

オバマ政権第二期の 気候変動対策と今後の行方

上野 貴弘

二〇〇九年一月二〇日に就任したオバマ大統領は、選挙戦で二〇〇八年の金融危機後の経済対策として環境投資による雇用促進を公約し、一期目から気候変動対策を強力に推進しようとした。国内では上下両院で過半数となった議会民主党と連携して、全国大の排出量取引制度を導入する新規立法を目指した。また同年一二月に開催された気候変動枠組条約第一五回締約国会議（COP15、開催地はデンマークのコペンハーゲン）でポスト京都議定書の国際枠組みに合意すべく、国際的なリーダーシップを発揮しようとした。

成が必要であり、カギを握る穏健派の共和党議員の賛同が、ティーパーティー運動の影響で得がたくなって、二〇一〇年に頓挫した。国際枠組みをめぐる交渉では、オバマ大統領自身が交渉に直接関与して主要国と「コペンハーゲン合意」を取りまとめたが、本会議での全会一致を得られずに採択できなかった。ただし、翌二〇一〇年のCOP16（開催地はメキシコのカンクン）ではコペンハーゲン合意をより具体的な形にした「カンクン合意」の採択に成功した。

このようにオバマ大統領は第一期に気候変動の分野で狙った成果を上げたと言いが難く、二期目をかけた選挙戦でも気候変動対策をほぼ争点化しなかった。

しかし、二〇一三年一月二〇日に政権第二期が始まると、オバマ大統領は気候変動対策を最優先課題に位置付けるようになった。一月の第二期就任演説で「気候変動の脅威に対応する」と述べ、二月の一般教書演説では、議会に超党派の法案を検討するよう要請し、「議会の協力を得られない場合には大統領の権限で実施可能な施策を講じる」と宣言した。

そこで本稿では、オバマ政権第二期の温暖化対策を概観しつつ、今年一月八日に予定されている次期大統領選挙の影響も含めて、今後の行方を考察する。

●**大統領気候変動行動計画**

二〇一三年六月二五日、オバマ大統領は、今後の温暖化対策についての演説を行い、「大統領気候変動行動計画」を発表した。議会下院で共和党が多数を占め、新規立法がほぼ不可能である状況を踏まえ、行政の権限で実施可能な対策をとりまとめたものであった。行動計画は、国内の排出削減、国内における気候変動影響への準備、国際的なリーダーシップという三つの柱からなっていた。「国内削減」については、「二〇二〇年までに二〇〇五年比で一七%減」という目標を達成するために、新設・既設の火力発電所に対する排出基準、各種の省エネルギー対策、二酸化炭素以外のガス削減などを列挙した。「影響への準備」については、二〇一二年のハリケーン・サンディーからの教訓総括、農業生産性の維持などに言及した。「国際的なリーダーシップ」については、既存の取り組みを列挙しつつ、海外の新設石炭火力に対する公的な資金支援の打ち切りを掲げた。

最も注目を集めたのは、後述する国内の既設火力発電所に対する排出基準である。これは大気浄化法という既存法の下で、環境保護庁（EPA）が火力発電所に温室効果ガスの排出基準を課すという規制構想であった。

オバマ政権はこの行動計画を契機に、新規立法ではなく、既存法の下での行政権限に基づく気候変動対策に舵を切った。

●クリーンパワープランの発表

行動計画を踏まえて、EPAは、二〇一四年六月二日に既設火力発電所に対する温室効果ガス排出規制の草案を発表した。この規制はクリーンパワープランと呼ばれる。

草案は発電部門の排出原単位（排出量を発電電力量で割ったもの）に対して、州別に二〇二〇年から二〇二九年までの一〇年平均の中間目標と、二〇三〇年以降の最終目標を定めるものであり、全米の発電部門の排出総量を二〇〇五年比で二〇二〇年に二六%、二〇二五年に二九%、二〇三〇年に三〇%程度削減すると見込まれた。その後、多数のパブリックコメントを踏まえて、EPAは二〇一五年八月三日にクリーンパワープランの最終版を発表した。草案からの変更点は多岐にわたるが、州別目標値については、規制開始を二年後ろ倒しして、二〇二二年から二〇二九年までの八年平均を中間目標、二〇三〇年以降を最終目標とした。全米の発電部門での削減幅の見込みは二〇二〇年時点では二二%程度となり縮小したが、二〇三〇年時点では三二%となり拡大した。二〇二五年の削減幅はほぼ不変だった。

クリーンパワープランは既存法である大気浄化法の一一一条d項の下での規制であり、この条項にもとづき、各州は今後、州別目標を達成するための「州計画」を策定する。EPAは排出量取引制度を有力な目標達成手段のひとつと位置付けており、多くの州がこの制度を計画に含めると予想される。他方、クリーンパワープランに反対している州も多く、二〇一五年一月二七日までに二七の州がEPAに対して訴訟を提起した。

●米中共同声明とアメリカの二〇二五年目標

二〇一四年一月一日、オバマ大統領は訪中時の米中首脳会談後の共同声明で、温室効果ガスの排出を二〇二五年に二〇〇五年比で二六〜二八%削減という目標を発表した。同時に、習近平国家主席は二酸化炭素排出の増加を二〇三〇年頃に止めると表明した。

当時、二〇一三年のCOP19での決定に基づき、各国は二〇二〇年以降の削減目標を二〇一五年のCOP21に十分に先立って、準備が整った国は同年三月末までに提出することになっており、各国の目標に対して国際的な関心が高ま

っていた。

そのようななか、アメリカと中国という二大排出国の首脳が揃って目標を発表したことで、これまで対立が目立っていた両国の協調が国際社会に印象付けられた。COP21に向けた交渉を前に進めるための機運を生み出したといえよう。その後、アメリカは二〇一五年三月三十一日に、中国は同年六月三〇日に気候変動枠組条約の事務局に目標を提出した。

ホワイトハウスが共同声明と同時に発表したファクトシートによれば、二六〜二八%削減というアメリカの削減目標は、「既存法のもとで達成可能な削減に関する集中的な分析に基づく」とされており、新規立法ではなく、既存法の下での施策を進めるというオバマ政権の方針を反映している。

オバマ政権はクリーンパワープラン以外にも、乗用車からの排出については、エネルギー自立安全保障法の下での燃費基準と大気浄化法の下での排出基準を組み合わせた規制を導入済みであり、大型トラックに対しても同様の規制導入を進めている。温室効果ガス排出量の一割強を占めているメタンガスについても、石油・ガス部門

からの排出を大気浄化法の下での規制と業界の自主的取組を組み合わせさせて削減する方針を示している。そのほかにも、各種機器への省エネ基準の導入・強化や冷媒に用いるハイドロフルオロカーボン（HFC）の削減等を進めている。

しかし、既存法の下でのこれらの施策による削減量を積み上げてみても、二六〜二八%削減には届かない可能性がある。

オバマ政権は「既存法の下で達成可能な削減に関する集中的な分析」を二〇一五年末時点では公表していなかったが、二〇一六年一月に気候変動枠組条約の事務局に提出した報告書のなかに、目標達成に向けた分析を掲載した。それによれば、クリーンパワープランなど決定済みの施策を含む「既存措置シナリオ」では、二〇二五年に二〇〇五年比で二二〜一六%程度の削減に留まるが、未決定だが気候変動行動計画と整合的な施策を含む「追加措置シナリオ」では、一七〜二七%程度の削減となる。すべての施策が成功し、森林吸収量が最大であれば、ぎりぎりのところで目標に達するとの結論である。

追加措置シナリオで加えられた

ものは、トラックからの排出削減、産業部門のエネルギー需要減、既設建物の省エネルギー、交通需要の削減、電力部門への州の追加的な取組、メタンやHFCなど二酸化炭素以外の温室効果ガスの追加削減などである。これらのなかには近いうちに導入が見込まれる施策から、交通需要の削減など既存法の下で十分に実施できるか疑わしい施策まで含まれている。アメリカの目標はかなりの無理をして算出した数字であるといえよう。

●再度の米中共同声明とパリ協定へのインパクト

二〇一五年九月二五日、習近平国家主席の訪米時の米中首脳会談に合わせて、気候変動に関する米中共同声明が発表された。声明は、「COP21に向けたビジョン」「国内対策の前進」「国際協力の強化」という三つの内容で構成されていた。

ひとつ目のパートに含められたアイデアの多くは、その後、二〇一五年一月二日にCOP21で採択された「パリ協定」に反映された。たとえば、「強化された透明性のシステムと能力の点で必要とする途上国への柔軟性」「低炭

素経済への移行に向けた今世紀中頃までの戦略の策定・公表」「先進国による途上国への支援継続とその意思をもつ他国による支援の奨励」などである。

振り返ってみれば、米中声明はパリ協定の採択に向けて弾みをつけたといえよう。

●議会に諮らない形式でのパリ協定締結の可能性

パリ協定の採択を踏まえ、以下では今後の行方を考察する。

COP21で採択されたパリ協定は京都議定書と同じく、気候変動枠組条約の下での法的文書であり、各国の参加には批准等の締結手続きが必要となる。

アメリカはブッシュ政権期の二〇〇一年に京都議定書をめぐるとりから離脱した。当時のブッシュ大統領の意向によるものだが、議定書の批准には、連邦議会上院の三分の二以上の同意が必要であり、その同意を得る見込みが全くなかったことも離脱の遠因と思われる。

オバマ政権は、京都議定書での失敗の教訓を踏まえて、連邦議会に諮らない形でのパリ協定締結を模索している。アメリカでは通常、京都議定書がそうであったように、

法的文書の締結には議会の承認が必要である。しかし、締結する法的文書における義務を既存法（国内法や締結済みの条約）の下での行政権限だけで実施できる場合に限り、議会の承認を得ずに締結することができる。このようにして締結する国際合意をアメリカでは「単独行政協定」と呼んでいる。

二〇一四年一月の中間選挙の結果、連邦議会は現在、上下両院ともに共和党が多数となっている。共和党はオバマ政権の温暖化対策に批判的であり、政権がパリ協定の締結を議会に諮れば、議会は承認しないと予想される。

つまり、オバマ政権にとって、新たな国際枠組みに参加する唯一の可能性は単独行政協定として締結することであり、そのためには、COP21で採択する協定の内容、特に拘束力が生じる義務を、既存法の下での権限のなかに留める必要があった。そして、オバマ政権はこの要件が満たされるように慎重に交渉を行ったと思われる、パリ協定には随所にその痕跡と思しきものがみられる。

その典型例が削減目標に法的拘束力を持たせなかった、つまり目標の達成を義務としなかったこと

である。アメリカが条約事務局に提出した二〇二五年の削減目標は、どの国内法にも書かれておらず、既に述べたように発表済みの既存施策だけを積み上げても達成は困難である。仮に目標達成を義務付けると、既存法で実施可能とはい切れず、単独行政協定として扱えなくなる恐れがあった。二〇一五年一月には国務省が上院外交委員長宛の書簡で、目標達成の義務づけを指さないと明言しており、実際にパリ協定でもそのようなものではなく、「目標の目的を実現することを指して、国内の排出削減措置を追求する」ことが義務となった。注意深く読むと、「目標」ではなく「目標の目的」の実現、措置の「実施」ではなく「追求 (pursue)」とするなど、慎重で回りくどい言葉づかいとなっていることが分かる。

もうひとつの例が、途上国への資金支援に関する義務である。パリ協定には、「先進国は途上国を支援するための財源を提供する」との義務が盛り込まれている。これだけを読むと、新規の義務のようにはみえるが、直後に「気候変動枠組条約の下での既存義務の継続

の中で」との文言が続いており、既に存在している枠組条約での義務を越えるものではないことが明記されている。アメリカは一九九二年に上院の三分の二以上の同意をもって枠組条約を批准しており、そのなかにある資金支援の義務を負っている。その範囲に収まっている限り、議会で諮らない形でのパリ協定締結に支障はないといえるよう。

これまで述べてきたように、オバマ政権は二〇一三年からの第二期に温暖化対策を国内対策と国際交渉の両面で強力に推し進めてきた。その原動力となっていたのは、オバマ大統領が気候変動対策を、退任後にも残る功績（レガシー）と捉えていることであろう。アメリカ大統領は二期目に入るとレガシーを意識するとよくいわれるが、二期目の積極行動をみると、オバマ大統領は気候変動対策でレガシーを残そうとしていると思われる。そして、その仕上げとして、退任前の二〇一六年のうちに、パリ協定を行政協定として締結するだろう。協定の署名開放日は二〇一六年四月二二日であり、最速でこの日にも締結する可能性もある。また中国と共同で削減目標を発表

した経緯を踏まえれば、米中での同時締結もあるかもしれない。

●二〇一六年の大統領選挙の影響

一方、二〇一六年一月八日には大統領選挙が行われる。二期を務めたオバマ大統領は二〇一七年一月二〇日に退任し、この選挙では新しい大統領が選出される。

オバマ大統領が進めた温暖化対策を次期政権がどの程度、継承するかは選挙の結果次第である。オバマ政権が行政権限に頼って施策を進めたがゆえに、行政のトップである大統領の意向に左右されやすい状況になっている。

本稿を執筆している二〇一六年一月中旬の時点で、民主党側はクリントン氏が圧倒的に優勢な候補となっている。一方、共和党側は多数の候補者がいるが、上位三名はトランプ氏、クルーズ氏、ルビオ氏となっている。

アメリカの報道機関などの世論調査によれば、民主党のクリントン氏を追い上げる共和党候補の勢いが二〇一五年秋頃に加速した。執筆時点では、クリントン氏はトランプ氏に対しては一貫して優勢であるものの、クルーズ氏には並

ばれ、ルビオ氏にはリードを許している。

クリントン氏を本命とする民主党候補が大統領選挙で当選すれば、オバマ大統領が進めた温暖化対策を継承すると見込まれる。

一方、共和党候補が当選すると、温暖化対策を大幅に軌道修正する可能性が高い。軌道修正の程度は、誰が共和党の予備選挙を勝ち上がるかによるが、既に指摘した三人の有力候補はいずれも温暖化対策に否定的、または消極的であり、大きな差はないようにみえる。

一部の報道によれば、クルーズ氏はCOP21の終了直後に「大統領に選出された場合にはパリ協定から離脱する」と発言した模様である。仮に離脱すれば、その影響はアメリカ国内に留まらず、国際的にも波及するだろう。

●超党派の新規立法への期待

アメリカでは以前より、温暖化対策を巡って、民主党と共和党という二大政党間での党派性を帯びた政治的対立があり、政権交代のたびに取組姿勢が激変してきた。

ここで、歴代のアメリカ大統領をみてみると、第二次世界大戦後は、同一政党による三期連続当選

はレーガン大統領の二期とブッシュ大統領の一期の一回だけであり、同一政党による四期連続当選の例はない。あくまで経験則であり絶対的ではないが、既に民主党が二連続しているなかで、さらに二〇一六年と二〇二〇年の二回の選挙で連勝を重ねるのは極めて難しいだろう。そうであるならば、二〇一七年、または二〇二一年にアメリカの温暖化対策に何らかの路線変更が起きる可能性が高い。

しかし、超長期的な取組を必要とする温暖化問題では、党派性に左右されない安定した対策をとることが本来的には望ましい。

オバマ政権の最初の年、つまり二〇〇九年に連邦議会では超党派での新規立法が模索され、そして翌年に頓挫した。現在の議会情勢では新規立法はほぼ不可能であるが、二年毎の議会選挙を重ねるなかで、それに適した議員構成となった際には、超党派の新規立法により、長期的な温暖化対策を定め、アメリカの温暖化対策が政権交代に左右されないようになることを期待したい。

（うえの たかひろ／一般財団法人電力中央研究所社会経済研究所主任研究員）