



ユーラシア研究所レポート No.147

2025年7月1日

競争政策としての EU の炭素国境調整メカニズム (CBAM) と諸外国への影響

蓮見 雄

概要

欧州連合 (EU) の炭素国境調整メカニズム (CBAM) の長期的な影響を考えるには、EU の成長戦略の中に位置づけて理解することが必要である。今後も、CBAM の「公正」さをめぐる交渉が行われ、その際に新興諸国の対応に留意すべきである。

1. EU の成長戦略から CBAM を見る視点

2023年5月10日付けで炭素国境調整メカニズム (CBAM) の確立に関する欧州連合 (EU) 規則 (Regulation 2023/956) が発効し、10月1日から移行措置として報告義務が開始された。対象となるのは、当初案の鉄鋼、アルミニウム、セメント、電力、肥料に加え、水素が追加された。また、鉄鋼についてもボルト・ナット・ネジなどが追加されている。これを EU が輸入する場合、その生産過程で生じる直接排出量と、セメント・電力・肥料については使用された電力などの

間接排出量も対象となる。当面は報告義務のみだが、2026年1月以降、CBAM製品を輸入するEUの輸入事業者は、事前に関税当局に輸入許可を申請しなければならない。さらに、当該製品がEU域内で生産された場合に支払われていたと想定される炭素価格に相当するCBAM証書（CBAM certificates）を輸入国政府から購入し納付しなければならない¹。

CBAMについてはすでに多数の解説がなされているが、その多くは気候変動政策という視点から、カーボンリーケージを防ぐ新たな措置としてCBAMが導入された、と説明している。確かに、CBAM規則や欧州委員会の説明を見る限り、「the risk of carbon leakage」が頻出しているのは事実である。だが、こうした説明の仕方には、2つの問題点がある。

第1に、明日香壽川氏ら²が指摘するように、実際にカーボンリーケージが生じているかどうかについては十分な科学的根拠があるわけではない。国際経営論をひも解くまでもなく、企業が対外進出する要因は多様であり、カーボンプライシングによるコスト格差だけが企業行動を決定すると考えるべき十分な証拠はない。

第2に、人類の普遍的課題として広く認識されるようになった気候変動政策という視点からCBAMを説明すると、EUが気候変動政策の旗手であるかのような印象が一人歩きしかねない。そもそもCBAMがEUの成長戦略「欧州グリーンディール」、つまりEU独自の利害の実現のために打ち出された政策であることが見落とされてしまう。

もちろん、パリ協定の締結など気候変動枠組条約締約国会議（COP）での交渉などにおいてEUが積極的な役割を果たしていることは事実であり、筆者も、EUが世界の気候変動政策を主導してきたことを否定するわけではない。だが、忘れてはならないのは、気候変動政策が、EUの成長戦略の中に組み込まれてきたことであり、その到達点がCBAMを含む欧州グリーンディールというEUの三度目の成長戦略だという点である。

しかし、欧州グリーンディールがEU経済を新たな成長軌道に導き「三度目の正直」となるのか、それとも十分な成果を上げることのできなかつた過去2回の成長戦略と同様に失速して「二度あることは三度ある」という結果に至るのかについて、現段階において確定的なことがいえる状況にはない。確かに、CBAMを含む温室効果ガス55%削減目標達成のための「フィット・フォー・55」という包

括的な政策パッケージに関わる主要な法令は、2023年に次々と施行あるいは政治的合意がなされたが、その政策の具体化が進むかどうかは定かではない。

そこで、本稿では、EUの成長戦略の中にCBAMを位置づけながら、その特徴について考えてみたい。

2. 「持続可能性」基準を埋め込んだ「公正な競争の場」形成への移行措置としてのCBAM

まず、確認しておくべきことは、CBAMが、復興基金の創設と欧州気候法の後押しを受けて打ち出された欧州グリーンディールの強化策「フィット・フォー・55」と呼ばれる法案パッケージの一環だという点である。フィット・フォー・55は、2021年7月に公表された現行規則改正案8件、新規則案5件と同年12月に示された現行規則改正案3件、新規則案1件、政策指針1件からなり、極めて包括的な政策パッケージである。欧州委員会によれば、これは、2050年気候中立目標を「EU経済の全部門」において達成させるための「公正で、費用対効果が高く、競争的な方法」³だという。ここでは、フィット・フォー・55が「費用対効果が高い」かどうかについては論じないが、欧州委員会が意図しているのは、一言でいえば、例外なしにあらゆる産業部門において企業が環境コストを等しく負担しながら競争しうる条件の創出である。

そこで、EU域内排出量取引制度（EU-ETS）の排出上限を2005年比62%削減に引き上げ、対象を航空・海上輸送にも拡大した。さらに、2026年からEU-ETSの無償排出枠を段階的に削減して2035年までに廃止し、2027年からは道路輸送と建物についても別枠のEU-ETSを新設することとしたのである。また、環境コストを考慮したエネルギー課税指令の改正が提案されている。税制に関する問題は、各国の課税権やエネルギーミックスの選択にも関係することから審議は難航しているが、こうした一連の措置の狙いは、EU域内市場においてカーボンプライシングを強化するだけでなく、産業間で等しく環境コストを負担する、ということである。言い換えれば「持続可能性」基準を埋め込んだ「公正な競争の場（Level playing field）」を創出することである。

しかし、それはカーボンプライシングだけで実現できるわけではなく、同時に温室効果ガス排出に関するルールを全ての産業において強化することが必要であ

る。そこで、エネルギー消費における再生可能エネルギー目標値を 42.5%（当初提案は 40%）に引き上げただけでなく、再生可能エネルギー指令の改正（REDⅢ）により、70%以上の二酸化炭素（CO₂）排出削減を義務化したのである（2023 年 9 月採択）。また、道路交通についてはユーロ 7⁴を、航空機・船舶については化石燃料を代替する燃料への切り替えを義務化する規則を新設し、土地利用などから出る温室効果ガスに関する規則を改正したのである。

今後の CBAM の展開を考える上で見落としてはならないのは、2021 年 7 月のフィット・フォー・55 を補完する措置として、同年 12 月に水素を含むガス市場そのものの脱炭素化、メタン戦略⁵、建物のエネルギー効率化指令改正（2023 年政治合意）、カーボン・サイクルに関する新たな認証制度として政策指針（2022 年 11 月規則案、2023 年 11 月政治合意）が公表されたことである。炭素除去認証枠組規則は、自主的な枠組を定めるものにすぎないが、定量化（Quantification）、追加性（Additionality）、長期貯留（Long-term storage）、他の環境目的との両立（Sustainability）から Q.U.A.L.I.T.Y と名付けられた 4 つの基準を定めており、これに基づいた炭素除去に関する監視やデータの収集が可能となることが想定されている。

このフィット・フォー・55 の第 2 弾の特徴は、まだ基礎的なデータ収集さえできていないメタンや炭素除去について、定量的なデータ収集のための基準を作りだし、市場が未形成なグリーン水素の統一的な製品規格を設定することによって、グリーン水素市場構築の主導権を確保しようとしている⁶ことである。つまり EU は、まだデータが補足できていない分野、市場が未形成の分野においてもルールを設定し、すでに「持続可能性」基準を埋め込んだ市場の制度作りに着手している。CBAM も、フィット・フォー・55 の一環であることを考えれば、当然その対象の拡大が想定されているということである。したがって、企業は、将来的には全ての産業部門に CBAM が拡大されることを想定して、対策を講じる必要がある。

ところがこうした「持続可能性」基準を埋め込んだ域内市場の整備は、「the risk of carbon leakage」という欧州委員会の懸念を呼び起こすことになる。なぜなら、これは、今まで無償排出枠割当によって事実上環境コスト負担を免除されるという形で支援を受けてきた域内のエネルギー多消費部門は、脱炭素化を実現しない限り、域外企業との競争においてこれまでよりも不利になり、これが産業の域外移転（カーボンリーケージ）の一因となりうるからである⁷。それを回避す

るには、域内外の環境コスト負担を均衡化し「公正な競争の場」を維持することが必要であり、そのために CBAM が提案されたのである。事実、CBAM の当初案の対象とされていたのは、鉄鋼、アルミニウム、セメント、電力、肥料の 5 部門で、それは EU-ETS 無償割当額のほぼ半分を占める。CBAM が首尾よく実現するのであれば、こうした産業部門は、無償排出枠がなくなる 2035 年まで、脱炭素化に適応するための時間的猶予を確保できることになる。

このように、EU の戦略は、内外を問わず、「持続可能性」基準を組み込んだ「公正な競争の場」の創出を想定したものであることを考えれば、CBAM もその移行を目指した措置の一環であると念頭においた対策が必要である。タクソノミーと不可分である 2023 年 1 月発行の企業サステナビリティ報告指令 (CSR) や、2023 年 12 月に EU 理事会と欧州議会が暫定合意した企業持続可能性デューデリジェンス指令が、サプライチェーン全体の持続可能性に対する社会的責任 (CSR) を求めていることを考えれば、なおさらである。

3. CBAM と諸外国への影響

これまで、無償排出枠割当は、炭素価格として可視化しない形で EU 域内において CO₂ 排出の環境コストを処理してきた仕組みであり、それは EU-ETS の不完全さを示すものでもあった。したがって、EU-ETS の対象を拡大し、無償排出枠を削減することは、域内市場の整備として当然である。

しかし、無償排出枠が削減され、CBAM に代替されていくということは、炭素コスト負担が炭素価格として可視化され、かつ EU 域外の企業に付け替えられるということを意味している。すると当然、域外諸国の反発がおきるが、特にロシア、インド、中国などが強く反発していると報道されている。

企業は、CBAM が求める製品単位ごとに直接排出や間接排出の管理と削減に取り組まざるを得なくなる。だが、さしあたって CBAM は、EU-ETS の無償排出枠の削減にあわせて輸入業者が計測すべき排出量のカバー率が上昇する仕組みとなっており、削減のペースが低い 2026~2029 年の影響は比較的軽微である。

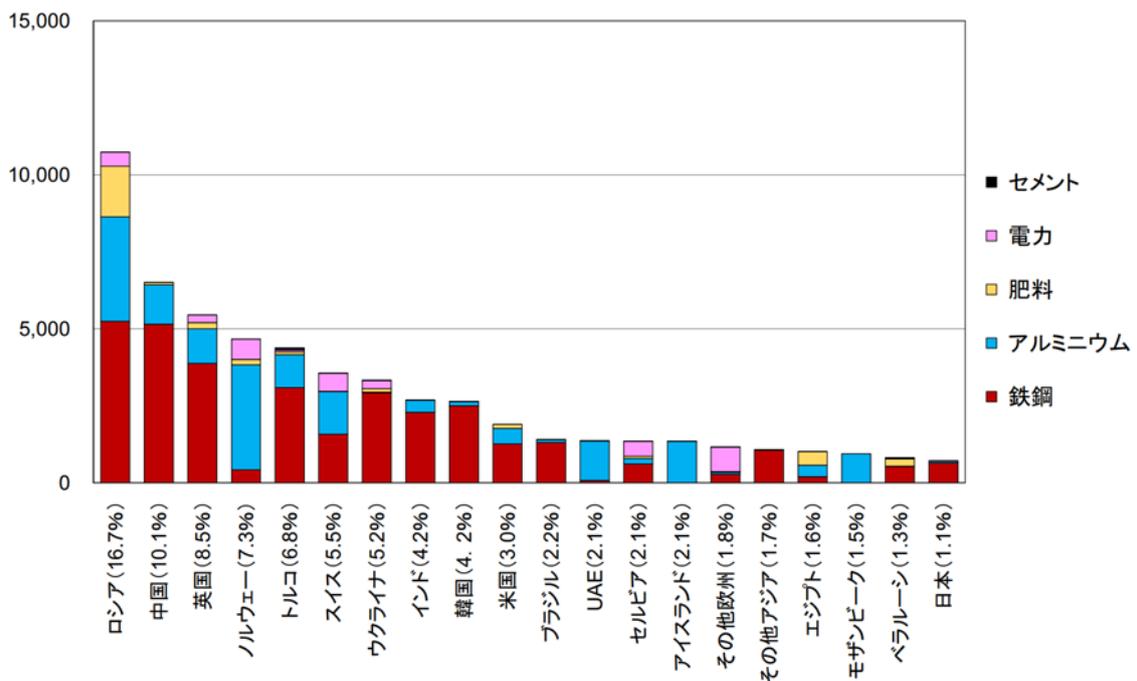
しかし、それ以降から 2034 年までの間に無償排出枠はゼロになり、全面的に CBAM が適用される。しかも、2024 年末までに対象製品の川下製品へと適用の拡大が検討され、2025 年までに有機化合物（炭素を含む化合物）や高分子化合物

(ポリマー) への適用についても検討されることとなっている。当面、CBAM の日本への影響は軽微であるが、このように CBAM の対象製品が拡大されるとなれば、日本の EU 向け主力商品である機械、輸送用機器、自動車、化学品などにも大きな影響が及ぶことになる⁸。つまり、将来的に企業は、製品の上流、下流を含めたサプライチェーン全体について排出量管理を求められることを想定しなければならぬ。

ひとまず、CBAM の直接的影響を被るのは、新興諸国である。図 1 は、EU が

図 1

EU 向け CBAM 対象製品*の主要輸出国のシェアと部門構成 (2015~2019 年平均)



注：*CBAM 規則案時の 5 部門の対 EU 輸出額を示したものであり、発効された CBAM 規則で追加された水素は含まれていない。また、各部門と CBAM 規則で定められた品目が完全に一致しているわけではない。この図は、あくまでも大まかな状況を示したものである。

出所：Chris Kardish, Mattia Mäder, Mary Hellmich, and Maia Hall, Which countries are most exposed to the EU's proposed carbon tariffs?, 20 August 2021.

(<https://resourcetrade.earth/publications/which-countries-are-most-exposed-to-the-eus-proposed-carbon-tariffs>) を基に筆者作成。

輸入している CBAM の当初案の対象となっていた 5 部門の製品における主要輸出国の割合を示したものである（2015～2019 年平均）。すでに EU-ETS に参加しているノルウェーやアイスランド、EU-ETS と連結した ETS を持つスイスは CBAM の適用除外となる。また、おおむね EU-ETS 価格と同期している独自の ETS を持ち、2027 年までに CBAM の導入を予定している英国への影響は軽微だと予想される。

これに対して、ロシア、中国、トルコ、インドなど新興国からの鉄鋼やアルミニウムの輸入が多いことは明らかであり、これらの国々が強く反発しているのも不思議ではない。特に、EU 向け輸出で、アルミニウムに頼るモザンビーク、鉄鋼に頼るウクライナ、鉄鋼とアルミニウムに頼るトルコは、それぞれ国内総生産（GDP）の 7%、5.8%、3.5% を占める主要産業に影響が出ることになる⁹。

現状のままでは、ウクライナは、EU からの復興支援が約束されたとしても、その一部が CBAM への支払いに費やされてしまうおそれがある。もっとも、ウクライナが EU 加盟候補国となったことから、EU に準じた制度が導入されていくことになるかもしれない。しかし、それは生産性が低く低品質のウクライナ鉄鋼業の再編と伴うことにならざるを得ないだろう。

トルコは、英国やスイスと同様に、EU-ETS との同等性評価を得られるような国内 ETS の導入に向けて準備を進めているが、特惠関税に関わる問題も派生している。EU は、対ロシア経済制裁の一環としてロシアを特惠関税対象国から外しているが、トルコは、ロシアを特惠関税対象国とし続けている。そのため、トルコ経由の EU へのアルミニウム輸出がアンチダンピング調査の対象となる可能性も指摘されている¹⁰。

中国は、2021 年 7 月から独自の ETS の整備を進めており、すでに中国認証排出削減量（CCER）の取引が行われている。しかし、EU-ETS との制度の違いや価格差があるため、この点が対立点となり得る。もっとも、中国の対 EU 輸出に占める CBAM 対象製品は 1.6%、GDP の 0.3% であり、総じて影響は軽微である。忘れてはならないのは、中国が、再生可能エネルギーの設備導入や電気自動車（EV）で世界をけん引する国だということである。

ロシアのウクライナ侵攻という地政学リスクの顕在化に直面している EU では、過度な中国依存を避けるべく経済安全保障をめぐる議論が盛んだが、同時に EU

と中国は、サステナブル・ファイナンスに関する国際的な連携・協調を図るプラットフォーム（IPSF）の枠組で協力している。共同で双方のタクソミーを比較し共通性を高めていくための第一歩として、2021年にコモン・グラウンド・タクソミーを公表し、その後も改定作業が進められている¹¹。中国は、CBAMに対して批判的な見解を公表しているが、CBAMの導入において世界貿易機関（WTO）の規則を順守し十分な協議を行うことを求めており、中国・EU環境・気候ハイレベル対話においてもCBAMについて対話することに同意している¹²。CBAMに限らず、タクソミーの国際標準化という点から考えた場合、EUと中国の対話を通じた合意形成が大きな影響を持つことが予想される。

ロシアは、EUの鉄鋼輸入の14.6%（2015～2019年平均、以下同様）、アルミニウムの17.6%、肥料の33.1%、電力の20.3%を占める。この間のロシアの輸出に占めるCBAM対象製品の割合は7.6%、GDPの2.3%程度であり、その影響はウクライナやトルコへの影響に比べれば軽微である。

しかも、EUは厳しい対ロシア経済制裁を導入し、脱ロシア依存を目指すREPowerEU計画を進めている。それに対抗して、ロシアも脱EU市場を進め、アジア太平洋の新興諸国との経済関係の強化に動いているため、CBAM対象製品についても、対EU向け輸出はすでに大幅な減少が記録されており、長期的に減少していく可能性がある。ロシアは、この東方シフトの加速によって、結果的にCBAMの影響を軽減することになるのかもしれない。

このように、新興諸国では、EUのCBAMに反発しつつも、独自のETSを構築する動きや、CBAMと自国のETSとの整合性を検討し始めている。これは、カーボンプライシングを広げ「持続可能性」基準を埋め込んだ「公正な競争の場」を創出するというEUの狙い通りといえるかもしれない。CBAMが定着すれば、廃案になった米国のCBAMも復活し、世界的にカーボンプライシングの動きが加速するかもしれない。他方で、ロシアのように、EUとの経済関係そのものを縮小していく動きもある。EUの市場規模は依然として大きいものの、CBAMへの適応コストを避けて、より炭素コストの低い市場へと輸出先を変更していく可能性もある。

4. 「公正」をめぐる交渉

仮に、EUのCBAM導入を契機として、諸外国においてもETS導入の動きが進むとしても、問題が残る。

直接排出については、実排出量を用いることになっているが、実排出量が適切に決定できないと判断される場合、デフォルト値（輸出国の製品別平均排出量原単位と比例的なマークアップ）が用いられる。信頼できるデータがない場合は、実施規則で決定されるEU-ETS対象施設の下位の一定割合の平均排出原単位に基づいて計算される¹³。間接排出については、EUの電力系統の平均原単位、原産国の電力系統の平均原単位、原産国の限界電源の原単位のいずれかに基づくデフォルト値が用いられる。客観的根拠がある場合、デフォルト値は調整されることになっているが、これが「公正」といえるかどうかは、国や産業ごとに判断が分かれるところであり、「公正」さをめぐる交渉が求められるであろう。

輸出国における炭素コスト負担が認められる場合、CBAMから控除されることになっている。これは、内外無差別で「公正」な炭素コスト負担を求める制度設計となっていることを意味している。しかし、各国ごとにカーボンプライシングの制度は大きく異なっている。CO₂の排出量価格や、炭素税などを課す明示的価格とともに、エネルギー消費に対する課税や規制・基準順守のためのコストなど、暗示的価格も多く含まれている。輸出国における炭素コスト負担の計算において、どのような炭素コストを考慮すべきかという点において「公正」さをめぐる交渉は避けられない。これは、まさにWTOの内外無差別の原則の問題でもある。WTO提訴に至らないとしても、「公正」さをめぐる交渉は続くことになり、CBAMがいかなる影響をもつかは、新興諸国の対応によっても左右されることになる。

注：

¹ CBAM規則の詳細な解説として、上野貴弘「EUの炭素国境調整メカニズム（CBAM）規則の解説」電力中央研究所社会経済研究所ディスカッションペーパーSERC23002。

² 明日香壽川・金本圭一郎・盧向春「排出量取引と国際競争力－対策と現状－」2009年度環境経済・政策学会論文修正版、2009年12月2日。

(http://www.cneas.tohoku.ac.jp/labs/china/asuka/_src/sc348/ets-competitiveness.pdf)

³ <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green->

[deal/delivering-european-green-deal_en](#)

⁴ 蓮見雄「ユーロ7からバッテリー・パスポートへ(2)」MUFG BizBuddy、2023年8月8日。

⁵ 蓮見雄「EUメタン戦略とロシア」MUFG BizBuddy、2021年1月6日。

⁶ 蓮見雄「四重苦の下で進むEUの水素戦略」世界経済評論IMPACT、No.2629、2022年8月8日。

⁷ すでに指摘したように、この懸念の根拠は十分ではないが、欧州委員会は、これを主たる説明の根拠としてCBAMの導入を説明している。

⁸ 浅野達「EU炭素国交調整の影響を読む 自動車や高分子化合物に波及か」日経ESG、2023年12月、128-129ページ。

⁹ 以下、特に注記しないが、蓮見雄「欧州グリーンディールの始動とロシアへのインパクト」『ロシアNIS調査月報』2022年2月号、34-37ページに依拠している。なお、ここではCBAM対象に追加された水素は含まれていない。

¹⁰ <https://www.jetro.go.jp/biznews/2023/10/214a8345f4662039.html>

¹¹ https://finance.ec.europa.eu/sustainable-finance/international-platform-sustainable-finance_en

¹² <https://www.jetro.go.jp/biznews/2023/09/5f4bcd57bb38c5a1.html#>

¹³ 注1の文献に依拠している。

【執筆者】 蓮見雄（立教大学経済学部教授）

付記：本稿は、市村清新技術財団地球環境研究助成の一部である。

（※このレポートは、三菱UFJ銀行グループが海外の日系企業の駐在員向けに発信しているウェブサイト MUFG BizBuddy に 2024年1月26日付で掲載されたものです。）