

**COVID-19 後の中国気候変動政策の見通し：
中国第十三期全国人民代表大会の結果を踏まえ**



金振、劉憲兵、田村堅太郎

2020 年 6 月

**COVID-19 後の中国気候変動政策の見通し：
中国第十三期全国人民代表大会の結果を踏まえ**

金振、劉憲兵、田村堅太郎

2020 年 6 月

COVID-19 後の中国気候変動政策の見通し：

中国第十三期全国人民代表大会の結果を踏まえ

金振、劉憲兵、田村堅太郎

公益財団法人地球環境戦略研究機関(IGES)

〒240-0115 神奈川県三浦郡葉山町上山口 2108-11

Tel：046-855-3700（代表），046-855-3822（担当者直通）

Fax：046-855-3709 E-mail：iges@iges.or.jp URL：www.iges.or.jp

Copyright ©2018 Institute for Global Environmental Strategies. All rights reserved.

IGES は、アジア太平洋地域を主対象とした持続可能な開発の実現を目指し、実践的かつ革新的な 政策研究を行う国際研究機関です。この出版物の内容は、執筆者の見解であり、IGES としての見解を述べたものではありません。

**COVID-19 後の中国気候変動政策の見通し：
中国第十三期全国人民代表大会の結果を踏まえ**

地球環境戦略研究機関
金振、劉憲兵、田村堅太郎

概要

ポストコロナ時代と中国気候変動政策

2020 年 5 月 22 日-28 日、中国第十三期全国人民代表大会第 3 次会議（以下、全人大会議）が北京で開催され、米中貿易摩擦や新型コロナ対策を数多く盛り込んだ 2020 年政府予算案が採択された。新型コロナ感染症の世界的な拡大により、グローバル経済が停滞するなか、国の重要政策、法案、予算を決める今年の全人大会議は、世界中の注目を集めた。一方、世界最大の CO₂ 排出国である中国の気候変動対策が新型コロナの影響で後退することへの懸念もある。

今回の全人大会議は、内需拡大と雇用拡大が最大の焦点となった。コロナ対策に関連する予算措置規模は、9.2 兆元（約 147.2 兆円）と推計され、「新エネ自動車の普及と EV 充電スタンドの拡充」や次世代通信設備や 5G 技術などへの重点的な投資方針も決まった。全体的にみて、コロナ対策が目立った全人大会議ではあったが、ポストコロナ時代に向けた気候変動政策の方向性を決定づける重要な成果、目標、その他政策論議も確認できた。本稿は、中国政府が 5 月 22 日の全体会議において行った政府報告を軸に、1) 2019 年の成果及び 2020 年政策目標の全体像を示し、2) 2020 年におけるコロナ対策関連の政策（措置、規模）を明らかにしつつ、3) 中国気候変動政策の現状と展望についてまとめた。

2019 年の重要成果と 2020 年目標達成の見通し

中国にとっての 2020 年は、第 13 次 5 ヶ年計画で設定した気候変動目標を達成しなければならない最終年度であり、また、国際公約である 2020 年目標（2005 年比 GDP 当たりの CO₂ 排出量を 40%-45%削減）の実現を約束した年でもある。

第 13 次 5 ヶ年計画期間における主な気候変動政策目標として、①エネルギー消費総量を 50 億 tce（標準石炭換算トン）までに抑制、②石炭消費量を 42 億 t 前後に抑える、③ 1 万元 GDP 当たり（原単位）のエネルギー消費量を、2015 年比で 15%（年平均 3%）削減、④原単位当たりの CO₂ 削減量を、2015 年比で 18%（年平均 3.6%）削減、⑤一次エネルギー消費総量に占める非化石エネルギーの割合を 15%まで拡大、がある。

目標①：エネルギー消費総量を 50 億 tce までに抑制

2019 年におけるエネルギー消費総量は 48.5 億 tce であり、目標設定値を下回ってい

る。しかし、前年比増加率で見た場合、2016 年以來最も高い水準の 4.75% である。2020 年におけるエネルギー消費量を前年比 2.9%以下に抑えない限り、目標の達成は厳しい。

目標②：石炭消費量を 42 億 t 前後に抑える

2018 年、2019 年の石炭消費量については、重量ベースの公式データが発表されていないため、目標達成の見込みを検討する際は、データがそろっている石炭換算トンベースのデータを用いて推計した。

中国における石炭消費量（石炭換算トン）は、2013 年をピークに 2016 年まで減少したが、2017 年から 2019 年まで、それぞれ、0.3%、1.1%、2.4%ずつ増加した。この増加率の傾向と 2017 年石炭消費量の実績（38.6 億トン、標準換算トンでは 27.1 億トン）を考慮した場合、2020 年まで 42 億トン目標を達成することは可能と思われる。

目標③：1 万元 GDP 当たりのエネルギー消費量を 15%（年平均 3%）削減

2019 年における省エネ目標の達成状況は、前年比 2.6%の削減に止まり、年平均 3%の目標には及んでいない。年度目標に及ばなかった背景の一つとして、鉄鋼、建築資材、非鉄金属、化学分野等の生産増加によるエネルギー需要増がある。

しかし、試算では省エネ目標達成のハードルはそれほど高くないことが分かった。2020 年におけるエネルギー消費量が 52 億 tce（前年比 7%増）を超えると同時に、GDP 成長率が-1%以下に下落するような極端な事象がないか限り、目標の達成は比較的容易であると言える。仮に、エネルギー消費量を 50 億 tce に抑えた場合、GDP 成長率が 2019 年比-5%以下までに下落しない限り、目標達成は可能である。

目標④：CO₂ 削減量（原単位目標）を 2015 年比で 18%（年平均 3.6%）削減

2019 年における CO₂ 削減目標に関しては、前年比 4.1%削減となり、年平均削減目標率である 3.6%を超えているが、中国政府は、2020 年目標達成のハードルが高いとの見方を示している。

しかし、著者の試算では、2020 年の非化石エネルギー割合を 15.5%と想定した場合、2020 年エネルギー消費総量が 52 億 tce（前年比 7%以上）以上、GDP 成長率-1%以下といったことが同時に起きない限り、目標達成は可能である。また、非化石エネルギーの割合が 16%まで上昇した場合、例え、2020 年エネルギー消費量が 52 億 tce に達したとしても、GDP 成長率が-2%以下に落ちない限り、目標が達成できる計算となった。

仮に、エネルギー消費量を 50 億 tce に抑えた場合（非化石エネルギー割合 16%）、GDP 成長率が最大-6%以下までに下落しない限り、目標達成は可能である。これは、CO₂ 削減目標の達成は、非化石エネルギーの割合次第では、省エネ目標の達成より容易であることを示唆する。

目標⑤：一次エネルギー消費総量に占める非化石エネルギーの割合を 15%まで拡大

2019 年末時点での非化石エネルギーの割合は 15.3%であり、1 年前倒しで目標を達成した。2020 年末まで、この割合は更に拡大する見込みである。

グリーン産業に対する地方政府の投資拡大

コロナ対策に関連して、内需拡大と雇用創出に向けて、政府は「両新一重」分野、つまり、①新型（最先端）インフラ、②新規・既存都市基盤整備、③重大（大型）社会インフラ事業への投資拡大方針を固め、96.6 兆円の財源を地方政府に移譲し、積極的な取り組みを促した。この資金の一部は、新エネ自動車、関連インフラの普及拡大、次世代通信ネットワークや 5G インフラの整備に重点的に投資される。

2019 年末まで、中国が保有する EV 台数は合計 381 万台（内、BEV310 万台）、世界全体保有量の 50.8%を占める。2018 年、2019 年は、中国国内 EV 販売量は、2 年連続で 100 万台を越え、過去 8 年間（2009 年-2017 年）の合計販売台数の 2 倍以上に相当する。さらに、中国政府は、景気浮揚策の一環として、2020 年をもって打ち切る予定であった新エネ自動車購入補助政策と車両購入税免除政策を 2 年延期することを発表した。

また、中国政府は、2020 年末まで、293 の大規模都市（人口 25 万人以上）に 5G を普及させる目標を掲げており、目標達成には推定 60 万基の基地局の設置が必要になる。2019 年 10 月から導入を始めた基地局の数は、2020 年 4 月末にはすでに 25 万台に達した。一方、5G や AI 技術を応用した都市マネジメントシステムにより、道路交通の輸送効率を 8%も向上させ、交通渋滞の緩和に成功した事例もある。

EV の導入拡大や製造業の高効率化、都市管理のスマート化に資する 5G 技術の普及は、低炭素社会の実現に向けた流れを加速させている。

第 14 次 5 ヶ年計画期間（2021 年-2025 年）への見通し

今回の全人大会議期間において、再生可能エネルギーの導入拡大や炭素税の早期導入、第 14 次 5 ヶ年計画期間（2021 年 - 2025 年）での絶対量 CO2 削減目標の導入、といった全人大代表（国会議員相当）提案もあった。

中国政府は、すでに、第 14 次 5 ヶ年計画の準備作業に入っている。中国が省エネ目標や CO2 削減目標の達成は比較的に容易であること、非化石エネルギーの割合や EV 導入量の拡大の将来性を考慮した場合、中国の CO2 削減ポテンシャルは十分活かしきれていない。上記のような全人大代表提案が計画づくりのプロセスにどこまで反映されるかについては、引き続き注目して必要がある。

目次

はじめに	1
1. 2019 年の主な成果及び 2020 年政策目標	1
1.1 社会経済分野における 2019 年の主な成果	2
1.2 2020 年政策目標	3
(1) 最重要課題としての脱貧困	3
(2) GDP 目標は設定しない	3
(3) コロナ対策関連国債の発行	3
(4) 中小・零細企業、低収入者に対する支援の強化	3
2. 2020 年におけるコロナ対策関連の政策	6
2.1 1 月 - 5 月までの支援策	6
2.2 2020 年におけるコロナ対策の資金規模の推計	6
(1) コロナ対策関連資金の見分け方	6
(2) コロナ関連対策の資金規模の推計	7
(3) 「両新一重」への投資拡大	9
3. 気候変動対策の現状と展望	11
3.1 2019 年気候変動関連目標の達成状況	11
(1) エネルギー消費総量抑制目標の達成状況	12
(2) 石炭消費総量抑制目標の達成状況	12
(3) 省エネ目標と CO ₂ 削減目標の達成状況	13
(4) 非化石エネルギーの割合目標の達成状況	14
1) 非化石エネルギー目標の早期達成、前年比 9% 増	14
2) 再生可能エネルギー導入目標の早期達成、太陽光発電整備の導入量はほぼ 2 倍に	16
3.2 2020 年における気候変動目標の達成の見込み	16
(1) 省エネ目標達成の見通し：達成は比較的に容易	16
(2) CO ₂ 削減目標達成の見通し：非化石エネルギーの割合が鍵	17
(3) 再生可能エネルギーは引き続き拡大する	19
1) 2020 年 1 月 - 4 月における新規設備増加量	19
2) 2020 年 1 月 - 4 月における新規設備投資額	20
3) 地域ごとの再生可能エネルギー導入目標の達成は必須	20
(4) グリーン産業に対する地方政府の投資拡大	21

1) 地方政府の気候変動関連予算の増加.....	21
2) 新エネ自動車、関連インフラ投資の拡大.....	22
3) 次世代ネットワークと 5G の普及拡大.....	25
4. 第 14 次 5 ヶ年計画期間（2021 年-2025 年）への見通し.....	27
(1) 生態環境部・部長のコメント.....	27
(2) 全人大代表の提言：再生可能エネルギーの導入拡大、炭素税の早期導入、絶対量 CO ₂ 削減目標の導入	27
5. まとめ	29

図表目次

表 1	社会経済分野における 2019 年の主な成果	2
表 2	2020 年政策目標	4
表 3	コロナ対策関連の政策（2020 年 1 月-5 月まで）	6
表 4	2020 年におけるコロナ対策規模の推計（重点政策）	7
表 5	第 13 次 5 ヶ年計画における気候変動対策の枠組みと数値目標	11
表 6	曹代表による炭素税導入提案の内容	28
図 1	中国 2020 年一般予算規模と執行予算の内訳	8
図 2	2020 年「両新一重」投資分野	10
図 3	中国年度別エネルギー消費量と前年比増加率（2006 年-2019 年）	12
図 4	中国石炭消費量と一次エネルギー占める割合（2006 年-2019 年）	13
図 5	省エネ目標（左）と CO2 削減目標（右）の達成状況と平均削減ペース（2016 年-2019 年）	14
図 6	中国における各種エネルギー源の割合（2000 年-2019 年）	15
図 7	再生可能エネルギーの種類ごとの発電量、割合（2019 年）	15
図 8	再生可能エネルギー導入目標と達成状況	16
図 9	省エネ目標達成の見通し	17
図 10	CO2 削減目標達成の見通し	18
図 11	2020 年 1 月-4 月における新規発電設備の導入量と種類ごとの割合	19
図 12	2019 年及び 2020 年の 1 月-4 月における発電設備投資額（主要発電事業者）と種類ごとの割合	20
図 13	地方ごとの再生可能エネルギー消費目標、2019 年の達成状況、消費量	21
図 14	2015 年 - 2019 年まで国が地方政府に財源移譲した新エネ自動車普及関連補助金	22
図 15	2019 年末までの充電スタンド導入量	23
図 16	公的所有の充電スタンド（設備）導入量が多い 10 の地域（2019 年末まで）	23
図 17	世界全体における EV 保有量と中国保有量の割合	24
図 18	中国における 5G 基地局導入の実績と目標（単位：基）	25

はじめに

2020年5月22日-28日¹、中国第十三期全国人民代表大会第3次会议（以下、全人大会议）が北京で開催された。毎年3月に開催されるのが恒例²の全国人大会议は、コロナ感染症への国内対策の関係上、2カ月遅れた開催となり、会期も短縮された。

COVID-19（新型コロナウイルス感染症、以下コロナ感染症）の世界的な拡大により、グローバル経済が停滞するなか、国の重要政策、法案、予算を決める今年の全人大会议（日本の国会相当）は、世界中の注目を集めた。一方、世界最大のCO₂排出国である中国の気候変動対策がコロナの影響で後退することへの懸念もある。

本稿は、中国政府が5月22日の全体会議において行った政府報告や関連政策文書などを軸に、1）2019年の成果及び2020年政策目標の全体像を示し、2）2020年におけるコロナ対策関連の政策（措置、規模）を明らかにしつつ、3）中国気候変動政策の現状と展望についてまとめる。

1. 2019年の主な成果及び2020年政策目標

今回の全国人大会议の主要議題は3つある³。1）2019年⁴予算執行状況の審査・承認ならび2020年政府予算の審議・承認。2）民法法典草案⁵の審議・承認。3）香港特別行政区における国家安全保障のための法律制度・執行制度の整備に関する決議草案の審議・承認。

以下では、上記1）について紹介し、2）と3）については、省略する。

¹ 同じ時期に、全国政協会議（全国政治協商会議、以下全国政協会議）が5月21日-26日の日程で開催された。全国政協会議は、共産党とその他政治政党、社会団体、少数民族などからの代表によって構成された「愛国統一前線」と位置づけている。その年次総会は、全国人大会议より1日-2日早く開催され、全国人大会议に向けた政策提案などについて協議する。全国政協会議と全国人大会议を合わせて「两会（二つの会議）」と呼ぶ。

² 1988年まで、全国人大会议の開催時期は正式に定まっていなかった。1989年に開催された第十三期全国人民代表大会第2次会议にて議決された全国人民代表大会議事規則にて、初めて「毎年第一四半期に開催する」旨を明文化した。恒例では毎年3月5日開催となっているが、法定開催日ではない。

³ 詳細日程は、第十三期全国人民代表大会第3次会议決定「第十三期全国人民代表大会第3次会议日程」を参照。

www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/6429c32c0fc1403c9812568afa7e6453.shtml

⁴ 中華人民共和國予算法第17条によれば、中国における財政年度は1月1日~12月31日までである。http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2014-11/02/content_1892137.htm

⁵ 既存の民法通則、物件法、契約法、担保法、婚姻法、養子法、相続法、権利侵害責任法などに替わる民法典であり、総則、物権、契約、人格権、婚姻家庭、相続、権利侵害責任など7編に分けられ、1260の条文によって構成されている。内、民法総則は2015年3月から法案づくりが始まり、2017年3月に、当時の全国人大会议にて可決された。詳細は、全人大「中華人民共和國民法典（草案）に関する説明」（2020年5月22日）を参照。

<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202005/50c0b507ad32464aba87c2ea65bea00d.shtml>

1.1 社会経済分野における 2019 年の主な成果

5月22日、李克強総理は、全人大全体会議にて「中国政府年度報告-2020年5月22日第十三期全国人民代表大会第3次会議における政府報告（抜粋）」⁶と題した政府活動報告を行い、昨年度の実績と今年における政府活動・予算について説明した。

2019年の実績については、およそ6分野（社会経済、経済構造、経済活動力、改革開放、三大課題（①効果的な貧困撲滅、②環境汚染防止（大気、水、土壌）、③国内外のリスクに強い金融システムの確立への取り組み⁷、市民の暮らし）について、成果を報告した（表1、数値が明らかになった成果のみ抜粋）。

GDP成長率は前年比6.1%に止まるものの、世界経済の鈍化、米中貿易摩擦の長期化への対応も含めた雇用拡大策の成果として、1年間で1109万人の農村人口を貧困から脱却させ、1352万人の都市部新規雇用を創出したことが報告された。また、農村人口の都市部への移住政策の推進もあり、都市部常住人口の割合は初めて60%を越えた。そのほか、企業負担軽減のための税や法定福利費の減免措置（総額2.36兆元規模、約37.8兆円）などの支援措置も成果として強調された。

表1 社会経済分野における 2019 年の主な成果

政策分野	成果（数値が明らかになった成果のみ抜粋）
社会経済	● 国内総生産（GDP）：総額99.1兆元、成長率6.1% ● 年間都市部新規雇用増加：1352万人 ● 都市部調査失業率⁸：5.3%以下 ● 消費者物価指数（CPI）：2.9%
経済構造	● 消費財の小売総売上高：40兆元 ● 穀物総生産量：6.5億トン ● 都市部常住人口の割合：初めて60%を上回る
経済活動力	● 1日当たり平均新規起業登録数：1万社
改革開放	● 各種改革による税負担低減総額：2.36兆元（元計画の2兆元規模を上回る）
三大課題への攻略戦（取り組み）の進捗	● 農村部貧困人口の減少：1109万人の農村人口が貧困から脱却 ● 農村部貧困率：0.6%までに低下
市民の暮らし	● 国民当たり可処分所得：3万円を越える ● 生活補助を行った義務教育対象学生の割合：40% ● 高等技術専門学校への学生受け入れ拡大：予定より100万人増

出典：中国政府「中国政府年度報告-2020年5月22日第十三期全国人民代表大会第3次会議における政府報告（抜粋）」に基づき筆者作成。

⁶ 詳細は、以下を参照。http://www.xinhuanet.com/politics/2020lh/2020-05/22/c_1126018545.htm

⁷ 2017年10月18日、中国共産党第19次全国代表大会にて、習近平国家主席が定めた3つの最重要政策課題のことであり、①効果的な貧困撲滅、②環境汚染防止（大気、水、土壌）、③重大リスク・マネジメント（国内外のリスクに強い金融システムの確立）がその内容である。
https://baike.baidu.com/reference/22414205/9c50oQ56aKHkc0q8yIFXkpTidRnhrQt0waf0G0fe_nwv1m-2MQpuC00DzrcfFlryF4m_WiXoFwxul_aq6xyiw9cVSfyAV5bDNxISa5HHmq56qMWIU1pnk4p5d3hA_4rgg0w

⁸ 労働力調査または関連サンプリング調査による結果である。失業率の定義は、国際労働機関（ILO）の基準と同じ。

1.2 2020 年政策目標

2020 年政府政策関連の内容は、大きく① 今年 1 月-5 月までに取り組んだコロナ対策の成果、②2020 年政策課題と予算規模、の 2 つに分けられる。①のコロナ対策の成果に関する政府報告の記述は少ないため、他の政府公表資料を参考しつつ、次節で詳細に扱う。

(1) 最重要課題としての脱貧困

上記②に関する中国政府の政策目標は、大きく 9 つの分野に整理できる（表 2）。政府報告の全体趣旨からすれば、脱貧困目標の達成、つまり、「2020 年までに、農村貧困人口、貧困県をゼロ」にすることが今年の最重要課題である。この目標は、2015 年 11 月、中央共産党決議「貧困撲滅に関する中央共産党ならび国務院の決議」において掲げられた目標であり、今年が目標達成のための最終年度になっている⁹。2012 年時点における農村貧困人口は 1 億人前後であったが、2019 年には 550 万人までに減った¹⁰。7 年間で合計 9400 万人前後、年間平均 1300 万人以上の農村人口を貧困から脱却させたことになる。中国政府が進める内需拡大、雇用安定策を実現するためにも、農村貧困人口の削減が求められるからである。

(2) GDP 目標は設定しない

コロナ問題に関する国内外における情勢に不確定要素が多いことを考慮し、中国政府は 2020 年の GDP 目標を設定しないことを決めた。全人大の承認を得た国家目標は、その達成有無によっては、行政の政治責任が問われる国家目標（約束型）とそれが問われない国家目標（予期型：非約束型）に分類されるが、GDP 目標は非約束型目標として位置づけられている。不確実性が高い中、非約束型である GDP 目標の設定を見送ったとみられる。

(3) コロナ対策関連国債の発行

政府がコロナ対策の一環として、赤字国債と防疫特別国債、それぞれ 1 兆元ずつ、計 2 兆元（約 32 兆円）を追加発行し、その歳入の全額を地方政府へ交付すること、つまり、地方政府への財源移譲を決定したことが特に注目に値する。さらにインフラ投資への使途が決まっている地方債の発行も去年比 1.6 兆元増（約 25.6 兆円）の 3.76 兆元（約 60.2 兆円）に確定した。

(4) 中小・零細企業、低収入者に対する支援の強化

以上のほか、コロナ影響が深刻な中小・零細企業、交通運輸、飲食業、観光業など企業の

⁹ 2015 年 11 月、中央共産党決議「貧困撲滅に関する中央共産党ならび国務院の決議」が発表され、2020 年までに農村貧困人口の脱貧困目標を掲げた。
<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/37601/38832/xgzc38838/Document/1635744/1635744.htm>

¹⁰ 人民網「China to achieve UN poverty alleviation target 10 years early」(March 11, 2020) <http://en.people.cn/n3/2020/0311/c98649-9667236.html>

負担軽減策として、元金返済または利息納付の猶予措置のほか、税、法定福利費などの減免策が挙げられ、その目標減免総額は2.5兆元（約40兆円）に達する見込みである。

製造業・商業関連事業者を対象とした電気料金の引き下げ（5%）、通信回線接続料の引き下げ（15%）、国有不動産の賃貸費用の減免なども重要な景気対策として挙げられている。

経済的に困窮している個人（低収入者）への支援策として、生活補助金の配布、職業訓練の支援、年金など法定福利費の猶予措置などが盛り込まれた。

表 2 2020 年政策目標

政策分野	目標（数値目標を中心に）
最重要課題	● 脱貧困目標の達成：2020 年まで、農村貧困人口、貧困県をゼロに
社会経済	● 国内総生産（GDP）：GDP 目標は設定しない ● 年間都市部新規雇用増加：900 万人以上 ● 都市部調査失業率¹¹：6%前後 ● 都市部登記上失業率¹²：5.5%前後 ● 消費者物価指数（CPI）：3.5%
財政支出	● 財政赤字率設定：3.6% ● 去年比財政赤字純増：1 兆元→全額地方政府に交付 ● 防疫特別国債発行：1 兆元→全額地方政府に交付 ● 中央政府の不要不急経費の削減：50%以上
インフラ投資、貧困政策、環境対策	● ①地方政府債権発行規模：3.76 兆元（昨年より 1.6 兆元増） ● ②中央政府予算内での投資規模：6000 億元 ➢ ①と②の主な投資分野：次世代通信ネットワークの構築、5G 技術の応用拡大、EV 用充電スタンド拡充、新エネ自動車の普及など ➢ 老朽化が進んでいる団地などのコミュニティのインフラ改修：3.9 万箇所（中央資金 707 億元） ● 国家鉄道建設資本金の純増：1000 億元（内 500 億元が政府資金、残りは債権¹³） ● 地方政府への貧困対策補助金：1461 億元 ● 環境対策費用：大気汚染対策（250 億元）、水環境対策（317 億元）、土壤汚染対策（40 億元）
中小零細企業、交通運輸、飲食業、観光業など企業の負担軽減	● 税、法定福利費などの減免による負担軽減：2.5 兆元（予測） ➢ 付加価値税率と法定福利費負担率の引き下げ（5000 億元規模） ➢ 6 月末まで実施する予定の中小零細企業の法定福利費の免除・付加価値税の減免、交通運輸、飲食業、観光業、文化スポーツ業など企業の付加価値税の減免、民間航空会社

¹¹ 労働力調査または関連サンプリング調査による結果である。失業率の定義は、国際労働機関（ILO）の基準と同じ。

¹² 中国特有の統計指標。都市部登記上失業者とは、非農村戸籍、16 歳-60 歳（女性は 50 歳以下）の労働力のある者で、地元の職業安定所において求職登記を行った場合を指す。法律用語ではなく、実務用語である。詳細は、鄧偉志『社会学辞典』、上海辞書出版社、2009 年が詳しい。地方政府の解釈については以下の参照。

http://www.lg.gov.cn/xxgk/sjfb/tjzj/202003/t20200319_19064413.htm

¹³ 中国経営報「鉄道建設資本金 1000 億元増は赤字補填に、今年鉄道建設資金の大幅な増加は厳しい」、2020 年 5 月 26 日

<http://www.cb.com.cn/index/show/zj/cv/cv13487611261/p/s.html>

	発展基金、港建設費の納付の減免、執行期限の延長、などの措置を12月末までに延長 ➤ 小規模・零細企業、個人商工事業主の所得税の納付期限を一律、来年までに延期
公共料金の減免	● 製造業・商業関連事業者の電気料金の引き下げ：5% ● 通信回線接続料の引き下げ：15% ● 国有不動産の賃貸料金の減免または納付猶予：協力企業・機関に対しインセンティブ提供（減税、融資）
融資拡大	● 中小零細企業の元金返済または利息納付の猶予：2021年の3月まで延長 ● 小規模零細企業に対する大規模商業銀行の融資拡大率（前年比）：40%以上
三大課題への攻略戦（取り組み）の進捗	● 農村部貧困人口の減少：農村貧困人口、貧困県をゼロに ● 穀物最低購入価格の引き上げ ● 良質農地の新規開拓：800万畝（約533km²）
市民の暮らし	● 年金支給額の引き上げ：5% ● 低収入者・家庭¹⁴の社会保障費負担軽減：任意による納付猶予 ● 低収入者の再就職に関する行政管理費用：一律免除 ● 職業訓練支援：3500万人・回 ● 高等技術専門学校への学生受け入れ拡大：200万人 ● 医療費負担軽減補助：286億元

出典：中国政府「中国政府年度報告-2020年5月22日第十三期全国人民代表大会第3次会議における政府報告（抜粋）」、「2019年度中央および地方政府予算執行状況ならび2020年度中央および地方政府予算草案に関する報告（概要）」¹⁵に基づき筆者作成。

¹⁴ 低収入者・家庭とは、非農業人口で、収入が居住地における最低生活保障基準以下の者・家庭を指す。詳細は国务院令（日本の政令相当）第271号「都市居住民最低生活保障条例」の第2条を参照。http://www.gov.cn/banshi/2005-08/04/content_20243.htm

¹⁵ 詳細は、以下を参照。
http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/23/content_5514038.htm

2. 2020 年におけるコロナ対策関連の政策

2.1 1 月 - 5 月までの支援策

中国政府は、コロナ対策に特化した補正予算パッケージは持たず、個別対策の中で予算を捻出する、或いは大胆な減税措置を導入するなどにより対応してきた。政府の公式発表では、今年 1 月から 5 月までの間、8 分野、計 90 項目の支援策を導入されたとする。支援策の規模などに関する暫定的な公表値については、表 3 の通りにまとめた。

表 3 コロナ対策関連の政策（2020 年 1 月-5 月まで）

政策分野	内容（金額など）
零細企業、個人事業主の増徴税 ¹⁶ の減免	● 3 月 1 日から 5 月末まで、湖北省全域の小規模納税事業者の増徴税の納付を免除。その他の地域では、税率を 3%から 1%に引き下げる。
交通運輸、飲食業、観光業など企業の負担軽減	● 損失繰越期間を 5 年から 8 年に延長 ● 上半期における年金保険、失業保険、労災保険の減免：総額 6000 億元規模 ● 失業保険納付金の還付 ¹⁷ ：8400 万人に恩恵が及ぶ
地方政府債権発行	● 1.29 兆元の地方債の発行
公共料金の減免	● 期限付きの高速道路料金免除：1400 億元規模 ● 企業向けの電気・ガス料金の割引：670 億元規模
中小・零細企業向けの融資拡大	● 銀行準備率を下方修正し、国および地方政府所管の銀行などに資金提供：1.75 兆元 ¹⁸ ● 政府支援を受けた銀行による低金利融資サービスの提供：2.85 兆元規模 ● 中小零細企業の元金返済または利息納付の猶予（6 月まで）：110 万以上の事業者、合計 1 兆元規模の融資が対象

出典：中国政府公開資料「すでに 90 項目の政策が企業の生産回復と経営改善のために実施、李克強会議にて明かす：更なる対策も用意」¹⁹、他の資料に基づき筆者作成。

2.2 2020 年におけるコロナ対策の資金規模の推計

(1) コロナ対策関連資金の見分け方

上記表 2 の「2020 年政策目標」の中にもコロナ対策関連の予算措置が含まれているが、通常の予算とは区別せずに盛り込まれている。本稿ではコロナ対策に関連する予算規模をできる限り正確に算出するため、予算金額については以下のような線引きを行った。

線引きのルールとして、まず、今年 1 月から 5 月までに実施した支援規模については、政

¹⁶ 日本の消費税に相当する付加価値税のこと。

¹⁷ 申請適格要件（上海市の場合）として、1 年以上失業保険を納付した事業者、団体であること、2019 年末までの失業保険加入人数が 30 人以下、リストラ率 20%以下（企業の場合）などがある。https://rsj.sh.gov.cn/201712333/bmfw/msztc/202003/t20200320_1303990.shtml

¹⁸ 5 月 12 日時点の報道によれば、中国政府は、計三回に分け、1 月 31 日、2 月 26 日、4 月 20 日に、それぞれ 3000 億元、5000 億元、1 兆元の提供を決定した。報道時の総額は 1.8 兆元である。政府支援により、企業が融資を受ける場合の利率は通常利率より 4 割ほど低い。

http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202005/12/t20200512_34886903.shtml

¹⁹ 詳細は、以下の参照。http://www.gov.cn/guowuyuan/2020-05/07/content_5509476.htm

府公認の数字であるため、そのままコロナ対策関連の財政規模としてカウントし、6月-12月の支援規模については、1月-5月までの実績に基づいて推計した。つぎに、税や法定福利費の免除、銀行融資支援のような間接支援額もコロナ対策資金としてカウントした。また、赤字国債と地方債権については、全額を盛り込むず、去年比純増の金額のみカウントした。

(2) コロナ関連対策の資金規模の推計

以上のような線引き基準に基づいて推計を行った結果、2020年におけるコロナ対策支援規模は、およそ9.2兆元（約147.2兆円）と推計できる（表4）。それは、2020年中央・地方の合計一般予算24.78兆元（約395兆円）の37%に相当する²⁰（図1）。

表4 2020年におけるコロナ対策規模の推計（重点政策）

コロナ対策関連支援項目		金額（億元）		小計 （億元） （割合）
支援項目	支援内容	1 月 - 5 月	6 月 - 12 月 ^{注 1}	
企業減税 （税務機関）	零細企業、個人事業主の 付加価値税の減免	3, 182 ^{注 2}	9, 546	12, 728 (13. 9%)
企業、困窮者支援 （社会保障機関）	企業向けの法定福利費の 免除	6, 000	6, 000	22, 669. 2 (24. 7%)
	物価上昇臨時補助	18. 8	56. 4	
	失業保険納付金の還付	5, 297	5, 297	
公的料金補助 （国有企業）	高速道路料金免除 ^{注 3}	1, 400		2, 740 (3. 0%)
	企業向けの電気・ガス料 金の割引	670	670	
国債等発行 （地方政府へ財源 移譲）	地方政府債権発行純増分 （総額）	16, 000（37, 500）		36, 000 (39. 3%)
	防疫特別国債発行	10, 000		
	赤字国債（去年より純増 分）	10, 000		
融資支援 （金融機関）	中小・零細企業向けの融 資支援拡大 ^{注 4}	17, 500		17, 500 (19. 1%)
合計				91. 637

注1：6月 - 12月の金額は、1月 - 5月の実績に基づく推計値である。 注2：1月 - 3月までの実績。
注3：5月以降は実施していない。 注4：1.75兆元の融資拡大支援策は、政府による利息補助が含まれ、該当推計補助金額は280億元。

出典：中国政府公開資料「すでに90項目の政策が企業の生産回復と経営改善のために実施、李克強会議にて明かす：更なる対策も用意」、国家税務総局「国家税務総局2020年第1四半期メディアブリーフィング」²¹、中国政府「中国政府年度報告-2020年5月22日第十三期全国人民代表大会第3次会議における政府報告（抜粋）」、財政部「企業雇用安定・拡大に関する支援資金計画に関する通知」²²、中国政府公開資料「297都市、失業保険のネット申請プラットフォームを開設」

²⁰ 中国政府「2019年度中央・地方政府予算執行状況と2020年度中央・地方政府予算草案に関する報告（抜粋）」、2020年。http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/23/content_5514038.htm

²¹ 詳細は、以下を参照。

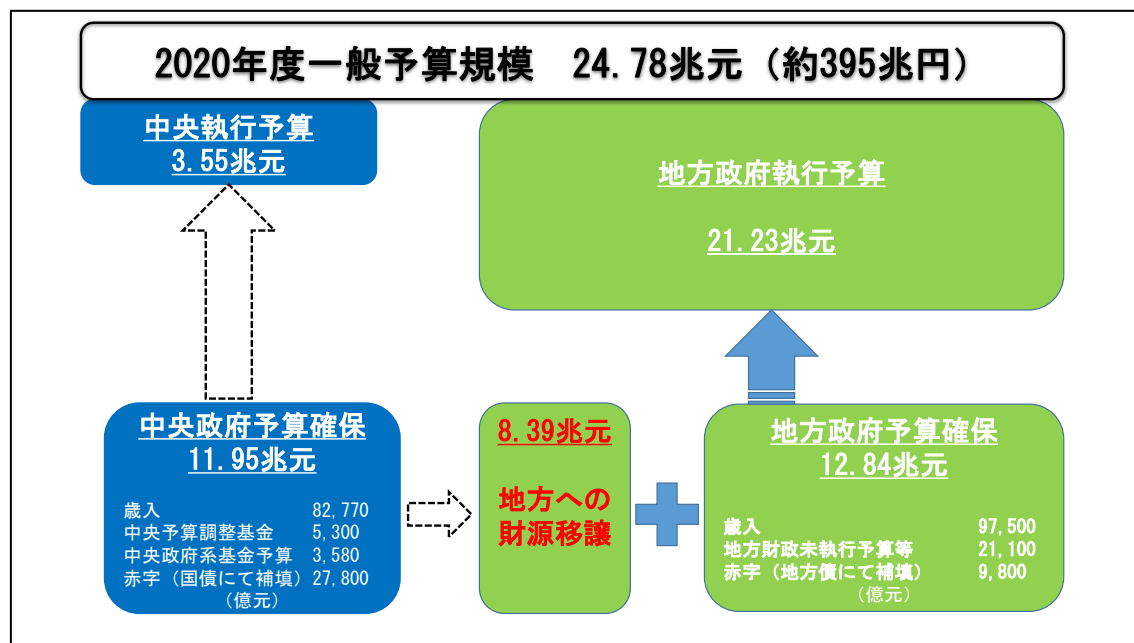
<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810724/c5149251/content.html>

²² 詳細は、以下を参照。

http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/18/content_5512519.htm

²³、などを元に筆者作成。

図 1 中国 2020 年一般予算規模と執行予算の内訳



出典：中国政府「2019 年度中央・地方政府予算執行状況と 2020 年度中央・地方政府予算草案に関する報告（抜粋）」に基づいて筆者作成。

全体支援額の内、国債等の割合が最も高く 39.3%の 3.6 兆元（約 57.6 兆円）を占めている。防疫特別国債 1 兆元と赤字国債の 1 兆元（去年より純増）、計 2 兆元（32 兆円）は、すべて地方政府に財源移譲するが、1）資金の使途が、消費拡大、雇用促進、企業の経営支援（減免税、賃貸補助など）に決まっていること、2）国は資金が市町村に直接届くような仕組み（つまり、省級政府の関与を減らす）を構築し、対策の透明化・スピード化を図っている、2 点において特徴がある。

内需と雇用拡大政策の一環として発行が認められた 2020 年地方債券 3.75 兆元であり、内、1.6 兆元（25.6 兆円）が去年に比べて増加した規模だ。この資金の使途も内需や雇用拡大に限定されているが、地方政府に広い裁量権が認められており、道路、水利、通信、エネルギーなど社会インフラの整備や老朽化団地・住宅地の整備などに支出ことが許されている。関連して、中国政府は「両新一重」という概念を提起した。これについては、後述する。

そのつぎは、社会保障機関（人力資源・社会保障部）であり、全体の 24.7%を占める 2.27 兆元（36.32 兆円）である。

金融機関による資金提供の規模は 3 番目に大きく、全体の 19.1%を占め、1.75 兆元（約 27.2 兆円）である。2020 年の初旬から 5 月まで、計 3 回に分けて投入され、7 千以上の重

²³ 詳細は、以下を参照。http://www.gov.cn/xinwen/2020-04/11/content_5501214.htm

点企業（7037 社）²⁴、中小零細企業 110 万²⁵～250²⁶万社・戸（農家も含む）を対象に融資サービスを提供する。実は、中国人民銀行は 2018 年から 2020 年 5 月まで、計 12 回に渡り銀行準備率を 2018 年初旬の 14.6%から 2020 年 5 月の 9.4%まで下方修正し、銀行を介して合計 8 兆元（約 108 兆円）を市場に投入した²⁷。

税務機関（税務総局）を介して行う支援策の規模は全体の 13.9%を占める 1.27 兆元（約 36.8 兆円）である。

国営発電事業者や高速道路管理事業者など国営企業を通じて実施した公共料金減免の規模は、2740 億元（約 4.4 兆円）であり全体の 3%を占める。

以上のように、中国では、中央政府や地方政府のみならず、金融機関や国有企業などの様々な機関が支援に関わっていることが分かった。

（3）「両新一重」への投資拡大

政府報告書は、「両新一重」への投資拡大を支援することを決定し、財源として 3.75 兆元（主に地方債）を用意した。表 4 のように、今年の地方債規模は、2019 年より 1.6 兆元増額（コロナ対策として）されており、去年比 74%増の計算である。これに加え、政府はさらに 6000 億元相当の政府予算（一般会計）の地方政府への移譲を決定した。これにより、地方政府は合わせて計 4.35 兆元（約 69.6 兆円）の「両新一重」関連予算を獲得したことになる。

「両新一重」とは、①新型（最先端）インフラ、②新規・既存都市基盤整備、③重大（大型）社会インフラ事業、の略称である。①新型（最先端）基礎インフラの投資分野は、具体的に、次世代ネットワークや 5G 設備導入・応用、充電スタンドの整備、新エネ自動車の普及などによる需要拡大と関連産業の育成・拡大が含まれる（図 2）。

②新規・既存都市基盤整備の投資分野は、農村人口の移住を受け入れるための新規都市基盤整備事業や 3.9 万カ所の団地・コミュニティの居住環境改善関連の予算が含まれている。農村人口の移住拡大に伴うインフラ事業、社会福祉厚生関連の支出や老朽化団地の住居環境を改善するための支出、例えばエレベーターの整備や清掃事業拡充などが含まれる。

③重大（大型）社会インフラ事業には、交通基礎施設、水利施設などが含まれる。

²⁴ 中国政府公開資料「中央銀行：コロナ対策関連追加融資・利息免除政策の実施に成果が」
www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202005/12/t20200512_34886903.shtml

²⁵ 中国政府公開資料「すでに 90 項目の企業生産稼働支援政策と貧困対策措置が発動、李克強、更なる支援策も」

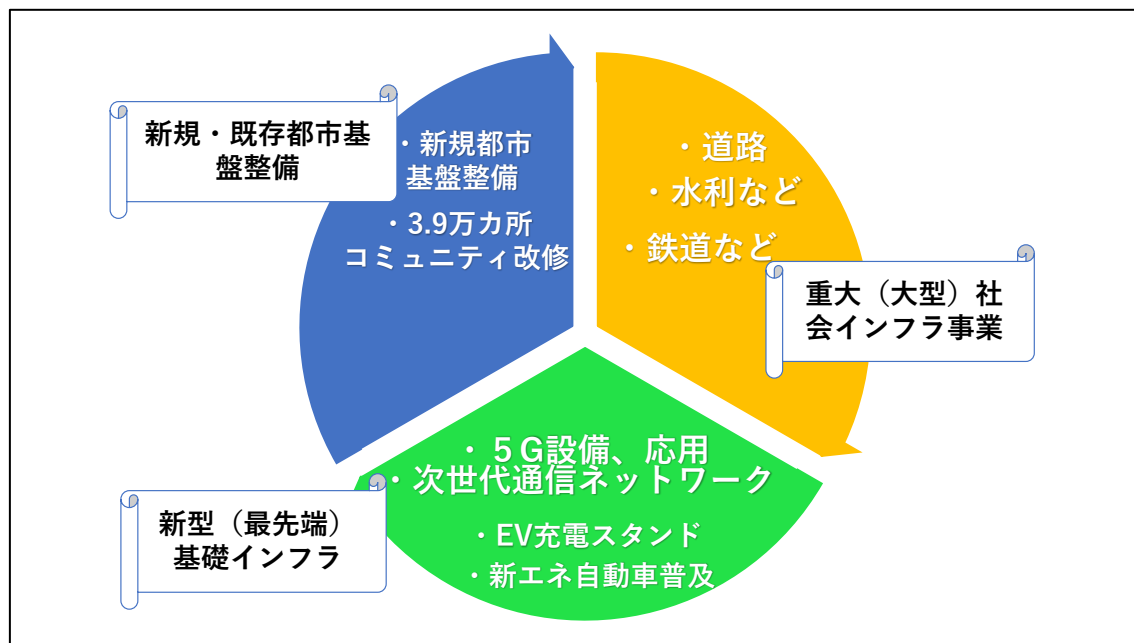
www.gov.cn/guowuyuan/2020-05/07/content_5509476.htm

²⁶ 中国経済網「中央銀行示唆：コロナ対策としての追加融資・利息免除政策に成果が」

http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202005/12/t20200512_34886903.shtml

²⁷ 詳細は、以下のリンクを参照。http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/26/content_5515068.htm

図 2 2020 年「両新一重」投資分野



出典：中国政府「中国政府年度報告-2020 年 5 月 22 日第十三期全国人民代表大会第 3 次会議における政府報告（抜粋）」に基づいて筆者作成

3. 気候変動対策の現状と展望

3.1 2019 年気候変動関連目標の達成状況

第 13 次 5 ヶ年計画（2016 年-2020 年）における気候変動対策の枠組みと数値目標は表 5 の通りである。その内、最も重要な 5 つの政策目標は、2020 年まで、①エネルギー消費総量 50 億 tce までに抑制、②石炭消費量を 42 億 t 前後に抑える、GDP 当たり（GDP1 万元当たり）のエネルギー消費量と CO₂削減量（原単位目標）を、2015 年比でそれぞれ③15%（年平均 3%）、④18%（年平均 3.6%）削減、⑤一次エネルギー消費総量に占める非化石エネルギーの割合を 15%まで拡大、である²⁸。以下では、①-⑤の国家目標の達成状況について見ている。

表 5 第 13 次 5 ヶ年計画における気候変動対策の枠組みと数値目標

分野	目標種類	目標値（2015 年比、2020 年まで）
CO ₂ 削減目標	国全体目標	18%（GDP 比原単位目標：tCO ₂ /1 万元）
	産業目標	一部重・化学業種の排出ピークの実現
	工業部門削減目標	22%（工業増加値比原単位目標）
	交通運輸	業務用貨物運送分野：8%（輸送量原単位目標）
		業務用客運分野：2.6%（輸送量原単位目標）
		業務用船舶運送分野：7%（輸送量原単位目標）
エネルギー	省エネ目標	15%（GDP 比原単位目標：tce/1 万元）
	エネルギー総量目標	総量・原単位規制を両輪に、2020 年まで、エネルギー消費量を 50 億 tce 以下に抑える
	石炭消費総量目標	42 億 t 前後に抑える
	天然ガス目標	エネルギー全体消費量の 10%まで拡大
	非化石エネルギー目標	水力発電容量を 3.4 億 kW まで拡大
		風力：2 億 kW まで拡大
		太陽光発電：1 億まで拡大
		原子力発電：5800 万 kW まで拡大+3000 万 kW 着工。
建築	都市部新築物件におけるグリーン建築割合目標	50%までに拡大
自動車	環境自動車普及目標	電動自動車及びハイブリッド車（充電式）の生産能力を 200 万台/年、累計生産台数 500 万台
ETS 制度	制度構築目標	2017 年に ETS 制度を稼働 ²⁹

出典：国務院「気候変動対策に関する第 13 次 5 ヶ年」（2016 年）に基づき筆者作成³⁰。

²⁸ 中国政府「中華人民共和国国民経済および社会発展に関する第 13 次 5 ヶ年計画」、2016 年。
<https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjfgzh/201603/P020191104614882474091.pdf>

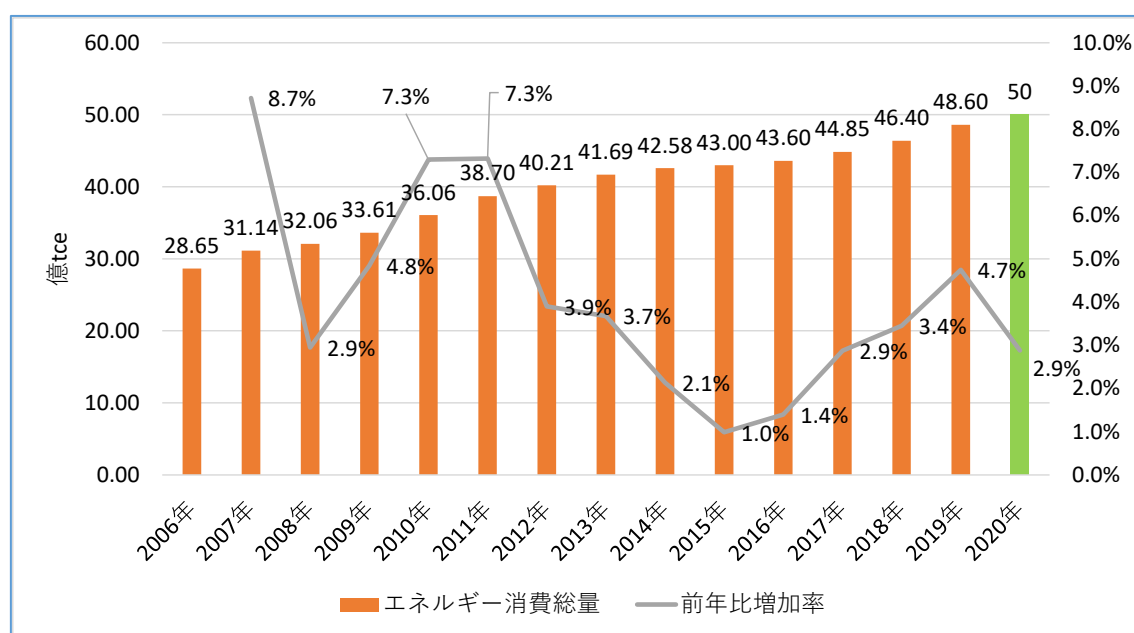
²⁹ 2016 年時点での目標は ETS 制度・マーケットの稼働を意図していたが、実際は ETS 制度の構築作業に着手するとの宣言にとどまった。詳細は、金振「中国全国排出量取引制度（ETS）の開始に関する速報」、2017 年を参照。<https://www.iges.or.jp/jp/news/20171220-0>

³⁰ 詳細は、以下を参照。<http://www.gov.cn/zhengce/content/2016->

(1) エネルギー消費総量抑制目標の達成状況

中国政府は、2020 年までのエネルギー消費総量を 50 億 tce までに抑制する目標を掲げている。2019 年におけるエネルギー消費量は 48.5 億 tce であり、目標設定値を下回っている。しかし、前年比増加率で見た場合、2016 年以来最も高い水準の 4.75% である。2020 年におけるエネルギー消費量の増加を前年比 2.9%以下に抑えない限り、目標の達成は厳しい（図 3）。

図 3 中国年度別エネルギー消費量と前年比増加率（2006 年-2019 年）



出典：中国統計局のデータに基づき筆者作成。

(2) 石炭消費総量抑制目標の達成状況

中国政府は、2020 年まで、石炭消費総量を 42 億トン（重量ベース）前後に抑える目標を掲げている。2018 年と 2019 年に関する石炭消費量（重量ベース）の正確なデータは公開していないため³¹、達成状況に関する正確な評価はできない。ここでは、2019 年まで揃っている石炭換算トンベースの石炭消費量データをもとに、目標達成のペースについて見てみる。

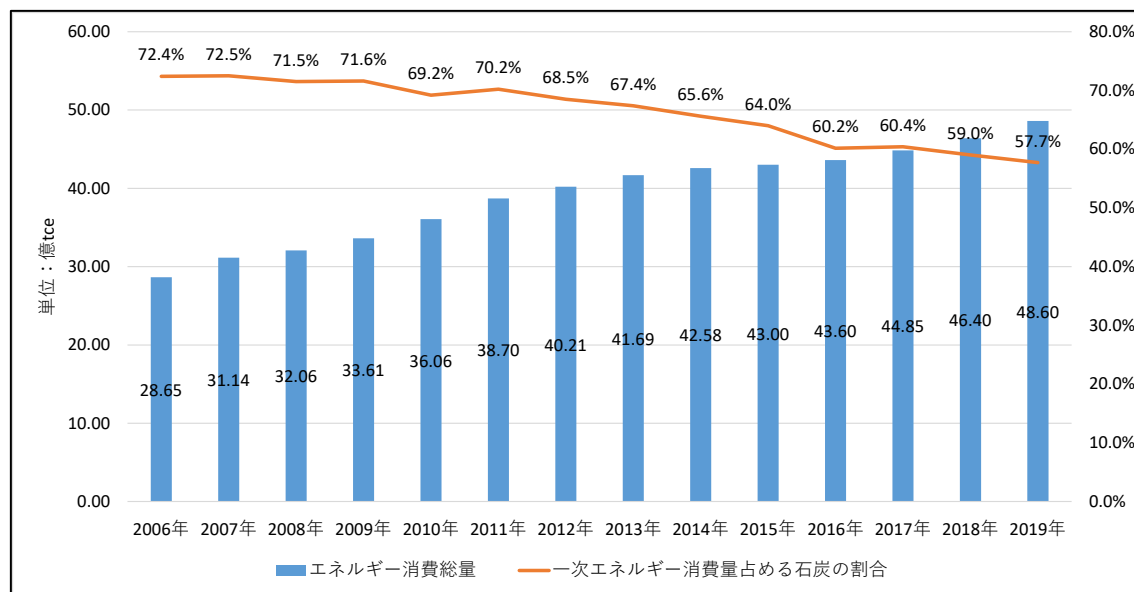
図 4 から分かるように、中国における石炭消費量は、2013 年をピークに 2016 年まで減少したが、その後増加傾向にある。2017 年から 2019 年における前年比消費量増加率は、それ

11/04/content_5128619.htm

³¹ 重量ベース（t）の石炭消費量は、集計作業の関係上、1 年-2 年遅れて発表される場合がある。

ぞれ、0.3%、1.1%、2.4%であり、増加幅は拡大している。公式統計上、2017年における石炭消費量は38.6億トン（標準石炭換算トンでは27.1億トン）であり、42億トン目標まで約3.4億トン（2017年比9%拡大）の余裕がある。標準石炭換算トンベースの消費量の成長率を勘案した場合、2020年まで42億トン目標を達成することは可能と思われる。

図4 中国石炭消費量と一次エネルギー占める割合（2006年-2019年）



出典：中国統計局データベース³²、2018年³³、2019年³⁴年統計公報に基づき筆者作成

(3) 省エネ目標とCO₂削減目標の達成状況

政府報告（全文）³⁵などの公開資料によれば、2019年における省エネ目標の達成状況は、前年比2.6%の削減に止まり、年平均3%の目標には及んでいない。年度目標に及ばなかった背景の一つとして、鉄鋼、建築資材、非鉄金属、化学分野等の生産増加によるエネルギー需要増があると政府報告書は指摘する。

CO₂削減目標に関しては、前年比4.1%となり、年平均削減率である3.6%を超えているが、中国生態環境部・部長は、5月15日の全人大記者会見において、このペースでは2020年国家目標の達成はハードルが高いとの見方を示した³⁶。前述のように、石炭消費量が3年連続

³² 詳細は以下を参照。<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

³³ 詳細は以下を参照。www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html

³⁴ 詳細は以下を参照。www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html

³⁵ 中国政府「中国政府年度報告-2020年5月22日第十三期全国人民代表大会第3次会議における政府報告（全文）」、2020年。www.gov.cn/xinwen/2020-05/30/content_5516227.htm

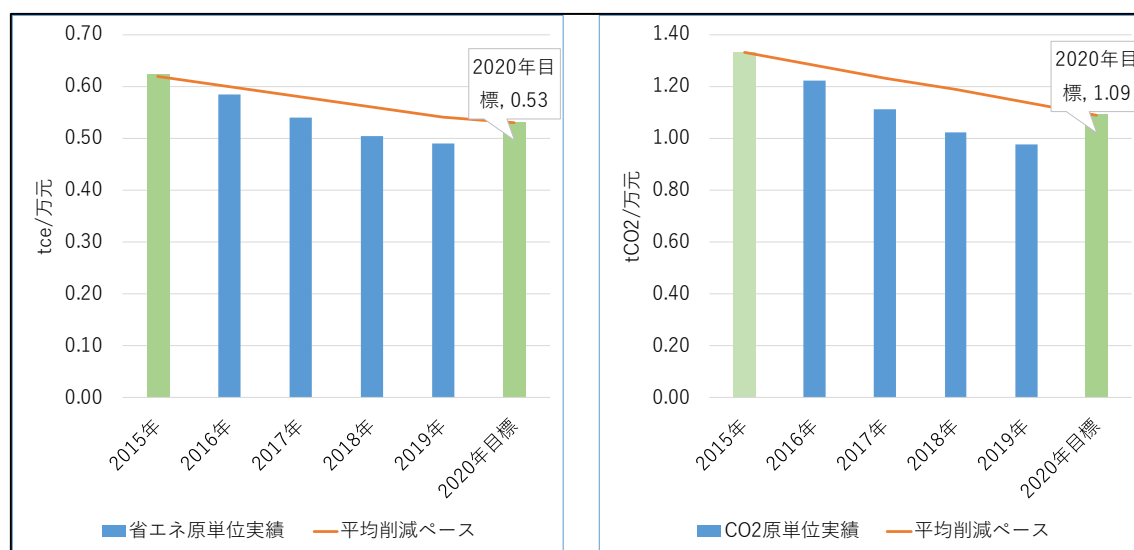
³⁶ 詳細は、全人大会議記者会見資料を参照。

news.cn/politics/2020lh/zb/bztd/bztd2/index.htm

増加していることが、達成ハードルを高めた一因として考えられる。

図 5 に見るように、2016 年-2019 年における省エネ目標と CO₂ 目標の削減ペースは、いずれもそれぞれの目標達成に必要となる平均削減ペースを上回っているように見える。とはいえ、2020 年における削減実績が削減目標に及ばなかった場合、目標達成したことにはならない。

図 5 省エネ目標（左）と CO₂ 削減目標（右）の達成状況と平均削減ペース（2016 年-2019 年）



出典：公開資料に基づき筆者作成。

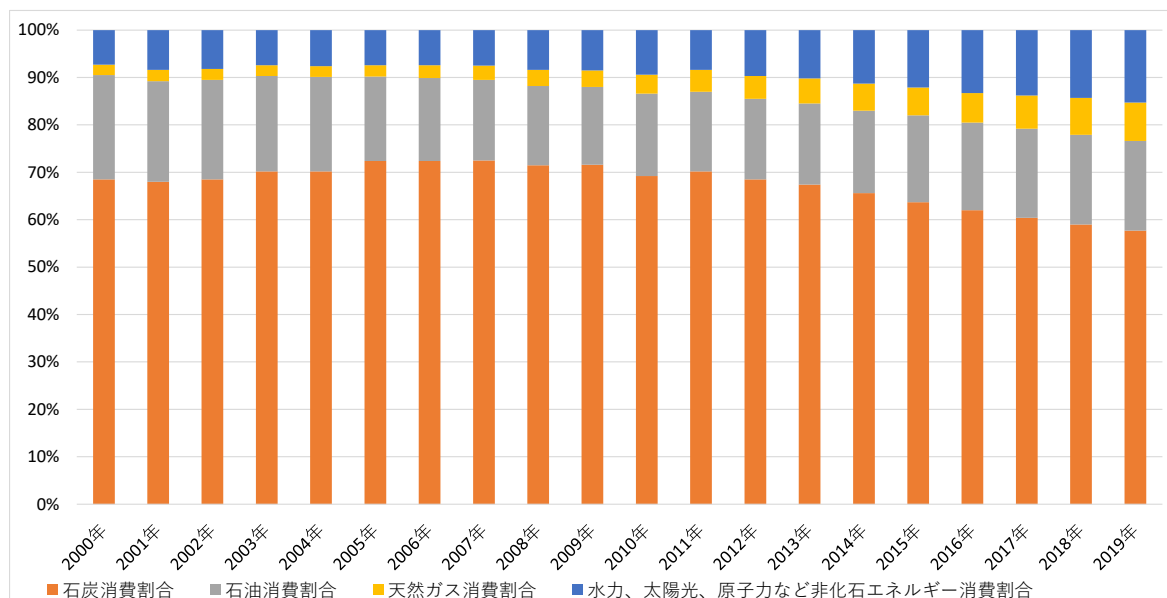
(4) 非化石エネルギーの割合目標の達成状況

1) 非化石エネルギー目標の早期達成、前年比 9%増

政府報告書によれば、2019 年における非化石エネルギー消費量が一次エネルギーに占める割合は 15.3%となり、1 年前倒しで第 13 次 5 年計画目標を達成した。事実、水力、太陽光、原子力などの非化石エネルギーの割合は、2000 年の 7.3%より 2 倍以上拡大した（図 6）。

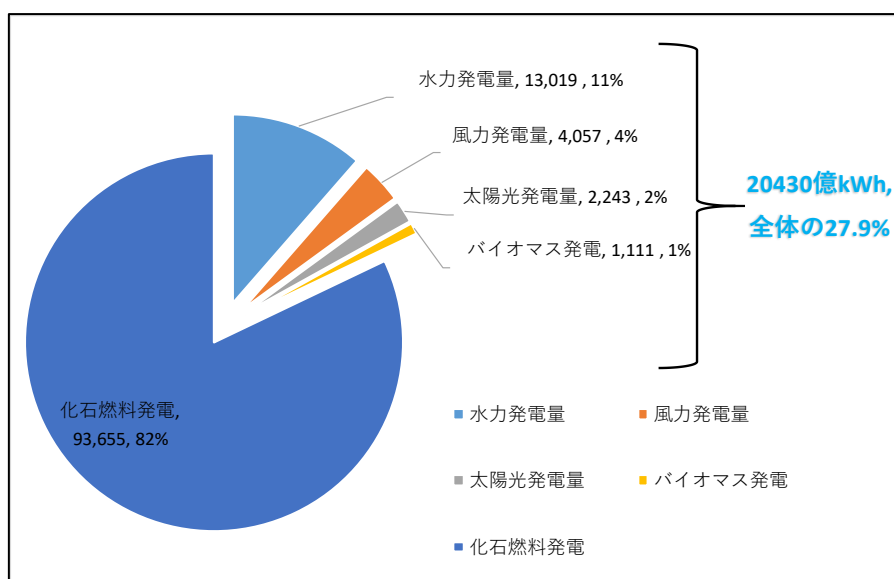
図 7 に見るように、中国全体発電量（73,225 億 kWh）占める非化石エネルギー発電量は 27.9%に相当する 20,430 億 kWh に達し、前年比 9%成長した。発電量の内、水力発電量は全体の 11%（前年比 5.7%増）、風力発電は 4%（前年比 10.9%増）、太陽光発電は 2%（前年比 26.3%増）、バイオマス発電は 1%（前年比 20.4%増）である。2019 年における風力と太陽光発電量の合計は 6300 億 kWh に達し、全体発電量の約 9%（前年比 1%増）を占めた。

図 6 中国における各種エネルギー源の割合（2000 年-2019 年）



出典：中国統計局データベース、2018 年、2019 年統計公報に基づき筆者作成。

図 7 再生可能エネルギーの種類ごとの発電量、割合（2019 年）



出典：中国電力企業連合会「2019 年再生可能エネルギーグリッド接続運用状況」（2020 年）³⁷、に基づき筆者作成。

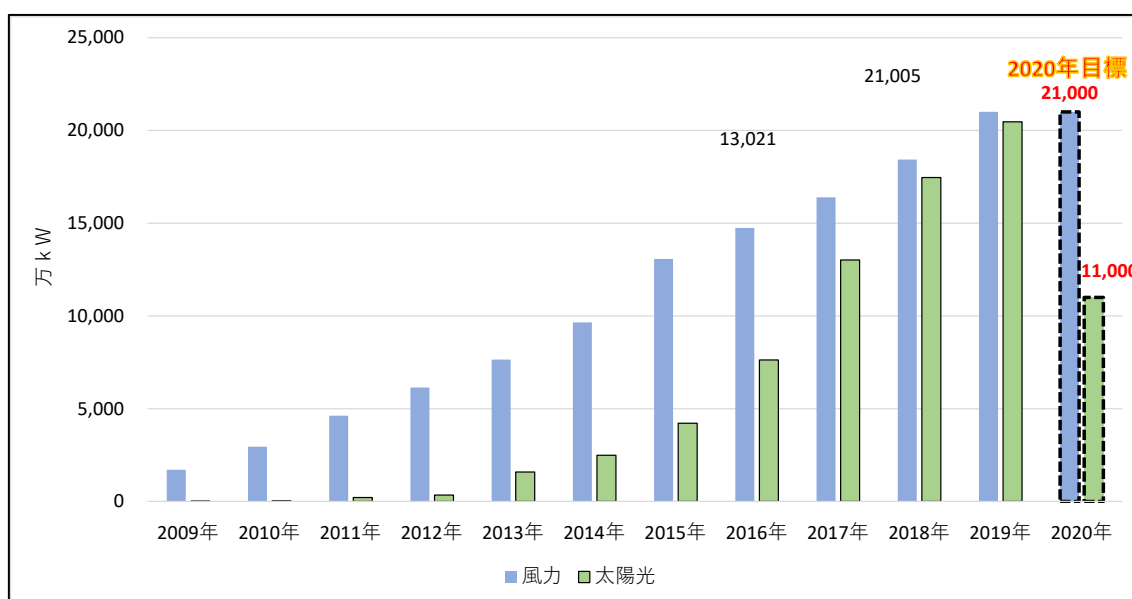
³⁷ 詳細は、以下を参照。<http://www.cec.org.cn/yaowenkuaide/2020-03-07/199083.html>

2) 再生可能エネルギー導入目標の早期達成、太陽光発電整備の導入量はほぼ2倍に

中国政府は、2020 年まで、太陽光発電設備 1.1 億 kW、風力発電設備 2.1 億 kW まで導入する目標を設定したが、太陽光については 2017 年にはすでに 1.3 億 kW に達し、目標を早期に達成した（図 8）。その後も導入量は増え続け、2019 年末には目標値の約 2 倍に相当する 2.1 億 kW までに拡大した。

風力発電の場合、2019 年末での導入量が 2.1 億 kW に達し、目標達成が 1 年早まった。

図 8 再生可能エネルギー導入目標と達成状況



出典：中国統計局データベース、2018 年、2019 年統計公報に基づき筆者作成。

3.2 2020 年における気候変動目標の達成の見込み

(1) 省エネ目標達成の見通し：達成は比較的に容易

第 13 次 5 ヶ年計画期間中、中国は 2015 年を基準に、GDP1 万元あたりのエネルギー消費量（エネルギー原単位）を 15%削減する目標を掲げており、今年（2020 年）が最終目標年度である。2015 年時点におけるエネルギー原単位は、0.62tce/万元で、目標達成するためには、2020 年には原単位を 0.53 tce/万元まで削減する必要がある。

図 9 では、GDP 成長率とエネルギー消費総量の想定をもとに作成した 2020 年省エネ目標の達成の見通しである。想定した GDP 成長率（前年比）の範囲は、-6%から+6%までの 13 通りである。エネルギー消費総量は 50 億 tce、51 億 tce、53 億 tce の 3 つのケースを用意した。

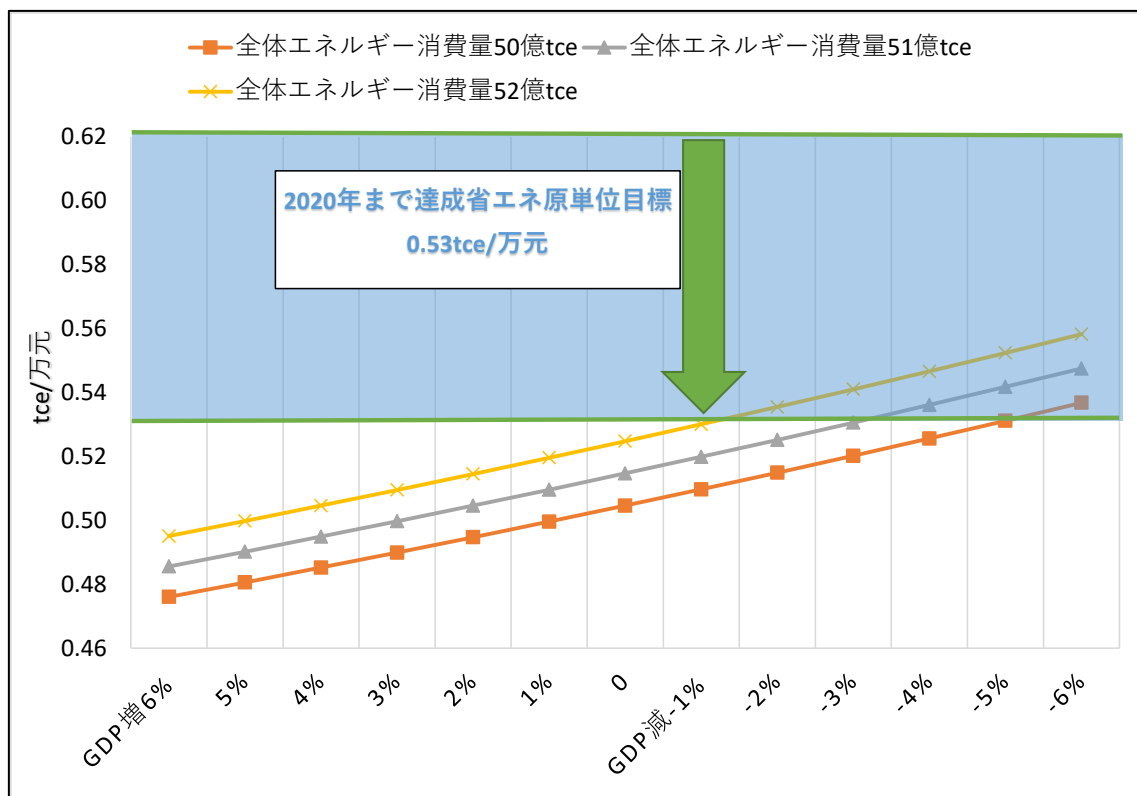
2020 年におけるエネルギー消費量が 52 億 tce（前年比 7%増）を超えると同時に、GDP 成長率が-1%以下までに下落するような極端な事象がない限り、目標の達成は比較的に容易

であると言える。

2020 年におけるエネルギー消費総量を 50 億 tce まで抑制できと仮定した場合、前年比 GDP 成長率が-5%より低くならない限り、省エネ目標は達成できる。

2020 年のエネルギー消費量を 51 億 tce と想定した場合、前年比 GDP 成長率が-3%以下に下落しない限り、目標は達成できる。

図 9 省エネ目標達成の見通し



出典：中国政府公開資料に基づき筆者作成。

(2) CO₂削減目標達成の見通し：非化石エネルギーの割合が鍵

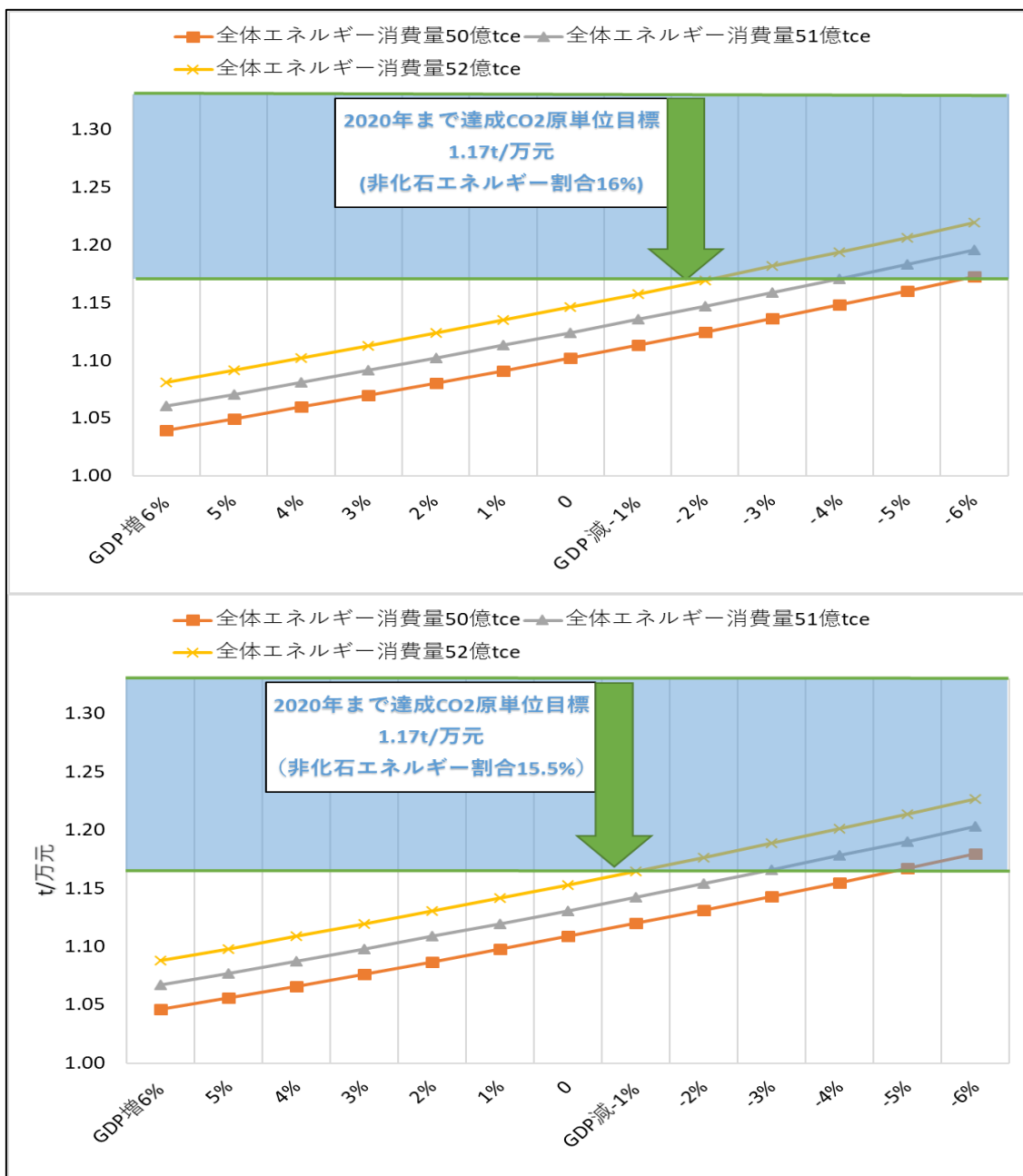
2020 年までの CO₂ 削減目標は、2015 年を基準に、1 万元 GDP あたりの CO₂ 排出量 (CO₂ 原単位) を 18%削減することであり、今年 (2020 年) が最後目標年である。2015 年時点におけるエネルギー原単位は、1.33tCO₂/万元で、2020 年目標達成するためには、原単位を 1.17 tCO₂/万元まで削減する必要がある。

図 10 では、2020 年における CO₂ 削減目標の達成可能性について、非化石エネルギーの割合、GDP 成長率、エネルギー消費総量、の 3 つの予測値をもとに試算してみた。

2020 年における非化石エネルギーの割合は 16%と 15.5%の二通りに想定し、GDP 成長率(前年比)の範囲は、-6%から+6%まで、エネルギー消費総量は 50 億 tce、51 億 tce、52 億 tce の 3 つのケース (同じ非化石エネルギー割合を適用) を用意した。CO₂ 排出量は、化石エネ

ルギー消費量に基づいて算出した。

図 10 CO2 削減目標達成の見通し



出典：中国政府公開資料に基づき筆者作成。

2020 年の非化石エネルギー割合を 15.5%と想定した場合、2020 年エネルギー消費量が 52 億 tce（前年比 7%以上）以上、GDP 成長率-2%以下といったことが同時に起きない限り、目標達成は可能である。

また、非化石エネルギーの割合が 16%まで上昇した場合、仮に 2020 年エネルギー消費量

が 52 億 tce に達したとしても、GDP 成長率が-1%以下に落ちない限り、目標が達成できる計算となった。この点においては、省エネ目標達成の予測と同じ結果となった。

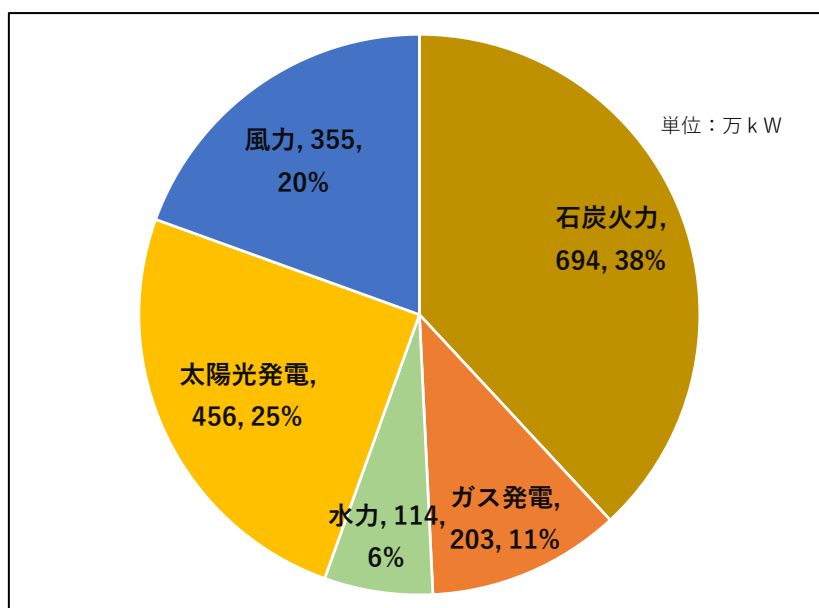
仮に、エネルギー消費量を 50 億 tce に抑えた場合（非化石エネルギー割合 16%）、GDP 成長率が最大-6%以下までに下落しない限り、目標達成は可能である。これは、CO₂削減目標の達成は、非化石エネルギーの割合次第では、省エネ目標の達成より容易であることを示唆する。

(3) 再生可能エネルギーは引き続き拡大する

1) 2020 年 1 月-4 月における新規設備増加量

統計によると、2020 年 1 月から 4 月まで新規導入した発電設備（着工時期と投資時期は不明）は合計 1822 万 kW である。種類ごとに見た場合、石炭火力 694 万 kW（38%）、ガス発電 203 万 kW（11%）であり、全体の 49%を占める。一方、太陽光 456 万 kW（25%）、風力 355（20%）、水力 114 万 kW（6%）といった再生可能エネルギーは全体の 51%を占め、火力発電の導入量を越えている（図 11）。

図 11 2020 年 1 月-4 月における新規発電設備の導入量と種類ごとの割合



出典：中国電力企業連合会「2020 年 1 月-4 月電力工業運行簡況」³⁸に基づき筆者作成。

³⁸ 詳細は、以下を参照。

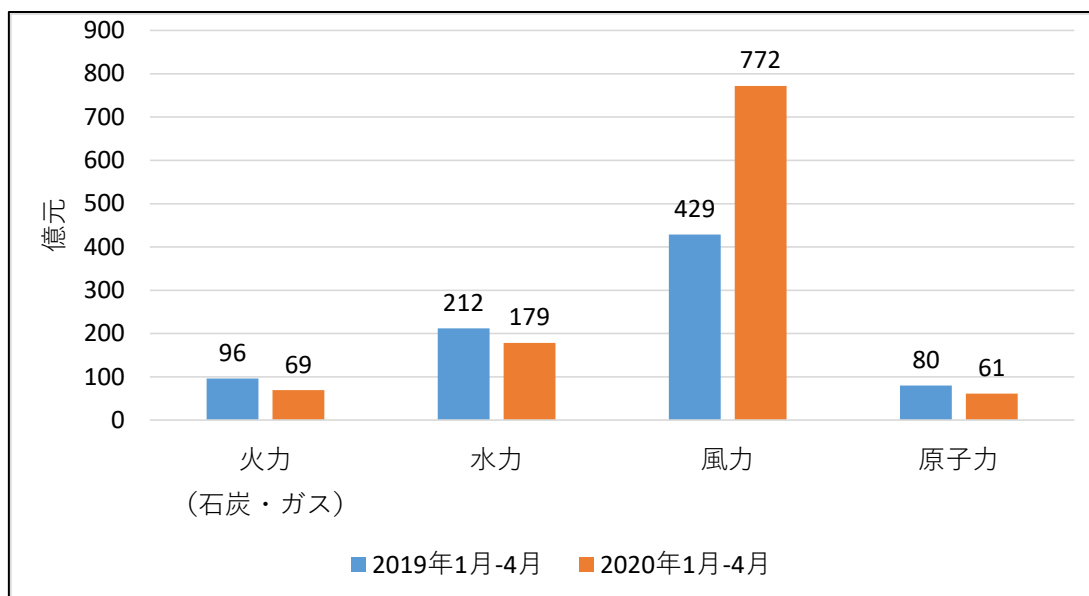
<https://www.cec.org.cn/detail/index.html?0-283164>

2) 2020 年 1 月-4 月における新規設備投資額

図 12 は、2019 年及び 2020 年における 1 月-4 月発電設備投資額（主要発電事業者による投資額）についてまとめたものである。火力、水力、原子力、風力に関連する 2020 年度の設備投資額は、2019 年度に比べ 112 億元（27.8%）増えている。詳しく見てみると、2020 年 1 月-4 月における火力発電関連投資は昨年同時期より 28.1%減っている。これに対し、風力発電関連の投資額は前年同時期より 81.4%拡大しており、全体投資額は、火力発電の 4.5 倍に相当する。水力と原子力関連投資額は、昨年よりそれぞれ 15.8%、23.2%減っているが、両分野の投資総額は、火力発電の 4 倍に相当する。

この流れからみるように 2020 年における再生可能エネルギーは更に拡大する傾向にある。

図 12 2019 年及び 2020 年の 1 月-4 月における発電設備投資額（主要発電事業者）と種類の割合



出典：中国電力企業連合会「2020 年 1 月-4 月電力工業運行簡況」に基づき筆者作成。

3) 地域ごとの再生可能エネルギー導入目標の達成は必須

中国政府は、2016 年より地方政府を対象とした再生可能エネルギー（水力、太陽光、風力）導入目標制度を導入した。本制度では、2020 年まで、31 の地方政府が達成すべき再生可能エネルギー消費目標が設定されており、目標値は当該地域の全体電力消費量に占める再生可能エネルギーの割合である（水力以外）。図 12 は、2020 年までの達成すべき地方政府の導入目標（%）と 2019 年の達成状況（%）、再生可能エネルギー消費量についてまとめたものである。

地域ごとの目標は、大きく、5%、7%、10%、13%の 4 ランクに分けられている（図 13 の緑

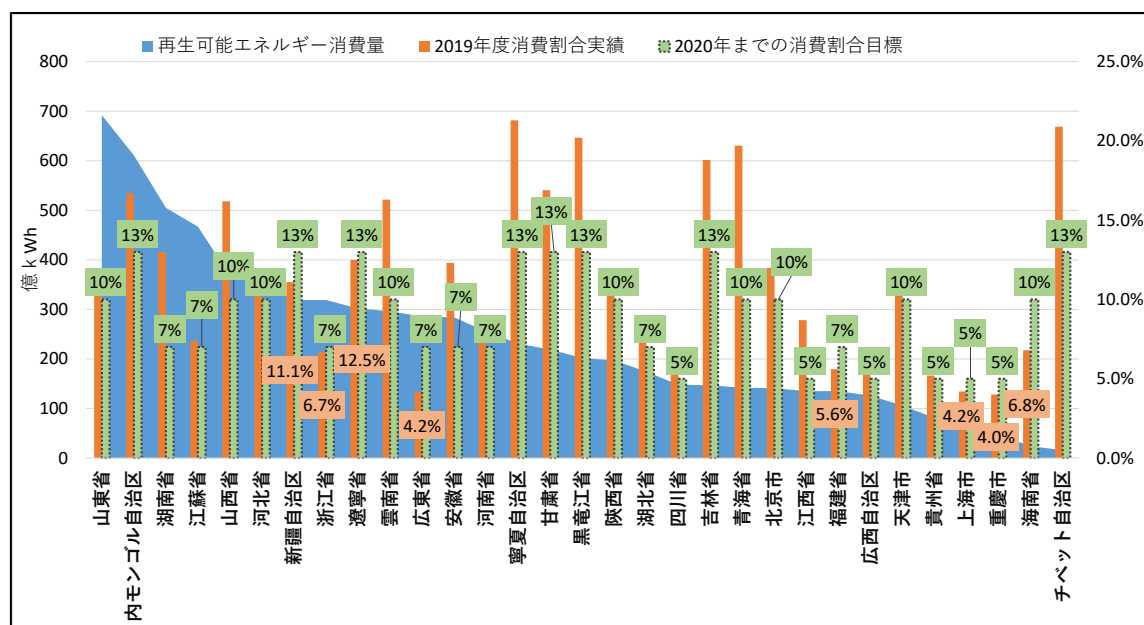
色のデータラベル)。

2019 年、31 の地域において消費された風力、太陽光などの再生可能エネルギーの総量は 7388 億 kWh (水力入れるとおおよそ 2 兆 kWh) であり、上位 3 位の山東省 (692 億 kWh)、内モンゴル自治区 (611 億 kWh)、湖北省 (505 億 kWh) だけで、全体の 13.5% を占める。

31 の地域の内、新疆自治区、浙江省、遼寧省、福建省、上海市、重慶市海南省の 8 つの地域が 2020 年目標に及ばず (図 12 のオレンジ色のデータラベル)、それ以外の地域はすべて 2020 年目標を達成している。

仮に、2020 年において、8 の地域がすべて目標を達成した場合、これら地域における再生可能エネルギー (水力以外) の消費量は 2019 年に比べ、20 億 kWh 増える計算になる。

図 13 地方ごとの再生可能エネルギー消費目標、2019 年の達成状況、消費量



出典: 国家エネルギー局「2019 年度全国再生可能エネルギー電力発展の観測評価に関する報告」³⁹に基づき筆者作成。

(4) グリーン産業に対する地方政府の投資拡大

1) 地方政府の気候変動関連予算の増加

政府報告書は、「新エネ自動車の普及と EV 充電スタンドの拡充」を「両新一重」政策分野として整理し、地方政府による投資拡大を促しているものの、具体的な金額などのについては明言していない。従って、2020 年にどれほどの予算が当該分野に費やされ、どれほどの導入効果があるのかについては、判断が難しい。

このような点を踏まえ、以下では、過去の補助金実績についてまとめるにとどまる。

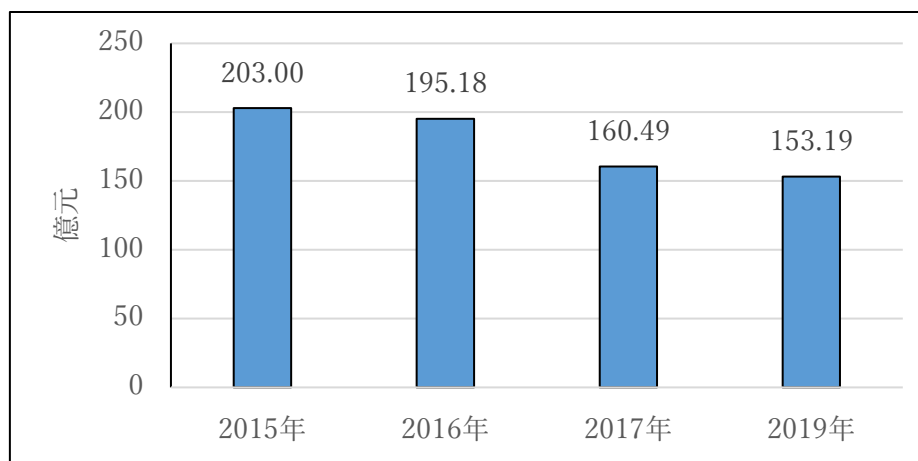
³⁹ 詳細は、以下を参照。http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/16/content_5512148.htm

2) 新エネ自動車、関連インフラ投資の拡大

米中貿易摩擦やコロナ問題によって中国の自動車産業は深刻な影響を受けており、新エネ自動車産業も例外ではない。5月15日の記者会見において、中国工業・デジタル化部・部長は、自動車産業の支援強化の必要性から、2020年をもって打ち切る予定であった新エネ自動車購入補助政策と車両購入税免除政策を2年延期することを発表した。ここでは、新エネ自動車購入補助政策のみ取り上げる。

2015年 - 2019年の間、中国政府が地方政府に対して交付した新エネ自動車関連補助金は、総額 711.86 億元（約 1.14 兆円）になる（図 14）⁴⁰。もともとの計画では、2018 年以降の関連補助金を打ち切る予定であったが、2019 年 12 月、中央政府は、追加予算として 153.19 億元（約 2451 億円）を地方政府に交付し、制度の継続を図った。

図 14 2015 年 - 2019 年まで国が地方政府に財源移譲した新エネ自動車普及関連補助金



出典：財政部資料に基づき筆者作成。

図 15 に見るように、中国政府は、EV など充電スタンド（設備）の整備に関する支援も強化してきた。2016 年だけで、19.16 億元（約 307 億円）の補助金が地方政府に配布された。2019 年末まで、中国における充電スタンド設置台数（個人所有設備、公共設備）は 121.9 万基に達した⁴¹。内、個人所有充電設備が 70.3 万基、公共充電スタンド（地方政府や企業が投資したもの）が 51.6 万基で、それぞれ 58%と 42%を占める。

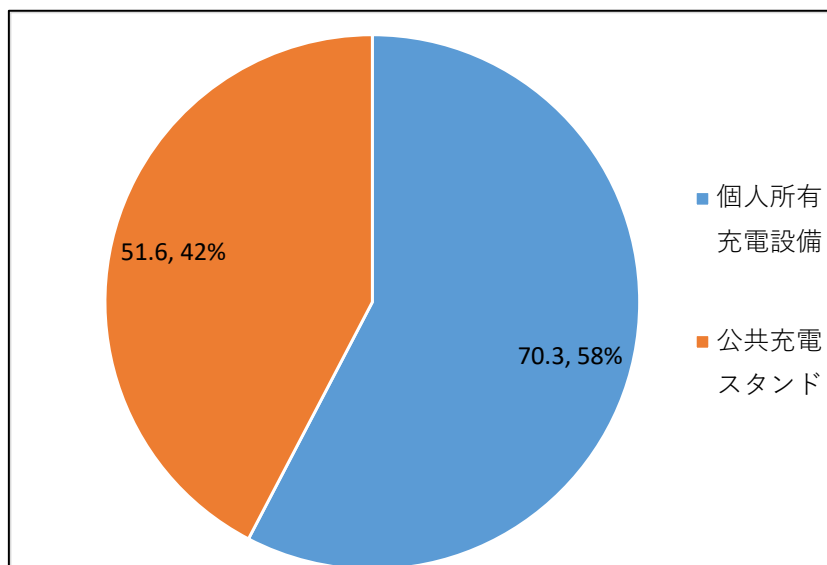
⁴⁰ 詳細は財政部補助金情報サイトを参照。

http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/cczqzyzfglbf/zxzyzf_7788/kzsnyfzzxzj/

⁴¹ 詳細は、中国電動自動車充電インフラ促進連盟の公開資料を参照。

<http://www.evcipa.org.cn/>

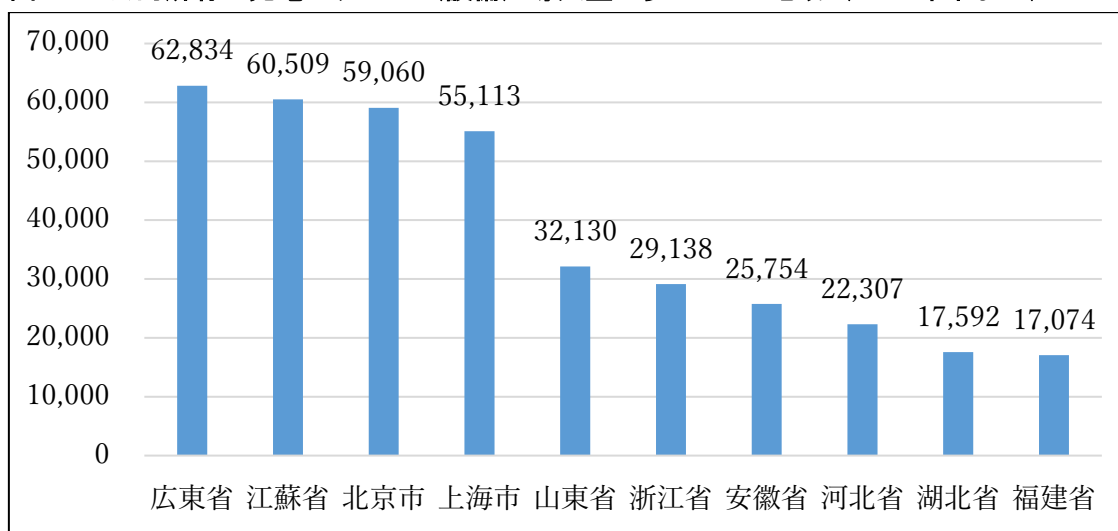
図 15 2019 年末までの充電スタンド導入量



出典：中国電動自動車充電インフラ促進連盟の公開資料に基づき筆者作成。

公共充電スタンドの導入量が多い地域順で見た場合、広東省と江蘇省が全国 1 位と 2 位の座を占めており、いずれの 6 万基以上を保有している。5 万基以上を占める地域は、北京市と上海市で、第 3 位と 4 位につく（図 16）。トップ 10 の地域の保有台数は、全体の 31%に相当する。

図 16 公的所有の充電スタンド（設備）導入量が多い 10 の地域（2019 年末まで）



出典：中国電動自動車充電インフラ促進連盟の公開資料に基づき筆者作成。

「両新一重」関連の予算からどれほどの資金が新エネ自動車分野に投資されるかは現時点での見積もりは難しい。仮に中央政府からの支援が途絶えたとしても、地方政府は、既存

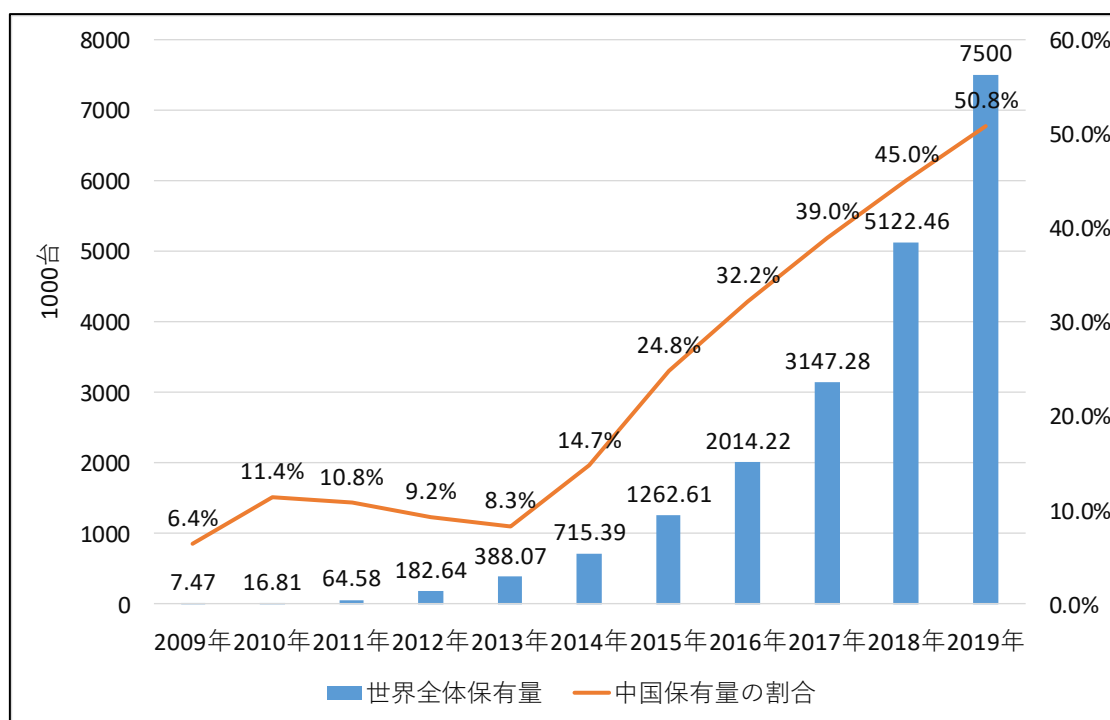
政府支援額を上回る投資を行う可能性は高い。

国から移譲した財源（補助金）の場合、用途が決まっているため正確な推計はできるが、「両新一重」関連の予算のように、地方政府の裁量権に基づいて投資する金額については集計がさらに難しい。ただ、地方政府は、配分された「両新一重」資金を元に、民間資本の参加を誘う形で関連事業を展開することが許されており、投資の相乗効果はさらに大きくなることは確かである。

2019 年末まで、世界全体における EV（BEV と PHEV）保有量は 750 万台であり、その内、中国の EV 保有量は合計 381 万台（内、BEV は 310 万台）、世界全体保有量の 50.8%を占める。2018 年、2019 年は、中国国内 EV 販売量が 2 年連続で 100 万台を越えた。つまり、過去 2 年の販売台数が、その前の 8 年間（2009 年-2017 年）の合計販売台数の 2 倍以上に相当する数である（図 17）。

今年 1 月から 5 月における EV 販売実績は、コロナ影響により前年・同期間の販売台数より 41%減の 28.2 万台に止まる。今年 5 月のみの販売台数は 8.5 万台、昨年の 5 月に比べ 22%少ない状況ではあるが、少しずつ販売実績は回復している兆しを見せている⁴²。EV 関連補助金の継続やインフラの充実により、EV 販売台数は引き続き拡大する見込みである。

図 17 世界全体における EV 保有量と中国保有量の割合



⁴² 国家統計協「2020 年 5 月：規模以上工業付加価値は 4.4%成長」、2020 年。
http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202006/t20200615_1760203.html

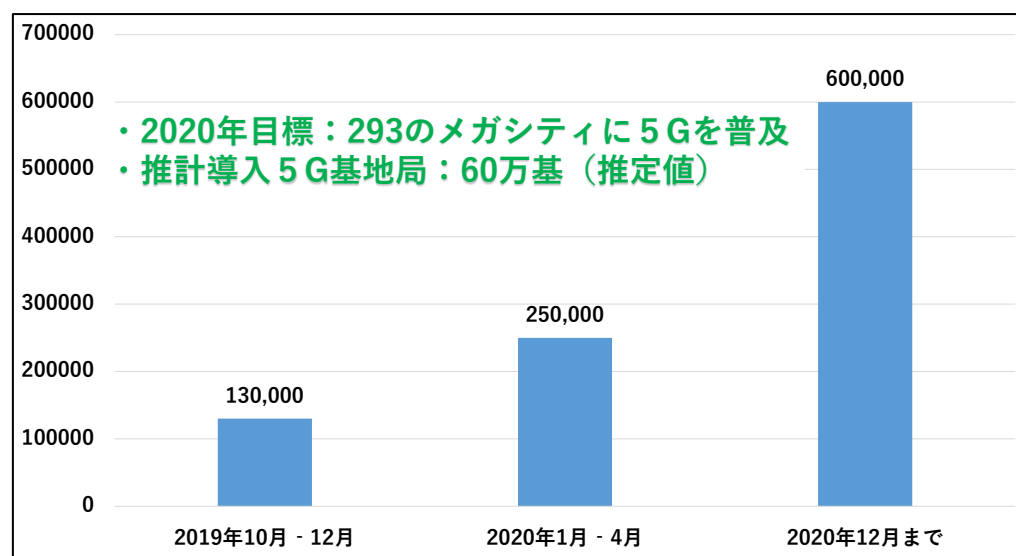
出典：MAEKLINES⁴³、EV VOLUMES.COM⁴⁴、中国政府⁴⁵公開資料に基づき作成。

3) 次世代ネットワークと 5G の普及拡大

中国政府は 5G の普及にも力をいれている。次世代ネットワーク構築に基づく 5G 技術や AI 技術の応用は、製造業の高効率化、都市管理のスマート化に貢献でき、低炭素社会の実現に欠かせない次世代 IT 技術とされている。例えば、深セン市龍岡区政府と華為グループが共同で開発した都市マネジメントシステム（IOC スマートセンター）は、区政府内 60 以上の部署に分散していた 280 以上の業務システムを統合し、区域内の 3 万カ所の定点カメラの映像を同時に処理できる。このシステムの導入により、煩雑な行政手続の簡素化・一本化、治安悪化率の予測・早期対応、効率的な道路交通管理を可能にした。特に、このシステムの運用により道路交通の輸送効率が 8%も向上し、同規模都市の中で渋滞が最も少ない都市となった⁴⁶。

政府報告書は、2020 年末までに、293 の大規模都市（人口 25 万人以上）に 5G を普及させる目標を掲げている。この目標が達成できた場合の推定導入量は 60 万基になる（図 18）⁴⁷。

図 18 中国における 5G 基地局導入の実績と目標（単位：基）



出典：中国工業・デジタル化部「2019 年通信業統計公報解説」、新華網「2020 年 5G ネットワークはすべての地級市に普及」などに基づき筆者作成。

⁴³ 詳細は、以下を参照。

https://www.marklines.com/cn/statistics/flash_sales/salesfig_china_2019

⁴⁴ 詳細は、以下を参照。<https://www.ev-volumes.com/>

⁴⁵ 詳細は、以下を参照。http://www.gov.cn/xinwen/2020-01/07/content_5467341.htm

⁴⁶ テンセント「深センは渋滞のない一線都市に？華為専門家がスマートシティについて解説」
<https://new.qq.com/omn/20190523/20190523A0PAS9.html>

⁴⁷ 新浪财经「工業・デジタル部：年内 5G 基地局導入量 60 万、5G 携帯出荷量 1.8 億台」
<https://finance.sina.com.cn/china/gncj/2020-06-06/doc-irczymk5541028.shtml>

2019 年 10 月から導入を開始した 5G 基地局の導入量は、同年 12 月には 13 万基⁴⁸、2020 年 4 月末には 25 万台までに拡大した。特に、今年に入ってから、1 週間に 1 万機ずつ増える勢いである。5G 通信回線契約者数も順調に増え、4 月末まで時点で 3600 万人に達した⁴⁹。

今後 5 年間、5G 導入による間接的な経済波及効果は 24.8 兆元（約 794 兆円）、間接的な経済貢献規模は 8.5 兆元（約 136 兆円）に達するとの試算もある⁵⁰。

このように、EV の導入拡大や製造業の高効率化、都市管理のスマート化に資する 5G 技術の導入拡大は、低炭素社会の実現に貢献できるものと考えられる。

⁴⁸ 中国工業・デジタル化部「2019 年通信業統計公報解説」、新華網「2020 年 5G ネットワークはすべての地級市に普及」

<http://www.miit.gov.cn/n1146312/n1146904/n1648372/c7696411/content.html>

⁴⁹ 中国工業・デジタル化部・部長が 5 月 15 日の記者会見で述べた。詳細は、全人大会議記者会見資料を参照。news.cn/politics/2020lh/zb/bztd/bztd2/index.htm

⁵⁰ 新華網「2020 年 5G ネットワークはすべての地級市に普及」

http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-12/27/c_1125393212.htm

4. 第14次5ヵ年計画期間（2021年-2025年）への見通し

政府報告からは、第14次5ヵ年計画期間（2021年-2025年）に向けた気候変動対策関連の明確なメッセージは読み取れなかった。ただ、会期中における政府記者会見や全人大代表の政策提言（以下、代表提案）などを通じて、ある程度方向性を見出すことはできる。

ここで注目されるのは、代表提案である。中国法制度上、代表提案に対して、関係政府機関や関連組織は公式な回答文を作成しなければならず、回答文およびその結果について、すべて公開するルールとなっている⁵¹。代表提案が法令や政策そのものに反映される事例は珍しくはないため、代表提案から一定の政策論的な動向を読み取ることはできる。

（1）生態環境部・部長のコメント

5月25日の記者会見において、中国生態環境部・部長は、第14次5ヵ年計画期間に向けた見通しとして、「我が国の重工業中心の産業構造と石炭を主要エネルギー源とする構造は変わっておらず」、「第14次5ヵ年計画期間において引き続き努力する必要がある」と述べた。そして、引き続き、産業構造の適正化（第三次産業の拡大）、低炭素型発展モデルへの転換の促進に取り組むべきであると指摘した。

（2）全人大代表の提言：再生可能エネルギーの導入拡大、炭素税の早期導入、絶対量CO₂削減目標の導入

全人代代表（日本の国会議員相当）であり、陽光電源社（SUNGROW）⁵²社長でもある、曹仁賢（以下、曹代表）の代表提案⁵³が注目を集めている。中国太陽光発電協会副理事長、安徽省新エネ協会会長も兼任している曹代表は、非化石エネルギーの割合を2030年までに25%、2050年までに50%までに拡大すること、そして2025年の導入目標として、太陽光発電3億kW以上、風力1.5億kW以上が必要であると提案した。

その上で、これまでの取り組みの反省点として、国家計画と再エネ産業発展とのギャップを指摘した。つまり、第13次5ヵ年計画期間において、再エネの国内投資は2.5兆元（約40兆円）に、達しており世界最大の投資先となっているにもかかわらず、政府の導入目標は実際の導入量に比べ保守的であり、結果としてインフラ整備の遅れや補助資金不足⁵⁴などの

⁵¹ 代表提案に対する政府回答の内容については、財政部のホームページを参照。

<http://www.mof.gov.cn/gkml/tianbanli/>

⁵² 会社のホームページは以下を参照。

<https://cn.sungrowpower.com/index.php?s=/Home/AboutUs/greetings.html>

⁵³ 中案在線「全国人大代表曹仁賢：第14次5ヵ年計画期間中における再生可能エネルギー割合の大幅拡大に関する提案」 <http://ah.anhuinews.com/system/2020/05/25/008432866.shtml>

⁵⁴ 中国では、補助金の未払い問題が深刻化しており、その額、2017年末時点で、すでに1000億元を超えていることが分かった。理由は、附加金の基準を、2006年の0.001元/kWhから2016年の0.019に、つまり19倍に引き上げたにもかかわらず、急激に膨らんだ補助金の需要に追いついていないからである。また、発電実績の確認と補助金申請、支払い手続きが一年半以上かかってしまうことも一因として挙げられる。抜本的な対策を講じない限り、2020年まで、2000億元の未払い金が発生するとの指摘もある。詳細は、金振「シリーズ激動中国：その8

問題につながったと結論付けた。さらに、再生可能エネルギーの発電コスト⁵⁵が石炭火力に近づいているいまだからこそ、反省を生かし、導入拡大を加速すべきだと主張した。

以上のほか、曹代表は炭素税導入についても提案し（表 6）⁵⁶、そのメリットとして、1）パリ協定における中国削減目標の達成への貢献、2）低炭素産業の発展に有利であること、3）炭素関税などの貿易障壁を回避できる（WHO 規則上、国内炭素税を導入している国に対し炭素関税を課すことは重複徴税に当たる可能性がある）、の 3 点を挙げた。

表 6 曹代表による炭素税導入提案の内容

項目	内容
炭素税計算根拠	化石燃料炭素含有量
徴収対象	まずは、生産活動段階、段階的に消費段階までに拡大
炭素税率	50 元-150 元/tCO ₂
既存排出量取引制度の関係	当面は両立（重複取引・税徴収の回避）、最終的には炭素税に一本化

出典：国際能源網「全国人大代表曹仁賢：迅速な炭素税導入に関する提案」に基づき筆者作成。

その他に目されるものとしては、李玉珍代表からは、第 14 次 5 カ年計画期間（2021 年 - 2025 年）において絶対量 CO₂ 削減目標を導入すべきとの提案があった。今まで中国政府が導入した国内、または国際削減公約は、GDP 当たりの CO₂ 削減目標であるため、削減目標を達成しても経済規模が拡大するにつれ、全体 CO₂ 排出量も増える傾向にあった。事実、2005 年における中国 GHG 排出量は 72.49 億トン（CO₂ 換算トン、土地利用関連排出量も含む）であるのに対し、2014 年にはすでに 1.5 倍増の 111.86 億トンに達した⁵⁷。一方、中国の GDP の場合、2005 年（18.7 兆元） - 2014 年（64.4 兆元）の間に 3.4 倍も拡大した⁵⁸。

中国政府の公式な発表によると、2018 年における GDP 当たりの CO₂ 排出量は、2005 年比 45.8% 減となり、2020 年まで 45% まで削減するという国際公約の上限値を 2 年前倒しで達成した⁵⁹。背景には、国内削減目標の野心度が 2020 年国際公約のそれを上回っている点が挙げ

再生可能エネルギー補助金制度の現状と課題」、地球温暖化、2019 年 1 月号を参照。

⁵⁵ 太陽光発電設備の導入コスト、発電コストの現状については、金振「シリーズ激動中国：その 9 転換期を迎える中国太陽光発電政策」、地球温暖化、2019 年 3 月号を参照。

⁵⁶ 国際能源網「全国人大代表曹仁賢：迅速な炭素税導入に関する提案」 <https://m.in-en.com/article/html/energy-2291425.shtml>

⁵⁷ 中国「中国気候変動変化に関する第二次 2 年更新報告書」、2018 年。英訳は以下の参照。
<http://en.ccchina.org.cn/archiver/ccchinaen/UpFile/Files/Default/20191031142846520774.pdf>

⁵⁸ 中国統計局「2019 年統計年鑑」を参照。

<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2019/indexch.htm>

⁵⁹ 詳細は、國務院記者会見資料「我が国は 2020 年 CO₂ 削減目標の国際公約を早期に達成した」を参照。http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/28/content_5456537.htm

られる。

前述のように、2020 年における GDP 成長率が不透明であるなか、中国が省エネ目標や CO₂ 削減目標の達成は比較的に容易であること、非化石エネルギーの割合や EV 導入量の拡大の将来性を考慮した場合、中国の CO₂ 削減ポテンシャルは十分活かしきれていない。

中国政府は、すでに、第 14 次 5 ヶ年計画の準備作業に入っている。上記のような大表提案が計画づくりのプロセスにどこまで反映されるかについては、引き続き注目して必要がある。

5. まとめ

本稿の主な分析結果は、冒頭の概要を参照されたい。以下では、簡単なレビューと今後の展望について述べたい。

中国にとっての 2019 年と 2020 年の前半は、世界経済の鈍化、米中貿易摩擦の長期化、コロナ問題の勃発など、山積の課題に対処しなければならない時期であった。米中貿易摩擦の影響もあり、中国の 2019 年の GDP は前年比 6.1%の成長に止まった。

2020 年 1 月-3 月における GDP 成長率は、昨年同時期に比べ 6.8%下落するなかで開催した中国第十三期全国人民代表大会第 3 次会议では、内需拡大、雇用安定にフォーカスした政策パッケージを成立させた。

コロナ対策に関連する予算措置規模は、9.2 兆元（約 147.2 兆円）と推計され、「新エネ自動車の普及と EV 充電スタンドの拡充」や次世代通信設備や 5G 技術などへの重点的な投資方針も決まった。

2020 年以降における中国経済の GDP 成長率が不透明であるため、第 13 次 5 ヶ年気候変動目標の達成の見通しに変数が生じた。とはいえ、非化石エネルギー目標は一年前倒しで達成しており、2020 年における省エネ目標や CO₂ 原単位削減目標の達成も、比較的にハードルが低い。

一方、グリーン産業に対する地方政府の投資拡大が見込まれ、取り分け、EV の導入拡大や製造業の高効率化、都市管理のスマート化に資する 5G 技術の導入拡大の可能性が広がり、低炭素社会に向けた中国の動きが加速しているようにも見える。

また、今回の全人大会議期間において、全人大代表らにより再生可能エネルギーの導入拡大や炭素税の早期導入、第 14 次 5 ヶ年計画期間での絶対量 CO₂ 削減目標の導入、といった提案もあった。

中国における CO₂ 削減ポテンシャルは十分活かしきれていない。上記のような大表提案が第 14 次 5 ヶ年計画づくりのプロセスにどこまで反映されるかについては、引き続き注目して必要がある。

