

中国の省エネ目標の事情 「11・5 目標」から「12・5 目標」へ

地球環境ユニット・省エネルギーグループ リーダー 沈 中元

中国が今年 3 月に開催した「全国人民代表大会（国会に相当）」では、「第 12 次 5 ヶ年計画」（2011－2015 年、「12・5 計画」と略する。）が採択され、計画期間中の 5 年間で GDP あたりのエネルギー消費量を 16%削減するという省エネ目標（以下「12・5 目標」と略する。）が重要な数値目標の 1 つとして注目されている。脚光を浴びた前期（2006－2010 年）の 5 ヶ年計画（「11・5 計画」）では、同 20%の省エネ目標（以下「11・5 目標」と略する。）に対して 19.1%削減し、目標をほぼ達成したと宣言されている。こうした中、「12・5 目標」が採択されてから 3 ヶ月経過したが、この間意外に期待されているほどめぼしい発表がなかった。本稿では、こうした中国の省エネ数値目標を巡る最新の動向を確認するとともに、中国の省エネルギーへの取り組みを理解するために、数値目標の裏に隠れている背景を解説する。

省エネ数値目標は省エネルギーを促進するための重要なツールの 1 つとして多くの国または地域が掲げている。こうした数値目標の多くは 20 年、30 年、さらに 50 年など、時間軸が長いものである。これらの目標に対して、中国の数値目標には、時間的には 5 年間というすぐ検証できてしまうほど短く、場合によっては同じ指導者の任期内で結果が判明するというセンシティブなものであるという特徴がある。加えて、「11・5 目標」を設定した当時は、省エネ体制や省エネ政策などがほとんど欠如しており、目標が達成できるかどうかは誰にも見通せない状況であった。

中国は「11・5 目標」の実現を目指して、「省エネ法」の改正や、「千社企業省エネ行動」、「十大省エネプロジェクト」、「低効率設備淘汰制度」など国家型の省エネプロジェクトの推進、「高効率製品のキャッシュバック制度」、「省エネ投資の奨励金制度」の実施など、数多くの政策を打ち出した。しかし、筆者の認識では、最も重要なのは以下の 2 つの措置である。1 つは省エネ数値目標を地方政府に割り当てる措置である。2 つは省エネ目標の達成状況を幹部の業績評価に反映させる措置、いわゆる「一票否決制度」である。中国ならではの「ムチ」と「アメ」の手法であるが、効果的な措置であった。こうした 2 つの措置の効果で、中国では「11・5 計画」期間中、省エネ体制が体系的に再構築され、省エネ政策が綿密に制定されたほか、中央と地方の連携や行政部門間の協調も目に見えて向上した。この意味で、「11・5 目標」をどれだけ実現できたというよりも、省エネ取り組みのフレームワークができつつあることは、「11・5 計画」期間中の省エネ取り組みの最大の成果の 1 つではないかと思う。

こうしたことから、「12・5 目標」が前回と同様に地方政府に割り当てられるかどうか、どのようにどれだけ、それぞれの地方政府に割り当てられるかなどは、一層注目を集めて

いる。

筆者が把握した情報によると、中国政府は早くも 2007 年ごろから「12・5 目標」の設定や、従来の割当制度の改善方法など、研究と調査を開始し、2009 年からは地方政府との協議に着手するなど全面的に展開した。さらに、「12・5 目標」を 16%に設定し、今年 3 月に公表できたのは、「11・5 目標」の達成状況を把握できたという理由に加えて、地方政府と協議を重ねて、ある程度目標水準の見当が付けられたからである。したがって、割当制度の継続は懸念事項ではないと筆者は見ている。

むしろ、この数値目標をどのようにどれだけ、それぞれの地方政府に割り当てるのかは興味深い。「11・5 目標」の割り当てに関しては、一律に割り当てたという誤解や批判がある一方、改善してほしいという意見が跡を絶たなかった。省エネ目標を地方政府に公平に割り当てられるかどうか、国全体の省エネ目標の実現性に影響する重要なポイントになることを、中央政府も当然承知しているはずである。このため、中央政府は新しい数値目標を公表した後も、地方政府と個別にまたはグループごとにさらに数ラウンドの協議を続けている。これらの協議が無事に進められた結果、地方政府が納得する形でそれぞれの数値目標がすでに割り当てられた模様である。

中央・地方の協議を成功させた決め手となったのは、中央政府が前回と比べてより柔軟な割り当て手法を用いたことだ。割り当ての公平性を確保するために、地方政府において、それぞれ有している責務、省エネ潜在力、目標実現の難易度、省エネの能力など、多くの要素を考慮した上、さらに根拠となる数十個の指標を中央政府が内々に押さえたうえで、説得力のある割り当てを実施したからである。現在、割り当ての詳細がまだ公表されていないのは、各行政部門の省エネ施策や、中央政府に所属する中央企業の省エネ目標を詰める作業が残っているからと考えられる。

最後に、「12・5 目標」の実現の見通しに触れると、目下高まりつつあるインフレ懸念や景気回復の遅れなど、経済的に不透明な要素が多く存在する一方、「11・5 計画」期間中に強力に実施された省エネ施策の反動や自然災害の多発で、不確実な影響要素が少なくはない。一方、「11・5 計画」期間中に、数多くの省エネプロジェクトを推進したが、産業構造の高度化が依然として重要な課題となっている。この課題は、「12・5 目標」の達成だけではなく、中国の長期的な省エネ取り組みにも避けて通れない課題であるため、いまこそ省エネ政策の長期有効性の確立に向けた取り組みを一段と強化すべきだと思う。

お問合せ : report@tky.ieej.or.jp