

米国気候行動計画の概要とその政治的背景

地球環境ユニット 研究員 田中 鈴子

2013年6月25日、米国のオバマ大統領は、ジョージタウン大学における演説で「気候行動計画」を公表した。オバマ大統領は2009年に、2020年に2005年比17%削減という温室効果ガス（GHG）排出削減目標を打ち出した¹。米国では、シェールガスの生産・利用増加によりGHG排出は減少傾向にあるものの、現行の政策のみでは、2020年の削減目標達成は不可能とされている。共和党が連邦議会下院の過半数を占める中、今回発表された計画は、行政権限の範囲内で実施可能な気候政策をまとめたものとなっている。

背景

オバマ大統領は、2009年の第1期就任当初より、気候変動を優先順位の高い政策課題として掲げていた。排出量取引制度の導入にも意欲的であり、2009年には、民主党が勢力を握る連邦議会下院において排出量取引制度を導入する法案が可決された。

しかし、2010年の中間選挙で共和党が下院の過半数を握り、上院でも同様に勢力を伸ばしたことを受け、連邦議会で気候変動関連の法案が審議・可決される可能性は非常に低くなった。そこで、オバマ大統領は、議会に対して気候変動対策の法制化を促す一方、行政権限の範囲内で実行可能な政策を進める方向にシフトしていった。特に注目を集めたのは、大気浄化法に基づく、環境保護庁（Environmental Protection Agency：EPA）による固定排出源からのGHG排出規制であった。新設発電所を対象とするGHG排出基準については、2012年4月にEPAが規制案を発表した。しかしその後、規制の最終化が予定より遅れ、オバマ政権が気候変動に本気で取り組む意志があるのかどうか、様々な憶測を呼んでいた。また、米国のGHG排出量の約1/3を占める既存発電所に対する排出基準も、インパクトが非常に大きいために注目されている。しかし、共和党や産業界からの強い反発もあり、今回の計画が公表されるまでは、オバマ政権が実際に既存発電所の排出規制に着手するのかどうか、明らかになっていなかった。

そのような状況で、今回、オバマ大統領により、幅広く詳細な気候変動計画が発表された事は、オバマ大統領の気候変動対策実行に向けた姿勢を再確認する上で注目に値するものである。今回の気候変動計画では、①国内のGHG排出削減、②気候変動の影響

¹他の主要排出国が排出削減目標を採用することを条件とする。

への防備、③気候変動緩和と適応の両方で国際的なリーダーシップを取ることを、「3本柱」に据えている。以下では、気候変動計画の主要点について、特に排出削減対策と国際面を中心に概観する。

国内の GHG 排出削減対策

発電所の排出規制

オバマ政権は、2012年4月に、新設される発電所に対する排出規制案を公表した。しかし、200万件以上のパブリックコメントが寄せられ、EPAは規制案を練り直していると報道されていた。今次の気候行動計画に基づいて発出された大統領覚書²によるEPAへの指示は以下の通りである。

- 新設発電所への排出規制：2013年9月までに新たな規制案を公表し、パブリックコメント実施後、速やかに規制を最終化すること。
- 既存の発電所への排出規制：2014年6月1日までに規制案を公表し、2015年6月1日までに最終化すること。2016年6月30日までに、州による実施計画に関するガイドラインを策定すること。
- 既存発電所への排出規制の細則を定める際に、以下のことに留意すること。
 - 州との直接的な対話を通じて実施する。
 - 発電セクターに関連する環境規制や政策を考慮し、発電セクターへの費用負担がなるべく低くなるように、細則やガイドラインを調整する。
 - 市場ベースの手法や、性能基準、その他の柔軟な規制手法が使えるようなアプローチを開発する。
 - 幅広いエネルギー源や技術の継続的な利用が可能となることを保障する。
 - 消費者やビジネスに安価で信頼性の高い電力が継続的に供給されるような、基準の開発と実施を保障する。
 - よりクリーンな技術の継続的な開発・普及や、機器エネルギー効率基準の強

² Presidential Memorandum -- Power Sector Carbon Pollution Standards
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/25/presidential-memorandum-power-sector-carbon-pollution-standards>

化等によるエネルギー効率向上により、信頼性が高く安価な電力の供給のために、エネルギー省や、他の連邦・州機関と協働する。

再生可能エネルギーの促進

- 2020年までに、再生可能エネルギーによる発電量を倍増させる。
- 公的所有地における再生可能エネルギー案件の許可発効を加速させる。
- 電力網の拡張と改修を促進する。

クリーンエネルギーへの長期的な投資の促進

- 2014年度予算案では、約79億ドルを、クリーンエネルギー技術への予算として要求している。
- 先進的な化石燃料エネルギープロジェクトへの80億ドル規模の融資保証プログラムの案件公募原案を公表し、パブリックコメント後、2013年秋までには案件公募を開始する。
- 4年ごとのエネルギー・レビューを制度化し、エネルギー政策の妥当性を検討する。

運輸部門の対策

- 重量車両を対象とする2018年以降の燃費基準を制定する。
- 再生可能燃料基準（Renewable Fuels Standards: RFS）を通じて、バイオ燃料の利用を促進し、官民パートナーシップを通じて先進的な蓄電池や燃料電池技術などのクリーン燃料の普及に努める。

産業・民生・業務部門における省エネ促進

- 機器や連邦建物に対するエネルギー効率基準の強化による2030年までの累積的GHG排出削減量目標を300億トンとする。
- 初期投資が省エネ投資の障壁であるため、農村部の電力事業者への省エネ融資制度や、住宅省エネのための投資基金を設立する。また、住宅ローンの審査にエネルギー効率を考慮する手法を話し合う会議を開催する。
- 商業用・産業用の建物を対象とするBetter Buildings Challengeプログラムの対象を集合住宅に拡大する。

二酸化炭素以外のGHG削減対策

- ハイドロフルオロカーボン（HFCs）の排出削減を、国際交渉と国内対策の両面か

ら促進する。

- メタン排出削減のために、EPA、農業省、エネルギー省、国土省、労働省、運輸省による横断的メタン戦略を策定し、州や民間と協力して排出削減を進める。

気候変動緩和における森林の役割を維持する

- 国内の年間 GHG 排出量の約 12%を吸収する米国の森林を維持するために新たなアプローチを探索する。

連邦レベルが先導

- 2020年までに連邦政府の電力消費の20%を再生可能エネルギー起源にする。

国際的リーダーシップの発揮

本計画では、多国間・二国間の国際的な気候交渉において、米国が指導的な役割を果たすべきだということが強調されている。

MEF (主要経済国フォーラム) の強化

- 2009年にオバマ大統領の主導で創設されたエネルギーと気候のための主要経済国フォーラム (MEF) において、建物セクターにおけるエネルギー効率向上のためのイニシアチブの創設を提案する。

主要新興経済国との二国間協力の拡充

- 中国、インド、ブラジルなどの主要な新興経済国との気候協力を推進する。
- 特に、中国とは、HFCsの生産・消費の段階的廃止に関する合意に到達した。

短寿命気候汚染物質 (Short-Lived Climate Pollutants) の対策

- メタン、ブラックカーボン、HFCsなどの大気滞在期間が比較的短く、温室効果の高いガスについて、2012年2月に米国主導で創設された Climate and Clean Air Coalition to Reduce Short-Lived Climate Pollution や、Global Methane Initiative を主導する。

森林破壊や森林劣化からの排出削減

- 米国国際開発庁 (USAID) の二国間・地域森林プログラムにより、2012年単年で1億4,000万トンのCO₂排出削減に貢献した。米国が支援している多国間の活動

として、the Forest Investment Program、the Forest Carbon Partnership Facility、the Tropical Forest Alliance 2020 が例示され、二国間協力としては、インドネシアの“Green Prosperity”プログラムへの支援が挙げられている。

クリーンエネルギー利用の促進と省エネルギー促進

- 米国は過去3年間に、メキシコ、南アフリカ、インドネシアを含む20カ国以上の国の低炭素開発戦略策定を支援した。他には、米国—アフリカクリーンエネルギー・ファイナンス・イニシアチブ、米国—アジア太平洋包括的エネルギーパートナーシップを通じて協力した。
- 天然ガス：天然ガスを、クリーンエネルギーへの重要な「橋渡し」と捉え、Unconventional Gas Technical Engagement Program におけるベストプラクティスの共有などを通じて天然ガス資源の責任ある開発に協力する。発電における、石炭からガスへの燃料転換、グローバルなガス市場の形成促進、天然ガス燃料の重量車両の採用促進を行っている。
- 原子力：安全で安心な原子力利用を、二国間及び多国間の努力を通じて、世界で促進する。
- クリーン・コール：中国・インドなどの石炭依存国と、クリーン・コール技術の開発・普及に関して協力している。また、米国は、炭素回収・貯留（CCS）技術について協力する Carbon Sequestration Leadership Forum を主導する。
- エネルギー効率：MEF の下のクリーンエネルギー大臣会合（CEM）や、主な二国間協力を通じて、エネルギー効率向上を促進してきた。今後は、建造物のエネルギー効率向上、水処理・排水処理設備におけるエネルギー消費削減や世界的な機器エネルギー効率基準の拡大（超高効率機器の普及イニシアチブ（SEAD）やエネルギー効率向上に関する国際パートナーシップ（GSEP）による取り組みを含む）を中心に努力を継続する。

環境関連財・サービスの自由貿易へ向けた交渉

- 米国は、太陽光、風力、水力、地熱等のクリーンエネルギー技術を含む環境関連財の自由貿易へ向け、世界貿易機関（WTO）における交渉開始へ向け努力する。2011年にアジア・太平洋経済協力会議（APEC）で達成した、環境関連財54品目について2015年までに関税を5%以下へ下げるという合意を基に、品目を拡大する。
- 環境関連サービスについては、サービスの貿易に関する一般協定の交渉を通じて

自由貿易を目指す。

化石燃料の浪費を促す補助金の段階的廃止

- オバマ大統領は2014年度予算案において、米国の化石燃料に対する税制優遇の撤廃を提案している。
- 他国とも同様の目標へ向かって協力していく。

公的金融のクリーンエネルギーへの転換を主導

- 海外における石炭火力発電所の新設に対する米国政府による公的金融資金の提供を停止するように提案する。
- 例外として、(a)世界の最貧国に立地し、同国で入手可能な最も高効率の石炭技術を用い、他に経済的に選択可能な代替技術がない場合、(b)炭素改修貯留（CCS）設備を設置している場合、の二つを挙げる。
- 他国及び国際開発銀行が同様の政策をすぐに採用するように積極的に働きかける。

全地球的な気候変動への耐性を強化

- 米国は、他国が気候変動リスクに対応する能力を拡充するための支援を行って来ており、これからも政府やコミュニティの計画・対応能力の育成、革新的な金融リスク管理ツールの開発、旱魃耐性の高い種子の配布や気候影響への対処方法の伝達などを実施する。

気候資金の動員

- 米国は、2010年から2012年の3年間に、75億ドルを途上国の気候変動対策のために拠出した。今後も、民間資金を誘導できるような賢い政策に注力する。

国際交渉を通じた気候変動対策を主導

- 米国は国連気候変動枠組み条約を通じた交渉で主導的な役割を果たすと共に、それ以外の国際交渉の場（モントリオール議定書、国際海事機関（IMO）、国際民間航空機関（ICAO））に、においても主導的役割を果たす。

評価

既定路線の強化

オバマ大統領が発表した気候計画の内容は、オバマ政権が既に実施もしくは計画して

いる政策を整理して部分的に強化するものである。既存の発電所へのGHG排出規制を実施すると表明したことは、大きな一歩を踏み出したと言えるが、それも全く新しい政策という訳ではない。つまり、今回の気候変動計画は、これまでのオバマ政権の気候変動対策の実績をアピールし、その対策を強化する方針を明確にしたものと言える。

環境派へのアピール

米国では2014年11月に中間選挙を控えており、今回の気候行動計画の発表は、中間選挙へ向けた、環境派へのアピールを狙ったものとも考えられる。今回、オバマ大統領は、6月25日の発表から週末をはさんで4日前の金曜日に、ホワイトハウスのホームページ上に、「気候変動について火曜日の演説で発表する」という動画をアップロードした。火曜日の演説への注目を集めることを意図したものだが、その狙い通り新聞各紙は一斉に記事として取り上げ、週末を挟んで、発表内容への期待が高まった。オバマ大統領は、このように大掛かりな発表を行うことで、気候変動対策に力を入れていることをアピールすると共に、演説の中に環境派向けのメッセージを織り込んだ。演説の中で、カナダのオイルサンド由来の重質油を米国南部の製油所へと輸送するキーストーン・パイプラインに触れ、同パイプラインを承認するためには、「このプロジェクトが炭素汚染の問題を顕著に悪化させない」ことが必要だと述べた³。オバマ大統領の有力な環境派支持層は、キーストーン・パイプラインの建設に反対していると報道されている。そのため、オバマ大統領は、気候計画の発表という機会を利用して、キーストーン・パイプラインの承認についても温暖化への悪影響がない事という条件を提示し、気候変動対策に真剣に取り組む姿勢を環境派に対してアピールしたのではないだろうか。

レガシー作りーうまくいったら儲け物？ー

オバマ大統領は「気候行動計画」を大々的に発表した。産業界の反発や、それを受けた共和党の反対が強く、現実的に計画で示した政策が全て実行できるような政治状況ではないことを十分に認識していると思われる。そのような状況下で、「気候行動計画」によって行動する姿勢を強く打ち出すことにより、気候変動対策が進展しなかった場合でも、その元凶は、党利に囚われた連邦議会と反対派の頑迷さにあると、主張することができる。例えば、オバマ大統領は、演説の中で、連邦議会に対して党派の違いを超えて市場ベースの気候変動対策を法制化するように訴えた。2013年2月の一般教書演説

³ ホワイトハウス HP 2013年6月25日“Remarks by the President on Climate Change”
<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/25/remarks-president-climate-change>

でも同じような訴えを行っており、繰り返し連邦議会に対して法案の立法化を促すことによって、連邦議会が党利に囚われて行動しないために、オバマ政権が行政権限に基づいて行動せざるを得ないというストーリーを組み立てている。更に、演説の中で、過去に環境政策が大きく進展する際に、反対派がどのような主張をし、いかにその主張が誤っていたかという例を列挙し、反対派を強く牽制している。

また、大統領の3選が許されない米国では、2期目の大統領にとって歴史に名を残す自分の業績（レガシー）を作る事が最も重要となる、とはよく言われることである。前述のように、今回の計画で打ち出した政策が実現できなくても、政権にとって大きな痛手にはならないだろう。逆に、「気候変動計画」の発表という先制攻撃を仕掛けて反対派の動きを牽制することで、国内対策や国際交渉の推進が可能になれば、オバマ政権のレガシーとして、気候変動を付け加えることができる、すなわち、どちらの結果となっても、オバマ政権にとってマイナスにはならないのである。この様に、今回の「気候行動計画」の盛大な発表は、不利な状況を逆に政治的なアドバンテージに変えるための政治的戦略とも考えられる。

お問い合わせ：report@tky.ieej.or.jp