IEEJ © 2025年12月　禁無断転載

第452回定例研究報告会　2025年12月１９日

2026年の気候変動政策の課題
―揺らぐ建前、迫るGX ETS－

一般財団法人　日本エネルギー経済研究所

環境ユニット 気候変動政策グループ
清水 透

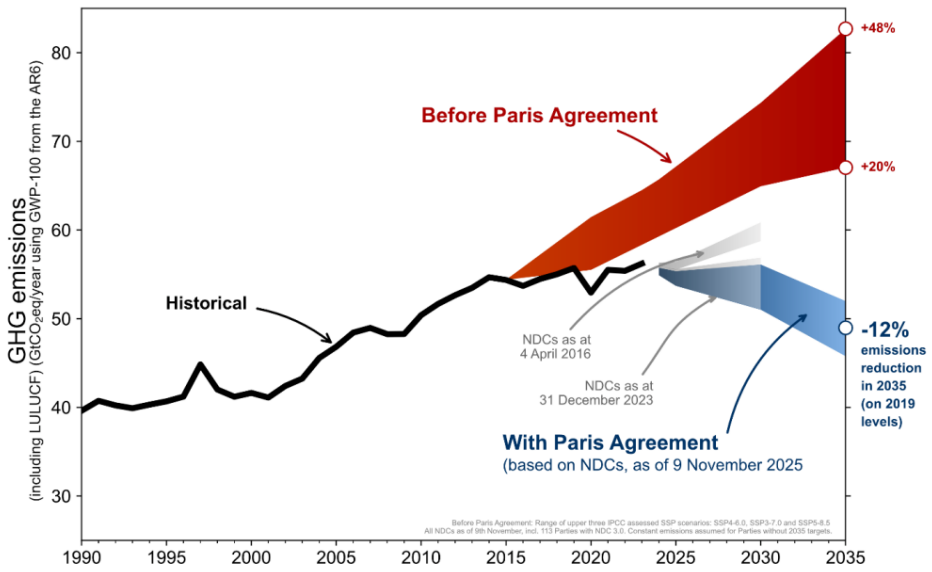
COP30：交渉から実施への過渡期

- **主なCOP30での成果**
  - パリ協定採択から10年を振り返りつつ、1.5℃目標の維持とオーバーシュート最小化への政治的コミットメントを確認。
  - 現行NDCでは依然として温度ギャップが残ることを認識し、「交渉中心」から「実施中心（implementation）」への転換を強調
- グローバル・ムチラオン決定 (Global Mutirão)：
  正式議題以外に関する幅広い内容が盛り込まれた合意文書。
  - 化石燃料からの移行自体への言及はなく、Global Implementation Accelerator（1.5℃に手が届くように、実施を加速、各国のNDCと国家適応計画(NAP)の実施を支援するもの）を行うのに際して、UAEコンセンサス（COP28で化石燃料からの移行に言及）等を考慮するとしたのみ。
  - 適応資金を2035年までに決定1/CMA.6（新規共同数値目標）の文脈で少なくとも3倍にする努力を呼びかけ。
- 一方で、交渉における火種は燻っている
  - **化石燃料からの移行**
    - 公正で秩序ある衡平な形での化石燃料からの移行のロードマップ策定を議長国のブラジルが言及
    - ロードマップについて、産油国、新興国は反対、アフリカ諸国、ポーランド、日本等は賛同せず（順番変更）
    - 合意文書では化石燃料に言及されなかったが、来年4月にコロンビアとオランダが国際会議を共催予定
  - **資金**
    - 昨年合意した新たな合同数値目標（NCQG）の実施に関して、ハイレベル閣僚級ラウンドテーブルの開催予定。
  - **気候と貿易**BRICS等からCBAM等の貿易上の措置を一方的としてCOP30の議題に含めるよう交渉
    - ITC・UNCTAD・WTO等を交えた対話を進め、2028年のハイレベル・イベント開催を予定

IEEJ © 2025

NDCの提出状況

- 2025年11月18日時点で121カ国・地域から2035年目標を含むNDC改定版が提出された
- 主要国のうち、米国はパリ協定から2026年1月離脱予定、EUは例示的(indicative)目標と足並みは揃わず。
- 中国が9月の気候サミットでの言及通り、排出削減を目指す目標を提出。一方で、韓国、インド、サウジアラビアは未提出。
- UNFCCCの分析(113カ国、86のNDC)によれば、2035年に2019年比12%減の水準（GSTの合意：1.5℃目標のためには60%削減が必要）



出所：Nationally Determined Contributions Synthesis Report - Update
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/message_to_parties_and_observers_ndc_synthesis_report_update.pdf

	2030年	2035年	2040
日本	2013年比46%減	2013年比60%減 (2019年比53%減)	2013年比73%減 (2019年比68%減)
EU	1990年比55%減	1990年比 66.25-72.5%減 (例示的目標、国際オフセットクレジットの利用を含む) (2019年比54-63%減)	1990年比90%減 (暫定、国際オフセットクレジットの利用を含む) (2019年比86%減)
英国	1990年比68%減	1990年比81%減 (2019年比では66%減)	---
米国	2005年比50-52%削減	2005年比61-66%減 (パリ協定離脱予定) (2019年比では55%-61%削減)	---
中国	2030年にピークアウト	ピーク年から7%から10%減	---
韓国	2018年比40%削減	---	---
ブラジル	2005年比53.1%減	2005年比59-67%減	---

出所：各国の提出したNDCより日本エネルギー経済研究所作成

IEEJ © 2025

米国：トランプ政権による気候変動政策の見直しが進む

- 2025年1月 **パリ協定離脱**を表明（2026年1月に正式に離脱予定）
  - COP30にも連邦政府として代表団を派遣せず（高位の公式代表を一人も送らないと表明）
  - 一方で、連邦議会議員や州政府からの独自参加（America Is All In, Climate Mayors, and the US Climate Alliance等）

- One Big Beautiful Bill Act(OBBBA)によるInflation Reduction Act(IRA)からの**クリーンエネルギー支援の縮減**
  - クリーン水素、再エネ、電池などへの大型税額控除(45V, X)が段階的に縮小、終了
  - CCSやCCUへの税額控除(45Q)についてEOR等の控除額を引き上げ
  - 化石燃料抑制から化石燃料促進へ転換

- **EPAの政策見直しの動き**
  - 3月 EPA長官が、危険性認定（endangerment finding)に基づく各種規制を再検討する方針を表明、7月に温室効果ガスが公衆生成及び社会的厚生を危機にさらすとする同認定を取消す案を発表、自動車のCO2排出基準など関連規制を廃止する規則案を公表。
  - 6月 EPA火力発電所向けの Carbon Pollution Standards (CPS)（温室効果ガス排出基準）を全面撤廃する提案を公表。
  - 9月 EPA が Greenhouse Gas Reporting Program (GHGRP)のうち、ほぼ全ての分野の報告義務を廃止・停止する見直し案を公表。

- トランプ政権の規制見直しと**不確実性・懸念**
  - Endangerment finding のような制度の根幹に関わる見直しは、電力・化石燃料産業だけでなく、金融機関や投資家にとっても、将来の規制に関する不確実性を大きく高めるため、「予見可能な政策枠組み」が求められている。
  - GHG RP 廃止案については、電源投資のファイナンスや、企業の非財務情報開示、税控除・各種クレジットの根拠データに使われてきたデータ基盤を失うとして、産業界・金融機関・州政府などからも反対や懸念が出ている。

IEEJ © 2025

欧州：2040年目標と産業競争力との両立

- **2040年目標を巡る域内調整の失敗**
  - 2024年2月：欧州委員会が気候法改正案を発表、**2040年に1990年比90%減、国際オフセットクレジットは利用しない**

（2024年3月～2025年6月：欧州議会選挙、欧州委員会委員長再選、ドイツ連邦議会選挙等）

  - 2025年7月2日：欧州委員会が2040年に1990年比90%削減目標を再提案、**3%の国際オフセットクレジットの利用を含む**
  - 11月5日：欧州理事会が2035年に1990年比66.25-72.5%の削減幅について**共通ポジションに合意**、例示的なNDCを提出、2040年目標は継続審議（ベルギー、ブルガリア、ハンガリー、ポーランド、スロバキア等は反対の姿勢を崩さず）
  - 11月13日：欧州議会が2040年に1990年比90%減（内、**5%**は国際オフセットクレジットを利用）とする**交渉ポジションを採択**（賛成379、反対248、棄権10）。
  - 12月10日：欧州議会及びEU加盟国による協議の結果、1990年比**90%**削減目標＋**5%**の国際オフセットクレジットの利用で**暫定合意**、欧州議会及びEU理事会での正式採択手続きが完了すれば正式な排出削減目標となる。
- **域内競争力の確保と環境規制の見直しが進む**
  - 2024年9月に発表されたドラギレポート以降、2025年2月のClean Industrial Dealにおいて欧州域内の産業競争力の回復と脱炭素化の両立を志向、2025年第4四半期にIndustrial Accelerator Actを提案予定
  - 企業サステナビリティ報告指令(CSRD)、企業サステナビリティ・デューディリジェンス指令(CSDDD)、炭素国境調整メカニズム(CBAM)といった環境関連規制のシンプル化、対象の絞り込み

IEEJ © 2025

中国：第15次五か年計画で絶対量目標を盛り込むか？

- 「**ピーク年から7%から10%削減**」という絶対量目標を含む**改定NDCを提出**
  - 仮に、ピーク年を2024年とした場合、IEA WEO 2025のCPSやSTEPSのシナリオと比べると、それらの中間に目標水準が位置することになる。
- 14次5か年計画(2021-2025)から15次5か年計画(2026-2030)へ
  - 14次5か年計画：目標は未達の可能性
    - (計画) エネルギー原単位2020年比▲13.5%
    - (計画) CO_2原単位2020年比▲18%
  - 15次5か年計画：原単位と総量の二重管理
    - 排出量の原単位管理を主とし、総量管理を補助とする炭素排出の二重管理（ダブルコントロール）制度を導入予定
    - 省・市レベルで炭素排出予算管理制度の構築を推進予定
    - ETS対象部門(2021年開始：発電、2025年開始：鉄鋼、セメント、アルミニウム)はベンチマークによる割当を継続。

出典：IEA WEO2025に日本エネルギー経済研究所が中国の目標水準(2024年をピークに2035年に10%削減)を加筆
注1：エネルギー起源CO_2排出量には産業プロセス及びフレアリング排出量を含む
注2：中国の2035年のNDCにおける目標はピーク年のGHG排出量から7-10%の削減であり、ここでの試算した水準と異なる。

IEEJ © 2025

東・東南アジア：カーボンプライシングの広がり

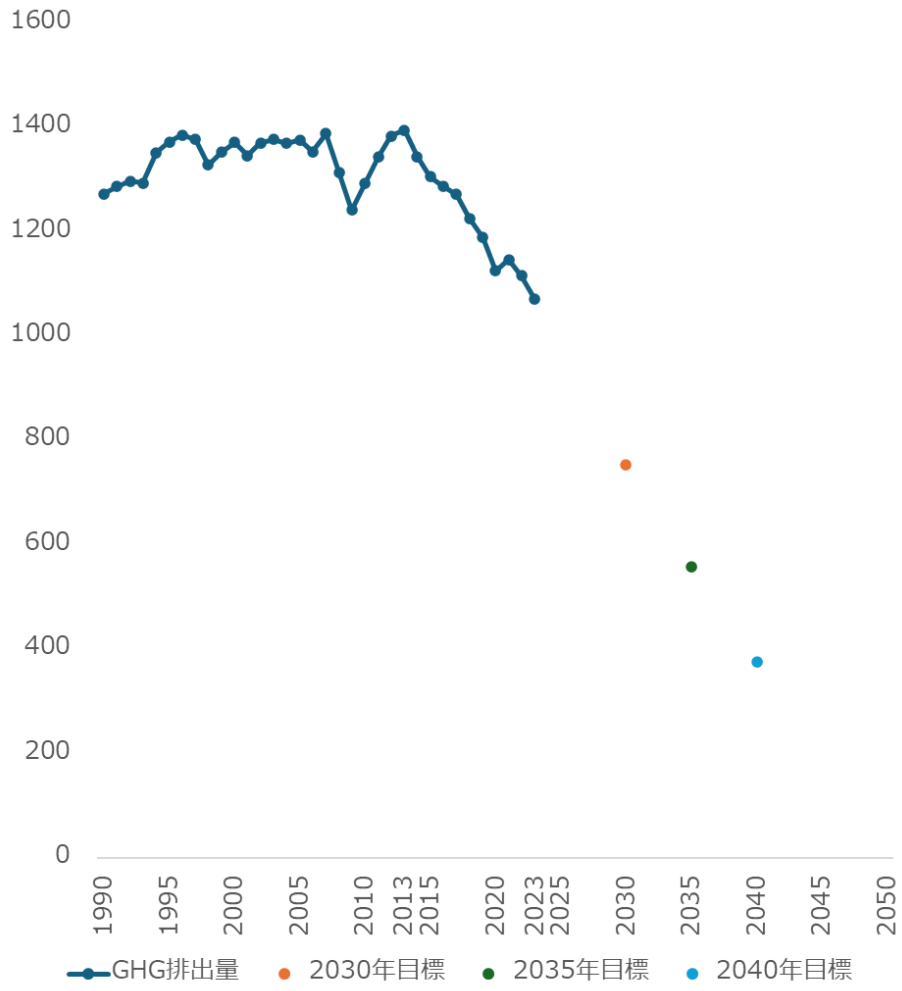
- 東・東南アジア諸国でのカーボンプライシングの導入が進む
  - 韓国：**2015年からETS導入**
    - 2026年から第4フェーズにおいて、オークションの拡大、ベンチマークの見直し、間接排出の見直し等を予定
    - バンキングに規制を設けているため、排出権価格は低迷
  - 中国：**2021年から国家ETS導入**
    - 2025年から鉄鋼、セメント、アルミニウムに拡大
    - バンキングに規制を設けているため、排出権価格は低迷
  - シンガポール：2019年から炭素税導入
  - インドネシア：2023年から**発電部門を対象にETS＋炭素税**を導入（ただし、炭素税の部分は未施行）
  - ベトナム：2025年から**パイロットETS**を開始、2029年から本格稼働予定
  - タイ：2025年12月 ETSの本格導入を含む気候変動法を閣議決定

- AZECにおける排出量算定＋カーボンプライシングと先行投資、質の高い炭素市場の構築
  - 各国のカーボンプライシングの知見共有、排出量算定の促進等
  - パリ協定6条に沿った質の高い炭素市場構築を目指し、登録簿整備・二重計上防止・透明性確保について議論、JCMをベースにした日・ASEAN間のクレジット創出拡大

IEEJ © 2025

日本：2035年、2040年目標の決定、NDCの改定

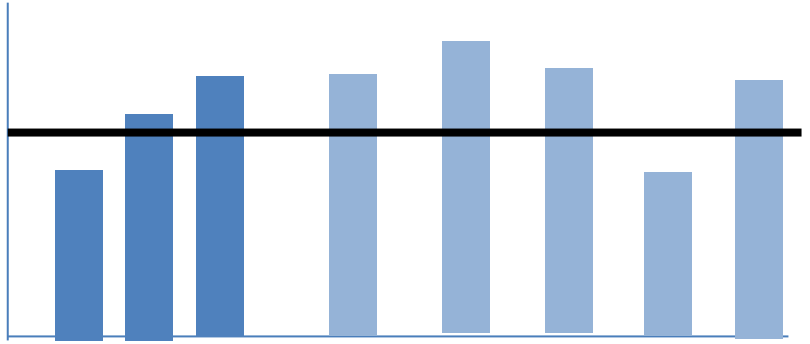
- **エネルギー基本計画を改定、2035、2040年の排出削減目標を決定、NDCを提出**
  - 排出削減目標：2035年2013年比60%、2040年2013年比73%
  - GX2040ビジョン：GX産業構造への転換、GX産業立地の支援、現実的なトランジションの追求
- **GX推進法改正（成長志向型カーボンプライシング構想の具体化）**
  - GX ETSの法定化、**義務的な制度**への移行（2026年度本格稼働）
  - 7月以降、産業構造審議会に排出量取引制度小委員会(ETS小委)を設置、制度の詳細設計が進められた
  - 12月9日 第6回ETS小委で制度の詳細に関する**中間整理案を提示**。ただし、上限価格、下限価格の水準は未定。ベンチマークの最終的な水準も未定。
- **GXリーグの再構築(GXリーグにおけるサプライチェーンでの取組のあり方に関する研究会)**
  - Scope1・2削減に加えて、GX製品・サービスの「**需要創出**」をGXリーグの中核機能として位置づけ
  - 企業には排出量算定・開示に加え、GX製品の率先調達、サプライヤー（中小企業）支援、ファイナンス面の取組などへの**コミットメントを選択制で求める**
  - 規制ではなく可視化・評価・インセンティブ（補助金・金融評価等）を通じ、**市場を通じたGX投資回収と企業成長を両立を目指す。**



IEEJ © 2025

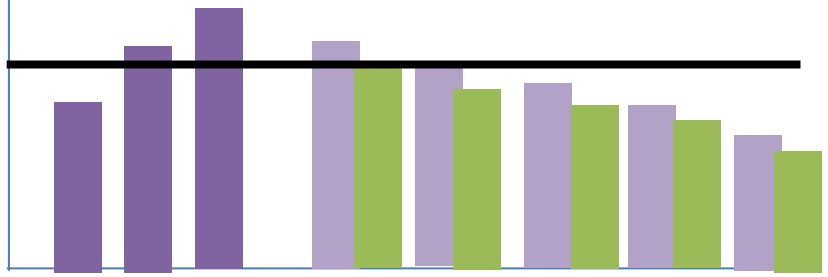
日本：2026年4月に迫ったGX ETSの本格稼働

- 年間排出量が10万t-CO_2以上の企業に対して、**排出量の報告、無償割当の申請、排出量と同量の排出枠の償却が義務付け**られる。義務を履行できない場合には**罰則**が課される
  - **無償割当**
    - CO2原単位ベンチマーク：2023年度から2025年度の**上位50%**の平均、2030年に**上位32.5%**まで段階的に引き下げ
      - 製造業ベンチマーク検討ワーキンググループ → **17の製造業セクター別ベンチマーク**
      - 発電ベンチマーク検討ワーキンググループ → **発電会社向け燃料別ベンチマーク**
      - （国交省）排出枠の割当方式検討小委員会 → **トラック輸送、国内航空、内航海運ベンチマーク**
    - グランドファザリング：**年率1.7%**の削減率を設定
  - **上限・下限価格**
    - 参考上限取引価格：平均売買取引価格が参考上限取引価格を1年を超えない範囲で経済産業省令で定める期間を継続して上回る場合等に参考上限取引価格を支払う事で、排出枠を保有していると見做される
    - 調整基準取引価格：GX推進機構により、市場からリバースオークションによって排出枠を購入する際の価格
  - **今後のスケジュール**
    - 2026年4月：GX ETS本格稼働
    - 2027年4月以降：**排出量の報告(第三者検証含む)、無償割当の申請(第三者検証含む)**
    - 2028年1月31日：2026年度排出量の**償却期限**



基準活動量
2023年度から
2025年度の平均

GX ETS第2フェーズの活動量実績(2026-2030)



排出量
2023年度から
2025年度の平均

GX ETS第2フェーズの排出量

無償割当量

無償割当量の計算
- 基準活動量×BM
- 基準活動量×GF削減率

基準活動量の修正
- 基準年度に対して過去２年度平均で7.5%以上増加・減少
- 法定点検、自然災害等

IEEJ © 2025

各国動向と2026年の気候変動政策の見通し

気候変動ブームが一段落し、**現実的な気候変動政策への回帰**が進む

（米国）

- 次の中間選挙での民主党の動向が、トランプ後の気候変動政策を占う試金石。
- 環境規制の見直しによる訴訟対応を迫られる企業からは賛否を含め多様な意見がある。

（欧州）

- 2040年目標の合意後に予定される政策パッケージに向けた欧州委員会の準備に注目、ETS等の主要政策の今後やオフセットクレジットの利用方法等、重要な決定に向けた議論が進む。
- 産業競争力のための資金確保のための関連指令、規則の制定が注目される。

（東・東南アジア）

- 中国の第15次5か年計画における目標水準、排出量取引制度等との関係（絶対量目標とのリンク）が注目される。
- 東・東南アジア諸国では、AZEC等の協力もありカーボンプライシングの具体化が進む。

（日本）

- 2026年4月にGX ETSが本格稼働。法定化された制度として、実際に国内企業への影響が顕在化。
- GX戦略の一環としてGX ETS本格稼働が目前に迫る。法定化された制度であり、海外で気候変動政策が後退しようとも、国内における継続的な対策の必要性が維持される仕組みとなる。

IEEJ © 2025