

米国大統領選挙に揺れた COP22 を振り返る

2016/12/13

誤解だらけのエネルギー・環境問題

竹内 純子

国際環境経済研究所理事・主席研究員

(「[環境管理](#)」からの転載：2016年12月号)

米国大統領選挙の結果、事前の大方の予想を覆し、共和党トランプ候補が圧勝した。また、同時に行われた議会選挙の結果、共和党が上下両院ともに過半数を占めることとなった。エネルギー・環境政策については選挙期間中もメインイシューにはなっておらず、今後の政策を占うに十分な手掛かりがあるとは言い難いが、新政権が気候変動対策に積極的ではないことだけは明らかだ。昨年のパリ協定採択に大きな役割を果たした米国の方向転換が確実視されるとあって、協定発効に湧いていた COP22 の会場も冷や水を浴びせかけられた格好だ。交渉関係者は冷静さを保っていた印象ではあるが、NGO 関係者などからは多くの不安や批判の声が聞かれた。

トランプ氏は強いアメリカを取り戻すことを公約として掲げ、国内の石炭・石油産業を保護し、エネルギー自給率を高めていくとしている。EU もエネルギー政策のプライオリティをエネルギー安全保障に置き、米国とのエネルギー価格格差に対しても神経をとがらせている。米国も欧州も、気候変動という地球規模かつ科学的な不確実性の高い課題に取り組むよりも、目の前に確実に存在する国内経済や外交についての課題に対処し、足元を固めることを望む大衆の声が勝ってきているのだろう。翻って考えるに、エネルギー自給率わずか6%の日本で、そのことへの問題意識があまり聞かれないことには、強い危機感を抱かざるを得ない。

トランプ氏がどのような政権運営を行うのか、まずは冷静にその舵取りを注視すべきであり、今後の米国のエネルギー・環境政策がどう動くかを語るには時期尚早であるが、選挙期間中の発言や選挙後の動きから、今後想定される米国のエネルギー・環境政策を占うとともに、わが国のとるべき影響などを俯瞰したい。

共和党の方針

今回の注目点は、大統領選挙でトランプ氏が勝利したことに留まらず、上下両院ともに共和党が過半数を占める結果となったことにあるだろう。共和党のエネルギー・環境政策を、その政策プラットフォーム (Republican Platform 2016: 選挙向けの政策綱領^{注1}) から確認してみる。エネルギー・環境政策については、第3章に取り上げられている。「Our country has greater energy resources than any other place on earth. (我々の国は地球上のどの場所よりエネルギー資源に恵まれている)」という書き出しで始まるこの章において、米国の緊急の要請である国家安全保障に比べて気候変動は劣後するという方針が明示的に示されている。

具体的には、

- 化石燃料資源の利用拡大推進 (低所得世帯に安価なエネルギーを供給すべき)

- 民主党オバマ政権のクリーンパワープランに対する批判。石炭は国内に豊富に賦存し、安価でクリーン、頼れる国内産のエネルギー源。その産業に係る人たちは守られるべき
- カナダ原油の米国向け輸入量を増加させることを目的としたキーストーン XL パイプライン建設計画の推進（オバマ大統領は 2015 年 11 月に承認申請を却下）
- 再生可能エネルギーは、費用対効果の高いものが民間の投資によって導入されることは支援する
- 原子力の積極的活用。そのための政府の規制簡素化

温暖化対策のために「化石燃料資源を掘り出すべきではない（keepitintheground）」という民主党関係者が掲げたスローガンも徹底的に批判し、化石燃料資源および原子力の積極的利用を掲げている。

こうした姿勢を明確に示したことが奏功したのであろう、トランプ氏とクリントン氏の州ごとの得票率を見れば、石炭を多く産出する下記の州^{注2)}における得票率はイリノイを除き圧倒的にトランプ氏優勢であったことが報じられている。

州	得票率(トランプ：クリントン)
ワイオミング	70.1 : 22.5
ウェスト・バージニア	68.7 : 26.5
ケンタッキー	62.5 : 32.7
ペンシルベニア	48.8 : 47.6
イリノイ	39.4 : 55.4

(出典：POLITICO Presidential Election Results^{注2)}より筆者作成)

トランプ氏のこれまでの発言

「米国第一主義（America First）」を標榜し、外交・安全保障政策や経済政策については目を引く発言が多かったが、環境・エネルギー政策については、特に選挙戦序盤では明確な方針は示されなかった。しかし、メキシコや中国、日本などが米国の雇用を奪っていることを批判してきたのと同様、民主党政権による気候変動への過度な配慮が米国の雇用を奪ってきたことを痛烈に批判している。これまでの SNS への投稿やコメント、演説から手がかりを探せば、そもそも「気候変動は、米国の製造業に中国に対する競争力を失わせしめるために作り出されたでっち上げ」^{注3)}であり、今年 5 月の演説では「パリ協定はキャンセル」^{注4)}といった言葉も飛び出している。

「オバマ大統領のパリの気候変動懐疑に対して行われた演説は、今まで聞いた中で最も退屈なものだった」^{注5)}とパリ協定採択に積極的な役割を果たしたオバマ大統領の姿勢をこき下ろしたうえで、「国連の気候変動関連プログラムへの資金拠出を含む、すべての無駄な気候変動関連コストをキャンセルする」とも述べて、資金拠出のカットにより節減できた費用を国内の大気汚染対策や水資源関連のインフラ整備に投資することを打ち出している。

なお、原子力については本年 9 月に Scientific American 誌からの質問への回答のなかで、「原子力の安全性を向上させることは可能であり、投資を確保すれば原子力の傑出したアウトプットを得ることができる。米国

のエネルギー独立のための重要な技術であり、将来的に米国のエネルギー供給の一部を担い続ける」とコメントしている^{注6)}。

大統領選の勝利が確定した以降は、国内の分裂を埋めるべく軌道修正にも努めており、ビジネスマンらしい現実的な対処をみせている。しかし気候変動についてのスタンスは大きく修正されるとは考えづらい。筆者がそう考える根拠は、トランプ氏の支持層が気候変動に対して関心が薄いことにある。図1に示す Pew Research Center の調査によれば、トランプ氏支持者の49%が気候変動に対して問題意識を持っていないとされる。「顧客」のニーズがないサービスを提供しようという発想は、トランプ氏にはないだろう。

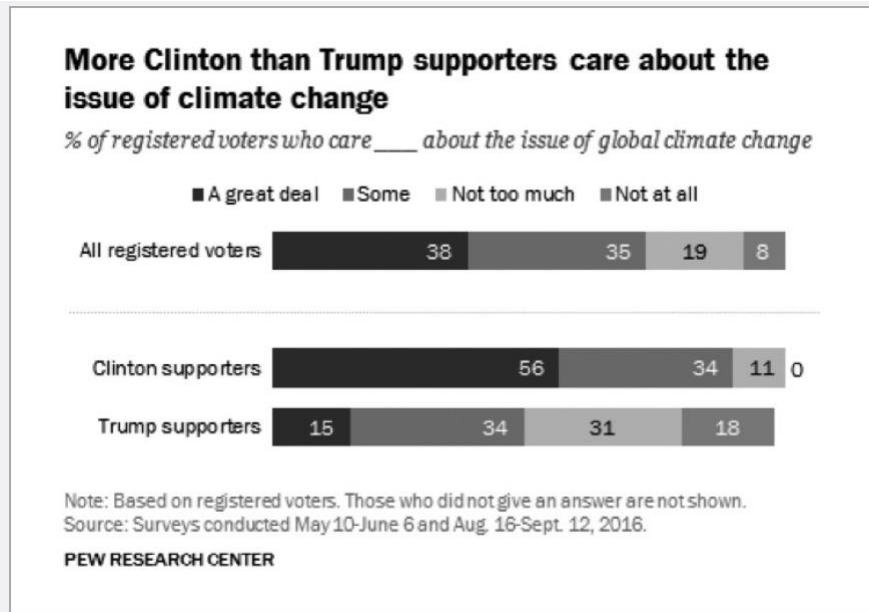


図1 / トランプ支持者とクリントン支持者の意識の違い

政権移行に向けたウェブサイトには、「エネルギー独立」についてのページ^{注7)}はあるが、「気候変動」についてはページが存在すらしない^{注8)}。

また、政権移行チームで環境保護庁（EPA）の担当には、議会に対してパリ協定を拒否するよう呼びかけ、連邦政府の土地を林業や石油やガス田の開発、石炭採掘等のためにもっと開放すべきであると主張している Myron Ebell 氏を据えると報じられている^{注9)}。「Climate Denier（気候変動自体を否定する人）」が EPA のトップになれば、当然予算措置などでも甚大な影響が及ぶだろう。

予算措置についていえば、気候変動関連の政府支出を8年間で1,000億ドル削減すると表明されている。この公約が実現されれば、クリーンエネルギー研究開発も聖域ではなくなる可能性がある。世界が気候変動に対処していくためには革新的技術開発が必要との条文がパリ協定にも盛り込まれ、COP21においては国際的な技術開発連携プラットフォームとして Mission Innovation も設立されたが、米国の積極的な貢献は望み難くなった。

注1) https://prod-static-ngop-pbl.s3.amazonaws.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL%5b1%5d-ben_1468872234.pdf?wpm=1&wpsrc=nl_daily202

- 注2) U.S. Energy Information Administration “Which states produce the most coal?”
<https://www.eia.gov/tools/faqs/faq.cfm?id=69&t=2>
- 注3) <http://www.politico.com/2016-election/results/map/president>
- 注4) <http://www.forbes.com/sites/ericmack/2016/11/11/donald-trump-says-climate-change-is-a-hoax-lets-discuss/#5d5a28f11d50>
<http://edition.cnn.com/videos/politics/2016/09/26/mobile-clinton-trump-debate-hofstra-sot-climate-change-01.cnn/video/playlists/mobile-2016-presidentialdebate-donald-trump-hillary-clinton/>
- 注5) <https://www.theguardian.com/us-news/video/2016/may/27/donald-trump-i-would-end-paris-climate-deal-video>
- 注6) <https://www.theguardian.com/environment/2016/feb/16/todd-stern-warns-republicans-against-scrapping-paris-climate-deal>
- 注7) <https://www.scientificamerican.com/article/what-do-the-presidential-candidates-know-about-science/>
- 注8) <https://www.greatagain.gov/policy/energy-independence.html>
- 注9) ワシントンポスト
https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2016/11/11/meet-the-man-trump-is-relying-on-to-unravel-obamas-environmental-legacy/?utm_term=.608564d6f409&wprss=rss_social-postbusinessonly

COP22 の動き

COP22 の交渉自体は粛々と行われた印象を持つ。しかし会場の主役はやはりトランプ氏であった。会場のそこで、米国の動向に関する勝手な見立てが飛び交っていた。米国から参加している人は繰り返しトランプ氏の政策に関する質問を受けたのだろう、ホテルから会場までタクシーを相乗りした米国・シアトル出身の女性はこちらが何かいう前に、「もうこの話をするのはうんざりなんだけど、多分あなたも関心があると思うから話すわね」と、トランプ氏が大統領になった場合懸念される事項をまくしたてた。

会場では、ミシガン大学教授や学生などが急きょトランプ政権後の米国の環境政策について議論するワークショップを開催したり、「We are still in (我々米国はまだパリ協定にいる。すなわち、離脱はさせないという意味表示であろう)」という NGO のデモンストレーションが行われたりしている。

そのような中、会期第 2 週の半ばにオバマ政権の交渉団として現地入りしたケリー国務長官は 11 月 16 日に行った演説において、「トランプ政権の政策についてはコメントする立場にない」としながらも、国民の温暖化対策の必要性に対する理解も進んでおり、国民は温暖化対策の推進を望んでいる、米国では州ごとの温暖化対策なども相当程度進められていると演説して会場の拍手を浴びた^{注10)}。また、2050 年に向けた長期目標を発表し歓迎されたが、111 頁にも及ぶこの長期目標が余命 2 か月であることは動かしがたい現実であろう。



写真1 / 「We are still in」とシュプレヒコールを繰り返す NGO

(筆者撮影)

また米国の別の交渉官は、パリ協定は発効済みであり、京都議定書のとくとは状況が異なるとコメントした。しかし冷静に考えれば、そのコメントが空虚であることは明らかだ。確かにパリ協定は発効済みであるので、そこから離脱しようとするれば4年という歳月を必要とする。しかし気候変動枠組み条約は、成立から3年以降であれば脱退通告し、1年で離脱することが条文中可能であり、当時の米国議会もそれを踏まえた上で批准を承認している。根っこから離脱してしまう可能性も考えられる。

米国関係者の前向きなコメントを拍手をもって歓迎する会場の関係者は、精神安定剤となる予定調和的なコメントを期待しており、米国交渉団はその期待に沿ったコメントをしたに過ぎないというのが筆者の受け止め方である。

日本はこれからどうすべきか

こうした米国の姿勢の変化を受けて、日本はどうすべきか。トランプ氏の政策はまだほとんど明らかにされておらず、必要以上に右往左往することは生産的ではないし、悲観する必要もない。まずは冷静にトランプ氏の政権運営を見守ることが必要だ。そもそも、日本がやるべきこと、やれることが変わるわけではない。そのうえで、日本政府および産業界に求められることを、これまでの経緯と現在の状況を踏まえて必要な視点を整理したい。

(1) ルールづくりへの積極的な貢献を

パリ協定の詳細ルール（通称ルールブック）は2018年までの間に策定されることが決まった。パリ協定の肝は透明性かつ実効性あるレビューシステムと評価手法の確立にあり、ここに日本の産業界の自主的取り組みの知見を提供することが求められる。その点はこれまでも繰り返してきた通りであるが、さらに今後具体的な削減を可能にしていくためには、産業界が業種ごとに連携して削減に取り組むセクター・アプローチが有効に機能する可能性を指摘したい。日本は今から10年ほど前にセクター・アプローチの有効性を主張したが、

タイミングが早すぎたのだろうか、国際交渉の場で受け入れられなかった。しかしそのコンセプトは、技術の実態を把握している業界ごとに各国産業界が横断的に連携し、削減に取り組むことを奨励するものであり、国連の政府間交渉よりも実態的かつ有効な対策として機能する可能性がある。日本は京都議定書採択の当時から、トップダウン・アプローチの限界を懸念し、ボトムアップ・アプローチを主張していたのであり、そのコンセプトを実現したパリ協定が発効したこのタイミングにおいて、再びセクトラル・アプローチを提唱してみるべきではないか。

(2) 技術開発に対する貢献

トランプ政権誕生による影響は、米国の排出削減努力が野心的なものにならないということだけでなく、低排出技術開発への投資停滞が懸念される。条約事務局の報告によれば、各国がカンクン合意の下で提出している2020年までの排出削減目標とパリ協定に提出する目標がすべて達成されたとしても、2°C目標は達成しえない。気候変動へのチャレンジには、革新的な技術開発を必要とすることがパリ協定の条文の中にも謳われているのである。

日本政府が数年前から主催している ICEF (Innovation for Cool Earth Forum) のような場を拡大発展させ、技術開発で世界に貢献していく姿勢を見せる必要があるだろう。



写真2 / 各国産業連盟が連携して気候変動に取り組む動きは、ここ数年急速に高まっている

(筆者撮影)

(3) エネルギーミックス達成にまずは努力

国際交渉への貢献以前に、まず自国の取り組みを着実に進めなければならない。日本の2030年26%削減目標はエネルギーミックスの達成が前提となっているが、省エネの進展や再エネの導入拡大などすべての面においてそれが容易ではないことは、本誌への寄稿でも指摘してきた通りである。

特に厳しいのは、事業環境が非常に不透明な状況に置かれている原子力であろう。既存の原子力発電所の再稼働に向けても、新規規制基準のクリア、地元合意の獲得、そして訴訟といった複数のハードルが存在する。自由化した市場においては原子力のような莫大な初期投資を必要とする電源の新設・リプレースにチャレンジする事業者は存在しなくなる。全面自由化した上で、2030年以降も日本が一定程度の原子力を必要とするのであれば補完策が必要だ。こうした議論から逃げずに取り組むことが求められる。

その際必要な視点として、エネルギー政策は国家の安全・経済の根幹にかかわる問題であることを改めて指摘したい。

石炭も天然ガスもふんだんに自国に産出する米国において、トランプ氏は「エネルギー独立」を掲げ、自国の化石燃料活用に加え、原子力をサポートする姿勢を示している。欧州委員会が2014年に発表した「Energy Union」からは、EUのエネルギー自給率が47%であること、EUのうち6か国はたった1か国（ロシア）の天然ガスに依存していること、欧州の平均的なエネルギー価格が米国よりも30%程度高いことによる産業競争力への影響などに対して、強い懸念が示されている。英国メイ政権の新たな施政方針には気候変動対策への言及はほとんどなく、関心が低下しているとされるが、来年イタリア、ドイツ、フランスなども選挙を迎える中で、自国のエネルギー安定供給・安全保障と安価なエネルギーが優先される風潮は拡大していくだろう。そのよし悪しは議論しても意味がないし、ここでは触れない。しかし、各国の政策プライオリティが自国第一主義に回帰していくなかで、わが国はどう生き残りを図っていくべきなのか、より深い議論が求められる。



写真3 / 各国の国旗がはためく会場入り口

注10) http://www.huffingtonpost.com/keith-peterman/at-cop22-in-morocco_b_13011624.html