

## 欧州グリーンディールの対外的側面：EU 世界戦略の視点から

白井陽一郎（新潟国際情報大学／usui@nuis.ac.jp）

気候変動は EU の中心的政策課題であり、この問題のグローバルリーダーでありつづけることは EU の中心的戦略目標でもある。2019 年採択の欧州グリーンディールが両者——政策と政治——をつないでいる。本報告では、EU にとって革新的な意味合いをもつこの総合政策枠組みの対外的側面にフォーカスを当て、EU 世界戦略の観点からその政治的意義について検討する。

今年、人類は国連憲章調印 80 周年を迎えるが、地球環境は当初から国連の重要アジェンダとして掲げられてきたわけではなく、大きな契機は 1992 年リオ・サミット（国連環境開発会議）であった。それ以降、気候変動は生物多様性ととともに、人類的課題のひとつに位置づけられていく（気候変動枠組条約と生物多様性条約の調印、その後のそれぞれの COP プロセスの展開）。国連システムの役割は大きい。が、そのフォーラム機能を生かすのはもちろん、利用する側の国家である。欧州諸国の集合的行為主体として、加盟 27 ヶ国 4 億 5 千万市民の政治的意思を体現する（はずの）EU は、この分野で世界に何をもたらしてきたのだろうか。

本報告では、まずは欧州グリーンディールの政治的意義にフォーカスをあて、先行研究をレビューしつつ議論を整理する。

EU にとって環境立法とは元来は市場統合のための手段にすぎなかった。しかし、90 年代以降、官民利害当事者を組み込んだ越境マルチレベルガバナンスの実践（環境立法過程における利害当事者協議過程設定の慣行が基本。2000 年初頭の ECCP 欧州気候変動計画などはその最たる事例）をもとに、広範囲にわたって数々の EU 環境立法を進めるとともに（危険化学物質対策・リサイクル・生物多様性・汚染防止・水質保全、大気汚染防止・騒音対策・環境影響評価など）、国際環境協定の域内導入を進めてきた実績（90 年代以降の事例として、国連砂漠化対処条約、アフリカ・ユーラシア水鳥保護協定、温室効果ガス削減のための京都議定書、環境情報・市民参加・司法アクセスのためのオース条約、有害化学物質に関するロッテルダム条約、バイオセーフティーに関するカルタヘナ議定書、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約、越境環境影響評価・戦略的環境アセスメントに関する議定書など）を土台に、とくに 2000 年代に入ってからグリーン・ヨーロッパを新たなアイデンティティとしたグローバル環境リーダーへの道を歩むという姿勢を、強く前面に押し出してきた。

2019 年の欧州グリーンディールはこの歩みを飛躍させる革新的な総合政策枠組みである。フォンデアライエン欧州委員長は、グリーンディールを特徴づけて、次のように説明している。それは EU がグローバル・スタンダード設定者となることを目指したヨーロッパ版月面着陸なのだ。2016 年 EU 世界戦略を学術サイドから主導したナタリー・トッチは、グリーン・ヨーロッパというアイデンティティの提示に、EU の実存的危機を越える新たな統合思想を見出している。

グリーンディールとは超長期の立法プランの名称であり（最終目標は 2050 年カーボンニュートラル、現在までにおよそ 50 もの関連政策措置採択）、工業の生産・流通システム全般のみならず、エネルギーと金融そして農業をリンクさせた真に包括的な総合政策枠組みである。その 2050 年目標は 2021 年気候法（Reg.2021/1119）によって法的義務として措定されている。この気候法が（後述の）反グリーンディールを唱える勢力に対して、防波堤の役目を果たしている。EU の集合的政治意思の持続性を法的に担保したのである。この気候法では、経済成長と資源利用

のデカップリング、自然資産の保護・保全・改善、環境リスク予防、健康と良き生活の保護が、公的権力の義務として措定され、「だれひとり取り残さない」公正でインクルーシブな転換が根本規範として掲げられた。EUはこの壮大な長期立法プランを通じて、各国政府の自国優先的な政治を排したEU規制を梃子に、マーケット志向のカーボン管理を推進している。

グリーンディールの主要8分野は次の通り（COM（2019）640）。(1) 2030年および2050年の野心的目標値。(2) クリーンで適正価格の安全なエネルギー。(3) クリーン循環経済のための産業界結集。(4) エネルギー効率利用のための建築リノベーション。(5) 有害物質なき汚染ゼロ経済。(6) エコシステムと生物多様性の保護および回復。(7) 農場からフォークまで：公正で健康的で環境に優しい食料システム。(8) 持続可能なスマートモビリティへの転換を加速する包括的戦略。

グリーンディールの基本的な特徴は、こうした広範な政策領域の結合にある。2050カーボンニュートラルという長期政策目標から逆算し、その目標へ向け、EU全政策領域にわたる数々の政策措置を相互に関連づけていく。そのベースにはEU基本条約に定められた環境統合原則の実践経験がある。カーボンニュートラルを環境正義の概念に位置づけ、その価値を総合政策枠組みのコアに設定するという政策形成の方法は、メインストリーミングとも呼ばれる。一主権国家内の政策形成スタイルではなく、27カ国の先進国集団による統一的な政策形成にあつてなお、環境正義のメインストリーミングが実施されているという実績に注目したい。

グリーンディール成功のポイントのひとつに、中間目標達成の有無がある。これを野心的なものに設定していくことが、グローバル社会への強いメッセージになるというEUの狙いもある。Fit for 55と名づけられた、2030年温室効果ガス55%削減（1990年比）のための政策措置群に、この狙いが込められていた。その政策枠組みは以下の通り。(1) カーボン・プライシングの徹底。とくに排出量取引制度（ETS）の強化拡大と炭素国境調整メカニズム（CBAM）の導入、そしてエネルギー課税を通じて、カーボン排出にはコストがかかるという仕組みをEU大に構築、それをグローバルに広げていく。(2) 特別なターゲットとして、土地利用、森林保護、再生可能エネルギー、エネルギー効率にアプローチ。生物多様性保護と温室効果ガス排出削減を組み合わせる政策目標を設定する。(3) CO2排出基準厳格化を、とくに乗用車燃費規制、航空および海運における排出削減目標に適用する。(4) 資金支援策として、EUレベルで社会気候基金（グリーン転換弱者への配慮）、近代化基金（グリーン転換対応への補助金）、イノベーション基金（グリーン転換のための補助金）を整備。

グリーンディールに関してもうひとつ注目すべきは、金融財政政策への関与方法である。EUが呼び水となった（欧州投資銀行などの）公的金融や民間資金の導入にとどまらず、EU自身が債券発行主体となったEU財政の拡充が実現された（次世代EU。コロナ復興が主眼だが、30%程度はグリーン債）。これをグリーン・ケインズ主義と評価する研究もあるが、他方で、タクソノミー規則（グリーン投資の定義を法的に定めたもの）を土台に、金融機関に投資先の持続性情況開示レポートを義務づける方法によって、カーボンニュートラル投資を量的に充実させていくというサプライ・サイド重視の政策も採用されている。EUはマネーの流れを全面的に変えようとしているのである。超国家機関である欧州委員会の政治的な役割がますます強化されている。巨大な地域共同体組織であるがゆえの、規模の効果に留意したい。

グリーンディールの政治的評価については、ヨーロッパ統合にとっての重要性や、EU政治

システムへの影響に照準を定めた研究が蓄積されている。ユーロ危機からの再生を確実なものとする新成長モデルであること、とくに大幅な予算拡充を実現した点が注目されている。上述のように欧州委員会はグローバル資本市場から 8000 億ユーロもの資金を調達（次世代 EU）、そのうち 30%をグリーン債として利用している。カーボンマーケット拡充を基礎とする産業政策、金融政策、エネルギー政策を組み込んだ包括的アプローチの構築については、統合政策の革新性が指摘されている。基本条約を改正することなく、ヨーロッパ統合をリバイバルしたという意味における革新性である。統合の概念の再考を要請する EU 共同政策の目玉だと理解されている。

以上の、実存的危機から 10 年後のヨーロッパ統合再生に加えて、20 世紀型成長モデルからの大転換が EU において企てられているのだとみる、より大きな視野からの評価もある。人間が自然を征服しようとするカーボン集約的成長モデルからの転換なのだという。国家介入による社会転換を意味するニューディールに、グリーンという語を加えたグリーン・ニューディールが、実に EU のみならず、国連環境計画（UNEP）においても政策アイデアとして固められてきており、国家規制と財政出動によりグリーン転換を進めるといふ、グリーン・ケインズ主義ともいふべき路線が主要先進国間でコンセンサスを得てきており、これが EU によって一段と推し進められているという評価である。成長のための大規模財政出動と、カーボンプライシングによるマーケット主導の排出削減策、そして国際レベルでの具体的な共有数値目標の設置、各国による具体的な行動計画の提示という四側面を有する総合政策枠組の形において、主権国家の行動を方向づけていくという路線が、EU によって推進されているとする理解でもある。

EU 域内において革新的な意味合いを指摘される総合政策枠組みとしてのグリーンディールは、その発足のそもそもの経緯については、対外的な性格をもつものであった。国連 2030 アジェンダ SDGs を実行するための EU 域内措置という構えが取られていた。しかしその対外的な政治的意図は明確だ。後述のように EU モデルの域外拡散を進めて行くのが狙いである。

EU 気候法の前文第 16 段落には次のように記されている。「EU は気候中立へ向けた転換のグローバルリーダーである。グローバルな目標水準を野心的なものに設定し、気候変動に対するグローバルな対応を強化していくことを決意するものである。この目的を達成するために、EU は気候外交を含むすべての利用可能な政策措置を使用していく。」（Reg.2021/1119 前文第 16 段落）。この気候法の文言は、2016 年 EU 世界戦略の目標を受けたものでもある。その戦略では、EU は世界のモデルとなって持続可能な発展と気候変動に対する自らのコミットメントを遂行してくと謳われている。第 2 次フォンデアライエン委員会の 2024 年政策プログラムには、EU が国際交渉のリーダーとなってグリーン外交を進めて行くべきことが約束されている。この意向は EU 理事会でも確認されている（気候・エネルギー外交を EU として進めるべきだとする 2023 年 3 月 9 日の理事会合意 7248/23 など）。

本報告では、以上の準備的考察をもとに、グリーンディールの対外的側面に焦点をあて、考察を進める。EU グリーン外交のあり方を公式文書に即して整理しつつ、グローバルリーダーであろうとする EU のそのリーダーシップのあり方と現状について、3 つの視点から検証する。

(1) メッセージ：多国間の枠組みを通じた声明および野心的数値目標の継続的発出。とくに COP プロセス、国連環境計画（UNEP）、国連環境総会（UNEA）、G7 などを通じた、EU 一体となった集合的発話行為（ただしすべてのフォーラムでプレゼンスを発揮できているわけも

なく、したがってすべて成功しているとは言えない)。最近では、2025年7月の日EU首脳会合にて、パリ協定目標達成へ向けてこの10年が重要な期間になると、共同声明で打ち出している。直後に開催されたEU中国の首脳会談でも、COP30ブラジルを成功させていくべきことが謳われている。第2次トランプ政権にあって、アメリカが国際社会でも国内でも気候政策から離れていこうとしている現状にあって、アメリカとならぶ経済規模のEUのこうしたメッセージのリピートはきわめて重要である。世界の指針となるべき野心的な数値目標を立て、それを実際に実現できることを世界に知らしめていくというEUの実践は、EUがまさにグローバルリーダーであることを示している。EUは1990年を基準年として、2008～12年8%減の目標を達成、2020年20%減の目標も達成、2030年55%減という野心的な目標も達成が確実視されている。問題は2040年目標の設定である。現在のところ、90%減という非常に強気な目標が提案されている(ただし多くの加盟国が反対している状況ではある)。欧州委員会は、2050年に100%減を達成するにはどうしてもこれが必要だと考えている。

(2) モデル：EU立法に基づく規制力の発現を通じたEU規制モデルの拡散。主要なグリーンディール関連立法に基づくルールやスタンダードの拡散に加えて、貿易協定にTSDチャプターが導入され(TSDは貿易と持続可能な発展の略)、開発援助やグローバルゲートウェイ(中国の一路一帯に対抗したEUのインフラ構築支援スキーム)の条件としてEU規範の受容が求められている。ブリュッセル効果(EU域外でのビジネスにおいてさえEU規制を採り入れざるをえなくなる現象)は政治学的にはこうしたEUの対外戦略というコンテキストに即して理解することができる。EU規制モデルの確立と伝播とともに、それを梃子に、先行利得を得たEUがイノベーションのハブとなって、EU経済を成長させるクリーン技術を発展させていくという政治的狙いである(たとえばCOM(2025)274final)。EUはグリーン・デジタル・レジリエントな欧州成長モデル(COM(2022)83)と欧州標準化戦略(COM(2022)31)を、対外的気候変動政策と結びつけている。

EU規制の特徴は、サプライチェーン全体を規制範囲に包摂する点に求められる。EUのシングルマーケット域内のビジネス活動だけを規制対象とするのではなく、EUのシングルマーケットに入り込む財の生産過程すべてに規制をかける形だ。当の財の生産過程全体で排出されるカーボン量が測定され、そのコストの支払を義務づけ(炭素国境調整メカニズムCBAMと排出量取引制度ETS)、その生産過程全体で広く人権そして社会権に反する行為がないかを企業自らに監視・報告させる(持続性デューデリジェンス指令および各種開示規則)という仕組みが取られている。対応を迫られる企業は、EU向けと他地域向けで操業のあり方や事業報告の手続き・方法を変えるという追加のコスト負担を避けるためにも、グローバル競争上、決して諦めることのできないEUシングルマーケットへの参入を優先し、EU規制に照準を合わせるようになる。これがEUの規制力であり、その成功は上述のとおりブリュッセル効果と呼ばれる。

TSDモデルは、EUが貿易協定や連合協定を結んだ国に対して、国連環境プロセスを通じた環境規範の遵守とくにパリ協定の義務履行(およびILOの基本的労働規範遵守)を迫るものである。専門家グループ設置による定期的監視も実施されている。TSDモデルはすでに下記の国・地域との貿易協定や連合協定に適用されている：カナダ・中央アメリカ(コスタリカ・サルバドル・グアテマラ・ホンジュラス・ニカラグア・パナマ)・コロンビア／ペルー／エクアドル・ジョージア・日本・ケニア・モルドヴァ・ニュージーランド・シンガポール・韓国・ウクライナ・UK・ヴェトナム。また次の各国・地域については交渉中である：中国・メルコスール・メキシコ・オーストラリア・東南アフリカ(ESA5)・インド・インドネシア・タイ・フィリピン。

先行研究では、EU はグリーンディールのもと気候中立、ゼロ汚染、循環経済、公正な転換といった価値を自らのマーケット・パワーと結びつけ、その規制モデルの対外的伝播をねらう国際アクターであると認識され、そのグリーン規範パワーに注目が集まっている(批判もあり)。

(3) マネー：気候ファイナンスへの資金拠出。EU は加盟国と一体となった公的金融に加えて、民間資金を気候変動の緩和と適応へ流していく仕組み作りを進めている。2023 年には EU 全体として 286 億ユーロが気候ファイナンスに支出され、72 億ユーロの民間資金が EU によって引き出された(と欧州委員会は主張している)。2024 年の COP29 アゼルバイジャンでは、温室効果ガス排出量と経済規模に応じてすべての国家が気候ファイナンスに資金拠出すべきであること、また開発系を中心に国際金融機関が融資を増やしていくことを訴え、議論をリードした実績もある。しかしながら、COP プロセスを通じて明確に示されてきたように、2015 年パリ協定のもと世界が必要としている気候ファイナンスの総額は、1 兆 3000 億ドルにも及ぶ。EU が拠出した民間から引き出した資金の総額を 1 ユーロ=1.17 ドルで計算すると、必要総額の 2.6%にすぎない。グローバルリーダーとして責任を果たしているとはいえない。

以上要するに、EU のグローバル・リーダーシップは気候ファイナンスに関しては実力不足を指摘せざるを得ないものの、メッセージについては確実に、またモデル拡散については条件付きで、グローバル環境ガバナンスにポジティブに貢献していると言えるだろう。

ただし、これまでに示唆してきたように、そこには EU 自身の戦略性を見出すことができる。二つの側面に注視しておきたい。エネルギー転換による対ロシア、対中東依存からの脱却という地政学的意図がひとつ。2022 年 REPowerEU (EU エネルギー再生計画) では、天然ガスで 40%、石油で 25%、石炭で 45%に及ぶ対ロシア化石燃料依存からの脱却が目的に設定された。グリーンディールにはエネルギー志向の地政学的戦略がそもそもの最初から想定されていた。

もうひとつが、普遍的価値を志向した EU 規制モデルの拡散による——対中国競争で優位に立つことを念頭においた——権威主義体制への対抗である。EU 的リベラリズムによる成長を確固としたものとし、その強靱性をグローバルに示していくという狙いでもある。この見立ては、規範パワー EU の域内外での公共善追求と、地政学的主体 EU の自己利益優先という、ふたつの側面がグリーンディールの気候変動政策を通じてどのように政治的に調整されているのか(むしろ後者の方向へ EU は引き込まれていくことになるのか)という問いになる。権威主義国家にとってはそしてトランプ政権にとっても、グリーンディールの対外的推進は、主権侵襲の脅威だと理解される。第 2 次トランプ政権の反発は第 1 次の時以上に大きい。

この状況を受け、本報告では最後に、欧州グリーンディールの後退について展望したい。2024 年欧州議会選挙で 25%もの勢力を得ることになった EU 懐疑的右派・極右勢力の主要な政策的主張のひとつが、グリーンディール非難である。EU 最大政治勢力のキリスト教民主主義系政党連合の EPP が一部ではあるがこれに呼応している。第二次フォンデアライエン欧州委員会は軌道修正を迫られ、実際に簡素化(simplification)という名称でもって、グリーンディール関連立法の緩和とも批判される対応に急いでおり(森林破壊防止(EUDR)、持続性デューデリジェンス(CS3D)、炭素国境調整メカニズム(CBAM)、タクソノミー規則、持続性金融開示規則(SFDR)および企業持続性報告指令(CSRD)などの修正・緩和化)、産業クリーンディールと競争力コンパスという新規の政策枠組みを打ち出している。

域内のこうした動きはまた、域外の厳しい地政学的・地経学的情勢悪化への対応でもある。

米国と中国という圧倒的大国による自国経済優先の巨大な補助金は、EU が想定し得なかった事態である。EU はアメリカが下支えしたマルチラテラリズムを前提にはじめて、グローバル環境リーダーとしての振る舞いが可能になっていたという側面は否定できない。アメリカがマルチラテラリズムを破壊しはじめたとき、たとえ EU が先進 27 ヶ国の共同体であったとしても、単体でリベラル国際秩序を支えていくことは不可能だ。しかも、EU のグリーン志向は欧州委員会の官僚的抑圧だと指弾する EU 懐疑的右派・極右勢力がトランプ 2.0 に同調していくという現状がある。マルチラテラリズムに基づく地球環境への取り組みを破壊しようかというトランプ政権と、グリーンディールをブリュッセル官僚による社会主義的統制だと批判する EU 懐疑的右派極右という、域内外双方からの反動的圧力に対して、EU がこれまでの路線を軌道修正してしまうのかどうか。本報告の最後に展望してみたい。

## 参考文献

- Bloomfield, J. and Steward, F. (2020) The Politics of the Green New Deal. *The Political Quarterly*, Vol. 91 (4), pp.770-779.
- Bongardt, A. and Torres, F. (2022) The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model. *Journal of Common Market Studies*, Vol.60 (1), pp. 170–185.
- De Vos, M. (2024) *Superpower Europe: The European Union's Silent Revolution*. Polity.
- Dupont, C., et al. (2024) Three decades of EU climate policy: Racing toward climate neutrality? *WIREs Climate Change*, Vol.15(1), January/February 2024.
- Eckert, S. (2021) The European Green Deal and the EU's Regulatory Power in Times of Crisis. *Journal of Common Market Studies*. Vol.59, pp. 81–91.
- FUSIEK, D. A. (2021) EU as a Green Normative Power: How could the European Green Deal become a Normative Tool in EU's Climate Diplomacy? Institute of European Democrats.
- Leonard, M., Pisani-Ferry, J., Shapiro, J., Tagliapietra, S., and Wolff, G. (2021) 'The Geopolitics of the European Green Deal', *Policy Contribution* 04/2021, Bruegel.
- Timmermans, F. and Borrell, J. (2021) The Geopolitics of Climate Change. *Project Syndicate*, Apr 26, 2021.
- Tocci, N. (2022) *A Green and Global Europe*. Polity.
- Tocci, N. (2021) For a green Europe, go global or go home. *POLITICO*, November 8, 2021.
- Von Homeyer, I., Oberthür, S., and Dupont, C. (2022) Implementing the European Green Deal during the Evolving Energy Crisis. *Journal of Common Market Studies*, Vol.60, pp. 125–136.
- 白井陽一郎 (2023) 「グリーンヨーロッパの域外規制力：EU 炭素国境調整メカニズム (CBAM) を事例に」『日本経済研究センター欧州研究報告書』日本経済研究センター。
- 竹内康雄 (2023) 『環境覇権：欧州発、激化するパワーゲーム』日経 BP。