

## 中国における排出汚染費の限界と環境収費の意義

王 天 荷\*

### I はじめに

中国において環境収費制度は「環境保護を強化し，汚染対策を促進する重要な環境経済政策である」と解釈されている（葛他 [2014] 56 ページ）。日本の研究者は，同様の制度を「公害の発生源や環境破壊者に対し，公害対策関係費を汚染者（環境破壊者）から負担金として，あるいは汚染防除税として徴収する方法」と説明し，これを環境課徴金と呼んでいる（宮本 [1989] 205 ページ）。また，韓国では環境賦課金制度という呼び方を使用し，「EU 諸国を中心に採用されてきた手段であり，アジア地域ではあまり活用されてこなかったという認識があった。（中略）汚染制御に加えて環境対策のための財源確保という側面から環境賦課金制度が，早い時期から導入されたという共通の経験を持っている」と記されている（李他 [2010] 1 ページ）。OECD 諸国においては Charges という名称を使用し，「環境汚染物質や不用物の排出量や質に応じて排出者から費用を徴収することで，市場メカニズムの活用を通じて環境汚染物質や不用物を減らすことを目的とした経済的手段の 1 つである」と説明し，Emission Charges や Product Charges, そして User Charges など様々な形態を例に挙げている（OECD [1996] p. 10）。

中国における環境収費制度は少なくとも 60 以上の項目が含まれており，環境収費制度全体を体系的に論じた先行研究はこれまでなかった。一方で，多くの研究では代表的な排出汚染費の制度分析に重点を置いてきたと言える<sup>1)</sup>。例えば，80 年代の導入当初，排出汚染費制度の導入根拠や法的性格に焦点を当てた研究がある。蔡 ([1981] 1-3 ページ) は，部分的経済補償と罰金の併合した説であると主張した。季 [1982]，雷 [1985]，孫・孫 [1989] は，汚染対策の環境投資資金を確保するための制度であると論じた。Ueta [1988] は，汚染制御効果について環境対策を促す誘因として機能せず，開発促進の機能を持つ場合があると指摘した。90 年代に入ってからは，財源調達機能に関して多く論じられるようになった。井村・勝原 ([1995] 91 ページ) は，国有企業の汚染源対策を行う財源調達手段の側面が強いと論じた。片岡 ([1997] 90 ページ) は，汚染問題を解決する資金手当を汚染源にさせる流れで生み出した制度であると述べた。梁 ([2002] 154 ページ) は，汚染者のために汚染改善資金と環境行政財源を調達する手段に過ぎないと主張した。

このように排出汚染費の研究は多数存在していたが，2003 年改革以降では，排出汚染「費」から環境「税」に改革すべきかに関心を持った議論が多い（王 [2009]，楊 [2010]，蘇・許 [2011]，Wang, et al. [2011]）。日本での研究としては，櫻井 ([2007] 32 ページ) が法的性格の面から分析し，排出

---

受付日 2014 年 9 月 4 日，受理日 2015 年 4 月 9 日

\* 京都大学大学院経済学研究科非常勤講師

汚染費の制度趣旨は不明瞭のままであると主張した。植田・何（[2008] 181 ページ）は、改革によって従来の付随する問題が根本的に解決されたわけではないが、企業に強い汚染排出削減の誘因を与え、新汚染源の抑制、収入管理と使用の高効率性といった効果が期待されると論じた。林（[2009] 183 ページ）は、排出汚染費制度は従来の強制的な手段から経済的手段に転換しつつあり、一方で排出汚染費だけでは環境改善投資は補いきれないと述べた。

上述のように、中国の環境收費制度に関する先行研究は、その1項目である排出汚染費制度の分析に集中している。その一方で、2007年に全国規模の大幅な財政管理体制の改革とも言われる「2007年の政府収支分類改革」の実施によって、財政統計体系上最も大きな調整が行われていた<sup>2)</sup>。これより、排出汚染費を含め、税収収入に含まれない環境收費全般に関連する予算管理方法が大きく変化した<sup>3)</sup>が、これに関連した環境收費制度の議論は見当たらない<sup>3)</sup>。

筆者の関心は社会・経済・環境の背景が大きく変化したことにより、現制度がどのような要因で導入され、また旧制度の改革に至るまでの転換期を迎えることになっているのか、そして制度改革を行ったことでどのような効果を持つようになるのか、現制度の仕組みと内容では達成できなかった効果は新たに得られるのかという点にある。本研究は、まず環境收費体系における排出汚染費の位置づけを考察する。次に環境行政・環境立法・環境管理を軸に、排出汚染費制度の歩みを5段階に分けて詳しく見た上で、財源調達と汚染制御の2側面から限界を示す。更に環境收費における様々な自然資源費のうち、土地資源は中国の環境税制の中で特に重要視されるべき論点になることを明らかにし、最後に全体をまとめる。

## II 環境收費における排出汚染費の位置づけ——予算管理方式から

環境收費の資金管理に関しては、2011年より基本的に全て一般会計に算入し、予算内管理となっている。環境收費の予算管理方式は、税収収入と区別した非税収入の行政事業性收費、政府性基金、国有資源有償使用費収入、そして専項収入の4項目が含まれる。

「行政事業性收費」とは、国民や法人に特定なサービスを提供する過程において、コストを補う形で非営利原則に従い、対象者に徴収する費用のことである。「政府性基金」とは、特定の基礎施設建設と社会公共事業の発展を目的に、専項用途を有する財政資金のことである。「国有資源有償使用費収入」とは、土地、海域、鉱産、水、森林、旅行、無線周波、及び都市行政公用施設や公共空間など国有の有形なあるいは無形な資源の開発権、使用权、踏査権、採掘権、特許経営権、タイトル使用权、報告権等を取得する際に、徴収する有償譲渡収入のことである。そして「専項収入」とは、特定需要に応じて国務院が直接承認し、または財務部が国務院の授權を受けて承認し、設置及び徴収する特定目的のみに使用される収入のことである。

自然資源費は、部門別にそれぞれ上記の行政事業性收費、政府性基金、国有資源有償使用費収入、専項収入の4項目に算入される（表1を参照）。行政事業性收費に算入される自然資源費は、水利・国土・林業・海洋・漁業といった多部門が徴収する自然資源に関連した管理費、登録費、サービス費、保護費、賠償費、補償費、処理費が含まれる。政府性基金と国有資源有償使用費収入の2項目に算入されるのは、主に水利部門と国土部門が中心の開発建設基金と自然資源の使用权に対する有償使用収入である。そして、専項収入に入るのは、水資源費、鉱産資源費、草原植生恢復費の3種類である。

表1 環境収費の全体図

環境収費	非税収入の項目別/徴収部門別	行政事業性収費 (管理費, 登録費, サービス費, 保護費, 補償費, 賠償費, 処理費)	政府性基金 (開発建設基金)	国有資源有償使用費収入 (使用権の有償使用収入)	専項収入
自然資源費	水利部門	河道採砂管理費 河道工程修建維護管理費 長江河道砂石資源費 水土流失防止治費 水土保持施設補償費 占用水域補償費 占用農業灌溉水源及施設補償費	国家重大水利工程建設基金 中央・地方水利建設基金 地方大中型水庫庫区基金 大中小型水庫移民扶助基金 三峡水庫庫区基金	水能資源開発利用権出讓収入 河道砂石資源有償使用収入	水資源費
	国土部門 ① 鉱産	採鉱登録収費 鉱産資源踏査登録費 石油(天然ガス)踏査・開採登録費	石炭の持続可能な發展基金 (山西省)	場と鉱区使用費収入 採鉱権競売所得 採鉱権出讓所得	鉱産資源費 a. 鉱産資源補償費, b. 採鉱権・採鉱権の使用費 c. 採鉱権・採鉱権の代金
		② 土地	土地復墾費 土地登録費 土地徴収管理費 土地放置費 耕地開墾費	新菜地開発建設基金 新增建設用地土地有償使用費 国有土地使用権出讓金 国有土地収益基金 農業土地開発資金	
	林業部門	緑化費 陸生野生動物資源保護管理費	育林基金 森林植生恢復費		
	草原部門				草原植生恢復費
	海洋・漁業部門	海洋廃棄物収費 漁業資源増殖保護費 漁業資源賠償費 水生野生動物資源保護費		海域使用金収入	
汚染費	環境保護部門	都市放射性廃棄物運送貯蔵費 環境監視測定サービス費		排污権有償使用収入	排出汚染費 a. 汚水, b. 廃ガス, c. 固体廃棄物と危険廃棄物, d. 騒音
	建設部門	都市汚水処理費 都市生活ゴミ処理費 緑化施設賠償費 緑化補償費 環境衛生費	再生可能エネルギー發展基金		
	交通部門	船舶登録費 浮油回収費	船舶汚染損害賠償基金 長江口航道維持収入 車輛通行費 船舶港務費		三峡庫区移民専項収入
	その他部門 (税務局・財政部)		廃棄電気電子製品処理基金 原子力発電所使用済み燃料処理基金		

注)：浙江省の「政府非税収入項目目録」では、「専項収入」という項目がなく、排出汚染費や水資源費は「行政事業性収費」項目に算入し、鉱産資源費は「国有資源有償使用費収入」に入る。また、遼寧省では新增建設用地土地有償使用費と国有土地使用権出讓金は、「政府性基金」項目ではなく「国有資源有償使用費収入」項目に含まれている。

出所)：浙江省、遼寧省、湖南省、湖北省、江蘇省の「政府非税収入項目目録」、2007年と2011年の「政府収支分類科目」をもとに筆者作成。

一方で汚染費は、自然資源費と比べると、限られた費用しかなく、主に環境保護部門、建設部門、交通部門の3部門が資金の徴収管理を行っている（関連部門が地方税务局に委託し、代理で徴収を行うこともある）。そのうち、排出汚染費は環境保護部門が管理するもつで、この専項収入に位置することになる。

「行政事業性収費」項目で良く知られている汚染費は、都市汚水処理費と都市生活ゴミ処理費があるが、地域によって徴収方法は様々で、電気代や水道料金等に乗せして徴収することもある。「政府性基金」項目では、再生可能エネルギー発展基金（2011年導入）、船油汚染損害賠償基金（2012年導入）、長江口航路維持収入（2011年導入）、廃棄電気電子製品処理基金（2012年導入）、原子力発電所使用済み燃料処理基金（2010年導入）などがある。そして「専項収入」項目には、排出汚染費の他に三峡庫区移民専項収入がある。

### Ⅲ 中国の代表的な環境収費——排出汚染費の制度変遷

#### 1 排出汚染費制度の導入（第1段階）

中国の排出汚染費制度は、1978年国務院環境保護指導グループ（中国最初の環境行政主管部門、現在の環境保護部の前身）が環境保護工作報告の要点で初めて提案された。1979年公布された環境保護法（試行）第18条の規定によって、国が定めた基準を超える汚染物質の排出に対して排出汚染費を徴収する制度であると定められた。その後、チベット、青海を除いた全国27の省・自治区・直轄市において排出汚染費の実験的徴収が始まった。そして、各地での実験結果が総括され、1982年「排污費徴収暫定施行弁法」の公布により中国の排出汚染費制度が正式に確立された。

この暫定弁法では、工業「三廢」の排出基準<sup>4)</sup>を徴収基準として規定していたが、全ての産業分野や水域に同じ基準を適用していたため、柔軟性が欠ける点や、「三廢」の排出基準に規定されていない汚染物質は地方によって設定された低い排出基準を優先する点、そして具体的な汚染抑制の数値目標が提示されていなかった点など様々な問題点を解決する必要がある。また、この暫定弁法によれば、排出汚染費の使途について、地方財政予算（一般会計）に算入し、環境保護補助資金として預けられていた。しかし同時に、納付金額の80%は排出汚染費を納付した企業に無償補助し、20%は環境保護機構の管理、監督能力の建設資金にすることが規定されていた。

このように排出汚染費制度の導入当時は、環境保護政策がまだ起動し始めの頃に環境保護法（試行）とほぼ同時に排出汚染費制度が環境立法で位置づけられたことに意味があると考えられる。

#### 2 排出汚染費の資金管理と使途（第2段階）

第2段階は、環境保護が中国の基本国策として位置づけられ、排出汚染費の資金管理とその使途が法律上において確立され、財源確保に努めた期間である。

1984年、当時の城郷建設環境保護部（現在の環境保護部の前身）は国家計画委員会などと共同で「環境保護資金ルートに関する規定の通知」を公布し、中国の環境政策史上初めての環境保護資金の正式なルートを法律上で定めた。この通知では8項目<sup>5)</sup>の資金源を環境保護投資の正式な資金源として規定し、そのうち排出汚染費は4番目の項目として、汚染源対策に充てるよう定めた。この排出汚染費項目は後に「排污費補助資金」と呼ばれている。

1988年「汚染源治理専項基金の有償使用暫定弁法」の公布によって、従来の排出汚染費制度の無

償補助から一部有償貸付への転換が制度化された。つまりこれまでは徴収された排出汚染費の使用は、その8割が汚染源に補助金として徴収先へ還付していたことが、この有償使用暫定弁法によって一定割合（20%～30%）を拠出して基金を作り、それを低利で排出汚染費を納付した企業に貸し付けるようになった。以降、排出汚染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（金・張 [2008]）。

### 3 排出汚染費の徴収基準と汚染抑制目標（第3段階）

上で述べたように、1982年暫定弁法の公布当初、排出汚染費の徴収基準は整えられていなかった。それが1989年環境保護法の正式公布を境に、徐々に確立され、汚染物質の抑制目標も設定された。第3段階は、国家第8次5ヵ年計画期間（91～96年）と同時期に進行し、環境保護5ヵ年計画が全国的に各部門及び各地方政府・国有企業まで本格的に普及したことを意味している。

具体的に廃水の徴収基準は、1991年「廃水基準超過の調整と騒音基準超過の統一に関する徴収基準の通知」をもって、新しく公布された。これより徴収単価が一定程度高められ、中国における廃水基準超過の排出汚染費の徴収基準が統一された。そして、1993年「廃水排汚費徴収に関する通知」以降、基準超過の場合のみならず、水域に汚染物質を排出する全国範囲での徴収が展開され、名称も廃水基準超過の排出汚染費から污水排出汚染費に変更された<sup>9)</sup>。廃ガスは、1992年ボイラーによる大気汚染物質排出基準の公布をはじめ、SO<sub>2</sub>排出汚染費の実験的徴収が起動された。そして2000年大気污染防治法の改正より、大気汚染物質の排出に対する総量規制や排出許可証の導入が確定された。固体廃棄物は、1995年固体廃棄物污染防治法によって、工業の固体廃棄物や危険な固体廃棄物に関する排出汚染費の徴収基準が明確化された。その他、騒音は1989年の「環境騒音污染防治条例」を基に、1996年の環境騒音污染防治法と1991年に発布した基準超過騒音排汚費の徴収基準によって具体的に定められた。

### 4 排出汚染費の発展と改革（第4段階）

90年代後期から2000年までは、排出汚染費の急速な発展段階であった。ここで2つ重要な環境保護政策がある。1つが1996年の「環境保護第9次5ヵ年計画及び2010年長期目標」<sup>7)</sup>が審議され、採択されたことである。これは環境保護5ヵ年計画において国务院初の採択・施行である。これにより1996年からは「汚染物質排出の総量規制」と「世紀を跨ぐグリーンプロジェクト計画」の2大措置が講じられ、各地方の環境保護部門は排出汚染費の徴収強化に努めた。

もう1つが国务院より発布された「排汚費徴収使用管理条例」である。2003年排出汚染費制度が改革されて幾つか制度内容が修正された：①倍加徴収及び加重徴収の徴収規定が削除された。②徴収基準について排出基準超過濃度から汚染排出総量に変更された。③資金の使途について企業から集められた排出汚染費は環境行政補助資金としての使用が禁止され、使用目的が汚染防止及び処理、または新技術の開発普及及び応用に限定された。④排出汚染費収入について環境保護部門に納まる代わりに商業銀行を通じて国庫に納め、専用基金として管理されることになった。これより環境保護部門の予算は財政部門に申請する形で当地の汚染整備や企業の技術投資用の経費が出され、更に環境保護部門自身の行政費用は財政部から分配されることとなった。

第4段階は、中国政府の「持続可能な発展」目標によって、排出汚染費の徴収が強化され急速な発展を遂げた。そしてその後には排出汚染費制度は大きな転換期を迎え、新しい段階に至った。

## 5 排出汚染費の新局面（第5段階）

排出汚染費制度の改革以降、徴収基準や使用管理が強化された。しかし、排出汚染費の資金管理に関しては、専用資金（後に「専攻収入」という予算項目にあたる）として予算内資金に算入し、環境保護資金として使用すると明記されている一方で、財源とする予算外資金（非一般会計）の存在や、情報公開と透明化に欠けるといった指摘があった。

そこで財政予算に関する高水準な要求に伴い、2007年に政府収支分類改革が行われ、「政府収支分類改革法案」の実施により中国の予算管理方式は政府収入を大きく「予算内資金収入」と「予算外資金収入」の2分類がなされた。その後、2011年に全ての予算外資金を予算内に管理することが命じられた。現行の中国予算管理方式は政府収入を①税収収入（21種）、②社会保険基金収入（9種）、③非税収入（7種）、④回収本金収入（4種）、⑤債務収入（2種）、⑥移転性収入（9種）の6つに大分類している。そのうち排出汚染費は、③非税収入の「専攻収入」項目にあたる。

近年、政府収支分類の細分化、財政収入の厳格化によって財政情報の透明化がより一層推進されている。特に2011年「国家環境保護『十二五』企画」の採択や、第12次5ヵ年計画（11～15年）で資源税の改革と環境税の導入研究が強調されることなど、排出汚染「費」から環境「税」に切り替えるといった環境税の導入議事が日程に乗せられたことは排出汚染費の新局面と言えるであろう。

## Ⅳ 環境收費における排出汚染費の限界——財源と汚染制御効果から

排出汚染費の導入当初、徴収基準に関しては、1979年環境保護法（試行）の規定で「国家の規定する基準を超過して汚染物質を排出する」ことが賦課要件となっており、排出基準違反者に対して罰金を徴収することになっていた。つまり、導入当時の排出汚染費は各地域の実験的徴収であり、一種の基準超過型罰金とも言える。1982年「排污費徴収暫定施行弁法」以降、旧水污染防治法と改正の大気污染防治法で「汚染物質を排出するもの全て」に排出汚染費を徴収するよう定められ、その後徐々に廃水、廃ガス、固体廃棄物、騒音、放射線廃棄物（1988年「放射性防護規定」）の5分野100種類以上の汚染物質を対象にした徴収まで広がっていたことがある。改革前の排出汚染費制度は、罰金としての性格を持った排出基準遵守型として位置づけし、国有企業の汚染源対策と環境行政費用としての財源調達手段であった。

2003年排出汚染費の制度改革によって、汚水、廃ガス、固体廃棄物、騒音の4分野113種類の汚染物質を対象にした排出汚染費が徴収されるようになった。また、排出基準超過濃度から汚染物質排出総量（騒音は従来の基準超過徴収）に変更された。改革後の排出汚染費制度は、経済的手段として期待されつつも、排出汚染「費」である以上、汚染物質の排出総量規制型の制度というのが一般的な評価である。他方で、2007年以降、中国における財政管理体制の改革や財政統計体系の調整に伴って、財源と汚染制御効果の側面から、排出汚染費制度を評価する必要があると考えられる。

### 1 財政予算における政府収入の財源として

2007年の政府収支分類改革の実施以降、中国の予算管理方式は政府収入を6つに分類し、その下に款・項・目を新たに設けている。排出汚染費は「非税収入」という分「類」の下で、「専項収入」という条「款」のもの「項」目に分けられた。更に「項」の下には汚水排出汚染費、廃ガス排出

表2 政府収入の財源としての排出汚染費

年 度	「非税収入」類 (対GDP比)	「専項収入」款 (非税収入に占める割合)	「排污費収入」項 (専攻収入に占める割合)
2007年	5699.81億元 (2.14%)	1241.85億元 (21.79%)	173.60億元 (13.99%)
2008年	7106.56億元 (2.26%)	1554.10億元 (21.88%)	176.85億元 (11.38%)
2009年	8996.71億元 (2.64%)	1636.99億元 (18.20%)	164.22億元 (10.03%)
2010年	9890.72億元 (2.46%)	2040.74億元 (20.63%)	188.19億元 (9.22%)
2011年	14136.04億元 (2.99%)	3056.41億元 (21.62%)	189.90億元 (6.21%)
2012年	16639.24億元 (3.20%)	3232.63億元 (19.43%)	188.92億元 (5.84%)

出所)：『中国財政年鑑』2012年度版より筆者作成。

汚染費、固体廃棄物と危険廃棄物の排出汚染費、騒音基準超過の排出汚染費などといった科「目」がある(表2を参照)。

表2から分かるように、2007年から2012年までに、非税収入の総額は急激に増加し、当年度の対GDP比はわずかであるが増加傾向を示している。非税収入に属する専項収入の総額を見ると、6年間で倍の成長率をみせ、当年度の非税収入に占める割合は横ばいで約2割を保ち続けている。一方、排出汚染費収入の総額はほぼ変わらず、専項収入に占める割合は13.99%から5.84%と半分以下まで減少している。

2007年、非税収入の分「類」に含まれる条「款」の数は、①行政事業性取費、②政府性基金、③国有資源(資産)有償使用費収入、④専項収入、⑤国有資本経営収益、⑥罰没収入、⑦宝くじ資金収入<sup>8)</sup>、⑧その他収入の8つであったが、2008年以降は「宝くじ資金収入」を「政府性基金」の下に1「項」目として配属することになり、残りの7条「款」は2012年まで変わっていない。つまり名目上、非税収入に含まれる條款は変化したが、非税収入の総額は一定のままである。

2008年製品油価格税改革<sup>9)</sup>が行われ、2009年から石油製品の消費税引き上げ(従量課税)と道路建設・橋梁建設費など6項目<sup>10)</sup>の料金徴収廃止が実施された。これにより徴収廃止された6項目の料金のうち、3項目(内河道航道養護費、公路運輸管理費、水路運輸管理費)は専項収入から取り除かれることになり、代わりに専項収入の「その他」項目の下に「製品油価格税改革による返済と追加支払収入」<sup>11)</sup>という新しい科目が設定された。つまり専項収入に属する科目の数は変更されたが、専項収入の総額は変わっていない。

総じて2007年から2012年までの6年間、政府収入の予算管理方式に変動は見られるが、これによって排出汚染費が専項収入に占める割合に影響はなかったと考える。また、非税収入と専項収入は大きな伸び率を示している一方で、排出汚染費の総額はほとんど変わっていないことが分かるであろう。

## 2 環境保護資金の財源として

中国は環境対策の一環として、1984年初めて8項目の資金源を環境保護資金の正式なルートとして法律上に定めている。そのうち排出汚染費は、環境保護の補助資金として組み込まれている。以下では、排出汚染費が環境保護資金の財源としてどのように位置づけられていたかを明らかにする。

表3において、年代のラインは5ヵ年計画を期間に取り、1986年開始の第7次5ヵ年計画期間をスタートラインに設定している。なぜなら中国は第6次計画期間から環境保護5ヵ年計画が始まり、1984年の通知より環境保護資金のルートが定められ、統計上変化が見られるのは1985年以降だからである。しかし統計データは2012年までとなっているため、第12次5ヵ年計画は2011年と2012年の2年間を収集し、算出している（以降の図表も同様）。

表3 環境保護資金の財源としての排出汚染費

環境保護5ヵ年計画期間	環境保護資金の総額 (対GDP比)	排出汚染費 (総額に占める割合)
第7次5ヵ年計画期間 (1986年～1990年)	476.4億元 (0.69%)	78.3億元 (16.43%)
第8次5ヵ年計画期間 (1991年～1995年)	1306.57億元 (0.73%)	122.1億元 (9.27%)
第9次5ヵ年計画期間 (1996年～2000年)	3516.4億元 (0.89%)	252.5億元 (7.18%)
第10次5ヵ年計画期間 (2001年～2005年)	8395.1億元 (1.30%)	417.8億元 (4.98%)
第11次5ヵ年計画期間 (2006年～2010年)	21623.3億元 (1.41%)	848.5億元 (3.92%)
第12次5ヵ年計画期間 (2011年、2012年)	14279.8億元 (1.44%)	378.8億元 (2.65%)

出所)：『中国統計年鑑』各年度版より筆者作成。

表3より、全体的に中国の環境保護資金の総額は急上昇していることが分かる。環境保護資金がGDPに占める平均比率は、最初の0.69%から1.44%へ倍の規模で拡大している。一方で資金源の1つである排出汚染費は増えているが、環境保護資金に占める割合は16.43%から2.65%まで縮小している。つまり、排出汚染費は環境保護資金の財源として位置づけられなくなってきたと考えられる。

ここで、1988年の「汚染源治理専項基金の有償使用暫定弁法」によって、排出汚染費を無償補助から一部有償貸付へ転換したことに着目する。つまり、企業側の自主経営による自己調達資金の取り分が増えたことで、排出汚染費の投入額は実際に減少したことが考えられる。その結果、環境保護資金の財源としての排出汚染費だけでは不十分になった可能性があるため、汚染物質の科目別に排出汚染費を確認する必要がある。

## 3 科目別に見た旧工業汚染対策の財源として

中国の汚染源対策は大きく既存と新規に区分されている。既存汚染源対策とは、旧工業部門の廃水、廃ガス、固体廃棄物、騒音など工業「三廃」を中心とした汚染物質除去に必要な工事や設備投



資である。新規汚染源対策とは、全ての新設・増設・改築を行う建設事業に対して環境保護施設の同時設計・同時建設・同時操業という新規「三同時」建設プロジェクトのことである。

統計上、1995年までの排出汚染費は、基準超過排污費、污水排污費、四項目收費の3科目から成り立っていた。「基準超過排污費」とは、環境保護行政部門が定めた基準に違反したことにより徴収する排出汚染費である。「污水排污費」とは、排出基準の違反に関係なく、汚染物質の排出者から徴収する排出汚染費のことである。そして「四項目收費」とは、加重徴収・倍加徴収・滞納金・補償性過料からなる罰金である。1996年から上記の3科目に「SO<sub>2</sub> 排污費」が加えられ、4科目となった。その後2003年改革を境に、排出汚染費は廃ガス排污費、污水排污費、騒音基準超過排污費、固体廃棄物排污費の新しい4科目に変更された。

汚染物質の科目別に分かれた排出汚染費の内訳を見ると以下のことが分かる（図1と図2を参照）。90年代初期は基準超過排污費が圧倒的な位置を占め、四項目收費が2番目に多かった。実際、基準超過排污費は四項目收費と同じく罰金の性質を持っているため、排出汚染費の全体が罰金によって賄われていることが読み取れる。更に、90年代後半から、SO<sub>2</sub> 排污費が急速に増えていることが分かる。2003年改革後、中国政府は污水と廃ガスに重心を置くようになった。

そして、2003年の改革によって、それまで排出汚染費の資金用途に関しては20%を地方環境行政の建設費用として充てるという規定が廃止され、地方財政への一般予算化を定められた。具体的には、重点・区域汚染源、または国務院が規定した汚染源の汚染防止と処理、そして汚染防止と処理に関する新技術の開発・普及・応用に指定された。特に環境衛生、緑化、新設企業の汚染防止と処理への使用は禁止されている<sup>12)</sup>。ここでいう新設企業の汚染防止と処理とは、新規「三同時」建設プロジェクトのことである。つまり排出汚染費の資金は、旧工業の汚染防止と処理が重点的な旧工業汚染源対策を主な用途としている。

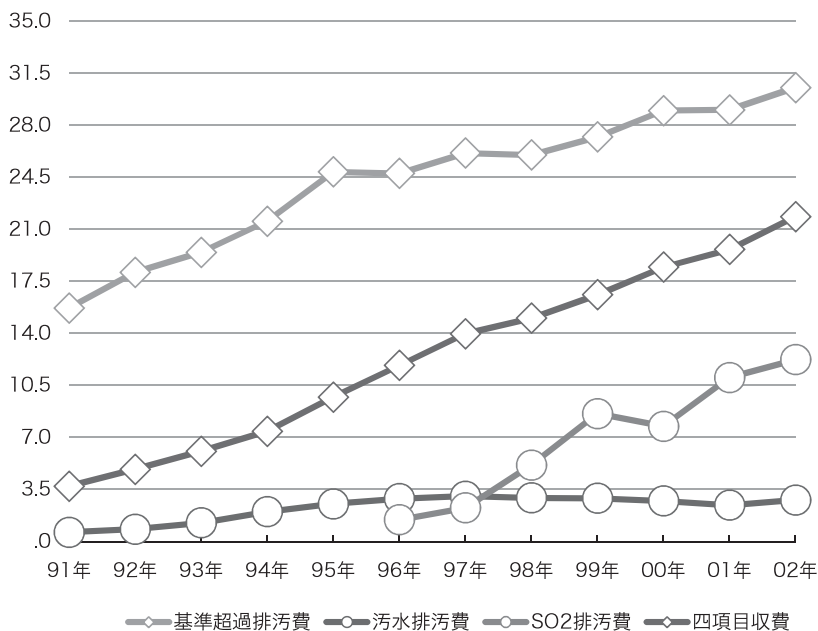


図1 排出汚染費の内訳（改革前）

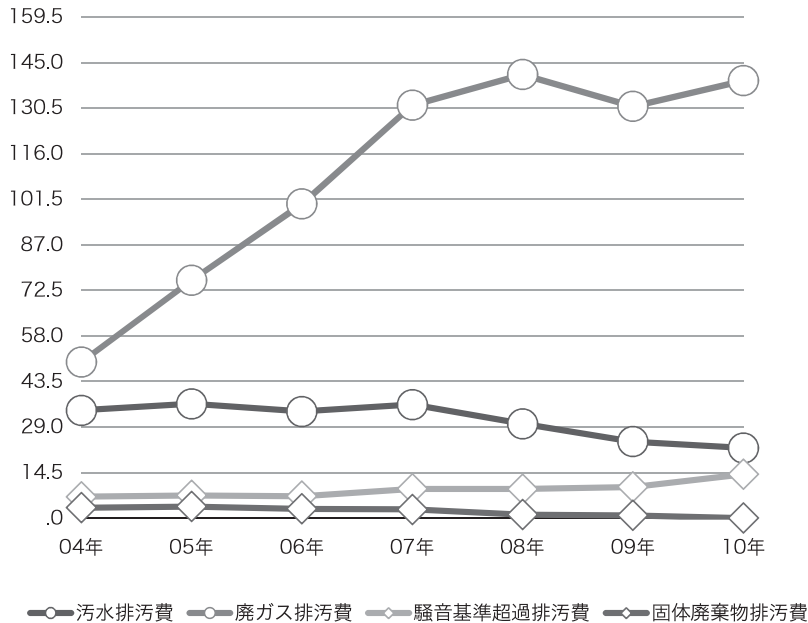


図2 排出汚染費の内訳 (改革後)

出所)：『中国統計年鑑』、『全国環境統計公報』、『環境統計年報』の各年度版をもとに筆者作成。

表4 科目別に見た旧工業汚染源対策の財源としての排出汚染費

年代	汚水排污費/ 廃水対策資金	廃ガス排污費/ 廃ガス対策資金	固体廃棄物排污費/ 固体廃棄物対策資金	騒音基準超過排污費/ 騒音対策資金 (億元)
2004年	32.50%	34.78%	14.91%	6.83>1.3
2005年	27.24%	35.54%	13.67%	7.30>3.1
2006年	22.50%	42.86%	16.39%	7.00>3.0
2007年	18.43%	47.74%	15.52%	9.34>1.8
2008年	15.45%	53.13%	6.04%	9.28>2.8
2009年	16.29%	56.37%	4.11%	9.94>1.4
2010年	17.20%	73.74%	0.35%	14.01>1.5

出所)：『中国統計年鑑』各年度版に基づき筆者作成。

表4は汚染物質の科目別に徴収された汚水排污費、廃ガス排污費、固体廃棄物排污費、騒音基準超過排污費が、旧工業汚染源対策の資金として、それぞれ旧工業部門の廃水対策資金、廃ガス対策資金、固体廃棄物対策資金、騒音対策資金の財源として成り立っていたのかを分析した結果である。ここで2004年から2010年までのデータを使用した理由は、2003年改革後に排出汚染費の徴収額が旧工業汚染源対策に対応した4科目に新しく変更されていることと、2010年以降は科目別に統計が発表されていなかったからである。

科目別に見たところ、汚水と廃ガスを重点に旧工業汚染源対策を行っていることが分かる。特に、

廃ガス排汚費は、他の3科目と比べ、一貫して高い比率を示しており、廃ガス対策資金に占める割合もここ数年で3割から7割に上昇した。対照的に、廃水対策資金に占める汚水排汚費の割合は32.5%から17.2%に減少している。汚水に関しては、近年工業部門からの廃水よりも都市部からの生活污水の方が問題化していると考えられる。『全国環境統計公報』（95～10年）によれば、工業部門の廃水処理率は1995年76.8%だったのが、2000年で既に95%まで達成している。しかし、2001年都市部の生活污水処理率はわずか18.5%で2010年は72.9%までしか上がっていない。

その一方で、固体廃棄物対策に徴収した固体廃棄物排汚費の割合は14.9%から0.35%に減り、旧工業汚染源対策資金として成り立っていない可能性が高い。また、騒音基準超過排汚費の徴収額は騒音対策資金を上回り、投資額が徴収額より少ないことになる。騒音対策資金の投資が少ないにも係わらず、騒音の基準超過企業数は年間9万戸を超えている（2010年数値）。このような傾向は対策の重点を工業「三廃」に置いてきたこと、そして工業「三廃」以外の環境汚染問題が未だに深刻な状況にあることを物語っている。

以上、排出汚染費の財源調達機能について分析を行い、十分満足な水準とは言えない状況であることが分かった。他方で、近年の『全国環境統計公報』によれば、工業部門の汚染削減技術は徐々に進歩している。廃ガスを例に、工業燃料の燃焼によるSO<sub>2</sub>の排出基準遵守率は、2001年62.8%だったのが2010年には93.1%まで達している。工業生産過程でSO<sub>2</sub>の排出基準遵守率は2001年の51.1%から2010年の89.9%まで改善できている。また、工業固体廃棄物の総合利用率は1995年当時の42.9%から2012年の61.0%まで高められている。

現在の排出汚染費は確かに財源調達の側面で汚染対策への寄与度が低いかも知れないが、汚染物質の排出量が未だ規模が大きく、環境改善までは程遠い状況である<sup>13)</sup>ことを鑑みると、排出汚染費による企業の汚染制御効果についても評価する必要がある。

#### 4 企業の汚染制御効果から

排出汚染費の汚染制御効果を見るにあたり、注意する点が1つある。仮に汚染制御効果があるとしても、それは排出汚染費によるものなのか、それとも環境保護政策の規制的要因、あるいは環境保護資金の投資による付随的效果であるのかは定かではないということである。

表5は環境保護5ヵ年計画期間を縦軸にした26年間の排出汚染費の徴収状況である。排出汚染費の平均徴収額は当初の15.652億元/年から189.41億元/年に増え続けていることが分かる。一方で、徴収対象数は第10次5ヵ年計画期間を境に419.67万戸から265.13万戸に急激減少する結果となった。これは2003年排出汚染費の制度改革が倍加徴収と加重徴収を削除したことと、徴収基準を変更したことが原因ではないかと考えられる。そこで、2003年改革後、各年の徴収状況を確認したところ、今まで増加傾向であった排出汚染費の徴収対象数は、改革を境に減少していることが分かる（図3を参照）。

『中国環境年鑑』（2004年度版）によれば、2003年改革以降、環境管理がより一層強化されるようになったため、汚染排出の深刻な企業に対して、2004年は2003年と比べ廃業・操業停止・合併・転業の実施率が16.1%も増加している。従って、排出汚染費によって企業の汚染制御効果をもたらしたのではなく、中国における環境保護政策の規制による効果の方が大きく影響している可能性がある。次に、環境保護資金の用途から、投資結果による企業への汚染制御効果はあったのかを確認する（表6を参照）。

表5 26年間の徴収状況

環境保護5ヵ年計画期間	徴収対象数 (万戸)	徴収総額 (億元)	毎年の平均徴収額 (億元/年)
第7次5ヵ年計画期間 (1986年～1990年)	77.62	78.26	15.652
第8次5ヵ年計画期間 (1991年～1995年)	135.19	138.77	27.754
第9次5ヵ年計画期間 (1996年～2000年)	317.43	248.93	49.786
第10次5ヵ年計画期間 (2001年～2005年)	419.67	417.86	83.572
第11次5ヵ年計画期間 (2006年～2010年)	265.13	846.96	169.392
第12次5ヵ年計画期間 (2011年, 2012年)	72.20	378.82	189.41

出所：『中国統計年鑑』、『全国環境統計公報』、『環境統計年報』の各年度版をもとに筆者作成。

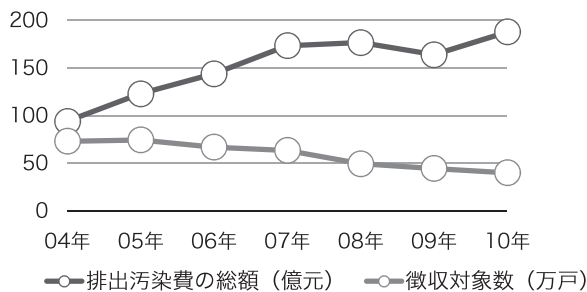


図3 改革後の徴収状況

上述のように、排出汚染費は環境保護資金の調達ルートの一つである。環境保護資金は、汚染源対策投資と環境基盤建設投資に使われている。汚染源対策投資資金とは、既存と新規それぞれ旧工業汚染源対策資金と新規「三同時」建設プロジェクト資金のことである<sup>14)</sup>。環境基盤建設投資資金とは、都市環境基礎施設建設資金のことであり、都市燃料ガス、地域集中熱供給、下水道、公園の緑化、環境衛生など都市部の開発と生活環境に対応した総合的な事業が含まれる。

表6から分かるように、汚染源対策投資資金のうち、旧工業汚染源対策に使われる分は年々下がっており、今は既に1割未満までになっている。一方で新規汚染源対策の「三同時」建設プロジェクトに投資した資金は、第7次5ヵ年計画期間から第12次5ヵ年計画期間までほぼ平均して3割程度を維持している。そして最も変化したのが環境基盤建設投資資金であり、近年は半分以上の環境保護資金が都市部の環境基盤建設に充てられている。環境保護資金の全体を見たところ、工業部門の汚染源対策よりも都市部のインフラ建設に重心を置いていると言える。続いては環境保護資金のうち、旧工業汚染源対策資金に限定し、その財源出所から排出汚染費の企業への汚染制御効果を試みる(表7を参照)。

表6 環境保護資金の使途

環境保護5ヵ年計画期間	1. 汚染源対策投資資金		2. 環境基盤建設投資資金	環境保護資金総額 (A = ① + ② + ③)
	①旧工業汚染源対策 (①/A)	②新規「三同時」建設 (②/A)	③都市環境基礎施設建設 (③/A)	
第7次5ヵ年計画期間 (1986年～1990年)	196.19億元 (41%)	126.59億元 (27%)	153.64億元 (32%)	476.42億元
第8次5ヵ年計画期間 (1991年～1995年)	407.97億元 (31.22%)	?	?	1306.57億元
第9次5ヵ年計画期間 (1996年～2000年)	727.9億元 (20.70%)	?	?	3516.4億元
第10次5ヵ年計画期間 (2001年～2005年)	1351.0億元 (16.09%)	2160.2億元 (25.73%)	4884.3億元 (58.18%)	8395.1億元
第11次5ヵ年計画期間 (2006年～2010年)	2418.4億元 (11.18%)	7885.0億元 (36.47%)	11320.1億元 (52.35%)	21623.3億元
第12次5ヵ年計画期間 (2011年, 2012年)	944.9億元 (6.62%)	4802.8億元 (33.63%)	8532.1億元 (59.75%)	14279.8億元

出所)：『中国統計年鑑』, 『環境統計年報』の各年度版より筆者作成。

表7 旧工業汚染源対策資金の財源出所

環境保護5ヵ年計画期間	①予算内基本建設資金 ②予算内更新改造資金 ③総合利潤留保資金	④環境保護補助資金	⑤融資及びその他資金
第7次5ヵ年計画期間 (1986年～1990年)	55.18%	17.07%	27.74%
第8次5ヵ年計画期間 (1991年～1995年)	56.43%	13.70%	29.86%
第9次5ヵ年計画期間 (1996年～2000年)	23.27%	8.95%	67.78%
環境保護5ヵ年計画期間	(1)国家予算内資金	(2)環境保護専用資金	(3)その他資金
第10次5ヵ年計画期間 (2001年～2005年)	8.77%	4.38%	86.85%
環境保護5ヵ年計画期間	1. 政府からのその他補助資金	2. 排污費補助資金	3. 企業自己調達資金
第11次5ヵ年計画期間 (2006年～2010年)	3.13%	1.87%	94.99%
第12次5ヵ年計画期間 (2011年, 2012年)	記載無し		

注)：2000年以前の数値は金・張 ([2008] 51ページ) を参照。

統計資料の制約のため、第11次5ヵ年計画期間は2007年の数値を除いた4年間の集計を行った。

出所)：『中国統計年鑑』, 『中国環境年鑑』, 『環境統計年報』の各年度版より筆者作成。

第9次5ヵ年計画期間まで、旧工業汚染対策資金の財源は、①予算内基本建設資金<sup>15)</sup>+②予算内更新改造資金<sup>16)</sup>+③総合利潤留保資金<sup>17)</sup>+④環境保護補助資金<sup>18)</sup>+⑤融資及びその他資金<sup>19)</sup>によって集められていた。第10次5ヵ年計画期間から新しい環境統計表報告制度の適用によって、国家予算内資金<sup>20)</sup>、環境保護専用資金<sup>21)</sup>、その他資金<sup>22)</sup>の3項目にまとめられた。そして第11次5ヵ年計画からは、政府からのその他補助資金、排污費補助資金、企業自己調達資金と呼び方が変えられた。

それぞれの配分から占める割合を見ると、中国政府からの補助資金が初期の50%強から3%まで下落した。反対に企業自己調達資金は27.74%から94.99%まで急激に上昇していった。この数値から言えることは、国の財政により支えられていた旧工業汚染源対策資金は非財政部門、つまり企業の自主営業で自己資金調達に変化したということである。他方、排污費補助資金は最も少なく、その比率も17%から2%以下に減少している。従って、仮に企業の汚染制御効果があると主張する場合、それを促したのは排出汚染費の結果というより環境保護資金の制度上にあったのではないかと考える。

## V 環境收費の土地資源に関連して——07年改革による変化

以下では「行政事業性收費」項目と「政府性基金」項目を中心に、とりわけ国土部門の土地資源を分析する。なぜなら、土地資源は一次エネルギーの鉱産資源と異なり、土地の再利用が可能である一方、地表構造の破壊によって土壌層の回復不可能を与えるような不可逆性を持った資源である。また、土地資源は循環可能な水資源とも異なり、移動不可能という点で目立った特徴がある。更に、土地資源の総量は限られており、林業や漁業などのように人工的に増やすこともできない。環境保護という面で、土地資源に関連する環境收費を議論することは、重要な意味があると考えられる。

予算管理方式による土地資源関連の環境收費は、行政事業性收費と政府性基金の2項目に分かれるが、徴収根拠方式では行政権力による徴収であり、強い強制力を持つという特徴がある。ここでは、予算管理方式の項目別に詳しく見ることにする(表8を参照)。

行政事業性收費には、土地復墾費、土地登録費、土地徴収管理費、土地放置費と耕地開墾費が含まれる。「土地復墾費」とは、開墾する条件がない場合、あるいは開墾した土地が基準を満たさない場合に支払う費用のことである。「土地徴収管理費」と「土地登録費」は、土地の徴収過程で行政機関あるいは事業単位が具体的な業務を行い、公共サービスを提供することで発生する費用のことである。「土地放置費」とは、徴収した土地が開発・使用されず、放置状態に置かれている場合の費用である。そして、「耕地開墾費」とは、農用地を徴収した場合、使用面積に相当な新しい土地を開墾する際にかかる費用である。

政府性基金には、国有土地使用権出讓金、国有土地収益基金、農業土地開発資金、新菜地開発建設基金、そして新增建設用地土地有償使用費が含まれる。これらは、新菜地開発建設基金以外、全て「土地出讓金」という土地の払い下げ段階で徴収される土地利用代金から、それぞれの取り分によって基金として積み立てられている。

「国有土地使用権出讓金」とは、上記の土地利用代金から、国有土地収益基金、農業土地開発資金、新增建設用地土地有償使用費を取り除いた余分である。主に、土地の徴収・補償・開発及び都市部のインフラ整備に使用される。「国有土地収益基金」とは、市(地区)・県(区)政府が土地の取用・

表8 土地資源関連の環境収費

収入方式	土地関連の環境収費	課税形式及び特徴	法律根拠
行政事業性収費	土地復墾費	破壊者負担，復墾者受益の原則	1989年《土地復墾規定》
	土地登録費	土地の所有権と使用権の調査，登録ために1回限りの徴収	1990年《土地登記に関する収費とその管理方法》
	土地徴収管理費	包幹方式より比例課税	1992年《徴地管理費暫行方法》
	土地放置費	1年以上遊休土地に対し各省・自治区・直轄市の基準より徴収	1999年《遊休土地管理方法》
	耕地開墾費	農用地から建設用地への変換段階にて各省・区・市より徴収	1999年《土地管理法》
政府性基金	国有土地使用権出讓金	土地譲渡過程に課税，一次徴収，土地使用制度改革の全国実施	1990年《城鎮国有土地使用権譲渡と転讓暫行条例》
	国有土地収益基金	入札募集・競売・公示及び協議方式による有償払い下げで徴収される土地利用代金（主に土地出讓金）からそれぞれ取り分によって基金として積み立て	2004年《国有土地使用権出讓収支管理弁法》
	農業土地開発資金		2004年《農業土地開発に使用する土地出讓金の管理弁法》
	新菜地開発建設基金	都市郊外における菜地・養魚池の占用面積による徴収，都市部人口数による差別徴収	1985年《国家建設のための菜地徴収に上納する新菜地開発建設基金の管理弁法》
	新增建設用地土地有償使用費	政府性基金予算管理，中央：地方は3：7	1998年《土地管理法実施条例》

出所）：各法案に基づき筆者作成。

備蓄をする際に，農民や農民集団に支払うべき補償や補助，及び備蓄にかかる初期土地開発の費用である。「農業土地開発資金」とは，農業生産を改善するための農地整理・土地復墾・未利用地開発の費用である。「新菜地開発建設基金」とは，都市部の生活需要を満たすために都市郊外の菜地を占用した場合，新たな菜地を開発する費用，基礎施設や設備の投資などに使用する建設基金である。そして，「新增建設用地土地有償使用費」とは，國務院あるいは省（自治区・直轄市）政府が農地転用と土地徴収を許可する際に，新たに増加した建設用地の使用権を取得した市（地区）・県（区）政府に対する土地純収益の徴収である。そのうち，収益の30%は中央財政の所得で，70%は地方財政の収入となっており，耕地の開発・土地の整理・基本農地の建設と保護に充てられる。

これら土地資源関連の行政事業性収費と政府性基金を評価するためには，公表データが必要となるが，項目の内訳情報が少ないという障害がある。各項目に含まれる土地資源関連の環境収費に関して，不明な点が多く見られるが，できる限り表9で反映するようまとめた。

表9は2007年政府収支分類改革の進展に伴った予算管理方式の違いを表している。また，2011年以降，全ての予算外資金項目収入を予算内に取り入れたことによって，予算外という項目は削除されたことになる。しかし，公表データの統計上では，一般予算会計で計上されている非税収入は，改革前と変わらず，専項収入・行政事業性収費・罰金没収・その他の4条款しか加算されていない。そのため，別の財政専門口座に入れている政府性基金は，事実上，非税収入の総額に含まれていないことになる。従って，2007年の改革後，全て予算内に入れられた非税収入の総額は推測値として表にまとめている。また，行政事業性収費は，各地域によって徴収率が異なっており，全国範囲で土地資源関連の環境収費を入手するには困難が生じたため，ここでは行政事業性収費の総額の

表9 2007年改革前後の非税収入と土地資源関連の環境収費

07年政府収支分類改革以前	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
I. 予算内：非税収入（億元）	無	5699.81	7106.56	8996.71	9890.72	14136.04	16639.24	18678.94
① 専項収入	無	1241.85	1554.10	1636.99	2040.74	3056.41	3232.63	3528.61
② 行政事業性収費	無	1897.35	2134.86	2317.04	2996.39	4039.38	4579.54	4775.83
③ 罰金没収	無	840.26	898.40	973.86	1074.64	1301.39	1559.81	1658.77
④ その他	無	1720.35	2519.20	4068.82	3778.95	5738.86	7267.26	8715.73
II. 予算外：資金項目収入（億元）	6407.88	6820.32	6617.25	6414.65	5794.42	無	無	無
① 行政事業性収費	4216.80	4681.05	4835.81	4598.14	3691.82	無	無	無
（政府性基金）	376.49	無	無	無	無	無	無	無
② 郷鎮自己調達資金	221.29	180.25	220.74	220.56	257.18	無	無	無
③ 国有企業と主管部門収入	44.91	40.16	47.08	84.10	58.14	無	無	無
④ その他	1548.39	1918.86	1513.62	1511.85	1787.28	無	無	無
07年政府収支分類改革以後 （2011年非税収入項目基準）	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
全て予算内：非税収入（億元）	無	10380.86	27578.72	31929.89	80773.02	88987.95	84790.01	114090.78
① 行政事業性収費収入	無	6578.40	6970.67	6915.18	6688.21	4039.38	4579.54	4775.83
② 政府性基金	無	無	15636.35	18335.04	36785.02	41363.13	37534.90	52268.75
a. 新增建設用地土地有償使用費	無	無	無	無	981.66	1011.19	1108.60	1002.36
b. 国有土地使用権出讓金	無	無	無	無	28197.70	31140.42	26691.52	39142.03
c. 国有土地収益基金	無	無	無	無	1025.23	1093.53	897.32	1259.67
d. 農業土地開発資金	無	無	無	無	192.55	231.86	194.86	234.30
e. 新菜地開発建設基金	無	無	無	無	8.32	11.78	10.21	8.83
③ 国有資源（資産）有償使用収入	無	無	無	無	無	無	無	無
④ 専項収入	無	1241.85	1554.10	1636.99	2040.74	3056.41	3232.63	3528.61
⑤ 国有資本経営収入	無	無	無	無	無	無	1713.36	1495.90
⑥ 罰金没収	無	840.26	898.40	973.86	1074.64	1301.39	1559.81	1658.77
⑦ その他	無	1720.35	2519.20	4068.82	3778.95	5738.86	7267.26	8715.73

出所：『中国財政年鑑（2007年と2012年）』、『全国政府性基金収入決算表（2010～2013年）』、『全国国有資本経営収入決算表（2012年と2013年）』をもとに筆者作成。

みを表している。一方、「全国政府性基金収入決算表」が2010年から公表されていたため、比較的正確に表示している。

2008年から2013年の政府性基金は、総額1兆5636億元から5兆2268億元まで増加している。これは、他の項目と比べ、桁違いの規模で急上昇していることが分かる。例えば、専項収入は1000億元程度から3000億元程度までしか上がらず、その他収入に関しても、1720億元から8715億元の上昇で、どれも兆元単位での増加率は見られない。更に、政府性基金のうち、土地資源関連では、特に国有土地使用権出讓金の規模が大きく、ここ数年、最低額は2兆6691億元で、最高額は約4兆元に近い数値となっている。

既に述べたように、政府性基金のうち、土地資源関連では5つ存在している。そのうち、新菜地



開発建設基金以外の4つは、全て土地の有償払い下げ過程で徴収される土地利用代金から積み立てられている。従って、これら土地資源関連の自然資源費は本当に環境目的にした費用徴収なのか、その徴収によって環境が改善されたのか、といった点を確認する必要がある。それを明らかにするためには、まず中国特有の土地制度と土地払い下げプロセスの仕組みを理解することが肝要である。また、行政事業性収費は地域性があるため、特定の地域に限定した検討が不可欠になると考えられる。

## VI まとめ

伝統的な経済学では、排出汚染費制度のような経済的手段は、企業の汚染行為という外部不経済を市場メカニズムの利用により、企業を主にした汚染排出者にインセンティブを与えることで汚染負荷を減少させ、望ましい環境水準を達成する内部化原理により説明されている。

また、これまで見てきたように、排出汚染費制度は中国の環境管理の基本制度として、そして中国最初に導入された環境政策として、既に中国全国の省・市（県）・区に対して全面的に実施されてきた。同時に、地方の監視・管理を一定程度高めることに成功した。

中国の排出汚染費は、2002年まで基準超過課税であったため、罰金の性質があると問題視されていた。このため、2002年以降は汚染排出総量に課税ベースの変更がなされた。罰金であるにしても、排出総量徴収であるにしても、廃水、廃ガス、固体廃棄物、騒音、放射線廃棄物など、環境に負荷を与える物理的に測定可能な単位に課税ベースを置いている点で、「環境関連税」と見なすことが考えられるが、以下のような限界があると言える。

中国の排出汚染費制度は長年地方の環境保護に地方財源として位置づけられてきたが、規模が小さ過ぎて政府収入から見ると実効力が低い状況であり、環境保護資金の財源としても見られなかった。科目別に分析したところ、廃ガス以外は旧工業汚染源対策資金の財源として成立していない。他方で、汚染制御効果に関して、導入当時は基準超過費として設定されていたため、資源配分上の効率性や汚染負荷削減への汚染制御効果は発揮できなかったと言える。また、環境保護政策の規制要因があり、環境保護投資の制度上にある可能性があることが分かった。

実際、汚染制御に加えて広い範囲での環境対策は、今まで主に議論されてきた汚染排出の削減に限定した排出汚染費だけでは不十分である。更に言えば、中国における排出汚染費は、今まで環境負荷という外部不経済を内部化するために、環境税の役割を果たしてきたが、それは環境税の可能性の1つに過ぎない。なぜなら、環境問題は汚染物質の排出量を減らせれば改善されるのではなく、既に汚染されている地域における汚染物質の撤去や、今後、汚染される可能性の高い行為に対して未然に防ぐといった汚染物質の生産過程で食い止めることも対象に入れる必要があるからである。特に、自然資源の保護に視野を広げて、環境に負の影響を与えることが明らかな現象については、強制的な費用徴収によって、環境目的を達成することも求められるべきであろう。

今後、中国における自然資源の回復、特に土地資源や水資源といった環境の持続可能性が重要な課題になると思われる。そのためには、環境収費制度の詳細な議論<sup>23)</sup>と環境税への導入が重要となる。第12次5ヵ年計画において環境税導入の開始が宣言された政治的效果は大きいですが、中国の発展段階と国情を考えた場合、実際の導入には、まだ量的にも質的にも十分な段階に達していない。中国における環境税の導入には多くの税目との競合問題があり、更に国のその他の優先課題との調

整問題が残っている。その課題が経済発展方式の転換を掲げる重要な政策であることは間違いないであろう。

## 注

- 1) 排出汚染費以外の環境取費に関しては、鉱産資源補償費(程他[2007]、文[2011])や都市生活ゴミ処理費(熊[2009])を取り上げた研究も幾つかある。
- 2) 2007年の政府収支分類改革は、1994年の分税制改革、2000年の部門予算改革に続く全国規模の大きな財政管理体制の改革である。
- 3) 金[2012]は、2007年の「政府収支分類改革」を予算制度改革と呼んでおり、中国における環境関連資金の統合的な予算制度がまだ未熟な段階にあることを指摘し、財政制度改革や統計制度の制約に直面した現実と課題を整理した。そのうち、排出汚染費制度について触れられているが、分析は2002年の改革前までに留まっている。
- 4) 工業「三廃」の排出基準とは、1973年国家計画委員会、国家建設委員会、衛生部の3部門より公布した試行基準である。具体的には、廃ガス、廃水、固体廃棄物の汚染物質を徴収対象として、排出基準を超えた場合に超過した濃度と数量に従って単一汚染因子に対して基準超過排污費を徴収することになっていた。
- 5) この8項目の資金源とは、①基本建設項目における三同時環境保護資金、②更新改造投資に占める環境保護投資資金、③都市基盤建設資金に含まれる環境保護投資資金、④汚染源対策に充てる排出汚染費補助資金、⑤汚染除去事業の投資資金として活用する総合利用利潤留保、⑥汚染除去対策に投資する銀行・金融機関からの融資資金、⑦重点流域と重点汚染源の除去対策に使用する特定基金、⑧環境保護部門自身の建設資金のことをいう。
- 6) その他、基準超過した場合、汚水排出汚染費と別に基準超過分の排出汚染費を支払う必要がある。
- 7) ここの「環境保護第9次5ヵ年計画及び2010年長期目標」とは、中国語で言う「環境保護第9次5ヵ年計画和2010年遠景目標」のことである。
- 8) ここで言う「宝くじ資金収入」は、中国語で言う「彩票資金収入」のことである。
- 9) ここで言う「製品油価格税改革」とは、中国語で言う「成品油价格和税费改革」のことである。
- 10) ここで言う「道路建設・橋梁建設費など6項目」とは、公路養路费、航路養護費、公路運輸管理費、公路客貨物運送附加費、水路運輸管理費、水運客貨物運送附加費の6項目である。
- 11) ここで言う「製品油価格税改革による返済と追加支払収入」とは、中国語で言う「成品油价格和税费改革清退補繳收入」のことである。
- 12) 「排污非資金徴収・使用・管理に関する方法」を参照。
- 13) 2012年のデータによれば、工業廃水の排出総量は221億6万トン、工業廃ガスの排出総量は4499万1000トン、工業固体廃棄物の排出総量は144万トンに上る。
- 14) ここで言う「旧工業汚染源対策資金」と「新規『三同時』建設プロジェクト資金」とは、中国語で言う「老工業汚染源治理投資」と「建設項目『三同時』環保投資」のことである。
- 15) 予算内基本建設資金とは、国家予算内の基本建設基金からの交付資金、あるいは特定資金としての交付資金を指す。
- 16) 予算内更新改造資金とは、既存企業または非営利組織が既存固定資産の更新、技術の改造、関連生産設備の改造などを行う際に使われる環境汚染低減対策費用を指す。
- 17) 総合利潤留保資金とは、企業が工業三廃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。
- 18) 環境保護補助資金とは、排出汚染費の無償交付金と融資貸付資金を合わせた資金を指す。
- 19) 融資及びその他資金とは、主に企業の自己調達資金を指し、その他に銀行融資資金、外資系金融機関による融資や援助資金なども含まれる。
- 20) 国家予算内資金とは、実際は統計上、①予算内基本建設資金、②予算内更新改造資金、③総合利潤留保資金を足し合わせた資金に過ぎない。
- 21) 環境保護専用資金とは、第9次5ヵ年計画期間までの環境保護補助資金に相当する。

- 22) その他資金とは、融資及びその他資金から改名された項目であり、国有企業の自己調達資金が含まれると金・張 [2008] は述べている。
- 23) これらの環境収費を議論する際、実際には様々な問題点が生じている：①今の環境管理体系は工業汚染と都市生活汚染に集中し過ぎており、農村の環境管理に関しては少ないという制度上の偏りがある。②環境収費全体の統計がないため、項目ごとに確認するしかないが、地方が徴収する項目もあるため項目別に確認するのは事実上困難である。③環境収費の予算管理方式は、非税収入の「行政事業性収費」項目、「政府性基金」項目、「国有資源有償使用費収入」項目、「専項収入」項目に分かれているが、項目の設立が複雑で区分も曖昧なため、地方によっても異なることが多い。

## 参考文献

〈英語〉

- OECD [1996] *Implementation Strategies for Environmental Taxes*, OECD, Paris, p. 10.
- Ueta, Kazuhiro [1988] "Dilemmas in Pollution Control Policy in Contemporary China," *The Kyoto University Economic Review*, Vol. 58, no. 2, pp. 51-68.
- Wang, J., et al. [2011] "Policy Design of Environmental Tax in China" in *Environmental Taxation in China and Asia-Pacific: Achieving Environmental Sustainability through Fiscal Policy*, ed. by Kreiser, L., J. Sirisom, H. Ashiabor and J. E. Milne, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 18-34.

〈日本語〉

- 井村秀文・勝原健編『中国の環境問題』東洋経済新報社、1995年。
- 植田和弘・何彦旻「排污收費制度の到達点と課題」森晶寿・植田和弘・山本裕美編著『中国の環境政策——現状分析・定量評価・環境円借款』京都大学学術出版会、2008年、143-182ページ。
- 片岡直樹『中国環境汚染防治法の研究』成文堂、1997年、90ページ。
- 金紅実・張忠任「中国における環境保護投資の多元化について」『総合政策論叢』第1巻第15号、2008年3月、49-61ページ。
- 金紅実「環境財政の検討と中国環境財政の現状」『龍谷政策学論集』第1巻第2号、2012年3月、21-31ページ。
- 櫻井次郎「中国汚染賦課金（排污費）の法的性格と汚染防止法規の課題」『国際開発研究フォーラム』34、2007年3月、123-140ページ。
- 宮本憲一『環境経済学』岩波書店、1989年、205ページ。
- 李秀濤編『東アジアの環境賦課金制度——制度進化の条件と課題』昭和堂、2010年、1-14ページ。
- 梁香山「中国のSO<sub>2</sub>排出課徴金と許可証取引制度」『政策科学』第9巻第2号、2002年1月、151-162ページ。
- 林雅「中国の課徴金制度の限界」『地域政策研究』第12巻第1号、2009年7月、177-184ページ。
- 〈中国語〉
- 蔡守秋「論排污收費の性質及其發展方向」『環境汚染与防治』1981年第4期、1-3ページ。
- 程琳琳・胡振琪・宋蕾「我国鉍産資源開發的生態補償機制与政策」『中国鉍業』2007年第16巻第4期、1-4ページ。
- 葛察忠・璩愛玉・虞慧怡・姜銀革・龍鳳「環境收費：逐漸趨於成熟」『環境經濟』2014年第1期、56-59ページ。
- 季松涛「対排污收費性質の探討」『環境汚染与防治』総第14期、1982年第2期、1-2ページ。
- 雷凱「略論我国的排污收費制度」『法学研究』第5期、1985年、23-26ページ。
- 孫景漢・孫炳彦「關於排污收費性質的若干問題」『中国環境科学』第9期第4巻、1989年1月、316-319ページ。
- 蘇明・許文「中国環境稅改革問題研究」『財政研究』2011年第2期、2-12ページ。
- 王金南等編集『中国環境政策』中国環境科学出版社、2009年。
- 王萌「我国排污收費制度的局限性及其改革」『稅務研究』2009年第7期、28-31ページ。
- 文正益「厘清稅費制度關係，推進資源稅費改革——關於費源稅与鉍産資源補償費制度關係的思考」『中国国土資源經濟』2011年第7期、9-11ページ。
- 熊洪斌「關於城市生活垃圾处理收費的思考」『当代經濟』2009年第15期、32-33ページ。

楊朝飛「積極探討『費改稅』，穩妥推進排污收費制度的革命性變革（上）」『環境保護』2010 年第 20 期，8-12 頁。  
〈Web 公開資料〉

中国財政年鑑編輯委員會編『中国財政年鑑』各年度版，中国財政雜誌社。

中国環境年鑑編輯委員會編『中国環境年鑑』各年度版，中国環境科学出版社。

中華人民共和國国家統計局『中国統計年鑑』各年度版，統計数据，

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsjs/>（最終閱覽日 2014 年 9 月 1 日）。

——『全国環境統計公報』各年度版，統計信息，

<http://www.mep.gov.cn/zwgk/hjtj/qghjtjgb/>（最終閱覽日 2014 年 9 月 1 日）。

中華人民共和國環境保護部『環境統計年報』各年度版，統計信息，

<http://www.mep.gov.cn/zwgk/hjtj/nb/>（最終閱覽日 2014 年 9 月 1 日）。