

中国における環境保護政策

—排汚費制度を中心にして—

塩飽 直紀

倉敷芸術科学大学国際教養学部

(2000年9月30日 受理)

はじめに

中国における環境対策は、法的整備はすでに相当充実していて、中には、わが国にはみられない優れた制度も存在していると評価されることもある。しかし、現実には制度実施の実効面でまだまだ十分でなく、現実の中国の環境の実態は、わが国の現状に比べれば無論のこと、高度成長期のわが国の状態と比較してもそれをはるかに凌ぐ深刻な状況も報告されている¹⁾。

本稿は、こうした状況の中で、環境対策の経済的手段の課徴金制度 (charge system) としてすでに長い実績を積んでいる汚染物排出費徴収制度 (以下、「排汚費制度」ともいう) に焦点をあて、その仕組みや効果等について分析したものである。

1 中国の環境法体系と排汚費徴収制度

1-1 環境法体系と環境行政²⁾

中国の環境行政と環境法の整備は、1973年8月北京で開催された「第1回全国環境保護会議」が、原点になっている。この会議は、前年にストックホルムで行われた「国連人間環境会議」に故周恩来首相が代表団を派遣したのを契機に開催されたものである。その背景には、1966年から始まった文化大革命が経済社会に大きな停滞と後退をもたらしたのみならず、既存法制度をも破壊したことがある。その結果、深刻な公害汚染と生態の破壊が発生し³⁾、そうした事件は、環境問題の深刻さを中国政府に認識させることになり、国連環境会議への代表団派遣に繋がったわけである。

環境法の誕生期 (1973年～1977年)

国内で報告された深刻な公害環境問題や国連会議を受けて、第1回全国環境保護会議が1973年8月北京で開催されることとなり、以下の3つの成果を得た。

- (1) 環境問題への取組の重要性が国レベルで初めて認識された。それまでは、社会主義は資本主義より優れた制度であり、環境問題は資本主義国家の必然的な産物で、社会主義国家とは無縁であるというイデオロギーのもとで、環境問題を決して認めなかった。文化大革命の真っ最中に、このような社会主義制度の優越性に疑問を投げかけるような結論を出したことは、故周恩来首相はじめとする一部の政府指導者の高い見識

本論をまとめるにあたって、法規の翻訳、解釈などに本学部講師、趙慧欣先生に大変お世話になった。また、中国からの留学生、阿茹哈、阿迪娅、禹晓莹にも翻訳等でサポートしてもらった。記して感謝いたします。

と指導があったからこそ環境問題への正しい認識が得られたとみられる。

- (2) 32の漢字からなる最初の環境保護活動方針を定めた。「民衆を動員し、全方位の計画、合理的配置、総合的利用を行い、環境を保護し、害を利に変え、人民に福を造り出す（中国語：全面規劃，合理布局，综合利用，化害為利，依賴群衆，大家動手，保護環境，造福人民）」。この32字の環境保護の基本理念は、1979年の「環境保護法」（試行）の第4条に取り入れられている。
- (3) 「環境の保護と改善に関する若干規定」（試行）を審議、了承した。この規定には、上述した32文字方針が再掲されるとともに“三同時”制度⁴⁾も初めて打ち出された。さらに、同規定では、次の10の側面から環境保護措置を明確にした。①環境計画の導入、②工業の合理的配置、③既存都市の環境対策、④資源の有効利用、⑤土壌と植物の保護、⑥水系と海域の管理、⑦植林と緑化、⑧環境の監視と測定、⑨環境科学研究と環境宣伝・教育、⑩環境保護投資と設備等。この1973年規定が環境問題を意識して制定された最初の環境法関連の行政法規であり、中国の環境法生成の起点にあたるといえる。

この1973年規定に続いて、1977年までの間、最初の環境基準「工業“三廢”排出試行標準」が73年11月に制定された他、各種の規定が整備された。

また、この会議後、環境保護活動を主管する専門行政機関の必要性が認識され、1974年関連省庁からなる国務院環境保護指導小組が中国最初の国レベルの環境保護組織として発足した。

しかし、これらの法制度の型式は行政法規以下にとどまっており、その上のレベルとしての法律にまで到達していなかった。環境法の体系的な整備は、1978年の憲法改正、1979年の環境保護法制定を待たなければならなかった。

環境法体系の形成期（1978年～88年）

中国の憲法は、建国直前に制定された臨時憲法としての「中国人民政治協商会議共同綱領」のほか、1954年憲法、1975年憲法、1978年憲法および現行の1982年憲法（88年および93年に一部条文改正）がある。1978年憲法は、“文化大革命”終結直後に制定されたものであるが、環境保護に関する規定を初めて憲法に盛り込んだ。その第11条には、「国家が環境および自然資源を保護し、汚染およびその他公害を防治する」と規定している。1982年憲法は、改革開放の流れの中で78年憲法を大幅に改正、環境に関する規定も大幅に追加された。第26条では「国家は、生活環境と生態環境を保護し、改善し、汚染とその公害を防治する」、第9条では「国家は植林、造林を組織し、奨励し、樹木・森林を保護する」と規定し、環境保護に関する国家の責務を明記した。第9条では、自然資源についての国家所有を宣言したうえ、その合理的利用と保護に関する国家の責務を明記している。また、第10条では土地利用について、第22条では歴史文化遺産についてそれぞれ明記している。

1978年憲法をうけて、翌79年には、「環境保護法」（試行）が成立した。この法律が中国

最初の環境保護に関する総合的法律で、その後の環境法の体系的整備の基礎が作られたことになった。この中で、今日の中国の環境対策の中核をなしている環境影響評価制度、「三同時」制度、さらに次節で詳細を検討する排污費徴収制度が初めて法制化された。この成立を受けて、各種の法律、条例などが制定された。その主なものは、「海洋環境保護法」(1984/5)、「水污染防治法」(1987/5)、「大気污染防治法」(1987/9)、「森林法」(1984/9)、「漁業法」(1986/1)、「水法」(1988/1)などである。

以上でみたように、この時期の特徴は、憲法を根拠法、「環境保護法」(試行)を基本法、各種実施法を分野法とする環境法体系の輪郭がほぼできあがったことである。しかし、実施法を具体化する実施細則が制定されていなかったことにみられるように、この時期は、法体系の構築、つまり、立法に重点が置かれ、立法と実行を同時に推進する体系的な発展期ではなかった。環境法の体系的な発展は、1989年の「環境保護法」制定以降ということになる。

環境法体系の発展期(1989年以降)

新たな「環境保護法」以降は、よりきめ細かな環境法整備が行われている。未整備領域での新たな立法と80年代に制定された法律の改正作業である。「固体廃棄物法」(1995年10月)、「放射性污染防治法」などの制定や「大気污染防治法」(1995年8月)、「水污染防治法」(1995年5月)の改正である。さらに、地球環境問題への取組や中長期環境計画の策定なども行われるようになってきている。

1-2 汚染物質排出費徴収制度(排污費徴収制度)

(1) 排污費徴収制度の形成⁹⁾

国レベルで排污費徴収制度の実施を提起した文書は、1978年10月に國務院環境保護指導小組が確定した「環境保護工作彙報要点」で、これは中国共産党中央の承認を得て、省クラス党委員会などに送付された文書で、共産党が初めて環境保護に関して出した文書とされている。これを受けて、1979年7月、江蘇省蘇州市の蘇州市革命委員会は排污費徴収のための規定を定め、「三廢」が1973年に国が定めた「工業“三廢”排出試行標準(三廢とは廢水、廢氣、廢棄物を指す)」を超える場合に「三廢排出罰款」という名目の金銭を徴収することとして9月より15の企業を対象に試行された。一方、1979年9月に制定された「環境保護法(試行)」の18条にも「国家の定める基準を超えて汚染物質を排出する場合は、排出される汚染物質の数量および濃度に応じて、規定に従い排污費を徴収する」と規定された。1980年に入ると各地で排污費徴収が試行され、81年には27の省、自治区、直轄市で排污費徴収のための規定が作られた。こうした地方の動きと平行して、国レベルでも法規策定が進められ、1982年2月國務院は全13条からなる「排污費徴収暫定弁法」を承認、発布した。この弁法による排污費の徴収は「基準超過排污費」(原語は「超標排污費」)であり、全ての企業、事業単位は排水・排気・廢棄物について、上記の排出基準を超過する場合に排污費を支払うというものである。

ところが、排水に関して、企業によっては汚水を希釈して排出基準をクリアしながら排出し基準超過排污費の負担を回避する動きが表れてきたため、汚水排出の濃度基準を守っていても、汚水総量が増えることによって汚染が深刻化するという事態が発生してきた。さらに、大量の汚染物を排出していても基準超過排污費を負担しない企業と、少量の汚染物でも負担しなければならない企業との間の不平等という問題をも引き起こした。

こうした状況を受けて、特に汚水の排出について、基準超過によらない汚水排污費徴収の必要性が高まってきた。1984年5月には「水污染防治法」が制定され、従来の基準超過排污費に加え、企業・事業単位で水体への汚染物を排出するものに対して排污費（汚水排污費と呼ばれている）を徴収することが規定された。これを受けて、1986年、まず蘇州市と山東省で試験的に実施されたが、全国的な統一規定は作られないままであった。その間、政府部内の調整などに時間がかかり、1993年7月国家計画委員会と財務部が「汚水排出費の徴収に関する通知」を出し、全国の汚水排污費の統一的な徴収基準が初めてできた。これを、同年8月、国家環境保護局が転送発布し、8月15日から全国で実施された。法律で規定されてから9年以上の歳月を経て実施にこぎ着けたわけである。

徴収資金の利用制度

基準超過排污費制度を試験的に実施した各地方は、それぞれ徴収した資金の帰属や用途について独自の規定をおき、地域ごとに異なる内容となっていた。こうした状態に決着を付けたのが1982年2月に国務院から発布された「排污費徴収暫定弁法」であった。同弁法第10条によれば、資金使用の目的を主として重点汚染源の汚染問題解決のための補助金として使用すること、および、資金の20%を環境行政部門の監視測定機器や設備の購入に充てることができるとした。しかし、現実には、徴収された資金は、徴収先への還付となったり、分散してしまつて重点汚染源への補助金として有効に利用されないケースが多かつたようである。そこで、こうした徴収資金を補助金として還付する割り当て交付のやり方の改革作業が始まった。その結果、1988年7月に国務院より発布されたのが「汚染源治理専用基金有償使用暫定弁法」である。その主旨は、徴収された基準超過排污費の一定割合（20%～30%）を拠出して基金を作り、それを低利で基準超過排污費を納付した企業に貸し付けるといふものである。

こうした動きをうけて、「環境保護基金信託公司」の設立が試行的に始まり、1988年4月瀋陽市に「瀋陽市環保投資公司」が設立された。この公司は、排污費制度で徴収した資金を基金とし、その管理運営を行う組織であり、汚染防治のために使用する資金について有償貸付を行うことを主たる業務としており、独立採算で運営されている。こうした組織が1993年8月現在、全国18の都市で実施されている。

(2) 排污費徴収制度の仕組み

ここでは「排污費徴収暫定弁法」（以下、暫定弁法という）および文献9）をもとに、排污費徴収制度の基本的な仕組みについて紹介する。

〈排污費徴収の根拠〉

暫定弁法第1条には、排污費徴収制度の根拠を1979年の環境保護法（試行）第18条に基づくとしている。第18条の条文は、“国家が定めた標準を超過して排出する汚染物は、その数量と濃度にしたがって排污費を徴収する”となっている。この条文を受けて、暫定弁法第3条では、全ての企業・事業体は、国の「工業“三廢”（廢ガス、廢水、廢棄物）排出試行基準」を遵守しなければならないこと、地方の排出基準がある場合にはそれを遵守しなければならないこと、また、それらの基準を超えて汚染物質を排出する場合には汚染排出費（排污費）を支払うべきことがうたわれている。これが、いわゆる基準超過排污費である。

なお、弁法には記述されていないものの、1984年制定の「水汚染防止法」の第15条には“企業事業単位が水域に汚染物を放流する場合、国の規定にしたがって排污費を支払わなければならない。もし、国または地方の定めた基準を超えた場合には基準超過排污費を支払うと同時に、責任を持って処理しなければならない。”と規定されており、これが汚水排污費といわれるものである。

これら二つの根拠に基づき現在は、廢水、廢ガス、固体廢棄物、騒音、放射性廢棄物など5種類73項目の汚染物質に対して廢汚費が徴収されている。

〈汚染処理の責任〉

企業・事業体は、上記排污費を支払っても、汚染処理、損害賠償、その他の責任は回避できない（第3条）。

〈割り増し徴収や滞納金〉

排污費を支払っても排出基準を達成できない企業・事業所は、3年目から、排污費の徴収単価が毎年5%ずつ引き上げられる。「環境保護法（試行）」の公布以降に作られた新しい企業・事業体が排出基準を超えていたり、汚染防止設備を運転しなかったり、それらを撤去して排出基準が守られない場合には、排污費を倍額にする（第6条）。また所定の期日までに納付できない場合には、一日につき1000分の5の滞納金を納めなければならない（第7条）。

〈徴収の停止や減額措置〉

汚染排出企業・事業体が、処理や管理の強化によって排出基準を達成したり排出量や排出濃度を著しく低下させた場合には排污費の徴収を停止したり減額することができる（第6条）。

〈排污費の経理上の扱い〉

企業・事業体は、通常の排污費は、生産原価に入れるが、割り増し徴収や滞納金などの部分については、生産原価に入れることができず、利潤部分から支払う（第8条）。

〈徴収した排污費の用途〉

徴収した排污費は、汚染処理のための環境保護補助資金として特定的に資金管理し、そ

他の用途には使用できない(第9条)。環境保護補助資金は、主として重点汚染排出事業所の汚染処理に使うべきである。ただし、汚染事業所が汚染処理施設を設置する場合、まず自己資金を使うべきで、それでも不足するとき環境保護補助資金へ補助の申請ができる(第10条)。

2 わが国の公害健康被害補償制度の概略

ここでは、日本の環境対策の中の汚染者負担の原則を体現した経済的手段として良く引き合いにだされる公害健康被害補償制度(以下、公健法制度という)を、中国の排污費制度と比較する上で、その概略をみていこう⁹⁾。

〈公健法制度の仕組み〉

1973年(昭和48年)に制定され、翌年から実施に移された公害健康被害補償法は、戦後のわが国経済の高度成長に伴って発生した深刻な公害による健康被害者を、汚染者負担の原則に基づいて救済しようとする世界的にも画期的な制度であった。しかし、この制度も、その基本的な役割を終えたと判断された1988年(昭和63年)9月法改正が行われ、翌年3月以降、国レベルでは新たな公害病患者の認定は行われず、それまでに認定された患者への継続的な補償が行われている。以下では、法改正以前の制度の概略を中心に説明する。

公健法制度は、①大気汚染による気管支ぜん息などの非特異的疾患(個々の患者についてみた場合、原因物質との因果関係が明らかでない疾病)、②大気汚染、水質汚濁の原因物質との因果関係が明らかである特異的疾患(水俣病、イタイイタイ病などの疾病)の2種類の公害健康被害者に対して、行政上の救済制度として補償、救済しようとするものである。前者の発生地域を第一種地域、後者の発生地域を第二種地域という。

第一種地域の健康被害者の認定は、①大気汚染が著しく、気管支ぜん息等の疾病が多発している地域(指定地域)に、②一定期間以上居住または通勤(暴露要件)し、③一定の疾病(指定疾病)にかかっているならば、大気汚染の影響によって疾病にかかったものと見なして認定される。なお、第一種地域の指定は、1974年(昭和49年)9月の12地域から、1978年(昭和53年)6月の41地域へと増加してきた。

公害健康被害者の認定は都道府県知事等によって行われ、さまざまな補償給付を受けられるとともに、損なわれた健康を回復、維持、増進するためのリハビリテーション、転地療養、療養指導等の公害健康福祉事業の対象にもなる。

補償給付の内容は、次の7種に分けられる。①療養の給付(診療・治療の現物給付)および療養費、②障害補償費(労働能力の喪失等による損害を補償)、③遺族補償費(被認定者が指定疾病で死亡した場合、その遺族に支給)、④遺族補償一時金、⑤児童補償手当(15歳未満の児童が認定された場合、養育者に対して支給)、⑥療養手当(入院、通院に要する費用に充当する手当)、⑦葬祭料(平成12年度、651,000円)。第一種地域における全国の認定患者数のピークは、昭和63年度末の107,207名であり、その後の認定打ち切り

によって平成11年度末65,015名に減少してきている。

この制度による被害者救済のための費用負担については、全額を汚染原因者が負担することとされている。しかし、第一種地域の場合、個々の大気汚染物質の排出量と被害との関係を個別に計測することは困難であるため、大気汚染の原因を工場・事業場の煙突から出る煙と自動車の排気ガスの二つであると割り切り、前者については全国の一定規模以上のばい煙発生施設（指定地域では1時間当たりの硫黄酸化物の排出量が5,000立方メートル以上、その他の地域では1万立方メートル以上）の設置者から汚染負荷量賦課金として、硫黄酸化物（SO_x）の排出量に応じて徴収し、後者からは自動車重量税収入の一部を充当して費用負担している。両者の負担割合は、工場・事業場8割、自動車2割となっている。また、第二種地域の疾病では、原因物質との因果関係が明らかであるので、原因物質を排出した企業が特定賦課金という名目で費用負担することになっている。

〈公健法制度の実施と評価〉

わが国の二酸化硫黄濃度の全国平均値の推移は、昭和42年度の0.059ppmをピークに、50年頃（50年は0.021ppm）まで急ピッチで改善されている。

この大気質の改善には、大きく二つの要素が関わっているとみられる。一つは、昭和43年の大気汚染防止法の制定によるk値規制の実施やそれのみで環境基準の達成が困難とみられる地域への総量規制の導入である。二つ目が、ここで取り上げた公健法制度の導入である。この制度の導入によるばい煙排出事業所への費用負担は、制度開始の2年目（昭和50年度）、賦課料率（SO_x1立方メートル当たりの賦課金額）で指定地域一律に77円31銭であったものが、ピーク時の昭和62年度には、患者数の激増により、最高額のA地域で5,362円90銭（69.4倍）、最低額のD地域でも2,116円94銭（27.4倍）にまで激増しており事業所にとって極めて大きな負担になったことが伺える。一方、その他地域でも、50年度の8円59銭が62年度には313円62銭（36.5倍）にまで増加している。

納付金額で見れば、昭和50年度には、指定地域の1,711の事業所が約80億5,000万円（1事業所当たり約470万円）その他の地域では、5,600の事業所が約64億4,000万円（1事業所当たり約115万円）であったものが、ピーク時の昭和62年度には、指定地域の1,663事業所が約294億7,700万円（1事業所当たり約1,773万円）、その他の地域では7,347事業所が約570億730万円（1事業所当たり約776万円）の負担となっている⁷⁾。

上述した二つの要因は、前者がいわゆる直接規制政策といえるのに対し、後者は経済的手段の一つである課徴金制度（charge system）と見なすことができよう。こうした政策の実施を受けて、硫黄酸化物排出事業所は排煙脱硫装置の設置を急ぐことになる。わが国の排煙脱硫装置の設置状況は、昭和45年102基、46年度183基、47年度323基、48年度543基、49年度768基、50年度994基、51年度1134基と極めて急ピッチで増加を示している。こうした状況を反映して二酸化硫黄濃度の低下が顕著に表れてきたわけである。

こうした状況を見ると、わが国の硫黄酸化物による大気汚染と健康被害は、大気汚染防止法による政策実施に加え、新たに実施された公健法制度が、排煙脱硫装置の設置に向けて大きなインセンティブとして働き、問題解決に向けて一層のアクセルを踏む役割を果たしたものと評価できよう。

3 排污費徴収制度の効果と評価

経済的手段としての排污費徴収制度は、中国政府の三つの環境政策の一つに挙げている汚染者負担原則を体現するものであり、環境汚染を処理するための財源の確保と環境汚染活動に対して経済的負担を企業に課すことによって、汚染物質排出の抑制を狙うインセンティブ効果を目指すものであるが、その効果はどう評価されるであろうか。

前節でみたように、排污費の徴収は、試行的に1979年9月、江蘇省蘇州市で始まり、82年の「排污費徴収暫定弁法」の公布によって、全国的な展開を見せる。

『中国環境保護行政20年』および『中国環境年鑑1999年』によれば、1985年度における排污費徴収の対象企業数は108,645また徴収金額は11億9007万元であったのが1998年度には対象企業数652,863、徴収金額43億8682万元（総額49億0191万元から85年当時徴収されていなかった二酸化硫黄の排污費5億1509.5万元を差し引いた金額）であり、この13年間に対象企業数は5.49倍に、徴収金額で3.69倍の増加を示している。

こうした数字にみる増加傾向は、GDPの成長率をはるかに凌ぐものであって、大気質や水質における悪化傾向が継続していると考えられる。実際には排出基準の改定強化や廃水の排污費の基準単価の変更もあったため、必ずしも数字の増加傾向がそのまま環境の汚染度の増加を示すものではないであろうが、それでも汚染が増大している傾向は否定できないであろう。例えば、文献2) p32, p41によれば、1981年から1995年にかけて、二酸化硫黄の排出量は、政府報告によれば、年平均2.3%の増加をみせ（95年の排出量は2370万トン）、石炭消費から推定される発生量でみれば、年平均5.7%の増加（95年の排出量は3590万トン）に達している。また、鉱工業企業による水質汚濁物質の排出量を1989年から1995年の全国平均（郷鎮企業を含む）でみれば、廃水については年平均マイナス1.5%になっているのに対して、CODについては年平均9.1%も増加している。

このように、環境対策の経済的手段のうちの課徴金制度（charge system）としての排污費制度に課せられるインセンティブ機能がどうやらうまく機能していないことが伺える。

前節でみたように、わが国の公健法制度が大気質の改善に果たした役割は高く評価できるが、それに比べ中国の排污費制度には、環境改善の面でまだまだ大きな効果を生んでいないようである。その理由について、以下、文献2), 10), 11) をもとに考察する。

まず最も多くの論者が指摘するのが、排污費徴収の基準単価の低さである。

例えば、廃ガスについては、二酸化硫黄、二硫化炭素、硫化水素、フッ物、窒素酸化物、塩素、塩化水素、一酸化炭素について、基準超過排出量1kg当たりの徴収基準額は0.04元に過ぎず、粉塵に0.02元という低さのものもある。廃水の徴収基準額は、1991年7月に

旧基準が改訂されており、廃水の総排出量や廃水に含まれる汚染物質の濃度が排出基準を何倍上回っているかによって単価に差がつけられている。水銀の場合は廃水1トン・1倍あたり2元から1元となっている。カドミウムの場合、同量当たり1元から0.15元、BODは同量あたり0.18元から0.05元、CODは同量あたり、0.18元から0.05元となっている。また廃棄物の場合、発電所の石炭くずはトンあたり0.10元から1.20元、その他の工業廃棄物はトンあたり0.30元から5.00元といった状況である。

「排污費の徴収単価が通常の汚染処理費単価をしたまわっている」（文献10）という指摘や「ほとんどの企業では、汚染処理のコストが、処理しないときに支払う汚染費よりも顕著に高い。例えば、ある企業の場合、汚水を処理せずに排出すれば、1ヶ月当たり1.96万円の排污費を支払わなければならないが、汚水処理施設を稼働すれば、排污費は0.56万円まで下がるが、処理費用が3.6万元かかる。つまり、汚水を処理して排水すれば結局4.16万円の費用がかかることになり、無処理のまま放流する場合の排污費額1.96万円の2.1倍もかかることになり、処理設備を運転すればするほど企業の経済的損失が大きくなる」との指摘があり、このことが、せっかく設置された環境設備の低稼働率（1996年のデータによると、正常な稼働は3分の1でしかない）をもたらしているようである（文献2）。

また、排污費の徴収単価が低いことは企業の環境設備投資の意欲を削ぐことになる。単価が高く支払額が多ければ、それを削減するための汚染処理のための設備投資が積極的に行われるが、現状ではその動機付けに欠ける。

これではまさに「汚染除去の経済的インセンティブがマイナスの方向に機能してしまった」ことになる（文献2）。

「重慶市の電力会社の場合、電力料金の10%に相当する運転コストを負担できないことが脱硫装置の低稼働率の原因とされている。運転コストを電力料金に上乗せして、つまり環境費用の内部化を図ろうとしても、電力料金が政府によって管理されていて、自由にそれができない。また、脱硫装置を運転したら、排污費の支払い以上のコストがかかることも、低稼働率の大きな要因になっている。」（文献2）。

こうした徴収単価の低さに対しては、「排污費は生産費に組み込むことが認められているため、価格が統制されている生産物であっても転嫁が認められ、生産物価格が上昇することになる。したがって、著しい価格上昇を避けるために排污費を高く課徴することができない。」（文献11）との指摘もある。（この指摘は、上記の管理価格（電力料金）の説明と矛盾する。今後解明したい。）

そのほか、排污費が濃度基準で徴収されるため、総排出量の低減に効果が薄いこと、複数汚染源がある場合には最大汚染源にしか汚染費が徴収されず、そのほかの汚染源が見逃ごされること、徴収漏れ、不足徴収、滞納などの徴収率の低さの問題、排污費収入の不当利用（その80%を汚染処理の財源として使用すると規定が守られていない）問題、排污費収入の一部分を各地域の環境保護機関が活動経費として使用するため、いわば排污費依

存症が存在することなど、多くの問題点が指摘されている（文献2）。

このように、多くの課題を抱えている排污費制度ではあるものの、一方で、中国政府は、中国環境年鑑1999年版において、この制度の効果を次のように強調する；

第1に、汚染物質の排出企業の管理を強化し、資源の節約をもたらした。節水に努め、廃棄物原料の回収利用（リサイクル）を促している。汚染物質の排出量低減に努めている。

第2に、わずか半年間の排污費徴収制度の実施でさえ、多くの企業に経済的圧力を加え、企業の存続と発展のための企業自らの管理強化を促している。

第3に、国民全員の環境保護意識を高め、企業の環境保護意識を高めた。“環境は資源であって、汚染物の排出に対しては料金を支払うべきだ”という考えを広めてきた。

第4に、この制度は、環境保護資金の徴収を加速して都市の汚染物質管理能力を高めた。例えば、3つの都市では、当初の徴収基準に含まれていなかったSO₂への徴収を行い、大幅に徴収額を増加させ、そのことによって都市における汚染管理能力を高めた。

第5に、従来の排出基準適用汚染物質に比べ、排出量が急激に増加しているSO₂への徴収を強化し「二酸化硫黄と酸性雨の抑制地域」の創出や低硫黄炭の使用を促進し、二酸化硫黄の排出量低減に向けて効果をあげている。

かくて、ほぼ20年の歴史をもつ排污費制度について、まだまだ改善の余地の大きい制度であることは間違いないものの、政府が強調する好ましい影響も徐々に出てきていることも事実であろう。因みに、同年鑑によれば、山東省、上海市、海南省あたりでは前年度比でそれぞれ-4.63%、-6.33%、-6.59%と排污費徴収額が減少している。一方で、同年の中国全体のGDP成長率は7.8%であったことを考えれば、排污費制度に期待されているインセンティブ効果も地域によっては効き始めているのではないかと推測される。

一方、排污費制度の環境投資資金の確保の側面であるが、一般に中国における環境投資資金調達チャンネルは6つあるとされている。排污費制度による収入もその80%が企業あるいは環境保護機関の汚染防除・処理のための補助資金として、低利融資されている（文献11）が全体に占める排污費の割合は年々小さくなっており、1991年から94年の平均で4.43%となっている（文献2）。この事実は排污費の金額が減少していることを示すものではなく、他のチャンネルからの資金調達が相対的に増大したために低下したものと思われる。

おわりに

中国は、経済の高度成長期に入った時期が先進工業諸国に比べ、約30年も遅かった割に、環境対策の諸制度が整備されてきており、整備状況だけを見れば、先進諸国に遜色無いものとなってきている。本論は、その中で経済手段として位置づけられる課徴金制度としての排污費制度の概略について、わが国の公健法制度との比較のもとで、検討したものであった。

前節でみたように、これまでの排污費制度はまだまだ多くの課題を抱えていることは事実であるが、この制度の最も核心的な排污費の徴収単価に一層の改善を加え、対象汚染物質の種類を適宜拡大していくことができれば、この制度の有用性はますます増大してくるものと考えられる。わが国の公健法制度は、確かに公害病患者の救済という排污費制度にみられない役割と環境質の改善面で顕著な貢献を果たしたことは事実であるが、法改正後の同制度は、次第にその役割を減じてきているといわざるを得ない。

中国は、気候変動枠組み条約京都議定書によるCO₂削減対象国にはなっていないものの、中国のCO₂の排出量は、アメリカの22.2%に次ぐ第2位の14.1%（1996年）に達しており、国際的にも早晩その削減に向けての議論が高まってこよう。そうした事態への中国の対応状況を考えるとき、この制度を今後も維持し、その実効を高める努力を続けることの意義は、今後の中国のみならず日本はじめ周辺国、さらには世界の国々にとってもきわめて大きいものと考えられる。

注

- 1) 文献11), 12), 13) に詳しい
- 2) この項は、主に文献1), 2) による。
- 3) 1972年に地方から中央政府に報告された大連湾汚染事件、北京魚汚染事件、松花江水系汚染事件などが有名。
- 4) 新設、改造、増設にかかわるいかなる建設事業においても、汚染防止のための施設が主体工事と同時に設計・建設・操業されなければならないとする制度。
- 5) この項は主に文献1) による。
- 6) この節は、主に文献3), 4) による。
- 7) 賦課料率、納付金額等は、文献4) による。

参考文献

- 1) 片岡直樹『中国環境汚染防治法の研究』成文堂、1997年
- 2) 李志東『中国の環境保護システム』東洋経済新報社、1999年
- 3) 環境庁公害健康被害補償制度研究会『公害健康被害補償予防の手引 平成12年版』新日本法規、2000年
- 4) 塩飽直紀『わが国の硫黄酸化物対策にみる政策手法』『倉敷芸術科学大学紀要 創刊号』1996年
- 5) 環境行政研究会『現代行政全集19環境』ぎょうせい 1985年
- 6) 定方正毅『中国環境ハンドブック』サイエンスフォーラム 1997年 (財)環日本海経済研究所『北東アジア経済白書』2000年
- 7) 中国環境保護行政20年編集委員会『中国環境保護行政20年』中国環境科学出版社 1994年
- 8) 国家環境保護局政策法规司『中国環境保護法規全書1982-1997』科学工業出版社、1997年
- 9) 中国環境年鑑編集委員会『中国環境年鑑1999年版』中国環境年鑑社、1999年
- 10) 段匡『中国の汚染排出費法制度について』富士ゼロックス小林節太郎記念基金、1994年
- 11) 井村秀文、勝原 健『中国の環境問題』東洋経済新報社、1995年
- 12) 石弘之『地球環境問題Ⅱ』岩波新書、1998年
- 13) バーツラフ・シュミル／丹藤、高井訳『中国の環境危機』、1996年
- 14) 読売新聞中国環境問題取材班『中国環境報告』日中出版、1999年
- 15) OECD “Applying Market-Based Instruments To Environmental Policies In China And OECD Countries” OECD、1997年
- 16) 天児他編『現代中国事典』岩波書店、1999年

Environmental Protection Policy in China — Pollution Levy System —

Naoki SHIWAKU

Faculty of College of Liberal Arts and Science for International Studies

Kurashiki University of Science and the Arts,

2640 Nishinoura, Tsurajima-cho, Kurashiki-shi, Okayama 712-8505, Japan

(Received September 30, 2000)

In this paper, the author investigates the pollution levy system in China in comparison with the Japanese similar system. The pollution levy system has been applied in China for more than 20 years and is very important and fundamental economic instrument in Chinese environmental management system.

But, because of the low charge rate, the levy system has not showed its full ability to provide sufficient incentive for pollution reduction so far. Therefore, it is necessary for environmental protection agency to modify charge rate and other necessary factors appropriately to maintain and extend the levy system. If such modification could be done successfully, the levy system will contribute to improve the environmental quality not only in China but also in other countries.