

# 脱炭素政策の成否と国際社会

染 野 憲 治

## 1. 中国における環境政策の動向

中国は長期的な視野で国家運営をしており、環境分野も例外ではない。

中国共産党は経済、政治、文化建設の三位一体を国家建設の目標としていたが、胡錦濤主席の時代に社会建設が加わり四位一体となり、習近平主席の時代に生態文明建設が加わり五位一体となった。2021年11月に共産党第19期中央委員会第6回全体会議で採択された「歴史決議」にも「生態文明建設」、「緑水青山就是金山銀山」（澄んだ川と青い山こそ金山であり銀山である）という「両山理念」、後述する「3060目標」が盛り込まれている。

中国は「上に政策あれば、下に対策あり」と執行面の弱さが指摘されてきたが、これも中央生態保護督察（環境査察）、公安の権限強化や環境法廷の設置など対策が強化されている。

2013年1月に京津冀エリア（北京、天津、河北省）を中心に激甚な大気汚染が長期間続いた微小粒子状物質「PM2.5」事件を契機に制度面の整備も進んでいる。同年9月に大気汚染に関する政策大綱として「大気十条」（「大気汚染防行動計画についての通知」）を公表すると、翌年には環境保護法を改正、その後も水十条、土十条の公表、大気汚染防止法、水質汚染防止法、固体廃棄物汚染防止法の改正、土壤汚染防止法の制定などを行っている。

## 2. 中国の脱炭素政策

### (1) 目標

2020年9月、習主席は国連総会の一般演説で20年以降の温室効果ガスの削減目標に対して「国が決定する貢献」（NDC：Nationally Determined Contributions）を高め、30年の前に二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）排出量をピークアウトさせ、60年の前に温暖化ガスの排出を実質ゼロにするカーボンニュートラルを実現させるとの目標（「3060目標」）を

表した。

以前より中国の気候変動目標は国際的な場で宣言をし、それを5カ年計画に落とし込むという形が続いていた。「3060目標」のうち2030年前のCO<sub>2</sub>排出量のピークアウトは第14次と第15次の2つの5カ年計画に跨がる。今回も2021年3月、全国人民代表大会（全人代）が承認した「国民経済・社会発展第14次5カ年計画と2035年までの長期目標要綱」で、2025年までの目標として、単位GDP当たりのCO<sub>2</sub>排出量を同年に18%削減する（20年比）こと、一次エネルギー消費に占める非化石エネルギーを25年に約20%とすることを設定した。

次の第15次5カ年計画では、2030年前のCO<sub>2</sub>排出量のピークアウトに向けた後半の目標が設定されるであろうが、過去の例では、次期5カ年計画より前に、より野心的な新規目標が発表されている。今回も2025年より前までに3060目標の前倒し、強化が発表される可能性がある。

今般の3060目標の設定には、清華大学の気候変化・持続可能発展研究院らによる研究報告が大きな役割を果たしている。研究報告では、2050年までの中国の発展ルートについて（1）現状延長でNDCの目標を実施する「政策シナリオ」、（2）政策シナリオより単位GDP当たりのエネルギー消費及びCO<sub>2</sub>排出量を抑制し非化石エネルギーの使用効率を高める「強化政策シナリオ」、（3）2050年の地球の平均気温上昇を産業革命前と比べて摂氏2度に抑制する「2℃目標シナリオ」、（4）摂氏1.5度に抑制する「1.5℃目標シナリオ」の4つのシナリオを設定した。

その上でCO<sub>2</sub>排出量削減のため、（1）>（2）>（3）>（4）の順に社会の動力が非化石エネルギーを主体とした電化システムに移行することを想定している。また、（3）、（4）ではCCS（CO<sub>2</sub>の回収及び貯留）の活用を想定している。

また、温室効果ガスにはCO<sub>2</sub>の他にCH<sub>4</sub>、

N<sub>2</sub>O、HCFCなどの非CO<sub>2</sub>温室効果ガスがあり、中国における温室効果ガス全体に占める割合は16%と大きい(2014年)。非CO<sub>2</sub>温室効果ガスの削減は技術的に困難であり、研究報告によれば中国においてCH<sub>4</sub>、N<sub>2</sub>Oは約40%、HCFCは約70%の削減率を超えると、それ以上の削減はコストが極端に高騰する。

研究報告では(1)、(2)では2050年の2℃目標達成は困難であるが、他方で(3)、(4)ではエネルギー、経済システムの急激な変更を要するため非現実的であるため、(2)から始め、2030年に炭素排出量をピークアウトした後に(3)又は(4)へ転換していくルートが妥当とし、(5)2℃誘導転換シナリオ、(6)1.5℃誘導ネットゼロシナリオを設定した。

この場合、2030年以降のCO<sub>2</sub>排出量が(5)では6.1%/年、(6)では9.3%/年と急速に減少することを想定している。さらに非CO<sub>2</sub>温室効果ガスの大幅な削減は見通せておらず、新規技術開発が不可欠となっている。つまり2030年頃までは3060目標のとおり進展することは難しくはないが、それ以降に課題が積み残されることになる。

## (2) 国内政策

中国国内では共産党の指導の下、全人代や国務院(内閣)等が重要会議や通達により目標達成のための国内政策を推進している。

例えば、第14次5カ年計画では脱炭素政策に関する記述として、前回の5カ年計画と比較して以下の新しい政策が記述されている。

- ① 2030年のNDC目標を実現、2030年までのCO<sub>2</sub>排出ピークアウト行動計画を策定
- ② 2060年までにカーボンニュートラルを達成するよう努め、より強力な政策と措置を採用
- ③ CO<sub>2</sub>原単位抑制を主としてCO<sub>2</sub>排出総量抑制を副とする制度の実施
- ④ 石炭生産を資源豊富な地域へ集中させることを推奨し、石炭火力発電所の規模と開発ペースを合理的に抑制し、石炭の電力への置き換えを推進
- ⑤ 低炭素都市の建設

また、「頂層設計」(トップダウン)での基礎的指導文書(1)とその付属文書(N)による政策

体系(1+N)が採用され、この1にあたる文書として2021年10月24日に「新発展理念の完全かつ正確な全面的貫徹によるCO<sub>2</sub>排出量ピークアウト、カーボンニュートラル実現に関する共産党、国務院意見」、26日には「2030年前のCO<sub>2</sub>排出量ピークアウト行動方案に関する国務院通知」が公表された。

さらに、中国ではエネルギー消費強度(単位GDP当たりのエネルギー消費量)と総量の「双控」(二重コントロール)を実施している。特に大量にエネルギーを消費し、CO<sub>2</sub>や汚染物を排出するプロジェクトは「両高」と呼ばれ、プロジェクトの中止も含めた厳格な監督、管理を行う。これにより短期的には目標達成のための過剰な規制を行う「一刀切」や電力不足による経済への影響といった混乱が発生する可能性はあるが、脱炭素政策は中国の国是となっており後退をすることはないであろう。

## (3) 外交政策

今から10年以上前の胡主席の時代、国際的場面で行われる気候変動に関する中国の主な主張は、①持続可能な開発の実施、②共通だが差異ある責任の堅持、③先進国による途上国への支援の必要性、④実践的行動の重要性の4点であった。これに対して近年の習主席による演説では①~④に加えて、⑤多国間主義の維持、⑥南南協力の実施の2点が加わっている。これは途上国としての権益を守るという「守りの政策」に留まらず、自国の主張を浸透させやすくする場を構築する「攻めの政策」も重視していると思われる。

実際、米国は中国との二国間交渉で中国の気候変動に関する野心的行動を懲りようとして数回の会談を行ったが、成果としては気候変動枠組条約に関するCOP26期間中の2021年11月に「2020年代における気候行動強化に関する米中グラスゴー共同宣言」を発表するに留まった。

中国はG77、ASEAN、BRICS、BASIC(ブラジル、南ア、インド、中国)、上海協力機構等のマルチな場、グリーンな「一帯一路」の構築などを通じて、多数の国からの支持を得ることを目指すであろう。

(そめの けんじ・早稲田大学現代中国研究所招聘研究員)