

研究成果報告

機関名	一般財団法人 電力中央研究所
所在地	〒100-8126 東京都千代田区大手町一丁目 6 番 1 号
電話番号	03-3201-6601
代表者氏名	理事長 松浦 昌則
連絡事務担当者	社会経済研究所 エネルギーシステム分析領域 上野 貴弘
テーマ	国際秩序の変容と気候変動外交への影響
期間	2018年6月7日から2019年3月10日

1. 本研究の背景と目的

英国の EU 離脱や米国第一を掲げるトランプ政権の誕生など、昨今の情勢変化は国際協調を大きく揺るがせる一方、中国は一带一路構想を掲げて地域協力を推進し、インドはモディ政権のもとでクリーンエネルギーの促進を国際協力の下で強化している。このような国際秩序の変容は、グローバルな課題である地球温暖化政策にも重大な影響を及ぼす可能性がある。そこで、昨今の国際秩序の変容が、「パリ協定」やエネルギー環境に係る協力等に及ぼす影響、さらには今後の展望について研究を行い、わが国の気候変動外交のあり方への示唆とする。

2. 主な成果

- 米国は気候変動を取り巻く国際秩序を左右する重要プレーヤーであることから、前年度に引き続き、米国の温暖化対策に影響を及ぼす以下の動きを分析した。

(1)最高裁判事の交代について

2018年6月27日に米国連邦最高裁のケネディ判事が7月末での退任を表明した。ケネディ判事の判断は米国の温暖化対策の方向性を強く規定してきた。オバマ前政権は大気浄化法という既存法の権限を用いて、火力発電所や自動車に対する CO₂排出規制を定めたが、これが可能となったのは、2007年に最高裁が同法の下で温室効果ガスを規制可能と決定したためである。保守4名とリベラル4名で意見が分かれたが、ケネディ判事が後者につき、規制可能との判断になった。

他方、オバマ前政権の重要政策であった火力発電所への CO₂排出規制については、最高裁は2016年2月にその一時差止を認めた。このときも保守とリベラルの間で意見が割れたが、ケネディ判事は前者に同調した。差止は現在も有効であり、トランプ政権は規制緩和の手続きを進めている。

ケネディ判事の退任後は保守4名とリベラル4名となり、後任の判事が保守的な人物となれば、全体のバランスが保守側に傾くことになるが、トランプ大統領は後任として保守的とされるカバノー氏を指名した。その後、カバノー氏は上院の承認を得て、最高裁判事に就任した。

この状況においては、温室効果ガスの排出規制を巡る訴訟が最高裁に上がった場合

に規制強化を否定する判断が出やすくなる。温室効果ガス排出を既存法の下で規制可能とした 2007 年の判決を覆す判決もありうる。しかも、最高裁判事は任期が終身であるため、その影響は長期にわたる。もちろん、更なる判事の交代でバランスが戻る可能性はあるが、保守的な判事は全員 70 歳以下である一方、リベラルな判事のうちの 2 名は 80 歳前後であり、当面はリベラルな判事の方が交代の可能性が高そうである。

そして、5 対 4 の構図がこのまま定着すると、仮に 2021 年に政権が交代し、新政権がオバマ政権と同様の規制を既存法の下で定めても、最高裁で否定される可能性が高まる。

ただし、保守的とされるロバーツ最高裁長官が年々、中間的な立場に近づいており、ケネディ判事に代わり、バランス的な存在になるかもしれない。

(2)2018 年 11 月の中間選挙の影響について

2018 年 11 月 6 日に米国連邦議会の中間選挙が行われ、上院では共和党が過半数を維持したが、下院では民主党が 8 年ぶりに多数派を奪取した。同時に、36 州で知事選が行われ、7 州で共和党から民主党に知事が代わることになり、改選がなかった州も合わせると、共和党が 27 州、民主党が 23 州となった。州議会選挙においても、いくつかの州で民主党が多数派を取り戻した。この結果から想定される今後の影響は以下の通りである。

共和党の上院多数維持

連邦最高裁判事や閣僚を共和党の賛成だけで任命できる状況が続く。最高裁判事はカバノー氏の任命で保守系が多数（9 名中 5 名）となったが、残りのリベラル系 4 名のうち、今後 2 年で誰かが退任した場合、再び保守系の人物が任命されることになる。保守派が多数を占める現在の最高裁では、オバマ前政権が進めたような気候変動関連の規制等は否定される可能性が高く、保守派判事の更なる任命があればこの傾向が一層強まる。しかも、最高裁判事の任期は終身であるため、影響は長期にわたる。

民主党の下院多数奪取

下院では単純過半数で法案を可決できるため、民主党議員が結束すれば、炭素税やキャップ&トレードの導入法案を可決できる。しかし、上院で可決される見込みは無く、トランプ大統領の拒否権もあることから、仮に下院が可決しても実際上の意味はない。

他方、政府予算については、歳出法を両院と大統領の合意の下で毎年成立させなければならないことから、今後は超党派の合意形成が一層重要になる。民主党の意向が反映されやすくなるため、クリーンエネルギー関係の技術開発予算の増額やパリ協定下の緑の気候基金への拠出復活の可能性がある。

知事選の民主党躍進

トランプ大統領は 2017 年 6 月 1 日に、パリ協定からの脱退意向を表明したが、同日

に、民主党知事の州を中心として、パリ協定支持の州連合が立ち上がった。この連合に、新たに民主党知事が就任する 7 州が参加する可能性がある。中間選挙時点の連合参加州の排出量は米国全体の 25%程度だが、7 州の排出量は 12%程度であり、仮に全てが加われば、全米の約 4 割の排出量をカバーすることになる。

州の住民投票

いくつかの州ではエネルギー気候変動対策に関する住民投票も行われた。

全米の中でもグリーン色が強いと言われるワシントン州では、炭素税導入提案の住民投票が行われた。事前の報道では可決の可能性が高いと伝えられたが、反対 56%で否決された。

その他、アリゾナ州では再エネ比率拡大提案が否決されたが、ネバダ州では同様の提案が可決された。

パリ協定脱退への影響

協定の規定上、脱退を正式に通告できるのは 2019 年 11 月 4 日以降である。正式通告するかどうかは大統領権限で決めることであり、今回の選挙結果に伴う直接的な影響はない。ただし、2020 年の大統領選挙を見据えて、外交面で強硬姿勢を打ち出す可能性があり、その一環として正式脱退するかもしれない。

なお、正式脱退しても 2020 年の選挙で政権が交代した場合には、大統領権限ですぐに復帰するものと思われる。

(3)若年層の運動活発化とグリーン・ニューディール

主導権を握った民主党は気候危機に関する特別委員会の設置を決め、気候変動問題を取り上げる姿勢を鮮明にしたが、特別委設置の背景には「サンライズ・ムーブメント」という若者を中心とする団体の存在があった。

サンライズ・ムーブメントは 2017 年に立ち上げられたグラスルーツの環境団体であり、強力な気候変動対策を通じた雇用創出を「グリーン・ニューディール」として訴求している。2018 年の選挙では、主に民主党の予備選において「化石燃料産業の資金を受け取らない」と誓約した候補を支持するなど、政治にも関与した。

サンライズ・ムーブメントの支持を得た候補者の 1 人が、今回の選挙で下院議員となったアレクサンドリア・オカシオコルテス氏である。オカシオコルテス氏は、下院議員を 10 期 20 年務めたクローリー氏を予備選で破り、本選挙でも勝利した。オカシオコルテス氏も 29 歳と若い。

中間選挙直後から、オカシオコルテス氏とサンライズ・ムーブメントは、下院に特別委員会を設置して、グリーン・ニューディール法案の起草権限を与えることを求めた。その際、サンライズ・ムーブメントに加わる若者が下院民主党を率いるペロシ議員の執務室を占拠し、51 名が逮捕される騒ぎになったが、この件を契機として、メディアで取り上げられるようになり、「グリーン・ニューディール」という要求と合わせ

て注目の的になった。

ペロシ氏はサンライズ・ムーブメントの要求を踏まえ、法案の審議権限を有さない特別委員会の設置を提案した。他方、民主党議員の中には、特別委員会の設置自体に懐疑的な意見も根強かった。党内での調整が行われた結果、法案の審議権限と証人の召喚権限を有さない「気候危機特別委員会」を設置しつつ、エネルギー商業委員会などの既存の委員会でも、気候変動対策を扱うことになった。

オカシオコルテス氏とサンライズ・ムーブメントの要求はグリーン・ニューディール法案を起草する特別委員会の設置であり、今回の決着はその要求通りではなかった。しかし、気候変動対策を求める若年層の運動の影響力を示す結果となり、来年の大統領選挙に向けて、その勢いはさらに増しそうである。

- 前年度に引き続き、中国の一带一路構想やグリーンファイナンス等に関する文献調査を行った。
- 気候変動を含む様々な国際問題において、国家間の取組みを補完し、国際秩序・ガバナンスに寄与するものとして、非国家主体（non-state actor）の取組みへの関心が高まっている。そのような取り組みの1つとして、企業による情報開示、特に長期的なシナリオ分析の開示に注目し、石油メジャーによる2°Cシナリオ分析の内容を調査した。その結果、①石油メジャーは株主総会決議などを通じた投資家からの圧力を呼応して、2°Cシナリオ分析を公表していること、②企業間で分析方法に多少の違いがあるものの、2°Cシナリオにおける原油の需要減少スピードよりも、生産設備への追加投資を行わない場合の生産減少スピードの方が速いことから、原油生産への追加投資が正当化されるという論理構成をとっていることが分かった。

以上の成果について、参考資料を別添する。

3. 示唆

トランプ政権がパリ協定からの脱退や国内施策の見直しなど、気候変動対策を弱める一方、2018年11月の中間選挙で連邦議会下院の多数派を奪取した民主党は、2020年の大統領選挙をにらみつつ、グリーン・ニューディールなどの新たな気候変動対策を検討している。また、中国が一带一路構想の下で進める海外エネルギーインフラ関連の輸出・投資は依然として規模が大きい。他方、非国家主体の取組みへの注目度は年々、高まっている。日本の気候変動外交にとっては、①気候変動を巡る国際秩序を左右する米国に対して、パリ協定へのつなぎとめを働きかけつつ、2020年の大統領選挙に向けた流動的な情勢を的確に把握すること、②一带一路や非国家主体の役割強化など新たな秩序・ガバナンスにどのように対応すべきかといった課題が生じていると言えよう。