

気候変動問題を梃子に影響力拡大を目指す中国外交

飯 嶋 佑 美*

China's Diplomatic Endeavors: Expanding Influence through the Exploitation of Climate Change Challenges

IJIMA Yumi

Emphasizing its status as a developing nation with no historical responsibility for climate change, China has long enjoyed differentiated responsibility. However, with China's economic growth and increasing greenhouse gas emissions, the international community now demands a greater share of responsibility. Under Xi Jinping's administration, China has engaged in more proactive diplomacy, seeking to expand its global influence and voice, demonstrating a more assertive response than in the past. In recent years, climate change issues have been given special significance in Chinese diplomacy. Advocating for the Community of Common Destiny for Mankind, Harmonious Coexistence Between Humans and Nature, and the construction of Global Ecological Civilization, China views climate change-related assistance and collaboration as pillars in its quest to strengthen its influence on other countries. Concurrently, addressing climate change has become one of the areas where China, while adhering to its identity as a developing nation, is most confident in demonstrating leadership. This paper elucidates the somewhat contradictory position of China, attempting to play a leading role in global climate change response while avoiding significant burdens as a developing country, and examines how China maintains this paradoxical state while pursuing proactive diplomacy.

キーワード：気候変動，中国外交

* 公益財団法人日本国際問題研究所研究員

【目次】

はじめに

1. 気候変動対応に自信をつけた背景
 2. 気候変動問題と他の環境・外交イシューとの関連付けや組み込み
- おわりに

はじめに

中国は長らく、「共通だが差異ある責任」の原則をその気候変動外交の主軸としてきた。主に国連気候変動枠組条約（UNFCCC）と京都議定書に依拠するパリ協定以前の気候変動レジームでは、先進国と発展途上国の明確な区分（責任の差異）を前提としていたため、中国は責任の差異を享受するために自らが歴史的責任のない発展途上国であることを強調し、時には発展途上国グループの代表者であるかのように振る舞ってきた。ただし、外交面では排出削減義務の負担を回避することが目的とされていた頃から、国内においては持続可能な開発を目指すという内在的な理由から、気候変動対策とすることもできる関連政策（エネルギー政策や環境政策）を実施してきた。その後、経済成長を続け温室効果ガスの排出を拡大する中国に対して、国際社会からはより大きな責任の負担を求める声が高まり、中国にとっても気候変動対策は単純な国内対応の問題ではなく、より外交的な意味合いを持つようになっていった。

現在中国は、世界第 1 位の温室効果ガス排出国であり、気候正義の観点から歴史的な責任は小さいとしても、中国の協力や積極的対応なくして世界の平均気温上昇を抑えることは困難となっている。これまで中国は、一人当たりの排出量が依然として小さいことを口実のように持ち出すこともあったが、2019 年の一人当たりの二酸化炭素（CO₂）排出量は 7.6 t に達し、世界や欧州連合（EU）の平均、またイギリスやフランスなど一部の先進国を超える水準となっている¹⁾。それだけでなく、世界第 2 位の経済大国である中国は、様々な面で大きな国際的影響力を持つ大国として成長していることから、発展途上国として限定的な責任のみを果たすという態度は歓迎されなくなっている。また、中国自身も習近平政権下でより積極的な外交を展開し、国際的な影響力と発言力のさらなる拡大を目指しており、かつての低姿勢を維持する「韜光養晦」の外交方針は放棄されたようにも観察される。

さらに、近年気候変動問題は中国外交にとっても特別な意味合いが付与されている。人類運命共同体や人と自然の生命共同体、グローバルな生態文明等の建設を謳い、諸外国への影響力強化を目指す中国にとって、気候変動関連の援助や協力はその柱となっている。そして、気候

1) “CO₂ emissions (metric tons per capita),” The World Bank, <<https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PC>> Accessed March 28, 2023.

変動問題への対応は、中国が発展途上国としてのアイデンティティに固執しながらも、リーダーシップの発揮に最も自信をつけている領域の1つとなっている。本稿では、グローバルな気候変動対応において、発展途上国として大きな負担を避けながらも先導的役割を果たそうとする中国のやや矛盾した立場の背景を整理し、中国がこの矛盾した状態を保ちながら、どのように積極的な外交を展開しているかについて検討していく²⁾。

1. 気候変動対応に自信をつけた背景

(1) 脆弱性と対応コスト

環境外交における各国の立場を分析するモデルの1つに、デトレフ・シュプリッツとタパニ・ヴァハトランタが提起した利益モデルが存在する。この分析モデルによると、国家は利己的なアクターであり、利益とコストを比較して合理的に行動を決定すると仮定され、環境外交交渉において各国は生態的な脆弱性と排出削減コストの度合いを考慮して環境外交政策を方向付ける。具体的には、国家は4つに類型化することができ、脆弱性が高くコストが低い国家は「推進者」(pushers)、脆弱性が高くコストも高い国家は「中間者」(intermediates)、脆弱性が低くコストが高い国家は「反対者」(draggers)、脆弱性が低くコストも低い国家は「傍観者」(bystanders)となり得るとしている。「推進者」が国際的な環境規制に積極的な一方で、「反対者」は消極的である。「中間者」は、国際的な環境規制に参加するインセンティブを有するが、大きなコストの負担には消極的である可能性があり、「傍観者」はインセンティブは小さいもののコストの低さから「反対者」よりも積極的な立場を取る可能性がある。気候変動外交交渉について、脆弱性とコストに関しデータを使用して詳細に検討したデトレフ・シュプリッツ等(2018)では、2020年時点の中国の気候変動に対する脆弱性は比較的低く、温室効果ガス排出削減による経済損失は大きいと、中国は「反対者」になると結論付けている³⁾。

すべての国の気候変動外交の立場に、この利益モデルが当てはまるとは言えないが、中国がこれまで責任の負担に消極的であったことの分析としては有用であり、現在でも交渉停滞の原因として度々非難されていることから「反対者」との分類は不合理とも言えない。他方で、気候変動に対する脆弱性については、脆弱性の程度が政策決定者の間でどのように認識されていたのかという観点も重要である。近年の異常気象の多発で、気候変動に由来する悪影響が実感を伴うようになる前から、中国政府は気候変動に対する脆弱性について影響評価を行っており、

2) 本稿は、筆者の博士論文「中国の気候変動外交—国際関係におけるアイデンティティと国益追求の変遷—」(2022年、中央大学)の主に第1章と第6章の一部に大幅に加筆修正を加えたものである。

3) Sprinz, Detlef F., et al., "Major Countries," in Luterbacher, Urs and Detlef F. Sprinz eds., *Global Climate Policy: Actors, Concepts, and Enduring Challenges* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2018), pp. 171-216.

自国が気候変動に対して脆弱であるという認識は科学者や政策決定者の間では共有されていたと考えられる。

中国が気候変動に関する政府間パネル（IPCC）評価報告書⁴⁾の中国版の作成を目指して執筆プロジェクトを開始したのは2002年12月のことである。「気候変動評価報告編制指導グループ」が設置され、グループ長に李学勇科学技術部副部长、副グループ長に秦大河中国気象局局长と陳宜瑜中国科学院副院长が就任して、科学技術部、中国気象局、中国科学院、外交部、国家发展改革委员会、国家環境保護総局、教育部、農業部、水利部、国家林業局、国家海洋局、国家自然科学基金委员会の12の組織がプロジェクトに参加した⁵⁾。そしてプロジェクトの成果は2006年12月に中国で初めての「気候変動国家影響報告」⁶⁾としてようやく対外的に公表された。この報告書は、「気候変動の歴史と将来の傾向」、「気候変動の影響と適応」、「気候変動の緩和に関する社会経済的評価」の3つのセクションから成り、既に発生している気候変動の影響として1950年代以降中国沿岸の海面が毎年1.4～3.2mm上昇していること、今後の予測として2020年には中国の年平均気温が1.1～2.1℃上昇し、北部の水不足や異常気象が深刻化することなどが示された⁷⁾。そして、翌年に公表された2008年度の「中国気候変動対応に関する政策と行動」の中では、中国は「気候変動の悪影響に対して最も脆弱な国の1つ」との認識が示されている⁸⁾。

「気候変動国家影響報告」は、その後第2次報告書の編纂作業が2008年12月に始動し、2011年11月に成果が公表された。そして第3次報告書⁹⁾は2012年8月から編纂事業が開始さ

4) IPCC 評価報告書の作成に参加した中国人研究者は、第1次報告書（1990年）では9人、第2次報告書（1995年）では11人、第3次報告書（2001年）では19人、第4次報告書（2007年）では28人、第5次報告書（2013～2014年）では43人であった。中国政府は官僚や科学者を大規模に動員してIPCC 評価報告書の分析や検討作業を行い、政府にフィードバックを提出させたり、IPCC 評価報告書の筆者に政府部門や研究機関、大学などで講演会を実施させたりするため、政府や科学者、社会全体の気候変動問題に関する知識が向上する契機となっている。高雲「巴黎気候変化大会後中国的気候変化対応形勢」『気候変化研究進展』第13巻第1期、2017年、90頁。

5) 中国新聞網「我国将在两年内編制気候変化国家評価報告（2002.12.17）」中国気候変動信息网、2002年12月17日、<<http://www.ccchina.org.cn/Detail.aspx?newsId=7496&TId=57>>（最終アクセス：2023年3月30日）；中国気象報「我国首次發布気候変化領域国家級評価報告」中国気候変動信息网、2006年12月27日、<<http://www.ccchina.org.cn/Detail.aspx?newsId=7922&TId=57>>（最終アクセス：2023年3月30日）。

6) 作者は計88名。高雲、前掲書、90頁。

7) 「『気候変化国家評価報告』解説」中華人民共和國科学技術部、2007年4月9日、<http://www.most.gov.cn/ztzl/jqinjnp/jnjpgzjz/jnjpgzjzbm/200704/t20070409_55762.html>（最終アクセス：2023年3月30日）。

8) 中華人民共和國國務院新聞弁公室「中国应对気候变化的政策与行動（白皮書）（2008）」中華人民共和國國務院新聞弁公室、2008年、6頁。

9) 計536名を動員して制作。高雲、前掲書、90頁。

れ、2014年12月に開催されたタリマ会議（COP20）において中国の主催したサイドイベントで公表された¹⁰⁾。さらに4年の編纂期間を経て第4次報告書が2022年11月に公表され、シャルム・エル・シェイク会議（COP27）でも関連のサイドイベントが実施された¹¹⁾。このように中国では、関連の政府部門と科学者が影響評価報告書の編纂に参加して（動員されて）、定期的に気候変動から受ける影響に関する科学的知見を更新している。また、こうした科学的知見の集約成果は国連気候変動会議でのアピール材料としても利用されるようになっている。

気候変動に対する脆弱性の認識から、また発展途上国において緩和策と同様に適応策が重要であるとの認識が高まったことから、2013年には中国で初めての適応策に関する政策文書である「国家気候変動適応戦略」も公表されている¹²⁾。「国家気候変動適応戦略」の中では気候災害に関する被害について、「1990年代以降、中国で発生した異常気象などの気候災害による年間平均直接経済損失は2,000億人民元を超え、2,000人以上の死者を出している」と言及されている¹³⁾。なお、2022年には最新版の「国家気候変動適応戦略2035」が公表されている。

一方で、気候変動に対応するコストに関しては、「第3次気候変動国家影響報告」の中では、第11次5カ年計画期間中にCO₂排出量を1t削減するごとに167億人民元の財政投入が必要であり、2010年から2030年の間に全国の干ばつに適応するコストは5,000億人民元に達することが示されている¹⁴⁾。また、中国の気候変動対策は、主に産業とエネルギー構造の転換に依拠しているため、最大の対応コストは石炭産業や重工業における失業問題にあると考えられる。中国社会の失業問題とは、社会不安に繋がり、最終的には中国共産党の統治の正統性を脅かすことにもなり得る一大問題である。もともと中国では、他の多くの国と同じように石炭や鉄鋼業などは斜陽産業であり、過剰生産能力の解消が重要課題となっていた。また、石炭や鉄鋼業に依存した地域は資源の枯渇や廃業を原因に失業率が極端に高い傾向にあり、雇用転換が進まず慢性化した社会問題となっていた¹⁵⁾。炭素集約型産業に多くの労働力が配置され、電源構成

10) 「中国発表《第三次気候変化国家評価報告》」財信網、2014年12月8日、<<https://china.caixin.com/2014-12-07/100760051.html>>（最終アクセス：2023年3月28日）。

11) 「《第四次気候変化国家評価報告》主題辺会在《联合国気候変化框架公約》第27次締約方大会（COP27）中国角举行」中華人民共和国科学技術部、2022年11月17日、<https://most.gov.cn/kjbgz/202211/t20221117_183556.html>（最終アクセス：2023年3月29日）。

12) この文書も、ポーランド・ワルシャワでの締約国会議（COP13）開催中に中国が主催したサイドイベントで発表された。編集には、国家發展改革委員会、財政部、住宅都市農村建設部、交通運輸部、水利部、農業部、林業局、気象局、海洋局の9部門が参加した。

13) 中華人民共和国国家發展和改革委員会「国家適応気候変化戦略」2013年11月、3頁。

14) 人民網「中国發布《第三次気候変化国家評価報告》」中国気象局、2014年12月7日、<http://www.cma.gov.cn/2011xwzx/2011xqxxw/2011xqxyw/201412/t20141207_269047.html>（最終アクセス：2023年3月28日）。

15) 丸川知雄「地域的な高失業の発生要因と対策」『社会科学研究』66（1）、2014年、53-74頁。

の中で石炭火力発電の割合が依然として高い構造を考慮すると、中国が脱炭素化路線を採用するには大きなコストが存在していたことがわかる¹⁶⁾。

(2) 気候変動対策を支える中国の強み

中国は現在、2030年までのCO₂排出量のピークアウトと、2060年までのカーボンニュートラル達成に向けて本格的に脱炭素化に向けた歩みを進めている。中国がカーボンニュートラル目標を国際的に宣言することができたのも、自国の気候変動対策の取り組みに自信を持つようになったからである。その背景には、特に植林への取り組みと再生可能エネルギー政策の成果の蓄積があると考えられる。

まず、中国による植林への取り組みには、砂漠化対策等との関連で長い歴史があり、現在世界の緑地面積増加に最も寄与する緑化大国となっている¹⁷⁾。気候変動対策目的としても、植林はその主要な対策の1つに設定されてきた。

中国では、胡錦濤政権下で環境保護への重視姿勢が鮮明となり、気候変動対策も本格的に実施されるようになった。「中華人民共和国国民経済と社会発展第11次5カ年計画（2006～2010年）」¹⁸⁾には気候変動にも関わる具体的な目標（拘束性あり）としてGDP当たりのエネルギー消費量を2005年比で20%削減することと森林被覆率を2005年比で20%にすることが掲げられ、また主要な目標の一部に「温室効果ガスの排出抑制に成功すること」と規定された。五カ年計画において初めて気候変動問題への対応が明記されたことに加え、その後公表された「国家環境保護第11次5カ年計画」においても、「植林、天然林資源の保護等の重点生態建設プロジェクトを引き続き実施し、森林資源被覆率を高め、炭素吸収源を増加させ、気候変動への適応能力を高める」ことが掲げられた。また、2009年9月22日には、胡錦濤国家主席がアメリカのニューヨークで開催された国連気候変動サミットにおいて、初めて気候変動対策としてCO₂排出削減目標に言及したが、今後中国が取る4つの措置のうちの3つ目として「森林

16) ただし、一部の研究では比較的低い経済コストで石炭からの脱却が可能であるとするものもある。例えば、2020年1月に、メリーランド大学グローバル・サステナビリティ・センター（CGS）が中国国家発展改革委員会エネルギー研究所（ERI）、華北電力大学との共同研究の成果として「中国における野心的な石炭の段階的廃止：包括的なプラントごとの評価による実現可能な戦略」と題する研究報告書を公表し、2050年までに2℃及び1.5℃対応の石炭火力発電の段階的廃止が比較的小さな経済的影響で実現可能であると分析した。Cui, Ryna, et al., *A High Ambition Coal Phaseout in China: Feasible Strategies through a Comprehensive Plant-by-Plant Assessment*, The University of Maryland Center for Global Sustainability (CGS), 2020.

17) Chen, Chi, et al., "China and India lead in greening of the world through land-use management," *Nature sustainability* 2.2, 2019, pp. 122–129.

18) 「中華人民共和国国民経済和社会発展第十一個五年規劃綱要」中華人民共和国中央人民政府、<http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_268766.htm>（最終アクセス：2023年3月28日）。

の炭素吸収源を積極的に増やし、2020年までに2005年比で森林面積を4,000万ha、森林ストックを13億m³増加させるよう努力する」と発表した。

このように気候変動対応が本格化する当初から植林は気候変動対策の主政策であったが、そもそも中国において植林は代表的な環境対策として認識されており、気候変動意識がまだ薄弱であった時期から継続的に実施されてきた。気候変動対策に限らず土地の劣化や大気汚染対策等の複数の目的のために現在も取り組みが促進されている緑化活動については、中国政府も折に触れてその成果をアピールしている。最新の2022年版の「中国気候変動対応に関する政策と行動」には、森林被覆率と森林ストックのどちらも30年連続で増加していることが気候変動対策の成果として明記された¹⁹⁾。

さらに、中国が環境分野で特に自国の強みと認識しているのは、太陽光発電や風力発電に代表される再生可能エネルギーへの取り組みである。まず、中国は1997年の京都会議（COP3）で採択された京都議定書で採用されたクリーン開発メカニズム（CDM）の制度を積極的に利用して、外国の資金や技術を活用しながら国内において再生可能エネルギーの開発に取り組んだ。そして、石炭火力発電への依存を軽減させ、電力供給に占める再生可能エネルギーの割合の増加に取り組んできた。また商業的観点からも、中国企業が再生可能エネルギー市場に参入し、中国政府からの手厚い補助金を受けながら、国内外において激しい競争を繰り広げた結果、世界では再生可能エネルギーの価格破壊が引き起こされた。もともと中国企業が太陽光発電市場に乗り出すことになった商業的な契機は、1990年代後半にドイツで増大するソーラーパネル需要に対応する製造者として、中国企業が白羽の矢が立ったことであった²⁰⁾。その後中国企業が世界の太陽光発電市場を席巻しただけでなく、持続可能な開発を目指す中国政府の方策により国内市場も急速に拡大した。

中国は、2007年に再生可能エネルギーの総利用量で世界第1位となった²¹⁾。2007年と言えば、国務院総理をグループ長とする「国家気候変動及び省エネ・排出削減対応指導グループ」を設置したり、指導グループの下に「気候変動専門家委員会」という諮問機関を設置したり、中国政府が気候変動対応に本格的に乗り出した年である。また、翌2008年には国家発展改革委員会の下に、指導グループの日常業務を含む気候変動対応を専門的に担う「気候変動対応司」が設置された。つまり中国は、気候変動対応の本格化を前にすでに再生可能エネルギー領域で世界を牽引する発展を遂げていたことになる。こうした再生可能エネルギー領域での成果に自信

19) 中華人民共和国生態環境部『中国应对气候变化的政策与行动—2022年度报告』2022年、2頁。

20) Fialka, John, "Why China Is Dominating the Solar Industry," *Scientific American*, December 19, 2016, <<https://www.scientificamerican.com/article/why-china-is-dominating-the-solar-industry/>> Accessed March 30, 2023.

21) 人民日報「利用総量居世界首位 中国成為可再生能源大国」中国気候変化信息网、2008年9月8日、<<http://www.ccchina.org.cn/Detail.aspx?newsId=10195&Tid=57>>（最終アクセス:2023年3月30日）。

をつけたことが、前述した 2009 年の CO₂ 排出削減目標の公表等、気候変動対応の積極化に繋がったと推測される。

中国は現在、「再エネの導入量、蓄積量、投資額は世界一」²²⁾に成長している。エネルギーミックスも着実に進展し、未だに石炭に大きく依存したエネルギー構造を持ちながらも再生可能エネルギー大国として認知されるようになった。石炭から再生可能エネルギーへの転換は、2013 年以降本格的に実施された大気汚染対策としても強力に推進されたこともあり、中国の再生可能エネルギー比率は年々高まっている。2022 年 6 月に公表された「第 14 次 5 カ年再生可能エネルギー発展計画」では、2020 年末時点で再生可能エネルギー総発電設備容量は 9.34 億 kW、総設備容量に占める割合は 42.5%に達し、風力、太陽光、水力、バイオマス発電で世界第 1 位を複数年維持していると明記された。そして、2025 年までに電力消費量に占める再生可能エネルギーの割合を約 33%にするなどの意欲的な目標も公表されている²³⁾。

気候変動対策への取り組みについて、しばしば非難される中国であっても、再生可能エネルギーへの取り組みについては評価されることが多い。例えば、ジャーマンウォッチ、NewClimate Institute、CAN インターナショナルが発行している「気候変動パフォーマンス・インデックス (CCPI)」の 2023 年版 (2022 年 11 月公表) では、中国は全体評価で「非常に低い」に分類され世界 51 位にランク付けされたが、再生可能エネルギーの項目では世界 17 位の「高い」評価を受けている²⁴⁾。

以上のように、必ずしも気候変動対策目的で取り組んできたわけではなかった長年の政策が実際には気候変動対策でもあったことによって、気候変動問題への取り組みを下支えしている。

(3) 外交的背景 —— 米中関係との関連

一方、気候変動交渉において、中国が自信をつけるようになったのは 2015 年前後であり、1997 年の京都議定書の採択から実に 18 年ぶりの気候変動に関する国際制度となったパリ協定の成立と発効に貢献したことが契機である。中国がこれまでの受動的な参加者から、より能動的な参加者に変化したことを世界が目撃し、中国が気候変動ガバナンスにおけるリーダーを目指すのではないかという議論も拡大した。中国政府もこうした外交的成果に自信をつけて、自己認識を更新し、気候変動ガバナンスにおける「参加者、貢献者、先導者」を自称するようになった²⁵⁾。

このように、中国が気候変動交渉においてかつてよりも積極的な役割を果たすようになった背

22) 明日香壽川『グリーン・ニューディール：世界を動かすガバナンス・アジェンダ』岩波書店、2021 年、218 頁。

23) 中華人民共和国国家発展と改革委員会、国家能源局等「“十四五” 可再生資源発展規劃」2022 年 6 月 1 日。

24) Burck, Jan, et al., *Climate Change Performance Index 2023*, Germanwatch, 2022.

25) 「習近平氏：小康社会の全面的完成の決戦に勝利し、新時代の中国の特色ある社会主義の偉大な勝

景としては、アメリカとの協力がある。これまで中国とアメリカは二大排出国であるにもかかわらず、お互いの責任の負担や参加をめぐる対立し、国際的な取り組みの進展を阻害する要因になってきた。中国は、まずは先進国による率先した義務と責任の履行を強く求めてきたことから、アメリカに対しても厳しい批判を繰り返し、いわば敵対関係にあったと言える。しかしながら、気候変動対策を重視する民主党のオバマ政権が成立したことにより、アメリカは自国での気候変動関連の立法をスムーズにする観点からも中国への働きかけを強めた。アメリカからの度重なるプッシュ要因もあり、中国は先進国対発展途上国という対立構造のもとでの気候変動外交方針を改め、アメリカとも協力しながら自国の利益を追求する方針に舵を切った。アメリカ側との複数回に及ぶ気候対話の実施や共同声明の発出を通して、パリ協定の成立を促進し、共同でパリ協定の批准を公表することで協定発効の推進力ともなった。中国とアメリカの間の気候変動交渉は困難なものであったが、徐々に信頼関係が構築され、官民双方で気候変動協力が促進された。

パリ協定の形成、成立、発効過程における一連の経験は、国際社会におけるルールメイキングに深く関与した成功例として中国に大きな自信を与えるとともに、また国際社会からも中国の積極的関与とリーダーシップを期待する声が高まった²⁶⁾。特にアメリカの大統領選挙で共和党のドナルド・トランプが当選して以降、アメリカのパリ協定の脱退が現実となり、パリ協定実施の実効性が危ぶまれ、また気候変動レジームの推進力の一翼を失うこととなってしまったため、世界最大の排出国かつ第2位の経済大国である中国の動向には一層注目が集まった。そして国内外を問わず、中国が気候変動レジームに関連してどのような立場を取るか、リーダーになり得るのか、どのようなリーダーシップを発揮するのかなどに関して議論が盛んに行われるようになった²⁷⁾。

これまでの中国の気候変動外交は、国際的な義務や責任の負担を回避することに注力していたため、パリ協定締結前後の積極姿勢は政策の転換とも言えるだろう。このような気候変動問題への積極的な関与は、中国の外交方針の「韜光養晦」からの転換の一例としても考えられる。中国の広い意味での外交方針の転換という観点からも、習近平政権が国際的な影響力の拡大を目指して、「一帯一路」や「人類運命共同体」、「生態文明」の建設といったイニシアチブの提唱及び関連した対外援助の提供（「正確義利観」）、またアメリカのトランプ政権との対比として国連プロセスの重視、グローバリゼーションや多国間主義を擁護する姿勢を打ち出している

利を勝ち取ろう—中国共産党第19回全国代表大会における報告」新華社、2017年10月28日、
<http://jp.xinhuanet.com/2017-10/28/c_136711568.htm>（最終アクセス：2023年3月30日）。

26) “E.U. Looks to China for Climate Leadership,” *Scientific American*, February 2, 2017, <<https://www.scientificamerican.com/article/e-u-looks-to-china-for-climate-leadership/>> Accessed March 30, 2023.

27) 例えば以下を参照：“China Poised for Leadership on Climate Change After U.S. Reversal,” *National Geographic*, March 28, 2017, <<https://www.nationalgeographic.com/science/article/china-takes-leadership-climate-change-trump-clean-power-plan-paris-agreement>> Accessed March 30, 2023.

ことなどと、気候変動対応は関連性や親和性が高いとすることができる。気候変動対応での国際社会からの評価に自信をつけた中国は、気候変動イシューを積極的な外交を展開する要素として組み込み、様々な外交活動において気候変動対応を活用及び発展させていくことになる。

2. 気候変動問題と他の環境・外交イシューとの関連付けや組み込み

(1) 国際会議主催との関連付け

中国は、国際的な影響力拡大を目指して様々な外交活動を展開しているが、その一環として国際会議等の大規模な国際イベントを自国で開催することにも力を入れている。環境外交で言えば、中国は生物多様性条約第 15 回締約国会議 (COP15) の議長国を初めて経験し、コロナ禍の影響で開催延期や開催地変更があったものの、「昆明宣言」や「昆明・モンリオール生物多様性枠組」といった自国都市の名前を付した国際合意の成立に成功したことは近年の大きな成果と言える。また、COP15 では中国の気候変動対策の成果がアピールされ、気候変動問題と生物多様性問題との関連も強調された。さらに、2022 年には北京冬季五輪が開催されたが、中国は史上初のカーボンニュートラルな冬季五輪と称し、脱炭素と環境保護の取り組みを強調した。このように大型国際イベントでも環境への配慮をアピールし、脱炭素先進国あるいは環境に優しい国家としてのイメージを世界に印象付けることが必須とも言えるようになってきている。

中国主催の国際会議に際し、気候変動面の取り組みを併せて国際的にアピールした最大の例としては、2016 年 9 月 4～5 日に杭州で開催した G20 サミット (金融・世界経済に関する首脳会合) がある。G20 サミットで議長国を務めるといふ国家的大イベントは、中国国内でも大々的に報道された。国内外の関心を集め、国家の威信をかけて臨んだとも言える G20 杭州サミットの開催前日の 3 日には、米中両政府より、前年の 2015 年に採択されたパリ協定について国内の批准手続きを終えたことが公表された。そして同日、習近平国家主席は G20 杭州サミット参加のために訪中していたオバマ大統領と国連の潘基文事務総長とともに、杭州の地においてパリ協定批准式に参加した。中国とアメリカが足並みを揃え、パリ協定の発効を促進する姿勢を示したことは、大きなアピールとなった。

また、G20 杭州サミットで採択された首脳コミュニケの中でも、気候変動問題に関して言及がなされ、パリ協定への加盟に向けたそれぞれの国内手続きを可能な限り早く完了させることにコミットし、2016 年末までの協定発効を可能にするための取り組みを歓迎することなどが記され、パリ協定の早期発効を促進した²⁸⁾。

また、気候変動問題だけでなく、その他のグローバル・イシューにおける影響力の拡大にも関心を強める中国は、G20 杭州サミットの 4 つの主要テーマの 1 つである「包摂的で相互に連

28) 「二十国集団指導人杭州峰会公報」新華社、2016 年 9 月 6 日、<http://www.xinhuanet.com/world/2016-09/06/c_1119515149.htm> (最終アクセス: 2023 年 3 月 30 日)。

結された開発」に関する主要議題として、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」の実施について取り上げた。この「持続可能な開発のための2030アジェンダ」とは、2001年に策定されたミレニアム開発目標の後身であり、先進国を含むすべての国に共通する2030年までの開発目標として2015年9月に開催された国連開発サミットで採択された。このアジェンダは、経済、社会、環境の3つの主要分野をカバーする17の目標と169のターゲットで構成されており、17の目標のうちの13個目には気候変動問題への対処に関して規定されている²⁹⁾。

G20杭州サミットでは、アジェンダの実施に貢献するために、「持続可能な開発のための2030アジェンダに関するG20行動計画」を策定し、指針となる13のハイレベル原則とG20の開発に関する長期的な取り組みを反映した15の持続可能な開発セクターを提示した。その1つのセクターとして「気候資金とグリーンファイナンス」があり、G20が①気候変動とその影響に対処するために引き続き緊密に協力し、パリ協定の早期発効と実施を促進し、気候変動に対処するための追加的な資源の提供と動員を奨励し、温室効果ガスの排出量が少なく、気候変動レジリエンスのある開発への資金の流れを促進すること、②多国間開発銀行や開発金融機関に対し、気候変動に対処するための行動を開発戦略に組み込むことを求め、多国間開発銀行に気候変動に対応するアクションプランの提出を促すこと、③グリーン投資に民間資本を動員するための金融システムの能力を高めるための政策オプションを引き続き検討し、深めていくことが規定された³⁰⁾。グリーンファイナンスとは、G20杭州サミットで初めて議題に加えられ、首脳コミュニケにも初めて盛り込まれた概念であり、参加国の間でグリーン投資とグリーンファイナンスを拡大する必要性が確認された。

以上のように、G20杭州サミットにおいては「パリ協定」と「持続可能な開発のための2030アジェンダ」の実施に関しても議論が行われ、気候変動対応と持続可能な開発の実現を促進する上でも大きな役割を果たした³¹⁾。

29) “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development,” United Nations, <<https://sdgs.un.org/2030agenda>> Accessed March 30, 2023.

30) 「二十国集团領導人杭州峰会公報：二十国集团落實2030年可持續發展議程行動計劃」新華社、2016年9月6日、<http://www.xinhuanet.com/world/2016-09/06/c_1119515149_6.htm>（最終アクセス：2023年3月30日）。

31) 中国政府の「持続可能な開発のための2030アジェンダ」を重視する姿勢は、アジェンダを実施するための国別の行動プログラムの逸早い公表にも現れている。同年9月19日、アメリカ・ニューヨークの国連本部で中国は「持続可能な開発目標：我々の世界を変革するために共に努力する—中国の主張」と題したシンポジウムを開催し、李克強國務院総理が行ったスピーチの中で「持続可能な開発のための2030アジェンダの実施に関する中国国別計画」を制定したことを発表した。「李克強在“可持續發展目標：共同努力改造我們的世界—中国主張”座談會上的講話」中華人民共和國外交部、2016年9月20日、<https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zzyh_674906/201609/t20160920_7945706.shtml>（最終アクセス：2023年3月30日）。

(2) 国際協力及び対外援助との関連

中国の国際的なリーダーシップ発揮の代表的な実践例（実験）は、「一带一路」（正式名称「シルクロード経済ベルトと 21 世紀海上シルクロード」）の提起である。一带一路の建設とは、習近平国家主席が 2013 年の外遊時に初めて提唱した概念であり、中国発の国際協力と共同体形成のイニシアチブである。一带一路構想は定義や意味が不明瞭なまま世界に普及したが³²⁾、2023 年に提唱 10 周年を迎え、現在 180 を超える国と国際組織が中国と一带一路協力文書を結んでいる。一带一路政策の中でも、環境協用に特化したものは「グリーン一带一路」と呼称されている。2015 年 3 月に国家發展改革委員会、外交部、商務部が共同で公表した「シルクロード経済ベルトと 21 世紀の海上シルクロードの共同建設促進のためのビジョンと行動」では一带一路の実施に関してガイダンスが示されたが、その中で「インフラの建設・運用管理のグリーン化・低炭素化を強化し、建設時に気候変動の影響を十分に考慮」し、また「投資と貿易において生態文明の理念を強調し、生態環境、生物多様性、気候変動対策に関する協力を強化し、『緑のシルクロード』を共同で構築する」こととされ、環境への配慮が言及された³³⁾。また、重点協力分野の中に環境保護産業や水力発電、原子力発電、風力発電、太陽光発電などの再生可能エネルギー関連の協力も含まれた。

2017 年 5 月には、環境保護部、外交部、發展改革委員会、商務部から「グリーン“一带一路”建設推進に関するガイダンス」が公表され、グリーン一带一路についての実施指針が示された³⁴⁾。そして同月、環境保護部から上記のガイダンスを実施に移すための具体的な指針として「“一带一路”生態環境保護協力計画」が公表され³⁵⁾、国家發展改革委員会と国家エネルギー局からはエネルギー関連の協用に特化した「シルクロード経済ベルトと 21 世紀の海上シルクロードにおけるエネルギー協力推進のためのビジョンと行動」が公表された³⁶⁾。これらのグリーン一带一路に関する基本指針の中では、環境に配慮してインフラ整備を行い、グリーンファイナンスやグリーン貿易なども促進し、沿線諸国でグリーン、クリーン、低炭素、循環型の発展の促進を目指すことなどが強調され、「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」とパリ協定の

32) 高原明生「中国の一带一路構想」川島真等編『中国の外交戦略と世界秩序—理念・政策・現地の視線』昭和堂、2020 年、15-24 頁。

33) 新華社「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景与行動」“一带一路”国際合作高峰論壇、2017 年 4 月 17 日、<<http://2017.beltandroadforum.org/n100/2017/0407/c27-22.html>>（最終アクセス：2023 年 3 月 30 日）。

34) 「關於推進綠色“一带一路”建設的指導意見」中華人民共和國生態環境部、<https://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201705/t20170505_413602.htm>（最終アクセス：2023 年 3 月 30 日）。

35) 「關係於印發《“一带一路”生態環境保護合作規劃》的通知」中華人民共和國生態環境部、<https://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bwj/201705/t20170516_414102.htm>（最終アクセス：2023 年 3 月 30 日）。

36) 「推動絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路能源合作願景与行動」国家能源局、<http://www.nea.gov.cn/2017-05/12/c_136277473.htm>（最終アクセス：2023 年 3 月 30 日）。

実施とも関連付けられた。

2017年5月に中国・北京市で開催された第1回「一带一路」国際協力サミットにおいて、習近平国家主席は基調講演の中で「エコロジーと環境保護のビッグデータサービスプラットフォームを立ち上げ、“一带一路”グリーン発展国際連盟（BRIGC）の設立を提起し、関係国の気候変動への対応を支援する」³⁷⁾と表明した。円卓サミットで採択された共同コミュニケの中では、「気候変動に対して直ちに行動を起こし、パリ協定のすべての締約国にその完全な実施を促す」ことが目標とされ、気候変動対策や再生可能エネルギー、エネルギー効率分野での協力を強化することが決定された³⁸⁾。

2019年4月に中国の北京市で開催された第2回「一带一路」国際協力サミットでは、国際世論による債務問題や石炭投資問題への懸念を受けて、質の高い発展を目指すことと、一带一路は「グリーン」であるべきだということがさらに強調された。習近平国家主席のスピーチでは、一带一路の建設は環境面に配慮した形で行わなければならない、グリーンなインフラ開発、グリーン投資、グリーンファイナンスを推進すること、持続可能な開発の実現のために新たに「一带一路」持続可能な都市連盟」の設立や「一带一路」グリーン投資原則」の策定などが表明された³⁹⁾。また、第1回サミットで習近平国家主席により提起された“一带一路”グリーン発展国際連盟は、このサミットでの「グリーンシルクロード」サブフォーラムにおいて、中国生態環境部と国連環境計画（UNEP）によって正式な設立が公表された。

一带一路のイニシアチブの中で、「グリーン発展」や「低炭素発展」、「持続可能性」といった開発の方向性を中国がアピールせざるを得ない原因は、国際社会において一带一路が掲げる理念と実際に行っているプロジェクトの間に乖離が存在することが指摘されているからである。気候変動問題との関連では、国際世論に存在する大部分の懸念は、脱炭素化への悪影響に集中している。例えば、2014年から2017年にかけて、一带一路参加国へのエネルギー融資の91%が化石燃料部門に流れたこと、海外で建設中の石炭火力発電所の4分の1程度に対して中国の金融機関や企業が出資していること⁴⁰⁾などが指摘され、中国国内で厳格な環境基準を採用

37) 「習近平“一带一路”国際合作高峰理論開幕式講話（全文）」“一带一路”国際合作高峰論壇，2017年5月14日，<<http://2017.beltandroadforum.org/n100/2017/0514/c24-407.html>>（最終アクセス：2023年3月30日）。

38) 「“一带一路”国際合作高峰論壇圓桌峰會聯合公報（全文）」“一带一路”国際合作高峰論壇，2017年5月15日，<<http://2017.beltandroadforum.org/n100/2017/0514/c24-414.html>>（最終アクセス：2023年3月30日）。

39) 「習近平在第二屆“一带一路”国際合作高峰論壇開幕式上的主旨演講（全文）」第二屆“一带一路”国際合作高峰論壇，2019年4月26日，<<http://www.beltandroadforum.org/n100/2019/0426/c26-1261.html>>（最終アクセス：2023年3月30日）。

40) Shearer, Christine et al., *China at a Crossroads: Continued Support for Coal Power Erodes Country's Clean Energy Leadership*, IEEFA, 2019.

し、再生可能エネルギーへの転換を推し進める一方で、海外では石炭投資を継続していることが批判的となった。実際に海外への投資を行っている中国の政策性銀行や企業には、環境面での社会的責任を果たすことが奨励されているのみで、厳格な環境基準の遵守義務や強制措置がないため、ホスト国の低い環境基準での投資が行われていた⁴¹⁾。

2019年9月に発表された清華大学、Vivid Economics、ClimateWorks Foundation が共同で執筆した報告書によると、一帯一路構想に参加している126の署名国の炭素排出量が世界の排出量に占める割合は、2015年の28%から2050年には66%になると予想され、これらの国々が従来の炭素集約型の開発路線を続けた場合、世界の他の国々が2℃目標を遵守したとしても、世界の平均気温は2.7℃上昇することが示された⁴²⁾。一帯一路で行われているエネルギー投資の多くが化石燃料のプロジェクトであることから、中国による一帯一路参加国の排出量増加への直接的な寄与度が高いことが示唆されている。

中国が世界の緩和行動におけるリーダーシップを発揮する上で、最大の懸念点であった石炭投資に関連して、2021年9月に開催された第76回国連総会一般演説では、習近平国家主席がビデオ演説を行い、海外での石炭火力発電所の新規建設を停止することを表明するという対応を見せた⁴³⁾。加えて、2030年までにCO₂の排出量のピークを迎え、2060年までにカーボンニュートラルを達成するという公約を繰り返し強調した。また、習近平国家主席は、「ウィンウィンな協力に基づく新型国際関係」、「グローバル・ガバナンスの改善」などの自らの核となる外交方針についても言及し、「中国は常に、世界平和の構築者、世界の発展への貢献者、国際秩序の擁護者、公共財の提供者であり、今後も中国の新たな発展とともに世界に新たな機会を提供していく」と述べた⁴⁴⁾。このように中国は、国際社会からの非難が集中していた海外での行動について、行動の改善と疑念の払拭に向けての取り組みを強化しつつある。

(3) バイ及びマルチの外交関係での協力点

かつて気候変動問題は、先進国に対抗する戦略上、中国にとって発展途上国を結束させることを目標とする事項であった。気候変動対応をめぐる発展途上国の間にも主張や利益の隔た

41) 李慧明「緑色“一帯一路”建設与中国在全球気候治理新形勢下の国際責任」『閩江学刊』第12巻第4期、2020年、20頁。

42) “Decarbonizing the Belt and Road: A Green Finance Roadmap is a collaboration,” Tsinghua University Center for Finance and Development, Vivid Economics and the Climateworks Foundation, 2019, <<https://www.vivideconomics.com/wp-content/uploads/2019/09/Decarbonizing-the-Belt-and-Road-%E2%80%93-Final-Report-English.pdf>> Accessed March 30, 2023.

43) 新華社「習近平在第七十六屆聯合國大會一般性辯論上的講話(全文)」中華人民共和國中央人民政府, 2021年9月22日, <http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/22/content_5638597.htm> (最終アクセス: 2023年3月30日)。

44) 同上。

りが顕著になってくると、中国はより利益の共通するパートナーとして新興国グループである BASIC 諸国や有志途上国グループ (LMDC) に接近した。その後、先進国との協力もかつてよりも模索されるようになり、気候変動問題は米中対立が先鋭化する中でもアメリカと協力できる貴重な問題領域であり、ヨーロッパ諸国とも協力関係を深化させるための重要な問題領域となった。上述したように、アメリカとはパリ協定の締結と発効に際して協調姿勢を取り、またヨーロッパ諸国ともフランスが議長国であった気候変動のパリ会議 (COP21) の成功と、中国が議長国であった生物多様性条約の COP15 の成功のためにも協調を図った。またヨーロッパ諸国は中国に対して積極的な気候変動対応を継続的に求めており、カーボンニュートラルの宣言などにおいて強い働きかけを行っていた。他方、気候変動に脆弱な発展途上国に対しての配慮も強化し、南南協力としてキャパシティ・ビルディング等の支援や対外援助を行っている。気候変動問題は言うまでもなくグローバル・イシューであり、世界各国と共有する共通の課題であり、その解決に向けた対応は共通の利益でもある。そのため、対応について利益の差こそあれ比較的協議が容易な問題領域であり、中国は各国あるいは国際組織との関係において、気候変動問題を協力できる項目として積極的に議論に組み込んでいる。

2022 年は、ロシアによるウクライナ侵攻が勃発したことにより、中ロ関係に高い関心が集まったが、中国とロシアとの気候変動協力に関する議論が進んだ年ともなった。これまで中国とロシアは、同じ新興国として分類されることが多いものの、気候変動対応をめぐる立場と利益を異にする存在であった。そもそも新興国は、経済成長と社会発展を成し遂げ、グローバリゼーションに比較的適応し、既存の国際秩序を完全には否定しないものの変更や調整、パワーの再分配を望み、国際システムや秩序に大きな影響力を持つ勢力である。その一方、国内に貧富の格差や腐敗といった様々な問題を抱え、国際的なルール形成やアジェンダ設定の能力、国際的な義務を履行する能力などが限定的であるとも言える⁴⁵⁾。中国が所属する新興国グループは、中国、インド、ブラジル、南アフリカの 4 か国で形成される BASIC と、中国、インド、ブラジル、南アフリカ、ロシアの 5 か国で形成される BRICS が存在するが、その違いはロシアを含むか否かとなっている。これまでの気候変動交渉では、中国とロシアが結束してアメリカや西側諸国に対抗するといった現象は見られず、BASIC と BRICS のうち、中国は BASIC を自国の利益を反映する交渉グループとして選好してきた。それはロシアがこれまで気候変動を楽観的に認識してきたことや、もともとアンブレラグループに位置して他の先進国と主張を同じくすることがあったため、中国とロシアの立場の隔たりが大きかったからである⁴⁶⁾。

45) 石斌「秩序転型、国際分配正義と新興大国的歴史責任」『世界経済と政治』第 12 期、2010 年、92-93 頁。

46) 趙斌「新興大国的集体身份迷思—以气候政治為敘事情境」『西安交通大学学报 (社会科学版)』第 38 卷第 1 期、2018 年、127-128 頁。

こうした経緯があったにもかかわらず、ウクライナ侵攻後、中国はロシアが外交的に孤立することを避けるべく、マルチのプラットフォームで気候変動領域の協力を進めた。2022年5月13日には、中国は初めて気候変動に関する BRICS ハイレベル会合をオンラインで開催した。発出された共同声明には、「BRICS 諸国が気候変動に関する多国間プロセスにおいて積極的かつ主導的な役割を果たし、世界の低炭素化、気候レジリエンス及び持続可能な開発に大きく貢献してきたことを強調する」との文言や、BRICS 間での気候協力の強化や各国の気候変動対応についても明記された。ロシアについても、2060年までのカーボンニュートラルを宣言したことなどの取り組みや、「ロシアは気候変動への適応能力を高めることが主要な目標の1つであると認識し、気候変動は政治環境に関係なくすべての人に影響を与えることを強調する」などの要素が含まれた⁴⁷⁾。さらに、中国とロシアが参加する多国間の地域協力組織である上海協力機構 (SCO) でも、2022年9月15～16日にウズベキスタンのサマルカンドで3年ぶりの対面での首脳会議が開催されたが、そこでも気候変動対応が議題となって共同声明が発表された。

このように、国連の気候変動交渉のもとでは完全に協力することが困難である関係諸国とも、2国間や多国間の外交関係においてはその関係強化において気候変動問題を多用している。

おわりに

国際社会から中国に対し気候変動への取り組みの強化を求める声が高まって以降、中国はかつてよりも積極的な対応を取り、能力に見合った責任を果たす態度をアピールして圧力の軽減に努めている。ただし、負担する責任が先進国と同等になることを回避するために、発展途上国というステータスを自ら手放すことはせず、国情に照らした「共通だが差異ある責任」を主張し、UNFCCC 外での自発的な途上国支援を行うなど、責任の差異を明確化する行動を取っている。

国連の気候変動交渉の場ではすべての国と立場を一致させることはできないが、交渉外でのバイやマルチの外交関係では、中国にとって気候変動問題は幅広い関係諸国との協力強化のための重要な問題領域となっている。中国は国際的な批判や圧力を受けて、その取り組みをより環境に配慮したものにするべく改善を試みている一方で、そうした環境配慮とは無関係に、自国の影響力拡大のために気候変動問題を利用している点には注意が必要である。

47) 「金砖国家応対気候変化高級別会議聯合声明」中華人民共和国生態環境部、2022年5月15日、
<https://www.mee.gov.cn/xxgk/hjyw/202205/t20220515_982106.shtml> (最終アクセス：2023年3月30日)。