

気候変動問題に関する政策アイデアの共有と対立：米国政府、議会、州政府、民間レベルにおける多角的取り組み

小 尾 美千代

- 1．問題の所在
- 2．気候変動問題をめぐる政策アイデア
- 3．米国における気候変動問題への取り組み
 - 3-1 プッシュ政権の気候変動政策
 - 3-2 米国議会での気候変動問題をめぐる議論の展開
 - 3-3 州政府による取り組み
 - 3-4 民間レベルでの取り組み
- 4．気候変動問題の位置付けと多角的な取り組みに関する考察
- 5．結びにかえて

1．問題の所在

1997年12月に京都で開催された国連気候変動枠組条約(United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC)の第3回締約国会議(COP3)において京都議定書が採択されてから10年が経過した。京都議定書では、先進国の温室効果ガス排出量について法的拘束力のある数値目標が各国ごとに設定され、2008年から2012年までの第一約束期間に、1990年(削減基準年)の排出量から日本は6%、米国は7%、EUは8%の削減が約束された。2008年から第一約束期間が始まるのを前にして、国際社会における地球温暖化問題への関心はより一層、高まっている一方で、京都議定書は採択から7年を経て2005年2月にようやく発効し

たものの、米国とオーストラリアが離脱したことに加えて、中国やインドを含めた発展途上国にはそもそも削減義務はないことから、削減対象は世界の排出量の3割程度に止まっており、温暖化防止に対する効果は疑問視されている。そのため、最近では京都議定書が期限切れとなる2013年以降の枠組みをめぐる、様々なレベルで議論が行われており、2007年9月22日からは国連本部で70カ国の首脳を含む約160カ国の代表が参加して、気候変動問題に関するハイレベル会合が開かれた。また、これに続いて27日からは、世界の温室効果ガス排出量の約90%を占める16カ国と欧州連合(EU)代表が参加した主要排出国会議が米国政府の主催で行われたように、「ポスト京都(議定書)」が重要な議題となっている。地球温暖化に関しては、他にもG8(主要先進国会議)やAPECなどの複数の枠組みで協議されているが、「ポスト京都」がどのような枠組みになるにしても、主要排出国の参加は効果的な枠組みにとって非常に重要な条件になることは確かであろう。

この点で注目されるのが京都議定書には参加していないものの、温室効果ガスの二大排出国となっている米国と中国の動向である。2004年時点で二酸化炭素に換算した米国と中国の排出量は世界全体の40.2%を占めており、3位であるロシアの排出量の割合が6.0%であることと比較しても、これら二カ国がいかに多くの温室効果ガスを排出しているかがわかる¹。特に中国については、2007年6月にオランダ環境評価機関(the Netherlands Environmental Assessment Agency : MNP)が2006年の中国の二酸化炭素排出量が初めて米国を上回り、世界一になったと発表した²。中国だけではなくインドやブラジルなど、急速に経済成長を遂げている発展途上国を中心として温室効果ガス排出量やその世界的な割合は増加しているものの、多くの発展途上国は温暖化対策の責任は主に先進国が負うべきであるとして、排出量削減には消極的である。他方で、米国政府は排出量が増加している発展途上国を含め

¹ 日本エネルギー経済研究所 計量分析ユニット編 『EDMC/エネルギー・経済統計要覧2007年版』2007年。

² The Netherlands Environmental Assessment Agency, "China now no. 1 in CO₂ emissions; USA in second position," *Press release*, 19 June, 2007
(<http://www.mnp.nl/en/service/pressreleases/2007/20070619Chinanowno1inCO2emissionsUSAinsecondposition.html>) 2007/10/2アクセス。

た取り組みでなければ経済に悪影響をもたらすだけで効果は期待できないとして、京都議定書への離脱を行っている。とはいうものの、米国の積極的な関与なしに主要排出国である発展途上諸国が積極的にこの問題に取り組むことは期待できないだろう。その意味で米国の地球温暖化政策は米国内における温室効果ガス削減に止まらず、国際社会全体での対応の行方に大きく影響を及ぼすものであり、今後の動向が注目されている。

これまで、京都議定書からの離脱に象徴されるように、米国は地球温暖化対策に非常に消極的と見られてきた。京都議定書からの離脱を決定したブッシュ政権だけではなく、そもそも1997年6月に上院議会では京都議定書の批准を実質的に拒否する「バード・ヘーゲル決議(S. Res. 98)」が95対0の全会一致で採択されていた³。また、ブッシュ政権が温室効果ガスの削減策に対して消極的な要因の一つとして、石油産業からの影響力がしばしば指摘されているが、世界最大の民間石油会社であるエクソン・モービル(ExxonMobil)社の英国法人に対しては、2006年9月に英国王立協会(The Royal Society)が公開書簡を出している。その書簡の中で王立協会は、エクソン・モービル社の気候変動に関する見解を「不正確かつ誤解を招く」ものとして批判し、さらに、地球温暖化に対する「懐疑論」を強く支持している39のシンクタンクに2005年の1年だけで290万ドルの寄付を行っていることも批判している⁴。

このように、米国では行政府、議会、民間企業などの様々なレベルにおいて積極的な地球温暖化対策に後ろ向きの状態にあったと言える。しかしながら、ここ数年、特に2006年の中間選挙以降、気候変動関連の公聴会が議会で開かれたり、新聞やTVニュースなどのメディアでも取り上げられたりする機会が増加しており、米国内では地球温暖化に対する関心が高まってきている。2006年の中間選挙では上下両院ともに民主党が勝利を収め、それまでの共和党優位だった状況から大きく変化

³ S. Res. 98, 12 June 1997. *Proceedings of the 105th Congress First Session Report*, No. 105-54.

⁴ David Adam, "Royal Society tells Exxon: stop funding climate change denial," *The Guardian*, September 20, 2006
(<http://www.guardian.co.uk/environment/2006/sep/20/oilandpetrol.business>) 2007/9/20アクセス。

したことに加え、2008年の大統領選挙を前にして民主党が気候変動問題への積極的な取り組みを主張することで共和党との違いをアピールしている側面も見受けられる。2007年1月から開かれている第110議会では、7月中旬までの間に気候変動や温室効果ガス排出に関する法案や修正法案、決議案が125以上提出され、公聴会も105回以上開催されている⁵。

特に注目されるのは州レベルや民間レベルでの取り組みの活発化、積極化である。州レベルでは2000年1月以降、3分の1以上の州で温室効果ガス削減を意図した法律や政令(executive order)が成立しているが、最近では地域ごとに州レベルでのキャップ・アンド・トレード型の排出量取引制度が形成されていることに加えて、独自に温室効果ガス削減目標を設定する州も増加している⁶。

キャップ・アンド・トレード型の排出量取引とは、発電所や企業など個々の排出アクターに対して、二酸化炭素や温室効果ガスなど対象となるガスの排出許容量の上限(キャップ)となる排出枠が設定され、排出枠よりも少ないレベルにまで排出量を削減した参加アクターは、その余剰分を売却することができ、逆に排出枠以内にまで排出量を削減できなかった排出アクターはその分を購入する仕組みのことである。多くの場合、参加アクターは排出量をキャップ以下に削減することが義務付けられることから、経済メカニズムを利用した強制的な排出量削減の制度として注目されている。

キャップ・アンド・トレード型の排出量取引は欧州を中心に政府による導入例が見られるが、米国ではシカゴに民間の取引市場が開設されており、後述のように、特に最近の取引量は急増している。また、民間レベルでの気候変動問題への取り組みとしては、米国の主要企業と環境系シンクタンクによって構成される「米国気候活動パートナーシップ(United States Climate Action Partnership: USCAP)」が注目を集めている。USCAPは2007年1月に報告書を公表し、かなり厳格な排出量

⁵ 松山貴代子「第110議会に提出されている気候変動法案(米国):上院法案の比較と各界の反応」『NEDO 海外レポート』1005号(2007年8月15日)80-85頁。

⁶ Barry G. Rabe, *Statehouse and Greenhouse: the emerging politics of American climate change policy*, Brookings Institution Press: Washington DC, 2004.

削減目標を設定した上で、連邦政府や議会に対して、全米統一ルールに基づく排出量取引制度の早期導入を要請したのである。その後も米国の三大自動車メーカーがUSCAPに参加するなど、参加メンバーが増加しているだけでなく、大企業が多く参加していることからその活動が注目されている⁷。

このように、今日の米国社会では様々なレベルにおいて気候変動問題に対する積極的な対応が見られるようになってきているが、その一方で、現在のブッシュ政権期には政府の政策は大きく変化しないだろうとの見方もあり、温室効果ガス削減に反対する強硬派も政権内部や議会において少数派になったわけではない。また、州レベルでも温暖化対策に消極的な州もまだ見受けられる。それでも、かつて上院において京都議定書の批准が全会一致で否決された状況と比較すれば、社会全体が大きく変化してきていることは確かであろう。それでは、なぜこのような変化が生じてきたのだろうか。特に、かつて全会一致で京都議定書の批准を否決した議会では、いつごろから、どのように気候変動問題に対する見解が変化してきたのだろうか。また、気候変動問題に関して意見が対立している要因は何であろうか。さらに、議会や州レベル、民間レベルでの地球温暖化対策への積極的な対応は連邦政府の政策に対してどのような影響を与えているのだろうか。本稿ではこれらの問題について、気候変動問題の多面的特徴に注目し、政策アイデアの観点から考察することを目的とする。

以下では、まず、気候変動問題をめぐる政策アイデアについて整理し、その上で主にブッシュ政権期における行政府、議会、州、民間のそれぞれのレベルにおける地球温暖化への対応の変化を分析する。これらの分析をふまえて、地球温暖化問題をめぐって対照的な立場が併存している要因と、それぞれの領域における変化が特に行政府に与える影響について考察する。気候変動問題をめぐる政策アイデアの変容を明らかにすることで、今後も様々な枠組みにおいて協議されるであろう、国際社会での取り組みを分析する際の手がかりとしたい。

⁷ USCAP のウェブサイト: <http://www.us-cap.org/>

2. 気候変動問題をめぐる政策アイデア

気候変動問題の中心的な課題は地球温暖化であるが、これは地球の気候体系というグローバルな共有資源(commons)をめぐる問題であり、競合性と非排他性を特徴とする準公共財、すなわち、特定の利用者の行為(温室効果ガスの大量排出)による悪影響は全体に及ぶが、そうした利用者を排除できない財をめぐるガバナンスの問題である⁸。地球温暖化による影響に関しては、IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change: 気候変動に関する政府間パネル)の第2作業部会が2007年4月に報告書を発表しているが、それによると、海面上昇による洪水被害、絶滅する生物種の増加、食糧生産性の変化、熱波・洪水・干ばつによる罹病と感染症被害の増加などが予想されている⁹。

他方で、2007年2月に公表されたIPCCの「自然科学的根拠(Physical Science Basis)」を主題とする第1作業部会による第4次評価報告書では、地球温暖化が進行していることが断定され、その原因に関しては、「人為起源の温室効果ガスの増加によってもたらされた可能性がかなり高い」とされた¹⁰。京都議定書で削減対象となっている温室効果ガスは、二酸化炭素、メタン、一酸化二窒素¹¹、HFC類(ハイドロフルオロカーボン類)、PFC類(パーフルオロカーボン類)、SF₆(六ふっ化硫黄)であるが、このうちおよそ60%を占める二酸化炭素の排出削減が地球温暖

⁸ 坂口功「地球環境問題とグローバル・ガバナンス」『国際問題』No.562、2007年6月、37～50頁。

⁹ 文部科学省、経済産業省、気象庁、環境省(報道発表資料)「気候変動に関する政府間パネル(IPCC)第4次評価報告書 第2作業部会報告書(影響・適応・脆弱性)の公表について(確定版)」2007年4月。Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability—Summary for Policymakers*, April 2007 (<http://www.ipcc-wg2.org/>).

¹⁰ “Most of the observed increase in globally averaged temperatures since the mid-20th century is very likely due to the observed increase in anthropogenic greenhouse gas concentrations.”

(Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: The Physical Science Basis—Summary for Policymakers*, February 2007, p.10; <http://www.ipcc-wg2.org/>) 「可能性がかなり高い(very likely)」とは90～95%の確実性を意味するものであり、2001年に公表された第3次評価報告書での「可能性が高い(likely)」(確実性は66～90%)という表現よりもさらに進んだものとなっている。

¹¹ 「亜酸化窒素」とも言われる。

¹² (財)日本エネルギー経済研究所『平成16年度地球温暖化対策技術開発等委託調査 地球温暖化対策関連データ等に関する調査』2005年3月、1-1～1-3頁。

化対策の中心となっている¹²。二酸化炭素は主に石油や石炭といった化石燃料の燃焼によって排出されることから、地球温暖化問題はエネルギー問題と深く関連している。化石燃料による発電を中心とするエネルギー消費を抑制したり、相対的にコストが高い代替燃料の利用を増加したりすることは経済的な負担が大きいと見なされていることに加えて、エネルギー確保は安全保障にとっても重要な問題である。そのため、温室効果ガスの排出量削減に対しては、エネルギー政策の観点から消極的な見解が示されることが少なくない。

また、気候変動対策に関しては、時間的な枠組みも問題を位置付ける上では非常に重要である。すなわち、地球温暖化によって自然環境、食糧生産、公衆衛生、居住環境などへの大きな被害が想定されているが、これらは将来的なコストであり、その対策を担うアクターにとっては、温室効果ガスを削減するために必要な現在のコスト負担の方が重要な問題となることが多い。加えて、気候変動やその影響に関する予測に関しては、予測である以上ある程度の不確実性をともなうことは避けられず、こうした不確実性も現在のコスト負担を避ける要因となっている。しかしながら、同時に、将来的に地球温暖化が深刻化するほど、それによる被害や対応する際のコストも大きくなるために、今のうちに対応しなければ問題に対処するコストはさらに大きくなってしまおうとの見方もある。

このように、多くの領域に関連している気候変動問題への対応に関しては、どのような問題として位置付け、どのような時間軸でコストや利益を捉えるかが大きな鍵となるだろう。そこで、次節以降では、米国社会における行政府、議会、州政府、民間企業による対応を概観し、それぞれがどのように気候変動問題を捉えているのかについて検討する。

3．米国における気候変動問題への取り組み

3-1 ブッシュ政権の気候変動政策

ジョージ・W・ブッシュ大統領は、2000年の大統領選挙戦において、発電所から排出される二酸化炭素の削減を公約としていたものの、就任後まもなくその政策は大きく変化した。その変化が表面化したのは、2001年3月下旬に発表された京都

議定書からの離脱であった。フィッシャー(Ari Fleischer)報道官は会見で、「ブッシュ大統領は京都議定書を支持していない」と明確に述べ、さらに、上院でのバード・ヘーゲル決議や、京都議定書の成立には55カ国の批准が必要なことから、京都議定書は効果的な条約ではないことを離脱の理由として説明した¹³。

ブッシュ政権の気候変動政策は2002年2月に「気候変動イニシアティブ(Global Climate Change Initiative)」として発表された。その主な内容は、2012年までに温室効果ガスの単位当り排出量(Greenhouse gas intensity)を2002年よりも18%削減することであった。温室効果ガスの単位当り排出量は「原単位」と表記されることもあるが、GDP単位当りの温室効果ガスの排出割合を示したものである。気候変動に関する活動を行っているシンクタンクであるピューセンター(Pew Center)¹⁴が行った「気候変動イニシアティブ」の分析によると、目標が達成されたとしても2012年までに温室効果ガスの絶対的排出量は12%増加し、それは京都議定書での基準年である1990年よりも30%の増加にあたるという。そもそも、GDP単位当りの排出量は、エネルギー効率の改善、新たな情報通信技術の導入、重工業から低エネルギー集約産業への転換などの結果、過去20年間以上にわたって減少傾向にあり、1980年代は21%、1990年代は16%減少していた。「気候変動イニシアティブ」で目標として掲げられている「2012年までに単位当り排出量を18%削減」とは結局のところ、これまでの減少傾向と同程度であるという点で「現状維持(business as usual: BAU)」の目標にすぎないものであった¹⁵。

また、「気候変動イニシアティブ」と同時に発表された「クリア・スカイ・イニシアティブ(Clear Skies Initiative)」では、発電所から排出される三大汚染物質である窒素酸化物、硫黄酸化物、水銀を2018年までにそれぞれ約70%削減することが目標として設定され、そのための手法としては、キャップ・アンド・トレード方式

¹³ The White House, *Press Briefing by Ari Fleischer*

(<http://www.whitehouse.gov/news/briefings/20010328.html#KyotoTreaty> 2007/9/5アクセス)

¹⁴ ピューセンターのウェブサイト: <http://pewclimate.org/>

¹⁵ Pew Center, *Analysis of President Bush's Climate Change Plan*,

(http://pewclimate.org/policy_center/analyses/response_bushpolicy.cfm 2007/9/10アクセス)

による排出量取引が導入されることとなった¹⁶。その一方で、このような強制的な手法は温室効果ガスの削減に対しては導入されず、企業による自主的な取り組みと技術開発を中心とする対策となった。ブッシュ政権は自らの気候変動政策を「現実的かつ成長志向の取り組み」¹⁷としたように、温室効果ガスの削減による地球温暖化対策よりも自国の経済発展が優先された。国連気候変動枠組条約の締結国に対して提出が義務付けられている報告書である「米国の気候活動報告書2002 (U.S. Climate Action Report 2002)」には、「経済発展が地球環境を保護する鍵である」と記されている。さらに、ブッシュ大統領自身も「気候変動イニシアティブ」を発表した際のスピーチで、「経済成長が環境に優しい技術開発に対する投資を拡大させる上で重要であり、その点で環境保全にとっての鍵である」と述べた他、「我が国は経済成長をしなければならない(Our nation must have economic growth.)」と主張し、経済成長は「問題ではなく解決策」との認識を強調した¹⁸。

実際に、ブッシュ政権の気候変動政策には技術開発や民間の自主的な取り組みを中心とする経済支援策が多くを占めている。ブッシュ政権の気候変動政策を概観するにあたって、行政管理予算局(Office of Management and Budget : OMB)が2007年5月に議会に提出した、気候変動に関する連邦政府予算についての報告書で用いられている分類が参考になる。同報告書では国内および国外向けの気候変動対策が4つに分類されている¹⁹。4つの分類とは、「気候変動に関する科学」、「気候変動に関する技術」、「国際支援」、「エネルギー税規定(Energy Tax Provision)」である。このうち「気候変動に関する科学」の中核をなすのは「気候変動科学プログラム(Climate Change Science Program : CCSP)」²⁰である。CCSPは、NASA(米

¹⁶ The White House, *Fact Sheet: President Bush Announces Clear Skies & Global Climate Change Initiatives* (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/20020214.html>) 2007/8/23アクセス。

¹⁷ The White House, *Key Bush Environmental Accomplishments* (http://www.whitehouse.gov/infocus/environment/key_bush_environmental_accomplishments.pdf) 2007/6/1アクセス。

¹⁸ The White House, *President Announces Clear Skies & Global Climate Change Initiatives* (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/20020214-5.html>) 2007/8/23アクセス。

¹⁹ Office of Management and Budget, *Federal Climate Change Expenditures Report to Congress*, May 2007 (http://www.whitehouse.gov/omb/legislative/fy08_climate_change.pdf) 2007/6/12アクセス。

以下、予算の数値はこの報告書を参照した。

²⁰ 米国気候変動科学プログラムのウェブサイト: <http://www.climatescience.gov/>

国航空宇宙局)、全米科学財団(National Science Foundation : NSF)、米国海洋大気庁(National Oceanic and Atmospheric Administration : NOAA)など13の省庁が中心となって気候変動をめぐる不確実性や気象観測システムなどに関する研究を実施しており、2006年度に気候変動対策として支出された総額58億7600万ドルのうち、16億9100万ドル(28.8%)が支出された。

また、気候変動に関する技術については複数の省庁における気候変動に関する調査研究を調整する役割などを果たす「気候変動技術プログラム(Climate Change Technology Program : CCTP)」²¹を中心に、予算総額の47.5%にあたる27億8900万ドルが支出された。気候変動関連予算の半分近くを占めているだけあって、このプログラムでは様々な技術開発の研究開発プロジェクトが行われている。例えば、エネルギー源に関する研究開発としては、「燃料電池イニシアティブ(Hydrogen Fuel Initiative)」²²、「炭素隔離(Carbon Sequestration)」²³、炭素隔離プログラムの一環でもあり、二酸化炭素を排出しない石炭発電所の開発を目的とする官民共同事業の「フューチャー・ジェン(FutureGen)」、主に燃料電池自動車の開発やインフラ整備に関するインフォーマルな官民パートナーシップである「フリーダム CAR と燃料パートナーシップ(FreedomCAR and Fuel Partnership)」²⁴などが挙げられる。また、官民のパートナーシップとしては他にも、電力会社や石油業界、自動車や鉄鋼などの重化学工業といったエネルギー集約型の産業との自主的な行動プログラム

²¹ 米国気候変動技術プログラムのウェブサイト: <http://www.climatechange.gov/>

²² 再生可能資源、原子力、化石燃料からの水素生成や水素の備蓄、安全性、インフラ整備、さらには燃料電池に関する研究開発や基礎研究などが行われる
(http://hydrogen.gov/thepresidentshydrogen_fi.html)

²³ このプログラムでは化石燃料から排出される二酸化炭素の回収、貯留、隔離などが対象となっており、「炭素隔離リーダーシップ・フォーラム」_ク、「地域隔離パートナーシップ」_ク、「FutureGen プロジェクト」_ク、「炭素隔離中核プログラム」からなる

(<http://www.fossil.energy.gov/programs/sequestration/>)

²⁴ CAR : Cooperative Automotive Research. メンバーはエネルギー省、エネルギー企業(BP America, Chevron Corporation, ConocoPhillips, Exxon Mobil Corporation, Shell Hydrogen(US)、米国自動車研究協議会(the U.S. Council for Automotive Research: USCAR)メンバー(ダイムラー・クライスラー、フォード、GM)。本プログラムの詳細についてはエネルギー省のウェブサイトを参照
(<http://www.leere.energy.gov/vehiclesandfuels/about/partnerships/freedomcar/index.html>)

²⁵ VISION: Voluntary Innovative Sector Initiatives. Climate VISION のウェブサイト:
<http://www.climatevision.gov/>

である「気候 VISON パートナースhip (Climate VISION Partnership)」²⁵や、企業による自主的な温室効果ガス排出量の報告や長期的な排出削減目標の設定を中心とする「気候リーダーズ (Climate Leaders)」²⁶が活動を行っている。

「国際支援」としては、発展途上国によるエネルギー効率の改善、再生可能エネルギーの利用、土地利用や森林利用を通じた気候変動対策に対する支援が行われており、2億4900万ドルが支出された他、税金に対する優遇措置としては、エネルギー効率の向上や代替エネルギーの技術など、温室効果ガスの削減に関する技術開発への投資に対して、11億6000万ドルが支出された。このように米国政府の「気候変動政策」の多くはエネルギー開発や科学技術に関連したものであり、また、そうした対策が経済成長を促進するものであることが強調されている。

3-2 米国議会での気候変動問題をめぐる議論の展開

京都議定書の批准が全会一致で否決された「バード・ヘーゲル決議」は、IPCCの第3回締約国会議(京都会議)が1997年12月に開かれる直前の6月に可決された。同決議では、「発展途上国に対しても温室効果ガスの削減を義務付けない限り、あるいは、米国経済に多大な負担を与える場合には、IPCCの附属書I国(先進国)に対してのみ温室効果ガスの削減を義務付けるような京都議定書を批准すべきではない」とされた。このように、反対の主な理由は、温室効果ガスの削減を一部の排出国に対してのみ義務化する方法は経済的なコストに比して効果が期待できないという、京都議定書の有効性にあった。発展途上国が温室効果ガスの排出削減の義務を負っていないことは事実であるが、上院が全会一致で京都議定書の批准や経済的負担が生じる取り組みを否定したことは国際社会に大きな衝撃を与えた。

このような党派を超えた消極的な姿勢に変化が見え始めたのはブッシュ大統領が就任した2001年以降のことであり、上院において温室効果ガス削減を義務付ける法案が初めて審議されたのは2003年のことであった。この「2003年気候管理法案 (Climate Stewardship Act of 2003)」(S. 139)は、エネルギー、運輸、製造業などを

²⁶ 気候リーダーズについての環境保護庁のウェブサイト：<http://www.epa.gov/climateleaders/>

対象として、排出量取引制度によって温室効果ガスの排出量を2010年までに2000年水準にすることを義務付けた法案であり、アリゾナ州選出のマケイン(John McCain)上院議員(共和党)とコネチカット州選出のリーバーマン(Joseph Lieberman)上院議員(民主党²⁷)によって提出されたことから「マケイン・リーバーマン法案」とも呼ばれている。

この法案をめぐる上院での審議は、1997年のパード・ヘーゲル決議以来の重要なものとなった。「2003年気候管理法案」はブッシュ政権による気候変動戦略と異なり、自主的な取り組みではなく、市場メカニズムを利用した排出量取引制度を通じた温室効果ガスの排出削減を義務化するものであり、また、経済規模との相対的な排出量ではなく、絶対的な排出量を対象としている点に大きな特徴がある。この法案に対して、ブッシュ政権は行政府見解(Statement of Administration Policy)を発表し、強い反対を表明するとともに、パード・ヘーゲル決議にも反しているとして法案を成立させないように上院に対して呼びかけた。その理由として経済的な悪影響が強調されており、この法案に従って排出量取引が開始されると一世帯当りのエネルギー料金は年間444ドル増加し、電力や天然ガスの価格が2025年には50%値上がりするとエネルギー省エネルギー情報局による試算が示された。さらに、こうした政策は雇用にも多大な影響を与え、2012年には60万人の職が失われるとの見通しも紹介された。その上で、気候変動問題への対応としては、2002年の気候変動戦略に基づいた、自主的な取り組みを中心とする経済成長を阻害させないブッシュ政権のアプローチが有効であるとの見解が示された²⁸。

これに対して、リーバーマン議員は上院本会議において、気候変動問題を経済・国民の健康・環境にとっての脅威としてとらえ、気候変動への対応が何も取られない場合に米国が被るコストは年間1500億ドルになるとして、排出削減策を遅らせることの方が米国社会にとって経済的に不利益になると主張した。また、マケイン議

²⁷ リーバーマン議員は2006年の中間選挙の際に民主党からの指名を獲得できずに「無所属」となったが、選挙では当選し、現在の第110議会では「独立系民主党(Independent Democrat)」としている。

²⁸ “Statement of Administration Policy, S. 139-Climate Stewardship Act of 2003

(Senator Lieberman (D-CT) and 8 co-sponsors),” October 29, 2003

(<http://www.whitehouse.gov/omb/legislative/sap/108-1/s139sap-s.pdf> 2007/4/20アクセス).

気候変動問題に関する政策アイデアの共有と対立：米国政府、議会、州政府、民間レベルにおける多角的取り組み

員は、ブッシュ大統領の指示により作成された全米科学アカデミー(National Academy of Science：NAS)による気候変動に関する報告書に基づいて、気候変動の原因は人為的活動にあるとの科学的コンセンサスにもかかわらず、科学的な不確実性を強調している同政権を批判した。そして、後述するように、北東部諸州が二酸化炭素の排出量取引制度を形成していることを根拠に、経済的コストが高いとの批判は当たらないとの見解を示した。しかしながら、この法案は投票の結果、43対55で否決された²⁹。

その後、この法案は2005年2月10日に「2005年気候管理法案(Climate Stewardship Act of 2005)」(S.342)として再び提出された。さらに、その内容を拡大し、上院本会議で審議予定であったエネルギー法案(Energy Policy Act of 2005)に対する修正法案(S.Amdt.826 to H.R.6)として再提出されたものの、結局、2005年6月22日に38対60で否決された³⁰。しかし、その翌日、民主党のピンガマン(Jeff Bingaman)上院議員(ニューメキシコ州)は共和党のドミニッチ(Pete Domenici)エネルギー資源委員会議長(ニューメキシコ州)を共同提案者としてエネルギー法案への修正案として、温室効果ガスに対する強制力のある排出制限の設定を求める決議(S. Res. 866)を提出した。その内容は、「議会は温室効果ガス排出に対し、市場メカニズムに基づいた強制力のある制限とインセンティブをもたらす包括的かつ効果的な国家計画を制定すべき」というものであった。ピンガマン議員は、「上院には1997年の京都議定書に強硬に反対した投票記録が残っているからこそ」、単なる決議案にすぎないとしても排出量を抑制し、排出率を低減させ、固定させることになるであろう何らかの強制的なシステムを形成すべきと合意することは重要な意味を持つ、と主張した。そして、京都議定書に反対したことは、深刻な気候変動問題に対して対応すべきでないとしているわけではなく、上院として責任ある行動を取るためには強制的に排出量を制限する必要がある、こうした取り組みは早いほうが望

²⁹ 松山貴代子、Stephen Loiaconi「米気候管理法案、上院本会議で審議：その概要と波紋 Climate Stewardship Act」『NEDO 海外レポート』919号、2003年11月12日。

³⁰ NEDO ワシントン事務所「デイリーレポート 2005年2月前半分」
(<http://nedodcweb.org/dailyreport/2005-2-1.html>) 2007/9/10アクセス。

ましく、行政府に対してこのような見解を受け入れるように説得することもできる、と述べた。これに対して、共和党のインホフ(James Inhofe)上院議員(オクラホマ州)は強く反発したものの、エネルギー資源委員会のドミニッチ議長が共同提案者としてこの決議を支持していたことから投票が行われることとなり、この決議案は53対44で可決された³¹。

さらに、2006年5月には、全ての主要な排出国による削減体制を確立するために、国連気候変動枠組条約に基づいた協議に参加することを要求する、「バイデン・ルーガー決議(Lugar-Biden Climate Change Resolution)」(S.Res.312)が上院外交委員会において9対4で可決された。この決議案はデラウェア州選出のバイデン(Joseph R. Biden, Jr.)議員(民主党)とインディアナ州選出のルーガー(Richard G. Lugar)外交委員会委員長(共和党)によって提出されたもので、気候変動問題への積極的な対応は米国経済にとって利益をもたらし、エネルギー安全保障も強化されると位置付けられた。また、他国の動向にも言及されており、すでに他の先進諸国では温室効果ガスの排出を削減する方策が開始されている結果、米国の企業は急速に拡大している気候変動関連分野において競争上不利になっていることも指摘された³²。

上述のように、2006年の中間選挙では上下両院において民主党が過半数を超える議席を獲得したことから、それまで両院で共和党が与党であった状況が一変した。新たに民主党が与党となった第110回議会においては、2007年1月の開会後まもな

³¹ Richard M. Jones, "Shift in Senate Thinking on Climate Change," *FYI: The AIP Bulletin of Science Policy News*, No. 114, July 26, 2005

(<http://www.aip.org/fyi/2005/114.html> 2007/9/12アクセス; William A. Pizer, "Climate Change Policy in the United States 2006," *bridges*, vol. 9, April 2006; US Senate Committee on Energy and Natural Resources Press Release, "Profound Shift in the Politics of Climate," June 22, 2005

(http://energy.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressReleases.Detail&PressRelease_id=234715&Month=6&Year=2005&Party=0 2007/9/12アクセス。

³² *The Lugar-Biden climate change resolution* (S.Res.312) as passed by the Senate Foreign Relations Committee on May 23, 2006 (http://www.pewclimate.org/what_s_being_done/in_the_congress/s_res_312.cfm 2007/8/28アクセス; Pew Center Press Release "The Lugar-Biden Climate Change Resolution (Senate Resolution 312),"

(<http://www.pewclimate.org/docUploads/S%20Res%20312%20as%20passed%20by%20SFR%20May%2023%2006.pdf> 2007/8/28アクセス; 「バイデン・ルーガー決議案」

(http://www.env.go.jp/earth/report/h19-01/04_ref02.pdf 2007/8/28アクセス。

く、「公正で効果的な国際的約束(Commitments)の交渉を通じて米国が地球規模の気候変動に取り組む必要性に関する上院の意見表明」と題する決議案(S. Res. 30)がバイデン議員を中心に外交委員会に提出され、2007年8月26日現在の賛同者は28人を数えている。また、キャップ・アンド・トレード型の排出量取引による温室効果ガスの抑制を目的とした気候変動法案も多く提出されている。上院に提出されている法案は、「マケイン・リーバーマン法案(S.280)」、「ボクサー・サンダース(Boxer-Sanders)法案(S.309)」、「カーパー・フェインスタイン(Carper-Feinstein)法案(S.317)」、「ケリー・スノー(Kerry-Snowe)法案(S.485)」、「アレクザンダー・リーバーマン(Alexander-Lieberman)法案(S.116)」、「カーパー法案(S.1177)」、「サンダース法案(S.1201)」、「ピンガマン・スペクター(Bingaman-Specter)法案(S.1766)」の8つであり、下院に提出されている法案は、「オルバー・ギルクレスト(Olver-Gilchrest)法案(H.R.620)」と「ワックスマン(Waxman)法案(H.R.1590)」の2つである³³。

ここでは全ての法案の細かい比較は行わないが、例えば、上院のボクサー・サンダース法案と下院のワックスマン法案ではいずれも排出削減目標が2050年までに1990年レベルよりも80%削減とかなり意欲的な内容となっているが、このうち、2010年から2050年にかけて毎年2%ずつ排出量を削減させることを中心とするワックスマン法案に対しては、賛同者が127人を数えており、その中には2名の共和党議員も含まれている³⁴。

その一方で、これらのエネルギー法案に関しては、義務的な排出キャップ(上限)を導入しない限り、今後30年間に米国の温室効果ガスの排出増加を抑制することはできないとの見方が環境系シンクタンクの「エンバイロンメンタル・ディフェンス(Environmental Defense)」から発表されている。それによると、これらの法案では

³³ 松山「第110議会に提出されている気候変動法案」; S. RES. 30 “Expressing the sense of the Senate regarding the need for the United States to address global climate change through the negotiation of fair and effective international commitments.”

³⁴ コネチカット州選出のシェイズ(Chris Shays)議員とニュージャージー州選出のロバイオンド(Frank LoBiondo)議員。以下の資料も参照; Darren Samuelsohn, “Waxman to lay down benchmark with revamped ‘Safe Climate Act’,” *E&E Daily*, Tuesday, March 20, 2007.

いずれも政府の権限が大きいことから、方策が十分に実行された場合の「楽観的 (more optimistic) シナリオ」とあまり実行されない場合の「非楽観的 (less optimistic) シナリオ」の2つを想定して分析を行ったところ、「非楽観的シナリオ」では2030年までに現在の排出水準よりも22%増加する一方で、「楽観的シナリオ」でも4%増加する結果となった。何もしない場合(BAU)には温室効果ガスの排出は35%増加すると見込まれていることから、これらの法案には一定の効果が認められるものの、より有効な対策を行うためにはより排出量を削減する施策が必要との見方が示されている³⁵。

このように、現実に制度が実施された場合にどの程度、温室効果ガスが削減されるかという効果に関しては今後の議論によって変化する余地がある。しかしながら、少なくとも強制力をともなう排出量取引に関する法案が複数、提出されているだけではなく、それに対する支持者も拡大しつつあることは大きな変化と言える。

3-3 州政府による取り組み

(1) 主要な排出アクターとしての州政府とその政策

1990年代末の州政府による気候変動問題への対応を研究したレイブ(Barry Rabe)によると、当時の州政府による政策は、対策に消極的かつ批判的な州と積極的な州とに大きく二分されていた。イリノイ州やインディアナ州、ミシガン州など16州³⁶の議会では京都議定書を強く批判し、連邦上院議会による批准に反対する法案や決議が成立された。このうち、ウェスト・ヴァージニア州では、さらに、州政府機関に対して連邦政府機関との間で温室効果ガス削減を意図したいかなる合意形成をも禁止する法律が1998年に制定されている。その一方で、2000年1月以来、3分の1を超える州で特定の産業に対する温室効果ガスの排出規制や、州全体での排出削減

³⁵ Environmental Defense Press Release, "A New Analysis of the Energy Bill's Climate Benefits," September 27, 2007

(<http://www.edf.org/pressrelease.cfm?contentID=7070>) 2007/7/28アクセス。

³⁶ アラバマ、アリゾナ、コロラド、アイダホ、イリノイ、インディアナ、ケンタッキー、ミシガン、ミシSSIPPI、ノース・ダコタ、オハイオ、ペンシルバニア、サウス・カリフォルニア、ヴァージニア、ウェスト・ヴァージニア、ワイオミング、の16州。

気候変動問題に関する政策アイデアの共有と対立：米国政府、議会、州政府、民間レベルにおける多角的取り組み

目標の設置、特定の排出源に対する強制的な温室効果ガスの削減規制など、地球温暖化対策を意図した法律や政令が成立している³⁷。

1999年当時の温室効果ガスの排出量を見ると、テキサス州は166.6MMTC³⁸とドイツ(230.7MMTC)に次いで世界7位に位置し、第8位の英国(153.6MMTC)やカナダ(153.3MMTC)よりも上位にあった。このように、世界全体の20%以上の排出量を占める米国では、州レベルの取り組みは欧州諸国などにおける一国レベルでの取り組みに相当する。また、連邦政府による政策が行われた場合でも、削減実行に際してインセンティブを与えるなどの追加的な措置を取れることもあり、州政府による対策の重要性は近年ますます注目されている³⁹。

米国での州政府レベルにおける取り組みとしては、単独の政策と主に近隣諸州との協力・提携や排出量取引などの共通の制度や枠組みを形成する地域グループ単位の政策に大きく二分される。州政府単独での気候変動問題への取り組みに関して、最も積極的な政策を展開している州として注目されているのがカリフォルニア州である。カリフォルニア州の温室効果ガスの排出規模は、上記と同じデータで94.8MMTCと世界で17番目であり、オーストラリア(96.0MMTC)やブラジル(91.8MMTC)と同程度であったが、2007年現在では世界で12番目の排出量を占めており、排出規模の点から見てもその影響力は少なくない⁴⁰。

カリフォルニア州は自動車による温室効果ガス排出に対する世界で初めて、かつ、最も厳しい規制と言われる「新自動車排出ガス規制(LEV(Low-Emission Vehicle)II)」⁴¹を2004年から施行している他、2006年9月には温室効果ガス削減

³⁷ Rabe, *Statehouse and Greenhouse*.

³⁸ million metric tons of carbon の略。二酸化炭素排出量の炭素換算重量(百万トン)。

³⁹ 州の排出量データについては、Rabe, op.cit., p.5を参照。州政府による対策の意義については以下を参照; Peterson and Rose, "Reducing conflicts," p.620; Thomas D. Peterson and Adam Z. Rose, "Reducing conflicts between climate policy and energy policy in the US: The important role of the states," *Energy Policy*, Vol. 34, 2006, p.621.

⁴⁰ Office of the Governor: Press Release, "Gov. Schwarzenegger Signs Landmark Legislation to Reduce Greenhouse Gas Emissions," September 27, 2006

(<http://gov.ca.gov/index.php?/press-release/4111/> 2007/8/22アクセス)。

⁴¹ LEV IIについては以下のカリフォルニア州政府ウェブサイトを参照; The State of California > Air Resources Board > Low-Emission Vehicle (LEV II) Program

(<http://www.arb.ca.gov/msprog/levprog/levii/levii.htm> 2007/9/24アクセス)。

法案である「カリフォルニア州地球温暖化対策法(California Global Warming Solutions Act)」(AB32)を全米で初めて成立させている。この法律によって、カリフォルニア州では2020年までに州内の温室効果ガス排出量が1990年レベルにまで削減されることとなったが、これは規制を導入しない場合(BAU)に予想される2020年の排出量よりも25%削減することを意味している。さらに、2050年までに1990年レベルから80%削減することを目標として掲げ、このような非常に高いレベルの目標を法制度化したことから、国内だけではなく国際社会からも注目を集めている。

カリフォルニア州のこのような積極的な政策は、排出量削減そのものにおける貢献度の面だけではなく、それが他州や連邦政府など他のアクターに影響を及ぼす面でも注目される。まず、「地球温暖化対策法」による排出量削減に関しては、2012年から導入されることとなっているキャップ・アンド・トレード型の排出量取引制度が中心的な役割を果たす。ところで、カリフォルニア州は、2007年2月に西部の5州⁴²によって形成された「西部気候イニシアティブ(Western Climate Initiative : WCI)」⁴³の設立メンバーでもある。WCIには2007年4月にカナダのブリティッシュ・コロンビア州が加盟したことで国際的な枠組みとなり、さらに、翌5月にはユタ州が参加したことから、現在のメンバーは7州となっている。また、他にも8つの州がオブザーバーとして参加しており、その中にはカナダのオンタリオ、ケベック、サスカチュワンの各州とメキシコのソノラ州も含まれている⁴⁴。WCIはオブザーバー参加のメンバーを含めると既に「西部」に止まらない国際的な枠組みとなっており、2007年8月にはWCIとしての温室効果ガス排出削減目標が設定された。これは国連気候変動枠組条約で定められている6種類の温室効果ガスを対象として、2020年までに2005年水準よりも15%減少させるというもので、これは何もしない場合(BAU)よりも33%の削減に相当する。この目標を達成するためには市

⁴² カリフォルニア州以外のメンバーは、アリゾナ、ニューメキシコ、オレゴン、ワシントンの各州である。

⁴³ “Western Regional Climate Action Initiative”と表記されることもあるが本稿では公式HPで用いられている名称でもあるWCIを用いた。WCIのウェブサイト:

<http://www.westernclimateinitiative.org/Index.cfm>

⁴⁴ 他にコロラド、カンザス、ネバダ、ワイオミングの各州がオブザーバー参加している。

場メカニズムに基づいた方策が考えられていることから、カリフォルニア州やメンバー州での排出量取引制度は WCI にも大きな影響を与える可能性が指摘される。

また、カリフォルニア州では温室効果ガス排出の40%を輸送部門が占めていることから、「地球温暖化対策法」による取り組みの一環として、シュワルツネグガー (Arnold Schwarzenegger) 知事は2007年1月に、自動車を対象とした低炭素燃料基準(LCFS : Low Carbon Fuel Standard)を制定する政令に署名した。LCFSは2020年までに州内で販売される全ての輸送用燃料の炭素排出量を10%削減させるものであり、それによって、再生可能燃料の市場が3倍以上に拡大し、ガソリン消費量の20%が低炭素燃料に置き換えられ、さらに、700万台以上の燃料電池車やハイブリッド車が普及することが目標とされている⁴⁵。

カリフォルニア州による LCFS は、すでに米国内の12州⁴⁶および、カナダのオンタリオ、プリティッシュ・コロンビアの2州が採用を表明している。このうち、WCIのメンバーでもあるプリティッシュ・コロンビア州とカリフォルニア州は2007年5月に2020年までに共同で温室効果ガス排出を1990年水準まで削減する協定(Memorandum of Understanding)を締結しており、地球温暖化対策をめぐる協力関係をさらに拡大させている⁴⁷。こうして LCFS はカリフォルニア州にとどまらず、広い範囲で低炭素燃料の基準として拡大しつつある。他方で、カリフォルニア州が LCFS を制定するためには、連邦政府機関である環境保護庁(EPA : Environment Protection Agency)から、連邦規則に関する優先権放棄の認可を得る、すなわち、カリフォルニア州に対して連邦政府の基準を優先することを連邦政府が求めない決定をすることが必要となっている。そのため、カリフォルニア州は2005年12月に優

⁴⁵ Office of the Governor: Press Release, "Gov. Schwarzenegger Signs Executive Order Establishing World's First Low Carbon Standard for Transportation Fuels," January 18, 2007,

(<http://gov.ca.gov/index.php?/print-version/press-release/5174/> 2007/8/22アクセス; LCFSのウェブサイト: <http://gov.ca.gov/index.php?/issue/env-lcfs/>)

⁴⁶ バーモント、ニューヨーク、ニュージャージー、マサチューセッツ、コネチカット、メイン、ロードアイランド、ペンシルバニア、メリーランド、ワシントン、オレゴン、フロリダの各州。

⁴⁷ Office of the Governor: Press Release, "Governor Schwarzenegger Signs Agreement with British Columbia Premier Campbell to Fight Global Warming," May 31, 2007

(<http://gov.ca.gov/index.php?/press-release/6521/> 2007/9/10アクセス。

先権放棄の申請を EPA に提出しているものの、EPA は結論を2008年末まで持ち越すとの声明を2007年6月に発表したことから、シュワルツェネッガー知事は、即日、半年にあたる2007年10月22日までに結論が下されない場合には、訴訟を起こす旨の文書を EPA に提出した⁴⁸。この問題に関しては、カリフォルニア州出身のボクサー(Barbara Boxer)上院議員が議長を務める環境・公共工事委員会において、7月27日に公聴会が開かれ、さらに、31日には EPA に対して9月30日までに温室効果ガス排出をめぐる権利放棄の決定を行うように EPA 長官に求める法案(S.1785)が10対9で可決された。その後、この法案は本会議へ送られることはなかったものの、気候変動対策をめぐる州政府と連邦政府の政策の相違はこのような形で制度的な変化をもたらす方向にも作用している。

(2) 州政府グループによる取り組み

気候変動に対する州レベルの取り組みとしては、上記の WCI のように、地域的に隣接している複数の州による排出量削減に関する協力体制もいくつか見られる。このうち、東部地域において中心的な役割を果たすものとして期待されているのが「地域温室効果ガス・イニシアティブ(Regional Greenhouse Gas Initiative : RGGI)」である⁴⁹。RGGI は、2003年にニューヨーク州のパタキ知事がメイン州からメリーランド州までの11州の知事に対して、キャップ・アンド・トレード型の排出量取引制度についての議論へ参加を呼びかけたことをきっかけに形成された排出量削減プログラムである。2005年12月に7州⁵⁰の間でプログラムに関する正式な協定

⁴⁸ 大塚俊和「米国における温室効果ガス排出量規制最新動向：総量規制へ向かう米国」『エコロジエクスプレス トレンドウォッチ』2007年8月8日

(<http://www.ecologyexpress.com/trend/2007/20070808trend.htm> 2007/9/12アクセス。これに対して自動車の排ガス規制に関しては、カリフォルニア州は連邦規制を上回る基準を課す権利が唯一、認められている。日本政策投資銀行国際部「温室効果ガス削減を目的とした世界初の自動車排ガス規制法：環境規制先進州カリフォルニアの取組み」(ロスアンジェルス事務所駐在員事務所報告)2002年10月

(http://www.dbj.go.jp/japanese/download/br_report/los/043.pdf 2007/8/02アクセス。

⁴⁹ RGGI のウェブサイト：<http://www.rggi.org/>

⁵⁰ コネチカット、デラウェア、メイン、ニューハンプシャー、ニュージャージー、ニューヨーク、バーモントの各州。

(Memorandum of Understanding) が締結され、2006年8月に、この協定に基づいてプログラムを実施するための各州における具体的なルールであるモデル規定 (Model Rule) が発表された。2007年1月には一時、脱退していたマサチューセッツ州とロードアイランド州が復帰し、さらに、4月にはメリーランド州が参加することとなり、現在では10州が参加メンバーとなっている。RGGIは発電所からの温室効果ガスを対象としたキャップ・アンド・トレード型の排出量取引制度を中心とする枠組みであるが、上記の10州以外にオブザーバーとして、ペンシルバニア州やワシントン DC の他に、カナダ東部諸州 (Eastern Canadian Provinces Secretariat) とニューブランズウィック州も参加している。RGGIでは、2009年に発電所に対して現行の排出量とほぼ同水準の上限 (キャップ) を設定し、2015年までそのレベルを維持した後に、2016年から4年間で現行水準から10%の削減を達成するというプログラムであり、何もしなかった場合 (BAU) よりも2020年までに約35%の排出量を削減することが目標となっている。

RGGIについてはプログラムを決定する最終段階でマサチューセッツ州とロードアイランド州が脱退してしまったが、2007年にそれぞれ復帰している。マサチューセッツ州では2006年の知事選挙の結果、共和党から民主党に知事が代わったことが復帰の大きな要因である。前職の共和党のロムニー (Willard Romney) 知事はエネルギー価格が一定水準を超えた場合の適用除外条項 (opt-out provisions) がないことに不満を持ったために RGGI を脱退したが、新たに当選したパトリック (Deval Patrick) 知事は、地球温暖化は解決が非常に困難な問題としつつも、それに対して積極的に取り組んでいく姿勢を示した上で、RGGI への復帰を命令した。RGGI に参加することで、電力会社に対して化石燃料ではなく再生可能エネルギーを利用するインセンティブが与えられることが期待されている。地球温暖化への対応は北東部諸州だけの取り組みでは十分とは言えないが、RGGI が連邦政府レベルなどより広い枠組み形成への第一歩となることが期待されている⁵¹。

⁵¹ Scott Allen, "Mass. power plants to pay emissions penalties State rejoins a Northeast greenhouse gas initiative," The Boston Globe, January 19, 2007
(http://www.boston.com/news/local/massachusetts/articles/2007/01/19/mass_power_plants_to_pay_emissions_penalties/) 2007/9/8アクセス。

これに対して、やはり2006年に知事選挙が行われたロードアイランド州では、共和党のカーシーリ(Donald Carcieri)知事が再選されたが、同知事は以前、自らが離脱を決定したRGGIに復帰することを2007年1月に行われた一般教書演説の中で明らかにした。カーシーリ知事もマサチューセッツ州のパトリック知事と同様に、風力や水力による再生可能エネルギーを積極的に利用する方針を示し、その上で、RGGIへの参加にあたって経済コストに関する懸念はあるものの、北東部における同州の二酸化炭素排出量は低水準にあることから、参加によって利益を得ることができるとの見通しを述べた。さらに、RGGIに参加する利点として、温室効果ガス削減以外に、新たな経済成長の機会が広がることやエネルギー費用の削減を挙げた。そして、同州の課題として挙げられたピーク時の電力需要の抑制に関しても、RGGIへの参加は、それによってエネルギー効率を大幅に拡大させる計画や取り組みに対する大きな経済的誘因がもたらされるために、効果的であるとされた⁵²。

このように、州政府による取り組みは、水平的な、場合によっては国境を越えた複数の州にまたがる制度へ拡大していると同時に、連邦政府や議会レベルなどの垂直方向にも作用している。上記以外にも、カリフォルニア州のシュワルツネッカー知事は低炭素燃料基準であるLCFSを連邦政府も導入すべきとの考えを明らかにしている。カリフォルニア州はエネルギー源として石油にかなり依存しており、特に交通機関に関しては96%を石油という単一のエネルギーに依存しているが、石油の多くを輸入に依存しており、さらに、価格についても国際情勢の影響を受けやすいことから、LCFS導入などの政策を行うことでエネルギー源を多様化することは安全保障を高めることになる」と強調されている。このような状況は全米で交通機関の燃料の97%を石油に依存している国家も同様であるため、国家安全保障の観点からも連邦政府レベルでのLCFSの導入が求められたのである⁵³。

また、コロラド州はかつて、1990年代末の時点では気候変動問題に対して消極的

⁵² “2007 State of the State Address Governor Donald L. Carcieri,” January 30, 2007.

⁵³ Office of the Governor: Press Release, “Governor Schwarzenegger Calls for National Low Carbon Standard for Transportation Fuels,” February 21, 2007

(<http://gov.ca.gov/index.php?/press-release/5464/>) 2007/9/12アクセス。

な州として分類されていたものの、2007年9月に州知事は同州が設定していた「2020年までに20%」との再生エネルギー基準を全米レベルのモデルとするように要請した。さらに、メリーランド州のオマリー(Martin O'Malley)知事とヴァージニア州のケイン(Timothy Kaine)知事はそろって記者会見を行い、地球温暖化によって海面上昇による影響や海洋資源への被害が想定されていることから、連邦政府にキャップ・アンド・トレード型の排出量取引を採択するように要請した他、上院の環境委員会で開かれたチェサピーク湾に関する公聴会に証人として出席した際には、温室効果ガス排出に上限を設定する連邦レベルでの法律を促進させるように要請した。このように、連邦政府に対してより積極的な気候変動政策を要請する州の動きが最近ではしばしば見られるようになってきている⁵⁴。

3-4 民間レベルでの取り組み

州レベルでは積極的な気候変動政策がとられるようになってきているが、民間レベルでの反応はどうか。米国政府は義務的な排出量取引には消極的であるが、民間レベルでは自主的なキャップ・アンド・トレード型の排出量取引として「シカゴ気候取引所(Chicago Climate Exchange: CCX)」が2003年から活動を行っている。参加メンバーは企業や自治体、大学など様々であるが、2004年2月時点で44であった参加団体の数は、2007年9月現在では7つの市、3つの郡、7つの大学を含めた90に増加している⁵⁵。参加メンバーは1998年から2001年までの温室効果ガスの平均排出量を基準として、2003年から2006年までの第1期間に毎年1%ずつ、合計4%削減することが目標として設定された。現在は2007年から2010年までの第2期間にあり、2010年までに6%削減することが目標となっている。CCXでの取引量はかなり増加しており、2007年前期だけで約1185万トンとなり、2006年1年分の取引量(約1027万トン)を既に超えている⁵⁶。

CCXには電力会社、製造業、電子機器、化学、運輸など様々な業種の企業が参

⁵⁴ *Washington Post*, September 27, 2007, p.B02.

⁵⁵ CCXのウェブサイト: <http://www.chicagoclimatex.com/index.jsf>

⁵⁶ CCX, "Chicago Climate Exchange Surpasses 2006 Volume in First Half of 2007"

加しているが、2005年にニューメキシコ州が州として初めてCCXに参加したのに続いて、現在ではイリノイ州もメンバーになっている。また、オーストラリアのメルボルン市も参加しており、CCXも排出量取引の枠組みとして拡大していく可能性を有している。

また、大手企業10社と4つの環境シンクタンクから構成されている自主的な団体である「米国気候活動パートナーシップ(United States Climate Action Partnership : USCAP)」⁵⁷は2007年1月に『行動の要求(A Call for Action)』と題する報告書を発表し、連邦政府に対して温室効果ガスの排出を大幅に削減させる法律を整備するように要請した。また、議会に対しても、キャップ・アンド・トレード型プログラムの整備をはじめ、温室効果ガスの抑制や省エネルギー推進などの様々な温暖化対策を1年以内に実施するよう要求した。そして、短期・中期的な排出上限として、5年以内に現状の100~105%、10年以内に90~100%、15年以内に70~90%を目標として設定し、さらに、2050年までに現状より60~80%削減するとの長期目標を明確に設定すべきであると主張した。その後も2007年5月にGMが参加したのに続いて、6月にはクライスラー・グループとフォードもUSCAPへ参加したことで、米国の自動車メーカーが全て参加することとなり、2007年7月時点での参加企業は31社となっている。

このように、民間企業の側が連邦政府や議会に対して強制力をともなう温室効果ガス削減の制度を早急に整備するように要求している背景には、上述のような州レベルでの様々な取り組みにともなうルールや制度の多様化に対する企業側の懸念が指摘される。特に全米で事業を展開している大手企業にとっては州や地域ごとに異なる制度が併存することはコスト面で多大な負担となることが予想されるため、全国共通の統一されたルールや制度が求められるのである。その点で、USCAPの参

⁵⁷ 設立メンバーは以下の通り。ジェネラル・エレクトリック(GE)、デュポン、アロカ(Alcoa)、キャタピラー(Caterpillar)、デューク・エナジー(Duke Energy)、PG&Eカリフォルニア(PG&E California)、FPLグループ(FPL Group)、PNMリソース(PNM Resources)、BPアメリカ(BP America)、リーマン・ブラザーズ(Lehman Brothers)の各企業および、Environmental Defense、Natural Resources Defense Council、世界気候変動に関するピューセンター(Pew Center on Global Climate Change)、世界資源研究所(World Resources Institute)のシンクタンク。

加メンバーが主に大手企業であることはその要求内容に大きく影響していると言えるだろう。ただし、上述のように長期目標として2050年までに現状から60～80%削減というかなり厳しい排出量削減を設定していることから、USCAPは単なるコスト削減のみを目的として統一ルールを求めているわけではなく、自らを深刻な課題としての地球温暖化に直接的に関与しているアクター、すなわちステークホルダーとして認識している企業が増加してきたことの表れと言えるだろう。

米国の民間電力会社と外国の電力会社からなる団体であり、ワシントンDCに本部があるエジソン電気研究所(Edison Electric Institute：EEI)は、2005年にピンガマン上院議員が温室効果ガスに対して強制的規制を設定する法案を提出した際に、その内容は規制としてはかなり緩いものであったにもかかわらず、これに公然と反対した。しかしながら、USCAPの設立メンバーでもあり、2007年6月からEEIの理事長に就任しているPNMリソース社のスターバ(Jeff Sterba)CEO(最高経営責任者)は、2006年秋の時点で「気候変動への対策をとらなければならないのであれば、後回しにせずに行動をとった方がいい」との見解を示しており、議会でも次第に強制的な温室効果ガスの排出削減に関する法案の数が次第に増加していく中で、いずれ何らかの対策を取らざるを得なくなるとの認識が民間企業レベルで拡大しつつある⁵⁸。

このように、コスト負担の観点から気候変動問題への取り組みに対してもっとも消極的だと思われてきた民間企業の間では、温室効果ガスの排出削減が「選択肢の一つ」から、避けられない「既定路線」へと位置付けが変わりつつあり、このことが米国政府や議会に対する新たな圧力となって、気候変動問題に対する全国的な取り組みを促進する方向で作用していると言える。

4．気候変動問題の位置付けと多角的な取り組みに関する考察

ブッシュ大統領は就任後すぐに、エネルギー輸入依存度の上昇や石油価格の高騰、大規模停電等のエネルギー問題への対応を検討するため、2001年2月にチェイ

⁵⁸ 『日経エコロジー』2006年10月8日号、80-81頁。

ニー(Dick Cheney)副大統領を議長とする「エネルギー政策策定グループ(National Energy Policy Development Group)」を設置し、エネルギー戦略について検討させた。そして、同年5月には『アメリカの未来のための信頼性のある入手可能で環境に安全なエネルギー(Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy for America's Future)』と題する国家エネルギー戦略が発表された。このように政権発足後、極めて迅速に作成されたエネルギー戦略とは対照的に、気候変動への戦略が発表されたのは翌年の2002年2月のことであり、ここにもブッシュ政権にとっての政策課題の優先順位が反映されていると言える。この報告書では、米国経済がエネルギー危機に直面しているとの観点から、エネルギー供給の拡大が米国経済の将来的な発展には必要であり、それは環境保護との両立も可能とされた。その根拠としては、経済発展によって環境保護のための技術も発展してきたことが強調されており、環境問題の主な要因は包括的かつ長期的な国家のエネルギー政策の欠如にあるとされた⁵⁹。

このような経済成長を重視する政策が行われてきた背景としては、チェイニー副大統領が就任以前に大手石油関連企業のハリバートン社(Halliburton Energy Services)のCEOであったという人的な要因以外に、米国でのエネルギー消費量の増加も指摘される。米国は石炭、石油、天然ガス資源を中心とする世界有数のエネルギー産出国であると同時に世界最大のエネルギー消費国でもあり、特に最大のエネルギー源である石油の輸入量は年々増加しており、2003年の輸入割合は約63%となっている。特に2001年の同時多発テロ以降、中東からの原油輸入の割合が増加し、依存度が強まっていることは安全保障上の問題として懸念されるようになっており、その結果、実質的に気候変動問題は経済成長や安全保障と深く関連するエネルギー問題よりも優先順位の低い問題として位置付けられてきたと言える。このような問題設定は、経済コストが生じるような規制型の対策には非常に批判的であった政策姿勢や、温室効果ガスの排出量を絶対値ではなく経済規模との相対値、しか

⁵⁹ National Energy Policy Development Group, *Reliable, Affordable, and Environmentally Sound Energy For America's Future*, May 2001.

もそれまでも減少傾向にあり、何もしなくても達成されるような指標を「削減目標」として設定したことに表れている⁶⁰。

それでも、ブッシュ大統領は2002年に気候変動政策を発表した際に、温室効果ガス濃度を環境に悪影響が出ない水準で安定化させるという UNFCCC の目標にアメリカが関与することを再宣言することで、地球温暖化に積極的に対応する姿勢を内外に示した。しかしながら、同時に「気候変動に関する科学は複雑であり、問題解決への回答は不確実性が高く、技術は未発達」であると述べ、気候変動に関する科学的な不確実性の存在と技術開発の遅れを強調し、両者を関連付けて論じることで、気候変動への対策を温室効果ガスの排出削減そのものではなく、気象や代替エネルギーなどに関する研究開発支援や技術支援などを通じたエネルギー産業への支援策として位置付けたのである。こうして、ブッシュ政権による「気候変動政策」は「エネルギー政策」や「経済支援策」となり、温室効果ガスの削減は実質的に政策対象から外されてしまったのである⁶¹。

これに対して、カリフォルニア州や北東部諸州など、気候変動問題に積極的な政策を展開してきた州では、温室効果ガスの削減が政策対象に含まれており、さらに、地球温暖化対策は新たな経済機会の創出によって経済成長と正の相関関係にあると位置付けられている点に特徴がある。例えば、カリフォルニア州の「地球温暖化対策法」への署名に当たって、シュワルツネッガー知事は経済への影響を懸念する意見があったことをふまえた上で、この法律は「間違いなく経済にとって有益である (unquestionably it is good for businesses.)」との見解を述べ、この制度によって大企業だけではなく、小規模の起業家にとっても利益がもたらされるとした⁶²。また、同州で導入された低炭素燃料基準である LCFS についても、「最も低いコスト、かつ、最も消費者に優しい方法で、強制的な基準と市場競争と柔軟な法の遵守

⁶⁰ Miranda A. Schreurs, "Global Environment Threats and a Divided Northern Community," *International Environmental Agreements*, Vol.5, 2005, pp.349-376; 佐々木良「米国の環境政策：大気浄化と地球温暖化対策」『レファレンス』54(11)、2004年11月、8-34頁。

⁶¹ The White House Press Release, "President Announces Clear Skies & Global Climate Change Initiatives," February 14, 2002.

⁶² "Gov. Schwarzenegger Signs Landmark Legislation."

（コンプライアンス）を利用する」排出削減の方法であり、海外からの石油への依存度を低下させることで国際情勢の変化による物価変動から受ける影響も少なくなるため、安全保障を高めることにもなると説明されている⁶³。

温室効果ガス削減が対象として含まれる形での気候変動問題の位置付けは、CCX での取引拡大や USCAP への参加企業の増加に表れているように、民間企業の間にも拡大しつつある。さらに、企業にとっては温室効果ガスの排出削減に関する制度が重層化するとコスト面で負担が大きくなることが懸念されることから、州政府レベルでの積極的な取り組みが拡大しつつある中で、全米レベルでの統一された制度構築に対する要求が強まっている。また、民間企業は重要な政治アクターでもあるため、温室効果ガス規制に関する法案が多く提出されるようになった議会での審議にも影響を与えることが予想される。

この点に関連して、米国では共和党は自由経済主義の観点から地球温暖化対策として義務的な排出量取引を含めた政府規制を導入することには消極的であり、民主党は環境保全の観点からも積極的であると見られることが少なくない。しかし、カリフォルニア州知事は共和党員であるし、また、2003年という比較的早い段階から温室効果ガス規制に関する法案を提出してきたマケイン上院議員は、2008年の大統領選挙に立候補している有力な共和党員でもあり、各議員の気候変動政策への選好は出身州の経済状況にも大きな影響を受けるため、一概に党派制が強い問題とも言えない。現在では、キャップ・アンド・トレード型の取引制度を支持する共和党の有力な上院議員として、マケイン議員以外にも、ヴァージニア州のワーナー(John Warner) 議員、サウスカロライナ州のグラハム(Lindsey Graham) 議員、ペンシルバニア州のスペクター議員(Arlen Specter)、メイン州のスノー(Olympia Snowe) 議員などの名前が挙げられている他、アラスカ州の2名の上院議員もこのリストに含まれている。特に、ワーナー議員はかつて気候変動問題に懐疑的であったと言われ、共和党議員の支持拡大に影響を与えることが期待されている⁶⁴。議会での温室効果

⁶³ “Governor Schwarzenegger Calls for National Low Carbon Standard for Transportation Fuels.”

⁶⁴ 松山「第110議会に提出されている気候変動法案」85頁。

ガス規制を含めた気候変動対策に関する議論は、州レベルでの活動の拡大や民間レベルからの制度構築の要請などを受けて、ますます盛んに行われるようになってきており、このような相乗効果によって米国では地球温暖化対策をめぐる法制度の形成が促進されると思われる。

5. 結びにかえて

本稿では、京都議定書から離脱している米国において、かつて全会一致で京都議定書の批准を拒否した議会において多くの地球温暖化対策に関する法案が提出されたり、州レベルで地域的な排出量取引制度が形成されたりしている近年の変化を、気候変動問題をめぐる政策アイデアの観点から分析し、連邦政府、議会、州、民間の異なるレベル間の関連について考察することを試みた。ブッシュ政権の気候変動政策はエネルギー安全保障や経済成長の観点から、実質的に温室効果ガスの規制は対象外として様々なプログラムが実施されてきた。これに対して、特に州レベルでは温室効果ガスの規制措置にともなう経済機会の創出や安全保障の向上が強調され、温室効果ガス規制としての気候変動政策によって経済成長が促進されることを主張することで、積極的な温暖化対策が行われ、そうした政策に対する賛同者が増加しつつあることが明らかとなった。さらに、このような問題認識は民間企業でも見られるようになっており、排出量削減に直接的に関与するアクターとして、州レベルでの積極的な対応を受けて、全米レベルでの統一的な制度形成を議会や連邦政府に対して要求するようになるという形で連邦政府、州政府、議会、民間の各レベル間で相互作用が生じていることも明らかになった。

現在、国際社会では京都議定書の期限が切れる2013年以降の国際的な枠組みが争点となっており、2007年12月に開催される COP13の主要な議題ともなっている。こうした中で2007年9月には国連で気候変動問題に関するハイレベル会合が開かれ、また、その直後には米国政府の主催による16カ国とEU代表が参加した主要排出国会議が行われた。より実効性のある地球温暖化対策を行うためには主要排出国の参加は不可欠であり、その点で米国による影響力は大きいものの、これまでのところ米国政府による気候変動政策の基本的な位置付けに大きな変化は見られていな

い。現在、2期目であるブッシュ政権は2009年に政権交代することになっており、今後も大きな政策変化は期待できないとの見方も少なくない。しかし、政府に対して温室効果ガスの規制を含めた積極的な政策を要求する圧力は米国内でも高まってきており、今後の国際社会におけるポスト京都をめぐる議論の活発化とともに、連邦政府レベルにおいても温室効果ガスの規制が政策議題となることが期待される。