、流域に居住する住民への補償方法の1つとして、土地使用権の株式化を通じた開発（水力発電開発等）の利益配分の方法も例示された。そして生態補償の資金調達としては、各関係者と協力して、多様なルートから資金を調達し、行政区域を跨る流域水環境保護のための特定資金を確保することを求めている。この特定資金は、上流地域の環境汚染の改善と生態保護回復の補償に使用すると同時に、上流の突発事件が下流の汚染を引き起こした時の賠償にも使うとした。申請、使用、便益評価および審査制度を伴う特定資金制度の構築にあたっては、全流域での流域水環境保護への共同参加を求めた。

同年10月には、胡錦濤主席が中国共産党第17回全国代表大会での報告において、「資源の有償使用制度と生態環境補償メカニズムを構築し、健全化する」と強調した。

流域生態補償との関係では、2008年に改訂された『水污染防治法』が、初めて法律の形で流域生態補償に関する明確な規定を打ち出した。同法第7条で、「国家は財政移転支払い等の方式を通じて、飲用水水源保護地域および河川、湖、貯水池の上流地域に対して水環境生態補償メカニズムを構築し、完備する」と規定している。

さらに2010年4月、国務院は、行政法規としての『生態補償条例』の制定作業に着手した。また、翌2011年3月に発布された『中華人民共和国国民経済と社会発展の第十二次五カ年計画綱要』（『中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要』）においても、第25章で、「生態補償メカニズムの構築を促進し、重要生態機能区の保護と管理を強化し、水源を涵養し、土壌を保全し、防風・砂防林の能力を確固たるものにし、生物多様性を保護する」ことを提示した。

以上が、『生態補償条例』制定作業着手前後までの生態補償メカニズムの構築に向けた中央政府の動きの基本的な推移である。

2. 各地での流域生態補償メカニズム構築への試験的取り組みの動向

先にみたように、『2007年指導意見』が通知されるまでは、中央政府は「生態

中国における生態補償の取り組みと今後の課題—とくに流域生態補償の基本的な動向紹介を中心に— (39)

補償メカニズム」の構築を求めるだけで、その具体的な進め方についての指針は与えていなかった。しかし、いくつかの地方政府は、『2007年指導意見』に先立ち、「生態補償メカニズム」の構築に向けた独自の試験的取り組みを開始していた。とくに流域生態補償メカニズムの試験的取り組みの代表的な事例としては、とくに浙江省の事例が注目されている⁶⁾。以下では、まず、浙江省の各事例について紹介し、次に、その他の地域で取り組まれた事例についても紹介する。

2.1 浙江省における流域生態補償メカニズム

2.1.1 浙江省の指針

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』（『关于进一步完善生态补偿机制的若干意见』浙政发[2005]44号）（以下、『浙江省意見』）を發布し⁷⁾、流域生態補償メカニズムの構築にあたっては、第1に、省内各地域の協調・共同发展を原則とし、多様なルート・多様な形式で水源地、重要生態機能区および発展が遅れている地域の経済社会発展を支援し、生態環境保護と両立するよう努力する、とした。また、第2の原則として、資源・環境の利用・開発受益者は、優良な生態環境を提供する地域と人々に適切な経済利益を補償する責任があること、そして経済社会活動により生態環境を破壊し汚染した場合、その責任主体は生態環境を修復する責任があるだけでなく、損害を受けた人に対して適切な経済賠償をしなければならないことを掲げた。この第2の原則を適用したものととして、行政区域を跨り隣接する河川の断面水質管理制度を厳しく施行し、規定基準の水質を達成できない政府の責任を明確にし、有効な措置を取らせること、また上流地域が汚染を排出し、水質基準を達成できずに、下流地域に重大な汚染をもたらした場合、上流地域は下流地域に相応の経済的な賠償を支払わなければならないこと、とした⁸⁾。

6) 例えば、片岡（2011）を参照。

7) 前掲脚注2も参照。

8) 『浙江省意見』で示された指針のいくつかは、中央政府の『2007年指導意見』にみられる。『2007年指導意見』は、それまでの地方政府の生態補償メカニズムの試験的取り組みを反映したものといえよう。

2.1.2 浙江省における流域生態補償メカニズムの事例

①多様な生態補償資金ルートの形成

湖州市徳清県は、2005年、県西部の水源地地区に対して生態保護のために財政移転支払いによる補償を開始した。生態ならびに環境の保護として、生態公益林の管理・保護および補償、生活ごみの処理施設の建設、環境保護を目的としたインフラ建設、対河口ダムの水源保護、環境保護のために閉鎖・移転する企業への補償のために、6つの資金源⁹⁾から生態補償資金が集められた。

②行政区域を跨る生態補償メカニズムの構築

2006年、浙江省は錢塘江流域の水源地域に『錢塘江水源地区生態環境保護の省レベル財政特定項目補助暫定弁法』（『錢塘江源头地区生态环境保护省级财政专项补助暂行办法』浙政弁函[2006]31号）（以下、『錢塘江水源地区暫定弁法』）を發布した。これによって、錢塘江流域の支流、および流域面積100km以上の一級支流の水源地が所在する、経済が未発達な県（市、区）が補助対象とされた。専門項目資金（生態補償のための特定資金）は主に区域内の生態建設、産業構造調整、環境保護インフラ建設、農業農村汚染総合整備等に使用された。2007年に配分された補償資金は合計で6億元であり、そのうちで淳安县が獲得した金額が最も高く5,482万元であった。2008年には、『浙江省生態環境保護財力移転支払い試行弁法』（『浙江省生态环保财力转移支付试行办法』浙政弁発[2008]12号）を發布し、寧波市を除いた、浙江省の八大水系の水源地がある45の市、県に対して毎年金額が異なる生態環境保護財力移転支払い資金を提供することとした。これにより、先の『錢塘江水源地区暫定弁法』は執行停止となった¹⁰⁾。

③「異地開発」

金華市は、1996年、磐安县の経済貧困問題を解決し、水源地の環境を保護するため、金華市工業団地に磐安县の「飛び地」となる「金磐貧困援助経済技術開発区」を設置した。初期の用地計画面積は44ヘクタールであり、130社の汚染企業が入ることができた。2004年に2回目の拡張建設が行われたときには、磐安县

9) 6つの資金源とは、徳清県の財政、全県の水資源費、対河口ダムの水資源費の増加分、土地使用権譲渡金の県の取り分、排污費、農業發展基金である。内訳については、万・鄒（2008）、p.105あるいは片岡（2011）、p.31を参照。

10) 嘉興学院課題組研究報告（2010）、p.13ならびに片岡（2011）、pp.31-32を参照。

は同県への汚染企業の立地を拒否した。そして汚染が基準を超える企業を閉鎖させ、上流水源地の環境を保護し、上流の水質がⅢ類（飲用可能）の基準をクリアするよう要求された。開発区の税収はすべて磐安县に与え、水源地の保護と経済発展を制限することに対する下流地域からの補償とした。2002年、開発区からの税収は4,033万元を達し、同県の税収総額の4分の1を占めるようになり、2005年には5,300万元を達した。このような生態補償メカニズムのモデルが「異地開発」と呼ばれているものである¹¹⁾。

④水利権取引

金華江流域では、水使用権¹²⁾の取引による生態補償メカニズムの試験的取り組みが行われている。中流の東陽市と義烏市との間で2001年に実施され、中国における最初の水利権取引となった。東陽市は、2億元の価格で、横錦ダムの毎年4,999.9万m³の永久的な水使用権を一括して義烏市に譲渡し、そして水質は国の現行Ⅰ類の飲用水基準を確保することを保証した。他方、義烏市は、水供給側の東陽市へ総合管理費を支払うことを約束し、その金額は0.1元/m³とした¹³⁾。なお、この東陽市と義烏市との水利権取引は、浙江省指導の下で実施されたものであり、必ずしも市場メカニズムを通じた取引ではない。

また、紹興市と慈溪市の間でも水利権取引が行われている。2003年1月9日、紹興市の湯浦ダム有限会社と慈溪市の水道水会社が両政府の代表の立ち会いのもと、『供用水契約』（『供用水合同』）を結び、紹興市は毎日20万m³の水使用権を慈溪市に売却した。この契約により、2005年1月1日から2040年12月31日までの36年間で、湯浦ダムは慈溪市に毎日20万m³の水を提供することとなった¹⁴⁾。

⑤排出権取引（排污権取引）

嘉興市秀洲区は、2002年6月、『秀洲区水汚染物質排出総量コントロールと排出権有償使用管理試行弁法』（『秀洲区水汚染物排放总量控制和排污权有偿使用管

11) 万・鄒（2008）、p.103を参照。

12) 水に関する権利として、「水使用権」以外にも「取水権」を挙げることができる。以下では、「水使用権」ならびに「取水権」を含む権利概念として、「水利権」という用語を用いる。

13) 万・鄒（2008）、p.103を参照。

14) 万・鄒（2008）、pp.111-112を参照。万・鄒（2008）は、紹興市と慈溪市の間での水利権取引を民間事業者の間での取引であったことにより、市場メカニズムによる取引とみているが、水量と取引価格は市場により調整されたものではない。

理试行办法』)を打ち出した。これによると、企業は必ず有償で最初に配分される排出権を取得しなければならない。2002年の排出権価格は、(基準を満たした)廃水1トン当たり300元であった。当初、区内の汚染排出企業の中で54の企業が有償での排出権取得に700万元を支払った。しかし、条件の不完備などにより、実際には2006年まで企業の間で排出権取引は行われなかった。とはいえ、この秀洲区の試みは、企業に積極性を与え、その後、浙江省各地での成功をもたらす契機になったと評価されている¹⁵⁾。

2.2 その他の地域における流域生態補償メカニズム

①三江源地区における流域生態補償メカニズム

三江源地区は青海省南部に位置し、長江、黄河、瀾滄江は三江源地区に源を発し、「中華給水塔」と呼ばれている。2005年1月、国務院は『青海三江源自然保护区生态环境保护及建設の全体計画』(『青海三江源自然保护区生态环境保护和建设总体规划』)を發布した。その目標は、三江源の生態機能回復、人と自然の調和、経済社会の持続可能な発展、農民・牧民の収入増加、貧困から裕福へ、を実現することである。2005年からの7年間で75.07億元を投資し、三江源地区の生態保護と建設を促進した。この資金によって、生態保護と建設プロジェクトに49.25億元(総投資の65.6%)、農民・牧民の生産や生活のインフラ施設の建設プロジェクトに22.23億元(総投資の29.61%)、そして生態保護を支えるプロジェクトに3.59億元(総投資の4.79%)がそれぞれ投資された。2010年には、これら3つのプロジェクトは完了している¹⁶⁾。

②福建省における流域生態補償メカニズム

福建省の閩江、九龍江、晋江等は、基本的に省内の河川に属する。この3つの流域でも生態補償メカニズムが実施された。

(i) 閩江流域。閩江は福建省の最大の河川であり、地表を流れる年間水量は

15) 2006年9月から2007年11月までに、杭州市、嘉興市、紹興市は相次いで排出権取引を試行した。その中でも嘉興市は成功した例であるという。2007年12月に、浙江省環境保護局は『排出権取引試点工作の展開に関する通知』(『关于开展排污权交易试点工作的通知』)を發布した。嘉興学院課題組研究報告(2010)、参照。

16) 耿ほか(2010)を参照。

621億 m^3 である。流域面積は福建省総面積の約2分の1を占める。2005年6月、福建省の財政庁と環境保護局は連合で『閩江流域水環境保護の特定資金の管理弁法』(『閩江流域水环境保护专项资金管理办法』閩財建[2005]111号)を發布した。その具体的な内容は、2005年から2010年まで、福州市政府は閩江流域改善のため毎年1,000万元の資金を出資し、上流地域の三明市および南平市をサポートし、閩江流域を改善するというものである。さらに、福建省財政庁は、2007年に『福建省閩江、九龍江流域水環境保護の特定資金の管理弁法』(『福建省閩江、九龍江流域水环境保护专项资金管理办法』閩財建[2007]41号)を發布している。この弁法の目的は、閩江、九龍江流域の水環境保護を推進し、流域の上流と下流の生態補償メカニズムを健全化し、流域の水環境保護改善の順調な実施を促進することである。2007年から2010年まで、特定資金として毎年5,000万元を調達し、そのうち福州市政府が1,000万元、三明市政府が500万元、南平市政府が500万元、省環境保護局が1,500万元、省發展開發委員会1,500万元を出資するというものであった。

(ii) 九龍江流域。九龍江は、福建省の2番目に大きな河川である。地表を流れる年間水量は119億 m^3 である。竜岩市、漳州市およびアモイの主要な飲用水源地であり、重要な工業・農業生産の水源地でもある。九龍江の下流にあるアモイは経済が発達し、都市化レベルが比較的に高い。しかし、上流にある竜岩市は自然条件が厳しく、経済発展が遅れていた。九龍江流域の水環境の総合的な改善を推進するために、福建省政府の調整の下で、九龍江生態補償メカニズムを構築した。その具体的な内容は、アモイが2003年から2007年まで毎年1,000万元を出資し、漳州市と竜岩市がそれぞれ500万元を出資し、年間総額2,000万元を特定資金として、九龍江上流の竜岩市、漳州市の総合的な流域改善のために使用するというものである。福建省の財政庁と環境保護局は『九龍江流域総合改善のための特定資金の管理弁法』(『九龍江流域综合整治专项资金管理办法』閩財建[2003]134号)を發布し、この特定資金の使用について明確な規定を定めている。

また、2007年に福建省財政庁が發布した『福建省閩江、九龍江流域水環境保護の特定資金の管理弁法』(『福建省閩江、九龍江流域水环境保护专项资金管理办法』閩財建[2007]41号)によれば、特定資金として2007年から2010年まで、毎年2,800万元を調達し、そのうち、アモイ市政府が1,000万元、竜岩市政府が500万

元、漳州市政府が500万元、省環境保護局が800万元を出資することになっている。

(iii) 晋江流域。晋江流域は、福建省3番目に大きな河川であり、地表を流れる年間水量は48億m³である。主に泉州市内に分布し、泉州市の最も主要な生産・生活用水水源地であり、金門に水を供給する1つの重要な水源地である。2005年、泉州市政府は『晋江、洛陽江上流水資源保護補償の特定資金管理の暫定規定』（『晋江、洛陽江上游水資源保護補償专项资金管理暫行規定』泉政文[2005]127号）を發布し、流域の上流に対して下流による補償メカニズムを導入した。その具体的な内容は、2005年から2009年までに毎年2,000万元の資金を調達し、この資金は市レベルの財政固定投入からなる。そのうち市財政から500万元を投入し、下流の受益県（市、区）には水使用量の割合に応じて1,500万元の負担を割り当て、これらの資金は、主に晋江、洛陽江上流地区の水資源保護（環境インフラ施設建設、面的汚染改善と生態保護を含む）に使用するというものである。

2011年5月、泉州市政府はさらに『晋江、洛陽江上流水資源保護補償の特定資金管理の規定（2011年－2015年）』（『晋江、洛陽江上游水資源保護補償专项资金管理规定（2011年－2015年）』泉政文[2011]126号）を發布した。これによれば、2011年から2015年まで、毎年1億元を調達し、5年間で5億元を調達する。この調達資金は、下流の受益地域が水使用量の割合に応じて負担する。この補償特定資金の配分方式としては、資金の30%は、流域面積、流域の水質・水量、各年度の主要汚染物質削減任務の達成割合に基づき、上流県（市、区）に配分する。残りの70%は、補助金の形で配分し、主に晋江、洛陽江上流地域の県（市、区）政府が実施した水資源保護建設プロジェクト（環境保護インフラ施設建設、生態環境保護、飲用水源地保護、面的汚染対策など）に使用するというものになっている。

福建省における以上のような流域生態補償は、上流地域の環境保護への投入を増やし、上流の環境圧力を緩和し、流域の上流と下流の関係を改善することを通じて、上流地域の環境保護と改善に役立っている。さらに流域の水質も改善され、基本的に省政府が定めた水質目標を達成している点は注目される¹⁷⁾。

③江蘇省環境資源区域における流域生態補償メカニズム

17) 許ほか（2010）、pp.13-14を参照。

江蘇省は、2007年12月、『江蘇省環境資源区域の補償弁法（試行）』（『江苏省环境资源区域补偿办法（试行）』）と『江蘇省太湖流域環境資源区域の補償試点方案』（『江苏省太湖流域环境资源区域补偿试点方案』（蘇政弁発[2007]149号）を發布した。これらによれば、まず、江蘇省内の太湖流域の一部に流入する河川の断面で試験的取り組みを行うとした。省環境保護庁、省水利庁、および南京、無錫、常州、鎮江の4つの市政府が共同して、具体的な審査断面と水質コントロール目標を公布し、月単位で断面の水質指標値が目標値を超える場合、上流地域は下流地域に相応な補償資金を支払うこととした。また、太湖に直接流入する河川については、断面の水質指標値が目標値を超える場合、所在地の市は補償資金を省レベル財政に支払わなければならないとした。その際の補償基準は、CODは1トン当たり1.5万元、アンモニアは1トン当たり10万元、全磷は1トン当たり10万元である。これらの補償資金は、水汚染対策と生態回復に使われるものとした。『江蘇省太湖流域環境資源区域の補償試点方案』は若干の修正が行われ、2009年に『江蘇省太湖流域環境資源区域の補償方案（試行）』（『江苏省太湖流域环境资源区域补偿方案（试行）』蘇環発[2009]14号）、2011年に『江蘇省太湖流域環境資源区域の補償資金使用管理弁法（試行）』（『江苏省太湖流域环境资源区域补偿资金使用管理办法（试行）』蘇財発[2011]33号）に改訂された。試験的取り組みを終えた段階で、太湖流域のその他の河川にも適用されることになっている。

④省を跨る流域生態補償メカニズムの事例1—浙江省と安徽省の場合

新安江流域の上流は長江デルタの奥地に位置し、中国の極めて貴重な高品質の淡水資源地域である。流域は安徽省の黃山市、績溪県、および浙江省の淳安県、建徳市を含む。國務院は新安江流域の水資源保護を重視し、新安江流域水資源保護はすでに国家戦略レベルで検討され、関係部門は生態補償メカニズムを完備するよう努力している。

上流の黃山市、績溪県の産業レベルは低く、経済発展は相対的に遅れていて、発展に対する願望が大きい、水質維持を求める圧力も大きい。下流の淳安県、建徳市は経済が発展していて、上流の水質に対する要求は厳しい。しかし、浙江省は、これまで安徽省と協力して新安江流域の水環境補償メカニズムを構築しようとはしてこなかった。

2011年になって、中央政府の財政部、環境保護部は、安徽省、浙江省に対して『新安江流域水環境補償の試験的取り組み実施方案に関する通知』（『財政部、环境保护部关于〈印发新安江流域水环境补偿试点工作实施方案〉的函』財建函[2011]123号）を發布し、両省の協調メカニズムと生態補償メカニズムを構築するよう指示した。この試験的取り組みの計画によれば、2011年は、中央政府が2億元を出資し、浙江省が1億元を出資することで、暫定的に安徽省に補償資金3億元を配分し、これによって、新安江流域の水環境保護と水汚染の改善を目指している¹⁸⁾。

⑤省を跨る流域生態補償メカニズムの事例2—江西省と広東省の場合

東江は広東省、香港および珠江デルタ地域の主要飲用水源である。江西省南部の尋烏県、安遠県、定南県に位置する東江源区は香港と珠江デルタの「生命の源」と呼ばれる。近年、森林の過度な伐採と土地の無秩序な開発により、東江源区の水涵養能力の低下をもたらし、河川の水質が低下した。局所の河川では国家地表水環境質Ⅳ類基準にまで悪化してしまう時もある。東江源区域の生態環境状況は、すでに東江中流・下流地域の飲用水の安全性にも無視できない影響を与えるようになった。同時に、東江源区の水環境を保護するために、尋烏県、安遠県、定南県は多くの地域利益を犠牲にし、330あまりの鉱石採掘の企業を閉鎖させ、地域の経済発展は遅れた。2004年の三県の1人当たりGDPは2,899元であり、全国平均レベルの4割にも達していない。農民の1人当たり収入は1,519元であり、全国農村平均収入の65%であった。

中流・下流地域の飲用水の安全性を保障するため、また、遅れた地域が発展できるように、2005年に中央政府の調整の下で、江西省と広東省は連携して流域生態補償メカニズムの構築に着手し、『東江源区域の生態環境補償メカニズム実施計画』（『东江源区生态环境补偿机制实施方案』）を制定した。2005年6月には、投資総額14.2億元の東江源区域の生態保護と建設プロジェクトが江西省安遠県で始動した。このプロジェクトでは、東江源区域の環境保護と生態建設のために、①生態林の建設、②水分・土壌の保全、③鉱山の生態修復、④生態農業、⑤洪水

18) 「千岛湖污染不起 浙皖须齐心合作」『经济日报』5版、2011年11月11日。

中国における生態補償の取り組みと今後の課題—とくに流域生態補償の基本的な動向紹介を中心に— (47)

の防止・飲用水の供給、⑥農業の面的汚染総合対策、⑦生態旅行、⑧生態移民、そして⑨生態環境予防観測と情報管理システム建設などが実施された。これらの9つのプロジェクトのうち、総投資3.9億円の第1期プロジェクト分として、東江源区域の33の小さな流域の総合改善、ゴミ処理場・污水处理所の建設、生物有機肥料の投入などがすでに進められている。

このケースでの生態補償メカニズムの実施は2005年から2025年までであるが、その資金源の1つは、中央、省、市、県の各レベル政府財政から投入される毎年一定額の生態環境補償資金である。もう1つは、広東省が毎年1.5億元を出資するもので、これは、東江源区域の生態環境保護に使用されることになっている¹⁹⁾。

2.3 試験的取り組みのまとめといくつかの問題点

2.3.1 まとめ

上記で紹介したように、浙江省および各地域でこれまで試験的に取り組まれてきた流域生態補償メカニズムは、水資源・水環境の保護や水質改善のための生態保護・環境保護、生態改善・環境改善、生態機能回復、流域改善等を目的に実施されている。また生態保護のために生じる地域発展の遅れ（貧困）に対する補償を目的として実施されている事例も少なくない。そして、これらの目的を達成するために、生態林の建設・管理・保護、土壤保全といった生態保護建設、鉱山の生態修復、ゴミ処理場・污水处理場といった環境保護・改善のためのインフラ建設、農業による面的汚染の改善・防止、汚染企業の閉鎖・移転・新設禁止等による産業構造調整等を中心とした一連の対策が実施されている。これら対策の多くは、各レベル政府の財政移転支払いによる生態補償のための特定資金を主に用いて実施されている点で共通している。一部には、水利権取引や排出権取引も導入されている。

流域生態補償メカニズムの適用範囲については、省内での適用、省間での適用が実施されている。財政移転支払いによる対策が行われる場合には、いずれの場合においても、上級政府の指導・関与のもとに関係政府間での財政移転支払いが

19) 閻（2008）、p.233を参照。

行われている。

補償の方向性という点では、下流地域から上流地域への補償が一般的であるが、江蘇省環境資源区域における流域生態補償メカニズムでは、上流から下流への補償が行われている。

対策と方法の多様性や先駆性といった点からみると、他の地域の取り組みと比べて浙江省の取り組みが代表的事例として注目されている。しかし、こうした試験的取り組みが、中央政府が求める「生態補償メカニズムの構築」に向けた成功事例として評価できるかどうか、今後、検討されるべき問題や課題も少なくない。

2.3.2 いくつかの問題点

以下では、流域生態補償メカニズムの代表的事例といえる浙江省を主に取り上げ、流域生態補償メカニズムに潜むいくつかの問題点について整理しておきたい。

まず第1には、上流と下流の間で必ずしも統合的な流域管理が実現できていないことである。たとえば、磐安県は、金華市での「異地開発」による流域生態補償メカニズムにより、上流地域として流域汚染物質のコントロールおよび水分・土壌の保全に対して大きな努力をはらい、流域水量と水質に大きな改善をもたらした。しかし、その中流域に位置する東陽市と義烏市は工業経済が発達している地域であるため、河川が東陽市から義烏市を流れている場合、そこでは水質が悪化している。つまり、上流域では保護されているが、中流・下流では汚染されているという問題が深刻になっている。これは、東陽市と義烏市の間での水使用権取引による流域生態補償が、河川流域全体の保護という点では効果を上げていないことを意味する。この点は、統合的な流域管理に失敗していることを示すものだといえる。しかも、磐安県の直接的下流に位置する東陽市は、水源保護の最大の受益者であるにもかかわらず、磐安県に対して補償をしていない²⁰⁾。

磐安県をめぐる問題はまだある。磐安県は水源地区であるため、下流地域の水使用の要求を達成することが求められている。そのため、磐安県は水質観測、植林、退耕還林に一定の人力、物力、財力を必要とするが、磐安県副県長によれば、

20) 李ほか(2007)、p.167を参照。

省からの生態補償資金では不十分であるという。

さらに、「異地開発」も別の問題をもたらしている。開発区があることにより、県内企業は拡張・発展を求めて開発区へ移転し、県内の産業空洞化が進み、磐安県自体の発展が期待できなくなっている。また、磐安県と金華市の間での収益配分比率は経年で変化し、16年目には県への配分はなくなるなど、「異地開発」は問題を残す事例となっている²¹⁾。

第2は、省を跨る流域生態補償メカニズムの事例にみられる問題である。省を跨いだ流域生態補償は、上級レベルにある中央政府の強力な調整メカニズムを必要とする。実際に、浙江省と安徽省の場合、中央政府による調整が入るまで下流域に位置する浙江省は積極的に対応してこなかった。しかも、流域生態補償が開始されても、両省にはいずれも不満が残るものであった。浙江省側は、「国家レベルでは科学的に合理的な評価指標システムを作るべきである。補償方式を、水質の改善が明らかである場合、浙江省は安徽省に対して補償する。水質の悪化が明らかである場合、安徽省は浙江省に対して補償する」よう提案している。一方、安徽省側は、「われわれの補償範囲は少し狭く、補償基準も少し低い。特に中央財政の補償金が少ないと感じている。」「現在の試験的取り組みは、水環境質に対する補償だけであり、水量に対する補償および森林の二酸化炭素吸収源としての機能に対する生態補償などを追加する」よう提案している²²⁾。省を跨る流域生態補償メカニズムを確立するうえで、省間の利害を調整することの難しさが示されている。

以上のように、流域生態補償メカニズムの代表的事例であると考えられている浙江省の取り組みにも、いくつもの問題や課題があることが分かる。ここで、それらを再度確認しておくと、まず第1は、統合的な流域管理の体制が欠如した下で生態補償を考えても、結果として流域全体の環境改善には至らないことである。第2は、補償の内容および水準が不十分なことである。この場合、補償が不十分であるというのは、生態保護に必要な資金が部分的にしか提供されていないことを意味する。実際、財政移転支払いによる生態補償資金は、補償のための資金と

21) 片岡 (2011)、p.33を参照。

22) 前掲脚注18を参照。

いうより生態保護活動のための「補助金」としての性格が強いものになっている。この点は、適正な補償基準が欠如しているか、補償基準が不適切であることに起因している。そして第3は、流域全体、特に省を跨る流域全体での様々な利害関係者間の調整をめぐる困難性である。

これらの諸点をどのように解決していくかが、今後における大きな課題になっているといえる。

3. 生態補償メカニズムをめぐる理論的な諸課題

2000年代以降、中国政府は「生態補償メカニズム」の構築を何度も求め、多くの研究者の関心を引くこととなった。しかし、そもそも「生態補償」とは何か、また「生態補償メカニズム」を構築するための理論的根拠をどこに求めるべきか、など、基本的な点が必ずしも明確なものになっていない。こうした点について、当初、中央政府には十分な回答となるものはなかった。そこで中央政府は、2005年に、生態補償のための国家戦略と各部門の政策を確立し、各級の地方政府に対して具体的な提案をすることを目的に、海外の研究者と連携して「中国生態補償機制与政策研究課題組」を設置した。その成果が2006年10月にまとめられ、中国生態補償機制与政策研究課題組編著（2007）（以下では、この研究グループを直接組織した中国環境与発展国際合作委員会の英語表記の頭文字を使ってCCICED（2007）と略す）として出版された。これを契機に、中国での「生態補償」についての研究が活発となり²³⁾、多くの研究がこのCCICED（2007）を基礎にしたものとなっている。以下では、中国における「生態補償」ないし「生態補償メカニズム」をめぐる理論的課題について検討を行うために、まず、このCCICED（2007）の内容について紹介する。

3.1 中国における「生態補償」とは何か

そもそも「生態補償」とは何か。CCICED（2007）によれば、「生態系のサー

23) 中国の学術論文データベースCNKIを調べると（2012年1月末時点）、論文タイトルに「生態補償」を含む論文数は3,256本、「流域生態補償」を含む論文は270本にのぼる。特に、2007年以降に、急激な発行数増加を示している。

ビスを保護し、持続的に利用できることを目的とし、経済手段を主とした、関係者の利益関係を調整する制度手当」と定義されている。また、「生態補償メカニズム」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、生態系サービスの価値、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間の利益関係を調整する公共制度である」と定義している。

上記の定義を与えたうえで、CCICED (2007) は、中国の「生態補償」の概念には広い意味と狭い意味とがあるとしている。なお、中国では「補償」という概念は、「補償」と「賠償」の2重の意味があり、1990年代前半には、汚染者支払いのように、「生態補償」は「生態環境の破壊者が賠償を行うこと」の代用語として使われていた²⁴⁾。この点を踏まえ、CCICED (2007) は、広い意味での「生態補償」とは、生態系と自然資源を保護することにより得られる便益の奨励、あるいは生態系と自然資源を破壊することでもたらされる損失の賠償を含むものであり、そして「環境を汚染した者が費用を支払う」ことも含むものとした。他方、狭い意味での「生態補償」は、「環境を汚染したものが費用を支払う」を除いた意味となる。そして、汚染物質排出課徴金(排汚費)制度がすでに整備されてきた中国では、今後構築すべきものは、この狭い意味での「生態系サービスを基礎とした生態補償メカニズム」である、とされている。

ここで、「生態系サービスを基礎とした生態補償メカニズム」という表現をみると、国際的に使用されている「生態系サービスへの支払い(Payment for Ecosystem Services, PES)」あるいは「生態便益への支払い(Payment for Ecological Benefit, PEB)」という概念との類似性が想起される。CCICED (2007) によれば、狭い意味での「生態補償」(以下、単に「生態補償」)はこれらと同義語だとされている。だが、中国語の「生態補償」はPESやPEBと英語表記されてはいない。中国語の「生態補償」は、Eco-Compensationと英訳されている²⁵⁾。

24) 龔 (2011)、p.17を参照。「補償」に二重の意味があるのは日本でも同様であろう。しかし、法律用語として用いられる場合、日本でも「補償」と「賠償」は明確に区別されている。前掲脚注5も参照。

25) 「生態補償」という用語を英語でEco-Compensationと公に定義したのは、CCICED (2007) によるという。Zhen and Zhang (2011) を参照。

それゆえ、中国での「生態補償」を理解しようとすれば、PESやPEBとは異なるEco-Compensationという独特な英訳が当てられていることの意味を理解しなければならない。

CCICED (2007) は、「生態補償」をPESやPEBと同義語だとみなすことにより、そこに「生態補償」の理論的根拠を求め、その基礎には、生態環境価値論、外部性理論、公共財理論などがあるとしている。しかし、CCICED (2007) は、PESやPEBをそのまま適用するのではなく、むしろ中国の実情に即した独自のEco-Compensationを提言しているといえる。

3.2 CCICED (2007) による「生態補償メカニズム」の構築に向けた提言

CCICED (2007) は、中国において独自の「生態補償」のメカニズムを導入すべき重要な領域として、森林、自然資源、流域、鉱物資源開発などを挙げている。そのなかで、森林、草原、湿地、重要生態機能区、鉱物資源開発、中規模流域については中央政府が「生態補償メカニズム」の構築に優先的に取り組むべき領域であり、都市の水源と行政区域内での地方の小規模流域については地方政府が優先的に取り組むべき領域であるとしている。また、とくに中規模流域の境界での「生態補償メカニズム」の構築にあたっては、関係地方政府は中央政府と協力する責任があるとしている。

そして、「生態補償」のための基本原則として、(1) 破壊者支払い原則、(2) 使用者支払い原則、(3) 受益者支払い原則、(4) 保護する者は補償を得る原則、を提示している。補償すべき内容(項目)については、(1) 生態を保護する者の投資費用と機会費用、(2) 受益者の利益、(3) 損害の回復費用、(4) 生態系サービスの価値の4つを挙げている。なお、最後の(4) 生態系サービスの価値については、その評価の難しさと補償能力とのギャップを考慮して、補償の理論的上限値だと考えるべきとしている。

補償のメカニズムについては、理論的にいえば、①政府による補償メカニズムと②市場を通じた補償メカニズムが考えられるが、中国の実情では、①の補償メカニズムが中心的なものとなり、そこでは、中央政府や上級レベルの政府が補償の提供者となり、地方政府や利害関係者が補償の受け手となるとしている。

中国における生態補償の取り組みと今後の課題—とくに流域生態補償の基本的な動向紹介を中心に— (53)

なお、こうした「生態補償メカニズム」を具体的に構築していくための立法過程として、第1段階：できるだけ早く『国務院の生態補償の若干政策措施に関する指導意見』を通知する、第2段階：同『指導意見』を修正・改善した『生態補償条例』を發布する、第3段階：同『条例』をもとにさらに修正・改善し、『生態補償法』を發布する、というロードマップを示している。すでに触れたように、このうちの第1段階は2007年に実施され、第2段階も2012年には実現される見通しとなっている。

3.3 「生態補償メカニズム」をめぐるいくつかの議論

CCICED (2007) は、前述の『2007年指導意見』に大きな影響を与えたことは容易に想像ができる。また、CCICED (2007) と『2007年指導意見』は、その後の中国における「生態補償メカニズム」に関する研究を大いに刺激する契機となった。それらの研究では、CCICED (2007) が提言した「生態補償メカニズム」を基礎としながらも、新たな提言を行おうとするものが多い。

3.3.1 流域生態補償メカニズムと統合的流域管理

その1つは、統合的流域管理 (Integrated River Basin Management, IRBM) のための手段として「生態補償メカニズム」を位置づけようとする研究である。たとえば、Zhang and Bennett (2011) が挙げられる。確かに、Zhang and Bennett (2011) が指摘するように、「生態補償メカニズム」は、(1) 流域管理に必要な資金の不足を解消し、(2) 流域全体の汚染や流域生態環境の悪化をもたらしている体制や法制度、そこでの利害関係者を明らかにし、(3) そこでの主要な利害関係者を水資源の保護や流域管理に参加・関与させる、といった諸点で多くのメリットを発揮する可能性がある。こうした意味では、上流から下流までの全流域を一体的にとらえ、利用可能な水資源量、水利用を利害関係者参加のもとに統合的に管理しようとするIRBMを促進させる有力な手段となりうる。しかし、逆にいえば、流域の統合的管理の枠組みがなく、単に「生態補償メカニズム」を導入するだけでは流域の環境改善につながらない場合があることは、すでに2節の事例でもみたとおりである。

現在のところ、中国における「生態補償」の取り組みは、「流域の資源・環境管理における費用負担の新しいメカニズム」(大塚編(2010)、p.18)に関する試みにとどまっているといわざるをえない²⁶⁾。また、「生態補償(メカニズム)」が、今後、中国の政策体系の中でどのように位置づけられていくのかは、いまだ不透明なままである。

3.3.2 生態補償メカニズムと財産権

もう1つの研究は、中国の「生態補償」を欧米で議論されているPESやPEBの理論に即して論じるものである。そこでは、とくに財産権(Property rights)の役割を強調するものが多い。例えば、Zhen and Zhang(2011)は、補償費用の負担原則の中に財産権を追加すべきだとしている²⁷⁾。流域生態補償メカニズムについていえば、そこで対象となる財産権は水利権を指すことになる。

なお、中国では、水資源は国家が所有し、水を取水して使用する者は、取水許可制度と有償使用制度(水資源費の負担)を通して、地表水や地下水の「取水権」を政府から取得している²⁸⁾。流域生態補償メカニズムでは、この「取水権」を含む水利権を取引ないし譲渡することで補償を行うことになる。例えば、丁(2010)によれば、流域における水利権の取引ないし譲渡による生態補償とは、上流地域が流域全体の生態環境を維持するため、工業化を放棄し、環境保護のコストを支払い、上流地域が下流地域に対して生態系サービス(水量、水質、水の土壌保全)を提供し、下流地域は上流地域に水利権の代価を支払うことによって、その補償を行う、というものである²⁹⁾。その際、水利権は、基本的に生態系サービスを提供する上流地域に初期配分され、それが下流地域に取引ないし譲渡されることと

26) 中国とオーストラリアの研究者による水資源・流域管理に関する共同研究の成果の特集号であるInternational Journal of Water Resources Development, vol.25, issue 2, 2009でも、生態補償の考えは一切論じられていない。

27) CCICED(2007)も財産権の役割を軽視していたわけではない。原則に入れていないだけである。Zhen and Zhang(2011)自身は、土地の使用権や土地資源から生み出されるサービスの商業化の権利などを指し、例えば、生態系サービスと機能を改善するための退耕還林(草)に対する支払いなどに用いるとした。

28) 以前の「水法」では、農業集団にも集団所有権が認められていたが、2002年に水資源の所有は一元化され、国家所有と改正された。例えば、片岡(2005)を参照。

29) 丁(2010)、p.193を参照。

引き換えに生態系サービスが提供されることになる。ただし、水資源が国家所有とされている中国では、こうした水利権の取引ないし譲渡を定めた法律はまだ存在しない。

ただし、2節で紹介した浙江省の事例のように、一部の地域ではすでに水利権（水使用権）の譲渡が実践されている。この状況を受けて、2005年、水利部は『水利部の水利権譲渡に関する若干の意見』（『水利部关于水权转让的若干意见』水政法[2005]11号）（以下、『水利部意見』）を通知した。そこでは、水資源の合理的な配分を実現し、水資源の利用効率と効果を高めるために、市場メカニズムを通じた水利権の取引ないし譲渡を積極的に推進することを求め、その基本原則、制限範囲等が通知されている。通常、市場メカニズムで決定されるのは、価格と量であるが、『水利部意見』で期待されているのは、量の方である（水資源の量的な配分）。水利権の取引ないし譲渡の価格については、水行政の主管部門または流域管理機構の指導に基づき、各方面に対して平等となるように定められるべきである、とした。すなわち、水利権の譲渡は完全に市場メカニズムに任せるのではなく、関係政府の調整下におくとした。

このような『水利部意見』は、中国における新たな水利権の制度構築に向けた一歩であるが、取引可能ないし譲渡可能な水利権の制度はいまだ未完備である³⁰⁾としてその制度化を望む声も少なくない。そもそも水利権は物権であり、中国では物権法の整備も遅れてきた。物権法の起草は1999年に始まったものの、制定・施行されるのは2007年になってからである。遅れた理由は、物権法は私有財産の保護を核心としており、憲法違反であり、社会主義の否定であるとの物権法違憲論争が巻き起こったからである。結果的には、第1条で「憲法に基づき本法を制定する」とし、社会主義市場経済における、国家所有権、集団所有権、私人所有権を規定した³¹⁾。中国物権法では、土地使用権である用益物権は定められたが、水利権は定められていない。この点については、日本も同様であるが、慣習法としての水利権は確立している。中国において、今後、こうした水利権がどのように確立し、また水利権市場がどのように整備されていくかは不明であるが、この

30) 丁（2009）、p.319-320、張（2010）、p.191を参照。

31) 高見澤・鈴木（2010）、pp.191-199を参照。

点は、今後の中国における「生態補償メカニズム」のあり方にも無視できない影響を与えるものとなるだろう。

3.3.3 生態補償メカニズムと新たな環境政策

さらに、生態補償ならびに生態補償メカニズムの構築に向けて積極的に提言する研究が多いなかで、批判的検討を行っている研究も存在する。その要点は、生態補償ならびに生態補償メカニズムの法制度を含めた制度的位置づけが曖昧であるという批判である。

例えば、張（2010）は、『環境保護法』は、汚染物質排出という外部不経済の行為のみに対し料金徴収の抑制手段を取ることを規定しているが、生態環境資源を保護する行為による人類への生態効果・経済効果・社会効果などの外部性の効果に対する補償について規定していない」（張（2010）、p.67）とし、生態補償ならびに生態補償メカニズムを『環境保護法』の中で位置づけないのは、『環境保護法』の構造的欠陥そのものであると強く批判する。また、張（2010）は、「生態補償メカニズムについていえば、その構築の目的は、公民の環境権・生存権・発展権の間の衝突を調整することによって、最終的に人間と自然との平和な共存を実現することである。したがって、本質からいえば、生態補償は環境権の存在に依存する。もし環境権が憲法の中で定められなければ、生態補償は憲法レベルでの明確な権利根拠が欠落してしまうことになる」（張（2010）、p.82）と主張し、憲法レベルでの生態補償の位置づけを要求している。

張（2010）は、『環境保護法』の中で生態補償の規定がないことは、汚染の防止のみに重点を置いてきた中国のこれまでの環境政策の欠陥であると指摘し³²⁾、また、「開発する者は保護する、利益を得た者は補償する、破壊した者は回復する、汚染した者は支払う」という費用負担原則は、環境の事後的修復と末端処理だけを強調するものであり、より重要な予防原則を盛り込んでおらず、その結果として開発優先をもたらしてきた、という厳しい批判も行っている³³⁾。

張（2010）に従うならば、生態補償は法制度的にも枠組みが与えられなければ

32) 張（2010）、p.106も参照。

33) 張（2010）、p.43を参照。

ならないし、生態補償メカニズムの補償の基本原則もまた修正が必要である。「開発する者は保護する、利益を得た者は補償する、破壊した者は回復する、汚染した者は支払う」という従来の費用負担原則を補償原則とするのではなく、生態保護に重点を置くために「保護する者は補償を得る」を補償の基本原則にすべきだと考えられる。これによって、生態を保護する者の補償を受ける権利が明確になるとともに、生態を保護する者の生態保護に向けた積極的な関わりを期待することができる。そして、この原則に基づいて、生態を保護する者が必要とする資金を明確にした上で、その資金調達方法を検討すべきだということになる。

改めて、生態補償ならびに生態補償メカニズムの制度的位置づけと補償原則についての批判的検討が、今後における生態補償メカニズムの構築に向けて必要であろう。

おわりに

すでに紹介したように、中国では、生態補償メカニズムの構築を強く呼びかける中央政府の求めに応じて、各地方政府は生態補償メカニズムに関する独自の取り組みを進めてきた。その多くは（中央政府を含めた）地方政府による財政移転支払いによって実施したものである。しかし、そこでは、流域全体での統合的管理の欠如のため環境の改善につながらない例や、補償自体の不十分さ、さらには省を跨る利害関係者の調整の難しさなど、今後の課題も浮き彫りとなってきた。

生態補償メカニズムに関する理論的研究では、中国の歴史・社会・文化等に適した独自の生態補償メカニズムの構築に向けた研究が進められるなかで、いくつかの提言もなされてきたが、今後に残されている検討課題も少なくない。とくに生態補償メカニズムが、統合的な水資源・流域管理を促進させる手段として、どのように積極的な位置づけが与えられるべきかをめぐって、なお多くの検討課題がある。また、その際の「生態補償」における適正な補償基準とはどのようなものかという点をめぐる本格的な理論的研究も不可欠である。さらに、これまでの事例でみるかぎり、財政移転支払いによる政府主導の生態補償メカニズムが中心となっているが、今後の中国において物権としての水利権の明確な法的規定と、それにもとづく市場を通じた取引ないし譲渡による生態補償メカニズムがどのよ

(58) 一橋経済学 第6巻 第1号 2012年7月

うに整備されていくか、その動向にも注目していく必要がある。こうした諸点の検討については、引き続き、今後の研究課題としたい。

[参考文献]

大塚健司編 (2010)『中国の水環境保全とガバナンス—太湖流域における制度構築に向けて』アジア経済研究所。

片岡直樹 (2005)「中国における流域管理の制度改革と課題」『アジア研ワールド・トレンド』No.122、pp.9-13。

片岡直樹 (2011)「浙江省における流域生態補償の先進的取組と課題」『環境と公害』第40巻第4号、pp.28-35。

高見澤磨・鈴木賢 (2010)『中国にとって法とは何か—統治の道具から市民の権利へ』岩波書店。

丁四保等編著 (2009)『主体功能区的生態補償研究』科学出版社。

丁四保等編著 (2010)『区域生態補償的方式探討』科学出版社。

耿雷華・李原園・黃昌碩・陳曉燕・杜霞編著 (2010)『水源涵養与保護区域生態補償機制研究』中国環境科学出版社。

龔高健 (2011)『中国生態補償若干問題研究』中国社会科学出版社。

嘉興学院課題組研究報告 (2010)『浙江跨行政区水污染防治合作機制—以錢塘江為例』。

李小雲・靳樂山・左停・伊凡邦德著 (2007)『生態補償機制：市場与政府的作用』社会科学文献出版社。

万本太・鄒首民 (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。

王偉中 (2008)「我国全面建立生態補償機制的政策建議」『理論視野』2008年第6期、pp.42-44。

許鳳冉・阮本清・王成麗著 (2010)『流域生態補償理論探索与案例研究』中国水利水电出版社。

閻偉編著 (2008)『区域生態補償体系研究』經濟科学出版社。

張鋒 (2010)『生態補償法律保障機制研究』中国環境科学出版社。

中国生態補償機制与政策研究課題組編著 (2007)『中国生態補償機制与政策研究』科学出版社、英語版 CCICED (2007), “Eco-Compensation Mechanism and Policies in China”, Beijing (Science Press).

Zhang, Qingfeng and Michael T. Bennett (2011), *Eco-Compensation for Watershed Services in the People's Republic of China*, Asian Development Bank.

Zhen, Lin and Huiyuan Zhang (2011), "Payment for Ecosystem Services in China: An Overview," *Living Reviews in Landscape Research*, 5, 2.

<http://www.livingreviews.org/lrlr-2011-2> (アクセス日 : 2011 年 12 月 11 日)