

---

## 6 中国のカーボンニュートラル政策の動向と今後の方向性

真家 陽一 *Yoichi Maie*

(一財) 国際貿易投資研究所 特任研究員  
名古屋外国語大学 教授

### 要約

習近平国家主席は2020年9月22日、「2030年までの二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)排出ピークアウト、2060年までの炭素中立(カーボンニュートラル)の実現」を目指すと表明した。この目標は、中国では「3060目標」と呼ばれ、カーボンニュートラル政策における大きな転換点となった。中国は「1+N」政策(「1」とはグランドデザインとなる指導意見、「N」とは分野別・産業別の政策措置)によるカーボンニュートラルを推進しようとしており、2021年10月24日に「1」と位置付けられる「新たな発展理念を完全・正確・全面的に貫徹し、炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラル活動に取り組むことに関する意見」、10月26日に「N」の1つといえる「2030年までの炭素排出ピークアウト行動計画」を公布した。また、具体的な政策として、2021年2月1日に「炭素排出量取引管理弁法(試行)」が施行され、7月16日から全国炭素排出量取引市場が正式に運営を開始した。また、4月21日には金融支援策の一環として「グリーンボンド支援プロジェクト目録(2021年版)」が公表され、7月1日から施行されるなど、さまざまな政策措置が打ち出されている。中国は「1+N」政策を着実に推進しつつ、カーボンニュートラルの実現を図ろうとしているが、石炭に依存した電力構造からの転換や技術的ボトルネックのブレークスルーなど、目標達成に向けた課題は決して少なくない。

はじめに

習近平国家主席は2020年9月22日に開催された第75回国連総会の一般討論演説において、「二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）排出について2030年までにピークに達することを目指し、2060年までに炭素中立（カーボンニュートラル）の実現を目指して努力する」と表明した<sup>註1</sup>。

この目標は、中国では「3060目標」と呼ばれ、カーボンニュートラル政策における大きな転換点となった。実際、中国政府は2021年以降、目標達成に向けてさまざまな政策措置を打ち出している。10月31日から英国・グラスゴウで開催された「国連気候変動枠組条約第26回締約国会合（COP26）」の直前には、2060年を展望した「新たな発展理念を完全・正確・全面的に貫徹し、炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラル活動に取り組むことに関する意見」が公表され、カーボンニュートラルに向けた政策のグランドデザインが示された。

本稿はこうした状況を踏まえ、急速に進展している中国のカーボンニュートラル政策を概観するとともに、COP26における中国の動向を確認した上で、今後の政策の方向性と課題を検証することを目的とする。

## 1. 全体的な政策動向

3060目標の達成に向けて、中国は2021年以降、さまざまな動きを見せている（表1）。2021年2月1日に「炭素排出量取引管理弁法（試行）」が施行され、7月16日から全国炭素排出量取引市場が正式に運営を開始した。また、2月22日に「グリーン・低炭素循環型発展経済体系の構築・整備の加速に関する指導意見」が公布された。

3月11日に閉幕した全国人民代表大会（全人代、国会に相当）では「中華人民共和国国民経済・社会発展第14次5か年計画および2035年までの長期目標要綱」が採択され、2030年までの炭素排出ピークアウトに向けた行動計画

の策定を目指すという基本方針が決定された。また、4月21日には金融支援策の一環として、「グリーンボンド支援プロジェクト目録（2021年版）」が公表され、7月1日から施行された。

表1. カーボンニュートラルに向けた中国の動向（2021年）

日程	主な動向
2月1日	生態環境部が「炭素排出量取引管理法（試行）」を施行。
2月11日	習主席とジョー・バイデン米大統領が大統領就任後では初となる電話協議。気候変動を含む諸問題について意見交換。
2月22日	国務院が「グリーン・低炭素循環型経済発展体系の構築・整備の加速に関する指導意見」を公布。
3月11日	全人代で「中華人民共和国国民経済・社会発展第14次5か年計画および2035年までの長期目標要綱」を採択。
3月15日	習主席が「中央財經委員会第9回会議」を主宰。炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラルを実現するための基本構想と主要措置を検討。
4月15～16日	中国の解振華・気候変動担当特使と米国のジョン・ケリー気候問題大統領特使が上海で会談。
4月22日	習主席が「リーダーズ気候サミット」において「現在、炭素排出ピークアウトに向けた行動計画を策定中」と表明。
5月26日	韓正副総理が「炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラル工作指導グループ第1回全体会議」を主宰。
7月1日	中国人民銀行等が「グリーンボンド支援プロジェクト目録（2021年版）」を施行。
7月13日	国家發展改革委員会が「『1+N』政策体系の構築を急いでいる」と表明。
7月16日	全国炭素排出量取引市場が正式に運営を開始。
8月31日～9月2日	解気候変動担当特使とケリー気候問題大統領特使が天津で会談。
9月5～7日	解気候変動担当特使とアロック・シャルマCOP26議長が天津で会談。
9月10日	習主席とバイデン大統領が気候変動も含めて双方が関心を持つ問題について電話会談。
9月21日	習主席が第76期国連総会一般討論演説において「海外で石炭火力発電プロジェクトを新たに建設しない」と表明。
9月27日	韓副総理とEU欧州委員会のフランス・ティメルマンス執行副委員長が第2回中国EU環境・気候ハイレベル対話をオンラインで開催。
10月6日	楊潔篪・中央政治局委員と米国のジェイク・サリバン大統領補佐官（国家安全保障担当）がスイスのチューリヒで会談。気候変動など共に関心を寄せる地域問題について意見交換。
10月11～15日	生物多様性条約第15回締約国会議（COP15）を雲南省昆明市で開催。習主席は15億元の出資により、昆明生物多様性基金を設立することを宣言。
10月15日	習主席とEU欧州理事会のシャルル・ミシェル議長が気候変動や生物多様性保護などの問題で電話会談。
10月18日	国際会計事務所KPMGによる世界初のネットゼロ準備度指数（NZRI：進捗状況や取り組みに基づくネットゼロ実現に向けた推進度）調査で中国が第20位に（日本は第7位でアジア首位）。
10月24日	中国共産党中央委員会と国務院が「新たな発展理念を完全・正確・全面的に貫徹し、炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラル活動に取り組むことに関する意見」を公布。

10月26日	国務院が「2030年までの炭素排出ピークアウト行動計画」を公布。
10月27日	国務院新聞弁公室が「中国の気候変動対応の政策と行動」白書を公表。
10月28日	国連気候変動枠組条約事務局に「中国の国家自主貢献の成果と新目標・新措置の実行」および「中国の今世紀中葉の長期温室効果ガス低排出発展戦略」を正式に提出。
11月1日	習主席がCOP26「世界リーダーズサミット」で書面による挨拶を表明。
11月8日	中国人民銀行が炭素排出削減支援手段を発表。
11月10日	米国と中国が「米中の21世紀20年代の気候行動強化に関するグラスゴー共同宣言」を発表。
11月16日	習主席とバイデン大統領が気候変動も含めて双方が関心を持つ問題についてオンラインで首脳協議。
12月10日	中央経済工作会議が正確に認識・把握する必要がある5つの重大理論・実践問題の1つとして、炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラルを提起。

資料：中華人民共和国中央人民政府ウェブサイト、新聞報道等を基に筆者作成

こうした中、国家発展改革委員会は2021年7月13日、「炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラル工作指導グループの指示の下で、現在、関係部門との合同で『炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラルのグランドデザイン文書』を策定している。2030年までの炭素排出ピークアウト実現行動計画と分野別・産業別実施計画の編成に力を入れ、『1+N』政策体系の構築を急いでいる」と表明した<sup>注2</sup>。

「1+N」政策の「1」とはグランドデザインとなる指導意見を指し、「N」とは分野別・産業別の政策措置を意味する。そして、COP26開催直前の10月24日、「1+N」政策体系の「1」と位置付けられる「新たな発展理念を完全・正確・全面的に貫徹し、炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラル活動に取り組むことに関する意見」（以下、意見）が中国共産党中央委員会と国務院の連名で公布された<sup>注3</sup>。また、10月26日に「N」の1つといえる「2030年までの炭素排出ピークアウト行動計画」（以下、行動計画）が国務院から公布された<sup>注4</sup>。

今後の中国のカーボンニュートラル政策はこの意見と行動計画に従って推進されていくことになる。以下、この2つの政策の内容を概観してみよう。

(1) 「1+N」政策の「1」となる意見

①意見の構成

意見は、①全体的要求、②主要目標、③経済社会発展のグリーン転換、④産業構造、⑤エネルギー、⑥交通運輸、⑦都市・農村建設、⑧科学技術、⑨炭素吸収能力、⑩対外開放、⑪法律・法規、⑫政策メカニズム、⑬組織・実施の13部で構成される（表2）。

表2. 「新たな発展理念を完全・正確・全面的に貫徹し、炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラル活動に取り組むことに関する意見」の構成

1	全体的要求	(1)	指導思想
		(2)	活動原則
2	主要目標	(3)	グリーン・低炭素発展計画による牽引の強化
3	経済社会発展の全面的グリーン転換の推進	(4)	グリーン・低炭素発展の地域配置の最適化
		(5)	グリーン生産・生活様式の形成加速
4	産業構造の踏み込んだ調整	(6)	産業構造の最適化・高度化の推進
		(7)	高エネルギー消費・高排出プロジェクトの盲目的な発展の断固とした抑制
		(8)	グリーン・低炭素産業の強力な発展
5	クリーン・低炭素で安全かつ高効率なエネルギー体系の構築加速	(9)	エネルギー消費の強度・総量の双抑制の強化
		(10)	エネルギー利用効率の大幅な向上
		(11)	化石エネルギーの消費の厳格な抑制
		(12)	非化石エネルギーの積極的な発展
		(13)	エネルギー体制メカニズム改革の深化
6	低炭素交通運輸体系の構築推進の加速	(14)	交通運輸構造の最適化
		(15)	省エネ・低炭素型交通手段の普及
		(16)	低炭素移動の積極的な誘導
7	都市・農村建設におけるグリーン・低炭素発展の質的向上	(17)	都市・農村の建設・管理方式の低炭素転換の推進
		(18)	省エネ・低炭素建築の強力な発展
		(19)	建築エネルギー使用構造の最適化加速
8	グリーン・低炭素重大科学技術の難関攻略と普及・応用の強化	(20)	基礎研究と先端技術配置の強化
		(21)	先進的適正技術の研究開発と普及加速
9	炭素吸収能力の持続的強化・向上	(22)	生態系炭素吸収能力の強化
		(23)	生態系炭素吸収の増分の引き上げ
10	対外開放のグリーン・低炭素発展レベルの向上	(24)	グリーン貿易体系の構築加速
		(25)	グリーン「一帯一路」建設の推進
		(26)	国際交流と協力の強化
11	法律・法規・規格および統計モニタリングシステムの整備	(27)	法律・法規の整備
		(28)	規格・計量体系の整備
		(29)	統計モニタリング能力の向上

12	政策メカニズムの整備	(30)	投資政策の整備
		(31)	グリーン金融の積極的發展
		(32)	財政租税・価格政策の整備
		(33)	市場化メカニズム建設の推進
13	組織・実施の着実な強化	(34)	組織・指導の強化
		(35)	統一計画・協調の強化
		(36)	地方責任の徹底
		(37)	監督・評価の厳格化

資料：中国共産党中央委員会、國務院「新たな發展理念を完全・正確・全面的に貫徹し、炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラル活動に取り組むことに関する意見」を基に筆者作成

## ②意見の主要目標

意見の主要目標は3段階で設定されている（表3）。まず第1段階として、2025年までに、グリーン・低炭素循環型發展の經濟体系を初歩的に形成し、重点産業のエネルギー利用効率を大幅に向上させ、炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラルの実現に向けた堅固な基礎を構築する。定量目標としては、単位GDP当たりエネルギー消費量を2020年比で13.5%、単位GDP当たりCO2排出量を2020年比で18%削減し、非化石エネルギー消費比率を約20%、森林被覆率を24.1%、森林蓄積量を180億立方メートルに到達させる。

次に第2段階として、2030年までに、經濟社会發展の全面的なグリーン・トランスフォーメーションを顕著に進展させ、重点エネルギー消費産業のエネルギー利用効率を国際先進レベルに引き上げ、CO2排出量をピークアウトさせるとともに、安定的に低下させる。定量目標としては、単位GDP当たりエネルギー消費量を大幅に削減し、単位GDP当たりCO2排出量を2005年比で65%以上削減させ、非化石エネルギー消費比率を約25%、風力発電・太陽光発電の総設備容量を12億キロワット以上、森林被覆率を約25%、森林蓄積量を190億立方メートルに到達させる。

その上で第3段階として、2060年までに、グリーン・低炭素循環型發展の經濟体系とクリーン・低炭素・安全・高効率のエネルギー体系を全面的に構築し、エネルギー利用効率を国際先進レベルに向上させ、カーボンニュートラルの目標を順調に実現する。定量目標としては、非化石エネルギー消費比

表3. 新たな発展理念を完全・正確・全面的に貫徹し、炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラル活動に取り組むことに関する意見」の主要目標

		2025年	2030年	2060年
定性目標		グリーン・低炭素循環型発展の経済体系が初歩的に形成 重点産業のエネルギー利用効率を大幅に向上 炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラルの実現に向けた堅固な基礎を構築	経済社会発展の全面的なグリーン・トランスフォーメーションを顕著に進展 重点エネルギー消費産業のエネルギー利用効率を国際先進レベルに引き上げ CO2排出量をピークアウトさせるとともに、安定的に低下を実現	グリーン・低炭素循環型発展の経済体系とグリーン・低炭素・安全・高効率のエネルギー体系を全面的に構築 エネルギー利用効率を国際先進レベルに向上 カーボンニュートラルの目標を順調に実現し、生態文明建設が豊かな成果を収め、人と自然が調和・共生する新たな境地を開拓
定量目標	単位GDP当たりエネルギー消費量	2020年比で13.5%削減	大幅に削減	
	単位GDP当たりCO2排出量	2020年比で18%削減	2005年比で65%以上削減	
	非化石エネルギー消費比率	約20%	約25%	80%以上
	風力発電・太陽光発電の総設備容量		12億キロワット以上	
	森林被覆率	24.1%	約25%	
森林蓄積量	180億立方メートル	190億立方メートル		

資料：表2に同じ

率を80%以上に到達させる。

## (2) 「1+N」政策の「N」となる行動計画

### ①行動計画の構成

行動計画は、①全体的要求、②主要目標、③重点任务、④国際協力、⑤政策保障、⑥組織実施の6部で構成される。このうち重点任务では、①エネルギー、②省エネ・炭素削減、③工業、④都市・農村建設、⑤交通運輸、⑥循環経済、⑦科学技術イノベーション、⑧炭素吸収能力、⑨国民行動、⑩地域の10項目について、具体的な取り組みや目標などが掲げられている（表4）。

表4. 「2030年までの炭素排出ピークアウト行動計画」の構成

1	全体的要求	(1)	指導思想
		(2)	活動原則
2	主要目標		

3 重点任务	(1)	エネルギーのグリーン・低炭素転換行動	①	石炭消費の代替と転換・高度化の推進
			②	新エネルギーの強力な発展
			③	地域事情に応じた水力発電の開発
			④	原子力発電の積極的かつ安全で秩序ある発展
			⑤	石油・ガス消費の合理的なコントロール
			⑥	新型電力システムの建設加速
	(2)	省エネ・炭素削減の効率向上行動	①	省エネ管理能力の全面的な向上
			②	省エネ・炭素削減重点プロジェクトの実施
			③	重点エネルギー使用設備の省エネ・高効率化の推進
			④	新型インフラの省エネ・炭素削減の強化
	(3)	工業分野の炭素ピークアウト行動	①	工業分野のグリーン・低炭素発展の推進
			②	鉄鋼業界の炭素ピークアウトの推進
			③	非鉄金属業界の炭素ピークアウトの推進
			④	建材業界の炭素ピークアウトの推進
			⑤	石化化学工業業界の炭素ピークアウトの推進
			⑥	高エネルギー消費・高排出プロジェクトの盲目的発展の断固とした抑制
	(4)	都市・農村建設の炭素ピークアウト行動	①	都市と農村建設のグリーン・低炭素転換の推進
			②	建築のエネルギー効率レベルの向上加速
			③	建築エネルギー使用構造の最適化加速
			④	農村建設とエネルギー利用の低炭素転換の推進
	(5)	交通運輸のグリーン・低炭素行動	①	運輸手段・装備の低炭素転換の推進
			②	グリーンで効率的な交通運輸体系の構築
			③	グリーン交通インフラの建設の加速
	(6)	循環経済による炭素削減行動の支援	①	産業パークにおける循環化発展の推進
			②	大口固形廃棄物の综合利用の強化
			③	資源循環利用体系の整備
			④	生活ごみの減量化・資源化の強力な推進
	(7)	グリーン・低炭素科学技術イノベーション行動	①	イノベーション体制メカニズムの整備
			②	イノベーション能力建設および人材育成の強化
			③	応用基礎研究の強化
			④	先進的適用技術の研究開発および普及・応用の加速
	(8)	炭素吸収能力の強化・向上行動	①	生態系炭素固定作用の強化
			②	生態系炭素吸収能力の向上
			③	生態系基盤の支援強化
			④	農業・農村の排出削減・炭素固定化の推進
	(9)	グリーン・低炭素全国民行動	①	エコ文明の宣伝教育の強化
			②	グリーン・低炭素な生活様式の普及
			③	企業の社会的責任履行の指導
			④	指導幹部の研修強化
	(10)	各地域の段階的で秩序ある炭素ピークアウト行動	①	秩序あるピークアウト目標の科学的かつ合理的な確定
②			地域事情に合わせたグリーン・低炭素発展の推進	
③			上下連携による地方ピークアウト計画の制定	
④			炭素ピークアウト試行建設の組織展開	



4	国際協力	(1)	グローバル気候ガバナンスへの踏み込んだ参加
		(2)	グリーン経済貿易、技術および金融協力の展開
		(3)	グリーン「一帯一路」建設の推進
5	政策保障	(1)	統一的で規範的な炭素排出統計計算体系の構築
		(2)	法律法規基準の整備
		(3)	経済政策の整備
		(4)	健全な市場化メカニズムの構築
6	組織実施	(1)	統一計画・協調の強化
		(2)	責任の実行強化
		(3)	厳格な監督・考課

資料：国務院「2030年までの炭素排出ピークアウト行動計画」を基に筆者作成

## ②行動計画の主要目標

定性目標は「意見」の内容をさらに具体化した内容となっている。まず第14次5か年計画（2021～2025年）期間中に、産業構造およびエネルギー構造の調整・最適化が明確な進展を遂げ、重点産業のエネルギー利用効率を大幅に向上させ、石炭消費の増加が厳格に抑制され、新型電力システムの構築が加速される。また、グリーン・低炭素技術の研究開発と普及・応用が新たな進展を達成し、グリーン生産・生活様式が普遍的に推進され、グリーン・低炭素循環発展に資する政策体系がさらに整備され、炭素排出ピークアウト実現に向け堅固な基礎を構築する。

次に第15次5か年計画（2026～2030年）期間中に、産業構造の調整が重大な進展を収め、クリーン・低炭素で安全かつ効率的なエネルギーシステムが初歩的に確立され、重点分野の低炭素発展モデルが基本的に形成され、重点エネルギー消費産業のエネルギー利用効率が国際的な先進水準に到達し、非化石エネルギー消費比率をさらに高め、石炭消費を段階的に減少させる。また、グリーン・低炭素技術がカギとなるブレイクスルーを達成し、グリーンな生活様式が公衆の自覚的な選択となり、グリーン・低炭素循環発展政策体系が基本的に整備され、2030年までの炭素排出ピークアウト目標を順調に達成する（表5）。

なお、定量目標としては、非化石エネルギー消費比率、単位GDP当たりエネルギー消費量およびCO2排出量が掲げられているが、数値は「意見」と同じである。

表5. 「2030年までの炭素排出ピークアウト行動計画」の主要目標

		第14次5か年計画（2021～2025年）	第15次5か年計画（2026～2030年）
定性目標		産業構造およびエネルギー構造の調整・最適化が明確な進展を取得 重点産業のエネルギー利用効率が大幅に向上 石炭消費の増加が厳格に抑制され、新型電力システムの構築が加速 グリーン・低炭素技術の研究開発と普及・応用が新たな進展を達成 グリーン生産・生活様式が普遍的に推進 グリーン・低炭素循環発展に資する政策体系をさらに整備 炭素排出ピークアウト実現に向け堅固な基礎を構築	産業構造の調整が重大な進展を収め、グリーン・低炭素で安全かつ効率的なエネルギーシステムが初歩的に確立され、重点分野の低炭素発展モデルを基本的に形成 重点エネルギー消費産業のエネルギー利用効率が国際的な先進水準に到達 非化石エネルギー消費比率をさらに高め、石炭消費を段階的に減少 グリーン・低炭素技術がカギとなるブレークスルーを達成 グリーン生活様式が公衆の自覚的な選択に グリーン・低炭素・循環発展の政策体系を基本的に整備 2030年までの炭素排出ピークアウト目標を順調に達成
定量目標	非化石エネルギーの消費比率	約20%	約25%
	単位GDP当たりエネルギー消費量	2020年比で13.5%削減	
	単位GDP当たりCO2排出量	2020年比で18%削減	2005年比で65%以上削減

資料：表4に同じ

## 2. 具体的な政策動向

ここまで、中国のカーボンニュートラル政策に関わる全体的な政策動向を概観してきた。2021年3月の全人代に提示された「政府活動報告」によれば、2021年は産業・エネルギー構造を最適化すべく、①クリーンで効率的な石炭利用、新エネおよび原子力発電の発展、②省エネ・環境保護産業の育成、③温室効果ガス排出量取引市場の建設、④金融支援特別策の活動に重点的に取り組む方針が示されている<sup>注5</sup>。

これらの政策のうち、具体的に政策措置が進展している「全国炭素排出量取引制度」および「グリーンボンド支援プロジェクト目録（2021年版）」の動向について概観する。

### (1) 全国炭素排出量取引制度

中国政府は2011年10月以降、広東省深圳市、上海市、北京市、広東省、天

---

津市、湖北省、重慶市、四川省、福建省を「炭素排出量取引パイロット地域」として認定し、炭素排出量取引制度を試験的に導入してきた。

しかし、各地の炭素排出量取引市場は設立の法的根拠が異なることから、①罰則規定の不統一、②地方市場間の取引が困難といった問題を抱えていた。こうしたことから、生態環境部は2020年12月31日、全国統一の炭素排出量取引に関する法規となる「炭素排出量取引管理弁法（試行）」（以下、弁法）を公布し、2021年2月1日から施行した<sup>注6</sup>。

弁法によれば、制定目的は「気候変動への対応とグリーン・低炭素発展の促進において市場メカニズムの役割を十分に発揮させ、温室効果ガスの排出削減を推進し、全国の炭素排出量取引および関連活動を規範化するため」としている（第1条）。また、弁法の対象となる温室効果ガス重点排出事業者となる要件は、①全国炭素排出量取引市場カバー業界に属し、②年間の温室効果ガス排出量がCO<sub>2</sub>換算で2万6,000トンに達する場合とされた（第8条）。なお、重点排出事業者が期限通りに炭素排出割当量を満量償却しなかった場合は、2万元以上3万元以下の罰金に処するほか、来年度の炭素排出割当量から同量が削減される（第40条）。

全国炭素排出量取引市場は2021年7月16日、上海市で正式に運営を開始した。初日の取引量は410万トン、取引額は2億1,000万元、終値は排出量1トンあたり52.8元となった。

取引開始に先立ち、國務院新聞弁公室の主催により、2021年7月14日に開催された政策定例ブリーフィングにおいて、生態環境部の趙英民副部長は「全国炭素排出量取引市場の建設は、市場メカニズムを利用して温室効果ガスの排出を抑制・削減し、グリーン・低炭素発展を推進するための重大な制度革新であり、炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラルという国家自主貢献目標を実現するための重要な政策ツールである」と表明した<sup>注7</sup>。

その上で趙副部長は「第1陣に組み入れられた2,000社超の発電業界の重点企業の炭素排出量が40億トンを超えていることは、中国の炭素排出量取引市場が世界最大であることを意味している」と強調した。なお、趙副部長は、発電業界を最初に組み入れたのは、①石炭の消費量が多いことから、二酸化

炭素の排出量が比較的大きい、②排出データの計量施設が整備され、割当量の配分が実行しやすい、という2点を考慮したとしている。今後は石油化学、化学工業、建材、鉄鋼、非鉄金属、製紙、航空などの高排出業界が対象に加えられていくことが見込まれている。

## (2) グリーンボンド支援プロジェクト目録（2021年版）

中国人民銀行（中央銀行）、国家発展改革委員会、中国证券监督管理委员会は2021年4月21日、「グリーンボンド支援プロジェクト目録（2021年版）」（以下、目録）を公表<sup>注8</sup>、目録は7月1日から施行された。

中国人民銀行は、国内グリーンボンド市場をさらに規範化し、グリーンファイナンスに構造調整、方式転換、生態文明建設の促進、経済の持続可能な発展の推進等の面での積極的な役割を十分に発揮させ、3060目標を支援するため、本目録を策定したとしている。

目録は、グリーンボンドの対象を①省エネルギー・環境保護産業、②クリーン生産産業、③クリーンエネルギー産業、④生態環境産業、⑤インフラのグリーン・高度化、⑥グリーンサービスに6項目に分類した上で、さらに細分化している（表6）。

中国人民銀行は各関連部門に対して、目録を基礎とし、各自の分野のグリーン発展目標・任務とグリーンファイナンス体系の構築状況を連携させ、関連する付帯支援政策を策定・実施し、宣伝・誘導を強化し、グリーンボンドの環境改善、気候変動への対応、資源の節約・高効率利用に対する支援機能を発揮させ、経済・社会の持続可能な発展とグリーン・低炭素のモデル転換を推進することを求めている。

中国人民銀行と国際通貨基金（IMF）が2021年4月15日に開催した「グリーンファイナンスと気候政策」ハイレベルシンポジウムにおいて、中国人民銀行の易綱総裁は「中国のグリーンファイナンス市場は急速に発展している。2020年末時点で、中国のグリーンローン残高は約1兆8,000億ドル、グリーンボンド残高は約1,250億ドルで、規模はそれぞれ世界第1位、世界第2位

表6. グリーンボンド支援プロジェクト目録（2021年版）の構成

第1分類		第2分類	
1	省エネルギー・環境保護産業	(1)	エネルギー効率向上
		(2)	持続可能建築
		(3)	汚染防止
		(4)	水資源節約・非従来型水資源利用
		(5)	資源総合利用
		(6)	グリーン交通
2	クリーン生産産業	(1)	汚染防止
		(2)	グリーン農業
		(3)	資源総合利用
		(4)	水資源節約・非従来型水資源利用
3	クリーンエネルギー産業	(1)	エネルギー効率向上
		(2)	クリーンエネルギー
4	生態環境産業	(1)	グリーン農業
		(2)	生態保護・建設
5	インフラのグリーン・高度化	(1)	エネルギー効率向上
		(2)	持続可能建築
		(3)	汚染防止
		(4)	水資源節約・非従来型水資源利用
		(5)	グリーン交通
		(6)	生態保護・建設
6	グリーンサービス	(1)	コンサルティングサービス
		(2)	運営管理サービス
		(3)	プロジェクト評価監査検証サービス
		(4)	モニタリング検査サービス
		(5)	技術製品の認証・普及

資料：中国人民銀行の公表資料を基に筆者作成

となっている。市場主体（主に企業）が発行したカーボンニュートラルボンドはすでに40件以上、規模は100億ドルを超えている」と表明した<sup>注9</sup>。

他方、易総裁は「中国は炭素排出削減に向けて、2030年までに毎年2兆2,000億元、2030～2060年には毎年3兆9,000億元を投入する必要があると予測している」とも指摘。これらの資金投入を実現するには、政府資金だけでは不十分であり、目録をガイドラインとして民間資金の誘導を図りたいとの意向を示した。

### 3. COP26における中国の動向

ここまでの流れを見ると、中国はまずはCOP26開催に向けてさまざまな政策措置を打ち出していたことがわかる。それでは、COP26期間中、中国はどのような動向を示したのであろうか。習主席はCOP26「世界リーダーズサミット」に対面・オンラインとも出席せず、書面による挨拶を表明するにとどまった。他方、米国と中国が「米中の21世紀20年代の気候行動強化に関するグラスゴー共同宣言」を発表したことは、大きなサプライズとして関係者の注目を集めた。

#### (1) 習主席が書面による挨拶を表明

習主席はCOP26「世界リーダーズサミット」に対面・オンラインとも出席せず、11月1日に書面による挨拶を表明した<sup>注10</sup>。習主席は「現在、気候変動の悪影響が日増しに顕在化しており、グローバル行動の緊急性が持続的に高まっている。気候変動にどのように対応し、世界経済の回復を促進していくかが、我々の時代が直面する課題である」と指摘。①多国間コンセンサスの維持、②実務に焦点を当てた行動、③グリーン・トランスフォーメーションの加速という3つの建議を提起した（表7）。

表7. COP26「世界リーダーズサミット」における習主席の建議

	項目	概要
①	多国間コンセンサスの維持	気候変動などの世界的挑戦に対処するには、多国間主義が良い方法。国連気候変動枠組条約およびパリ協定は、国際社会が協力して気候変動に対応するための基本的な法的拠り所。すでに共有されたコンセンサスを基礎として、相互信頼および協力を強化し、グラスゴー会合の成功を確保。
②	実務に焦点を当てた行動	各国は約束を守り、確実に実行可能な目標とビジョンを制定するとともに、国情に基づいた気候変動対策措置の着実な実施を推進。先進国は自国だけでなく、開発途上国のためにより多くの支援を提供。
③	グリーン・トランスフォーメーションの加速	科学技術イノベーションを駆動力とし、資源・エネルギー、産業構造、消費構造の転換・高度化を推進し、経済社会のグリーンな発展を推進し、発展と保護の相乗効果を図る新たな道を模索。

資料：新華社報道を基に筆者作成

---

## (2) 米中が気候行動強化で共同宣言

米国と中国は11月10日、「米中の21世紀2020年代の気候行動強化に関するグラスゴー共同宣言」を発表<sup>注11</sup>。大きなサプライズとして関係者の注目を集めた。

解振華・気候変動担当特使は同日の記者会見において、「今回の『共同宣言』発表は米中にとって協力が唯一の正しい選択であり、米中が協力すれば、両国と世界に資する多くの大事を成し遂げられることを再度示した。気候変動分野において、米中双方の共通認識は意見の相違を上回り、幅広い協力の余地があり、『共同宣言』が本会合の成功に対する米中の寄与となるよう希望する」と指摘した<sup>注12</sup>。

その上で解特使は、共同宣言における具体的措置として、以下の4点を挙げた。

- ① 「パリ協定」の枠組みの下、2020年代に気候行動強化の度合いを高め、目標を実現する。
- ② グラスゴー国連気候変動会合の成功を推進し、成果を収め、共通だが差異ある責任の原則を体现する。
- ③ 2021年4月の「米中気候危機対応共同声明」を実行に移すべく、クリーン電力と石炭、メタン、不法森林伐採停止などの分野で具体的な行動と協力を推進する。
- ④ 米中気候変動協力の制度化、具体化、実務化を推進し、2020年代の気候行動強化のためのワーキンググループを設置する。

本共同宣言は数値目標に乏しく、具体性に欠けており、政治的なメッセージの域を出ない、との評価も少なくない。他方、米中が何らメッセージを出せなかった場合、COP26の交渉全体に悪影響を及ぼすことも懸念され、その責任を回避するという意味合いでも、米中は歩み寄りが必要な状況にあったことが推察される。加えて、米中首脳協議（11月16日）を控えていることもあり、お互いに妥協可能な範囲で文言を書き込んで共同宣言を策定したというのが実情ではないかと思われる。従って、本共同宣言による米中関係の



改善は期待し難いのが現状であろう。

#### 4. 3060目標の達成に向けた今後の政策の方向性と課題

ここまで、急速に進展している中国のカーボンニュートラル政策を概観するとともに、COP26における中国の動向を確認してきた。本稿の締め括りとして、3060目標の達成に向けた今後の政策の方向性を検証した上で課題について検討してみたい。その示唆となるのが、1つはCOP26における習主席の書面による挨拶、もう1つは、COP26開催前（10月27日）の記者会見における葉民・生態環境部副部長の発言だ。

##### (1) 習主席が示した政策の方向性

COP26における書面による挨拶の中で、習主席は「最近、中国は『新たな発展理念を完全、正確かつ全面的に貫徹し、炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラル活動に取り組むことに関する意見』および『2030年までの炭素排出ピークアウト行動計画』を発表した。今後、エネルギー、工業、建築、交通などの重点分野と石炭、電力、鉄鋼、セメントなどの重点業界の実施計画を持続的に発表し、科学技術、炭素吸収、財政・租税、金融などの保障措施を打ち出し、炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラルの『1+N』政策体系を形成し、タイムテーブル、ロードマップ、施工図を明確化していく」と述べ、「1+N」政策体系をさらに充実させていく方向性を示した。

##### (2) 生態環境部の気候変動対応方針

COP26開催前（10月27日）の記者会見において、生態環境部の葉副部長は、記者からの「中国は次の段階の気候変動対応についてどのような方針を考えているのか」との質問に対して、「我々は党中央と国务院の政策決定をさらに貫徹すべく、以下の方針で推進していく」と回答した<sup>注13</sup>。

- ① 「第14次5か年計画」の気候変動対策の目標任務を積極的に実行し、単位GDP当たりCO2排出量を18%削減する拘束性指標を地方に分解して実



---

行する。

- ② 炭素排出ピークアウト行動の展開を推進し、炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラル「1+N」政策体系の実行を推進する。グリーン・低炭素循環発展の経済体系の構築を推進する。
- ③ 気候変動と生態環境保護に対応する関連活動を統一的に推進し、汚染物質削減と炭素削減の相乗効果を実現し、「汚染物質削減と炭素削減の相乗効果実施計画」の策定を急ぐ。
- ④ 引き続き全国炭素市場を整備し、関連部門と共同で「炭素排出権取引管理暫定条例」の公布を推進し、発電業界の炭素市場の良好な運行を踏まえた上で、市場のカバー範囲をより多くの高排出業界に段階的に拡大する。
- ⑤ 関連制度の整備を強化し、炭素強度（単位GDP当たりの排出量）の抑制を主とし、炭素排出総量の抑制を補助とする制度を実施する。温室効果ガスデータの統計計算、データ管理および履行の長期的なメカニズムの構築を推進する。
- ⑥ 国民の低炭素意識を高め、「全国低炭素デー」活動を継続的に展開し、グリーン・低炭素の生産・生活様式の形成を推進する。
- ⑦ 「国家気候変動適応戦略2035」の策定作業を適切に行い、都市・農村建設、農業生産、インフラなどの気候変動適応能力を高め、観測と評価を強化する。
- ⑧ 気候変動の国際交渉に引き続き積極的に参加し、公平・合理的、協力・ウィンウィンのグローバル気候ガバナンス体系の構築を推進し、気候変動の南南協力を持続的に展開する。

### (3) カーボンニュートラル政策の推進における課題

総じていえば、中国は「1+N」政策において「1」となる「意見」、  
「N」となる「行動計画」を着実に推進しつつ、今後は「N」のさらなる充実を図るため、「汚染物質削減と炭素削減の相乗効果実施計画」、「炭素排出権取引管理暫定条例」、「国家気候変動適応戦略2035」などの政策を策定

していくものと見られる。

それでは、3060目標の達成に向けて、中国はどのような課題を抱えているのであろうか。第1に挙げられるのが、石炭に依存した電力構造からの転換である。エネルギー消費量の構成比を見ると、中国は世界的に見ても石炭依存度が高い。このため、中国は大気汚染対策の観点からも石炭の比率低下に取り組んできており、2011年の70.2%から2020年には56.8%まで低下したものの、依然として5割を超えている状況にある。

他方、同期間に非化石エネルギーの比率は8.4%から15.9%へ上昇しており、石炭からの代替が着実に推進されている。中国は世界最大の再生可能エネルギー市場・設備製造国という優位性を持つことから、今後はエネルギー転換が加速していくことが見込まれる。

とはいえ、国家統計局の第4回経済センサスの調査結果によれば、2018年末現在、石炭産業の従業者数は347万人に上るとされる<sup>註14</sup>。社会的安定を極めて重視する習近平政権にとって、雇用は極めてセンシティブな問題であり、石炭産業の構造調整には慎重に対応せざるを得ない側面もあることから、再生可能エネルギーへの転換は漸進的に推進されるのではないかと見る向きもある。加えて、2021年に中国各地で発生した電力供給制限問題は、石炭に依存した電力構造をあらためて浮き彫りにした。こうした課題を抱える中で、その調整を図りながら、中国政府が政策をいかに推進していくのが当面の焦点となろう。

第2に、技術的ボトルネックのブレークスルーが指摘できる。中国に限らず、現行技術の延長だけではカーボンニュートラルの達成は現実的には困難であることから<sup>註15</sup>、中長期的には新たな技術イノベーションによるボトルネックのブレークスルーも課題となる。

そうした背景もあり、中国政府は現在、科学技術部を中心にカーボンニュートラルに向けた技術ロードマップを策定している。国営新華社が2021年12月22日に配信した「大国のイノベーションの鍵となる措置、王志剛科学技術部長が科学技術政策の着実な実施の『重点』示す」と題する記事において、王科学技術部長は「炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラルを支援す

---

べく、科学技術行動計画を作成し、技術ロードマップを策定した」ことを明らかにしている<sup>注16</sup>。技術ロードマップは本稿執筆時点（2022年1月21日現在）では公表されていないもようであるが、中国のカーボンニュートラル政策の今後の方向性を検証する上では、その公表が待たれるところである。

いずれにしても、中国は世界最大のエネルギー消費量国、CO2排出国であると同時に、再生可能エネルギー分野における最大の投資国だ。3060目標の達成に向けた課題は決して少なくないが、ポスト・コロナを見据えたカーボンニュートラルの推進においては、中国が大きなカギを握っているだけに、その動向を注視していく必要があるだろう。

#### 注

- 1 中華人民共和国駐日本国大使館「習近平主席の国連総会一般討論演説全文」2020年9月22日（<http://www.china-embassy.or.jp/jpn/zgyw/t1818353.htm>）。
- 2 新華社「我が国の炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラルの「1+N」政策体系の構築を加速」2021年7月14日（[http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/14/content\\_5624831.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-07/14/content_5624831.htm)）。
- 3 中国共産党中央委員会、国務院「新たな発展理念を完全・正確・全面的に貫徹し、炭素排出ピークアウト・カーボンニュートラル活動に取り組みることに関する意見」2021年10月24日（[http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/24/content\\_5644613.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/24/content_5644613.htm)）。  
なお、意見が制定されたのは2021年9月22日（習主席が第76期国連総会一般討論で演説を行った翌日）。
- 4 国務院「2030年までの炭素排出ピークアウト行動計画」2021年10月26日（[http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-10/26/content\\_5644984.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-10/26/content_5644984.htm)）。
- 5 中華人民共和国中央人民政府「政府活動報告」2021年3月12日（[http://www.gov.cn/premier/2021-03/12/content\\_5592671.htm](http://www.gov.cn/premier/2021-03/12/content_5592671.htm)）。
- 6 生態環境部「炭素排出量取引管理法（試行）」2021年1月5日（[https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk02/202101/t20210105\\_816131.html](https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk02/202101/t20210105_816131.html)）。
- 7 国務院「定例政策ブリーフィング」2021年7月14日（<http://www.gov.cn/xinwen/2021zccfh/30/index.htm>）。
- 8 中国人民銀行、国家發展改革委員会、中国証券監督管理委員会「グリーンボンド支援プロジェクト目録（2021年版）」2021年4月21日（<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4236341/index.html>）。  
グリーンボンドとは、規定の条件に合致するグリーン産業、グリーンプロジェクトあるいはグリーン経済活動の支援に専門に用いる資金を募集し、法定手続きに基づいて発行され、約定に基づいて元本を返済し利息を支払う有価証券を指し、グリーンファイナンスボンド、グリーン企業ボンド、グリーン社債、グリーン債務融資ツールおよびグリーン資産支持証券を含むがこれらに限定されない。
- 9 中国人民銀行「易綱総裁、中国人民銀行と国際通貨基金が共同開催した「グリーン金融と気候政策」ハイレベルシンポジウムに出席」2021年4月15日（<http://www.pbc.gov.cn/hanglingdao/128697/128728/128832/4232138/index.html>）。

- 10 新華社「習近平総書記、『国連気候変動枠組条約』第26回締約国会議世界指導者サミットに書面で挨拶」2021年11月1日 ([http://www.news.cn/politics/leaders/2021-11/01/c\\_1128020064.htm](http://www.news.cn/politics/leaders/2021-11/01/c_1128020064.htm))
- 11 新華社「米中の21世紀2020年代の気候行動強化に関するグラスゴー共同宣言」2021年11月11日 ([http://www.news.cn/2021-11/11/c\\_1128054672.htm](http://www.news.cn/2021-11/11/c_1128054672.htm))
- 12 新華社「中国気候変動担当特使：米中協力が唯一の正しい選択」2021年11月12日 ([http://www.news.cn/world/2021-11/12/c\\_1128056131.htm](http://www.news.cn/world/2021-11/12/c_1128056131.htm))
- 13 国務院新聞弁公室「『中国の気候変動対応の政策と行動』白書の記者会見を開催」2021年10月27日 ([https://www.mee.gov.cn/ywdt/zbft/202110/t20211027\\_958087.shtml](https://www.mee.gov.cn/ywdt/zbft/202110/t20211027_958087.shtml))。
- 14 中国鉱業網「国家統計局：石炭採掘業従事者数、5年で264万人減少」2019年11月28日 (<http://www.chinamining.org.cn/index.php/a=show&c=index&catid=6&id=30253&m=content>)  
経済センサスは5年周期（西暦末尾が3、8の年の12月31日現在）で実施されている。
- 15 例えば、日立製作所の東原敏昭会長は「2050年のカーボン・ニュートラルに向けての経路を明確に描くことが重要だ。今の技術の延長線上で実現できるとは思わない」とした上で「人工光合成や大気中からCO2を直接回収する『ダイレクト・エア・キャプチャー』といった技術の基礎研究を40年までに実施し、残りの10年で社会に実装していくというアプローチが必要だ」との見方を示している（『日経産業新聞』2022年1月12日）
- 16 新華社「大国のイノベーションの鍵となる措置、王志剛科学技術部長が科学技術政策の着実な実施の『重点』示す」2021年12月24日 (<http://www.xinhuanet.com/tech/20211224/180dcaa334fd4450b545508501081ed9/c.html>)