

2012年度 環境経済・政策学会 東北大学(2012年9月15日)

中国における省エネ政策について

—目標再分配制度を中心に—

金 振

地球環境戦略研究機関(IGES)

気候変動グループ

発表の目的

- 省エネ国家目標の達成にかかる政策手法の分析

発表のポイント

- 中国の省エネ政策の枠組み
- 目標再分配制度の仕組み、実効性確保手法
- 11次5カ年計画次の省エネ目標の達成状況、問題点
- 12次5カ年計画次における改善点

中国の気候変動政策：省エネ政策の枠組み

■第12次五カ年計画(2011-15年)

○削減目標：2015年までに、GDP一万元あたりのエネルギー消費を2010年比16%削減、GDP一万元あたりのCO2排出量を17%削減

○新エネ目標：2015年までに一次エネルギー消費量における非化石エネルギーの割合を11.4%までに増加(新規風力発電設備容量：7千万kW以上、太陽光発電設備容量：500万kW以上)、新規水力発電設備容量1.2億kW以上

■個別政策

1. **省エネ国家目標再分配制度**：エネルギー消費量の削減目標を地方政府ごとの目標に再分配し、その目標の達成を地方政府の責任者に義務付け、目標達成の有無と人事評価を関連づける制度。不遵守の場合は、懲戒処分となる場合もある。

2. 工場設置などの投資事業計画許認可の条件となる省エネ評価制度の導入

3. 産業規制政策：鉄鋼、セメントなど22品目のエネルギー原単位上限値の設定、エネルギー効率が基準以下の企業や設備の段階的淘汰等の規制制度の導入

4. 非効率生産設備の強制淘汰(総量目標)：製鉄、セメント、火力発電所、製紙など、19の産業分野が対象。

5. 一万社省エネ低炭素プロジェクト：15980社の企業に対する省エネ目標の義務付け

6. 省エネ建築の推進：省エネ設計基準(基準達成率99.5%)、省エネ施工基準(基準達成率95.4%)の強化

7. 省エネ家電普及事業：2010年まで160億元投資、2012年よりさらに225億元追加補助

8. 総額300億元規模の省エネ補助事業：省エネ建築、非効率生産設備の淘汰、グリーン照明など、10の分野を網羅(2010年までの数値)

9. 炭素排出権取引制度実験事業：北京市、天津市、上海市、重慶市、広東省、河北省、深圳市、7つの地域で実験的に開始

10. 任意参加型温室効果ガス排出削減量取引制度の開始(2012年)

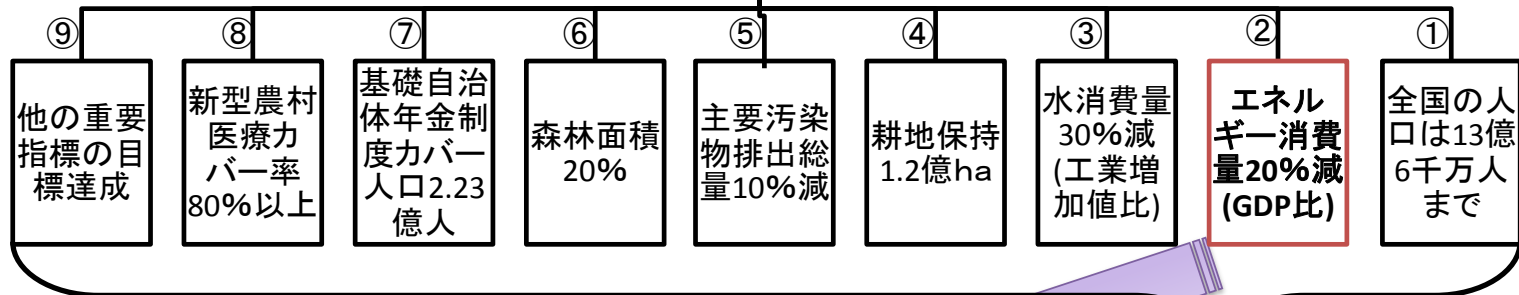
国家目標分配制度とは

- 国務院が「エネルギー消費量16%削減(GDP比)」といった具体的な国家目標に基づき、それを地方政府ごとの目標に細分化し、その実現を地方政府の責任者に義務付ける制度
- 目標達成状況と政府責任者の人事評価とをリンクさせたり、目標不達成の場合の不利益措置を講ずるなどによって、政策の実効性を確保する

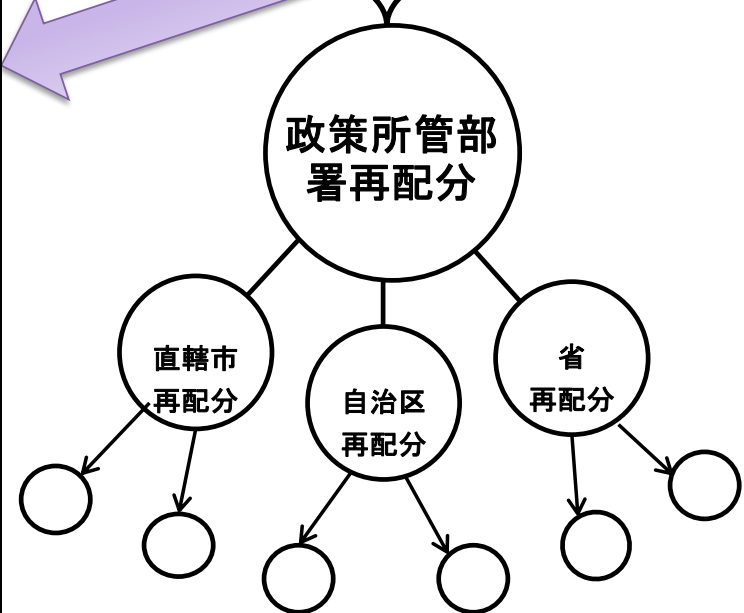
国家目標再分配制度の概要

第11次5カ年計画

拘束力のある目標指標



地区	2005年基数 (石炭換算t/万元)	2010年目標 (石炭換算t/万元)	削減目標 (%)	目標値算定基準
全国平均	1.22	0.98	20	①5カ年計画期間中、地方政府の自ら定めた20%以上の削減目標値は原則、そのまま認める。
北京市	0.8	0.64	20	
...				②削減目標値を定めていない場合、または定めた目標値が20%以下である場合は、国がその地域の発展水準、産業構造、エネルギー消費総量、1人当たりのエネルギー消費量、エネルギー自給水準などに基づいて算定する。
山西省	2.95	2.21	25	
...				
吉林省	1.65	1.16	30	
...				
福建省	0.94	0.79	16	
...				
海南省	0.92	0.81	12	
...				
チベット(自治区)	1.45	1.28	12	



※『中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要』、国务院通達『国务院关于落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》主要目标和任务分工的通知』(国发[2006]29号、国务院通知『国务院关于“十一五”期间各地区单位生产总值能源消耗降低指标计划的批复(国函[2006][2006]94号)』などから電中研作成

制度導入を可能とした制度的背景

日本

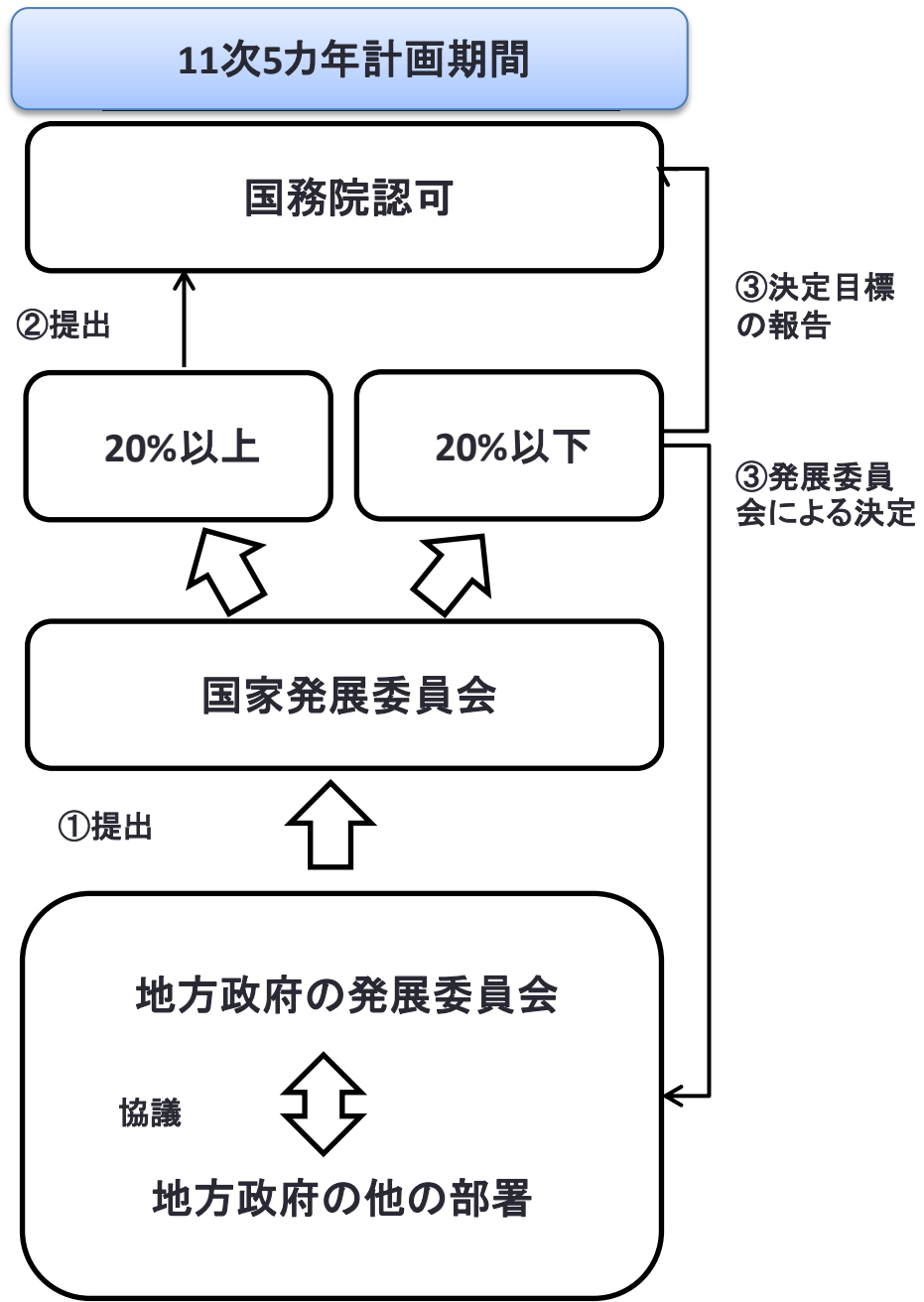
- 日本における国と地方の関係は、地方自治法に基づき、事務配分(自治事務および法定受託事務)を前提に、「関与の法定主義」(245条の3、4)をとっている。
- 「法律又はこれに基づく政令」の根拠がない限り、地方自治体は関与に応ずる義務は生じない。

中国

- 中国の憲法および組織法上、地方政府は、**国務院の統一的な「領導(指揮・監督)」**に服従する**国家行政機関**として位置づけられており、中央政府(国務院)と地方政府(省級政府の長)、省級政府と下位地方政府との間には明確な指揮・監督関係(**懲戒権**)が存在している。
- つまり、**国務院の目標割当量＝職務命令(法的責務)**

地区	2005年基数 (石炭換算t/万元)	2010年目標 (石炭換算t/万元)	削減目標 (%)	目標値算定基準
全国	1.22	0.98	20	①5カ年計画期間中、地方政府の自ら定めた20%以上の削減目標値は原則、そのまま認める。 ②削減目標値を定めていない場合、定めた目標値が20%以下である場合は、国がその地域の発展水準、産業構造、エネルギー消費総量、1人当たりのエネルギー消費量、エネルギー自給水準など、に基づいて算定する。
北京市	0.8	0.64	20	
天津市	1.11	0.89	20	
河北省	1.96	1.57	20	
山西省	2.95	2.21	25	
内モンゴル(自治区)	2.48	1.86	25	
遼寧省	1.83	1.46	20	
吉林省	1.65	1.16	30	
黒龍江省	1.46	1.17	20	
上海市	0.88	0.7	20	
江蘇省	0.92	0.74	20	
浙江省	0.9	0.72	20	
安徽省	1.21	0.97	20	
福建省	0.94	0.79	16	
江西省	1.06	0.85	20	
山東省	1.28	1	22	
河南省	1.38	1.1	20	
河北省	1.51	1.21	20	
湖南省	1.4	1.12	20	
広東省	0.79	0.66	16	
広西(自治区)	1.22	1.04	15	
海南省	0.92	0.81	12	
重慶市	1.42	1.14	20	
四川省	1.53	1.22	20	
貴州省	3.25	2.6	20	
雲南省	1.73	1.44	17	
チベット(自治区)	1.45	1.28	12	
陝西省	1.48	1.18	20	
甘肅省	2.26	1.81	20	
青海省	3.07	2.55	17	
寧夏(自治区)	4.14	3.31	20	
新疆(自治区)	2.11	1.69	20	

●参考文献: 国務院通知『国務院关于“十一五”期间各地区单位生产总值能源消耗降低指标计划的批复(国函[2006][2006]94号)』



制度実効性確保措置

a. 省級政府の主要責任者を
目標再分配制度の**一義的な
責任主体**として明文化

b. 目標未達成の場合の省級
政府主要責任者に対する不
利益措置

- ✓ 「一票否決」制度(国務院決定
において明記:2007年～)
- ✓ 場合によっては、**免職**
- ✓ 国からのインフラ支援等の中
止
- ✓ 所管行政区域内の事業計画
確認申請や環境評価確認申請
の不受理、不許可(中央行政機
関が許認可権者となるものに限
る)

c. 省級政府の政策体制づく
り**ルールの明確化**

- I. 「**目標責任制度(誓約書提出)**」
確立→省級政府の目標をさらに
細分化し、下位の地方政府およ
び所管行政区域内の大口エネ
ルギー消費企業(重点企業)に
再分配する責任の明確化
- II. 所管区域における**統計制度、公
報(情報公開)制度**を確立すべき
とする責務、中央政府に対する
定期的な**報告義務**
- III. 所管区域に「目標責任制度」評
価結果と連動した**人事評価シス
テムの構築責務(一票否決制度
の導入)**

補完的な仕組み

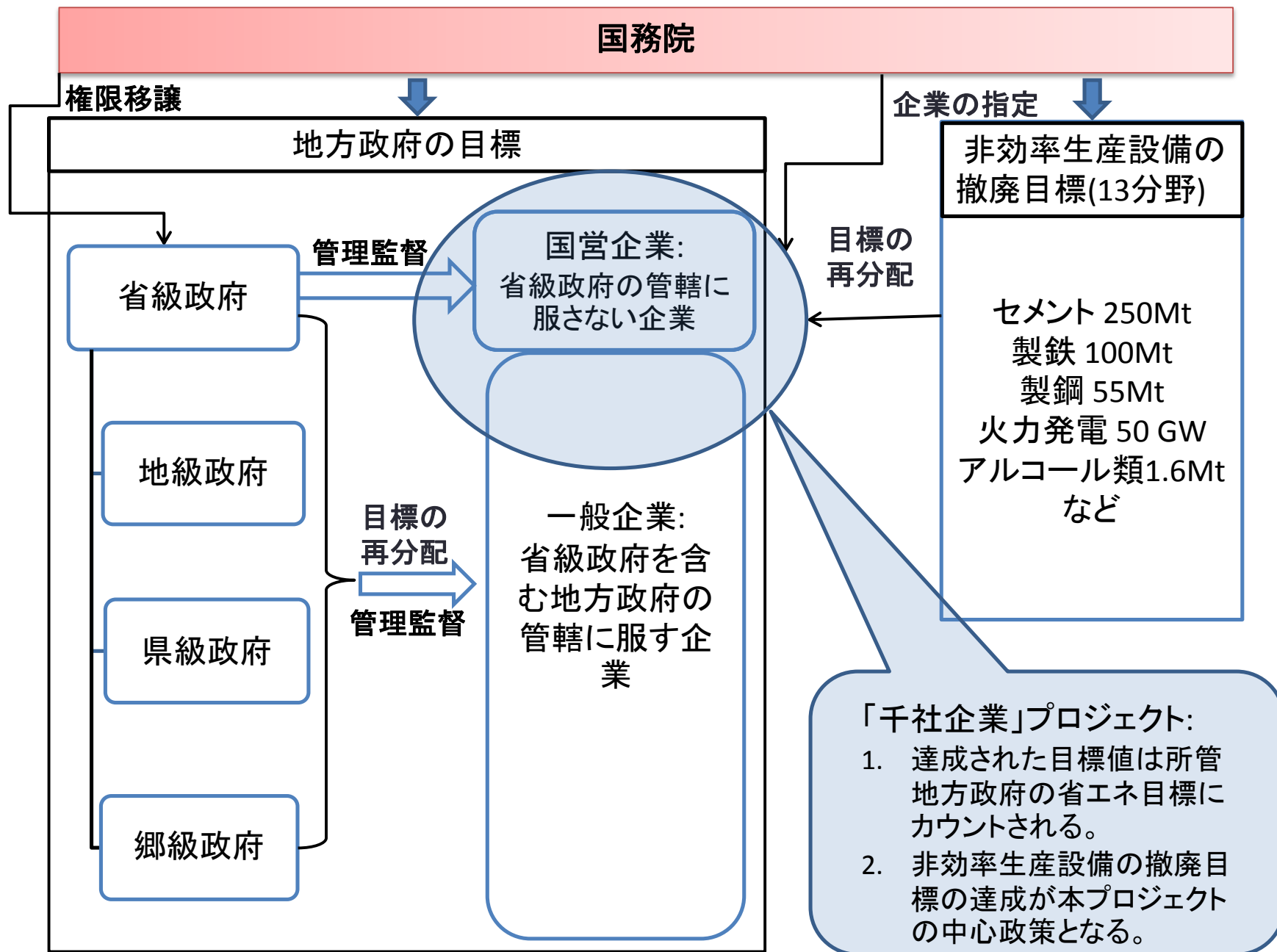
■ 非効率設備の強制淘汰

- 小規模火力発電所の閉鎖(計50GW)や小規模鉄鋼生産設備の淘汰(100Mt)など、13の産業部門が対象
- 計118Mtceの省エネ効果に相当する産業目標

■ 千社企業プロジェクト

- 中国のエネルギー消費の33%を占める1008企業(2004年エネルギー消費量0.018 Mtce以上の企業)ごとに振り割り、その達成を義務付ける企業省エネ目標制度
- 省エネ総量目標(製品原単位改善等により実現できた真水省エネ量)100 Mtce

中央・地方政府の役割分担の仕組み



目標達成状況

- 省エネ目標再分配制度: 19.1%(20%)
 - ✓ 一位、北京市(-26.59%)
 - ✓ 新疆以外、すべて達成
- 非効率的な生産設備の強制淘汰: 118Mtec(100Mtec)
 - ✓ 火力発電所: 76.828GW(50GW)
 - ✓ 鉄鋼生産設備: 120Mt(100Mt)
- 千社企業プロジェクト: 165.49Mtec(100Mtec)
 - ✓ 対象企業866のうち、15企業のみ未達成

反省点

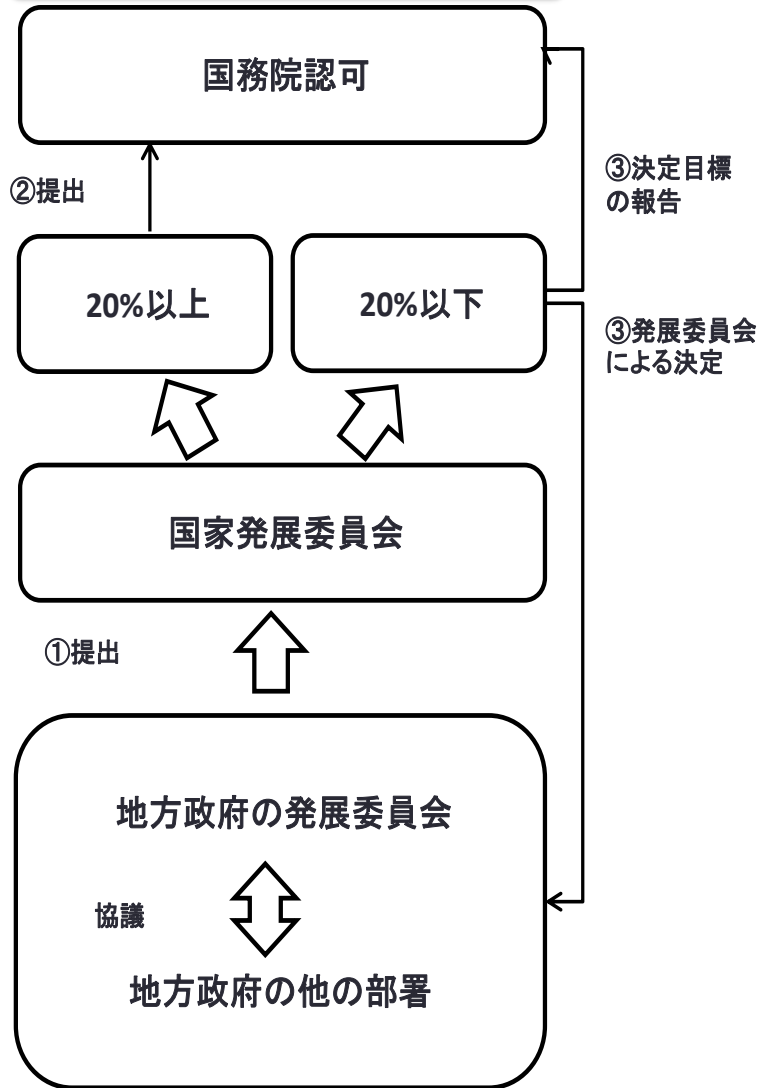
- 2010年、違法に電力供給を停止する取り組みの多発
- 適切な目標分配プロセスの欠如
- データの誠実性の問題
- 全国一般的なモニタリング仕組みの不在
- 市場メカニズム手法の導入の必要性

地 域	11次5カ年計画 (2006-2010)		12次5カ年計画(2011-2015)	
	目標 (%)	達成状況 (%)	2015年目標 (%)	2005年比 (%)
全国	-20	-19.1	-16	-32
北京市	-20	-26.59	-17	-39.1
天津市	-20	-21	-18	-35.2
河北省	-20	-20.11	-17	-33.7
山西省	-22 (修正前の目標 -25)	-22.66	-16	-35
内モンゴル	-22 (修正前の目標 -25)	-22.62	-15	-34.2
遼寧省	-20	-20.01	-17	-33.6
吉林省	-22 (修正前の目標 -30)	-22.04	-16	-34.5
黒龍江省	-20	-20.79	-16	-33.5
上海市	-20	-20	-18	-34.4
江蘇省	-20	-20.45	-18	-34.8
浙江省	-20	-20.01	-18	-34.4
安徽省	-20	-20.36	-16	-33.1
福建省	-16	-16.45	-16	-29.8
江西省	-20	-20.04	-16	-32.8
山東省	-22	-22.09	-17	-35.3
河南省	-20	-20.12	-16	-32.9
河北省	-20	-21.67	-16	-34.2
湖南省	-20	-20.43	-16	-33.2
広東省	-16	-16.42	-18	-31.5
広西	-15	-15.22	-15	-27.9
海南省	-12	-12.14	-10	-20.9
重慶市	-20	-20.95	-16	-33.6
四川省	-20	-20.31	-16	-33.1
貴州省	-20	-20.16	-15	-32.1
雲南省	-17	-17.41	-15	-29.8
チベット	-12	-12	-10	-20.8
陝西省	-20	-20.25	-16	-33
甘肅省	-20	-20.26	-15	-32.2
青海省	-17	-17.04	-10	-25.3
寧夏	-20	-20.09	-15	-32.1
新疆	-20	-11.9	-10	-18

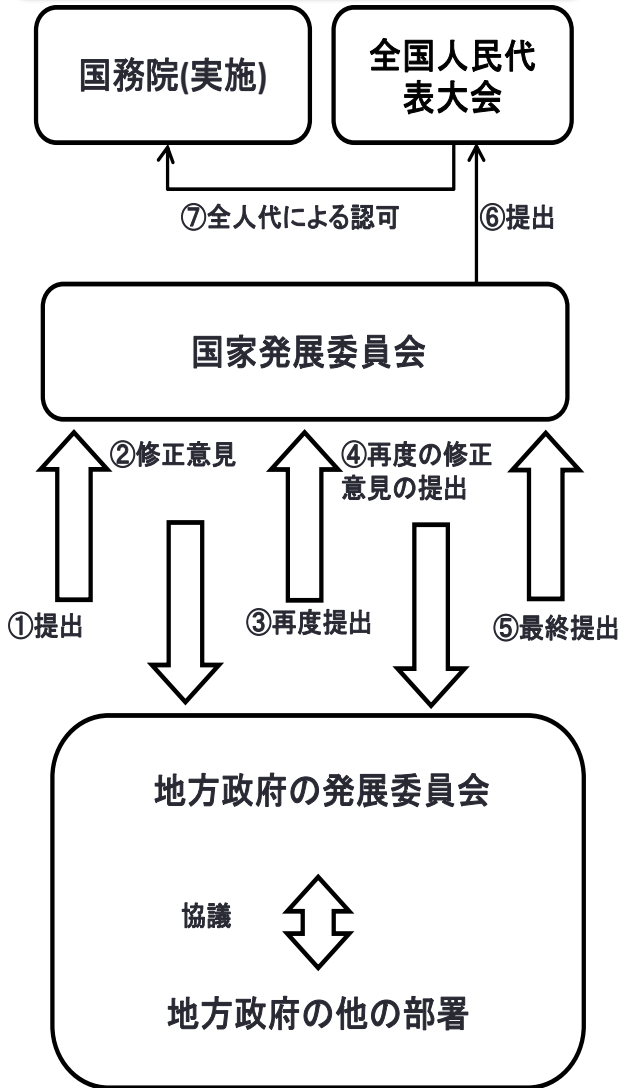
結論: 12次5カ年計画次における改善点

- 適切な目標分配プロセスの欠如 → プロセスの適切化
- データの誠実性の問題 → 虚偽記載への取締りの強化、測定機器設置の基準の統一化(義務付け)
- 全国一般的なモニタリング仕組みの不在 → 全国のエネルギー消費状況に関するモニタリングシステムの構築 & 新規事業許認可の制限措置
- 市場メカニズム手法の導入の必要性 → 炭素排出権取引制度実験事業、任意参加型温室効果ガス排出削減量取引制度の開始(2012年)

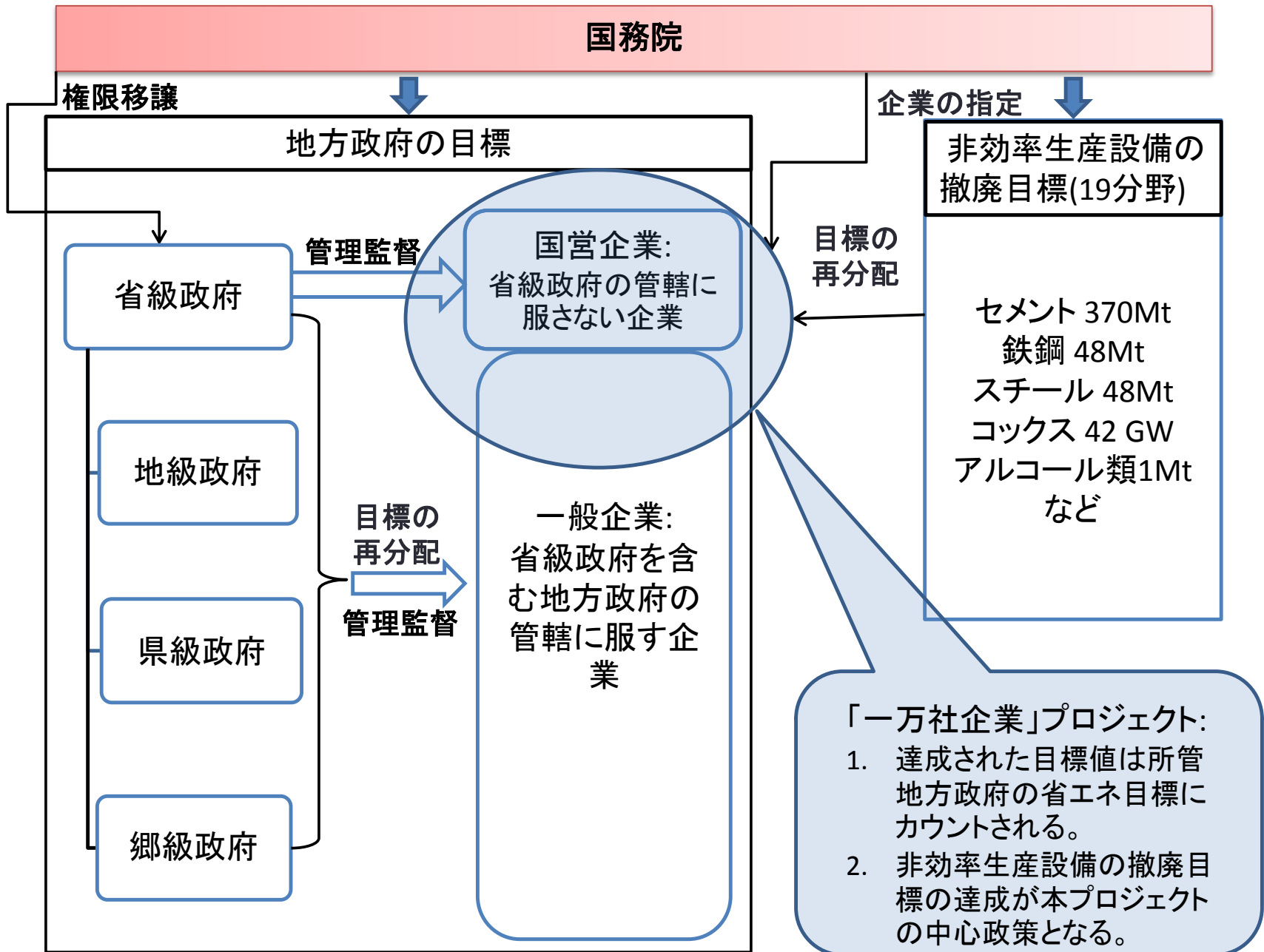
11次5カ年計画期間



12次5カ年計画期間



- 地方の目標を鵜呑みしない
- 十分か修正過程を設ける
- 経済発展状況に応じ、4地域に分けて目標を配分
- 目標決定プロセスの透明化



12次5カ年計画次の目標、つづく規制強化

- 省エネ国家目標：2005年比-32%
- 非効率産業淘汰目標：産業の分野が11次5カ年計画時の13分野より19分野に
- 一万社プロジェクト11次5カ年計画時(866企業)のほぼ20倍にあたる15980社に拡大され，省エネ総量目標は，その2.5倍にあたる250Mtceに設定

ご清聴ありがとうございます。