

COP21 合意に対する米国の対応

環境政策アナリスト 前田一郎

国連気候変動枠組条約第 21 回締約国会合 (COP21) が 11 月 30 日から 12 月 11 日にかけてパリで開かれた。各国が提出された約束草案 (intended nationally determined contributions 「INDC」 と略称) の合計と CO₂ 濃度を安定化するために必要な上限 2°C (産業革命以前に比して) との間にギャップがあることが最大の論点として議論され、5 年後の INDC の見直し時に 2°C のギャップを埋めることで先進国と途上国の合意が図ることができた。交渉の鍵となったのが、先進国から途上国への資金援助であった。ドラフトテキストでは途上国の温室効果ガス削減行動および災害対策へ 1000 億ドルを先進国全体で拠出するというものであったが、先進国側の反対で最終的には金額そのものは合意文書には盛り込まれず、COP 決定文書の表現に留まった。

ここでは COP21 に臨んだ米国の対応と今後の見通しを報告する。

COP21 に向けた米国政府の対応

エネルギー省 (DOE) モニーツ長官は、米国がこれまでクリーンエネルギー技術に注力したために過去 10 数年間で劇的に温室効果ガスは減少したと述べ、さらに INDC を一層強化することで 2°C 目標は達成されるとしている。COP21 に先立ち DOE は「Revolution Now」というレポートを 11 月 13 日に発表し、その証左として 4 つのクリーンエネルギー技術を取り上げた。すなわち風力、太陽光、LED 照明および電気自動車である。特にスマート HVAC、スマートメーターなどによるスマートビルディング技術、貨物車・乗用車の軽量化の分野で一層のコスト削減を図ることができると予測している。

米国の地球温暖化交渉上の最大の懸念は、コミットメントのレベルが高いと上院の批准が必要となるが、上院は共和党が多数を占め、批准をする可能性がないためいかに法的拘束力を持たせないようにするかという点にあった。11 月初めにケリー国務長官は法的拘束力のない合意、法的拘束力のない温室効果ガス削減目標を目指すという米国のポジションを再確認している。これは改めて国際的な論争を呼んだ。EU は国際的にも、国内的にも拘束力のある目標を求めているからである。共和党が多数を占める米国上院は法的拘束力のある条約は阻止するだろうことは広く認識されており、オバマ政権は批准を要しない合意形式を模索し、したがってパリの合意は法的拘束レベルの異なる文書からなる政治的法的結果のパッケージになった。今回のパリ合意に基づき用意される国際的協定 (形態は依然不明) は、国内的には米国は「行政協定」と呼ばれる形式をとることで国際的合意を取りまとめることにしている。これはすでに法制化された政策の範囲内での外国との取り決めであり、水銀を規制する水俣条約で使用された。

米中の気候変動に対する共同声明

米国内での最大の論点は国連温暖化交渉のための中国との合意であった。米国は中国などの大量排出している新興国が同様のコミットメントをしなければ米国はいかなる条約にも当事者にならないとする、強くそして広く受け入れられている議論

がある。これは 1997 年の京都議定書への参加を見送る原因ともなった上院バード＝ヘーゲル決議がそのもととなっている。そのためにオバマ大統領と習近平国家主席が 2014 年に発表された両国のコミットメントを昨年 9 月の共同声明で繰り返している。米国は 2025 年に 2005 年に比して 28%削減させる約束草案を国際的にコミットし、中国は非化石燃料エネルギーを倍増させることで 2030 年までに二酸化炭素排出量をピークアウトするとコミットした。さらにこの共同声明では 5 つの共通の側面に触れている。第一は「気候変動における国連会議への共通のビジョン」である。両国はパリにおける交渉の透明性、国際的責任、より野心的な目標づくりを強調。第二は「途上国への財政支援」である。中国は 31 億ドルの援助をコミットしており、これは中国の「南－南協力ファンド」を通じての資金であり、中国政府はすでに本ファンドに 2000 万ドルを投じている。米国によればこれに対応するのが 2014 年 11 月の緑の気候基金（「グリーンクライメートファンド」）への資金拠出コミットメントであった。第三は「持続可能な開発へのファイナンス」である。両国は高いレベルの汚染および二酸化炭素排出を引き起こす可能性のある開発への公的資金供与を抑制することに合意した。これは中国のアジア・インフラ投資銀行による地球規模の気候目標を支援するためのインフラプロジェクト資金援助を実現するための重要なステップとなる。第四が「2020 年以降の気候目標への対応」である。米中両国は 2020 年以降の目標達成を支援するイニシアティブについて協議した。いくつかのイニシアティブは米中両国により同時に実行される。たとえば両国は重荷重車両の燃費基準を 2016 年までに策定し、2019 年までに実施することを同時決定している。また、米中それぞれの独自の取り組みも米中間で下記のとおり表明された。

- －米国はクリーンパワープランを 2020 年以降の取り組みとして実施することに政策の中心を置き、加えて埋め立ておよび石油ガス部門からのメタン排出基準を 2016 年までに策定する。
- －中国は 2017 年までに国家レベルの排出量取引システムを導入する。このシステムは最低 6 つの産業、すなわち発電、鉄鋼、化学、セメント、製紙、非鉄金属であり、2012 年以降導入されている 7 つの地域排出量取引を統合することになっている。（しかし中国政府はこのシステムの肝となるプライシングメカニズムをまだ提出していない。）
- －中国は上記に加え、「グリーンディスパッチシステム」（環境配慮型優先給電指令）を発表した。これにより再生可能エネルギー発電を優先することと、最も効率的で最も汚染が少ない化石エネルギーを優先利用するルールを設定した。中国は 2020 年までに非化石燃料のシェアを 15%とし、2030 年に 20%とすること目標にしている。
- －中国国内の 11 の都市と地方政府は「ピーキングパイオニア都市連合」（APPC）を設立することを合意し、国家レベルで 2030 年までに二酸化炭素排出の頭打ちをすることにしているのに対し、北京、広州、鎮江は 2020 年に頭打ちをし、深圳および武漢は 2022 年の頭打ちを目指す。

議会の COP21 に対する反対

気候変動は共和党および民主党の間で依然論争が続いている。2015 年 1 月以降共和党が上下両院の多数派を押さえている。そして共和党はオバマ大統領のエネルギー環境政策を激しく攻撃し、行政府による温室効果ガス削減のためのすべての取り組みを阻止しようと試みている。議会の反対は、上院はパリの合意に対して「助言

と承認」(条約への「批准」を意味する)をすることが許されるかどうかという点に焦点が当てられている。この合意が法的拘束力のある対策と目標を持つとみなされれば上院は3分の2の同意が必要とされる。当然共和党多数の上院で法的拘束力のある合意に批准をすることは可能性がないので、2015年11月ケリー国務長官は今回の合意を法的拘束力のあるものではなく削減目標も法的拘束力はないと言明した。その結果上院共和党はオバマ政権およびその国際交渉に対して不承認のシグナルを送るための対応を模索してきた。

主な議会関係者の主張は下記のとおり。

- ーブランド議員(共和党ミズーリ州)およびインホフ議員(共和党オクラホマ州)は3月、温室効果ガス削減のための二国間および多国間合意が米国内で効力をもつまでに「助言と承認」を必要とする改正を導入しようとした。これからも共和党指導部はパリ合意を上院が「承認しなければならない」法案(must-pass legislation)に追加する改正を行う可能性がある。
- ーマコネル院内総務(共和党ケンタッキー州)はクリーンパワープラン(本米国内政策動向レポートシリーズで既報)およびオバマ政権の他の環境方策を窮地に追い込むことにより合意そのものを成立することがないように圧力をかけていた。マコネル院内総務は今でも温室効果ガス削減に関する協定の目的を米国は維持し続けることはできないと懸念を表明している。

実際11月、上院は米国の約束草案の骨子となっている環境保護庁のクリーンパワープランを阻止する決議を通過させている。また同月バラッソ上院議員(共和党モンタナ州)およびインホフ議員はオバマ大統領に書簡を送り、合意におけるいかなる拘束力のある約束も上院に批准のために回付することを要請した。また気候関連資金の他国への拠出も国会の合意を求めることはできないと警告した。共和党は同時に「緑の気候基金」を通じた途上国への資金援助についても強く反対の立場である。35人の共和党上院議員が共同署名をしたバラッソおよびインホフ両上院議員の書簡は「今後用意される国際気候合意文書が上院に『助言と合意』を求め提出されない限り緑の気候基金に米国のタックスペイヤーのお金が行くことは議会が許さないことを誓約する」と述べている。2016年にオバマ大統領は議会に対して5億ドルの拠出を緑の気候基金に対して求めたが、下院・上院ともにこれを承認しなかった。議会はオバマ大統領のCOP21に対するスタンスについて直接の影響力を及ぼすことはできないが、国際社会に対して米国は気候変動に対して国内的に一致していないことを示すことには成功している。

上院において11月、国連気候変動枠組条約交渉について公聴会が開催されたが、共和党はオバマ大統領のCOP21交渉に対する対応に不承認の地合を形成しようとして実現したものである。ここでホフストラ大学法学部ジュリアン・クー教授は証言をし、1992年ブッシュ大統領(当時)は上院に気候変動枠組条約を批准を求めて上院に提出した重要な先例があることを引き合いにして、パリ合意に基づく協定も上院に批准を求めるべきであり、あるいは少なくとも法的拘束力のある条項を批准のために上院に提出するべきであるとして下記のように述べている。「米国政府はパリ合意のどの部分が法的拘束力があり、どの部分がないかを宣言することは極めて重要である。将来の米国大統領がパリ合意の中で法的に拘束されないことあるいは少

なくともパリ合意が単なる政治的コミットメントに過ぎない条項であるため拘束を受けないということを世界に明確にすることが必要である。」

まとめ

オバマ大統領はさまざまな環境政策を「行政協定」により実現してきおり、いわゆる残りの任期をかけて将来のオバマ大統領の「政治的遺産」とすることに注力していた。元は日本の主張から始まったが、時間をかけて各国の目標を積み上げる国際的にボトムアップの目標づくりを交渉の中でリードすることにも結果的に成功をしたといえる。しかしながらオバマ政権が国際的には法的拘束力を求めることができず「政治的拘束力」のみによる方向性を確定させたことが、将来の大統領にどのような政治的負担を負わせることになるかは予測することが難しい。

出典：国際技術貿易アソシエイツ
国連気候変動条約局各文書

以上