

ポスト京都議定書における中国の出方

客員研究員・長岡技術科学大学教授 李志東

中国政府は、ポスト京都の枠組み交渉を睨みながら、省エネ中心のコベネフィット対策を推進し、温暖化防止に「応分の責任を果たす」姿勢を鮮明にした。第 11 次五ヵ年計画(2006/3)や「中国気候変化対策国家方案」(2007/6)と「中国気候変化防止の政策と行動」(2008/10)では、GDP 当たりエネルギー消費量を 2010 年に 2005 年比で 20%削減する必達目標を、「気候変化国家評価報告」(2007/2)では、2050 年までに GDP 当たり炭素排出量を 2000 年比で 80%以上削減する長期目標を打ち出した。何れも GDP 原単位指標を用いた目標設定である。また、COP13 の「バリ行動計画」(2007/12)で途上国に求める緩和行動を計測・報告・検証可能にするための体制整備も着々と進んでいる。2009 年末に決定されるポスト京都の枠組みに、中国が GDP 当たり炭素排出量の自主行動計画で参加する可能性が極めて大きい。目下、枠組み交渉の軸足は目標設定から技術移転にシフトしつつある。

お問い合わせ：report@tky.ieej.or.jp

ポスト京都議定書における中国の出方

客員研究員・長岡技術科学大学教授 李志東

1、はじめに

気候変動に関する政府間パネル(IPCC)の第4次報告やG8サミット(2007年6月、2008年7月)、COP13(2007年12月)とCOP14(2008年12月)など温暖化防止に関する国際議論をみると、2050年までに世界の温室効果ガス排出量を1990年レベルより半減させることが、世界全体における温暖化防止の長期目標となりつつある。一方、中国やインドなど新興国は、応分の責任を果たすと強調しつつ、先進国に対し、率先削減と途上国への資金・技術援助を改めて求めた。各国の利害対立の溝はなお深い。

長期目標を実現するためには、ポスト京都議定書の時点から世界すべての国の参加が必要だが、問題は、責任の差異化と防止効果を両立させる枠組みを作れるかどうかである。途上国グループのリーダー格とされる中国の動きが注目される。

本稿の目的は、中国における温暖化問題に関する国家戦略の動向と背景、防止目標の受け入れ条件と目標設計基準の考え方を分析し、ポスト京都議定書の枠組み交渉における中国の出方に関する検討を試みることである。

2、2005年までの戦略と取組み

中国政府が1992年の国連環境と開発会議(リオ会議)の準備段階で、途上国に削減目標を課すことに反対すること、一人当たり排出基準に基づく削減目標なら認めること、という二段構えの方針を固めた¹。リオ会議で採択された「国連気候変動枠組み条約」(1992)では、「共通だが差異ある責任」の原則が確立され、先進国に削減目標を課すこと、先進国が途上国に技術と資金支援を行うことが決定された。この条約の精神に従い、中国はその後の温暖化交渉において、途上国に削減目標を課すという提案に一貫して反対してきた。

一方、温暖化防止に関する中国の責任の取り方は、省エネ促進、エネルギー構造の低炭素化への調整、植林などによる炭素吸収能力の拡大といった自主行動を通じて、排出量の増加を抑制することとした。そのため、国民経済と社会発展の五カ年計画でも温暖化問題を取り上げ、その目標は、第9次五か年計画(1996～2000年)の「国際公約を遵守し、途上国としてあるべき権利と享受すべき利益を維持すること」から、第10次五か年計画(2001～05年)の「温暖化の緩和に有利な政策措置を実行すること」へ、そして第11次五か年計画(2006～10年)の「温暖化緩和の効果を勝ち取ること」へと徐々に取組み効果を強調するようになった。

これらの行動の効果は徐々に表れた。例えば、2005年におけるエネルギー消費のGDP原単位を1990年比で47%削減し、国土に占める森林面積の比率は90年代初期の13.9%から2005年の18.2%へ上昇した²。

3、2006年以降の戦略の動向と取組み

世界の注目を集める中国政府は2007年2月に「気候変化国家評価報告」を出版した。そのなかで省エネ努力、再生可能エネルギーや原子力の利用拡大、植林などを通じて、GDP当たり炭素排出量を2000年比で2020年までに40%以上削減、2050年までに80%以上削減、本世紀半ば頃から炭素排出量のゼロ成長ないし削減を実現するという長期目標を打ち出した(表1)。同時、「国際社会は各国に炭素排出量を配分する可能性がある」ことを指摘し、「配分にあたっては、公平性の原則を体現し、弱小地位にある発展途上国の発展権を保障しなければならない」との基本原則を再度確認した(表2)。

¹ 国務院環境保護委員会第18回会議(1990/3)、第19回会議(1990/12)関連資料、同委員会秘書処編『国務院環境保護委員会文献集(二)』(1995/9)、中国環境年鑑編集委員会編『中国環境年鑑1991年』(1992)、李『中国の環境保護システム』(1999)第4章第2節、などを参照。

² 中国国家発展改革委員会等『中国気候変化対策国家方案』(2007/7)による。

表1 「気候変動国家評価報告書」における
中国の経済・エネルギー・温暖化防止に関する長期シナリオ

	水準			倍率			年平均伸び率(%), 弾性値		
	2000年	2020年	2050年	2020/ 2000	2050/ 2020	2050/ 2000	2000- 2020	2020- 2050	2000- 2050
人口(百万人)	1,267	1,427	1,561	1.13	1.09	1.23	0.59	0.30	0.42
実質GDP(十億元、2000年価格)	8,947	35,777	145,899	4.00	4.08	16.31	7.18	4.80	5.74
実質GDP(十億ドル、2000年価格)	1,081	4,322	17,624	4.00	4.08	16.31	7.18	4.80	5.74
一人当たりGDP(元、2000年価格)	7,059	25,071	93,465	3.55	3.73	13.24	6.54	4.48	5.30
一人当たりGDP(ドル、2000年価格)	853	3,029	11,290	3.55	3.73	13.24	6.54	4.48	5.30
一次エネルギー消費量(Mtce)	1,303	3,000	5,000	2.30	1.67	3.84	4.26	1.72	2.73
CO ₂ 排出量(Mt-C)	817	1,640	2,025	2.01	1.23	2.48	3.55	0.71	1.83
エネルギー消費のGDP原単位(Kgce/ドル)	1.21	0.69	0.28	0.58	0.41	0.24	-2.72	-2.94	-2.85
エネルギー消費のCO ₂ 排出密度(Kg-c/Kgce)	0.63	0.55	0.41	0.87	0.74	0.65	-0.68	-0.99	-0.87
CO ₂ 排出量のGDP原単位(Kg-C/ドル)	0.76	0.38	0.11	0.50	0.30	0.15	-3.39	-3.90	-3.70
一人当たりCO ₂ 排出量(T-C/人)	0.64	1.15	1.30	1.78	1.13	2.01	2.93	0.40	1.41
エネルギー消費のGDP弾性値							0.59	0.36	0.47
CO ₂ 排出量のエネルギー消費弾性値							0.83	0.41	0.67
CO ₂ 排出量のGDP弾性値							0.49	0.15	0.32

注: 為替レートは1ドル=8.2784元(2003年)を使用

出所: 気候変動国家評価報告編集委員会「気候変動国家評価報告」科学出版社(2007/2)表22.1と22.3に基づき、李が作成。ただし、原典の計算ミスとと思われる箇所を訂正した。

表2 中国の温暖化防止戦略に関する公文書

①、気候変動国家評価報告編集委員会「 気候変化国家評価報告 」科学出版社(2007/2)	<p>「国連気候変動枠組み条約」で定めた最終目標を実現するために、将来的には、国際社会が各国に炭素排出量を配分する可能性がある。これは各国の発展空間に影響しうる根本的問題である。配分にあたっては、公平性の原則を体現し、弱小地位にある発展途上国の発展権を保障しなければならない。(P.316)</p> <p>気候変動問題には不確実性が存在しているので、一部の国、特に発展途上国に重大な経済損失をもたらすことを避けるために、一つのCO₂濃度水準による地球全体の排出量を、早すぎる段階で、過激に、トップダウン式で各国の排出権として配分すべきではない。(P.316)</p> <p>目下、「共通だが差異のある責任」の原則に基づき、先進国が率先して排出量削減に取り組み、「京都議定書」の承諾を忠実に履行すると同時に、発展途上国の気候変動防止能力を増強するために、発展途上国に対して資金と技術を提供すべきである。一方、途上国は、持続可能な発展の枠組みのもとで、経済発展様式の変化に努力し、技術革新を促進し、「低炭素型経済」発展の道を歩むことを通じて、地球規模の温室効果ガスの低減に絶え間ない努力と貢献をすべきである。(P.316)</p>
②、国家发展改革委員会など「 中国気候変化対策国家方案 」(2007年6月3日、國務院批准・通達)	<p>本方案は2010年までの中国気候変動対策の具体的目標、基本原則、重点領域およびその政策措置を明確にした。中国は、科学的発展観の要求に基づき、「国家方案」に規定している諸任務を真剣に執行し、資源節約型・環境友好型社会の建設に努力し、温暖化対策と適応の能力を高め、地球気候の保護に引き続き貢献する。(まえがき)</p> <p>「国連気候変動枠組み条約」アネックス I 締約国は、「共通だが差異のある責任」の原則に基づき、率先して排出量削減措置を取るべきである。発展途上国は、歴史的に排出量が少なく、現在でも一人当たりの排出量が比較的少ない故、主要任務は持続可能な発展の実現である。(「第5部: 中国の若干問題に対する基本的立場と国際協力のニーズ」)</p> <p>中国は発展途上国として、国家の持続可能な発展戦略に基づき、省エネ、再生可能エネルギー開発、生態環境の保護と機能強化、植林などの措置を通じて、温室効果ガス排出の抑制に努め、地球温暖化防止に貢献する。(「第5部: 中国の若干問題に対する基本的立場と国際協力のニーズ」)</p>
③、國務院新聞弁公室「 中国気候変化防止の政策と行動 」(2008年10月)	<p>中国は責任ある発展途上国として、温暖化防止を高度に重視している。(まえがき)</p> <p>「共通だが差異のある責任」の原則は枠組み条約の核心的原則である。あらゆる国が温暖化防止と適応に責任を持つが、各国における歴史的責任、一人当たり排出水準、発展段階、能力および貢献方式が異なる。そのため、先進国が過去の累積排出量と現在の高い一人当たり排出量の責任を取り、率先削減を実現し、同時に発展途上国に資金提供と技術移転をしなければならない。途上国は経済発展と貧困解消の過程において、積極的に適応対策と防止対策を取り、できるだけ少なく排出することを通じて、温暖化防止に貢献しなければならない。(三、気候変化の戦略と目標)</p>

出所: 上記公文書により、李志東が作成

また、中国政府は2007年6月に公表の「中国気候変化対策国家方案」や2008年10月公表の「中国気候変化防止の政策と行動」では、2010年にGDP当たりのエネルギー消費量を2005年比で20%削減、一次エネルギー消費に占める再生可能エネルギーの比率を7.5%から10%に、国土面積に占める森林面積の比率を18.2%から20%に高めることなどの自主行動計画を明記した。しかし、それ以降については「共通だが差異ある責任」の原則論に止まった。応分の責任ならば、防止目標を受け入れるとの意思表示であろう。

目標の受け入れに傾く議論は政府関係者や科学者からも出されている。例えば2007年1月に、中国の工学科学の最高諮問学術機構である中国工程院のメンバーで清華大学の倪維閩教授が科技日報で「我が国のエネルギー現状と戦略対策」と題する論文を公表し、「責任ある大国として、遠くない将来に一定量ないし大幅の削減義務を負うことが必然である」と説いた。また、国家科学技術部地球環境弁公室副主任の呂学都氏は、2007年5月25日の商務週刊に「気候変動の国際競技」と題する論文を公表し、「長期的視点でみると、我が国はいずれ国際社会に向けて、ある種の実質的温室効果ガスの削減義務を公に承諾する必要がある」と論じ、2013年以降については削減義務を受けない「現在と同様な立場を維持できるか否かはとても予想しがたい」と踏み込んだ議論をした。

その背景として、①排出量の急増に伴い、「責任ある大国」を目指す中国が国際社会において一層注目されていること、②自国も洪水や旱魃、雪害など温暖化とは無縁ではない災害に頻繁に見舞われたことなどにより、温暖化の原因、危害に関する認識が深化してきたこと、③温暖化防止対策は必ずしも経済発展の足枷になるのではなく、応分の目標と適切な対策なら、持続可能な発展を促進できると認識するようになったこと、などが挙げられる³。

実際の取組みは、省エネ中心のコベネフィット対策を中心に展開されている。2006年9月に省エネ目標を地域別に、2007年1月に効率の低い小型石炭火力の強制廃止目標を発電所別に割り当てた。実効性を高めるために、国務院が2005年12月に目標や規制の未達成の事業者があれば、所在地域と該当事業グループ全体に対し新規プロジェクトの審査を延期する「審査延期の連座制」の導入を決め、2007年1月に4地域と電力会社4社に初めて適用した。さらに、6月に環境と省エネの目標を達成できなければ、ほかの業績がよくても、責任者を昇進させないとする人事評価の「一票否決制度」を導入し、11月に計測・報告・検証可能な指標体系を公表した。

規制だけではない。小型石炭火力の売電価格を強制的に引き下げ、閉鎖後の代替電源の建設を優先的に考慮するなどのインセンティブ対策も導入した。また、2007年6月に国務院総理をトップとする「国務院省エネ・汚染物質削減対策指導小組と国家気候変化対策指導小組」を設置し、2008年3月に国家エネルギー委員会と国家エネルギー局を新設し、国家発展改革委員会の中で気候変化対策部（中国語：応対気候変化司）を増設するなど、総合行政組織の強化も図られた。

その結果、エネルギー消費のGDP原単位が2006年から低下に転じた。政府発表によると、2008年までの3年間で、GDP原単位は2005年比で10.08%改善された⁴。

4、原単位の自主行動計画でポスト京都に臨む

中国が目標受け入れに傾いたとはいえ、目標を無条件に受け入れるのではない。その主な条件として、①先進国が率先削減、途上国への資金援助と技術移転の実行で責任を果たすこと、②「共通だが差異ある責任」の原則下で目標が公平に配分されること（応分の責任）、③国連主導の枠組みの下で、すべての国が全員参加すること、などが挙げられる⁵。

³ 前掲、「気候変化国家評価報告」、「中国気候変化対策国家方案」、「中国気候変化防止の政策と行動」を参照。

⁴ 2009年3月に開催された第11期全国人民代表大会第2回会議における温家宝総理の「政府活動報告」による。なお、同報告及び国家統計局が2009年2月26日公表した「2008年国民経済と社会発展統計公報」によると、2008年のGDP原単位は前年より4.59%改善した。

⁵ 前掲、「気候変化国家評価報告」、「中国気候変化対策国家方案」、「中国気候変化防止の政策と行動」を参照。

表3 中国の近年における主な省エネルギーの取り組み(1/2)

2005年12月3日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国務院が「科学的発展観に基づく環境保護の強化に関する決定」を通達 ・ 目標等未達成の事業体があれば、所在地域全体と該当事業グループ全体の新規プロジェクトの審査を延期する「審査延期の連座制」の導入など、総量規制の厳格な執行対策を決め、2010年までに生態環境の悪化を食い止め、重点地域の環境質の改善を勝ち取ることを目標に
2005年12月25日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国務院が国家発展改革委員会などの「省エネルギー環境保護型の小型自動車の発展奨励に関する意見」を批准 ・ 小型自動車の乗り入れ制限措置を2006年3月までに撤廃
2006年3月5-14日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第10期全国人民代表第4回大会開催、「国民経済と社会発展第11次五カ年計画」を採択 ・ 2010年までにエネルギー消費のGDP原単位を2005年比で20%改善、主要汚染物質排出量を10%削減することを「拘束力ある目標」に
2006年3月21日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 財政部・国家税務総局が「消費税政策の調整と改善に関する通知」を出す ・ 乗用車排気量に応じ、消費税税率を6段階に設定。1500cc以下3%、4000cc以上20%
2006年4月7日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家発展改革委員会が「企業千社の省エネルギー行動実施案」を通知 ・ 鉄鋼、電力などエネルギー多消費の9業種1008社の大型企業(2004年エネルギー消費量は全国の33%)を指定し、省エネルギー対策の実施を指示
2006年7月25日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家発展改革委員会が他7省庁と共同作成の「第11次五カ年計画における十大重点省エネルギープロジェクト実施意見」を通知 ・ ①理念、原則と目標、②十大プロジェクトの内容、③保障措置の3章計18節からなる具体的意見を明記
2006年8月5日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国務院が環境保護総局と発展改革委員会作成の「第11次五カ年計画における地域別汚染物質削減総量規制計画」に関する批准の回答を通達 ・ 地域別に汚染物質削減目標を割り当て
2006年8月6日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国務院が「省エネルギー工作の強化に関する決定」を通達 ・ 9分野38項目の対策を指示
2006年8月24日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国務院が「第11次五カ年計画における主要目標と任務工作の分担に関する通知」を通達 ・ 国家発展改革委員会と環境保護総局がそれぞれ省エネルギーと汚染物質削減の目標の達成責任を負うと明記
2006年9月17日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国務院が国家発展改革委員会作成の「第11次五カ年計画における地域別エネルギー消費のGDP原単位の低減計画」に関する批准の回答を通達 ・ 地域別に省エネルギー目標を割り当て
2006年10月27日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国務院関税総局が「一部商品の輸出入暫定税率の調整についての通知」を通達 ・ 鉄鋼、有色金属、レア金属など資源やエネルギー多消費製品の輸出税率を0%から10-15%へ引き上げ、輸入税率を引き下げ。2006年11月1日から適用
2007年1月5日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家発展計画委員会が「固定資本投資プロジェクトの省エネルギー評価と審査ガイドライン」に関する通知を出す ・ 省エネルギー評価と審査に関する法律法規、政策、基準など155点を明記
2007年1月10日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家環境保護総局が「審査延期の連座制」適用による対象事業グループ、地域を初めて公表 ・ 審査基準を満たさない82の事業に基づき、河北省唐山市など4地域、華能など4電力集団のあらゆる新規事業の審査をすべて延期
2007年1月20日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国務院が国家発展改革委員会と国家エネルギー弁公室の「小型石炭火力発電所の閉鎖を加速させることに関する若干の意見」を通達 ・ 各地域と各電力会社に2007年3月31日までに閉鎖計画の提出を義務付ける
2007年1月30日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家発展改革委員会が30の省・自治区・直轄市及び5大電源開発会社と2大電網会社と小型石炭火力発電所の閉鎖に関する責任契約を結ぶ。2010年までに5000万kW以上を閉鎖
2007年3月2日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家発展改革委員会が「小型石炭火力発電所の閉鎖実施案の作成に関する要求」を通知 ・ 責任契約に沿って年度別閉鎖量、実施体制、閉鎖後の電力供給計画、人員配置などの明記を要求
2007年3月5-16日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第10期全国人民代表第5回大会開催、温家宝首相が「政府工作報告」を発表 ・ 2006年省エネルギー目標(4%)が未達成だが、2010年目標は不変、断固実現を表明
2007年3月27日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家発展改革委員会・環境保護総局が「既存石炭火力脱硫十一五計画」を公表 ・ 地域別、発電所別の年度脱硫設備設置計画を明記
2007年4月2日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家発展改革委員会が「小型石炭火力の送電価格を引き下げ、小型石炭火力の閉鎖を促進すること」を通知 ・ 小型石炭火力の送電価格を該当地域の標準価格までに引き下げる
2007年4月17日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家環境保護総局・財政部が「中央財政主要汚染物質排出削減特定資金の管理に関する暫定方法」を公表 ・ 中央財政が主要汚染物質排出削減の統計・監視・評価システム整備や能力建設等環境行政に対する支援助及目録をあげた地域や企業への奨励を目的に特定資金を支出
2007年5月29日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家発展改革委員会・環境保護総局が「石炭火力脱硫電力価格と脱硫施設運轉管理弁法(試行)」を作成 ・ 売電価格に脱硫コストとして0.15元/kWhを上乗せる ・ 稼働率に応じて、罰則・罰金を明確に。100%未満の場合、脱硫装置稼働停止時の発電量に対し脱硫コストの上乗せはなし、80~90%未満なら同額の罰金、80%以下5倍の罰金を科す
2007年6月3日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国務院が「中国気候変化対応の国家方案」を通達 ・ 2010年までの省エネルギー目標、対策などを強調
2007年6月3日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国務院が「省エネルギー・汚染物質削減の総合活動方案」を通達、45項目からなる総合対策を公表 ・ 「一票否決制度(省エネと環境目標を達成できなければ、ほかの業績が良くても責任者を評価しない)」 ・ 脱硫装置新規稼働量は5年間3.55億kW、うち、新規・増設火力分1.88億kW、既存火力分1.67億kW ・ 2010年にSO₂排出課徴金単価を0.63元/kgから1.26元/kgへ引き上げ
2007年6月12日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国務院が国家気候変化対策指導小組および国務院省エネルギー・汚染物質削減対策指導小組を設置 ・ 総理がトップ、各省庁の大臣副大臣クラスがメンバーとする32人指導小組
2007年10月28日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「エネルギー節約法」が改正(2008年4月1日に施行) ・ 地方政府とその責任者に省エネ目標責任制度、審査評価制度を導入 ・ 規制の対象が工場・事業者から輸送部門、建築物、公共機関などに拡大 ・ 罰則の強化 ・ 財政、税制、金融、価格面でのインセンティブ対策の充実
2007年11月17日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国務院が国家発展改革委員会、国家環境保護などの「省エネルギー・汚染物質削減の統計、測定・検証、審査・評価に関する実施方案と方法(三つの方案と三つの方法)」を批准、通達 ・ 「エネルギー消費のGDP原単位統計指標体系の実施案」 ・ 「エネルギー消費のGDP原単位測定・監視体系の実施案」 ・ 「エネルギー消費のGDP原単位審査・評価体系の実施案」 ・ 「主要汚染物質排出総量削減の統計方法」 ・ 「主要汚染物質排出総量削減の測定・監視方法」 ・ 「主要汚染物質排出総量削減の審査・評価測定方法」
2007年12月5日	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家発展改革委員会と国家環境保護総局など4省庁が「2007年閉鎖した小型石炭火力発電所のリスト」を公表 ・ 10月までに335ユニット、1058万kWを閉鎖、年次閉鎖目標1000万kWを繰り上げ達成

表3 中国の近年における主な省エネルギーの取り組み(2/2)

2008年8月1日	<ul style="list-style-type: none"> ・国務院が「省石油と省電力活動のさらなる強化に関する通知」を出す ・意識向上、重点分野と施策、管理監督の強化、関連省庁の責任分担について具体化 ・エネ多消費産業への差別電力価格の実施、ピーク時対応の電力料金体系の健全化、石油価格改革の「民生建築省エネ条例」を公布、2008年10月1日から施行 ・「公共機構省エネ条例」を公布、2008年10月1日から施行 ・財政部・国家税務総局が「乗用車消費税政策の調整」を通達 ・2008年9月1日から、排気量別消費税税率を6段階から7段階へ改め、1000cc以下の小型車税率を3%から1%へ引き下げ、4000cc超の大型車の税率を20%から40%へ引き上げる
2008年3月	<ul style="list-style-type: none"> ・第11期全国人民代表第1回大会開催、「国務院機構改革方案」を採択 ・国家エネルギー委員会と国家エネルギー局を設立、国家環境保護総局を国家環境保護省へ格上げ ・国家発展改革委員会に気候変化対策司(日本の省庁内の部に相当)を増設
2008年8月19日	<ul style="list-style-type: none"> ・国家発展改革委員会が「石炭火力の送電価格の引き上げに関する通知」を出す ・2008年8月20日から、火力発電の送電価格を全国平均で0.02元/kWh引き上げる。ただし、電力販売価格は据え置き
2008年8月25日	<ul style="list-style-type: none"> ・国家発展改革委員会など11省庁が共同で「省エネルギー法の徹底実施に関する通知」を通達 ・法意識の向上、関連法規基準の制定、重点分野等の省エネ管理、省エネに有利な経済政策の実施、監督検査の強化、宣伝教育の推進、関連機関の役割の明確化 ・積極かつ慎重にエネルギー価格改革を推進し、価格体系を徐々に合理化させる ・省エネ設備投資への法人税、付加価値税の優遇 ・資源税の健全化、環境税導入に関する研究、燃料税の適時実施
2008年8月27日	<ul style="list-style-type: none"> ・国家発展改革委員会が「2007年企業千社の省エネルギー目標達成責任の評価状況」を公表 ・生産停止や合併等を除いた953社のうち、879社92.2%が目標達成、74社7.8%が目標未達成。リストを達成企業の責任者に対する表彰、優秀者に対する奨励を実施 ・未達成企業に対し、一か月以内に達成計画の提出、年内における新規投資プロジェクトと新規工業用地の申請を認可、批准しないとす
2008年9月11日	<ul style="list-style-type: none"> ・国家発展改革委員会、住宅都市農村建設部、財政部が「冬季熱暖房の安定供給に関する指導的意見」を出す ・石炭価格の上昇による熱暖房供給コストの上昇を、ユーザー、事業者と財政で適切に負担する
2008年12月18日	<ul style="list-style-type: none"> ・国務院が「石油製品の価格と税制の改革実施に関する通達」を出す ・道路整備などの費用徴収制度を廃止、石油製品の消費税額を引き上げる。引き上げ分の税収は従来通り道路等特定財源とする。燃油税を新設しない ・ガソリンの消費税額をリットル当たり0.8元引き上げ、1.0元とする ・軽油の消費税額をリットル当たり0.7元引き上げ、0.8元とする ・石油製品の消費税は国税で、生産段階で価格内に含まれる内税として徴収するが、将来適切な時期に卸売段階で価格に含めない外税方式に移行
2009年1月16日	<ul style="list-style-type: none"> ・財政部、国家税務総局が「排気量1.6ℓ以下の乗用車取得税減税の通知」を出す ・排気量1.6ℓ以下の乗用車の取得税率を10%から5%へ引き下げ、2009年1月20日から2009年12月31
2009年1月23日	<ul style="list-style-type: none"> ・財政部、科学技術部が「省エネと新エネ自動車利用促進お出る事業における財政補助金管理暫定弁 ・北京市、上海市、山東省など13省・直轄市を、グリーン自動車利用促進のモデル都市とする ・補助対象: モデル都市で、公共交通、タクシー、公用、都市衛生および郵便等公共サービス部門で利用するハイブリッド自動車、電気自動車、燃料電池自動車 ・補助方法: 自動車取得に対する補助金を中央財政より支給する ・補助金額(万円/台): <乗用車と小型商用車>ハイブリッド車0.4~5、電気車6、燃料電池車25、<バス>ハイブリッドバス5~42、電気バス50、燃料電池バス60 ・地方政府がグリーン自動車の取得、関連施設の建設と維持管理に適切な補助を行う

(出所) 国務院、国家発展改革委員会、国家環境保護総局など政府系HP及び経済日報などを基に李が作成。

ポスト京都議定書について、中国はどのような指標で目標を設定し、その目標は義務の伴う目標かそれとも自主行動計画としての目標かが国際社会の関心事である。

指標選択について、総量削減目標を中国に求める動きもあるが、中国は受け入れないだろう。途上国に総量削減目標ではなく、「計測・報告・検証可能な緩和行動」を求めるCOP13の「バリ行動計画」(2007/12)に反するからである⁶。

前述したとおり、中国政府は「中国気候変化対策国家方案」や「中国気候変化防止の政策と行動」では、

⁶ Bali Action Plan の1の(b)の(ii)では、“Nationally appropriate mitigation actions by developing country Parties in the context of sustainable development, supported and enabled by technology, financing and capacity-building, in a measurable, reportable and verifiable manner”と規定している。

GDP 当たりのエネルギー消費量の削減を中心とする 2010 年までの短期目標を、「気候変動国家評価報告」では、2020 年や 2050 年までの GDP 当たり炭素排出量に関する中長期の抑制目標を打ち出した。何れも GDP 原単位指標を用いた目標設定である。また、組織整備や制度構築、省エネと CDM 活動の管理強化とノウハウ蓄積を通じて、バリ行動計画で求められる「計測・報告・検証」可能な体制を整備し始めた。

気候変動担当の国家発展改革委員会解振華副主任は「中国気候変動防止の政策と行動」の発表会で、2006 年と 2007 年の 2 年間の省エネで、二酸化炭素排出量の削減効果が 3.35 億トンに上ると披露した。排出量の削減効果をワザワザ発表することで、緩和行動を「計測・報告・検証可能」にする環境が整備されつつあることを印象付けるうえで、ポスト京都の枠組みに中国が GDP 当たりの炭素排出量の自主行動計画で参加する可能性を暗に示唆した。

一方、2008 年 5 月の日中首脳会談で、両国が 2013 年以降の「実効的な枠組みの構築」への積極的参加に合意した昨年 4 月の会談を進化させ、気候変動に関する共同文書を結んだ。そこで、日本が中国の取り組みを積極的に評価し、支援の意向を表明した。それに対し、中国は日本が示した世界の温室効果ガスを 2050 年に半減させる見解に留意し、セクター別アプローチに対し「重要な手段」と一定の評価を表明した。セクター別アプローチは削減目標を積み上げ、確実に達成させるための手段であり、目標そのものを代替するものではない、と中国側が理解している。

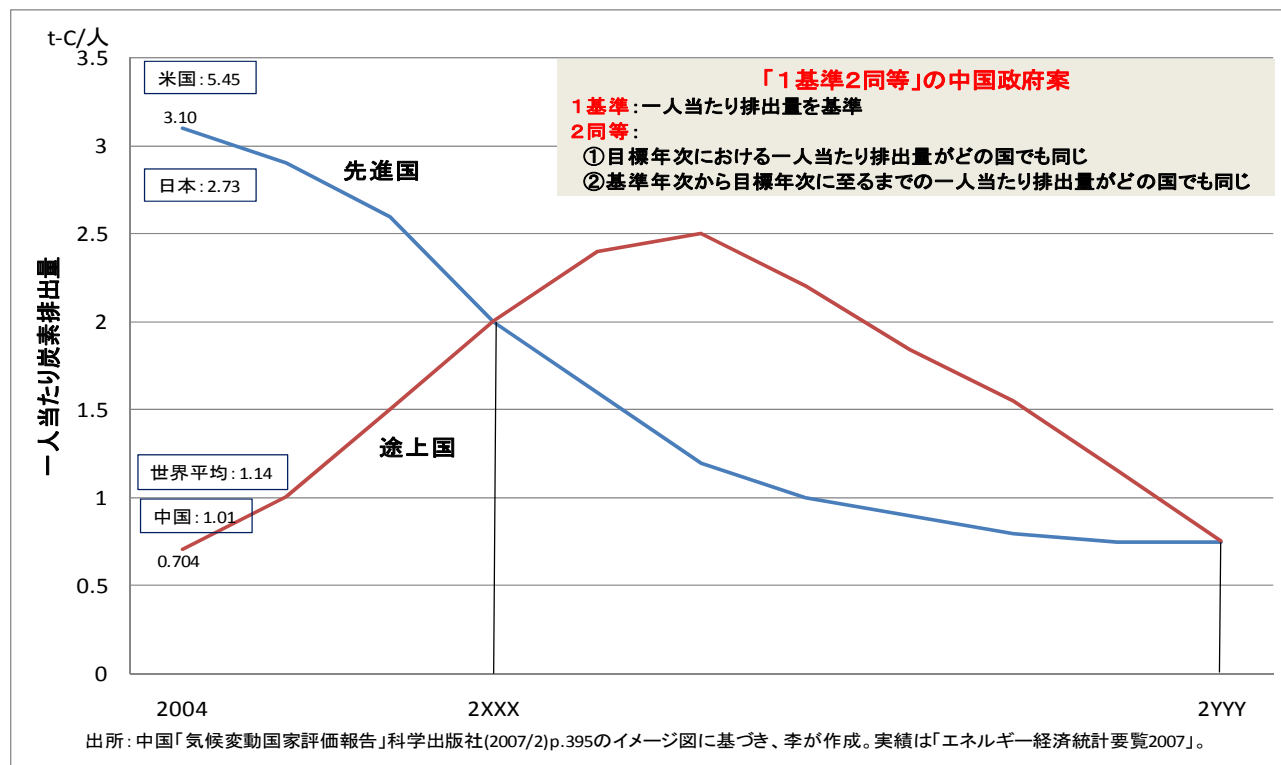
また、バリ行動計画で途上国に求めたのはあくまでも「緩和行動」であるので、中国は自主行動計画を作成し、国連の承認を得ることで対応するだろう。これは、産業界の自主行動計画を政府計画の一環とする日本の伝統的やり方の世界版と理解できよう。

以上のように、ポスト京都について、中国政府が GDP 原単位を用いた自主行動計画の目標を提示する可能性が極めて大きい。

より長期の枠組みの目標設定については、一人当たり排出量指標が重要であろう。

中国政府が「気候変動国家評価報告」で、「1 基準 2 同等」の考え方を示し、(A)目標年次における一人当たり排出量、(B)目標年次に至るまでの一人当たり累積排出量、この両方がどの国も同じであるべきだと主張する。つまり、年間一人当たり排出量は、先進国が削減し続けるが、途上国はいずれ先進国を超え、しかもその傾向が目標年次まで維持できるとの主張である (図 1)。

図 1 長期目標設定に関する中国政府の「1 基準 2 同等」案



一人当たり累積排出量の公平性を通じて、先進国をキャッチアップするための経済発展空間を確保しようとする狙いである。理解できなくはないが、これでは、先進国が歩んできた炭素依存型の発展モデルから脱却できず、持続可能な低炭素社会の構築は実現できない。また、絶対的公平性を追求するあまり、枠組みとしての実現可能性が低くなりかねない。

そこで、筆者は(A)をベースとする枠組みを提案したい⁷。つまり、目標年次の温暖化防止に必要な総排出量を人口に応じて各国に配分し、目標達成を自助努力と市場メカニズムに委ねる枠組みである。すべての人に同じ排出量を割り当てるので、ある程度の公平性を反映できるうえ、実現可能性も相対的に高い。現状の一人当たり排出量が割当量より高ければ、その分削減量も多くなるので、責任の差異化も図られる。

省エネの潜在力が大きく、一人当たり排出量の少ない途上国にとっては、削減すれば売れる量が多くなるので、対策のインセンティブとなる。一方、達成困難な国は共同実施や排出量取引で達成を図り、技術移転や取引代金の支払いで途上国の低炭素社会の構築と持続可能な発展を促進できる。

表4 ポスト京都の枠組み設計へのアプローチ

	京都議定書	ポスト京都議定書	
	2008～12年	2013年～	より長期
EU	議定書順守	議定書方式	
日本	目標達成困難	総量目標を検討中	
米国	議定書離脱		
露など市場経済移行国	議定書順守		
中印など途上国	削減義務なし		
中国	省エネなどによる国内計画としての間接的自主規制	省エネなどによる国内計画としての間接的自主規制 (15%)	国連承認のGDP原単位式炭素排出量抑制 (30%)
		国連承認のGDP原単位式炭素排出量抑制 (60%)	1基準2同等による目標設定 (10%)
		1基準2同等による目標設定 (5%)	目標年次一人当たり排出量同等の基準による目標設定 (55%)
		目標年次一人当たり排出量同等の基準による目標設定 (15%)	その他基準による目標設定 (5%)
		その他基準による目標設定 (5%)	
国連温暖化防止枠組みの特徴	京都議定書 限定的参加	柔軟性枠組み ほぼ全員参加	共通の枠組み 全員参加

出所:各種資料などにより、李志東が作成。

注:括弧内の数字は出現可能性を示すものである。

特筆すべきは、この一人当たり排出量基準が国際社会でも注目されつつあることである。例えば、2007年のノーベル平和賞を団体として受賞した IPCC のパチャウリ議長が、「先進国と途上国、最貧国に分け、最貧国を除き義務を負わせるのがいい。削減量の設定は『国民一人当たり排出量』という概念を重視し、先進国と途上国の削減幅に差をつけるべきだ」と主張している⁸。

さらに、パチャウリ氏は2007年のG8サミットの主催者で、「ドイツのメルケル首相が最近、2013年以降のポスト京都議定書の温室効果ガス削減の枠組みの在り方として、各国の一人当たりの排出量を基礎にす

⁷ 李、朝日新聞、2007/6/21を参照。

⁸ 日本経済新聞 2007/10/22を参照。

べきだと述べている。とても大胆な一歩を踏み出したと思う。こうした考えがあれば、各国にどのように削減義務量を配分するかで対立している先進国と途上国は、共通の土俵に上がって互いに通じる言葉で話し合うことができる。ただし、一人当たりの排出量を基礎にするといっても、途上国の排出量を今の先進国並みに増やしてもいいということではない。途上国はある程度増やして、先進国が減らし、世界全体が今よりもずっと排出の水準が低くなればいい」と主張を展開している⁹。

限定的参加を特徴とする現在の状況から脱出することを優先課題とするならば、柔軟で多様な枠組みが現実的であろう。一方、防止効果を優先課題とするならば、一人当たり排出量基準による共通の枠組みが望ましい。その場合、途上国よりも、一人当たり排出量の多い一部の先進国を如何に説得するかがカギとなる。

このように考えれば、中国政府は、ポスト京都の2013年から始まる枠組にGDP原単位指標による目標設定で参加し、より長期の目標を決める枠組みに一人当たり排出量基準による共通の目標設定で臨む、という二段構えの枠組み設計戦略を描いている可能性が極めて高い(表4)。

一方、ポスト京都の枠組み形成に関するもう一つの課題は、先進国から途上国への技術移転に関する制度設計である。中国政府が「中国気候変化防止の政策と行動」で、技術移転は市場メカニズムにだけ頼るのではなく、先進国政府が技術移転の障害の減少と排除に努め、インセンティブ対策を取り、技術移転の促進に役割を果たすべきだと主張した。それと連動して、2008年12月初旬に北京で温暖化防止技術の開発と移転に関するハイレベル会議を国連と共催した。枠組み交渉に関する中国の軸足は、目標設定から技術移転にシフトしつつあることが伺える。

*本稿は、第25回エネルギーシステム・経済・環境コンファレンスにて報告したものを加筆・修正したものである。

<参考文献>(本文および脚注に記載のものを略)

李志東「中国の温暖化対策をも含む総合対策の動向とエネルギーアウトLOOKへの影響」、財団法人日本エネルギー経済研究所「国際エネルギーシンポジウム」、2007年11月12日、東京。

李志東「ポスト京都議定書をめぐる中国の地球温暖化防止戦略」、第24回エネルギーシステム・経済・環境コンファレンス講演論文集、p.31、2008/1/30-31。

李志東「中国気候変化国家方案：2050年、GDP当たり排出量80%削減」日経ビジネス特別版、2008年6月30日、pp.14-15。

李志東「日中首脳会談で共同文書を採択、ポスト京都にらみ応分の責任を負う」日経エコロジー、2008年8月号、p.167。

李志東「汚染物質の排出量取引市場を開設、CO₂排出枠の取引視野に対策強化」日経エコロジー、2009年1月号、pp.141。

李志東「ポスト京都議定書における中国の出方」、第25回エネルギーシステム・経済・環境コンファレンス講演論文要旨集、p.7。2009年1月29、30日、東京。

李志東「温暖化防止白書を公表、ポスト京都の主導権狙う」日経エコロジー、2009年2月号、pp.109。

お問い合わせ：report@tky.ieei.or.jp

⁹ 朝日新聞 2007/10/22 を参照。