

国連気候変動枠組条約体制とアメリカ

沖 村 理 史

はじめに

1. 国連気候変動枠組条約体制の現状
 - (1) 国際制度としての国連気候変動枠組条約体制
 - (2) 国連気候変動枠組条約体制下の各国の責務
 - (3) 京都議定書とパリ協定
 - (4) 国連気候変動枠組条約体制の交渉
 - (5) 国連気候変動枠組条約体制とアメリカの役割
2. ブッシュ政権の京都議定書離脱
 - (1) 大統領選挙期間中のブッシュ候補の気候変動政策
 - (2) 政権成立後のブッシュ大統領の気候変動政策
 - (3) ブッシュ大統領の京都議定書離脱発表後の国際社会の反応
3. トランプ政権のパリ協定離脱
 - (1) 大統領選挙期間中のトランプ候補の気候変動政策
 - (2) 政権成立後のトランプ大統領の気候変動政策
 - (3) トランプ大統領のパリ協定離脱発表後のアメリカ国内の反応
 - (4) トランプ大統領のパリ協定離脱発表後の国際社会の反応
4. 共通点と相違点
5. 結論

はじめに

2001年に政権についたブッシュ大統領は、前政権のクリントン政権が積極的に交渉に参加し、国際合意形成に大いに貢献した京都議定書からの離脱を表明し、国連気候変動枠組条約体制に影響を与えた。また2017年に政権についたトランプ大統領も、前政権のオバマ政権が積極的に交渉に参加し、国際合意形成に大いに貢献したパリ協定から離脱を表明し、国連気候変動枠組条約体制に影響を与えていると考えられる。このように、両政権はそれまでの政権の方針を覆す気候変動外交政策を取った点で共通性が見られる。本稿では、まず、国連気候変動枠組条約体制の概要を紹介した上で、国連気候変動枠組条約体制におけるアメリカの役割を整理する。さらに、ブッシュ、トランプ両政権が京都議定書やパリ協定などの気候変動協定から離脱を表明した背景や経緯を整理し、共通性と相違点を明らかにする。さらに、ブッシュ政権とトランプ政権による政策転換が国連気候変動枠組条約体制にどのような影響を与えたかについて、とりわけ国連気候変動枠組条約体制の実効性の観点から検討する¹⁾。

1. 国連気候変動枠組条約体制の現状

(1) 国際制度としての国連気候変動枠組条約体制

冷戦終結後の国際課題として注目を集めるようになった地球環境問題の中でも、典型的な地球環境問題とされたのが、気候変動問題（地球温暖化問題）である。1990年の国連総会決議によって、国連気候変動枠組条約を策定すべく、政府間交渉会議が創設され²⁾、実質6回にわたる政府間交渉会議を経て、1992年5月に国連気候変動枠組条約が採択され、6月に開催された国連環境開発会議で署名開放された。国連気候変動枠組条約では、他の多国間環境条約同様、条約の目的（第2条）、条約の原則（第3条）に加え、締約国会議（第7条）、補助機関（第9条、第10条）、議定書（第17条）など、条約が定める制度も定め、枠組条約としての基本的な機能が規定された。

国連気候変動枠組条約が発効して半年後の1995年に国連気候変動枠組条約第1回締約国会議（COP1）が開催され、これ以降毎年締約国会議が開催されている。締約国会議は国連気候変動枠組条約における最高意思決定機関であり、全会一致で採択される締約国会議決定は気候変動問題に対し国際社会が対応する方向性を示すものとなる。中でも注目されるのが、国連気候変動枠組条約第17条に基づき締約国会議が採択する議定書である。議定書は、国際的に法的拘束力を持つ条約の1つであり、これまで国連気候変動枠組条約の下では、京都議定書（1997年採択、2005年発効）と、議定書と名付けられてはいないものの議定書同様に国際的に法的拘束力を持つパリ協定（2015年採択、2016年発効）が採択されている。

このように、国連気候変動枠組条約、京都議定書、パリ協定の3つの国際的な法的文書が国連気候変動枠組条約体制の根幹であり、締約国会議決定が国連気候変動枠組条約体制の具体的な方向性を示している。国連気候変動枠組条約下の国際制度としては、国連気候変動枠組条約第9条、第10条で規定された補助機関に加え、締約国会議決定に基づきそれぞれの政策課題に対応して設置される様々なメカニズムや制度が実務を担っている³⁾。

(2) 国連気候変動枠組条約体制下の各国の責務

気候変動問題は、温室効果ガスの人為的な排出により、地球の温暖化が進み気候が変動することにより、様々な形で世界の全ての人々の社会経済生活に直接的・間接的に影響が生じる、という問題である。そのため、各国の責務としてこれまで最も注目されてきた内容が、温室効果ガス排出削減、中でも二酸化炭素の人為的な排出削減であった。国連気候変動枠組条約形成時には、多くの先進国が国内目標として掲げていた2000年までに1990年レベルで二酸化炭素排出量を安定化する、という数値目標をどのように条文に盛り込むかという点が注目された。交渉の結果、先進国は2000年までに温室効果ガスの排出量安定化を目指し、国内政策を取ることが努力義務として盛り込まれ、国連気候変動枠組条約の一定の成果として注目されることになった⁴⁾。

国連気候変動枠組条約が1994年3月に発効した後、1995年3～4月に開かれたCOP1で最大の争点となったのが、国連気候変動枠組条約第4条2(d)で定められた約束の妥当性の検討である。この検討の結果、国連気候変動枠組条約で規定されていない2000年以降の取組みが焦点となり、1997年に開催される国連気候変動枠組条約第3回締約国会議（COP3）で、議定書もしくはその他の法的文書を採択できるよう、2000年以降の国際的な取組みを

定めるプロセスを開始する、というベルリン・マンデートが成立し、議定書交渉が始まった⁵⁾。ベルリン・マンデートでは、議定書交渉の内容を、温室効果ガスの定量的な抑制削減目標を、例えば2005年、2010年、2020年といった特定のタイムフレーム内で作成すること、及び途上国に対して新たな約束を課さないこと、の2点を定めた⁶⁾。

COP3で採択された京都議定書に至る交渉では、数値目標の設定方法が注目された。京都議定書は、京都議定書第一約束期間（2008～2012年）に、1990年レベルからEUが8%削減、アメリカが7%削減、日本が6%削減といった具合に、先進国にそれぞれ温室効果ガス排出量の数値目標を定めることに合意し、この数値目標の達成に法的拘束力を持たせた⁷⁾。さらに、各国が自国の数値目標を達成できない場合に備え、先進国に割り当てられた排出枠を取引する仕組みや、途上国で実施される温室効果ガス排出削減プロジェクトで発生した排出削減枠を取引可能にする炭素市場の設立にも合意し、先進各国が数値目標を柔軟に達成する制度を整えた。この炭素市場の具体的なルールは、その後の交渉に引き継がれ、2001年に開催された国連気候変動枠組条約第7回締約国会議（COP7）で、マラケシュ合意という名がつけられた締約国会議決定の形でまとめられた⁸⁾。マラケシュ合意を受けて、各国は国内批准手続きを進めることとなった。

京都議定書の下で、先進国は数値目標に基づき法的拘束力のある温室効果ガスの排出削減を求められたが、途上国には数値目標は設定されず、排出抑制・削減を求める一般努力義務が定められただけであった。これに対し、アメリカは反発し、2000年の大統領選に共和党から出馬したブッシュ候補は、京都議定書に批判的な立場を掲げて選挙戦を戦い、当選後に京都議定書から離脱した。京都議定書の発効要件を定めた第25条には、1990年の先進国の二酸化炭素排出量のうち、批准国の割合が55%を超えることという要件が定められており、当時世界最大の温室効果ガス排出国であったアメリカが離脱したことにより、京都議定書の発効に不透明感が生じた。しかし、EU、日本、カナダ等が批准し、さらに紆余曲折を経てロシアも批准したため、京都議定書はアメリカ抜きで2005年に発効した。この結果、アメリカは、数値目標の達成義務を負わず、京都議定書のもとで整備された炭素市場に参加しない状況になった。これに対して、京都議定書を批准したEU、日本等の先進国は数値目標に基づく削減義務を負い、国内での排出削減努力や炭素市場からの排出枠の調達などを通じて削減目標の達成を目指すこととなった。

京都議定書発効後、2005年に開催された京都議定書第1回締約国会合（CMP1）／国連気候変動枠組条約第11回締約国会議（COP11）では、第二期ブッシュ政権が成立したアメリカが京都議定書の後継体制の交渉開始に反対していた。そのため、京都議定書締約国会合は、京都議定書の下に作業部会（AWG-KP）を設置することを決定した⁹⁾。2年後の国連気候変動枠組条約第13回締約国会議（COP13）では、アメリカも参加する形で国連気候変動枠組条約の下の作業部会（AWG-LCA）を設置することにアメリカを含む全締約国が合意した¹⁰⁾。このように、2つの作業部会が設けられたことでその後の交渉はより複雑化し、一定の成果を出すことが求められた国連気候変動枠組条約第15回締約国会議（COP15）では、交渉は決裂に終わった¹¹⁾。会議最終盤では、オバマ大統領を含む一部の首脳が代替策としてコペンハーゲン合意を作成した¹²⁾。その主旨は、先進国は2020年までに排出数値目標を、途上国は気候変動緩和策に関する行動をそれぞれ自主的に示し、リスト化して公表するというものであり、京都議定書のような交渉で数値目標を定めるトップダウン・アプローチ

ではなく、締約国の自主的な取組みを評価するボトムアップ・アプローチと呼ばれるアプローチが採用された¹³⁾。しかし、一部のラテンアメリカ諸国が反対し、全会一致の賛同を得られなかったため、コペンハーゲン合意は正式に採択されず、その代わりにコペンハーゲン合意に留意するという決定が採択された¹⁴⁾。気候変動交渉は、このとき大きな危機を迎えたのであった。

その後、2011年にダーバンで開催された国連気候変動枠組条約第17回締約国会議（COP17）では、京都議定書の第一約束期間の終了を約1年後に控え、京都議定書の第二約束期間を定める京都議定書改正に合意することを確認するとともに、全ての締約国が参加して2015年までに2020年以降の体制を協議する作業部会を設置することに合意した¹⁵⁾。この作業部会は2015年にパリで開催される国連気候変動枠組条約第21回締約国会議（COP21）までに合意をまとめることとされ、交渉は加速した。交渉では、ボトムアップ・アプローチに基づく気候変動対策が各国に支持された。オバマ大統領と習近平主席は、アメリカと中国の首脳が二国間交渉の場で気候変動問題に対して積極的な役割を果たすことに合意し、交渉の前に進める大きな推進力となった¹⁶⁾。京都議定書に参加せず、国連気候変動枠組条約体制の実効性を低めたアメリカと、世界の工場としてエネルギー多消費型の経済成長を遂げ、世界最大の二酸化炭素排出国となった中国が、パリ協定の合意に向けて積極的な立場を取ることを示したからである。

2015年12月に開催されたCOP21では、多くの国々は、コペンハーゲンでの失敗を踏まえ、パリで再び失敗することは許されないと感じていた。パリ協定の素案には各国にとってそれぞれ重要で多様な政策課題が盛り込まれていたため、合意形成に向けては、各国のより一層の妥協と、議長国による慎重な調整が必要とされた。COP21の議長であるフランスのファビウス外相は、多くのステークホルダーから意見を聞き、バランスのよい合意案を作成することに務め、パリ協定が全会一致で合意された¹⁷⁾。

パリ協定での各国の責務は、各国が排出削減に向けた取組みや気候変動に対する国内適応に関する取組み等を一定のガイドラインに基づき、自主的に定め、国連気候変動枠組条約にその内容を通報するというものであった。京都議定書と異なり、パリ協定の各国の法的義務は、各国の国内取組みを達成することではなく、報告することにあつた。これに基づき、先進国は自主的に国内取組みの中で数値目標を定め、途上国の一部もGDP比や成り行きシナリオ比ではあるものの国内取組みの中で数値目標を掲げる国も登場した。前述の通り、これらの数値目標の達成は法的拘束力を持つ義務目標にはなっていないが、国際的に公表されているため、その達成状況に対し、国際社会から一定の評価を受ける仕組みであった¹⁸⁾。

このように、パリ協定の内容は、締約国が自主的に目標や政策を定め、それを公表するという仕組みになっている。このような制度になったもう1つの背景が、アメリカの国内事情である。京都議定書では、当時のクリントン政権がCOP3で京都議定書に合意し、その後COP4に合わせて署名を行った。しかし、条約を批准する立場にある上院は京都議定書に反対の姿勢を示していたため、京都議定書批准が進まなかった。そのため、パリ協定に至る交渉では、上院の批准を経ずに、気候変動問題に積極的なオバマ政権が大統領権限で受諾を行うことができる単独行政協定として扱うことが可能な条文になるように配慮がなされ、オバマ大統領の任期中に、パリ協定を大統領令により受諾することを目指した¹⁹⁾。

2016年9月に、世界の排出量の約38%を占めるアメリカと中国は、パリ協定を受諾・批准したことを発表した²⁰⁾。これにより、世界の排出量の55%以上の国々がパリ協定を批准するというパリ協定の発効要件の1つが達成される可能性が高まり、その後ドイツ、インドなどの批准を経て、パリ協定は2016年11月4日に発効した。

(3) 京都議定書とパリ協定

前節で説明した通り、主に2008年～2012年の国際社会の気候変動問題に対する取組みを定めた京都議定書と、2020年以降の取組みを定めたパリ協定には、大きな違いが存在する。このうち、本論の内容にかかわる3点について説明することとしたい。

第一が前節でも述べた各国の責務である。京都議定書は先進国に対し、温室効果ガス排出削減に関する法的拘束力のある数値目標を定め、その数値目標は国際交渉を通じて決定し、京都議定書の附属書に記載された。他方、パリ協定は先進国にも途上国にも国内取組みを求め、その内容を通報することが義務となった。先進国は国内取組みに温室効果ガス排出削減目標を明記することが求められ、途上国は数値目標の設定は義務化されなかったが、記載することが奨励された。このように、京都議定書は先進国と途上国の義務の差が大きく、先進国は途上国に取組みの強化を求めることにつながった。他方、パリ協定は国内取組みの内容は各国の自主性に基づくものとなっている。

第二が、発効要件である。京都議定書の発効要件を定めた第25条では、55か国以上の批准国数と、1990年の先進国の二酸化炭素排出量のうち、批准国の割合が55%を超えることという2つの要件が定められている。この結果、当時世界最大の温室効果ガス排出国であったアメリカが京都議定書の発効に対して、大きな影響力を持っていたことは、前述した通りである。他方、パリ協定の発効要件については、パリ協定第21条で、55か国以上の批准国数と、全ての国の温室効果ガス排出量のうち、批准国の割合が55%を超えることという2つの要件が定められており、世界最大の排出国の中国と第2位の排出国のアメリカが大きな影響力を持つこととなった。

第三が、脱退要件である。京都議定書は第27条で、議定書発効日から3年後以降、書面による脱退の通告を行うことが可能で、脱退通知の受領日から1年後に脱退の効力を生ずる、と定めている。パリ協定の脱退要件も京都議定書と同じである。したがって、パリ協定を最短で脱退するためには、発効日から3年経過した2019年11月に脱退通知を行う必要があり、その1年後の2020年に脱退の効力が発生することになる。

(4) 国連気候変動枠組条約体制の交渉

国連気候変動枠組条約交渉は、世界のほぼ全ての国々が参加して行われている。もともと、国連総会の決議に基づき政府間交渉会議が設置されたため、国連における会議の方法を踏襲している。1995年に開催されたCOP1の時期の交渉グループは、先進国グループと途上国グループの2つが中心であった。さらに先進国グループは、当時のEC加盟国と非EC加盟国の2つのサブグループに分かれていた。途上国はサブグループに分かれることにより、国の数が減ることによる交渉力の低下を恐れていたため、G77として一枚岩で行動することが多かった。しかし、途上国内では、実質的には気候変動対策に積極的な小島嶼国と消極的な産油国、そしてその中間となるその他の途上国の3つのサブグループに分かれてい

た²¹⁾。

その後、交渉課題の多様化につれ、途上国内のサブグループが数多く誕生することになった。このサブグループは、国連や国際機関でも用いられている地域ごとのサブグループ（アフリカ、アラブ等）や、経済的な背景に基づくサブグループ（後発発展途上国など）、国が置かれている環境に基づくサブグループ（島嶼国、森林国など）、主義主張に基づくサブグループ（ALBA）など、様々なサブグループが登場している²²⁾。しかし、表向きは交渉力の低下を恐れ、途上国はG77として一枚岩であるスタンスを崩していない。

（5）国連気候変動枠組条約体制とアメリカの役割

国連気候変動枠組条約体制におけるアメリカの役割として、国連気候変動枠組体制における温室効果ガス排出大国としてのアメリカ、国際制度を作り出す上で大きく貢献してきた大国としてのアメリカ、先進国の一員としてのアメリカの3点をあげることとしたい。

気候変動問題を引き起こす温室効果ガス、とりわけ二酸化炭素は、化石燃料を用いたエネルギー消費の結果、人為的に大気中に排出される。二酸化炭素排出量は国によって差異があるが、温室効果ガス排出による気候変動がもたらす悪影響は世界中の国々で生じる。四大公害病に代表される公害問題の多くは被害地域が限定されるが、地球環境問題の典型例である気候変動問題は、原因物質は世界中で排出され、その被害は世界大に広がる。したがって、ある1か国が温室効果ガス排出削減努力を行っても、他国が何ら努力しなければ、気候変動は進み悪影響が広がることになる。逆に、温室効果ガス排出削減努力を行わない国は、他国が行っている温室効果ガス排出削減努力による便益を享受でき、ただ乗りすることができる。そのため、国連気候変動枠組条約体制に参加し、温室効果ガス排出削減努力を行うことは、第2条で設定された目的達成に近づくため、国連気候変動枠組条約体制の環境的実効性を高めることになる。世界最大、あるいは世界で2番目に温室効果ガスを排出する国であった温室効果ガス排出大国アメリカの動向は、設定された目的達成に大きな影響を与えるため、ブッシュ政権の京都議定書離脱やトランプ政権によるパリ協定脱退は、国連気候変動枠組条約体制の環境的実効性に大きな影響を与え得ると言える。

次に、第二次世界大戦後のアメリカは、西側陣営の盟主として、国連気候変動枠組条約のみならず、多くの国際制度を作り上げてきた。冷戦終了後は世界唯一の超大国として、新たな国際制度作りには大きな役割を果たしてきた。このように、多くの国際制度を作り出してきた大国としてのアメリカが国連気候変動枠組条約体制に背を向け、代替制度を作り上げる場合、国連気候変動枠組条約体制の政治的実効性は大きく損なわれることとなる。

最後に、国際交渉におけるアメリカは、先進国陣営の一員として大きな発言力を持っていた。アメリカは、国連気候変動枠組条約に資金を拠出する大国の一つであり、意見が対立する先進国と途上国の間で、先進国陣営の一員としての主張を明確に示していた。国際交渉においては、先進国と途上国の意見が対立することは数多くあり、アメリカが非締約国となっている京都議定書締約国会合や京都議定書の下に作られた作業部会のAWG-KPでは、アメリカは締約国としての発言権がないため、先進国陣営の対途上国の交渉力は、国連気候変動枠組条約の締約国会議に比べ低下している。

このように、国連気候変動枠組条約体制におけるアメリカは、大きな、かつ多様な役割を担っているのである。しかし、ブッシュ政権もトランプ政権も、国連気候変動枠組条約

体制に背を向ける意思決定を行った。ピカリングらは、両政権の意思決定が国連気候変動枠組条約体制に与える影響について比較考察を行っている。その際に注目したのは、1) 気候変動緩和に向けた国際的なモメンタム、2) 代替制度の構築、3) 発効や脱退手続きによる影響、4) 京都議定書とパリ協定の制度設計の違い等による影響の4点である²³⁾。このうち、3)と4)は両制度の違いに起因するものであり、政権の方針とは異なる。そこで、次節以降は主に1)と2)に注目し、両政権の方針変更の経緯を詳しく見ることとしたい。

2. ブッシュ政権の京都議定書離脱

2000年の大統領選挙を通じて、ブッシュ候補が訴えた気候変動政策、さらに2001年に発表した気候変動政策（上院議員への書簡、気候変動政策）やエネルギー政策等について、その内容を検討し、それまでの政策からどのように気候変動政策を転換し、気候変動外交が変化したか整理する。

(1) 大統領選挙期間中のブッシュ候補の気候変動政策

1997年7月に上院で成立したバードーヘーゲル決議は、途上国に排出削減義務を課さない内容か、アメリカ経済に深刻な悪影響が生じる内容であれば、議定書を批准しないというものであった。にもかかわらず、京都議定書は、ベルリン・マニフェストに基づき途上国には排出削減義務を課しておらず、アメリカの数値目標はクリントン政権が当初掲げた内容よりも厳しいものであった。したがって、上院では京都議定書を批准する動きは見られず、クリントン政権も京都議定書に署名はしたものの、上院に批准を求めなかった。

2000年の大統領選挙は、気候変動に関心が極めて高い民主党のゴア候補と共和党のブッシュ候補が大統領の座をかけて争った。ブッシュ候補は、大統領選挙を通じて、京都議定書に批判的な立場を取ったが、と同時に反環境派のレッテルを貼られないよう、発電所からの二酸化炭素排出規制を打ち出していた。他方、ゴア候補は、京都議定書の最終交渉にも参加しており、気候変動対策に極めて積極的であった。

11月7日に投票が行われた両候補の選挙戦は極めて伯仲した結果を生み、フロリダ州では再集計も行われた。その結果、11月13日から開幕した国連気候変動枠組条約第6回締約国会議（COP6）は、閉幕日の11月25日の段階でもアメリカの新大統領が選出されていないという事態に陥った。最終的に、12月12日の最高裁判決を経て、ゴア候補が敗北を宣言し、ブッシュ新大統領が選出された。

(2) 政権成立後のブッシュ大統領の気候変動政策

2001年1月に発足したブッシュ政権では、減税問題が最重要課題とされ、カリフォルニアの電力危機やエネルギー問題も国内政治アジェンダにのった。エネルギー政策や環境政策については、チェイニー副大統領の主導に任せた。環境保護庁（EPA）の長官に任命されたのは、元ニュージャージー州知事のホイットマンであった。また、国務長官に指名されたのは、元統合参謀本部議長のパウエルであり、外交政策の立案は、安全保障の観点からより強く反映されると考えられていた。

2001年3月に、ホイットマンEPA長官はG8環境大臣会合で、他国の気候変動問題への高

い関心に直面し、ブッシュ大統領の選挙公約であった発電所からの二酸化炭素排出規制に触れた²⁴⁾。ホイトマンEPA長官は帰国後、ブッシュ大統領に、1) 7月のボン会議とリオ+10は重要、2) 全世界が気候変動問題の重要性と今行動する必要性を認識、3) 京都議定書のみが話題の中心で、アメリカが京都議定書の枠外で議論を進めることを全世界が恐れていること、4) 宗教界もこの問題に注目していること、5) 気候変動問題はアメリカにとって信頼性の問題であり、取り組んでいる姿勢を見せなければならない、とする報告を行った²⁵⁾。

これに対し、ブッシュ大統領は3月13日付の上院議員に宛てた手紙で、途上国が参加しておらず、アメリカ経済に悪影響を与えるとして京都議定書に反対を明言し、選挙公約である発電所からの二酸化炭素排出規制を撤回した²⁶⁾。その背景には、チェイニー副大統領の強い影響力があったとされる。さらに、3月27日にはホイトマンEPA長官が、議定書を実施する意向ではない、と発言した。フライシャー報道官は、気候変動政策について、内閣レベルで政策レビューを行っており、その知見を受けて決定することを明らかにした²⁷⁾。なお、地球規模問題担当國務次官となるドブリアンスキーは、3月12日にブッシュ大統領が指名し、4月26日に議会が承認し、5月1日に着任した。このため、3月から4月にかけての政策決定は、國務省主体ではなく、ホワイトハウス主導、とりわけチェイニー副大統領が主導した²⁸⁾。

2001年5月17日には、エネルギー政策が発表された。その内容は、エネルギーの供給サイドに偏ったものになっていた。気候変動政策については、2001年6月11日に発表され、その中で、京都議定書は根本的に欠陥がある、と従来から踏み込んだ表現を用いた²⁹⁾。その一方で、対案はなかったため、国外からは失望が表明された。日本政府も、翌日に環境大臣談話を発表し、ブッシュ大統領の声明の中で、京都議定書には欠陥があると表明し、数値目標に関して直接的な言及がなかったこと、具体的な提案がなされる時期が明らかにされていないことは、懸念される場所である、とされた³⁰⁾。

2001年6月20日に、パウエル國務長官が上院外交委員会で証言し、COP6再開会議に向けて、チェイニー副大統領が中心となり、具体的な提案をする方向で閣僚級作業を続けていることを明らかにした。そこでは、排出削減の義務付けをなくし、企業や国の自主的な取組みを基本とすることが明らかになったが、結局、COP6再開会議までに具体的な提案は間に合わず、COP7に向けて、引き続き提案作成への努力を続けた。そこでは、6月11日の大統領演説を基本として、アメリカの気候変動への取組み方針のアウトラインを示し、京都議定書とアメリカの新政策が共存できるような整合性の確保を目指していた。しかし、9月11日に同時多発テロが起こったため、政権内でのとりまとめはさらに延期となった。アメリカの気候変動政策は、2002年2月によく明らかになり、目標を総量ではなく排出原単位に基づくものに変更した³¹⁾。

2005年以降の第二期ブッシュ政権時には、国連気候変動枠組条約体制の外で気候変動問題を取り上げる試みが始まった。2005年には、ブッシュ政権が主導してクリーン開発と気候に関するアジア太平洋パートナーシップ（APP）が作られた。アジア太平洋地域における気候変動問題の技術移転を主に議論するこの取組みは、アメリカ、日本、オーストラリア、韓国、中国、インドが参加した。ここで注目されるのは、先進国の日米豪に加え、途上国の中印が参加する枠組みであることである。しかも、京都議定書に積極的であった欧

州諸国は入っていない。そのため、京都議定書の代替枠組みとしてAPPが機能するのではないか、という懸念が欧州諸国や途上国を中心に生じた。さらに2007年には、ブッシュ政権が主導して、エネルギー安全保障と気候変動に関する主要経済国会合（MEM）が創設された。この会合はG20諸国の多くを含んでいるため、京都議定書に代わって、アメリカの主導のもと、G20諸国が気候変動問題を議論する場として機能させることを主に途上国が懸念していた。

（3）ブッシュ大統領の京都議定書離脱発表後の国際社会の反応

2001年3月の上院議員への書簡で、ブッシュ大統領が京都議定書に反対していることを明らかにして以来、国際社会は当惑した。とりわけ、当時世界最大の二酸化炭素排出国で、かつこれまで様々な国際交渉を主導してきたアメリカが、京都議定書交渉への関与や京都議定書に代わる対案について何も明らかにしていなかったことが当惑を生んだ。

3月27日にはホイットマンEPA長官がブッシュ政権は京都議定書から離脱することを鮮明にしたことに続き、ライス国家安全保障担当大統領補佐官も、京都は死んだ、と発言した。この発言に対し、国際交渉で決定した法的文書がある1か国が死んだと決めつけることに対する反発が広まってきた。5月16～17日のIEA環境大臣閣僚理事会、OECD閣僚理事会では、アメリカ抜きで京都議定書を進めていく方向性がより鮮明になった。くしくも、アメリカの気候変動政策発表と同じタイミングで発表されたブロンク修正案では、対米配慮はほとんどなく、京都議定書発効に対して日本がキャスティングボードを握っていると判断し、対日配慮と取れる内容が含まれていた³²⁾。

これに対し、パウエル国務長官は、京都議定書自体には欠陥があるが、プロセスとしての京都は死んでいないとして、気候変動問題に他国とともに対処する方針を示した。1997年のバードーヘーゲル決議を主導したヘーゲル上院議員も、単に京都議定書に反対し交渉を離脱することはアメリカのリーダーシップと信頼性を損なうという考えを持っていた³³⁾。さらに、2001年6月の欧州歴訪を前に、ライス国家安全保障担当大統領補佐官は、京都議定書関連では、我々のスタンスの示し方に失敗したこと、今回の欧州歴訪では、ミサイル防衛、京都議定書についての我々のスタンスを同盟国に説明し、理解してもらうつもりであること、をコメントした。6月14日のイェテボリで開催されたアメリカ-EU首脳会議合では、アメリカ側からの説明はあったものの、京都議定書批准問題については、ものわかれに終わった³⁴⁾。

2001年7月に開催されたCOP6再開会合では、アメリカに対する不満の声が数多く上がった。とりわけ、途上国からは、マルチラテラリズムを損ねるとしてアメリカに批判的な動きが強かった。欧州諸国はアメリカの説得が難しいととらえており、アメリカ抜きの京都議定書発効に向けて舵を切っていた。そのため、京都議定書発効に必要なロシアと日本の支持が欧州諸国の関心となっていた。COP6再開会合では、ロシアと日本は主に吸収源を中心として自国に有利な条件を盛り込むよう主張し、一定の成果を得た。2001年11月のマラケシュ合意を受け、2002年5月に日本は京都議定書批准手続きを進めた。この結果、最後までキャスティングボードを握り続けたのがロシアであった。ロシアは、その後もEUや日本との間で条件闘争を重ね、ロシアの世界貿易機関加盟に対するEUの支援を取り付けた上で、2004年11月に京都議定書批准に関する国内手続きを終えた。

他方、アメリカは京都議定書を批准する意思はないが、アメリカの関心事が守られる限り他国が前進することを妨げない、というスタンスで交渉会議には参加したものの、実質的な討議には参加しなかった。京都議定書が発効した結果、アメリカ抜きの京都議定書第一約束期間が法的拘束力を持つこととなった。しかし、2013年以降の国際制度を議論した京都議定書締約国会合や作業部会（AWG-KP）の場では、第二約束期間について、日本やカナダなどがアメリカ抜きの数値目標設定に反対し、交渉が進まないという弊害を生んだ。これを解消するため、COP13ではアメリカも批准している国連気候変動枠組条約の下の作業部会（AWG-LCA）を設置することが合意された。この結果、アメリカが参加しているAWG-LCAとアメリカが参加していないAWG-KPが並立する2トラックアプローチという交渉形態が取られることとなり、交渉はより複雑なものとなった。AWG-LCAでは、アメリカが交渉に参加しているため、先進国対途上国の交渉の構図が展開したが、AWG-KPでは、アメリカが交渉に参加していないため、先進国内での意見も対立し、さらに途上国は先進国に継続した努力を求めると、交渉の進展は遅かった。

保守連合が政権を握っていたオーストラリアは、エネルギー多消費産業や石炭・鉄鉱石など天然資源を国内に抱えており、経済成長も堅調であった。その結果、国内の二酸化炭素排出量が増える傾向は続くと見られており、環境と開発のジレンマに直面していた³⁵⁾。2002年、ブッシュ大統領と親しい関係にあったハワード首相は、京都議定書に参加しないという決定を行い、ブッシュ政権の政策転換に追随する国が先進国内で生まれた。

3. トランプ政権のパリ協定離脱

2017年に政権についたトランプ大統領は、2017年6月1日の演説で、パリ協定から離脱することを表明した。その具体的な内容は、1) アメリカはパリ協定から離脱する、2) 再交渉によってアメリカにとって公平なものになれば参加する、3) 公平なものにならないければそれまでである、4) 自国が決定する貢献（アメリカにとっては2025年目標）の実施を停止する、5) 緑の気候基金への拠出を停止する、といった内容であった³⁶⁾。

パリ協定第28条の規定に伴い、正式にアメリカがパリ協定を離脱するためには、パリ協定がアメリカに効力を生じた2016年11月から3年後の2019年11月以降に、書面による脱退通告を行う必要がある。正式に脱退が認められるのは、早くとも書面による脱退通告受領1年後の2020年11月になる。そのため、より早いパリ協定からの離脱を可能にするために、国連気候変動枠組条約自体から脱退する可能性も指摘されていたが、6月1日の演説では、そのような意思は表明されなかった。なお、トランプ大統領の演説を受け、2017年8月4日に、パリ協定の寄託者である国連事務総長宛てに、アメリカにとって適切な条件が適用されない限り、アメリカはパリ協定の脱退通告をする意思があることが書面で通告された³⁷⁾。

では、トランプ政権のパリ協定離脱の意向はどのように形成されてきたのか。この点について、第1節と第2節で具体的な経緯を明らかにし、第3節と第4節でトランプ大統領のパリ協定離脱発表後の国際社会の反応とアメリカ国内の反応を紹介する。

(1) 大統領選挙期間中のトランプ候補の気候変動政策

トランプ候補は、2016年の大統領選挙の中で、エネルギー政策については、エネルギー

安全保障の観点から国内エネルギー生産の拡大とエネルギー自給の確立を訴えてきた。気候変動対策については否定的であり、パリ協定への否定的な姿勢や気候変動関連プログラムへの資金拠出停止といった公約を主張してきた。その一例が、2016年5月26日のノースダコタ州のウィリントン盆地石油会議でのエネルギー政策演説であった。そこでは、就任後100日間の計画として、パリ協定をキャンセルし、国連の気候変動関連プログラムへの拠出停止を訴えていた。資金停止に関する政策は、その後の10月22日の政権獲得後の100日計画を公表したゲティスバーグでの演説でも、10月31日のNew Deal Black Americaという政策表明でも引き継がれ、気候変動分野への拠出を停止し、その資金を国内のインフラ、特に水・環境インフラに回すという政策に発展した³⁸⁾。

トランプ候補が正式に大統領候補として指名された2016年7月の共和党大会で採択された共和党の政策綱領では、気候変動政策については、署名者の個人的コミットメントに過ぎない京都議定書とパリ協定を拒否し、上院に提出し批准されるまで両協定はアメリカを拘束しない、と述べられている。さらに、パレスチナを加盟国とする国連機関への資金拠出を禁じた1994年対外関係法に基づき、国連気候変動枠組条約に対する拠出金を即時停止するとし、国連気候変動枠組条約や緑の気候基金に対する資金拠出は非合法であるとも述べられている³⁹⁾。

(2) 政権成立後のトランプ大統領の気候変動政策

政権成立後のトランプ大統領は、当初はエネルギー政策に対する政策表明が中心で、その中には、オバマ政権が積極的に進めていたクリーン・パワー・プランの見直しが含まれていた。クリーン・パワー・プランは、既存の火力発電所に対する排出規制であり、州政府に対して二酸化炭素の排出目標を定め、その実現に向けた計画の策定を求めている行政府による命令である。クリーン・パワー・プランは、ウエスト・バージニア州を中心とする24州による集団提訴や、オクラホマ州とノースダコタ州から単独の申し立てがなされ、2016年2月に連邦最高裁判所が執行停止を認めていた⁴⁰⁾。2017年3月28日にトランプ大統領は、EPAに対しクリーン・パワー・プランの見直しを命じる大統領令を出し、クリーン・パワー・プランは、実質的にその機能を停止した⁴¹⁾。

トランプ大統領は、クリーン・パワー・プランを担当するEPAの長官に、クリーン・パワー・プランに極めて否定的なオクラホマ州司法長官のプルイットを指名し、2月に上院で賛成52、反対46の差でEPA長官への就任が承認された。プルイットEPA長官は、その後エネルギーに関する大統領令やパリ協定離脱に関する政権内政治で、気候変動に消極的な姿勢を示し続けたとされる⁴²⁾。他方、パリ協定を含む国際交渉は国務省が管轄している。国務長官にはエクソンモービルのCEOであったティラーソンが指名され、2月に上院で賛成56、反対43の差で国務長官への就任が承認された。なお、国務次官（経済成長、エネルギー、環境担当）は、論文執筆時にはまだ指名・承認されていない。

予算案では、2017年5月に提出された2018会計年度予算教書で、EPAへの予算を31%削減、国務省と国際開発庁への予算を28%削減する方針を示した⁴³⁾。さらに、具体的な内容としては、国務省管轄の緑の気候基金への拠出9億9800万ドル、財務省管轄のClean Technology Fundへの拠出1億7000万ドル、財務省管轄のStrategic Climate Fundへの拠出6000万ドル、国務省とUSAID管轄の二国間GCCIIへの拠出3億6200万ドルが全てゼロ査定と

された⁴⁴⁾。

トランプ政権が示した2018会計年度予算教書の内容は、その後の議会の交渉で決定される。歳入法案、歳出法案ともに、アメリカでは立法府が決定するため、議会での与野党の攻防にかかっており、そこではオバマケア、減税、インフラ投資といった他の重要政策との兼ね合いもある⁴⁵⁾。実際に、2018会計年度の予算は、様々な要因から合意がまとまらず、度重なる暫定予算が組まれた。2018年1月20日には、5回目の暫定予算が議会を通過せず、連邦政府が一部閉鎖されることとなった。2018年2月9日にも暫定予算の延長が間に合わず、数時間にわたり空白期間が生じた。

トランプ候補が政権獲得後の100日計画を示したゲティスバーグ演説に含まれている、ワシントン腐敗一掃のための6つの方針、アメリカの労働者を守る7つの行動、安全を守り法の支配をもたらす5つの行動の合計18の行動について、CNNは達成7、一部達成2、未達成8、その他1と評価した。この中で、国連の気候変動プログラムへの何十億ドルもの拠出をキャンセルし、アメリカの水と環境のインフラ改善にお金を回す、という公約については、トランプ大統領の予算教書では国連の気候変動関連基金への拠出を停止するとしているが、実際にその計画のどの部分が法律化するか決まっていないため、CNNは未達成と評価した⁴⁶⁾。

パリ協定離脱については、当初は5月に開催されるG7タオルミーナ・サミット前にも決定する見込みであったが、G7首脳会合後に延期された。トランプ政権のパリ協定への対応については、様々な可能性が指摘されていた。その一例として、有馬は、以下の3つのシナリオを提示した⁴⁷⁾。

シナリオ1：UNFCCCそのものから離脱し、パリ協定もろとも1年で離脱する。

シナリオ2：UNFCCCには残留するものの、大統領令、パリ協定の上院送付・否決により、パリ協定からは離脱する旨の米国の意思を対外的に明確にし、協定上の手続きに則って4年かけて離脱する。パリ協定の詳細ルール策定交渉には代表団を送らない。

シナリオ3：UNFCCC、パリ協定に残留するが、オバマ政権の2025年目標（及び2050年の長期戦略）を下方修正する（あるいは単純に無視する）。

トランプ政権のパリ協定に関する政策方針は、6月1日に大統領演説の形で発表された。トランプ大統領は、アメリカはパリ協定から離脱すると明言し、パリ協定に基づく自国が決定する貢献の実施を停止することや緑の気候基金への拠出を停止するとした。さらに、今後のアメリカの気候変動外交については、アメリカ、アメリカのビジネス、アメリカの労働者、アメリカ市民、アメリカの納税者にとってより公平な新たな条件、あるいはパリ協定への再参加について交渉を開始することも明らかにした。その上で、その交渉が公平であれば望ましいし、公平でなければそれでもよい、という再交渉に消極的な方針を示した⁴⁸⁾。

この結果は、先ほどの有馬のシナリオで言うと、2と3の間が選択されたと評価できる。具体的には、パリ協定からの離脱方針は明確にした（シナリオ2）が、その手続きをいつどのように進めるかは明示しなかった（シナリオ2と異なる）。また、パリ協定への離脱を

明言した（シナリオ3とは異なる）が、再参加についても言及した（離脱通告をしなければ、実質的にパリ協定残留となり、シナリオ3となる）。パリ協定の離脱については、100日計画に描かれていないので、今後の判断に委ねられることになるが、現時点で共和党政策綱領に書かれているような、シナリオ2の段階までは進んでいない。

また、トランプ大統領演説ではパリ協定への再参加について交渉を開始することも明らかにしたが、その後の国連気候変動枠組条約交渉では、アメリカによるパリ協定への再参加に向けた条件闘争は行われていない。そもそも、トランプ政権はTPP脱退など、マルチな国際体制から脱退し、二国間協定を重視する姿勢が見える。国連気候変動枠組条約体制外の国際対話の場を形成する動きもこれまで見られず、気候変動問題については、論文執筆時には、パリ協定から脱退を宣言した後の戦略が表面化していない。

（3）トランプ大統領のパリ協定離脱発表後のアメリカ国内の反応

トランプ政権のパリ協定離脱に対するアメリカ国民の反応は、ワシントン・ポストとABCテレビが6月2～4日に、全米の成人527人を対象に実施した世論調査によると、トランプ政権によるパリ協定からの離脱決定に賛成は28%、反対は59%、意見無しが13%であった。党派別では、民主党支持者では82%が反対だったが、共和党支持者では67%が支持し、独立（無党派層）は63%が反対し、支持政党によって反応が分かれた。離脱の影響については、アメリカの世界的な指導力を損ねると答えた人が55%、助けになると答えた人が18%、気候変動対策の国際的な取組みを損ねると答えた人は51%で、助けになると答えた人が11%、アメリカ経済を損ねると答えた人は42%で、助けになると答えた人は32%であった。ここから、多くのアメリカ国民は、アメリカの世界的な指導力や気候変動の国際的取組みを損ねると認識していることが分かる⁴⁹⁾。

アメリカ国内では、パリ協定支持を訴える地方自治体を中心となり、アメリカ気候同盟が結成された。ワシントン州知事、ニューヨーク州知事、カリフォルニア州知事が中心となって形成したこの同盟は、パリ協定にコミットし、気候変動対策を継続実施することを目指す緩やかな同盟で、論文執筆時には、17州がメンバーとなっている。さらに、この同盟には参加しないものの、パリ協定に従うと表明した州は10州と1特別区（ワシントンDC）ある。これらの州のうち、2016年の大統領選挙でトランプ候補が勝利した州は、モンタナ州、ノースカロライナ州、ペンシルバニア州、オハイオ州、アイオワ州の5州である⁵⁰⁾。さらに、市長レベルでもパリ協定を支持する動きもあり、トランプ大統領がパリ協定離脱を表明した2017年6月1日には、61市長がパリ協定を尊重し、気候変動対策を進めることを表明した⁵¹⁾。その後、この動きに同調する動きは拡大し、2018年3月22日段階では、403市長が同意している。この403市長の中には、トランプ大統領の演説で名指しされたピッツバーグ市長も含まれている⁵²⁾。

（4）トランプ大統領のパリ協定離脱発表後の国際社会の反応

2017年6月1日のトランプ大統領のパリ協定離脱演説は、国際社会から多くの反響を受けた。特に、気候変動対策に積極的な欧州からは、失望の声が数多く聞かれた。例えば、パリ協定をまとめたCOP21の議長国であったフランスは、マクロン大統領が「アメリカにとっても地球の未来にとってもアメリカの決断は誤りだ」と述べた。ドイツのメルケル首

相は記者会見で「極めて遺憾だ。この表現は大変控えめな言い方だ」と失望を明らかにした⁵³⁾。日本も山本環境大臣が「やっとここまで来たという人類の英知に背を向けた」とトランプ大統領の判断を非難した⁵⁴⁾。

結果として注目を浴びることになったのが、世界で最も二酸化炭素を排出している中国であった。欧州訪問中の中国の李克強首相は、ドイツのメルケル首相との会談で、パリ協定について合意事項を履行する、と述べ、EUとの共同声明ではパリ協定の意義を強調し、責任ある大国のイメージをアピールした⁵⁵⁾。論文執筆時点で、トランプ政権に追随する動きは、トルコを除き見られていない⁵⁶⁾。

しかし、トランプ政権が引き続きパリ協定に対し否定的な行動を取り続ければ、他の批准国が今後目標引き上げを行うモメンタムをそがれることが懸念される⁵⁷⁾。また、パリ協定では、自国が決定する貢献については、より野心的なものに更新するとされていたが、アメリカの姿勢転換に伴い、不公平感を感じる国々も増える可能性がある。さらに、途上国の一部は、自国の気候変動対策実施について、先進国からの資金や技術供与を前提としている国もあり、緑の気候資金の資金総額が減額することに対する懸念もわき起こってきている。

4. 共通点と相違点

両政権の政策転換の背景、内容、アメリカ国内の対応、国際社会の反応については、表

表1 両政権の政策転換の骨子

	ブッシュ政権の政策転換	トランプ政権の政策転換
背景	<ul style="list-style-type: none"> ・バード・ヘーゲル決議（上院） ・クリントン政権の京都議定書合意と署名 ・選挙期間中から京都議定書反対 ・京都議定書への批准が争点 	<ul style="list-style-type: none"> ・オバマ政権によるパリ協定合意と受諾 ・選挙期間中からパリ協定反対 ・パリ協定からの脱退が争点
内容	<ul style="list-style-type: none"> ・発電所からの二酸化炭素排出規制反対 ・京都議定書は根本的に欠陥があると表明 ・途上国への数値目標がないことへの不満 ・アメリカ国内の経済的便益が重要 ・エネルギー供給の安定性をはかるため新たなエネルギー政策の立案が重要 ・APPやMEMを形成し、<i>国連気候変動枠組条約体制の外での国際対話の場を創設</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ・前政権のクリーン・パワー・プランを廃止、気候変動関連予算の削減提案 ・パリ協定から脱退を表明 ・<i>緑の気候基金への資金拠出停止</i> ・アメリカ国内の雇用確保、経済的便益が重要 ・アメリカにとってフェアな内容に向けたパリ協定の再交渉か新たな取組みを目指す ・<i>国連気候変動枠組条約体制の外での国際対話には消極的</i>
アメリカ国内の対応	<ul style="list-style-type: none"> ・供給サイドに重点を置いた新たなエネルギー政策発表 ・州レベルでは二酸化炭素排出削減対策の取組みも見られた 	<ul style="list-style-type: none"> ・供給サイドに重点を置いた新たなエネルギー政策発表 ・一部の地方自治体・企業レベルでは、パリ協定を尊重する動きが見られる
国際社会の反応	<ul style="list-style-type: none"> ・単独主義的行動だとして各国から批判 ・<i>京都議定書発効という法実効性の確保に向けロシアの批准が重要課題に</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ・欧州や途上国を中心とした批判 ・<i>パリ協定の政治的、環境的実効性確保に向け中国の立場が重要課題に</i>

注) 両政権の政策転換の相違点は斜体で表記した

出典：本文の議論を元に筆者作成

1にまとめた。ここから、両政策転換の背景、内容について共通点が非常に多いことが読み取れる。具体的には、選挙期間中から前政権が進めた気候変動に対する国際的な取組み（京都議定書、パリ協定）に批判的で当選後に議定書から離脱を表明していること、国内の火力発電所からの二酸化炭素排出削減政策に消極的であること、その背景として、アメリカ国内の経済的便益が重要であること、対策としてアメリカ国内の供給サイドに重点を置いた新たなエネルギー政策を併せて発表していること、などがあげられる。

相違点としては、協定の再交渉や、政策転換の結果重要性を握る国があげられる。この背景には、京都議定書とパリ協定の内容の違い、国際状況の変化がある。京都議定書の場合、アメリカは批准せずに離脱する方針を取った。そのため、2013年以降の国際制度については、アメリカが非締約国で発言権がない京都議定書下の作業部会（AWG-KP）とアメリカが締約国で発言権がある国連気候変動枠組条約下の作業部会（AWG-LCA）の2つの場で交渉が進むこととなり、交渉担当者には負担がかかった上、両作業部会の整合性を確保するための多大な努力が必要となった。このため交渉は複雑化し、当初目標とされていたCOP15で合意をまとめることはできなかった。他方、パリ協定の場合、アメリカは既にパリ協定を受諾しており、交渉の場で離脱の方針を示した場合でも、正式な離脱まではパリ協定の締約国会合と作業部会で交渉を続けることが可能になる。パリ協定の詳細ルールは、2018年の国連気候変動枠組条約第24回締約国会議をめどにまとめることとされているため、今後アメリカの交渉に対する姿勢を踏まえ、国際社会はアメリカに対する態度を決めることになる。その態度の例として、ケンプは、非締約国になったアメリカに対し、複数のオプションを取り得るとして、非締約国に対するペナルティー、促進的手段、アメリカ国内のボトムアップ的行動を促進するための地方自治体の参加、市場のリンクといったオプションをあげている⁵⁸⁾。

別の相違点は、国務省の役割である。ブッシュ政権は国務省で気候変動交渉を担当するドブリアンスキー国務次官を3月に指名し、5月には着任していた。他方、トランプ政権では、論文執筆時に6名の次官級のうち1名しか指名・承認を得ておらず、国務省が国際交渉の戦略をたてるのが難しい状況にある。そのため、論文執筆時点では、ホワイトハウスの意向が政策に強く反映されている、と判断できる。政権内では、パリ協定離脱はアメリカの国際的リーダーシップを損ねるという考えをテイラーソン国務長官やクシュナー大統領顧問などが提示していた⁵⁹⁾が、国務省のスタッフが不足していることから、この意見をサポートすることができていないように見える。

さらに別の相違点は、国連気候変動枠組条約体制の外での国際対話の場の形成である。ブッシュ政権は、APPやMEMを創設し、気候変動問題に関する国際社会の取組みに国連気候変動枠組条約体制の外から関与する姿勢を見せていたが、トランプ政権には現時点でその動きは見えていない。その結果、国際社会はトランプ政権の方針変換をそのまま受け止めつつ、パリ協定の詳細ルール作りを通じたパリ協定体制の実質化を淡々と進めている。

5. 結論

ブッシュ、トランプ両政権の政策転換には多くの共通性が見られ、国連気候変動条約体制の進展にかなりの影響を与えることが確認された。その一方で、ブッシュ政権の政策転換では、京都議定書の発効という国連気候変動条約体制自体の存立、つまり、国連気候変

動枠組条約体制の法的実効性が危ぶまれた。これに対し、トランプ政権の政策転換では、パリ協定自体は発効済であったため、国連気候変動条約体制自体の存立という法的実効性というよりも、政治的・環境的実効性が低下することが懸念されている。

国内の対応や国際社会の反応は今後もその経緯を踏まえた分析が必要であるが、原稿執筆段階の結論としては、トランプ政権の政策転換が国連気候変動枠組条約体制に与える影響は、一定の影響があるものの、国内諸アクター（地方自治体・企業）や他国がそれに追従する動きは少ないため、最小限に抑えられている、とまとめることができよう。トランプ大統領の声明にもかかわらず、国内諸アクターが温室効果ガス排出削減努力を継続・強化すれば、環境的実効性は担保される。また、他国がパリ協定から離脱する、あるいはトランプ大統領の声明を支持するなどの行動を行っていないことから、政治的実効性は一定程度担保されている。しかし、大国であるアメリカが、政権交代後方針を変更し、パリ協定を離脱したことにより、パリ協定という国際協定に基づき国際社会が一体となって気候変動対策に立ち向かうという精神は損なわれた。今後、このように一国至上主義的な動きが継続すれば、国連気候変動条約体制の政治的実効性に影響を与えることは、考慮に入れる必要がある。パリ協定の環境的実効性は、アメリカ国内を含む、世界の各地で低炭素社会へ向かう行動が今後も実践されるかを踏まえて分析する必要がある、とまとめられよう。

※ 本論文は、環境経済・政策学会2017年大会での報告（「アメリカの気候変動外交の変化と気候変動ガバナンス—ブッシュ政権とトランプ政権による政策転換を中心に」）に大幅に内容を加えてまとめたものである。学会報告時に討論者やフロアから頂いた多くのコメントに感謝したい。また、本論文の2名の匿名の査読者からは、極めて丁寧かつ学問的に意義深いコメントとご指摘を頂いた。査読者のご指摘の多くには対応したつもりであるが、一部のコメントは今後の課題として受け止める形で修正を行った。お二方にも改めて感謝したい。なお、本論文は、JSPS科学研究費基盤研究（C）（課題番号JP16K03525）、及び鳥根県立大学学術教育特別助成金の助成を受けた研究成果の一部である。記して、感謝申し上げたい。

注

- 1) 地球環境条約の実効性概念の多義性は、川本が多くの先行研究の文献調査を踏まえ、整理している。川本は、地球環境条約の実効性概念を政治的概念としての「政治的実効性（political effectiveness）」、法的概念としての「法的実効性（legal effectiveness）」、政策的概念としての政策的実効性（policy effectiveness）、環境的（生態学的）概念としての「環境的（生態学的）実効性（environmental or ecological effectiveness）」に集約、分類している。川本充「地球環境条約の『実効性』概念の諸相—概念の多義性の分析と評価—(1)」『多文化社会研究』2018年第4号、2018年、9頁。本論文では、主に川本が言う「政治的実効性」と「環境的実効性」に注目して議論を進めることとしたい。
- 2) UN General Assembly, “Protection of Global Climate for Present and Future Generations of Mankind,” A/RES/45/212, 21 December, 1990, <http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r212.htm> (2017年7月21日最終アクセス)。
- 3) 拙著「国連気候変動枠組条約」『環境経済・政策学辞典』丸善出版、2018年、168-169頁。

- 4) Daniel Bodansky, “The United Nations Framework Convention on Climate Change: a commentary,” *The Yale Journal of International Law*, 18-2 (1993), pp.451-558.
- 5) Decision 1/CP.1, FCCC/CP/1995/7/Add.1, 6 June 1995.
- 6) 拙著「気候変動枠組条約第一回締約国会議」『環境と公害』25巻1号、1995年、65-66頁。
- 7) Decision 1/CP.3, FCCC/CP/1997/7/Add.1, 25 March 1998.
- 8) 京都メカニズムに関するルールは、Decision 15/CP.7 (京都メカニズム全般), Decision 16/CP.7 (共同実施), Decision 17/CP.7 (CDM), Decision 18/CP.7 (排出取引), Decision 19/CP.7 (登録簿) にそれぞれまとめられている。詳しくは、FCCC/CP/2001/13/Add.2, 21 January 2002、参照。
- 9) Decision 1/CP.11, FCCC/CP/2005/5/Add.1, 30 March 2006.
- 10) Decision 1/CP.13, FCCC/CP/2007/6/Add.1, 14 March 2008.
- 11) Radoslav S. Dimitrov, “Inside Copenhagen: The State of Climate Governance,” *Global Environmental Politics*, 10-2 (2010), pp.18-24.
- 12) Peter Christoff, “Cold climate in Copenhagen: China and the United States at COP15,” *Environmental Politics*, 19-4 (2010), pp.637-656.
- 13) Steve Rayner, “How to eat an elephant: a bottom-up approach to climate policy,” *Climate Policy*, 10-6 (2010), pp.615-621.
- 14) Decision 2/CP.15, FCCC/CP/2009/11/Add.1, 30 March 2010.
- 15) Decision 1/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1, 15 March 2012.
- 16) Carafa Luigi, “Is the US-China climate agreement a game-changer?” *The International Spectator*, 50-1 (2015), pp.8-14. 鄭方婷『重複レジームと気候変動交渉－米中対立から協調、そして「パリ協定」へ』現代図書、2017年。
- 17) 毛利勝彦「パリ協定と地球環境ガバナンスの制度化」『社会科学ジャーナル』82号、2016年、10-12頁、拙著「パリ協定に至る気候変動交渉の成果と今後の課題」『環境経済・政策研究』9巻1号、2016年、81-85頁。
- 18) 拙著「気候ガバナンスにおけるパリ協定の位置づけ」『総合政策論叢』33号、2017年、9-24頁。
- 19) アメリカ政府が議会を経ずに、COP21の成果を受諾するために取り得る選択肢を整理したものとしては、Luke Kemp, “Bypassing the ‘ratification straitjacket’: reviewing US legal participation in a climate agreement,” *Climate Policy*, 16-8 (2016), pp.1011-1028, があげられる。また、多国間環境協定の上院の批准をめぐる問題については、Guri Bang, Jon Hovi and Detlef F. Sprinz, “US presidents and the failure to ratify multilateral environmental agreements,” *Climate Policy*, 12-6 (2012), pp.755-763, 参照。
- 20) The White House, “Remarks by President Obama on the United States formally entering into the Paris Agreement,” 3 September 2016, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/09/04/remarks-president-obama-united-states-formally-entering-paris-agreement> (2016年11月8日最終アクセス)。
- 21) 拙著、前掲論文「気候変動枠組条約第一回締約国会議」65-66頁。
- 22) 拙著「気候変動交渉における発展途上国の交渉グループの立場」『環境経済・政策研究』10巻1号、2017年、59-62頁。
- 23) Jonathan Pickering, Jeffrey S. McGee, Tim Stephens and Sylvia I. Karlsson, “The impact of the US retreat from the Paris Agreement: Kyoto revisited?” *Climate Policy*, 18-7 (2018), pp.818-827.

- 24) ロン・サスカインド、武井楊一訳『忠誠の代償』日本経済新聞社、2004年、130-135、142-144頁。
- 25) United States Environmental Protection Agency, “Memorandum for the President,” 6 March, 2001, <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/whitmanmemo032601.htm?noredirect=on> (2018年7月21日最終アクセス)。
- 26) The White House, “Text of a Letter from the President to Senators Hagel, Helms, Craig, and Roberts,” 13 March, 2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/20010314.html> (2018年7月21日最終アクセス)。
- 27) Greg Kahn, “The Fate of the Kyoto Protocol under the Bush Administration,” *Berkeley Journal of International Law*, 21-3 (2003), pp.548-571.
- 28) 高橋康夫「米国の離脱と歴史的合意－『ボン合意』に向けた国際交渉－」浜中裕徳編『京都議定書をめぐる国際交渉－COP3以降の交渉経緯（改訂増補版）』慶応大学出版会、2009年、59-112頁、ジェイムズ・ハンセン、枝廣淳子監訳、中小路佳代子訳『地球温暖化との戦い－すべては未来の子どもたちのために』日経BP社、2012年、12-33、49-56頁。
- 29) The White House, “President Bush Discusses Global Climate Change,” 11 June 2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/06/20010611-2.html> (2018年7月21日最終アクセス)。
- 30) 環境省「ブッシュ大統領声明に関する環境大臣談話」2001年6月13日、<http://www.env.go.jp/press/press.php?serial=2669> (2018年7月21日最終アクセス)。
- 31) The White House, “President Announces Clear Skies & Global Climate Change Initiatives,” 14 February 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/02/20020214-5.html> (2018年7月21日最終アクセス)。
- 32) FCCC/CP/2001/2/Add.1-6, 11 June 2001.
- 33) Henry Lee, Vicki Arroyo Cochran and Manik Roy, “US domestic climate change policy,” *Climate Policy*, 1-3 (2001), pp.381-395.
- 34) The White House, “Press Conference by President Bush, Prime Minister Goran Persson of Sweden,” 14 June 2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/06/20010614-1.html> (2018年7月21日最終アクセス)。
- 35) Vincent Cusack, “Opposing Paradigms or Room for Convergence: the Australian Dilemma,” *Environmental Policy and Law*, 31-1 (2001), pp.27-33.
- 36) The White House, “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord,” 1 June 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/> (2018年7月21日最終アクセス)。
- 37) <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2017/CN.464.2017-Eng.pdf> (2018年7月21日最終アクセス)。
- 38) 上野貴弘「トランプ新政権と温暖化対策」『環境管理』53巻5号、2017年、11-19頁。
- 39) The Platform Committee, “Republican Platform 2016,” p.22, <https://prod-cdn-static.gop.com/static/home/data/platform.pdf> (2018年7月21日最終アクセス)。
- 40) 野村撰雄「米国の地球温暖化対策の動向」『環境法研究』41号、2016年、66-87頁。
- 41) The White House, “Presidential Executive Order on Promoting Energy Independence and Economic Growth,” 28 March 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/28/>

- presidential-executive-order-promoting-energy-independence-and-economy-1 (2018年7月21日最終アクセス).
- 42) Michael D. Shear and Diane Cardwell, “Trump advisers wage tug of war on climate deal,” *The New York Times*, 31 May 2017, A1, A15.
- 43) Office of Management and Budget (OMB), “America First: A Budget Blueprint to Make America Great Again,” https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/2018_blueprint.pdf. (2018年7月21日最終アクセス).
- 44) Office of Management and Budget (OMB), “Major Savings and Reforms: Budget of the U.S. Government Fiscal Year 2018,” <https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/budget/fy2018/msar.pdf>. (2018年7月21日最終アクセス).
- 45) 中林美恵子『トランプ大統領とアメリカ議会』日本評論社、2017年、216-233頁。
- 46) Kevin Liptak, “Trump’s 100-day score card,” 24 April 2017, <http://edition.cnn.com/2017/04/24/politics/donald-trump-100-day-scorecard/> (2018年7月21日最終アクセス).
- 47) 有馬純「トランプ大統領の下で米国の温暖化対策はどうなるのか」『環境管理』53巻5号、2017年、9-10頁。なお、有馬はこの論文の中で国連気候変動枠組条約をUNFCCCと略記しており、今回引用した部分も原文通りUNFCCCと記載した。
- 48) The White House, “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord,” June 1, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/06/01/statement-president-trump-paris-climate-agreement#content-start> (2018年7月21日最終アクセス).
- 49) Scott Clement and Brady Dennis, “Post-ABC poll: Nearly 6 in 10 oppose U.S. leaving Paris climate agreement,” *The Washington Post*, 6 June 2017, A7.
- 50) Micheal Greshko, “Map Shows Growing U.S. ‘Climate Rebellion’ Against Trump,” 8 June 2017, <http://news.nationalgeographic.com/2017/06/states-cities-usa-climate-policy-environment/> (2018年7月21日最終アクセス).
- 51) Climate Mayors, “362 US Climate Mayors commit to adopt, honor and uphold Paris Climate Agreement goals,” 1 June 2017, <https://medium.com/@ClimateMayors/climate-mayors-commit-to-adopt-honor-and-uphold-paris-climate-agreement-goals-ba566e260097> (2017年7月27日最終アクセス).
- 52) Climate Mayors, “403 US Climate Mayors commit to adopt, honor and uphold Paris Climate Agreement goals: STATEMENT FROM THE CLIMATE MAYORS IN RESPONSE TO PRESIDENT TRUMP’S WITHDRAWAL FROM THE PARIS CLIMATE AGREEMENT,” 22 March 2018, <http://climatemayors.org/actions/paris-climate-agreement/> (2018年5月8日最終アクセス).
- 53) 毎日新聞「『再交渉論外』『温暖化逃げられぬ』怒る仏独」2017年6月3日付、7面。
- 54) 環境省「山本大臣記者会見録」2017年6月2日、<http://www.env.go.jp/annai/kaiken/h29/0602.html> (2018年7月21日最終アクセス)。
- 55) European Commission, “EU-China Summit: moving forward with our global partnership,” IP-17-1524_EN, Brussels, 2 June 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1524_en.htm (2018年7月21日最終アクセス).
- 56) Hurriyet Daily News, “Turkey will not ratify Paris climate accord,” 9 July 2017, <http://www>.

hurriyetdailynews.com/turkey-will-not-ratify-paris-climate-agcord-115280（2018年7月21日最終アクセス）。なお、トルコは1992年に採択された国連気候変動枠組条約で附属書 I 国とされ、非附属書 I 国に供与される資金や技術移転などの恩恵を得られないことから、長い間国連気候変動枠組条約を批准せず、オブザーバー国としてトルコが抱える課題を提起してきた。トルコが国連気候変動枠組条約を批准したのは、2004年であり、京都議定書の批准も京都議定書発効後約5年となる2009年のことであった。この記事で紹介されたエルドアン大統領の演説でも、資金へのアクセスの問題を再び提起しており、トランプ大統領の考えに単に追随したと言えない状況を示している。

57) 竹内純子「トランプ政権のバリ協定離脱を整理する－その真意と影響は？」『環境管理』53巻7号、2017年、60-65頁。

58) Luke Kemp, "US-Proofing the Paris Climate Agreement," *Climate Policy*, 17-1 (2017), pp.86-101.

59) 尾形聡彦『乱流のホワイトハウス－トランプ vs. オバマ』岩波書店、2017年、有馬純『トランプ・リスク－米国第一主義と地球温暖化』エネルギーフォーラム、2017年。

キーワード：国連気候変動枠組条約、アメリカ、ブッシュ大統領、トランプ大統領

(OKIMURA Tadashi)