

気候変動交渉を巡る中国の国内政治プロセス

第53回環境経済・政策学会
企画セッション「気候変動：今後の国際協調の行方」
2010年9月12日

田村堅太郎・福田幸司
(財)地球環境戦略研究機関

▶ 1

1. 問題意識

- ▶ 世界最大のGHG排出国となり、国際交渉においてもその存在感を増す
- ▶ COP15(2009年)では、途上国の国内緩和行動に対する測定・報告・検証(MRV)体制について、国際査察を含むような提案に強固に反対
 - ▶ 非附属書I国が行う緩和行動は国内のMRVを受け、その結果は、国家主権の尊重を保証することを明確に定めたガイドラインに基づき、国際的な協議と分析の項目を添えて、国別報告書を通じて報告される。
→その国内的な背景は？
- ▶ コペンハーゲン合意に基づき、中国政府は2010年1月28日に国連気候変動枠組条約(UNFCCC)事務局へ国内緩和行動を提出
 1. 2020年までに05年比でCO₂原単位を40~45%削減
 2. 一次エネルギー消費における非化石燃料の比率を15%に引き上げる
 3. 05年比で森林面積を4000万ha増加、森林蓄積量13億m³増加させる
 - ▶ 「中国政府の国際誓約は、自主的なものであっても、誓約した以上は必ず実施する。そのため、国内実施の実行可能性を見極めてから、国際的なコミットメントを行う。」(中国交渉担当者、2007年9月)
→国内政策の実効性は見極められたのか？

▶ 2

2. 目的と分析枠組み

- ▶ 目的
 - ▶ 中国の国内政治プロセスが、COP15に向けた中国の交渉ポジションにどのような影響を与えたかを分析する
- ▶ 分析枠組み
 - ▶ 先行研究(国際関係論・比較政治学)
 - ▶ 官僚政治アプローチ：気候変動交渉を巡る中央政府内の力関係・主要アクターの相互作用
 - Economy (1997, 2001), Hatch (2003), Bjørkum (2005)
 - ▶ 断片化(fragmentation)論：政策実施における中央政府と地方政府の関係
 - Lieberthal and Oksenberg (1998), Lieberthal and Lampton (1992), Ohshita and Ortolano (2006), Oksenberg and Economy (1998), Jahiel (2000)
 - ▶ 先行研究に立脚
 - ▶ 中央政府における関係省庁間の調整が制度化されるプロセス→交渉ポジション
 - ▶ 中央・地方間の利害調整プロセス→国内政策の実効性

▶ 3

3. 中央政府における関係省庁間の調整が制度化されるプロセス

▶ 4

3.1 中央政府における主要アクター

主な官僚組織	主なマネー、気候変動問題への視座	国際協調への態度
気象局	•気候モニタリング能力や気候モデル精度の向上を目指す	積極的
国家発展改革委員会 (NDRC)	•経済発展と産業化の促進及びそのためのエネルギー供給の最大化 •経済発展を阻害するようなコミットメントには反対	消極的
外交部	•国際交渉における中国の政治的・経済的利益の確保 •国家主権の保全	消極的
環境保護部	•気候変動の悪影響への懸念	積極的
科学技術部	•積極的な国際的コミットメントにより、環境・省エネ技術、環境管理システム等を先進国から獲得	積極的

▶ 5

3.2 中央政府における調整機能の制度化

- ▶ 国家気候変動調整委員会(1998年)
 - ▶ NDRC主任を長とし、15省庁間の調整
 - ▶ 対外政策: 外交部
 - ▶ 国内政策: 中国気象局→NDRC(エネルギー政策、モニタリング・報告体制を管轄)
 - ▶ 気候変動問題に対する認識が、科学的な問題から開発問題へと移行
 - ▶ エネルギー政策との関係がより深く認識
- ▶ 気候変動に関する閣僚級リーディング・グループ(2007年)
 - ▶ 温家宝首相をリーダーとし、諸政策の統合及び戦略・方針の策定
 - ▶ 中国気候変動対策国家方案の推進
 - ▶ 40~45%目標の検討
 - ▶ NDRC内に専門の常設機構(気候変化対応司)が設置
- ▶ NDRCの影響力の相対的高まり
 - ▶ 自らが管轄する国内エネルギー政策への国際的な干渉を嫌う
 - 中国のMRVに対する交渉ポジションに影響
 - ▶ 国内政策の実効性を担保するという観点でも重要
 - 地方政府との連携が不可欠

▶ 6

4. 中央政府と地方政府の間における利害調整プロセス

▶ 7

4.1 中央と地方の関係: 地方分権化と市場経済化の影響

- ▶ 地方分権化の進展
 - ▶ 行政面: 地方政府が政策遂行の担い手となる
 - ▶ 財政面: 地方政府は、中央政府の要求に対しより自律的な政策施行が可能となる; 地元経済の成長が税収の増加に直結し、かつ地方政府幹部の所得や昇進を左右するようになり、地元経済の振興を図る強いインセンティブを持つ
- ▶ 市場経済化
 - ▶ 市場経済化の進展に伴う民営化や民間企業の参入などを通して、競争構造に変化
- ▶ 一方で、中央政府も依然、省エネ政策や産業政策についての国家目標や方向性を打ち出し、その目標達成に向けた関与を続けている。
 - ▶ 中央政府、地方政府、国営企業、民間企業などの利害関係が多様化
 - ▶ 省エネ政策などが実施される際の利害関係、力関係にも影響を与える

▶ 8

4.2 鉄鋼業のケース(1)

- ▶ 2000年前後から鉄鋼消費産業の需要が急伸

- ▶ 民間からの新規参入が増加
- ▶ 非効率な中小規模の製鉄所の急増
- ▶ 中央政府は鉄鋼業発展の方向に対して関与しようとする姿勢を強めた。

- ▶ 小規模製鉄所の淘汰
- ▶ 合併・再編で大型企業グループの形成を目指す
- ▶ 高効率化、省エネ化を目指す

しかし、
実質的な統合は進まず、
産業集約度も高まらず
(他のエネルギー消費産業でも

- ▶ 同傾向)

表1 世界鉄鋼業界の市場シェアと産業集中度(2006)

国	生産量 (粗鋼, Mt)	シェア (世界における 各国の生産量の 割合)	産業集約度* (国内生産のうち 国内トップ3企業 が占める割合)
中国	422	34.6	14.1
EU25	198	16.3	44.7
日本	116	9.5	69.3
米国	99	8.1	59.7
ロシア	71	5.8	55.1
韓国	48	4.0	85.8
世界	1,219	100	—

表2 産業集約度 (中国における企業数)

産業セクター	2002*	2004	2006
鉄鋼	3,551	4,947	6,959
非鉄金属	1,332	1,766	2,798
セメント	4,656	5,042	5,210
ガラス	1,739	2,205	2,982
紙・パルプ	2,606	3,009	3,388
化学製品	12,481	15,172	20,083

出典: Rosen and Houser (2007) Table 3, p. 13.

注: * 2003年2月のデータ

4.3 鉄鋼業のケース(2)

- ▶ 原因: 中央政府において産業政策・省エネ政策を制定するNDRCの実質的な影響力が、表面的な権限に比べ実際には限定的

- ▶ NDRCと発展改革局(地方レベルでのカウンターパート)との関係は、指導関係にすぎず、発展改革局が違反したとしても明確な処罰規定はない。

→改革発展局は、地方政府の意向を強く優先

- ▶ 中小規模の民間企業が主体となる県政府レベルでは、民間企業を抑制するような中央政府の政策を執行するインセンティブが欠如

→むしろ中央政府の干渉から地元企業をいかに守るかが課題

4.4 エネルギー需要の急増と政策実効性の問題

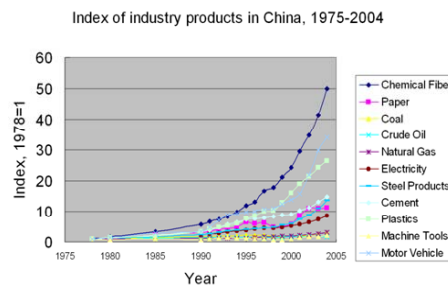
- ▶ 2000年代初めからの急速な経済成長に伴うエネルギー需要の増大

- ▶ エネルギー供給不足をもたらし、エネルギー安全保障の懸念を深める
- ▶ CO₂の大量排出をもたらし、気候変動問題を巡る国際交渉における中国への国際圧力を強める結果

- ▶ しかし、同時期、中国国内では、

- ▶ 中央政府が掲げる産業政策・省エネ政策が、その実質的な実施主体である地方政府の協力を得られず、効果的に施行されないという状況が発生していた。

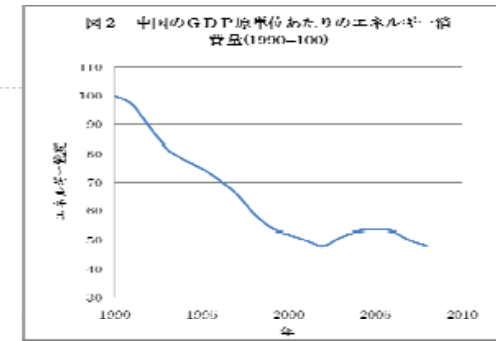
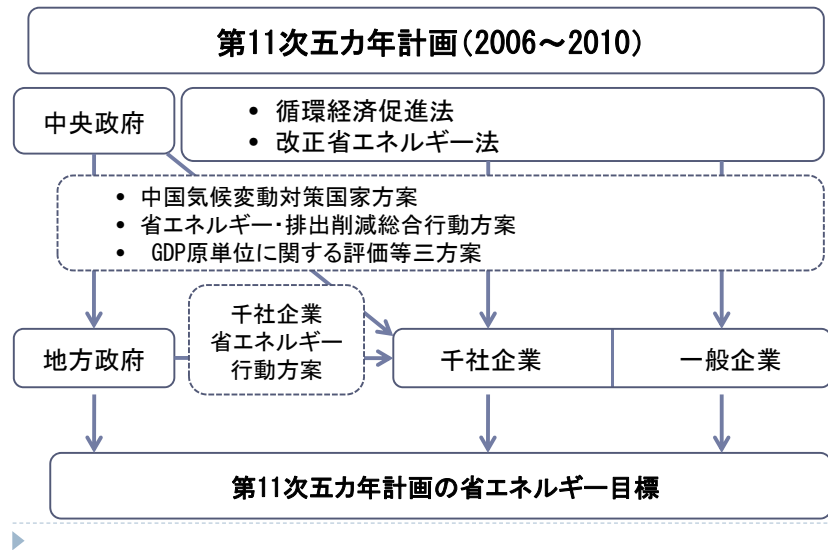
- ▶ このような状況を打破するためには？



4.5 中央政府・地方政府間の利害調整

- ▶ 党中央と国務院による権威の裏付けを伴う取り組み
 - ▶ 2006年: 全国人民代表大会「第11次5カ年計画(2006年~2010年)」
 - ▶ GDP一単位あたりのエネルギー消費量を20%低下させる省エネ目標
 - ▶ 2007年: 国務院
 - ▶ 『中国対応気候変化国家方案』を採択
 - ▶ 「気候変動に関する閣僚級リーディング・グループ」の設立
- ▶ 地方政府・企業へのインセンティブ・メカニズム
 - ▶ 『GDP原単位に関する評価等三方案』:
 - ▶ 「一票否決制度」の導入(目標未達成の場合、他の業績が良くても昇進できない)
 - ▶ 「審査延期の連座制度」の導入(所在地と所属グループ全体の新規事業の審査を延期)

図1 省エネルギー目標達成に向けた制度体制のイメージ図



- ▶ 2002年以降増加していたエネルギー強度が減少傾向へ
 - ▶ 09年は06年比で15.19%(前年比:1.78%(06年)、4.04%(07年)、4.59%(08年)、4.78%(09年))
 - ▶ 2010年目標の達成は予断は許さないが、省エネ政策(小規模製鉄所・発電所等の淘汰、エネルギー多消費産業におけるM&A、省エネ技術の普及)の実効性は改善
- ⇒ 省エネ目標達成に向けた国内体制・制度が動き出したことを受け、国際公約を発表へ

5. その他のアプローチ

- ▶ 中国に対する気候変動の悪影響への認識の増加
 - ▶ 一国の脆弱性(被害コスト)と対策コスト→交渉ポジション (Sprinz and Vaahoranta 1994: 単一合理的主体モデル)
 - ▶ しかし、脆弱性・影響評価の専門家はCOP15前の政策プロセスに参加せず(染野2010)
- ▶ エネルギー・モデル研究の進展により、技術的・経済的な達成可能性が示されたため
 - ▶ 「数値目標」の決定にはモデル研究が不可欠。モデル専門家のネットワークを通し、エネルギー・モデル研究は進む(Haas 1992: 認識共同体論)
 - ▶ ただし、既に見てきたように、国内政策の実効性は自明ではなかった。
- ▶ 国際関係(国際的な圧力及び米中関係)
 - ▶ 中国が世界最大のGHG排出国となり、国際的な圧力が高まる
 - ▶ COP15直前の米中蜜月関係→米中が呼応して数値目標を発表
 - ▶ ただし、中国に対する国際的な圧力は常にあった; 特定分野(MRV)における米中対立については説明できない。

まとめ

- ▶ 中央政府における関係省庁間の調整が制度化されるプロセス
 - ▶ 関係省庁間の調整機能がより制度化する中、NDRCの影響が強まる
 - MRVの議論へ影響
 - 政策の実効性を担保するという観点から重要なプロセス
 - ▶ 中央政府・地方政府間の利害調整プロセス
 - ▶ NDRCの権限及びその政策の実効性はそれほど強力ではなく、実際の政策遂行にあたってはその担い手である地方政府との連携が不可欠
 - ▶ 連携強化と政策の実効性の担保を図る上で重要な要素として
 - 党中央・国務院による権威の裏付けが不可欠
 - 地方政府による省エネルギー対策実施へのインセンティブ・メカニズムの構築
- ➡ MRVに対する態度はしばらくは変わらない。但し、国内MRV体制に自信がついた時点で、柔軟になる可能性も
- ▶ 2020年目標達成に向けては更なる国内体制・制度の強化が必要
 - ▶ 国際協力として制度構築のキャパビル

ご清聴ありがとうございました。

ご意見、ご質問は
tamura@iges.or.jp

本発表は、環境省地球環境研究総合推進費E-0901及びS-6-2における研究成果を基にしています。

