

米国の削減目標国連提出および国内の反響

環境政策アナリスト 前田一郎

2015年3月31日、米国政府は、国連気候変動枠組条約事務局に対して、2025年に2005年基準で26%から28%削減する旨の目標を提出した。国連気候変動枠組交渉においては、「自主的に決定する約束草案」(Intended Nationally Determined Contribution INDC)と呼ばれるもので、ポスト京都議定書のありかたを検討した中で、目標をトップダウン型に決定して遵守させる京都議定書に対して、加盟国が国連に対して提出した目標を別の加盟国がレビューをする(Pledge and Review)というボトムアップのアプローチがベースとなってできた考え方による約束である。

2009年COP15のコペンハーゲン合意で「take note」した2020年17%削減目標をさらに強化した目標であり、参加各国により野心的な目標の提出を促す意図がある。またオバマ大統領が「気候行動プラン」でも掲げている中国の呼び込みを実現することにより、世界から排出される温室効果ガス排出のカバレッジを拡大させようとするものである。なお、今回の目標提出は、2013年のワルシャワで行われたCOP19での合意、すなわち「2015年パリで開催されるCOP21に十分先立って準備ができる国は2015年第一四半期までに提出する」とした合意に基づいている。米国以外には、スイス、ラトビア、EU、ノルウェー、メキシコ、ガボン、ロシアが提出した。

なお、日本のマスコミなどでは「自主的な削減目標案」という言い方をしているが、上記のとおり本稿では「自主的に決定する約束草案」または単にINDCと呼ぶことにする。

以下に、米国が提出した本約束草案の性格とそれに対する米国国内の反響について報告する。

米国「自主的に決定する約束草案」(INDC)の性格

オバマ大統領はこれまで「気候行動プラン」の実施を公約してきた。その推進のためには、既存の大統領権限で遂行できるものすべてに訴え、連邦政府が手本を示すことで主導していくと宣言している。3月19日にはその観点から下記の指針を大統領令として発布した。

- －連邦政府ビルからの排出量を2015年から2025年の間年率2.5%削減する
- －各官庁のデータセンターのエネルギー効率を向上させる
- －連邦政府ビルの水使用量を2025年までに年率2%削減する
- －連邦政府使用車両の温室効果ガス排出量を2014年に比して2025年までにマイル当

たり 30%削減する

- －各官庁はその使用エネルギーのうち再生可能エネルギーおよび代替エネルギーを 2025 年までに 25%以上導入する
- －各官庁は再生可能エネルギー消費量を 2025 年までに 30%以上とする
- －連邦政府使用車およびトラックのうちハイブリッド車およびゼロエミッション車の量を増加させる

全体で連邦政府で 2025 年までに 2005 年比 40%削減できるという目的である。これらはいずれも議会の承認なしにできる取組みである。これを実現するために適格技術リストが示されたが、その中に小型モジュラー炉が盛り込まれた。オバマ政権においてはこれまでも、小型モジュラー炉が米国における炭素削減上潜在的に重要なエネルギー源であると認識していると繰り返し表明されている。

そして気候行動計画の国際的コミットメントが「自主的に決定する約束草案」(INDC) の提出であった。ここで米国は温室効果ガスを 2025 年までに 2005 年比 26%から 28%削減することを公約している。また、米国は 2014 年 11 月に中国との間でポスト 2020 年気候目標を策定するとした公約とあいまって、この目標を「公平かつ野心的」であると表現している。米国政府によれば、コペンハーゲンで国連に提出した「2005 年に比して 2020 年 17%削減」目標のために種々の政策を推進してきたが、新しい目標はこれら現在進行形の削減努力を一層加速化することにより実現できるとしている。

これらのコミットメントは、「単独行政協定」(sole executive agreement)と言われる行政府の執行命令で議会の同意を得ずに行うことができる。連邦議会が制定する法律に従って実施する場合に限定している。今回の目標も既存の法律を含め、活用することとしている。具体的には大気汚染浄化法、エネルギー政策法、エネルギー独立安全保障法による各種政策の動員である。

具体的に言えば、

- －交通省・環境保護庁が進めている 2012 年～2025 年を対象とした軽自動車燃料効率基準強化、2014 年～2018 年を対象とした重量車燃料効率基準強化
 - －HFC(ハイドロフルオロカーボン)代替物質使用の承認、HFC 使用・排出削減
 - －建物省エネ施策を推進し、29 の機器・設備で基準を策定
 - －既存発電所の温室効果ガス排出規制を推進
 - －埋立地ガスおよび石油ガス部門でのメタンガス基準策定
 - －2018 年以降の大型トラックモデルにおいて燃料効率基準を導入
- などを中心として掲げている。

しかしながら後述するが、立法府はこれに対して大統領への委任をしていないとの

意思を表明し、大統領の執行権限にチャレンジしている。

「自主的に決定する約束草案」(INDC)を巡る論争

INDC を国連に提出した後、大統領気候アドバイザーのディース氏は「これは野心的で既存の権限の中で実現可能なもの。この8年間米国はどのほかの国よりも炭素汚染を削減してきた。目標を策定することによりわれわれはその進展を推し進めることができ、かつそのペースを増すことができる」と述べた。ケリー国務長官も「われわれは米国だけで、あるいは他の国もそれだけで気候変動問題に対応することはできなことを知っている。これは地球規模の挑戦だ。効果的な解決策が世界の隅々で各国が排出削減のために自分でできるところを実施し、地球規模のクリーンエネルギーの未来をもたらすことを求めている」と発言した。

ところが、上記既設発電所からの温室効果ガス排出規制を行政府は大気汚染浄化法に依拠した規制としているのに対し、立法府からはこれまでもそれは違法であると強い反対の意思表示が示されており、今回 INDC 提出にあたっては行政府と立法府の対立が再燃している。

上院マッコネル共和党院内総務（共和党ケンタッキー州）は、「失業を増やすだけで、同時に違法な「クリーンパワープラン」（2013年発表「気候行動プラン」）を実施するための電力部門への規制プラン。詳しくは当ホームページ 2014年9月4日付け記事「オバマ大統領のクリーンパワープラン」参照）が完全に実行されたとしても米国は今回の設定された目標に達することはできないであろう。連邦機関の3分の2（著者注：司法と立法のこと）がクリーンパワープランを承認しておらず、13州がすでにこれに対抗措置をとることを誓約していることを考慮すると、われわれの国際パートナーたちは、拘束力のある、達成できない取り決めに参加することは警戒せざるを得ないだろう」と述べている。同議員は、議会の多数はオバマ大統領の気候変動への取組みを支援しておらず、それゆえにパリで開催される国連気候変動枠組条約第21回締約国会議で合意されると期待されている新枠組みにオバマ政権が参加することを信じてはいけなと国際社会に警告し続けている。より本質的に言えば、マッコネル議員は米国がパリで国際協定が締結できないことでオバマ大統領の外交努力を失墜させることを目指しているといえよう。同様に上院インホフ環境公共事業委員会委員長（共和党オクラホマ州）も、「オバマ政権がラディカルな気候変動上のアジェンダを追求していくと、アメリカ人は米国経済にとって何十億ドルと雇用機会にとって何万人をさらす（気候変動問題の）コストが実際なんの価値もないのではないかと自問するようになるのは明らかである」とコメントしている。

以上のとおり、今回の目標提出の主なベースとなっている「気候行動プラン」およ

び「クリーンパワープラン」に対する攻撃を共和党は強化している。すくなくとも本プランは司法の場で挑戦を受けることは間違いないので、実施はそれまで遅らせようとしている。上記マッコネル院内総務は全州知事に書簡を送り、環境保護庁がこれらの政策を遂行する法的正統性に疑問を投げかけている。また各州知事においては、最高裁が判断を下す前にクリーンパワープランで求められている州の温室効果ガス削減目標を出すべきではないことを公然と主張している。同院内総務は「提案されているプランは曖昧な法的根拠に立脚している。そして大変負担が大きく、コストもかかる。しかし、頻繁に発生する環境上の懸念には真剣に取り組んでいない」と述べ、3月3日レキシントンヘラルドリーダー紙に対して意見広告を出し、広く訴えた。「(各州知事は)州計画を提出する前に二度考え直してください。曖昧な法的根拠にしたがって州の支援もなしに、政治的過激主義を強行しようとする力もないことが判明された場合は、州政府をして連邦の強制力にがんじがらめにさせ、(各州を)訴訟に曝すことになる。」同院内総務は「曖昧な法的根拠」(shaky legal grounds)という言葉を繰り返し使い、世論へ立法府の主張を訴えている。

またポートマン議員(共和党オハイオ州)は、下記のひとつでも該当し、州を傷つけることになると例証すれば、州は環境保護庁のルールに従わなくてもよいとする修正案を2016年度予算決議に盛り込もうとしている。すなわち、低所得者層および固定収入家計にとって不釣り合いな電気料金値上げがある場合、電力の信頼性を脅かす場合、既存の発電所への投資を弱体化させる場合、州経済にとって製造業または他の重要セクターを脆弱化させる場合、雇用が減少する場合、または州および地域政府の収入を削減させる場合、の各条件である。ポートマン議員は、「この良識ある修正案は、連邦規制が州の電気料金や経済に負の影響があると州自ら判断することを確実にすることにより、権限を州に取り戻すもの」と言っている。この修正案は最終的には成功に至らなかったが、これは共和党が環境保護庁の規制の実施を未然に防ぐひとつの手法であることを示すことになった。

実際下院では、エネルギー商業委員会・エネルギー電力小委員会議長であるウィットフィールド議員(共和党ケンタッキー州)は、「電力消費者保護法案」という似た法案を提出している。この法案はすべての司法的挑戦が解決するまで規制適合のための義務を遅らせることができ、州知事が州民の電力消費者および電力信頼度にマイナスの影響があったと判断した場合は規制の遵守は求められないとするものであった。

3月26日、政府は環境保護庁規制に対する実施プランを提出しない州は高速道路資金を留保させるとした案を提出していたが、マッコネル院内総務はこれを阻止することを2016年予算決議に盛り込み、57対43で成立させた。ここにはドネリー議員(インディアナ州)、ハイトキャンプ議員(ノースダコタ州)、マンチン議員(ウェストバージニア州)の3人の民主党議員も同調した。ただし、これは成功したが、もともと環境保護庁には高速道路資金留保の権限はないため、この勝利はあくまで象徴的な意味合いしかも

たない。共和党はこうした努力を積み重ねることで各州知事の支持を得て規制の実施を遅延させると同時に、規制そのものへの法的疑義を提起し、さらには環境保護庁の権限を弱体化させることをもくろんでいる。

また、4月21日、下院でセンセンプレナー議員（共和党ウィスコンシン州）が、新枠組みに下記のような取り決めが含まれる場合は米国は新枠組みへの締約国になることはできないとする法案を提出した。すなわち

- 非付属書I国（国連気候変動枠組み条約による調印当時の開発途上国扱いの国）が同じ遵守期間の強制力がなく付属書I国だけが強制力を負わされる場合
- すべての国が同じ遵守期間に同様の進展度で公平な削減量を確認しない場合
- 米国の経済に対して重大な害がある場合
- 米国の知的所有権が適切に保護されない場合

上記いずれかにでも触れれば新枠組みへの締結はできないとしており、それは事実上米国を新枠組みへの締結をさせないことを意味しており、議会はオバマ大統領の新枠組みへの取り組みに挑戦をする構えを見せている。

本目標提出による国際的意味

本稿で紹介した連邦政府による排出量削減努力および国連への目標提出は大統領令に基づくもので、オバマ政権が「気候行動プラン」の実行にコミットしていることを意味している。これにより米国政府は気候変動に対して米国ができることをまず国際社会に示し、パリで開催される COP21 での交渉が成功裡に進むように 8ヶ月前と十分先立って提出したわけであり、他国にも目標の国連提出を促すことを企図している。他国も具体的な対策をベースにしたプレッジを追従して提出し、米国の努力に擦り寄せようとするのが期待されている。たとえばメキシコも今次他国に先立って提出した国のひとつであるが、米国はメキシコとの気候変動問題に対する協働を公表している。両国はクリーン電力供給、送電線の近代化、電気機器の標準化、エネルギー効率化、などを中心とした協力を進めるための二国間のタスクフォースを設立することになっている。

それにしても本稿で詳細に報告したとおり、議会共和党はオバマ大統領のこれら政策努力に疑問を投じており、他国に対しても米国の現路線はオバマ大統領の残りの期間しか続かないという主張を展開しており、したがって新しい大統領が新任されたら米国が同じ路線を歩むとは限らないと警告している。また、INDC 提出によって COP 21 により国際的な新枠組みが合意され、上記のごとく既存権限で実施可能とした場合でも、関連する COP 決定に含まれるルールへの合意は COP22 になってしまう。次の大統領が民主党出身であれば米国の気候変動政策は維持され、引き継がれるであろう。しかし、もし共和党出身の大統領の場合、もともと共和党は議会の舞台上でオバマ大統領の国連へのコミットメントは法的拘束力を持たないと主張をしているので、米国はもちろん他国も

新枠組みから離脱することもありうる。

そもそも米国にかぎらず、今回提出する「自主的に決定する約束草案」は「Intended」なコミットメントであるという脆弱性を有しているため、オバマ大統領は温室効果ガス削減量のため国内への政治的コミットメントと目標を遵守し、させるという国際的圧力を組み合わせることによってその政策をより堅牢なものにさせようとしている。オバマ大統領が大統領職を去るまでになるべく深く国連交渉プロセスに組み込むことによって、次の大統領が誰であれ、外交的に政策を変更させることを困難にさせようとしている。日本は、京都議定書への目標のコミットメントを、条約批准権限のある米国上院議会がすでに京都議定書には締約しないとするバードヘーゲル決議をしていた中で合意・調印をしたが、今回も新枠組みを巡って議会共和党との権限を巡る論争が開始されているので注目を要する。

出典：国際技術貿易アソシエイツ

ホワイトハウス Office of the Press Secretary

FACT SHEET: U.S. Reports its 2025 Emissions Target to the UNFCCC

2015年3月31日

National Governors Association 宛マッコネル院内総務書簡 2015年3月19日付け

以上