



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

本講演は発表者が、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作成したものであり、著者の理解・解釈・個人的見解に基づいています

本講演の目的

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

※フルバージョンの資料は、
<http://criepi.denken.or.jp/jp/serc/discussion/16002.html>
に掲載

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

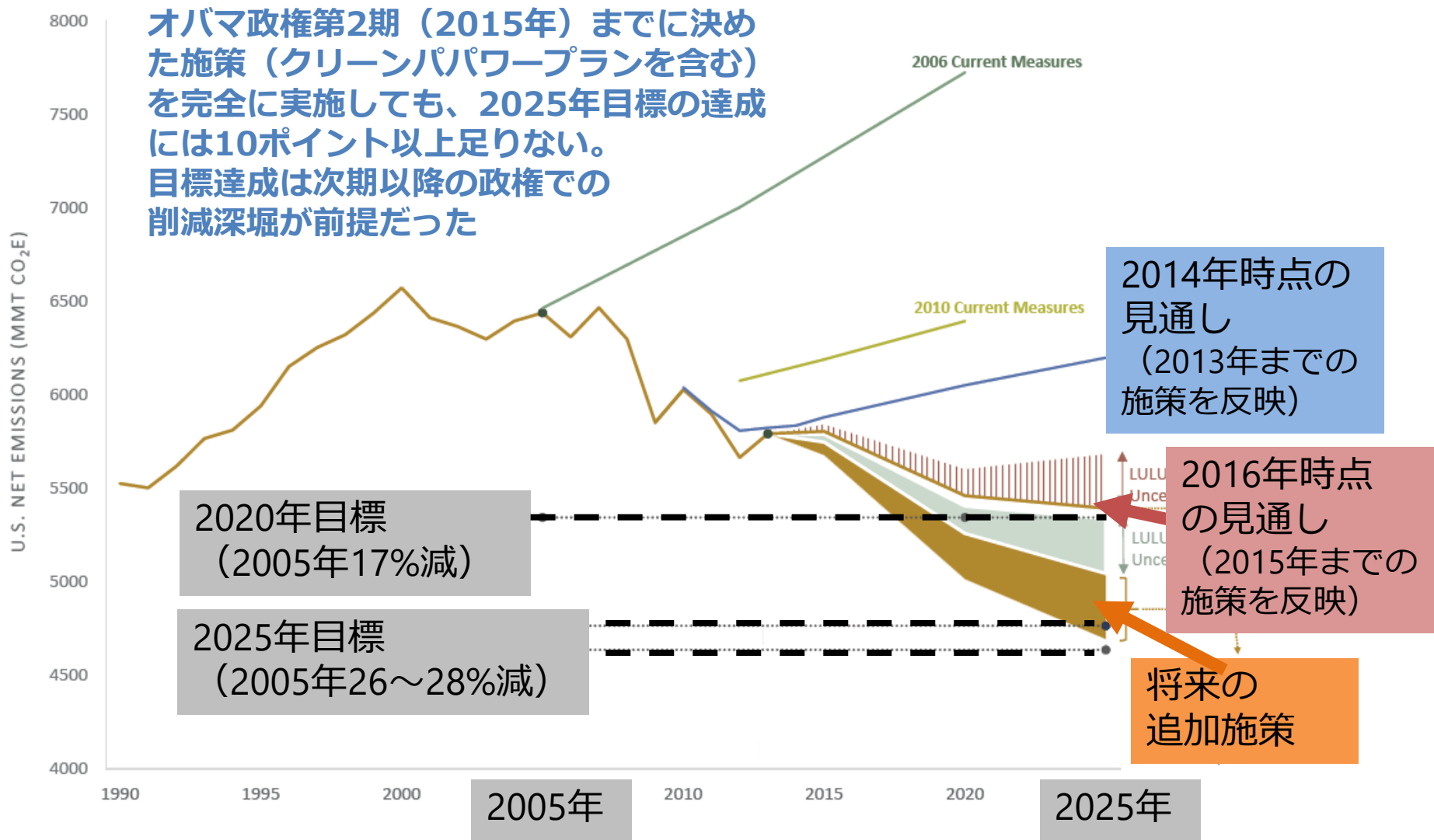
クリーンパワープラン（火力発電所へのCO₂排出規制）
大型トラックへの排出基準強化（※乗用車については第1期に強化）
石油ガス部門等のメタン排出規制
各種機器の省エネ基準強化を策定、または検討着手

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)



講演要旨 1 トランプ氏が示してきた姿勢

①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。

②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。

③2017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。

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

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

最初の100日の計画として以下を示す

気候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

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

選挙後に示された方針②

New York Times誌とのインタビュー（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②

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

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)

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)

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

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)、
雇用 (特に化石燃料産業)、インフラ投資の原資

(これらに加えて、④家族の影響?)

講演要旨 2 制度上の制約と取りうる手段

①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。

②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。

③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。

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

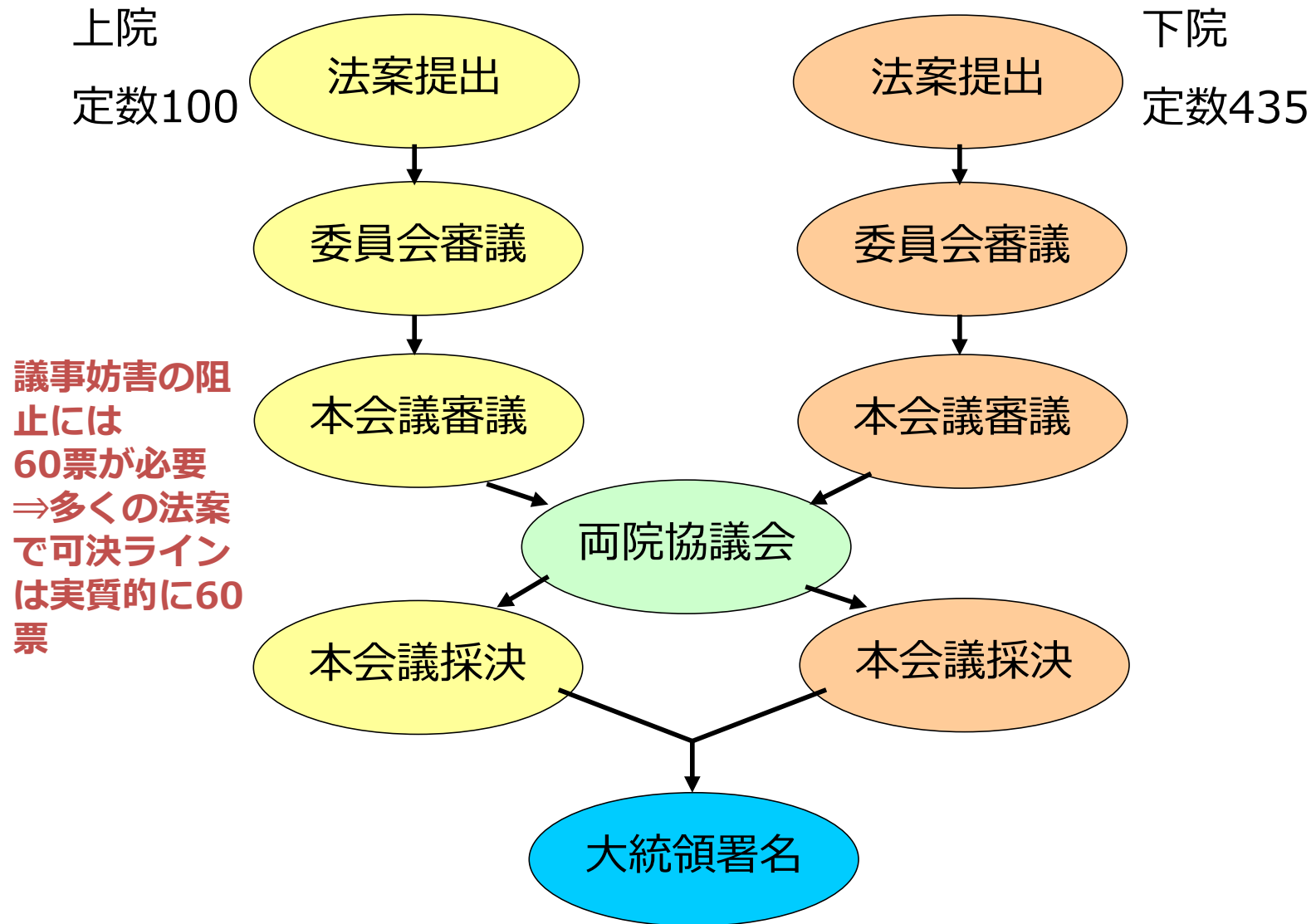
また変更・廃止の合理的な理由を示さなければならない

⇒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ーまとめ

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**

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

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。

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、環境保護庁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

パリ協定

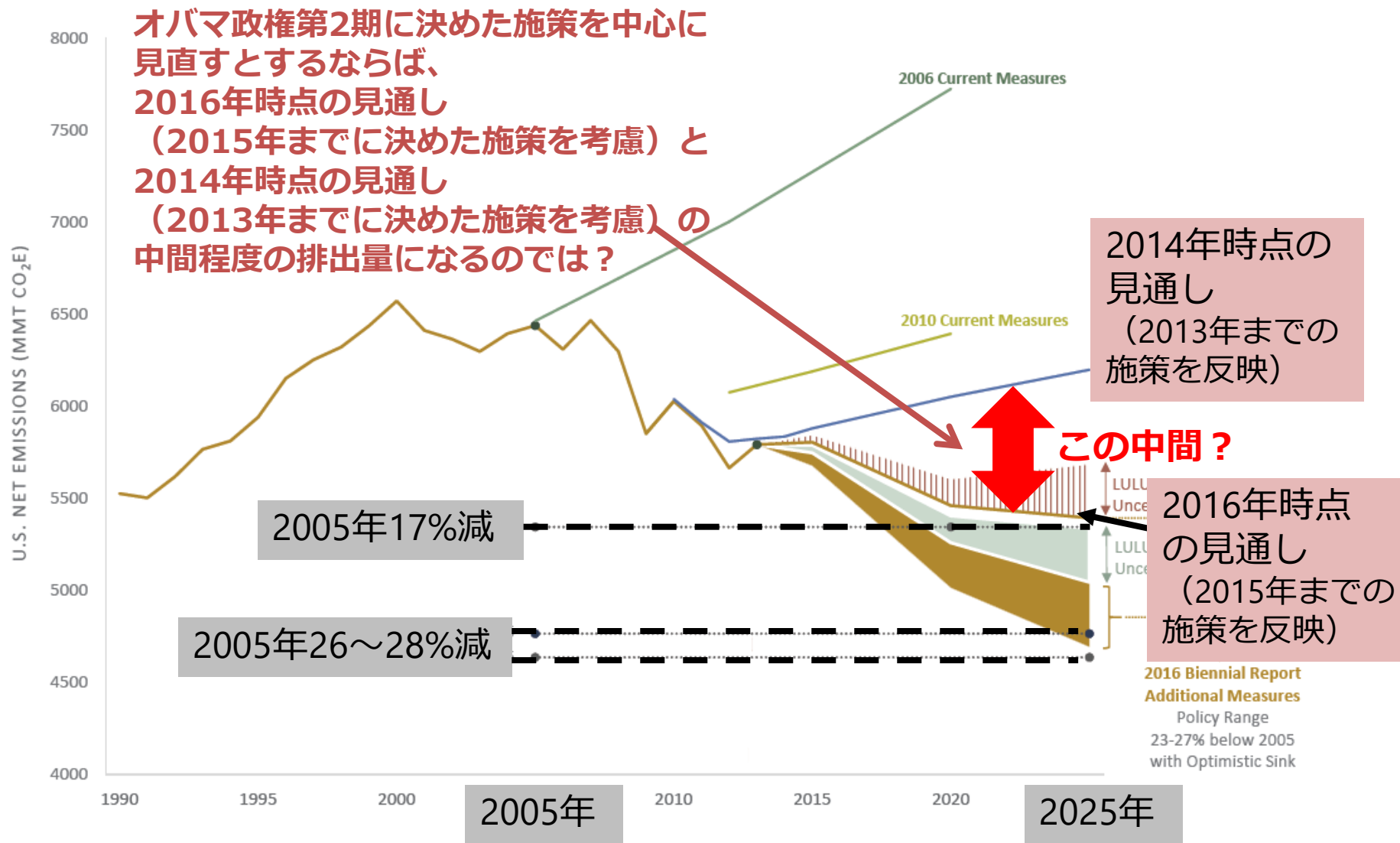
現状

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）

排出量の見通しはどうか？



講演要旨3 長期的な影響

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ず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。

政権交代による路線変更

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）

政権交代による路線変更は4年または8年周期

大統領が同一政党から三期連続以上となるのはまれ

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

三権分立と連邦制の中での揺り戻し

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？）

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

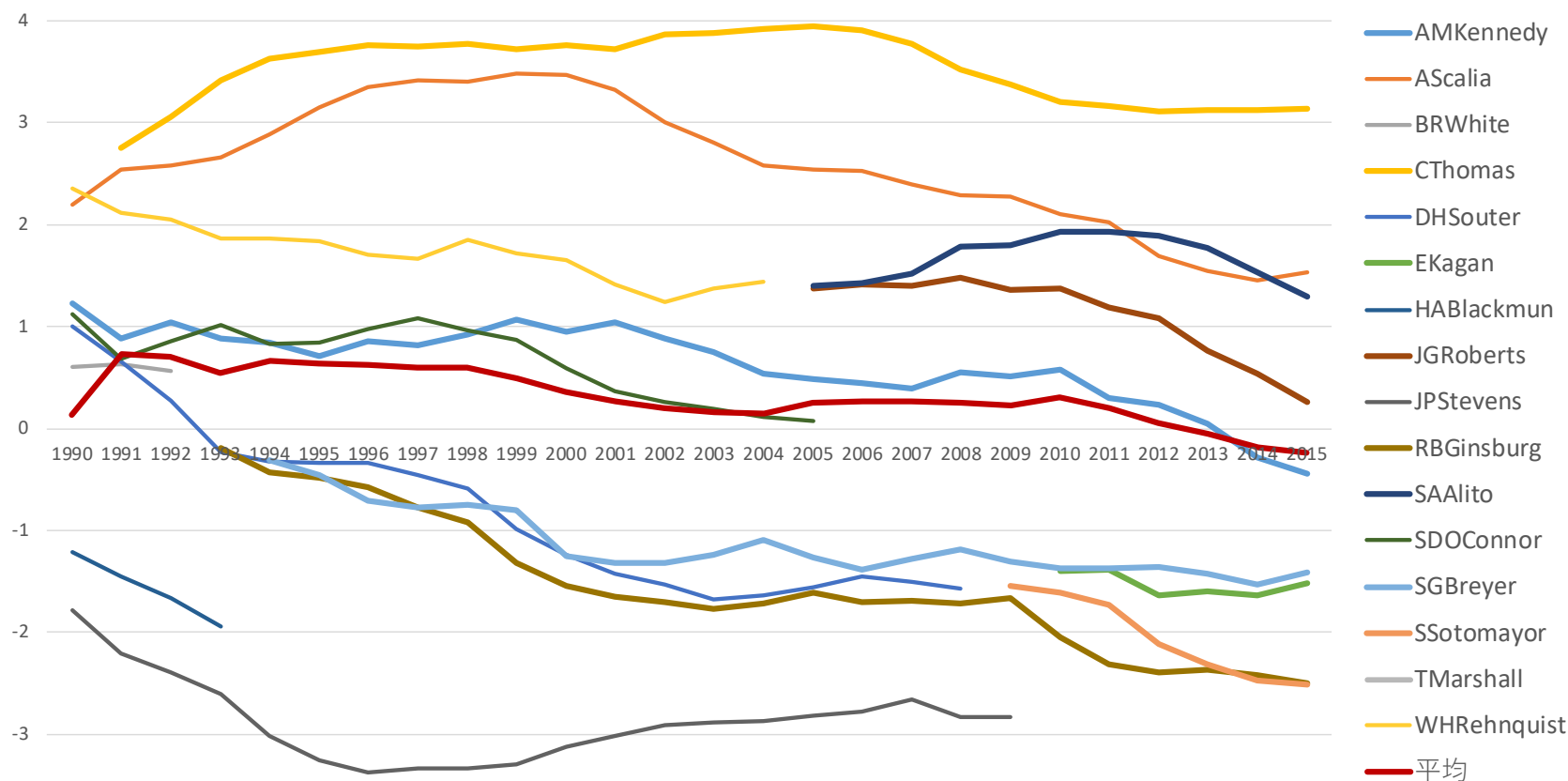
**指名がさらに増えて保守派の判事が半数以上になると、
後の大統領が行政権限で温暖化規制を強化しても
訴訟で覆るリスクが高まる**

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

保守

リベラル



(出典) Martin&Quinnのデータ (<http://mqscores.berkeley.edu/measures.php>) をもとに著者作成

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

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