

博士論文

中国汚染課徴金制度の仕組みとその運用*

櫻井 次郎**

名古屋大学大学院
国際開発研究科

審査委員会

加藤 久和 (委員長)

安田 信之



紙野 健二

研究科教授会

2005年3月2日

*The Structure and Implementation of the Pollution Charge System in
China

** Jiro SAKURAI, Japan

名古屋大学図書



11512916

目次

序章	・・・・・・・・・・	1
第 I 章 汚染課徴金の根拠規範と検討課題	・・・・・・・・・・	6
1. 「汚染課徴金」という名称について		6
2. 根拠規範とその階層構造		9
2.1 根拠規範		9
2.2 規範の階層構造		10
3. 中国汚染課徴金の検討にあたっての中心的課題		12
第 II 章 中国汚染課徴金制度の法的性格と費用負担根拠	・・・・・・・・・・	17
はじめに		17
1. 法律における関係規定の検討		17
1.1 環境保護法（試行）（1979年）		17
1.2 環境保護法（1989年）		19
1.3 海洋環境保護法（1982年）及び改正海洋環境保護法（1999年）		20
1.4 水污染防治法（1984年）及び改正水污染防治法（1996年）		21
1.5 大気污染防治法（1987年）及び改正大気污染防治法（1995）		22
1.6 2000年改正大気污染防治法		24
1.7 固体廃棄物環境污染防治法（1995年）		25
1.8 環境騒音污染防治法（1996年）		26
2. 行政法規の検討		27
2.1 汚染課徴金徴収暫定弁法 （1982年2月5日発布、1982年7月1日施行）		27
2.2 汚染源治理基金有償使用暫定弁法 （1988年7月28日発布、1988年9月1日施行）		29
2.3 汚染課徴金徴収使用管理条例（2002年）		30
3. 先行研究における汚染課徴金の解釈の検討		31
4. 徴収実績から見た汚染課徴金の検討		34
4.1 汚染課徴金の徴収額内訳		34
4.2 汚染課徴金徴収額内訳の変遷		35
5. まとめ		37
5.1 汚染課徴金の法的性格について		37
5.2 費用負担の範囲及びその法的根拠について		38
参考資料		41

第三章 汚染課徴金と過料（罰款）の法的性格の相違・・・・・・・・・・ 47

はじめに 47

1. 全国人大常務委及び環境保護行政部門による汚染課徴金と過料（罰款）の法解釈 48
 - 1.1 河南省における行政訴訟案件の概要 48
 - 1.2 河南省の行政訴訟における全国人大常務委法制工作委员会及び環境保護行政部門の法解釈 50
 - 1.3 本案件に関する考察 51
2. 四項収入と過料（罰款）の相違 52
 - 2.1 地方性法規及び地方性行政規章等の制定状況 53
 - 2.2 加重徴収、倍加徴収及び過料（罰款）の適用対象行為 58
 - 2.3 加重徴収、倍加徴収及び過料（罰款）の比較検討 65
 - 2.4 「補償性過料（罰款）」の法的性格 68
3. 汚染課徴金の用途 69
 - 3.1 汚染課徴金の使用実績 69
 - 3.2 汚染課徴金の用途に関する行政法規の規定 71
 - 3.3 汚染課徴金の用途に関する部門規章等の規定 74
 - 3.4 汚染課徴金と過料(罰款)の用途の比較検討 75
4. まとめ 76

第四章 二酸化硫黄汚染課徴金（SO₂ 課徴金）の法的性格と問題点・・・・・・・・・・ 78

はじめに 78

1. SO₂ 課徴金に関わる規範の内容と問題点の検討 79
 - 1.1 SO₂ 課徴金に関わる通達及び回答書の内容 79
 - 1.2 SO₂ 課徴金に関する通達及び回答書の検討 82
2. SO₂ 課徴金行政訴訟に関わる問合せ書、回答書及び意見書の検討 84
 - 2.1 行政訴訟に至る経緯 85
 - 2.2 行政訴訟にかかわる問合せ書、回答書及び意見書の内容 86
 - 2.3 行政訴訟後の SO₂ 課徴金試点工作 89
3. SO₂ 課徴金試点工作と両抑制区における大気環境の変化 91
4. SO₂ 課徴金の法的性格と問題点 93
 - 4.1 SO₂ 課徴金の法的性格 93
 - 4.2 試点工作の問題点 94
 - 4.3 SO₂ 課徴金の用途 94

第V章 「条例」に基づく制度改革の検討	
一 算定方法、徴収手続き及び履行確保手段を中心に	95
はじめに	95
1. 汚染課徴金の算定方法の新旧比較	97
1.1 課徴金の債務者と徴収対象	97
1.2 徴収弁法及び関連する通達における汚染課徴金の算定基準	98
1.3 標準弁法における新たな汚染課徴金の算定基準	103
1.4 新旧算定基準をもとに算定される徴収額の比較	110
2. 汚染総量課徴金の試点工作の検討	115
2.1 試点規則の内容	116
2.2 各試点工作地域の実施規則の相違	117
2.3 汚染総量課徴金試点工作の成果と問題点	118
2.3.1 汚染総量課徴金試点工作の成果	118
2.3.2 汚染総量課徴金試点工作の問題点	121
3. 汚染課徴金の徴収手続き及び履行確保手段	121
3.1 徴収手続き	122
3.2 汚染課徴金の履行確保手段	124
4. まとめ	125
資料1 82年汚染課徴金徴収暫定弁法（1982年2月5日国务院制定）	127
資料2 「汚染課徴金徴収使用管理条例」	130
終章	135
1. 検討課題の考察	135
2. 中国汚染課徴金の今後の展望と課題	139
参考資料	142
参考文献	161

序章

中国の汚染課徴金制度とは、大気汚染物質の排出者、水質汚濁物質の排出者、廃棄物を処分する者及び騒音を発生させる者に対して、その種類、量又は濃度等に応じて定められた金額の納付義務を課し、これを汚染防止措置及び環境行政のための資金として用いる制度である。中国では、1999年、中華人民共和国憲法の改正により、私営経済等の非公有制経済が社会主義市場経済の「重要な構成部分（原語は「組成部分）」として認められ（憲法修正案第16条）、これにより私的経済部門がますます重要な役割を担うこととなった。環境政策における課徴金は、そもそも経済学の分野で市場システムを前提としてその理論を発展させてきたところであるが、中国の汚染課徴金制度は、このような転換期の経済体制の下、経済システムがゆらぎつつある中で有効に機能し得るのであろうか。

近年、環境政策における税又は課徴金の導入が欧州を中心に進んでおり、日本でも環境省を中心に導入が検討されているが、中国の汚染課徴金は先進国で検討されている環境税・課徴金とは異なる点が多々見られる。主要な相違点として、次の2点が指摘される。

まず、環境税・課徴金の導入が検討される際、先進国ではすでに排出基準の遵守を強制する手段が制度化されており、その規制手段よりさらに汚染排出量の抑制を促すための経済効率的な手段として環境税・課徴金が実施され、又は検討されているのに対し、中国で1979年に汚染課徴金制度が導入された際には、汚染源に排出基準を強制する制度が存せず、むしろその排出基準を遵守させるために、排出基準を遵守していない汚染源に対して汚染課徴金を賦課する制度であったという点である¹。

次に、先進国における環境税・課徴金は一般に、汚染削減のインセンティブ付与や環境政策のための財源調達を目的として徴収される金銭であり、刑罰としての罰金や行政上の秩序罰としての過料と異なり処罰性は有しないものであるが、中国の汚染課徴金は行政処罰である過料（原語は「罰款」）との区別が不明瞭であり、同じ行為に対してある地域では汚染課徴金が課され、別の地域では過料（罰款）に処されてきた（2003年の制度改革以降、この点は変化しつつある。詳細は第III章。）。

このような特徴を持つ中国の汚染課徴金制度は、日本の経済学分野でも注目を集めており²、国際的関心も高いが、その仕組みと運用の実態について十分に明らかにされないまま、制度実施による効果について議論される傾向がある³。本研究は、中国の汚染課徴金制度に関わる法律、行政法規⁴、部門規章⁵、地方性法規及び地方性行政規章の検討を通して汚染課徴金の制度の仕組みを明らかにすると同時に、その運用過程で明らかになった問題点とその社会的背景について考察するものである。

筆者は、中国の行政文書や地方の法規、地方の環境行政部門等へのアクセス及び資料収集の難しさ、収集すべき資料の膨大さなどの課題を克服するため⁶、1999年8月から10ヶ月間、北京大学法律系環境資源法研究室に留学し、またその後も現地赶赴して、行政文書

や地方の法規をできる限り収集し、可能な限り現地での調査を行い、これにもとづき現実に適用されている規範の実態を把握することに努めた。

汚染課徴金制度は、中国が改革開放政策に転じた 1978 年、中国共産党中央が国としての環境保全対策をまとめた文書（環境保護工作彙報要点、1978 年策定）の中で環境政策の一環として言及され、1979 年に成立した環境保護法(試行)において汚染源に排出基準の遵守を促すための政策手段として導入された。現在では西藏（チベット）自治区を除く全ての省・自治区で実施されており、すでに 20 年以上の歴史を持つ制度である。

施行開始当初、この制度に関する国家レベルの根拠規定は上記の環境保護工作彙報要点及び環境保護法(試行)のみであり、制度の具体的内容に関する規定は地域ごとに決められ、徴収基準や徴収対象も地域ごとに異なっていた。しかし、1982 年に国務院（日本の内閣に相当する）によって具体的制度内容に関する汚染課徴金徴収暫定弁法（以下、徴収弁法と呼ぶ。）が制定されると、多くの地域がこの徴収弁法に沿って制度内容を改めた。一方、環境保護法(試行)には排出基準の遵守を強制する手段についての規定がなく、汚染課徴金は排出基準違反者に対して排出基準の遵守を促す唯一の手段であった。その後、2000 年の大気污染防治法の改正によって大気汚染物質については排出基準違反が過料（原語は「罰款」）の対象とされ、汚染課徴金は排出基準違反の有無に関わらず徴収されることになった⁷。また、法律上の制度趣旨の変化と制度自体の問題が生じてきたため、国務院は、2002 年 1 月、それまで汚染課徴金制度の具体的内容を規定していた行政法規の徴収弁法及び汚染源処理専項基金有償使用暫定弁法を廃止し、代わりに汚染課徴金徴収使用管理条例を制定した（施行開始日は 2003 年 7 月 1 日）。この制定後、国務院の関係行政部門は、具体的な課徴金の徴収基準、徴収した課徴金の使用目的及び管理手続などの制度の運用面について規定した部門規章及び通達（原語は「通知」。）を發布した。上記のように中国の汚染課徴金は、排出基準の遵守を促すことを目的とした課徴金から、排出基準に関わらず汚染物質の排出量を効率的に削減することを目的とした課徴金へと大きく変化し、制度趣旨及び徴収基準等制度の仕組みとその運用のあり方が変容しつつある。

筆者の関心は、現代中国において 20 年以上にわたって環境政策の柱として実施されてきた汚染課徴金制度の仕組みと制度改革に至る社会的背景、そして制度内容が大きく変化したことにより、汚染課徴金が実際の環境汚染を防止する上でどのような効果を持つようになるのか、と言う点にある。そこで本研究は、中国汚染課徴金制度の制度趣旨と法的根拠について詳細に検討したうえで、制度運用における法的統制、実際の運用過程で発生している問題の要因、制度の仕組みや運用に影響を及ぼしている社会的要因の解明を試みるものである。

このような研究には、次のような意義があると考えられる。

まず、本研究は、環境分野における国際協力の理論的発展に寄与するものであると考えられる。環境面における国際協力を論ずるうえで、途上国において機能しえる有効な汚染防止制度のあり方に関する研究は不可欠であるが、環境法もしくは環境政策の分野において

このような国際協力を視野に入れた先行研究は極めて少なく、国外の制度に関する比較研究はほとんどが欧米の優れた制度を日本に導入することを目的として行われており、途上国との国際環境協力における需要に応え得るものではなかった。途上国との国際環境協力を進めるうえでは、途上国が抱える法制度上のさまざまな制約を考慮に入れ、そのような制約のもとで有効に機能しえる汚染防止法システムのあり方が検討されなければならない。急速な経済発展を遂げる中国は、安定した経済成長と環境保全を両立させるため、特に 1978 年以降、環境法の整備にも力を入れ、汚染課徴金制度はその中心的な役割を担ってきた。中国における環境法及び汚染課徴金制度に関わる研究は、途上国で機能し得る汚染防止システムとその課題を明らかにするうえで重要な意義があると思われる。

次に、環境政策における税及び課徴金の理論的發展への寄与である。中国の汚染課徴金は、排出基準の遵守を促すことを目的とした制度から、汚染物質の総量を効率的に削減することを目的とした制度へと変容しつつあるが、近年先進国を中心に国際的に検討されている地球温暖化対策としての炭素税や、日本の一部の地方自治体ですでに実施されている廃棄物税などに見られるように、環境政策における税及び課徴金は日本においてもまた国際的にも大変注目されている汚染削減手段である。中国の汚染課徴金制度は、先進国で注目されている炭素税や環境税とは性質の異なる制度であるが、環境政策における課徴金がどのような効果を発揮しえるのか、またどのような条件のもとで最も大きな効果が期待できるのかを検討することは、学術的意義があると考えられる。

最後に、本研究は、中国における開発と環境の問題の行方に関する国際的な関心事に応えるものであると考える。経済開発が進む中国において、深刻化する環境汚染問題に対して環境政策がどの程度効果的に制度化されているのかは、われわれ日本人のみならず国際的な関心事である。汚染課徴金制度は、中国の改革開放政策が始まって以降、一貫して中国環境政策における汚染排出規制の柱として実施されてきたものであり、同制度の仕組みとその運用における課題を考察することは、国際的関心に応える上で重要な意義があると考えられる。

本稿では、まず第 I 章において汚染課徴金の根拠規範と検討課題を考察し、第 II 章では汚染防止に関わる法律、法規の規定及び汚染課徴金の徴収実績の検討をとおして、汚染課徴金の法的性格と費用負担根拠について考察する。ここで明らかとなる特に注目される問題は、「四項収入」及び「SO₂ 課徴金」という特別な汚染課徴金の徴収項目が、特に 1990 年代に急激に伸びているが、これらの特別な汚染課徴金の法的性格が法律の規定上明らかでなく、徴収基準や課徴金の用途における透明性に欠けるという問題である。そこで、第 III 章では、汚染課徴金と過料（罰款）との相違に着目し、地方性法規及び地方性行政規章の検討を通して特に「四項収入」の法的性格と運用上の問題点を考察する。また、第 IV 章では「SO₂ 課徴金」の根拠規範を明らかにした上で、SO₂ 課徴金の適法性が争点となった行政訴訟の検討を通して、中国汚染課徴金の法システムの問題点について考察する。第 V 章では、2003 年に施行された条例による制度改革で、汚染課徴金の徴収基準及び徴収手続

きがどのように変化したのかを明らかにし、全国に先駆けてこの徴収基準を試験的に実施した都市における実施結果について、現地調査を踏まえ、その効果及び今後の課題について検討する。

中国汚染課徴金に関する先行研究をレビューすると、日本における先行研究は数少ないが、制度の概説や中国における研究成果の紹介などは幾つか見られる⁸。特に東京経済大学の片岡直樹教授の汚染課徴金に関わる規範構造についての論説は注目に値する⁹。また、汚染課徴金については環境政策の経済的インセンティブとしての側面が強調される中で、二渡（1995）は汚染課徴金の財政的側面について詳細な分析をしており注目される。本研究は、これらの研究成果を踏まえて、汚染課徴金に関する最新の規範及び地方において制定された規範を分析対象に含め、詳細にその仕組みを明らかにした上で、その運用システムについても調査し、検討を加えるものである。

中国の環境問題に関する法律の規定はスローガンの規定、いわゆるプログラム規定、抽象的な規定が多い。汚染課徴金についても実際の制度の内容は、国務院が定める行政法規、国務院の各行政部門が定める部門規章、地方人民代表大会が定める地方性法規及び地方政府¹⁰の定める地方性行政規章によって規定されており、法律では定められていない法律関係がその下位規範によって形成される例が見られる¹¹。国土が広い中国では、それぞれの地域における地理的、経済的、文化的特徴も大きく異なるため、地域間の制度の相違も大きい。従って、実際に各地方で機能している規範について正確に理解するためには、法律の内容とその変遷を追うだけでなく、行政法規や地方性法規等をも研究対象に含めることが不可欠である。そこで本稿は、現地調査を通して、汚染課徴金に関して実際に機能している制度の仕組みとその運用の実態と今後の展望を考察した。

1 なお、韓国においても排出基準を超過している企業に対して課徴金を課すシステムとなっているようである。但し、韓国では中国と異なり、排出超過の度合いにもとづく累進的課徴金とはなっていないとされている。オコンナー（1996：125-133）参照。

2 宮本（1989：223-6）、竹歳・荒山（1992）、松岡・松本・盧（2000）など。

3 国際復興開発銀行（通称、世界銀行）は、中国の汚染課徴金制度改革のための「中国汚染課徴金制度設計及びその実施研究」プロジェクトに1994年6月より融資しており、その研究成果が1998年1月に中国環境科学出版社より中国語と英語で出版されている（国家環境保護局監督管理司編1998）。また、OECDは中国環境政策における経済的手法についてのワークショップを1996年10月と1998年10月にそれぞれ開催しており、どちらのワークショップでも汚染課徴金は中心課題のひとつとなっており、中国の汚染課徴金制度に関する出版物を発行している。OECD（1997）及びOECD（1999）参照。

4 国務院によって制定される法形式。日本法の政令にあたると言えるが、法律による授権なく重要な規範制定をしている場合もあるなど異なる点も多い。中国では、「条例」も行政法規の一類型である。片岡（1997：72-4）参照。

5 国務院に属する行政機関によって制定される。日本法の省令にあたる言えようが、授権の範囲や公布の形式など日本法とは異なる点も多い。中国の法規体系については木間・鈴

木・高見澤（2003:94-8）参照。中国環境法における部門規章の特徴については片岡（1997:74-80）を参照。

⁶ これまで中国汚染課徴金の仕組みと運用の実態が十分に解明されてこなかった最も大きな理由は、中国の行政文書や地方の法規、地方の環境行政部門等へのアクセス及び資料収集の難しさ、収集すべき資料の膨大さにあると思われる。

⁷ このような汚染課徴金の法的性格の変化に合わせて、2002年以降下位規範の整備も図られつつある。この動きは以前から指摘されてきた Charge から Tax への移行につながるものであると言える。楊・曹・汪(1997:65-7)参照。汚染課徴金の制度趣旨の変遷については、第I章で詳細に論ずるものとする。

⁸ 最も新しい研究である李（1999:105-10、287-91）では、これまでに中国国内で指摘された汚染課徴金の問題点が整理されている。また、段（1995:72-4）では、中国環境行政管理制度の柱の一つとして汚染課徴金制度を紹介している。

⁹ 片岡（1997:89-110、148-49、363-85）は、制度にかかわる規範構造の特徴を分析し、行政機関による公定解釈についても検討を加えている。

¹⁰ 中国は中央集権国家であり、日本における「地方自治体」は存在せず、地方で行政権限を行使する組織を「地方政府」と呼ぶ。

¹¹ 片岡（1997:110—112）では、このような中国環境法規範の構造的特徴を、憲法を頂点とするピラミッド型の法体系と対比して「モザイクの法体系」と表現している。

第 I 章 汚染課徴金制度の根拠規範と検討課題

本章ではまず、原語で「徴収排污費制度」（或いは「排污收費制度」）と呼ばれている制度を本稿ではなぜ「汚染課徴金制度」という日本語訳にしたのか、その理由と留意すべき点を述べ、次に汚染課徴金制度がどのような根拠規範によって形成されており、またその規範の階層構造がどのように形成され、どのような特徴をもつものなのかを述べ、最後に環境政策における汚染課徴金の中心的検討課題について論ずる。

1 「汚染課徴金」という名称について

本稿で「汚染課徴金制度」と呼ぶ制度（原語では「徴収排污費制度」又は「排污收費制度」）が日本で紹介される際には、「排污費制度」、「排污費徴収制度」、「汚染排出費徴収制度」、「汚染賦課金制度」、「排出課徴金制度」など実にさまざまに訳されている¹。ここではまず「排污費」（又は「排污收費」、以下省略）における「費」（又は「收費」、以下省略）を「課徴金」と訳すことが妥当であるかどうか検討する。中国の汚染課徴金制度は中国独自の性格を持ち、徴収される汚染物質ごとに性格が異なる上、施行開始当初から現在に至るまでの間に法的性格が変化してきているため、日本語に訳すことが非常に難しい。日本語で紹介される際に「排污費」もしくは「排污費徴収」などと直訳される傾向が見られるのはそのためである。しかし、中国語を学んでいない者にとって「排污費」や「排污費徴収」という直訳は理解しにくいので、少しでも分かりやすい日本語に訳すことが必要であると思い「汚染課徴金」と述べることにした。

汚染課徴金の原語である「排污費」の「費」は、中国行政法学において「行政徴収」²のうち税以外の形式と定義されており（図 I-1 参照）、このような意味において中国行政法学上の「費」は、日本の『財政法』第 3 条の「課徴金」に近い概念であるといえる。ただし、『財政法』第 3 条における「課徴金」が日本の財政法学上、刑罰としての罰金や科料、秩序罰としての過料も含む概念として解釈されているのに対し³、中国行政法学における

¹ 片岡（1996）（1997A）（1997B）は排污費制度、二渡（1993）は排污費徴収制度、段（1995）及び耿（1996）では汚染物質排出費制度、李（1999）は汚染費徴収制度、劉（1985）は汚染賦課金制度、宮本（1989）は汚染賦課金（排污費）、梁（2002）は排出課徴金制度と訳している。

² 中国法における「行政徴収」は、日本法における「行政徴収」とは異なるため注意が必要。日本法の「行政徴収」は、一般に「行政上の強制徴収」と同義であり、租税その他の行政上の金銭給付義務を義務者が履行しない場合に、国又は地方公共団体の機関が訴訟手続によらず自力執行により義務が履行されたのと同じの状態を直接実現することを言う。室井（編）（2001：230）等参照。

³ 甲斐（1995A：839-44）、宇賀（2002：59）、岸井（2004：2-3）、小林（2004：160）など。

「行政徴収」は通常「行政処罰」⁴を含まない概念として理解されている（应（主編）1999:310）。

一方、日本における「課徴金」とは、広義では『財政法』第3条における課徴金を指すが、通常は狭義の課徴金、すなわち独占禁止法におけるカルテル課徴金や国民生活安定緊急措置法における課徴金のように社会的に不当な行為によって生じた利益を没収する目的で賦課される金銭給付として実定法上に定めのある課徴金を指すが⁵、中国における「費」は、日本法における狭義の課徴金以外に負担金や手数料のような制裁としての性質を持たない金銭負担についても実際に使用されている用語である⁶。

このように中国における「費」は日本法の「課徴金」と全く同義とは言えないが、上記の相違点に留意しつつ中国語の「排污費」を日本語訳で「汚染課徴金」とするならば、これによって大きな誤解が生じることはないと考える。むしろ、日本において汚染削減目的で賦課される金銭給付に対して最も一般的に使用されている用語は「税」または「課徴金」であり⁷、中国の「排污費」の徴収目的が財源調達ではないこと、さらに中国法においても「税」と「費」とを明確に分けて使用していることを考慮すれば、「排污費」における「費」を「課徴金」と訳すことが妥当であると考え⁸。

⁴ 中国の「行政処罰法」（1996年3月17日公布、1996年10月1日施行）第8条によれば、「行政処罰」の種類は以下の7つに分けられている。すなわち、①警告、②罰款（日本法の過料に近い）、③違法所得及び不当に取得した財物の没収、④生産停止命令又は業務停止命令、⑤許可証の暫定的差押え又は取消し、⑥行政拘留、⑦その他法律及び行政法規の規定する行政処罰、である。この分類を見れば明らかであるが、中国法における行政処罰は、日本法における行政罰とは大きく異なる。最も重要な点は、例えば④の命令や⑤の不利益処分のように日本法では行政行為として観念される行政の権限行使が、中国では行政処罰に包摂されていることである。金如根氏はこの特徴を捉え、中国法では「一定の「命令」自体が行政処罰として構成されている」と指摘している。金（2004:188）を参照されたい。

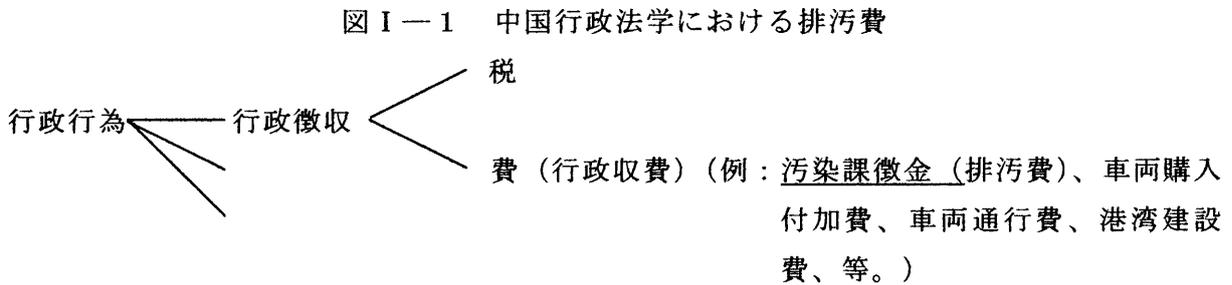
⁵ 行政制裁としての課徴金については、宇賀（2002:59-60）及び岸井（2004:2-3）等を参照されたい。なお、行政法の教科書によっては、狭義の課徴金を行政上の義務履行確保手段に分類するものがある一方（室井（編）2003:239）、狭義の課徴金は行政上の義務履行確保手段ではないとするものもある（大橋2004:400）。後者では、課徴金の目的について「法律の目的に反する行為によって得た利益を国庫に納入させること」と定義されている。

⁶ 例えば、「公用事業収費」や「教育収費」等がこれに相当すると言えよう。「収費」の類型については、王（主編）（2002）を参照されたい。

⁷ 岡（1997:33-78）ではポーモル・オーツ税としての機能を果たすことを意図して導入されたドイツの制度を「ドイツ排水課徴金」と呼んでいる。また、環境経済学の分野のみならず、法律学の分野でも汚染の排出に対して賦課される金銭給付について課徴金という用語が使われている。例えば、中里（1994）、畠山（1996）、曾和（1996）等。

⁸ 実定法における課徴金と混同されやすいという理由から誘導手段としての金銭賦課を「賦課金」と呼ぶ例も見られる（石原2004）。ただし、環境政策における税や課徴金はすでに広く使用されている用語であり、もはやこれを独占禁止法上の課徴金や国民生活安定緊急措置法における課徴金と混同する可能性は極めて低いのではなからうか。さらに、環境上の政策手段としての金銭賦課も、法の理念に反する汚染排出行為によって得られた本

以上の理由から、本稿では原語の「徴収排污費制度」の日本語訳として「汚染課徴金制度」を用いることにした。



なお、「税」と「課徴金」との相違についての解釈は、対価性があるか否かと⁹、「公共サービスを提供するための資金を調達する」という「財政目的」で課されるかそれ以外の政策目的で課されるかによって分ける解釈とがある¹⁰。環境政策における経済的手法としての課徴金については、汚染の排出によって得た利益に対して課されるとみなし、広い意味で対価性があると解釈することもできるであろう。一方、政策目的で課されるか否かについては、汚染削減インセンティブ等の政策目的で導入された場合でも、徴収された課徴金は環境行政のために使用できるのであり、意図しているか否かに関わらず、政策目的の課徴金が財政機能を併せ持っていることが多いことから、実質的には「税」と「課徴金」に差異はないという指摘もある。このように考えれば、環境保全目的で汚染排出者に賦課されている金銭給付が「税」であるか「課徴金」であるかは、「対価性」を広く解釈するか狭く解釈するか、また「財政目的」を明らかにして賦課されているか否かという解釈の問題或いは形式的な問題に帰着するのであり、実質的内容から両者を区別するのは難しいようにも思われる。しかし、費用負担原則や法的統制の厳格さについて考察する場合、「税」と「課徴金」では適用される原則や求められる法的統制の厳格さが異なるため、「税」と「課徴金」の相違を意識して考察を進めることにした。

来汚染者が有すべきでない利得を国庫に収めさせることを目的とした行政強制手法と捉えるならば、国民生活安定緊急措置法における課徴金と大きく性質を異にするとは言えないと思われる。国民生活安定緊急措置法における課徴金の性質については、島山(1990:102)などを参照されたい。

⁹ 占部(2002:115)は、課徴金は「公共サービスに比例して課される」と言う点で環境税と異なると述べる一方、「環境政策において用いられる経済的手段は実質的には課徴金であるとみなされる。」と解釈している。

¹⁰ 中里(1994:122)参照。

2 根拠規範とその階層構造

2.1 根拠規範

汚染課徴金に関する主要な根拠規範は表 I - 1 に示すとおりである。

汚染課徴金については、その制度趣旨及び制度内容等を定めた法律は存在せず、環境基本法にあたる環境保護法及び各汚染物質ごとに制定された単行法（海洋環境保護法、水污染防治法、大気污染防治法、固体廃棄物環境污染防治法、環境騒音防治法）における規定は、汚染課徴金の納付義務を課す上での基本的な要件と義務違反に対する罰則についての記述にとどまり、実際に課徴金制度を運用する上で不可欠である徴収基準、徴収手続等の準則については法律上の規定がない。また、どのような汚染排出者が、なぜ課徴金を納付しなければならないのかという費用負担原則や制度目的についても法律で触れられていない。一方、汚染課徴金の徴収目的、徴収基準、徴収手続及び徴収された課徴金の用途等、汚染課徴金制度にかかわる重要な準則については、国務院の定める行政法規及び国務院の各行政部門（財政部、国家環境保護総局等）の定める部門規章によって定められている。また、特に徴収基準については各地方の人民代表大会又は各地方政府が地方性法規又は地方性行政規章を制定することにより独自の基準を適用しているケースが数多く見られる。したがって、制度趣旨や制度の具体的内容については、法律規定を検討するだけでなく、行政法規、部門規章、地方性法規及び地方性行政規章等の法令における規定と学説、規範制定時の社会的背景を参考に検討する必要性がある。

表 I - 1 汚染課徴金制度の主な根拠規範

法律*注1	成立、改正年月
環境保護（試行）法	79.9 成立
環境保護法	89.12 成立
海洋環境保護法	82.8 成立, 99.12 改正
水污染防治法	84.5 成立, 96.5 改正
大気污染防治法	87.9 成立, 95.8 改正, 00.4 改正
固体廃棄物環境污染防治法	95.10 成立
環境騒音污染防治法	96.10 成立
行政法規	制定、改正年月
汚染課徴金徴収暫定弁法*注2	82.2 制定
汚染源治理基金有償使用暫定弁法*注2	88.7 制定
水污染防治法実施細則(38条(3))	89.7 制定、00.3 改正
陸地汚染源海洋環境汚染損害防治管理条例(7, 28, 29条)	90.8 制定

汚染課徴金徴収使用管理条例	03.1 公布	
部門規章等	制定行政部門*注3	制定年月
汚染課徴金徴収標準管理弁法	計委,財政,環保,經貿委	03.2
汚染課徴金資金徴収使用管理弁法	財政,環保	03.3
環境保護行政予算収支管理強化後の経費配分実施弁法	財政,環保	03.4
汚染課徴金の免除及び延納の問題に関する通達	財政,環保,発改委	03.6

注1：法律名称は本来「中華人民共和国」からはじまるが、この表では見易さを優先するため法律名称における「中華人民共和国」を省略した。

注2：「汚染課徴金徴収暫定弁法」及び「汚染源治理基金有償使用暫定弁法」は2003年7月1日の「汚染課徴金徴収使用管理条例」の施行に伴い廃止されている。

注3：制定行政部門における「計委」は国家計画委員会、「經貿委」は国家經濟貿易委員会、「発改委」は国家發展改革委員会、「財政」は国家財政部、「環保」は国家環境保護総局の略である。

2.2 規範の階層構造

中国汚染課徴金の仕組みについて検討していくうえで、環境法制度の仕組みを把握し、それぞれの根拠規範の階層構造について理解することは必須であると思われる。中国の法体系は日本の法体系と異なるため、環境保護に関わるそれぞれの法令の特徴についてここで簡単な解説を加える。

環境に関する法律は、憲法を頂点とし、基本法である環境保護法、大気汚染等個別の領域を専門的に扱う環境単行法、さらに民法や刑法など他の法分野の法律がある。またこの他に環境に関連する法令として、国务院(内閣にあたる)が制定する環境行政法規、国务院の環境行政部門が制定する環境部門規章、地方人民代表大会が制定する環境地方性法規、さらに地方人民政府が制定する環境地方性行政規章があり、これらの法律・法令は図I-2に示す階層構造を形成している¹¹。以下、図I-2に示された法律・法令について表Iと照らして解説する。

iiの環境基本法とは、環境保護の基本法である「環境保護法」を指し、下位規範に対する一定の拘束力があるとされている。ただし、単行法である「水污染防治法」の制定や「大気污染防治法」の改正に伴い「環境保護法」に規定されていない制度内容が新たに規定され実施されているという現状を考慮すれば、同法の下位規範に対する拘束力は限定されていると理解せざるを得ない¹²。

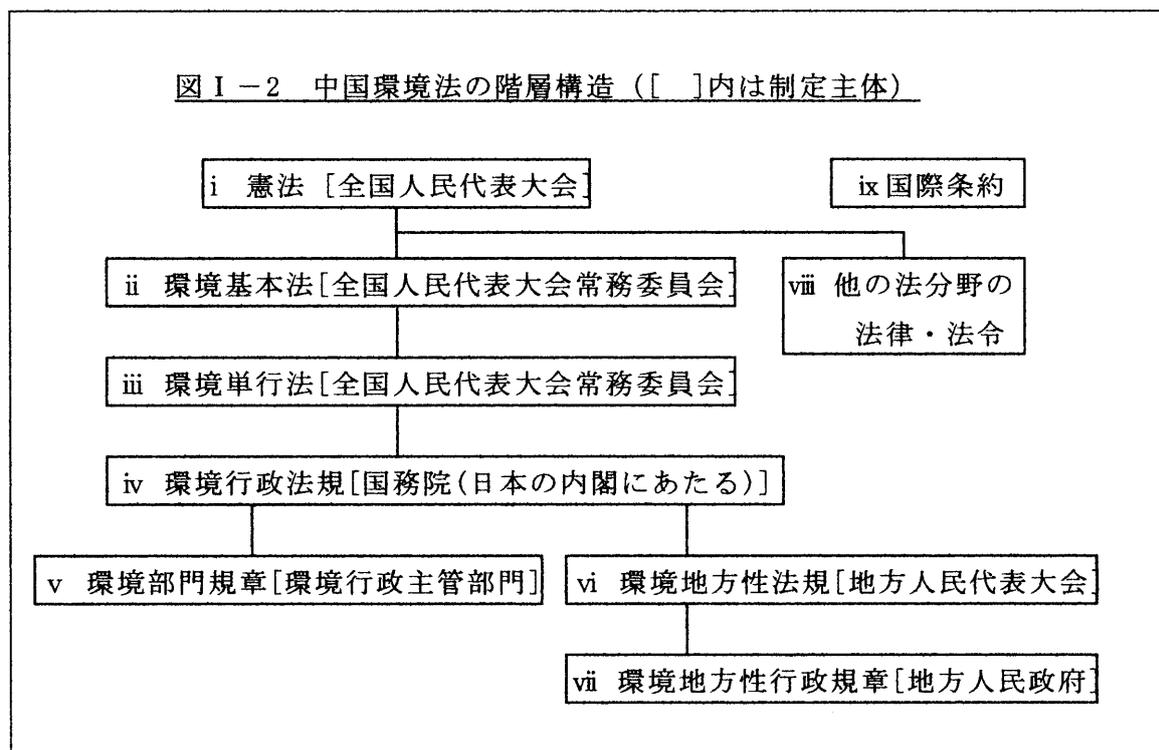
¹¹ 中国環境法の法体系については、片岡(1997:51-131)に詳しい。

¹² 片岡(1997:69-70)参照。

iiiの環境単行法とは、特定の対象を専門的に扱う法律である。環境汚染の防止に関しては、海洋汚染、水質汚濁、大気汚染、廃棄物、騒音に関する5つの環境単行法が制定されている(表I-1参照)。また、自然資源の保護に関する法律が環境単行法として分類される場合もある。これに当たるものとして、「森林法」、「草原法」、「漁業法」、「土地管理法」、「鉱山資源法」、「水法」、「野生動物保護法」、「水土保持法」、「石炭法」が制定されている。

ivの環境行政法規は、国務院が制定する法令で、憲法及び法律の規定に基づいて制定される(憲法第89条第1号)。しかしこの行政法規の制定は、実際にはこれまで憲法や法律の規定がかなり柔軟に解釈されて制定されてきた。たとえば、82年に制定された「汚染課徴金徴収暫定弁法」は、法律に定められていない制度について一時的に法律に代替して制度内容を規定した行政法規である¹³。

この法令には、「実施細則」「条例」「規定」「弁法」「決定」「通達(原語は「通知」)」の6分野がある。ここで注意したいのは、中国法における「条例」が、この行政法規の類型の1つであり、日本の地方自治体が制定する「条例」とは異なるということである。



vの環境部門規章は、国務院の各行政部門が単独で若しくは他の行政部門との連名で制定する規範性のある文書である。形式上は「規定」及び「弁法」がこれにあたりとされる

¹³片岡(1997:73-4)の指摘によると、環境保護に関する行政法規には、①法律による授権のもとに制定されたもの、②法律に定められていない制度について一時的に法律に代替して制度内容を規定するもの、③具体的な政策実施の方法や方向性を定めたもの、以上3つの類型がある。

が、現実に環境行政部門はこの他にも「通達」や「意見」、「批復（下級機関への回答）」という名称の文書を出しており、これらが部門規章と位置付けられる場合もある。また、環境基準や排出基準も環境部門規章として位置付けられている。憲法第 90 条によれば、部門規章は、法律と行政法規に基づいて制定されることとされている。しかし現実には、法律にも行政法規にも規定されていない制度が、環境部門規章の規定にもとづいて実施されている。例として、国家環境保護総局等が 1998 年に発した「抗州等 3 都市における総量汚染課徴金徴収の試験的実施に関する通達」が挙げられる。

vi の環境地方性法規は、省、自治区、直轄市及び指定都市の人民代表大会によって、vii の環境地方性行政規章はそれらの人民政府によって制定される。ここで言う「指定都市」とは、省及び自治区政府の所在する市、経済特区に指定された市、並びに国務院によって指定された市である。図 I-2 からわかるように、中国の行政法規と地方性法規との関係は、日本の政令及び省令と地方の条例の関係とは大きく異なる。中国の憲法第 100 条、第 115 条の規定によれば、地方性法規は行政法規に抵触してはならないこととなっている。また、部門規章と地方性法規の関係については、同一事項について部門規章と地方性法規が異なった規定をする場合には、国務院へ意見を求め、国務院が地方性法規を適用すべきであると判断したものについては地方性法規を適用し、部門規章を適用すべきであると判断したものについては、全国人民代表大会（以下、「全国人大」とする）の常務委員会に採決を求めることとされている（「立法法」第 86 条第 1 項第 2 号）。なお汚染物質の排出基準に関しては、省レベルの人民政府が国の排出基準よりも厳しい基準を制定でき、また国の排出基準では規定されていない汚染物質についても地方独自の基準を設けることが出来るとされている（「環境保護法」第 10 条第 2 項）。

3 中国汚染課徴金の検討にあたっての中心的課題

課徴金が環境政策において果たしえる役割について、特に環境経済学の分野においては効率的に汚染を削減しえる点で積極的に評価されていることは周知のとおりであり、実際に欧州において実施されている例が多数報告されており、その中には汚染削減効果が経済学的に実証されている事例がある¹⁴。また環境行政に必要な財源の確保手段としても注目されている。法学の分野から課徴金の環境政策としての有効性について検討する際に、どのような論点について考察されるべきであろうか。

汚染課徴金の法的論点については、すでに大塚直教授が環境保護のための間接規制と直接規制との比較をヨーロッパ諸国における実例を参照しつつ詳細に検討しており、注目に値する（大塚 1991a-f）。同教授は、直接規制と間接的手段（賦課金）とを比較する際、①効率性、②公正・正義、③汚染防止へのインセンティブという 3 つの論点を提示し、「とり

¹⁴ 最も有名な事例として、オランダの排水課徴金が挙げられるであろう。オランダ排水課徴金に関する経済的分析は、諸富（2000：133-54）に詳しい。

わけ、賦課金制度に関しては、②の点、つまり法的観点からみて致命的欠陥がないかが重大な問題である。」と指摘している（大塚 1991a : 50）。汚染課徴金の有効性を論ずるうえで、上記の3つの論点はすべて重要であると思われるが、①の効率性及び③の汚染防止へのインセンティブについての分析は経済学の分野の研究に委ねることとし、本稿では公正及び正義の問題を中心に、中国汚染課徴金制度の仕組みと運用のあり方を法的観点から検討するが、この検討の際には次の5つの課題について特に詳細に検討するが必要であると思われる。以下、それぞれの課題を挙げた理由について説明する。

- (1) 課徴金の法的性格
- (2) 徴収された課徴金の用途
- (3) 汚染排出者の費用負担の範囲及びその法的根拠
- (4) 課徴金の決定手続及び算定方法
- (5) 課徴金の徴収手続及び履行確保手段

(1) 「課徴金の法的性格」について

中国の汚染課徴金が「制裁」¹⁵としての性格を持つのか、「税」としての性格を持つのか、それとも「制裁」とも「税」とも異なる金銭給付として捉えるべきなのかが検討されなければならない。なぜなら、それぞれの課徴金がどのような法的性格を持つかによって、課徴金としての金銭給付を正当化する根拠や汚染排出者が負担する費用の範囲は異なり、要求される事前・事後の手続も異なり、徴収された課徴金の用途も異なることが予想されるからである¹⁶。例えば、検討対象とする課徴金が「制裁」としての性格を持つ場合、中華人民共和国行政処罰法（1996年10月施行）における事前・事後手続の適用が求められ、過料・刑罰との併科の妥当性が検討されなければならないだろう。また、課徴金が「税」としての性格、すなわち「財源調達手段」としての性格を持つ場合、正当化の根拠や費用負担範囲を論ずるうえで、租税原則をどこまで適用すべきかが問題となりえる。一方、経済的手法としての課徴金には、最適汚染レベルの達成という政策目的にもとづき制度化されるケースもあり、このような課徴金の場合、「税」としての性格も「制裁」としての性格も持たず、独自の法的統制システムが要請されることも考えられる¹⁷。

¹⁵ 「制裁」という用語については、独占禁止法上の課徴金（違法行為によって得た利益の剥奪を目的とした課徴金）の扱いをめぐり、「違法行為前よりも不利益な状態に置くこと」という理解と、「行政上の義務違反を理由として違反者に不利益な効果を及ぼし、将来の違法行為も抑止しようとする目的によるもの」という理解とがあるが、ここでは、広く行政上の義務に違反した者に科せられる不利益を「制裁」とよぶことにする。

¹⁶ 日本の行政法学においては、曾和敏文教授が経済的手法としての課徴金を制裁としての性格を有する「執行強制金」と制裁としての性格を持たない「規制目的の賦課金」とに分けて議論しておられる（曾和 1996 : 221）。

¹⁷ このような課徴金の形式により政府が市場に介入することについては、最適汚染レベルの達成によって最も効率的に汚染を削減できるという経済理論がそもそもの根拠とされる

経済的手法としての課徴金の法的統制システムについては、中里実教授が、租税法の視点から租税特別措置・規制税・課徴金の法的コントロールのあり方について検討しており、経済的手法としての租税特別措置・規制税・課徴金については、「租税法の純粋な原則・体系の維持という観点のみから議論することは望ましくないといえよう。」と指摘している（中里 1994a : 121-6）。また、行政法学からのアプローチとして、畠山武道教授は、「外部費用ないし外部不経済の内部化手段」としての環境税及び課徴金を「義務の存在を前提としない行政強制」又は「法目的実現措置」の一種として捉え、このような行政強制は「義務履行確保手段」という把握とは異なるものであり、「法目的実現措置」を「行政処分を引継ぎその効果を完成させるための付従的な行為としてではなく、独自の役割を持った独立の制度として把握し、むしろそれを積極的に運用すべきではないか」と指摘し、今後の課題として「そこに、法律の根拠、平等原則、比例原則などの制約原理を見出し、事前・事後手続を整備していくこと」を提案している（畠山 1996 : 172-82）。

費用負担の原則に関する議論では、租税原則における応能負担原則及び応益負担原則との関係が問われると思われるが、この点につき筆者は、環境汚染の原因を市場における外部費用の存在に求め、この外部費用を内部化する手段として環境税又は課徴金を通じた政府の介入を肯定する厚生経済学派の主張は否定し得ないと考えており、そうである以上、汚染排出者とそうでない者との公正な資源配分関係を実現するためには、租税において最優先される応能原則とは別に、汚染排出に関わる何らかの費用（それが汚染防除費用にとどまるのか被害者への補償費用を含むべきものなのかは別に検討しなければならないが）を汚染者に負担させることを正当化し、また汚染者が負担する範囲を明確にするような費用負担原則（例えば汚染者負担原則、原因者負担原則など）について検討するべきであると考えている¹⁸。

(2) 「徴収された課徴金の用途」について

徴収された課徴金が制度趣旨に沿って有効に使用される仕組みが整備されているかどうか問われる。課徴金が金銭の徴収である以上、課徴金導入時に制度目的として財源調達意図されているか否かに関わらず、徴収された課徴金は何らかの目的で使用されることとなる。中国では行政による金銭の無秩序な徴収が「乱収費」と呼ばれ、深刻な社会問題となっているようであるが¹⁹、汚染課徴金がそのような「乱収費」ではなく、環境保全

が、実際の制度化においては経済理論とは別に汚染者負担原則等の法的根拠が求められる。汚染削減の限界費用や限界外部費用を政府が把握するのは非常に困難であり、また最適税率を試行錯誤的に探るポーモル・オーツ税においても税率を頻繁に改定しなければならないという難点があることが指摘されている（岡 1997 : 26-7）。

¹⁸ ただし、環境政策における課徴金が低所得者にとって負担の重い逆進性を有することはこれまでも指摘されてきたとおりであり、これを緩和するための特に低所得者を救済する措置が講じられる必要はあるだろう。

¹⁹ 陳（主編）（1999 : 58-64）が中国における行政費用徴収の歴史的経緯についても紹介している。

目的で有効に使用される仕組みとなっているかどうかは、汚染課徴金の有効性を考察する上で重要な論点であると思われる。このような汚染課徴金の財政的機能については、「2重の配当」(double dividend) 論において①環境改善効果と、②既存の税制の歪みを是正する、という2つの機能が指摘されてきたところである²⁰。中国の汚染課徴金は他の税制との調整が行われておらず、②については不透明な部分が多いため当面検討するうえで支障が多く、本稿では①の環境改善効果に焦点を当てることにした。

(3) 「汚染排出者の費用負担の範囲及びその法的根拠」について

「費用負担の範囲」としては、具体的には、汚染の防除費用のみ、汚染の防除費用と環境復元(原状回復)費用を含む負担、汚染被害者に対する補償費用、経済学的理論から導き出される外部費用の負担などが考えられる。汚染課徴金が強制的に徴収される金銭であることを考慮すれば、汚染排出に伴って発生する社会的費用のうちどこまでを汚染排出者に課すものとするのか、またその費用負担を課す法的根拠は何かを汚染者及び被汚染者双方に対して明確に示すことが汚染課徴金を有効に機能させるカギとなることは明らかである。

汚染課徴金に類似する日本の制度としては、日本の公害健康被害補償法における汚染賦課量賦課金制度がある。汚染賦課量賦課金は、主に公害被害者への補償費用の調達目的で汚染排出者に賦課されるため「財源調達手段」としての性格を持つ金銭給付であるが、この場合、汚染排出者がその費用を負担する根拠は民事責任にもとづく費用負担として正当化されており、費用負担の大きさは被害者に支払われる給付金の総額、すなわち被害の大きさによって決まる。したがって、そもそも汚染削減インセンティブとして導入されたわけではないが、蓄積性・不可逆性を有する健康被害への補償費が膨らんだため、結果として限定的ではあるが汚染削減のインセンティブ効果があったと評価されている²¹。このように汚染排出者に対して高額の賦課金の給付義務が賦課されるに至ったのは、公害訴訟における判決を背景に汚染被害者への補償を汚染排出者に義務付ける原因者負担原則が社会的コンセンサスを得ていたことがその背景として当然に指摘される。また1987年に同制度が改正されたのも費用負担根拠についての社会的コンセンサスと関係していると考えられる。汚染課徴金の導入における社会的コンセンサスの重要性については、大塚(1991f):

²⁰ ②については、環境税・課徴金による収入増の代わりに他の租税収入(所得税、法人税、消費税など)を減少させることにより、租税が潜在的に持つ税制の歪みを是正するもので、環境保全とは直接かかわりのない機能である。「2重の配当論」について詳細は、石(2002: 72-3)、諸富(2000: 212-4)、藤田(2001: 34-9)等を参照されたい。

²¹ 松野・植田(1997: 79-96)は、大阪府における火力発電所についての事例研究において、公害防止協定及び総量規制との関係を考慮に入れた上で、「直接規制が相対的に緩い中小の発電所や中小の工場などで働いた」、「賦課料率がいくぶん低くとも直接規制が相対的に緩い地域があるならば、そうした地域においては大阪地域よりも大きい削減効果があったものと推測できる」と論じている。また、大塚(1991e: 55-6)においても汚染賦課量賦課金の汚染削減インセンティブ効果を肯定し、「賦課料率が、当初意図された程度をはるかに超えたためである」と論じている。

62) においても指摘されている。

(4) 「課徴金の算定方法」について

課徴金の算定方法が、制度趣旨に照らして妥当であるかどうかは、汚染課徴金の有効性を考察するうえで重要な論点である。中国汚染課徴金制度は、2002年に制定された汚染課徴金徴収使用管理条例の施行(2003年10月)によってその制度内容が大きく変わったが、この条例の施行に伴い国家計画委員会及び国家環境保護総局等中央の行政部門によって汚染課徴金徴収標準管理弁法(以下、「標準弁法」と呼ぶ)が制定された。この標準弁法によれば、畜産業やサービス業などから排出される排水に対する課徴金の徴収基準は、工場など工業汚染源から排出される排水に対する排水基準とはその性質が明らかに異なる。このような徴収基準と制度目的との整合性は汚染課徴金の有効性を論ずるうえで重要な意味を持つと考える。

(5) 「課徴金の徴収手続及び履行確保手段」について

そもそも行政権限の強い中国において、行政による強制的な金銭の徴収に対して、金銭給付義務を課される側の汚染排出者の正当な権利が確保されるような仕組みが整備されているのかどうか、また逆に課徴金の要件を満たすことが要求される汚染排出者に対しては同じように義務の履行が確保される手段が整備されているのかどうか問われる。国家賠償法(1994年5月公布、1995年1月施行)、行政処罰法(1996年3月公布、1996年10月施行)、行政不服審査法(原語は「行政復議法」、1999年4月公布、同年10月施行)など行政救済に関わる法律が整備される過程で、汚染課徴金の徴収及び義務履行確保手段についてはどのように変化してきたのかを明らかにすることは、中国の法治主義の到達点を知る上でも重要な意義があると考えられる。

以上、本稿で中国汚染課徴金制度の仕組みと運用を検討する上での5つの中心的課題について述べた²²。

²² なお、中国の汚染課徴金制度は20年以上の歴史の中でその制度趣旨及び制度内容が変化してきており、国家によって定められた規範と地方の規範との間に相違もあるので、汚染課徴金の意義や環境政策としての有効性について検討する際にはこれらの相違に留意する必要がある。また、制度の変容や運用上の問題点については、日本における同様の制度と比較検討すると同時に、制度変容や運用上の問題点が生じる中国の法文化や社会的背景についてもできる限り考察の対象とする。

第Ⅱ章 中国汚染課徴金制度の法的性格と費用負担根拠

はじめに

本章では、中国の汚染課徴金制度の仕組みにおける(1)汚染課徴金の法的性格と(2)汚染排出者の費用負担の範囲及びその法的根拠の2つの側面を、法律規定の検討、汚染課徴金に関する行政法規の検討、先行研究の検討及び徴収実績から見た汚染課徴金の検討を通して考察する。

1 法律における関係規定の検討

中国の汚染課徴金は、法律の改正に伴いその法的性格が変化してきており、また汚染物質の種類ごとに法的性格が異なる。例えば、1979年に制定された環境保護法(試行)が1989年に改正され環境保護法となった際、汚染排出者に排出基準の遵守を義務づける規定が削除された。また、大気汚染物質については2000年の改正によって排出基準の遵守が汚染物質に義務付けられたが、水質汚濁物質についてはまだ汚染排出者に排出基準の遵守が義務付けられていない。このように汚染物質の種類によって法的性格が異なる上に、それぞれの法改正によって法的性格が変化してきているため、汚染課徴金の法的性格を正確に把握するためには、それぞれの法律の規定の相違点を明らかにしなければならない。そこでまず、汚染課徴金の法的性格がどのように変化してきており、また汚染物質ごとにどのように異なるのかを検討する。

なお、第Ⅰ章で指摘したように、課徴金の法的性格に関して検討する際は、課徴金が具体的に「制裁」としての性格を持つのか、「税」としての性格を持つのか、「制裁」とも「税」とも異なる金銭給付として捉えるべきなのか、という3つの視点を踏まえて考察を進める。制裁には第Ⅰ章注15で記述したように、「違法行為前よりも不利益な状態に置くこと」という理解と、「行政上の義務違反を理由として違反者に不利益な効果を及ぼし、将来の違法行為も抑止しようとする目的によるもの」という理解とがあるが、ここでは、後者の理解で行政上の義務に違反した者に科せられる不利益を「制裁」とよぶことにする。

1.1 環境保護法(試行)(1979年)

第6条第1項 「全ての事業者(原語は「事業単位」)は、用地選定、設計、建設及び生産において、環境の汚染と破壊に十分注意しこれを防止しなければならない。プロジェクトの新規設置、設備更新及び設備拡大の際には、環境影響評価書を提出しなければならない。環境保護部門及びその他の関係部門による審査と承認(原

語は「批准」を経てはじめて設計を行うことができる。その過程で汚染及びその他の公害防止施設は、必ず本体工事と同時に設計され、本体工事と同時に施工され、本体工事と同時に稼動されなければならない。排出される各種有害物質は、必ず国家の規定する基準（原語は「標準」）を遵守しなければならない。」

第 6 条第 2 項 「すでに環境に対して汚染及びその他の公害を発生させた事業者（原語は「単位」）は、汚染者処理原則（原語は「誰汚染誰治理」）に基づき計画を作成し、積極的に汚染を処理するか若しくは主管部門に報告して生産品の変更若しくは工場移転の許可を得るべきである。」

第 18 条第 2 項 「企業管理を強化し、文明生産を実行し、環境を汚染する排気ガス、廃水、廃棄物について総合利用を実行し、害を利とする。排出せざるを得ない場合は、国家が規定する基準（原語は「標準」）を遵守しなければならない。一時的に国家の基準を達成できない者は期限内に措置を講じなければならない。期限内に国家の基準を達成できない者は、企業の生産規模を制限する。」

第 18 条第 3 項 「国家の規定する基準を超過して汚染物質を排出する場合、排出する汚染物質の数量と濃度に応じて、規定に基づき汚染課徴金を徴収する。」

第 19 条第 1 項 「全ての排煙装置、工業用ボイラー（原語は「工業窯炉」）、自動車両及び船舶等は、有効な煤煙除去措置を講じなければならず、有害な気体の排出は必ず国家の規定する基準を満たしていなければならない。」

第 21 条第 1 項 「すべての水域へのゴミ（原語は「拉圾」）及び廃棄物（原語は「廢渣」）の投棄を禁止する。汚水の排出は、必ず国家の規定する基準を満たしていなければならない。」

上記の法律規定が示すように、第 18 条第 3 項における汚染課徴金の規定では、「国家の規定する基準を超過して汚染物質を排出する」ことが汚染課徴金の賦課要件となっており、排出基準遵守義務の履行を促す手段として汚染課徴金が位置づけられている。義務違反に対して義務の履行を促す目的を持ち、日本法でいうところの執行罰¹に近い法的性格を持つ制度として導入されたことが分かる。

一方、第 6 条第 1 項では、排出基準の遵守義務について規定されているが、第 18 条第 2 項では「一時的に国家の基準を達成できない者は期限内に措置を講じなければならない」と一定の汚染対策の猶予を基準違反者に認めている。従って、排出基準の遵守が汚染排出者に義務付けられてはいるものの、日本の大気汚染防止法や水質汚濁防止法のようないわゆる直罰型システムにはなっておらず、一定の期限内に汚染防止措置を講ずる旨の勧告もしくは命令という行政行為があり、これに従わない場合に生産規模の制限という行政処罰²が加えられるという行政行為前置システムになっている。第 19 条第 1 項

¹ 日本の現行法で執行罰を認めているのは、砂防法第 36 条のみである。

² 日本の行政罰とは異なる点に注意。第 I 章注 4 参照。

及び第 20 条第 1 項では、水質汚濁物質及び大気汚染物質に関して排出基準の遵守を義務付ける規定がなされているが、やはり第 18 条第 2 項の規定が適用され、直罰方式はとられないと解される。つまり、汚染物質の排出基準違反に対しては、期限内措置義務と汚染課徴金の納付義務が同時に課され、汚染排出者に基準遵守を促す仕組みとなっているのである。

1.2 環境保護法（1989 年）

1989 年に成立した環境保護法は、環境保護法（試行）とはその構成及び内容が大きく異なり、修正と言うよりは全く新しく制定されたといった方がよいように思われる。汚染課徴金制度を含む排出規制システムについても、以下の規定に見るように環境保護法（試行）より 1984 年制定の水污染防治法及び 1987 年制定の大気污染防治法に近い内容となっている。

第 28 条第 1 項 「排出する汚染物質が国家又は地方の規定する汚染物質排出基準を超える事業者（原語は「企業事業単位」）は、国家の規定に基づき基準超過課徴金を納付し、さらに汚染処理の責務を負う。水污染防治法が別に規定するものについては、水污染防治法の規定に基づき執行するものとする。」

第 28 条第 2 項 「徴収した基準超過課徴金は、汚染防止のために使用するものとし、他の目的に流用してはならない。具体的使用方法は、国務院が定めるものとする。」

第 29 条第 1 項 「深刻な環境汚染を生じさせた事業者（原語は「企業事業単位」）は、期限内に措置を講ずる。」

第 35 条 「本法の規定に違反し、以下のいずれかに該当する行為者に対して、環境保護行政主管部門又は法律に基づき環境監督管理権限を有するその他の部門は、それぞれの情状の程度に応じて警告又は罰款（過料）に処することができる。」

(1)、(2)省略。

(3) 「国家の規定にもとづく基準違反汚染課徴金を納付しない者」

第 39 条第 1 項 「期限付き措置勧告における期限を過ぎても汚染処理の任務を完成させない事業者（原語は「企業事業単位」）に対しては、国家の規定に照らして基準違反汚染課徴金を加重するほか、生じさせた危害結果にもとづく罰款（過料）を科す又は営業停止を命ずる若しくは閉鎖を命ずることができる。」

環境保護法における最も重要な改正点の 1 つは、排出基準の遵守義務に関する規定が削除されたことである。第 29 条第 1 項で期限内措置について規定されているが、その対象は「深刻な環境汚染」を発生させたものであり、排出基準違反を対象としていた環境保護法（試行）とは大きく異なる。排出基準の遵守が義務付けられていない以上、汚染課徴金についても、基準遵守義務の履行確保手段としての性格を持たない金銭負担と

理解するのが妥当であろう。

さらに、汚染課徴金制度の法的性格を考える上で考慮すべき点は、環境保護（試行）法では第6条で規定されていた汚染者処理原則（原語は「誰汚染誰治理」）³が1989年の環境保護法では条文上見られなくなった点である。汚染課徴金の費用負担根拠として中国環境法の教科書で紹介される汚染者処理原則は、1989年の環境保護法改正によって実定法における規定からは姿を消したのである。汪（2000：94-5）によれば、1989年環境保護法の法案検討過程で、国有企業の歴史的事情⁴を理由に汚染排出企業にのみ汚染処理責任を負わせることは妥当ではないという考え方があったようである。

ただし、この汚染者処理原則は1989年環境保護法制定の際に関係規定全体に取り入れられたとする見解もあり⁵、現行の中国環境法の教科書では現在でも基本原則として紹介している。

1.3 海洋環境保護法（1982年）及び改正海洋環境保護法（1999年）

海洋環境保護法は環境保護単行法の中では最も早く1982年に成立した法律であるが、汚染課徴金に関する規定は以下の第41条のみである。この規定では、法律違反に対する法的措置として「期限内措置命令」、「汚染課徴金」、「汚染除去費用の支払」及び「国家損失の補償」が列挙されている。このように、汚染課徴金が法律違反に対して科される手段として列挙されていることから、旧海洋環境保護法における汚染課徴金は義務違反に対する制裁としての性格を持つと言えるであろう。また、汚染課徴金と汚染除去費用とが同列に述べられていることから、汚染除去費用が汚染課徴金に含まれていないことも明らかである。ただし、ある行為がどのような要件を満たす場合にどのような義務を課すべきかについて具体的な規定がないため、実際にどれほどの意味を有する条文であるか疑問が残る。

第41条「本法律第5条に規定する関係主管部門は、本法律に違反し海洋環境汚染損害を生じさせた者又は生じさせる可能性のある者に対して期限内措置、汚染課徴金の納付、汚染除去費用の支払、国家損失の補償を命じ、併せて警告又は罰款に処すことができる。」

次に、1999年12月25日に公布され、翌年4月1日より施行された改正海洋環境保護法は、汚染課徴金に関して以下のように規定している。

³ OECDの汚染者負担原則とは異なる点もある。

⁴ 国営企業として、政府による指令・指導のもとに経営が行われていたという事情。

⁵ 片岡（1997：215-8）では、汚染者処理原則が環境保護（試行）法に導入された経緯、1989年の環境保護法に同原則が明文化されなかった理由等について詳細に分析されており、1989年環境保護法において汚染処理における政府の役割と汚染排出者の役割との分離が完全になされたことが強調されている。

第 11 条第 1 項 「海洋に直接汚染物質を排出する単位（組織）と個人は、国家の規定に基づき汚染課徴金を納付しなければならない。」

第 11 条第 2 項 「海洋に廃棄物を投棄するものは、国家の規定に基づき投棄課徴金を納付しなければならない。」

第 93 条 「本法第 11 条、第 12 条における汚染課徴金納付、廃棄物投棄費及び期限内処理に関する規定の違反に対する行政による処罰は、国務院が定める。」

上記のように、改正後の海洋環境保護法は、海洋への汚染の排出行為に対して課徴金の納付を定めているが、海洋への汚染の排出行為そのものが禁止されているわけではないため、汚染課徴金は義務違反に対する制裁としての性格を持つとは言えない。旧海洋環境保護法における汚染課徴金は制裁としての性格を持つ金銭負担であったが、法改正により制裁としての性格を持たなくなった点が重要な改正点である。

1.4 水污染防治法（1984 年）及び改正水污染防治法（1996 年）

1984 年に制定された水污染防治法では、環境保護法（試行）と異なり、汚染排出者の排出基準遵守義務について全く触れられておらず、期限付き措置命令の対象は「水体⁶に深刻な汚染を生じさせる」行為となっている。汚染課徴金に関しては以下のように規定されている。

第 15 条 「水体に汚染物質を排出する企業事業単位は、国家の規定に基づき汚染課徴金を納付し、国家又は地方の規定する汚染物質排出基準を超える汚染物質を排出する者は、国家の規定に基づき基準超過課徴金を納付し、さらに汚染処理の責務を負うものとする。」

第 16 条第 1 項 「水体に深刻な汚染を生じさせた汚染排出事業者（原語は「単位」）は、期限内に汚染処理をする。」

第 37 条 「本法の規定に違反し、以下のいずれかに該当する行為を為した者に対して、環境保護部門又は交通部門の航政機関はそれぞれの状況に応じて警告を与えるか、又は過料（罰款）に処することができる。

((1)、(2)、(3)、(4) 省略。)

(5) 国家の規定にもとづく汚染課徴金又は基準違反汚染課徴金を納付しない者」

改正水污染防治法の規定は以下の如くである。なお、罰則規定については改正前の規

⁶ 水污染防治法（改正前）第 2 条では、汚染防止の対象範囲について「中華人民共和国領域内の河川、湖、運河、灌漑用の溝、ダム湖などの地表水体及び地下水体」と規定している。従って、この場合の「水体」とは、上記の地表水及び地下水と解釈すべきであろう。

定から修正されていないため省略する。

第 15 条第 1 項 「水体に汚染物質を排出する企業事業単位は、国家の規定に基づき汚染課徴金を納付し、国家又は地方の規定する汚染物質排出基準を超える汚染物質を排出する者は、国家の規定に基づき基準超過課徴金を納付するものとする。」

第 15 条第 2 項 「汚染課徴金及び基準超過課徴金は、汚染防止のために使用しなければならない。」

第 24 条第 1 項 「水体に深刻な汚染を生じさせた汚染排出事業者（原語は「単位」）は、期限内に汚染処理をする。」

1984 年制定の水污染防治法における汚染課徴金は、排出基準を満たしているか否かにかかわらず汚染物質を水体に排出しているもの全てに課徴金の納付を義務付けており、これを「汚染課徴金」と呼んでいる（この汚染課徴金をこれ以降「汚水課徴金」と呼ぶ）。一方、排出基準を満たしていない汚染排出者に対する汚染課徴金は「基準超過課徴金」と呼んでいる。1996 年の改正水污染防治法では、汚染課徴金の法的性格を変えるような規定は見られない。環境保護法（試行）における規定と水污染防治法における規定の相違点から、少なくとも水質汚濁物質に関する限り、汚染課徴金が排出基準遵守義務の履行を促すための制度というより、汚染の排出削減を目的とした制度へとその法的性格が変化しつつあるということが明らかである。特に汚水課徴金については、排出基準を遵守している汚染排出者に対しても一定の課徴金の負担を強制する仕組みとなっていることから、排出基準遵守義務の履行確保手段としての性格を持つ環境保護法（試行）における汚染課徴金とは全く異なる法的性格を持つようになった点に注意が必要である。

もともと、実際に排水排出基準を満たしている汚染排出者から汚水課徴金が本格的に徴収されるようになったのは 1993 年に国家計画委員会及び財政部から汚水課徴金の徴収に関する部門規章が發布されて以後のことであり、法律上の仕組みがあれば必ずそれが運用されているとは言えず、運用状況を正確に把握するためには下位規範の整備状況を検討する必要がある⁷。本稿では第 III 章で地方性法規及び地方性行政規章の整備状況とその内容について検討する。

1.5 大気污染防治法（1987 年）及び改正大気污染防治法（1995）

1987 年に制定された大気污染防治法では、汚染課徴金に関して以下のように規定している。

第 11 条第 1 項 「大気に汚染物質を排出する事業者（原語は「単位」）であって、規

⁷ 片岡（1997：106-8）では、汚水課徴金に関する規範の階層構造とその問題点について詳細に論じられているので参照されたい。

定された排出基準を超える汚染物質を排出する者は、有効な措置を講じ汚染を処理し、国家の規定に基づき基準超過課徴金を納付すべきである。徴収した基準超過課徴金は、汚染防止のために使用しなければならない。」

第 11 条第 2 項 「深刻な大気汚染を発生させた事業者（原語は「企業事業単位」）は、期限内に処理するものとする。」

第 31 条 「本法の規定に違反し、以下のいずれかに該当する行為を為した者に対して、環境保護部門又はその他の監督管理部門はそれぞれの情状の程度に応じて警告を与えるか、又は罰款に処することができる。」

(1)、(2)、(3)、(4) 省略。

(5) 「国家の規定にもとづく汚染課徴金又は基準違反汚染課徴金を納付しない者」

1995 年に改正された大気污染防治法における汚染課徴金の規定については、修正案が見送られ修正されなかったため、改正前の規定について検討する。大気污染防治法は、水污染防治法と同様に排出基準の遵守を汚染排出者に義務付けていない。従って、汚染排出者に対する排出基準遵守義務履行確保手段としての性格を有していないと言う点では、水污染防治法における汚染課徴金と同様であり、環境保護法（試行）における汚染課徴金とは異なる。但し、水污染防治法と大きく異なる点は、排出基準を満たしていない汚染排出者のみを汚染課徴金の徴収対象としている点である。この点につき、全国人代の法律委員会に提出された改正法案では、排出基準にかかわらず全ての汚染源に汚染課徴金の納付義務を課すという修正案が示されていたようであるが、法案審議過程で反対意見が出され、結局法改正以前と同じく「排出基準を超える汚染物質を排出する者」のみに賦課対照が限定された⁸。もっとも、5 年後の 2000 年 4 月に大気污染防治法が再度改正される際には、1995 年改正で見送られた修正案が認められることとなる。

一方、汚染課徴金の使途については、汚染防止に限定することが明文化された。課徴金の使途に関する規定は、1979 年の環境保護法（試行）にも 1984 年の水污染防治法に

⁸ 1994 年 10 月 21 日に第 8 期全国人民代表大会常務委員会第 10 回会議において、全国人大環境資源保護委員会の林宗棠副主任によって「中華人民共和国大気污染防治法（修改草案）に関する説明」という報告がなされている。この「説明」の「三. 大気法修正の主要内容」の 2 項目目に汚染課徴金に関する修正内容が説明されており、ここで「修正草案の規定は、世界で常識となっている“汚染者負担”の環境保護原則を法律上確立し、汚染を排出するものには全て国家の規定に基づき汚染課徴金を納付するよう要求し、…」と述べられている（『中華人民共和国全国人民代表大会常務委員会公報』1995 年第 6 号、1995 年 9 月 15 日：17 頁）。一方、1995 年 8 月 23 日の第 8 期全国人民代表大会常務委員会第 15 回会議における全国人大法律委員会による修正草案審議結果報告では、汚染課徴金に関して直接言及していないが、「大気汚染防止監督管理体制、制度及び措置等の方面」の修正内容について、いくつかの委員及び部門から「企業の需要能力及び実行可能性の問題」が指摘され、修正が見送られたと述べられている。環境保護行政部門とその他の行政部門との汚染課徴金に関する意見の相違が現れている。

もない。大気污染防治法が制定された翌年の 1988 年には、徴収された課徴金を有効に使用する目的で新たに行政法規（汚染源治理基金有償使用暫定弁法）が制定されており、この時期に汚染課徴金の財源調達機能が強く意識されたと考えられる⁹。

1.6 2000 年改正大気污染防治法

2000 年に改正された大気污染防治法では、以下のように規定された。

第 13 条 「大気への汚染物質の排出において、排出する汚染物質の濃度は国家及び地方が定める排出基準を超えてはならない。」

第 14 条第 1 項 「国家は大気に排出される汚染物質の種類と濃度に基づき汚染課徴金を徴収する制度を実施する。また、大気汚染防止の要求の強化及び国家の経済的、技術的条件に基づき合理的な汚染課徴金の徴収基準を制定する。」

第 14 条第 2 項 「汚染課徴金の徴収は国家の規定する基準を遵守しなければならない。具体的方法と実施手続は国務院が規定するものとする。」

第 14 条第 3 項 「汚染課徴金は一律に財政に納入し、国務院の規定に基づき大気汚染防止のために使用する。流用又は他の用途に転用してはならず、監査機関は法に基づく監査監督を実施するものとする。」

第 48 条 「本法の規定に違反し、大気中に国家及び地方の規定する排出基準に違反する汚染物質を排出する者に対しては、期限内措置を命じ、併せて所在地の県クラス以上の地方人民政府環境保護行政主管部门が 1 万元以上 10 万元以下の過料（原語は「罰款」）に処すものとする。期限内措置命令の権限と期限内措置命令違反に対する行政処罰については、国務院が定めるものとする。

2000 年 4 月改正の大気污染防治法第 13 条では、排出基準を超える濃度の汚染物質の排出が禁止され、排出基準違反は期限内措置命令及び過料（原語は「罰款」）が科されることとなった（第 48 条）。改正前までは行政処罰を伴わない汚染課徴金の対象となっていた排出基準を超過する汚染排出行為が違法行為とされ、行政処罰である「罰款」の対象となった。

一方、汚染課徴金については、排出基準に関わりなく、排出される汚染物質の種類、濃度及び量に応じて賦課されることとなった（第 14 条第 1 項）。1999 年 8 月 24 日に開かれた全国人民代表大会常務委員会で修正草案の説明を行った全国人大環境資源保護委員会の曲格平主任委員は、修正草案説明の第 6 項目で汚染課徴金制度の改革の必要性に

⁹ 1987 年の大気污染防治法において課徴金の用途に関する明確な規定を置いた理由については、課徴金の流用を抑止する目的もあったと思われる。課徴金の流用問題については、国家環境保護局が秦皇島市環境保護局における 30 万元の流用事件の教訓を各地方の環境保護局に通知し、注意を呼びかけるなど、深刻な状況にあったと思われる。国家環境保護局弁公室（1988：442-3）など参照。

ついで言及し、2000年改正の大気汚染防治法における汚染課徴金は「徐々に環境税へ向かっていく過程にある」と明言している¹⁰。汚染課徴金が義務履行確保手段としての性格をほとんど持たない経済的負担となり、税へ向かう方向が示されている法改正であったと言える。

また、汚染課徴金を納付しないものに対する過料（原語は「罰款」）についての規定がない点は、これまでの汚染防治法と異なる点である。2002年に国務院より発布された汚染課徴金徴収使用管理条例では、納付しないものに対する過料の規定を制定しており、過料（原語は「罰款」）という行政処罰に関する規定を行政法規に譲った形となっている。

1.7 固体廃棄物環境汚染防治法（1995年）

1995年に制定された固体廃棄物環境汚染防治法（以下、「固体廃棄物法」とする）は、汚染課徴金に関して次のように規定している。

第34条第1項 「工業固体廃棄物を保管（原語は「貯存」）若しくは処理（原語は「処置」¹¹）する施設又は場所は、国務院環境保護行政主管部門の規定に適合していなければならない。」

第34条第2項 「本法施行前に工業固体廃棄物を発生させ、前項に定める工業固体廃棄物保管施設、保管場所又は処理施設を設置していない単位、及び工業固体廃棄物保管施設、保管場所又は処理施設が環境保護基準を満たしていない単位は、期限内に新たな施設若しくは場所を設置するか又は既存施設若しくは場所の改善措置を講じなければならない。期限内に新たに環境を汚染する工業固体廃棄物を発生させた単位は、汚染課徴金を納付するか又はその他の措置を講ずるべきである。汚染課徴金を納付した単位が期限内に工業固体廃棄物保管施設、保管場所若しくは処理施設を設置した場合、又は既存施設若しくは場所が改善措置により環境保護基準を満たした場合には、新規設置又は改善措置が完了した日より汚染課徴金を納付しなくてよい。新規設置若しくは改善措置の結果が期限内に環境保護基準を満たさなければ、環境保護基準を満たすまで継続して汚染課徴金を納付するものとする。具体的方法については、国務院が定めるものとする。徴収した基準超過課徴金は、汚染防止のために使用し流用してはならない。」

¹⁰ 『中華人民共和国全国人民代表大会常務委員会公報』1999年第3号206-13頁。また、曲格平の報告からは、企業及び国務院の行政部門から汚染課徴金を早く環境税へと移行させるようにという意見が出ていたことが伺える。但し、なぜ「税」へ移行させるべきなのか、また「税」と「課徴金」（原語は「費」）との違いがどのように認識されているのかは定かでない。汚染課徴金を環境税へと移行させる議論は、楊・曹・汪(1997:65-7)にも見られる。

¹¹ 中間処理と最終処分を含む概念である。正確には、固体廃棄物法第74条第1項第5号で次のように定義されている。「処置とは、固体廃棄物の燃焼及びその他の固体廃棄物の物理的、化学的、生物的特性を改変する方法によって、固体廃棄物の量の減少、体積の縮小、危険成分の減少若しくは除去を達成する活動、又は固体廃棄物を環境保護規定の要求を満たす場所若しくは施設において最終的に処分し再び回収しない活動を指す。」（櫻井訳）

第 48 条第 1 項 「埋立による危険廃棄物の処分が、国務院環境保護行政主管部門の規定を満たしていないときは、危険廃棄物汚染課徴金を納付すべきである。危険廃棄物汚染課徴金の具体的な徴収方法については、国務院が定めるものとする。」

第 48 条第 2 項 「危険廃棄物汚染課徴金は危険廃棄物による環境汚染の防止に使用し、流用してはならない。」

第 59 条第 1 項 「本法の規定に違反し、以下に掲げる行為にあたる者は、県レベル以上の人民政府環境保護行政主管部門が期限を定めて改善を命じ、併せて罰款を科すものとする。」

(1)、(2)省略。

(3)「国家の規定に基づき汚染課徴金を納付しない者。」

固体廃棄物¹²に関する汚染課徴金には通常の汚染課徴金と危険廃棄物汚染課徴金とがあり、固体廃棄物¹³を発生させた者が、それぞれの基準を満たさない保管又は処理がなされた場合にそれらの工業固体廃棄物を保管又は処理したものに対して納付義務が課される仕組みとなっている。固体廃棄物及び危険廃棄物の保管及び処理は、法律上それぞれ国家基準を満たすよう要求されており、汚染課徴金は義務履行確保手段としての性格を持っていると言える。

1.8 環境騒音污染防治法（1996 年）

1996 年に制定された環境騒音污染防治法（以下、「騒音防治法」とする）は、汚染課徴金について次のように規定している。

第 16 条第 1 項 「環境騒音汚染を発生させる単位は、環境騒音汚染防止の措置を講じべきであり、さらに国家の規定に基づき基準超過課徴金を納付するものとする。」

第 16 条第 2 項 「徴収した基準超過課徴金は、汚染防止のために使用し流用してはならない。」

第 51 条 「本法第 16 条の規定に違反し、国家の規定する汚染課徴金を納付しない者に対して、県クラス以上の地方人民政府環境保護行政主管部門はそれぞれの情状の程度に応じて警告を与えるか、又は罰款に処することができる。」

¹² 固体廃棄物法では、「生産建設、日常生活及びその他の活動中に発生する環境を汚染する固体もしくは半固体の廃棄物質」（第 74 条第 1 項）と定義されている。「環境を汚染する」ことが固体廃棄物であるための要件となっており、日本の廃棄物処理法における廃棄物の概念とは若干異なる。

¹³ 「工業固体廃棄物」とは、「工業及び交通等の生産活動の中で発生する固体廃棄物」（固体廃棄物法第 74 条第 2 項）と定義されている。

騒音防治法では、「環境騒音汚染」の定義について「国家の規定する騒音基準を超える騒音を発生させ、他人の正常な生活、仕事（原語は「工作」）及び学習を妨げる現象」と規定されており（第2条第2項）、当然のことながら規制の対象となる騒音¹⁴は、国家の騒音基準を超えるレベルの騒音であり尚且つ他人の正常な生活等を妨げるレベルの大きな騒音ということになる。但し、国家の基準を超える騒音に対して、これを禁止したり基準の遵守を義務付ける規定はない。賦課される汚染課徴金に関しては、基準の遵守を促す措置であることまでは確かであるが、汚染課徴金の徴収基準等が法律で定められておらず、制裁としての性格を持つか否かは法律規定からは定かではない。

2 行政法規の検討

2.1 汚染課徴金徴収暫定弁法（1982年2月5日発布、1982年7月1日施行）

汚染課徴金徴収暫定弁法（以下、「徴収弁法」とする）において汚染課徴金の法的性格に関わる主要な規定は、以下のとおりである。

第2条「汚染課徴金を徴収する目的は、事業者における経営の強化、資源の節約、資源の総合利用、汚染処理及び環境改善を促進することである。」

第3条「全ての事業者は、国家が発布した『工業“三廃”排出試行基準』等の排出基準を遵守（原語は「執行」）すべきである。省、自治区、直轄市の人民政府が地方性（原語は「地区性」）排出基準を制定、発布したときには、当該地域の事業者は地方性排出基準を遵守（原語は「執行」）すべきである。」

「前項の基準を超過して汚染物質を排出した事業者に対しては、汚染課徴金を徴収するものとする。その他の汚染物質排出事業者に対しては、暖房用ボイラー煤煙汚染課徴金を徴収する。」

「汚染排出事業者は、汚染課徴金の納付によって汚染処理責任、損害賠償責任及び法律で規定されたその他の責任を免れるものではない。」

第6条「汚染課徴金徴収開始から3年以上経てもなお排出基準を満たしていない汚染排出事業者に対しては、汚染課徴金徴収額を毎年5パーセント加重して徴収するものとする。汚染排出事業者が汚染防止と管理強化により排出基準を満たした場合又は排出汚染物質の量と濃度を著しく低減させた場合、汚染排出事業者から当該地域の環境保護行政部門への申請及び環境保護行政部門の監視測定による事実確認に基づき徴収を停止又は徴収額を減額する。」

『中華人民共和国環境保護法（試行）』の公布後に新設、拡張、改築された事業及び潜在能力の活用、革新、改良を行った事業の事業活動にともない排出される汚染物質が基準を超えている場合、並びに汚染物質の処理施設を保有しているに

¹⁴ 法律上は、「環境騒音」と呼ばれる。「環境騒音」とは、「工業生産、建築施工、交通運輸及び社会生活において発生する周囲の生活環境を妨げるような音」と定義されている（騒音防治法第2条第1項）。

もかかわらずこれを運用せず又は無断で排除して排出汚染物質が基準を超えている場合には、汚染課徴金を倍加徴収する。」

「各省、自治区及び直轄市は、実際の状況にもとづき汚染課徴金徴収額について増額又は減額の規定を定めることができる。」

第7条「汚染課徴金は毎月又は四半期に1度徴収する。汚染排出事業者は、その所属関係及び所有関係に関わらず、当該地域の環境保護部門の納付通知書にもとづき二十日以内に指定銀行に汚染課徴金を納付すべきである。期限を過ぎても納付されない場合は、1日につき0.1パーセントの滞納金を追加徴収する。」

第9条「徴収された排污費は、予算として収納するが環境保護補助資金として独立して管理し、他の予算とは区別する。」

「環境保護補助資金は、環境保護行政部門が財政部門と協力して計画、配分し、使用する。特定用途のみに使用し、徴収を見越した使用はせず、収入に見合った支出とし、支出超過及び目的外使用をしてはならない。残余金が出た場合は、次年度に繰越し使用してよい。」

第10条「環境保護補助資金は、重点汚染排出事業者の汚染源処理及び環境汚染の総合的な防止措置の補助のために使用すべきである。」

「汚染排出事業者が汚染防止措置を講ずるときは、まず自らの資金をこれに充てるべきであるが、どうしても不足する場合は行政主管部門の審査及び取りまとめを受けたのち、環境保護行政部門及び財政部門に申請し、環境保護補助資金から一定の額の補助を受けることができる。この場合の補助金は、原則として納付された排污費の80パーセントの額を超えてはならない。また、環境保護補助資金のうち80パーセントは、環境保護行政部門及び財政部門の監督のもとに、各行政主管局から汚染源処理の補助金として事業者に配分してもよい。第6条第2項の規定に該当する事業者は、補助の対象としてはならない。」

「環境保護補助資金は、適宜環境保護行政部門の監視測定用器具及び設備購入のために用いてもよいが、環境保護行政部門の行政経費、事務所建設及び宿舍建設等の非業務性費用として用いてはならない。」

まず、汚染課徴金の徴収目的について、第2条で汚染防止については言及されているが、財源調達については言及されていない。しかし、第9条をみると、徴収された汚染課徴金は環境保護補助資金として独立して管理すると規定されており、環境保護補助資金の用途については、第10条で「重点汚染排出単位の汚染源処理及び環境汚染の総合的な処理措置の補助」並びに「汚染測定機器及び設備等の購入補助」として使用する旨規定されている。このように、第2条の目的規定には財源調達目的が明言されていないものの、第9条及び第10条の規定から、汚染課徴金が汚染源補助及び環境行政費用の調達手段としての機能を持つこと、またそのような機能を活用する仕組みとなっていること

も明らかである。

次に、汚染課徴金の制裁としての性質について、第3条では汚染排出者に対して「排出基準を遵守（原語は「執行」）すべきである」と規定している。原語の「執行」という用語からは、ほとんどの工業企業が国営企業であり、企業に対する政府の管理が強く政企分離が十分に進んでいないことが影響していたと考えられる。いずれにしても、汚染排出者には排出基準の遵守が求められ、排出基準を守らないものに対して汚染課徴金の納付が求められていることは第3条第2項の規定から明らかであり、基準違反に対して不利益を与える制度となっていることから、制裁としての性質を持つといえる。

第6条及び第7条では、特別な要件を満たす場合に科される通常の汚染課徴金よりも重い制裁について規定されている。具体的には、汚染課徴金の徴収開始から3年以上経てもなお排出基準を満たさない汚染排出事業者に対しては、汚染課徴金徴収額が毎年5%加重して徴収される（このように汚染課徴金の徴収額を加重して徴収することを、以後「加重徴収」と呼ぶ）。また、『中華人民共和国環境保護法(試行)』の公布後、すなわち1979年9月以降に新設、拡張、改築された事業及び潜在能力の活用、革新、改良を行った事業の事業活動にともない排出される汚染物質が基準を超えている場合、並びに汚染物質の処理施設を保有しているにもかかわらずこれを運用せず又は無断で排除して排出汚染物質が基準を超えている場合には、通常の2倍の汚染課徴金が徴収される（このように汚染課徴金の徴収額を倍に加重して徴収することを、以後「倍加徴収」と呼ぶ）。第7条では滞納金についても規定されている。

注意すべき点は、加重徴収及び倍加徴収によって徴収された課徴金も、汚染課徴金として環境保護行政部門の管理の下に使用されることである。通常の汚染課徴金よりも制裁としての性質の強い汚染課徴金が、法律による明確な授權なしに国务院によって新しく制度化され、行政部門によって使用されることとなっている。さらに、汚染課徴金徴収額の増額及び減額に関する規定は、各省、自治区及び直轄市が自ら定めることができる（第6条第3項）。この規定に基づき、地方は加重徴収及び倍加徴収の対象行為を追加しているが、地方における規定の詳細な検討は次章に譲る。

2.2 汚染源治理基金有償使用暫定弁法（1988年7月28日發布、1988年9月1日施行）

汚染源治理基金有償使用暫定弁法（以下、「使用弁法」とする）は、汚染源の汚染処理資金を合理的に使用し、汚染源における汚染処理を進め、社会公益を高めるために制定された行政法規である（使用弁法第1条）。具体的には、徴収弁法に基づき徴収された汚染課徴金のうち、汚染処理目的で汚染源に補助される資金の20%から30%を有償で重点汚染源に融資する「汚染源汚染処理専用基金」の運用方法を定めた行政法規である。

使用弁法第4条及び第5条によれば、基金の融資対象は、汚染課徴金を納付した汚染源のうち、①重点汚染源の汚染処理項目、②「3廃」（大気汚染物質、水質汚濁物質及び固体廃棄物）の総合利用項目、③模範的な汚染源汚染処理項目、④汚染問題を解決するために、合併、生産

物転換、生産地移転を実施した汚染源における汚染処理施設、以上 4 項目に限定されている。また、第 7 条によれば、期限内汚染処理命令の対象項目、又は汚染が深刻で緊急の汚染処理が必要な項目、又は自己調達資金が総投資額の 60%以上の汚染処理項目のいずれかが融資対象項目として優先されることになっている。

以上のように、汚染課徴金が主に汚染源の汚染処理補助として使用され、しかも排出基準違反の汚染処理項目や汚染が深刻な項目への基金の融資が優先されているとすると、汚染課徴金が「制裁」としての性格を持つとは言えないように思われるが、実際には徴収された汚染課徴金全体の 4 割以上が環境行政部門によって管理され使用されている。汚染課徴金の使用実績については第 IV 章で詳細に検討するものとする。

2.3 汚染課徴金徴収使用管理条例 (2002 年)

汚染課徴金徴収使用管理条例 (以下、「条例」とする) は、徴収弁法および使用弁法を廃止する代わりに制定された行政法規である。制定の目的は、汚染課徴金の徴収及び使用の管理強化とされているが (第 1 条)、徴収弁法で言及されていた汚染課徴金の徴収目的については全く触れられていない。この結果、汚染課徴金の制度趣旨はさらに不明確となったことは否定できない。環境行政担当職員を対象とした汚染課徴金制度についての学習教材¹⁵を見ても、汚染課徴金の法的性格に関する記述はほとんどなく、汚染課徴金の定義については「現在のところ法律、行政法規、行政規章及び関係する規範性文書では明確に規定されていない」ため、汚染課徴金の定義を理解するには「まず汚染課徴金徴収制度を理解しなければならない」として、汚染課徴金の定義を具体的に示していない。ただ、一部関係する記述として、汚染課徴金の「実質」について、「生産及び消費活動により発生する汚染の対価として支払われる一定の環境コスト、又は生産及び消費活動によって使用される環境資源の対価として支払われる一定の費用」であるという説明がある。一方、このように、汚染課徴金の徴収目的及び費用負担原則等の制度趣旨に関する具体的な記述は見られないが、汚染課徴金の徴収手続きや徴収基準、徴収した課徴金の管理使用方法等については詳細に解説されている。

汚染課徴金の用途について、条例第 18 条は、①重点汚染源における汚染防止、②広域性汚染の防止、③汚染防止に関わる新技術の開発、普及及び応用、④国務院が定めるその他の汚染防止項目、という用途に限定し、徴収弁法では認められていた環境保護行政の活動補助に関する記述は見られない。なお、条例の施行にあわせて 2003 年 4 月に財政部及び国家環境保護総局の連名で出された「環境保護部門が収支別管理を実行した後の経費配分に関する実施弁法の通知」¹⁶によれば、徴収された汚染課徴金を人件費に充てることは禁じられており、追加雇用人員 (原語は「超編的人員」) は随時リストラ (原語は「清退」) するよう各地方の環境保護行政部門に指示が出されている。行政活動補助

¹⁵ 国家環境保護総局編 (2003)。以下の汚染課徴金の定義に関する記述は、同教材の 29 ページ以下を参照。

¹⁶ 国家環境保護総局編 (2003 : 182-184) 参照。

としての汚染課徴金の使用が認められなくなったことは明らかであるが、一方、汚染課徴金の用途として、これまでどおり重点汚染源の補助に重点が置かれるのか、それとも広域汚染の防止や新技術の開発・促進に重点が置かれるのかは定かではない。汚染課徴金の徴収をどのように正当化するかは、課徴金の使用方法によって大きく左右されるが、この点に関する法律及び行政法規の規定は甚だ具体性に欠けると言わざるを得ない。

また、加重徴収、倍加徴収及び滞納金に関する規定は全く見られなくなった。但し、第12条第1項(2)では、水質汚濁物質についてのみ、排出基準に違反した場合の基準超過課徴金として通常の汚染課徴金の倍額を納付するよう規定されている。

3 先行研究における汚染課徴金の解釈の検討

中国の汚染課徴金の法的性格及び費用負担の法的根拠について、先行研究ではどのように説明されているのだろうか。

中国環境法研究の権威である武漢大学の蔡守秋教授は、汚染課徴金制度が中国の一部の地域に導入され始めた1981年に、汚染課徴金の性質と発展の方向性に関する論文を発表している(蔡1981)。蔡教授は、汚染課徴金の性質について当時から学説が分かれていたことを指摘し、それぞれの学説について現実の制度に妥当するかどうかを考察している。蔡(1981:1-3)によれば、当時の学説は主に1. 損害賠償説、2. 税説、3. 経済補償説、4. 罰款説、5. 部分的経済補償・罰款併合説の5つに分類される¹⁷。

1. の損害賠償説とは、民事責任にもとづく汚染被害への賠償としての性質を持つ、という説である。日本の公害健康被害補償法にもとづく汚染負荷量賦課金がこれにあたるが、中国で1981年以前に汚染被害訴訟があったとは考えられず、汚染被害に対する民事責任が確立していたとは想定しがたい。蔡もこの説については正しくない(「不確切」と評価している。

2. の税説とは、汚染課徴金が税とみなされるべき3つの要件(強制性、無償制、固定性)を全て備えており、国家による富の再分配の一形式とみなすことができる、とするものである。蔡はこの主張に一定の理解を示しつつも、税が企業の純利益に対して賦課されるのに対して汚染課徴金は企業の生産コストとして算入されている点¹⁸、ほとんどの地域で汚染課徴金が一般財政に組み込まれておらず環境保護行政によって環境保護専用

¹⁷ なお、1981年にはまだ徴収弁法が發布されていないため、それぞれの説は異なった地域の汚染課徴金の性質についての解釈である可能性がある点には注意が必要である。

¹⁸ ここでは、課徴金(原語は「收費」と税との相違点として、企業の生産コストとして算入されるか否か、また一般財政とされるか否かが挙げられているが、日本で環境税と課徴金の相違について議論される際は、主に対価性の有無又は特別の反対給付がなされるか否かについて論じられる傾向があり、特に税と課徴金を厳格に区別せず使用される場合もある。「税」及び「課徴金」(原語は「收費」)の解釈には、日中間で相違があることに注意が必要である。

資金として使用されている点の2点を指摘し、税説を否定している¹⁹。

3. の経済補償説は、「汚染者負担の原則を源とする」と説明されている。この説によれば、汚染課徴金とは、汚染の排出行為による環境負荷という社会損失への補償であり、この場合の社会損失への保障とは、汚染された環境の復元費用と理解されている²⁰。また、経済補償説に近い立場で、「部分的経済補償説」を唱えるものもあり、これは現行の汚染課徴金が環境復元に必要な費用に比して明らかに少ないため、汚染課徴金を社会損失の部分的な補償と捉える説である²¹。

4. の罰款説とは、実際に一部の地方で実施されている汚染課徴金が、刑罰には及ばないが行政法上の義務違反に対する制裁としての性質を有することから、行政処罰の一種である過料（原語は「罰款」）と同じである、と主張する説である。

5. の部分的経済補償と罰款併合説は、部分的経済補償としての性質も罰款としての性質も同時に併せ持つ、とする説である。

以上5つの学説を紹介した上で、蔡教授は、5の部分的経済補償と罰款の併合説が最も現実の制度の性質を正しく捉えているとして支持している。

汚染課徴金の法的性格については、これらのほかに、汚染処理費用確保機能に着目し

19 中国国内では、汚染課徴金制度を将来的には環境税に移行すべきであるという議論が少なからず見られる。まず、1992年の「わが国環境と発展の十大対策」（外交部及び国家環境保護局の作成した報告書を中国共産党中央弁公庁と国務院弁公庁が公表したもの）の中で環境税の研究を発展させるべきとの方針が示された（国家环境保护总局政法法规司編2002：4）。さらに、1999年8月に開かれた第9期全国人民代表大会常務委員会第11回会議において全国人民代表大会環境資源保護委員会主任の曲格平は、大気污染防治法修正草案の説明した際、汚染課徴金制度の課徴金から税への移行問題について「改革の方向は、汚染排出の総量に対する課徴金賦課であり、これは段階的に環境税へと改正されるべきである。・・・草案に対する意見を求める中で、企業界及び国務院の関係部門から企業の受容能力の問題が指摘され、汚染課徴金を環境税へと移行すべきという提案もあった。・・・企業の受容能力については徴収基準と関わるものであり、国務院が関係基準を制定する際に総合的に考慮するよう建議する。課徴金を税へ改正することについては、方向性としては正しいが、段階的に進めねばならず、現時点では課徴金制度として維持することとした。」と述べている（国家環境保護総局『環境工作通讯』第269期2000年6月15日2・6頁参照）。この他、学会における議論では、税法を専門とする方（2004）が、ドイツ等国外の制度を参考にしつつ国内における課徴金から税への移行における問題点についても論じており、特に地方と中央との税収分配関係に関する議論や公平と効率との関係の調整に関して詳細に論じられている。また同じく税法研究者の樊（2004：115・26）は、環境税制度についての構想を論じる中で汚染課徴金制度から環境税への移行を提案している。一方、環境法研究からは常・王（2003：173・6）が環境汚染税制度について論じている。

20 経済補償説を主張する施（1982）は、汚染課徴金を「汚染処理社会労働の補償転化形式」、「汚染処理という労働時間の補償」であると説明し、これは賠償とも罰款（過料）とも性質が異なると主張している。

21 この説を主張するものとして当時北京市環境保護局副局長であった高宇声が挙げられる。高（1984：190・1）は、汚染課徴金の本質は汚染行為による環境への危害に対する経済的補償であるとした上で、環境損失を正確に算出することは不可能である上、財力の限界から全ての損失を汚染排出者が負担することは不可能であるため、部分的経済補償にならざるを得ない、と説明している。

た議論がある。たとえば、季（1982）は、汚染課徴金徴収の目的を「汚染排出企業に汚染処理資金を積み立てさせること」であると述べ、汚染課徴金制度とは「三同時制度²²を実施していない古い企業に対して汚染処理資金の一部を補助する」制度であると述べている。徴収された課徴金の用途も含めてトータルに汚染課徴金の性質を捉える立場であり、興味深い。

また、孫・孫（1989：316）は、過去の汚染行為によるダメージの復元費用として汚染課徴金を説明する経済補償説を否定し、汚染課徴金は汚染者に将来の汚染処理を促すことを目的とし、汚染者に環境投資を強制する制度であると主張する²³。ここでは、汚染課徴金が、将来の義務履行を促す執行罰のような性質として理解されているのである。

一方、環境保護法の教科書を見ると、汚染課徴金の制度内容についてはほぼ全ての教科書で紹介されているが、汚染課徴金の法的性格については簡単な記述にとどまる。例えば、韓（主編）（1991：76）では「経済的作用を利用して環境便益と経済効率を統一する制度」、曲（主編）（2002：76）では「誰汚染誰処理原則を具体化した制度」、金・汪著（2003：235）では「汚染処理と新技術の発展を促し、汚染者に汚染処理（原語は「治理」）費用の一部を負担させる制度」、王（主編）（1997：76）では「経済的手段であり、誰汚染誰処理原則に基づく制度である」と紹介している。以上の記述は簡易にすぎる上、いずれも解釈の理由についての議論がほとんど見られないため、環境法学界においてどのような学説が有力であるのかを知ることは困難である。汚染課徴金の法的性格や正当化根拠に関する研究は、中国ではほとんど深められておらず、それが法律や行政法規における規定の不明確さに反映されているように思われる。

では、環境保護行政幹部は、汚染課徴金の法的性格についてどのように認識しているのか。1994年10月に開かれた全国汚染課徴金15周年総結表彰大会において、当時国家環境保護局局長の解振華は、「汚染排出により環境を汚染したものは“汚染者負担”の原則に基づき、費用を納付し環境に対して補償すべきである」と述べている。汚染課徴金の法的性格としては経済補償説又は部分的経済補償説をとり、費用負担については汚染者負担原則によってこれを正当化しようとしていることが分かる。

日本国内では、片岡（1997：90）が汚染課徴金制度導入の背景についての考察のもとに、「国家の財政能力の制約から、汚染問題解決の資金手当てを汚染者にさせようとする流れの中で生み出された制度」であったと指摘している。片岡によれば、汚染課徴金が導入された時期は環境行政の役割転換が進められた時期であり、その役割転換とは環境

²² 工場の新規設置や増設等、各種事業の新設及び増設の際に、汚染防止のための施設を本体工事と同時に設計し、同時に施工し、同時に稼動することを事業者が義務付ける制度である。新規事業者が汚染防止措置を徹底させるための制度であり、1973年の国务院規定「環境の保護と改善に関する若干の規定」において初めて導入された、中国で最も古い汚染防止制度といわれる。片岡（1997：230-2）、李（1999：101-3）などを参照されたい。

²³ この他、雷（1985：24）は、汚染課徴金とは「（汚染排出者に）汚染を処理させ、汚染処理補助資金を企業に提供するため」の環境管理手段の一つに過ぎないと述べている。凌（1993）は、汚染課徴金は環境資源の価値を体現するものである、と主張している。

行政部門が直接「治理」（汚染問題に対して対策を実施し、汚染を除去あるいは低減させること²⁴。本稿では「処理」又は「汚染処理」と訳している。）の責任を負うのではなく、「治理」の責任は汚染源のものとし、環境行政部門はそれを「管理」という転換である。「誰汚染誰処理」原則が中国環境法の基本原則とされた背景にも、このような政府と企業との汚染処理における役割転換があったとされている。

4 徴収実績から見た汚染課徴金の検討

4.1 汚染課徴金の徴収額内訳

中国汚染課徴金の2002年の徴収実績の内訳を表Ⅱ-1に示す。表Ⅱ-1の数値は、2003年10月に条例が施行される前の制度のもとで徴収された汚染課徴金の総額であるので注意されたい。現行の徴収基準と制度改革以前の徴収基準の違いについては後に詳述するものとし、ここでは、表Ⅱ-1で示した汚染課徴金の徴収実績内訳に関する解説を行い、その特徴について述べる。

表Ⅱ-1 中国汚染課徴金の2002年徴収実績の内訳（総計67.4億元）

（単位は億元）	基準超過課徴金(30.5億元)				SO ₂ 課徴金	汚水課徴金	四項収入
	水質汚濁物質	大気汚染物質	固体廃棄物	騒音			
汚染課徴金収入額	18.0	7.9	0.9	3.8	12.2	2.8	21.9

出典：《中国環境年鑑》編輯委員会編『中国環境年鑑2003』中国環境年鑑社2003.11.

（注）四項収入とは、延滞金、加重徴収された課徴金、補償性罰款（過料）を指す。

まず表Ⅱ-1の左上の「基準超過課徴金」は、環境保護行政部門によって定められた基準に違反したことにより徴収された課徴金を指す。例えば水質汚濁物質と大気汚染物質であればそれぞれの汚染物質ごとに定められた排出基準を満たしていない汚染物質の排出に対して賦課される汚染課徴金であり、固体廃棄物であれば行政によって定められた安全基準を満たしていない処分場又は未公認処分場への固体廃棄物の処分に対して賦課される課徴金、騒音であれば建設現場で騒音基準を超える騒音を発生させ周辺住民の生活に支障をきたした場合に徴収される汚染課徴金である。

一方、「SO₂課徴金」とは、1992年より一部地域で試験的に実施されてきた制度で、二酸化硫黄（SO₂）の排出に限り、排出基準の遵守・違反に関わりなく徴収される汚染課徴金を指す。大気汚染物質については「大気污染防治法（1987年）及び改正大気污染防治法（1995）」で見たように、2000年の大気污染防治法改正に至るまで、排出基準を

²⁴ 片岡（1997：14）より。

超える汚染物質を排出する汚染排出者が徴収対象であり、排出基準を遵守している汚染排出者からの汚染課徴金の徴収は法律上認められていない。しかし、このSO₂課徴金の徴収については、1999年に内蒙古自治区の火力発電公司により行政訴訟が提起され、訴訟過程で最高人民法院が火力発電公司の訴えを認める回答書を内蒙古高級法院に送っており、SO₂課徴金の徴収については適法性が強く疑われている。それにも関わらず、2002年のSO₂課徴金徴収額は、汚染課徴金徴収総額の6分の1以上にも上っている。SO₂課徴金に関する詳細は、内蒙古自治区における行政訴訟事案とともに、第IV章で述べる。

表II-1の右から2項目目の「汚水課徴金」とは、水質汚濁物質に係る汚染課徴金のうち、排出基準に関わらず汚染排出者から徴収される課徴金を意味する。表に見られるように、水質汚濁物質については基準超過課徴金が汚水課徴金より圧倒的に多いと言う特徴が見られるが、これは汚水課徴金に関する社会的合意が広く形成されていなかったことを示していると思われる。1984年の水污染防治法第15条は汚水課徴金の徴収について明記しているにもかかわらず、その徴収基準はなかなか定められず、1989年に制定された水污染防治法実施細則においても規定されなかった。結局、この徴収基準は、1993年になってようやく国家計画委員会と財政部による「汚水汚染課徴金の徴収にかかわる国家計画委員会、財政部通知」の中で定められた。同通知は第3項目で徴収基準に関して、「汚水課徴金は1トンあたり0.05元を超えないこと」と非常に具体性にかける基準を示し、さらに「具体的な基準は各省の物価局が財政部と協力して作成すること」と定めている。汚染課徴金の徴収に関して積極的であった環境保護行政部門は、汚水課徴金の徴収基準に関しては全く関与できない規定となっており、汚水課徴金の徴収については中央レベルでも合意達成が困難であったことを伺わせる。

表II-1の右端の「四項収入」とは加重徴収、倍加徴収、滞納金及び補償性過料（原語は「補償性罰款」）からなり、制裁としての性質を強く持つ。この四項収入の徴収については、法律上明確に規定されているものではなく、さらに補償性過料については行政法規においてさえ規定されていないにもかかわらず、徴収総額全体の3割以上を占めている。四項収入の内容を正確に理解するためには、法律及び行政法規の下位規範に当たる部門規章、各地方の地方性法規及び地方性行政規章を詳細に検討しなければならないため、章を改めて詳述する。

4.2 汚染課徴金徴収額内訳の変遷

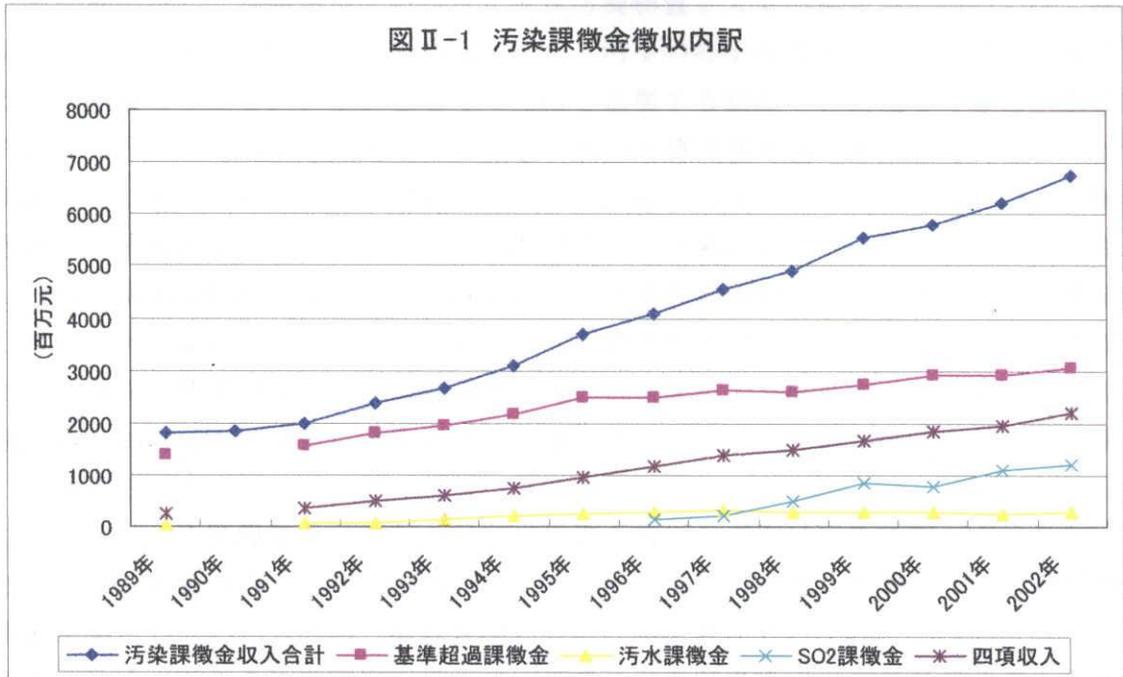
汚染課徴金徴収額内訳の変遷を下の図II-1に、汚染課徴金徴収項目割合の変遷を図II-2に示した。図II-1から分かるように、基準超過課徴金の徴収額は1990年代から2001年まで増え続けているが、その全体に占める割合は図II-2から分かるように1991年に降低下してきている。その最も主要な理由は、SO₂課徴金と四項収入の伸びにあることは一目瞭然であろう。次章以下でSO₂課徴金と四項収入について詳細に検討するのはこのためである。

注意すべき点は、SO₂ 課徴金の徴収額の動きである。SO₂ 課徴金は 1999 年まで順調に徴収額を増やしていたが、2000 年には 1999 年比で約 10% も徴収額を減少させている。これは、内蒙古の電力会社が地元の環境保護局の SO₂ 課徴金徴収に対してこれを違法な徴収行為として人民法院に訴えた行政訴訟が影響を与えていると考えられる。しかし、2000 年に減少した SO₂ 課徴金の徴収額が 2001 年には再び増加に転じている。これは、2000 年 4 月に大気污染防治法が改正されたことと、2000 年 10 月に国務院から国家環境保護総局に対して SO₂ 課徴金の徴収を認める回答が出されたことが影響していると考えられる。詳細は第 4 章で述べる。

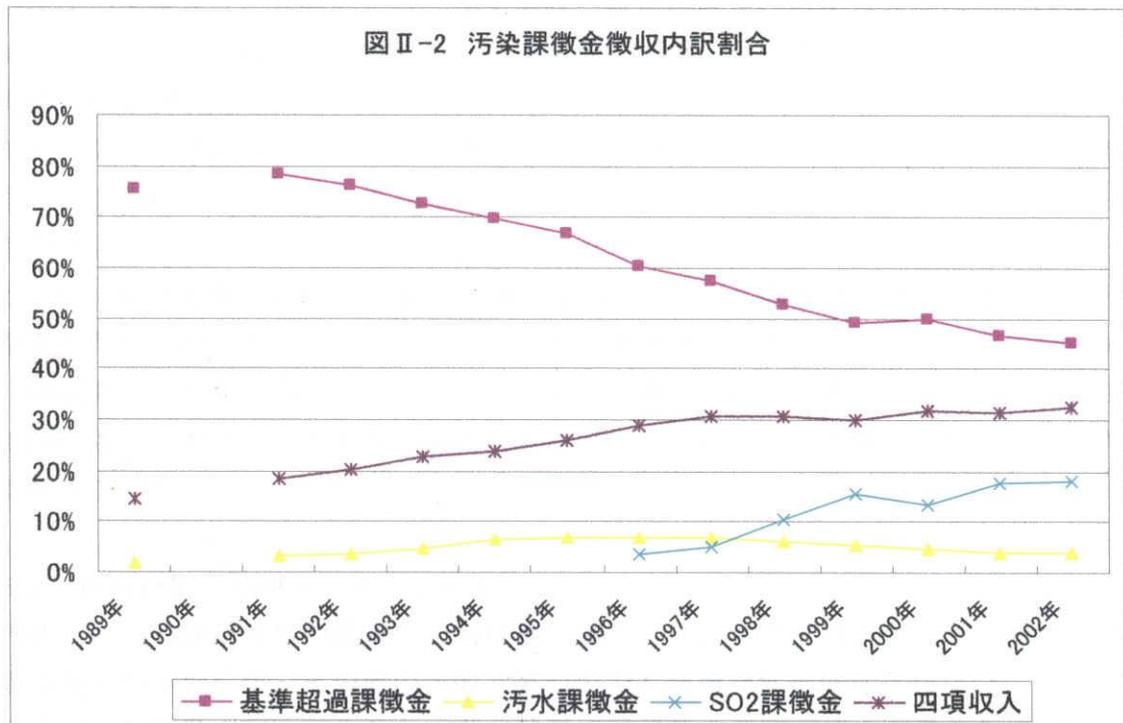
ここで統計上の矛盾について記しておきたい。中国国務院が 2001 年 12 月に公表した「国家環境保護“十五”計画」²⁵によれば、中国政府は“九五”計画期間（1996 年から 2000 年まで）に環境汚染が加速する勢いを基本的に制御したことになっており、2000 年には全国の 23 万社以上の汚染工業企業の 90% 以上が汚染排出基準を達成したことになっている。また、この期間には 2000 年を期限にすべての工業汚染源に排出基準を遵守させることが政治的課題となり、各地域の政治的指導者はこの目標を達成するためにさまざまな措置を講じたことが新聞紙上でも数多く取り上げられている。また、汚染排出量が多く改善の見込みが立たない特定業種の小企業（原語では「十五小」と呼ばれる）は 8.4 万戸も閉鎖されたとされている。このような政治運動により、少なくとも政府の発表資料によれば排出基準を超過する汚染源はほとんどなくなったはずであるにもかかわらず、基準超過課徴金の徴収額は 2000 年から 2001 年にかけて増えており、まったく減少していないのである。排出基準を超過する汚染物質を排出する汚染源がほとんどなくなったにも関わらず、基準超過課徴金が増えているという統計は明らかに矛盾している。このような統計上の矛盾が中国における環境問題の現状把握を困難にしていることは言うまでもなく、そうであるからこそ、本稿で制度の仕組みと運用の実態を明らかにすることの意味があると考えられる。

²⁵ 中華人民共和國国務院広報 2002 年 30 号：34-45 参照。

図Ⅱ-1 汚染課徴金徴収内訳



図Ⅱ-2 汚染課徴金徴収内訳割合



5 まとめ

5.1 汚染課徴金の法的性格について

法律及び行政法規における規定の検討を通して、中国汚染課徴金の法的性格は汚染物

質ごとに異なることが明らかになった。水質汚濁物質と大気汚染物質については、基準違反に対する制裁という性格の強い制度から、汚染の排出行為そのものに対して賦課される汚染削減のインセンティブとしての性格を重視する制度へと変化してきた。水質汚濁物質については 1984 年の水污染防治法において排出基準遵守事業者も対象に入れた汚水課徴金が導入され（実際の徴収は 1993 年以降）、大気汚染物質については 2000 年の大気污染防治法改正によって排出基準に関係なく汚染課徴金が徴収されることとされた。一方、固体廃棄物については、1995 年制定の固体廃棄物法において、環境基準を満たしていない汚染処理施設において処理される固体廃棄物に対して汚染課徴金を徴収することになり、基準違反に対する制裁としての性格を有する制度となり、騒音についても騒音基準に違反した場合に汚染課徴金が徴収されるため、やはり制裁としての性格を持つと考えられる。

このように、汚染課徴金が制裁としての性格を持つか否かは汚染物質ごとに異なっている。一方、財源調達としての性格については、実際には環境行政費用としての財源調達機能を果たしているものの、徴収目的としては明記されていない。

また、前述の徴収弁法の検討を通して、通常の汚染課徴金とは法的性格の異なる課徴金の存在が確認され、具体的には、加重徴収、倍加徴収及び滞納金と呼ばれる経済的制裁であり、これらに補償性過料を足した四項収入と呼ばれる徴収項目が、汚染課徴金徴収総額の約 3 割強を占めていることも明らかとなった。この四項収入と呼ばれる徴収項目がどのように使用されるのかは法律にも行政法規にも明記されておらず、また行政処罰としての過料とどのように異なるのかも明らかでない。これらの課題は次章で検討するものとする。

さらに、徴収実績の検討から SO₂ の排出に関して SO₂ 課徴金と呼ばれる特別の汚染課徴金の存在が明らかとなっているが、この汚染課徴金は大気污染防治法上に規定がなく、徴収弁法にも規定がない。実際にどのような性格を持つ制度としてどのような仕組みで徴収されており、どのように正当化されてきたのか、この課題については、第 IV 章で詳述する。

5.2 費用負担の範囲及びその法的根拠について

汚染課徴金の費用負担の範囲や法的根拠に関しては、すでに検討してきた法律や行政法規の規定のみならず、その他の公的文書の中でも詳細な解説は見られない。

環境法の教科書の記述を見ると、部分的経済補償説の解釈が広く支持されているように見られるが、部分的経済補償説が主張する環境復元費用の一部分の負担をなぜ排出基準違反事業者にのみ課すのか、なぜ一部分の負担なのか、残りの部分は誰がどのように負担するのかなど、費用負担の範囲とその法的根拠に関する問題はほとんど論じられていない。

経済補償説を支持する施（1982：3）は、環境保護法（試行）第 6 条における汚染者

処理（原語は「誰汚染誰治理」）原則を汚染課徴金の費用負担に関する基本原則として紹介し、この原則は「社会主義の基本経済戦略に適する」ものであるとしている。また、第3節「先行研究における汚染課徴金の解釈の検討」で紹介した解振華（当時、国家環境保護局局長）の「(汚染排出者は)費用を納付し環境に対して補償すべきである」という発言に見られるように、環境保護行政部門は「環境への補償」という用語を多用するが、その背景には公有物としての環境の管理権限を国家が持つ、という社会主義中国特有の思想が反映されているように思われ、注目される²⁶。

しかし、現状における経済補償説には、特に費用負担の範囲において、現実と理論との乖離が見られる。経済補償説における「補償」とは、具体的に汚染排出によって損なわれた環境の復元費用を意味するものと説明されているが²⁷、徴収された課徴金の多くが汚染源における汚染処理補助資金又は環境行政費用として使用されてきており、環境復元事業のための費用として使用されている割合は極めて低い（2002年の統計では汚染課徴金の使用額全体の約4%。第III章第3節参照。）。従って、汚染課徴金の実際の使用目的を経済補償説によって正当化することは困難である。

もっとも、このような費用負担に関する議論の不足は、経済補償説に限られたことではない。汚染課徴金の費用負担の範囲は、汚染源における汚染処理費用のみなのか、汚染された環境の復元費用を含むものなのか、被害者の救済費用も含むのか、という費用負担の範囲に関する議論が不足し、徴収される課徴金と汚染排出者の行為とを結びつけそれを正当化する議論が深められないという傾向は、汚染課徴金に関する全ての学説に共通して見られる。このように汚染課徴金の費用負担に関する議論が深まらないまま、汚染課徴金の法的性格が変化してきており、そして複雑かつ変容する法的性格が、費用負担に関する議論をさらに複雑かつ難解にしているように思われる。2002年の条例の制定で法的性格が変化したが、新たな課徴金を正当化する法的根拠に関する議論が見られないのは、これまでの流れから当然予測しえることである。

汚染課徴金制度は、それがどのような法的性格を持つにせよ、汚染物質を排出する者から一定額の金銭を強制的に徴収する制度である。汚染課徴金を徴収される側からは、

²⁶ 中華人民共和国憲法は社会主義を原則とする憲法であり、現行の1982年憲法第6条が、「生産資源（原語は「生産資料」）の社会主義公有制は中華人民共和国の社会主義経済制度の基礎である」と宣言するように、土地や自然資源など全ての社会的生産手段は社会全体が共同所有するものであり、その管理責任は国家に帰属するものとみなされる。このような思想は、環境保全の分野にも反映されており、同憲法第26条第1項は「国家は生活環境及び生態環境の保護と改善を行ない、汚染とその他の公害を防止する。」と国家の環境管理責任を明記している。従って、環境の管理権限を持つ国家が、社会全体の所有物としての環境に負荷を与える汚染排出者に対して彼らが与えた環境への負荷に比例した金銭給付を義務付けることは、憲法第6条及び第26条の規定に照らして正当化され得る。このように憲法上の規定から汚染課徴金の法的根拠を導き出す議論はこれまでのところ見られないが、少なくとも経済補償説の背景には、このような社会主義思想が存すると理解するのが妥当であると考えられる。

²⁷ 施（1982：3）、蔡（1981：2）参照。

法的性格及び費用負担の法的根拠が不明確なまま金銭負担を強いられ続けているということになり、制度への社会的コンセンサスを形成する阻害要因となっている。経済的補償説は、汚染課徴金の費用負担根拠として注目される場所であるが、中国汚染課徴金の有効性を高めるためには、法的性格及び費用負担についての議論が深められなければならない。

参考資料

汚染課徴金に関する法律の条文の日本語訳を以下に示す。なお、中国の法律名称は「中華人民共和国」から始まるが、ここでは名称のはじめの「中華人民共和国」はすべて省略した。

憲法（1982年制定）

第26条第1項 「国家は生活環境及び生態環境の保護と改善を行ない、汚染とその他の公害を防止する。」

第26条第2項 「国家は植林と森林保護のための措置を講じ、これらの活動を奨励する。」

環境保護法（試行）（1979.9公布）

第6条第1項 「全ての事業者（原語は「事業単位」）は、用地選定、設計、建設及び生産において、環境の汚染と破壊に十分注意しこれを防止しなければならない。プロジェクトの新規設置、設備更新及び設備拡大の際には、環境影響評価書を提出しなければならない。環境保護部門及びその他の関係部門による審査と承認（原語は「批准」）を経てはじめて設計を行うことができる。その過程で汚染及びその他の公害防止施設は、必ず本体工事と同時に設計され、本体工事と同時に施工され、本体工事と同時に稼動されなければならない。排出される各種有害物質は、必ず国家の規定する基準（原語は「標準」）を遵守しなければならない。」

第6条第2項 「すでに環境に対して汚染及びその他の公害を発生させた事業者（原語は「単位」）は、汚染者処理原則（原語は「誰汚染誰治理」）に基づき計画を作成し、積極的に汚染を処理するか若しくは主管部門に報告して生産品の変更若しくは工場移転の許可を得るべきである。」

第18条第2項 「企業管理を強化し、文明生産を実行し、環境を汚染する排気ガス、廃水、廃棄物について総合利用を実行し、害を利とする。排出せざるを得ない場合は、国家が規定する基準（原語は「標準」）を遵守しなければならない。一時的に国家の基準を達成できない者は期限内に措置を講じなければならない。期限内に国家の基準を達成できない者は、企業の生産規模を制限する。」

第18条第3項 「国家の規定する基準を超過して汚染物質を排出する場合、排出する汚染物質の数量と濃度に応じて、規定に基づき汚染課徴金を徴収する。」

第19条第1項 「全ての排煙装置、工業用ボイラー（原語は「工業窯炉」）、自動車両及び船舶等は、有効な煤煙除去措置を講じなければならない。有害な気体の排出は必ず国家の規定する基準を満たしていなければならない。」

第21条第1項 「すべての水域へのゴミ（原語は「拉圾」）及び廃棄物（原語は「廢渣」）

の投棄を禁止する。汚水の排出は、必ず国家の規定する基準を満たしていなければならない。」

海洋環境保護法（1982.8 公布）

第 41 条 「本法律第 5 条に規定する関係主管部門は、本法律に違反し海洋環境汚染損害を生じさせた者又は生じさせる可能性のある者に対して期限内措置、汚染課徴金の納付、汚染除去費用の支払、国家損失の補償を命じ、併せて警告又は罰款に処することができる。当事者で不服な者は、決定書を受け取った日から起算して 15 日以内に人民法院に起訴することができる。期限内に起訴せず履行もしない場合、関係主管部門が人民法院に強制執行を申請する。」

水污染防治法（1984.5 公布）

第 15 条 「水体に汚染物質を排出する企業事業単位は、国家の規定に基づき汚染課徴金を納付し、国家又は地方の規定する汚染物質排出基準を超える汚染物質を排出する者は、国家の規定に基づき基準超過課徴金を納付し、さらに汚染処理の責務を負うものとする。」

第 16 条 第 1 項 「水体に深刻な汚染を生じさせた汚染排出事業者（原語は「単位」）は、期限内に汚染処理をする。」

第 37 条 第 1 項 「本法の規定に違反し、以下のいずれかに該当する行為を為した者に対して、環境保護部門又は交通部門の航政機関はそれぞれの情状の程度に応じて警告を与えるか、又は過料（罰款）に処することができる。」

(1) 「国务院環境保護部門の規定する汚染物質排出登記事項について、虚偽ある報告」

(2) 「建設プロジェクトの水汚染防止施設が設置されていない又はその施設が国家の建設プロジェクト環境保護管理の規定する要件を満たしていないにもかかわらず、生産を開始する又は当該施設を使用する行為」

(3) 「環境保護部門若しくは関係する監督管理部門による実地検査の拒絶又は実地検査における詐欺」

(4) 「本法第 4 章及び第 5 章における関係規定に違反する汚染物質及び廃棄物の保管、堆積、放置、投棄及び排出」

(5) 「国家の規定にもとづく汚染課徴金又は基準違反汚染課徴金を納付しない者」

第 37 条 第 2 項 「過料（罰款）の適用方法と金額は、本法の実施細則で規定する。」

大気污染防治法（1987.9 公布）

第 11 条 第 1 項 「大気に汚染物質を排出する事業者（原語は「単位」）であって、規定された排出基準を超える汚染物質を排出する者は、有効な措置を講じ汚染を処

理し、国家の規定に基づき基準超過課徴金を納付すべきである。徴収した基準超過課徴金は、汚染防止のために使用しなければならない。」

第 11 条第 2 項 「深刻な大気汚染を発生させた事業者（原語は「企業事業単位」）は、期限内に処理するものとする。」

第 31 条 「本法の規定に違反し、以下のいずれかに該当する行為を為した者に対して、環境保護部門又はその他の監督管理部門はそれぞれの情状の程度に応じて警告を与えるか、又は罰款に処することができる。」

(1)、(2)、(3)、(4) 省略。

(5) 「国家の規定にもとづく汚染課徴金又は基準違反汚染課徴金を納付しない者」

環境保護法（1989.12 改正）

第 28 条第 1 項 「排出する汚染物質が国家又は地方の規定する汚染物質排出基準を超える事業者（原語は「企業事業単位」）は、国家の規定に基づき基準超過課徴金を納付し、さらに汚染処理の責務を負う。水污染防治法が別に規定するものについては、水污染防治法の規定に基づき執行するものとする。」

第 28 条第 2 項 「徴収した基準超過課徴金は、汚染防止のために使用するものとし、他の目的に流用してはならない。具体的使用方法は、国務院が定めるものとする。」

第 35 条 「本法の規定に違反し、以下のいずれかに該当する行為者に対して、環境保護行政主管部門又は法律に基づき環境監督管理権限を有するその他の部門は、それぞれの情状の程度に応じて警告又は罰款（過料）に処することができる。」

(1)、(2)省略。

(3) 「国家の規定にもとづく基準違反汚染課徴金を納付しない者」

第 39 条第 1 項 「期限付き措置勸告における期限を過ぎても汚染処理の任務を完成させない事業者（原語は「企業事業単位」）に対しては、国家の規定に照らして基準違反汚染課徴金を加重するほか、生じさせた危害結果にもとづく罰款（過料）を科す又は営業停止を命ずる若しくは閉鎖を命ずることができる。」

第 39 条第 2 項 「前項の規定する罰款（過料）は、環境保護行政主管部門の決定による。営業停止及び閉鎖についての命令は、期限付き措置勸告を決定した人民政府の決定による。中央直轄の事業者（原語は「企業事業単位」）に対する操業停止又は閉鎖の命令は、国務院へ報告し承認（原語は「批准」）されなければならない。」

大気污染防治法（1995.8 改正）

第 12 条第 1 項 「大気に汚染物質を排出する事業者（原語は「単位」）であって、規定された排出基準を超える汚染物質を排出する者は、有効な措置を講じ汚染を処

理し、国家の規定に基づき基準超過課徴金を納付すべきである。徴収した基準超過課徴金は、汚染防止のために使用しなければならない。」

第 12 条第 2 項 「深刻な大気汚染を発生させた事業者（原語は「企業事業単位」）は、期限内に処理するものとする。」

第 39 条 「本法の規定に違反し、以下のいずれかに該当する行為を為した者に対して、環境保護部門又はその他の監督管理部門はそれぞれの情状の程度に応じて警告を与えるか、又は罰款に処することができる。」

(1)、(2)、(3)、(4) 省略。

(5) 「国家の規定にもとづく汚染課徴金又は基準違反汚染課徴金を納付しない者」

固体廃棄物環境汚染防治法（1995.10 公布）

第 34 条第 1 項 「工業固体廃棄物を保管（原語は「貯存」）若しくは処理（原語は「処置」²⁸）する施設又は場所は、国務院環境保護行政主管部门の規定に適合してなければならない。」

第 34 条第 2 項 「本法施行前に工業固体廃棄物を発生させ、前項に定める工業固体廃棄物保管施設、保管場所又は処理施設を設置していない単位、及び工業固体廃棄物保管施設、保管場所又は処理施設が環境保護基準を満たしていない単位は、期限内に新たな施設若しくは場所を設置するか又は既存施設若しくは場所の改善措置を講じなければならない。期限内に新たに環境を汚染する工業固体廃棄物を発生させた単位は、汚染課徴金を納付するか又はその他の措置を講ずべきである。汚染課徴金を納付した単位が期限内に工業固体廃棄物保管施設、保管場所若しくは処理施設を設置した場合、又は既存施設若しくは場所が改善措置により環境保護基準を満たした場合には、新規設置又は改善措置が完了した日より汚染課徴金を納付しなくてよい。新規設置若しくは改善措置の結果が期限内に環境保護基準を満たさなければ、環境保護基準を満たすまで継続して汚染課徴金を納付するものとする。具体的方法については、国務院が定めるものとする。徴収した基準超過課徴金は、汚染防止のために使用し流用してはならない。」

第 48 条第 1 項 「埋立による危険廃棄物の処理が、国務院環境保護行政主管部门の規定に適合していないときには、危険廃棄物汚染課徴金を納付すべきである。危険廃棄物汚染課徴金の具体的な徴収方法については、国務院が定めるものとする。」

第 48 条第 2 項 「危険廃棄物汚染課徴金が危険廃棄物による環境汚染の防止に使用し

²⁸ 中間処理と最終処分を含む概念である。正確には、固体廃棄物法第 74 条第 1 項第 5 号で次のように定義されている。「処置とは、固体廃棄物の燃焼及びその他の固体廃棄物の物理的、化学的、生物的特性を改変する方法によって、固体廃棄物の量の減少、体積の縮小、危険成分の減少若しくは除去を達成する活動、又は固体廃棄物を環境保護規定の要求を満たす場所若しくは施設において最終的に処分し再び回収しない活動を指す。」（櫻井訳）

流用してはならない。」

第 59 条第 1 項 「本法の規定に違反し、以下に掲げる行為にあたる者は、県レベル以上の人民政府環境保護行政主管部門が期限を定めて改善を命じ、併せて罰款を科すものとする。」

(1)、(2)省略。

(3)「国家の規定に基づき汚染課徴金を納付しない者。」

水污染防治法（1996.5 改正）

第 15 条第 1 項 「水体に汚染物質を排出する企業事業単位は、国家の規定に基づき汚染課徴金を納付し、国家又は地方の規定する汚染物質排出基準を超える汚染物質を排出する者は、国家の規定に基づき基準超過課徴金を納付するものとする。」

第 15 条第 2 項 「汚染課徴金及び基準超過課徴金は、汚染防止のために使用しなければならない。」

第 15 条第 3 項 「排出基準を超える汚染物質を排出する企業事業単位は汚染防止にかかる計画を作成してこれを実行しなければならない。汚染処理計画は所在地の県レベル以上の地方人民政府環境保護部門に報告するものとする。」

第 46 条第 1 項「本法の規定に違反し、以下のいずれかに該当する行為を為した者に対して、環境保護部門又は交通部門の航政機関はそれぞれの状況に応じて警告を与えるか、又は罰款に処することができる。

(1)、(2)、(3) 省略。

(4) 国家の規定にもとづく汚染課徴金又は基準違反汚染課徴金を納付しない者」

環境騒音污染防治法（1996.10 公布）

第 16 条第 1 項 「環境騒音汚染を発生させる単位は、環境騒音汚染防止の措置を講じるべきであり、さらに国家の規定に基づき基準超過課徴金を納付するものとする。」

第 16 条第 2 項 「徴収した基準超過課徴金は、汚染防止のために使用し流用してはならない。」

第52条 「本法第 16 条の規定に違反し、国家の規定する汚染課徴金を納付しない者に対して、県クラス以上の地方人民政府環境保護行政主管部門はそれぞれの情状の程度に応じて警告を与えるか、又は罰款に処することができる。」

海洋環境環境保護法（1999.12 改正）

第 11 条第 1 項 「海洋に直接汚染物質を排出する単位（組織）と個人は、国家の規定に基づき汚染課徴金を納付しなければならない。」

第 11 条第 2 項 「海洋に廃棄物を投棄するものは、国家の規定に基づき投棄課徴金を納付しなければならない。」

第 93 条 「本法第 11 条、第 12 条における汚染課徴金納付、廃棄物投棄課徴金及び期限内処理に関する規定の違反に対する行政による処罰は、国務院が定める。」

大気污染防治法（2000.4 改正）

第 13 条 「大気への汚染物質の排出において、排出する汚染物質の濃度は国家及び地方が定める排出基準を超えてはならない。」

第 14 条第 1 項 「国家は大気に排出される汚染物質の種類と濃度に基づき汚染課徴金を徴収する制度を実施する。また、大気汚染防止の要求の強化及び国家の経済的、技術的条件に基づき合理的な汚染課徴金の徴収基準を制定する。」

第 14 条第 2 項 「汚染課徴金の徴収は国家の規定する基準を遵守しなければならない。具体的方法と実施手続は国務院が規定するものとする。」

第 14 条第 3 項 「汚染課徴金は一律に財政に納入し、国務院の規定に基づき大気汚染防止のために使用する。流用又は他の用途に転用してはならず、監査機関は法に基づく監査監督を実施するものとする。」

第 48 条 「本法の規定に違反し、大気中に国家及び地方の規定する排出基準に違反する汚染物質を排出する者に対しては、期限内措置を命じ、併せて所在地の県クラス以上の地方人民政府環境保護行政主管部門が 1 万元以上 10 万元以下の過料（原語は「罰款」）に処すものとする。期限内措置命令の権限と期限内措置命令違反に対する行政処罰については、国務院が定めるものとする。」

第三章 汚染課徴金と過料（罰款）の法的性格の相違

はじめに

行政法上の義務違反に対して科される経済的制裁といえ、日本では通常、行政秩序罰としての過料が観念されるが、中国行政法学の教科書における分類によると「行政処罰」のうちの「罰款」がこれに近い性格を持つ。一方、汚染課徴金は、中国の行政法学の解釈では「行政徴収」に分類されており¹、処罰性を有する過料（「罰款」）とは異なる経済的負担とされている。しかし、前章で中国の汚染課徴金の法的性格を検討した結果、汚染課徴金も汚染物質によっては行政法上の義務違反に対する経済的制裁としての性格を持つことが分かった。

汚染課徴金の法的性格は汚染物質によって違いがあり、また、汚染課徴金には加重徴収、倍加徴収、滞納金及び補償性過料（原語は「補償性罰款」）のように、通常の汚染課徴金とは別に追加的に徴収される法的性格が定かではない汚染課徴金があり、これらは四項収入と呼ばれる。四項収入は、その徴収要件や用途等に関する法律上の規定がないため、もっぱら行政部門によって定立された規範及び地方人民大会又は地方人民政府によって定立された規範にもとづき運用されてきた。この四項収入は、2002年制定の汚染課徴金徴収管理条例（以下、「条例」と呼ぶ）が2003年7月に施行されたことにより、一部の倍加徴収及び滞納金を除き廃止された。しかし、前章で検討したとおり、これまで徴収されてきた四項収入の徴収額は汚染課徴金徴収総額の約3割を占めており、この四項収入を含めた汚染課徴金と過料（罰款）の法的性格の相違を明らかにすることは、これまで実施されてきた汚染課徴金の法的性格を正しく理解し、改正後の汚染課徴金の課題を考察する上で重要である。

ところで四項収入は、法律及び行政法規等における規定が曖昧であるため、実際の運用過程において地方の行政部門から上級の行政部門へ問い合わせが行われることが多く、それに対する上級の行政部門の回答書が事実上規範としての性質を持つようになっている。従って、四項収入の仕組みとその運用の実態を明らかにするためには、これら行政内部の問合せ書と回答書の検討が不可欠である。その内容の一部は、近年出版された『中国環境保護執法解釈大全』（国家環境保護総局政策法規司編）に公開されている。また、地方で制定された規範については、『中国的排污收費文献編』（国家環境保護局編）が1979年－1985年版、1986年－1990年版そして1991年－1995年版と3度にわたって出版されており、これらをもとにした考察が可能である。

本章では、まず第1節で、河南省の行政訴訟に関して各行政内部で交わされた問合せ書とそれへの回答書などの資料をもとに、全国人民代表大会常務委員会（以下、「全国人大常務委」とする）と環境保護行政部門による汚染課徴金と過料（罰款）との法解釈の相違を

¹ 第1章の1. を参照。

考察し、第2節では四項収入と過料（罰款）の法的性格の相違について、行政部門によって定立された規範及び地方において定立された規範をもとに検討する。さらに第3節では、徴収された汚染課徴金が実際にどのように運用されていたか、特に四項収入の使用方法がどのように定められ、それが実際にどのように使用されてきたのかについて述べる。

1 全国人大常務委及び環境保護行政部門による汚染課徴金と過料（罰款）の法解釈

全国人大常務委の法制工作委员会及び環境保護行政部門が、汚染課徴金と過料（罰款）との相違についてどのように解釈しているのかを明らかにする。全国人大及び国家環境保護総局が汚染課徴金と過料（罰款）との相違について言及したのは、汚染課徴金と過料（罰款）との併科の適法性をめぐり、1989年から1991年にかけて河南省鄭州市中級人民法院及び河南省高級人民法院で争われた行政訴訟過程で、それぞれ河南省人大及び河南省環境保護局の問い合わせに対する回答書においてである²。そこで次に、この案件における事実と判決の概要を紹介したうえで、全国人大常務委法制工作委员会と国家環境保護総局（当時は国家環境保護局）及び河南省環境保護局の法解釈について検討する³。

1.1 河南省における行政訴訟案件の概要

（ア）事実の概要

河南省洛陽火力発電所（X）は、1964年より1969年まで澗河河岸に廃棄物処分場を設置して石炭灰残渣を埋め立て処分していた。その約20年後、Xはこの地域の再開発のため灰残渣を掘り出して洛陽市郊外に運搬して埋め立てる計画を立て、1988年6月に灰残渣の運搬及び処分をXの労働サービス部門を介して紅山郷人民政府（Z）に委託した。なお、Xと洛陽市環境保護委員会は1988年7月、Xの賞罰が規定された「汚染処理プロジェクト責任状」に署名している。

灰残渣の運搬と処分を請け負ったZは、これをさらに下溝村村民委員会に委託し、同村民委員会は掘り出した灰残渣を澗河河岸に投棄した。投棄された灰残渣は10万トンに達し、そのうち1万トンが河川に流れたとされている。Zは灰残渣の投棄に気がつき、これを中止させようとしたができなかったとされている。1989年4月、洛陽市

² 本案件の訴訟過程において全国人大常務委員会法制工作委员会が河南省人大に送った回答書は、国家環境保護総局政策法規司編（2001b：40-1）に記載されており、また国家環境保護総局が河南省環境保護局に送った回答書及び河南省環境保護局の質問書、判決の概要と評釈については前掲書（156-9）に記載されている。

³ なお、本件の事実関係、裁判過程及び裁判所の決定内容について、詳細は片岡直樹教授の論説があるのでそちらを参照されたい。片岡（1995A、1995B）では、本案件の事実関係のみならず、訴訟過程において裁判所が行った法廷外での裁定正当化宣伝行為（片岡1995A：22-4）、地域の指導者及び行政部門による裁判への干渉行為（片岡1995A：29-32）、判断根拠が明示されていない判決（片岡1995B：262-4）など中国の裁判制度における重要な特徴について論じられている。

環境保護局が Z に対して灰残渣の運搬を中止するよう「緊急通達(原語は「緊急通知」)」を発した結果、灰残渣の投棄は停止された。なお、X の労働サービス部門と Z との契約によれば、汚染が発生した場合には Z がその責任を負うこととされていた。

1989 年 7 月、洛陽市環境保護局の報告を受けた河南省環境保護局 (Y) は、河岸の再開発計画を作成した X が灰残渣の運搬における監督を怠ったことにより河川が汚染されたとし、水污染防治法第 25 条及び第 37 条 (2) 並びに河南省汚染課徴金徴収実施弁法の関係規定にもとづき、X に対して澗河の浄化を命じた上で、5 万元の過料 (罰款) を科し、併せて 20 万元の汚染課徴金の納付を命じた。X は、これを不服とし河南省鄭州市中級人民法院に提訴した。

(イ) 判決の内容

河南省洛陽火力発電所 (X) と河南省環境保護局 (Y) との訴訟は、河南省鄭州市中級人民法院における第 1 審で、1989 年 11 月 18 日、「民事訴訟法 (試行)」第 122 条第 1 項に基づき裁定⁴が出された。裁定は、X の訴えが出訴期間⁵を過ぎており X は訴権を失っているため訴えは不適法であるとして、X の訴えを却下した。X はこの裁定を不服として河南省高級人民法院へ上訴した。

河南省高級人民法院による 1990 年 4 月 2 日の第 2 審裁定では、第 1 審の裁定が一部維持され一部は取り消され、再審査のため差戻しとなった。理由は、過料 (罰款) についての訴権を否定した第 1 審裁定は正しいが、汚染課徴金については出訴期間が法律上規定されておらず、X の訴権を否定した第 1 審裁定は不当である、とするものであった。

差戻し後の第 1 審は、鄭州市中級人民法院において行政訴訟法に準拠して審理され、1990 年 5 月 22 日に判決が下された。行政訴訟法の施行前にもかかわらず同法が準拠法とされたのは、鄭州市人民法院が行政訴訟法の試点工作⁶対象の法院であったためである⁷。判決は、Y による汚染課徴金 20 万元の納付命令を取り消し、訴訟費用 5510 元及び実地検証費用 1102 元を Y に負担させるものであった。理由は、過料 (罰款) を科すと同時に汚染課徴金の納付を命じた処分は誤った法律及び行政法規の適用であり、また澗河に灰残渣を投棄したのは Z であり、X はこれについて主観的故意はなく、客観的な行為もない、というものである。

差戻し第 1 審判決に不服な Y が上訴した第 2 審は、1991 年 6 月 26 日に河南省高級

⁴ 提訴当時、行政訴訟法はまだ施行されていなかったため、民事訴訟法 (試行) に基づき審理された。なお、行政訴訟法は 1989 年 4 月 4 日に公布され、1990 年 10 月 1 日に施行された。

⁵ 水污染防治法 (改正前) 第 40 条では、「当事者が行政処罰の決定に不服の場合、通達を受理した日から 15 日以内に人民法院へ提訴できる」と規定している。

⁶ 新しい法律等を一部地域で試験的に実施する制度。

⁷ 詳細は、片岡 (1995A : 24) を参照されたい。

人民法院において判決が下された。Yによる上訴は1990年6月7日であり、審理に1年以上を要したことになる。この審理期間中に、河南省人大と全国人代常務委法制工作委员会との問合せ及び回答並びに河南省環境保護局と国家環境保護局との問合せ及び回答がなされている。判決は、第1審判決を取り消し、汚染課徴金の納付命令を適法なものとして維持し、差戻し後の1審並びに2審の訴訟費用及び実地検証費用等はXの負担とされた⁸。

1.2 河南省の行政訴訟における全国人大常務委法制工作委员会及び環境保護行政部門の法解釈

(ア) 全国人大常務委法制工作委员会の法解釈

全国人大常務委法制工作委员会は、河南省人民代表大会からの問い合わせ（1991年1月7日）に対して、同年5月16日に回答書を出している。

回答書では、まず環境保護法第28条及び水污染防治法第15条の規定を列挙し、水質汚濁物質については「汚染物質を水体に排出している限り、基準を遵守している場合においても法律に従い汚染課徴金を納付しなければならない」とし、次に、「違法な汚染の排出により行政処罰を受けた事業者（原語は「企業事業単位」）であってもなお、法律に基づき汚染課徴金及び基準超過課徴金を納付するものとする。」と述べられている。

以上のように、全国人大常務委法制工作委员会の法解釈は、行政処罰と汚染課徴金（汚水課徴金）又は基準超過課徴金の併科を認める解釈であるが、なぜそのような結論に至ったのかという理由及び併科を正当化する法的根拠についてはまったく論じられていないまま、結論だけが示されている⁹。

(イ) 国家環境保護総局（当時は国家環境保護局）の法解釈

国家環境保護総局は、河南省環境保護局からの問い合わせ（1991年1月14日）に対して、同年1月28日に回答書を出している¹⁰。この回答書では、過料を科すと同時に汚染課徴金を徴収することに法律適用上の問題はないという解釈が示されている。理由は次の2点である。①汚染課徴金の賦課要件（原語は「適用条件」）と過料（罰款）の科罰要件（原語は「適用条件」）及び性質が異なること。次に、②徴収弁法第3条第3項において「汚染課徴金を納付することによってその他の法律責任を免れるもので

⁸ 判決文は公表されていないため明らかではないが、片岡（1995A：32）によれば、差戻し第2審判決と全国人代常務委法制工作委员会の回答書とは、一字一句同じであるとされている。

⁹ 片岡（1997：374-5）で回答書の内容とそれへの解説が加えられているので参照されたい。

¹⁰ 「環境工作通訊」増刊（総第165期）1991年10月20日 p.15 参照。

はない」と規定されていることである。

理由①において言及されている汚染課徴金の賦課要件とは、具体的に「事業者（原語は「企業事業単位」）の汚染排出行為そのもの」であり、過料（罰款）の科罰要件とは「行為の違法性」とされている。また、汚染課徴金の性質とは「事業者の汚染排出行為に対して法律及び行政法規によって定められた一種の法定義務」であり、過料（罰款）の性質とは「法律及び行政法規が規定する事業者の特定行為の違法性に対する一種の法律責任」とされている。

過料(罰款)の性質に関して「法律責任」という用語が使われているが、これは徴収弁法第3条第3項における「その他の法律責任を免れるものではない」という規定に沿った内容とするためであると考えられる。

1.3 本案件に関する考察

本件の訴訟過程及び判決には、中国の行政訴訟のさまざまな特徴が現れており非常に興味深く検討すべき点多々ある。特に、実際に石炭灰の残渣を不法投棄したZではなく、灰残渣の処分をZに委託したXに対して行政処罰が科されていることは興味深い¹¹。しかし、本章の目的は汚染課徴金と過料（罰款）の法的性格の相違を検討することであるため、ここでは汚染課徴金と過料を同時に科（課）すことがなぜ認められたのかという問題に焦点を絞って考察する。

差戻し後の第1審において鄭州市中級人民法院は、過料（罰款）を科すと同時に汚染課徴金の納付を命じた処分は誤った法律及び行政法規の適用である、という判決を下しているが、その根拠は述べられていない。また、片岡（1995B：224,226-8）によれば、Xは、差戻し後の第1審の訴訟過程で汚染課徴金と過料（罰款）を同時に科（課）すことの適法性を争う主張はしていなかったと述べている。したがって、鄭州市中級人民法院がなぜ汚染課徴金と過料（罰款）を同時に課すことを法律適用の誤りと判断したのか定かではないが、汚染課徴金と過料(罰款)の法的性格の相違が明らかでなかったことが影響しているようである。

このような差戻し後の第1審判決に対して、国家環境保護総局(当時は国家環境保護総局)の回答書では、汚染課徴金の法的性格と過料(罰款)の法的性格の相違について論じられており、汚染課徴金と過料(罰款)の賦課（科罰）要件（原語は「適用条件」）の相違が強調されている。すなわち、過料（罰款）の科罰要件が「行為の違法性」であるのに対して、汚染課徴金の賦課要件は「汚染の排出行為」であり、「汚染の排出行為」は違法行為ではないから両者の法的性格は（処罰性を有するか否かという点で）異なる、という論理である。

¹¹ Yはこの問題について、Xには灰残渣の適正な処理を監督する責任があり、それが可能であったことを主な理由として、Xに対して下した行政処罰が適法であったと主張している。

しかし、国家環境保護総局のこのような汚染課徴金の解釈については2つの疑問が生じる。第1点は「行為の違法性」についてである。環境保護行政部門が徴収する汚染課徴金は、排出される汚染物質の濃度に基づいて徴収されるのみならず、徴収弁法第6条で規定された要件に該当する場合には加重徴収又は倍加徴収の適用対象となる。では、加重徴収や倍加徴収の対象とされている行為に「違法性」はないのだろうか。各地方では徴収弁法第6条第3項の規定に基づき加重徴収及び倍加徴収の対象行為を独自に定めているが、このような規定を定める際、実際に「行為の違法性」という基準によって汚染課徴金における加重徴収及び倍加徴収等と過料(罰款)とが区別されているのだろうか。そもそも国家環境保護総局のいう「違法性」とは法律に定められた義務への違反という意味なのか、それとも社会的危害性の有無という中国刑法における犯罪構成要件としての実質的違法性を指すのだろうか。日本法の観点からは、行政処罰としての過料(罰款)に対して実質的違法性の可能性を議論することに矛盾を覚えるであろうが、中国においては社会危害性の程度が刑罰を科すほど重ければ犯罪となり、刑罰を科すほど重くなければ行政処罰の対象とされており、この場合の違法性が実質的違法性を指すのか否かを議論する余地がある¹²。この問題については、実際に地方レベルで運用されている地方性法規及び地方性行政規章において汚染課徴金の加重徴収又は倍加徴収の対象となっている行為と過料(罰款)の対象となっている行為とを比較し、その相違点を明らかにした上で考察することにする。

疑問の第2点目は、「違法性」の無い行為、つまり処罰性を持たない行為に対してどのような根拠で汚染課徴金の納付義務を汚染排出者に課すのか、という費用負担の根拠の問題である。国家環境保護総局の回答書ではこの点について全く触れられていないが、差戻し後の第2審において河南省環境保護局が人民法院に提出した上訴状では、汚染課徴金の法的性質を「社会に対する危害の造成への一種の補償方式である」と論じていたとされる¹³。汚染課徴金の費用負担根拠として経済補償説を採用し、汚染課徴金の徴収は、汚染行為によって社会に与えた危害が「違法性」を有するほど重大ではない場合に、汚染行為による損失に対して徴収される経済的補償として正当化するものと解釈されよう。地方の環境保護行政部門においても経済的補償説が有力に支持されていることを表している。

2 四項収入と過料(罰款)の相違

前節の検討の結果、汚染課徴金と過料(罰款)とを区別する基準は「違法性」の有無である、とみなされていることが明らかとなった。しかし、汚染課徴金の倍加徴収や加

¹² 高見澤(2003:285)参照。

¹³ この上訴状は筆者の手元にはない。片岡(1995B:234)参照。

重徴収は制裁としての性質が認められる部分もあり、これらと過料（罰款）との法的性格の相違は国家の法規からだけでは判然としない。実際、倍加徴収と加重徴収については、地方によってかなり異なる特徴が見られるため、地方性法規及び地方性行政規章に規定された倍加徴収、加重徴収及び過料（罰款）の適用対象行為の比較検討を通して、これらの法的性格の相違を考察することが必要である。そこで、まず地方性法規及び地方性行政規章等の制定状況を概説し、次に地方性法規及び地方性行政規章等における加重徴収、倍加徴収及び過料（罰款）の適用対象行為を明らかにし、更に倍加徴収及び加重徴収及び過料（罰款）についての規定を比較検討する。

なお、四項収入には上に挙げた倍加徴収、加重徴収のほかに、滞納金及び補償性過料（罰款）と呼ばれる徴収項目がある。このうち滞納金について、国务院の定める「汚染課徴金徴収暫定弁法」（以下、「徴収弁法」とする）の第7条第1項は、「汚染排出事業者（原語は「単位」）は、その所属関係及び所有関係に関わらず、当該地域の環境保護部門の通知にもとづき二十日以内に指定銀行に汚染課徴金を納付するものとする。期限を過ぎても納付されない場合は、1日につき0.1パーセントの滞納金を追加徴収する。」と規定する。つまり、滞納金とは、納付期限から20日以内に汚染課徴金を納付しない汚染排出者から1日につき0.1パーセント追加徴収される金銭であり、課徴金の納付遅延者に対する一種の経済的制裁である。滞納金についての地方ごとの相違は、徴収弁法が制定される前には追加徴収に関する規定に若干の違いが見られたが¹⁴、徴収弁法制定後に各地方の地方性法規又は地方性行政規章が改正されたことによりほぼ統一された¹⁵。

補償性過料（罰款）については、言葉の定義がどの資料にも見当たらず、そもそもなぜ公的文書（『中国環境年鑑』等）において汚染課徴金として分類され、倍加徴収や加重徴収と同様の目的で使用されているのか不透明な部分が多い。そこで、限られた情報ではあるが、行政内部の問合せ書及び回答書並びに一部の地方の地方性法規及び地方性行政規章をもとに、補償性過料（罰款）の法的性格を検討する。

2.1 地方性法規及び地方性行政規章等の制定状況

汚染課徴金に関係する主な地方性法規及び地方性行政規章を表Ⅲ－1にまとめた。表Ⅲ－1から分かるように、省クラスの行政組織（省、自治区、直轄市）で汚染課徴金の徴収に関わる地方性法規又は地方性行政規章を定めていないのは、チベット自治区と重慶市（1997年より直轄市）のみである¹⁶。この2地域以外の地方性法規及び地方性行政

¹⁴ 例えば、内蒙古自治区では3ヶ月遅延するごとに3%、吉林省では1ヶ月遅延するごとに3%、四川省では1ヶ月遅延するごとに5%、湖南省では3日遅延するごとに0.1%を追加徴収することとなっていた。

¹⁵ ただし、一部の地域（上海市、陝西省及び甘肅省）では環境保護行政部門の指定した期日に納付されなかった場合には、その期日から滞納金の納付義務を課すとしている。

¹⁶ 重慶市では、2000年2月27日に人民政府によって「環境保護奨励処罰弁法」が定められたが、汚染課徴金の四項収入等に関する規定はない。この時には、すでに違法性のある

規章には以下のような特徴が見られる。

まず、制定された時期について、1979年から1985年までの7年間にほとんどの地方性法規及び地方性行政規章が集中している。これは、1979年9月に環境保護法（試行）が制定された後に、各地方で環境保護法（試行）第18条第3項の規定を運用するために地方性法規及び地方性行政規章が制定されたこと、またその後、1982年2月に国務院によって徴収弁法が制定されたことによって、徴収弁法の内容に沿うように各地方の規範が改正されたことによる。従って、1982年2月以後に制定された地方性法規及び地方性行政規章は、それ以前に制定されていた地方性法規又は地方性行政規章を修正する形で制定されている。なお、各地方政府の環境保護部門等によって定められた規範及び各地方の主要都市で定められた規範について、收拾したもののリストを巻末資料に載せ、そのうち主要なものを表Ⅲ-1にまとめ、規範名と制定主体及び制定年月日を記したので参照されたい。

また、制定主体を見ると、各地方の人民政府によって制定される地方性行政規章が圧倒的に多いことが分かる。人大常務委によって地方性法規が制定されているのは、天津市、浙江省、福建省、江西省、河南省、寧夏回族自治区のみであり、そのうち浙江省、福建省及び江西省の地方性法規は1990年代になってから制定されたものであり、ほとんどの省、直轄市及び自治区では人民政府が定める地方性行政規章によって汚染課徴金制度の運用ルールが定められている。

行為に対しては「行政処罰」を科すという方針が定まっていたものと思われる。

表Ⅲ-1. 汚染課徴金に関わる地方性法規及び地方性行政規章等の制定状況

地方	No.	制定組織	地方性法規、地方性行政規章	制定年月日
北京	1	市人民政府	北京市加强炉窑排放烟尘管理暂行办法	1981
	2	市人民政府	北京市排放废水收费暂行办法	1981
	3	市人民政府	北京市执行国务院〈征收排污费暂行办法〉的实施办法	1982/5/13
天津	1	市人大常委会	对排放污染物实行超标收费和罚款暂行办法	1981/1/29
	2	市人民政府	天津市征收排污费暂行办法	1984/10/31
河北	1	革命委员会	关于对排放有毒有害污水实行收费的暂行规定	1979/11
	2	人民政府	对排放有毒有害污水单位征收污水费和污水费管理使用的暂行规定	1981/8/26
	3	人民政府	河北省征收排污费暂行办法实施细则	1982/8/7
山西	1	人民政府	关于对排放有毒有害污染物超标单位实行收费和罚款的暂行规定	1980/3/10
	2	人民政府	山西省贯彻〈征收排污费暂行办法〉的实施细则	1985/5/16
内蒙古	1	n. d.	排污收费暂行规定	n. d.
	2	人民政府	转发国务院发布的《征收排污费暂行办法》的通達	1982/8/12
	3	人民政府	内蒙古自治区征收排污费实施办法	1991/10/16
辽宁	1	人民政府	辽宁省排放污染物收费和罚款暂行规定	1980/7/4
	2	人民政府	关于贯彻执行国务院《征收排污费暂行办法》的通達	1982/7/15
	3	人民政府	关于改进排污费管理的若干规定	1985/12/9
吉林	1	人民政府	排污收费的暂行办法	1981/7/2
	2	人民政府	征收排污费暂行办法	1982/6/17
	3	人民政府办公厅	关于征收排污费的补充规定	1984/7/6
	4	人民政府	吉林省排污费征收使用管理办法	1996/6/7

地方	No.	制定組織	地方性法規、地方性行政規章	制定年月日
黑龙江	1	人民政府	关于对超过国家标准排放有毒有害污染物实行收费和惩罚的暂行规定	1980/11/7
	2	人民政府	黑龙江省征收排污费实施办法	1982/9/3
江苏	1	人民政府	关于排污收费和罚款试行办法	1980/8/28
	2	人民政府	关于从1983年7月1日起执行国务院《征收排污费暂行办法》的通達	1983/6/10
上海市	1	环保局	关于对企事业单位排放污染物实行收费和罚款的办法（试行）	1980/7/11
	2	人民政府	上海市排污收费和罚款管理办法	1984/5/11
浙江	1	人民政府	征收排污费和罚款暂行规定	1982/6/10
	2	人大常委会	关于修改《浙江省征收排污费和罚款规定》的决定	1997/11/12
安徽	1	人民政府	安徽省环境管理规定	1980/12/12
	2	人民政府	国务院关于发布〈征收排污费暂行办法〉的通達	1982/4/14
福建	1	人民政府	对超标排放污染物实行收费的暂行规定	1981/6/26
	2	人民政府	关于贯彻执行国务院《征收排污费暂行办法》的通達	1982/11/27
	3	人大常委会	福建省征收排污费实施办法	1991/10/25
江西	1	人民政府	江西省征收排污费暂行实施办法	1982/6/2
	2	人大常委会	江西省征收排污费办法	1990/12/22
	3	人大常委会	关于修改《江西省征收排污费办法》的决定	1994/12/25
山东	1	人民政府	山东省排放有害污水收费规定（试行）	1980/6/27
	2	人民政府	山东省征收排污费实施办法	1982/5/22
	3	人民政府	山东省征收排污费实施办法	1986/3/27
河南	1	人民政府	河南省征收超过标准排放污染物费的暂行办法	1981/5/28
	2	人民政府	关于认真执行国务院《征收排污费暂行办法》的通達	1982/8/14
	3	人大常委会	河南省征收排污费实施办法	1983/2/26

地方	No.	制定組織	地方性法規、地方性行政規章	制定年月日
湖北	1	人民政府	关于企事业单位排放污染物收费的暂行办法	1980/2/28
	2	人民政府	国务院关于发布〈征收排污费暂行办法〉的通達	1982/6/26
	3	人民政府	湖北省排污费征收管理实施办法	1995/9/15
湖南	1	基本建设委员会	湖南省排污收费办法（试行）	1980/1/14
	2	人民政府	湖南省超标排污收费和污染环境罚款暂行规定	1981/7/6
	3	人民政府	湖南省征收排污费和污染环境罚款实施办法	1983/1/19
	4	人民政府	湖南省排污征收管理办法	1994/1/12
广东	1	人民政府	广东省排污超标准收费暂行规定	1981/3/12
	2	人民政府	国务院关于发布〈征收排污费暂行办法〉的通達	1982/7/22
	3	人民政府	广东省征收排污费实施办发	1982/7/22
	4	人民政府	广东省征收超标准排污费实施办法	1990/9/3
	5	人民政府	关于《广东省征收超标准排污收费实施办法》的修改决定	1998/4/28
广西	1	人民政府	征收排污费暂行办法	1982/7/24
四川	1	人民政府	四川省排放污染物收费与罚款的暂行办法	1980/7/31
	2	人民政府	四川省排污费的管理与使用暂行规定	1981/10/30
	3	人民政府	关于实施国务院《征收排污费暂行办法》的通達	1982/7/8
贵州	1	人民政府	贵州省奖励“三废”综合利用和排放“三废”收费，罚款暂行办法	1980/5/19
	2	人民政府	贵州省征收排污费实施细则	1983/11/2
	3	人民政府	贵州省征收排污费实施办法	1990/5/16
	4	人民政府	关于征收工业燃煤及经营性燃煤排放二氧化硫排污费的通達	1993/9/27

地方	No.	制定組織	地方性法規、地方性行政規章	制定年月日
云南	1	革委会	关于螳螂川水域环境保护暂行条例	1979/10/17
	2	人民政府	关于印发云南省执行国务院征收排污费暂行办法实施细则的通達	1982/12/4
	3	人民政府	云南省环境保护暂行条例奖惩实施办法	1988/4/11
	4	人民政府	云南省征收排污费管理办法	1993/1/4
陕西	1	人民政府	陕西省排放污染物收费试行办法	1981/4/23
	2	人民政府	陕西省贯彻执行国务院《征收排污费暂行办法》的规定	1905/6/4
甘肃	1	n. d.	甘肃省企, 事业单位排放废水收费办法(试行)	1980/3/14
	2	人民政府	关于征收超标排污费的若干规定和甘肃省城镇环境噪声管理暂行办法	1985/6/17
宁夏	1	人大常委会	宁夏回族自治区征收排污费暂行实施办法	1982/5/15
新疆	1	人民政府	关于排费收费暂行规定	1980/10/10
	2	人民政府	关于贯彻执行国务院《征收排污费暂行办法》的具体规定	1983/8/12
海南	1	人民政府	海南省征收排污费办法	1988/8/31
	2	中共海南省委办公厅	关于农垦系统排污收费问题的通達	1993/12/28
青海	1	人民政府	青海省征收超标排污费若干问题的暂行规定	1988/7/23

(注：地方性法規及び地方性行政規章の名称は原文で記した。また、制定組織及び制定年月日における「n.d.」は「データなし」を意味する。)

2.2 加重徴収、倍加徴収及び過料（罰款）の適用対象行為

汚染課徴金の加重徴収及び倍加徴収の対象行為は、徴収弁法第6条第1項及び第2項で規定されているもののほか、同条第3項において各地方に独自の規定を定めることが認められている。地方性法規及び地方性行政規章によって定められている加重徴収、倍加徴収及び過料（罰款）の対象行為を整理すると、以下のAからRのようになる。これらの行為に対して、各地方の地方性法規又は地方性行政規章が、倍加徴収、加重徴収又は過料（罰款）のいずれを適用するように規定しているのかをまとめたのが表Ⅲ-2である。また、各地方が汚染課徴金を徴収する際、汚染課徴金額の算定に関わる規定が徴収弁法によってどれくらい統一されたかを明らかにするため、徴収額算定規定の特徴（独自性のある規定）の有無を「○」と「△」によってあらわした。

- A) 汚染課徴金徴収開始から1～3年後も排出基準を超過する排出行為を継続
- B) 79.9.13以降の新規汚染源で排出基準を超過する汚染物質の排出行為
- C) 汚染防止施設の不使用且つ排出基準を超過する汚染物質の排出行為
- D) 汚染防止施設の不使用且つ重大な汚染被害を発生させる行為
- E) 3同時制度の義務不履行且つ排出基準を超過する汚染物質の排出行為
- F) 3同時制度を実施せず、重大な汚染事故を引き起こす行為
- G) 期限内処理勧告の不履行
- H) 汚染排出状況の虚偽申告により汚染課徴金納付を回避しようとする行為
- I) 汚水濃度の稀釈等不当な手段による汚染課徴金納付回避行為
- J) 窪地や井戸などへの有毒有害な汚水等の排出行為
- K) 飲用水源等環境保護区域への排出基準超過汚染物質の排出行為
- L) 河川の著しい汚染行為
- M) 地下水を著しく汚染する行為
- N) 人口密度の高い地域での排出基準を超過する汚染排出行為
- O) 人の健康や財産に損害を与えるような汚染排出行為
- P) 汚染防止補助資金を他の目的に流用する行為
- Q) 事故による環境汚染の報告義務違反
- R) 環境保護法規に違反し、重大な汚染及び環境破壊を招来
- S) その他

表Ⅲ-2. 徴収弁法、地方性法規及び地方性行政規章における汚染課徴金と過料(罰款)に関する規定の比較

		算定規定	倍加対象	加重対象	過料(罰款)対象
汚染課徴金徴収暫定弁法(徴収弁法)			B, C	A	規定なし
北京	82年以前	○	-	-	C E G I
	82年以降	△	B C G I J	A	B C G I J
天津	82年以前	○	-	G	D H S
	82年以降	△	B C	A	H
河北	82年以前	○	C E G I	-	-
	82年以降	△	B C G H J K	A	-

山西	82年以前	○	EGHI	-	DFO
	82年以降	△	BCGHJK	A	EO
内蒙古	82年以前	○	-	A	-
	82年以降	○	-	-	-
遼寧	82年以前	○	CEGHKN	-	R
	82年以降	△	CEGHKN	-	R
吉林	82年以前	○	CEGHIK	A	-
	82年以降	△	GHK	-	-
黒龍江	82年以前	○	-	-	CGIJK
	82年以降	○	BC	A	-
上海	82年以前	○	-	A	CFGHLS
	82年以降	○	BC	A	FGHNPS
江蘇	82年以前	○	EGLS	-	DJMPS
	82年以降	△	BCGIJLP	-	-
浙江	82年以前なし				
	82年以降	△	BCGI	A	GJKLOS
安徽	82年以前	○	BGHIKN	A	FP
	82年以降	-	-	-	-
福建	82年以前	○	CEHIK	-	-
	82年以降	△	CEHIK	-	-
江西	82年以前なし				
	82年以降	△	BC	A	-
山東	82年以前	○	BGJ	-	-
	82年以降	△	BCG	A	EHS
河南	82年以前	○	CEGK	-	DHIJS
	82年以降	△	BCGHI	A	JK
湖北	82年以前	○	-	CEGH	-
	82年以降	△	-	G	-
湖南	82年以前	○	EGHIJ	A	DFGRS
	82年以降	△	BCGHIJK	A	DNQ
広東	82年以前	○	-	ACEG	-
	82年以降	△	BC	A	-
広西	82年以前なし				
	82年以降	-	BCKN	-	-
四川	82年以前	○	-	BCEGKN	DFHJO

	82年以降	△	-	A	BDFHJO
貴州	82年以前	○	-	CH	GHS
	82年以降	△	CEIJ	A	GHS
雲南	82年以前	○	-	-	BHP
	82年以降	△	BCGHS	A	CEP
陝西	82年以前	○	CGHIJ	-	-
	82年以降	△	BCGJ	-	-
甘肅	82年以前	○	CEGS	-	-
	82年以降	-	CEHS	A	-
寧夏	82年以前なし				
	82年以降	△	BCHIP	-	-
新疆	82年以前	○	CEGIKQ	-	-
	82年以降	△	BCGIKQ	A	-
注:「算定規定」の欄において、「○」は独自性のある汚染課徴金徴収額の算定規定を設けていること、「△」は国務院弁法の規定をそのまま適用するとされていること、「-」は特に記載がないことを意味する。					

以下では、汚染課徴金の倍加徴収、加重徴収または過料(罰款)の対象行為を、(ア)汚染課徴金の加重徴収のみの適用対象行為、(イ)過料(罰款)のみの適用対象行為、(ウ)地方によって汚染課徴金の倍加徴収又は過料(罰款)のどちらかが適用される行為、に分けてその特徴を検討する。

(ア) 加重徴収の適用対象行為

加重徴収の適用対象行為は、82年2月5日の徴収弁法制定の前後で大きく異なる。徴収弁法制定前には、湖北省、広東省、四川省及び貴州省の地方性行政規章においてA以外の行為に対してもかなり幅広く汚染課徴金の加重徴収を適用する規定が設けられている。例えば、湖北省人民政府によって制定された「事業者(原語は「企業事業単位」)汚染物排出課徴金に関する暫定弁法」は、第6条においてC、E、G、Hの行為に対して汚染課徴金を加重して徴収する旨規定している。また、広東省人民政府によって制定された「基準超過汚染課徴金徴収暫定規定」は、第13条でA、C、E、Gの行為について加重して課徴金を徴収するよう規定しており、四川省人民政府による「汚染物質排出課徴金と過料(原語は「罰款」)の暫定弁法」第7条では、B、C、E、G、K、Nの行為について汚染課徴金の加重徴収を規定している。これらの規定に共通している特徴は、加重して徴収するよう規定しているにもかかわらず、加重の大きさについて

ては言及していないことである。加重の大きさについては、環境保護行政部門の裁量の範囲とされているものと考えるのが妥当であろう。

このように、82年の徴収弁法制定以前には適用対象行為が統一されていなかったが、82年以後に制定された地方性法規及び地方性行政規章ではこれがかなり統一され、加重徴収についての規定のある17の地方性法規又は地方性行政規章のうち、Aの行為以外の行為を適用対象としているのは、湖北省人民政府による「國務院の『汚染課徴金徴収暫定弁法』制定に関する通達」第5条のみである¹⁷。

Aの「汚染課徴金徴収開始から1～3年後も排出基準を超過する汚染排出行為を継続」する汚染者に対して課される汚染課徴金の加重徴収は、日本法で考えるならば、不作為義務又は非代替的作為義務の履行を促すために科される執行罰に近い性格を持つと言える¹⁸。

(イ) 過料（罰款）のみの適用対象行為

過料（罰款）の対象とされている行為のうち、どの省、直轄市又は自治区においても倍加徴収及び加重徴収のどちらの対象にもなっていない行為は、D、F、M、O、Rの5類型である。これらのうちDは「汚染防止施設不使用且つ重大な汚染被害を発生させる行為」、Fは「3同時制度を実施せず、重大な汚染事故を引き起こす行為」であり、ともに環境保護法（試行）の規定に違反し、なおかつ重大な汚染被害を発生させる又は重大な汚染事故を引き起こす行為であり、これらの行為が単なる行政法上の義務違反だけでなく、反社会性も含むことは明らかである。同様にMは「地下水を著しく汚染する行為」、Rは「環境保護法規に違反し、重大な汚染及び環境破壊を招来」する行為であり、行政法上の義務に違反し¹⁹、なおかつ反社会的な性質を持つ行為を対象としている。

一方、Oは「人の健康や財産に損害を与えるような汚染排出行為」であり、行政法上の義務に違反しているか否かは関係なく、これだけで反社会的性格を有し、むしろ行政処罰ではなく刑罰が科されるべき行為といえよう。

なお、Dは天津市、山西省、江蘇省、河南省、湖南省及び四川省の地方性法規又は地方性行政規章において、Fは山西省、上海市、安徽省、湖南省及び四川省の地方性法規又は地方性行政規章において、Rは遼寧省及び湖南省の地方性法規又は地方性行政規章において、Oは山西省、浙江省及び四川省の地方性法規又は地方性行政規章において規定されている。

¹⁷ もっとも、湖北省の規定は「通達」における規定であり、「通達」は正確には地方性行政規章には含まれず、規範性文書（原語は「規範性文件」）に過ぎない。なお、1996年に湖北省人民政府が定めた「汚染課徴金徴収管理実施弁法」にはこのような加重徴収に関する規定はない。

¹⁸ 1979年の環境保護法（試行）第18条第2項、第19条第1項及び第20条第1項では、排出基準の遵守が汚染排出者に義務付けられていた。

¹⁹ Mについては旧水污染防治法の第32条から第36条、改正水污染防治法の第41条から第45条に違反する。

(ウ) 倍加徴収と過料（罰款）の適用対象行為

汚染課徴金の倍加徴収と過料（罰款）のいずれにも適用対象とされる行為には、B、C、E、G、H、I、J、K、L、N、P、Qが含まれている。例えば、Gの「期限内処理勧告の不履行」は、河北省や山西省など15の省・直轄市・自治区では倍加徴収の適用対象となっているが、黒龍江省、上海市、浙江省及び貴州省では過料（罰款）の適用対象とされている。ここではまず、これらの行為の内容をそれぞれ簡単に検討し、その特徴を整理する。

Bの「1979年9月13日以降の新規汚染源で排出基準を超過する汚染物質の排出行為」は、徴収弁法第6条第2項²⁰と同じ内容である。すなわち、環境保護法（試行）公布後に工場新設等を行う事業者が排出基準を超える汚染物質を排出した場合、この汚染排出行為を倍加徴収の対象とするものであるが、この倍加徴収の対象行為は、環境保護法（試行）第18条第2項、第19条第1項及び第21条第1項²¹の規定に明らかに違反する行為である。もっとも、1984年の水污染防治法、1987年の大気污染防治法及び1989年の環境保護法では、排出基準の遵守義務が明記されていないため、これらの法律の制定・改正に伴い、Bの行為が法律規定に違反するという性質も変化することになる。

Cの「汚染防止施設の不使用且つ排出基準を超過する汚染物質の排出行為」は、前半の「汚染防止施設の不使用」と後半の「排出基準を超過する汚染物質の排出行為」から構成され、前者の「汚染防止施設の不使用」については、水污染防治法でも大気污染防治法でも事前に環境保護行政部門に申請し同意又は承認（原語は「批准」）を得ることとされており²²、このような手続なしに処理施設を使用せず事業を行う行為は明らかに法律規定に違反する行為である。従って、Cに該当する行為は法律上の義務違反という意味での「違法性」を有する行為である。なお、表Ⅲ-2から分かるように、BとCに該当する行為を倍加徴収の適用対象とする地方性法規又は地方性行政規章は、徴収弁法制定前後で0から18に増加しており、このことから國務院の行政法規である徴収弁法の地方性規範への影響が伺える。

²⁰ 「中華人民共和國環境保護法（試行）の公布後に新設、拡張、改築された事業及び潜在能力の活用、革新、改良を行った事業の事業活動にともない排出される汚染物質が基準を超えている場合、並びに汚染物質の処理施設を保有しているにもかかわらずこれを運用せず又は無断で排除して排出汚染物質が基準を超えている場合には、汚染課徴金を倍加徴収する」（櫻井訳）。

²¹ それぞれ、次のように規定している。環境保護法（試行）第18条第2項「（汚染を）排出せざるを得ない場合は、国家が規定する基準（原語は「標準」）を遵守しなければならない。」。第19条第1項「全ての排煙装置、工業用ボイラー（原語は「工業窯炉」）、自動車両及び船舶等は、有効な煤煙除去措置を講じなければならない、有害な気体の排出は必ず国家の規定する基準を満たしていなければならない。」。第21条第1項「汚水の排出は、必ず国家の規定する基準を満たしていなければならない。」。

²² 1984年の旧水污染防治法第14条第2項、1987年の旧大気污染防治法第10条第2項及び1995年改正大気污染防治法第11条第2項では「同意」とされており、1996年の改正水污染防治法第14条第2項及び2000年改正大気污染防治法第12条第2項では「承認（批准）」とされている。

E の「3 同時制度の義務不履行且つ排出基準を超過する行為」における 3 同時制度とは、各種事業に関わる汚染防止施設を本体事業施設と同時に設計し、本体工事と同時に施工し、本体工事と同時に稼動することを義務づける制度である。従って、E に該当する行為はすべて 3 同時制度に係る法律上の義務に違反しているという意味で「違法性」を有する行為である。

G の「期限内処理勧告の不履行」については、まず「期限内処理勧告」の法的性格について慎重な議論を要する。「期限内処理勧告」の原語は「限期治理」であり、これは、一時的に国家の規定する基準を満たすことのできない汚染排出者²³や、水体に深刻な汚染を生じさせた汚染排出者²⁴等に対して、地方人民政府が一定の期限を定めて汚染処理措置や汚染処理施設の改善を言い渡すものである。このような汚染処理措置や施設の改善等に関する対応として、日本では「措置命令」や「改善命令」が発せられることになるが(水質汚濁防止法第 13 条、第 14 条の 3、大気汚染防止法第 14 条など)、中国の「限期治理」(「期限内処理勧告」)は必ずしも行政上の義務違反に対して適用されるとは限らず、またその履行確保手段の適用要件が不透明であり(「限期治理」不履行が強制措置の要件となっていないため)、日本法の「命令」よりは特殊な「勧告」と理解するほうが正確であると思われる。このように「期限内処理勧告」(「限期治理」)の法的性格については解明されなければならない余地があり、それには詳細な調査・分析を要する。いずれにせよ、「期限内処理勧告の不履行」に対する経済的制裁は、将来における義務の履行を促すことを主な目的とするものと解されるため、執行罰としての性格を持つと言えよう。なお、この「期限内処理勧告の不履行」に対しては、15 の省・直轄市・自治区が倍加徴収の適用を定めており、最も多くの地方で倍加徴収の対象とされている。

H の「汚染排出状況の虚偽申告により汚染課徴金納付を回避しようとする行為」は排出汚染物質の申告制度に違反する行為であり、汚染物質の申告義務は 1979 年の環境保護法(試行)においてすでに明記されており、その後の汚染防止に関わる法律でも規定されてきている。法定義務に対する違反行為であることは明らかである。1984 年の旧水污染防治法(第 37 条第 1 項 1 号)において警告又は過料(罰款)の適用対象とされ、その後の汚染防止法においても同様に警告または過料(罰款)の適用対象とされている。しかし地方の規範を見ると、表 III-2 で示すとおり、倍加徴収の適用対象としている地方が過料(罰款)の適用対象としている地方よりも多い。

I の「汚水濃度の稀釈等不当な手段による汚染課徴金納付回避行為」は環境保護法(試行)第 18 条第 3 項の「排出する汚染物質の数量と濃度に応じて、規定に基づき汚染課徴金を徴収する。」という規定に違反するものといえる。これについては、倍加徴収の適用対象としている省・直轄市・自治区が多く、徴収弁法定後で過料(罰款)の対象としている地域は北京市のみである²⁵。

²³ 環境保護法(試行)第 18 条第 2 項参照。

²⁴ 旧水污染防治法第 15 条第 1 項、改正水污染防治法第 24 条第 1 項参照。

²⁵ しかも、北京市の地方性行政規章「国务院『汚染課徴金徴収暫定弁法』執行実施弁法」

J の「窪地や井戸などへの有毒有害な汚水等の排出行為」は、旧水污染防治法第 32 条及び改正水污染防治法第 41 条で禁止されている行為であり、これに違反する行為は警告又は過料(罰款)の適用対象とされている(旧水污染防治法第 37 条第 1 項 4 号、改正水污染防治法第 46 号第 1 項 3 号)。しかし、7 つの省・直轄市・自治区では倍加徴収の適用対象とされており、一方、過料(罰款)の対象行為としている省・直轄市・自治区も 4 地域ある(情状の重いものに限る北京市を含む)。

K の「飲用水源等環境保護区域への排出基準超過汚染物質の排出行為」について、旧水污染防治法第 19 条第 1 項では、飲用水源等環境保護区域に「新たに汚染排出口を設置してはならない」と規定しており、改正水污染防治法第 27 条第 1 項も同様の規定である。これに違反した場合、J と同様に警告又は過料(罰款)の対象となる。しかし、これも J と同様に汚染課徴金の倍加徴収の対象とする地方と過料(罰款)の適用対象とする地方とがある。

L の「河川の著しい汚染行為」は、非常に漠然とした規定であり、これについて規定している地域も江蘇省、浙江省及び上海市に限られる(上海市は 1984 年の地方性行政規章の改定に伴い適用対象から削除されている。)。江蘇省では倍加徴収の適用対象であり、浙江省では過料(罰款)の適用対象とされているが、どの程度の汚染が「著しい汚染行為」を構成するものであるかの判断は、現場の行政官の裁量に委ねざるを得ないと思われる。

N の「人口密度の高い地域で排出基準を超過する汚染排出行為」については、これを明確に禁止する規定は法律上見られない。法律上は規制されていないが、都市の環境保全上必要な汚染防止措置として地方が独自に定めた規定といえよう。

P の「汚染防止補助資金を他の目的に流用する行為」については、1984 年の旧水污染防治法まではこれを禁止することが法律上明記されていなかったが、1987 年の旧大気污染防治法以降の汚染防止法では法律上明記されている。この場合に汚染防止補助資金の流用として想定されているのは、環境保護行政部門ではなく、一度は納付した汚染課徴金を汚染防止補助資金として還付された汚染排出者が、汚染処理目的以外に補助資金を流用することである。

最後に、Q の「事故による環境汚染の報告義務違反」に関しては、事故が原因で環境汚染を発生させたものがこれを環境保護行政部門に報告する義務を規定し、その同じ条文で、故意に報告せず事故を隠蔽した者に対して汚染課徴金の倍加徴収又は過料(罰款)の適用を規定している。湖南省と新疆ウイグル自治区という限られた地域の地方性行政規章に見られる規定である。

2.3 加重徴収、倍加徴収及び過料(罰款)の比較検討

第 5 条では、倍加徴収を適用した上で、情状の重い場合に限り過料(罰款)を併科することができる」と規定する。

これまで検討した汚染課徴金の倍加徴収及び加重徴収と過料(罰款)の適用対象行為を比較すると、次のような特徴が指摘される。

まず、過料(罰款)と汚染課徴金の加重徴収とを比較すると、過料(罰款)の適用対象とはなるが汚染課徴金の加重徴収の適用対象とはならない行為は、「行政法上の義務違反」に該当し行政目的に反するだけでなく反社会性も強いという特徴行為を持つのに対し、汚染課徴金の加重対象とはなるが過料(罰款)の適用対象とはならない行為は、「行政法上の義務違反」には該当するが、必ずしも反社会性を持つものではない。従って、過料(罰款)と加重徴収との法的性格の相違は、行為の持つ反社会性にあるといえる。

一方、汚染課徴金の倍加徴収と過料(罰款)との相違を検討すると、倍加徴収の適用対象とはなるが過料(罰款)の適用対象とはならないという行為は存在しないことが明らかとなった。すなわち、ある地域で倍加徴収の対象となっている行為は、どこか他の地域では過料(罰款)の対象となっているのである。また、法律上過料(罰款)の対象となっている行為に対して倍加徴収の適用が定められている場合もある²⁶。倍加徴収と過料(罰款)のどちらにも適用され得る行為の性質を詳しく見ていくと、単に「行政法上の義務違反」とみなされるだけでなく、何らかの反社会性も有するとみなされる行為があり、反社会性を有する行為が必ず過料(罰款)の対象とされているとは限らない。従って、適用対象となる行為を「行政法上の義務違反」としての「違法性」によって倍加徴収と過料(罰款)とに区別することは困難であるように思われる。では、汚染課徴金の倍加徴収と過料(罰款)とを区別する「違法性」とはどのような意味を有するのか。

ここで参照したいのは、「北京市国務院『汚染課徴金徴収暫定弁法』執行実施弁法」(1982年5月13日制定)と遼寧省人民政府の「国務院『汚染課徴金徴収暫定弁法』の貫徹執行に関わる通達」(1982年7月15日)である。北京市の実施弁法第5条では、倍加徴収の適用対象である行為のうち「情状の重いものは過料(罰款)を科すことができる」と規定されている。北京市で倍加徴収の対象とされているのは、B、C、G、I、Jであるが、これらの行為に対して「情状の重さ」によって過料(罰款)を適用するか否かが決められるのである。ただし、何をもち「情状の重さ」をはかるかという量刑の基準は明らかではない。

一方、遼寧省の通達の第7項目では、「国家と地方の環境保護に関わる法令及び規定に違反して、故意に汚染物質を排出若しくは事故により環境を汚染し、人の健康に危害を与えた者又は工業及び農業生産に損失を与えた者には、倍加徴収のほか、情状の重さによって過料(罰款)を科すものとする。」と規定されており、さらに重大な汚染事故を発生させ、その結果が深刻な場合には、事業者の指導者及び直接汚染事故に関わったものに対して刑事責任を追及する旨規定されている。

また、1996年に改正された水污染防治法第52条第1項では、「水体に深刻な汚染を發

²⁶ 例えば、Jは改正水污染防治法第46条第1項第3号で警告又は過料(罰款)の適用対象とされている。

生させた事業者（原語は「企業事業単位」）が、期限内処理勧告を受け、期限内に汚染処理の責務を果たさなかった場合には、国家の規定に従い 2 倍以上の基準超過課徴金を徴収するほか、発生させた危害と損失の大きさにもとづき過料(罰款)を科す又は営業停止若しくは閉鎖を命ずることができる。」と規定されており、ここでも「発生させた危害と損失の大きさ」が過料(罰款)を併科する際の基準とされている。

以上のように、北京市の弁法、遼寧省の通達及び改正水污染防治法の規定においては、ある行為に対して倍加徴収に加えて過料(罰款)が科される場合には、「情状の重さ」が考慮され、「情状の重さ」は具体的には「発生させた危害と損失」によって量られることが明らかとなった。このことは、汚染課徴金と過料(罰款)とを区別する「違法性」における「違法」の意味について、これを「行政法上の義務違反」ではなく、「情状の重さ」や「発生させた危害と損失」が一定以上に重いという実質的な意味での「違法」であることを意味するものであると考える。また、中国における行政処罰と刑罰とが社会危害性の程度によって分けられていることを考えると、社会危害性が最も重いものについては刑罰が下され、社会危害性が刑罰を下すほどではないものについては行政処罰が下され、さらに社会危害性が行政処罰を下すほどではないものについては汚染課徴金の倍加徴収の対象とされることになる²⁷。

このように考えると、地方によって倍加徴収の適用対象行為と過料(罰款)の適用対象行為が異なるという現象にも説明がつくように思われる。例えば、J の「窪地や井戸などへの汚水等汚染物質の排出行為」は、河北省、山西省、湖南省、貴州省、陝西省等では倍加徴収が適用されるが、それはこれらの地域において J が「情状の軽い」行為であり「違法性」はないとみなされたためであり、逆に J を過料(罰款)の適用対象としている浙江省、河南省、四川省では、J という行為が「情状の重い」行為であり「違法性」があるとみなされたため、となる。

注意しなければならないのは、このように実質的違法性を基準に汚染課徴金と過料(罰款)の法的性格を区別することは理論上可能ではあるが、現実に適用されている地方性法規及び地方性行政規章によって形成されている制度内容を見ると、客観的に汚染課徴金と過料(罰款)が異なる法的性格を有するとみなすことは困難である、ということである。汚染課徴金の倍加徴収は、何らかの「危害又は損失」があるとみなされるからこそ、通常の汚水課徴金や基準違反課徴金に追加して課せられるものであり、「危害又は損失」がどのレベルに達した時に「情状が重い」とみなされ過料(罰款)の対象とされるのかは制度上明らかではない。環境保護行政部門内部の問合せと回答書からは、地方の物価局が汚染課徴金の倍加徴収に対して反対していることが伺えるが²⁸、汚染課徴金の倍加徴収と過料(罰款)との法的

²⁷但し、刑罰が人民法院によって決定されるのに対し、過料(罰款)と汚染課徴金の倍加徴収は行政機関によって決定されるという相違はある。

²⁸例えば、陝西省物価局は 1998 年、『環境保護系統行政事業性費用徴収項目及び基準に関する通達』（国家物価局及び財政部）が出された 1992 年 4 月 20 日以降の加重徴収及び倍加徴収として徴収された汚染課徴金の還付と責任者の処罰を陝西省環境保護局に対して求

性格の不明瞭さが影響しているのではなかろうか。

2.4 「補償性過料（罰款）」の法的性格

湖南省岳陽地区中級人民法院の問合せに対する財政部の回答書(1985年8月30)によれば²⁹、過料（罰款）は「補償性過料(罰款)」と「処罰性過料(罰款)」から構成される。そして、補償性過料(罰款)は他の汚染課徴金の徴収項目と同様に、「汚染課徴金徴収収入」という科目で国庫に上納されるものの環境保護補助専用資金として環境保護行政部門が用途を決めることとなっている。一方、処罰性過料(罰款)は財政局が定めた部門規章である「罰没財物管理弁法」に基づき国家の罰没収入として国庫に上納することとされている。問題は、補償性過料(罰款)と処罰性過料(罰款)の相違が判然とせず、どのように補償性過料(罰款)と処罰性過料(罰款)とを区別すべきかが明らかでないことである。すでに検討した国家環境保護総局が1991年に河南省環境保護局に宛てた回答書では、そもそも汚染課徴金と過料(罰款)とは違法性の有無によって区別されることと説明されており、これに従えば全ての過料(罰款)は処罰性を有すると考えるべきであろうが、処罰性過料(罰款)の法的性格に関して国家環境保護総局による公式文書における説明は見られない。

この補償性過料(罰款)と処罰性過料(罰款)との相違は、地方の環境保護行政部門にとっても判別が難しいようである。江蘇省環境保護局は1999年8月11日、この問題について国家環境保護総局に「行政処罰の過料（罰款）の執行に関する問題についての問合せ」を出し、「補償性過料(罰款)、『中華人民共和国行政処罰法』における過料(罰款)及び国家の環境保護関係の法律・行政法規の規定する過料(罰款)とはどのような違いがあるのか」と問うている³⁰。これに対して、国家環境保護総局は1999年9月20日に出した「補償

めている。一方、この問題について陝西省環境保護局からの問い合わせを受けた国家環境保護総局監督司は、1998年12月7日に陝西省環境保護局に宛てた「汚染課徴金における倍加徴収と加重徴収に関する問題についての回答書」において、徴収弁法第6条の規定がまだ効力を有することを強調し、陝西省環境保護局に対して「地方物価局の支持を得られるよう物価部門関係との意思疎通を強化すること（原語は「加強溝通」）」と指示している。国家環境保護総局政策法規司編（2001a：464）及び国家環境保護総局政策法規司編（2001b：428）参照。

²⁹ 回答書のタイトルは「環境汚染過料(罰款)に『罰没財物管理弁法』を適用すべきか否かに関する回答書」とされており、『中国環境保護執法解釈大全』の編者（国家環境保護総局政策法規司）による注によれば、財政部が環境保護関係の過料(罰款)を「補償性過料(罰款)」と「処罰性過料(罰款)」に区分したのは、この回答書以後である。また、「行政処罰法」が1997年に施行された後の過料(罰款)の区分については、環境保護行政内で「争議」があると記されている。なお、この回答書の原文は国家環境保護総局政策法規司編（2001b：147）又は全国人民代表大会常務委員会法制工作委員会編（1989：623）所収。

³⁰ 国家環境保護総局政策法規司編（2001b：149）参照。1999年に地方の環境保護局からこのような問合せがなされたのは、1996年10月に行政処罰法が施行され過料(罰款)の科罰者と徴収された過料(罰款)の使用管理者の分離が厳しくなったことが関係していると思

性過料（罰款）の適用問題の回答書」において、「補償性過料(罰款)は単独の処罰類型ではない。地方の各クラスの環境保護行政部門は過料(罰款)の執行過程では『中華人民共和国行政処罰法』の過料(罰款)に関する規定を遵守すること。」と回答し、1985年の財政部の回答書で言及された補償性過料(罰款)を否定している³¹。

一方、1989年に新疆ウイグル自治区から「補償性過料(罰款)の管理使用問題に関する問合せ」を受けた際、国家環境保護総局（当時、国家環境保護局）はそれへの回答書において、「補償性過料(罰款)は財政部の規定に従い環境保護部門の環境保護補助専用資金として環境保護部門が管理、使用するものとする。」と述べている。中国では1996年に行政処罰法が制定され、行政処罰に関する手続き等を整備し、不当な処罰を防止する努力が為されているが、環境保護行政部門における補償性過料(罰款)の位置づけの変化も、行政処罰に関わる不透明な徴収、使用手続きを改善しようとする全体の流れの中で生じたものとする。

3 汚染課徴金の用途

汚染課徴金は、汚水課徴金のように基準を遵守していても徴収されるものもあれば、倍加徴収のように過料(罰款)を科すほどではないが一定の社会的危害性がみとめられるものもある。このように徴収された汚染課徴金の使用状況については、これまでに数多くの問題点が指摘されてきている³²。ここでは、これらの汚染課徴金がどのように使用されているのかを使用実績の検討を通して明らかにし、また行政法規及び部門規章等の検討を通して汚染課徴金の用途を規定する規範の仕組みを明らかにする。

3.1 汚染課徴金の使用実績

徴収された汚染課徴金は、「環境保護補助資金」として環境保護目的に限定して使用されることとされており、「環境保護補助資金」は「汚染処理補助資金」と「環境行政補助資金」とから成る。2002年に使用された環境保護補助資金の総額は59.84億元、その用途は図Ⅲ-1に示すとおり汚染処理補助資金として約54%（35.78億元）、環境行政補助資金として約46%（30.80億元）使用されている。汚染処理補助資金と環境行政補助資金の内訳は図Ⅲ-2及び図Ⅲ-3に示すとおりである。

図Ⅲ-2の汚染処理補助資金の内訳を見ると、その66%が汚染課徴金を納付した汚染源に汚染処理補助として還付されており、汚染源に汚染処理補助として還付された汚染処理補助資金は、返済の必要のない補助金である。また、汚染処理補助資金の15%を占

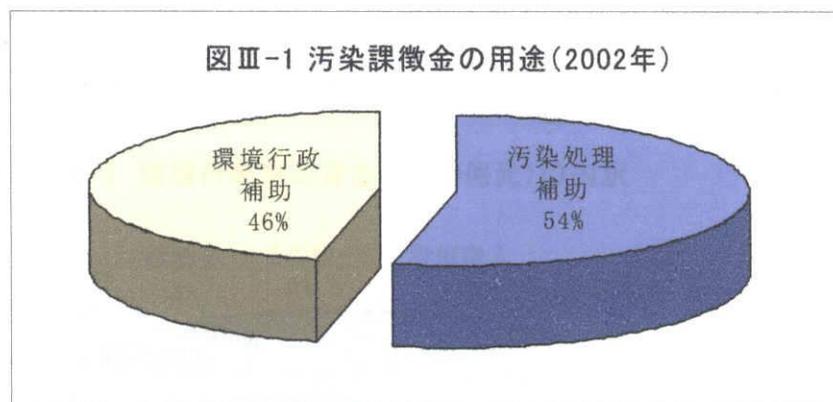
われる。

³¹ 国家環境保護総局政策法規司編（2001b：148）参照。

³² 中国政府が世界銀行の環境技術援助借款を利用して行った中国汚染課徴金制度設計に関する研究報告書でも指摘されている（馬・孫1998：60）。

める貸付金とは、使用弁法（汚染源治理基金有償使用暫定弁法）に基づき1年に0.024%から0.03%の利子率³³で汚染源に貸与される。貸付金免除は、過去に貸与された貸付金のうち返済を免除されたものである³⁴。したがって、汚染源へ還付される汚染処理補助資金は、貸付金と貸付金免除を含めると全体の約92%になる。これに対して総合汚染処理補助として使用されている資金は約8%にすぎず、汚染処理補助資金のほとんどが汚染源における汚染処理を補助するために使用されていることがわかる。

次に図Ⅲ-3 から、環境行政補助資金は業務活動補助や人件費補助等を中心とした行政費用であることが分かる。これらの行政費用が汚染課徴金の徴収とどのように関わるのかについての資料は見られず、福利や奨励金など、明らかに汚染課徴金の徴収にかかる費用とは異なる性質を持つと思われる用途も含まれている。

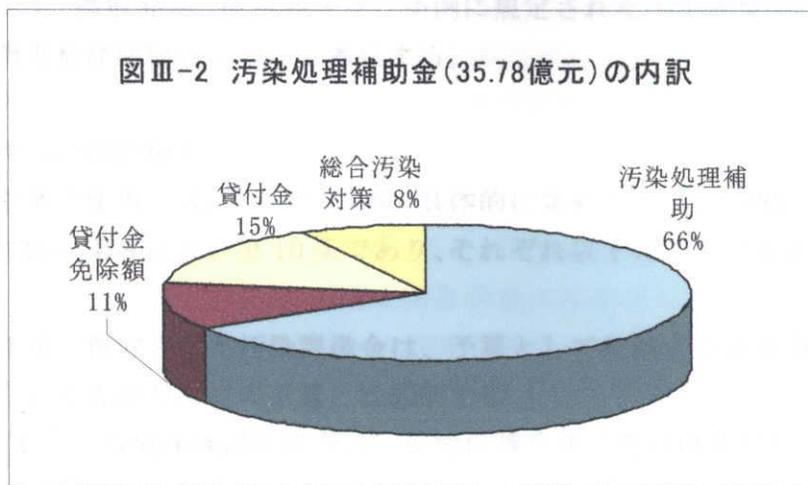


(出所：《中国環境年鑑》編輯委員会編『中国環境年鑑 2003』中国環境年鑑社 2003.11)

³³ 使用弁法第11条では、汚染処理補助資金を貸与する際の利子率を、1年目は1月につき0.024%、2年目は0.027%、3年目は0.03%としている。

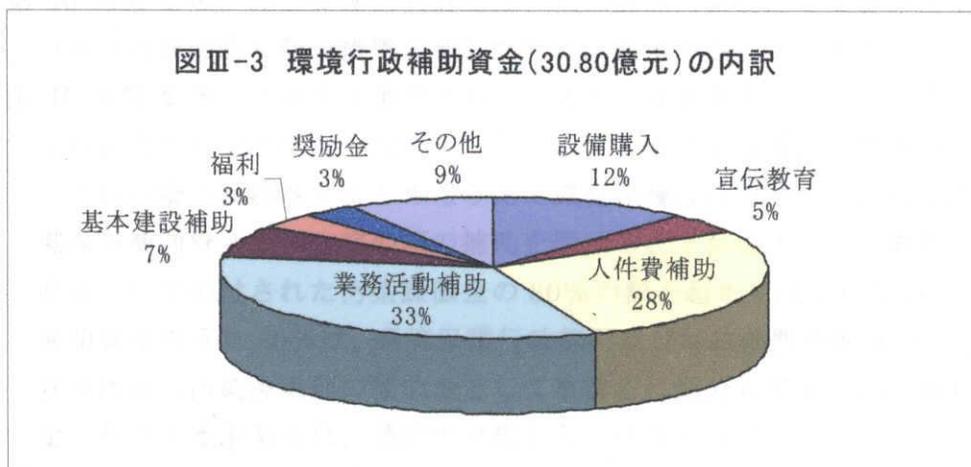
³⁴ 使用弁法第12条は、建設プロジェクト（原語は「建設項目」で建設事業に限らず工業生産等さまざまな事業を含む。）の正式な生産開始又は使用開始前に汚染処理項目竣工検査報告書を環境保護行政部門に提出し、環境保護行政部門による検査に合格した汚染処理補助資金の債務者に対しては、一定の貸付金の返済を免除してもよいとしている。

図Ⅲ-2 汚染処理補助金(35.78億元)の内訳



(出所：《中国環境年鑑》編輯委員会編『中国環境年鑑 2003』中国環境年鑑社 2003.11)

図Ⅲ-3 環境行政補助資金(30.80億元)の内訳



(出所：《中国環境年鑑》編輯委員会編『中国環境年鑑 2003』中国環境年鑑社 2003.11)

3.2 汚染課徴金の用途に関する行政法規の規定

汚染課徴金の用途を定めた国务院の行政法規には、以下の弁法と条例があるが、汚染課徴金の使用実績は、徴収弁法と使用弁法及びその下位規範にあたる部門規章等が運用された結果の使用実績であり、現行の条例に基づいて使用されているものではない。

- ア) 「汚染課徴金徴収暫定弁法」(1982年制定。「徴収弁法」と呼ぶ。)
- イ) 「汚染源治理基金有償使用暫定弁法」(1988年制定。「使用弁法」と呼ぶ。)
- ウ) 「汚染課徴金徴収使用管理条例」(2003年公布³⁵。「条例」と呼ぶ)

³⁵ 2002年1月30日に国务院の第54次常務委員会を通過したにもかかわらず、2003年1

ここではまず、徴収弁法、使用弁法及び条例に規定された汚染課徴金の用途を検討し、これらの疑問点及び問題点について考察する。

ア) 徴収弁法の関係規定

汚染課徴金の使用方法について初めて具体的に定めたのは、1982年2月に制定された徴収弁法の第9条及び第10条であり、それぞれ以下のような規定となっている。

第9条第1項「徴収された汚染課徴金は、予算として収納するが環境保護補助資金として独立して管理し、他の予算とは区別する。」

第9条第2項「環境保護補助資金は、環境保護行政部門が財政部門と協力して計画、配分し、使用する。特定用途のみに使用し、徴収を見越した使用はせず、収入に見合った支出とし、支出超過及び目的外使用をしてはならない。残余金が出た場合は、次年度に繰越して使用することができる。」

第10条第1項「環境保護補助資金は、主に重点汚染排出事業者の汚染源処理及び環境汚染の総合的な防止措置の補助のために使用するものとする。」

第10条第2項「汚染排出事業者が汚染防止措置を講ずるときは、まず自らの資金をこれに充てなければならないが、どうしても不足する場合は事業者の行政主管部門がこれを審査及び取りまとめたうえで環境保護行政部門及び財政部門に申請し、環境保護補助資金から一定の額の補助を受けることができる。この場合の補助金は、原則として納付された汚染課徴金の80%の額を超えてはならない。また、環境保護補助資金のうち80%は、環境保護行政部門及び財政部門の監督のもとに、各行政主管部門から汚染源処理の補助金として事業者に配分してもよい。第6条第2項の規定に該当する事業者は、補助の対象としてはならない。」

第10条第3項「環境保護補助資金は、環境保護行政部門の監視測定用器具及び設備購入のために適宜使用してもよいが、環境保護行政部門の行政経費、事務所建設及び宿舍建設等の非業務性費用として用いてはならない。」

第9条の第1項及び第2項に定められているように、汚染課徴金は環境保護行政部門が財政部門とともに環境保護補助資金として使用するものとされている。これらの規定を運用するため、財政部は徴収弁法が制定された1982年の4月に「汚染課徴金収支予算科目の増設に関する通達」を各省・直轄市・自治区の財政局、国庫管理部門（原語は「金庫」）及び環境保護行政部門に出している³⁶。これによれば、汚染課徴金は、国家予算収入科目における「その他の収入類」の中に「汚染課徴金収入」という

月2日に朱鎔基首相（当時）によって公布されるまで環境保護関係の資料にも中国環境保護総局のホームページにも公表されなかった。

³⁶ 国家環境保護局政策法規司（1997：194）参照。

款目を追加し、そこに環境保護部門によって納められる。同時に国家予算支出科目における「都市維持費類」の中に「環境保護補助資金」という款目を追加し、汚染源の汚染処理補助金や広域汚染処理及び環境保護行政部門の設備購入補助費等として使用するものとされている。また、国庫に納められた汚染課徴金収入は、地方予算収入として使用するものとされている。

また、第 10 条第 1 項の規定にあるように、汚染課徴金は主に重点汚染排出事業者の汚染源処理及び環境汚染の総合的な防止措置の補助として使用するものとされており、第 10 条第 2 項では、徴収された汚染課徴金の 80%までを汚染排出事業者の汚染処理補助として使用してよいものとされている。このように、徴収弁法では、汚染課徴金を主に汚染源の汚染処理又は総合的な汚染防止のために使用することと規定されているにもかかわらず、使用実績を見ると汚染処理補助として使用されている資金は 54%で、環境行政補助資金が 46%も使用されている。このような使用実績は、四項収入として徴収された汚染課徴金がすべて環境行政補助資金として使用されてきたこと、この四項収入の徴収額が特に 1990 年代に増加してきたことと関係している。この四項収入の使用方法について、行政法規の規定では全く言及されていないため、部門規章の規定を検討しなければならない。

イ) 使用弁法の関係規定

使用弁法第 2 条は、環境保護行政部門が「汚染源汚染処理専用基金」を設立し、基金を有償で使用することを定め、第 3 条は、汚染課徴金で汚染排出事業者に還付される補助金のうち 20%から 30%を基金に配分し、また毎年使われなかった汚染課徴金は全て基金に納めるものと規定している。また、基金の使用範囲は以下のように限定されている（第 6 条）。

- ① 重点汚染源の汚染処理項目
- ② 三廃（大気汚染物質、水質汚濁物質、固体廃棄物）の総合利用項目
- ③ 模範的な汚染源の汚染処理の宣伝普及
- ④ 汚染問題を解決するために合併、業種変更又は施設移転を行った汚染処理施設

また、これらの項目のうち、期限内汚染処理勧告を受けた項目、深刻な汚染のため早期の汚染処理が望まれる項目及び自前の投資資金が 60%以上の項目を優先させるものと規定されている（第 7 条）。

ウ) 条例の関係規定

条例第 15 条では、不可抗力により重大な経済的損失を被ったものについては、汚染課徴金の減免を認めるものと規定されており、「不可抗力」の詳細については、財政部門、物価管理部門及び環境保護行政部門が部門規章によって定めるものとされている。第 16 条では、汚染課徴金の納付が特に困難なものについて、申請に基づき納付

期限の延期を認める旨、規定された。

また、汚染課徴金が無償で補助又は有償で貸与される用途の範囲が、次の3つに限定されることとなった（第18条）³⁷。

- ① 重点汚染源における汚染の防止及び処理。
- ② 広域汚染の防止及び処理。
- ③ 汚染を防止又は処理する新技術の開発、普及及び応用。

汚染課徴金の用途に関して、条例と徴収弁法の最も重要な違いは、徴収弁法が汚染課徴金の用途を主に汚染処理補助と規定しつつ、それは徴収された汚染課徴金の80%までとし、残りは環境行政費用への補助目的での使用を認めているのに対し、条例は用途の範囲を汚染源対策、広域汚染対策及び新技術の開発普及の3つに限定しており、環境行政費用としての使用を認めていない。これは、汚染課徴金の流用がたびたび指摘されていたことが影響していると思われる。

3.3 汚染課徴金の用途に関する部門規章等の規定

汚染課徴金の用途については、特に環境行政補助資金の用途の範囲や四項収入及びSO₂課徴金として徴収された資金の用途について、部門規章（弁法及び規定）及び「通達」³⁸によって行政法規とは異なる内容の規定がなされている。

1984年5月13日に国家建設部³⁹及び財政部によって制定された「基準超過課徴金徴収財務管理及び会計計算弁法」⁴⁰第5条では、環境保護補助資金のうち、環境行政補助として使用される資金の具体的な用途の範囲について、「国産機器施設、輸入機器施設及び監督測定用車両の購入」を含むものとし、「5万元以下の監督、測定業務用の部屋、質素な小さい建築物の建設補助費用等」をも含むものと規定している（但し、事務用ビルや宿舎等の非業務性支出に充ててはならないものとされている）。また、汚染排出状況の監督、測定業務に従事する人員の費用については、地方の事業費によって解決すべきであるが、それが不足する場合には環境保護補助資金を充ててもよいとされている。一方、都市の衛生及び緑化目的では使用してはならないと規定されている。これらの規定は、汚染課徴金の用途の範囲をかなり広く認めるものであり、徴収弁法第10条第3項の規定と抵触する恐れもあると思われるが、現在の汚染課徴金の使用実績を見ると、この規定が運用されていることが伺える。

³⁷ このほかに「その他国務院が定める汚染の防止及び処理項目」もあるが、これまでのところ国務院はその他の項目を定めていない。

³⁸ 日本の「通達」に近い。一般に部門規章には「弁法」と「規定」は含まれるが、「通達」は含まれていないようである。片岡（1997：75）参照。

³⁹ 当時、環境保護行政部門は国務院の中で独立した行政部門として認められておらず、建設部の下に位置づけられていた。

⁴⁰ 国家環境保護局政策法規司（1997：195）参照。

また同弁法の第6条では、環境保護補助資金の割り当てについて規定しており、環境保護補助資金のうち汚染処理補助資金と環境行政補助資金を区別する際、四項収入を通常の汚染課徴金とは区別し、これを全て環境行政補助資金に割り当てている。

1989年5月15日に国家環境保護局と財政部が制定した「環境保護補助資金の管理強化に関する若干規定」⁴¹は、環境保護補助資金が流用される規律違反行為を断固として制止する（原語は「堅決制止」）ために策定されたものであるが、その第7項目目では、「環境保護部門自身建設資金」に「20%の部分並びに加重徴収、倍加徴収、滞納金及び補償性罰款としての収入部分」が記されている。行政法規には規定されていない四項収入の用途は、部門規章におけるこれらの規定が運用されることにより、環境行政費用として配分されることになったのである。

SO₂課徴金の用途については、1992年9月14日に国家環境保護局、国家物価局、財政部及び国務院経済貿易弁公室によって策定され、国務院によって承認（原語は「批准」）された「工業用石炭燃焼にともなう二酸化硫黄にかかる汚染課徴金徴収試点工作の展開に関わる通達」では、広東省、貴州省、四川省、湖北省、山東省、浙江省、湖南省及び広西チワン族自治区の環境保護局、物価局、财政厅（局）及び経済委員会に対してSO₂課徴金の試点工作に関わる「工業用石炭燃焼に伴う二酸化硫黄汚染課徴金徴収の試点規則」が示され、この「規則」では、徴収されたSO₂課徴金の90%までを重点汚染源における脱硫施設の設置等のために汚染排出者に補助してもよいと規定されている。

一方、2003年3月20日に財政部及び国家環境保護総局により制定された「汚染課徴金資金徴収使用管理弁法」⁴²では、第13条第1項で汚染課徴金の用途の範囲について条例と同様の規定をしたうえで、同条第2項において「汚染の防止・処理と関係のないその他の用途で使用してはならない」と明記しており、環境行政費用補助としての使用は認めていない。また、2003年4月に同じく財政部と国家環境保護総局が地方の財政局と環境保護局に送った通達で示された「環境保護部門が収支二条線管理を実行した後の経費配分の実施弁法」⁴³では、さらに明確に汚染課徴金を行政経費予算に組み込むことを禁止している。但し、中部及び西部地域においては過渡的措置として、2005年まで課徴金徴収額の一部を環境保護行政部門の行政経費として使用することが認められている。

3.4 汚染課徴金と過料(罰款)の用途の比較検討

これまでの検討によって、汚染課徴金の用途は、基準超過課徴金、汚水課徴金及びSO₂課徴金に関しては主に汚染処理補助資金として使用されているが、四項収入については徴収された全ての額が環境行政補助資金として使用されていることが明らかとなった。

⁴¹ 国家環境保護局政策法規司（1997：198）参照。

⁴² 国家環境保護総局（2003：177-9）参照。

⁴³ 国家環境保護総局（2003：182-4）参照。

前章の図Ⅱ－２で示したように、四項収入の徴収額の全体に占める比率は 1990 年代に特に上昇し、1997 年には 30%を超えている。2002 年の使用実績において環境行政補助資金が使用額全体の 46%も占めているのは、四項収入徴収額のこのような増加によるものである。しかし、2003 年 7 月以降は原則として環境行政補助資金としての汚染課徴金の使用が禁止され、徴収された汚染課徴金の用途の範囲は条例第 18 条における汚染処理補助及び技術開発補助に限定されるようになったことが、条例及び行政部門の規定の検討から明らかとなっている。

一方、過料(罰款)の用途についても、1996 年に行政処罰法が施行されるまで不透明で整備されていない状態が続いていたが、行政処罰法では過料(罰款)の徴収手続に加えて徴収された資金の管理方法についても規定がなされ、第 53 条第 2 項では、過料(罰款)は全て国庫に上納し、いかなる形式によっても過料(罰款)を徴収した行政機関に返還してはならないものと規定された。

四項収入には、過料(罰款)に近い性質を持つ倍加徴収や法的性格が明らかでない補償性過料(罰款)が含まれていることはすでに述べたが、2002 年以降にこのような汚染課徴金の追加徴収が原則として廃止され、環境行政補助資金としての汚染課徴金の使用が禁止されるという汚染課徴金の変化は、過料(罰款)の徴収を明確な法的統制のもとに置こうとする流れに沿うものといえる。また、このように行政活動を明確な法的統制のもとに置こうとする流れは、1994 年 5 月の国家賠償法の制定、1996 年 3 月の行政処罰法の制定、1999 年 4 月の行政不服審査法(原語は「行政復議法」)の制定等行政救済に関わる法律の相次ぐ制定という立法現象にも現れている。

4 まとめ

汚染課徴金と過料(罰款)の法的性格を検討した結果、汚染課徴金と過料(罰款)とは「違法性」の有無において異なる性質を持つとされていること、この場合の「違法性」とは、行政上の義務違反としてではなく、「情状の重さ」及び「危害や損失の程度」によって決められる実質的な意味での「違法性」と理解すべきであることが明らかになった。一方、実際に各地方で運用されている地方性法規及び地方性行政規章の規定を検討した結果、汚染課徴金の倍加徴収の適用対象となっている行為には、行政法上の義務違反に該当するのみならず、一定の社会的危害性を有する行為も少なくないことが明らかとなった。そして汚染課徴金の使用実績の検討では、倍加徴収のように一定の処罰性を有する汚染課徴金が、環境行政補助資金として地方の環境保護局によって使用されていることも明らかとなった。

一方、四項収入以外の汚染課徴金(基準超過課徴金、汚水課徴金及び SO₂ 課徴金)は、主に汚染源における汚染処理のために無償で補助されるか有償で貸与されていることが明らかとなった。つまり、四項収入以外の汚染課徴金については、汚染行為によって与

えた社会的損失に対する経済的補償というよりは、汚染源における汚染処理のための一定の費用を確保するという性格が強いように思われる。

2003年7月より条例が施行され、原則として四項収入の徴収が廃止されたということは、汚染課徴金と過料(罰款)との相違の不明確な部分を取り去り、両者が「違法性」によって明確に区別しえるようになることを意味する。また、行政法規に記されていない用途への汚染課徴金の使用も減少することになると思われる。但し、汚染課徴金の徴収を正当化する根拠については、現在のように徴収された汚染課徴金の大部分が汚染源に補助される仕組みから、経済的補償説では説明が困難なように思われる。環境保護局が経済的補償説によってこれを正当化する傾向があることは河南省の訴訟課程でも明らかとなったが、そうであるならば汚染課徴金の用途について何らかの調整が必要であるように思われる。

第IV章 二酸化硫黄汚染課徴金（SO₂課徴金）の法的性格と問題点

はじめに

大気汚染物質の排出に係る汚染課徴金は、1979年の環境保護法（試行）の施行から2000年4月に大気污染防治法が改正されるまで、排出基準を超過する汚染排出に対して賦課される基準超過課徴金であったが、2000年改正の大気污染防治法が同年9月1日に施行されて以降は、汚染の排出量に比例して賦課される汚染課徴金へとその性質を変化させた。しかし、2000年の大気污染防治法の改正以前にも、大気汚染物質の中で特に二酸化硫黄（以下、「SO₂」とする）については、1992年からすでに一部の地域において排出基準を超過しているか否かに関わりなく、排出量に比例して汚染課徴金が徴収されていた。

中国では、このように法律が改正される前に新たな制度が一部の地域において試験的に施行されることがあり、このような新制度の試験的な施行を「試点工作」と呼ぶが、この試点工作の過程では、法律による明確な授権のない行政の定める規則等にもとづき国民に新たな義務を課すことになる。一時的にはあるが、「法律による行政」の原則に反する状態が生じるわけである。

SO₂課徴金は、汚染課徴金制度の変容過程において実施された試点工作のひとつであり、SO₂による大気汚染の防止が国家の重点対策項目として中長期計画に組み込まれる中¹、1998年以降はほぼ全国の都市で実施されることとなった。しかし、一部の地域ではこれに不服な発電所が環境保護局を相手に行政訴訟を起こしていたことが、環境行政内部の問合せ書及び回答書等から明らかになっている。特に、内蒙古自治区の元宝山発電所が、環境保護局による過料（罰款）の行政処罰を不服とし、この行政処罰の取消しを求めて起こした行政訴訟は、訴訟過程において国家環境保護総局、電力公司及び経済貿易委員会の間で問合せが行われ、また高級人民法院と最高人民法院との間でも問合せがなされ、これらの問合せと回答の内容が他の地域におけるSO₂課徴金の徴収など環境行政

¹ 5年ごとに全国人大で可決される「国家経済発展5ヵ年計画」（以下、「5ヵ年計画」とする）では、経済・社会の総合的、中長期的目標と計画が示される。環境保護に関する目標は、82年11月の全国人大で可決された第6期5ヵ年計画（1981年から1985年）以降の全ての5ヵ年計画に導入されており、1996年3月17日の全国人大で可決された第9期5ヵ年計画（1995年から2000年）では、第9章「持続可能な発展戦略の実施と社会事業の全面的発展の推進」の（2）「環境と生態保護」の中で、深刻な汚染に見舞われている淮河等と並び、重点汚染対策項目のひとつとして、両抑制区の汚染防止が掲げられている。また、2001年3月に可決された第10期5ヵ年計画（2001年から2005年）では、その第15章第2節「環境の保護と汚染処理」において重点地域における総合汚染処理の目標がより具体的に示されている。そこでは、2005年における両抑制区のSO₂濃度を2000年比で20%減少させるという目標が掲げられている。

に大きな影響を与えたものとして注目される²。

本章は、SO₂ 課徴金の施行のために行政部門内部で交わされた通達（原語は「通知」）及び問合せ等の内容を明らかにすると同時に、内蒙古自治区の行政訴訟過程において交わされた問合せ書及び回答書等の検討を通して、SO₂ 課徴金の仕組みとその運用における問題点について考察するものである。

1 SO₂ 課徴金に関わる規範の内容と問題点の検討

SO₂ 課徴金は、国務院及び国務院の各行政部門によって策定された以下の通達（原語は「通知」）及び行政回答書をもとに運用されてきた。ここでは、それぞれの通達及び回答書の内容を確認したうえで、SO₂ 課徴金の仕組みと問題点を考察する。

(ア)「工業用石炭燃焼に伴う二酸化硫黄に係る汚染課徴金徴収試点工作の展開に関わる通達」（1992年9月14日。以下「92年通達」とする。）

(イ)「二酸化硫黄汚染課徴金の徴収拡大試点工作に関わる問題への国務院回答書」（1996年4月2日。以下「96年回答」とする。）

(ウ)「酸性雨抑制区及び二酸化硫黄汚染抑制区に関する問題への国務院回答書」（1998年1月12日。以下、「98年回答」とする。）

(エ)「酸性雨抑制区及び二酸化硫黄汚染抑制区における二酸化硫黄課徴金の試点工作の展開に関する通達」（1998年4月6日。以下、「98年通達」とする。）

1.1 SO₂ 課徴金に関わる通達及び回答書の内容

(ア)「92年通達」の内容

92年通達は、国家環境保護局、国家物価局、財政部及び国務院経済貿易弁公室が、広東省、貴州省、四川省、湖北省、山東省、浙江省、湖南省及び広西チワン族自治区の環境保護局、物価局、財政庁（局）及び経済委員会に対して出した通達であり、国務院の承認（原語は「批准」）を受けたとされている。この通達は、「工業用石炭燃焼に伴う二酸化硫黄汚染課徴金徴収の試点規則」（以下、「SO₂ 規則」とする）に基づき SO₂ 課徴金の試点工作を実施するよう、試点工作地域の関係行政部門へ指示したものである。

SO₂ 規則では、SO₂ 課徴金試点工作を導入する理由と目的が簡単に紹介されたうえで、その実施地域、徴収額の算定方法及び課徴金の用途が定められている。

実施地域としては、硫黄分比率の高い石炭を使用し、酸性雨汚染が深刻であり、一定の経済的受容力のある地域という基準で貴州省と広東省の2省、重慶市、宜賓市、南寧

² 国家環境保護総局が2000年1月20日に国務院に宛てた「SO₂ 課徴金試点基準の執行問題に関する問合せ書」では、SO₂ 課徴金に関わる各地方の行政訴訟が、SO₂ 課徴金の執行を混乱させる原因となっていると記されている。国家環境保護総局政策法規司(2001b: 476-6)参照。

市、桂林市、柳州市、宜昌市、青島市、杭州市及び長沙市の9市が指定された。

徴収額の算定方法については、「SO₂ 課徴金は、SO₂ の排出総量又は石炭燃焼量及び使用する石炭の硫黄含有量から推定される SO₂ 発生量を基準に算定し、SO₂ の発生量に対して、1kg あたり 0.20 元を超えてはならない」とされている³。1982年に制定された徴収弁法における算定方法は、排出基準を超過した汚染物質の量又は濃度を徴収基準としていたのに対して、SO₂ 規則では汚染物質の排出総量を徴収基準とする点で重要な変化であるといえる。

徴収された SO₂ 課徴金の用途については、脱硫工程が多額の費用を必要とする事を考慮し、「徴収された課徴金の 90%までを重点汚染源における脱硫施設の設置等のために汚染排出者に補助してもよい」とされている。

(イ)「96年回答」の内容

96年回答は、国家環境保護局、国家計画委員会、財政部及び国家経済貿易委員会からの「SO₂ 課徴金徴収試点工作状況の報告」を受けた国務院が、同局、部、委員会に対して送った回答書である。内容は、以下の5項目によって構成されている。

第1項目では、SO₂ 課徴金の試点工作対象地域について、92年通達で定めた2省9市から酸性雨抑制区及びSO₂ 汚染抑制区（以後、「両抑制区」とする）に拡大するものとし、両抑制区の具体的な範囲は国家環境保護局（現在は国家環境保護総局）がその他の関係部門と協議のうえ定めるものとした。

第2項目では、SO₂ 課徴金の徴収対象者を、石炭燃焼のみならず石油の燃焼及び工業によってSO₂ を排出する者にまで広げ、さらに組織（原語は「企業、事業単位」）に加え個人経営者（原語は「个体経営者」）を含むものとした。また、SO₂ 課徴金の徴収基準（原語は「標準」）については、「92年通達を参照し、実際の状況にもとづいて各省、自治区、直轄市の人民政府が定める」ものとした。

第3項目では、徴収、管理及び使用方法と、徴収された課徴金の配分について以下のように定めている。「SO₂ 課徴金の徴収、管理及び使用方法（原語は「弁法」）は現行の法律法規に基づいて執行し、重点汚染排出者へのSO₂ 処理資金の配分は90%以上でなくてはならない」。重点汚染排出者への配分を「90%以上」とした点は、「90%まで」とした92年通達と若干異なる。

第4項目は、国情に沿ったSO₂ 汚染防止技術の研究、開発、普及を強化することを、第5項目は、汚染課徴金に関する問題を協力して緊急に解決することを指示する内容と

³ なお、具体的な徴収基準（原語は「徴収標準」）と徴収範囲は「省クラスの物価部門が同クラスの財政局、環境保護局及び経済委員会と協議のうえ、当地の状況に基づき決定し、国家物価局、財政部、国家環境保護局及び国務院経済貿易弁公室に報告する」とされており、物価部門が中心となって定める旨規定されている。なお、SO₂ 課徴金について現在確認できる地方性行政規章は、重慶市人民政府が1998年6月1日に制定した「石炭燃焼SO₂ 汚染抑制管理弁法」のみである。国家環境保護総局政策法規司（1999b：656-7）参照。

なっている。

(ウ)「98年回答」の内容

98年回答は、国家環境保護局による「酸性雨抑制区及びSO₂汚染抑制区の画定規則の報告並びに承認願いに関する問合せ書」を受けた国務院が、同局に対して送った回答書である。以下の7項目及び両抑制区の範囲を指定した付属書によって構成される。

第1項目では、国務院が国家環境保護局による両抑制区の画定内容に原則として同意することを伝えている。第2項目では、2000年及び2010年におけるSO₂に関わる環境基準等の達成目標が掲げられ、第3項目では、硫黄含有量の高い石炭を産出する炭鉱の閉鎖又は減産を指示し、第4項目では、都市及び都市近郊における石炭火力発電所の建設を禁止し、すでに建設されている火力発電所には硫黄含有量の低い石炭を使用するよう指示している。第5項目では、クリーン生産や資源の節約を促進するための産業構造の調整を指示している。以上の第2項目から第5項目は、さまざまな行政機関による協力があって初めて実現可能な目標又は実施可能な措置であり、なぜ国家環境保護局のみに宛てた回答書のなかでこのような指示を出しているのか疑問の残る内容である。

第6項目は、96年回答に基づいてSO₂課徴金の徴収、管理及び使用業務を実施することを指示し、重点汚染排出者のSO₂処理資金への配分は90%以上でなくてはならないとしている。

第7項目は、地方の人民政府と電力部門等に対して98年回答書に基づき計画を立て、計画に基づく有効な措置を実施してSO₂汚染防止の目標を達成するよう、また、国家環境保護局にはSO₂汚染防止において指導的役割を果たすよう指示している。

なお、酸性雨抑制区には、上海市、江蘇省、浙江省、安徽省、福建省、江西省、湖北省、湖南省、広東省、広西チワン族自治区、重慶市、四川省、貴州省、雲南省の主要な都市が含まれており、地域的には、揚子江（長江）以南の地域が広く対象とされている。一方、SO₂汚染抑制区には、揚子江（長江）以北の北京市、天津市、河北省、山西省、内蒙古自治区、遼寧省、吉林省、江蘇省、山東省、河南省、陝西省、甘粛省、寧夏回族自治区及び新疆ウイグル自治区の主要な都市がほとんど含まれている。従って、両抑制区には中国のほとんどの主要な都市が含まれていることとなる⁴。

⁴ 但し、特に大型の火力発電所は都市から一定の距離に設置されていることも多く、必ずしも主要な汚染源がほとんどSO₂課徴金とされているとは限らない。筆者は名古屋大学大学院経済学研究科の荒山祐行教授と2002年8月に寧夏回族自治区で行った現地調査を実施した際、同年8月28日に寧夏環境保護局において聞き取り調査を行ったが、寧夏回族自治区の主な火力発電所（石嘴山発電所、大武口発電所、大壩発電所及び中寧発電所）からはSO₂課徴金を徴収していないという返答であった。その理由は、「寧夏の電力部門はSO₂課徴金の徴収に同意しておらず、また電力部門は寧夏回族自治区政府にとって重要な経済主体であるため、強制的な徴収はしていない」というものであった。また、同年8月29日には寧夏電力公司を訪問し、同様の質問をしたが、やはりSO₂課徴金は納付していない、との回答であった。理由は、「SO₂課徴金の対象地域に火力発電所が設置されてい

(エ)「98年通達」の内容

98年通達は、国家環境保護総局、国家計画委員会、財政部及び国家経済貿易委員会が、各省、自治区、直轄市の環境保護局、物価局、財政局及び経済貿易委員会に宛てた「通達」である。以下の4項目から構成されている。

第1項目は、SO₂課徴金の徴収対象者を定めており、両抑制区内で石炭燃焼、石油燃焼及び工芸生産によってSO₂を排出する組織（原語は「企業、事業単位」）並びに個人経営者（原語は「個人経営者」）とされている。

第2項目は、徴収額の算定方法について定めているが、92年通達とは若干異なるので注意が必要である。98年通達では、「SO₂課徴金の徴収基準（原語は「徴収標準」）は、SO₂の排出1kgにつき0.20元とする。SO₂の排出量は、実際の測定又は原材料等からの推定（原語は「物料衡算」）によって算定する。」と定めている。98年通達は「SO₂の排出総量」への言及がない。

第3項目は、課徴金の用途について96年回答及び98年回答と同様に「重点汚染排出者のSO₂処理資金への配分は90%以上でなくてはならない」とされている。第4項目はSO₂課徴金徴収額の起算日について、1998年1月1日とされている。

1.2 SO₂課徴金に関する通達及び回答書の検討

SO₂課徴金の徴収根拠となった通達及び回答書に見られるSO₂課徴金の法的性格と問題点について、注目される点を3つ述べる。

まず第1に、SO₂課徴金の法的性格については、2通りの解釈がなされている。1つは、SO₂規則によって徴収基準が排出基準超過濃度からSO₂の排出総量に変更されたものの、汚染課徴金の徴収対象はこれまでどおり排出基準に違反している汚染排出者であるという解釈。もう1つは、SO₂規則によってSO₂については汚染課徴金の徴収対象が拡大され、排出基準を遵守している汚染排出者に対してもSO₂の排出総量に基づき汚染課徴金を賦課するものとなった、という解釈である。

後者のように解釈された主な理由は、92年通達で各地方の行政部門に示されたSO₂規則が、SO₂の排出につき徴収弁法とは異なる「SO₂の排出総量」という徴収基準を示したことにある。また、大気污染防治法で用いられている「基準超過課徴金」という用語がSO₂規則では使用されていないことも影響しているようである。汚染防止に関わる法律では、「基準超過課徴金」（「超標準排污費」）と「汚染課徴金」（「排污費」）という用語を使い分けており、単に「汚染課徴金」（「排污費」）と呼ぶ場合には、通常排出基準を超過していない汚染排出者も徴収対象に含むものと一般的に理解される。SO₂規則で「SO₂課徴金」という用語を使用している以上、SO₂規則は基準超過課徴金ではない、

ないから」というものであった。

という指摘が国家環境保護総局によってなされている（表Ⅳ－１の⑤）。

他方、これまで通り基準超過課徴金をのみを徴収すべきという前者の解釈を解説すると、SO₂規則には、排出基準を遵守している企業から汚染課徴金を徴収するものという規定はなされておらず、1995年改正大気污染防治法第12条及び徴収弁法で基準超過課徴金をのみを徴収するよう規定されており、さらにSO₂規則が単なる通達によって地方に示された規則に過ぎないというSO₂規則の法的性質から、SO₂規則にもとづく課徴金が排出基準遵守汚染源からSO₂課徴金を徴収するものと解釈すべきではないというものである。

現実には、環境保護行政部門は後者の解釈にもとづき、排出基準を遵守している汚染排出者からもSO₂課徴金を徴収している。これは大気污染防治法第12条及び徴収弁法の規定に明らかに反するものである。内蒙古における行政訴訟は、このようなSO₂規則に関する解釈の相違が重要な原因となった。

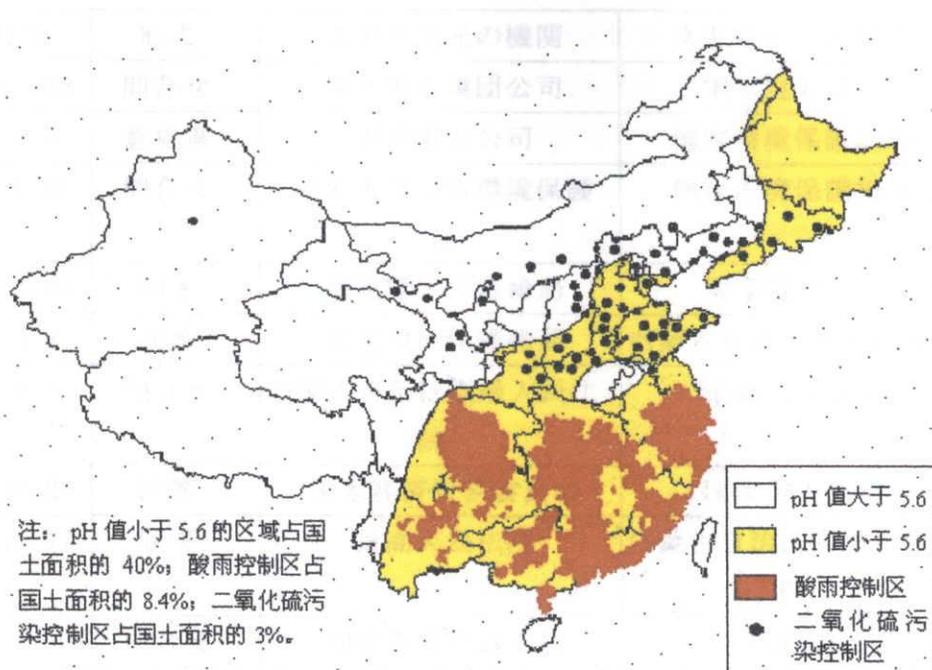
2点目は、SO₂課徴金の適用対象範囲である。1998年回答の付属書で示された都市を示す図が中国の国家環境保護総局によって作成されているので、以下に引用する。

図Ⅳ－１の赤い部分が酸性雨抑制区、黒い点が二酸化硫黄汚染抑制区、そして黄色い部分は降雨のpH値が5.6以下の地域であるとされている。また、pH値が5.6以下の地域の40%が両抑制区に含まれており、酸性雨抑制区は全国土面積の8.4%、SO₂汚染抑制区は3%を占める。このように全国的な規模で法律及び行政法規の規定と抵触する可能性のあるSO₂課徴金の試点工作が実施され、その結果、1999年には大気汚染物質に関わる基準超過課徴金（6.98億元）以上の額のSO₂課徴金（8.61億元）が徴収されていたのである⁵。

第3は、徴収されたSO₂課徴金の90%以上を汚染排出者に還元するとされている点である。92年通達では90%までとされていたが、その後90%以上と変更されている。このような用途から考えると、SO₂課徴金の法的性格を汚染危害又は汚染損失に対する経済的補償として正当化することは困難なように思われる。

⁵ 徴収額は1999年のもので、中国環境年鑑編集委員会編（2000：674-5）を参照。

図IV-1 酸性雨抑制区及び二酸化硫黄汚染抑制区の範囲



(出典：中国環境保護総局のホームページより。2004 年 10 月 5 日閲覧。URL アドレスは「<http://www.zhb.gov.cn/eic/650490891693195264/20030214/1036812.shtml>」)

2 SO₂ 課徴金行政訴訟に関わる問合せ書、回答書及び意見書の検討

SO₂ 課徴金の徴収額は、1996 年が約 1.46 億元、1997 年 2.26 億元、1998 年 5.15 億元、1999 年 8.61 億元と増加したが、2000 年には約 7.76 億元と減少し、2001 年には 11.04 億元、2002 年には 12.24 億元と 2001 年以降再び増加に転じた(第 II 章図 II-1 参照)。1998 年と 1999 年に急増したのは、98 年回答及び 98 年通知により 1998 年以降 SO₂ 課徴金試点工作地域の対象範囲が拡大されたことが影響しているものと思われるが、2000 年に徴収額が減少し、2001 年以降回復したのはなぜだろうか。

ここでは、行政訴訟過程における行政機関及び人民法院の問合せ書、回答書及び意見書の検討を通して、2000 年を境にした SO₂ 課徴金の徴収額の変化と行政訴訟との関係及び SO₂ 課徴金試点工作の問題点について考察する。

表IV-1 SO₂課徴金行政訴訟事件に関わる問合せ書、回答書及び意見書

	年月日	形式	文書差出元の機関	文書差出先の機関
①	1998. 12. 22	問合せ	東北電力集团公司	国家電力公司
②	1999. 1. 8	意見書	国家電力公司	国家環境保護総局
③	1999. 1. 21	問合せ	内蒙古自治区環境保護局	国家環境保護総局
④	1999. 2. 23	回答	国家環境保護総局	国家電力公司
⑤	1999. 3. 9	回答	国家環境保護総局	内蒙古自治区環境保護局
⑥	1999. 6. 9	問合せ	内蒙古自治区高級人民法院	最高人民法院
⑦	1999. 10. 25	回答	国家経済貿易委員会	国家電力公司
⑧	1999. 11. 17	回答	最高人民法院	内蒙古自治区高級人民法院
⑨	2000. 1. 20	問合せ	国家環境保護総局	国务院
⑩	2000. 10. 1	回答	国务院法制弁公室	国家環境保護総局

なお、表IV-1は、内蒙古自治区で起きた行政訴訟事件に関わる問合せ書、回答書及び意見書を年代順に並べたものである。それぞれの問合せ、回答書及び意見書は、①～⑥と⑧、⑨が国家環境保護総局政策法規司（1999b）、⑩は国家環境保護総局政策法規司（2001）を参照されたい⁶。

2.1 行政訴訟に至る経緯

まず、表IV-1の「①」東北電力集团公司の問合せ書及び「⑥」内蒙古自治区高級人民法院の問合せ書をもとに、本件が訴訟にいたる経緯を記す。

本案件の原告は、内蒙古自治区赤峰市元宝山区元宝山镇に所在する元宝山発電所（以下、「X」とする）、被告は内蒙古自治区環境保護局（以下、「Y」とする）である。「①」の問合せ書によれば、Xは赤峰市市街区から35km、元宝山区政府所在地から40km離れた郊外に立地された発電所である。

1998年4月6日に98年通達が出された後の1998年5月、YはXに対して同年1月～4月分のSO₂課徴金、約380万元を納付するよう命じた「汚染課徴金徴収通知書」を送付した。同年9月になってもXがSO₂課徴金を納付しなかったため、YはXに5000元の過料の支払いを命じ、同時にSO₂課徴金380万元と汚染課徴金滞納金340.26元の支払いを命じた。

⁶ ⑦については、筆者が独自に入手したものである。

この決定を不服とする X は、国家環境保護総局に Y の決定についての不服申立て請求をするが、1998 年 11 月、国家環境保護総局は Y の決定は正当な手続によるものであり、X の請求には理由がないとして X の請求を棄却する裁決を出した。この裁決の後、X は Y による過料の決定の取消しを求めて内蒙古自治区高級人民法院に提訴した。資料には X の提訴期日が明記されていないが、以下の問合せ及び回答は、X が不服申立て請求を棄却されて以後のことであり、X は提訴に合わせて行政への問合せを始めたものと推定される。

2.2 行政訴訟にかかわる問合せ書、回答書及び意見書の内容

(ア) 東北電力集团公司の問合せ書 (①)

内容は、環境保護局による不当な課徴金徴収を止めさせるため、国家電力公司に關係部門との調整を求めるものとなっている。環境保護局による SO₂ 課徴金の徴収が不当であるとする理由として、以下の 3 点を挙げている。

第 1 点は、X の所在地が赤峰市市街区からも元宝山区政府所在地からも離れた郊外にあり、周囲は農村で汚染被害は非常に小さいため課徴金の対象範囲に含めるべきではない、ということ。

第 2 点は、SO₂ 課徴金を納付した場合には納付した額の 90% を納付した X に汚染処理補助金として返還するよう地方の環境保護局に求めたが、地方の環境保護局は、納付された額の 10% を省の環境保護局が、20% を市の環境保護局が汚染防止専用資金として使用し、残りは企業に有償で貸与するものと主張しており、さらに交渉さえも拒否して支払を強制し、企業の正常な経営に重大な影響を及ぼしている、というもの。

第 3 点は、環境保護局による SO₂ 課徴金の徴収行為が、98 年通達における徴収基準、徴収範囲及び課徴金の用途に関する規定に違反すること、である。

(イ) 国家電力公司の意見書 (②)

東北電力集团公司の問合せを受けた国家電力公司は、そのすぐ翌月に国家環境保護総局に意見書を送っている。その内容は以下の 5 点にまとめられる。

第 1 点は、SO₂ 課徴金は排出基準を超過する汚染排出行為に対して賦課されるべきだ、というもの。その根拠は、1995 年改正大気污染防治法第 12 条は基準超過に対する汚染課徴金について規定するものであり、98 年回答及び 98 年通達はどれも基準遵守汚染排出者に対する SO₂ 課徴金納付義務を規定していない、というものである。

第 2 点は、脱硫施設の設置と運用は非常に高い費用を必要とするものであり、そのような高い費用をかけて排出基準を遵守している企業に対して汚染課徴金の納付を命ずることはそもそも不当である、とするものである。

第 3 点は、徴収された SO₂ 課徴金の用途について、96 年回答は 90% 以上を重点汚染排出者への汚染処理補助資金として使用するよう要求しているにもかかわらず、地方

の環境保護局はこの要求に即して課徴金を使用していない、というもの。問題の生じている発電所として、具体的に東北電力集团公司、江蘇電力公司及び広西電力公司の名を挙げている。

第4点は、96年回答で言及されている「課徴金の納付免除又は納付期限の延期」について、具体的な要件等を示した規定を知らせてくれ、というもの。第5点は、SO₂課徴金を企業に補助する際は、有償ではなく無償で補助すべきだ、とするものである。

(ウ) 国家環境保護総局の国家電力公司への回答書 (④)

国家電力公司の意見書に対する国家環境保護総局の回答は以下のとおりである。

問合せ書の第1点目について、92年通達の第2項目で「SO₂の排出総量」を徴収基準とすると規定されていること、また、98年通達も「SO₂の排出1kgごとに0.2元の汚染課徴金を徴収する」と規定していることを指摘し、SO₂課徴金は「基準超過課徴金」ではないと主張している⁷。

第2点目については答えていない。

第3点目については、1988年に国务院によって制定された使用弁法において規定された環境保護補助基金の存在を指摘し、納付されたSO₂課徴金の90%以上は重点汚染排出者におけるSO₂汚染処理のために集中して使用されるものであり、必ずしも納付した汚染排出者に納付した額の90%以上の額がそのまま補助されるとは限らない、と述べている。

第4点目の「納付免除又は納付期限の延期」については、省レベルの人民政府が規定を定め執行するもの、と述べている。

第5点目については答えていない。

(エ) 内蒙古自治区環境保護局の問合せ書 (③)

問合せの内容は、3つにまとめられる。第1点は、環境保護法第28条及び1995年改正大気污染防治法第12条はともに大気汚染物質に係る汚染課徴金について「基準超過課徴金」を徴収すると規定しているが、98年回答及び98年通達はこれらの法律規定に抵触するのではないか、というもの。第2点は、SO₂課徴金の徴収基準はSO₂排出総量か、それとも排出基準を超えた分のSO₂排出量か、また基準超過に対して倍加徴収すべきかどうか、というもの。第3点はSO₂課徴金の納付拒否に対して行政処罰を科してもよいかどうか、というものである。

⁷ 国家環境保護総局は、92年通達と98年通達のほかにも、1995年に改正された大気污染防治法について、SO₂による大気汚染をコントロールするため両抑制区を画定するものと規定したこと、国务院は両抑制区におけるSO₂の排出量を減少させるためSO₂課徴金試点工事を両抑制区に拡大することを決定したことなどを指摘しているが、これらは国家電力公司の意見に対する答えとはなっていない。回答書にはこのように問合せに対する答えとなっていないように思われるものもしばしば見られる。

(オ) 国家環境保護総局の内蒙古自治区環境保護局への回答書 (⑤)

内蒙古自治区環境保護局の問合せの第 1 点について、1995 年改正の大気污染防治法で SO₂ の排出量を抑制するため両抑制区について規定されていること、「国务院経済と社会発展の第 9 期 5 ヶ年計画と 2010 年の長期目標綱要」(1996 年 3 月 17 日全国人大通過) で両抑制区を国家の重点汚染防止対策地域として指定していることを指摘し、このような政策に則り策定された SO₂ 課徴金制度の合法性及び強制性については「疑う余地がない」(原語は「不容置疑」) と述べている。また、92 年通達の SO₂ 規則で「SO₂ の排出総量」という徴収基準が示されたこと、96 年回答及び 98 年回答において両抑制区内の SO₂ については「総量規制」(原語は「総量控制」) 制度を導入すると記されていることを指摘し、またこれらの文書において「基準超過課徴金」という用語が使用されていないことを指摘して、SO₂ 課徴金は全ての SO₂ 排出者に対して賦課すべきと述べている。

第 2 点目の徴収基準については、SO₂ の排出総量を徴収基準とすること、また倍加徴収についてはこれを適用しないこととしている。

第 3 点目の行政処罰については、98 年回答の第 7 項目で監督検査を強化するよう指示されていることを指摘し、法律に基づき厳格に処理するよう要求している。

(カ) 国家経済貿易委員会の回答書 (⑦)

国家経済貿易委員会の回答書は、国家電力公司からの問合せに対する回答である。内容は、法律によって新たな規定がなされるまでは、SO₂ 課徴金は基準超過に対して賦課すべきである、というものである。直訳すると、「国家の法律法規は大気汚染物質に関する基準超過課徴金制度を変更しておらず、SO₂ 課徴金は、環境保護法第 28 条、大気污染防治法第 12 条、徴収弁法第 1 条、96 年回答、98 年回答及び 98 年通達の規定に基づき、基準超過課徴金を納付するものとする。国家の法律が大気汚染物質の排出について新たに課徴金徴収制度を規定した後は、SO₂ 課徴金は国家の法律の規定に基づいて執行するものとする。」とされている。

なお、この回答書は国家電力公司への回答であるが、国务院法制弁公室、国家環境保護総局及び最高人民法院へ副本が送られている。そしてこの回答書の副本が最高人民法院に送られてから約 3 週間後に「最高人民法院回答」が出されている。国家経済貿易委員会の回答書が最高人民法院の判断に対して何らかの影響を与えている可能性は否定できない。

(キ) 内蒙古自治区高級人民法院の問合せ書 (⑥)

この問合せ書は、内蒙古自治区高級人民法院が当該行政訴訟事件について審理中のフフホト市中級人民法院から、試点工作の実施過程で策定された通達を行政訴訟にお

ける裁判規範として認めるべきかどうかについて問合せを受け、高級人民法院内部でも意見が分かれたため、最高人民法院に判断を問い合わせたものである。

内蒙古高級人民法院における意見のひとつは、法律及び行政法規の規定に抵触する国務院の定めたその他の規範(原語は「規範性文件」)は、法律規範として認めるべきでないというもので、1989年に制定された行政訴訟法第52条の規定に沿った意見である。これに対するもうひとつの意見は、新たな法制度の施行に先立って試点工作を実施しその経験を生かすことは中国における立法手続の特徴であり、試点工作について規定する行政通達等は人民法院における裁判規範として認めるべきである、というものである。問合せ書には、内モンゴル自治区高級人民法院の判断はこの2つの意見の后者に傾きつつある、と記されている。

なお、これらの意見において注意すべき点は、両者とも96年回答及び98年回答が排出基準を遵守している汚染排出者からのSO₂課徴金の徴収を認めるもの、と解釈している点である。

(ク) 最高人民法院の回答書(⑧)

最高人民法院の回答書は、内モンゴル自治区高級人民法院の問いに直接答えず、「環境保護法第28条、大気污染防治法第12条、徴収弁法第1条、96年回答、98年回答及び98年通達は、大気汚染物質を排出する事業者が排出基準を超える濃度の汚染物質を排出した場合に国家の基準に基づいて基準超過課徴金を徴収すると規定するものである。人民法院がSO₂課徴金に関する審理をする際には、国家の法律、法規を適用すべきである。」と回答している。

SO₂課徴金の法的性格についての解釈が、内モンゴル自治区高級人民法院の問合せとの間で異なっていることに注意されたい。内モンゴル自治区高級人民法院は、SO₂課徴金が基準超過課徴金ではないとする環境保護局の解釈を前提とした上で、法律及び行政法規と矛盾する回答書等の国務院規範(原語は「規範性文件」)の有効性について問い合わせたのに対し、最高人民法院は、国家経済貿易委員会の回答で主張されたSO₂課徴金も基準超過課徴金であるとする解釈を採用しているため、国務院の回答書等が法律及び行政法規の規定と抵触しないこととなっている。

また、98年通達には言及しているにもかかわらず、92年通達に言及していないのは明らかに不自然である。96年回答は「徴収基準は92年通達を参照する」としており、また92年通達は国務院の承認(原語は「批准」)を得ていることを考慮すれば、92年通達にも当然言及すべきであったと思われるが、この点については国家経済貿易委員会の回答書も同様に92年通達への言及がない。

2.3 行政訴訟後のSO₂課徴金試点工作

国家電力会社は、1999年12月7日、全国の電力系統の関係組織(原語は「単位」)

に通達を出し、SO₂ 課徴金は基準超過課徴金であること、国家電力会社は今後 SO₂ 課徴金の執行状況を調査すること、遼寧省と元宝山の発電所が率先して企業の合法的利益を守ったこと、また今後各電力会社も自身の合法的利益を守るよう希望することを伝え、付属書として国家経済貿易委員会の回答書を添付している⁸。内蒙古自治区元宝山発電所の行政訴訟判決は、発電所の請求を認めるものであったことが伺える。一方、国家環境保護総局は、行政訴訟の影響が他の地域に広がりつつあることを懸念して、国務院への問合せを行っている。

(ア) 国家環境保護総局の問合せ書 (⑨)

この問合せ書の中で、国家環境保護総局は以下の3点を強調し、国家経済貿易委員会の問合せを取り消す(原語は「撤銷」)よう国務院に求めている。

国家環境保護総局が強調する点は、第1に、環境保護行政部門が徴収してきた SO₂ 課徴金は基準超過課徴金ではなく、「汚染排出即課徴金」(原語は「排污即收費」)であり、SO₂ 課徴金が「汚染排出即課徴金」(排出総量を基準に徴収する課徴金)であることは、92年通達の規定から明らかであると主張していること。

第2に、環境保護行政部門がこのような解釈に基づき1992年から7年以上実施してきた SO₂ 課徴金試点工作に対して、92年通達に関わる行政部門(国家経済委員会、財政部、国家経済貿易委員会)は全く異議を唱えてこなかったにもかかわらず、1999年になって国家経済貿易委員会が「SO₂ 課徴金は基準超過課徴金である」とする回答書を国家電力会社に出し、またその副本を最高人民法院に送ったこと。

第3に、地方の行政訴訟において SO₂ 課徴金を基準超過課徴金であるとする判決がであり、地方における SO₂ 課徴金試点工作の実施に支障をきたしていること、である。

国家環境保護総局は、2000年3月30日に各省、自治区、直轄市の環境保護局に通達を発して、SO₂ について「汚染排出即課徴金」を継続して実施するよう指示している。これらの問合せ及び通達の内容から、環境保護行政部門は人民法院で敗訴した後も、訴訟係争地以外の地域では SO₂ について「汚染排出即課徴金」を実施していたことが明らかである。

(イ) 国務院法制弁公室の回答書 (⑩)

この回答書は、2000年10月1日に国務院法制弁公室が国家環境保護総局からの問合せに対して出した回答書である。国務院ではなく国務院の内部のひとつの弁公室(事

⁸ この国家電力会社による通達が出された後、北京においても北京大唐発電株式有限公司が北京市石景山区環境保護局を相手に行政訴訟を起こしている(2001年3月14日)。この訴訟は人民法院の裁定を受けた発電所側が訴えを取下げているが(2001年12月20日)、環境保護局側が先に SO₂ 課徴金の納付通知を無効と認めた結果であり、事実上環境行政側の敗訴であったとされる。

務室)による回答書である。

国務院法制弁公室は、2000年の改正大気污染防治法を施行するための行政法規を国務院が定めるまでは、SO₂以外の大気汚染物質については、1982年の徴収弁法にもとづいて汚染課徴金を徴収するものとしている。すなわち、SO₂以外の大気汚染物質については「基準超過課徴金」を徴収するものと指示しているのである。一方、SO₂に関しては両抑制区として指定された地域内に限り、96年回答及び98年通達に基づき「汚染排出即課徴金」の原則に従ってSO₂課徴金を徴収するものとしている。

この回答書では、争点となってきた92年通達におけるSO₂規則及びその後の国務院回答の解釈については議論されていないが、回答書が出されたのは2000年4月改正の大気污染防治法が施行されてから1ヵ月後であり、改正大気污染防治法で「汚染排出即課徴金」の原則がみとめられたため、SO₂課徴金が基準超過課徴金であるか否かを論ずる現実的必要性が無くなっている。国家経済貿易委員会と国家環境保護総局との対立点は、法律の改正により解消されたことになる。

3 SO₂課徴金試点工作と両抑制区における大気環境の変化

SO₂課徴金試点工作を実施した時期に、両抑制区内のSO₂汚染状況がどのように変化したかを示すデータが国家環境保護総局より公開されているので、これをもとにSO₂課徴金試点工作の実施地域による環境への影響を考える。

まず、表IV-2及び表IV-3はSO₂抑制区及び酸性雨抑制区の各都市におけるSO₂環境基準の達成率を示したものであるが、長江以南の酸性雨抑制区よりも長江以北のSO₂抑制区の方が基準達成率は低いことが分かる。これは特に冬季の集中暖房時における大量の石炭燃焼が大きく影響しているものと考えられる。SO₂抑制区では、2002年の時点でもなお20.3%もの都市がSO₂の3級基準を達成できていない大気状況にある。

なお、ここで言う2級、3級という分類は、1996年1月18日に国家環境保護局によって策定され、同年10月1日より施行開始となった「大気環境基準」(原語は「環境空気質量標準」)に基づく分類である。大気環境基準を満たすことは各都市の政府にとって努力目標のようにみなされている。1級基準は1類区(自然保護区、風景名勝区及びその他の特に保護が必要な地区)に適用され、2級基準は2類区(都市計画において画定された居住区、商業交通居民混在区、文化区、一般工業区及び農村地区)に適用され、3級基準は3類区(特定工業区)に適用される。従って、3級基準を満たしていないということは、大気環境がかなり汚染されていることを意味するものと思われる⁹。

⁹ なお、SO₂における1級基準濃度は、1年平均、1日平均、1時間平均でそれぞれ0.02mg/m³、0.05mg/m³、0.15mg/m³とされており、2級基準濃度は同じく1年平均、1日平均、1時間平均でそれぞれ0.06mg/m³、0.15mg/m³、0.50mg/m³、3級基準濃度は0.10mg/m³、0.25mg/m³、0.70mg/m³とされている。ちなみに、日本のSO₂に関する環境基準は「1時間値の1

表IV-2 SO2 抑制区での SO2 環境基準達成率

	1998	1999	2000	2001	2002
2 級(基準達成)	32.8	32.8	47.7	49.2	56.9
3 級	29.7	37.3	24.6	28.6	22.8
3 級未満	37.5	29.9	27.7	22.2	20.3
都市数	64	67	65	63	79

* (出所：国家環境保護総局ホームページの「両控区」空気質量状況」より。2004 年 10 月 30 日閲覧。 <http://www.zhb.gov.cn/eic/650490870201581568/index.shtml>)

表IV-3 酸性雨抑制区での SO2 環境基準達成率

	1998	1999	2000	2001	2002
2 級(基準達成)	70.6	76.1	81.2	80.0	85.6
3 級	13.7	9.4	6.3	7.8	9.4
3 級未満	15.7	14.5	12.5	12.2	5.0
都市数	102	117	112	115	181

(出所：国家環境保護総局 HP「“両控区”空気質量状況」。2004 年 10 月 30 日閲覧。)

基準達成率の暦年変化を見ると、SO2 抑制区（長江以北の地域）では 1998 年に 2 級を達成している地域が 32.8%だったのに対して、2002 年には 56.9%に達している。また、酸性雨抑制区でも、同じく 70.6%から 85.6%へと 2 級達成率が上昇している。両抑制区ともに大気環境中の SO2 濃度が減少していることを伺わせる。

但し、これら各都市における SO2 環境基準の達成状況については、SO2 課徴金の影響だけでなく、「一控双達標」と呼ばれる環境問題における政治運動の影響も考慮に入れないといけない。

一控双達標の「一控」とは、「2000 年末までに主要汚染物質の排出総量を国の計画値以内に抑制（原語は「控制」）すること」を意味し、「双達標」とは 2000 年末までに「全ての工業汚染源による排出基準の遵守目標」と、「重点都市における環境基準の遵守目標」という 2 つの目標の達成を意味する¹⁰。環境基準遵守を目標とする重点都市には、直轄市、省及び自治区政府の所在都市、経済特区、沿海開放都市、及び重点観光都市が指定

日平均値が 0.04ppm 以下であり、かつ、1 時間値 0.1ppm 以下であること」とされている。中国の大気環境基準については中国標準出版社第二編輯室編（2000：4-8）参照。

¹⁰ 総量規制の目標は、2000 年末における主要な汚染物質の排出総量を 1995 年レベルに抑えることであったが、2001 年 6 月に公表された「中国環境状況公報 2000」によると、2000 年における SO₂は 1,995 万トンであったとされる。SO2 課徴金の目標値は 2,460 万トンであったため、実際に目標値を達成したことになる。

されたが、2000 年末時点で、全 46 重点都市のうち 23 都市が大気環境基準を達成したとされている(『環境工作通迅』2001 年第 2 期(第 277 号)5 頁)。それぞれの地域における目標の達成は、地方政府指導者の重要な職務とされ、「双達標」に関する各地方政府や党幹部の活動記事は、2000 年の環境専門誌に毎号のように見られた。

一方、酸性雨抑制区における酸性雨の発生状況については、表Ⅳ-4 に見られるように、大きく改善されているとは言えない。酸性雨とは水素イオン指数が 5.6 以下の酸性の雨を指すが、降水平均が年平均で 5.6pH 以下の都市の比率は、1998 年から 2002 年に欠けて逆に増加する傾向にあった。また、酸性雨の発生都市比率も、1999 年以降はほとんど改善されていない。

ここに挙げたデータは、過去 5 年間のものだけであるため、これらの統計をもとに SO₂ 課徴金の効果を論ずることは適当でないであろう。しかし、特に SO₂ 抑制区における SO₂ 環境基準の達成状況と酸性雨の発生状況からは、更なる SO₂ 対策が必要とされていると言える。

表Ⅳ-4 酸性雨発生状況

年度	都市数	降水平均が年 5.6pH 以下		酸性雨発生都市比率 (%)
		都市数	都市比率 (%)	
1998	103	42	40.8	76.6
1999	95	39	40.1	66.98
2000	87	39	44.83	72.41
2001	95	42	44.21	65.66
2002	101	49	48.51	66.35

(出所：国家環境保護総局 HP「“両控区” 空気質量状況」。2004 年 10 月 30 日閲覧。)

4 SO₂ 課徴金の法的性格と問題点

4.1 SO₂ 課徴金の法的性格

これまでの検討から、SO₂ 課徴金の法的性格は、92 年通達、96 年回答、98 年回答及び 98 年通達をどのように解釈するかによって異なり、実際にこの解釈は行政部門によって相違があることが明らかとなった。環境保護行政部門は、これらの通達及び回答に規定された SO₂ 課徴金は「汚染排出即課徴金」の原則に従って納付されるべき課徴金であると解釈し、この解釈に沿って SO₂ 課徴金を徴収してきた。一方、国家経済貿易委員会は、国家電力会社に宛てた回答書の中で、96 年回答、98 年回答及び 98 年通達が基準超

過課徴金の原則を変えるものではなく、SO₂ 課徴金も基準超過課徴金であるという解釈を示した。

行政訴訟過程で出された最高人民法院の回答書は、国家経済貿易委員会の解釈を採用し、SO₂ 課徴金は基準超過課徴金であるとした。国家環境保護総局はこれを否定する見解を国務院への問合せの中で明らかにし、国家経済貿易委員会の解釈を否定するよう国務院に求めたが、国務院はこの要求に応える回答を出していない。従って、SO₂ 課徴金は、汚染排出総量に比例して徴収額が算定されるものの、徴収対象者は排出基準違反者であり、排出基準違反に対する課徴金という法的性格はそれ以前と変わらないと結論付けられる。

しかし、実際に 92 年通達が出されてから大気污染防治法が 2000 年 9 月に施行されるまでの約 9 年間、主に兩抑制区で実施されてきた試点工作としての SO₂ 課徴金は、兩抑制区内で SO₂ を排出する全ての汚染源から汚染課徴金が徴収される汚染課徴金であった。これは 1994 年 5 月 12 日に公布され 1995 年 1 月 1 日より施行されている国家賠償法第 4 条 3 号の「国家の規定に違反する財物の徴収」にあたると思われるが、これまでのところこの規定に基づく賠償請求はなされていないようである。

4.2 試点工作の問題点

内蒙古自治区高級人民法院の回答書によれば、当該法院で最も大きな争点となったのは試点工作に関わる問題である。1992 年以降約 7 年間もいわば違法な SO₂ 課徴金の徴収がなされていたにもかかわらず、1999 年まで行政訴訟の対象とされなかった背景には、人民の司法不信とは別に、試点工作という制度の影響があるように思われる。試点工作とは、新たな制度を法制化する前に一部地域で試験的にその制度を実施するものであり、試点工作について定めた行政通達が法律と抵触することはいわば当然である、という認識が高級人民法院の法官にもあったことが、同回答書から明らかとなっているのである。今後も試点工作という制度を維持する限り、同様の紛争が発生し、法の安定性を損なうような混乱が生じることも考えられる。法治行政と試点工作との関係をどのように考えるかは、環境問題に限らず中国の法の安定性を確保するうえで重要な課題であると言える。

4.3 SO₂ 課徴金の用途

96 年回答及び 98 年回答によれば、徴収された SO₂ 課徴金の 90%以上が課徴金を納付した汚染排出者によって SO₂ 処理のために使用されることとされている。このように 90%以上が納付者に返還される課徴金は、第 I 章で論じた経済補償説を適用して汚染に対する経済的補償として説明しようとしても無理があるように思われる。社会に対する経済的補償という論理も成立しないと思われるからである。今後も環境保護部門が汚染課徴金を正当化する際に経済補償説を採用するならば、汚染課徴金の用途を総合的な汚染防止策や被害者救済費用に広げる必要があるであろう。

第V章 「条例」に基づく制度改革の検討
—算定方法、徴収手続き及び履行確保手段を中心に—

はじめに

中国の汚染課徴金制度は、徴収額の算定方法や徴収手続等、重要な準則が法律では具体的に規定されておらず、国務院の制定する行政法規及びその下位規範である行政規章等によって規定されている。1982年制定の行政法規、汚染課徴金徴収暫定弁法（本稿では「徴収弁法」と呼ぶ）は、暫定的な行政立法という位置づけであったにもかかわらず、20年間以上も改正されてこなかった。その間、汚染課徴金制度が、環境汚染の防止又は汚染物質の排出削減にあたって十分に機能してきたかどうかについて、中国国内では概ね肯定的に評価されているが、問題点や改善点の指摘も多い¹。2003年1月ようやく公布された新たな行政法規、汚染課徴金徴収使用管理条例（本稿では単に「条例」と呼ぶ）は、これらの指摘を受け、徴収弁法にもとづくそれまでの汚染課徴金の仕組みを大きく変えるものとなった。

条例による制度改革のポイントは、汚染課徴金の算定方法、徴収手続、履行確保手段及び課徴金の用途の4点にある。特に、大気汚染物質と水質汚濁物質に係る汚染課徴金の算定方法について、徴収弁法では排出基準を超過する汚染排出者に対して汚染課徴金が賦課されていたのに対し、条例では「排出される汚染物質の種類及び量にもとづいて納付するもの」とされ、汚染排出総量を基準にした新たな算定方法が採用されたことは重要である²。この算定方法に基づき徴収される汚染課徴金をここでは「汚染総量課徴

¹ 曲（1989：458-60）は全国人大の環境資源保護委員会主任の曲格平が汚染課徴金制度の課題を指摘したものであり、事業者側に汚染課徴金を払って「汚染排出権を買う」という意識が発生しているという指摘もある。また、蔡（1981：1-6）及び戴（1991：291-4）では法学の立場から汚染課徴金の問題点が指摘されている。王・楊ほか（1998：23-40）及び陸・汪（1998：69-78）は中国環境科学研究院の研究者による論考であり、主に経済学の視点から基準遵守企業に対しても汚染物排出削減インセンティブが課されなければ効率的な環境保全の要求は満たされないという課題が指摘されている。このほか、環境問題に関わる雑誌には、地方の環境保護局の職員が汚染課徴金制度の問題点を指摘している例もあり、何（1991：32-4）、朱（1995）等が参考になる。日本語では片岡（1995：148-9、233-6）及び李（1999：107-10）がよく整理されている。具体的な問題点としては、「汚染物質1単位あたりの徴収額が低すぎる」、「汚染物質の有害特性に課徴金額が対応していない」、「1種類の汚染物質についてのみ賦課されていること」、「濃度基準に基づくため、希釈排出されること」、「汚染源の多様化・分散化に対応していないこと」、「徴収手続が不透明なこと」、「滞納、納付拒否に対する強制手段が有効に機能しないこと」などが指摘されてきている。

² 2000年4月に改正された大気污染防治法では、初めて汚染源に排出基準の遵守を義務付け（同法13条。原語は「不得超過…排放標準」）、違反者は改善措置勸告（原語は「限期治理」。）及び1万元以上10万元以下の過料（罰款）の対象とする一方、それまで排出基準違反のみを徴収対象としていた汚染課徴金の徴収方法を改め、「国家は大気に排出される汚染物質の種類と濃度に基づき汚染課徴金を徴収する制度を実施する」（同法14条1項）

金」と呼ぶことにする。汚染総量課徴金の算定方法は、中国環境科学研究院の研究者が中心となり、国際復興開発銀行(世銀)の融資を受けて実施された研究成果として作成されたものであり³、2003年7月に全国で正式に施行される前に、1998年7月1日より中国の一部の都市(吉林省吉林市、河南省鄭州市、浙江省杭州市)において試点工作として実施されてきた。

そこで第1節で、新たな算定方法とこれまでの算定方法との比較検討を通して、汚染総量課徴金における改正点とその意義を検討したうえで、第2節では汚染総量課徴金の試点工作が実際にどのような効果をもたらしたか、どのような問題があったのかについて、筆者が現地で行った調査をもとに検討する⁴。第3節では、条例で規定された徴収手続と履行確保手段の内容とその意義について検討するものとする⁵。

なお、条例の内容について検討する際には、条例の施行に合わせて制定、発布された複数の行政規章、通達も検討対象に入れなければならないが、それらのうち重要なものの略称と制定組織等を以下に記す。『略称』、「正式名称」、制定年月の順に記し、()内には制定組織を記す。それぞれ施行日はすべて条例の施行日と同じ2003年7月1日である。原文は国家環境保護総局(2003:164-86)に掲載されており、中国の国家環境保護総局のホームページ上でも閲覧できる⁶。

『標準弁法』、「汚染課徴金徴収標準管理弁法」、2003年2月(国家計画委員会、財政部、国家環境保護総局、国家経済貿易委員会)。

『徴収使用弁法』、「汚染課徴金資金徴収使用管理弁法」、2003年3月(財政部、国家環境保護総局)。

『免除猶予通達』、「汚染課徴金の免除及び猶予の問題に関する通達」(財政部、国家発展改革委員会、国家環境保護総局、2003年6月)

ものとした。排出基準を遵守している汚染源からも汚染課徴金が徴収されることとなったのである。大気污染防治法におけるこのような汚染課徴金の法的性格に関わる規定の改定は、新しい課徴金の算定方法に関する規則を必要としており、条例とそれに続いて制定された部門規章はこの要求に対応するものであったと言える。

³ この研究は、1994年6月より「中国汚染課徴金制度設計及びその実施研究」(原語は、「中国排污收费制度设计及其实施研究」という題目で、世界銀行の環境技術援助借款の対象となった。研究の成果は、国家環境保護局監理司編(1998)に中国語文及び英文にて紹介されている。

⁴ 1999年12月20日から24日に杭州市環境保護局、杭州市環境保護局江干環境保護処及び杭州中策ビール有限公司等において聞き取り調査を実施し、2000年6月11日から13日に吉林市環境保護局と吉林市環境保護監理処で実施した聞き取り調査を行った。本文中で紹介する徴収額の数値は、これらの試点工作実施都市がまとめた「総量排污費徴収試点工作總結報告」をもとに、必要に応じて新聞記事、雑誌論文によって得られた情報を補ったものである。

⁵ 条例における汚染課徴金制度の重要な改正点のひとつである汚染課徴金の用途については、第三章ですでに論じている。

⁶ URLアドレスは以下の通り(最終確認日は2004年12月10日)。

<http://www.zhb.gov.cn/eic/649647549078044672/index.shtml>

1. 汚染課徴金の算定方法の新旧比較

汚染課徴金の算定方法について、まず課徴金の債務者と徴収対象とされる汚染物質が、徴収弁法と条例でどのように変わったのかを明らかにし、さらに標準弁法における水質汚濁物質、大気汚染物質、固体廃棄物及び騒音についての算定基準と徴収弁法における算定基準との比較を通して、企業に対する汚染課徴金の負担がどのように変化したのかを明らかにする。

1.1. 課徴金の債務者と徴収対象

汚染課徴金の債務者について、条例第2条では「直接汚染物質を排出する組織（原語は「組織）」と個人経営の商工業者」とされており、徴収弁法第3条第2項における「企業、事業組織（単位）」に比べると、債務者の組織（単位）に個人経営の商工業者も含まれることが明記された。具体的な例を挙げると、徴収弁法では、飲食店や診療所、畜産業者などから排出される排水について、徴収基準は設けられていなかったのに対して、条例に基づき制定された標準弁法では、これら第3次産業に携わる個人経営者にも汚染課徴金が課されることとなった。

また、汚染課徴金の算定対象とされる汚染物質の数等も、徴収弁法と標準弁法とは異なる。

大気汚染物質と水質汚濁物質について、徴収弁法では、納付額が最も高くなる1種類の汚染物質に限られていたのに対して、条例では対象を3種類の汚染物質に増やし、徴収額は3種類の汚染物質の算定額の総額とされた。例えば、ある化学工場の排水に砒素と六価クロムが含まれており化学的酸素要求量（COD）の値も高く、それぞれの汚染課徴金の金額を比較するとCODに対する算定額が最も高額になる場合、徴収弁法の規定によれば、最も徴収額の高いCODのみが徴収対象の汚染物質とされることになる。これに対して、条例では、3種類の汚染物質の算定額を加算して徴収することとされているため、CODだけでなく砒素と六価クロムも汚染課徴金の徴収対象とされることになる。排出される汚染物質による環境へのリスクをトータルで低減させるためには、有効な改正として評価されよう。

固体廃棄物に関しては、徴収弁法の附則別表3では、専用処分場（「堆放場」）内に処分（「堆放」）したものについては、暫定的に汚染課徴金を徴収しないものとされている。これに対して、1995年に制定された固体廃棄物法第34条第2項では、専用の保管（原語は「貯存」）又は処理（原語は「処置」）施設に保管（貯存）又は処理（処置）された場合でも、それらの保管（貯存）施設又は処理（処置）施設が国の定めた基準⁷を満たし

⁷ 固体廃棄物の施設または処分場にかかわる基準として、2001年に以下の3つの基準が制

ていない場合には、汚染課徴金を納付するものと規定している。また、条例第 12 条第 1 項 3 号も、固体廃棄物法の規定に沿って、国家の基準を満たしていない施設における固体廃棄物の処理について汚染課徴金を賦課する内容となっている（資料 2 参照）。

騒音に関する汚染課徴金は、条例も徴収弁法と同じく騒音基準に違反している者に対して汚染課徴金が賦課されるものと規定されている。

1.2. 徴収弁法及び関連する通達における汚染課徴金の算定基準

汚染課徴金の算定基準について、徴収弁法（1982 年施行）は附則別表でこれを定めており、大気汚染物質、水質汚濁物質及び固体廃棄物については算定基準が定められていたが、騒音に係る算定基準は定められていなかった。しかし、1989 年 9 月 26 日に国務院によって制定された「環境騒音污染防治条例」⁸で汚染課徴金の徴収について規定され、1991 年 6 月 24 日に国家環境保護局、物価局及び財政部が連名で各省、自治区、直轄市の環境保護局、物価局及び財政庁（局）に対して発した通達⁹（以下、「91 年通達」と呼ぶ）では、汚水超標課徴金の新たな算定基準を定めると同時に、騒音に関する算定基準も示されている¹⁰。ここでは、徴収弁法及び 91 年通達で示された算定基準を、水質汚濁物質、大気汚染物質、固体廃棄物、騒音の順に検討する。

（ア）水質汚濁物質

徴収弁法の附則別表で定められた算定基準は、表 V-1 に示したとおり、水質汚濁物質を 4 つのグループに分け、それぞれについて排出基準を超過する倍数にあわせて汚染課徴金額を定めている。有害性の異なる汚染物質を 4 つのグループに分けるという大雑把な分類と、徴収額の基準となる超過倍数の非常に目の粗い区切り方が特徴的である。また、排出基準は濃度で定められており、濃度を希釈すれば課徴金額も下がるという欠陥が問題とされていた¹¹。

これに対して、91 年通達で示された「汚水超標課徴金徴収基準」では、表 V-2 のよ

定、国家環境保護総局によって策定されている。「一般工業固体廃棄物保管、処理場の汚染制御基準」（原語は「一般工业固体废物贮存，处置场污染控制标准」）、「危険廃棄物埋立て汚染制御基準」（原語は「危险废物填埋污染控制标准」）、「危険廃棄物保管汚染制御基準」（原語は「危险废物贮存污染控制标准」）。これらの基準についての詳細は、国家環境保護総局（2003：325-347）を参照されたい。

⁸ 1996 年 10 月 29 日に制定された環境騒音污染防治法の施行（1997 年 3 月 1 日）に伴い廃止された。

⁹ 名称は「汚水超標課徴金及び統一騒音超標課徴金の徴収基準の調整に関する通達（原語は「通知」）」であり、国務院の承認（原語は「批准」）を受けたとされている。国家環境保護局政策法規司編（1997：65-6）参照。

¹⁰ 91 年通達では、汚水超過課徴金について「汚水超標課徴金徴収基準」が、騒音超過課徴金については「環境騒音超標課徴金徴収基準」が附則として示されている。

¹¹ 周（1987：69）、楊（1985：11-2）などで指摘されている。

うに汚染物質が第1類と第2類に分けられ、それぞれ8種類、21種類の汚染物質について異なる課徴金額が定められており、徴収弁法における基準に比べて汚染物質の有害特性に対応したものとなった。また、基準超過濃度の倍数と汚染排出量との積によって課徴金額が算定される仕組みとなっているため、濃度を希釈したとしてもそれが排出基準以下にならない限り課徴金の金額は下げられなくなった。

表V-1 徴収弁法で規定された水質汚濁物質に係る汚染課徴金額

有害物質または項目の名称	排出基準超過倍数に対する課徴金額（単位：元/t）				
	5倍以内	5-10倍	10-20倍	20-50倍	50倍～
水銀、カドミウム、ヒ素、鉛、鉛無機化合物、六価クロム化合物	0.15 -0.20	0.20 -0.30	0.30 -0.45	0.45 -0.90	0.90 -2.00
硫黄化合物、石油類、揮発性フェノール、シアン化合物、有機リン、銅、亜鉛、フッ素、フッ素化合物、硝酸、アニリン類	0.10 -0.15	0.15 -0.20	0.20 -0.35	0.35 -0.60	0.60 -1.00
浮遊物質、COD、BOD、pH値	0.04 -0.06	0.06 -0.10	0.10 -0.15	0.15 -0.20	0.20 -0.30
病原体	0.08				

注：pH値については、その値が6以上9以下の値でない場合は、これより値が1上がる又は下がる毎に基準超過倍数5倍以内の徴収額を上乗せして徴収する。

（出典：徴収弁法附則別表2より筆者作成。）

表V-2 水質汚濁物質に係る超標課徴金の算定基準

類別	汚染物質名称	境界根拠 (t×倍数)	徴収単価(A) (元/t×倍数)	徴収単価(B) (元/t×倍数)	B算定起算額(元)
第1類	水銀	2000	2.00	1.00	2000
	カドミウム	3000	1.00	0.15	2550
	ベンゾ(a)ピレン	3000000	0.06	0.03	90000
	クロム	150000	0.06	0.03	4500
	六価クロム	150000	0.09	0.02	10500
	砒素	150000	0.09	0.02	10500
	鉛	150000	0.08	0.03	7500
	ニッケル	150000	0.08	0.03	7500

第 2 類	pH 値	5000	0.25	0.05	1000
	色度	100000	0.14	0.04	10000
	浮遊物質	800000	0.03	0.01	16000
	生物化学的酸素要求量 (BOD)	30000	0.18	0.05	3900
	化学的酸素要求量 (COD)	20000	0.18	0.05	2600
	石油類	25000	0.20	0.06	3500
	動植物油	25000	0.12	0.04	2000
	揮発性フェノール	250000	0.06	0.03	7500
	シアン化合物	250000	0.07	0.04	7500
	硫黄化合物	250000	0.05	0.02	7500
	アンモニア窒素	25000	0.10	0.03	1750
	フッ素化合物	25000	0.30	0.09	5250
	硫酸塩	250000	0.05	0.02	7500
	ホルムアルデヒド	200000	0.12	0.06	12000
	アミノベンゼン類	200000	0.12	0.06	12000
	ニトロベンゼン類	200000	0.10	0.04	12000
	LAS (合成洗剤主成分)	25000	0.30	0.09	5250
	銅	25000	0.04	0.02	5000
	亜鉛	100000	0.06	0.02	4000
	マンガン	100000	0.06	0.02	4000
有機リン系農薬	25000	0.07	0.04	7500	

(出典：91年通達の付属別表1より筆者作成)

表V-2における課徴金は、以下の要領で算定される。

まず、「基準超過総量」を以下の数式で算定する。

$$\text{「基準超過総量」} = \text{「排水排出量(t)」} \times (\text{「基準超過倍数」} - 1)$$

ここで、「基準超過総量」の値が表V-2における「境界根拠」と同じ又は低い場合の徴収額は、下記の計算式によって算定される。

$$\text{「徴収額」} = \text{「徴収単価 A」} \times \text{「基準超過総量」}$$

一方、「基準超過総量」の値が表V-2における「境界根拠」よりも高い場合の徴収額は、下記の計算式によって算定される。

$$\text{「徴収額」} = \text{「徴収単価 B」} \times \text{「基準超過総量」} + \text{「B 算定起算値額」}$$

また、「pH 値」の「基準超過総量」については、以下の計算式によって算定する。

「基準超過総量」＝（「排出水の pH 値」－「排出基準 pH 値」）×「排水排出量」
 なお、病原体を含む排水については、1 トンあたり 0.14 元の基準超過課徴金を徴収する。

(イ) 大気汚染物質

徴収弁法では、附則別表 1 において大気汚染物質に係る汚染課徴金の算定基準について表 V-3 のように定めている。但し、蒸気機関車及びその他の移動汚染源の排気ガスは暫定的に徴収対象としないとしている。また、火力発電所、工業及び暖房用ボイラーの排ガスについては、しばらくの間暫定的に煤塵の基準にもとづいて汚染課徴金を徴収し、その他の有害物質は徴収対象としない。従って、火力発電所等から排出される SO₂ に関して、SO₂ 課徴金試点工作が実施されるまでの間は汚染課徴金を徴収しないものとなっていたのである。

表 V-3 徴収弁法で規定された大気汚染物質に係る汚染課徴金額（単位は元）

有害物質の名称		基準超過排出量(1kg あたり)	濃度基準超過の汚染課徴金額 (10m ³ 毎に)		
二酸化硫黄、二酸化炭素、硫化水素、フッ素化合物、窒素化合物、塩素、塩素化合物、一酸化炭素		0.04			
硫酸(霧)、鉛、水銀、ベリリウム化合物			0.03-0.10		
生産性 粉塵	グラスウール、スラッグ綿、石綿、アルミ化合物	0.10			
	発電所煤塵、セメント粉塵	0.02			
	製鋼炉粉塵、その他粉塵	0.04			
工業・暖房用ボイラー煤塵	基準超過倍数	4 以内	4.1-6	6.1-9	9 以上
	リングルマン係数	2 級	3 級	4 級	5 級
	燃料 1 t 毎の徴収額	3.00	4.00	5.00	6.00

(出典：徴収弁法の附則別表 1 より筆者作成。)

(ウ) 固体廃棄物

徴収弁法では「廃渣」という用語を使用しているが、91 年通達では「固体廃物」という用語が使用されており、1995 年に制定された法律名でも「固体廃物」が使われている。ここでは、「廃渣」も「固体廃物」も「固体廃棄物」と訳すことにする。固体廃棄物に関する汚染課徴金の算定基準について、徴収弁法は表 V-4 のように定めてい

る。但し、劇毒物を含む廃棄物の投棄又は防水及び浸透防止加工をしていない場所への処分（原語は「堆放」）は、汚染課徴金を徴収するだけでなく、即刻その行為を制止し、汚染の除去を命ずるものとされている。

また、「発電所石炭灰」の項目に関しては、「環境保護法(試行)」公布前に建設され生産を開始した石炭火力発電所が、灰処分（「堆放」）所を設置していない場合についてのみ適用するものとし、その他の発電所（上記の発電所で拡張したものも含む）が石炭灰を投棄した場合は、その他の工業廃棄物の算定基準を適用するものとした。

なお、選鉱堰、灰場、固体廃棄物専用処分（「堆放」）場等の施設内に固体廃棄物を処分（「堆放」）したものについては、暫定的に汚染課徴金を徴収しないものとされた。

表V-4 徴収弁法で規定された固体廃棄物に係る汚染課徴金額（単位は元）

有害物質の名称	水体への投棄 (1t ごとに)	防水、浸透防止加工 をせずに処分（「堆 放」）(毎 t、月)	専用の処分（「堆 放」）場への処分 （「堆放」）(毎 t、月)
水銀、カドミウム、ヒ素、 六価クロム、鉛、シアン 化合物、黄燐又は黄燐可 溶性劇毒物を含む廃棄物	36.00	2.00	
発電所の石炭灰	1.20		0.10
その他の工業廃棄物	5.00		0.30

（出典：徴収弁法の附則別表 3 をもとに筆者作成。）

(エ) 騒音

先に述べたように、徴収弁法では騒音に係る算定基準は定められておらず、91年通達において示された環境騒音超標課徴金徴収基準で、騒音に係る汚染課徴金の算定基準について表V-5 のように定められた。但し、ある境界線上の複数の騒音発生源で基準を超過した場合、徴収額は最も騒音値の高い発生源の基準超過値によって計算され、徴収される。作業場が一箇所にならない場合は、徴収金額は逐一計算され、徴収される。

また、昼夜を問わず騒音が基準を超過した場合は、徴収金額は本基準に基づき計算され、追加徴収される。騒音の基準超過日数が1ヶ月で15日（昼または夜）に満たない場合は、基準超過課徴金は基準額の半額とされている。

表V-5 91年通達で規定された騒音に係る汚染課徴金額

基準超過値(dB)	1~3	4~6	7~9	10~12	13以上
徴収額（元/月）	200	400	800	1600	3200

(出典：91年通達附則別表の環境騒音超標課徴金徴収基準をもとに筆者作成。)

1.3. 標準弁法における新たな汚染課徴金の算定基準

汚染課徴金の算定基準について、徴収弁法では附則別表で定めていたが、同じ行政法規である条例では算定基準について直接規定しておらず、具体的な算定基準は国务院の価格主管部門、財政部門、環境保護行政主管部門及び経済貿易主管部門が、汚染防止の必要性や技術的条件、企業の受容能力等にもとづき定めるものと規定している(第11条)。これを受けて2003年2月28日に国家計画委員会、財政部、国家環境保護総局及び国家経済貿易委員会によって制定されたのが、標準弁法である。ここでは、まず標準弁法で規定された算定基準を水質汚濁物質、大気汚染物質、固体廃棄物、騒音の順に検討する。

(ア)水質汚濁物質

水質汚濁物質に関しては、法律上1984年制定の水污染防治法において排出基準遵守汚染源からの課徴金徴収が認められていたものの(第15条)、具体的な徴収額算定基準について行政法規に規定はなく、1993年7月10日によろやく国家計画委員会と財政部が「汚水課徴金の徴収に関する通達」を各省、自治区、直轄市の物価局及び財政庁(局)並びに国家環境保護局に宛てて発し、徴収額の算定基準は、全ての汚染物質に付き「排水1トンあたり0.05元を超えない額」と定められた¹²。しかも、その運用はきわめて限られたものとなり、第II章の統計に見るとおり、汚水課徴金は水質汚濁物質に係る基準超過課徴金の徴収額の6分の1に満たない額にとどまっていた。

これに対し、条例では水質汚濁物質の排出総量に対して汚染課徴金が賦課されるものと規定され、標準弁法の附則「汚染課徴金徴収基準及び計算方法」によって算定基準が具体的に定められた。標準弁法の附則では、汚染課徴金額を一定の係数と汚染当量数の積とし、以下の数式で表している。

$$\text{「汚染課徴金額」} = \text{「係数」} \times \text{「汚染当量数の和」}$$

この数式における係数は、汚染課徴金額が汚染処理費用と同額又はそれ以上になるよう調整するためのものであり、原案では排水基準を超過していない汚染物質については1.4、排出基準を超過している汚染物質には2.8とされていたが¹³、実際に制度化された標準弁法附則では、排出基準遵守汚染物質について0.7、排出基準を超過している汚染物質について1.4とされている。

汚染当量数は汚染物質の種類及び排出源によって以下の4通りの算定方法があり、それぞれの汚染物質について汚染当量数を算定した上で、最も汚染当量数の高くなった3

¹² 汚水汚染課徴金の徴収に関する国家計画委員会及び財政部による通達(1993年7月10日)第3項目を参照(国家環境保護局政策法規司1997:200)。

¹³ 詳細は、王・楊ほか(1998:31)参照。

種類の汚染物質の汚染当量数の和と係数 0.7 (又は 1.4) との積によって得られた数値が徴収額とされる。

①一般水質汚濁物質

「汚染当量数」＝「水質汚濁物質排出量¹⁴ (kg)」÷「汚染当量値」

②pH 値、大腸菌群数及び残留塩素 (chlorine residual)

「汚染当量数」＝「汚水排出量 (t)」÷「汚染当量値」

③色度

「汚染当量数」＝「汚水排出量 (t)」×「色度基準超過倍数」÷「汚染当量値」

④畜産業、小型企業及び第 3 次産業

「汚染当量数」＝「汚染特徴値 (算定因子)」÷「汚染当量値」

①の一般水質汚濁物質における汚染当量値とは、汚染物質毎にその有害性に応じて定められている数値を指し、有害特性が高ければ高いほど汚染当量値は低くなるように定められている。主な汚染物質の汚染当量値は、基準となる化学的酸素要求量 (COD) の汚染当量値を 1 として表 V-6 のように定められている。なお、同一排出口からの COD と生物化学酸素要求量 (BOD) 及び全有機炭素 (TOC) については、これらのうち 1 項目のみについて汚染課徴金を徴収するものと規定されている。また、標準弁法の附則別表 2 の注釈によれば、表 V-6 における第 1 類と第 2 類の区別は 1996 年 10 月 4 日に策定され 1998 年 1 月 1 日より施行されている「汚水総合排出基準」(原語は「汚水総合排放标准」) の分類によるものである¹⁵。

¹⁴ 水質汚濁物質排出量は、汚水排出量と汚水中の汚染物質濃度の積として算定される。国家环境保护总局 (編著) (2003 : 103) 参照。

¹⁵ 「汚水総合排出基準」では、第 1 類の汚染物質については工場内の全ての施設からの排水について濃度測定するものとされており、どの水域への排出についても一律の基準が適用されることになっている。一方、第 2 類の汚染物質については、工場内から工場外への排出口においてのみ汚染濃度が測定されることとされており、排出される水域によって 3 段階に分けて排出基準が定められている。詳細は中国標準出版社第 2 編輯室 (2000 : 271 - 290) 参照。

表 V-6 水質汚濁物質の汚染当量値

第 1 類	
汚染物質	汚染当量値
水銀	0.0005
カドミウム	0.005
クロム	0.04
六価クロム	0.02
砒素	0.02
鉛	0.025
ニッケル	0.025
ベンゾ(a)ピレン	0.0000003
ベリリウム	0.01
銀	0.02
第 2 類	
浮遊物質	4
生物化学的酸素要求量 (BOD)	0.5
化学的酸素要求量 (COD)	1
全有機炭素 (TOC)	0.49
石油類	0.1
動植物油	0.16
揮発性フェノール	0.08
シアン化合物	0.05
硫黄化合物	0.125
アンモニア窒素	0.8
ホルムアルデヒド	0.125
銅	0.1
亜鉛	0.2
マンガン	0.2
リン	0.25
元素リン	0.05
有機リン農薬	0.05
トルエン	0.02
(その他 33 項目)	—

(出典：標準弁法の附則別表 1、2 より筆者作成。)

表V-7 pH値、大腸菌群数、残留塩素量及び色度の汚染当量値

汚染物質		汚染当量値
pH値 (X)	$0 \leq X < 1, 13 \leq X < 14$	0.06 t
	$1 \leq X < 2, 12 \leq X < 13$	0.125 t
	$2 \leq X < 3, 11 \leq X < 12$	0.25 t
	$3 \leq X < 4, 10 \leq X < 11$	0.5 t
	$4 \leq X < 5, 9 \leq X < 10$	1 t
	$5 \leq X < 6$	5 t
大腸菌群数		3.3t
塩素余剰量		3.3t
色度		5 t

(標準弁法の附則別表3より筆者作成。)

②の pH 値、大腸菌群数及び残留塩素と、③の色度についての汚染当量値については表V-7のように定められている。なお、大腸菌群数と残留塩素については、どちらか1項目についてのみ徴収するものと規定されている。

表V-8 畜産業、小型企業及び第3次産業の汚染当量値

類型		算定因子	汚染当量値
畜産業	牛	頭数	0.1
	豚	頭数	1
	鶏、アヒル家畜類	家畜数	30
小型企業		汚水排出量(t)	1.8
飲食・娯楽・サービス業		汚水排出量(t)	0.5
医療機関	消毒済汚水	ベッド数	0.14
		汚水排出量(t)	2.8
	未消毒汚水	ベッド数	0.07
		汚水排出量(t)	1.4

④の畜産業、小型企業及び第3次産業についての汚染当量値は、表V-8のように定められているが、これらの汚染特徴値算定因子による汚染課徴金の算定は、排水について汚染物質濃度の測定ができない場合に限るものとされている。また、飼育家畜数が牛の場合50頭、豚の場合500頭、鶏及びアヒルの場合5000羽に満たない一定規模以下の畜産業者については、汚染課徴金を徴収しないものと規定されている。

この汚染課徴金の算定方法は複雑であるため、例を挙げて説明する。例えば牛を200頭買っている畜産業者の汚染特徴値(算定因子)は200であるから汚染当量数は2000

($=200 \div 0.1$) となり、これに係数 0.7 を掛けて得られる数、1400 (元) がその月にこの畜産業者の納付すべき汚染課徴金額となる。また、ベッド数 50、毎月の汚水排出量が 500t で消毒施設を有している医療機関の汚染課徴金を算定すると、ベッド数に基づく汚染当量数が 357.1 ($=50 \div 0.14$)、汚水排出量に基づく汚染当量数が 178.6 ($=500 \div 2.8$) であり、ベッド数に基づく汚染当量数の方が汚水排出量に基づく汚染当量数より大きいいため、ベッド数に基づく汚染当量数 357.1 と係数 0.7 との積によって得られる 245 (元) がその月にこの医療機関が納付すべき汚染課徴金額となる。

(イ) 大気汚染物質

大気汚染物質に関する汚染課徴金は、前章で検討した SO₂ 課徴金の試点工作実施地域において汚染排出総量に比例して賦課されていた。2000 年には内蒙古自治区の行政訴訟及び最高人民法院の回答書の影響で SO₂ 課徴金の試点工作が一時的に混乱するが、2000 年 4 月に改正された大気污染防治法において大気汚染物質についても汚染総量課徴金を実施するものと規定され(第 14 条第 1 項)、同年 10 月に国务院法制办公室によって SO₂ についてのみ汚染総量課徴金を徴収する旨の回答書が出されたことにより、2001 年以降は SO₂ 課徴金の徴収額も回復している(第 II 章図 II-1 及び図 II-2 参照)。2003 年に施行された条例及び標準弁法は、2000 年改正大気污染防治法第 14 条第 1 項¹⁶の規定を根拠に制定されたものであり、汚染総量課徴金の仕組みを SO₂ 課徴金以外の大気汚染物質に適用するものである。

大気汚染に係る汚染総量課徴金の具体的な算定基準は、水質汚濁同様、標準弁法の附則「汚染課徴金徴収基準及び計算方法」によって定められており、大気汚染に係る汚染課徴金額の算定式も水質汚濁と同じく

$$\text{「汚染課徴金額」} = \text{「係数」} \times \text{「汚染当量数」}$$

である。係数は 0.6 とされているが例外もある¹⁷。SO₂ については、2004 年 7 月 1 日まで暫定的に係数が 0.2 とされ、2005 年 7 月 1 日までは 0.4、2005 年 7 月 1 日以降に他の汚染物質と同じく 0.6 となる。また、窒素酸化物については、2004 年 7 月 1 日まで暫定的に徴収しないものとされ、2004 年 7 月 1 日以降は他の汚染物質と同様に係数 0.6 として徴収するよう規定されている。SO₂ と窒素酸化物については、他の汚染物質と異なり新基準への適応期間が配慮されている。特に SO₂ については、条例施行から 1 年間は SO₂ 課徴金試点工作における徴収額とほぼ同じになるように係数が調整されており、

¹⁶ 2000 年 4 月 29 日改正の大気污染防治法第 14 条第 1 項は、「国家は大気に排出される汚染物質の種類と濃度に基づき汚染課徴金を徴収する制度を実施する。また、大気汚染防止の要求の強化及び国家の経済的、技術的条件に基づき合理的な汚染課徴金の徴収基準を制定する。」としている。

¹⁷ 大気汚染に係る汚染総量課徴金の係数も、水質汚濁同様に、算定基準研究段階では標準弁法の倍の 1.2 であった。王・楊ほか(1998: 31) 参照。

試点工作の影響が見られる¹⁸。

汚染当量数についても、一般水質汚濁物質と同様に、以下のような数式となっている。

$$\text{「汚染当量数」} = \text{「汚染物質の排出量 (kg)」} \div \text{「汚染当量値」}$$

それぞれの汚染物質の汚染当量値は表V-9のように定められている。

表V-9 大気汚染物質の汚染当量値

汚染物質	汚染当量値 (kg)
二酸化硫黄	0.95
窒素酸化物	0.95
一酸化炭素	16.7
塩素	0.34
塩化水素	10.75
フッ化化合物	0.87
シアン化水素	0.005
硫酸霧	0.6
クロム酸霧	0.0007
水銀及びその化合物	0.0001
一般粉塵	4
石綿粉塵	0.53
グラスウール粉塵	2.13
カーボン・ブラック粉塵	0.59
鉛及びその化合物	0.02
カドミウム及びその化合物	0.03
ベリリウム及びその化合物	0.0004
ニッケル及びその化合物	0.13
スズ及びその化合物	0.27
煤塵	2.18

¹⁸ なお、北京市では、1999年より硫黄含有量の高い石炭を使用している汚染排出者からSO₂排出量1kgあたり1.20元、硫黄含有量の低い石炭を使用している汚染排出者からは同じく0.5元の汚染課徴金を徴収していたため、2005年7月1日まではそれまでどおりの徴収額とし、2005年7月1日以降は硫黄含有量の低い石炭使用者の汚染課徴金算定係数を0.6として徴収するものとされた。また、杭州市、鄭州市及び吉林市では標準弁法施行の2年前から汚染総量課徴金の試点工作が実施されていたため、2005年7月1日までは試点工作と同様の係数（杭州市と吉林市は他の地域と同じ0.6、鄭州市は0.5）で課徴金の算定を行うものとされた。

ベンゼン	0.05
トルエン	0.18
ジメチルベンゼン	0.27
ベンゾ(a)ピレン	0.000002
ホルムアルデヒド	0.09
フェノール類	0.35
コールタール煙	0.19
(その他 14 項目)	

(標準弁法の附則別表 5 より筆者作成。)

(ウ) 固体廃棄物

標準弁法で規定された固体廃棄物に関する汚染課徴金の算定基準は、固体廃棄物の保管（貯存）、処理（処置）施設が国の定めた基準¹⁹を満たしていない場合に、それぞれ 1 トンにつき精錬くず 25 元、石炭灰 30 元、スラグ 25 元、ぼた（石炭脈石）5 元、選鉱くず 15 元、その他の廃棄物（半固体、液体状も含む）25 元と定められている。なお、「1.1」で指摘したように、徴収弁法の附則別表 3 では、専用処分場（「堆放場」）内に処分（「堆放」）したものからは暫定的に汚染課徴金を徴収しないものとされていたのに対し、条例第 12 条第 1 項 3 号は、国家の基準を満たしていない施設における固体廃棄物の処理について汚染課徴金を賦課する内容となっている。また、危険固体廃棄物として指定されたものは、定められた埋立て処分場に処分されなければならないが（固体廃棄物防治法第 48 条）、埋立て処分場が国の規定を満たしていない場合には、1kg につき 1000 元の汚染課徴金が徴収される。

(エ) 騒音

騒音に関する汚染課徴金の算定基準は、騒音値（dB：デシベル）の大きさによって表 V-10 のように細かく設定されたのみで、その他に 91 年通達と大きく変わった点はない。

¹⁹ 固体廃棄物の施設または処分場にかかわる基準として、2001 年に以下の 3 つの基準が国家環境保護総局によって策定されている。「一般工業固体廃棄物保管、処理場の汚染制御基準」（原語は「一般工业固体废物贮存、处置场污染控制标准」）、「危険廃棄物埋立て汚染制御基準」（原語は「危险废物填埋污染控制标准」）、「危険廃棄物保管汚染制御基準」（原語は「危险废物贮存污染控制标准」）。これらの基準についての詳細は、国家環境保護総局（2003：325-347）を参照されたい。なお、中国環境保護総局のホームページ上でも閲覧可能（最終閲覧日 2004 年 12 月 10 日）。URL アドレスは以下の通り。
<http://www.zhb.gov.cn/eic/650208308598145024/index.shtml>

表 V-10 標準弁法に規定された騒音に係る汚染課徴金の算定基準

騒音基準超過数(dB)	1	2	3	4	5	6	7	8
算定基準 (元/月)	350	440	550	700	880	1100	1400	1760
騒音基準超過数(dB)	9	10	11	12	13	14	15	16以上
算定基準 (元/月)	2200	2800	3520	4400	5600	7040	8800	11200

(出典：標準弁法附則別表 6 より筆者作成。)

1.4. 新旧算定基準をもとに算定される徴収額の比較

徴収弁法、91年通達及び標準弁法によって定められた算定基準にもとづく汚染課徴金の徴収額を汚染項目ごとに比較し、算定基準の改正によって汚染物質 1 単位あたりの徴収額がどのように変化してきたのかを検討する。なお、課徴金徴収額は、算定基準の他に汚染物質の排出基準（原語は「排放标准」であるが、以後すべて「排出基準」と記す）によっても変化しえる。固体廃棄物や騒音に関しては、関係する施設基準や騒音基準がいつ定められたのかが重要である。ここではまず、関係する排出基準などがどのように制定され、改正されてきたのかの概略を示したうえで、新旧算定基準を基に算定される徴収額の比較検討を行う。

主要な汚染物質の排出基準について総合的に定めたのは、1973年に全国環境保護会議において組織された弁公室が策定し、国家計画委員会、国家基本建設委員会及び国家衛生部によって承認（原語は「批准」）され、1974年1月1日より施行された「工業‘3廃’ 試行排出基準」（以下、「試行排出基準」と呼ぶ）に於いてである。試行排出基準が対象としている汚染物質は、水質汚濁物質が 19 種類（第 1 類 5 種、第 2 類 14 種）、大気汚染物質が 13 種類であり、廃棄物については鉄鋼くず、スラグ、ぼたなどが例示されているが特に限定されておらず、また基準自体も「農業用地にはなるべく処分しないものとし、良質の田畑に処分してはならない。」など非常に抽象的である。

1982年徴収弁法の制定後には、業種ごとに主に水質汚濁物質及び大気汚染物質について排出基準が定められ、1983年には「石油開発工業水質汚濁物質排出基準」、「皮革工業水質汚濁物質排出基準」など、1984年には「石油化学工業水質汚濁物質排出基準」、「硫酸工業汚染物質排出基準」など、1985年には「鉄鋼工業汚染物質排出基準」、「非鉄金属工業汚染排出基準」、「セメント工業汚染排出基準」などが制定された。

1988年には、「污水総合排出基準」が策定され、これに伴い業種ごとに定められていた排出基準の一部が廃止されたが、製紙工業や鉄鋼業、兵器工業、肉類加工業等の 12 業種に関しては業種ごとの排出基準を適用するものとされている。污水総合排出基準は、1998年に改正されている。一方、大気汚染物質に関しては、1996年に「大気汚染物質総合排出基準」が定められ、やはり一部の業種に関する排出基準は廃止されたが、火力発電所、コークス炉、セメント工場など 8 業種に関しては業種ごとに別々に定められた

排出基準が適用されている。

固体廃棄物については、1989年制定の固体廃棄物法で国家の定める基準を満たさない処分場で処分される固体廃棄物について汚染課徴金が賦課されるものとされたが、実際に固体廃棄物の処理に関して国家の基準が制定されたのは2001年12月28日であり、施行されたのは2002年7月1日であった。

騒音については、1979年に「自動車騒音基準」が定められていたが、それ以外に騒音規制のために定められた騒音基準は1988年に制定された「飛行場周囲における飛行機騒音基準」のみであった。しかし、1989年に国務院によって「環境騒音污染防治条例」が定められると、1990年には「工業企業境界における騒音基準」、「建築施行場の境界における騒音制限値」及び「鉄道周辺騒音制限値及び測定方法」が策定された²⁰。

(ア) 水質汚濁物質

水質汚濁物質については、まず2003年の標準弁法における汚染当量値の作成に当たって基準値とされたCOD（化学的酸素要求量）について、徴収弁法、91年通達及び標準弁法のそれぞれの算定基準にもとづき算定された徴収額を比較検討する。さらに、汚染物質1単位に対する汚染課徴金の額をCODとそれ以外の物質（ここでは特に有害特性の高い汚染物質として水銀、カドミウム及び6価クロム）について比較し、徴収弁法、91年通達及び標準弁法それぞれの算定基準の特徴を検討する。なお、排出基準は業種によって異なる値が定められているが、水銀、カドミウム及び6価クロムについては、これらの排出量が2003年現在で最も多い非鉄金属精錬・製造業に対する排出基準を適用して汚染課徴金を算定し、CODについては、やはり2003年現在で最も排出量の多い製紙業に対する排出基準を適用して汚染課徴金を算定し、比較検討する。

① CODの汚染課徴金額の比較検討

CODの汚染排出者が、排出基準を遵守している場合には、徴収弁法でも91年通達でも算定基準は示されていない。1993年の国家計画委員会と財政部の「汚水課徴金徴収に関する通達」（以下、「93年通達」と呼ぶ）では、排水排出量1tごとに0.05元の汚染課徴金が課されることとされているが、汚染物質の種類及び濃度が算定基準に含まれていない。そこで、例えば、CODの濃度が排出基準の濃度の5分の1の排水1万トンが排出された場合と、排出基準と同じ濃度の排水1万トンが排出された場合とでみると、標準弁法にもとづき汚染課徴金額を算定すると、濃度が基準の5分の1の場合には490元、基準と同じ場合には2450元となる。これに対して、93年通達にもとづく汚染課徴金は、濃度が基準の5分の1の場合でも基準と同じ場合でも同じ500元となる。つまり、2003年標準弁法の施行に伴う排出基準遵守者に対する汚染課徴金の負担は、徴収弁法及び91年通達に比べると、単純に標準弁法にもとづく徴収額の大きさだけ増え

²⁰ これらの排出基準については、中国国家環境保護局科技標準司編（1992）、中国標準出版社第2編彙室編（1998）、中国標準出版社第2編輯室編（2000）を参照。固体廃棄物処理に関する基準については、前掲注19参照。

ており、93年通達以降で標準弁法施行前までに比べると、排出水の汚染物質の濃度に比例して算定されるようになったという相違がある。

次に、CODの排出者が排出基準を超過する汚染物質を排出している場合を考える。例えば、製紙業を営む者が700mg/Lの濃度のCODを含む排水を10万トン排出しているとした場合、排出基準350mg/L²¹に対して2倍の濃度となるため、徴収弁法に基づき汚染課徴金額を算定すると、以下の計算式により5000元となる。

$$0.05 \times 100000 = 5000 \quad (1 \text{ トンあたりの課徴金額は } 0.04 \sim 0.06 \text{ とされている。})$$

一方、同じ条件で91年通達適用された場合の汚染課徴金額は、7600元となる。

$$(2-1) \times 100000 \times 0.05 + 2600 = 7600$$

$$(\text{「基準超過倍数」} - 1) \times \text{「排出量」} \times \text{「徴収単価」} + \text{「B算定起算値」}$$

同じ条件で標準弁法が適用された場合の汚染課徴金額は49000元となる。なお、水1リットル(L)の重量は1kgとして算定した²²。

$$100000000 \times 0.00035 \div 1 \times 0.7 \times 2 = 49000$$

$$\text{「排出量」(L)} \times \text{「排出基準」(kg/L)} \div \text{「汚染当量値」} \times \text{「係数」} \times \text{「基準超過倍加」}$$

以上のように、上記の条件でCODの汚染排出者が排出基準を超過する汚水を排出する場合には、91年通達は徴収弁法の約1.5倍の徴収額となり、標準弁法は徴収弁法の9.8倍、91年通達の約6.4倍の徴収額となる²³。

② CODとそれ以外の物質（水銀、カドミウム及び6価クロム）との比較

まず標準弁法においては、汚染当量値が汚染1単位当たりの徴収額の違いをそのまま表している。表V-6に示したとおり、CODの汚染当量値が1、水銀0.0005、カドミウム0.005、6価クロム0.02とされている。つまり、汚染1単位当たりの課徴金額は、それぞれCODに対して水銀が2000倍、カドミウムが200倍、6価クロムが50倍となる。

次に91年通達では、排出基準に対する超過倍数が算定基準に入れられているため、COD、水銀、カドミウム、6価クロムそれぞれの排出基準と徴収単価を比較しなければならない。徴収単価はAとBがあるが、ここではAを用いる²⁴。各汚染物質の徴収単価

²¹ パルプを使用しているか否か、漂白しているか否か又新規事業であるか否かによって排出基準は若干(350から450)異なる。

²² さまざまな汚染物質を含む汚水は1リットル1kgよりも多少重いと考えられるが、国家環境保護総局が編集した全国環境行政幹部養成教材のなかで、汚染課徴金額の算定に関する練習問題ですべて同じように汚水1リットルは1kgとして算定されているため、ここでも同じように汚水1リットルは1kgとして課徴金額を算定した。国家環境保護総局編著(2003: 59,109-113)参照。

²³ ただし、徴収弁法の算定基準については、表V-1で示したように非常に大雑把であるため、徴収弁法と91年通達の比較及び徴収弁法と標準弁法の比較は汚染物質濃度によって変化しえる。

²⁴ 91年通達の算定基準は、汚染超過排出量(排水排出量と汚染物質濃度の積)が一定以上になると(境界根拠を越えると)徴収単価が低く抑えられるように調整されており、徴

A は、それぞれ COD0.18、水銀 2.00、カドミウム 1.00、6 価クロム 0.09 である（表 V-2 参照）。一方、1991 年における排水の排出基準はそれぞれ COD350mg/L、水銀 0.05mg/L、カドミウム 0.1mg/L²⁵、6 価クロム 0.5mg/L である。従って、汚染 1 単位当たりの課徴金額は、それぞれ COD に対して水銀が約 77821 倍、カドミウムが約 19455 倍、6 価クロムが約 350 倍となる。

最後に徴収弁法における算定基準では、排出基準超過倍数に対する徴収単価の設定が粗いため、単純に比較すると誤解を生ずる恐れがある。例えば、徴収弁法にもとづく算定では、排出基準の 5 倍の濃度の排水と 10 倍の濃度の排水に僅差の徴収単価が適用され徴収額も僅差となりえるが、91 年通達や標準弁法では排出基準の 5 倍の濃度の排水と 10 倍の濃度の排水の徴収額は全く異なる。ここでは、ひとつの参考として、排出基準の 5 倍の濃度の排水 10 万トンに対する汚染課徴金を算定すると、各汚染物質の徴収額は、COD122500 元、水銀 20000 元、カドミウム 20000 元、6 価クロム 20000 元となり、この時のそれぞれの排水の汚染物質の濃度は、COD1750mg/L、水銀 0.25mg/L、カドミウム 1.5mg/L²⁶、6 価クロム 2.5mg/L であるので、汚染 1 単位(mg)当たりの課徴金額は、それぞれ COD70 元、水銀が 80000 元、カドミウムが 13333 元、6 価クロムが 8000 元となる。従って、汚染 1 単位当たりの課徴金額は、それぞれ COD に対して水銀が約 1142 倍、カドミウムが約 190 倍、6 価クロムが約 114 倍となる。

以上のように、COD の汚染排出者が負担する基準超過課徴金は、徴収弁法よりも 91 年通達の方が高く（上記の条件では約 1.5 倍）、また 91 年通達よりも標準弁法の方が高くなる（上記の条件では約 6.4 倍）ということが明らかになった。一方、それぞれの算定基準を比較すると、91 年通達の算定基準は徴収弁法及び標準弁法の算定基準に比べて、特に有害特性の強い汚染物質（ここでは、水銀、カドミウム、6 価クロム）に対して徴収額が高くなるよう設定されていることが明らかとなった。

(イ) 大気汚染物質

主要な大気汚染物質としては、二酸化硫黄 (SO₂)、窒素酸化物、浮遊粒子状物質、炭化水素などが挙げられるが、中国ではこれらの汚染物質の排出状況が全て把握されているわけではない。毎年 5 月又は 6 月に国家環境保護総局から出される「中国環境状況公報」²⁷によって公表される大気汚染排出物質も SO₂ と煤塵、粉塵に限られており、汚染

収単価 B は徴収単価 A よりも低い。つまり、排出量が一定規模以下の企業に不利な設定となっている。ここでは、一定規模までの徴収単価 A をもとに汚染物質 1 単位あたりの徴収額の相違を比較検討する。

²⁵ カドミウムの排出基準は、1988 年 4 月に策定された污水総合排出基準が 1989 年 1 月 1 日に施行されるまでは 0.3mg/L であったが、同基準により 0.1mg/L とされた。

²⁶ 前掲注 25 参照。

²⁷ 中国環境保護総局の公刊物である「環境工作通訊」第 7 期（7 月 10 日発行）に掲載されるが、最近是中国国家環境保護総局のホームページで閲覧したほうが早く入手できる。

課徴金として徴収されているのも事実上ほとんどの3種類の汚染物質に限られていたと予想される。ここではSO₂と粉塵について、徴収弁法及び標準弁法における算定基準ごとに徴収額を比較検討する²⁸。

① SO₂に係る汚染課徴金の比較

SO₂に関しては、第IV章で検討したように、92年通達によって試点工作指定地域内においては1kgあたり0.2元という徴収基準が示されており、実際に指定地域内で徴収されてきた実績があるため、SO₂については徴収弁法と標準弁法だけでなく、92年通達も含めて徴収額を比較する。

まず、徴収弁法では、SO₂の汚染超過排出量1kgにつき0.04元と定められ（実際に徴収されていなかったようではあるが）、92年通達ではSO₂の汚染排出総量1kgにつき0.2元と定められていた。標準弁法では3年の猶予期間はあるが、汚染排出総量1kgにつき0.63元（「係数」0.60÷「汚染当量値」0.95）と定められた。このように、2003年に制定された標準弁法における算定基準は、1982年の徴収弁法と比べて約16倍、92年通達と比べると約3倍に汚染課徴金額を引き上げるものであったと言える。

② 粉塵に係る汚染課徴金の比較

粉塵については、石綿とグラスウールについて徴収弁法と標準弁法とを比較する。まず徴収弁法において、石綿もグラスウールもともに1kgあたり0.1元とされていたのに対して、標準弁法では石綿が1kgあたり1.13元、グラスウールが1kgあたり0.28元とされた²⁹。標準弁法の導入により、石綿については約11倍、グラスウールについては約2.8倍に汚染課徴金の徴収単価が引き上げられたことになる。

(ウ) 固体廃棄物

固体廃棄物について、徴収弁法の附則別表3では、固体廃棄物の水体への投棄について、投棄量1トンにつき危険廃棄物で36元、発電所の石炭灰で1.2元、その他の工業廃棄物で5元と定めているが（表V-4参照）、1984年に制定された水污染防治法第23条及び第24条ではこれらの廃棄物を水体に投棄する行為が禁止されたため、標準弁法ではこれについての基準がないので、ここでは比較の対象としない。また、発電所の石炭灰については、1979年の環境保護法（試行）の制定前に建設された発電所のみ適用されたものであり、標準弁法ではこれについての基準がないので、ここでは比較の対象か

²⁸ 本来はSO₂、煤塵及び粉塵について徴収弁法と標準弁法による徴収額を比較することが望ましいが、徴収弁法では煤塵について使用燃料をもとに徴収単価を定めているのに対して、標準弁法では排出される煤塵の重量により徴収単価を定めており、煤塵の重量は使用燃料の産地や燃焼施設、煤塵除去施設などによって可変であり、ここで単純に比較することは妥当ではないと思われる。

²⁹ 石綿粉塵の汚染当量値は0.53、グラスウールは2.13であり、「係数」÷「汚染当量値」により1kgあたりの汚染課徴金額が算定される。石綿については $0.6 \div 0.53 = 1.13$ となり、グラスウールについては、 $0.6 \div 2.13 = 0.28$ となる。

ら除外し、一般工業固体廃棄物と危険固体廃棄物について徴収弁法と標準弁法の規定を比較する。

まず、一般工業固体廃棄物について、徴収弁法では、徴収単価を1トンにつき0.3元としているのに対して、標準弁法では固体廃棄物の種類によって徴収単価を5元から30元としている。また、危険固体廃棄物についても、徴収弁法が防水、浸透防止加工せずに処分した場合の汚染課徴金徴収単価を1トンにつき2元としているのに対し、標準弁法では国の規定に満たない埋立て施設への処分に対して1トンにつき1000元と規定している。このように、標準弁法の制定により、一般工業廃棄物では16.7倍から100倍、有害固体廃棄物では500倍にまで汚染課徴金の徴収単価が引き上げられたことになる。

(エ) 騒音

騒音に係る汚染課徴金については、91年通達によって初めて算定基準が示されたため、ここでは91年通達と標準弁法を比較する。まず、91年通達における算定基準は、表V-5から明らかなように基準超過値の区切りが粗いため、標準弁法における基準と単純には比較できないが、標準弁法は91年通達に比べて全体的に1.75倍から2.5倍ほど徴収単価が引き上げられており、騒音基準を16デシベル以上超えると91年通達の3倍以上の11200元/月もの課徴金が徴収される。

2. 汚染総量課徴金の試点工作の検討

汚染総量課徴金の全国的な実施に先立ち、一部の地域で汚染総量課徴金に関する新しい算定基準を運用する試点工作を行うため、1998年5月26日に国家環境保護局、国家発展計画委員会及び財政部は連名で「杭州等3都市において汚染総量課徴金試点を実施することに関する通達」(以下、「総量通達」とする)を杭州市、鄭州市及び吉林市に出している。総量通達には、その附則として「汚染総量課徴金試点規則」(以下、「試点規則」とする)が付されている³⁰。試点工作の実施に当たり、吉林市、鄭州市及び杭州市では、試点規則にもとづきそれぞれ新たな汚染総量課徴金の算定基準や算定方法等を含む「吉林市汚染総量課徴金試点工作実施細則」(以下では「吉林市実施細則」とする)、「鄭州市汚染総量課徴金試点暫定弁法」(以下、「鄭州市弁法」とする)、「杭州市汚染総量課徴金試点方案」及び「汚染総量課徴金全面実施に関する通達」(以下、「杭州市方案」及び「杭州市通達」とする)が制定された。

ここではまず総量通達及び試点規則によって示された徴収額算定方法の内容を明らかにし、これを各都市の実施規則と比較検討した上で、汚染総量課徴金試点工作の成果と問題点について考察する。

³⁰ 2000年6月11日から13日に吉林市環境保護局と吉林市環境保護監理処で実施した聞き取り調査によれば、総量通達が出される前に汚染総量課徴金制度の試点工作を実施する地域が募集されたようである。

2.1 試点規則の内容

試点規則は、標準弁法の雛形となった汚染総量課徴金の算定方法に関する規則であるが、水質汚濁物質、大気汚染物質、固体廃棄物、固定騒音源の騒音、自動車排気ガス、自動車騒音及び航空機騒音の7つの要素に関する汚染課徴金算定方法の規定によって構成され、標準弁法では規定されていない自動車排気ガス、自動車騒音及び航空機騒音についても規定している。以下、試点規則を特に標準弁法との相違に留意しつつ検討する。

(ア) 汚染当量値に基づく算定。

水質汚濁物質と大気汚染物質に係る汚染課徴金は、後に制定された標準弁法と同様に各汚染物質の汚染当量値にもとづいて汚染課徴金の徴収額を算定することとされた。汚染当量値は、汚水については70種類の汚染物質、大気汚染物質については44種類の汚染物質に対してそれぞれ定められており、標準弁法もこれに習っているものと思われる。但し、試点規則の水質汚濁物質に関する汚染当量値は標準弁法の汚染当量値よりも3桁高い。これは、試点規則が汚染排出量を体積（立法メートル）で換算するものとしている一方、標準弁法は重量（トン）で換算しているという違いによるものである。また、畜産業者における鶏及びアヒル等の家畜の汚染当量値が18羽と標準弁法の30羽よりも少なくなっており、更に小規模企業については従業員数も算定要因に含まれている。

(イ) 賦課対象となる汚染物質。

徴収対象となる汚染物質は、排出される全ての汚染物質が徴収対象である。標準弁法では、最も徴収額が高くなる3種類の汚染物質に限定しているが、試点規則では標準弁法のような制限はない。

(ウ) 自動車、航空機も徴収対象に。

自動車については騒音と排気ガスに対して車両重量や車種に応じて徴収額が定められている。また、自動車の排気ガスについては、基準をクリアしていれば汚染課徴金は免除されるとされている。航空機については、1回の着陸又は離陸毎に航空機の機種に応じて徴収額が定められ、飛行場から徴収することとされている。

(エ) 汚染物質1単位あたりの徴収額の比較。

鶏及びアヒルを飼う畜産業者を除き、試点規則と標準弁法は同じである。

(オ) 徴収額の算定方法

徴収額の算定には、以下の計算式が使われることとなっている。

① 水質汚濁物質

徴収額(元) = \sum (「係数」 × 「排水口の機能別水域調整係数³¹(1~1.8)」 × 「排水総量」(m³) × 「汚染物の濃度」(mg/l) ÷ 「汚染当量値」)

³¹ 機能別水域は、概ね自然保護区、上水道用水1級水域・2級水域、農業用水水域、工業用水水域の5水域に分けられ、水質がよくなるほど調整係数も高くなっている。

シグマ (Σ) は、排出される全ての汚染物質についての算定額の総和が徴収されるべき額となることを示している。「排水口の機能別水域調整係数 (1~1.8)」が計算式に含まれている点が標準弁法とは異なる。小企業、飲食サービス店等に対する計算方法は、これとは異なるが、標準弁法との相違点は一般水質汚濁物質の場合と同じであるため、ここでは省略する。

②大気汚染物質

徴収額(元) = Σ (「係数」×「汚染源が立地する土地の機能別区域調整係数³²(1~1.4)」×「汚染物の排出量³³」(kg)÷「汚染当量値」)

試点規則における「係数」は、水質汚濁物質について 0.4 から 0.7 まで、大気汚染物質については 0.3 から 0.6 までと試点工作地域に選択のゆとりを持たせていた。

さらに、試点規則では、排出基準を超過していない場合には汚染課徴金を半分に減額することとされている。標準弁法では、水質汚濁物質に限り、排出基準を超過している場合に徴収額を倍に増額するものと定められており、この点は標準弁法がより厳しい規定となっている。

③固体廃棄物及び固定騒音源の騒音

固体廃棄物及び固定騒音源の騒音に関しては標準弁法と同じである。

2.2 各試点工作地域の実施規則の相違

試点工作地域（吉林市、鄭州市及び杭州市）における実施規則は、試点規則に沿って作成されているため試点規則と共通する点が多いが、各地域の相違点も少なくないので、ここでは各地域の相違点に留意して簡単にまとめる。

(ア)自動車排ガス及び自動車騒音汚染課徴金の徴収方法について

自動車排ガス及び自動車騒音汚染課徴金（以下、「自動車汚染課徴金」と呼ぶ）の徴収方法について、吉林市では環境監督管理部門(環境保護局に属する)が徴収することとされている(吉林市実施細則第 13 条)。一方、鄭州市では、環境保護局が公安部門と協力して自動車車検に連動させて徴収するものとされており(鄭州市弁法第 11 条)、杭州市では、杭州市自動車排気ガス汚染管理弁公室に委託して徴収することと規定されている(杭州市弁法七(3))。

このように、自動車汚染課徴金の徴収については、吉林市のみ、環境保護局が自ら徴収するものとしており、鄭州市と杭州市では他の部門の協力を試点工作実施前に取り付けていた。この相違は、吉林市における自動車汚染課徴金の徴収額に影響を与えたと考えられる（表 V-11 参照）。

³² 機能別区域は、概ね自然保護区、居住・商業区、工業区の 3 区域に分けられ、調整係数は自然保護区で 1.4、居住・商業区で 1.2、工業区では 1 と定められている。

³³ 大気汚染物質の汚染物排出量の算定にあたっては、原料や生産設備等から推計してもよいとされている。

(イ) 自動車汚染課徴金の使用方法について

自動車汚染課徴金の使用方法について、試点規則では規定されていないが、吉林市と鄭州市では具体的に定めている。吉林市では、自動車汚染課徴金の使用方法について、「観測、新技術開発、大気汚染総合防止のための費用とする」と規定している(吉林市実施細則第6条)。また鄭州市においても、自動車汚染課徴金と航空機騒音汚染課徴金の主要な使用方法について、「大気汚染の総合的防止措置、自動車汚染の観測、汚染防止新技術の開発及び汚染総量課徴金試点工作の経費に使用する」と定めている(鄭州市弁法第15条)。鄭州市では特に広く使用範囲を定めており、実際の徴収に携わる公安部門と共同で使用できるよう配慮されている。

(ウ) 畜産業への汚染課徴金について。

試点規則では、豚、牛、鶏等を飼う畜産業に対しても汚染課徴金の算定基準を定めているが、鄭州市では畜産業についての汚染課徴金は徴収しないこととされている。

(エ) 計算式における係数

杭州市では汚水について0.7元、大気汚染物質について0.6元と、試点規則で提案された数値の最も高い値が採用されている。一方、鄭州市と吉林市はともに汚水の係数を0.6、大気汚染物質の係数を0.5とした。

杭州市は特に経営が困難な国有企業が少ないのに対し、鄭州市と吉林市では経営が困難な国有企業があり、徴収基準係数を高く設定した場合、経営が困難な企業への負担が重くなりすぎるものが考慮されたものと考えられる。

2.3 汚染総量課徴金試点工作の成果と問題点

ここでは、「吉林市汚染総量課徴金試点工作總結報告」と「鄭州市汚染総量課徴金試点工作總結報告」を中心に、関連する新聞記事、雑誌、論文及び現地調査の結果を合わせて検討し、汚染総量課徴金試点工作の成果と問題点を明らかにしたい。

2.3.1 汚染総量課徴金試点工作の成果

表V-11に各試点都市における徴収項目ごとの汚染課徴金徴収額をまとめた。全ての試点工作地域で汚染課徴金徴収額が大きく増加しているが、どのような汚染物質に対する汚染課徴金が全体の増加に貢献しているのかを検討する。

表V-11. 各試点都市(市区レベル)における徴収項目ごとの汚染課徴金徴収額(単位は万元)

	総額	水質汚濁物質	大気汚染物質	廃棄物	騒音	自動車	四項収入
吉林市	2375 (+775)	1353 (+129)	844 (+536)	1.5 (+0.9)	81.5 (+14.3)	95 (+95)	——

鄭州市	6663 (+2337)	2333 (+707)	1715 (+789)	62 (+45)	222 (+22)	654 (+654)	1677 (+157)
杭州市	7879 (+4400)	3930 (+1800)	1522 (+800)	0.6 (0)	982 (+400)	1413 (+1413)	——

(注) ()内は元の汚染課徴金徴収基準で計算した場合の徴収額との比較。杭州市については聞き取り調査による値。試点工作期間(1998年7月1日から1999年6月30日まで)の1年間の徴収額。表右端の「四項収入」については、鄭州市だけが、これを他の項目に含まずに単独で算出している。

(出典: 吉林市及び鄭州市の統計数値はそれぞれ「吉林市总量排污收费试点工作总结报告」、「郑州市总量排污收费试点工作总结报告」³⁴より作成。杭州市について、自動車の数値は2000年1月4日付けの「中国環境報」1面より。)

(ア) 自動車汚染課徴金

鄭州市と杭州市の統計から、新しく徴収対象となった自動車に対する汚染課徴金が増加分の3割弱を占め、大きな役割を果たしていることが分かる。このことから、特に自動車の普及が進む現在、自動車汚染課徴金が導入されれば、今後汚染課徴金における1つの重要な要素になり得ると予想される。

一方、吉林市における自動車の汚染課徴金は他の項目と比べても極端に少ない。吉林市内に位置する蛟河市(県レベル³⁵の市)では、1999年4月に当地の環境保護局が、自動車汚染課徴金の徴収が困難であることを理由に蛟河市内での自動車汚染課徴金を半額にするよう蛟河市政府に提案しており³⁶、環境保護局だけでは自動車汚染課徴金の徴収が困難であったようである。2.2(ア)で指摘したように、吉林市だけは自動車の汚染課徴金徴収にあたって他部門の協力を受けておらず、このような徴収体制が影響したと考えられる。自動車汚染課徴金の徴収においては、他部門との協調が重要であることが伺える。

(イ) 水質汚濁物質

水質汚濁物質についても、3都市間の増加率の相違が明らかとなっている。一番少ない吉林市が10.5%、鄭州市は43.5%、杭州市は84.5%である。まず、吉林市で水質汚濁物質に係る汚染課徴金徴収額があまり伸びてない原因として、1.4(ア)で検討したように、重金属に関する汚染課徴金は、91年通達の算定基準にもとづく徴収額が高くなっており、重工業が盛んな吉林市では汚染総量課徴金を導入しても徴収額が伸びなかったと思われる。

³⁴ 筆者が現地調査および中国留学中に入手したもので、公に販売はされていないが、その内容を博士論文において公表することについては承認を得ている。

³⁵ 中国における「県」は「市」の下に位置づけられており、日本とは逆の関係にある。

³⁶ 吉林市環境保護局編(2000:77)参照。

一方、杭州市が大きく汚水汚染課徴金を増やしている原因としては、杭州市において小企業（固定資産額 800 万元以下とされる）及びサービス業が発達していることが挙げられる。杭州市環境保護局でのヒアリング調査によれば、杭州市で汚染課徴金徴収対象となっている事業者は全部で約 14000 あり、そのうち小企業の数は約 4000、サービス業は約 6000 あるという。また、杭州市は今回の試点工作においてサービス業に対する汚染課徴金を厳格にし、納付を拒否した 6 つの事業者に対し司法を通じた強制執行を実施したということである。杭州市環境保護局の職員によれば、すでに処理施設を持っていて汚染物質排出基準を守っている企業にとって、新たな制度は必ずしも汚染課徴金の増加には結びつかず、そのため杭州市における主要な企業には反対もなかった、とされる。

（ウ）大気汚染物質

大気汚染物質に対する汚染課徴金の増加率は 3 都市全てで大きい、鄭州市と杭州市の増加率が約倍であるのに対して、吉林市は約 2.7 倍と特に際立っている。このように吉林市における大気汚染物質の徴収額が特に際立って増加した原因として、汚染課徴金試点工作が実施される前に、吉林市が SO₂ 課徴金の試点工作地域に入っていなかったことが考えられる。SO₂ 課徴金の試点工作地域では、SO₂ の排出 1kg につき 0.2 元が徴収されており、鄭州市では係数が 0.5 元とされたので SO₂ に係る課徴金が約 2.5 倍、杭州市では係数が 0.6 元であり SO₂ に係る課徴金は約 3 倍であるのに対し、SO₂ 課徴金試点工作地域に含まれていなかった吉林市では、汚染総量課徴金の施行により従来の 0.04 元から 0.5 元へと約 11 倍に引き上げられたことになる。

SO₂ に係る汚染課徴金が、汚染総量課徴金試点工作における徴収額の伸びに貢献しているということは新聞記事でも触れられ³⁷、杭州市環境保護局での聞き取り調査の際にも言及されていたが、吉林市でも SO₂ による寄与がなければ大気汚染物質に係る汚染課徴金の伸びはこれほど高くなかったであろう。

（エ）固体廃棄物

水質汚濁物質、大気汚染物質及び自動車に対する汚染課徴金と比較して、固体廃棄物に対する汚染課徴金は相変わらず僅かである。これは中国における廃棄物排出量が少ないことを意味するわけではない。廃棄物問題は、既に中国においても大きな環境問題として重視されており、全国で 1998 年に発生した工業廃棄物は 8.0 億トンと日本の産業廃棄物発生量のほぼ倍にあたる。固体廃棄物の汚染課徴金については、処分場が国の環境基準に違反している場合のみ課徴金を徴収するものとされているにもかかわらず、国の環境基準が 2001 年になるまで定められなかったことが影響していたと考えられる。

³⁷ 2000 年 1 月 29 日付け「中国環境報」2 面。

2.3.2 汚染総量課徴金試点工作の問題点

(ア)汚染課徴金の支払延期

吉林市では、試点工作期間中に汚染課徴金の支払延期申請をした企業数は32あり、その支払延期総額は1730.8万元もある³⁸。吉林市は大規模な国有企業が多く、その結果このような高額を支払延期になるものと考えられるが、このように高額な汚染課徴金が支払延期になることは、汚染課徴金制度の空洞化につながると懸念される。

(イ)汚染課徴金の免除

吉林市では、汚染課徴金の免除措置を受けた企業は11企業、その総額は2261.3万元に達する。汚染課徴金の免除は、排出基準を超過していない企業に対して行われることとなっているが、このように排出基準を超過していない企業に対する免除措置は汚染総量課徴金制度の趣旨に反するので見直すべきと、吉林市だけでなく鄭州市の環境保護局も提言している³⁹。

(ウ)法的根拠

汚染総量課徴金制度の法的根拠は、総量通達のみであり、この点はSO₂試点工作と同じである。「通達」とは具体的な政策の実施方法を定めたものであり、SO₂課徴金のように行政訴訟を提起されると環境保護局側が敗訴する可能性も否定できない。ヒアリング調査を行った吉林市と杭州市の環境保護局局員によれば、試点工作におけるこのような法的根拠の不安定な状態が、汚染課徴金の徴収効率に影響を与えていたとされている。

3. 汚染課徴金の徴収手続き及び履行確保手段

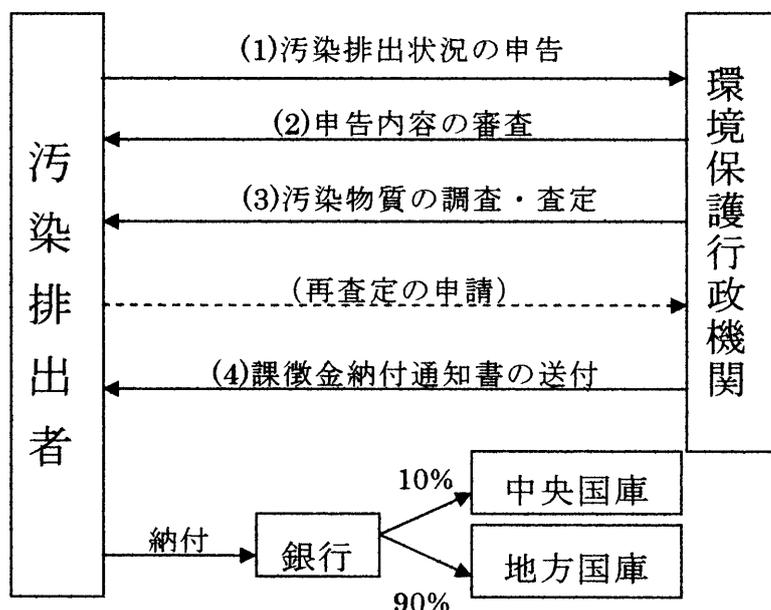
1982年の徴収弁法では、汚染課徴金の徴収手続き及び履行確保手段についてほとんど規定されていなかったが、2002年に国务院常務委員会を通過し2003年に公布された条例では、汚染排出量の査定や納付通知書の送付についても規定されている。また、条例の施行に合わせて、免除猶予通達が出された（財政部、国家発展改革委員会及び国家環境保護総局より。2003年6月）。それまでは、納付免除又は納付猶予に関する国家レベルの規定がないにもかかわらず、現実には地方の環境保護行政機関が納付免除も納付猶予も行っており、その場合の要件が必ずしも明確ではないことが、汚染課徴金の運用システムにおける重要な問題点の1つであった。

ここでは、条例で規定された徴収手続き及び履行確保手段の内容を明らかにし、その意義と問題点を検討する。

³⁸ 「吉林市总量排污收费试点工作总结报告」より。

³⁹ 「吉林市总量排污收费试点工作总结报告」及び「郑州市总量排污收费试点工作总结报告」より。

図 V - 1 課徴金徴収手続き



3.1. 徴収手続き

ここでは、条例に基づき中国汚染課徴金の徴収手続きの流れとその内容をまとめ（図 V - 1 参照）、条例及び免除猶予通達の規定に基づき、課徴金の免除及び猶予について規定された要件等を整理する。

① 汚染排出者による申告

汚染排出者には、排出汚染物質や汚染処理設備等について県又はそれ以上の地方政府の環境保護行政機関（以下、単に環境保護行政機関と呼ぶ）に申告することが義務づけられており（大気汚染防治法第 12 条等）、毎年 12 月 15 日までに次年度の汚染排出物質の種類及び量などを申告しなければならない。この時に申告すべき事項には、排出される汚染物質のみでなく、生産品、エネルギー消費量、水道使用量、汚染処理施設、リサイクル施設等も含まれており、これらの事項が変更された場合にはその旨環境保護行政機関に届け出なければならない。

② 申告内容の審査、通知

環境保護行政機関は、申告された生産品や原材料、汚染処理施設等に照らして、排出汚染物質の種類・量が矛盾していないかどうかを審査し、翌年の 1 月 15 日までに汚染排出者に審査結果を通知する。

③ 汚染排出状況の査定、通知

環境保護行政機関は、毎月若しくは四半期ごとに汚染の排出状況を調査した上で排出される汚染物質の種類及び量等を確定し、月末若しくは四半期末から 10 日以内に「汚

染排出査定通知書」を汚染排出者に送付する。この通知に対する再査定の申請は、通知書が送付されてから7日以内に行わなければならない。再査定の結果にも不服な場合は、先ず汚染課徴金を納付し、その後に上級の環境保護行政機関に不服審査請求をするか、若しくは人民法院に行政訴訟を提起するものとされている。

④ 課徴金納付通知書の送付

環境保護行政機関は、排出汚染物質の査定結果に基づき課徴金額を算定し、「汚染課徴金納付通知書」を作成して汚染排出者に送付する。環境保護行政部門は、「汚染課徴金納付通知書」を送付すると同時に、新聞又はテレビ、インターネット、公示版等の形式により汚染課徴金の額を公告し⁴⁰、社会的監督を受けなければならない（条例第13条）。汚染排出者は「汚染課徴金納付通知書」を受取った日から起算して7日以内に指定された銀行で汚染課徴金を納付しなければならない。行政不服審査の請求若しくは行政訴訟の提起は、「汚染課徴金納付通知書」を受取った日から起算して7日以内に行わなければならない。行政不服審査を請求せず行政訴訟も提起せず、期限内に汚染課徴金を納付しない者に対しては、環境保護行政部門が納付の督促を行い、督促期限内にも課徴金が納付されない場合には罰款及び生産停止処分の対象とする（汚染課徴金徴収使用管理弁法第21条）。

⑤ 国庫への納付

課徴金の納付先となる銀行は、財政部によって指定された銀行に限られている。指定銀行は汚染課徴金が納付されたその日に国庫へ納入しなければならない。その際、納付された汚染課徴金全体の90%は地方国庫へ、残りの10%は中央国庫へ納入することとなる。

⑥ 課徴金の納付免除

汚染総量課徴金の試点工作地域では、排出基準を超過していない企業に対して汚染課徴金の免除が行われていたが、条例及び免除猶予通達では、課徴金の納付免除の要件は、火山の噴火、洪水、干ばつ及び地震等の自然災害又は疫病、火災等の予期せぬ出来事により深刻な経済損失を受けていること、とされている（条例15条及び免除猶予通達1）⁴¹。

⑦ 課徴金の納付猶予

納付猶予の要件は、納付免除許可申請の審査中であること又は経営事情により倒産、生産停止若しくは一部生産停止の状態となっていることである。吉林市では、徴収総額

⁴⁰ 条例第13条における「公告」の手段について、国家環境保護総局編（2003：136）は、「新聞又はテレビ、インターネット、公示牌等の形式により汚染課徴金の額を公告する」と解説している。

⁴¹ また、養老施設、障害者福祉施設、幼稚園及び学校等の非営利目的の社会公益団体についても汚染課徴金の納付免除の対象とされている（免除猶予通達4）。免除申請は、財政行政機関と価格主管機関が環境保護行政機関と共に審査し許可するものとされている（免除猶予通達2）。

の約3分の2にあたる額が納付猶予対象とされている。免除猶予通達では、納付猶予期間は最長3ヶ月で、納付猶予許可決定が出たあと1年間は納付猶予の申請が認められないものとされた（条例第16条及び免除猶予通達6）。

なお、納付免除及び納付猶予が許可された者のリストは、その理由と共に公表（原語は公告）されるものとされた（免除猶予通達7）。

条例で規定されたこれらの徴収手続きは、これまで環境保護行政部門による部門規章や通達等で実施されてきたものであり、これらを行政法規である条例に明記したことには、汚染課徴金手続きを透明化し、社会的コンセンサスを高める上で重要な意義があったと思われる。課徴金の免除及び猶予についても、その要件等不透明な部分が多く、これまでに改善の指摘がなされてきたところであり、納付免除及び納付猶予の要件を条例に明記したことも重要な改正点として評価できる。

ただし、ほとんどの汚染排出者が汚染物質の自動計測器を備え付けておらず、汚染排出者による排出汚染物質に関する申告と環境行政機関による査定によって汚染課徴金の徴収額が決められる現在のシステムは、地域住民が汚染排出者の汚染排出状況を確認できる制度に整備することが重要であると思われる⁴²。条例で汚染課徴金額を公告するものとしたことは、地域の環境ガバナンス能力⁴³を高める上で注目すべき点であるが、客観的な汚染排出状況を地域住民が知ることのできるシステムを整備しなければ、本当の意味での「社会的監督」は実現しないものと思われる。

3.2. 汚染課徴金の履行確保手段

汚染課徴金の滞納及び不履行に対する履行確保手段としては、環境保護法や大気污染防治法、水污染防治法等で過料(罰款)に処すものとされ、徴収弁法では滞納金の徴収が規定されるのみであった。これに対して、条例では、汚染課徴金の滞納者に対しては環境保護行政機関が期限を定めて納付するよう命じ、それでも納付滞納者が命令に従わない場合には納付されるべき課徴金と同額以上3倍以下の過料(罰款)を科すものとし、さらに人民政府の承認（原語は「批准」）があれば、環境保護行政機関が生産停止、営業停止又は業務改善を命ずるものとした（条例第21条）。

納付の滞納に対して課される滞納金は、条例制定前までは環境行政費用の一部となっており、さらに一部の地方では汚染課徴金の納付拒否を倍加徴収の適用対象とし、徴収

⁴²日本では、主要な汚染源が排出される汚染物質については自動計測器によって測定され、オンラインで地方の環境行政担当者が確認できるようになっており、公害健康被害補償制度における賦課金の徴収対象は、それらの一定規模以上の汚染源に絞られている。

⁴³環境ガバナンスという用語は、1992年の地球サミット以後によく使われるようになっており、本稿でのガバナンスとは、「国家と社会を構成する市民などの多様な主体がともに作りあげていくよりよいマネジメント(管理)」(松下2002:11)という意味で使用している。

された課徴金はやはり環境行政費用の一部となっていたが、このような滞納金及び倍加徴収の用途については改善の指摘も多く、条例では環境行政費用としての使用が認められていない（第Ⅲ章 3 参照）。条例では、大気汚染防治法や水汚染防治法などの法律上の規定に沿って汚染課徴金の滞納を過料(罰款)の適用対象とし、金額についても汚染課徴金と同額以上 3 倍以下と明確化した⁴⁴。

一方、汚染課徴金の滞納者に対して環境保護行政機関が生産停止、営業停止又は業務改善を命ずるという規定は、どのくらいの期間の滞納がこれらの処分の対象となるのかなど処分の要件が定かではない。排出基準を遵守している者が、一時的な営業上の事由で汚染課徴金を滞納した場合にも生産停止、営業停止又は業務改善命令の対象とされるならば、汚染課徴金の滞納によって損なわれる社会公共の障害に比べて重すぎる処罰となる恐れもある。

納税不履行の場合には、税収徴収管理法（1992 年 9 月 24 日制定、1995 年 2 月 28 日改正）第 25 条以下の規定にもとづく差押えが適用されているが、条例で生産停止、営業停止又は業務改善命令という租税における強制徴収とは異なる履行確保手段を制度化している点は、条例のひとつの特徴であると言えよう。

4. まとめ

標準弁法における課徴金算定基準は、世界銀行の環境技術援助借款を利用して行った研究における研究成果をもとにしたものである。この研究報告書でも述べられているが、算定基準改正における最も重要な目的は、課徴金額を汚染処理費用よりも高く設定し、汚染の削減インセンティブとしての機能を高めることであり、そのために徴収すべき課徴金額は、1 汚染当量あたり水質汚濁物質で 1.4 元、大気汚染物質で 1.2 元とされていた（王・金他 1998:30-1）。しかし、現実に制定された標準弁法では、水質汚濁で 0.7 元、大気汚染で 0.6 元と設定された。従って、課徴金額を汚染処理費用よりも高く設定するという本来の目標は放棄されていることになる。

しかし、新旧算定基準をもとに算定された徴収額の比較検討の結果により、水質汚濁物質の中でも汚染課徴金の徴収が最も見込まれる COD の排出に対する汚染課徴金は標準弁法が徴収弁法の約 9.8 倍となり、物価上昇率を考慮に入れたとしても⁴⁵、COD の排出に係る汚染課徴金が増額されたことは明らかであり、同様に SO₂ に係る汚染課徴金も上昇している。一方、新しくサービス業及び畜産業からの排水に対して汚染課徴金が賦課されることとなり、特にサービス業への負担の増加は顕著である。

⁴⁴ なお、条例では滞納金について規定されていないが、徴収使用弁法第 22 条では、汚染課徴金を滞納した者から課徴額の 0.2% の滞納金を徴収するものと規定している。

⁴⁵ 『中国統計年鑑 2002』によれば、1985 年を 100 とした 2001 年の物価は 299.2 であり、この間の物価上昇率は約 3 倍である。

また、汚染総量課徴金の試点工作結果の検討から、汚染総量課徴金の導入により全ての汚染物質において徴収額が増加することも明らかとなっている。汚染総量課徴金の試点工作地域では、サービス産業の盛んな杭州市で水質汚濁物質に係る汚染課徴金の徴収額の増加率が特に高く、逆に重工業の国有企業が多い吉林市で汚染課徴金の増加率が低くなっており、CODの排出が多い軽工業及びサービス産業に対して厳しい汚染総量課徴金の算定基準の特徴が反映されているように思われる。

資料 1

82 年汚染課徴金徴収暫定弁法

(1982 年 2 月 5 日 国務院 制定)

第 1 条 (根拠規定)

『中華人民共和國環境保護法(試行)』第 18 条「国家の基準を超過して汚染物質を排出するものは、排出汚染物質の量と濃度に基づき、規定のとおりに汚染課徴金を徴収する」の規定に基づき、本弁法を制定する。

第 2 条 (目的)

汚染課徴金を徴収する目的は、事業者における経営の強化、資源の節約、資源の総合利用、汚染処理及び環境改善を促進することである。

第 3 条 (汚染排出者の義務)

全ての事業者は、国家が公布した『工業“三廢”排出試行基準』等の排出基準を遵守(原語は「執行」)すべきである。省、自治区、直轄市の人民政府が地方性(原語は「地区性」)排出基準を制定、公布したときには、当該地域の事業者は地方性排出基準を遵守(執行)すべきである。

前項の基準を超過して汚染物質を排出した事業者に対しては、汚染課徴金を徴収するものとする。その他の汚染物質排出事業者に対しては、暖房用ボイラー煤煙汚染課徴金を徴収する。

汚染排出事業者は、汚染課徴金の納付によって汚染処理責任、損害賠償責任及び法律で規定されたその他の責任を免れるものではない。

第 4 条 (汚染排出状況の申告及び登記)

汚染排出事業者は、当該地域の環境保護行政部門に対して排出汚染物質の種類、量及び濃度を誠実に申告及び登記すべきである。この数値が、環境保護行政部門又は環境保護行政部門に指定された管理測定事業者による査定の後、汚染課徴金徴収の根拠となる。

第 5 条 (汚染課徴金徴収基準)

汚染課徴金の徴収基準は、本弁法の附表の規定に基づき遵守(執行)する。工業が密集しており汚染が特別深刻な個別の大型及び中型都市は、国務院環境保護指導者小組の承認(原語は「批准」)を経て、徴収基準を適宜調整する。

汚染排出事業者が排出する廃水、排気ガス及び廃棄物で、同一の排出口から二種類以上の有害物質が排出されているときは、徴収額が最も高い一種類について汚染課徴金を算定すべきである。

地域性(「地区性」)排出基準を追加した項目については、省、自治区及び直轄市の人民政府が本弁法の附表を参照して徴収基準を規定すること。

第 6 条 (加重徴収、倍加徴収)

汚染課徴金徴収開始から 3 年以上経てもなお排出基準を満たさない汚染排出事業者に対

しては、汚染課徴金徴収額を毎年 5%加重して徴収するものとする。汚染排出事業者が汚染防止と管理強化により排出基準を満たした場合又は排出汚染物質の量と濃度を著しく低減させた場合、汚染排出事業者から当該地域の環境保護行政部門への申請及び環境保護行政部門の監視測定による事実確認に基づき徴収を停止又は徴収額を減額する。

「中華人民共和国環境保護法(試行)」の公布後に新設、拡張、改築された事業及び潜在能力の活用、革新、改良を行った事業の事業活動にともない排出される汚染物質が基準を超えている場合、並びに汚染物質の処理施設を保有しているにもかかわらずこれを運用せず又は無断で排除して排出汚染物質が基準を超えている場合には、汚染課徴金を倍加徴収する。

各省、自治区及び直轄市は、実際の状況にもとづき汚染課徴金徴収額について増額又は減額の規定を定めることができる。

第 7 条 (汚染課徴金納付期限、滞納金、地方財政)

汚染課徴金は毎月又は四半期に 1 度徴収する。汚染排出事業者は、その所属関係及び所有関係に関わらず、当該地域の環境保護部門の納付通知書にもとづき二十日以内に指定銀行に汚染課徴金を納付しなければならない。期限を過ぎても納付しない場合は、1 日につき 0.1%の滞納金を追加徴収する。

中央部署及び省(自治区、直轄市)に属する汚染排出事業者から徴収した汚染課徴金は、省の財政として収納し、その他の汚染排出事業者の汚染課徴金は当該地域の地方財政として収納する。中央部署及び省に属する事業者が集中する都市は、省人民政府の承認(原語は「批准」)を経て汚染課徴金を当該地域の地方財政として収納できる。

第 8 条 (汚染課徴金支出)

事業者が納付する汚染課徴金は、生産コストとして算入することができる。加重徴収された汚染課徴金の加重部分について、全民所有制企業は利潤留保又は企業基金から支出し、「利から税への改善、独立採算、損益自己責任」を実行する全民所有制企業及び集団所有制企業は所得税納付後の利潤から支出する。事業者が納付する汚染課徴金は、まず事業者の余剰利益又は予算外資金から支出し、不足する場合は事業費から支出することができる。

第 9 条 (汚染課徴金予算管理)

徴収された汚染課徴金は、予算として収納するが環境保護補助資金として独立して管理し、他の予算とは区別する。

環境保護補助資金は、環境保護行政部門が財政部門と協力して計画、配分し、使用する。特定用途のみに使用し、徴収を見越した使用はせず、収入に見合った支出とし、支出超過及び目的外使用をしてはならない。残余金が出た場合は、次年度に繰越して使用することができる。

第 10 条 (汚染課徴金使用方法)

環境保護補助資金は、重点汚染排出事業者の汚染源処理及び環境汚染の総合的な防止措置の補助のために使用すべきである。

汚染排出事業者が汚染防止措置を講ずるときは、まず自らの資金をこれに充てなければならないが、どうしても不足する場合は事業者の行政主管部門がこれを審査及び取りまとめたうえで環境保護行政部門及び財政部門に申請し、環境保護補助資金から一定の額の補助を受けることができる。この場合の補助金は、原則として納付された汚染課徴金の80%の額を超えてはならない。また、環境保護補助資金のうち80%は、環境保護行政部門及び財政部門の監督のもとに、各行政主管部門から汚染源処理の補助金として事業者に配分してもよい。第6条第2項の規定に該当する事業者は、補助の対象としてはならない。

環境保護補助資金は、環境保護行政部門の監視測定用器具及び設備購入のために適宜使用してもよいが、環境保護行政部門の行政経費、事務所建設及び宿舍建設等の非業務性費用として用いてはならない。

第11条 環境保護補助資金は、建設銀行の監督のもとに支給する。

第12条 各省、自治区、直轄市人民政府は本弁法にもとづき具体的な実施弁法を制定することができる。

第13条 本弁法は一九八二年七月一日より施行（原語は「執行」）する。

附則別表：汚染課徴金徴収基準

1. 排気ガス（省略。表V-3参照）
2. 排水（省略。表V-1参照）
3. 廃棄物（省略。表V-4参照）

（筆者訳）

資料2 「汚染課徴金徴収使用管理条例」

中華人民共和國國務院令（第369号）

『汚染課徴金徴収使用管理条例』は、2002年1月30日に國務院第54回常務會議を通過しており、ここに公布する。2003年7月1日より施行開始とする。

総理 朱鎔基

2003年1月2日

汚染課徴金徴収使用管理条例

第1章 総則

第1条 汚染課徴金の徴収、使用の管理を強化するため本条例を制定する。

第2条 環境に直接汚染物質を排出する組織（原語は「単位」と個人経営工商業者（以下排污者とする）は、本条例の規定に基づき汚染課徴金を納付しなければならない。

(2) 都市污水集中処理施設に污水を排出する排污者は、污水処理費用を納付するものとし、汚染課徴金は納付しないものとする。工業固体廃棄物の保管若しくは処理施設を設置した排污者でこれらの施設が環境保護標準に適合している場合又はそこに以前からある工業固体廃棄物の保管若しくは処理施設が改修を経て環境保護標準に適合するようになった場合には、これらの設置又は改修が完成した日より汚染課徴金を納付しなくてよい。

(3) 国家は積極的に都市污水処理及びごみ処理の産業化を推進する。都市污水処理及びごみ集中処理費用の徴収方法については新たに法規を制定する。

第3条 県級以上の人民政府環境保護行政主管部門、財政部門、価格主管部門は、各自の職責にしたがい、汚染課徴金の徴収及び使用について指導、管理及び監督を強化する。

第4条 汚染課徴金の徴収と使用は必ず厳格に責任を分け（原語は「収支両条線」）、徴収した汚染課徴金は一律国庫（原語は「財政」）に納めること。環境保護のための法の執行に必要な経費は環境保護行政主管部門の予算に編入し、これは各級政府の財政によって保障される。

第5条 汚染課徴金は全て環境汚染の防止処理専用に使われるべきであり、如何なる組織（単位）及び個人も転用、流用又は横領してはならない。

第2章 排出される汚染物質の種類、量の算定

第6条 排污者は、國務院環境保護主管部門の規定に基づき県級以上の地方人民政府環

環境保護行政主管部門に対して排出する汚染物質の種類及び量を申告し、併せて関係する資料を提供しなくてはならない。

第7条 県級以上の地方人民政府環境保護行政主管部門は、国務院環境保護行政主管部門によって定められた査定権限に従い、排污者により排出された汚染物質の種類及び量を査定する。

(2) 設備容量 30 万 kW 以上の電力企業から排出される二酸化硫黄の量は、省、自治区又は直轄市の人民政府環境保護行政主管部門が査定する。

(3) 査定後、汚染物質排出査定の責務を負う環境保護行政主管部門は、排出汚染物質の種類及び量を書面にて排污者に通知する。

第8条 排污者は、査定された排出汚染物質の種類又は量に意義のある場合、通知を受けた日から数えて 7 日以内に、通知を発した環境保護行政主管部門に再査定を申請することが出来る。環境保護行政主管部門は、再査定の申請を受けた日から数えて 10 日以内に再査定を行わなければならない。

第9条 汚染物質排出査定の責務を負う環境保護行政主管部門は、排出汚染物質の種類及び量を査定するにあたり、監視測定条件が整っていれば、国務院環境保護行政主管部門によって定められた監視測定方法に従い査定を行い、監視測定条件を備えていなければ、国務院環境保護行政主管部門によって定められた物料衡算方法に従い査定を行う。

第10条 排污者が、国家が指定した汚染物質排出自動監視制御器機を使用して監視測定を行っている場合、この監視測定データを排出汚染物質の種類及び量とみなす。

(2) 排污者の設置する汚染物質排出自動監視制御器機は、法に基づき定期検査を受けなければならない。

第3章 汚染課徴金の徴収

第11条 国務院価格主管部門、財政部門、環境保護行政主管部門及び経済貿易主管部門は、汚染処理産業化の進展に対する需要、汚染防止処理に対する需要、経済的技術的条件並びに排污者の受容能力に基づき、国家汚染課徴金徴収規準を制定する。

(2) 国家の汚染課徴金徴収規準の中で規定が定められていないものについて、省、自治区及び直轄市人民政府は地方汚染課徴金徴収規準を制定することができる。地方汚染課徴金徴収規準の草案は、国務院価格主管部門、財政部門、環境保護行政主管部門及び経済貿易主管部門に報告すること。

(3) 汚染課徴金徴収規準の修正は予告制を実行する。

第12条 排污者は以下の規定に従い汚染課徴金を納付すること。

① 大気及び海洋に汚染物質を排出する者は、大気污染防治法及び海洋環境保

護法の規定に従い、排出した汚染物質の種類及び量に基づき汚染課徴金を納付する。

- ② 水体に汚染物質を排出する者は、水污染防治法の規定に従い、排出した汚染物質の種類及び量に基づき汚染課徴金を納付する。水体に排出した汚染物質が国家又は地方の排出基準を超えている時は、汚染物質の種類及び量に基づき倍加課徴金を納付する。
- ③ 工業固体廃棄物の保管施設若しくは処理施設を設置していない汚染排出者又は設置した工業固体廃棄物の保管施設若しくは処理施設が国家の定める関係規定に適合していない汚染排出者は、固体廃棄物環境污染防治法の規定に従い、排出した汚染物質の種類及び量に基づき汚染課徴金を納付する。埋立て方式により危険廃棄物进行处理し、国家の定める関係規定に適合しない者は、排出した汚染物質の種類及び量に基づいて危険廃棄物汚染課徴金を納付する。
- ④ 国家の環境騒音基準を超える環境騒音汚染を発生させた者は、環境騒音污染防治法の規定に従い、発生させた騒音の声級に基づき汚染課徴金を納付する。

- (2) 排污者は、汚染課徴金を納付することによって、汚染の防止処理責任、汚染損害の賠償責任並びに法律及び行政法規により規定されたその他の責任を免れるものではない。

第13条 排出汚染物質の査定責務を負う環境保護行政主管部門は、汚染課徴金徴収規準と排污者が排出した汚染物質の種類及び量に基づき、排污者が納付すべき汚染課徴金の金額を確定し公告すること。

第14条 汚染課徴金徴収額の確定後、汚染物質排出査定の責務を負う環境保護行政主管部門は、排污者に汚染課徴金納付通知書を送付する。

- (2) 排污者は汚染課徴金納付通知書を受け取った日から数えて7日以内に、指定された商業銀行に汚染課徴金を納付しなければならない。商業銀行は納付された汚染課徴金を定められた比率で中央国庫と地方国庫に分納しなければならない。具体的な方法は国務院財政部門が国務院環境保護行政主管部門と共同で制定する。

第15条 不可抗力により重大な経済損失を被った排污者は、汚染課徴金の半額の減額又は汚染課徴金の納付免除を申請することができる。

- (2) 適当な措置を怠り環境汚染を生じさせた排污者は、汚染課徴金の半額減額及び汚染課徴金の納付免除を申請することができない。
- (3) 汚染課徴金の減額及び納付免除に関する具体的な方法については、国務院財政部門、国務院価格主管部門及び国務院環境保護行政主管部門が共同で制定する。

第16条 期限までに汚染課徴金を納付することができない特殊な事由のある排污者は、

汚染課徴金納付通知書を受け取った日から数えて7日以内に、納付通知書を発行した環境保護行政主管部門に汚染課徴金納付期限延長を申請することができる。環境保護行政主管部門は、申請を受理した日から数えて7日以内に書面による決定を出さなければならない。期限がきても決定が出されない時は、認められたものとみなす。

(2) 汚染課徴金の納付期限延長は最長で3ヶ月を超えないものとする。

第17条 汚染課徴金の減免及び納付期限延長が許可（批准）された排污者の名簿は、申請を受理した環境保護行政主管部門が同級の財政部門、価格主管部門と共同で告示（原語は「公示」）し、告示（公示）では減免、納付免除及び納付期限延長の許可（批准）の主な理由を明らかにするものとする。

第4章 汚染課徴金の使用

第18条 汚染課徴金は財政予算に編入しなければならない、これは環境保護専項資金として管理され、主に以下に列挙する項目に無利子補助又は有利子貸与される。

- ① 重点汚染源における汚染防止、処理
- ② 広域（原語は「区域性」）汚染の防止、処理
- ③ 汚染を防止、処理する新技術の開発、普及及び応用
- ④ 国務院が定めるその他の汚染防止、処理項目

(2) 環境保護専項資金に関する具体的な使用方法は、国務院財政部門及び国務院環境保護行政主管部門が共同でその他の関係部門の意見を取りまとめて制定するものとする。

第19条 県級以上の人民政府財政部門及び環境保護行政主管部門は、環境保護専項資金の使用に関する管理及び監督を強化しなければならない。

(2) 本条例第18条の規定する環境保護専項資金を使用する組織（単位）及び個人は、認可された用途で使用しなければならない。

(3) 県級以上の人民政府財政部門及び環境保護行政主管部門は、四半期ごとに同級の人民政府、上級の財政部門及び上級の環境保護行政主管部門に対して、管轄する行政区域で使用された環境保護専項資金に関する使用及び管理状況を報告する。

第20条 監査機関は環境保護専項資金の使用及び管理に対する監査監督を強化しなければならない。

第5章 罰則

第21条 規定された汚染課徴金を納付しない排污者に対して、県級以上の地方人民政府

環境保護行政主管部門は期限を定めて汚染課徴金の納付を勧告しなければならない。排污者が勧告期限を過ぎても納付しないときは、納付されるべき汚染課徴金と同額以上3倍以下の過料を科し、権限を持つ人民政府の承認があれば、生産停止、営業停止又は業務改善を命ずるものとする。

第22条 虚偽の申請によって汚染課徴金の減額、免除又は期限延長の認可を受けた排污者に対し、県級以上の地方人民政府環境保護行政主管部門は、職権に従い期限を定めて納付すべき汚染課徴金の納付を命じ、併せて、虚偽の申請により減額、免除又は期限延長が認可された汚染課徴金と同額以上3倍以下の過料を科すものとする。

第23条 認可された用途以外で環境保護専項資金を使用した環境保護専項資金の使用者に対し、県級以上の人民政府環境保護行政主管部門又は財政部門は、職権に従い期限を定めて資金使用方法の是正を勧告しなければならない。期限を過ぎても勧告に応じない環境保護専項資金使用者には、10年間環境保護専項資金の使用申請が認められず、併せて認可された用途以外に使用された資金と同額以上3倍以下の過料を科すものとする。

第24条 徴収すべき汚染課徴金を徴収していない又は徴収すべき金額より少なく汚染課徴金を徴収した県級以上の人民政府環境保護行政主管部門に対し、上級の環境保護行政主管部門は期限を定めて是正を命ずる又は当該排污者に汚染課徴金の納付を直接命ずることができる。

第25条 県級以上の人民政府環境保護行政主管部門、財政部門、価格主管部門の職員は、その行為が次の各号に挙げる行為のいずれかに該当するとき、刑法の職権濫用罪、職務懈怠罪又は公文書偽造罪に関する規定に従い刑事責任を負う。当該行為に対して刑事罰が適用されないときには、法律に従い懲戒処分に処するものとする。

- ① 本条例に違反して汚染課徴金の減額、免除、期限延長を認可した者。
- ② 環境保護専項資金を移用、流用又は横領した者。
- ③ 本条例の規定する監督管理職責を履行せず、違法行為を適切に処置せず、重大な結果を発生させた者。

第6章 附則

第26条 本条例は2003年7月1日から施行する。なお、1982年2月5日に国务院から発布された『汚染課徴金徴収暫定弁法』及び1988年7月28日に国务院より発布された『汚染源処理専用基金有償使用暫定弁法』は本条例の施行日をもって廃止するものとする。

(筆者訳)

終章

これまで中国汚染課徴金の仕組みとその運用について論じてきたが、ここでは第 I 章で指摘した汚染課徴金に関する 5 つの検討課題についての検討結果を総括したうえで、中国汚染課徴金の今後の展望と課題について述べる。

1. 検討課題の考察

(1) 中国汚染課徴金の法的性格

第 II 章における法律及び行政法規の規定の検討を通して、中国汚染課徴金の法的性格は汚染物質ごとに異なることが明らかになり、水質汚濁物質と大気汚染物質については、排出基準超過に対する制裁という性格の強い制度から、汚染の排出行為そのものに対して賦課される汚染削減のインセンティブとしての性格を重視する制度へと変化してきていることが明らかになった。一方、固体廃棄物については、1995 年制定の固体廃棄物法制定以降、安全性に関する要件を満たしていない処理施設での固体廃棄物処理に対してのみ汚染課徴金の納付義務が課され、騒音については騒音基準に違反した場合にのみ納付義務が発生する仕組みとなっている。

汚染課徴金徴収総額の約 3 割強を占める通常の汚染課徴金とは法的性格の異なる四項収入と呼ばれる汚染課徴金の法的性格については、第三章で過料(罰款)との相違を中心に考察し、その結果、汚染課徴金と過料(罰款)とは「違法性」の有無において異なる性質を有し、この場合の「違法性」とは、行政上の義務違反としてではなく、「情状の重さ」及び「危害や損失の程度」によって決められる実質的な意味での「違法性」と理解すべきであるということが明らかとなった。その主な根拠は、実際に各地方で運用されている地方性法規及び地方性行政規章の規定に於いて、汚染課徴金の倍加徴収の適用対象となっている行為には、一定の社会的危害性を有する行為が少なくないことにある。

また、SO₂ 課徴金の法的性格については、第四章で内蒙古自治区の元宝山発電所と内蒙古自治区環境保護局との行政訴訟を通して検討した。SO₂ 課徴金は、SO₂ による大気汚染の防止が国家の重点対策項目として中長期計画に組み込まれる中で実施された試点工作であり、排出基準を超過しているか否かに関わりなく排出総量に比例して徴収することが環境保護行政部門等の行政規章により定められていたが、これは排出基準を超過する汚染排出者に課徴金の納付を義務付けた 2000 年 4 月改正以前の大気污染防治法の規定とは矛盾するものであった。同制度は 1992 年より一部の地域において試験的に実施され始め、1998 年以降はほぼ全国の都市で実施されたが、内蒙古自治区の国家電力会社が環境保護局に対して提起した行政訴訟過程では、大気汚染に関する汚染課徴金は排出基準を超過した場合に賦課されるべきであることを示唆する最高人民法院の法解釈が

出され、この結果、各地で電力公司により行政訴訟が相次ぎ、SO₂ 課徴金に関する行政は混乱することになる。一方、2000年4月には大気汚染防治法が改正され、大気汚染物質については排出総量課徴金制度が取り入れられることになった。SO₂ 課徴金は、このように汚染課徴金制度が変化する過程で実施された試点工作であり、法的性格についての解釈が環境保護行政部門と人民法院とで異なる特殊な汚染課徴金であることが明らかとなった。

(2) 徴収された汚染課徴金の用途について

第Ⅲ章第3節における検討の結果、四項収入以外の汚染課徴金（基準超過課徴金、汚水課徴金及びSO₂ 課徴金）は、主に汚染源における汚染処理のために無償で補助されるか有償で貸与されていることが明らかとなった。特にSO₂ 課徴金については、徴収された額の90%以上が汚染排出者へ汚染処理目的で支給されることとなっている¹。つまり、四項収入以外の汚染課徴金については、汚染行為による社会的損失に対する経済的補償というより、汚染排出者に汚染処理を促すための費用確保という性格が強いということになる。

一方、処罰性を有する倍加徴収などの四項収入が、全て環境行政補助資金として環境保護行政部門によって使用されていたことも明らかとなった。ただし、このような汚染課徴金の使用方法に対しては批判的な指摘も多く、2003年7月より施行された条例では、それまでのような倍加徴収及び加重徴収の規定が削除され、また条例と同時に施行された部門規章では、環境行政補助資金としての汚染課徴金の使用が禁止され、使用目的が「重点汚染源における汚染の防止及び処理」、「広域汚染の防止及び処理」及び「汚染を防止又は処理する新技術の開発、普及及び応用」に限定された。これにより、行政法規に記されていない用途への汚染課徴金の使用も減少することになると思われる。

現在の中国では、徴収の趣旨や用途の不透明な金銭徴収が「乱收費」と呼ばれ、ひとつの社会問題となっているが、汚染課徴金についてはその用途が汚染防止目的に限定されたことにより、環境保全目的で有効に使用される仕組みへと変化しつつあるように見られる。

(3) 費用負担の範囲及びその法的根拠について

例えば、河川が特定企業からの排水を原因として汚染された場合、この汚染を放置した結果発生した被害を被汚染者のみに負担させたり、原状回復費用を税金のみによって負担したりするならば、そのような費用負担のあり方は汚染者と被汚染者との公正さという観点から妥当であるとは言えない。汚染排出に伴う費用負担の不公正な状態を是正

¹ このような汚染課徴金の用途に着目し、中国の汚染課徴金制度は「原因者負担原則あるいは汚染者負担原則に基づく課徴金であると同時に、政策金融でもあるという二重の性格を持っている」との指摘もある。神野（1995：91）より。

する上で、汚染課徴金はひとつの有効な手段となり得るのである。そしてその場合、汚染排出によって発生する社会的費用のうちどこまでを汚染課徴金によって汚染排出者に課すのかが重要なカギとなる。

汚染課徴金の費用負担について、中国の環境保護行政部門は、経済補償説又は部分的経済補償説を採用し、汚染行為によって社会に与えた危害が「違法性」を有するほど重大ではない場合に、汚染行為による損失に対する経済的補償として徴収される金銭として汚染課徴金を正当化している²。では、経済補償説における費用負担は具体的にどのような費用を想定しているのか。

費用負担の範囲としては、汚染の防除費用、環境復元（原状回復）費用、汚染被害者に対する補償費用、経済学的理論から導き出される外部費用の負担などが考えられるが、経済補償説における補償とは、具体的に汚染排出によって損なわれた環境の復元費用を意味するものと説明されている³。しかし、現実に運用されている汚染課徴金の用途を見ると、徴収された課徴金の多くが汚染排出者への汚染処理補助資金又は環境行政費用として使用されてきており、このような仕組みで運用されてきた汚染課徴金を経済補償説によって正当化することは困難である。

一方、2003年7月以降は、汚染課徴金の用途が「重点汚染源における汚染の防止及び処理」、「広域汚染の防止及び処理」並びに「汚染を防止又は処理する新技術の開発、普及及び応用」に限定されることとなり、今後、広域汚染の防止及び処理や汚染防止技術の開発、普及等に重点的に使用されるならば、経済補償説が現実の運用実態に妥当するものとなり得る。さらに、汚染行為による社会的損失には、汚染被害者に対する補償費用も含まれており、このような補償費用も汚染課徴金の費用負担の範囲に含めることは、汚染者と被汚染者との間の費用負担の不公正を是正する上でも重要な意義があると思われる。

（4）汚染課徴金の算定方法及び決定手続について

汚染課徴金の算定方法については、第V章で述べたように、2003年の条例施行に伴い徴収基準が排出基準超過濃度から汚染排出総量に変更された。また、納付すべき課徴金の賦課対象汚染物質が単数から複数へと変更された。すなわち、最も納付額の高い1種類の汚染物質について納付額が算定される制度から、最も納付額の高い3種類の汚染物質について算定された額の総額が納付額とされる算定方法へと変更された。これにより、汚染排出者に対する負担は増大したと思われるが、新たな算定方法の研究段階における「課徴金を汚染処理費用よりも高く」という目標は達成されず、汚染削減効果については不透明である。汚染課徴金の納付額を決定する算定方法を定める際には、国家の経済及び技術条件を考慮するものと法律上明記されており（大気污染防治法第14条第1項）、

² 第三章第1節における河南省の行政訴訟事件を参照。

³ 施（1982：3）、蔡（1981：2）参照。

汚染課徴金の汚染削減インセンティブ機能の限界を示している。

汚染課徴金の決定手続過程については、1982年の徴収弁法ではほとんど規定されていなかったのに対して、2003年施行の条例では決定までの事前手続が明確に記され、また汚染課徴金の免除及び納付猶予に関する規定も明記されており、決定手続における公正の確保と透明性の向上については一定の前進があったと言える。

行政活動における公正の確保と透明性の向上を図る傾向は、汚染課徴金に限らず、現在の中国では行政活動全般について見られる。例えば、2003年8月27日に公布され、2004年7月1日より施行された「行政許可法」は、公民、法人及びその他の組織の合法権益を保護すること、公共の利益と社会秩序を維持すること並びに行政機関による有効な行政管理を監督し保障することを目的とし（第1条）、公民、法人及びその他の組織による特定の活動を認める（原語は「准予」）際の手続を詳細に定めている。中国では行政機関の権限が強く、「審批、審核、批准、認可、同意、登記」など多様な形式の「行政許可」⁴の取得義務を課すことにより経済活動を広く規制してきたが、これらの行政許可における手続は不透明であり、行政機関の都合により恣意的に利用されることもしばしばあった。行政許可法の立法の背景には、このような行政機関による権限の濫用を防ぐ目的があり⁵、同様の目的で、2004年3月22日に国務院が「法に依る行政の全面的推進の実施綱要」を發布して、全国の行政機関に法に依る行政の徹底を求めている⁶。このような流れは、中国経済のグローバル化による影響を受けており、汚染課徴金における手続規定はこのような流れに沿って追加されたものと考えられる⁷。

（5）課徴金の履行確保手段について

納付遅延者に対しては、環境保護行政機関が期限を定めて納付するよう命じ、それでも納付遅延者が命令に従わない場合には納付されるべき課徴金と同額以上3倍以下の過料(罰款)が科されることとなり、さらに人民政府の承認があれば、環境保護行政機関が生産停止、営業停止又は業務改善を命ずるものとされている（条例第21条）。

第三章で汚染課徴金に関わる地方性法規等を検討したなかで明らかになったように、

⁴ 2002年8月23日に開かれた全人大常務委における国務院法制弁公室主任の楊景宇氏による行政許可法の草案説明では、「行政許可」とは「審批、審核、批准、認可、同意、登記」を全て含むものと解説されている。日本法における「許可」の概念とは異なるので注意が必要である。法律上の定義は（第2条）、「行政機関が公民、法人及びその他の組織による申請に基づき、法に基づく審査を経て、特定の活動に従事することを認める（原語は「准予」）行為」である。なお、草案説明について詳細は、国家環境保護総局政策法規司編（2004：32-5）参照。

⁵ 前掲注の草案説明による。国家環境保護総局政策法規司編（2004：32）参照。

⁶ 国家環境保護総局政策法規司編（2004：51-61）参照。

⁷ 前掲注の草案説明では、「行政許可法を制定することは、行政許可制度改革の成果を固め、対外的に承認した事項を履行し、・・・（途中省略）、腐敗を根本から予防し統治するうえで重要な意義がある。」と明記されている。

汚染課徴金の納付拒否に対してはこれまで倍加徴収が適用されていた地域もあったが、倍加徴収はすべて環境行政費用補助として使用されるため批判的な主張も見られた。条例では、「倍加徴収」ではなく、「過料(罰款)」とされたため、過料(罰款)が行政処罰法の規定どおりに使用されるならば、義務履行確保手段の透明化につながるものと評価されるが、より強制力の強い生産停止や営業停止、業務改善命令の発令基準が明らかでなく、本当に運用される見込みがあるのかどうかは疑問点として残されている。

2. 中国汚染課徴金の今後の展望と課題

1997年7月、中共中央と国務院は「企業を対象にした不合理な各種費用徴収問題に関する決定」を公布し、国務院の各行政部門及び地方人民政府に対して「乱收費」と呼ばれる不合理な各種費用の徴収に対する調査、整理を指示した。環境保護行政に関わる「收費」についても、1996年12月に「建設項目環境保護保証金」が廃止され、1999年12月には「自動車排ガス検査測定費」、「最優秀環境保護応用技術の審査評価費」、「環境保護科学技術成果証書作成費」及び「環境保護工程設計証書の審査評価費」⁸が廃止された。

汚染課徴金に関しては、2000年10月20日に財政部と国家環境保護総局が地方の財政行政部門及び環境保護行政部門に対して「汚染課徴金の徴収使用管理強化に関する通達」を出し、中央行政部門の承認なく汚染課徴金の徴収項目の追加、徴収範囲の拡大、徴収基準の変更などを行わないよう指示している⁹。2003年7月に施行された条例では、汚染課徴金の算定基準に関して汚染物質ごとに汚染当量値が定められ、徴収手続も納付額等を事前に告知するなどの手続が定められ、徴収された課徴金の不透明な行政費用への使用が禁止されるなど、それ以前に比べれば算定方法、徴収手続及び使用方法が透明化する傾向にあり、1990年代後半から特に強調されるようになった「依法治国」¹⁰という中国の国家目標に向かって前進しているように見られる。

このように中国の汚染課徴金制度の仕組みは、徴収手続及び使用手続における法的統制という意味において改善されており、また、すでに指摘してきたように、汚染防止機能の強化という側面から見ても向上しつつあるものと言える。特に、汚染課徴金の算定基準として全ての汚染物質の有害性に合わせて汚染当量値を定めるなどの算定方法の改正や、不透明であった汚染課徴金の使用状況の明確化は重要な改善点として指摘される。ここでは最後に、このような仕組みが現実の汚染防止に十分な効果をあげるうえで考慮すべき課題について、考察の結果を以下にまとめる。

まず第1に、汚染課徴金を効率的かつ確実に徴収し、効果的に使用するためには、汚

⁸ 国家環境保護総局政策法規司編（2001：184、187）参照。

⁹ 前掲注191頁参照。

¹⁰ 1999年の憲法改正により（1999年3月15日全国人大通過、同日公布、同日施行）、憲法第5条第1項に「中華人民共和国は法に依って国を治め、社会主義法治国家を建設する」という条項が追加された。

染課徴金制度の趣旨を具体的に示し、それに沿って汚染排出者の費用負担の範囲とその法的根拠を明らかにする必要があると思われる。第Ⅱ章で指摘したように、汚染課徴金の制度趣旨は法律上明記されておらず、また国務院の行政法規である条例にも明記されていない。環境保護行政部門は、「経済補償説」にもとづき汚染課徴金による費用負担を正当化しようとしているが、現在の汚染課徴金の用途から矛盾も明らかとなった。汚染課徴金を納付する汚染排出者はもとより、被汚染者にとっても説得力のある費用負担範囲とその根拠を法律又は行政法規で明らかにすることは、汚染課徴金に対する社会的コンセンサスを高め、効率的な徴収の確保及びその効果的な使用を促進することになるであろう。

第 2 に、汚染課徴金の費用負担の範囲と根拠を明らかにすると同時に、各企業の排出汚染物質に関する情報や汚染課徴金の用途に関する情報の公開性を高めることにより、汚染課徴金に対する社会的コンセンサスは高まり、地域の環境管理能力も向上するものと思われる。条例第 6 条によれば、汚染排出者は地域の（県レベル以上の）環境保護行政部門に排出する汚染物質の種類と量に関する資料を提出することとされており、この資料に基づき汚染課徴金の納付義務が課せられる。汚染の排出に関わっているのは汚染排出者だけではない。被汚染者もそれらの汚染物質や汚染課徴金の用途に関心を持つのは当然であり、汚染者と被汚染者が情報を共有して地域の環境管理に貢献するシステムがあれば、汚染課徴金の環境保全機能もより高くなるとと思われる。

第 3 に、環境保護行政部門の行政能力の向上が重要である。中国ではまだ排出汚染物質の自動測定機器が普及しておらず、汚染の排出状況は企業による自己申告と環境保護行政部門による抜き打ち検査に依存する状況である。しかも、地方の環境保護行政部門の中には、工場等から排出される汚染物質を測定する機器を備えていない地域もある¹¹。今後、企業における排出汚染物質の自動測定機器の設置が進むまでの間、汚染課徴金の厳格な徴収を確保するためには、環境保護行政部門の行政能力の向上が不可欠であり、またそのための財源の確保も必要とされていると考える。ちなみに、2000 年において環境行政補助資金として使用されていた汚染課徴金の金額は 25.7 億元である。もちろん、これらの環境行政補助資金には不透明な用途もあり、条例及び関係する部門規章により、このような環境行政目的の使用が禁止されたことは肯定的に評価されるべきであるが、一方で、環境保護行政に対して十分な予算が確保されることも重要であろう。第Ⅲ章で紹介した経費配分弁法によれば、地方の一般財政から環境保護行政経費も必要なだけ支給されるということであるが、今後の環境行政にどのような影響が出るか注目される。

最後に、特に有害性が高く人の健康に直接影響するような汚染物質の排出については、汚染課徴金の運用にとどまらず、排出基準の遵守を強制するシステムが不可欠である。

¹¹ 筆者が 2004 年 9 月 11 日から 13 日まで訪れた福建省寧徳市屏南県の環境保護局は、当地で汚染問題に関わる民事訴訟が提起されるまで、県内の工場から排出される汚染物質の濃度を測定する機器を有していなかった。

この問題は、直接汚染課徴金の仕組み及びその運用に関わる問題ではないため、本稿ではほとんど取り上げなかったが、汚染課徴金が基準違反課徴金から汚染総量課徴金へとその法的性格を変化させた今、排出基準違反者に対する強制措置の有効性についても今後検討される必要があると思われる。この問題については、今後の研究の課題としたい。

卷末資料：中国の汚染課徴金に関わる地方性法規及び地方性行政規章

地方	No.	行政部門	名稱	发布日期
北京	1	市人民政府	北京市加强炉窑排放烟尘管理暂行办法	n. d.
	2	市人民政府	北京市排放废水收费暂行办法	n. d.
	3	市人民政府	关于颁发《北京市执行国务院〈征收排污费暂行办法〉的实施办法》的通知	1982/5/13
	4	市环境保护局 市财政局 中国人民建设银行北京分行	关于执行排污收费补助金使用管理暂行办法的通知	1984/9/11
	5	市环境保护局	关于改按《北京市水污染物排放标准（试行）》征收污水超标排污费的通知	1985/12/14
	6	市人民政府	北京市污染源治理专项基金有偿使用实施办法	1989/10/25
天津	1	市人大常委会	对排放污染物实行超标收费和罚款暂行办法	1981/1/29
	2	市人民政府	关于颁布《天津市征收排污费暂行办法》的通知	1984/10/31
河北	1	省革命委员会	关于对排放有毒有害污水实行收费的暂行规定	1979/11
	2	河北省	对排放有毒有害污水单位征收污水费和污水费管理使用的暂行规定	1981/8/26
	3	省人民政府	关于发布《河北省征收排污费暂行办法实施细则》的通知	1982/8/7
	4	城乡建设环境保护厅 省财政厅	关于改革排污费使用办法的通知	1984/6/14
	5	省城乡建设环境保护厅 省计划委员会 省经济委员会 省财政厅	关于征收使用排污费几个问题的通知	1985/1/4
	6	城乡建设环境保护厅环境保护局	关于加强征收排污费管理工作的通知	1985/1/17
	7	省人民政府	河北省污染源治理专项基金有偿使用办法	1989/2/17
	8	省环境保护局 省财政厅	关于认真清理挪用排污费问题的通知	1987/12/12
	9	省环境保护局 省物价局 省财政厅	关于印发《河北省油田开发，生产排污收费暂行办法》的通知	1993/6/3
	10	省物价局 省财政厅 省环境保护局	转发国家计委，财政部《关于征收污水排污费的通知》	1993/8/27
	11	省环境保护局	关于对部分排污单位执行国家和省征收排污费有关规定中一些问题解释的通知	1995/8/4
秦皇岛市	1	市革命委员会	关于认真执行河北省革委《关于排放有毒有害污水收费的暂行办法》的实施细则	1980/2/1
	2	市革命委员会	关于排放烟尘收费办法的暂行规定	1980/3/1

地方	No.	行政部门	名称	发布日期
	3	市革命委员会环境保护办公室 市财政厅 中国人民银行秦皇岛支行	关于污水,烟尘收取排污费具体问题的联合通知	1980/4/15
	4	市环境保护局 市计委 市经委 市财政局	关于执行《秦皇岛市征收排污费实施细则》的通知	1985/2/27
	5		秦皇岛市噪声管理暂行规定	n. d.
	6	市环境保护局 市物价局 市财政厅	关于在全市开展征收工业燃煤二氧化硫排污费的通知	1994/3/13
	7	市环境保护局	关于征收二氧化硫排污费的补充通知	1994/7/1
	1	省人民政府	关于对排放有毒有害污染物超标单位实行收费和罚款的暂行规定	1980/3/10
	2	中国人民银行山西省分行 省环境保护局	关于对超标排污收费和罚款实行扣款的办法的通知	1981/4/27
山西	3	省人民政府	印发《山西省贯彻〈征收排污费暂行办法〉的实施细则》的通知	1985/5/16
	4	省环保局	的补充通知	1985/6/21
	5	省财政厅 省环境保护局 省乡镇企业管理局	的实施细则》的通知	1986/8/6
	6	省财政厅 省环境保护局	关于征收排污费应按规定纳入预算管理的通知	1987/2/21
	7	省财政厅 省环境保护局	关于将环境保护补助资金由拨款改为拨贷并行的通知	1988/2/1
	8	省物价局 省环境保护局	关于核定征收排污费征收标准的通知	1988/1/14
	9	省物价局 省环境保护局	关于排污费征收标准的补充通知	1988/8/4
	10	省财政厅 省环境保护局	关于下发《环境保护补助资金由拨款改为贷款的实施方案》补充规定的通知	1989/9
	11	省审计局 省环境保护局	加倍收费,滞纳金 和补偿性罚款缴库及使用问题的复函	1988/11/13
	12	省物价局 省财政厅 省环境保护局	关于印发全省环保系统行政事业性收费的通知	1992/1/15

地方	No.	行政部门	名称	发布日期	
太原市	13	省环境保护局	关于对新颁排污收费标准有关问题的说明	1992/6/20	
	14	省物价局 省财政厅 省环境保护局	关于扩大征收固定源超标环境噪声超标排污费范围的补充通知	1993/7/1	
	15	省环境保护局 省经贸委 省财政厅 省物价局	关于印发《焦炭排污费征收管理实施办法》的通知	1995/5/12	
	16	省环境保护局 工商银行山西省分行	关于协助环保部门做好征收排污费工作的通知	1995/7/6	
	1	市革委会	的暂行规定》的办法	1980/4/22	
	2	人民政府	关于印发《太原市征收排污费实施办法》的通知	1983/1/29	
	3	市环境保护局 市财政局 中国人民银行太原市支行 中国建设银行太原市支行 中国农业银行太原市支行 中国银行太原分行	关于对超标排污收费和罚款逾期不缴实行扣款办法的通知	1983/10/10	
	临汾地区	1	地区行政公署环境保护局 地区行政公署财政局 地区行政公署物价局	关于印发《临汾地区征收排污费管理办法》的通知	1992/7/6
	内蒙古	1	内蒙古自治区	排污收费暂行规定	n. d.
		2	自治区人民政府	知	n. d.
3		自治区人民政府	转发国务院发布的《征收排污费暂行办法》的通知	1982/8/12	
4		自治区人民政府	内蒙古自治区征收排污费实施办法	1991/10/16	
5		自治区人民政府	关于对包头市提高大气氟化物超标排污费征收标准问题的批复	1994/2/25	
6		自治区物价局 自治区财政厅 自治区环境保护局	关于印发《内蒙古自治区排污费征收标准》的通知	1995/4/14	
7		自治区人民政府	关于印发《内蒙古自治区分级征收排污费实施办法》的通知	1995/11/13	
辽宁	1	省人民政府	关于印发《辽宁省排放污染物收费和罚款暂行规定》的通知	1980/7/4	
	2	省计划委员会 省经济委员会 省财政局 建设银行辽宁省分行 省环境保护局	关于排污收费和罚款资金管理使用的有关规定的通知	1981/2/10	

地方	No.	行政部门	名称	发布日期	
	3	省人民政府	关于贯彻执行国务院《征收排污费暂行办法》的通知	1982/7/15	
	4	省环境保护局	关于调整排污费征收标准的通知	1984/10/26	
	5	省人民政府	关于改进排污费管理的若干规定	1985/12/9	
	6	省环境保护局 省财政厅	关于省集中排污费解缴办法的通知	1986/5/5	
	7	省人民政府	关于进一步加强环境保护工作的通知	1990/11/27	
	8	省环境保护局 省财政厅	定)的通知》的通知	1990/7/10	
	9	省人民政府	辽宁省污染源治理专项基金有偿使用实施办法	1992/12/12	
	10	省环境保护局 省物价局 省财政厅	发布《关于征收排污水费的若干规定》的通知	1993/6/29	
	大连(旅大)	1	市革委会	关于颁发《旅大市排放污染物收费暂行规定》的通知	1980/4/19
		2	市财政局 市环境保护局 中国人民建设银行大连市分行	关于加强排污收费管理工作的通知	1986/3/25
沈阳市	1	市人民政府办公厅	关于印发《沈阳市征收乡镇企业排污费暂行办法》的通知	1987/2/12	
	2	市人民政府	沈阳市征收排污费实施细则	1987/12/26	
	3	市人民政府	沈阳市环境保护基金管理办法	1990/6/19	
	4	市环境保护局 市劳动人事局 市财政局	关于下发《沈阳市排污收费工作考核评比奖励办法》的通知	1987	
	5	市环境保护局	关于征收三资企业排污费等有关问题的规定	1988/4/29	
	6	市环境保护局 市物价局 市财政局	沈阳市关于征收排污水费的规定	1993/7/1	
	7	市人民政府	关于修改《沈阳市环境保护基金管理办法》的决定	n. d.	
吉林	1	省政府	关于转发《吉林省实行排污收费的暂行办法》的通知	1981/7/2	
	2	省人民政府	关于贯彻《征收排污费暂行办法》的通知	1982/6/17	
	3	省环境保护局	对沥青烟等有害气体征收排污费问题的批复	1982/12/28	
	4	省人民政府办公厅	关于征收排污费的补充规定	1984/7/6	
	5	省人民政府	转发省环保局《关于下放排污费使用管理权限的报告》的通知	1985/1/19	
	6	省环境保护局 省财政厅	关于加强排污费财务管理的规定	1986/6/8	

地方	No.	行政部门	名称	发布日期	
	7	省环境保护局 省财政厅 中国人民建设银行吉林省分行	吉林省环境保护基金贷款管理暂行办法	1988/7/1	
	8	省环境保护局	关于加强排污费资金管理的通知	1987/3/21	
	9	省环境保护局	关于“吉林省征收排污费实施办法”及其说明的报告	1988/8/13	
	10	省环境保护局 省财政厅 省物价局	关于征收排污水费的通知	1991/9/21	
	11	省环境保护局	关于缓、减、免缴排污费的规定	1992/8/28	
	12	省环境保护局 省财政厅 省物价局	关于发布《吉林省征收个体工商户超标排污费暂行办法》的通知	1992/12/30	
	13	省环境保护局	关于进一步加强排污费征收和使用管理工作的通知	1995/11/3	
	14	省环境保护局	关于印发《吉林省环境监理办法》的通知	1995/11/3	
	15	省人民政府	吉林省排污费征收使用管理办法	1996/6/7	
	长春市	1	市环境保护局 市财政局 市建设银行	关于实行《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》的通知	1988/6/7
		2	市环境保护局 市财政局 市建设银行	关于长春市《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》的补充通知	1990/3/2
	黑龙江	1	省人民政府	关于对超过国家标准排放有毒有害污染物实行收费和惩罚的暂行规定	1980/11/7
		2	省人民政府	关于颁布《黑龙江省征收排污费实施办法》的通知	1982/9/3
		3	省环境保护局 中国工商银行黑龙江省分行	关于收取排污费的规定	1986/11/11
		4	省环境保护局	征收排污费奖金管理办法（试行）	1986/6/12
5		省环境保护局 省财政厅	关于环境保护补助资金由拨款改为拨贷并行的通知	1988/4/12	
6		省环境保护局	关于开展环保补助资金检查的通知	1989/3/25	
7		省环境保护局 省物价局 省财政厅	关于转发《关于调整超标污水和统一超标噪声排污费征收标准的通知》的通知	1991/8/20	
8		省环境保护局 省物价局 省财政厅	关于征收排污费有关问题的补充通知	1992/6/17	

地方	No.	行政部门	名称	发布日期	
	9	省环境保护局 省物价局 省财政厅	转发国家计委, 财政部《关于征收污水排污费的通知》的通知	1993/8/23	
	10	省财政厅 省物价局 省环境保护局	关于征收难以监测污染源排污费的通知	1995/3/8	
江苏	1	省人民政府	关于排污收费和罚款试行办法	1980/8/28	
	2	江苏省	关于从1983年7月1日起执行国务院《征收排污费暂行办法》的通知	1983/6/10	
	3	省环境保护局 省财政厅 省物价局	污费征收办法(试行)》 的通知	1993/2/23	
	南京市	1	市人民政府	关于《南京市征收排污费实施办法》的通知	1983/9/14
		2	市环境保护局 市财政局 中国人民银行南京市支行 中国人民建设银行南京市支行	关于颁发“环境保护专项贷款基金”暂行规定的通知	1984/4/18
		3	市人民政府	关于印发《南京市环境噪声管理条例, 炉窑烟尘排放管理条例实施细则》的通知	1985/7/4
		4	市人民政府	关于批转《关于加强排污费使用管理的意见》的通知	1989/10/4
		5	市财政局 市环境保护局	关于调整环保专项贷款利率的通知	1989/8/20
	6	市环境保护局	关于颁发《南京市环境监理工作实施办法》的通知	1994/3/30	
	苏州市	1	市革委会	关于奖励综合利用和“三废”排放罚款的暂行规定	1979/7/7
上海市	1	市环境保护局	关于对企事业单位排放污染物实行收费和罚款的办法(试行)	1980/7/11	
	2	市财政局 市环境保护局	的通知	1980/9/8	
	3	市人民政府	上海市排污收费和罚款管理办法	1984/5/11	
	4	市环境保护局 市财政局	关于印发《上海市排污收费和罚款管理办法》实施细则的通知	1984/7/10	
	5	市人民政府	批转市规划委关于本市氨氮排放标准问题处理意见的通知	1986/5/13	
	6	市人民政府	的通知	1986/10/28	
	7	市财政局 市经济委员会 市环境保护局 建设银行上海市分行	关于印发“上海市环境保护专项贷款暂行办法”的通知	1987/7/23	
	8	市环境保护局	关于征收排污费工作中几个问题的报告	1986/3/14	
	9	市城乡建设规划委员会	关于本市氨氮排放标准问题的处理意见	1986/3/15	

地方	No.	行政部门	名称	发布日期	
	10	市环境保护局	关于贯彻市府(1986)47号文的实施意见	1986/6/5	
	11	市环境保护局	关于对本市化肥行业征收氨氮超标排污费的具体实施意见	1986/10/17	
	12	市环境保护局	关于对废渣收费的补充规定	1987/7/8	
	13	市环境保护局	关于执行“上海市固定源噪声污染控制管理办法”的意见	1988/1/30	
	14	市环境保护局	关于《上海市污染源治理专项基金有偿使用实施办法》的补充意见	1988/11/15	
浙江	1	浙江省	征收排污费和罚款暂行规定	1982/6/10	
	2		关于颁发《浙江省排污费征收暂行标准》的通知	1982/7/2	
	3	省经济委员会 省环境保护局 省财政厅 中国人民建设银行浙江省分行	关于征收排污费中几个具体问题的通知	1982/8/6	
	4	省财政厅 省环境保护局 中国人民建设银行浙江省分行	关于对部分环保补助资金试行低息贷款的办法	1986/8/13	
	5	省环境保护局 省财政厅 中国人民银行浙江省分行	关于污染源治理专项基金有偿使用有关问题的通知	1990/7/13	
	6	省人大常委会	关于修改《浙江省征收排污费和罚款规定》的决定	1997/11/12	
	杭州市	1	省革命委员会	关于颁发《杭州市工矿企业排放污染物收费和罚款暂行办法》的通知	1979/7/26
	宁波市	1	市人民政府	批转市环保局《关于建设烟尘控制区实施意见的报告》的通知	1988/8/1
	温州市	1	市环境保护局	关于温州市环境监理所排污收费奖励试行办法的批复	1993/2/5
		2	市环境保护局	关于实施《温州市征收燃煤二氧化硫排污费暂行办法》的通知	1994/10/12
		3	市环境保护局	关于在全市范围开展环境监理工作年度考核有关事项的通知(试行)	1995/5/25
安徽	1	省人民政府	颁发《安徽省环境管理规定》	1980/12/12	
	2	省财政厅 中国人民建设银行安徽省分行 中国人民银行安徽省分行 省人民政府环境保护局	颁发《关于排污费管理和使用的规定》的通知	1982/7/5	
	3	省人民政府	转发《国务院关于发布〈征收排污费暂行办法〉的通知》的通知	1982/4/14	
	4	省环境保护局	关于行署、市、县(市)环保局(办)征收排污费工作人员编制问题的通知	1982/8/8	
	5	省计划委员会 省财政厅 中国人民建设银行安徽省分行 省城乡建设环境保护厅	关于改进征收排污费工作的通知	1985/4/16	
	6	省人民政府办公厅	关于调整环境保护补助资金使用比例的通知	1986/1/25	
	7	省人民政府	安徽省污染源治理专项基金有偿使用实施办法	1989/2/1	
	8	省城乡建设环境保护厅 省财政厅 中国人民建设银行安徽省分行	关于贯彻《安徽省污染源治理专项基金有偿使用实施办法》的通知	1989/3/4	

地方	No.	行政部门	名称	发布日期	
	9	省城乡建设环境保护厅 省财政厅	关于执行《征收超标排污费财务管理和会计核算办法》的补充规定	1986/3/6	
	10	省城乡建设环境保护厅	关于印发《安徽省征收排污费工作考核办法（试行）》的通知	1987/10/12	
	11	省审计局 省城乡建设环境保护厅	关于开展排污费 and 环境保护补助资金审计的通知	1987/3/30	
	12	省城乡建设环境保护厅 省物价局 省财政厅	关于征收排污费收费许可证及票据等问题的通知	1988/12/19	
	13	省财政厅 省城乡建设环境保护厅	关于转发国家环境保护局，财政部《关于加强环境保护补助资金管理的若干规定》的通知	1991/2/6	
	14	中国人民银行安徽省分行 省财政厅 省城乡建设环境保护厅	关于对征收排污费收入有关问题的补充通知	1991/4/17	
	15	省物价局 省城乡建设环境保护厅	关于同意合肥市实施排污总量控制单位的排污收费试点的批复	1991/4/25	
	16	省城乡建设环境保护厅 省物价局 省财政厅	转发关于调整超标污水和统一超标噪声排污费征收标准的通知	1991/8/20	
	17	省物价局 省财政厅 省城乡建设环境保护厅	关于颁发城建环保系统行政事业性收费的通知	1992/5/4	
	18	省物价局 省财政厅 省环境保护厅	转发《关于征收污水排污费的通知》的通知	1993/11/18	
	合肥市	1	市人民政府	关于颁发实施《合肥市环境保护奖惩，收费暂行条例》的通知	1980/5/24
		2	市人民政府	批转市环境保护局，中国人民银行合肥支行《环境保护专项小额贷款暂行办法》的通知	1981/6/18
		3	中国工商银行合肥市支行 市环境保护办公室	关于市环保办公室委托中国工商银行合肥市支行信托部代收排污费的通知	1984/5/17
		4	市人民政府	关于贯彻实施《合肥市环境噪声管理规定（试行）》的通知	n. d.
	福建	1	福建省	对超标排放污染物实行收费的暂行规定	1981/6/26
		2	省人民政府	关于贯彻执行国务院《征收排污费暂行办法》的通知	1982/11/27
		3	省人民政府	关于颁发《福建省建设项目环境保护管理实施细则》和《福建省污染源治理专项基金有偿使用实施办法》的通知	1989/9/2
		4	省财政厅 省环境保护局	关于对1988年征收排污费工作进行考核奖励的通知	1988/12/8
5		省物价委员会	关于对增加甲苯等污染物的排污费征收标准的批复	1990/4/17	
6		省环境保护局	关于福建省征收排污费工作执行两公开一监督的规定（暂行）	1989/6/14	
7		省环境保护局	关于纠正环境保护行业不正之风，坚决制止乱收费，乱罚款，乱摊派的通知	1991/1/4	

地方	No.	行政部门	名称	发布日期	
	8	省财政厅 省物价委员会 省环境保护局	关于转发《关于调整超标污水和统一超标噪声排污费征收标准的通知》的通知	1991/7/31	
	9	省环境保护局 省物价委员会	关于污水水量超标收费标准的通知	1991/8/20	
	10	省物价委员会 省财政厅	关于更改福州市甲苯等污染物排污费征收标准的通知	1991/11/20	
	11	省人大常委会	关于颁布施行《福建省征收排污费实施办法》的公告	1991/10/25	
	12	省环境保护局 省财政厅 中国人民银行福建省分行	关于加强排污费分级解缴和使用的补充规定	1992/12/19	
	13	省人民政府	关于征收污水排污费的批复	1993/10/26	
	14	省人民政府	关于进一步加强排污费管理使用的通知	1994/2/21	
	15	省建设委员会	关于建筑施工现场噪声超标，排污费列入建设工程费用的通知	1994/5/4	
	16	省物价委员会 省财政厅	关于调整苯，甲苯，二甲苯三种污染物排污费征收标准的批复	1994/5/28	
	17	省环境保护局	关于环保部门应依法收费，纠正工作中不正之风的通知	1995/10/30	
	福州市	1	市人民政府	转发市环保办制订的《福州市防治废水，废气，废渣和噪声污染的暂行规定》	1980/3/6
		2	市环境保护领导小组办公室	执行国务院《征收排污费暂行办法》的通知	1983/1/7
		3	市环境保护领导小组办公室	关于开征工业噪声污染费的通知	1984/12/28
	厦门市	1	市人民政府	关于对企事业单位征收排污费和实行污染罚款的规定	1981/4/24
		2	市财政局 市物价局 市环境保护局	关于转发《关于调整超标污水和统一超标噪声排污费征收标准的通知》的通知	1991/9/26
	江西	1	省人民政府	关于颁布《江西省征收排污费暂行实施办法》的通知	1982/6/2
		2	人大常委会	江西省征收排污费办法	1990/12/22
3		省人民政府	关于发布《江西省关于加强工业企业环境管理的暂行规定》的通知	1988/8/14	
4		省人民政府	关于发布《江西省污染源治理专项基金有偿使用实施办法》的通知	1989/12/22	
5		省财政厅 省环境保护局	关于申请江西省省级污染源治理专项基金贷款有关事项的通知	1991/9/16	
6		省环境保护局 省物价局 省财政厅	转发《关于调整超标污水和统一超标噪声排污费征收标准的通知》的通知	1991/11/6	
7		省物价局 省财政厅	关于发布《江西省行政事业性收费项目》的通知	1992/9/16	
8		省环境保护局 省财政厅	关于印发《江西省征收排污费奖励规定》的通知	1993/2/15	
9		省物价局 省财政厅	关于制定江西省征收污水排污费的通知	1993/10/30	
10		省环境保护局 省财政厅	关于环境监测仪器设备补助资金有关问题的通知	1993/10/29	
11		省人大常委会	关于修改《江西省征收排污费办法》的决定	1994/12/25	

地方	No.	行政部门	名称	发布日期
	12	省环境保护局 省财政厅	关于印发《江西省省级排污费征收和使用具体办法》的通知	1995/4/5
	13	省审计厅 省财政厅 省环境保护局	关于对排污费征收和使用情况进行审计调查的通知	1995/11/27
	1	南昌市 市革委会	批转《南昌市超标排放污染物收费, 罚款办发(试行)》的通知	1980/7/6
	2	南昌市 市财政局 市环境保护办公室	关于全面实行超标排污收费和资金管理使用问题的通知	1981/8/26
山东	1	省人民政府	关于颁布《山东省排放有害污水收费规定(试行)》的通知	1980/6/27
	2	省人民政府	关于发布《山东省征收排污费实施办法》的通知	1982/5/22
	3	省财政厅	关于下达《山东省排污费管理办法》的通知	1982/6/8
	4	省人民政府	关于发布《山东省征收排污费实施办法》的通知	1986/3/27
	5	省人民政府	关于污染源治理专项基金有偿使用有关问题的通知	1990/7/18
	6	省环境保护局 省财政厅	关于印发《山东省污染源治理专项基金有偿使用办法》的通知	1990/11/5
	7	省财政厅 中国工商银行山东省分行 中国人民建设银行山东省分行 中国农业银行山东省分行 省环境保护局	关于《山东省征收排污费计划财务管理办法》	1986/5/12
	8	省环境保护局 省财政厅 中国工商银行山东省分行	关于印发《山东省污染治理专项委托贷款基金办法》的通知	1987/12/5
	9	省环境保护局 省财政厅	关于将部分省管环保补助资金下放管理的通知	1988/5/10
	10	省环境保护局	关于贯彻《山东省征收排污费实施办法》的通知	1986/6/7
	11	省环境保护局	关于加强征收排污费监理工作的意见	1989/1/9
	12	省环境保护局 省物价局 省财政厅	转发《关于调整超标污水和统一超标噪声排污费征收标准的通知》的通知	1991/9/18
	13	省环境保护局 省财政厅 省审计局	关于加强排污费管理的通知	1992/10/14
	14	省环境保护局	关于下发《山东省征收排污费程序》(试行)的通知	1992/11/11
	15	省环境保护局	关于贯彻执行国家环保局《关于进一步加强排污收费工作的通知》有关情况的报	1993/11/18
	16	省人民政府	关于调整排污费分级管理办法的通知	1994/9/14
	17	省物价局 省财政厅 省环境保护局	关于污水排污费征收标准等有关问题的通知	1994/12/15

地方	No.	行政部门	名称	发布日期	
济南市	1	市人民政府	关于排放污水收费暂行办法	1980/3/3	
	2	n. d.	济南市环境监理总站档案管理办法	n. d.	
	烟台市	1	环境保护局	关于排放收费计划管理几个问题的通知	n. d.
		1	市环境保护局	市企事业烟尘按区划片监测收费实施细则(试行)	1980/10/28
	青岛市	2	市人民政府	关于印发《青岛市污染源治理专项基金有偿使用实施办法》的通知	1989/12/29
		3	市人民政府	青岛市征收排污费管理办法	1993/12/9
	4	市人民政府	青岛市污染源治理专项基金有偿使用实施办法	1995/12/29	
河南	1	n. d.	河南省征收超过标准排放污染物费的暂行办法	1981/5/28	
	2	中国人民银行河南省分行	关于扣收逾期不交排污费的通知	1981/8/13	
	3	省人民政府	关于认真执行国务院《征收排污费暂行办法》的通知	1982/8/14	
	4	省财政厅 省人民政府环境保护办公室	关于征收排污费交拨款办法的通知	1982/9/10	
	5	n. d.	河南省征收排污费实施办法	1983/2/26	
	6	省城乡建设环境保护厅 省财政厅 工商银行河南省分行 省建设银行	关于转发城乡建设环境保护部, 财政部, 征收超标排污费, 财务管理和会计核算法的通知	1984/11/10	
	7	省城乡建设环境保护厅 中国农业银行河南省分行	关于对乡镇企业征收排污费和有关贷款问题的通知	1986/4/7	
	8	省物价局 省财政厅 省环境保护局	关于颁发环境保护部门行政事业性收费的通知	1989/9/20	
湖北	1	省人民政府	关于企事业单位排放污染物收费的暂行办法	1980/2/28	
	2	省人民政府	印发《国务院关于发布〈征收排污费暂行办法〉的通知》的通知	1982/6/26	
	3	省财政厅 省环境保护局	关于排污费收支管理的几项补充规定	1982/12/28	
	4	省财政厅 省环境保护局	关于执行《征收超标排污费财务管理和会计核算办法》的几项规定	1985/4/3	
	5	省人民政府办公厅	转发省财政厅, 省经委, 省环保局关于调整环境保护补助资金使用分配请示的通	1987/5/13	
	6	省财政厅 省环境保护局	关于印发《湖北省加强环境保护补助资金管理的实施办法》的通知	1990/12/30	
	7	省人民政府	贯彻国务院关于进一步加强环境保护工作决定的通知	1991/1/23	
	8	省财政厅 省环境保护局	关于建立湖北省环保科技发展基金的通知	1991/4/17	
	9	省物价局 省财政厅	关于印发全省环保系统行政事业性收费项目和收费标准的通知	1993/1/4	
	10	中共湖北省委 省人民政府	关于加强环境保护工作的通知	1993/1/7	
	11	省环境保护局 省财政厅	关于进一步加强环境保护补助资金管理的规定	1993/2/8	

地方	No.	行政部门	名称	发布日期
武汉市	12	省环境保护局 省财政厅	关于贯彻落实《关于环境监测仪器设备补助资金有关问题的通知》的通知	1993/12/7
	13	省人民政府	湖北省排污费征收管理实施办法	1995/9/15
	1	市人民政府	公布《武汉市人民政府关于对排放有毒有害污染物超标单位实行收费的暂行规	1980/4/24
	2	市人民政府	批转市环保局拟定的《武汉市环境噪声超标收费规定》	1986/7/30
	3	市人民政府办公厅	转发《市环保局, 财政局, 市经委关于调整环境保护补助资金使用比例的报告》 的通知	1989/9/19
	4	市环境保护局 市财政局	关于贯彻实施国务院《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》的通知	1989/3/16
	5	市环境保护局	关于开展征收排污费工作先进单位(个人)评比活动的通知	1986/12/25
	6	市环境保护局	关于办治理污染源专项基金贷款的规定	1989/4/20
	7	市环境保护局 市物价局 市财政局	转发湖北省环保局, 物价局, 财政厅《关于确定上水单价收取排污费的通知》的 通知	1991/12/29
	8	市环境保护局	关于开展“合格监理员”考核工作的通知	1995/4/18
湖南	9	市编制委员会	关于印发市环境保护局职能配置, 内设机构和人员编制方案的通知	1995/8/7
	10	市环境保护局	关于印发市环境管理处职能配置, 内设机构和人员编制方案的通知	1995/11/23
	1	省基本建设委员会	关于颁发《湖南省排污收费办法》(试行)的通知	1980/1/14
	2	省人民政府	关于颁发《湖南省超标排污收费和污染环境罚款暂行规定》的通知	1981/7/6
	3	省人民政府	关于颁发《湖南省征收排污费和污染环境罚款实施办法》的通知	1983/1/19
	4	省环境保护局 中国工商银行湖南省分行	关于收取和使用排污费, 污染环境罚款的规定	1985/9/22
	5	省环境保护局	关于下达治理污染贷款补充规定的通知	1986/3/5
	6	省环境保护局 省财政厅 中国工商银行湖南省分行 中国人民建设银行湖南省分行 中国农业银行湖南省分行	关于征收排污费和污染环境罚款的管理, 使用的补充规定	1987/11/5
	7	省环境保护局 省财政厅 中国工商银行湖南省分行 中国人民建设银行湖南省分行 中国农业银行湖南省分行	关于印发湖南省贯彻国务院《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》的意见的 通知	1989/1/1
	8	省环境保护局	关于对部分污染严重的乡镇(区街)企业试行按产品销售量和百元产值征收排污 费的通知	1989/4/3
	9	省环境保护局 省财政厅	关于贯彻执行国家环保局, 财政部《关于加强环境保护补助资金管理的若干规 定》的通知	1990/11/9
	10	省人民政府办公厅	转发省环保局关于进一步加强我省环境保护工作报告的通知	1993/2/23
11	省人民政府	湖南省排污征收管理办法	1994/1/12	
11	省物价局	关于发布环保系统行政事业性收费项目及标准的通知	1994/7/16	
	12	省财政厅		

		14	中国人民银行湖南省分行	关于环境保护收取排污费使用特定委托收款结算方式的通知	1995/2/17
		15	省财政厅	转发财政部关于充分发挥财政职能进一步加强环境保护工作的通知	1995/8/25
	湘潭市	1	市环境保护局	关于颁发“湘潭市征收排污费工作评比奖励办法”的通知	1993/3/10
广东		1	省人民政府	印发《广东省排污超标准收费暂行规定》的通知	1981/3/12
		2	省财政厅 省环境保护局	印发《广东省超标准排污收费的征收管理办法》的通知	1981/8/17
		3	省人民政府	转发《国务院关于发布〈征收排污费暂行办法〉的通知》和《广东省征收排污费实施办法》	1982/7/22
		4	省环境保护局 省财政厅	关于加强和改善排污费征收管理工作的通知	1986/4/30
		5	省环境保护局 省电力工业局	关于省属电厂环保补助资金由省电力局集中统筹管理的通知	1986/9/17
		6	省环境保护局 省财政厅	关于征收超标准排污费仍使用国家统一规定的专用票据的通知	1986/10/14
		7	省人民政府	关于转发国务院《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》的通知	1988/12/30
		8	省环境保护局 省财政厅	关于颁发《广东省省级污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》的通知	1989
		9	省环境保护局 省财政厅	转发国家环境保护局，财政部《关于印发〈关于加强环境保护补助资金管理的若干规定〉的通知》的通知	1990/6/25
		10	省人民政府	颁发《广东省征收超标准排污费实施办法》的通知	1990/9/3
		11	省环境保护局 省物价局 省财政厅	关于转发国家环保局，国家物价局，财政部《关于调整超标污水和统一超标噪声排污费征收标准的通知》的通知	1991/10/24
		12	省环境保护局 省财政厅	关于理顺省属及中央驻广东有关单位排污费解缴及环保补助资金拨款程序的通知	1993/7/1
		13	省环境保护局	转发广东省物价局《关于免收排污费的年审费问题的复函》的通知	1994/4/21
		14	省环境保护局 省物价局 省财政厅	关于开征污水排污费的通知	1994/4/22
		15	省环境保护局 省物价局 省财政厅 省经济委员会	关于征收二氧化硫排污费的通知	1994/4/11
		16	省人民政府	关于《广东省征收超标准排污收费实施办法》的修改决定	1998/4/28
广州市		1	市革委会	关于“三废”排放收费规定（试行）	1980/7/5
		2	市人民政府环境保护办公室	关于开征建筑施工噪声超标排污费的通知	1994/1/28
		3	市人民政府环境保护办公室	关于征收二氧化硫排污费的通知	1994/9/5
		4	市人民政府环境保护办公室	转发市环境管理所关于《广州市征收排污费工作程序》和《广州市征收排污费工作中监测数据的使用规定》的通知	1995/7/10

地方	No.	行政部门	名称	发布日期
深圳市	1		深圳环境保护监测收费标准	1985/12
	2		深圳市征收排污费若干问题的说明	1986/4/29
	3	市环境保护办公室	关于设置征收排污费机构及开展征收排污费工作的通知	1986/5/5
	4	市环境保护办公室 市财政局	关于加强排污费征收, 管理工作的通知	1988/4/25
	5	市环境保护局 市财政局	关于颁发《深圳市市级污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》的通知	1989/12/28
	6	市环境保护局 市财政局	转发《关于加强环境保护补助资金管理的若干规定》的通知	1990/6/12
	7	市环境保护办公室	关于对排污费管理及报表审查若干问题的通知	1987/9/30
	8	市财政局 市环境保护局	关于加强排污费征收, 管理工作的规定	1991/4/20
	9	市环境保护局	关于发布《环境行政处罚实施办法》的通知	1994/4/19
汕头市	1	市环境保护局	关于对市区内旅业, 饮食业开展征收排污费问题的通知	1985/5/21
广西	1	壮族自治区人民政府	关于执行《征收排污费暂行办法》的通知	1982/7/24
	2	环境保护领导小组	关于必须认真解决排污收费工作中若干问题的通知	1982/10/28
	3	自治区财政局 自治区环境保护领导小组办公室	关于下达《广西壮族自治区排污费管理办法》的通知	1983/6/29
	4	自治区财政厅 自治区环境保护局	关于修改自治区人民政府桂政发(1982)126号《关于执行征收排污费暂行办法》中第六条有关规定的通知	1987/3/16
	5	自治区人民政府办公厅	关于解决我区环境监测, 科研经费问题的批复	1991/2/21
	6	自治区物价局 自治区财政厅 自治区环境保护局	关于重新印发《广西壮族自治区环保系统行政事业性收费项目及标准》的通知	1992/8/28
	7	自治区人民政府	广西壮族自治区汽车排气污染监督管理办法	1993/2/15
	8	自治区财政厅 自治区环境保护局	关于加强排污费管理的通知	1993/3/20
	9	自治区人民政府	广西壮族自治区实施《中华人民共和国环境噪声污染防治条例》办法	1993/5/14
	10	自治区物价局 自治区财政厅 自治区环境保护局 自治区乡镇企业局	关于开征民矿排污费收费标准和使用管理办法的通知	1993/7/15
	11	自治区物价局 自治区财政厅 自治区环境保护局	关于在南宁市, 柳州市, 桂林市征收燃煤燃油二氧化硫排污费试行办法的通知	1994/6/8
四川	1	省人民政府	关于印发《四川省排放污染物收费与罚款的暂行办法》的通知	1980/7/31
	2	省人民政府	关于印发《四川省排污费的管理与使用暂行规定》的通知	1981/10/30
	3	省人民政府	关于实施国务院《征收排污费暂行办法》的通知	1982/7/8
	4	省环境保护局 省财政厅 中国人民银行四川省分行	关于执行国务院《征收排污费暂行办法》中收费的若干具体问题的规定	1982/7/30

地方	No.	行政部门	名称	发布日期
成都市 重庆市	5	省城乡建设环境保护厅 省财政厅	关于贯彻《征收超标排污费财务管理和会计核算办法》的实施意见	1985/4/29
	6	省建设委员会	关于印发《四川省排污收费工作考核评比试行办法》的通知	1989/1/9
	7	省环境保护局 省物价局 省财政厅	关于发布《四川省征收污水排污费暂行规定》的通知	1993/6/30
	8	省环境保护局 省物价局 省财政厅 省经济委员会	关于在宜宾市, 宜宾县开展征收燃煤二氧化硫排污费试点工作的通知	1993/7/2
	9	省环境保护局	关于继续开展二氧化硫排污费征收试点工作的通知	1995/4/13
	1	市人民政府	关于超标排放污染物实行收费与罚款的暂行规定	1980/9/2
	1	市人民政府	关于实行《重庆市工矿企, 事业单位排污收费试行办法》的通知	1980/4/29
	2	市人民政府	关于贯彻执行国务院《征收排污费暂行办法》的通知	1982/9/18
	3	市环境保护局	关于在征收排污费工作中执行《重庆市环境污染物排放标准》的通知	1984/1/3
	4	市环境保护局 市财政局 中国人民建设银行重庆市分行	市属以上企业申请和使用环保补助资金的补充规定	1984/8/17
	5	n. d.	重庆市工矿企业噪声超标收费若干具体问题的规定(试行)	1985/4/15
	6	市环境保护局 市物价局	关于超标水量实行收费的通知	1992/6/15
	7	市环境保护局	关于印发《重庆市排污费征收管理若干问题的规定》的通知	1994/4/1
	8	市环境监理大队	关于进一步加强饮食娱乐服务企业排污费征收管理的通知	1995/10/10
9	市环境保护局 市财政局	关于环境保护行政处罚款管理的规定	1995/7/12	
贵州	1	省人民政府	关于颁发《贵州省奖励“三废”综合利用和排放“三废”收费, 罚款暂行办法》的通知	1980/5/19
	2	省人民政府	关于发布《贵州省征收排污费实施细则》的通知	1983/11/2
	3	省财政厅 省环境保护局	关于加强排污费征收和使用管理的通知	1985/12/27
	4	省环境保护局 省财政厅 省工商银行 省建设银行	关于进一步加强征收排污费管理工作的意见	1986/7/10
	5	省环境保护局 省财政厅 省乡镇企业管理局	关于贯彻执行《贵州省乡镇企业征收排污费暂行办法》的通知	1988/6/1
	6	省环境保护局 省财政厅	关于切实加强排污收费管理的通知	1987/11/2
	7	省物价局 省环境保护局	关于环境保护征收超标排污费清理整顿工作安排和核发《贵州省收费许可证》的通知	1988/2/6

地方	No.	行政部门	名称	发布日期	
	8	省财政厅 省环境保护局	关于统一使用《征收排污费通知书》的通知	1989/12/10	
	9	省环境保护局 省财政厅	转发《关于对“城市维护建设资金预算管理办法”中有关超标排污费收入使用问题解释的函》的通知	1989/5/31	
	10	省人民政府	关于发布《贵州省征收排污费实施办法》的通知	1990/5/16	
	11	省环境保护局 省财政厅	转发国家环境保护局，财政部《关于加强环境保护补助资金管理的若干规定》的通知	1990/6/25	
	12	省环境保护局 中国人民银行贵州省分行 中国工商银行贵州省分行 中国农业银行贵州省分行	关于征收排污费使用银行委托收款结算方式的通知	1990/7	
	13	省机构编制委员会 省城乡建设环境保护厅	关于建立健全环境保护部门排污监理机构的通知	1990/12/3	
	14	省环境保护局	关于及时按规定解缴排污费的通知	1987/4/17	
	15	省环境保护局	关于开展1988年排污费收，管，用 大检查的通知	1988/11/21	
	16	省环境保护局	关于州（地）属企，事业单位排污费的解缴和补助的意见	1988/12/10	
	17	省环境保护局	关于建立健全我省各级环境保护部门的监理机构的请示报告	1990/7/4	
	18	省环境保护局	关于执行《贵州省征收排污费监理工作考评办法（试行）》的通知	1990/10/11	
	19	省人民政府	关于批准发布《贵州省省级污染源治理专项基金有偿使用管理办法》的批复	1992/1/28	
	20	省环境保护局 省财政厅 省物价局	转发《关于调整超标污水和统一超标噪声排污费征收标准的通知》的通知	n. d.	
	21	省环境保护局	《贵州省征收排污费监理工作考评办法（试行）》的补充规定	1992/5/12	
	22	省人民政府	关于征收工业燃煤及经营性燃煤排放二氧化硫排污费的通知	1993/9/27	
	23	省环境保护局 省财政厅	关于环境监测仪器设备补助资金有关问题的规定	1994/1/17	
	24	省环境保护局 省财政厅	关于环境监理部门提取排污费征管费的通知	1994/2/23	
	25	省机构编制委员会	关于健全全省环境监理机构规范环保事业单位有关事项的通知	1995/1/18	
	云南	1	省革委会	关于螳螂川水域环境保护暂行条例	1979/10/17
		2	省人民政府	关于印发云南省排放污染环境物质管理条例的通知	1982/7/19
		3	省人民政府	关于印发云南省执行国务院征收排污费暂行办法实施细则的通知	1982/12/4
		4	省人民政府	关于发布《云南省环境保护暂行条例奖惩实施办法》的通知	1988/4/11
		5	省人民政府	转发国务院发布《污染源治理专项基金有偿使用暂行办法》的通知	1988/10/10
		6	省人民政府	关于颁布《云南省征收超标排污费若干问题补充规定》的通知	1990/5/6
		7	省人民政府	关于颁布《云南省污染源治理专项基金有偿使用实施办法（试行）》的通知	1990/5/6
8		省财政厅 省环境保护委员会	关于认真贯彻省政府两个文件的通知	1990/5/15	
9		省环境保护委员会、省财政厅	关于印发《云南省贯彻国家环保局，财政部〈关于加强环境保护补助资金管理的若干规定〉的实施办法》的通知	1990/8/14	

地方	No.	行政部门	名称	发布日期	
	10	省财政厅 省环境保护委员会	关于认真贯彻《关于加强环境保护补助资金管理的若干规定》的通知	1990/9/28	
	11	省财政厅 省环境保护委员会	关于统一使用《征收排污费收费原始凭证》的通知	1990/12/3	
	12	省城乡建设委员会	关于设立云南省环境监理所的通知	1989/10/25	
	13	省环境保护委员会	关于批转省环境监理所《关于在我省建立环境监理档案的报告》的通知	1990/8/20	
	14	省环境保护委员会 省财政厅 中国人民建设银行云南省分行	关于贯彻“《云南省污染源治理专项基金有偿使用实施办法（试行）》的通知”的几点意见	1991/3/5	
	15	省环境保护委员会 省物价局 省财政厅	转发《关于调整超标污水和统一超标噪声排污费征收标准的通知》的通知	1991/9/21	
	16	省环境保护委员会	关于下发《云南省环境监理工作考评暂行办法》的通知	1992/3/24	
	17	省环境保护委员会	关于对中央，省属排污单位排污费委托征收的通知	1992/12/31	
	18	省人民政府	关于发布《云南省征收排污费管理办法》的通知	1993/1/4	
	19	省环境保护委员会	关于云南省污染源治理专项贷款豁免程序的规定	1994/4/23	
	20	省环境保护委员会	关于下发《云南省征收排污费工作程序》的通知	1994/12/26	
	21	省环境保护委员会	关于调整云南省污染源治理专项基金贷款利息的通知	1995/1/23	
	22	省人民政府	云南省环境保护条例奖惩实施办法	1995/4/28	
	23	省环境保护局	关于加强我省环境监理档案建设的通知	1995/6/9	
	昆明市	1	市革委会	关于滇池水系环境保护条例（试行）	1980/4/1
	陕西	1	省人民政府	陕西省排放污染物收费试行办法	1981/4/23
		2	省人民政府	陕西省贯彻执行国务院《征收排污费暂行办法》的规定	n. d.
		3	省财政厅 省城乡建设环境保护厅 中国人民银行陕西省分行 中国人民建设银行陕西省分行 中国农业银行陕西省分行	关于我省征收排污费缴库工作应注意事项的通知	1983/9/17
		4	省城乡建设环境保护厅	关于对环境保护补助资金和污染治理项目监督管理的通知	1984/11/15
		5	省城乡建设环境保护厅	关于试行“污染源治理资金使用合同制”的通知	1985/4/26
		6	省城乡建设环境保护厅 省财政厅 中国人民银行陕西省分行 中国工商银行陕西省分行 中国人民建设银行陕西省分行 中国农业银行陕西省分行	关于改变排污费征收缴库办法的通知	1988/8/25
		7	省环境保护局 省财政厅	印发《关于进一步加强排污收费管理工作的规定》的通知	1994/11/18
		8	省人民政府办公厅	转发省审计厅，省环境保护局《关于我省排污费收支情况的审计报告》的通知	1995/2/21
9		省环境保护局	关于印发《陕西省征收排污费工作考核奖励暂行办法》的通知	1995/3/10	
10		省环境保护局	关于加强难以监测污染源管理的通知	1995/9/22	

地方	No.	行政部门	名称	发布日期
西安市	11	省环境保护局	关于印发《陕西省环境保护现场监理暂行规定》的通知	1995/10/12
	12	省环境保护局	关于印发《陕西省排污费征收管理细则》的通知	1995/10/12
	1	市人民政府	关于印发西安市环境保护方面四个暂行规定的通知	1981/1/21
	2	市人民政府	关于对烟尘实行排污收费的通知	1981/9/2
	3	市环境保护局	关于印发《西安市超标排放废水收费工作细则》的通知	1981/10/12
	4	市环境保护局	关于印发《西安市超标排放烟尘收费工作细则》的通知	1981/10/21
	5	市人民政府	转发市环保局《西安市辖各县征收排污费暂行规定》的通知	1984/3/21
甘肃	6	n. d.	关于印发《西安市征收排污费工作细则》的通知	1985/5/6
	1	n. d.	甘肃省企, 事业单位排放废水收费办法(试行)	1980/3/14
	2	省人民政府	关于发布甘肃省关于征收超标排污费的若干规定和甘肃省城镇环境噪声管理暂行办法的通知	1985/6/17
	3	省人民政府	关于发布《甘肃省污染源治理专项基金有偿使用实施办法》的通知	1989/6/9
宁夏	4	省环境保护局	关于执行《甘肃省污染源治理专项基金有偿使用实施办法》的通知	1990/2/23
	1	人大常委会	关于《宁夏回族自治区征收排污费暂行实施办法》的决议	1982/5/15
	2	自治区人民政府	关于发布《宁夏回族自治区污染源治理专项基金有偿使用实施办法》的通知	1989/10/10
	3	自治区人民政府	关于发布《宁夏回族自治区烟尘污染防治办法》的通知	1990/5/10
	4	自治区财政厅 自治区建设银行 自治区环境保护局	宁夏回族自治区污染源治理专项基金有偿使用实施办法细则	1990/2/8
新疆	5	自治区财政厅 自治区人民银行 自治区环境保护局	关于《宁夏回族自治区污染源治理专项基金有偿使用实施办法细则》的补充规定	1990/10/6
	1	自治区人民政府	关于排费收费暂行规定	1980/10/10
	2	城乡建设环境保护厅 财政厅	关于排污费征收缴库及环境保护补助资金管理的规定	1983/7/27
	3	自治区人民政府	关于贯彻执行国务院《征收排污费暂行办法》的具体规定	1983/8/12
	4	经济委员会 城乡建设环境保护厅 财政厅, 中国人民建设银行新疆维吾尔自治区分行	关于作好环境保护补助金计划管理的补充规定	1984/5/29
	5	城乡建设环境保护厅	关于重申《排污费征收标准》的通知	1985/1/7
	6	城乡建设环境保护厅 财政厅	印发关于《新疆维吾尔自治区贯彻执行国务院〈征收排污费暂行办法〉的具体规定的补充规定》的通知	1985/11/5
	7	自治区人民政府	新疆维吾尔自治区污染源治理专项基金有偿使用实施办法	1989/11/20
	8	自治区财政厅 自治区环境保护局	关于印发《新疆维吾尔自治区〈关于加强环境保护补助资金管理的若干规定〉的实施细则》的通知	1991/3/19
9	自治区财政厅 自治区环境保护局	关于执行国家环保局, 财政部《关于环境监测仪器设备补助资金有关问题的通的具体规定	1994/4/20	

地方	No.	行政部门	名称	发布日期
	10	自治区环境保护局	关于印发《新疆维吾尔自治区征收排污费工作程序》的通知	1994/11/28
	11	自治区环境保护局 自治区工商行政管理局	关于印发《新疆维吾尔自治区饮食娱乐服务企业环境管理规定》的通知	1995/7/11
海南	1	省人民政府	关于印发《海南省征收排污费办法》的通知	1988/8/31
	2	省环境资源厅	海南省排污费征收标准	1988/9/1
	3	省环境资源厅 省物价局	关于调整个体生产经营者宰牛, 猪, 羊废水收费标准的通知	1991/3/5
	4	省环境资源厅 省财政税务厅 省物价局	关于严禁个体屠宰经营者将排污费转嫁给农民的通知	1992/12/1
	5	中共海南省委办公厅	关于农垦系统排污收费问题的通知	1993/12/28
青海	1	省人民政府	关于颁发《青海省征收超标排污费若干问题的暂行规定》的通知	1988/7/23
	2	省人民政府	关于发布《青海省污染源治理专项基金有偿使用实施办法》的通知	1990/8/16
	3	省环境保护局 省财政厅 中国人民银行青海省分行 中国人民建设银行青海省分行 中国工商银行青海省分行 中国农业银行青海省分行	关于做好青海省征收超标排污费收缴和财务管理工作的通知	1988/11/29
	4	省环境保护局 省物价局 省财政厅	关于开征青海省排污水费的通知	1990/7/27
	5	省环境保护局	关于实行《青海省污染源治理专项基金有偿使用实施办法》有关事宜的通知	1990/10/23
	6	省物价局 省财政厅	关于发布环保系统行政事业性收费项目及标准的通知	1993/1/13
	7	省环境保护局 省财政厅	关于下发《青海省环境监理工作奖励办法》(试行)的通知	1993/12/11
	8	省物价局 省财政厅	关于征收城市排水设施使用费和污水排污费的通知	1993/12/19

(出典: 国家环境保护局(1988a)、国家环境保护局(1994)、国家环境保护局(1997a)、
国家环境保护总局政策法规司编(1999 a)、国家环境保护总局政策法规司编(2003)より筆者作成。)

参考文献

日本語文献

- 浅井敦（1997）「中国の法を考える」愛知大学法学部法経論集 143号:199～229。
- 浅井敦（1985）「中国法政改革の基本問題」社会主義法研究会(編)『社会主義における「改革」の諸相』法律文化社:46～65。
- 秋山紀子（1993）「地球環境の試金石としての中国—「持続可能な発展」は可能か—」窓 18:57-84。
- 石弘光（2002）「環境税」寺西俊一・石弘光編『岩波講座 環境経済・政策学 第4巻 環境保全と公共政策』岩波書店:63-92。
- 石弘光(編)（1993）『環境税—実態と仕組み』東洋経済新報社。
- 井村秀文（1988）「硫酸化物大気環境改善の原因構造に関する研究—汚染負荷量賦課金の効果」環境科学会誌 1巻2号:115-25。
- 井村秀文・勝原健(編著)（1995）『中国の環境問題』東洋経済新報社。
- 植田和弘・岡敏弘・新澤秀則（1997）『環境政策の経済学—理論と現実』日本評論者。
- 宇賀克也（2002）「特集 規制緩和と社会における制裁の役割 II 制裁のあり方 行政制裁」ジュリスト No.1228:50-61。
- 占部裕典（2002）「環境税の法律問題」大塚直・北村善宣『環境法学の挑戦』日本評論者:110-28。
- 大塚直（2002）『環境法』有斐閣。
- 大塚直（1991）「環境賦課金—環境保護のための間接的（経済的）手段（1）～（6）」ジュリスト No979-987。
- 大橋洋一（2004）『行政法—現代行政過程論〔第2版〕』有斐閣。
- 岡敏弘（2002）「外部負経済論」佐和隆光・植田和弘編『環境経済・政策学第1巻 環境の経済理論』岩波書店:95-122。
- 岡敏弘（1999）『環境政策論』岩波書店。
- オコンナー, デビッド (著) 寺西俊一・吉田文和・大島堅一 (訳) (1996)『東アジアの環境問題—奇跡の裏側』東洋経済新報社。(OECD, 1994. *Managing the Environment with Rapid Industrialization: Lessons from the East Asian Experience*. Paris.)
- 甲斐素直（1995A）「租税法律主義における租税概念の外延について」日本法学 第60巻第3号:625-66。
- 甲斐素直（1995B）「租税法律主義と課徴金及び手数料」日本法学 第60巻第4号:835-85。
- 加藤久和・桜井次郎・李攀萍（2001）「中国の地方レベルの環境法と政策—広東省及び広州市を事例として—」名古屋大学法政論集 189: 1-43。
- 加藤久和（2002）「環境とグローバル・ガバナンス」環境情報科学 31(2):2-7。
- 加藤久和（2004）「アジアにおける地域環境レジームの形成——評価と展望(序説)」名古

- 屋大学法政論集 202: 323-52。
- 片岡直樹 (1998)「中国の公害問題に対する法制度」小口彦太編著『中国の経済発展と法』早稲田大学比較法研究所:207-44。
- 片岡直樹(1997)『中国環境污染防治法の研究』成文堂。
- 片岡直樹 (1995A)「中国における環境行政と環境裁判の実相—ある環境行政訴訟事件の検討(一)」久留米大学法学 25 号:1-42。
- 片岡直樹 (1995B)「中国における環境行政と環境裁判の実相—ある環境行政訴訟事件の検討(二)」久留米大学法学 26 号:215-302。
- 環境庁企画調整局調査企画室 (1997)『環境政策と税制—環境に係る税・課徴金等の経済的手法研究会第 1 次報告』ぎょうせい。
- 岸井大太郎 (2004)「課徴金」法学教室 No.286:2-3。
- 北村喜宣 (1991)「環境法執行手法としての課徴金制度」環境法研究 19 号:176-90。
- 北村喜宣 (2003)「市場と環境法政策」法律時報 75 卷 1 号:60-4。
- 金如根 (2004)「中国における行政処罰制度の法的研究 (1)」名古屋大学法政論集 200 号:173-214。
- 小島麗逸 (編) (2000)『現代中国の構造変動—環境—』東京大学出版会。
- 小島麗逸 (2000)「第 4 章 経済発展を制約する要因」毛利和子(編)『現代中国の構造変動—大国中国への視座—』東京大学出版会:127-86。
- 木間正道 (1999)「中国の裁判制度と「裁判の独立」原則—法学論争からみたその特徴と問題点—」法律論叢第 72 巻第 1 号:1-44。
- 木間正道・鈴木賢・高見澤磨 (2003)『現代中国法入門 第 3 版』有斐閣。
- 桜井次郎 (2001)「排污費徴収制度改革の展望—総量排污費徴収試点工作の分析を通して—」中国研究論叢(財団法人霞山会紀要) 第 1 号:21-31。
- 庄子真憲 (1996)「環境政策における税・課徴金の活用について—環境庁研究会第 1 次報告概要—」環境管理 Vol.32, No.10:60-6。
- 鈴木賢 (1993)「人民法院の非裁判所的性格—市場経済化に揺れる法院の動向分析—」比較法研究 55:174-82。
- 鈴木賢 (1990)「紛争解決基準としての法の構造と中国的運用—財産相続法を素材として—」比較法研究 52:164-70。
- 曾和俊文 (1996)「経済的手法による強制(行政の実効性確保)」公法研究 58:220-32。
- 高橋信隆・岩崎恭彦 (2003)「リスク制御手法としての環境賦課金—ドイツ環境法典草案を素材として—」立教法学第 63 号:1-59。
- 高見澤磨 (2003)「第 9 章 犯罪と法」木間正道・鈴木賢・高見澤磨『現代中国法入門 第 3 版』有斐閣。
- 高見澤磨 (1998)『現代中国の紛争と法』東京大学出版会。
- 竹歳一紀・荒山裕行 (1998)「発展途上国における環境政策の有効性—中国の排污費及び

- 三同時制度に関する分析—」日本経済政策学会編『日本経済政策学会年報 XLXI 経済政策の有効性を問う—理念・主体・手段—』勁草書房:153-6。
- 段匡（1995）「環境行政と環境法」中国研究所(編)『中国の環境問題』新評論:65-84。
- 中国環境問題研究会（編）（2004）『中国環境ハンドブック 2005-2006年版』蒼蒼社。
- 中国研究所(編)（1995）『中国の環境問題』新評論。
- 寺西俊一・石弘光(編)（2002）『岩波講座 環境経済・政策学 第4巻 環境保全と公共政策』岩波書店。
- 中原茂樹（2004）「誘導手法としての租税・課徴金・補助金」ジュリスト増刊 行政法の争点 [第3版]。
- 中里実（1999）「経済的手法の意義と限界」『新世紀の展望2 環境問題の行方』ジュリスト増刊:53-57。
- 中里実（1998）「誘導的手法による公共政策」『岩波講座 現代の法4 政策と法』岩波書店:277-303。
- 中里実（1994）「経済的手法の法的統制に関するメモ—公共政策の手法としての租税特別措置・規制税・課徴金（上）（下）」ジュリスト No.1042:121-125, No.1045:123-127。
- 中西準子（2003）「環境リスク評価」吉田文和・北畠能房（編）『環境経済・政策学第8巻 環境の評価とマネジメント』岩波書店:187-215。
- 中西準子（1995）『環境リスク論』岩波書店。
- 日本租税理論学会（2001）『環境問題と租税』法律文化社。
- 野村好弘（1984）「因果関係の側面から見た公健法の問題点」ジュリスト No.821:51-7。
- 畠山武道（1996）「行政強制論の将来」公法研究 58: 165-93。
- 畠山武道（1984）「国の財政に関する国会の権限」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫(編)『現代行政法体系第10巻 財政』有斐閣:17-46。
- 針生誠吉・安田信之（1993）『中国の開発と法』アジア経済研究所。
- 藤田香（2001）『環境税制改革の研究 - 環境政策における費用負担 - 』ミネルヴァ書房。
- 二渡了（1995）「中国の環境財政」井村秀文・勝原健(編著)『中国の環境問題』東洋経済新報社: 75-96。
- 松岡俊二・松本礼史・盧峻（2000）「途上国における環境政策の効率的実施に関する研究—中国・排污收費制度を事例に—」国際開発学会第11回大会報告論文集:33-8。
- 松下和夫（2002）『環境学入門 12 環境ガバナンス—市民・企業・自治体・政府の役割』岩波書店。
- 松本和彦（1997）「水資源の保全と取水賦課金制度」自治研究第73巻第8号: 107-15。
- 松本礼史,松岡俊二,沢津直也（2002）「地域間格差からみた中国・排污收費の政策効果分析」国際開発研究 第11巻第1号: 39-51。
- 宮本憲一（2002）「環境問題と社会経済システム」佐和隆光・植田和弘編『環境経済・政策学第1巻 環境の経済理論』岩波書店:9-38。

- 官本憲一（1989）『環境経済学』岩波書店。
- ディートリッヒ・ムアスヴィーク（駒林良則 訳）（1998）「特別講演 賦課金による環境保護－連邦憲法裁判所の「Wasserpennig」決定について」名城法学 48（3）：1-15。
- 室井力（編）（2001）『新現代行政法入門（1）－基本原理・行政作用・行政救済－』現代法双書。
- 諸富徹（2002）「環境保全と費用負担原理」寺西俊一・石弘光編『岩波講座 環境経済・政策学第4巻 環境保全と公共政策』岩波書店：123-150。
- 安田信之（1998）「アジア法研究の方法と課題」日本法社会学会編『法社会学の新地平』有斐閣：248-57。
- 安田信之（1999）「人権・個人的なものか社会的なものか－アジアの人権にそくして－」今井弘道・森際康友・井上達夫編『変容するアジアの法と哲学』有斐閣：79-96。
- 安田信之（2003）「広域地域と法：東アジア地域を例として」法社会学 59：22～36。
- 葉陵陵（1998）『中国行政訴訟制度の特質』中央大学出版部。
- 李志東（1999）『中国の環境保護システム』東洋経済新報社。
- 劉文（著）小西高弘（訳）（1985）「中国における汚染賦課金（排污費）徴収に関する理論と実践」環境法研究 17号：71-91。
- 梁秀山（2002）「中国のSO₂排出課徴金と許可証取引制度」政策科学 9-2：151-62。

英語文献

- OECD. 2001. *Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies*. Paris.
- OECD. 1999. *Environmental Taxes: Recent Developments in China and OECD Countries*. Paris.
- OECD. 1997. *Applying Market-Based Instruments to Environment Policies in China and OECD Countries*. Paris.
- OECD. 1994. *Managing the Environment with Rapid Industrialization: Lessons from the East Asian Experience*. Paris.
- Wang, Hua. 2000. *Pollution Charges, Community Pressure, and Abatement Cost of Industrial Pollution in China*. World Bank Working Paper No.2337.
- Wang, Hua, and Ming Chen. 1999. *How the Chinese System of Charges and Subsidies Affects Pollution Control Efforts by China's Top Industrial Polluters*. World Bank Working Paper No.2198.
- THE WORLD BANK. 1997. *Clear water, Blue skies: China's Environment in the New Century*. Washington, D.C.

中国語文献（ピン音順）

C

蔡守秋（1981）「论排污收费的性质及其发展方向」环境污染与防治 1981年第4期

蔡守秋（主编）（1995）『环境法教程』法律出版社。

蔡守秋（1999）『环境政策法律问题研究』武汉大学出版社。

蔡守秋（主编）（2000）『环境资源法学教程』武汉大学出版社。

常纪文·王宗廷（主编）（2003）『环境法学』中国方正出版社。

沉玉金（主编）（1999）『收费缴费 150 问』江苏人民出版社。

F

樊静（2004）『法学论丛 中国税制新论』北京大学出版社。

方 kun 1（2004）「我国环境税收费法律制度改革探讨」刘剑文（主编）『财政法论丛第5卷』北京出版社：180-200。

傅先兰·傅金沐·王华东（）『中国的环境经济学在实践中应用』出版社：33-6。

G

高鸿飞（1995）「“不得高于”的欠缺」中国环境管理 1995年 第4期:16。

高利红·余耀军（1999）「排污费与排污权的性质」可持续发展：跨世纪环境资源法学的思考和探索—中国法学会环境资源法学研究会第一次会员代表大会暨可持续发展环境资源法学研讨会论文集:311-19。

高宇声（1984）「实行排污超标收费是加强环境管理的极为重要的手段」高宇声（主编）『《环境保护》十年选编』环境保护杂志社:189-191。

葛勇德（1996）「关于排污收费行政执法中的行政诉讼」环境导报 1996年第5期:11-3。

国家环境保护总局（编著）（1994）『排污收费制度（试用）』中国环境科学出版社。

国家环境保护总局（编著）（2003）『排污收费制度（试用）』中国环境科学出版社。

H

韩德培（主编）（1991）『环境保护法教程（第二版）』法律出版社。

胡健森（主编）（1996）『行政法教程』法律出版社。

胡锦涛·莫于川（2002）『行政法与行政诉讼法概论』中国人民大学出版社。

J

季松涛（1982）「对排污收费性质的探讨」环境污染与防治 总第14期:1-2。

姜明安（主编）（1998）『行政法学（修订本）』法律出版社。

蒋庭松·王健民（1991）「试论排污费的性质与作用机制」中国环境科学 第11卷 第4期:317-320。

金瑞林（主编）（1999）『环境法学』北京大学出版社。

金瑞林·王劲（2003）『20世纪环境法学研究评述』北京大学出版社。

K

匡大安（1988）「排污费使用“拨改贷”的实践」中国环境管理 1988年 第3期:40-2。

L

- 雷凯 (1985)「略论我国的排污收费制度」法学研究 1985 年 第 5 期:23-6。
梁江涛 (1996)「如何执行提高征收标准收费」环境导报 1996 年 第 5 期:23-8。
凌云 (1993)「排污费的经济性质分析」中国环境科学 第 13 卷 第 2 期:142-44。
罗豪才 (主编) (1996)『行政法学』北京大学出版社。

P

《排污收费制度 (试用)》编委会 编 (1994)『排污收费制度 (试用)』中国环境科学出版社。

Q

曲格平 (主编) (2002)『环境与资源法律读本』解放军出版社。

S

- 社鸿铎 (1989)「关于排污收费百分之八十部分使用情况的调查与分析」中国环境管理 1989 年 第 3 期:14-16。
施问超 (1982)「排污收费与价值规律」环境污染与防治 总第 13 期:3-5。
孙景汉·孙炳彦 (1989)「关于排污费性质的若干问题」中国环境科学 第 9 卷 第 4 期:316-19。

T

- 天津市河西区环保办 (1985)「关于征收排污费的几点做法」中国环境管理 1985 年 第 5 期:28-30。
涂克民 (1992)「管好用好排污水费治理水环境」中国环境管理 1992 年 第 2 期:33-4。

W

- 王灿发 (编著) (1993)『环境保护四法一条例诠释』中国人民公安大学出版社。
王灿发 (1995)『环境法 基本问题新探』中国环境科学出版社。
王灿发 (1997)『环境法学教程』中国政法大学出版社。
王劲 (2000)『中国环境法原理』北京大学出版社。
王劲 (2000)『环境法律的理念与价值追求: 环境立法目的论』法律出版社。
王金南·陆新元·杨金田 (主编) (1997)『中国与 OECD 的环境经济政策』中国环境科学出版社。
王金南等「中国的税收与环境: 实现与展望」杨·葛 (等编)『环境税的新发展…中国与 OECD 比较』:43-81。
王文团·张晓东 (1994)「关于合理征收超标环境噪声排污费的探讨」中国环境科学 1994 年 第 14 卷 第 3 期:238-240。
王洋 (主编) (2002)『收费管理概论』中国物价出版社。
吴爱文·曲德林·苏健民 (1994)「用边际费用分析方法研究制定排污收费的新标准」中国环境科学 1994 年 第 11 卷 第 2 期:156-159。

Y

- 杨朝飞 (1985)「关于修订《征收排污费暂行办法》的几点想法」中国环境管理 1985 年 第 3 期:11-13。

杨金田·葛察忠(2000)「中国二氧化硫的费税政策:实现与改革」杨·葛(等编)『环境税的新发展…中国与 OECD 比较』:186-209。

杨金田·葛察忠(等编)(2000)『环境税的新发展…中国与 OECD 比较』中国环境科学出版社。

杨金田·曹东·王金南(1997)「中国的大气污染物排污收费制度」王金南·陆新元·杨金田(主编)『中国与 OECD 的环境经济政策』中国环境科学出版社:50-67。

叶兵(1987)「对《征收排污费暂行办法》的修改意见」中国环境管理 1987 年 第 5 期:23-4。

叶俊荣(2003)『环境政策与法律』中国政法大学出版社。

应松年(主编)(1998)『行政法学新论』中国方正出版社。

云萍·王华东·祁忠(1995)「排污收费制度下企业的执行行为研究」中国环境管理 1995 年 第 4 期:17-20。

Z

张柏坤(1990)「谈乡镇企业的排污收费与污染防治」环境导报:18。

张正钊(主编)(1999)『行政法与行政诉讼法』中国人民大学出版社。

周富祥(1982)「对排污收费政策实施中几个问题的看法」中国环境科学 1982 年 第 2 卷 第 3 期:1-5。

周文章(1987)「修订我国征收超标排污费标准问题初探」中国环境科学 1987 年 第 7 卷 第 1 期:68-71。

朱志清·冯国荣(1992)「排污收费工作问题探讨」中国环境管理 1992 年 第 2 期:23-4。

法令集·統計·年鑑等

国家环境保护局(1988a)『中国的排污收费 文献篇 1978-85』海洋出版社。

国家环境保护局(1988b)『中国的排污收费 回顾篇 1978-85』海洋出版社。

国家环境保护局(1994)『中国的排污收费 文献篇 1986-90』中国人民大学出版社。

国家环境保护局(1997a)『中国的排污收费 文献篇 1991-95』中国环境科学出版社。

国家环境保护局(1997b)『中国的排污收费 回顾篇 1991-95』中国环境科学出版社。

国家环境保护局 编(1995)『中国环境保护 21 世纪议程』中国环境科学出版社。

国家环境保护局科技标准司 编(1992)『环境质量与污染物排放』中国标准出版社。

国家环保总局污控司大气和噪声处 编(2000)『中华人民共和国大气污染防治法修订背景材料』中国环境科学出版社。

国家环境保护总局办公室 编(1998)『环境保护文件选编 1973-1978』中国环境科学出版社。

国家环境保护总局规划与财务司中国环境监测总站 编(2002)『中国环境统计年报 2001』。

国家环境保护总局规划与财务司中国环境监测总站 编(2003)『中国环境统计年报 2002』。

国家环境保护局政策法规司 编(1997)『中国环境保护法规全书(1982-1997)』化学工业出

出版社。

国家环境保护总局政策法规司 编 (1999 a)『地方环境保护法规选编』学苑出版社。

国家环境保护总局政策法规司 编 (1999b)『中国环境保护法规全书 (1997-1999)』学苑出版社。

国家环境保护总局政策法规司 编 (2000)『中国环境保护法规全书 (1999-2000)』学苑出版社。

国家环境保护总局政策法规司 编 (2001a)『中国环境保护法规全书 (1997.7-2001.4)』化学工业出版社。

国家环境保护总局政策法规司 编 (2001b)『中国环境保护执法解译大全 (1982年-2001年)』学苑出版社。

国家环境保护总局政策法规司 编 (2001c)『中国环境保护法规全书 (2000-2001)』中国环境科学出版社。

国家环境保护总局政策法规司 编 (2001d)『环境行政执法手册』中国环境科学出版社。

国家环境保护总局政策法规司 编 (2002a)『中国环境保护法规全书 (2001-2002)』化学工业出版社。

国家环境保护总局政策法规司 编 (2002b)『走向市场经济的 中国环境政策全书』化学工业出版社。

国家环境保护总局政策法规司 编 (2003)『地方环境保护法规选编 (1999-2003)』化学工业出版社。

国家环境保护总局规划与财务司·中国环境监测总站 编 (2002)『中国环境统计年报 (2001)』

国家统计局中国环境统计专题组 (2003)『中国环境统计 2000』中国环境科学出版社。

国家环境保护总局 (2003)『排污收费制度 (试用)』中国环境科学出版社。

国务院法制办公室 编 (2001)『新编中华人民共和国常用法律法规全书 (2001年版)』中国法制出版社。

全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 (编) (1989)『中华人民共和国 法律 行政法规 规章 司法解释 分卷汇编 行政法卷 25』北京大学出版社。

中国标准出版社第二编辑室 编 (1997)『环境保护综合类国家标准汇编』中国标准出版社。

中国标准出版社第二编辑室 编 (1998)『环境质量与污染物排放国家标准汇编 (第二版)』中国标准出版社。

中国标准出版社第二编辑室 编 (2000)『中国环境保护标准汇编-环境质量与污染物排放』中国标准出版社。

《中国环境保护行政二十年》编委会 编 (1994)『中国环境保护行政二十年』中国环境科学出版社。

《中国环境年鉴》编辑委员会 编《中国环境年鉴》编辑委员会 编 (1993)『中国环境年鉴 1993』中国环境科学出版社。

《中国环境年鉴》编辑委员会 编 (1994)『中国环境年鉴 1994』中国环境年鉴社。

《中国环境年鉴》编辑委员会 编（1995）『中国环境年鉴 1995』中国环境年鉴社。
《中国环境年鉴》编辑委员会 编（1996）『中国环境年鉴 1996』中国环境年鉴社。
《中国环境年鉴》编辑委员会 编（1997）『中国环境年鉴 1997』中国环境年鉴社。
《中国环境年鉴》编辑委员会 编（1998）『中国环境年鉴 1998』中国环境年鉴社。
《中国环境年鉴》编辑委员会 编（1999）『中国环境年鉴 1999』中国环境年鉴社。
《中国环境年鉴》编辑委员会 编（2000）『中国环境年鉴 2000』中国环境年鉴社。
《中国环境年鉴》编辑委员会 编（2001）『中国环境年鉴 2001』中国环境年鉴社。
《中国环境年鉴》编辑委员会 编（2002）『中国环境年鉴 2002』中国环境年鉴社。
《中国环境年鉴》编辑委员会 编（2003）『中国环境年鉴 2003』中国环境年鉴社。