

2010 年省エネ排出削減の重大事件論評

喻捷*

摘要:2010 年、第 15 回国連気候変動枠組み条約締約国会議(COP15)が失敗に終わり、地球規模の排出削減の新しい政治的枠組みは成果が得られなかった。しかし、中国は会議に先立ち提出した、2020 年までに 2005 年比で (GDP 当たりの) 二酸化炭素排出量を 40~45% 削減するという自主目標の変更はしていない。2010 年は「第 11 次 5 カ年計画」の省エネ排出削減目標の最後の一年であり、新しい「第 12 次 5 カ年」計画へのブレインストーミングと意思決定の開始前夜となる。今後 10 年、排出削減への道をどう進めばよいのか? 2010 年は極めて重要な一年である。

キーワード: 省エネ排出削減 電力使用料 エネルギー

キーワード:「強制的電力供給制限」

2010 年初め、統計数字が発表されたが、状況はかなり深刻なものだった。2005 年比で 20%削減するとした第 11 次 5 カ年エネルギー強度指標、つまり単位 GDP 当たりのエネルギー消費指標は、2009 年末時点で 14.38%達成されたのみで、残りの 5.62%は全て 2010 年に持ち越されることになった。過去数年の達成率を振り返ると、2006 年 1.23%、2007 年 3.27%、2008 年 4.59%、2009 年 4.37%だった。2009 年に達成率が鈍ったのは、金融危機以降の中国経済における刺激策による経済復興が大きく関連しているといえる。この状況は 2010 年まで続き、前半 6 ヶ月は電力生産量が前年同期比で 19%上昇し、これによって単位 GDP 当たりのエネルギー消費は 0.09%上昇して、反発傾向が非常に強くなった。これらのデータは省エネ排出削減指標の達成責任を負う国家发展改革委員会に圧力を与えることになった。

5 月、国務院は全国省エネ排出削減活動のテレビ電話会議を行い、評価と責任追及の強化のために、主管部門は第 3 四半期に「第 11 次 5 カ年」省エネ排出削減目標達成状況の予測を行うこととした。目標達成が難しい地域には、予測と警戒コントロール策を発動した。中央が示す予測と警戒コントロール策とは、エネルギー消費（電力消費）限度額基準を超える企業と製品リストを提出させ、罰金として限度額の倍以上の電力消費料徴収を実施するほか、淘汰していく産業の電力使用料割増基準を実施する、などである。

政治の業績評価に関して特に厳しいものは、省エネ排出削減目標が達成できなかったことだけを理由として地方政府のリーダーが更迭されるという、省エネ一票否決制である。この圧力の下で、第 3 四半期はスタートし、各地では次々に行政色が強い予測と警戒コントロール措置が実施された。浙江省政府は、エネルギー多消費業種の消費拡大をコントロールできない地区において、エリア電力制限措置（計画停電）を採用すると発令した。実際に電力制限を受けた企業はエネルギー多消費企業だけではなく、温州地域の一部の企業は 1 日操業すると、2~4 日は電気をストップし操業を停止した。隣の江蘇省は、業績評価の一票否決制を、より下級の地方政府でも実施した。上級政府によって下級政府へ電力制限目標が割り当てられたことと、重点企業の操業継続を保証するために、非工業用の電力制限が始め

* 喻捷博士、気候変化政策の独立観察員。

られた。¹例えばメディアで報道された河北安平県と安徽全椒県では²、病院、老人ホーム、信号などの重要な公共設備まで電力制限が実施された。

実際には、地方政府の電力制限の結果は、エネルギー効率目標と直接的な関連はない。なぜなら、エネルギー効率は GDP を分母とし、エネルギー消費を分子とするからだ。電力制限以後、GDP も悪影響を受けた。制限されるのがエネルギー多消費企業の場合、目標達成の助けになる。というのも単位 GDP 当たりのエネルギー消費がその地域の平均を大きく上回っているからである。しかしながら、安平や全椒のように一般消費電力と公共設備の消費電力を制限し、電力供給されるのがエネルギー多消費企業である場合、エネルギー効率目標の実現に対して逆効果になる。

過酷な強制的電力制限を迫られ、急を要する生産や納期に間に合わせるため、やむを得ずディーゼル発電機を準備する企業も出てきた。省エネ排出削減の最終期限が迫るにつれ、この風潮は全国に広がり、全国的に軽油供給が逼迫し、³とりわけ農業用機械への供給が問題となった。また、分散型ディーゼル発電機は大気汚染を引き起こし、二酸化炭素を集中的に排出するため、送電網で送電する発電所より排出量が多くなる。このように局部的には目標達成しても、全体として余計に汚染と排出量を増加させるやり方は、第 11 次 5 ヶ年計画の省エネ排出削減措置に対する手厳しい警告となっている。

その原因を探ると、世界中に衝撃を与えた金融危機によって省エネ排出削減の足並みが乱れたことが挙げられる。2009 年上半期における政府の 4 兆元規模の景気刺激策によって、インフラ建設プロジェクト及び国有企業に大量に資金を投入された結果、流動性資金が大幅に増大した。市場が消化できない資金が不動産市場に流れ込み、住宅価格の高騰とそれに対する投資を刺激した。また、2 兆元規模の高速鉄道や空港建設計画などのインフラの大規模プロジェクトが相次ぎ、鉄鋼、セメントなどの高エネルギー消費建材の消費を刺激した。期間中、各地の高エネルギー消費工業投資プロジェクトは第 11 次 5 ヶ年計画の省エネ排出目標による厳しい審査を受けず、これらのプロジェクトへの継続的な投資が地方における翌年の省エネ排出削減のプレッシャーを増大することとなった。

過去においては、地方官僚の政治業績評価では GDP 成長がその指標とされていた。近年、中央政府はこの古い方法を転換すると強調し、さらに「定量+定性+民意」の総合的モデルも提案されたが、古い方法に取って代わる完成された業績評価システムはいまだに実施されていない。実際問題として、トップダウン型の政治業績評価制度は、ますますその弊害が表面化している。⁴ この結果、2010 年の省エネ排出削減が一票否決の評価目標となった時、数年前まで GDP を指標としていた地方政府は強制的電力供給制限という粗暴な手段を実施し、幹部評価制度における一貫性が欠如していることを証明した。

重圧下にある地方政府だが、それでも正確にエネルギー消費量を報告しなければ、さらに制度は保証されなくなる。2006 年のエネルギー強度指標（単位 GDP 当たりのエネルギー消費指標）は、GDP とその中のサービス業のシェアによって引き上げられ、初期値と最終値の乖離は 123%にもなった。⁵ そして

¹黄燁：『全国の多くの省で省エネ排出削減目標達成のため強制的電力制限実施』、『国際金融報』、2010 年 9 月。

²『安徽全椒では排出削減達成のためにスイッチを切って電力制限 病院では発電機による手術』、中央テレビ、『焦点訪談』、2010 年 11 月 15 日。

³鍾晶晶：『電力制限によって、多くの場所で軽油供給不足に拍車』、『新京報』、2010 年 11 月 5 日。

⁴ 近年、民衆の陳情率評価が北京への陳情殺到とその阻止を引き起こし、事態の悪化を招いた。

⁵『過去と決別する未来のために—中国省エネ排出削減と炭素強度の評価報告』、『エネルギー評論』、2010 年 11 月。

長年にわたって GDP 数値の上に、国家と地方の数値協議制度が存在してきた。このため、2010 年 6 月、国家統計局、監察部、司法部が合同で全国統計法執行に関する大検査を実施した。この検査は GDP などの指標を重点内容とし、独自調査とサンプリング調査の併用によって、問題を洗い出しそれを修正するものだった。⁶ 国家統計局が法治的方法ではなく働きかけ調査によって正確な統計数値を回収しなければならぬところに、数値の信頼性の一端がうかがえる。

このほかにも、地方政府がエネルギー消費強度 20%削減という目標を執行する時、具体的なエネルギー消費削減のノルマを企業に指示するため、企業は報告する関連データと最終的な省エネ排出削減統計データとの整合性を明確にするのが困難になり、結果としてデータの正確性は隠蔽へと一歩後退することになるのだ。

2010 年 9 月、マスコミが地方における強制的電力供給制限が報道された後、国家発展改革委員会が、供給制限の継続による目標達成を禁止し、各地で経済構造を調整し、各業種の排出削減における潜在能力の掘り起こしなど、長期的に効果があるメカニズムでラストスパートをかけるよう、明確に指令した。だが、目標達成まで数ヶ月しか残されておらず、このような地道な努力の蓄積と、その支持枠組みを必要とする措置は、明らかに盛り返しの力を欠いていた。

必然的に、強制的電力供給制限は一部の企業の省エネ排出削減に対する反感を招いた。その不満とは、企業自体は合法的な手続きに則って成立し、合法的に納税の義務を果たしているのに、政府のマクロ的監督失敗の負担が企業に転嫁されるのは合法なのかということだ。第 12 次 5 カ年計画でもし新しい省エネ排出削減目標が提出されるなら、どのような手段で目標を実現しようとし、将来にわたって企業の正常な生産活動が保障を得られるかどうかは、経済界の強い関心事になっている。

さらに深い切り口から「第 11 次 5 カ年」目標を考察する重要な問題がある。それは、地方に割り当てられた目標が合理的かどうかだ。

地域間のエネルギー消費指標の比較には、主に 3 つのファクターがある。価格水準、産業構造と業種別エネルギー消費指標である。価格水準からみると、ある地域の経済発展水準が高く、その物価水準も高ければ、単位 GDP 当たりのエネルギー消費量から計算されるエネルギー消費指標は低くなる。産業構造からみると、高エネルギー消費産業の比率が高い地域は、GDP 単位当たりのエネルギー消費量も高くなる。業種別エネルギー消費からだ、技術水準が立ち遅れている地域は、エネルギー利用効率が低く、全体としてエネルギー消費は高くなる。経済発展が進んだ地域と発展が立ち遅れている地域とではエネルギー消費のベースが異なり、その実情と排出削減の潜在力もまた当然のこととして異なっている。

例えば、2006 年全国のエネルギー消費量は 1.206 トン標準炭/万元 GDP（2005 年と価格変化はないとして計算）で、1 万元 GDP 当たりのエネルギー消費量が一番低いのは北京の 0.76 トン標準炭、最も高いのは寧夏の 4.1 トン標準炭と、最高値と最低値の比は 5.4 となっている。⁷

国務院発展研究センター高級研究員の李善同氏と許召元氏の研究によると、⁸ 以上のファクターに基づいて、各省を三種類に分類することができる。第一類は、産業構造のエネルギー消費格差に対する貢献が 50%を超える地域で、主に河北、遼寧、江西、四川の四省である。ここでは、目標達成には産業構

⁶張鉄、『GDP 等統計水増しを厳しく全国調査 働きかけ検査に疑問の声が』、『京華時報』、2010 年 6 月 4 日。

⁷データは『中国統計年鑑』による、2007 年。

⁸李善同、許召元：『中国各地エネルギー消費格差のファクター分析』、『エネルギー研究』、2010 年 3 月。

造の調整が必要で、省エネへの難度が高い。第二類は、産業構造のエネルギー消費格差に対する貢献が25～50%の地域である。主に中部地域に位置する海南、山西、安徽、河南、湖北、重慶がここに入る。第三類は、産業構造のエネルギー消費格差に対する貢献が25%に満たない地域である。主に吉林、黒竜江、湖南、内モンゴル、広西、貴州、雲南、青海、寧夏、新疆であり、省エネの余地が比較的大きい。以上により、省エネ排出削減目標制定時には適切な数値を対応させ、地域ごとの違いを考慮し、科学的に目標を分配することにより、極力省エネコストを減少させることが必要である。

地域間の分析指標と比較して、国際的により多く採用されているのは、業種ごとの指標、すなわち業種ごとに設定されたエネルギー効率基準である。この基準を達成・超過できた企業は合格とし、達成できなかった企業は経済的手段や行政的手段によって省エネ改造が求められ、実現できなければ淘汰の危険にさらされる。このような手段であれば、より公平に、また省エネに対する企業の機動力を引き出すことができるのであり、企業の省エネレベルにかかわらず画一的に強制的電力制限を行うようなことをしなくても済むのである。

業種ごとの基準設定と比べ、地方の省エネ能力評価によって、行政の枠組みで目標を分配すると、目標実現の確実性は更に困難になる。しかし、行政力行使が習慣化している中国では、業種別目標の欠点も明確だ。その欠点とは、主管部門の責任能力と目標達成へのコントロール力の不足だ。第12次5ヵ年計画期間中、中央政府は地域分配指標という政策手法は継続していくべきだが、目標実現のために、行政色を薄め、経済と市場の手段によるサポートを強化してほしいと要望する声が「第11次5ヵ年」終了に際して、かつてなく高まっている。

これと同時に、もう一つの期待が高い、市場をベースとした排出削減手法——炭素市場取引が、短期的には運用することができなくなっている。商品の定義を基礎とする二酸化炭素排出数値はまだ整備されておらず、ヨーロッパの排出量取引の経験を参考にしながら、中国における市場の規則と法律体系を整備していく必要がある。だがエネルギー税と炭素税による利益調節の手段と比較すると、市場手段の方がより公平、公開、透明なガバナンスと法治環境を必要とする。この点については株式市場ですでに教訓を得ている中国にとって、疑いなく新たな課題になるだろう。

いずれにせよ、中国で初めて全国規模のエネルギー目標を実施する中で発生した問題は、将来のエネルギーと炭素の強度指標を向上させていくうえで価値ある経験になった。試行錯誤を通じて、持続可能な発展目標に適合する政策手法の真の運用ができることは、すでに社会共通の認識となっている。

キーワード：「電力改革の深化」

事実上、国内外問わず、産業構造の調整や、各業種の省エネ技術水準の向上以外にも多くの手段がある中で、経済コストは最も低いものの、実施は最も難しい手段が、制度の刷新である。

関連する研究によると、低炭素と国家エネルギー安全保障の全体的な戦略の中で、電力部門のエネルギー効率がますます重要な位置を占めるようになってきたのは、必然的な情勢である。というのも、工業生産、暖房、交通などの業種にとって、電力は将来最も主要なエネルギー供給源になるもので、低炭素技術の方向性も大きく左右する。いずれにせよ、現在の電力業界の排出量は国内総排出量の40%以上を占めており、電力業界の低炭素化が、排出削減にとって決定的な重要性を持つ。

2010年の電力に関する制度刷新の進展と、省エネ排出削減との関係を振り返ると、雑誌『中国改革』2010年11月号に掲載された「中国の電気料金改革のゆくえ」は業界内で大きな反響を呼んだ。著者である王駿氏はエネルギー局新エネルギーと再生可能エネルギー司司長である。この文章は、電力体制改

革の停滞が、将来に向けて省エネ排出削減の潜在力を解放していくうえでの巨大な障害になり、なかでも行政が権利を独占している電気料金決定メカニズムが問題の核心だと指摘している。

1996年発布の『電力法』で、電力は「送電網、品質、価格が全て同じ」と規定しているが、この最も基本的な電気料金の原則が発電に関しては一貫して実施されてこなかった。中国の発電価格は現在に至るまで審査認可によって決定されている。審査認可の主な内容はコストと利益であり、コストが高ければ高い電気料金とすることが認められ、低いと電気料金も安くされる。どの発電企業もコストと利益を引き上げるには審査認可を申請しなければならない、市場の需給状況と資源利用に実際にかかるコストから価格が決定されるわけではない。

その中で、「水力・火力とも同価格」は電気料金改革の典型的な問題だ。長期にわたって行政主導による価格決定メカニズムが水力発電の審査認可価格を過度に低く押しやっている結果、コストに算入される移転住民補償基準も低くなり、移転住民の陳情などの社会問題を引き起こしている。行政による価格決定では最終的にはやはりどれも同じ過程になり、行政の審査認可を通じて、発電所から送電網への電力卸売り価格を引き上げることになる。このやり方はマイナスの影響をいくつかの面に与える。一つは、それぞれに許可するためにレントシーキング（行政から不正収入を得るための企業の働きかけ）の余地が生まれる。二つ目は、移転住民が陳情によって問題を提起し、ついには特別な政策を勝ち取るのを間接的に奨励するとともに、類似の問題に直面しなければ政府が設定した枠組みのなかで価格折衝を行うことになる。三つめは、政策実行の弾力性が企業に一攫千金の期待を抱かせ、市場の需要と供給を顧みない無計画な建設を招いている。

市場の需要と供給に対するシグナルが不足しているため、ここ数年で電力業界全体での新建設規模は経済発展の規模をはるかに上回っており、無駄な投資を呼び起こし、それが企業の資産負債比率の深刻な悪化を招いている。電気料金が市場の歪みを生み、省エネ排出削減措置の前進への障害となっている。

現在の行政審査認可によるコスト算定メカニズムでは、コスト計算時に1つの発電機ユニットの年平均運転時間数を仮定し、その数値が後日、企業に承認する発電量の下限とされる。そのため、石炭燃焼ユニットのエネルギー効率に関わらず、送電網に販売できるのは対応する時間数の電気量となる。エネルギー効率がより高いユニットがノルマ以上に発電できたとしても、エネルギー効率の低いユニットがノルマ未達成のうちは、エネルギー効率の低いユニットで発電しなければならない。国務院が2007年に批准した、卸売り電力エネルギーの効率を向上させることを目的とした「省エネ発電の管理調整弁法」は、電気料金改革の停滞により、現在まで実行できずにいる。この結果として、中国の電力システム生産に見合う電力量を確保するには、標準炭1億トン相当の石炭燃焼が必要である。⁹

このほか、発電の部分ではまだ卸売りの価格競争は行なわれていない。ゆるやかな改革の一步として、2004年に国務院と国家電力監督管理委員会により「石炭火力発電の電力供給価格連動メカニズム建設に関する意見」が発表された。6ヶ月を1サイクルとした石炭発電による電力価格連動周期を、電力会社の重点的な利益追求周期とする。政府が石炭発電価格の上昇幅で卸売り価格を調整することによって、電気販売料金へもその影響が波及することになる。これにより、企業は常に政府の「言いなり価格」に従うことになり、コスト削減によって高い利益を上げようとする原動力が生まれてこない。

⁹王駿：『中国の電気料金改革のゆくえ』、『中国改革』、2010年11期。

送電の部分でも、送電コストがいくらかかるのかが不明確なため、合理的な価格の確立も難しく、電力改革の中で推進が検討されている大口使用者への直接販売及び電気エネルギーの多角取引も実行できない状態で、地域を越えた電気エネルギー取引も実施が困難となっている。¹⁰ 将来のスマートグリッドを構成する重要なポイントになるのは、生産先と消費先のタイムリーな情報通信である。これによって資源の浪費を最低水準に抑え、再生可能エネルギーの卸売りに確実な保障となる仕組みである。しかし、今のところ何の政策的な支持もない。

卸売り価格と送配電価格で構成されている電気料金は、現在の体制下では市場の需要と供給、資源不足と環境損害コストを有効に反映できていない。これとは対照的に、過去に類似のコストと利益からの定価決定方式を実施していたイギリス、オーストラリア、アメリカ、EUなどは、早い段階で先進的な電力市場を確立した。そのあるものでは、すでに送電会社を単独の購買者とする「競争価格での卸売り」の方法をやめ、それに替わる方法として、全ての電力は、発電会社と電力使用者あるいは電力小売会社とが、電力売買契約を締結したり、電気料金を各自の交渉で決めたりするスタイルになっている。ここでは送電網は電気を運ぶためのハードウェアにすぎず、電力の購買と小売に参画することはなくなっている。¹¹

市場は資源を最適化するための最良の手段であり、このような改革の動きが、電力を高度に市場化された普通の商品へと変えていく。さらに、複数の地域にわたって柔軟な国際取引市場を形成し、今後の再生可能エネルギーの大量使用のために、違う種類のエネルギーを瞬時に相互補完できるようになれば、技術と経済の可能性が開け、電力システム全体の効率と経済性は著しく向上する。だが惜しいことに、現在の電力監督管理下では、市場が牽引していく力はない。

温室効果ガス排出についてはさておき、ここ数年、国は電力企業に脱硫装置の設置を強制し、その費用の償却にあたり、設備コストと運転コストが電気料金に算入されている。しかし、脱硫装置の実際の脱硫運転時間と、排出削減の硫化物は政府の監督管理外である。社会全体で脱硫費用を支払うのに、企業が二酸化硫黄排出を減少させたという結果の保証は得られていないのである。

たとえ管理者が誠実でも、または監督されたとしても、コストに利益を加算する方式は「管理者が虜に」なりやすい側面がある。これは欧米の専門家が、独占を発生させる産業の管理の現状を研究した結果得られた普遍的な結論である。監督管理者の情報と対称でなければ、管理を受ける者の実際のコスト水準は永遠に明確にはできず、管理と技術進歩によるコスト低下の潜在能力を引き出すことはできない。さもなければ、監督管理コストが高すぎて監督管理部門が根本的に負担できず、監督管理者と監督管理される側の関係は「ネズミとネコ」のゲームになってしまう。しかし、管理者の物欲しそうな様子はレントシーキングの余地を呼び、このメカニズムの改革は利益集団のチーズを動かすことになり、改革の難しさは純粋な認識の差異だけではなく、利益の奪い合いになってしまう。

実際のところ、改革案は早い段階で策定されていた。国务院が2003年に批准した「電気料金改革案」の基本的な考え方は、まず送電網企業に対しては単独定価を実施し、その後、発電価格と使用電気価格は政府の管理を外し、発電会社と電力使用者が電力を直接取引するようにし、価格交渉によって市場価格を形成させるものだ。発電会社と電力使用者、並びに使用者の利益を代弁できる地方電力供給会社が、

¹⁰黄少中：『中国電気料金改革の回顧と展望』、『価格理論と実践』、2009年5期。

¹¹王駿：『中国の電気料金改革のゆくえ』、『中国改革』、2010年11期。

有効で充分で多角的な取引を実施し、需給双方が取引上で価格と電力供給の構成を決めることによって、電力供給の信頼性を高めるのだ。

電力料金が合理化できれば、税金などの経済手段の導入によって、各種費用の付加に、取って代えることができる。今のところ、電気料金に上乗せされている各種費用は、監督管理の力の及ばない状態になっており、いつ費用比率を調整し、すでに役割を終えた費用比率を廃止するかは、人々に明確な情報が伝達できなくなっている。これらの費用は、企業が使用している資源や環境への影響度合いとは無関係である。それに対し将来はエネルギー税、資源税、環境税などの税種によって、企業に省エネ、資源節約、非化石エネルギー利用への真の経済的動機が与えられれば、環境もその中から利益を得られるようになる。

キーワード：『段階的電気料金』

企業の省エネ対策以外に、第11次5ヵ年計画の終了時期近くに省エネ排出削減の全体的な政策の一部として国務院からさらに発表されたのが国家発展改革委員会の「住民生活用電力における段階的電気料金実施に関する指導と意見（意見募集稿）」である。

段階的電気料金は、先進国が1970年代初めのオイルショック後に採用した、節電を奨励し、電力のぜいたくな消費を抑制するためのエネルギー政策である。段階的電気料金の正式名称は「段階的累進電気料金」で、家庭の平均電気使用料に若干の段階設定をしたものだ。第1段階は基本消費量で、電気使用量が比較的少ない階層に対し、毎キロワット時の電気料金も低くする。第2段階は電気使用量がやや多いものが、料金も少し高くなる。第3段階は電気使用量が更に多いものが、料金も更に高くなる。家庭の電気消費量の増加にともない、毎キロワット時の電気料金も次第に増加させていく。これは電力のぜいたくな消費のコストをあげ、富裕層による弱者へのエネルギーの面での補助を実現でき、人々の省エネライフスタイルと消費習慣への有効な対策となる。

実際のところ、省エネ排出削減の拡大にともない、公衆の利益と密接に関係する財税政策もますます増えてきている。段階的電気料金の他に、燃料税、車両購入税なども政府が市民のエネルギー消費習慣を調整するための重要な政策手段である。だが、段階的電気料金は明確には市民からの支持を得えられていない。

人民日報のウェブサイト「人民網」の「人民調査」投票結果では、86.8%が「心配」と回答、「庶民の負担が増加するのでは」としている。わずか10%の人が段階的電気料金制の実施に「とても良い、省エネ意識が持てる」としており、同サイトの「人民フォーラム」では、批判の声が高かった。

世論の疑惑は2つの理由からきている。1つめは基本電力消費量の設定で、市民はその設定が高過ぎているため、大多数の人が損をして、電気料金の高騰へと繋がるのではないかと思っている。2つめは電気料金値上げのゆくえである。

「価格法」に基づき、国務院は意見募集稿の公布後、各地方政府では段階的電気料金の「公聴会」を開いた。制度が良くても、以前と変わらない公聴会の実施では、市民は政策に対する自分たちの影響力に確信が持てない。

実際のところ、中国の工業用電気料金は常に民生用電気料金に比べ高く設定されており、ある程度まで民生用電気料金を補填している。しかし、閉鎖的な政策決定メカニズムと、独占企業が国家に補償を求めながら利益を独占している現状のままでは、世論の批判は高まる一方だろう。

エネルギーネットの韓曉平 CEO は「改革といえば『値上げ』で、そのたびに利益を受けるのは中央企業のごく少数の『長男』だけである。しかし、値上げがこれらの企業の経営状況を改善させるわけではなく、かえって彼らのコストを省みず拡張一辺倒の強気の経営を助長させるだけで、ますます公共財政の重い負担になってしまう。実際、エネルギー業界では、国有企業がその特殊な地位によって絶対的な優勢を占めており、近年広く議論されている「国進民退（国有企業が前進し、民間企業が後退する）」現象の主要な業種となっているのだ。」と論評している。¹²

将来、電力独占企業が省エネ排出削減、技術進歩などの名目で大量の大規模プロジェクトに着手するだろう。国家送電網計画では、「第 12 次 5 ヶ年」期間中に総額 1.5 兆元を投じ、そのうち 5,000 億元で超高压送電網を建設、5,000 億元で配電網を改善、5,000 億元でスマートグリッドを整備することになっている。5.5%の貸付利息を 10 年で返済しようとする場合、国家电网会社が電力供給する地域の人口 11 億人が一人年間約 178 元を負担することになる。

このようなプロジェクトへの着手は完全に一般市民の目が届かないところにありながら、最終的にそのコストはやはり一般市民が負担することになる。似たようなニュースが何度も報道され、国有企業と政府の公権力が監督を受けないことに対する、市民の反発が生まれている。これは省エネ排出削減をさらに進める段階で、一般市民から支持を得ていかなければならないのに非常にマイナスである。

2010 年 11 月 24 日に発生した上海マンション火災事件も、また違う一面から改革のさらなる推進と省エネ排出削減との関連に警鐘を鳴らすものだった。マンション改修の本来の目的は、古いマンションの外壁断熱効果を強化するため保温層を補強する工事だったが、結果は死者 42 名を出す大事故になってしまった。中央による調査団は、事故の原因が、改修工事の何重もの下請けによって施工資材や作業労働者が重大な基準違反になっていたことと密接に関係していると結論づけた。この火災が、将来マンションの省エネ改造に対する市民のトラウマになることも想像される。より良いガバナンスの仕組みがなければ、省エネ排出削減という本来的には市民と社会への福祉の創造を目標としているものが、新たな社会問題と世論の反感を招くことすらありうる。

2011 年は「第 12 次 5 ヶ年」目標の発表と実施の一年目であり、省エネ排出削減は基本国策として継続して実施される。「第 11 次 5 ヶ年」の模索から、体制改革とこの長期にわたる目標実現との密接な関係を一歩進んで見てみると、地方政府、企業、市民の全てが上記いくつかの問題が克服され、また目標を実現するための良好な政策枠組みが確立され、経済的なインセンティブと信頼感が醸成されることを期待している。つまるところ、省エネ排出削減と気候変動防止において最終的に保護されなければならないものは、市民の利益と社会経済、そして日増しに凶暴化する自然災害によって被害を受けやすい弱い立場の人々なのである。

¹²韓曉平：『電力改革なくして活路はあるのか』、中国エネルギーネット、2010 年 11 月 10 日。