

欧州エネルギー政策研究プロジェクト（3）
EUが捉える「欧州グリーンディールの社会的意義」および
EUの政策形成プロセスへのインプットの多様性

2023年11月1日

キャノングローバル戦略研究所（CIGS）研究員 渡辺凜

はじめに

EUはこれまで、旗艦政策である欧州グリーンディールを始めとする取り組みを通じて、脱炭素政策を強力に推進し、世界をリードしてきた。しかもその姿勢は、ウクライナやパレスチナ・イスラエルにおいて戦争状態が繰り広げられ、国際的なエネルギー市場が混乱する中でも、変わらないどころか、少なくとも政策文書においては強化されているのである。なぜ欧州に深い関わりのある地政学的リスクが顕在化している中で、「グリーン」という価値が依然として重視されるのか。そもそもEUにとって、欧州グリーンディールはどのような意味を持つ政策なのだろうか。

当然ながら、こうした問いは単一の学問や観点によって答えられるものではない。EUという政治的機構の特殊性、過去の統合的経済政策への挑戦とその成否、あるいは社会経済的状况や歴史の全く異なる加盟国間の政治的駆け引きなど、影響している要因は多岐におよぶ。

しかし本プロジェクトでは、敢えて政治的、経済的な利害関係ではなく、政策を形作る上での議論や理念、あるいはEUという政治的コミュニティにおける「語り」に着目し、上述の問いを掘り下げ、日本への含意を検討しようとしている。それは、こうした「political discourse」あるいは「political debate」が欧米の政策形成プロセスで発揮する力の割に、日本においてその理解が十分に深められていないのではないかと、という問題意識があるからだ。換言すれば、本稿が念頭に置く仮説は、EUの気候変動対策のともすれば理解しがたい側面は、彼らの「政策の主張」や「理念」、あるいは「気候変動という問題の見え方」に対する理解を深めることによって、新たな解釈が可能になるのではないかと、ということである。そして、そのような新たな解釈によって、日本の脱炭素政策の戦略を考える上でも重要な含意を得られる可能性がある。

こうした問題意識を踏まえ、本稿では、改めて欧州グリーンディールおよび関連する政策文書を読み直し、EUにとって気候変動対策はどのような社会的意義があるのか、また「グリーン」という価値の位置付けを考えてみたい。これにより、「温室効果ガス排出削減」や「グリーン成長」に留まらない、社会全体の抜本的な改革としての「グリーン・トランジション」の全貌に対する理解を深めるとともに、同じく全社会的課題である「2050年までの脱炭素」を目指す日本にとってのインプリケーションを考察する糧としたい。

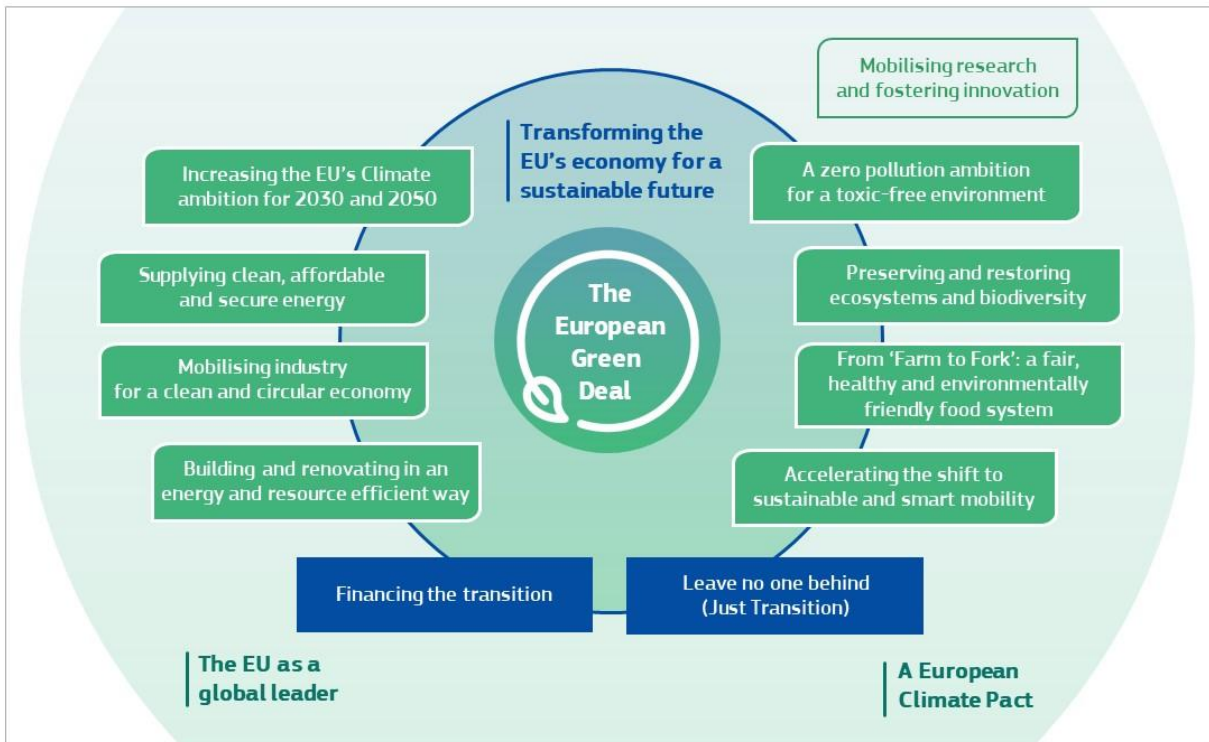
気候変動問題の「全社会的性質」の所在：「社会全体における対策の必要性」だけでなく、「他の社会課題との複合問題」を考える欧州グリーンディール

温室効果ガス（GHG）排出を抑えて気候変動の緩和に貢献することは、当然ながら「欧州グリーンディール（EGD）」のメインテーマである。しかし、関連するEUの政策文書を読み解くと、EGDは単なる「温暖化対策」ではないことが分かる。様々な社会課題と気候変動の関係性を捉え、その複合課題に対して統合的にアプローチすることで、持続可能な社会経済モデルへの転換を目指す、幅広いスコープの政策である¹、という説明の方が正しいだろう。EGDでは、気候変動対策やエネルギー安全保障に加えて、有害物質による環境汚染や、生物多様性の喪失、生態系の破壊、生活環境の改善、食の安全、資源消費型から循環型社会への移行、格差と貧困、社会的弱者の救済と地位向上、イノベーションの促進、EUの国際的なリーダーシップ向上、国際市場における競争力強化といった複数の社会課題が取り上げられている。さらに、これらの課題と気候変動の相互の連関を踏まえて、全体を見渡した包括的な検討に基づく対策が目指されているのだ（図参照）。こうしたEUの脱炭素関連政策をめぐるアジェンダの多様性については、これまで本研究のワーキングペーパー^{2,3}でも取り上げてきたとおりである。

¹ The Diplomatic Service of the European Union, “欧州委員会、脱炭素と経済成長の両立を図る「欧州グリーンディール」を発表”, 11 December 2019. https://www.eeas.europa.eu/eeas/欧州委員会、脱炭素と経済成長の両立を図る「欧州グリーンディール」を発表_ja

² 渡辺凜「欧州のエネルギー政策研究とロシアのウクライナ侵攻」2022年5月27日、https://cigs.canon/article/20220527_6803.html

³ 渡辺凜「REPowerEU」政策にみるEUの気候変動・エネルギー政策の考え方 | 欧州のエネルギー政策研究プロジェクト(2)」2022年8月18日、https://cigs.canon/article/20220818_6950.html



＜図＞欧州グリーンディールの全体像⁴

EGDが展開するこうした政策的議論の特徴を、敢えて日本のGX基本方針の考え方と対比させるならば、EUにおいて「気候変動は全社会的課題である」という言説が指しているのは、第一にこうした課題間の相互作用、特に気候変動の進展がその他の社会課題に与える悪影響の大きさと深刻さであり、政策の「問題認識や目的の水準」の話である。つまり、気候変動はなぜEU社会に関係するのかといえば、「気候変動は社会全体に関わる問題だからだ」という認識が第一にあるといえる。こうしたスタンスと比較すれば、日本のグリーントランスフォーメーション（GX）の基本方針に見られる気候変動と社会の関係性に対する認識は、「社会構造や経済構造まで変えなければカーボンニュートラルは達成できない」という「対策や手段の水準」の議論である。ここでは、なぜ気候変動が日本社会に関係するのかといえば、「気候変動には社会全体で当たらなければ対処できないから」、という対策の有効性が問題となっている。

⁴ 出典: European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS: The European Green Deal” (COM(2019) 640 final), Brussels, 11 December 2019

当然ながら、EGDにおいても、有効な気候変動対策のために社会・経済システム全体を巻き込んだ対策を講じる必要がある、という「対策や手段の水準」での全社会的性質についても認識されているが、それは第一の認識の自然な帰結、とみるべきなのではないだろうか。国連が掲げる「持続可能な開発目標」然り、EUのみならず、気候変動・エネルギー問題を他の政策との関連で複合的に捉えようとする言説は先進国において頻繁に見られる。

EUにおいて、気候変動・エネルギーに関するリスクを、より幅広いリスクプロファイルの中で検討していくアプローチがよく表れている例として、ロシアによるウクライナ侵攻後に発表されたREPowerEU文書⁵が挙げられる。ロシアのウクライナ侵攻後、急展開を迎えた化石資源、とりわけ天然ガスの危機的状況を受け、それまで世界のグリーン・トランジションを先導してきたEUがどのような対応をとるか、特に「グリーン」重視から「安定供給」にバランスが傾くのか、と日本でも注目された。

ところが、本研究の第一弾のワーキングペーパーで調査したとおり、侵攻後わずか数週間で欧州委員会が発表したREPowerEU文書では、侵攻前から問題視されてきた化石燃料の資源集約的な性質や、それによるレジリエンスや安定供給へのリスク、とりわけエネルギー輸出を通じたロシアの影響力の拡大とEUの「自由」の危機、さらにはEU域内および近隣諸国とのエネルギーネットワークの統合と効率化、といった社会的課題の重要性が一層高まったとして、EGDをより強力に、迅速に進めていく姿勢が打ち出された。安定供給策を強化するため、天然ガスの備蓄や調達に関するいくつかの規制や緊急的な措置を導入しつつ、全体としては、クリーンエネルギーへの転換を含むトランジションの必要性や緊急性が高まったことが主たるメッセージだったのだ。

日本のエネルギー政策のように「S+3Eの最適化」という枠組みの中で考えた場合、EUの方針は「環境」という目的に偏っており、侵攻により一層逼迫した化石燃料供給の改善や、高騰した市場価格の抑制を主眼とする方が自然にも思える。しかしEGDは、「環境」を基軸としながら、「自由」や「フェアネス」、「レジリエンス」を含む、より広範な社会課題を念頭にその方向性が定められていたとすれば、ロシアの侵攻は「エネルギー価格」や「安定供給」を脅かすことだけでなく、より広範な社会課題との関係で問題視されることになる。そのような多面的な問題を抱えたロシア・化石資源に依存したエネルギーシステムを、再エネや省エネを中

⁵ European Commission, “REPowerEU at a glance”, accessed September 2023.
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-af-fordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en

心とする新たな「グリーン」で「自由」で「フェア」で「レジリエント」なエネルギーシステムによって代替しよう、という考え方がREPowerEUからは読み取れる。

EUが採った政策の現実的な妥当性や、世界経済への影響については、EU内外から問題が指摘されおり、ただちに肯定できるものではない。また、REPowerEUの方向性はEGDの考え方からの継続性だけで決まった訳でもないだろう。しかし、EUが侵攻から間を置かずREPowerEUを打ち出すことができた背景には、上述のようなEGDの幅広いスコープがあったことも関係しているのではないかと。すなわち、気候変動問題の捉え方に関して、狭い意味での「環境（＝温室効果ガス削減による気候変動緩和）」に限定せず、初めから広い視野で目指すべき環境・社会像や、社会に訴えるメッセージを定めることで、その後の情勢の変化（あるいは今後起きうる技術革新など）に対しても政策の一貫性が保たれた、という見方もできるのではないかと。

欧州グリーンディールが擁する社会的価値の多様さ

EGDが気候変動問題のみならず、広範な社会的課題群の統合的な解決を目指しているということは、政策が擁する社会的価値の水準で考えれば、「グリーン」以外の多様な価値を掲げている、ということがいえる。たとえば、EGD⁶や、その具体化を支えるEUタクソノミー⁷が問題とする「環境目的」には、実現を目指すべき価値として次のようなキーワードが度々登場する。それぞれ対応する定訳もあるが、敢えてEUの政策文書における文脈を踏まえて改めて解釈を試みると、次の括弧内のような社会像を表していると考えられる。

- Circular（資源を無駄にしない社会、天然資源開発に頼らない社会）
- Sustainable（次世代の機会を損なわない社会）
- Clean（有害な物質や音、熱、振動、光、その他による汚染の被害のない社会）
- Biodiverse（森林や海洋を含む自然の生態系や生物種、また個体の多様性が守られる社会）

⁶ EUR-lex, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS The European Green Deal COM/2019/640 final”, 11 December 2019. 他

⁷ EGDが掲げるビジョンに沿う活動を具体的に定め、分類した規則。金融機関や企業の投資を評価したり、EGDに関連する予算や資金、グリーンボンドの用途について定めたりするための基準となる。

Official Journal of the European Union, Regulation (EU) 2020/852 of the European Parliament and of the Council of 18 June 2020 on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment, and amending Regulation (EU) 2019/2088, July 2020. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/852/oj>

- Resilient（変動や災禍を切り抜けられる社会）
- Healthy（健やかに過ごすための空気、水、食料、居住環境に困らない社会）
- Free（あらゆる種類の外圧に負けない社会）
- Thriving（あらゆる規模の経済主体に活力があり、国際競争力がある社会）
- Innovative（新しいソリューションを生み出せる社会）
- Fair（競争が歪められていない社会）
- Just（誰かに理不尽を押し付けない社会）
- Diverse, Inclusive（多様なステークホルダーが受け容れられ、活躍する社会）
- Responsible（各主体が負う責任について社会的合意があり、責任が果たされる社会）
- Transparent（意思決定のメカニズムやプロセスが明確であり、公開されている社会）
- Accountable（計測、記録、会計などが適切に作成・保存・公開される社会）

これらのキーワードおよびそれが表す社会像を並べてみると、改めてEGDにおいて「グリーン」という価値は中心的テーマではあるが、決して唯一の軸ではないことが分かる。ここには日本でも馴染みのある社会インフラの安定的供給や資源の有効利用、人々の健康や財産の保護、経済成長などに加えて、Just、Transparent、Accountable、Responsible、Diverse、Inclusiveといった社会環境やビジネス環境、あるいは政治的プロセスにまつわる価値観も多々掲げられている。

本研究で分析の対象とした、EUレベルの政策に用いられるCommunicationやRegulationなどの政策文書のレベルでは、これらの価値の一つひとつの重要性や相互の関係が語られている。そしてより下位の、実施要項や各加盟国の施策を策定するプロセスのレベルでは、これらの諸価値の調整が問題となる。そしてこの後述べるように、EUの政策形成ではどちらのレベルにおいても、幅広いステークホルダーの意見から、重視すべき価値や、その優先順位に関する様々な見解をインプットする仕組みが複数活用されている。

EUの政策をめぐるガバナンス：政策形成の基盤となる議論のベースと多様なインプット

上述したEGDにおける政策課題の複層性や、擁する価値の幅広さに関連して、政策形成へのインプットの仕組みの多様性がこれを下支えしている点を指摘しておきたい。EUでは、欧州委

員会、欧州連合理事会、欧州議会を中心とする公的な政策形成プロセスの内外で⁸、「気候変動は自分たちにとってどのような意味を持つか」「なぜグリーンな社会を目指すのか」、そもそも「どのような社会を目指すべきか」といった議論が日々積み重ねられており、政策の立案・形成・見直しあるいは簡略化に活用されている。

たとえば、経済社会評議会（European Economic and Social Committee：EESC）⁹は、欧州委員会、欧州連合理事会、欧州議会に対する諮問会議体として設置されたEUの公式の議論のための制度だ。設置目的は、EUの政策に実際の社会経済的状况からのフィードバックを与え、参加型の政策形成を促進し、民主主義や熟議をはじめとするEUが掲げる諸価値の普及を図ること、とされている。およそ330人のメンバーは、経済問題や社会問題に関するステークホルダーから選出され、欧州連合理事会により任命される。各メンバーは「Employers」「Workers」あるいは「Civil Society Organisations」のいずれかのグループに属し、自らのイニシアチブで政策に関する意見を起草したり、法律案に対して諮問を受けて答申を作成したりする。意見文書がEESCの中の審議プロセスを経て採択されると、EUの官報にも掲載され、公式に政策形成プロセスに取り込まれる。

また、一般のEU市民を含むステークホルダー・エンゲージメントとして、各加盟国レベルの取り組みに加え、EUレベルではパブリックコメントのためのポータルサイト「Have your say!¹⁰」があり、個人や法人から幅広くEU政策について意見を募っている。提出した意見は即時に公開され、対象の政策によっては、意見を集約し、それらがどのように政策のブラッシュアップに寄与したかがレポートとして公開される。

気候変動問題について幅広い視点の議論を展開する上で、科学や研究開発が果たす役割も大きい。EUでは、科学と市民社会の「協働」や「共創」により社会問題を論じるための取り組みが複数存在する。その柱の一つとなっているのが、欧州から提唱され世界に普及しつつある「責任ある研究・イノベーション（Responsible Research and Innovation：RRI）¹¹」概念であ

⁸ 詳細についてはCIGSから発表された次のペーパーも参照：Gitte Wallin Pedersen, “The European Union’s strive for decarbonisation: Advancing the green transition in 27 diverse countries”, 8 May 2023. https://cigs.canon/en/article/20230508_7432.html

⁹ European Economic and Social Committee, “About”, accessed September 2023. <https://www.eesc.europa.eu/en/about>

¹⁰ European Commission, “Have your say!”, accessed September 2023. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en

¹¹ RRI tools, “What is RRI?”, accessed September 2023. <https://rri-tools.eu/about-rri>

り、2014年から2020年に至るEUの研究開発・イノベーション基本計画「Horizon 2020」における「社会とともにある、社会のための科学（Science with and for Society）¹²」の主軸に据えられている。RRI推進の名の下、研究開発に対するガバナンスや、研究課題を設定するアップストリームの段階から市民社会による幅広いインプットを得るため、様々な仕組みが整えられている。たとえば、RRI普及の一環として行われた「実践される責任ある研究とイノベーション（Responsible Research and Innovation in Practice）」という米国や中国、インドも巻き込んだ国際的プロジェクトは、Horizon 2020における枠組みの一つ¹³を利用して2016年から3年間にわたって行われた。12カ国のRRIの取り組みに関するカントリーレポートや、RRI実施のための手引書¹⁴が出版され、気候変動が社会に与える影響や、そのガバナンスにおけるRRIの実践やベストプラクティス事例も多数扱われている。さらに、2019年から2022年末にわたって別の予算枠組みの下で¹⁵実施された「革新的気候対策を育む地域RRI（Territorial RRI fostering Innovative Climate Action¹⁶）」は、気候変動の適応策に焦点を当てつつ、非EU諸国を含む欧州全域の都市や地方において、どのような適応・緩和のためのアプローチが取られているか、市民との共創を基軸においた先進的な手法で明らかにしていく取り組みである。その成果は、気候変動への適応のための取り組みのガイドラインや指標づくりに用いられる予定だ。

RRIの他にも、欧州では非専門家が主体となって、あるいは専門家と協働して研究開発を企画し、進め、成果を普及させる「市民科学（Citizen Science）」¹⁷の取り組みも発達している。例えば、2019年頭から3年間にわたって行われた「ヨーロッパにおいて市民科学を共有し、開始し、学ぶためのプラットフォーム（The Platform for Sharing, Initiating, and Learning Citizen

¹² Directorate-General for Research and Innovation (European Commission), “Science with and for society in Horizon 2020”, June 2020,

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/770d9270-cbc7-11ea-adf7-01aa75ed71a1>

¹³ Develop the governance for the advancement of responsible research and innovation by all stakeholders, which is sensitive to society needs and demands and promote an ethics framework for research and innovation, Integrate society in science and innovation issues, policies and activities in order to integrate citizens' interests and values and to increase the quality, relevance, social acceptability and sustainability of research and innovation outcomes in various fields of activity from social innovation to areas such as biotechnology and nanotechnology

¹⁴ Christian Wittrock and Ellen-Marie Forsberg, RRI-Practice: Handbook for Organisations Aimed at Strengthening Responsible Research and Innovation. June 2019.

<https://rri-practice.eu/wp-content/uploads/2019/06/RRI-Practice-Handbook-for-Organisations.pdf>

¹⁵ Integrate society in science and innovation issues, policies and activities in order to integrate citizens' interests and values and to increase the quality, relevance, social acceptability and sustainability of research and innovation outcomes in various fields of activity from social innovation to areas such as biotechnology and nanotechnology

¹⁶ European Commission, “Territorial RRI fostering Innovative Climate Action”.

<https://cordis.europa.eu/project/id/824489>

¹⁷ EU-citizen.science, “Project search”, accessed September 2023.

<https://eu-citizen.science/projects?keywords=climate>

Science in Europe) 」プロジェクト¹⁸では、欧州全体で市民科学の発展度合いに地域差があり、かつ各地域の取り組みの連携がとれていないことを踏まえ、市民科学のベストプラクティスや様々なツール、研究成果などに誰でもアクセスできる共通のプラットフォームを作り、発展させることが目指された。その結果として、越境的で学際的なコラボレーションが増え、気候変動の緩和や適応を含む社会課題に対する社会的イノベーションや新たなビジネスモデルの創出につながることを期待されている。

RRIや市民科学など、科学や研究開発の面での先進的な取り組みは、2021年に発足し、欧州グリーンディールに関連する研究開発のあり方も定める「欧州における研究・イノベーション協定 (A Pact for Research and Innovation in Europe) ¹⁹」の中でも、柱の一つに据えられている²⁰。

EUでは他にも、EUあるいは加盟国レベル、またNPOや市民団体のイニシアチブで気候変動に関する市民会議 (Citizen's council) や青年会議 (Youth council) が行われたり、2020年3月に立ち上げられた気候協定 (European Climate Pact) というプラットフォームを通じて、一般の市民における気候変動への取り組みの宣言や情報共有に加え、気候変動への取り組み方やあるべき社会像についてオープンに議論が交わされたりする場が複数存在する。

こうしたプロセスを通じて、社会・経済的な多くの問題と複雑に絡み合った全社会的課題である気候変動問題に対し、幅広いステークホルダーからインプットを得ていることが、多様な議論や社会的価値を踏まえた問題設定につながっているのではないか。さらに、そうした議論の裾野の広さは、政策の実効性や社会的正当性、あるいは「社会的コスト」の低減にも貢献している可能性がある。

¹⁸ European Commission, "The Platform for Sharing, Initiating, and Learning Citizen Science in Europe", <https://cordis.europa.eu/project/id/824580>

¹⁹ EUE-lex, "Council Recommendation (EU) 2021/2122 of 26 November 2021 on a Pact for Research and Innovation in Europe", 26 November 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021H2122>

²⁰ European Commission, "The Role of Citizen Science in the European Green Deal", 22 December 2022. <https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/strategy/strategy-2020-2024/environment-and-climate/european-green-deal/green-deal-projects-support/green-deal-news-archive/news/role-citizen-science-european-green-deal>

まとめ

ここまで欧州グリーンディール（EGD）について、気候変動問題を他の社会課題との関係性、相互作用まで含めて捉え、社会全体に関わる課題として取り組もうとしていること、「グリーン」を他の多様な社会的価値とすり合わせながら実現しようとしていることが、特に日本のGX政策と比べたときに浮かび上がる理念的水準の特徴であることを説明した。そして、その特徴と密接に関わるEGDのガバナンスのあり方の特徴として、幅広いステークホルダーによって「何が問題であるか」「どのような社会を目指すべきか」といった議論が行われ、それが政策課題や社会的価値に関する議論のベースを育み、さらに複数のチャンネルを通じて公的な政策形成プロセスにインプットされていることについて述べた。

次報では、今回の分析を含む本研究の過去のワーキングペーパーを踏まえ、日本への政策的インプリケーションを考えてみることにしたい。加えて、そのインプリケーションを念頭に、次年度以降に取り組む課題や、研究の方向性などを整理して公表したいと考えている。