欧州グリーンディール
～サステナブルファイナンスの基礎となるタクソノミー法を中心に～

公益財団法人 国際金融情報センター
ブラッセル駐在員事務所
山腰　甚哉

1．欧州グリーンディール推進の経緯と概要

2019年12月、フォン・デア・ライエン委員長が率いる欧州委員会の新体制が発足した。フォン・デア・ライエン委員長は、新体制の最優先政策のひとつとして欧州グリーンディールを掲げ、ティーマーマンス前第一副委員長を上級副委員長（グリーンディール関連業務の統括）として任命している。新体制発足直後、欧州委員会は、EUを2050年までに世界初の気候中立な（温室効果ガス排出量ネットゼロの）大陸にするという目標に向け、欧州グリーンディールに関する政策文書を公表した。欧州グリーンディールは、（1）先進的な環境配慮型社会への移行、（2）グローバル市場でのEUの存在感の維持・発揮、および（3）これらを支えるための金融・税制などによるサポート、の３つの要素に大別することができる。

（1）先進的な環境配慮型社会への移行

欧州委員会は、効果的で公正な環境配慮型社会への移行を不可逆的なものとするべく、2020年３月、「欧州気候法（European Climate Law）」を立案した。また、目標達成への道筋をつけるため、2030年の温室効果ガス排出削減目標（1990年対比）を、現在の40%から50～55%に引き上げることを目指し、2020年９月までに包括的計画を策定する予定である。これらを達成するため、農業・運輸・建設などの特定の産業分野について、具体的な政策を提案している。2020年５月には、環境への影響を抑えつつ安全で高品質な食品を生産するため、「農場から食卓まで（Farm to Fork）」戦略を公表した。2020年７月には、エネルギー分野への投資誘導および雇用創出に向け、「エネルギーシステム統合戦略（Strategy for Energy System Integration）」および「水素戦略（Hydrogen Strategy）[注1]」を公表した。2020年秋には、建物のエネルギー効率向上のため、「リノベーションの波（Renovation Wave）」と呼ばれる建設セクター向けイニシアチブを発表する予定である。

（2）グローバル市場でのEUの存在感の維持・発揮

欧州委員会は、環境保護とグローバル市場におけるEUの競争力維持・向上を両立させるため、2020年３月に「欧州新産業戦略（New Industrial Strategy）」および「新循環型経済行動計画（New Circular Economy Action Plan）」を公表した。エネルギー多消費型の従来産業から、リサイクルやシェアリングエコノミーに根差した持続可能な新産業への移行を通じて域内の経済成長を促すとともに、中小企業を中心に新たな雇用を創出し、国際的な競争力を維持・向上することを企図したものである。

（3）金融・税制などによるサポート

欧州委員会は、（1）および（2）の実現を資金面でサポートするべく、共同体レベルでの投資計画や租税対応を検討している。

共同体レベルでの投資計画として、５月27日、欧州委員会は2021～27年の「多年度財政枠組み（Multiannual Financial Framework、MFF）」および「次世代EU基金（Next Generation EU Fund、復興基金）」案を公表した。これら施策の主眼はコロナ危機対応[注2]であるものの、気候変動対策へのコミットメントも強く意識されており、欧州委員会は、コロナ危機からの復興戦略として、グリーンディールによるインフラ整備、循環型経済への移行および雇用の創出を前面に押し出している。７月21日、EUサミットで合意された内容では、MFFが１兆740億ユーロ、復興基金が7500億ユーロと、合計１兆8240億ユーロの規模にのぼるが、このうち最低30%は気候変動対策に充てられることが確認された。

化石燃料への依存度が高く経済基盤が盤石でない加盟国や産業分野では、エネルギー政策の転換がより

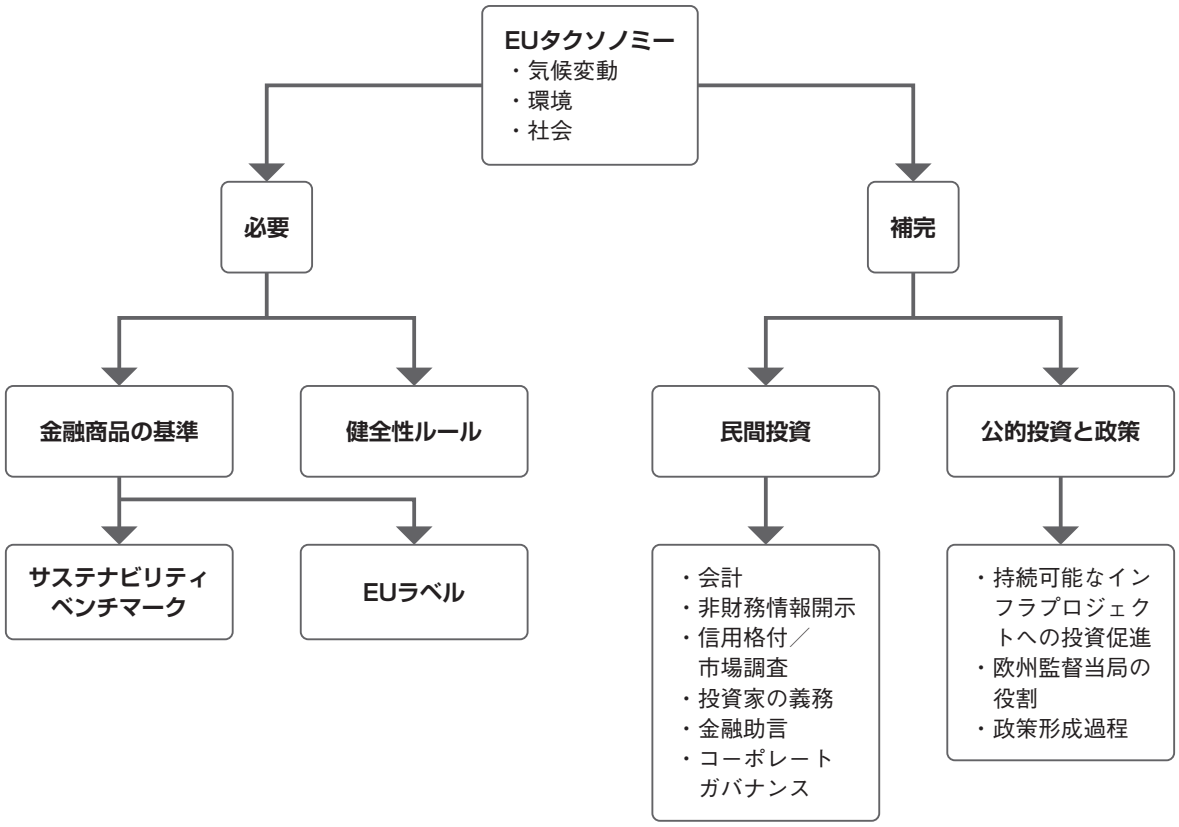
困難である。これを踏まえ、欧州委員会は「公正な移行メカニズム（Just Transition Mechanism）」をグリーンディールに盛り込み、1000億ユーロ規模の拠出を行う方針を打ち出した。このなかで創設する「公正な移行基金（Just Transition Fund）」は、化石燃料への依存度が高い加盟国において、エネルギー問題の解決や新たな産業セクター創出のための人材教育に利用されることが想定されている[注3]。

租税対応について、欧州委員会は、2023年までに一部の産業セクターに対し国境炭素税（Carbon Border Tax）を導入し、段階的に適用対象を拡大する予定である。国境炭素税とは、温暖化対策をしている国が、自国並の対策を講じていない国からの輸入品に対して、対策コスト分を関税に上乗せして課税することで、公正な競争環境を担保する仕組みである。域内の産業界は、EUルールに服さない域外の競合他社との競争条件悪化を避けるために、同税の導入を概ね支持している。また、欧州委員会は新たな財源としていわゆるプラスチック税を2021年から導入し、リサイクルされていないプラスチック包装廃棄物に賦課金を課すことを提案している。

上記のように、欧州委員会は公的資金を気候変動対応に振り向ける枠組みを構築しつつあるが、気候中立目標の実現に必要な巨額の投資[注4]を公的資金のみで賄うことは現実的ではないため、プライベートセクターからの投資を振り向けられるか否かが鍵となる。こうした問題意識から、欧州委員会は、環境・社会・ガバナンス（ESG）に考慮したサステナブルファイナンスと呼ばれる新しい金融形態の振興を推し進めてきた[注5]。サステナブルファイナンスのさらなる推進には、市場参加者に比較可能な情報を提供し、グリーンウォッシングな（グリーンであるかのように偽装された）金融商品を排除することが必要となる。このためには、環境保護などの観点からサステナブルな経済活動を分類・定義するためのリスト（タクソノミー）が不可欠である。2018年３月に欧州委員会が公表したサステナブルファイナンスに関する行動計画において、タクソノミーは計画全体の基礎となる出発点と位置づけられている（図表１）。

欧州委員会は2018年６月に、行動計画に基づく立法化対応の第一弾として、「タクソノミー枠組み規則（タクソノミー法）」案を公表した。閣僚理事会では、石炭産業を抱えるドイツなどと原子力産業を擁するフランスとが主に石炭と原子力の扱いを巡って対立したため、協議が難航したものの、2019年後半のEU議長国フィンランドによるリーダーシップのもと、同年９

図表１　行動計画におけるEUタクソノミーの位置づけ



出所：欧州委員会「持続可能な成長と金融に関するアクション・プラン」

月に合意に至った。EU立法手続きの実質的な最終段階である欧州委員会・閣僚理事会・欧州議会による三者間協議（トライローグ）でも、議論は難航したものの、同年12月には遂に閣僚理事会の常駐代表委員会（COREPER）が全会一致で規則案を採択した。欧州議会もこれを受け入れた結果、同日に政治合意が成立し最終案が固まった。2020年６月に欧州議会がタクソノミー法を承認し、同法が正式に成立したことで、EUの動きは不可逆的となった。

２．EUタクソノミー法

（１）総論

EUの法源には、国内法への受容（transposition）を経て加盟国に効力を及ぼす「指令（Directive）」、直接加盟国に効力を及ぼす「規則（Regulation）」などの類型があり、タクソノミー法は規則にあたる。同法は、あくまでもタクソノミーの枠組みを規定するものである。サステナブルな経済活動の具体的なリスト、重要概念の定義、閾値などの詳細については、欧州委員会が委任細則（Delegated Act）として今後規定する[注6]。

サステナブルファイナンスは、本来ESGすべての要素を包括する幅広い概念であるが、タクソノミー法上、現時点で対象とされているのは環境（E）の要素のみであって、気候変動に関する目標を含む６つの環境目的が示されている（図表２）。これは、タクソノミーの法的基礎を一刻も早く確立することに重きが置かれた結果である。欧州委員会は、今後、人権問題などの社会（S）の要素などにタクソノミーの適用範囲を広げるべく、規則を改訂していくことを模索している。

図表２　タクソノミーの対象となる環境目的と要件

環境目的	施行開始
①気候変動緩和	2021年12月
②気候変動適応	
③水・海洋資源の保護と持続可能な利用	2022年12月
④循環型経済への移行、リサイクル	
⑤大地・水質・土壌汚染対策	
⑥自然と生態系の保護	

要件
①上記の環境目的のうち少なくとも１つに資する
②他の環境目的に重大な害を及ぼさない（Do No Significant Harm/DNSH）
③科学的な根拠に基づくスクリーニング基準に準拠している
④経済活動を行う主体が最低限社会的セーフガードを満たしている

出所：欧州委員会よりJCIF作成

タクソノミー法は、タクソノミーをサステナブルと見なし得る経済活動を記載するホワイトリストと位置づけており、サステナブルと見なせない活動を明記するブラウンリストの性格はもたない。タクソノミーの記載対象となる経済活動は、次の４つの条件を満たすものと定義されている。すなわち、①図表２の環境目的のうち少なくともひとつに資するものであること、②他の環境目的に重大な害を及ぼさないこと（do no significant harm、DNSH基準）、③科学的な根拠に基づくスクリーニング基準（閾値など）に準拠すること、④経済活動を行う主体が最低限の社会的セーフガードを満たしていること、の４点である。

欧州委員会は、気候変動の緩和に貢献する経済活動を３つの類型に分類している（図表３）。このうち、二酸化炭素排出量をゼロにする手法や技術が確立されていない分野のベスト・プラクティスは「移行活動（transition activities）」と呼ばれる。タクソノミー法は、ある経済活動の代替手段が技術的かつ経済的な観点から利用可能でない場合には、移行活動は気候変動対策に寄与すると見なすべきである旨定めている。これによって、原子力発電技術や天然ガスについては、移行活動としてタクソノミーに記載される可能性が残された。

（２）各論（個別セクターのポイント）

欧州委員会は、サステナブルファイナンス政策の一環として、産業界や学術界の有識者などで構成される専門家委員会（Technical Expert Group、TEG）を2018年６月に立ち上げた[注7]。タクソノミーについては、委任細則の原案とすることを企図して、具体的な記載項目の選定などをTEGに委ねた。2020年３月、TEGはタクソノミーに関する最終報告書を発表した。この報告書は、タクソノミー法案の内容具体化に向けた提言である。気候変動緩和[注8]に貢献する70の経済活動と気候変動適応[注9]に貢献する68の経済活動について、各環境目的への貢献度を判定するためのスクリーニング基準を中心に、タクソノミーの詳細を提案している。以下では、温室効果ガス排出量の多い３セクター（①エネルギー、②製造業、③輸送）におけるタクソノミーのポイントを概説する。

図表３　気候変動緩和に貢献する経済活動の分類

分類	定義	例
サステナブル	2050年の気候中立化に、安定的かつ長期的に適合する経済活動	・排出量ゼロの移動手段や発電 ・植林
移行	現時点では温室効果ガス排出量ゼロの手法が確立していない分野でのベスト・プラクティス	・排出量基準を満たす移動手段や発電 ・建物のリノベーション
サポート	上記２点を支える（enabling）経済活動	・風力タービンの製造 ・エネルギー効率の高いボイラーの導入

出所：欧州委員会よりJCIF作成

①エネルギーセクター

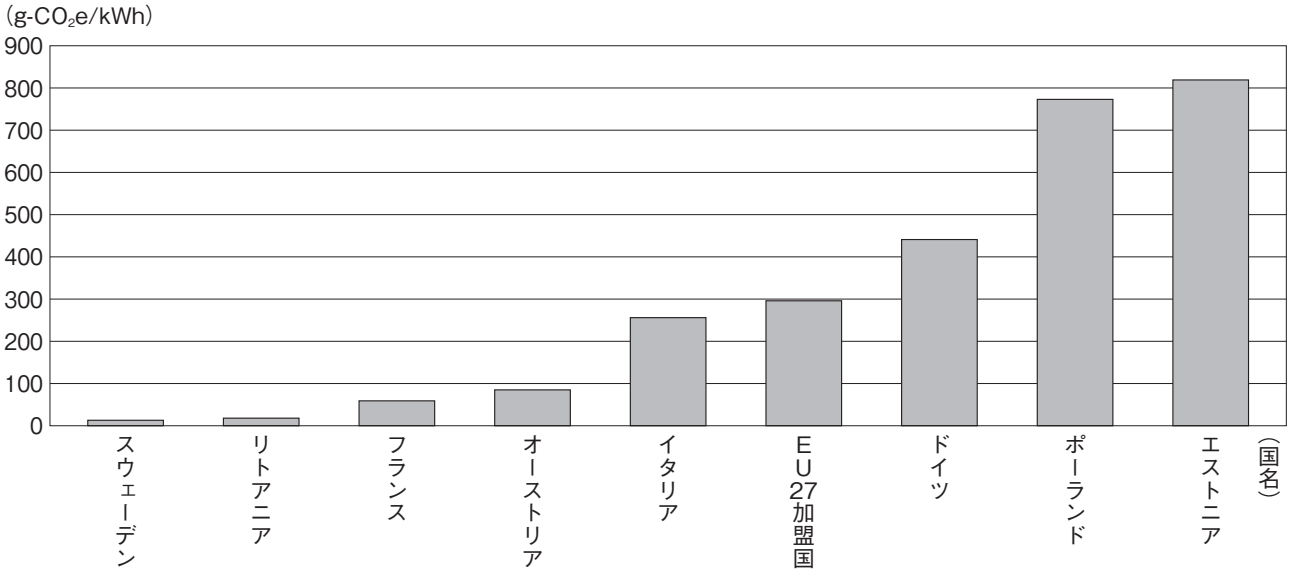
エネルギーセクターは、熱・電気エネルギーの生産、貯蔵および供給に関連する幅広い経済活動を包含しており、なかでも発電と発熱は、EUの温室効果ガス排出量の25%以上を占めている。

TEGは、発電に関して、ライフサイクル全体でCO_2排出係数（１kWhあたりのCO_2排出量）の閾値を100g未満に設定し、2050年に向けて０（ゼロ）gを達成できるよう、５年刻みで引き下げることを提言している。2016年時点での国別データでは、４か国（スウェーデン、リトアニア、フランスおよびオーストリア）を除き、EUのほとんどの国においてCO_2排出係数が100gを上回っていた。エストニア、ポーランドなどをはじめとした火力発電への依存度が高い国ほど、現時点で目標を達成できる電力活動は少ないことが推察される（図表４）。

タクソノミー法第６条は、炭素回収・利用（CCU）および炭素回収・貯留（CCS）技術の活用による温室効果ガス排出量の削減は、気候変動緩和に貢献する経済活動と見なすことができると定めている。しかしながら、同14条において石炭などの固定化石燃料（solid fossil fuel）による発電は、サステナブルな経済活動に該当しないと明示されているため、仮に石炭火力発電所がCCS技術を導入した場合においても、タクソノミーから除外される。天然ガスや石油を含む化石燃料（liquid and gaseous fuels）による発電に関して、TEGは、他の発電方法と同様にスクリーニング基準（100g未満）を満たした場合のみ、気候変動緩和に貢献する経済活動と見なすことができるという見解を示した。

原子力発電については、エネルギー生成段階での温室効果ガス排出量がゼロに近く、気候変動緩和に貢献する可能性が認められる。このため、タクソノミー適格と見なされるべきか否かをめぐり、フランスのような原子力への依存度が高い国と、福島の原発事故も踏まえ、原子力は環境汚染を惹起し得ると主張するドイ

図表４　2016年時点での国別CO_2e/kWh（CO_2排出係数）



出所：RenSMARTよりJCIF作成

ツのような国との間で大きな争点になっている。TEGは、原子力発電で発生する高レベル放射性廃棄物（HLW）を長期的に管理するための、実行可能で安全かつ長期的な処分方法が確立されておらず、DNSH基準に準拠しているか評価することが困難であるとして判断を保留した。現段階では原子力発電はタクソノミーに含まれておらず、TEGは、原子力発電のDNSHの側面に関する専門家グループがさらなる調査を実施するよう提言している。

②製造業セクター

TEGは、製造業セクターについて、他の経済活動の温室効果ガス排出量削減に貢献する製品や技術を開発するという側面を踏まえ、同セクターを低炭素経済の実現に向けた基礎ととらえている。多くの製造業セクターにおける経済活動の閾値は、EU ETS（欧州連合域内排出量取引制度）ベンチマークに基本的に準拠している。ただし、このベンチマークは、EU域内において効率の高い上位10%の設備の平均性能を反映した指標であるため、大部分の製造業における経済活動は、この水準を満たすことが難しいと考えられる。他方、低炭素技術（low carbon technologies）と見なされる製造業については、対象製品が、それらを製造する際に生じる温室効果ガス排出量を上回る削減効果があるとして、明確な閾値は設定されていない。

TEGは、製造業のうち温室効果ガス排出量が特に多く、かつ多様な製品の生産に関わるガラス、紙・パルプ、繊維製品などの製造に関するタクソノミーと、低炭素技術と見なされる製造活動の範囲の拡大の検討を（TEGの活動を引き継ぐ予定の）PSFに提言している。たとえば、温室効果ガス排出量の多いセメントに関しては、現在、さまざまな品質のものが生産されており、用途も幅広いことから、対応するそれぞれの閾値の設定を検討するよう求めている。

③輸送セクター

輸送業務におけるエネルギーの大部分は石油に依存している。ほとんどの経済活動においては、1990年以降温室効果ガス排出量が減少しているのに対し、輸送に起因する排出量は増加しており、2018年には1990年比29%増加した。特に、道路輸送が主要な排出源であり、輸送関連の温室効果ガス排出量の３分の２以上を占めている。

道路輸送における気候変動緩和のための方策としては、低排出ガス車やゼロエミッション車（水素、燃料電池、電気）の増加、車両効率の改善、インフラの整備などが例としてあげられる。TEGは、乗用車が気候変動緩和に貢献する閾値として、2025年まではCO_2排出量50g/kmを下回ることを提案しており、さらに、2026年以降は０g/kmとすることを示している。

航空、海運などに関しては、現在のところタクソノミーの検討が行われていない。これらの経済活動は、温室効果ガス排出量を削減する技術が開発された場合、気候変動緩和に貢献する可能性があるため、TEGは議論を継続するべきであると説明している。

（３）今後の展開

TEGによる最終報告書を踏まえ、欧州委員会はタクソノミー法に関する委任細則を策定する予定である。まずは2020年末までに、図表２の６つの環境目的のうち、①気候変動緩和および②気候変動適応に貢献する経済活動に関するスクリーニング基準を委任細則として採択し、2021年末までに施行する。他の４つの環境目的については、同年末までに委任細則を採択し、2022年末までに施行する予定である。

３．国際的含意

欧州委員会は、グリーンディールに関する政策文書のなかで、サステナブルな経済・社会の実現に向けEUがグローバルリーダーになることを目指すと標榜している。それと同時に、気候変動のような環境課題は、地球規模での対応が必要となるため、グリーンディールの目指す環境目標は、欧州の行動を変革するだけでは達成できないとも指摘している。これに対し、EU域外諸国はそれぞれのスタンスでサステナブル社会に関する議論と向き合っている。

米国は、トランプ政権下において2019年11月にパリ協定からの離脱を正式に通告するなど、気候変動問題に関する議論から距離を置いている。もっとも、トランプ政権に批判的なカリフォルニア州などの一部の州・地方政府や企業の間では、温室効果ガスの排出量削減に独自に取り組む動きも広がっている。また、2020年11月の大統領選挙に向けて民主党の候補として指名されたバイデン氏は、環境インフラ政策についての行動計画を発表し、支持を広げており、大統領選の結果次第では、米国のスタンスは大きく変わる可能性がある。また、米国はTEGのサブグループにも直接関与しており、EUでの議論の方向性を把握している。

中国は、政府と中央銀行の協力のもと独自にタクソノミーを構築している。ただし、たとえば中央銀行のタクソノミーには石炭がclean coalとして含まれてお

り[注10]、一帯一路構想でアジア・中東地域における石炭火力発電施設への投資を進める中国はEUと立場が異なる。しかし、その一方で、中国は、EUが2019年10月に立ち上げたサステナブルファイナンスに関する国際的プラットフォーム（International Platform on Sustainable Finance、IPSF）に設立時から参加しているほか、世界中の中央銀行・監督当局間のネットワーク（Network for Greening the Financial System、NGFS）でも主導的な役割を果たすなど、国際的な議論に積極的に参画し、関与している。

新型コロナウイルスが欧州でも猛威を振るうなか、欧州委員会が今年中に予定しているグリーンディール関連作業の多くは、対応期限が１四半期程度後ずれすることになった。しかし、これは状況の劇的な変化を正しく政策に反映するためであって、グリーンディールの優先度が下がったためではない。むしろ、EUの首脳や欧州委員会は、経済や社会の構造を見直せる今こそ環境対策や人権保護をさらに推進する好機としてとらえ、「グリーン・リカバリー」というスローガンを掲げている。

翻って日本は、IPSFへの参加を見送ったほか、TEG（2020年からはPSF）での議論にも関与していない。金融安定理事会（FSB）などのグローバルな基準設定主体での検討が気候変動リスクの開示など一部の分野に限られているなか、現状はEUが気候変動対応やその重要な要素であるサステナブルファイナンスに関する国際的な議論をリードしている。EUの国際的な発信力の強さを踏まえると、EUでの議論に加わらないことは、いずれ始まるであろう国際的な議論で日本が後手に回るリスクを高める。国内で長期的な経済・社会のあり方に関する検討を深めると同時に、EUの議論に戦略的に参加することが求められる。

注１：生産過程で温室効果ガスを排出しない、「再生可能な水素」の生産量などについて、2050年までの目標を示したもの。欧州委員会は、2030年以降再生可能な水素技術を成熟させ、航空業や運送業など脱炭素化が難しい分野に拡大させる考え。

注２：たとえば、復興基金については、総額7500億ユーロのうちコロナ危機による影響が大きい加盟国に割り当てられる「復興・回復ファシリティー」が6725億ユーロと、全体の大部分を占める。

注３：「公正な移行基金」へのアクセスにあたっては2050年までの気候中立にコミットすることが条件となっているため、現状、これに該当しない唯一の加盟国であるポーランドは割り当てられた基金のうち50%までしかアクセスすることができないと定められている。

注４：欧州委員会は、今後10年間に官民合計で少なくとも１兆ユーロを投じることを目指している。

注５：たとえばEUは世界のESG債発行額の５割弱を占めている。

注６：ドイツなど一部の加盟国は、欧州委員会の裁量を最小限に抑えるべく、Implementing ActというEU規則の周辺事項のみを規定できる細則形態にとどめることを画策していたものの、欧州委員会の原案通りDelegated Actで決着した。

注７：TEGは、当初１年間だった任期の２度の延長を経て、2020年９月末に解散する予定である。TEGの作業は、2020年末までに発足するPlatform on Sustainable Finance（PSF）という新たなグループに引き継がれることになっている。

注８：人為的な気候変動そのもの（気温上昇など）を抑制することであり、温室効果ガス排出量の削減や吸収量の拡大、究極的には温室効果ガスの人為的な排出と吸収をバランスさせること。

注９：気候変動緩和をしても影響が避けられない場合に、その影響に対処し、被害を回避・軽減すること。

注10：2020年５月に公表された中国のグリーンボンドに関する協議草案では、clean coalを含む石炭投資について投資対象から排除する考えが示され、国際的な標準に近づいた。