

---

# 気候変動問題と トランプ政権のアメリカ第一主義

太田 宏  
Ohta Hiroshi

---

## はじめに

ドナルド・トランプ米大統領は、2017年6月、パリ協定から離脱すると宣言した。しかし、実際には同協定の発効（2016年11月4日）後3年が経過して初めて正式に国際連合に対して離脱を通告でき、それから1年後に離脱が現実のものとなる<sup>(1)</sup>。トランプ大統領は、パリ協定発効のちょうど3年後の2019年11月4日に離脱を通告したので（Pompeo 2019）<sup>(2)</sup>、アメリカは大統領選挙（2020年11月3日）の翌日に正式離脱ということになる。仮にパリ協定早期再加盟を掲げる民主党大統領候補が勝利したとしても（Osaka 2020）、トランプ大統領の1期目の任期は2021年1月20日の次期大統領の就任宣誓式前までなので、アメリカの同協定からの離脱はその間続く（木村 2019）。

気候変動に関する政府間パネル（IPCC）は、2014年に第5次評価報告書（IPCC 2014）を出してから、ここ2、3年の間に相次いで特別報告書を公表している。2018年10月の特別報告書「1.5°Cの地球温暖化」（IPCC 2018）は、2030年までに二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）の排出量を2010年比で45%削減しないと1.5°Cの目標を達成できないと警告した。2019年8月の「気候変動と土地」（IPCC 2019a）に関する特別報告書および同年9月の「気候変動における海洋・雪氷圏」に関する特別報告書（IPCC 2019b）は、今後思い切った気候変動緩和および適応対策をとらないと、穀物等の栽培能力の著しい低下、海面や海水温の上昇、海洋の酸性化等によって人類社会に深刻な影響が生じることを警告した。その兆候は、昨年来のオーストラリアやカリフォルニア州の大規模火事、日本での台風や大雨による甚大な被害等、世界の至る所で実感されるようになってきている。

地球規模で気候変動問題が深刻化している状況下、世界第2位のCO<sub>2</sub>排出国のアメリカが、国際協調の新たな旗印であるパリ協定に背を向けている影響は大きい<sup>(3)</sup>。ただ、気候変動の科学を疑って、世界的な課題に取り組むより自国経済を優先する姿勢は、トランプ政権に限ったことではない。アメリカは、ジョージ・W・ブッシュ政権誕生後間もなく、2001年3月、気候変動緩和を目指す国際協力の枠組みである京都議定書を批准しないと宣言した（White House 2001）。主な理由は、主要な途上国（中国など）がCO<sub>2</sub>削減義務を負わない不平等な国際協定であること、京都議定書における削減義務を履行すればアメリカ経済への悪影響は免れないことであった。それなら、気候変動問題におけるG・W・ブッシュ政権のアメリカ第一主義とトランプ政権のそれとはどのように異なるのだろうか。国際協定から背を向けたと

いう点では両者の態度は本質的には同じである。異なるのは、京都議定書では、先進工業国のみならず発展途上国もそれ相応の排出削減目標を掲げアメリカも参加していることである。また、ここ20年ほどの間に異常気象が激しくなり、IPCC等の気候変動に関する科学的知見を一般市民が以前より受け入れるようになったことも挙げられる。さらに、トランプ政権が、気候変動問題に関して国際的なリーダーシップを発揮した前政権の成果をことごとく否定していることも、アメリカ第一主義を強く印象付ける。なぜならば、バラク・オバマ政権が国内において数々の革新的な政策を推進しつつ、世界最大の温室効果ガス（GHG: Greenhouse Gas）排出国の中国から協力を取り付けてパリ協定締結を促進し、気候変動緩和と適応に向けての国際協力体制を整えたからであった。以下、主要なオバマ政権の気候変動対策<sup>(4)</sup>に対するトランプ政権の対応をみてみよう。

### 1 アメリカ国内におけるオバマ政権下の気候変動政策の後退とその影響

オバマ政権は、大統領行政府として国連を中心とした国際協力の姿勢を示した。2009年12月、同大統領とヒラリー・クリントン国務長官はデンマークで開催された国連気候変動会議（COP15）に参加して、会議前に発表されていたアメリカ政府の気候変動政策をもとに国際交渉に臨んだ。同国の中・長期GHG削減目標は、2020年までに2005年比17%削減、2050年までに2005年比83%削減というものであった。また、途上国支援として、2010—12年（短期）に100億ドル、2020年までに他の国々と協力して年間1000億ドル（約11兆円）を約した。さらに、オバマ大統領は2013年6月「気候行動計画」（the Climate Action Plan）を発表し、「炭素汚染」の削減（気候緩和策）、気候変動適応策、国際協力を政策の三本柱に掲げる一方（White House 2013）、翌年1月28日の一般教書演説でも気候変動問題に取り組んでいく姿勢を示した。

前政権は、連邦政府としては包括的なエネルギー政策および気候変動緩和策を制定できなかったものの、個別の行政レベル対策はある程度施行した。例えば、大気浄化法（CAA）に基づいて、GHGの移動排出源（運輸部門）と固定排出源（発電部門等）の規制強化が図られた。これらの規制の契機は、2003年にマサチューセッツ州等が環境保護庁（EPA）に対して起こした新車の排ガス規制をめぐる訴訟であった。最終的に、2007年4月、連邦最高裁判所判決は、EPAがCAAを根拠として新車のGHG排出規制を行なう権限を有し、また、CO<sub>2</sub>その他のGHGは、同法における大気汚染物質の広範かつ明確な定義に適合すると裁定した<sup>(5)</sup>。さらに、同判決は、CAA第202条の規定に従って、GHGが「公衆の衛生または福祉を危険にさらす原因となるか、または助長している」と判断する場合は、EPAは新車からのGHG排出規制を行なわねばならないとしている（岩澤 2018: 12–13; Nuccitelli 2019a）。この連邦最高裁判決を受け、オバマ政権初年の2009年12月、EPAは京都議定書で認定されている6種類のGHGを公衆の衛生および福祉を危険にさらす原因あるいは助長する汚染物質と認定した（危険性認定：Endangerment Finding）（岩澤 2018; Nuccitelli 2019a）<sup>(6)</sup>。この2009年の危険性認定を踏まえ、EPAと運輸省（DOT）の道路交通安全局（NHTSA: National Highway Traffic Safety Agency）は、

2010年5月には2012—16年モデル車を対象に「軽量自動車GHG排出基準およびCAFE（企業平均燃費）<sup>7)</sup>基準」（フェーズ1基準）を、2011年9月には2014—18年モデルを対象に「中・重量自動車GHG排出基準および燃費基準」（フェーズ1基準）を設定した。さらに、2012年10月には「2017年モデル以降の軽量自動車GHG排出基準およびCAFE基準」（フェーズ2基準）、2016年10月に2021—27年モデルを対象にした「中・重量自動車GHG排出基準およびCAFE基準」（トラクターに関しては2018—27年モデル対象）（フェーズ2基準）を設定した（岩澤2018: 14–15）。例えば、2012年に改訂したCAFE基準において、2017年式新車からCAFEを最終年度の2025年には2017年比約30%改善させ、燃費をガソリン1ガロン当たり54.5マイル（23.2km/ℓ）に向上させることを目指した（JPEC 2019: 8）。

トランプ政権は上記のCAFE基準は厳しすぎるとして、2017年3月に基準見直しを宣言し、それを受けてEPAは、CAFE基準に代わって「2021—26年式乗用車および軽量トラックのためのSAFE車両規制<sup>8)</sup>」を発表した。SAFE基準によれば、2021—26年式の軽量乗用車の企業平均基準値を2020年式車の目標である37マイル/ガロン（15.7km/ℓ）で凍結するものとなっている（JPEC 2019: 8）。

また、トランプ政権は、連邦のEPA規制より厳しいカリフォルニア州のGHG排出抑制政策に横槍を入れて、同州と対立している。CAAは、新車に関する排出ガス規制において、原則州法に優先することになっているが、例外として、1966年3月30日以前に採択された新車排ガス規制を導入した州に対しては適用除外（Waiver）条項により、公衆衛生および福祉の保護において連邦基準と同程度に厳格なものであれば、独自の規制権限を認めている（Rosenbaum 2013: 172–174; 岩澤 2018: 16）。2012年、カリフォルニア州大気資源局（CARB: California Air Resources Board）は、排ガスおよびGHG排出に関して2017—25年式新車を対象とした先進的クリーン自動車（ACC: Advanced Clean Car）プログラムを導入した。これは、低排出ガス車（LEV: Low-Emission Vehicle）規制やカリフォルニア州内で販売する2025年式車の15.4%をゼロエミッション車（ZEV: Zero-Emission Vehicle、電気自動車〔EV〕と燃料電池車〔FCV〕）とする政策等、連邦の排ガス規制より厳しい内容の独自規制となっている。2013年、前オバマ政権はこのカリフォルニアの規制に対してCAA209条の適用除外を認め、同州のLEV規制に関しては13州が、ZEV規制に関しては10州が追随している（JPEC 2019: 10）。2020年4月現在で12州に上っている。

これに対してトランプ政権は、カリフォルニア州と同州の基準を準用している他州に対して、SAFE基準に従わせることを意図して、前政権が認めたCAA209条の適応除外の撤回を提案した（DOT and EPA 2018）。カリフォルニア州知事ギャビン・ニューサムはこの提案に強く反発し、2019年4月にCARBはEPAおよびNHTSAをワシントンD.C.地区連邦地方裁判所に提訴した。法廷闘争が長期化して事業環境が不透明になることを嫌った主要自動車メーカー17社（GM、フォード、トヨタなど）からなるグループは、2019年6月、トランプ大統領とニューサム知事に対して妥協を請願した。同年7月にCARBは、国内市場シェアが30%ほどのフォード、ホンダ、BMW、フォルクスワーゲンの大手4社との間で、乗用車と軽量トラックの企業平均燃費を、オバマ政権のCAFE基準よりは緩い、2026年までに50.0マイル/ガロン

(21.3km/ℓ)まで段階的に引き上げるという合意に達した。トランプ政権は、これでも承服せず、これら4社に対して独占禁止法違反の疑いで同年9月に調査を開始した(JPEC 2019: 11)。カリフォルニア州の経済規模は、アメリカ、中国、日本、ドイツに次ぐ世界第5位で、2019年第1四半期の実質国内総生産(GDP)は3兆ドルを超えて全米のGDPの14.5%を占めている(BEA 2019)。また、カリフォルニア州の自動車市場は巨大で、同州での排ガス規制は、日本の自動車メーカーも含め、国際的な自動車産業の技術革新を促進し、世界の気候変動緩和策の進展に少なからず貢献している。

さらに、前オバマ政権は、発電や工業、住宅および商業の各部門の固定GHG排出削減策を導入した。紙幅が限られているので、前政権の旗艦的気候変動政策のひとつであった、クリーン・パワー・プラン(CPP)に絞って概観する。2015年8月、オバマ政権下のEPAは、「新設、改修および改築された発電所からのGHG排出にかかわる性能基準(新排出源性能基準[NSPS])」を公表し、新設の石炭火力発電所については炭素回収貯留(CCS: Carbon Capture and Storage)技術の採用を想定した(岩澤2018: 19-20)。また、同時に「既存排出源(発電所)にかかわる炭素汚染排出ガイドライン」(CPP)を提案し、規制対象となる石炭火力発電所は、発電効率改善や天然ガスを燃料とするコンバインドサイクルシステムの採用など、最善の排出削減システムを採用することが義務付けられた。EPAは、CPPによって、全米の発電所からのCO<sub>2</sub>の排出量が2030年に2005年比で約32%削減でき、同規則によるコストは51億—81億ドルであるのに対し、気候変動緩和や健康上の便益は年間320億—540億と試算した(岩澤2018: 21)。しかし、CPPの公布を受けて、多くの州や業界団体がEPAの規制権限の適法性、各州の排出削減目標あるいは費用便益分析の妥当性をめぐって訴訟を提起した。とりわけ、ウェストバージニア州をはじめとする27州が、当該訴訟の係争中におけるCPPの効力停止請求を行ない、最終的に2016年2月に連邦最高裁がこの請求を認めたため、同規則の執行は停止されることになった(岩澤2018: 21)。さらに、トランプ政権下の2018年12月、EPAはCCSの導入には地域的な制限とコストがかかりすぎるため、既存技術を活用した蒸気循環の効率化や操業体制の効率化等が最善の排出削減システムだとして、CCSを導入しないで排出基準値を設定することを提案した<sup>(9)</sup>。

以上、自動車の燃費基準緩和を含む一連のEPAの政策変更の背景には、トランプ大統領が、地球温暖化懐疑論者でCPPの違法性を主張して訴訟を起こしたスコット・プルイット(オクラホマ州司法長官)をEPA長官に起用したことがあった<sup>(10)</sup>。このほか、同大統領は、オバマ政権が導入した石油や天然ガス掘削・精製過程で漏洩するメタンガス排出規制緩和や、前政権時に計画を中止していたカナダからテキサス州にオイルサンドを輸送する「キーストーンXLパイプライン」と、ノースダコタ州からイリノイ州までつなぐ「ダコタ・アクセス・パイプライン」建設を再開させる大統領令に署名する<sup>(11)</sup>など、枚挙にいとまがないほどの反オバマ気候変動政策がとられている。

## 2 アメリカの国際協力からの後退とその影響

前政権によって確立されつつあった気候変動問題をめぐるアメリカの国際協力の枠組みに

も、トランプ政権の政策によって揺らぎが生じている。2014年11月12日北京にて、オバマ大統領と習近平中国国家主席は「気候変動に関する米中共同声明」を発表し、(1)国際社会の長期目標の確認として、地球の平均気温上昇を産業革命以前と比べて $2^{\circ}\text{C}$ 以下に抑えること、(2)アメリカは、2025年までに2005年基準比26—28%のGHGs排出削減(努力目標=28%削減)を目指すこと、そして(3)中国は、2030年に $\text{CO}_2$ の排出をピークアウト(ピーク年前倒し努力を)し、一次エネルギー消費に占める非化石燃料の比率を2030年までに20%ほどに拡大することを約した(White House 2014)。翌年9月25日ワシントンD.C.でも、気候変動問題に関する二国間協力を強化することの重要性を再確認した(White House 2015)。

米中合わせて全世界のGHG排出量の40%以上を占めるので、二国が具体的な削減目標を共同で発表したことは、2015年12月にパリで開催のCOP21に向けての国際交渉に弾みをつけた。アメリカのGHG排出削減目標は、欧州連合(EU)の1990年比2025年までに30%、2030年までに40%削減より少ないが、 $2^{\circ}\text{C}$ 目標を達成するために必要な削減範囲であった(Lee and Torney 2014)。中国の中期削減目標については、 $2^{\circ}\text{C}$ 目標の達成には不十分である。しかし、両国は、既存の米中気候変動作業グループ(CCWG: U.S.-China Climate Change Working Group)などを通して、バスやトラックなどの燃費向上、スマートグリッド、炭素回収・利用・貯留(CCUS: Carbon Capture, Utilization and Storage)、建物や工業におけるエネルギー利用の効率化、GHG排出データの収集と管理、気候変動と森林、産業用ボイラーの効率化と燃料転換、気候対応型低炭素都市、強度のGHGsであるハイドロフルオロカーボン類(HFCs)の段階的全廃を目指した(White House 2014; 同2015)。さらに、原子力エネルギーなどに関する政策対話やその実施に加え、米中クリーンエネルギー研究センター(CERC: U.S.-China Clean Energy Research Center)を創設してCCUS、省エネ建築、クリーンカーなどに関する共同研究を促進することになっていた(White House 2014)。これら一連の米中協働の気候変動対策は、トランプ政権になって中止あるいは停止状態にある。

また、2016年10月15日、ルワンダのキガリで開かれたモンテリオール議定書第28回締約国会議において、先進工業国と発展途上国が協力してHFCs削減に取り組む、という合意が成立した<sup>(12)</sup>。アメリカや日本などの先進工業国が2019年から2036年までにHFCsを2011—13年の平均より85%削減し、中国をはじめとする100カ国ほどの途上国は2024年から削減を開始し2045年に2020—22年の平均比で80%削減することを約している(科学技術振興機構 2016; AP, Kyodo 2016)。科学技術振興機構によれば、上記の改正が実施されれば、現在の世界のGHG排出量の約2年分に相当する90ギガトン( $\text{CO}_2$ 換算)の削減に相当し、今世紀末までの地球温暖化を $0.5^{\circ}\text{C}$ 抑制可能といわれ、ひとつの合意としては最大規模の気温の低下に寄与することになる。米中の積極姿勢の背景には、HFCsは $\text{CO}_2$ より地球温暖化係数が数百倍から4000倍以上あり、両国内での $\text{CO}_2$ の排出削減に比べれば、HFCsの削減のほうがはるかに容易で温暖化抑制の効果も大きい、という利害の一致があった。しかし、トランプ政権は、2019年1月に発効しているキガリ改正をいまだ批准していない<sup>(13)</sup>。一部の企業が前政権のHFCs規制に対するEPAの権限の範囲を疑問視し、2017年にワシントンD.C.巡回区控訴裁判所に異議申し立てを行ない、当時同裁判所の裁判官であったブレット・カヴァノーは、EPAのHFCs規

制を越権行為と裁定していた（2018年にカヴァノーは、トランプ大統領によって連邦最高裁判事に指名され、上院で承認された）。他方、共和党上院議員も含む多くの議員、主たる関連業界団体、多くの州政府、そして環境保護団体も連邦政府にキガリ改正の批准を要請しているが（Hulac 2019; NRDC 2019; Ulrich 2019）、現政権がいまだに批准しないのは、それが前オバマ政権の成果であることや気候変動問題にも関係しているため、と考えられている（McKenna 2019）。

トランプ政権の気候変動問題をめぐる「アメリカ第一主義」が、単に多国間主義を否定するのみでなく、地政学的な観点から中国との敵対的な対立あるいは競争関係にも及ぶとしたら、中国との闘いは徒労に終わるだろう。気候変動問題をめぐる米中関係に関する2012年のツイッターへの書き込みで、トランプは「地球温暖化の概念は、アメリカの製造業が競争力をなくすように、中国によって中国のために創作されたものだ」<sup>(14)</sup>とツイートしていた。こうした考えに従えば、中国は世界最大のGHG排出国なのに、2014年の米中合意のように、アメリカが中国よりも大幅にしかも早期に排出削減するコストをかけることは割りに合わないとか、中国はアメリカよりはるかにCO<sub>2</sub>排出も多くて大気も汚染されているので、気候変動緩和のための社会的、経済的コストは非常に高く、中国を助けてCO<sub>2</sub>排出を削減することはアメリカの比較優位を削ぐことになる（Brands 2019）、といった考えも抱こう。しかし、以上のような短期的でゼロサムの考えに左右される考えの盲点は、気候変動の影響がいっそう激しさを増して、異常気象への大規模な適応策が必要となったとき、中国のような一党独裁の集権的な政治体制のほうがトップダウンで思い切った政策がとれる一方、民主主義国のアメリカの対応は時間がかかり、中途半端な対策に終始し、気候変動による被害が中国より大きくなる可能性があることである（Brands 2019; Nuccitelli 2019b）。いずれにせよ、長期的利益の観点から、米中で協力して気候変動の緩和と適応に注力したほうが双方にとって、また国際社会全体にとって望ましいことにちがいない。

さらに、米中関係のみならず、国際的な協力体制にも影響が懸念されるのが、トランプ政権が気候変動対策に関する国際的な財政支援を拒否することである。2010年「緑の気候基金」（GCF: Green Climate Fund）設立時の初期拠出（2015—18年）では、43カ国の政府および都市・地域からの拠出表明総額は103億ドルであり、そのうち日本は15億ドルの拠出表明を行なった。オバマ大統領は在任中にGCFへ30億ドルの拠出を公約し、そのうち10億ドルを拠出しているが、トランプ大統領は残りの20億ドルの支払いを凍結した。2019年10月に行なわれた第1次増資（2020—23年）では、ドイツ、ノルウェー、イギリス、カナダが増資することによってアメリカの不払い分の穴を埋め（RIEF 2019）、27カ国が97億7600万ドルの拠出を表明した（UNIC 2019）。日本は増資を行わず、当初の15億ドルの拠出表明にとどまった。

### 3 トランプ政権の気候変動懐疑派の対抗勢力

連邦政府組織内で最もエネルギーを消費する国防省が、気候政策に積極的に取り組んでいる。過去30年あまり、国防省、情報機関、民間のシンクタンク等は、気候変動がもたらす平和と安定に対する脅威を注視している<sup>(15)</sup>。その際のキー概念は「気候安全保障」（“climate security”）である。例えば、米軍全体として、気候変動は世界の最も脆弱な地域における「脅威

増幅要因」(“threat multiplier”) で、重大な国家安全保障問題であるという認識を共有している (CNA 2007)。また、国家情報会議 (NIC: National Intelligence Council) は、今後20年、気候変動が政治的不安定、難民の大移動、テロあるいは特定の国における水やその他の資源をめぐる紛争の要因になる、と指摘している (Fingar 2008)。2010年、そして2014年の『4年ごとの国防計画見直し』(Quadrennial Defense Review) でも、気候変動とエネルギーは将来の安全保障環境を方向づける重要な要因とし、海面上昇などに対する軍施設の備えの必要性も訴える一方 (US DoD 2010: 84-86)、気候変動を脅威増要因として、アメリカのみならず世界全体の安全保障問題と捉えている (US DoD 2014)。さらに、米軍自体のエネルギー政策や気候変動緩和策 (脆弱性緩和策) も議論されている。国防省は、化石燃料依存削減のため、バイオ燃料、マイクログリッド、大規模な再生可能エネルギー (再エネ) 開発投資を検討する一方 (Pew Project 2011)、海軍ではアラスカの永久凍土の溶解あるいはアメリカの南東・南西地域の干魃の軍施設に対する影響評価、沿岸施設の海面上昇や暴風雨による水没の可能性や海外基地の使用制限の可能性等の調査を行なっている (US Navy 2010)。また、NICの *Global Trends 2030* は、異常気象の頻発、降雨パターンの変化、氷河の溶解、海面上昇がアメリカの安全保障上の脅威であることを確認している (US NIC 2012)。国家情報長官ダニエル・コーツ (当時) が2019年1月に上院委員会に提出した『世界の脅威評価』報告書でも、「地球規模の環境や生態系の劣化そして気候変動は、2019年を通して、そしてそれ以降も、資源をめぐる争奪戦、経済的困窮、社会的不満を激化させるだろう」(Coats 2019: 23) と報告している。アメリカ社会では、政治的に中立な軍や情報機関は国民からの信頼を獲得していて、アル・ゴア元副大統領やオバマ前大統領が促進する気候変動政策は「政治化」されて論争を巻き起こすが、軍や情報機関が促進する気候安全保障対策に対しては共和党もさほど反対しない (Diez et al. 2016)。

連邦レベルにおける気候政策の遅滞に対して、一般的に州レベルでの取り組みは積極的であり国際協調的な動きが多くみられる。ただ、人為的な気候変動懐疑派の多い共和党が主要な州知事のポストも握るようになると、党派対立が州や地方レベルへも持ち込まれる。例えば、2010年の中間選挙後、新ニュージャージー州知事クリス・クリスティーは、北東・中部大西洋州の気候政策イニシアティブ (RGGI) から脱退し、ニューメキシコとユタの州知事も西海岸州の気候イニシアティブから離脱した。しかし現在、国内政治状況は変化し、2020年1月に再びニュージャージー州がRGGIに復帰し、ヴァージニア州が新たに2021年1月の参加を予定している<sup>(16)</sup>。RGGIは2009年に、アメリカで初めて強制力を伴う、発電所からのCO<sub>2</sub>に関して排出上限を設定した「キャップ・アンド・トレード (C&T)」(排出量取引) 制度を立ち上げた。オークション方式で排出割り当てを行ない、2009年から2015年の間に、CO<sub>2</sub>排出を1億200万トンに抑え、2019年以降10%の削減を目指して、C&T制度を実施した。2019年までの10年間で、RGGIの発電所からのCO<sub>2</sub>の排出量は47%減り、RGGI州の電気料金は5.7%減るとともにGDPは47%成長した (Acadia Center 2019)。しかし、RGGI州全体のCO<sub>2</sub>の排出量は全米の約7%で、全米のGDPの16%にしかすぎない (CRS 2019: 19)。やはり、連邦政府レベルでのC&T制度の導入が必要であるが、RGGIの取り組みは、将来の全国レベルでの導

入に向けた知見と経験を十分に提供できるものになっている。

また、2017年にトランプ大統領がパリ協定からの離脱を表明してから、州のみならず、地方自治体、経済界、大学その他多くの団体や個人から同協定を支持する声が上がっている。その主なグループは、“We Are Still In”（「われわれはまだパリ協定にとどまっている」）<sup>(17)</sup>、RGGIに参加する州その他計24州の知事（2019年時点）からなる米国気候同盟（“U.S. Climate Alliance,” <http://www.usclimatealliance.org/>）そして全米438の市長からなる“Climate Mayors”（<http://climatemayors.org/>）のネットワークで、いずれもパリ協定と前オバマ政権が国際公約したGHG排出削減目標やその達成のための政策を支持している。これらの地方政府、ビジネス、大学等からなるネットワークは、アメリカのGDPの68%、人口の65%、GHG総排出量の51%を占めるに至っている（America’s Pledge 2019: 4）。また、アップル、アドビ、ナイキ等の有力企業の多くは、事業活動で使用するエネルギーのすべてを再エネで賄うことを目指すRE100運動や、パリ協定のGHG排出削減目標達成が可能な施策を掲げている企業を評価する「科学に基づく目標」（Science Based Targets）に参加している<sup>(18)</sup>。さらに、トランプ大統領は石炭産業の再興を鳴り物入りで宣伝してきたが、2017年1月の大統領就任から2019年12月の間に石炭生産は22%以上、消費は33%以上落ち込み<sup>(19)</sup>、多くの石炭生産会社が倒産している（Cohn 2019; Johnson 2019）。シェールガス革命による安価なガス発電と太陽光や風力などの再エネ発電のコスト安によって、2018年に限っても25基分ほどの石炭火力発電所が廃炉となっている（Cohn 2019）。

国外でも、2009年にアメリカ国内の大学生たちが始めた化石燃料産業からのダイベストメント（投資引き揚げ）運動が、世界的な広がりをみせている。パリ協定の2°C目標を達成するために燃やすことのできる化石燃料の容量には上限があり（carbon budget）、その許容量を超えた化石燃料の保有は座礁資産（stranded assets）になるという言説にも影響されて、ダイベストメント運動は、年金基金などの大きな機関投資家も巻き込んで、現在、11兆米ドル（約1200兆円）の化石燃料関連投資の引き揚げをもたらしている<sup>(20)</sup>。欧州委員会も2019年12月、欧州連合（EU）は2050年までにGHG排出実質ゼロの脱炭素社会を目指す「欧州グリーンディール」を、フォンデアライアン新体制の6つの政策指針のひとつに掲げた。石炭に依存しているポーランドは合意に参加しなかったため、EU加盟国が一丸となって化石燃料からの脱却に突き進むという状況ではない。それでも、グリーンディールを実効性のあるものにするために、「欧州気候法」の成立を目指している<sup>(21)</sup>。

最後に、地域的な温度差はあるが、最近のアメリカ国内の世論調査の結果も、気候変動に対する関心の高まりを示している。例えば、2019年8月、気候ネクサス（Climate Nexus）が、イエール大学とジョージ・メイソン大学と共同で行なった登録有権者対象の世論調査によれば、70%の有権者が政府の気候変動対策を支持し、67%が気候変動政策は経済と雇用にプラスの影響をもたらすであろう、と回答している（ClimateNexus 2019）。他方、気候変動が現在起こっていると信じている人々の割合は、北東部（67%）と西部（67%）の州に比べ、中西部（60%）と南部（53%）の州では少ない（McCarthy 2019）、という結果になっている。いずれにせよ、大多数のアメリカ人は気候変動問題に関心を示している。

## 結びに代えて

トランプ政権の気候変動の科学に対する懐疑と、前オバマ政権が積み上げた国内の気候変動政策や国際協調の枠組みをことごとく潰していこうという姿勢は、アメリカ国内外の環境保護派にとっては脅威である。しかし、アメリカ第一主義的な言動は、G・W・ブッシュ政権が京都議定書の批准を拒否した行為と本質的には同じであり、連邦政府レベルでの気候変動政策がいまだに存在していない状況も同じである。ただ、異なるのは、現在は世界最大のGHG排出国の中国が、それ相応の排出削減目標を掲げて国際的な協調を志向していること、アメリカ社会も含め世界的に、パリ協定が指向する脱炭素社会達成に向けて舵が切られていることである。その証左として、国内でシェールガス革命が起こったこともあるが、トランプ大統領が鼓舞してきた石炭産業の再興の見通しは暗い。

他方、世界第5位の経済規模のカリフォルニア州をはじめとした二十数州や多くの地方自治体、多国籍企業を含む多くの優良企業などは積極的に気候変動政策を推進している。多少の地域差はあるが、世論の大多数も人為的な気候変動問題を認識している。さらに重要なことに、アメリカ国内で政治的に中立な存在として国民から信頼されている軍や情報機関等は、気候変動問題を安全保障上の脅威増幅要因と捉え、軍関連施設の気候変動の緩和策と適応策を遂行する一方、来るべき安全保障上の危機に備えている。とはいうものの、世界第2位GHG排出国アメリカが、全国レベルおよび国際レベルで気候変動という地球規模の挑戦に真っ向から向き合わない現状は好ましいものではない。次期大統領選の結果が、同問題におけるアメリカ第一主義の継続か否かの新たな分水嶺になろう。

- (1) パリ協定第28条 (The Paris Agreement, FCCC/CP/2015/10/Add.1)、<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>。
- (2) BBC, "Paris climate accords: US notifies UN of intention to withdraw," *BBC News*, 5 November 2019, <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-50297029>。
- (3) 日本では地球温暖化という用語が普通に使われるが、世界的には気候変動 (climate change) が常用語である。また、CO<sub>2</sub>は、GHGのひとつであるが、メタン (CH<sub>4</sub>) などのGHGもCO<sub>2</sub>に換算されることが多いので、本稿ではCO<sub>2</sub>とGHGを交互に使用する。ちなみに、京都議定書で規定される6種類のGHGsは、CO<sub>2</sub>、CH<sub>4</sub>、一酸化二窒素 (N<sub>2</sub>O)、ハイドロフルオロカーボン類 (HFCs)、パーフルオロカーボン類 (PFCs)、六フッ化硫黄 (SF<sub>6</sub>) である。
- (4) アメリカ国内の気候変動政策に関しては、太田 (2016: 305–353; 2017: 245–269) を参照されたい。
- (5) G・W・ブッシュ政権下のEPAがCAA第202条 (新車の排ガス規制基準に関する条文: CAA, §202 (a) (1)) がGHG排出規制の根拠とならないという判断に対して、マサチューセッツ州をはじめとした12州や地方自治体、環境保護団体などが2003年に訴訟を提起し、最終的に連邦最高裁判決が下された事例 (Massachusetts v. EPA, 549 U.S. 497, 2007)。
- (6) 6種類のGHGsに関しては、本稿の注3を参照されたい。
- (7) CAFEとは、1973年の石油危機後に石油輸入依存軽減を主目的として、エネルギー政策・保存法 (1975年) に導入された自動車燃費基準である企業平均燃費基準 (Corporate Average Fuel Economy [CAFE] standards) である。
- (8) SAFEは、「安全、手頃な価格で燃費効率の良い車両規制」 (Safer Affordable Fuel-Efficient [SAFE])

- Vehicles Rule) の略、<https://www.epa.gov/regulations-emissions-vehicles-and-engines/safer-affordable-fuel-efficient-safe-vehicles-proposed>。
- (9) EPA, “Review of Standards of Performance for Greenhouse Gas Emissions from New, Modified, and Reconstructed Stationary Sources: Electric Utility Generating Units.” A Proposed Rule by the Environmental Protection Agency on 20 December 2018, *Federal Register*, <https://www.federalregister.gov/documents/2018/12/20/2018-27052/review-of-standards-of-performance-for-greenhouse-gas-emissions-from-new-modified-and-reconstructed>.
- (10) プリットは、2018年7月5日、公費の無駄遣いや地位乱用の疑いなどのスキャンダルによって辞任し、副長官のアンドリュー・ウィーラー氏が長官を務めることになった。
- (11) The White House. “President Trump Takes Action to Expedite Priority Energy and Infrastructure Projects,” 24 January 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-trump-takes-action-expedite-priority-energy-infrastructure-projects/>.
- (12) HFCは、成層圏のオゾン層破壊物質 (ODSs) であるクロロフルオロカーボン類 (CFCs) やハイドロクロロフルオロカーボン類 (HCFCs) などの代替物質で、オゾン層は破壊しないが強力なGHGである。
- (13) UN Treaty Collection, “2. f Amendment to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, Kigali, 15 October 2016,” Status as at 26 March 2020, 13 April 2020 ed, [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-2-f&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-2-f&chapter=27&clang=_en).
- (14) Donald J. Trump, “The concept of global warming was created by and for the Chinese in order to make U.S. manufacturing non-competitive,” Donald J. Trump@realDonaldTrump, 4:15 AM – 7 November 2012.
- (15) ピーター・グライクは、気候変動と安全保障に関する主要な文献リストを彼のブログに上げている。“A History of U.S. Defense, Intelligence, and Security Assessments of Climate Change,” Versions: Original: March 5, 2019; Updates: June 11, 2019 (to be updated periodically with additions and corrections), <https://www.gleick.com/blog/a-history-of-u-s-defense-intelligence-and-security-assessments-of-climate>.
- (16) 2020年現在RGGIに参加する州は、コネティカット、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、ヴァーモント州である (<https://www.rggi.org/>)。
- (17) 2017年6月5日に、州議会、自治体、企業リーダー、大学など、9兆ドルにも及ぶアメリカ経済を代表する1億5500万人が、<sup>8</sup>「われわれはまだパリ協定にとどまっている (We Are Still In Declaration)」宣言に署名して、パリ協定の支持を表明した (<https://www.wearestillin.com/we-are-still-declaration>)。
- (18) 現在、世界で229社がRE100にコミットしている (<http://there100.org/companies>) 一方、科学的目標を追求する841社のうち348社が認定されている (<https://sciencebasedtargets.org/>)。
- (19) U.S. Energy Information Administration (EIA) のウェブサイト内のTotal Energy (coal), <https://www.eia.gov/totalenergy/data/browser/?tbl=T06.01#/?f=M> 参照。
- (20) ダイバストメント運動は、350.org (<https://350.org/>) という非政府組織 (NGO) が、座礁資産言説はカーボントラッカー (<https://carbontracker.org/>) というNGOが中心となって唱導している。
- (21) ヨーロッパが新型コロナウイルスによるパンデミックのホットスポットになったこともあり、グリーンディールの行方は混沌としている。

#### ■参考文献

- 岩澤聡 (2018) 「オバマ政権下の米国の気候変動対策」『レファレンス』806号 (国立国会図書館)。
- 太田宏 (2016) 『主要国の環境とエネルギーをめぐる比較政治——持続可能社会への選択』、東信堂。
- (2017) 「米中関係と気候変動問題——グローバル・アジェンダへの対応」、平成28年度外務省外交・安全保障調査研究事業『国際秩序動揺期における米中の動勢と米中関係——米中関係と米中をめぐる国際関係』、日本国際問題研究所、245–269ページ。

- 科学技術振興機構 (2016) 「先進国は代替フロン 85% 削減で合意——温室効果ガス対策でモントリオール議定書会議」、Science Portal (サイエンスポータル)、10月17日、[http://scienceportal.jst.go.jp/news/newsflash\\_review/newsflash/2016/10/20161017\\_02.html](http://scienceportal.jst.go.jp/news/newsflash_review/newsflash/2016/10/20161017_02.html)。
- 木村誠 (2019) 「くビジネス短信」トランプ政権、地球温暖化対策の国際的な枠組み『パリ協定』からの離脱を国連に正式通告」、日本貿易振興機構 (JETRO) 米州課、2bd6f52821290fef、11月11日、<https://www.jetro.go.jp/biznews/2019/11/2bd6f52821290fef.html>。
- Acadia Center (2019) “The Regional Greenhouse Gas Initiative: 10 Years in Review,” [https://acadiacenter.org/wp-content/uploads/2019/09/Acadia-Center\\_RGGI\\_10-Years-in-Review\\_2019-09-17.pdf](https://acadiacenter.org/wp-content/uploads/2019/09/Acadia-Center_RGGI_10-Years-in-Review_2019-09-17.pdf)。
- America’s Pledge (2019) “Accelerating America’s Pledge: Going All-in to Build a Prosperous, Low-carbon Economy for the United States,” Executive Summary, Bloomberg Philanthropies, <https://www.bbhub.io/dotorg/sites/28/2019/12/Accelerating-Americas-Pledge-Executive-Summary-.pdf>。
- AP, Kyodo (2016) “Deal reached on HFC pollutants,” *The Japan Times on Sunday*, October 16.
- BEA (Bureau of Economic Analysis of U.S. Department of Commerce) (2019) “Gross Domestic Product by State, First Quarter 2019,” July 25, <https://www.bea.gov/system/files/2019-07/qgdpstate0719.pdf>。
- Brands, Hal (2019) “To meet China challenge, the U.S. has to fight climate change,” *The Japan Times*, August 19, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2019/08/19/commentary/world-commentary/meet-china-challenge-u-s-fight-climate-change/#.XnsCHNO2E0o>。
- ClimateNexus (2019) “American Voters Support Climate Action,” <https://www.climatechangecommunication.org/wp-content/uploads/2019/09/American-Voters-Support-Climate-Action.pdf>。
- CNA (2007) *National Security and the Threat of Climate Change*, the CNA Corporation, Alexandria, Virginia.
- Coats, Daniel R. (Director of National Intelligence) (2019) “Statement for the Record: Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community,” at the Senate Select Committee on Intelligence, January 29, <https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/2019-ATA-SFR---SSCI.pdf>。
- Cohn, Scott (2019) “Trump’s pledge to save US coal is failing, leaving coal country in crisis,” Business News Powering the Future (CNBC), October 8.
- CRS (Congressional Research Service) (2019) “The Regional Greenhouse Gas Initiative: Background, Impacts, and Selected Issues,” *CRS Report*, R41836, July 16, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R41836.pdf>。
- Diez, Thomas, Franziskus von Lucke, and Zehra Wellmann (2016) *The Securitisation of Climate Change: Actors, Processes, and Consequences*, London and New York: Routledge.
- DOT (U.S. Department of Transportation) and EPA (U.S. Environmental Protection Agency) (2018) “Proposed California Waiver Withdrawal,” August 2, <https://nepis.epa.gov/Exe/ZyPDF.cgi?Dockey=P100V26M.pdf>。
- Fingar, Thomas (2008) “National Intelligence Assessment on the National Security Implications of Global Climate Change to 2030,” Statement for the Record, The National Intelligence Council, June 25, [https://fas.org/irp/congress/2008\\_hr/062508fingar.pdf](https://fas.org/irp/congress/2008_hr/062508fingar.pdf)。
- Hulac, Benjamin J. (2019) “Trump drags feet on climate treaty, and Republicans aren’t happy: As Kigali Amendment languishes, Sens. Kennedy, Carper point fingers at the administration,” Roll Call, May 13, <https://www.rollcall.com/2019/05/13/trump-drags-feet-on-climate-treaty-and-republicans-arent-happy/>。
- IPCC (2014) *Climate Change 2014 Synthesis Report of the Fifth Assessment Report (AR5)*, [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/06/AR5\\_SYR\\_FINAL\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/06/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf)。
- (2018) Summary for Policymakers, In: *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*.
- (2019a) Summary for Policymakers. In: *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate*

- change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems.*
- (2019b) Summary for Policymakers. In: *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*.
- Johnson, Keith (2019) “Trump Can’t Save Coal Country,” *Foreign Policy*, October 30, <https://foreignpolicy.com/2019/10/30/trump-save-coal-country-murray-bankruptcy-gas/#>.
- JPEC (一般財団法人石油エネルギー技術センター) (2019) 『〈調査報告〉米国における化石燃料をめぐるGHG削減政策の最近の動向』、*JPEC News*, 9月、<http://www.pecj.or.jp/japanese/jpecnews/pdf/jpecnews201909.pdf>。
- Lee, Bernice and D. Torney (2014) “New Drivers of US Climate Action? The Politics of Extreme Weather and Adaptation,” in Christine Bakker and F. Francioni eds., *The EU, the US and Global Climate Governance*, Surrey, UK: Ashgate, pp. 163–180.
- McCarthy, Justin (2019) “Climate Change Concerns Higher in the Northeast, West U.S.,” GALLUP, April 22, <https://news.gallup.com/poll/248963/climate-change-concerns-higher-northeast-west.aspx>.
- McKenna, Phil (2019) “What’s Keeping Trump from Ratifying a Climate Treaty Even Republicans Support?” inside climat news, February 12, <https://insideclimatenews.org/news/12022019/kigali-amendment-trump-ratify-hfcs-short-lived-climate-pollutant-republican-business-support-montreal-protocol>.
- NRDC (Natural Resources Defense Council) (2019) “U.S. States Take the Lead in HFC Phasedown,” July, [https://www.nrdc.org/sites/default/files/media-uploads/fact\\_sheet\\_on\\_state\\_hfc\\_action\\_0.pdf](https://www.nrdc.org/sites/default/files/media-uploads/fact_sheet_on_state_hfc_action_0.pdf).
- Nuccitelli, Dana (2019a) “The Trump EPA strategy to undo Clean Power Plan: The administration’s new Affordable Clean Energy rule does little to speed the phaseout of carbon pollution,” Yale Climate Connections, June 21, <https://www.yaleclimateconnections.org/2019/06/the-trump-epa-strategy-to-undo-the-clean-power-plan/>.
- (2019b) “Climate change could cost the U.S. economy hundreds of billions a year by 2090: Unless the world reduces emissions swiftly,” Yale Climate Connections, April 29, <https://www.yaleclimateconnections.org/2019/04/climate-change-could-cost-u-s-economy-billions/>.
- Osaka, Shannon (2020) “Who’s your climate champion? Sanders and Biden vied for the title at Sunday’s debate,” Grist, March 16, <https://grist.org/politics/whos-your-climate-champion-sanders-and-biden-vied-for-the-title-at-sundays-debate/>.
- Pew Project (2011), “From Barracks to Battlefield: Clean Energy Innovation and America’s Armed Forces,” Pew Project on National Security, Energy and Climate, Washington, D.C.: Pew Charitable Trusts.
- Pompeo, Michael R. (Secretary of State) (2019) “On the U.S. Withdrawal from the Paris Agreement,” Press Statement, The U.S. Department of State, November 4, <https://www.state.gov/on-the-u-s-withdrawal-from-the-paris-agreement/>.
- RIEF (Research Institute for Environmental Finance, 一般社団法人環境金融研究機構) (2019) 「国連の『緑の気候基金 (GCF)』への追加拠出、カナダも表明」、8月27日、<https://rief.jp.org/ct8/93233>。
- Rosenbaum, Walter A. (2013) “Science, Politics, and Policy at the EPA,” in N. J. Vig and M. E. Kraft eds., *Environmental Policy: New Directions for the 21st Century*, Eighth Edition, LA: Sage, pp. 158–184.
- Ulrich, Amanda (2019) “Feature: In the crosshairs — hydrofluorocarbons in the US: States take charge in cracking down on HFCs,” ChemicalWatch: Global Risk & Regulation News, November 27, <https://chemicalwatch.com/85469/feature-in-the-crosshairs-hydrofluorocarbons-in-the-us>.
- UNIC (国際連合広報センター) (2019) 「世界最大の気候変動対策基金の増資に画期的な動き 各国の野心的な高まりを反映」、10月25日、[https://www.unic.or.jp/news\\_press/info/35759/](https://www.unic.or.jp/news_press/info/35759/)。
- US DoD (2010) *The Quadrennial Defense Review*, Washington, D.C.: Department of Defense, <http://archive.defense.gov/QDR/QDR%20as%20of%2029JAN10%201600.pdf>

- (2014) *The Quadrennial Defense Review 2014*, Washington, D.C.: Department of Defence, [https://archive.defense.gov/pubs/2014\\_Quadrennial\\_Defense\\_Review.pdf](https://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf).
- US Navy (2010) *U.S. Navy Climate Change Roadmap*, Washington, D.C.: Department of the Navy, <http://www.navy.mil/navydata/documents/CCR.pdf>.
- US NIC (2012) *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington, D.C.: US National Intelligence Council, December, [http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends\\_2030.pdf](http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf).
- White House (2001) President George W. Bush, “Text of a Letter from the President to Senators Hagel, Helms, Craig, and Roberts,” March 13, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/20010314.html>.
- White House (2013) “The President’s Climate Action Plan,” Executive Office of the President, June, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/image/president27sclimateactionplan.pdf>.
- White House (2014) Office of the Press Secretary, “U.S.-China Joint Announcement on Climate Change,” Beijing, China, November 12, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>.
- White House (2015) Office of the Press Secretary (Briefing Room), “U.S.-China Joint Presidential Statement on Climate Change,” Washington, D.C., September 25, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/25/us-china-joint-presidential-statement-climate-change>.

\* 参考文献中のウェブサイトに関しては、特段断わりのない限り、2020年4月2日に検索してインターネット上での存在を確認した。

---

おおた・ひろし 早稲田大学教授  
<https://researchmap.jp/read0050858/h-ohta@waseda.jp>