

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	EU の気候変動政策
他言語論題 Title in other language	Climate Policies in the EU
著者／所属 Author(s)	鈴木 良典 (SUZUKI Yoshinobu) / 農林環境課
書名 Title of Book	岐路に立つ EU 総合調査報告書 (The European Union at the Crossroads)
シリーズ Series	調査資料 2017-3 (Research Materials 2017-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2018-03-20
ページ Pages	135-149
ISBN	978-4-87582-808-2
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	EU、環境政策
摘要 Abstract	EU は、気候変動政策を積極的に推進してきた。本稿では、EU の気候変動政策と国際交渉における取組を概観し、EU 域内排出量取引制度の動向と英国の EU 離脱の影響について紹介する。

- \* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。
- \* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# EU の気候変動政策

鈴木 良典

## 目次

はじめに	Ⅲ EU ETS の動向
Ⅰ EU の環境政策	1 EU ETS の制度概要
1 EU 環境政策の展開	2 排出枠の需給動向と制度改革
2 EU 環境政策の政治的背景	Ⅳ Brexit とその影響
Ⅱ EU の気候変動政策と国際交渉	1 英国の気候変動政策への影響
1 EU 気候変動政策の展開	2 EU の気候変動政策への影響
2 気候変動に関する国際交渉と EU	おわりに

## はじめに

欧州連合（European Union: EU）は環境政策に積極的であり、気候変動政策についても、域内において積極的に推進してきたほか、国際交渉の場でもリーダーシップを取ってきた。本稿では、EU の環境政策及び気候変動政策と、気候変動に関する国際交渉における取組について、これまでの経緯を整理する。その上で、現在 EU の気候変動政策の中心的な政策手段である欧州排出量取引制度（The EU Emissions Trading System: EU ETS）の動向、英国の EU 離脱（以下「Brexit」という。）が気候変動政策に及ぼす影響について概観する。

## Ⅰ EU の環境政策

### 1 EU 環境政策の展開

1957 年、共通市場の形成を目的として欧州経済共同体（European Economic Community: EEC）が創設された。当時は環境問題への関心は低く、EEC 条約にも環境政策に関する明示的な規定は存在しなかった。しかし、1960 年代以降、環境問題の深刻化に伴い、EEC でも環境保全の重要性が認識されるようになった。1972 年 10 月の EEC 加盟国首脳会議で EEC の共通政策として環境保全に取り組む必要があるとの認識が共有され、翌 1973 年には、環境に関する EEC の優先的な政策目標を定める第 1 次環境行動計画（Environment Action Programme: EAP）が策定された。その後、1977 年には第 2 次 EAP、1983 年には第 3 次 EAP が策定され、環境関連の立法が蓄積されていった。しかし、この時期の環境立法は、前述のとおり EEC 条約に環境立法の明示的根拠がないことから、共通市場形成を建前上の目的として実施されていた。<sup>(1)</sup>

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 29(2017)年 12 月 20 日である。

(1) 東史彦「EU 基本条約における環境関連規定の発展」庄司克宏編著『EU 環境法』慶應義塾大学出版会, 2009, pp.47-51; 奥真美「EU 環境法の動向」新美育文ほか編『環境法大系』商事法務, 2012, pp.1063-1064; 白井陽一郎『環境の EU、規範の政治』ナカニシヤ出版, 2013, pp.6-8, 12-16.

1987年に発効した単一欧州議定書によるEEC条約改正に伴い、同条約に環境に関する規定が明文化された<sup>(2)</sup>。これにより、EECとして環境政策に取り組むことに関する法的な曖昧さが取り除かれ、これ以降EECの環境政策は発展期を迎えたとされている。1993年に発効したマーストリヒト条約による改正では、欧州諸共同体(European Communities)の1共同体であったEECが、EUの1組織としての欧州共同体(European Community: EC)に改められたことに伴い、EEC条約改めEC条約の環境関連規定が強化された<sup>(3)</sup>。1999年に発効したアムステルダム条約による改正では、EC条約第6条に、政策措置全般の採択過程において環境への配慮を義務付ける環境統合原則(integration principle)が規定された。このように環境立法に関する法的基盤が整備された一方で、1990年代を通じてECレベルでの環境立法の件数は減少していった。大量の立法作業が一段落したことに加え、EUによる規制が過剰であるとの指摘や、立法過程への市民参加の強化を求める声が出始めたことも理由の1つであった。しかし、域外との国際環境協力に対しては、1997年の京都議定書(後述)採択への貢献等に見られるように、共同体が一体となって積極的に関与しており、そのことが域内の環境政策を発展させる契機となった。<sup>(4)</sup>

2001年に経済・社会・環境の三本柱からなる「持続可能な発展のための戦略」<sup>(5)</sup>が欧州理事会(European Council)で採択された<sup>(6)</sup>。これによりEUの環境政策は、個別の環境規制の積み上げから、経済・社会分野と並ぶ総合戦略の一翼を担うものとなった。また、立法に基づく規制・命令だけでなく、市場を活用した経済的手段や自主規制等の手法も重視されるようになり、政策手段の多様化が進展した。2009年に発効したリスボン条約による改正では、EC条約がEU運営条約に改称されて従来のECは消滅し、EUが環境政策の主体として位置付けられた。また、EU運営条約中には、欧州議会(European Parliament)の権限強化や加盟国議会の関与の拡大など、民主的で透明性の高い意思決定プロセスを確保するための規定が盛り込まれた<sup>(7)</sup>。現在の環境政策については、2013年に採択された第7次EAPで、2020年までの政策方針が定められている<sup>(8)</sup>。

## 2 EU環境政策の政治的背景

EUが環境政策に積極的であるのは、環境問題を実態的に解決することにとどまらず、2つの政治的な狙いがあったと指摘されている。1つは、欧州統合の促進である。EUは加盟国間における環境規制の調和に向けた取組を、統合促進へ向けた政治的メッセージとしても利用してきた。もう1つは、対外的なプレゼンスの向上である。EUは環境重視の規範を追求し、その姿を国際社会に示すことによって、環境問題をめぐる国際政治においてリーダーシップを発

(2) EEC条約第3部「共同体の政策」中に「第Ⅶ編 環境」が創設され、EEC条約第130r条から第130t条までが明文の環境関連規定(第130r条は環境政策の目的・原則、第130s条は立法手続、第130t条は加盟国の裁量をそれぞれ規定)となった。

(3) 例えば、EC条約第130r条第1項で規定するECの環境政策の目的に、「地域的又は世界的な環境問題への対処のための国際レベルでの措置推進」が追加された。(東 前掲注(1), p.57.)

(4) 同上, pp.56-62; 奥 前掲注(1), pp.1064-1065; 白井 前掲注(1), pp.20-21, 38-41.

(5) Commission of the European Communities, "A sustainable Europe for a better world: A European Union strategy for Sustainable Development," COM(2001) 264 final, 2001.5.15.

(6) "Presidency Conclusions: Göteborg, 15 and 16 June 2001," pp.4-8. European Council website <<http://www.consilium.europa.eu/media/20983/00200-r1en1.pdf>>

(7) 東 前掲注(1), pp.63-64; 奥 前掲注(1), pp.1065-1066; 白井 前掲注(1), pp.22, 30-31, 58-61.

(8) 具体的には、①自然資源を保護・強化する、②資源効率的で、環境親和的で、競争力のある低炭素経済へと転換する、③環境に関連した健康・福祉への圧力やリスクからEU市民を保護するという3つの主要な目標を掲げている。(Decision 1386/2013/EU [2013] OJ L354/171.)

揮してきた。他方で、EUのそうした行動は、域内の高い環境スタンダードを域外にも認めさせ、それによって域内ビジネスに先行者利得（first-mover-advantages）をもたらし、有利な競争条件を作りだそうとする戦略の側面もあると指摘されている。<sup>(9)</sup>

## II EUの気候変動政策と国際交渉

### 1 EU気候変動政策の展開

EUは、気候変動政策について、高い温室効果ガス削減目標を掲げ、それを達成するための先進的な政策を実施する姿を示すことで、国際社会をけん引してきたと評価されている<sup>(10)</sup>。EUの気候変動政策の強みとしては、①将来のビジョンを描き、その実現のために現在何をすべきかを考える「バックキャスティング」(backcasting)を、様々なデータの収集と分析に基づき行っていること<sup>(11)</sup>、②積極的な気候変動政策が社会から支持されていること<sup>(12)</sup>等が指摘されている。以下では、EUによる削減目標設定やその達成に向けた政策の経緯について述べる<sup>(13)</sup>。

#### (1) 京都議定書までの取組

1980年代後半から1990年代前半にかけて、気候変動対策に関する国際的な協力体制が整備された。1988年の「気候変動に関する政府間パネル」(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)<sup>(14)</sup>設立、1992年の「気候変動に関する国際連合枠組み条約」(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)<sup>(15)</sup>採択等が、その主要な例である。EUが気候変動政策に取り組み始めたのもこの時期である。例えば、1990年に、閣僚理事会(Council)は2000年までに二酸化炭素(CO<sub>2</sub>)排出量を1990年レベルに安定化させるとの決議を採択した<sup>(16)</sup>。1996年には、世界平均気温を工業化以前から2℃以上上昇させるべきではないとの決議がなされた<sup>(17)</sup>。

1997年のUNFCCC第3回締約国会議(COP3)で採択された京都議定書<sup>(18)</sup>により、EUは2008年から2012年まで(第1約束期間)の5か年平均で、温室効果ガス排出量を1990年比で8%削

(9) 白井 前掲注(1), pp.i-ii, 99-105; 和達容子「EUの気候変動政策と環境リーダーシップの行方—COP15からCOP21へ—」『長崎大学総合環境研究』19巻1号, 2016.10, p.16.

(10) 白井 同上, pp.115-116; 和達 同上.

(11) 物江陽子「EUの気候変動対策—COP21に向け、提出された約束草案と日本への示唆—」『ESGレポート』2015.3.31, p.13. <[http://www.dir.co.jp/research/report/esg/esg-report/20150331\\_009604.pdf](http://www.dir.co.jp/research/report/esg/esg-report/20150331_009604.pdf)>

(12) 和達 前掲注(9), pp.17-18.

(13) なお、EUは気候変動に伴うリスクを軽減する「適応策」も実施している。2013年4月には欧州委員会が「EU適応戦略」を採択した。("EU Adaptation Strategy," European Commission website <[https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/adaptation/what_en)>)

(14) 1988年に世界気象機関(WMO)と国連環境計画(UNEP)により設立された組織で、人為起源による気候変化、影響、適応及び緩和方策に関し、包括的な評価を行うことを目的としている。([IPCC(気候変動に関する政府間パネル)]気象庁ウェブサイト <<http://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/ipcc/index.html>>)

(15) 大気中の温室効果ガスの濃度を気候体系に危害を及ぼさない水準で安定化させることを目的とした条約で、1994年3月に発効した。2017年12月20日現在、197か国・機関が締結しており、1995年から毎年、締約国会議(Conference of the Parties: COP)が開催されている。([気候変動に関する国際枠組み(枠組条約, 京都議定書, パリ協定)]2016.11.9. 外務省ウェブサイト <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page1w\\_000117.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page1w_000117.html)>)

(16) Commission of the European Communities, "1.3.77. Conclusions of the Council meeting on climate protection policy," Bulletin of the European Communities, 23(10), 1990.10, p.43.

(17) European Commission, "1939th Council Meeting - Environment -Brussels, 25 and 26 June 1996," 1996.6.26. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-96-188\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-96-188_en.htm)>

(18) UNFCCCの枠組みの下で採択された国際条約で、2005年2月に発効した(締約国数:192か国・機関)。先進国等に対して、法的拘束力のある温室効果ガス排出量の削減目標を設定している。(前掲注(15)参照)

減するという義務を負うことになった。EUの排出削減政策は、1990年代までは統一感のない状態が続いていたが<sup>(19)</sup>、2000年に、欧州委員会（現在のEuropean Commission）の下に欧州気候変動プログラム（European Climate Change Programme: ECCP）が設置され、統一的な政策の検討が開始された。ECCPの下に、欧州委員会、EU加盟国、産業界、環境団体等で構成されるワーキンググループが設置され、排出量取引制度の導入や京都メカニズム<sup>(20)</sup>の活用等が検討された。ECCPでの検討を踏まえ、2003年にEU加盟国全域を対象とする排出量取引制度（EU ETS）を創設する指令<sup>(21)</sup>が採択されたほか、再生可能エネルギー源からの電力推進指令<sup>(22)</sup>など様々な政策が実施された<sup>(23)</sup>。最終的に、京都議定書採択当時のEU加盟15か国全体で、2008年から2012年までの5か年平均で1990年比11.7%の温室効果ガス排出量削減<sup>(24)</sup>を達成し、京都議定書の目標の8%を超過達成した。

## (2) 「20-20-20」目標と2020年気候エネルギーパッケージ

2007年3月に欧州理事会は、EUとしての2020年までの目標として、①温室効果ガス排出量を1990年比で少なくとも20%削減する<sup>(25)</sup>、②最終エネルギー消費に占める再生可能エネルギーの割合を20%に引き上げる、③エネルギー効率を20%改善する<sup>(26)</sup>（努力目標）の3つから成る、いわゆる「20-20-20」目標に合意した<sup>(27)</sup>。2009年4月には、「20-20-20」目標を達成するための「2020年気候エネルギーパッケージ」が採択された<sup>(28)</sup>。その主な内容としては、(a) EU ETSの見直しと拡張、(b) EU ETS対象外の分野（交通、住宅等）における国別の拘束力のある削減目標の設定、(c) 再生可能エネルギーに関する国別の拘束力のある導入目標の設定、(d) 低炭素技術の開発に対する支援、(e) エネルギー効率化の推進などが挙げられる<sup>(29)</sup>。

「20-20-20」目標については、2017年12月現在、全ての目標を達成できる見通しとされて

(19) 1990年代までに導入された政策としては、再生可能エネルギー導入目標の提案(1997年)、省エネ・プログラムの採択(1993年、1996年)、環境汚染防止を主目的とした総合的汚染防止管理指令(1996年)等がある。これらは必ずしも排出削減を主目的としていないものもあり、また担当組織も分散していた。(日本エネルギー経済研究所『地球温暖化対策関連データ等に関する調査(経済産業省委託調査)』2005, p.9-1. <[http://www.meti.go.jp/policy/global\\_environment/report/chapter9.pdf](http://www.meti.go.jp/policy/global_environment/report/chapter9.pdf)>)

(20) 京都議定書は、他国での排出削減プロジェクトの実施による排出削減量や他国の排出割当量を排出枠(クレジット)として取得して、自国の削減目標の達成に用いることを認めている。この仕組みを「京都メカニズム」と呼び、具体的には共同実施(Joint Implementation: JI)、クリーン開発メカニズム(Clean Development Mechanism: CDM)、国際排出量取引(Emission Trading: ET)という3つの制度がある。

(21) Directive 2003/87/EC [2003] OJ L275/32.

(22) Directive 2001/77/EC [2001] OJ L283/33.

(23) 日本エネルギー経済研究所 前掲注(19), pp.9-1-9-2; “First European Climate Change Programme.” European Commission website <[https://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/first\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/eccp/first_en)>

(24) 森林等の吸収源及び京都メカニズムクレジットを加味しない数値。“Kyoto 1st commitment period (2008–12).” European Commission website <[https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/kyoto\\_1\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/progress/kyoto_1_en)>

(25) この目標について、EU ETS対象分野(後述)は2005年比で21%削減、それ以外の分野は2005年比で10%削減とすることが、「2020年気候エネルギーパッケージ」で決定された。

(26) 具体的には、2020年の1次エネルギー消費量を、2007年の予測値(18億4200万t)から20%削減して14億7400万t以下とすることが目標とされている。(Directive 2012/27/EU [2012] OJ L315/1.)

(27) Council of the European Union, “Brussels European Council 8/9 March 2007: Presidency Conclusions,” 7224/1/07 REV1, 2007.5.2, pp.12, 20-21. <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7224-2007-REV-1/en/pdf>>

(28) “Commission welcomes adoption of climate and energy package,” IP/09/628, 2009.4.23. European Commission website <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-09-628\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-628_en.htm)>

(29) “2020 climate & energy package.” European Commission website <[https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_en)>

いる<sup>(30)</sup>。一方、排出削減の進展に伴い、一部の産業分野や一部加盟国における負担が論点となっているほか、後述のように景気低迷の中で顕在化したEU ETSの機能不全も問題となっている<sup>(31)</sup>。

### (3) 2020年以降の対策

#### (i) 長期目標とロードマップ

「2020年気候エネルギーパッケージ」採択から半年後の2009年10月、欧州理事会は、2050年までにEUの温室効果ガス排出量を1990年比で80～95%削減するという長期目標に合意した<sup>(32)</sup>。この長期目標を踏まえ、欧州委員会は2011年3月、EUが2050年までに低炭素経済に移行する道筋を示す「2050年の競争的な低炭素経済への移行に向けたロードマップ」(以下「ロードマップ」という。)を策定した<sup>(33)</sup>。ロードマップでは、モデル分析に基づいて、2050年に80%削減を達成するためのシナリオを示している。具体的には、2030年に1990年比で40%の削減、2040年に1990年比で60%の削減を達成していくのが、費用対効果の高い道筋であるとしている<sup>(34)</sup>。

#### (ii) 2030年気候・エネルギー政策枠組み

ロードマップで示されたシナリオを踏まえ、2014年1月に欧州委員会は、2030年に温室効果ガス排出量を1990年比で40%削減するという目標などを盛り込んだ「2020年から2030年までの期間における気候・エネルギー政策枠組み」を提案した<sup>(35)</sup>。英国、ドイツ、フランスなどは、この政策枠組みに盛り込まれた40%削減目標を支持したのに対し、エネルギーミックスに対する石炭の占めるシェアが大きいポーランドなどの東欧諸国は、EU以外の各国の出方を見極めることなく、野心的な目標を出すことに反対した<sup>(36)</sup>。最終的に、欧州理事会は欧州委員会案を修正の上、2014年10月に「2030年気候・エネルギー政策枠組み」として採択した<sup>(37)</sup>。同枠組みでは、EUとしての2030年までの目標として、①温室効果ガス排出量を1990年比で少なくとも40%削減する<sup>(38)</sup>(そのうちEU ETS対象分野は2005年比で43%削減、それ以外の分野は2005年比で30%削減)、②最終エネルギー消費に占める再生可能エネルギーの割合を少なくと

(30) 2016年のEU全体の温室効果ガス排出量(推計値)は1990年比で23%減、最終エネルギー消費に占める再生可能エネルギーの割合(推計値)は16.9%で、それぞれ2020年目標の達成が見込まれている。エネルギー効率についても2020年目標の達成に向けて進んでいるが、2014年からエネルギー消費量が増加傾向であるため、目標達成には加盟国のより一層の努力が必要とされている。(European Environment Agency, *Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*, 2017, pp.14-15, 20, 33, 43-44. <[https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2017/at\\_download/file](https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2017/at_download/file)>)

(31) 日本機械輸出組合「平成27年度地球温暖化問題等対策調査 欧州の気候変動政策に関する調査・分析報告書」2016.3, p.6. 経済産業省ウェブサイト <[http://www.meti.go.jp/medi\\_lib/report/2016fy/000321.pdf](http://www.meti.go.jp/medi_lib/report/2016fy/000321.pdf)>

(32) Council of the European Union, “Brussels European Council 29/30 October 2009: Presidency Conclusions,” 15265/09, 2009.10.30, p.3. <[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/cooperate/baltic/pdf/council\\_concl\\_30102009.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/baltic/pdf/council_concl_30102009.pdf)>

(33) European Commission, “A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050,” COM(2011) 112 final, 2011.3.8.

(34) *ibid.*, p.4.

(35) European Commission, “A policy framework for climate and energy in the period from 2020 to 2030,” COM(2014) 15 final, 2014.1.22.

(36) 21世紀政策研究所編『英国と欧州のエネルギー・環境政策動向—セミナー1—』2016, pp.36-38. <<http://www.21ppi.org/seminar/pdf/01.pdf>>

(37) European Council, “European Council 23 and 24 October 2014 – Conclusions,” EUCO 169/14, 2014.10.24, pp.1-10. <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/en/pdf>>

(38) 国際クレジット(京都メカニズムなど、国際的な市場メカニズムの下で発行されたクレジット(排出枠))の利用は認められず、原則的にEU域内での削減のみが削減量として認められる。

も27%とする、③エネルギー効率を少なくとも27%改善する(努力目標)<sup>(39)</sup>などが掲げられた。

2015年12月のCOP21(フランス・パリ)では、2020年以降の気候変動に関する国際的枠組みの決定が予定されていた。これを前にした2030年目標の採択は、先進的な政策を実施することによって国際交渉をけん引しようとするEUの姿勢を示したものといえる。実際、「2030年に1990年比で少なくとも40%削減」との目標は、EUが2015年3月にUNFCCC事務局に提出した約束草案(Intended Nationally Determined Contributions: INDC)<sup>(40)</sup>に含まれている<sup>(41)</sup>。

一方、前述のとおり温室効果ガスの40%削減目標に対しては東欧諸国から反対の声が上がり、最終的には東欧諸国の負担軽減策<sup>(42)</sup>を盛り込むことで合意に至った。また、再生可能エネルギー及びエネルギー効率の目標についても、英国や東欧諸国の意向を受けて、国別目標は設定されなかった。このように「2030年気候・エネルギー政策枠組み」は、主に「西欧・北欧対東欧」の対立構造における妥協の産物であり、環境団体等からは、「世界平均気温の上昇を工業化以前と比べて2℃より十分に低く保ち、また1.5℃以内に抑える努力を追求する」というパリ協定(後述)で掲げられた長期目標を達成するには不十分であるという、厳しい評価も出ている<sup>(43)</sup>。

#### (4) 近年の動向

「2030年気候・エネルギー政策枠組み」で設定された、EU ETS対象外の部門(交通、住宅等)における削減目標(2030年に2005年比で30%削減)の達成に向けて、欧州委員会は2016年7月、各加盟国の削減分担に関する規則案(Effort Sharing Regulation)を提案した<sup>(44)</sup>。各国の削減率は1人当たりのGDPに基づき決定されており、スウェーデン等の2030年に40%削減から、ブルガリアの0%まで幅広いものとなっている。2017年6月に欧州議会、2017年10月に環境理事会が同提案に対する修正案をそれぞれ可決した<sup>(45)</sup>。現在、欧州議会、閣僚理事会、欧州委員

(39) 欧州委員会は後述のエネルギー政策パッケージ(Clean Energy for All Europeans)で、目標値を30%に引き上げ、努力目標から法的拘束力を持つ目標に位置付けを変更することを提案している。(European Commission, “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2012/27/EU on energy efficiency,” COM(2016) 761 final, 2016.11.30.)

(40) 2013年のCOP19で、2020年以降の気候変動対策に関する各国の計画を、2015年のCOP21開催前に提出することが合意されていた。

(41) Latvian Presidency of the Council of the European Union, “Submission by Latvia and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States: Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Member States,” 2015.3.6. <<http://www4.unfccc.int/Submissions/INDC/Published%20Documents/Latvia/1/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>>

(42) 具体的には、1人当たりのGDPがEU平均の60%を下回る加盟国(主に東欧諸国)に対して、EU ETSで2030年までエネルギー部門への無償割当てを認めるなどの特別措置が盛り込まれた。(European Council *op.cit.*(37), pp. 2-3; 21世紀政策研究所編 前掲注(36), p.36.)

(43) Climate Action Tracker, “EU.” <<http://climateactiontracker.org/countries/eu.html>>; 21世紀政策研究所編 同上, pp.36-42.

(44) European Commission, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 for a resilient Energy Union and to meet commitments under the Paris Agreement and amending Regulation No 525/2013 of the European Parliament and the Council on a mechanism for monitoring and reporting greenhouse gas emissions and other information relevant to climate change,” COM(2016) 482 final, 2016.7.20.

(45) European Parliament, “Binding annual greenhouse gas emission reductions to meet commitments under the Paris Agreement \*\*\*I,” P8\_TA-PROV(2017)0256, 2017.6.14. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P8-TA-2017-0256>>; Council of the European Union, “Cutting greenhouse emissions in effort sharing sectors to bring us closer to Paris goals,” 2017.10.13. <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/13/effort-sharing/pdf>>

会の3者間で、最終合意に向けた議論（Trilogue）が開始されている<sup>(46)</sup>。

このほか、2016年11月に欧州委員会が、再生可能エネルギーやエネルギー効率等に関する指令改正案等を内容とするエネルギー政策パッケージ（Clean Energy for All Europeans）を提案し<sup>(47)</sup>、現在審議が行われている。同パッケージでは、①エネルギー効率化の最優先化、②再生可能エネルギー分野における国際的なリーダーシップの達成、③消費者への適正なエネルギーの提供という3つの主要な目標を掲げている。具体的な政策としては、(a) 建築物のエネルギー効率改善の加速化、(b) EU加盟国の再生可能エネルギー導入政策の監視・是正、(c) 稼働していない火力発電所を予備電源として維持するために、発電容量に応じて助成金を付与する加盟国の政策（容量メカニズム）の見直し要求等を実施するとしている<sup>(48)</sup>。

## 2 気候変動に関する国際交渉とEU

前述のとおり、1980年代後半から気候変動対策に関する国際的な協力体制が整備されると、EUはこれに積極的に関わり、主導的な役割を果たしてきた。以下では、これまでの気候変動に関する国際交渉におけるEUの取組について述べる。

### (1) 気候変動枠組み条約と京都議定書

1992年に採択されたUNFCCCの交渉において、EUは日本と共に、各国からの温室効果ガス排出量を2000年までに1990年の水準以下に抑えるという目標を掲げ、反対する米国と対立した。最終的にはUNFCCC第4条第2項(a)に、温室効果ガス排出量を1990年代の終わりまでに従前の水準に戻すことを努力目標として記載することで妥協が図られた。<sup>(49)</sup>

1997年に採択された京都議定書の交渉において、EUは、当時のEU15か国が共同で目標を達成し得ることを前提に、先進国一律で1990年比で15%削減することを主張し、交渉をリードした。最終的には、EUが米国、日本に譲った形で、8%が削減目標となった。これに対しては、1990年基準という自分たちに有利な条件<sup>(50)</sup>を利用し、最小限の負担で環境先進国のイメージを作ることができたEUの外交的勝利であるとの評価がある<sup>(51)</sup>。

### (2) ポスト京都議定書

京都議定書第1約束期間終了後の国際枠組み（ポスト京都議定書）については、2007年のCOP13（インドネシア・バリ島）で、2つの作業部会において議論を進め、2009年までに採択に

(46) “Regulation on Binding Greenhouse Gas Emission Reductions For Member States 2021-2030 - Effort Sharing Regulation.” European Parliament website <<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-resilient-energy-union-with-a-climate-change-policy/file-effort-sharing-regulation>>

(47) European Commission, “Clean Energy For All Europeans,” COM(2016) 860 final, 2016.11.30.

(48) 「【EU】欧州委、エネルギー政策パッケージ発表。再エネの大規模推進とともに容量メカニズムを問題視」2016.12.19. Sustainable Japan website <<https://sustainablejapan.jp/2016/12/19/clean-energy-for-all-europeans-package/24696>>

(49) 岡松暁子「欧州連合（EU）の地球温暖化対策」『環境法研究』41号, 2016.12, p.91.

(50) 英国で1990年代に石炭から天然ガスへの燃料転換が進んだこと、ドイツが1990年にエネルギー効率の悪い東ドイツを統合し、老朽化した機器を新しいものに取り替えるだけでエネルギー効率が向上する状況にあったことなどから、EUは追加的努力なしに1990年比での大幅削減が可能だったと指摘されている。（石井孝明『京都議定書は実現できるのか—CO<sub>2</sub>規制社会のゆくえ—』平凡社, 2004, pp.31-32; 有馬純『地球温暖化交渉の真実—国益をかけた経済戦争—』中央公論新社, 2015, pp.15-16.）

(51) 有馬 同上, pp.15-17; 有馬純「COP21にいたる地球温暖化交渉の経緯と今後の行方—欧州の動向および日本の取るべき戦略—」『日立総研』10巻3号, 2015.11, p.20. なお、米国はジョージ・W・ブッシュ（George W. Bush）政権下の2001年に、京都議定書からの離脱を宣言した。



向けた作業を終えることが決定された。2009年12月のCOP15（デンマーク・コペンハーゲン）に当たり、EUは「2020年気候エネルギーパッケージ」の採択などにより域内政策を整備し、単一の法的拘束力のある文書の採択を呼びかけた。しかし、中国等の新興経済国や、バラク・オバマ（Barack Obama）大統領の就任で気候変動対策に積極的となった米国に議論の主導権を握られ、単一の法的拘束力のある文書の採択という目標を果たすことはできなかった。<sup>(52)</sup>

ポスト京都議定書について、途上国が京都議定書の延長（第2約束期間の設定）を主張していたのに対し、EUは日本等と共に、全ての国が参加する1つの枠組みを主張してきた。しかし、COP15以降、EUは途上国に妥協し、全ての国が参加する1つの枠組みと京都議定書第2約束期間の設定の並立を認めるとして交渉方針を転換した。これに対し、全ての国が参加する1つの枠組みの構築に逆行するとして日本、ロシア、カナダは強く反対した<sup>(53)</sup>。こうした中、2010年のCOP16（メキシコ・カンクン）では「カンクン合意」（Cancun Agreements）が採択され、各国が自主的に2020年までの削減目標・行動を提出し対策を進めることになった<sup>(54)</sup>。他方、2012年のCOP18（カタール・ドーハ）で京都議定書の改正案が採択され、第2約束期間（2013～2020年）における法的拘束力のある削減目標が設定された。しかし、日本、カナダ、ロシアは議定書の延長には参加せず、第2約束期間に引き続き削減義務を負うことになったのは、EU27か国のほかスイス、オーストラリア等の10か国にとどまった<sup>(55)</sup>。

### (3) COP21とパリ協定

2020年以降の国際枠組みについては、2011年のCOP17（南アフリカ・ダーバン）で、全ての国に適用される国際枠組みを定める法的文書を2015年までに採択することが合意された。

前述Ⅱ1(3)のとおり、EUは、2015年のCOP21に向けて、「2030年気候・エネルギー政策枠組み」を採択するなど、域内の気候変動政策を積極的に打ち出した。そして、2015年3月に各国に先駆けて約束草案（INDC）を提出したほか、同年9月には欧州理事会が、パリ会議におけるEUの「ポジション」を採択した<sup>(56)</sup>。具体的には、工業化以前から2℃以内の気温上昇を抑えるとの目標（2℃目標）を達成するためには、世界の温室効果ガス排出を遅くとも2020年までにピークとし、2050年までに1990年比で少なくとも50%削減、2100年までにゼロかそれ以下にする必要があるとしている。そして、COP21では、UNFCCCに基づく、全ての国が参加する法的拘束力のある合意を得ること、また、2℃目標に沿った長期目標を明示し、各国が5年ごとに新たな削減目標を提出するメカニズムを構築すること等を求めた。<sup>(57)</sup>

COP21では、削減目標など様々な要素における先進国と途上国の責任の違いや資金援助の在り方等をめぐって激しい対立が見られたが、EUは太平洋の島しょ国やアフリカ諸国などと

(52) 和達 前掲注(9), pp.11-12.

(53) 有馬純『精神論抜きの地球温暖化対策—パリ協定とその後—』エネルギーフォーラム, 2016, p.17.

(54) EUは、カンクン合意に基づき、2020年までに温室効果ガス排出量を1990年比で20%削減するとの目標を提出した。(UNFCCC, “Compilation of economy-wide emission reduction targets to be implemented by Parties included in Annex I to the Convention,” FCCC/SB/2011/INF.1/Rev.1, 2011.6.7, pp.4-5. <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/sb/eng/inf01r01.pdf>>)

(55) 第2約束期間におけるEUの削減目標は、1990年比で20%削減（前提条件付きで1990年比30%削減）である。（“Doha amendment to the Kyoto Protocol.” UNFCCC website <[http://unfccc.int/files/kyoto\\_protocol/application/pdf/kp\\_doha\\_amendment\\_english.pdf](http://unfccc.int/files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_english.pdf)>）なお、2017年12月20日現在、京都議定書の同改正は、締結国が発効に必要な数に達しておらず未発効である。

(56) Council of the European Union, “Outcome of the Council Meeting 3409th Council Meeting: Environment,” 12166/15, 2015.9.18, pp.4-10. <<http://www.consilium.europa.eu/media/23000/st12166en15.pdf>>

(57) 日本機械輸出組合 前掲注(31), pp.17-19; 岡松 前掲注(49), p.95.

連携して「野心連合」(high ambition coalition)を立ち上げ、法的拘束力のある公正で野心的な協定を締結するよう主張した。最終的に採択されたパリ協定(Paris agreement)<sup>(58)</sup>には、長期目標の設定や各国の5年ごとの目標提出等、EUの提案した内容が取り入れられた。<sup>(59)</sup>

#### (4) パリ協定の批准と発効

パリ協定の発効要件は、世界の温室効果ガス総排出量の55%に相当する55か国の批准である。当初、パリ協定の発効は2018年頃と見込まれていたが、2016年9月3日に二大排出国の米国と中国が批准したことで、早期発効に向けた動きが加速した。

こうした中、EUは2016年9月30日、環境理事会で、加盟国の批准手続を待たずにEUとして一括批准することを決定した<sup>(60)</sup>。この背景としては、パリ協定がEU抜きで発効となれば、EUの信頼失墜につながるとの懸念があったと報じられている<sup>(61)</sup>。その後、欧州議会での採決<sup>(62)</sup>を経て、2016年10月5日にEUはパリ協定を批准した。これにより、同日にパリ協定の発効要件が満たされ、30日後の2016年11月4日にパリ協定は発効した<sup>(63)</sup>。

#### (5) 米国のパリ協定離脱とEUの対応

パリ協定発効から約2か月後の2017年1月20日、ドナルド・トランプ(Donald Trump)氏が第45代米国大統領に就任した。トランプ大統領は、オバマ前大統領が導入した地球温暖化対策の見直しを進める一方、2017年6月1日にはパリ協定から離脱し、米国にとってより有利な条件にした上で再加入するか、全く新たな協定を結ぶため交渉を行うと発表した<sup>(64)</sup>。

これに対し、欧州委員会は声明を発表し、米国のパリ協定離脱は極めて遺憾であるとする一方、新たな協力体制を模索してパリ協定を実施に移すと述べた<sup>(65)</sup>。また、ドイツ、フランス、イタリアの首脳は共同声明で、パリ協定の再交渉はありえないと言明した<sup>(66)</sup>。トランプ政権との溝が広がる中、EUは気候変動対策に関して米国企業や州政府などと直接連携していく姿勢を見せているほか、中国と接近を図っていると報じられている<sup>(67)</sup>。米国のパリ協定離脱発

(58) UNFCCCの枠組みの下で採択された、2020年以降の温室効果ガス排出削減等のための新たな国際枠組みで、2016年11月4日に発効した。「世界平均気温の上昇を工業化以前と比べて2℃より十分に低く保ち、また1.5℃以内に抑える努力を追求する」との長期目標を設定しているほか、全ての国が削減目標を5年ごとに提出・更新する、共通の方法で実施状況を報告し、レビューを受けることなどを定めている。(「2020年以降の枠組み：パリ協定」2016.8.31. 外務省ウェブサイト <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page1w\\_000119.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page1w_000119.html)>)

(59) 日本機械輸出組合 前掲注(31), pp.19-20; 岡松 前掲注(49), pp.95-96.

(60) "Climate change: Council speeds up process for EU ratification of Paris Agreement," 2016.9.30. Council of the European Union website <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/30-council-speeds-eu-ratification-paris-agreement/>>

(61) 「EU抜き発効」を懸念 パリ協定批准へ『読売新聞』2016.10.1.

(62) European Commission, "Paris Agreement to enter into force as EU agrees ratification," 2016.10.4. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3284\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3284_en.htm)>

(63) "Paris Agreement: Status of Ratification." UNFCCC website <[http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9444.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php)>

(64) "President Trump Announces U.S. Withdrawal From the Paris Climate Accord," June 1, 2017. White House website <<https://www.whitehouse.gov/blog/2017/06/01/president-donald-j-trump-announces-us-withdrawal-paris-climate-accord>> なお、パリ協定の規定上、正式に離脱可能となるのは、早くても協定発効から4年後の2020年11月4日となる。

(65) European Commission, "Statement by Climate Action and Energy Commissioner Miguel Arias Cañete on the US announcement to withdraw from the Paris Agreement," 2017.6.1. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-17-1513\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-1513_en.pdf)>

(66) "France, Italy, Germany defend Paris Accord, say cannot be renegotiated," *Reuters*, 2017.6.2. <<https://www.reuters.com/article/usa-climatechange-eu/france-italy-germany-defend-paris-accord-say-cannot-be-renegotiated-idUSR1N1HQ00E>>

(67) Daniel Boffey et al., "EU to bypass Trump administration after Paris climate agreement pullout," *Guardian*, 2017.6.2. <<https://www.theguardian.com/environment/2017/jun/02/european-leaders-vow-to-keep-fighting-global-warming-despite-us-withdrawal>>

表直後に行われたEUと中国の首脳会議では、パリ協定実施に向けた協力関係の強化で一致した<sup>(68)</sup>。

### Ⅲ EU ETSの動向

#### 1 EU ETSの制度概要

EU ETSは、いわゆる「キャップ&トレード」型の排出量取引制度であり、EUの温室効果ガス削減策の柱と位置付けられている。具体的には、電力や石油精製、鉄鋼、非鉄金属などのエネルギー集約産業の固定施設の事業者に対して<sup>(69)</sup>、各国政府が排出枠（European Union Allowance: EUA）を、温室効果ガス排出量の上限值として無償又は有償で割り当てる<sup>(70)</sup>（キャップ）。各事業者は、実際の排出量が保有排出枠を超過した場合、その分の排出枠を他の事業者から購入する必要がある。逆に排出量が保有排出枠を下回った場合、余剰排出枠を他の事業者に売却して利益を得ることができる（トレード）。2016年現在、約11,000の固定施設が対象となっており、EUの温室効果ガス排出量の約45%を対象としてカバーしている。<sup>(71)</sup>

EU ETSは、2005～2007年の第1フェーズ（試行期間）、2008～2012年の第2フェーズ、2013～2020年の第3フェーズと、期を経るごとに制度改正がなされ、参加国、対象部門、対象ガス等が拡大されている（表）。また、EUAの割当方法については、当初は無償割当てが中心であったが、第3フェーズではオークションによる有償割当てが原則となっている<sup>(72)</sup>。一方、カーボンリーケージ<sup>(73)</sup>のリスクのある業種<sup>(74)</sup>については無償割当てが継続されている。

第3フェーズでは、「20-20-20」目標に基づいて2020年にEU ETS対象部門の温室効果ガス排出量を2005年比で21%削減するため、総排出枠を2010年から毎年1.74%削減するとしている。しかし、2008年の世界金融危機による景気後退などの影響で排出量は減少傾向にあり、EU ETS対象固定施設の排出量は、2016年の時点で既に2005年比で26%減となっている<sup>(75)</sup>。

(68) 一方、首脳会議では、当初、気候変動とクリーンエネルギーに関する共同声明を採択する予定だったが、通商問題をめぐる協議で溝が埋まらなかったため、採択は見送られたと報じられている。（European Commission, “EU-China Summit: moving forward with our global partnership,” 2017.6.2. <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-1524\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1524_en.htm)>;「欧中「パリ協定推進」、世界けん引アピール、首脳会議で米離脱協議」『日本経済新聞』2017.6.3.）

(69) 固定施設以外には、2012年から航空部門（EU ETS参加国間のフライト）がEU ETSの対象に追加されている。

(70) 有償割当ては、各排出者間で競争入札（オークション）を実施して排出枠を決める方式で、落札者が対価を支払うことで排出枠が与えられる。費用対効果の観点から経済理論的に最も公平かつ透明性の高い割当方法とされるが、排出者の費用負担が大きいという問題もある。（遠藤真弘「排出量取引をめぐる動向—地球温暖化対策の推進に向けて—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』616号, 2008.6.5, p.5. <<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/issue/0616.pdf>>）

(71) European Commission, *The EU Emissions Trading System (EU ETS)*, 2016. <[https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/factsheet\\_ets\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/factsheet_ets_en.pdf)>; 諸富徹「排出量取引制度におけるオークション方式の検討」『会計検査研究』No.41, 2010.3, p.81. <<http://www.jbaudit.go.jp/koryu/study/mag/pdf/j41d06.pdf>>

(72) 第3フェーズでは、総排出枠の57%がオークションによる有償割当てとなる予定である。（European Commission, “Auctioning.” <[https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/auctioning\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/auctioning_en)>）

(73) 「国・地域間で炭素価格が異なる場合、国際競争の観点から、炭素価格がより高い地域から企業が転出し、炭素価格がより低い地域の排出が増加すること」を指す。（「カーボンプライシングの効果・影響」（カーボンプライシングのあり方に関する検討会第1回資料6）, 2017.6.2, p.21. 環境省ウェブサイト <[http://www.env.go.jp/earth/ondanka/cp/arikata/conf01/cp01\\_mat6.pdf](http://www.env.go.jp/earth/ondanka/cp/arikata/conf01/cp01_mat6.pdf)>）

(74) 欧州委員会が、カーボンリーケージのリスクのある産業部門及び小部門を列挙したリストを策定している。（“Carbon leakage” European Commission website <[https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances/leakage_en)>）

(75) European Environment Agency, *Trends and projections in the EU ETS in 2017*, (EEA Report No 18/2017), 2017, p.21. <[https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-EU-ETS-2017/at\\_download/file](https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-EU-ETS-2017/at_download/file)>

表 EU ETS の制度概要

	第1フェーズ (2005～2007年)	第2フェーズ (2008～2012年)	第3フェーズ (2013～2020年)
参加国	EU27 各国	EU27 各国 + ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン	EU27 各国 + クロアチア (2013年7月 EU 加盟)、ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン
対象部門	発電部門 + 石油精製、鉄鋼、セメント、ガラス、製紙、パルプ等のエネルギー集約産業	第1フェーズ + 航空部門 (2012年～)	第2フェーズ + アルミニウム、炭素貯蔵・回収、石油化学製品、その他化学
対象ガス	CO <sub>2</sub>	CO <sub>2</sub> + 一部の国で N <sub>2</sub> O (一酸化二窒素)	CO <sub>2</sub> + N <sub>2</sub> O + PFC (パーフルオロカーボン) (注1)
排出枠	欧州委員会のルールに基づき、各国が国別割当計画 (National Allocation Plan: NAP) を策定。	欧州委員会のルールに基づき、各国が NAP を策定。	EU として総排出枠を設定。総排出枠を2010年から毎年1.74%直線的に削減する (注2)。
割当方法	過去の排出実績に基づく無償割当て (グラントファザリング) がほぼ100%。	グラントファザリングが中心だが、ベンチマークでの無償割当て (注3) やオークションによる有償割当てでも一部の国で導入。	【発電部門】原則オークションによる有償割当て。 【産業部門】カーボンリーケージのリスクのある業種はベンチマークでの無償割当て。その他の業種はベンチマークでの無償割当てからオークションへと段階的に移行 (注4)。
国際クレジットの利用	実績なし	CER、ERU (注5) の利用を認める (注6)。各国が NAP で利用可能なクレジット量の上限を設定。	CER、ERU の利用を認める (注7)。EU レベルで利用可能なクレジット量の上限を設定。
課徴金	40 ユーロ / tCO <sub>2</sub> (注8)	100 ユーロ / tCO <sub>2</sub>	100 ユーロ / tCO <sub>2</sub>

(注1) アルミニウム製造に起因するものが対象。

(注2) 航空部門を除く。

(注3) 業種・製品に係る望ましい排出原単位 (ベンチマーク) に基づき、排出枠を割り当てる方式。割当ての算定式は、「ベンチマーク」(tCO<sub>2</sub>/製品t) × 「過去の活動水準」(例: 過去数年の平均生産量) × 「カーボンリーケージ係数」 × 「補正係数」。ベンチマークは、業種ごとに上位10%の高効率設備の平均に基づき算定する。カーボンリーケージ係数は、カーボンリーケージのリスクのある業種は100%となる。補正係数は、無償割当てが全体のキャップを上回らないように補正する係数である。

(注4) ベンチマークでの無償割当ての比率を、2020年に30%とする(2013年は80%)。

(注5) 京都メカニズムに基づき発行されるクレジット。CERはクリーン開発メカニズム(CDM)プロジェクトにより発行される。ERUは共同実施(JI)プロジェクトにより発行される。

(注6) 特定のプロジェクトに由来するものを除く。

(注7) 特定のプロジェクトに由来するものを除く。2012年までに削減されたクレジットのみ利用可能(後発発展途上国由来のCERは、2013年以降のものも利用可能)。

(注8) ユーロ/tCO<sub>2</sub>はCO<sub>2</sub>1トン当たりの価格(ユーロ)を示す。

(出典) European Commission, *EU ETS Handbook*, 2015, pp.18-28, 96-97. <[https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets\\_handbook\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf)>; 環境省地球環境局市場メカニズム室「諸外国における排出量取引の実施・検討状況」2016.6, pp.10-14. <<http://www.env.go.jp/earth/ondanka/det/os-info/mats/jokyo.pdf>>; 「数量アプローチについて」(カーボンプライシングのあり方に関する検討会第3回資料6) 2017.8.1, p.19. 環境省ウェブサイト <[http://www.env.go.jp/earth/ondanka/cp/arikata/conf03/cp03\\_mat06.pdf](http://www.env.go.jp/earth/ondanka/cp/arikata/conf03/cp03_mat06.pdf)> 等に基づき筆者作成。

## 2 排出枠の需給動向と制度改革

### (1) 排出枠価格の低迷と対策

2009年以來、EU ETS市場ではEUAの需給バランスが崩れて余剰EUAが発生し、2013年初めには累積余剰EUAが約20億tに達した。背景としては、①金融危機による景気後退に伴いEUA需要が低下したこと、②EU ETSでは、京都メカニズムなどの国際的な市場メカニズムの下で発行された排出枠（国際クレジット）の利用が認められているが、第3フェーズに利用を制限するとの議論がなされていたことを背景に、第2フェーズの間に大量の国際クレジットが流入したこと、③再生可能エネルギーの導入拡大により電力部門でのEUA需要が低下したことなどが挙げられている。累積余剰EUAの増加につれてEUA価格も下落し、2008年の平均EUA価格は約20ユーロ/tCO<sub>2</sub><sup>(76)</sup>であったが、2013年には約5ユーロ/tCO<sub>2</sub>まで下落した。<sup>(77)</sup>

こうした中、余剰EUAに対する短期的な対応として、EUは2014年2月にEU ETSに関する規則を改正し、2014～2016年のオークション予定量から9億tを取り置き、2019年と2020年に取り置いた分をオークションにかける「バックローディング」(Backloading)の導入を決定した<sup>(78)</sup>。また、長期的な対応として、欧州委員会は2014年1月、EUA流通量の調整によって需給バランスを回復させる「市場安定化リザーブ」(Market Stability Reserve: MSR)の創設を提案した<sup>(79)</sup>。これは、余剰EUAが一定の範囲を上回った場合にリザーブに繰り入れ、下回った場合にリザーブから放出する仕組みである。英国やドイツなどはこの提案を歓迎し、MSRの導入を欧州委員会提案の2021年から2017年へと前倒しすること、バックローディングによって取り置かれたEUAのリザーブへの繰り入れなど、より踏み込んだ対応を求めた<sup>(80)</sup>。これに対し、ポーランド等の東欧諸国は、EUA価格への人為的介入であるとしてMSRの導入に反対した<sup>(81)</sup>。最終的に2015年10月、2019年にMSRを導入すること、バックローディングによって取り置かれた9億t分のEUAをMSRに組み込むことが欧州議会及び閣僚理事会で決定された<sup>(82)</sup>。

2014年以降のEUA価格は約4～8ユーロ/tCO<sub>2</sub>で推移しており<sup>(83)</sup>、バックローディングの実施などにもかかわらず、価格低迷の改善は実現していない。EU ETSの導入に当たっては、温室効果ガス排出への価格設定が、低炭素経済へ向けた投資を促すシグナルとして機能することが期待されていた。しかし、現在の価格水準ではそうした効果は期待できないとされている<sup>(84)</sup>。今後、MSRの導入によってどの程度状況が改善されるかが注目される。

(76) CO<sub>2</sub> 1トン当たりの価格(ユーロ)を示す。

(77) European Environment Agency, *op.cit.*(75), pp.5, 24-26; European Commission, *EU ETS Handbook*, 2015, p.92. <[https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets\\_handbook\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf)>; 21世紀政策研究所編 前掲注(36), pp.45, 47.

(78) Commission Regulation (EU) 176/2014 [2014] OJ L56/11.

(79) European Commission, "Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and amending Directive 2003/87/EC," COM(2014) 20 final, 2014.1.22.

(80) "Joint Ministerial Statement on EU Emissions Trading System reform," GOV.UK website. <[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/406234/JOINT\\_MINISTERIAL\\_STATEMENT\\_ON\\_THE\\_MSR.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/406234/JOINT_MINISTERIAL_STATEMENT_ON_THE_MSR.pdf)>

(81) 21世紀政策研究所編 前掲注(36), pp.51-61.

(82) Decision (EU) 2015/1814 [2015] OJ L264/1.

(83) "European Emission Allowances (EUA)." European Energy Exchange website <<https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/spot-market/european-emission-allowances#!>>

(84) EUA価格がシグナルとして機能するには、少なくともEUA価格が20～30ユーロ/tCO<sub>2</sub>を下回らないことが必要とされている。(21世紀政策研究所編 前掲注(36), pp.47-49, 61-66.)

## (2) 第4フェーズの制度改革

2015年7月、欧州委員会はEU ETS第4フェーズ(2021～2030年)の制度改革に関する指令案を提出した<sup>(85)</sup>。この改革案は、2014年10月に採択された「2030年気候・エネルギー政策枠組み」に則したものであり、同枠組みにおける「EU ETS対象分野における温室効果ガス排出量を2005年比で43%削減する」という目標を達成することを目指している<sup>(86)</sup>。

主な内容としては、①固定施設の総排出枠の年間削減率を1.74%から2.2%に引き上げる、②カーボンリーケージのリスクがある業種についてはベンチマーク方式による無償割当てを継続するが、対象業種の見直しや技術の進歩を反映したベンチマークの更新を実施する、③産業部門・電力部門の低炭素経済への移行を支援する<sup>(87)</sup> ことなどが挙げられる。<sup>(88)</sup>

欧州委員会の提案を受けて第4フェーズの制度改革に関する検討が進められ、2017年2月に欧州議会と閣僚理事会がそれぞれ改革案を採択した<sup>(89)</sup>。2017年11月に、欧州議会、閣僚理事会、欧州委員会の3者間で行われていた最終合意に向けた議論(Trilogue)が終了し、2018年初頭に第4フェーズの制度改革案が正式に採択される予定である<sup>(90)</sup>。

## IV Brexitとその影響

Brexitの国民投票において、気候変動政策は重要な論点ではなかった。しかし、英国がEUの気候変動政策をけん引する立場であったことを考慮すれば、Brexitが英国及びEUの気候変動政策に何らかの影響を与える可能性は否定できない。

### 1 英国の気候変動政策への影響

英国政府は2008年に制定した気候変動法<sup>(91)</sup>により、2050年に温室効果ガス排出量を1990年比で少なくとも80%削減するとの目標を法制化している。また、目標の達成に向けて5年

(85) European Commission, “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments,” COM(2015) 337 final, 2015.7.15.

(86) “Revision for phase 4 (2021-2030),” European Commission website <[https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_en)>

(87) 革新的技術への既存の支援を拡充する「イノベーション・ファンド」(Innovation Fund)や、最も所得の低い10加盟国における電力・エネルギー部門の近代化を支援する「近代化ファンド」(Modernisation Fund)の創設など。

(88) “Revision for phase 4 (2021-2030),” *op.cit.*(86); 環境省地球環境局市場メカニズム室「諸外国における排出量取引の実施・検討状況」2016.6, p.17. <<http://www.env.go.jp/earth/ondanka/det/os-info/mats/jokyo.pdf>>

(89) European Parliament, “Cost-effective emission reductions and low-carbon investments \*\*\*1,” P8\_TA(2017)0035, 2017.2.15. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0035+0+DOC+PDF+V0//EN>>; Council of the European Union, “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC to enhance cost-effective emission reductions and low-carbon investments - General approach,” 6841/17, 2017.3.1. <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6841-2017-INIT/en/pdf>> これらの案では、MSRの拡充やMSRに組み入れられた排出枠の打ち消し等、余剰EUAの削減に向けた市場調整機能の強化が盛り込まれており、欧州委員会の提案よりも野心的と評価されている。一方、これらの案でも、①EU ETSをエネルギー部門や産業部門における低炭素化の推進要因とするには不十分である、②前述II(4)のエネルギー政策パッケージ(Clean Energy for All Europeans)のような、再生可能エネルギー政策やエネルギー効率化政策との調整がなされていないとの指摘がある。(Charlotte Vailles et al., “EU ETS – Last call before the doors close on the negotiations for the post-2020 reform,” *CLIMATE BRIEF*, No.49, 2017.9, pp.2-3, 11. <[https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2017/09/17-09-14CE-Enerdata-IFPEN\\_EU-ETS-post-2020-reform-last-call\\_Policy-Brief.pdf](https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2017/09/17-09-14CE-Enerdata-IFPEN_EU-ETS-post-2020-reform-last-call_Policy-Brief.pdf)>)

(90) Gregor Erbach, “Post-2020 Reform of the EU Emissions Trading System,” *Briefing*, 2017.11, p.7. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614601/EPRS\\_BRI\(2017\)614601\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/614601/EPRS_BRI(2017)614601_EN.pdf)>

(91) Climate Change Act 2008 (c. 27).

間ごとの温室効果ガス排出可能量を設定する「炭素予算」(Carbon Budget) 制度を導入しており、Brexitの国民投票直後に、第5期(2028～2032年)の炭素予算が17億2500万tCO<sub>2</sub>に決定された。この第5期炭素予算が達成されれば、2030年の温室効果ガス排出量は1990年比で57%削減されることになり<sup>(92)</sup>、これは前述したEUの2030年目標を上回る削減水準となる。こうしたことから、Brexitによって、英国の削減目標が後退する可能性は低いと見られる。

一方、削減目標をどのように達成するかについては、Brexitが影響を与える可能性が考えられる。Brexitにより景気の減速が生じれば、高コストの再生可能エネルギー支援策の見直しなどが進む可能性がある。また後述するように、Brexitに伴い、英国がEU ETSから離脱する事態となれば、EUAの「純輸入国」であり、EUAを炭素予算の達成に利用している英国にとって、削減コストの増大を招く可能性もある<sup>(93)</sup>。他方、BrexitやEU ETSからの離脱は、気候変動政策についての英国の選択肢を広げる(例えば英国独自の排出量取引制度の創設など)可能性もあり、Brexitによる英国の気候変動政策への影響がどうなるかは、今後の英国の選択次第だとの意見もある<sup>(94)</sup>。

## 2 EUの気候変動政策への影響

### (1) 削減目標への影響

英国を含めたEU28か国は、前述Ⅱ1(3)のとおり「2030年に1990年比で少なくとも40%削減」という削減目標をUNFCCC事務局に提出しており、削減の加盟国分担に関する議論も進められている。Brexitにより、2030年に1990年比で57%削減を掲げる英国を除いたEU27か国で1990年比40%の削減を達成しようとするれば、残された国々の負担は増大し、各国に0.2～1.7%程度の削減目標引上げが必要との推計もある<sup>(95)</sup>。東欧諸国の反対を抑えて2030年目標に合意した経緯を考えると、東欧諸国が追加的な削減負担を受け入れる可能性は低いと見られる<sup>(96)</sup>。

### (2) EU ETS への影響

英国がBrexit後もEU ETSに参加し続けるか否かは大きな問題である。現在、ノルウェー等のEU非加盟国もEU ETSに参加しているため、Brexit後の英国も参加は可能と考えられる。しかし、離脱交渉の結果次第では、BrexitがEU ETSからの離脱を伴う可能性も排除できない<sup>(97)</sup>。

英国がEU ETSから離脱した場合、余剰EUAに影響を及ぼす可能性が考えられるため、EUAの割当量やMSRの運用基準などを慎重に調整する必要があると指摘されている<sup>(98)</sup>。特に、EUAを保有する必要がなくなった英国企業によるEUAの一斉売却が生じるなどして、EUA

(92) “Carbon budgets: how we monitor emissions targets.” Committee on Climate Change website <<https://www.theccc.org.uk/tackling-climate-change/reducing-carbon-emissions/carbon-budgets-and-targets/>>

(93) 21世紀政策研究所編 前掲注(36), pp.80-88.

(94) Sandbag, “Brexit & the EU ETS: Greater as the sum or in parts?” 2017.5, pp.2, 22-23. <<https://sandbag.org.uk/wp-content/uploads/2017/05/Brexit-and-EUETS-Final-Report.pdf>>

(95) Peter Clutton-Brock, “Catalysing Cooperation: Maintaining EU-UK Cooperation on Energy & Climate Change Post-Brexit,” 2017.9, pp.5-6. Third Generation Environmentalism Ltd (E3G) website. <[https://www.e3g.org/docs/1\\_9\\_17\\_E3G\\_Brexit\\_and\\_Energy\\_Climate\\_Cooperation\\_PDF.pdf](https://www.e3g.org/docs/1_9_17_E3G_Brexit_and_Energy_Climate_Cooperation_PDF.pdf)>

(96) 21世紀政策研究所編 前掲注(36), pp.92-93.

(97) 同上, pp.85-86.

(98) Vailles et al., *op.cit.*(89), p.7.

市場が大混乱に陥るおそれもある<sup>(99)</sup>。このため、欧州議会は2017年9月に、今後EU ETSから離脱する国が出た場合、2018年1月以降にその国で発行されたEUAは利用できなくなるとする規則を制定した<sup>(100)</sup>。また、EU ETS推進に積極的であった英国が離脱することで、EU ETS強化の推進力が損なわれるのではないかとの見方もある<sup>(101)</sup>。

### (3) 政策方針への影響

Brexitは、EU域内における今後の気候変動政策に関する議論に影響を与える可能性がある。前述のとおり、EUでは、英国・ドイツ・フランスといった西欧諸国が野心的な削減目標を掲げることを主張し、ポーランドなどの東欧諸国がそれに反対するという対立構造がある。英国は野心派の中心として、削減目標の議論において重要な役割を果たしていたため、Brexitによって野心派の力が相対的に弱まる可能性がある<sup>(102)</sup>。

## おわりに

EUの気候変動政策に関しては、2030年目標の設定やMSRの導入過程で見たように、加盟国間での意見対立が顕在化してきている。また近年、金融危機による経済低迷や、米国におけるシェールガス生産の本格化に伴う電力コスト低下などにより、米国と欧州とのエネルギーコスト差が拡大していることなどを受け、エネルギー政策における競争力強化、エネルギーの安定供給の重要性が見直されてきていること、さらにBrexitやポピュリズム政党の台頭など、欧州の政治状況が不安定化していること等から、EUにおける気候変動対策の優先度が低下していることも指摘されている<sup>(103)</sup>。このような問題を乗り越え、EUが世界の気候変動政策を先導し続けていくことができるのか、今後の動向が注目される。

(すずき よしのり)

(99) 一方、英国がEU ETSから離脱すれば、中長期的には需給が若干タイトになり、EUA価格も平均で10%程度(0.5～2ユーロ/tCO<sub>2</sub>程度)上昇するとの推計もある。(Sandbag, *op.cit.*(94), p.21.)

(100) European Parliament, "EU Emissions Trading System (EU ETS): continuing current limitations of scope for aviation activities and preparing to implement a global marketbased measure from 2021 \*\*\*I," P8\_TA-PROV(2017)0338, 2017.9.13. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0338+0+DOC+PDF+V0//EN>>

(101) 21世紀政策研究所編 前掲注(36), pp.94-95.

(102) 同上, pp.93-95.

(103) 同上, pp.23-26, 95-100; Andrew Simms, "The curious disappearance of climate change, from Brexit to Berlin," *Guardian*, 2017.3.30. <<https://www.theguardian.com/environment/2017/mar/30/the-curious-disappearance-of-climate-change-from-brexit-to-berlin>>