

米国を動かしてきた戦略的問題意識の大転換（4）：気候変動への取組み

一般財団法人 日本エネルギー経済研究所
専務理事 首席研究員
小山 堅

米国の、そして世界のエネルギー問題を考える上で、今日最も重要であり、かつ世界の注目を集める問題は、米国が気候変動問題にどう対応するのか、という点であろう。バイデン政権は、発足初日から気候変動問題を「危機」と位置付け、コロナ対策、経済復興などと並ぶ政権にとっての最優先課題として取り組んできた。大統領選挙期間中から公約としてきた2050年のカーボンニュートラル実現や2035年の電力部門のゼロエミッション化などの極めて野心的な政策目標を追求すると同時に、米国が気候変動問題における世界のリーダーであるとのスタンスを明確に示し、トランプ前大統領が一方向的に離脱を決めたパリ協定への復帰を手始めに、国際的な気候変動防止の議論を主導する取組みを進めている。その最も象徴的な事例が、本年4月にバイデン政権が主催した気候サミットであり、参加各国に対して2030年のGHG排出削減目標の大幅引上げを要請、自らもオバマ政権期のコミットメントである2005年比26%削減から50～52%削減へと大幅に削減目標を上げた。

こうして米国は、今やEUと並んで、世界で最も気候変動問題に対して積極的に取り組む姿勢を見せる国となり、世界の議論をリードする国となっている。しかし、翻って過去20年余りを俯瞰して見ると、気候変動問題に対する米国歴代政権の取組みは政権交代のたびに大きく方向性が変わり、決して一貫したものでなかったことが明確に浮かび上がってくる。クリントン政権期における世界で初めての気候変動防止のための国際枠組み、京都議定書の合意（1997年）に関しては、交渉過程におけるアル・ゴア副大統領（当時）の参画・関与が目標値の引上げや合意に一定の役割を果たしたとの見方がされてもいるが、その当時から米議会において京都議定書が批准される見込みはなく、結局、2001年3月にブッシュ大統領（当時）が、京都議定書によるGHG排出削減目標は米国の経済成長を阻害する可能性があること、発展途上国に排出削減義務が課せられていない点に問題があること等を指摘して、京都議定書からの離脱を表明することとなった。

折しも、米国にとっては原油価格高騰と石油輸入依存度上昇が重なり、エネルギー安全保障問題がより喫緊の重要課題となっていたこと、2001年9月以降は同時多発テロ発生を契機とした「テロとの戦い」や安全保障問題が最重要課題となっていたこと、また米国が国際社会の中で単独的な行動をとる「ユニラテリズム」の傾向が徐々に顕在化し始める時期とも重なってこと、等もあり、この状況下に置いて、ブッシュ政権期では気候変動問題が米国にとっての最重要課題になることは無かったのである。

続くオバマ政権期では、その方向は大きく変化した。大統領選挙期間中に政権公約作成など政策立案面で重要なサポートを果たした進歩派の考えを重視し、オバマ政権は最重要課題であったリーマンショックからの復興・回復に関しても、再生可能エネルギーなどへの投資を基本とする「グリーン・ニューディール」のコンセプトを重視していた。同時に国際社会との協調に基づく気候変動防止への対応強化を政権として重視し、COPの議論にも積極的に参画した。特に、京都議定書の次の国際枠組みの成立に尽力し、それが2015年のCOP23における「パリ協定」成立を導いた。オバマ政権の気候変動分野での重要な政策上の成果（レガシー）が「パリ協定」の成立であったのである。

しかし、続くトランプ政権は、オバマ政権の「レガシー」を次々に否定する政策を発足当初から相次いで実施してきた。「パリ協定」からの一方的離脱決定もその代表的なものの一つである。トランプ政権下では、気候変動問題とそれへの人為的な影響に関して懐疑的な見方さえ示されることもあり、基本的に気候変動問題に後ろ向きの姿勢が続いてきた。むしろ、「Energy Dominance」に示される通り、シェール革命の成果である石油・ガスの大増産を促進し、それを米国の国益最大化追求に活用する、という戦略を重視していた。なお、シェール革命の成果を最大限活用する、という基本方針はトランプ政権期に始まったというよりは、オバマ政権の後半には既にその嚆矢が見られている。「グリーン・ニューディール」を重視して始まったオバマ政権であるが、結局、リーマンショックからの米国経済の回復に、エネルギーの分野で最大の貢献をしたのは石油・ガスとシェール革命であった。その現実を理解して、オバマ政権も後半には、その最大限の活用を重要視していた。

そして、現在、米国は気候変動問題を最重要課題の一つとして位置付けるバイデン政権の下にある。政権が共和党と民主党で代わるたびに気候変動政策の位置づけは大きく逆に振れてきたが、特にトランプ政権からバイデン政権への交代によって生じた変化はこれまででも最大級であり、その片方の極から真逆の極への転換は世界を大きく揺り動かすことになった。トランプ政権期では、気候変動分野では EU が最も積極的で、米国は後ろ向きであったため、そのポジションで一種の均衡が成立していた。しかし、米国が EU と並ぶ、あるいはそれ以上の気候変動重視の姿勢となったことで、従来の均衡が完全に崩れ、世界が一気に気候変動強化、とりわけカーボンニュートラルに向かう強力な潮流に飲み込まれることになった。しかし同時にその潮流下では、パリ協定の重要な構成要素である「自発的な排出削減への取組み」によって回避されていた南北問題の先鋭化に関して、「パンドラの箱」を開くことにもなった。米国と EU が世界を主導して気候変動対策強化・カーボンニュートラルを推進することは、気候変動問題に関する「先進国責任論」に再び火をつけ、気候変動を巡る国際的な議論に複雑で難しい要素を付け加えることになっている。

バイデン政権下では、気候変動問題が「危機」として捉えられ、最重要課題の一つとなって極めて積極的な取組み、とりわけ外交分野での取組みが進められているが、米国の国内状況をつぶさに見ると、問題は決して単純でなく、様々な問題が存在することがわかる。最大の問題は米国の「分断」であろう。議会における民主・共和党の議席配分に象徴される通り、米国の国論は 2 分されている。昨年の大統領選挙に不正があったとしてバイデン大統領の正当性を疑問視するような声さえいまだに存在する、とされる。そしてより複雑なのは、与党民主党内でも、環境派・進歩派と穏健派・中道派の間の意見にはかなりの開きがあり決して一枚岩ではない。その証左が現在、議会において難航している、バイデン大統領肝いり政策の一つで、国内気候変動対策の強化にも影響するインフラ法案や財政調整に関する合意が成立せず、行き詰っていることである。法律を通し予算の裏付けのある確たる政策を実施して初めて、2030 年排出削減目標や、2035 年電力ゼロエミッション、2050 年カーボンニュートラル実現が見えてくるが、現時点ではその先行きには大きな不透明感が漂っている。ただでさえ、通常でも中間選挙では与党が議席数を減らす傾向があるところ、最近のコロナ再拡大やアフガニスタン撤退を巡る批判で、バイデン大統領の支持率低下が顕著であり、議会で勢力逆転の可能性や、民主党内での路線を巡る議論に変化の可能性もある。米国の政策がどのように展開されていくのか、目を離すことはできない。

他方、米国は巨大な市場主義の国であり、連邦政府の政策とその影響のみに注目しては物事を見誤ることもある。エネルギー・環境政策では州の権限も非常に強く、州政府の政策動向も重要な影響を及ぼす。そして各企業の取組みや戦略が米国のエネルギー情勢や気候変動対策に大きな影響を及ぼすことも見逃せない。巨大で強力な影響力を持つ米国を動かす重要なアクターの今後の動向を正確に把握していくことが極めて重要である。

以上