

トランプ新政権と温暖化対策

上野貴弘

電力中央研究所社会経済研究所

2017年2月3日

要約:

トランプ氏の大統領就任に伴い、米国の温暖化対策がどのように変化するのかを、2017年2月3日午前（日本時間）での情報をもとに考える。

トランプ氏は選挙戦中に、オバマ政権が行政権限で進めてきた気候変動対策をほぼ全否定していた。当選後は温暖化対策に熱心なゴア元副大統領と面談するなど、柔軟な姿勢を示そうとしつつも、メディアとのインタビューでは、人為的な気候変動の存在を否定はしないものの、その寄与度には態度を留保した。パリ協定の扱いについても明言を避けつつ、温暖化対策による産業競争力への悪影響を指摘し、特に中国を名指しして競争上不利になることは避けたいとした。2017年1月のトランプ新政権発足後には、オバマ政権が進めた気候行動計画を撤廃するとの姿勢を再度示し、国産の天然ガスと石油の増進とクリーンコール技術の推進を掲げた。

このようにオバマ前政権からの路線転向を鮮明にしているが、今後、温室効果ガスの排出規制など、具体的施策をどの程度緩和できるかは現時点では明らかではない。仮にトランプ政権がオバマ前政権の施策を全廃したいと考えても、できることには制度上の制約がある。特にオバマ政権期に正式決定したもの（火力発電所への排出規制（クリーンパワープラン）等）は行政権限で決めたものであっても、これを覆すには手間のかかる行政手続きが必要であり、さらに環境団体等が訴訟に持ち込むことが予想される。他方、検討段階に留まるもの（石油ガス部門の既存施設の排出規制等）は撤回が容易である。

米国の温暖化対策は政権交代のたびに大きな路線変更を繰り返してきた。トランプ新政権はオバマ前政権が進めた温暖化対策を見直していくが、トランプ政権の路線にもいづれ揺り戻しが起こると考えられる。パリ協定のもと、全ての締約国は2020年に2030年目標を（再）提出するが、この年には次の大統領選挙もある。米国の状況がこの時にどうなっているかがパリ協定の将来を左右する。

免責事項

本ディスカッションペーパー中、意見にかかる部分は筆者のものであり、電力中央研究所又はその他機関の見解を示すものではない。

Disclaimer

The views expressed in this paper are solely those of the author(s), and do not necessarily reflect the views of CRIEPI or other organizations.

お知らせ：

本資料は著者が、2016年12月13日に発表した同タイトルのペーパーを、2017年2月3日午前（日本時間）までに得た関連情報をもとに更新したものである。主な更新点は以下である。

- ・ 閣僚人事に関する情報の更新（本文 23 頁）
- ・ 政権発足後にホワイトハウスのウェブサイトに掲載された政策方針を追記（本文 24 頁）
- ・ 閣僚人事に関する情報の更新（本文 23 頁）
- ・ 制度上の制約と取りうる手段について加筆（本文 30～34 頁）
- ・ 乗用車の CO₂ 排出基準について、オバマ政権が任期中に中間レビューを終わらせたことを追記（本文 38 頁）

上記に加えて、その他の記述についても表現等を追記・微修正した。

トランプ新政権と温暖化対策

電力中央研究所 社会経済研究所

上野 貴弘

2017/2/3

本資料は著者が、2016年12月17日に発表した同タイトルのペーパーを、2017年2月3日午前（日本時間）までに得た関連情報をもとに更新したものであり、著者の理解・解釈・個人的見解に基づいています

© CRIEPI 2017

電力中央研究所

本資料の目的

トランプ新政権の発足に伴い、
米国の温暖化対策がどのように変化するかを、
2017年2月3日午前（日本時間）での情報をもとに考える

その際、(1)政権交代に伴う短期的な政策変更と、
(2)長期的な大きな流れ（過去→現在→未来）を、
①事実関係の整理、②制度から推測できること、
③想像を交えた思考実験を区別し、濃淡をつけて考察する

	①事実関係の整理	②制度から推測できること	③想像を交えた思考実験
(1)政権交代に伴う短期的な政策変更	この2つが報告の中心		
(2)長期的な大きな流れ	残りは少しずつ取り上げる		

内容を先取りすると・・・

	①事実関係の整理	②制度から推測できること	③想像を交えた思考実験
(1)政権交代に伴う短期的な政策変更	<p>トランプ氏は一貫してオバマ政権第2期の気候変動対策をほぼ全否定</p> <p>国産化石燃料の増産に傾斜</p>	<p>オバマ政権が最終決定したものを覆すには制度上のハードルあり</p> <p>検討段階のものは撤回</p> <p>政府予算は国連拠出を中心に大幅減</p>	<p>国内政策： ペースダウンに留めるか、解体に突き進むか</p> <p>国際交渉： サボタージュか、エンゲージか</p>
(2)長期的な大きな流れ	<p>政権交代に伴う路線変更の繰り返し</p> <p>世論調査結果の揺れ動き</p> <p>温暖化対策を支持する企業の増加（エクソンモービルを含む）</p>	<p>三権分立と連邦制によるバランス</p> <p>トランプ路線に対しても、どこかのタイミングで必ず揺り戻し</p> <p>最高裁判事をトランプ政権で複数任命の場合、影響は長期</p>	<p>大統領のレガシーをかけても、行政権限だけでは、政治的不安定性を止められない。</p> <p>止められるのは超党派立法のみ？</p>

本資料の構成

(1)オバマ政権第2期の温暖化対策の概要
スライド5～9

(2)政権交代に伴う短期的な政策変更

①事実関係の整理 スライド10～27

②制度から推測できること スライド28～49

③想像を交えた思考実験 スライド50～56

(3)長期的な大きな流れ
スライド57～72

まとめ スライド73～74

(1)オバマ政権第2期の温暖化対策の概要

5

 電力中央研究所

オバマ政権第2期（2013～2016）の気候変動対策

2013年に発表した「**気候変動行動計画**」を実現すべく、**新規立法を伴わない既存行政権限に基づく施策**を推進

国内－既存法の下での排出規制強化

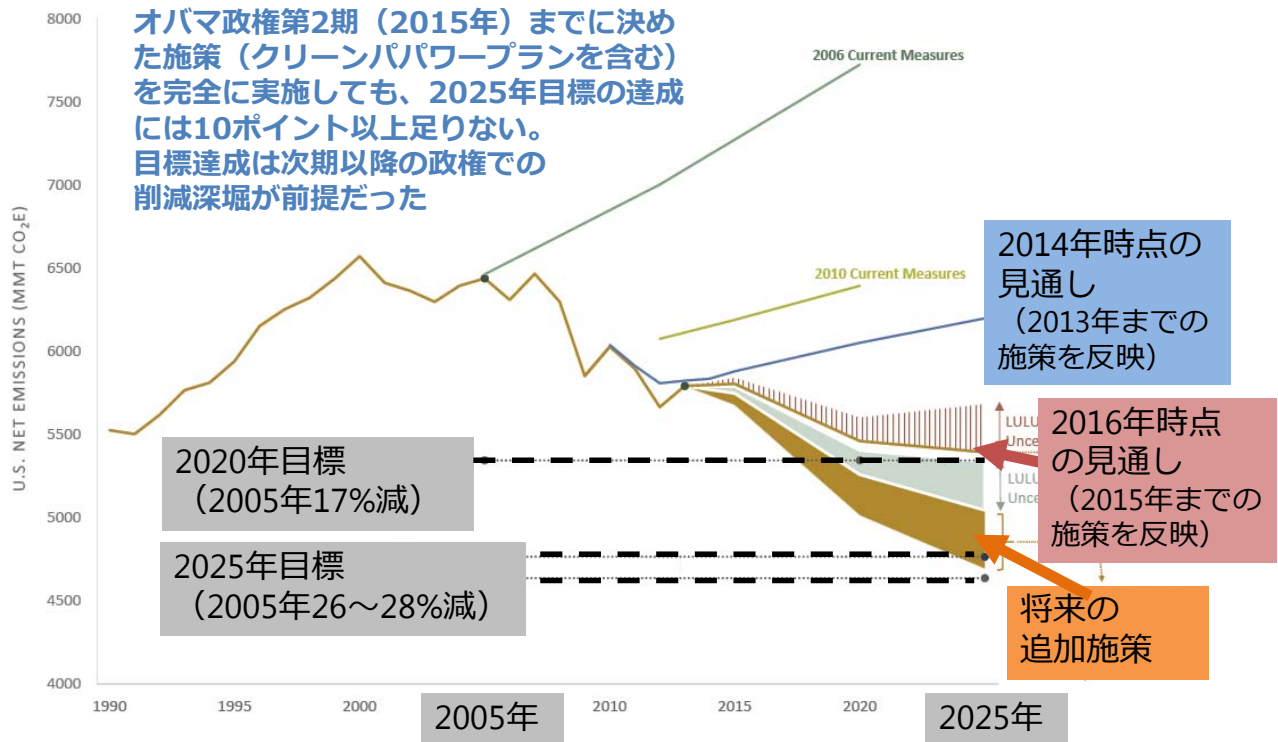
クリーンパワープラン（火力発電所へのCO₂排出規制）
大型トラックへの排出基準強化（※乗用車については第1期に強化）
石油ガス部門等のメタン排出規制
各種機器の省エネ基準強化を策定、または検討着手

国際－パリ協定採択と早期発効へのリーダーシップ

米中協力（目標の同時発表）などCOP21に向けた交渉を主導
2016年9月には（議会承認を伴わずに）行政協定として
米中同時締結し、年内発効を後押し
モントリオール議定書におけるHFC削減合意なども主導

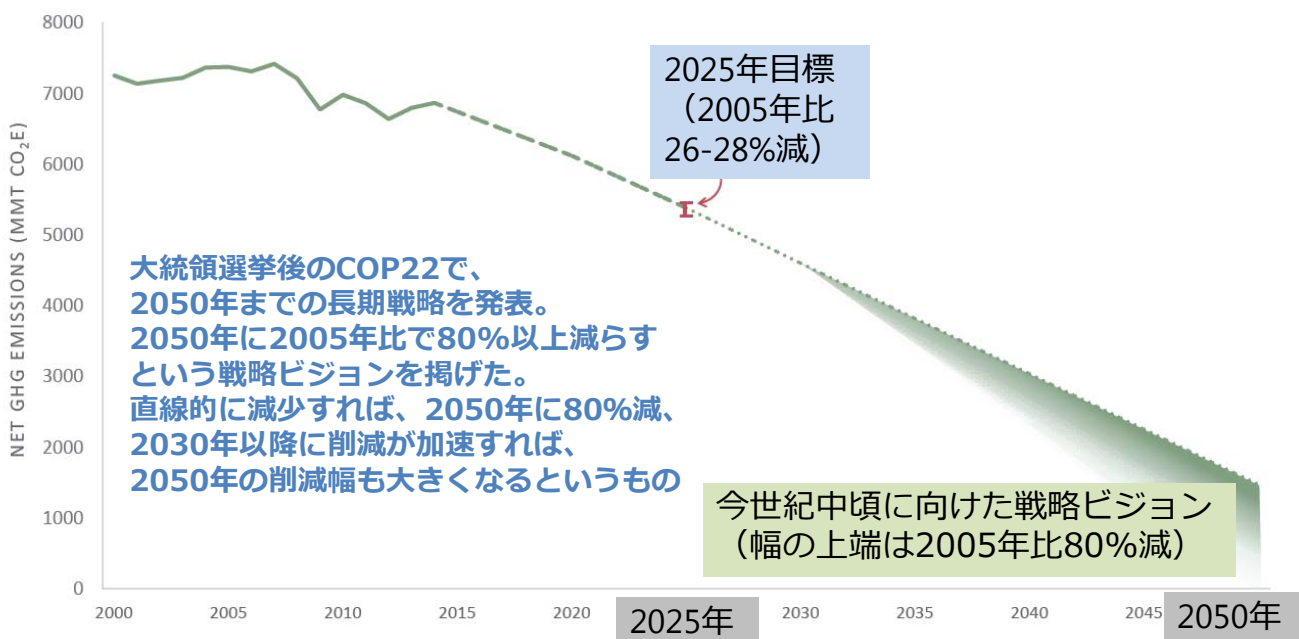
退任後に残る業績（レガシー）を目指した取り組み

オバマ政権による2025年削減目標 (2014年11月発表、2015年3月提出)



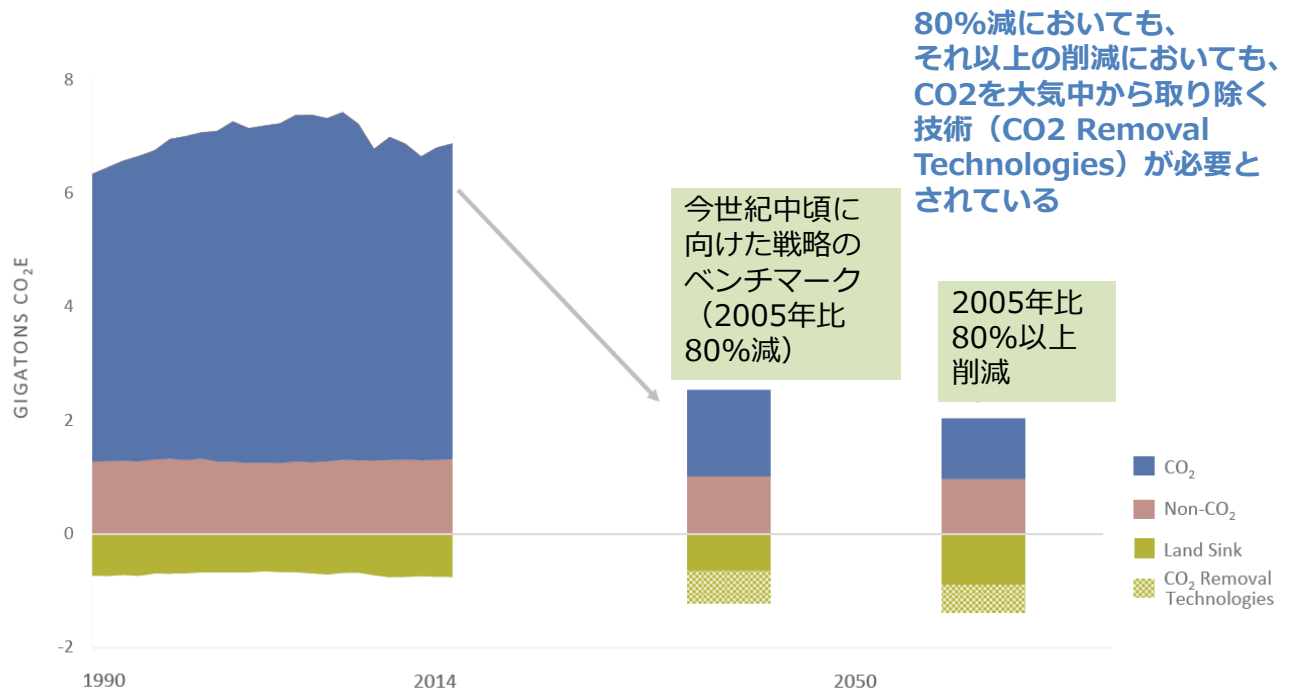
© CRIEPI 2017 出典：“United States Mid-Century Strategy for Deep Decarbonization” 7

オバマ政権による2050年長期戦略 (2016年11月（COP22）で発表)



出典：“United States Mid-Century Strategy for Deep Decarbonization”

オバマ政権による2050年長期戦略 (2016年11月 (COP22) で発表)



出典：“United States Mid-Century Strategy for Deep Decarbonization”

(2)政権交代に伴う短期的な政策変更

①事実関係の整理

(トランプ氏の発言、閣僚人事、政権発足後の動向等)

	①事実関係の整理	②制度から推測できること	③想像を交えた思考実験
(1)政権交代に伴う短期的な政策変更			
(2)長期的な大きな流れ			

選挙戦中に示した政策方針① ノースダコタ州におけるエネルギー政策演説

2016年5月26日に、
ノースダコタ州で開催された石油関連の会議で、
エネルギー政策について演説

エネルギー政策・環境政策
について、初めて具体的な方針を提示

ノースダコタ州における演説の概要

1. オバマ政権の政策批判

石炭産業を殺すためにできることを全て行っている。
**雇用を破壊する (job-killing) なキャップ&トレードを
議会をバイパスして入れようとしている**

石油・天然ガス生産を阻害している。連邦公有地での石油天然
ガス生産は1割減った。連邦政府が管轄する大陸棚の87%が開
発禁止になった

**議会承認なしでパリ協定に入った。この協定は外国の官僚に米
国のエネルギー利用をコントロールさせるものである**

これらは、**エネルギーという富へのアクセスを否定**するもの。
さらに海外のエネルギー源に依存的になることで
安全保障も損なった

ノースダコタ州における演説の概要

2. クリントンはオバマより悪い

アメリカ産エネルギーに対する戦争を加速させ、環境保護庁（EPA）に生活のあらゆる側面を支配させようとしている

（クリントンは）石炭と他の化石燃料からの撤退を宣言している。（シェール資源の開発を可能にした）水圧破砕に否定的である

ノースダコタ州における演説の概要

3. トランプ政権は「アメリカ第一エネルギー計画」を作る

エネルギー支配力（energy dominance） を経済外交政策の戦略目標とする。

OPECや敵対的な国々からの

完全なエネルギー自立（energy independence） を実現する

エネルギー生産からの収入を、

道路、学校、橋梁などのインフラ建設に充当する

イノベーションから官僚主義を除外すれば

全エネルギー源を追求（pursue） できる

偽りの環境問題ではなく、真の環境問題を解決する。

優先すべきは**clean air と clean water**

ノースダコタ州における演説の概要

4. 最初の100日の計画として以下を示す

気候変動行動計画などオバマ政権が行政権限で行った全施策を撤回する

キーストーンパイプラインの認可を再申請するように求める。
連邦公有地におけるエネルギー生産のモラトリアムを解除する。
新規掘削技術への不当な制限を取り消す

**パリ協定をキャンセルして、
国連の温暖化プログラムへの全拠出を止める**

労働者に悪く、国益に反する時代遅れで不要な規制を排す。
将来の規制は「米国の労働者にとって良いか」というテストを要件とする

ノースダコタ州における演説の概要

その他の発言

「トランプ政権では、過激なアジェンダをもつ政治活動家にルールを書かせない。その代わりに、自然保護だけをアジェンダとする自然保護活動家と協働する」

「私のアメリカ第一エネルギー計画は、クリントンが決して行わないこと、つまり**真の雇用**を生み出し、**真の給与増加**をもたらす」

「石油ガス産業は100万人の高給雇用を支え、さらに年間40万人の新規雇用を生み出せる。これによって**米国製造業は復活**し、**貿易赤字と財政赤字を劇的に削減**する。
クリントンのベネズエラスタイルの貧困政治と比べてほしい」

選挙戦中に示した政策方針②

選挙直前に示したものの

2016年10月22日にゲティスバーグにおける演説で、就任初日に着手する7つの取り組みの1つとして、
「国連気候変動プログラムへの支払いを撤廃し、その資金を国内の水・環境インフラの修繕に用いる」
 と表明（※ノースダコタ演説にも含まれていたもの）

2016年10月31日に示した
 “New Deal for Black America”という声明のなかで
「気候変動分野への無駄な支出（国連への温暖化支払いを含む）を全廃することで、今後8年間で1000億ドルを節約でき、アメリカ国内のインフラ再建に使える」と表明

選挙後に示された方針①

政権移行チームのウェブサイトの
 「エネルギー独立」の欄に、
「石炭への戦争を止め、（中略）オバマ政権が発行した反石炭規制のトップダウンレビューを行う」、
「5兆ドルのコストを要するオバマ&クリントンの気候変動行動計画とクリーンパワープランをスクラップする」と掲載

11月21日にウェブ掲載された動画メッセージで、就任初日に着手することの1つとして、
 “On energy, I will **cancel job-killing restrictions on the production of American energy - including shale energy and clean coal** - creating many millions of high-paying jobs”と表明

選挙後に示された方針②

New York Times紙とのインタビュー（11月22日）

Q. 気候変動への問題、パリ協定にどのようにアプローチするか？気候変動への取り組みで世界を主導をやめるのか？

⇒A. 「詳しく見ている。いずれ話す。オープンマインドだ。気候変動ほどに意見が割れているものは珍しい。」

「最も暑かったのは1890年代、1889年だったのではないか。様々な見方がある。自分はオープンマインドだ」

「**一方で科学があると言われ、他方で科学者の間で交わされたひどい電子メールがあった。**

（中略）**私は完全なオープンマインドを持っている。**
きれいな空気は極めて重要だ。きれいな水と安全も同様」

「**（パリ協定を脱退するかどうかについて）
見てみるつもりだ（I'm going to look at it）**」

選挙後に示された方針②

New York Times紙とのインタビュー（11月22日）

Q. オープンマインドという時、人間活動が気候変動を引き起こしているか確信していないということか。

⇒A. 「まさに考えているところだ。**関連性はあるとは思う。**
何かはある。**どの程度かによる。**

企業にどれほどのコストが発生するかにもよる」

「**我々がビジネスをしている多くの国は
我々の大統領か他の誰かと合意しても、
その後、合意に従わない。**

これらの企業は製品をずっと安く生産する。

だから、大変真剣にこの問題を検討している。

私は気候変動について声を大にしている。

そして、**私の声に対して耳を傾けられている。**

特に信じていない人がそうだ。いずれ（考えを）知らせる」

選挙後に示された方針③

Fox Newsとのインタビュー（12月11日）

Q. パリ協定から脱退するのか。

⇒A. 「いま検討しているところだ。これを言っておきたい。
協定が他国との競争上の不利にならないようにしたい。
協定には様々な時間、時間制限がある。
そういったものが、中国や他の署名国に、
我々に対する優位性に与えないようにしたい」

長女のイヴァンカ・トランプが気候変動に関心

12月5日にアル・ゴア元副大統領が、
イヴァンカ・トランプ氏との面談のため、トランプタワーを
訪問。その後、トランプ氏とも会談したことが判明

ゴア氏は会談後、記者に対して
「共通点を誠実に探り合った。・・・極めて興味深い会話で
あった」とコメント

（参考）12月1日に政治専門誌Politicoは、
近い人物からの情報として、
イヴァンカ・トランプ氏は気候変動を
彼女の“signature issue”の1つにしたい意向との記事を掲載

ワシントンポストによればイヴァンカ氏がゴア氏に直接接触
したとのこと

閣僚人事

**環境保護庁（EPA）長官候補として、
オクラホマ州司法長官のPruitt氏を指名。**

同氏は人為的な気候変動の存在に懐疑的で、
オバマ政権の環境政策に非常に批判的と伝えられている

**国務長官候補にエクソンモービルのCEOであったRex Tillerson氏を指名。
議会承認を経て、長官に就任。**

議会上院の公聴会において、
「気候変動の脅威にどう立ち向かうかを話すために、
テーブルに米国の座席を維持することが重要」と発言

エネルギー省長官候補として、Perry前テキサス州知事を指名。
人為的気候変動に懐疑的で、エネルギー省不要論を唱えたと伝えられる

ホワイトハウスのウェブサイトに掲載された政策方針
(America First Energy Plan、1月20日掲載)

気候行動計画などの有害で不要な政策を撤廃。
これにより、**労働者の賃金が今後7年で300億ドル以上増加**

シェールオイル・ガス革命を取り込み、
多くのアメリカ人に**雇用と繁栄**をもたらす。
500兆ドルにも及ぶ
未開発のシェール、石油、天然ガスの資源を、
特に**連邦公用地において活用**

エネルギー生産からの収入を
道路、学校、橋梁、公的インフラの再建に投入

クリーンコール技術と石炭産業の復興にもコミット

ホワイトハウスのウェブサイトに掲載された政策方針 (America First Energy Plan、1月20日掲載)

国産エネルギー生産の加速は、
国家安全保障上の関心にも合致。
OPECカルテルや米国の国益に敵対的な国からの
エネルギー独立を実現することにコミット

エネルギーへのニーズは、
環境への責任あるstewardshipと手を携えるもの。
きれいな空気ときれいな水の保護等の優先順位は高い。
**環境保護庁の焦点を
空気と水の保護という本質的なミッションに再度絞る**

小括

選挙戦中も、選挙後も、就任後も、
「気候変動行動計画」を中心とする
オバマ政権第2期の気候変動対策を
ほぼ全否定

人為的な気候変動の存在を否定はしないが、
その程度には態度を留保しつつ、
産業競争力への悪影響を指摘

そして「エネルギー独立」を目指し
国産化石燃料の増産に傾斜

考察

温暖化に関するポジションを形成する
主たる要因は

- ①人為的な温暖化への低い確信度
(背後に懐疑論者の存在)
- ②党派性
(特にオバマ大統領のレガシーへの敵意)
- ③産業競争力(製造業のエネルギーコスト)と
雇用(特に化石燃料産業)

(これらに加えて、④家族の影響?)

(2)政権交代に伴う短期的な政策変更

②制度から推測できること

	①事実関係の整理	②制度から推測 できること	③想像を交えた 思考実験
(1)政権交代に伴う 短期的な政策変更			
(2)長期的な大きな 流れ			

やりたいことをすぐにできる訳ではない

オバマ政権第2期の気候変動対策の全廃を目指すとしているものの、
オバマ政権期に最終決定されたものを
すぐに取り消せるわけではない

できることには制度上の制約があり、
それを考慮すれば、
トランプ政権がとりうる手段を推測可能

制度上の制約と取りうる手段①

1. 最終決定した規則の変更（廃止を含む）

①通常は、**行政手続法（Administrative Procedure Act, APA）**に沿った手続き
（**提案の通知→パブリックコメント→コメントを踏まえた最終版の発表**
→**連邦官報への掲載等**）を経る必要あり、かなりの時間を要する

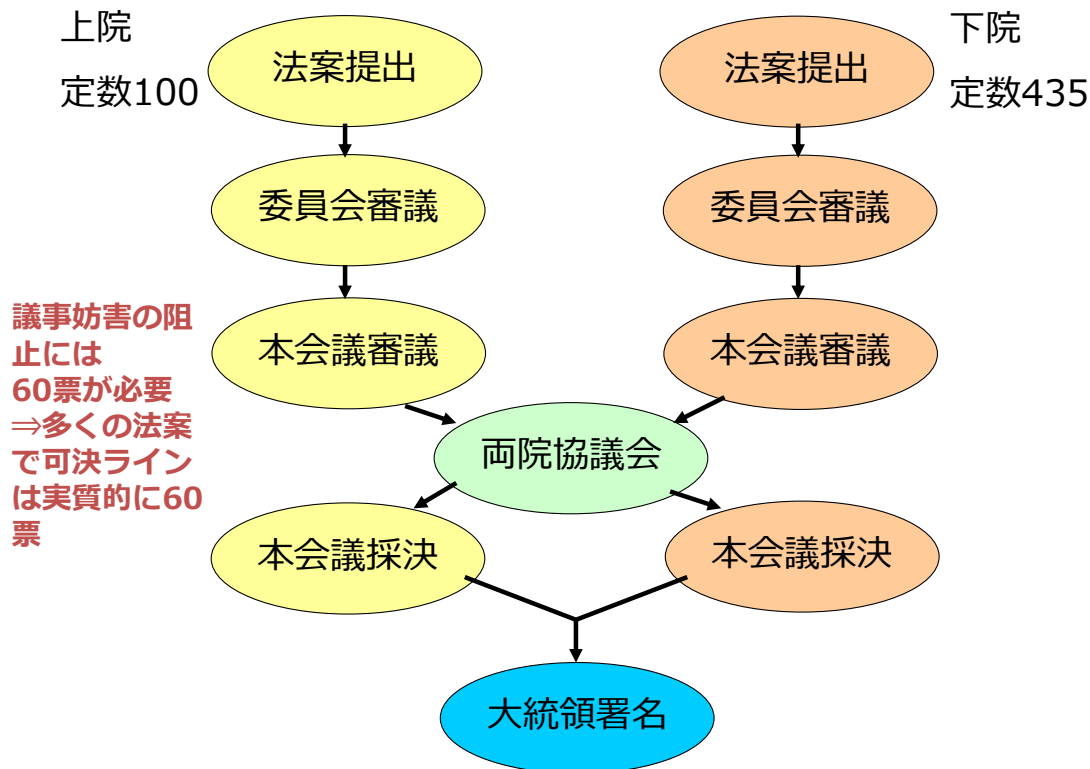
←**大統領令だけで無効化することはできない**

また変更・廃止の合理的な理由を示さなければならない
⇒行政の判断で変更・廃止の手続きを進めることは容易だが、
上記要件が満たされないと訴訟に持ち込まれ、迷走する可能性

②最終決定後、“60 legislative days”以内の規則については、
議会審査法（Congressional Review Act, CRA）の規定に基づき、
議会の上下両院による決議（**過半数以上の賛成が必要**）と
大統領による署名により、無効化可能

※法改正により、規制を無効化することも可能であるが、
多くの場合、上院では、議事手続規則上、
5分の3以上（60人以上）の賛成が必要であり、
現在の共和党の議席数（52議席）では実現困難

(参考) 米国の立法過程



制度上の制約と取りうる手段②

2. 検討段階の規則案の撤回

- ①通常は、行政府がそのまま**放置すれば自然消滅**
- ②ただし、規則制定が**法律上の要件である場合、放置し続けると訴訟が提起**される可能性

3. 政府予算の大幅カット（毎年の歳出法）

- ①大統領は予算教書を示すが、実際の予算配分は毎年の歳出法を審議する議会の主導で進む
- ②**立法であるので、上院では通過に100議席中の60議席以上の賛成が必要**
⇒**超党派の連携が不可欠**
- ③ただし、**調整 (reconciliation)** という手続きを用いる場合、**上院の過半数**で通過可能

制度上の制約と取りうる手段③

4. 閣僚・判事の任命

- ①**最高裁判事以外**は、大統領が指名し、**上院の過半数以上の賛成**による承認を経て任命される
- ②**最高裁判事**は、大統領が指名し、通常は上院の過半数以上の賛成による承認を経て任命されるが、議事手続規則上は**60人以上の賛成という高いハードル**に持ち込むこともできる。
- ただし、この議事手続は、**上院の過半数以上の賛成で変更可能**

5. 国際条約からの脱退

当該条約に脱退規則がある場合は、それにしたがう。

上院の承認を得て締結した条約について、その脱退に際して、議会の承認が必要かどうかは確定的な規則はないが、専門家の見解を踏まえると、承認を得ずに、大統領権限（大統領令）で脱退を通告できる模様

制度上の制約と取りうる手段一まとめ

1. 最終決定した規則の変更（廃止を含む）

ハードルは高くはないが、迷走の可能性大（※手続きに長い時間、訴訟）
（大統領令だけで変更・廃止はできない）

ただし、最終決定から“60 legislative days”以内の規則の場合、議会審査法（CRA）の下での決議で比較的容易に無効化可能

2. 検討段階の規則案の撤回

ハードル低い（※放置すればいいだけ）
 ただし、法律に明確な定めがある場合は別

3. 政府予算の大幅カット（毎年の歳出法）

ハードル高い（※上院の60人以上の支持）
 ただし、Reconciliationの場合は低い（※上院の過半数）

4. 閣僚・判事の任命

ハードル低い（※上院の過半数）
 ただし、最高裁判事は高くなりうる（※上院の60人以上の賛成）

5. 国際条約からの脱退

ハードルの高さは脱退規定次第

クリーンパワープラン（発電部門規制）

現状

2016年2月の最高裁決定で、訴訟終結まで一時差し止め中

取りうる手段

1. 訴訟終結を待って、規制見直しに着手

最高裁判事の構成は、トランプ次期大統領の後継指名（1/31にNeil Gorsuch氏を指名）と議会承認後は、保守4、中間1、リベラル4。

中間的な判事は一時差し止めに賛成したことから、5対4で、少なくとも部分的な否定となる可能性が高い。ただし、トランプ政権が望むような大幅見直しの判決にはならない可能性も高い。

訴訟終結後（2017年後半～18年前半？）に、判決に沿って規制見直し

クリーンパワープラン（発電部門規制）

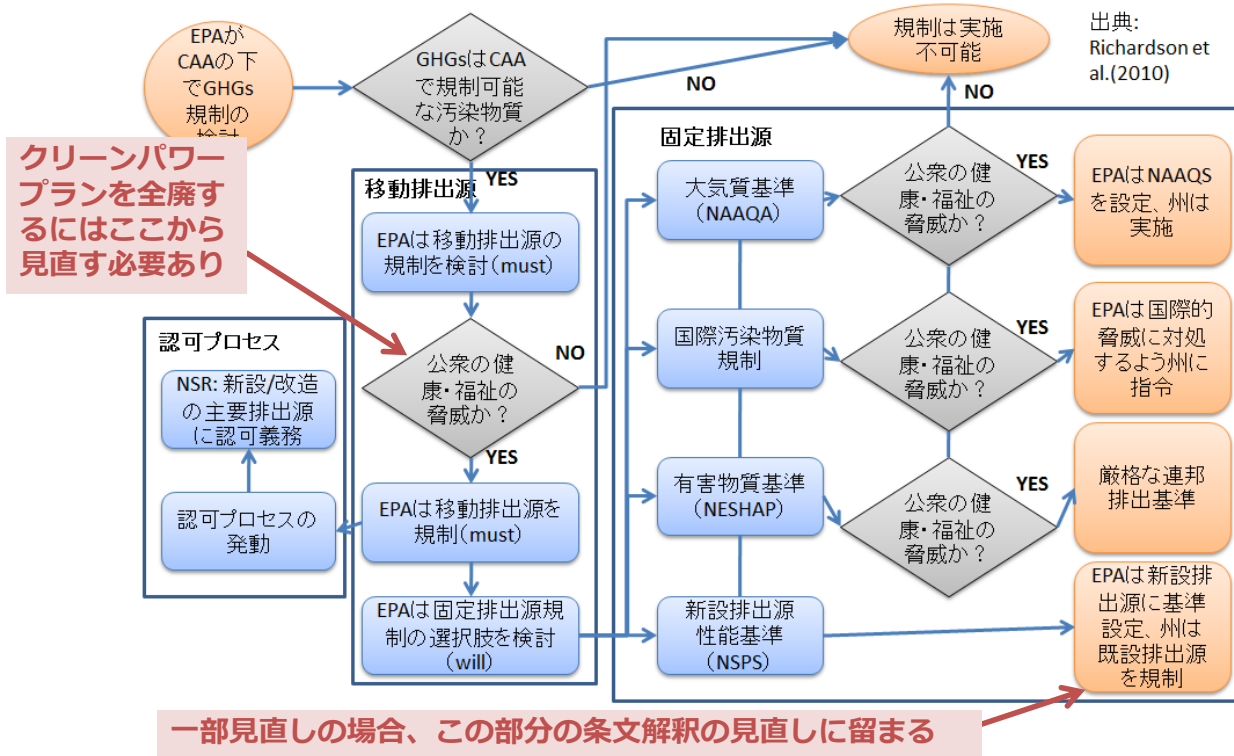
2. 訴訟終結を待たずに、規制見直しに着手

訴訟を途中で取りやめ、規制手続きのやり直し

①規制全体を取り消すには、人為的な気候変動は危険ではないことを示す必要あり。
さらに、その判断に対して、環境団体が違法としてほぼ確実に訴訟に持ち込むため、訴訟でのディフェンドも必要で、**ハードルが極めて高い**

②規制の一部を見直すには、関連する既存法（大気浄化法）の条文解釈を見直して、その見直しにそって、規制内容を緩めていく。
環境団体が訴訟に持ち込むことはほぼ確実だが、**上記①よりはハードルが低い**

(参考) 大気浄化法における規制プロセス



石油ガス部門のメタン排出規制

現状

2016年3月の米加首脳共同声明を契機に、既存施設への排出規制の検討に着手も、まだ情報収集段階

取りうる手段→規制検討の中止

最終決定していないものについては、**検討を中止すれば、それで止まる。**

ただし、環境団体等が検討中止を違法として訴訟に持ち込む可能性がある。

その帰結は最高裁（特に中間的な判事）次第か

※既に最終決定した新規施設への排出規制については、**“60 legislative days”の要件を満たし、共和党が多数を握る議会が Congressional Review Actの下での決議によって無効化する可能性あり**

乗用車の燃費・CO₂排出基準

現状

オバマ政権第1期で2025年までの基準を定めたが、その際に、**2018年4月までに中間レビュー**を行うことも決めた。しかし**オバマ政権のEPAは選挙後の11月30日に基準値を変えないことを突如提案し、2017年1月12日に中間レビューを終わらせた**

取りうる手段→トランプ政権が基準値を見直すには、規制プロセスのやり直しが必要

業界団体（Alliance of Automobile Manufacturers）は選挙直後に政権移行チームに対して、基準を調整するように求める書簡を送付。

また、オバマ政権下のEPAが中間レビューを突如終わらせることを提案したことに、同団体や共和党議員は強く反発

※EPAは2027年までの大型トラックの燃費・GHG排出基準を2016年8月に最終決定。

この見直しにも規制プロセスのやり直しが必要

HFC（代替フロン的一种）の削減

現状

2016年10月採択のモントリオール議定書改正を締結すれば、既存法の下で大幅な規制強化が可能。オバマ政権は大統領退任前に締結しないとの報道あり

取りうる手段→議定書改正を締結しない。 （ただし、関連業界は同改正を支持）

議定書改正の締結にあたり、議会上院の同意が必要かどうかについては両方の見解がある模様だが、どちらにせよ、**政権側が放置すれば規制強化はない**

ただし、**代替物質メーカーを中心に、関連企業はHFC削減を支持**しており、トランプ政権が締結→規制強化に進む可能性もある

立法を通じた実質的な規制緩和の可能性

連邦議会上院では議事進行手続き上、多くの法案で、定数100のうち60名以上の賛成が本会議可決に必要。

しかし、**歳出法の場合、“Reconciliation”という手続きを用いれば、過半数で可決可能**

現在、共和党の上院議席数は52議席。

共和党議員が結束すれば、

EPAの予算を劇的に削減する規定を含む歳出法を“Reconciliation”によって可決可能。

行政リソースを奪うことで規制当局の機能を低下させ、実質的な規制緩和に追い込む可能性あり

税控除による再エネ導入インセンティブ

現状

2015年12月に成立した2016会計年度歳出法で、風力・太陽光プロジェクトに対する税控除を2020年まで延長（原油輸出解禁とのバーター）。

トランプ政権になっても、上書きする立法が無い限り、再エネ導入拡大は続く

取りうる手段→税制改革の中で税控除を廃止提案？

税制改革は2017年の大きなテーマの1つ。

法人減税等を全般的に進めるには、

その財源として、個別分野での税控除の撤廃がありうる。

ただし、再エネポテンシャルが大きい州で選ばれた議員を中心に、**共和党議員にも一定の支持があるため、**

撤廃は困難とみられる。トランプ氏自身も否定的言及なし

気候変動の金融リスク開示義務の検討

現状

米国証券取引委員会は2016年4月以降、開示に関する規制の見直しに着手し、気候変動に関するリスクの扱いを検討してきたが、当時の委員長は2017年1月に退任

取りうる手段→後任委員長の指名

後任委員長に弁護士のJay Clayton氏を指名。

Clayton氏はエネルギー業界のクライアントに対し、気候関連リスクの開示を奨励。委員長に就任した後、気候関連開示の検討を続けるかは不明

(G20及び金融安定化理事会の下で行われている自主的な開示ガイドライン策定は進む)

パリ協定

現状

パリ協定が2016年11月4日に発効したため、**2019年11月4日まで協定脱退を通告できない**

取りうる手段→1. 締結を否定する国内措置、 2. UNFCCC脱退、3. 協定に残りつつも取組後退

1. 国内的に締結を否定する措置として、**パリ協定の上院送付と共和党議会による否決、**または**大統領令による署名削除**が指摘されているが、**いずれも国際的には締結取り消しと見なされないだろう**

2. 協定28条3によれば、**UNFCCCから脱退すれば、協定脱退と見なされる**が1992年に共和党議員も賛成して批准しているので、**政治的ハードルは高い**

3. 取組後退の手段として、**目標の無視**（目標達成は協定の義務ではない）、あるいは**目標の引き下げ**（目標達成を目指した国内措置の追求は義務なので、国内施策の見直しに合わせて目標を緩める）

(参考) 米国における国際条約の脱退手続き

議会調査局が上院外交委員会に対して作成した報告書（2001年）によると、

○憲法には条約批准の要件は書かれているが、停止・脱退の手続きは定めておらず、論争的である。リステイトメント（法律の学識者や実務家がまとめた文書）では、「大統領の権限で停止可能」と書かれているが、実際には論争がある。

○脱退に際して、議会に事前または事後の承諾を得るかどうかは、ケース・バイ・ケースで扱われてきた。議会or上院の事前同意あり、議会or上院の事後同意あり、事前同意も事後同意もない、といった類型がある。どれを選ぶかについては、重要性や大統領の考えによってきた。

○行政協定、特に（議会の承認を得ずに締結した）単独行政協定の場合、大統領の権限で停止できることについて、これまで法的論争は無かった。

この報告書を踏まえて、UNFCCC・パリ協定を考察すると、

○上院の承認を得て批准したUNFCCCから、大統領権限だけで脱退できるかは、何とも言えない。（しかし、脱退しても、その撤回を訴訟に持ち込むのは困難か）

○大統領権限で締結するパリ協定から大統領権限だけで脱退することには、法的には論争がなさそう

気候変動関連の政府予算

現状

政府予算は毎年の歳出法によって決まる。

（大統領の予算教書→議会での審議→両院の本会議通過→大統領の署名）

取りうる手段→予算教書で劇的な減額を提示

（ただし議会側が歳出法に予算を盛り込む可能性あり）

「気候変動分野への無駄な支出をすべてキャンセルすることで、今後8年間で1000億ドルを節約できる」と選挙戦中に表明したが、この規模の節約には、

エネルギー環境関連の政府R&D予算も大幅減額が必要。

ただし、**R&D予算には一部共和党議員からの支持があり、議会側がある程度の予算を積む可能性あり。**

トランプ氏自身はClean Coalを強調していることから、

CCSのR&Dと実証の予算を支持する可能性あり。

しかし、オバマ大統領がミッションイノベーションで掲げた目標（2020年までに政府R&D予算倍増）は達成困難か

緑の気候基金（GCF）への拠出

現状

オバマ政権は2016年3月と2017年1月に

GCFに対し、合計10億ドルを拠出。

これは2014年に表明した30億ドルのコミットメントの一部。

コミットメントを満たすには残り20億ドルの拠出が必要

取りうる手段→拠出の停止

歳出法（2016会計年度）にはGCFへの拠出が含まれず、

オバマ政権は行政権限で用途を決めることができる予算を

用いて拠出（具体的には国務省のEconomic Support Fund）。

次の歳出法（2017会計年度）にも

GCFへの拠出は含まれない可能性が高く、

トランプ政権が行政の裁量で使える予算を

GCFにつきこむ可能性は現時点ではほぼゼロではないか

UNFCCCとIPCCへの拠出金

現状

歳出法では、別名目でたてられた予算の一部を、

UNFCCCとIPCCへの拠出に使ってよいとされている

（may be made available）

取りうる手段→拠出の停止・減額

今回選挙における共和党綱領には

「UNFCCCへの拠出停止」が含まれた。

IPCCに対しても「政治メカニズムであり、

偏りのない科学組織ではない」と敵意をむき出し。

歳出法の“may be made available”は義務ではなく、

実際の拠出は行政の判断次第とするならば、

拠出の停止・減額の可能性が出てくる

小括

1. 最終決定したものを覆すのにはハードルあり

→クリーンパワープラン、再エネ税控除、自動車の燃費規制、パリ協定等

2. 検討段階のものは撤回しやすい

→石油ガス部門のメタン規制、HFC削減、気候変動リスクの情報開示

(ただし、HFC削減には関連業界の支持あり)

3. 予算関連については新政権は激減意向も、

議会による押し戻しの可能性 (R&D予算など)

→ただし、GCFなど国際的な支出はかなり厳しい

(2)政権交代に伴う短期的な政策変更

③想像を交えた思考実験

(→不確実性の幅を捉える)

	①事実関係の整理	②制度から推測できること	③想像を交えた思考実験
(1)政権交代に伴う短期的な政策変更			
(2)長期的な大きな流れ			

国内政策の2つのシナリオ ー見直しは確実。論点はその度合いー

1. ペースダウンシナリオ（小幅見直し）

検討段階のものを撤回しつつ、
クリーンパワープラン訴訟の判決など、
外的要因で見直しの機会が来るものにだけ対応。
ただし、HFC削減規制は産業界の後押しを受けて強化

2. 規制解体シナリオ（大幅見直し）

就任直後の政治的資本を注ぎ込んで、
オバマ政権第2期の施策の全廃を目指し突き進む。
さらに、2018年の中間選挙（特に上院）で
共和党が大勝して（→次スライド参照）、
立法を通じてさらに解体。
最高裁も保守的になり訴訟で解体を止められない

2018年中間選挙（上院）

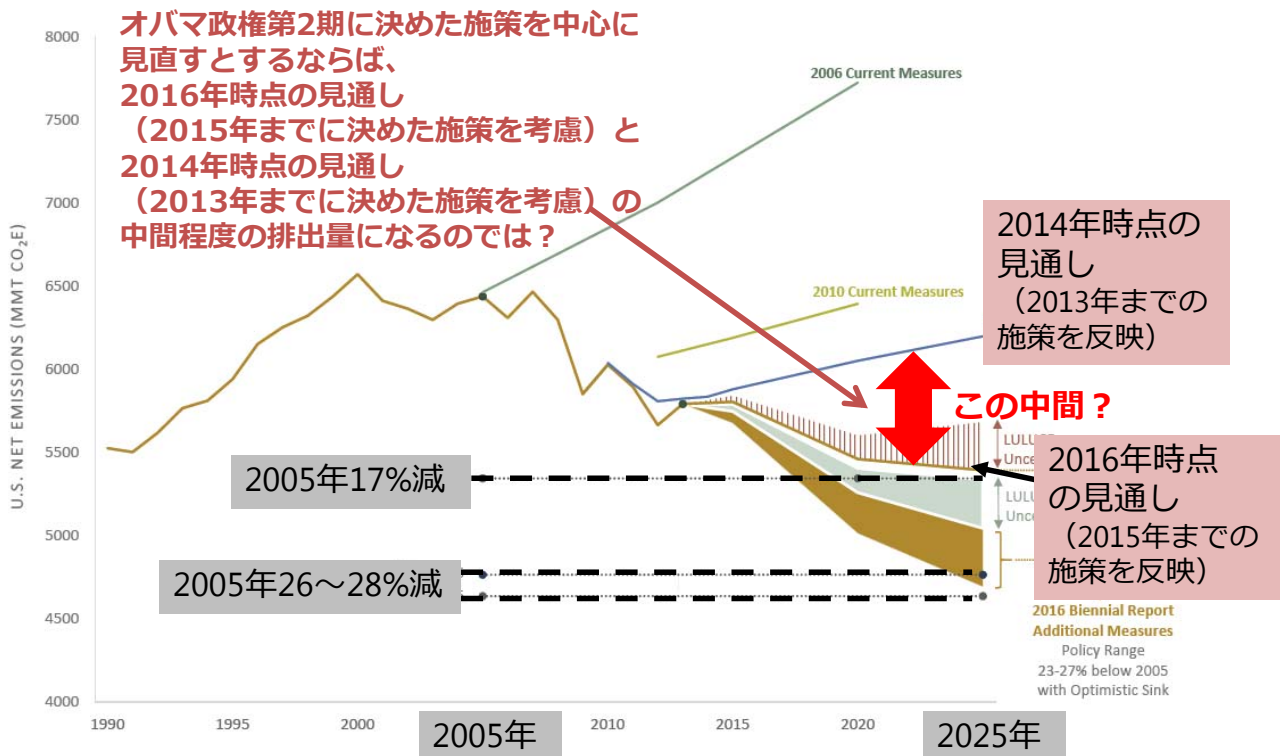
改選33議席のうち、
民主党が23議席、共和党が8議席、
独立議員（民主党系）が2議席

民主党23議席の選出州のうち、
今回の大統領選挙で
トランプが勝利したのは10州

⇒仮にトランプ次期政権・共和党が今の勢いを維持すると
すれば、法案の採決に必要な60議席を確保できるかもしれ
ない

⇒他方、失速すれば、2年ごとに全議席改選の下院で過半数
を失うかもしれない

排出量の見通しはどうか？



© CRIEPI 2017 出典：“United States Mid-Century Strategy for Deep Decarbonization”

53

国際交渉の2つのシナリオ —存在感を消すのか、増すのか—

1. サボタージュシナリオ

脱退規定のために離脱できないことから、
形式的には協定締約国であり続け、
サボタージュを決め込み、交渉会合に
代表団を派遣するも積極的に関与させない

その後は、**2019年11月に脱退を通告し、
その1年後（次の大統領選挙の直前）に脱退が効力をもつ**

あるいは、**脱退はせずに、2020年に、
なりゆきの排出見通しを2030年目標として提示する。**
2025年目標も、国内規制の見直しを踏まえて、
緩い目標に差し替える。あるいは無視する
オバマ政権による2050年長期戦略は撤回

国際交渉の2つのシナリオ —存在感を消すのか、増すのか—

2. エンゲージシナリオ

トランプ氏は選挙戦中に

「ビジネスマンとして大きなディールを交渉」

を売りにしてきた。

UNFCCC離脱を仄めかしつつ、

相手から欲しいものを引き出す交渉を始める。

相手にはパリ協定の締約国のケースと、

中国のケースがある

2016年12月のインタビューでトランプ氏は

「協定が他国との競争上の不利にならないようにしたい。

中国や他の署名国に、我々に対する優位性に与えないよう

にしたい」と発言。不満に感じているのは協定ではなく

中国等との不公平感かもしれない。その場合、競争条件を均等化すべく、セクター別アプローチを追求

トランプ氏による
2016年12月5日の
Twitter投稿
⇒中国に対して
厳しいスタンス



Donald J. Trump
@realDonaldTrump



フォローする

Did China ask us if it was OK to devalue their currency (making it hard for our companies to compete), heavily tax our products going into..

翻訳を表示

13,851 41,267
リツイート いいね



7:23 - 2016年12月5日



Donald J. Trump
@realDonaldTrump



フォローする

their country (the U.S. doesn't tax them) or to build a massive military complex in the middle of the South China Sea? I don't think so!

翻訳を表示

9,748 32,298
リツイート いいね



7:30 - 2016年12月5日

(3)長期的な大きな流れ 過去から現在の流れの中で、 米国の温暖化対策の未来を考える

	①事実関係の整理	②制度から推測 できること	③想像を交えた 思考実験
(1)政権交代に伴う 短期的な政策変更			
(2)長期的な大きな 流れ			

57

①事実関係の整理

政権交代に伴う路線変更の繰り返し

- クリントン（京都議定書合意）
- ブッシュ（交渉離脱、規制反対）
- オバマ（パリ協定発効、規制強化）
- トランプ（脱退模索、規制見直し）

世論調査結果の揺れ動き

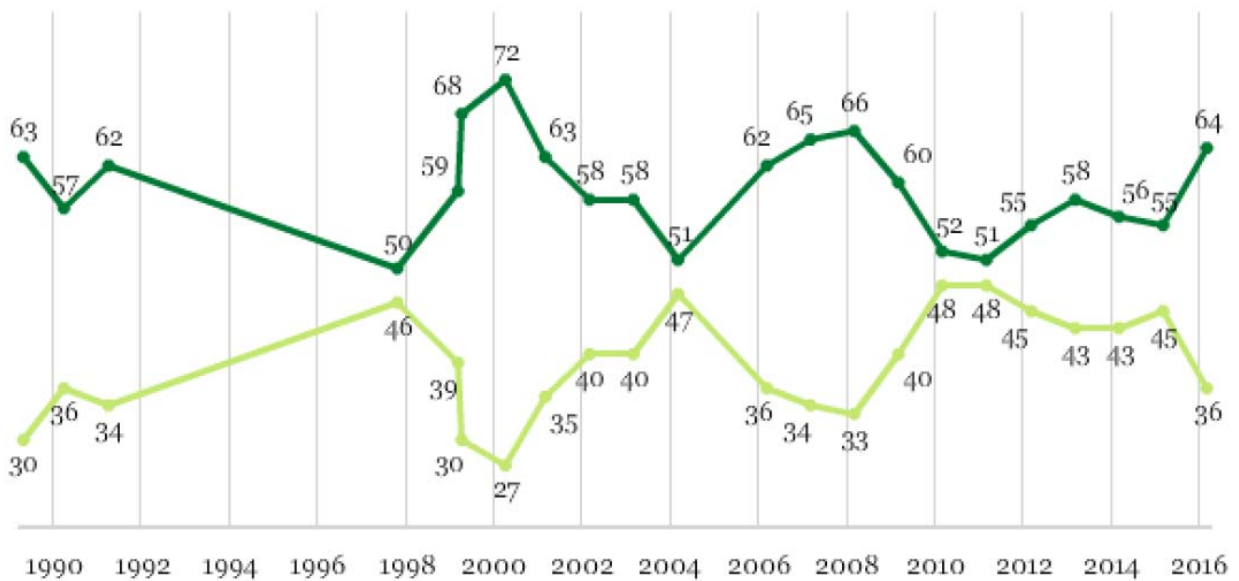
地球温暖化を心配と答える比率は大きく揺れる（→次スライド）
それ以外の設問でも揺れ動きがある

温暖化対策を支持する企業の増加

たとえば、エクソンモービルの副社長は、
大統領選挙の直後にパリ協定を支持する旨をツイート
（→次々スライド）

How Much Americans Worry About Global Warming

■ % Great deal/Fair amount ■ % Only a little/Not at all



出典 : Gallup(2016), "U.S. Concern about Global Warming at eight-year high"

エクソンモービル社副社長のSuzanne McCarron氏のTwitter投稿 (2016年11月10日)



Suzanne McCarron ✓
@SuzanneMcCarron

+ フォローする

The Paris agreement is an important step forward by governments in addressing the serious risks of [#ClimateChange](#) ✓

exxonmobil.co/2fgVJoD

300

リツイート

387

いいね



8:12 - 2016年11月10日

②制度から推測できること

三権分立と連邦制

米国の政治システムの根幹。権力分散とバランス。
気候変動分野では、どこかの部分が突出すると、別の部分でカウンターバランスがとられてきた

- ・クリントン政権時代の上院Byrd-Hagel決議
- ・ブッシュ政権時代の最高裁判決と州の動き
- ・オバマ政権時代のクリーンパワープラン一時差し止め

トランプ路線に対しても、 どこかのタイミングで必ず揺り戻しがある

- 中間派的な最高裁判事の見解（1～1.5年後）
- 全議席改選の下院選挙（2年後）
- 次の大統領選挙と議会選挙（4年後）
- ・・・（その先、8年後？）

②制度から推測できること

政権交代による4年または8年周期のバランス

大統領が同一政党から三期連続以上となるのはまれであり、政権交代を通じたバランスもある
（→次スライド）

最高裁判事任命による長期（30年前後）影響

任期が終身なので、その影響は長期にわたる。

現在の空席1名はトランプ大統領が
1/31にNeil Gorsuch氏を指名。

その時点では中間的な判事の意向が判決を左右しやすい
（→次々スライド）。

指名がさらに増えて保守派の判事が半数以上になると、
後の大統領が行政権限で温暖化規制を強化しても
訴訟で覆るリスクが高まる

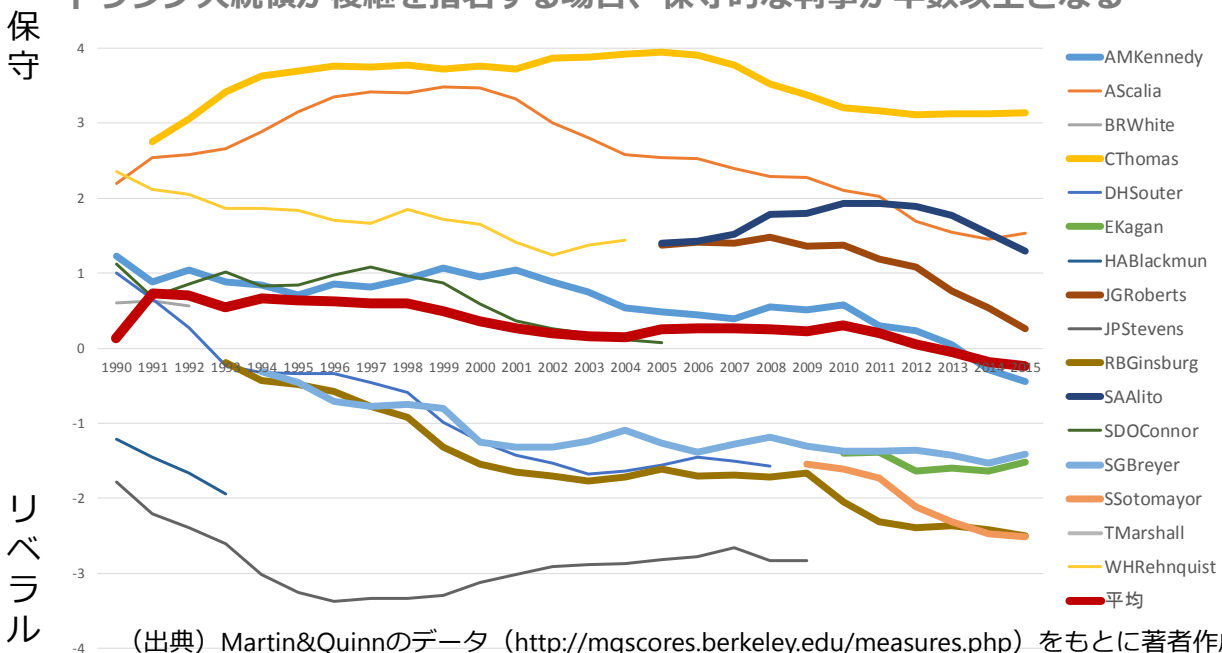
第2次世界大戦後の米国大統領とその党派

1945-1949	ルーズベルト (~1945.4.12) → トルーマン (1945.4.12~)
1949-1953	トルーマン
1953-1957	アイゼンハワー
1957-1961	アイゼンハワー
1961-1965	ケネディ (~1963.11.22) → ジョンソン (1963.11.22~)
1965-1969	ジョンソン
1969-1973	ニクソン
1973-1977	ニクソン (~1974.8.9) → フォード (1974.8.9~)
1977-1981	カーター
1981-1985	レーガン
1985-1989	レーガン
1989-1993	ブッシュ
1993-1997	クリントン
1997-2001	クリントン
2001-2005	ブッシュ
2005-2009	ブッシュ
2009-2013	オバマ
2013-2017	オバマ
2017-	トランプ

第2次世界大戦後は、
 ・ 同一政党の3期連続は、
**1981-1993年の12年間における
 レーガン→レーガン→ブッシュのみ**
 ・ 同一政党の4期連続はない

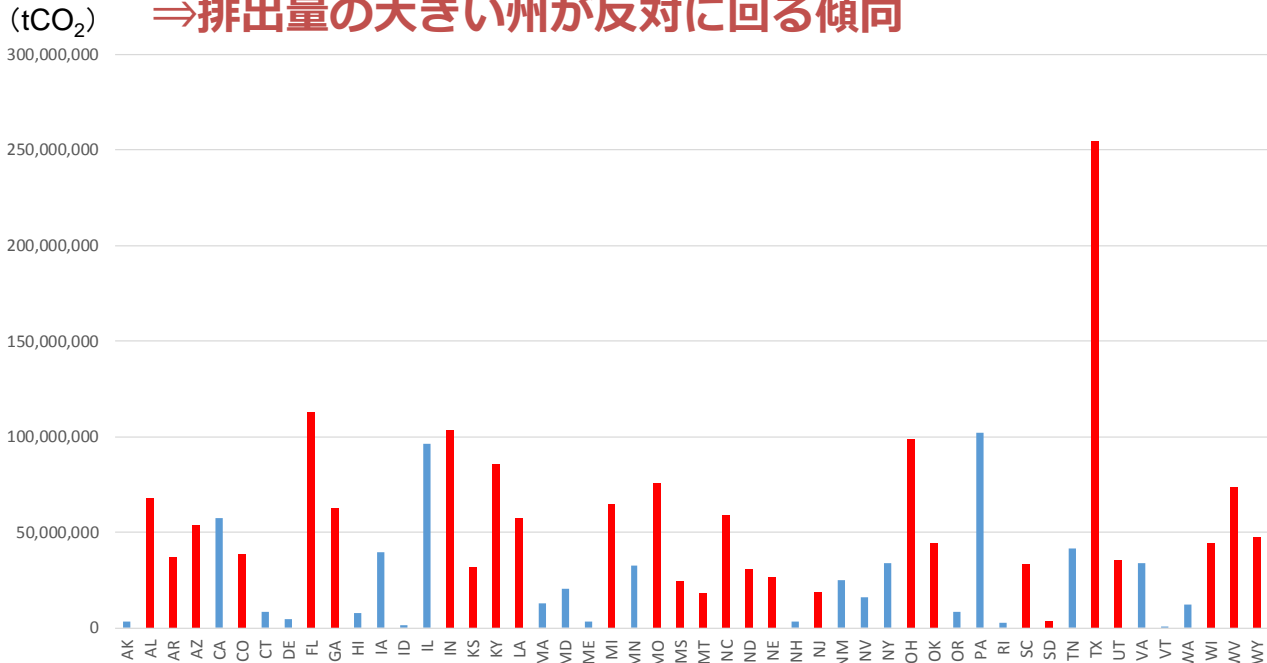
最高裁判事のイデオロギー指数 (Martin-Quinn指数)

この数年は中間的なケネディ判事が全体の平均に近い。
 在任期間が長いのはリベラル2名、中間1名、保守1名。前3者の誰かが退任し、
 トランプ大統領が後継を指名する場合、保守的な判事が半数以上となる



州の電力部門排出量と クリーンパワー訴訟への原告参加

赤色の州がクリーンパワープラン訴訟に原告として参加
⇒排出量の大きい州が反対に回る傾向



出典：米国エネルギー情報局のデータをもとに著者作成

②制度から推測できること

パリ協定脱退の場合における再加入の方法

①パリ協定のみ脱退の場合

再び大統領権限の下で行政協定として加入

(トランプ政権が議会上院に送付し、上院が否決する場合、行政協定としての再加入へのハードルになるかもしれないが、上院の同意が必要なのは「条約」と分類される合意の場合であり、条約と分類しないという整理をして行政権限で再加入可能ではないか)

②UNFCCCから脱退する場合

再加入には、上院の3分2以上の同意が必要となる可能性あり。その場合、再加入のハードルは極めて高くなる

(1992年に上院の承認を得てUNFCCCを批准。その承認が脱退後も有効かどうかによる)

※パリ協定の「プレッジ&レビュー」のシステムはブッシュ政権が2007年に提案し、オバマ政権が実質的に引き継いだもの。共和党もこのシステムには賛成可能。ただし、長期目標と途上国支援への反対は強い

③想像を交えた思考実験 (不確実性の幅を捉える)

政権交代のたびに起きる大転換を止められるか

オバマ政権の経験を踏まえると、
大統領がレガシーをかけても、行政権限だけで
温暖化対策をロックインするのは困難。
むしろ政治的に標的にされやすくなる

政治的不安定性を止めることができるのは、
超党派の新規立法だけではないか？

そうだとすると、いつ可能になるのか、
そもそも実現するのか分からない

クリントン氏が勝ったらどうなっていたか？
オバマ路線を継承しロックインできたか、あるいは
壁にぶつかり、新規立法頼みにならざるを得なかったか？
(→スライド68~70)

超党派立法には共和党議員の支持が必要。可能か？
(→スライド71&72)

クリントン氏が選挙戦で掲げた政策方針

米国をクリーンエネルギー超大国にする

- ①5億枚のソーラーパネルを導入するという国家目標を置く
220年に140GW、2000万戸の住宅にソーラーパネル
- ②600億ドルの“Clean Energy Challenge”補助金を
州・都市・地域コミュニティとともに進める

今後10年で温室効果ガス排出量を2005年比で30%減らす

- Clean Power Planを守る戦いを最優先課題
- 2050年に80%以上削減の軌道に乗せる
- メタンの排出削減 (40-45%削減)
- 石炭コミュニティの経済再活性化 (300億ドルの計画)

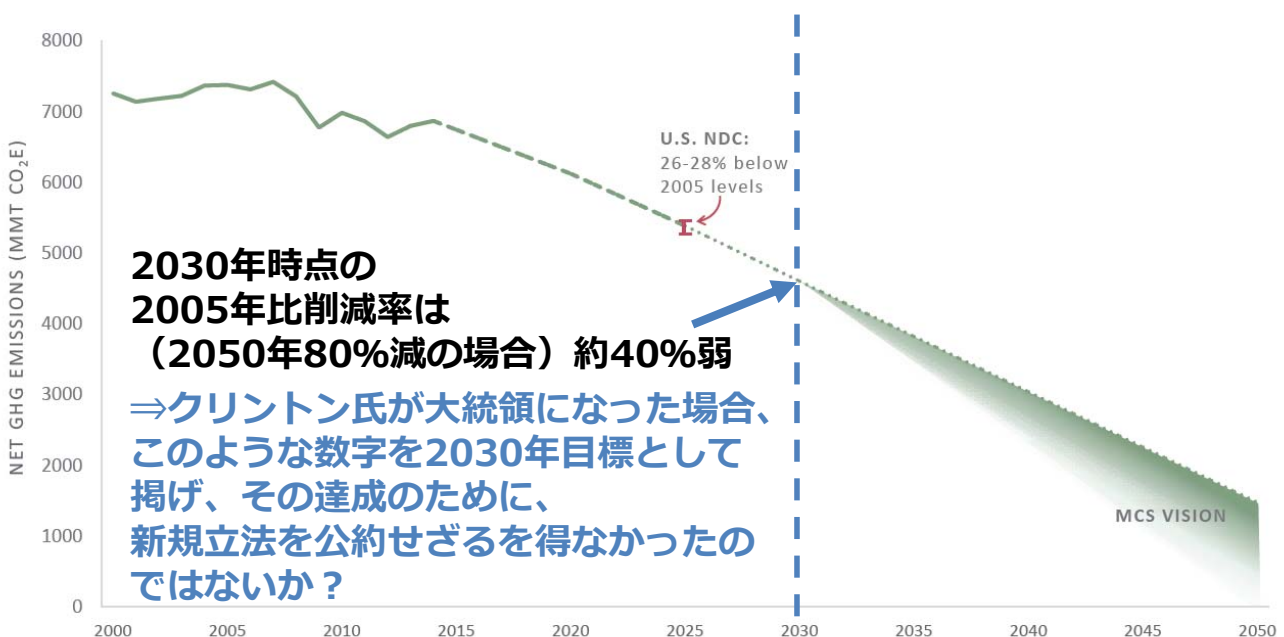
クリントン氏が勝っていたら・・・

オバマ政権が掲げた長期戦略を引き継ぎ、
2030年に40%程度の削減を掲げただろう

しかし、この削減の実現には、
「当てのない新規立法」か、
「既存法による極めて大胆で、
クリーンパワープラン以上に論争的な規制」
が必要だったはず

**既存行政権限では対応しきれず、2020年の選挙で、
2030年目標と新規立法（全国大の炭素価格）を
公約に掲げざるを得なかったのではないか？**

オバマ政権による2050年長期戦略 (2016年11月 (COP22) で発表)



出典：“United States Mid-Century Strategy for Deep Decarbonization”

過去の重要な環境立法

1990年の大気浄化法改正

ブッシュ大統領（共和党）

上院（55対45）、下院（251対183）ともに民主党が多数。上院が89対10、下院が401対25の圧倒的多数で可決

1970年の大気浄化法、国家環境政策法

ニクソン大統領（共和党）

上院（57対43）、下院（243対192）ともに民主党が多数

どちらも大統領が共和党、議会が民主党の組み合わせ（偶然かもしれないが）

共和党上院議員の投票行動（2015年）

“it is the sense of Congress that (1) climate change is real; and (2) human activity **significantly** contributes to climate change.”

⇒賛成50（**共和5**・民主45）、
反対49（共和49）、棄権1（民主1）

“it is the sense of Congress that (1) climate change is real; and (2) human activity contributes to climate change.”

⇒賛成59（**共和15**・民主44）、
反対40（共和39・民主1）、棄権1（民主1）

後者なら、病欠した棄権1（民主1）が賛成に回れば、重要法案採択に必要な60議席に達する。

しかし、これら全員が賛同できる法案作りは非常に難しい。

共和党の支持を増やすために緩くすれば、民主党議員の一部が反対する

まとめ

	①事実関係の整理	②制度から推測できること	③想像を交えた思考実験
(1)政権交代に伴う短期的な政策変更	<p>トランプ氏は一貫してオバマ政権第2期の気候変動対策をほぼ全否定</p> <p>国産化石燃料の増産に傾斜</p>	<p>オバマ政権が最終決定したものを覆すには制度上のハードルあり</p> <p>検討段階のものは撤回</p> <p>政府予算は国連拠出を中心に大幅減</p>	<p>国内政策: ペースダウンに留めるか、解体に突き進むか</p> <p>国際交渉: サボタージュか、エンゲージか</p>
(2)長期的な大きな流れ	<p>政権交代に伴う路線変更の繰り返し</p> <p>世論調査結果の揺れ動き</p> <p>温暖化対策を支持する企業の増加 (エクソンモービルを含む)</p>	<p>三権分立と連邦制によるバランス</p> <p>トランプ路線に対しても、どこかのタイミングで必ず揺り戻し</p> <p>最高裁判事をトランプ政権で複数任命の場合、影響は長期</p>	<p>大統領のレガシーをかけても、行政権限だけでは、政治的不安定性を止められない。</p> <p>止められるのは超党派立法のみ？</p>

まとめとパリ協定への影響

トランプ政権によって温室効果ガス排出規制はほぼ確実に見直されて、緩和される。

問うべきは

①トランプ政権が見直しをどこまで突き進めるのか、そして②トランプ路線に対する揺り戻しはいつ、どの形で現れるのか

揺り戻しが早ければ（例えば2018年の中間選挙で共和党惨敗）、パリ協定の国際協調は弱まれど壊れず遅ければ、時間とともに負の影響は拡大する

パリ協定のもとで、全ての国が2020年に2030年目標を（再）提出。この年には次の大統領選挙もある。米国の状況がこの時にどうなっているかがパリ協定の将来を左右する