

【欧州】原子力は「サステナブルな経済活動」か～EU タクソミーを巡る議論～

環境（Environment）・社会（Social）・ガバナンス（Governance）要素を考慮した ESG 投資が世界的に注目される中、EU はサステナブル金融の規律として、「EU タクソミー」を確立する取組を進めている。従来耳馴染みのなかった「EU タクソミー」だが、まずタクソミーとは分類学を意味する。EU タクソミーをひとこと言えば、環境にやさしいサステナブルな活動とは何かを定義し、経済活動を仕分け・分類するものである。条件と基準をクリアし、「EU タクソミー入り」した事業は、EU からサステナブルだというお墨付きを得て、円滑な資金調達を行うことができる。裏を返せば、EU タクソミーに含まれない事業は、EU 内でサステナブルを標榜しての資金集めや活動を行えないということになる。

この数年、最大の争点となってきたのが「原子力を EU タクソミーに含めるか否か」である。原子力は低炭素技術であり、気候変動対策に貢献するという点は、EU 内でも一定程度共通認識があった一方で、どこが争点化していたのか。以下、本稿では EU タクソミーとはどういうものなのか、そして原子力の EU タクソミー入りの是非を巡る議論、今後の見通しについて整理する。

EU タクソミーの目的としくみ

EU タクソミーは、サステナブルだと認められる経済活動の分類、要件、さらには活動ごとの適合基準を EU の法的な文書として定めるものである。EU ではこれを企業の活動や金融商品がサステナブルか判断するための域内共通ツールとして用い、EU が目標とする 2050 年のカーボンニュートラル実現に向けて、官民の資金を真にサステナブルな用途に誘導することを目指している。グリーンやエコへの関心が高まる中で、グリーンイメージを表に出しながら実際にはそうした活動を行っていない、あるいは環境に悪影響を及ぼす事業の隠れ蓑とする「グリーンウォッシュ」が問題視されて久しく、最近では ESG ウォッシュという言葉も登場している。EU タクソミーは、こうしたグリーン「ふり」をした事業に、グリーン債券や ESG 債券の発行ほかサステナブルファイナンスを通じた資金が流入することを防ぐ目的も持っている。

EU タクソミーの構成は以下の図 1 のとおりである。

EU規則で規定

6つの環境目的

- 気候変動の緩和
- 気候変動への適応
- 水・海洋資源の持続可能な利用・保護
- 循環経済への移行
- 汚染防止・管理
- 生物多様性と生態系の保護・回復

サステナブルな経済活動の条件

- 6つの環境目的のうち1つ以上に貢献
- 他の環境目的に重大な害を及ぼさない
- 基本的人権、労働基準を尊重
- **科学的根拠に基づく基準に適合**

委任法令として発出

技術スクリーニング基準(TSC)

経済活動ごとに、「環境目的に貢献」し、他の環境目的に「重大な害を及ぼさない」と認定される技術的基準を定めたもの。EUタクソミーの対象となる全分野について策定される

規則ではタクソミーの定義、原則を規定。対象業種のリストは含まない。

Q. タクソミーに含まれている事業分野はどこで確認できる？

A. 委任法令として出る一連のTSCが、実質的なタクソミー事業リスト。TSCは対象全分野について策定する。よって「TSCがない分野」=「EUタクソミーの対象外」

図 1 EUタクソミーの構成

出所) EUタクソミー規則(EU) 2020/852 ほかに基づき三菱総合研究所作成

まず EU 規則（いわゆる EU タクソミー規則。2020 年 7 月発効）では、サステナブルな経済活動が追求するゴールを 6 つの環境目的として類型化するとともに、活動がサステナブルであると判断されるための基本条件が示されている。なおこの規則自体に、「EU タクソミー入り」した活動の具体的なリストは含まれていない。

同規則では、サステナブルな経済活動と判断される条件のひとつとして「科学的根拠に基づく基準に適合」することが挙げられているが、その基準が「技術的スクリーニング基準（TSC）」である。TSC は EU タクソミーの対象となる全活動について活動別に設定され、一連の TSC が EU タクソミー規則を補完する委任法令¹として発行される。つまり、「タクソミー入りしている経済活動」=「委任法令で TSC が設定されている活動」であり、該当する TSC がいない活動は、すなわち EU タクソミーの範疇外である。

¹ EU 規則（加盟国を直接法的に拘束する EU 法令）をはじめとする EU 法令は、欧州委員会（EC）が提案した法案をもとに欧州議会と理事会が審議・交渉し、その結果まとまった最終案を議会と理事会それぞれが採択することで法案が成立する。これに対し、委任法令は EC に策定が委任され、欧州議会・理事会の採択を経ずに成立する（議会・理事会による意見、委任の取消は可能）。通常の立法過程を経る EU 法令と区別するため、「委任」法令と呼ばれている。

委任法令は、2回に分けて発出される。第1弾は6つの環境目的のうち、「気候変動の緩和」「気候変動への適応」に対応する活動のTSCを示すもので、2021年4月に発出された。再生可能エネルギーほか、低炭素エネルギーに関する主な活動のTSCはこの第1弾で発出済みである。ただし、原子力については後述のとおり、タクソミーへの組み込み是非の議論が途上であったことから、第1弾の委任法令には含まれなかった。第2弾は2021年内の発出が予定されている。これは主として残り4つの環境目的に対応する活動のTSCを示すものだが、注目すべきは、追加として「原子力のTSC」が盛り込まれる方針であるという点だ。つまり、原子力は「EUタクソミーに入る」ことで決着したのである。

原子力「タクソミー入り」を巡る議論 ～最大の争点は原子力が「重大な害を及ぼさない」かどうか～

上述のとおり、原子力についてはEUタクソミーに組み込まれるという結論に至るまでに曲折があった。主な推移を表1に示す。

表1 原子力組み込みの是非を巡る推移

年	概要
2018	<ul style="list-style-type: none"> 欧州委員会（EC）が「持続可能な金融行動計画」（初版）採択。EUタクソミーの確立などを盛り込む。
2019	<ul style="list-style-type: none"> 6月：持続可能な金融に関する技術専門家グループ（TEG）「タクソミー技術報告書」。原子力は除外 12月：EC、EUタクソミー規則案を採択。検討継続が必要として原子力については保留
2020	<ul style="list-style-type: none"> 3月：TEG「EUタクソミー最終報告書」：原子力の低炭素貢献には十分な裏付けあり。しかし放射性廃棄物が「他の環境目的に重大な害を及ぼさない」かは判断困難として判断を保留し、専門家グループによる技術評価実施を勧告 7月：EUタクソミー規則発効
2021	<ul style="list-style-type: none"> 3月：2020年のTEG勧告を受けた専門家評価として、EU共同研究センター（JRC）が報告書公表。「原子力は他の持続可能エネルギーと比較して、人体や環境に害を及ぼすものとはいえない」と結論 4月：ECがTSC第1弾（ただし原子力含まず）を示すタクソミー委任法令発出 4月：EC、原子力をタクソミーの対象とし、TSC第2弾を定める補完委任法令に含めて2021年内に採択する方針を発表 10月現在：第2弾委任法令策定中

上表のとおり、2019年6月の議論開始の当初、原子力はEUタクソミーの対象に組み込まれていなかった。その後、原子力利用を支持する側と反対する側双方から主張の応酬がある中、原子力の取り扱いを保留として、科学技術専門家による包括的な検討を行うこととなった。最終的に原子力がタクソミー入りする決定打となったのが、2021

年 3 月に公表された EU 共同研究センター（JRC）²の報告書「EU タクソミー規則(EU) 2020/852 におけるクライテリア“重大な害を及ぼさない”に照らした原子力に係る技術評価」である。この報告書では以下のような結論が示された。

- 原子力が「気候変動対策に寄与する技術」としてタクソミーに既に含まれている他のエネルギー源と比べて、人の健康や環境に有害だという科学的な証拠は見出されない
- 石油、ガスといった他の選択肢と比べると、原子力の存在は水力や再生可能エネルギー並みにポジティブなインパクトを有する
- 放射性廃棄物の地層処分は、現在利用可能な選択肢の中で、人や環境への負の影響を回避する最良の選択肢である
- 原子力事故の可能性を完全に確実に排除することはできないが、事故の発生リスクは非常に低い。最新の（第 3 世代）原子力プラントは利用可能な発電技術の中でも最も発電量当たりの事故死亡率が低い。

この結論をもとに、欧州委員会は 2021 年 4 月に原子力をタクソミーに組み込む方針を示し、2021 年 10 月現在、年内目途で発出が予定される第 2 弾委任法令（原子力の TSC が盛り込まれる）の準備が進められている。

この JRC 報告書のタイトルや結論からも見て取れるように、原子力を巡る議論で最大の争点となったのは原子力が「重大な害を及ぼさない」というタクソミーの条件に抵触しないか、という点である。原子力が低炭素技術であり、EU タクソミーに示された環境目的「気候変動緩和」に貢献するという点については、EU タクソミーの議論が本格化した 2019 年の時点で、EU 内での一定のコンセンサスが取れていたが、一方で、放射性廃棄物の処分や事故発生時のリスクといった論点を中心に、原子力を「重大な害」を及ぼすような危険な技術とみなすかどうかについては意見が分かれていた。

EU 内でも原子力大国であるフランスをはじめ、ハンガリー、チェコ、スロバキア、スロベニア、ルーマニアといった東欧の原子力利用国、さらにこれから原子力を新規導入するポーランド等は、タクソミーに原子力を組み込むことを強く要求してきた。こうした国々は、EU 加盟各国にはそれぞれ原子力利用の是非を選択する自由があるとの考えを示すと共に、原子力が EU の環境目的に適合していること、また 2050 年カーボンニュートラルに向けて、利用可能な無排出・低排出技術（原子力を含む）を EU が積極的に支援し、平等に扱うよう求めてきた。

一方、ドイツやオーストリア、スペイン、デンマーク、ルクセンブルクといった原子力に批判的な国々は、原子力は高リスク技術であり「重大な害を及ぼさない」というタクソミーの条件に抵触し、原子力を組み入れることでタクソミーの信頼性が失われるとの主張を示している。

こうした原子力支持国・反対国の意見の応酬は、欧州委員会が 4 月に原子力をタクソミーに組み込む方針を示して半年が経とうとする 10 月現在もなお、続いている。その背景には恐らく、欧州委員会で検討中の原子力の TSC においてどのような基準を設定し、原子力の中でも持続可能な活動と認められる幅をどの程度広く（あるいは狭く）取るのかを巡る攻防があるものと推測される。

² 欧州委員会のための科学技術シンクタンク。欧州委員会の委託を受けて原子力に関する包括的評価を実施した。

まとめ：原子力の EU タクソミー入りは、原子力をサステナブルな活動とみなす大きな先例に

このように引き続き意見の対立をはらみつつも、EU における議論は、原子力を低炭素化に貢献し、他のエネルギーと比較しても重大な害を及ぼさない技術として EU タクソミーに組み込み、サステナブルな経済活動と位置づける方向でひとまず決着した。

EU 内には、低炭素化と電源確保を両立するための切り札として原子力発電を維持拡大したい国も多い。しかし最大のネックとなるのが、資金調達である。原子力がタクソミーに組み込まれ EU のお墨付きを得ることで、今後 ESG 投資、グリーン投資のポートフォリオに、堂々と原子力を組み込むことができるようになる。こうした変化は、低炭素化を目的とした原子力の維持拡大、小型モジュール炉（SMR）をはじめとする新技術開発プロジェクトにとって、朗報である。

ただし前述のとおり、原子力利用国は原子力に対して、EU が他の電源（再エネ等）と平等な「積極支援」を行うべきと主張しているが、たとえば再生可能エネルギーのように、EU の資金で直接、助成金（公正な移行基金、イノベーション基金など）といった形で加盟国の原子力事業を支援することは考えにくい。EU 予算は主に、加盟国の拠出金からなる。また、EU が新型コロナウイルスからの回復に向けて発行する債券等についても、今後各国の拠出金等から償還にあてていくことになる。原子力に批判的な国からの拠出を含む EU 財源を原子力プロジェクトに支出することは難しく、実際、2050 年カーボンニュートラルに向けた基金等でも、原子力は明示的に助成対象外に指定されている。

しかし原子力を選択する国が自国の枠組みで、公正競争に反しない範囲で原子力を支援する上で、原子力の EU タクソミー入りは大きな後押しとなる。また、原子力に批判的な国においても、タクソミーで原子力が「持続可能な経済活動」に認められたことが、世論や経済界の姿勢にどう影響するか今後注目である。

EU が直接原子力産業を助成するとはいかなくとも、EU タクソミーを通じて原子力をサステナブルな活動として容認したことの意義は大きい。この EU の姿勢は、他の国や地域で同様の「経済活動仕分け」を行う際にも、重要な参照事例となるであろう。原子力をサステナブルな経済活動として定義づける動きが広がれば、世界大で原子力への投資に慎重となっていた流れに変化が生まれ、例えば日本が EU 加盟国における原子力事業を行う際に留まらず、日本国内あるいは EU 以外の海外で原子力事業を行う際にも、より資金の調達や市民による受容がスムーズになる可能性も期待される。

● 参考文献

- 欧州委員会ウェブサイト、EU taxonomy for sustainable activities

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en、2021 年 10 月 1 日閲覧

- Factsheet: HOW DOES THE EU TAXONOMY FIT WITHIN THE SUSTAINABLE FINANCE

FRAMEWORK?

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/sustainable-finance-taxonomy-factsheet_en.pdf

- Joint Research Centre (JRC) , “Technical assessment of nuclear energy with respect to the ‘do no significant harm’ criteria of Regulation (EU) 2020/852 (‘Taxonomy Regulation’ ”

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210329-jrc-report-nuclear-energy-assessment_en.pdf

- Joint letter from the Czech Republic, French Republic, Hungary, Republic of Poland, Romania, Slovak Republic and Republic of Slovenia on the role of nuclear power in the EU climate and energy policy, 2021 年 3 月 19 日

<https://www.gov.pl/attachment/bd1f8464-9a68-4bf7-9e86-b210ddd22dc7>

- ドイツ、オーストリア、デンマーク、スペイン、ルクセンブルク閣僚共同書簡、2021 年 6 月

以上