

中国の気候政策と国内政治: 利益、制度、アイデア

田村堅太郎

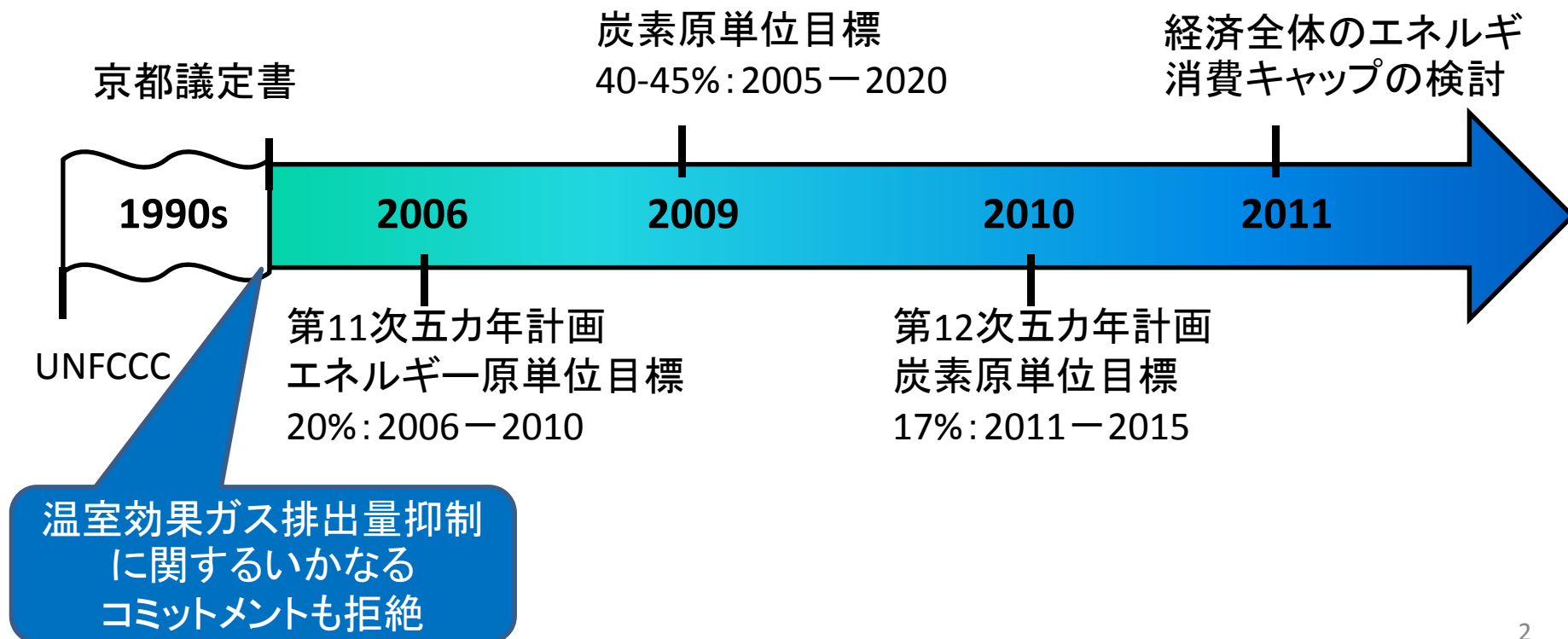
(財)地球環境戦略研究機関

気候変動グループ

シンポジウム「持続可能なアジア低炭素社会に向けた日本の役割」
2011年11月22日

問題提起

中国の政策転換はなぜ起こったか？
What explains the shift in China's policy?



理論：政策転換には何か必要か？

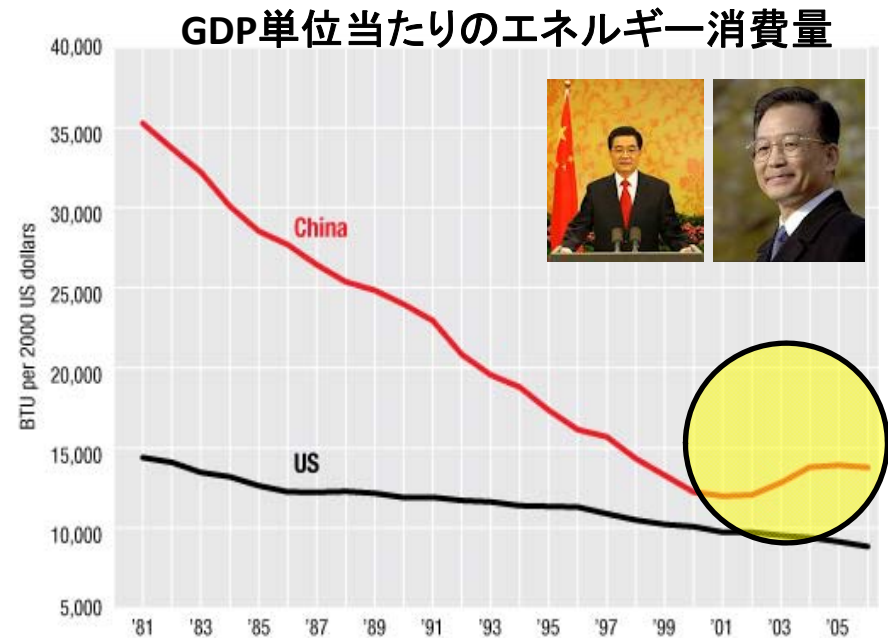
- 利益
 - － 省エネ政策、気候政策が「国益」(体制維持、国家主権の保全、経済成長及び社会の安定)とリンクする必要
 - － 省エネ政策、気候政策に関する費用・便益評価に変化が起こる必要
- 制度（=fragmented authoritarianism: 分断化された権威主義）
 - － 分断化された国内行政制度、実施問題が是正される必要
- アイディア（理念）
 - － 利益に対する認識やアイデンティティが外部環境の変化に応じて変わる必要

省エネ政策・気候政策と「国益」との結びつき

- 二つの危機の認識(2000年代初頭)
 - エネルギー安全保障
 - 中国共産党の正統性
 - 成長優先主義の歪: 経済格差、資源の枯渇、環境問題
 - 気候変動による悪影響が社会的混乱を増長させる懸念

- 「科学的発展観」

- 資源制約を克服しながら経済成長を実現する理念
 - 2004: 全国代表大会(党大会)で新理念とし採択
 - 2005: 第11次五カ年計画(2006-2010)に採用
 - 2007: 党規約に盛り込まれる
- 省エネ・気候政策の規範、必要条件を整える



⇒ 危機の認識が、中国指導部が省エネと気候変動問題への取り組みを政策アジェンダの中に位置づけることを動機づけた。

国内制度改革： エネルギーと気候変動の結びつき強化

- 国家発展改革委員会(NDRC)の設立 (2003)
 - － エネルギーと経済分野の委員会を統合
 - － 気候変動問題もそのマンドートに含む
- 国家気候変動調整委員会(NCCCC) 1998
 - － 中国政府への助言役が気象庁からSDPC (NDRCの前身)へ
 - － 科学政策からエネルギー政策へ
- 国務院の下に「気候変動指導グループ」を設置 2007
 - － 温家宝首相がトップを務める
 - － 政策調整から政策統合へ
 - － NDRC内に気候変動オフィスを設置(指導グループの事務局)

⇒ 政策形成・調整の制度化を通じ、NDRCの影響力が拡大し、エネルギーと気候政策の結びつきが強化され、国際公約の信頼性向上にも貢献

国内制度改革： インセンティブ・メカニズムの变革

- 背景

- 実質的な実施主体としての
地方政府

- 地元経済と税収、昇進が直結
 - 地元経済の振興・成長を第一優先とするインセンティブ

- NDRCが産業合理化対策を推し進めようとしても、地方政府には中小企業を抑制しようとする政策を施行するインセンティブは基本的に欠如

- 省エネ目標と地方政府幹部の人事評価をリンクすることで、省エネ対策への強力なインセンティブ・メカニズムを生み出した

- 第11次五カ年計画の20%目標はほぼ達成 (19.06%)

⇒ 国際公約を打ち出す前に、中央政府と地方政府間の政策選好の違いから生じていた政策実施問題を克服することができた。

中国の産業集約度

Industry	2002*	2004	2006
Iron & steel	3,551	4,947	6,959
Nonferrous metals	1,332	1,766	2,798
Cement	4,656	5,042	5,210
Glass & glass product	1,739	2,205	2,982
Paper & pulp	2,606	3,009	3,388
Chemical material	12,481	15,172	20,083

Source: Rosen and Houser 2007 Table 3, p. 13.

Note: * 2002 number is from a February 2003 survey.

省エネ目標と人事評価

Assessment Indicator	Points	Examination content	Scoring Standards
Energy Intensity Target	40	Reduction of Energy Consumption per 10,000 RMB of GDP	If the annual target is reached, 40 points will be allocated; if 90% of the target is reached, 36 points will be allocated; if 80% of the target is reached, 32 points will be allocated; if 70% of the target is reached, 28 points will be allocated; if 50% of the target is reached, 20 points will be allocated If the target is exceeded, then for every 10% above target, 3 additional points will be awarded This target takes precedence over the energy consumption targets below
Energy Savings Measures	2	The Energy Efficiency Work of Organizations and Officials	1. Establishing the region's energy intensity statistics, monitoring and evaluation system: 1 point 2. Establishing an energy-efficiency coordination mechanism, a clear division of responsibilities, and regular meetings to study the major issues: 1 point
	3	Allocation and Implementation of Energy Efficiency Target	1. Allocation of energy savings target: 1 point 2. Carrying out an investigation and evaluation of progress in achieving the energy savings target: 1 point 3. Regularly publishing energy consumption indicators: 1 point
	20	Adjusting and Optimizing the Condition of the Industrial Structure	1. If the service sector accounted for an increased proportion of the region's GDP: 4 points 2. If the high tech industry accounted for an increased portion of value-added production: 4 points 3. Developing and implementing energy efficient and review procedures for fixed asset investment projects: 4 points 4. Completing the year's goal of eliminating retrograde production capacity: 8 points
	10	Energy Savings Investment and Implementation of Key Projects	1. Establishing special funds for energy efficiency and sufficient implementation: 3 points 2. Increasing the proportion of fiscal revenue allocated for special energy efficiency funds: 4 points 3. Organizing and implementing key energy efficiency projects: 4 points
	9	The Development and Expansion of Key Enterprises and Industries	1. Including the energy efficient technologies in the annual and science technology plan: 2 points 2. Increasing the annual proportion of fiscal revenue spent on energy efficiency R & D: 3 points 3. Implementing energy efficient technology demonstration projects: 2 points 4. Organizing and developing mechanisms to promote energy-efficient products and technologies and energy efficient services: 3 points
	8	Managing the Energy Efficiency of Key Enterprises and Industries	1. If key energy-intensive enterprises (including the Top-1000 program) meet their annual energy intensity targets: 3 points 2. Implementing the annual energy saving monitoring plan: 1 point 3. Meeting the annual energy efficiency target rate of minimum energy efficiency in newly constructed buildings: 4 points if 80% of the target is achieved than 2 points; if less than 70% of the target is achieved then no points
Energy Savings Measures	3	Implementing Laws and Regulations	1. Issuing and improving supporting regulations for the Energy Conservation Law: 1 point 2. Monitoring and enforcing the law with respect to energy efficiency: 1 point 3. Implementing standards that limit energy consumption for energy-intensive industries: 1 point
	5	Implementation of Basic Energy Efficiency Work	1. Strengthening energy-efficiency modeling teams and institutional capacity: 1 point 2. Improving the system for energy statistics and institutional capacity building: 1 point 3. Installing energy measuring devices in accordance with the market mechanisms: 1 point 4. Carrying out energy efficiency awareness and training: 1 point 5. Implementing the energy efficiency incentive system: 1 point

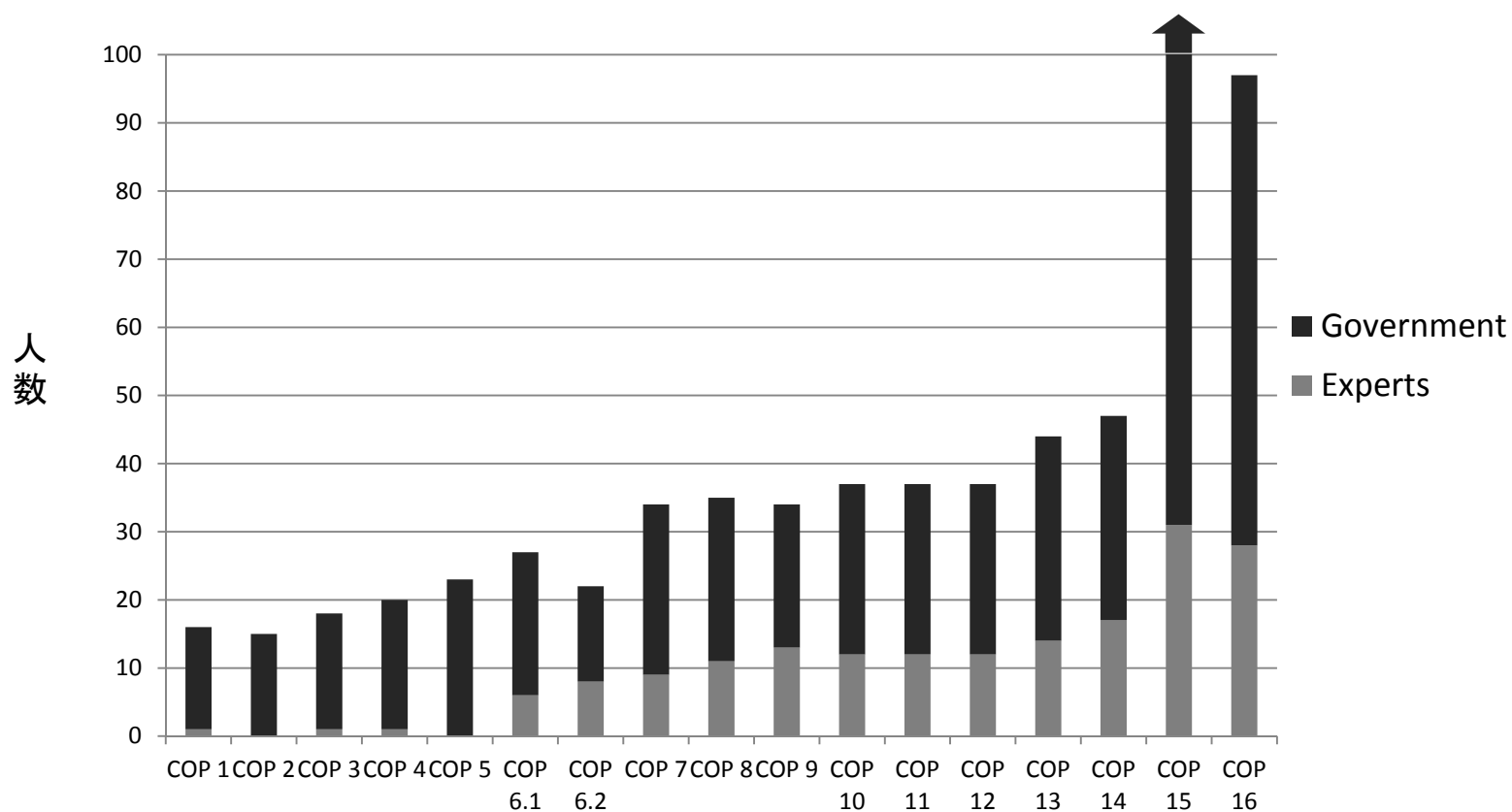
学習と気候政策への認識の変化(1)

- 専門家の役割の増大

- 政府系シンクタンク、清華大学

- 専門的、科学的知見(排出抑制の技術的可能性、ポテンシャル等)の習得

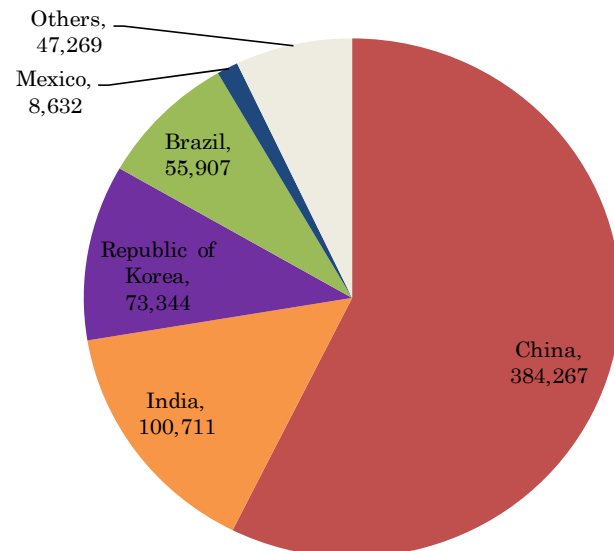
中国政府代表団のCOP参加人数: 政府役人と専門家



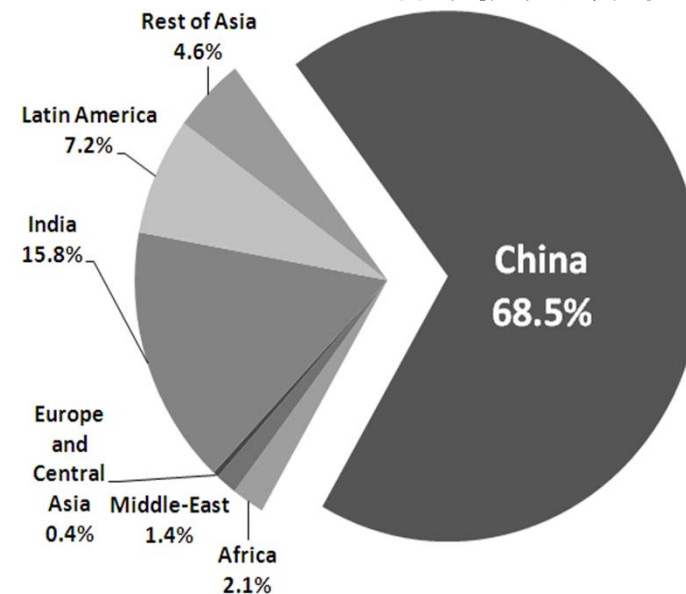
学習と気候政策への認識の変化 (2)

- クリーン開発メカニズム (CDM): 中国は最大の受益国
 - 国際気候変動レジームからの便益を認識
 - 13の異なるプロジェクトタイプ
 - 30省全てでプロジェクト実施
 - 各省、最低でも24プロジェクト
 - 6省において150以上のプロジェクト

発行済 CDM クレジットの累積(国別)



CDMに伴う投資額(国別)

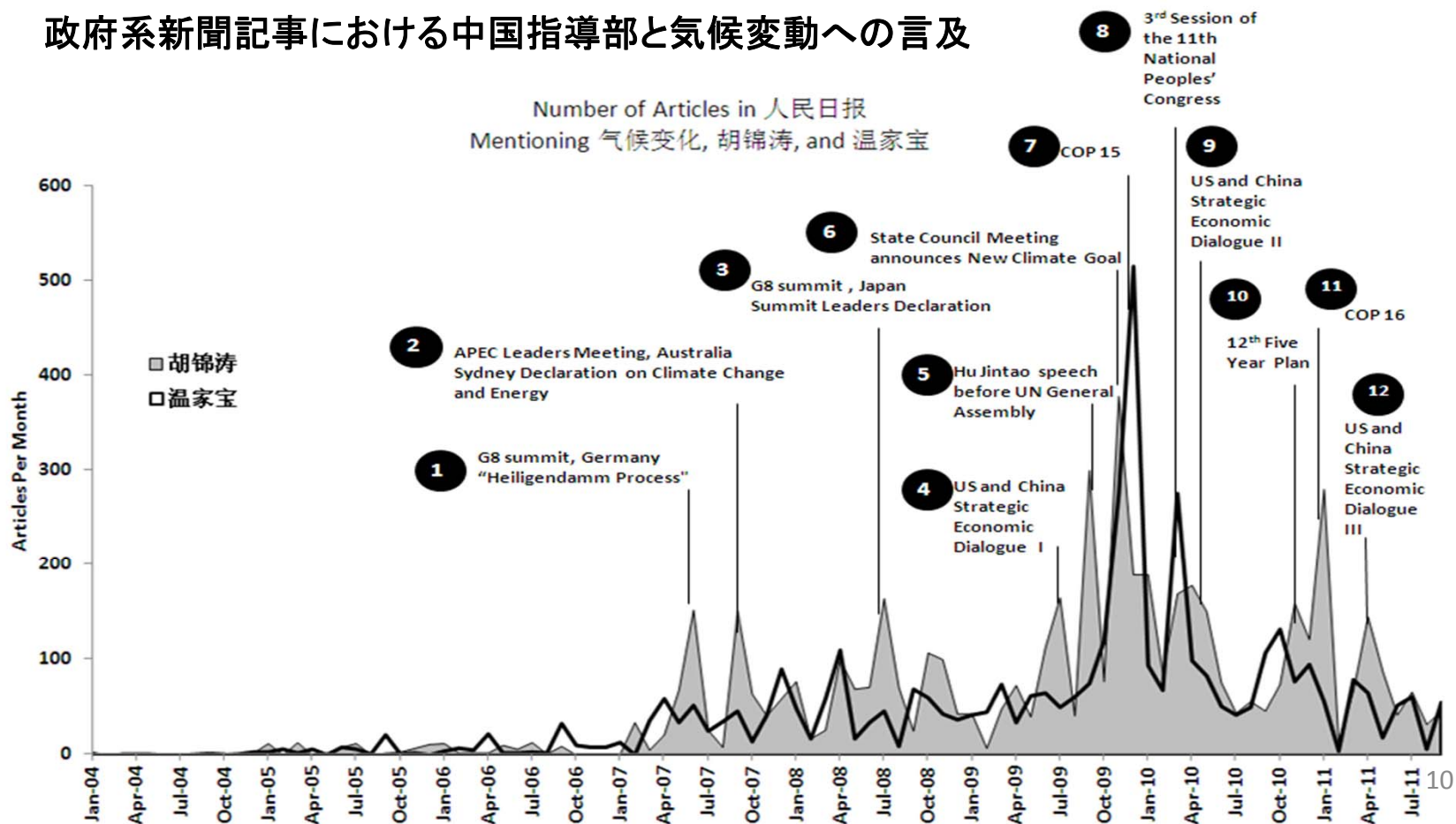


出典: IGES-CDM データベース (Unit: 1,000t-CO₂e)

学習と気候政策への認識の変化 (3)

- 責任ある大国としての意識
- 気候変動問題へ取り組むことへの「評判」を意識

政府系新聞記事における中国指導部と気候変動への言及



おわりに

- 4つのダイナミズムによって説明できる
 1. 中国共産党の正統性の危機およびエネルギー安全保障上の懸念により、省エネ政策・気候政策が中国指導部の政策アジェンダの中に組み込まれた。
 2. NDRCの設立と、気候関連の政策形成・調整の制度かを通じた影響力拡大により、エネルギーと気候変動問題の結び付きが強められた。
 3. 地方政府幹部の人事評価と省エネ目標のリンクにより強力なインセンティブ生み出され、国内の実施問題が是正された。
 4. 学習を通じた気候政策に対する認識の変化
- 「中国は、より積極的な(費用のかかる)気候政策を実施するであろうか？」
 - － 「？」
 - － ただし、5年前の時点では中国が国際的な公約を掲げることは想定外
 - － 気候政策と開発計画・エネルギー政策の結びつき強化
 - ＋ 政策形成、調整、実施に向けた制度改革
 - ＝ 将来へ向けた肯定的な含意を持つ、顕著な進展

ご清聴ありがとうございました