

中国の炭素排出権取引に関する制度及び立法体系



弁護士法人大江橋法律事務所
弁護士 竹田 昌史

PROFILE



上海輪凌法律事務所
律師 翁 宏斌

PROFILE

一、はじめに

昨年11月、「国連気候変動枠組条約」第26回締約国会議（COP26）において、産業革命からの気温上昇の抑制目標を1.5°Cとする合意がなされたことが、ニュースや新聞等で大きく報じられました。地球の気候変動問題は深刻な脅威となっており、各国では、世界の生態環境の持続可能な発展を維持するために、自国の利害と妥協のはざまにありながら、協力のための枠組みや共通の目標を通じたコンセンサスが得られ始めています。

中国でも、2020年9月22日、第75回国連総会の場において習近平総書記は、中国を代表して「2030年までに二酸化炭素（CO₂）の排出量をピークアウトさせ、2060年までにカーボンニュートラル（炭素中立）を実現することを目指す」と表明し、3060計画が正式に宣言されました。

今回のニュースレターでは、中国で始まった炭素排出権取引について解説していきます。

二、カーボンピークアウトとカーボンニュートラルとは何か¹

中国においてカーボンピークアウトとは、温室効果ガスの中でも特に二酸化炭素の年間総排出量がある特定の時期に史上最高のピークに達し、その後、徐々に減少していくことをいいます。そしてカーボンニュートラルとは、企業、団体又は個人が一定時間内に直接又は間接的に産出する温室効果ガスの総排出量と、植樹や植林、省エネ、排出削減等の方法を通じた温室効果ガスの吸収量とを相殺することにより、その「ゼロ排出」を実現することをいいます。

両者は、温室効果ガス排出量を削減するために経るべき2つのステップです。また政策面でも、2030年のカーボンピークアウト、2060年のカーボンニュートラルに向けた政策の枠組みが徐々に見えてきており、例えば、2021年9月には共産党中央委員会及び国務院によりカーボンピークアウト及びカーボンニュートラルに向けた意見文書が公布され、翌10月には国務院により2030年のカーボンピークアウトに向けた行動方案の通知が公布され、エネルギーの低炭素化への取組や、各工業分野でのカーボンピークアウトに向けた方向性が示されています。その中でも特に注目を集めている制度が、炭素排出権取引と炭素税の制度です。

三、炭素排出権取引と炭素税とは何か

1. 炭素排出権取引

炭素排出権取引とは、二酸化炭素の排出権（割当量）を一種の商品とみなし、二酸化炭素を排出する必要がある買主が、売主に対して一定額を支払うことで、一定量の二酸化炭素排出権（割当量）を取得することにより行われる取引をいいます。炭素排出権取引の目的物は、炭素排出権（割当量）、つまり認証排出削減量（Certified Emission Reduction、CER）です。この割当量の総量に関する方案は、国連気候変動枠組条約及びパリ協定に従って国家（生態環境部）が策定し、その後、省レベルの生態環境局によって、排出量を削減する必要がある業界又は企業に対して割り当てられます。このようにして、炭素排出割当量の一級市場が形成されます。また、二級市場は、排出量を抑制する必要がある企業又は投資機関が取引を行う市場をい

¹「カーボンピークアウト」や「カーボンニュートラル」では、メタン等を含めた温室効果ガス全般を指すこともありますが、中国の場合、現時点では温室効果ガスの排出量が多い二酸化炭素を主に念頭に置いて制度設計されています。

ます。

価格メカニズムに基づく炭素排出権取引には、次のようなメリットや課題が挙げられます。

炭素排出権取引のメリット	現時点での課題
<ul style="list-style-type: none">・明確な総量抑制目標が設定されていることから、目的を達成しやすく効率がよいため、削減効果が顕著である。・市場メカニズムに従うことから、炭素排出権の流通と取引が十分に行われる。・炭素税のように法令策定に伴う各業界からの抵抗が少ない。・他国の炭素排出権取引システムとの国際的な連携が容易である。	<ul style="list-style-type: none">・制度が未成熟であるため、過剰な価格変動があれば、炭素排出削減コストの不確実性につながる。・現在の制度では、取引へ参入、報告、監督・管理、処罰等の制度の構築が必要であり、管理コストが高い。

2. 炭素税

炭素税とは、その名のとおりに、二酸化炭素の排出に課せられる税金であり、二酸化炭素を排出する事業単位・企業である限り、排出量に応じた税金を支払う必要があります。

現状では、中国で既にスタートしているのは炭素排出

権取引であり、炭素税はまだ始まっていません。中国政府としては、炭素税にも大きな関心を寄せています。しかし、電気や鉄鋼等の炭素排出量が多い伝統産業は上流・中流域に集中しており、大規模な中央企業や国営企業がメインです。そのため、企業が完全にクリーンエネルギーや低炭素化へのモデル転換を終えていない状態で炭素税を課すとなると、かなりの抵抗が予想されます。加えて、中国の既存の燃料税（資源税）、車両・船舶税、車両購入税等の税金には、すでに炭素税の意味合いが反映されていて、広義の炭素税制であると理解することもできます。したがって、3060計画で定める炭素排出量削減目標を達成するための時間がやや緊迫している現状では、より適切なツールは炭素排出権取引であるといえます。

四、炭素排出権取引の立法体系及び運営メカニズム

1. 立法体系

中国では10年前からすでに炭素排出権取引に関連する作業が継続的に行われており、炭素排出量の削減はこれまでもずっと製造及び開発の目標とされてきました。大まかにまとめると、過去10年間の炭素排出権取引に関する国家レベルの関連文書は次の表²に示すとおりです。

公布日	文書番号	文書名称	主な内容
2011.10.29	発改弁気候[2011]2601号	国家発展改革委員会弁公庁「炭素排出権取引パイロット作業の展開に関する通知」	2省5市で炭素排出権取引を試験的に実施。
2013.11.12	-	「改革の全面深化における若干の重大問題に関する中共中央の決定」	全国的な炭素排出権取引市場の建設を改革の全面深化のための重点タスクの一つに指定 ³ 。
2014.12	発改令17号	「炭素排出権取引管理暫定弁法」	全国的に統一された炭素排出権取引市場の基本的な枠組みについて、初めて国家レベルで明確化。
2016.01.11	発改弁気候[2016]57号	国家発展改革委員会弁公庁「全国的な炭素排出権取引市場始動のための重点作業を確実に徹底することに関する通知」	全国的な炭素排出権取引市場の建設を共同で推進し、2017年から全国的な炭素排出権取引を始動することを明記。
2017.12.18	発改気候規[2017]2191号	国家発展改革委員会「全国炭素排出権取引市場建設方案（発電業界）」の公布に関する通知	全国的な炭素排出権取引市場が正式に始動。
2020.12.31	生態環境部令第19号	「炭素排出権取引管理弁法（試行）」	全国的な炭素排出権取引システムの正式な運営が開始。政府により、炭素排出割当量、企業の適用範囲、商品の価格制定メカニズム等の体系的な導入。

² 参照：<http://www.tanpaifang.com/tanjiaoyi/>

³ 中国が全国的な炭素排出権取引市場の建設作業を正式にスタートしたことを意味します。

2021.05.14	生態環境部公告 2021年第21号	「炭素排出権登記管理規則（試行）」 「炭素排出権取引管理規則（試行）」 「炭素排出権決済管理規則（試行）」	全国的な炭素排出権取引市場の管理規則体系が明確化。
------------	----------------------	---	---------------------------

上の表から分かるように、炭素排出権取引を管轄する機関は、2018年以降、国家発展改革委員会から生態環境部に変更されています。生態環境部とは、2018年3月の第13回全国人民代表大会で承認された国務院機構改革に基づき創設された部門で、従来の環境部、国家発展改革委員会、国土資源部及び水利部等の各部門の関連する部署及び権限が統合されたものです。法律及び行政法規のレベルでは炭素取引に関する具体的法令が存在せず、現状では、生態環境部によって公布された部門規則が炭素排出権取引に関する最上位の法規規範文書となります。

2020年12月31日に公布された「炭素排出権取引管理弁法（試行）」（以下、「弁法」といいます。）では、全国炭素排出権取引市場について、国レベル-省レベル-市レベルという3段階の管理システムが採られています。まず国家レベルでは、生態環境部が全国的な炭素排出権取引市場の構築という機能を果たします。具体的には、第一に、対象となる温室効果ガスの種類と業界の範囲を画定すること、第二に、全国炭素排出権の登録登記機関と取引機関を構築し、それぞれの登記システムと取引システムを構築すること、第三に、全国的な炭素排出権取引及び関連活動の技術規範を策定すること、第四に、これが最も重要となりますが、炭素排出権割当総量を制定して配分計画を確定することといった機能が含まれます。次に、省レベルの生態環境主管部門は、生態環境部の方案に基づき、その管轄する行政区域内の重点的排出企業に対して、年間の炭素排出量を割り当てます。また炭素排出割当量の分配と清算、温室効果ガス排出レポートの検証等の関連活動を組織・展開するとともに、監督と管理を実施します。次に、市レベルの生態環境部門は、省レベルの部門に協力して関連する作業を具体的に実施するとともに、監督と管理を実施する責任を負います。

2. 運営メカニズム

弁法の公布後、生態環境部は2021年5月14日に、炭素排出権の登記、取引及び決済に関する管理規則（試行）を公布しました。これにより、従前からあった地方都市の試験的な取引市場の規則も併せて、全国の炭素排出権取引の管理規則の共通の枠組みが構築されました。

(1) 登記登録

炭素排出権取引に参加するには、まず、炭素排出権の主体として登記登録を行う必要があります。「炭素排出権登記管理規則（試行）」の規定によれば、重点排出企業及び規定の要件を満たす機関と個人が、全国炭素排出権登記の主体となります。ここで重点排出企業とは、全国炭素排出権取引市場の対象となる業界に属していて、かつ温室効果ガスの年間排出量が二酸化炭素換算で2.6万トンに達する事業者をいいます。

取引への参加条件を満たす企業等は、全国炭素排出権登録登記機構（以下、「登録登記機構」といいます。）に対して登記口座（一主体につき一口座）の開設を申請し、登記主体の基本情報、連絡先及び関連する証明資料などを提出します。登録登記機構は申請資料を受け取ると、まずは形式審査のみを行い、形式審査に合格した場合は、5営業日以内に実名口座を開設します。その後、登録登記機構は、取引に参加する企業等が省レベルの生態環境部から取得した割当量の分配確定結果に基づき、登記主体のために初期分配登記を行います。この初期分配登記により、登記申請をした企業等は、全国炭素排出権取引システムにおいて取引を行う資格と権利を得たこととなります。

(2) 取引

実名口座が開設され、初期分配登記が完了すると、全国炭素排出権取引システム内において、炭素排出権の取引を行うことができるようになります。

取引は、協議による譲渡、オークション方式及びその他の方法に分けられます。協議による譲渡は、公示協議取引と大口協議取引に分けられます。前者の公示協議取引とは、取引主体が取引システムの中で売却又は買取の公示申告を提出して、買取を希望する譲受人、又は売却を希望する譲渡人が、公示申告について協議して、取引の成立を確認するという取引方法です。この方法においては、1回の最大申告量は二酸化炭素換算で10万トン未満とされており、その成約価格は、前の取引日の終値のプラスマイナス10%以内で確定しなければなりません。これに対し、後者の大口協議取引とは、取引の双方が取引システムを介して「引き合い」、「見積り」を行った上

で取引の成立を確認する方法です。この方法においては、1回の売買における最大申告量は、二酸化炭素換算で10万トン以上でなければなりません。更にその成約価格は、前の取引日の終値のプラスマイナス30%以内で確定しなければなりません。なお、大口協議取引は、取引の過程において、売買を申告した相手方と直接対話をし、価格交渉を行うことができます。そのため、公示協議取引は少額取引でルールに準拠したものであり、大口協議取引は高額取引で直接的に行われるものと理解できます。

これらの2つに加えて、オークション方式もよく使われる取引方法です。オークション方式では、取引の主体が取引機関に対して売却又は買収の申請を提出すると、取引機関がオークションの公告を行います。譲受又は譲渡を希望する複数の譲受人又は譲渡人が、規定に従ってオファーを出し、所定の期間中に取引システムを介して取引が成立します。この取引方法は、競売と同じような形式がとられます。

取引の当事者が自分に適した取引方法を選択すると、取引価格の計算式に基づいて取引を実施することができます。炭素排出割当量の取引は、「二酸化炭素換算で1トン当たりの価格」を計算の単位としています。そして申告量の最小の変動単位は二酸化炭素換算で1トン、価格の最小の変動単位は0.01人民元とされます。申告した取引がシステムに受理されると、その申告は直ちに有効となります。有効となった取引の資金と商品はロックされ、システムによる成約を待つこととなります。売買の申告がシステムにより成約になると直ちに取引は成立し、買い入れた商品を、取引日の当日に再度売却することはできません。ただし、売却により得られた資金については、取引当日の他の取引に利用することができます。

(3) 決済

毎日の取引が終了すると、登録登記機関は、取引システムによる成約結果に基づいて、各取引主体について炭素排出割当量と資金の全部を逐一清算し、一括で収受を行った上で、決済の結果を取引機関にフィードバックします。取引機関は、この結果に基づいて炭素排出割当量と資金の受領・支払を完成させ、取引主体に対して決済データを発送します。

(4) 割当量の清算

割当量の清算とは、取引決済制度の一種であり、上記弁法の中ではやや抽象的に規定されています。簡単に言えば、炭素排出権取引を通じて購入した割当量を使用し

て、企業が自社の毎年の実際の排出量を相殺することを行います。例えば、2020年における実際の二酸化炭素排出量が100トンであったA社が2021年の割当量の清算を行う場合、A社は、生態環境主管部門に対して、実際の排出量と同量以上の割当排出量を提出する必要があります。そのため、もしA社に割り当てられた排出量が100トンであれば、A社は当該100トン分の割当排出量をそのまま提出すればよいことになります。しかし、もしA社に割り当てられた割当排出量が80トンであれば、2020年の実際の排出量との差額の20トンについて、A社は排出権取引市場において、余剰割当量を持つ他社から購入した上で清算しなければなりません。これに対し、もしA社に割り当てられた割当排出量が120トンであれば、A社は清算するときに120トンの割当量すべてを充当して償却することもでき、また、実際の排出量100トンとの差額余剰分である20トンの割当排出量を排出権取引市場で売却したり、或いは翌年に繰り越すこともできます。

更に、割当排出量の清算制度の中には、「国家認証を受けた自主的排出削減量」を用いて炭素排出割当量を相殺して清算する仕組みもあります。この「国家認証を受けた自主的排出削減量（Chinese Certified Emission Reduction、CCER）」とは、中国の再生可能エネルギー、林業カーボンシンク、メタン利用などのクリーンエネルギープロジェクトによる温室効果ガスの排出削減効果について、国家レベルで定量化して認証を行うものです。重点排出企業は、毎年、この認証済みの排出削減量を使って上記の清算すべき割当量と相殺することができますが、その相殺率は、清算すべき割当量の5%を上限とすることとされています。このような仕組みは、重点排出企業に対して、クリーンエネルギープロジェクトへの積極的な参加を促し、参加の代価として、自社の炭素排出に関するストレスを軽減させようという国家レベルの奨励策になります。

五、最後に

炭素排出権取引は、中国が2030年までのカーボンピークアウトと2060年までのカーボンニュートラルを達成するための重要な政策ツールであるといえます。長年にわたる地方での試験的な取引の経験は、現在の全国規模の炭素排出権の取引機関、取引システムを実施するにあたり重要な前提基盤となっています。しかし、全国規模の炭素排出権取引制度は導入されたばかりであり、例えば

全国炭素排出権取引市場と地方の試験的炭素排出権取引市場との関係、個人投資家の参入ルール、参入要件、及び炭素排出権取引から派生する金融商品の問題など、依然として多くの問題の解決が待たれる状態にあります。中国に生産拠点を多く抱える日本企業にとって炭素排出量の軽減及び排出権取引市場を通じた調整は、業界毎に切迫の程度は違うもののいずれ避けて通れない問題といえます。そのため、炭素排出権取引の分野における法令の公布、細分化及び実際の運用に関する解釈などに今後引き続き注意を払っていく必要があると思われます。

以上

具体的な事案に関するお問い合わせ✉メールアドレス： info_china@ohebashi.com

[back to contents](#)

本ニュースレターの発行元は弁護士法人大江橋法律事務所です。弁護士法人大江橋法律事務所は、1981年に設立された日本の総合法律事務所です。東京、大阪、名古屋、海外は上海にオフィスを構えており、主に企業法務を中心とした法的サービスを提供しております。本ニュースレターの内容は、一般的な情報提供に止まるものであり、個別具体的なケースに関する法的アドバイスを想定したものではありません。本ニュースレターの内容につきましては、一切の責任を負わないものとさせていただきます。法律・裁判例に関する情報及びその対応等については本ニュースレターのみに依拠されるべきでなく、必要に応じて別途弁護士のアドバイスをお受け頂ければと存じます。