

発展途上国から見た地球環境問題

中国における温暖化対策の二〇年——その原則と関心をめぐって

大塚健司

●はじめに

二〇〇八年一月二十九日、中国政府は「気候変動に対する政策と行動」白書を発表した。これは前年六月に発表された「気候変動に対する国家方案」をはじめ、中国の温暖化対策への積極的な姿勢と実績をアピールすることがねらいであると考えられる。中国で温暖化対策の陣頭指揮にあたる解振华国家発展改革委員会副主任（前国家環境保護総局長）は、記者会見で、中国は温暖化対策をきわめて重視しており、工業化、都市化が加速的發展段階にあり、経済発展、貧困削減と温室効果ガス排出削減という二重の圧力のなかにあるものの、気候変動に関する一連の政策と措置をとっていることを強調した（参考文献①）。

地球環境問題と中国というテーマで真先に想起されるのは、中国の経済発展が地球環境問題に与えるインパクトや、地球温暖化対策に経済大国として台頭しつつある中国が温室効果ガス削減にどのような責任を負うのか、ということではないであろうか。しかし、中国国内に目を転じると、そ

うした問題設定は、環境問題に取り組み政府やNGOなどの意識とは隔たりがあることに気づく。かといって中国社会が温暖化に代表されるような地球環境問題に無関心というわけではなく、むしろ中国では温暖化問題に対して一九八〇年代から国際社会の動向に注視し、独自の原則と立場を打ち立て国際交渉に臨みながら、国内における取り組みを模索してきた。

地球温暖化対策については、国際社会、国家、地方、コミュニティ、家庭と様々なレベルでの展開が考えられるが、とりわけ先進国主導の枠組先行に反発する途上国の関与を考えた場合には、CDMのようなメカニズムに加えて、各国の社会経済状況や各種制度に順応的な対策と、それへの国際社会による支援が有効であろう。

中国の温暖化対策については、国際社会に対する温室効果ガスの排出削減義務をはじめとして様々な観点から論じられている（参考文献②、③、④、⑤）。本小論では、中国における温暖化対策の新たな動向をふまえ、環境政策及び環境NGOの取り組みを振り返るなかで、中国の温暖化対策に對

する基本的な立場と関心の所在を改めて検討したい。

●国内環境対策の制度整備期に迫られた地球温暖化問題への対応

地球温暖化に対する国際社会の関心が高まり、対応策が議論されるようになったのは一九八〇年代であり、一九八八年には気候変動とその影響及び対応策に関する科学的アセスメントを目的として、世界気象機関(WMO)と国連環境計画(UNEP)に気候変動に関する政府間パネル(IPCC)が設置された。それに対して中国政府は、国家気象局長を正式メンバーとして派遣しており、一九八九年三月には国の環境政策に関する部局横断的な審議機構であった国務院環境保護委員会において、国家気象局の副局長が「地球温暖化問題に関する報告」を行っている（参考文献⑥、五九～六五頁）。そのなかで、気候変動影響の重大性を指摘し、また中国の温室効果ガスの大きさに起因する国際社会による圧力等を懸念するとともに、中国も国務院が中心となつて国を挙げての取り組みを早急に開始

すべきと説いている。その翌年、一九九〇年一月には國務院環境保護委員会に気候変動協調小組が設置された。

しかし、当時中国はまだ国内の環境政策の制度整備を行っている最中であった。国の環境行政機関が國務院直轄の機関となつたのは一九八八年、現在に至るまで環境政策の基本法となっている環境保護法の改正が行われたのは一九八九年であった。また当時の典型的な環境対策としては、大気汚染のために「人工衛星から見えない都市」とまで言われた東北地方の重工業都市、本溪市に対するものがあげられる。同市の環境対策に國務院が乗り出したのも一九八八年であった。

このように、中国の温暖化対策は、国内で深刻化する環境汚染対策への取組体制の整備を行いつつあるなかで、国際的な動向や圧力に対応するかたちで模索されたのであった。

●温暖化交渉への対応

一九八〇年代から国際社会で高まった温暖化問題に対する関心は、一九九二年にリオで開かれた地球サミットにおける気候変動枠組条約の成立に結実した。中国政府は温暖化交渉を重視し、國務院環境保護委員会、外交部、国家環境保護局、国家気象局などから副総理、局長または副局長クラスを派遣してきた。

中国が温暖化をはじめとする地球環境問

題の国際交渉に臨む際の原則と立場が確立されたのは、温暖化対策にあたる政府機構が設立された同年、一九九〇年の七月である。その原則と立場とは、①国連を中心とした環境保全活動への積極的関与、②「G77グループ」など他の途上国との協調による「開発権」の擁護、③地球環境破壊に対する先進国の責任を追及し先進国から環境保全に関する有利な資金・技術援助を引き出すこと、などに集約できる（参考文献⑦、四二―四五頁）。

一九九一年一月一日に、國務院環境保護委員会において気候変動に関する特別会議が開かれた（参考文献⑥、二四五―二六二頁）。この会議では、前年一〇―十一月に開かれた第二回世界気候会議（团长は同委員会の宋健主任）の報告や国家気候変動協調小組による気候変動枠組条約交渉への準備状況など、温暖化交渉に対する中国の戦略が焦点のひとつとなった。そのなかで、温暖化問題は国のエネルギー構造改革に関わる問題であり、ひいては経済発展に影響があるとの基本的な認識を示したうえで、先述の地球環境問題に関する原則と立場に沿ったかたちで中国がとるべき立場が提案されている。また温暖化交渉において各国のエネルギー産業構造等の違いから、同じ先進国のなかでも温度差があることを冷静に分析したうえで、中国は先進国間にみられる利害対立を利用して、アメリカ、ソ連（当時）、日本等、ある側面では

中国と共通認識を有する国と連携しながら、中国の利益を擁護していくべきとしている。また一九七八年から九三年まで国連環境計画の中国事務所で外交官を務め、その後、国家環境保護総局の国際合作司長となった王乃佳が回顧録のなかで、京都議定書後の温暖化交渉に関連して、中国は中進国になるまで、自らの持続可能な発展戦略にしたがって温室効果ガスの増加率を削減する努力を行い、その後にはじめて排出削減義務を負うことについて検討することができるといふ見通しを示している（参考文献⑧、一七六頁）。

これらの原則と立場については、二〇〇八年一〇月の白書で示された温暖化対策に対する中国の「原則」にも引き継がれている。

●温暖化による影響への関心と適応策

一九九一年の國務院環境保護委員会における気候変動特別会議においてもひとつの重要な議題が、温暖化による国内への影響であった。特別会議では国家気象局が過去四〇年にわたり全国の気象台で蓄積された統計資料を用いて、北方地域における過去一〇年間の暖冬傾向に関する研究報告を行った。他の地域との比較やヒートアイランド等、様々な関連要因を含めて慎重に検証した結果、自然的要因なのか、温室効果ガスの増加などによる人為的要因なのかはつきりしないと結論づけているものの、



発展途上国から見た地球環境問題

暖冬による農業への正負両面の影響に注意を促している。特別会議で講話を行った朱健主任は、温暖化交渉に参加した経験から、国家気象局以外、自ら独自の科学研究資料がなく、受動的であることを指摘した上で、各研究・行政機関に対して、温暖化の国内的影響に関する科学的研究を行うと同時に、専門家に対する意見聴取やメディアの報道を通じた世論喚起を行うことが必要であることを強調している。

二〇〇八年一〇月に発表された白書では、温暖化による中国の農牧業、森林生態系、水資源、海岸地域などへの影響として、干ばつと洪水、高温と冷害、砂漠化、火災、病虫害発生率の上昇、氷河の後退、塩害、海岸線の浸食など各方面においてすでに顕在化していると指摘すると同時に、その「適応策」について現行の法制度の枠組みに照らして検討がなされている。温暖化の影響と適応策に関しては、国際的に見てもまた研究途上の領域が多く、中国においても国際共同研究のニーズの高い分野であると考えられる。

●温暖化対策の体制強化

一九九〇年に設立された中国における温暖化対策の政府機構は、その後、二〇〇〇年代に入り体制が強化されている（参考文献①）。

二〇〇八年一〇月に発表された「白書」によると、一九九八年に国家気候変動対策

協調小組は國務院の下に移され（同年の国家環境行政機構の改組に伴う國務院環境保護委員会の廃止による措置のためと考えられる）、二〇〇三年には同小組は、国家発展改革委員会主任の馬凱を組長とする現在の体制となった。また、二〇〇七年に、國務院に総理がトップとなる国家気候変動対応指導小組が設置され、またその翌年、二〇〇八年には国家発展改革委員会に温暖化対策を担う常設機構として気候変動対応司が設けられたのである。

さらに温暖化対策の政府機構において重要な点だが、温暖化対策と同時に、省エネ・汚染削減対策を担うことになったことである。二〇〇七年六月二二日付けの國務院の通知により、国の気候変動対応と省エネ・汚染削減対策の指導力を強化するために、温家宝総理を組長とする国家気候変動対応及び省エネ汚染削減工作指導小組が設置されていることが明らかにされている（参考文献①）。その主な任務としては、国の気候変動対応に関する重大戦略、方針及び対策を制定し、気候変動対応事業を統一して調整を行い、国際協力及び国際交渉案に関する研究審議を行い、気候変動対応事業に関する重大問題を調整解決すること、また國務院の省エネ・汚染削減事業の方針と政策を組織して実施するとともに、重大政策提案を研究審議し、関連事業における重大問題を解決することとされている。

このように、中国においては、温暖化対

策と省エネ・汚染削減対策が、国の最重要政策として相互に連動するかたちで取り組む体制ができていくことが注目される。

●省エネ・汚染削減への取り組み

中国政府が現在掲げている温暖化対策、とりわけ「緩和策」のなかで最も具体的な取り組みは、二〇一〇年までに単位GDP当たりのエネルギー消費量を二〇〇五年比で二〇％前後削減させるということであろう。しかしこれは温暖化対策というよりは、もともとは第一二次五カ年計画（二〇〇六～二〇一〇年）における省エネ・環境保全対策の数値目標として取り組みが行われているものである。

実際、中国国内における資源・環境対策の重点は温暖化対策よりも省資源・省エネ・汚染削減の実現にある。確かに温暖化による自然、社会、経済各方面への影響が認められるものの、資源・エネルギーの浪費及び環境破壊や環境汚染による社会経済的影響をいかに軽減し、かつ予防するかが喫緊の課題であると認識されている。第一〇次五カ年計画（二〇〇一～二〇〇五年）では、大気と水質の主要な汚染物質である二酸化硫黄排出量とCOD（化学的酸素要求量）排出量をそれぞれ二〇〇〇年から一〇％削減するという総量抑制目標が未達成に終わったことを受けて、第一二次五カ年計画では単位GDP当たりのエネルギー消費量を二〇〇五年比で二〇％前後削減すること

表1 各省級政府の省エネ実績 (2007年末)

省・直轄市・自治区	単位GDP当たりエネルギー消費量 (標準炭トン/万元)		単位GDP当たりエネルギー消費量削減率 (2005年比 %)		
	2005年基準	2010年目標	2010年目標	2006年実績	2007年実績
北京	0.80	0.64	20	5.25	6.04
天津	1.11	0.89	20	3.98	4.90
河北	1.96	1.57	20	3.09	4.02
山西	2.95	2.21	25	1.97	4.52
内モンゴル	2.48	1.86	25	2.50	4.50
遼寧	1.83	1.46	20	3.20	4.01
吉林	1.65	1.16	30	3.32	4.41
黒龍江	1.46	1.17	20	3.04	4.09
上海	0.88	0.70	20	3.71	4.66
江蘇	0.92	0.74	20	3.50	4.28
浙江	0.90	0.72	20	3.52	4.18
安徽	1.21	0.97	20	3.44	4.11
福建	0.94	0.79	16	3.20	3.51
江西	1.06	0.85	20	3.18	4.01
山東	1.28	1.00	22	3.46	4.54
河南	1.38	1.10	20	2.98	4.11
湖北	1.51	1.21	20	3.21	4.06
湖南	1.40	1.12	20	3.39	4.43
広東	0.79	0.66	16	2.93	3.15
広西	1.22	1.04	15	2.50	3.31
海南	0.92	0.81	12	1.17	0.80
重慶	1.42	1.14	20	3.41	4.46
四川	1.53	1.22	20	2.10	4.44
貴州	3.25	2.60	20	1.85	3.97
雲南	1.73	1.44	17	1.52	3.98
チベット	1.45	1.28	12	—	—
陝西	1.48	1.18	20	3.39	4.54
甘粛	2.26	1.81	20	2.61	4.09
青海	3.07	2.55	17	+1.51	2.20
寧夏	4.14	3.31	20	1.01	3.52
新疆	2.11	1.69	20	1.06	3.08

(出所) 「國務院関与“十一五”期間各地区単位生産総値能源消耗降低指標計劃的批復」(2006年9月17日)
 (中華人民共和國中央人民政府http://www.gov.cn)、国家統計局・国家發展改革委員会・国家エネルギー領導小組弁公室「2006年各省、自治区、直轄市単位GDP能耗等指標公報」2007年7月12日(参考文献①)、「2008年第55号 国家發展改革委員会公告」(参考文献②)より筆者作成。

「北京地球村文化センター」(一九九六年)、「緑家園ボランティア」(同年)、「中国政法大学公害被害者法律援助センター」(一九九八年)など、中国において知識人の有志からなる環境NGOが続々と

「自然の友」が結成された。その後、「北京地球村文化センター」(一九九六年)、「緑家園ボランティア」(同年)、「中国政法大学公害被害者法律援助センター」(一九九八年)など、中国において知識人の有志からなる環境NGOが続々と

に加えて、二酸化硫黄とCODの排出総量を一〇%削減するなど、省エネおよび汚染物質削減に関する数値目標を改めて掲げた。また、これを「拘束性指標」として、地方幹部の人事考課の材料とするなど、地方に対する政治的な圧力を強めている。たとえば江蘇省では二〇〇六年に、省内の市県レベルの政府幹部の人事考課の規定を変更し、環境保護目標達成状況の比重を大きくしている。さらに、マスメディアが中央の政策動向だけではなく、地方各地の実態を報告

することで環境政策の強化に向けた世論形成を行い、地方政府や企業に対して社会的な圧力も加えているところである。温暖化緩和策としての温室効果ガス排出削減はこうした省エネ・汚染削減に対する利害と一致する(コ・ベネフィット)かぎりにおいて積極的な取り組みが行われるであろう。国家發展改革委員会が公表した二〇〇六年、二〇〇七年の各省級政府の単位GDP当たりのエネルギー消費量の実績は表1の通りである。これによるとほとんどの地方

●人々の認識と行動

一九九四年にアジア経済研究所と中国科技促進發展研究センター及び中国経済体制改革研究会調研室と共同で北京と上海にて実施した住民の環境意識調査によると(参考文献⑩)、地球温暖化が「深刻」または「ま

で単位GDP当たりエネルギー消費量が減少しつつあるものの、まだ削減率は数パーセントにとどまっており、二〇%前後という目標達成には楽観できる状況ではない。



発展途上国から見た地球環境問題

設立された。中国のNGOは、硬直的な登録制度や反体制・反政府活動への転化を警戒する党・政府による介入をうまく回避しながら、社会的ニーズをくみ上げ、ジャーナリストや内外のNGOとのネットワークワーキングなどを通して活動スペースを確保・拡大しつつある。

環境NGOによる温暖化対策関連の典型的な活動として容易に想起されるのは、個人レベルで実施可能な温暖化対策促進キャンペーンであろう。最近では北京地球村が二〇〇七年に合計五〇団体を越えるNGOと共同で行った「省エネ二〇%市民行動」がある(参考文献①、二七〇～二七一頁)。例えば、エアコンの温度を夏は二六度、冬は二〇度におさえる、エネルギー効率の高い家電製品を選ぶ、公共交通を活用するなどである。

また自然の友は二〇〇七年に、オクスファム香港、グリーンピース、アクション・エイド、世界自然保護基金(WWF)、北京地球村、緑家園ボランティア、環境研究センターをはじめとする国内外の環境NGOと共同で行った温暖化対策に関する研究成果を「温暖化する中国—市民社会の思想と行動」というリーフレットにまとめている。これは中国で初めて温暖化対策に関するNGO独自の見方や立場を明らかにしたものと注目される。政府の原則と立場と異なる点は、社会的公平性を重視する立場から、社会的弱者や気候変動の影響を

受けやすい地域の対応能力の向上と条件の整備を求めていることであろう。

●おわりに

中国では二〇〇七年以来、温暖化対策に関する政府機構の体制強化と新たな政策文書が公表されているが、その原則、立場及び主な関心は温暖化対策の草創期に打ち立てられたものから大きく変わっていない。しかし、国内では適応策や省エネへの取り組み、国際的には(絶対量では)温室効果ガス排出大国としての排出削減への取り組みに対する要求や圧力はますます高まっていくと考えられる。こうしたなか、国内外のNGOが温暖化対策に市民の参加を呼びかけるという動きが、今後、中国の「市民社会」が、温暖化対策に関する政府の「原則と立場」を越えた「地球市民」としての新たな行動原則を確立していくプロセスにつながるのか、あるいはあくまで政府の「原則と立場」の枠組のなかでの「市民の声」にとどまるのか、注目されることである。(おおつか けんじ/アジア経済研究所新領域研究センター)

《参考文献》

- ①中国気候変化信息网 (<http://www.cchina.gov.cn>)
- ②王勤学・渡辺正孝・劉紀遠・塚本直也 「中国における環境資源への温暖化影響および温暖化影響早期観測ネットワーク

の構築」(『季刊環境研究』第一四九号、財団法人日立環境財団、二〇〇八年)。

- ③森谷賢・塩谷滋・小田俊司・大江一彦 「中国におけるCDMプロジェクトの現状と考察」(『季刊環境研究』第一四九号、二〇〇八年)。
- ④周璋生 「ポスト京都における中国の気候対応戦略—ローカルとグローバルの統合」(『季刊環境研究』第一四九号、二〇〇八年)。
- ⑤明日香壽川 「中国の温暖化対策国際枠組『参加』問題を考える」(『季刊環境研究』第一五〇号、二〇〇八年)。
- ⑥国務院環境保護委員会秘書処編 『国務院環境保護委員会文件匯編(二)』中国環境科学出版社、一九九五年。
- ⑦『中国環境保護行政二十年』本書編委會編、中国環境科学出版社、一九九四年。
- ⑧王之佳編著 『中国環境外交』中国環境科学出版社、一九九九年。
- ⑨国家發展改革委員会資源節約・環境保護司 (<http://hzs.ndrc.gov.cn/newjin/>)
- ⑩西平重喜・小島麗逸・岡本英雄・藤崎成昭編 『発展途上国の環境意識—中国、タイの事例』アジア経済研究所、一九九七年、及び『平成七年度発展途上国環境問題総合研究報告書—中国・タイ環境意識調査の集計表』アジア経済研究所、一九九五年。
- ⑪自然之友編 『中国環境的危機与転機(二〇〇八)』社会科学文献出版社。