

炭素を巡る仁義なき戦い

～米国は EU の炭素国境調整措置を回避できるのか？～

I. 突如現れた「回避できる」という自信

CBAM 導入で EU に先
を越される米国

今秋開催された国連気候変動枠組み条約第26回締約国会議（以下、COP26）に対する評価は賛否両論あるものの、バイデン政権としてはメタンガス削減や森林減少防止、また米中間の合意など、目に見える成果を出したとして、「やるべきことはまだあるが、これまでに最も目標に近づいた」（ジョン・ケリー気候変動特使）と、及第点は獲得できたという認識だろう。この及第点獲得のため、ケリー特使はコロナ禍にも関わらず1月の政権発足以後、精力的に各国を歴訪し、COP26の成功に向けた地均しを行ってきた。その為には、バイデン政権が敢えて直接言及を避けてきた議題がある。欧州連合（以下、EU）が提案している、炭素国境調整措置（Carbon Border Adjustment Mechanism、以下、CBAM）である。

CBAMとは、気候変動対策をとる国が、同対策の不十分な国からの輸入品に対し、水際で炭素課金を行う措置である。炭素排出量が多い製造業などが、気候変動対策を強化した国・地域から、そうでない国・地域に流出する、所謂カーボン・リーケージを防止する措置である。気候変動対策で先行し、排出量取引制度（以下、EU-ETS）が確立しているEUでは、カーボン・リーケージを懸念する声は以前から根強かった。そうした背景もあり、EUは2021年7月にFit for 55 Packageと呼ばれる気候変動対策パッケージを採択。そのなかの新規措置としてCBAMは2023年から制度を開始し、3年間の移行期間を経て、2026年から実際に徴収を開始する計画が盛り込まれた¹。

元々米国でも、2009年に下院で可決された米国クリーンエネルギー安全保障法案（H.R. 2454、通称ワックスマン・マーキー法案）にて、国内での炭素課税導入とセットとして、同様の措

¹ 欧州委員会公表資料 [本文](#)、[別紙](#)

置が提案されていたが、上院では審議されず廃案になっていた。米国で連邦レベルの気候変動対策が遅々として進まない一方で、EUがCBAMを始め数々の気候変動対策で先陣を切ろうとしている構図がさらに明確になっている。

気候変動対策とはいえ、CBAMは世界貿易機関（以下、WTO）のルールに適合するかグレーな部分があるほど、保護主義的措置である。従い、その影響は米国の対EU輸出製品にも及ぶ。当初の対象製品は、セメント、電気、肥料、鉄・鉄鋼製品、アルミニウムの5品目に限定されており、[ピーターソン国際経済研究所](#)の調べによれば、これら対象品目が米国の対EU輸出に占める割合は僅か0.6%に留まる。しかし将来的に対象品目が拡大する可能性は十分にある他、炭素排出対象を当該製品の製造過程における直接排出（SCOPE 1）だけではなく、消費電力などの間接排出（SCOPE 2）まで拡大することも検討されており²、現時点での対象製品が限定的だというだけで、無策でいいとは限らない。

バイデン政権の反応

バイデン政権で気候変動外交の陣頭指揮を執るケリー特使は、Fit for 55 Package が公表された直後に行われた21年7月の[TIME誌とのインタビュー](#)で、「一方的にCBAMを実行しているものかどうか判断するのは時期尚早だ。今は多国間の努力を追及し、人々が一緒になろうとしている。人々を離間するようなことはしたくない」と、EUのCBAM導入提案について直接的な評価を避けた。その一方で、バイデン大統領はCBAMが導入された場合の「あらゆる影響についてよく評価しよう」、ケリー特使に指示を出していることも明らかにした。筆者が今年4月に作成した[レポート](#)では、COP26までにCBAMを巡る議論がどこまで行われるか注目すると書いたが、バイデン政権はCOP26を成功に導くために、表立ってCBAMに関する議論は敢えて避けたという事になる。

そしてCOP26終了後の12月初め、国家経済会議（以下、NEC）のブライアン・ディーズ委員長が資産管理会社主催のイベントで、米国は連邦レベルでの炭素排出課税がなくとも、EUのCBAMによる気候変動ペナルティや紛争を回避できると突如発言。同委員長によれば、米国が採用しようとしているア

²21年6月にリークされた報道では、SCOPE 2までを対象としていたが、7月のFit for 55 Package 正式発表では、当初はSCOPE 1までとするが、移行期間終了までに間接排出までの拡大を検討するとしている。

CBAM の回避方法

アプローチは、他国・地域が明確に炭素価格という形式で行おうとしている対策と、似たようなポジションとの認識のようだ

前回のレポートで分析した通り、これまで米国でも連邦レベルでの炭素税導入の議論はあったが、いずれも実現に至っていない。バイデン政権が成立を目指す社会インフラ法案（Build Back Better Act）の審議においても、CBAM 同様に炭素排出量が多い輸入製品に関税を課す「炭素排出者輸入料」（Carbon Polluter Import Fee）の導入や、連邦レベルで再生エネルギー発電の導入義務を定める、クリーン電力パフォーマンスプログラム（Clean Electricity Performance Standards）などが、一時提案されていたが、現時点では何れも最終法案に盛り込まれる見込みはない。ではディーズ委員長は何を以って、米国のアプローチが EU の CBAM を回避できると判断しているのだろうか。同委員長のスピーチからは詳細は明らかになっていない。

それでは、どのようなアプローチを米国がとれば、EU の CBAM による国境調整金を回避できるのか。CBAM の提案内容をみると、調整金を回避する条件は3つある。1つ目は EU-ETS の加盟国だ。EU 非加盟だが EU-ETS に実質的に加盟しているアイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、スイスは CBAM の対象外となる。2つ目は EU の電力市場との統合だ。自国の電力市場が EU の規則に則り、さらに電力セクターの ETS への参加も必須となる。現時点でこの条件で CBAM 適用除外を受ける国は挙げられていない。上記2つの条件のどちらかでも米国が満たすには実質不可能な条件であろう。

3つ目の方法としては、CBAM 対象除外ではなく、生産地において支払い済みの炭素価格を控除するというものがある。CBAM 提案書第9条の原産国での支払い済み炭素価格（Carbon price paid in a country of origin）によれば、原産国で支払われた炭素価格分を、CBAM 調整金から控除することが認められている。提案書における炭素価格（carbon price）の定義は、「財の生産過程において排出され、適正な方法で計測される温室効果ガス（以下、GHG）に基づき計算され、税金または GHG 排出取引システムにおける排出枠という形式で第

米国における炭素価格とは？

三国にて支払われる金額³と規定されているが、詳細な実施規則は今後欧州委員会が制定することとなっている。

デイズ NEC 委員長が「米国は CBAM を回避できる」と言及したのは、上記 3 番目の方法を想定してのことなのか。そうであれば米国において、EU 提案書が規定するような炭素価格を課している制度は存在するのだろうか。既述の通り連邦レベルでの炭素税はいまだ実現しておらず、また GHG 排出枠取引制度も存在していない。

世界銀行は毎年世界各国の炭素価格の状況をまとめて公表しているが、21 年 4 月に公表された [2021 年版](#)では、カリフォルニア州や東部 11 州⁴が加盟する地域 GHG イニシアティブ (Regional Greenhouse Gas Initiative、以下 RGGI) を稼働済みの GHG 取引システムとして取り上げている。同報告書では他にハワイ⁵、オレゴン⁶、ペンシルバニア⁷各州での GHG 取引システム設立の動きや、輸送セクターでの GHG 排出量抑制を目指す輸送気候イニシアティブプログラム (Transportation and Climate Initiative Program)⁸を紹介している。上記以外にワシントン州も燃料供給者や発電事業者などに対し排出量を割り当てるプログラムを 2023 年までに実行する計画を立案中だ。何れも現時点で稼働に至っていないが、東北部や西部など、気候変動への意識が比較的高いプロGRESSな地域を中心に炭素価格の導入が進もうとしている。こうした動きにより、生産地次第では EU の CBAM 調整金を回避もしくは一部控除される可能性はある。しかしながら、デイズ NEC 委員長

³ 原文は 'carbon price' means the monetary amount paid in a third country in the form of a tax or emission allowances under a greenhouse gas emissions trading system, calculated on greenhouse gases covered by such a measure and released during the production of goods。なお、'third country'の定義は、EU (union) 関税領域以外の国または領土を指す。

⁴ コネチカット、デラウェア、メイン、メリーランド、マサチューセッツ、ニューハンプシャー、ニュージャージー、ニューヨーク、ロードアイランド、バーモント、バージニアの 11 州。

⁵ 炭素税導入の州法案が提出されているものの、いまだ成立していない。

⁶ オレゴン州のケイト・ブラン知事は、GHG 削減プランが毎年州議会で共和党議員の反対で可決されないことを受け、行政権限で 2022 年 1 月より化石燃料使用に上限 (超過分に罰金) を設ける気候保護プログラムを開始する予定 (21 年 12 月発表)。

⁷ ペンシルバニア州は RGGI にオブザーバーとして加盟しているが、正式メンバーとしての加盟を目指し州内規則の改定作業を進めている。

⁸ 輸送セクターの燃料供給者に排出枠購入を義務付けるプロジェクト。コネチカット、マサチューセッツ、ロードアイランド各州とコロンビア特別区が参加表明の覚書を 2020 年 12 月に締結。2023 年からの稼働を目指している。

があてにしている回避策は、こうした州などの地域レベルの取り組みだけなのだろうか。

II. 「寝技」で攻めるバイデン政権？

EU を取り込む 3 つのチャンネル

恐らくその答えは否だろう。バイデン政権は、州独自の炭素価格制度の全国拡大や連邦レベルでの炭素税導入などといった、制度設計による対応というより、様々なチャンネルを通じて米 EU が気候変動において重要なパートナーだという認識を EU 側に植え付け、CBAM の米国産品への適用を何とか回避しようとしている可能性がある。いわゆる政治的解決という「寝技」に持ち込もうとしているのではないだろうか。

その 1 つ目として、米 EU 間で設立された貿易技術協議会 (Trade and Technology Council、以下 TTC) がある。21 年 6 月の米 EU 首脳会談で設立が合意された、通商及び技術開発に関する米 EU 間の対話チャンネルで、1 回目は 9 月にペンシルバニア州ピッツバーグで開催され、10 のワーキンググループ (以下、WG) が立ち上がっている。TTC 設立に合意した 6 月の米 EU 首脳会談の共同声明のなかには、カーボン・リーケージへの対応にも言及されており、通商に関連した気候変動や環境問題が協議される「グローバル通商課題 (Global Trade Challenge)」の WG で、協議される可能性がある。

2 つ目は鉄鋼・アルミ関税の取り下げに関するディールだ。トランプ前政権時代に通商拡大法 232 条を援用してほとんどの国に対して課した鉄鋼・アルミ関税につき、EU と 21 年 10 月末に割り当て制に移行することで合意した。そしてその取り下げ方にバイデン政権らしさが滲み出ている。元来、安全保障貿易の懸念を理由に課されていた同関税だが、取り下げる際には安全保障には全く言及せず、米 EU 間で炭素集約 (carbon intensity) と世界的な生産能力過剰という問題に対応するための新たな取り決めにつき交渉を行うと表明。その為の相互信頼の証として鉄鋼・アルミ関税を取り下げた (一方で国内労働者への配慮から、割り当て制度への移行とした)。[米 EU 共同取引声明](#)では、各国の体制を考慮しつつ、他の有志国も取り入れながら、気候変動と生産能力過剰の 2 つの問題に対応する通商取り決めを 2 年以内に合意するとしている。こうした取り組みの一環として、非市場主義経済からの市場アクセス制限などに

加え、低炭素強度の基準を満たさない国からの市場アクセス制限や、炭素強度や非市場主義の生産能力過剰を助長する市場主義原則に悖る行為の禁止が規定されている。つまり、米 EU は共同で炭素強度の高い製品の締め出しを行っていくということを強く前面に押し出している。言葉を換えれば、米 EU の間では炭素強度を巡って互いに関税障壁を設けるということはあり得ない、という既成事実を作ろうとしているように見える。協議が声明通り 2 年以内に完結するのであれば、2026 年の CBAM 発効前に、米国が CBAM 調整金を回避できる方法が合意される可能性はある。

the United States and the EU are resolved to negotiate, in accordance with their respective institutional frameworks, future arrangements for trade in these sectors that take account of both issues. The United States and the EU will invite like-minded economies to participate in the arrangements and contribute to achieving the goals of restoring market-oriented conditions and supporting the reduction of carbon intensity of steel and aluminum across modes of production.

The United States and the EU will seek to conclude the negotiations on the arrangements within two years.

米 EU 共同取引声明より (2021 年 10 月 31 日)

3 つ目は日米 EU による三極貿易大臣会合である。元々は保護主義を強めるトランプ前政権を巻き込んで、WTO 改革や第三国の不公正貿易慣行への対応を推進するため、日本がイニシアティブをとって 2017 年 12 月に設けられたチャンネルだ。バイデン政権発足以降、鳴りを潜めていたが、11 月のタイ米通商代表 (以下、USTR) 訪日の際に、この三極間のパートナーシップを「刷新」(renew) することに合意した。この「刷新」が意味するところは明確ではない。11 月の会合及びその後開催されたビデオ会議後の声明文では、何れも「第三国による非市場的政策や慣行がもたらすグローバルな課題に三極で連携して対処すること」など、上記の米 EU 間の鉄鋼・アルミ関税に関する新たな協議の目的と似た文言が並ぶ。三極パートナーシップは元から第三国の不公正貿易慣行の是正を目的の 1 つとしていたので、刷新後の目的が大きく変更されたようには見えない。

一方、ビデオ会議後の声明文は、①非市場経済の慣行により引き起こされるグローバルな課題の特定、②こうした課題の対応に必要な取り組みと、既存の取り組みのギャップを特定、また既存の取り組みにおける協力について協議、③こうした慣行に対応するために必要な規則制定が必要な分野の特定、と非常に

それでも不透明感は拭えない

曖昧な取り組み方針を述べている。つまり、刷新後の三極パートナーシップは取り組むべき課題すらまだ特定できていないという事になる。ビデオ会議に出席した萩生田経済産業大臣は冒頭発言で、産業のグリーン化に向けたルール作りに言及している。三極パートナーシップではこれまで気候変動対策に関してほとんど言及されてこなかったが、バイデン政権により「刷新」された同パートナーシップでは、通商における気候変動対応も取り組むべき主要課題になる可能性は十分にある。さらに言えば、日米間でも鉄鋼・アルミ関税の取り下げに関する協議が行われているが、その結果として日本が上記の米 EU 間の協議に加わるという事も考えられるだろう

バイデン大統領が大統領選前に「国内投資が十分に行われるまで、新たな貿易協定は締結しない」と明言していたことから、同政権に対して当初、通商面での期待は高くなかった。今でも通商政策はトランプ政権と変わらないと批判されることがしばしばある。しかしその中で、対 EU に関しては政権発足当初から、長年懸案であった民間航空機補助金問題の解決に動いた他、上記の通り矢継ぎ早に新たなチャンネルを設定し、米 EU が通商面でも揺るぎない同盟関係にあることを強くアピールしてきた。それらは CBAM 調整金の回避に大きく資する可能性がある。

ただ EU の CBAM 制度もまだ未確定であり、今後新たな控除制度が追加されるかどうかは不明だ。また、米国が連邦レベルでの炭素税やキャップ・アンド・トレードの導入が政治的に実現の見込みが小さいことは公然の了承であり、その中で EU が米国製品全体に対し CBAM を適用対象外にするロジックは見当たらない。他方で、州や地域毎のキャップ・アンド・トレード制度は一部のプログレッシブな州を中心に進められていく。そのため詳細な制度設計のなかで、州毎の区分けや製品ごとに実際に支払った炭素税や排出枠を考慮するという方法も考えられる。

2021年はバイデン政権にとって、トランプ前政権が踏み荒らした同盟国などとの関係修復のための新たなチャンネル設立に奔走した1年と言えるだろう。それが実際に通商環境や米国の気候変動政策にどのような影響を与えるのか、インド・太平洋地域で枠組み作りを進めようとしている、インド・太平洋経済フレ

ームワークと合わせて、2022年以降のバイデン政権の通商政策に注目だ。

以上／阿部

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。