

外交政策としての気候変動

——バイデン政権下の日米同盟に不可欠な要素に

バイデン政権の最重要政策の一つである気候変動。環境問題の枠を超え、世界経済のルールメイク、さらに日米同盟のあり方に直結するこの問題に、日本はどこまで踏み出せるか。

ジョー・バイデン大統領は、アメリカの歴史上もつとも野心的な気候変動政策を掲げて大統領選挙を戦い、そして勝利した。彼は、アメリカの電力部門から二〇三五年までに完全に炭素の排出をなくし、二〇五〇年までに経済全般にわたってカーボンニュートラルを実現する、「クリーンエネルギー革命」を起こすと公約した。国際社会の舞台でも、彼は気候変動に関するパリ協定に再加入し、この問題においてアメリカが指導力を発揮すること——大統領就任後一〇〇日以内に、気候変動に関する世界規模の首脳会議を主催することを含む——を約束した。

大統領選挙直後からバイデン氏は、自らが一月二〇日の就任式で宣誓するときには、これらの目標を達成するための施策に取り組めるよう、準備を始めていた。気候変動との戦いは、彼の政権移行における分野横断的な最優先事項

国連基金エネルギー・気候・環境担当副総裁
ピート・オグデン
Peter Ogden アメリカ進歩センターエネルギー・気候問題担当上席研究員、シカゴ大学エネルギー政策研究所上席顧問などを経て現職。オバマ政権下でホワイトハウスの国内政策会議、エネルギー・気候変動部門上級顧問などを歴任。

であり、彼はいくつもの連邦政府機関にまたがる計画を進展させるチームの責任者に、伝統的な「エネルギー・環境」畑からではなく、気候変動の専門家を起用している。

さらに彼は、財務長官からエネルギー長官に至るまで、気候変動対策に積極的だった人物を幅広く政権の中枢に起用したほか、気候変動問題に関する補佐官の地位を新設して、ホワイトハウスに設置される国内気候政策局を統括させることとした。その上で、バイデン政権が気候変動問題をアメリカ外交の最優先課題とすることの証拠として、閣僚と同等の地位に当たり、国家安全保障会議（NSC）の一員でもある初代の気候変動問題担当大統領特使にジョン・ケリー元国務長官を任命した。

気候変動に関するバイデン大統領の野心は、国内における意欲的な行動と国外における大胆なリーダーシップが両

輪となつてゐる。後者については、彼が大統領就任初日に行うと繰り返し約束しているように、パリ協定への再加入が含まれる。しかしそれは、彼の外交アジェンダの一つに過ぎない。というのも、彼は気候変動問題を外交政策、安全保障問題と統合しようとしているのである。

日米同盟のあり方に大きく影響

実際のところ、現時点でその全体像には明確ではないが、注目すべきいくつかのポイントがある。そして、それらはすべて日本に対し、あるいはより広い意味で日米関係全体に対する含意があると同時に、それを発展させる機会を提示する。

第一に、今や二〇二一年は、パリ協定の下で各国が気候変動に関してより野心的な目標を掲げる年と設定されている。バイデン大統領は選挙戦で、アメリカもそのような目標を設定し、他の主要な温室効果ガス排出国に対しても同様の目標を設定しよう働きかける意図を明らかにした。現在のところアメリカが求めるような目標設定を行っているのは、欧州連合（EU）とイギリスだけである。これは、今年グラスゴーで開催される第二六回気候変動枠組条約締約国会議（COP26）——イギリスのボリス・ジョンソン

首相が初めてバイデン次期大統領にお祝いの電話を掛けた時に招待した——の準備段階で取り組むべき最優先事項になるだろう。

日本は、自らが気候変動問題への関与を強化し、あわせてこの動きに各国を取り込んでいくような世界規模での外交努力に向けて、バイデン政権と力を合わせる——そのために迅速な行動を示す「機会」を持つことになる。菅義偉首相が二〇五〇年までにゼロエミッションを目指すと言明したことは、この方向への有望な一歩である。しかしさらにコミットメントと指導力を示すために、日本はパリ協定の下での二〇三〇年までの排出量削減目標を打ち出すべきである。

小泉進次郎環境大臣は最近、エネルギーミックスの中で再生可能エネルギーの割合を、今後一〇年の間におよそ二倍にするという目標を提唱した。称賛に値する踏み込んだ提案であり、日本がパリ協定における二〇三〇年までの数値目標にさらに強くコミットする道を開くものである。建設業界におけるより野心的な目標の設定や、都市や地域、ビジネス界によるより積極的な環境保護活動を促すことなども、すべて今後一〇年間における政府の計画の一部となつていくはずである。修正された二〇三〇年時点での目

標は広範囲に及ぶインパクトを持ち、地域的にも世界的にも、日本が急速な脱炭素化にコミットするという明確なシグナルを政府と市場に与えることになるだろう。

パリ協定における目標設定のプロセスは、各国の経済的回復の道がどのようにグリーン成長を引き起こすかを探るための機会としても利用できる。所信表明演説の中で菅首相は、気候変動に対処することは、もはや経済成長に対する制約ではなく、カーボンニュートラル自体が成長戦略であると強調した。再生可能エネルギーへの移行を加速させるために、日本は技術のイノベーションにおいて指導的な役割を果たすことを世界に向かって再び主張できるし、その点でアメリカと大いに協力できるのである。

昨年、アメリカと日本およびEUは、水素と燃料電池の技術——重工業の脱炭素化を促す可能性を持つ新興の技術革新——の協力強化において利益を共有していると示唆した。「水素社会」への移行の先駆者として、日本はこれらの努力を率いる絶好の立場にある。バイデン大統領がグリーンテクノロジ―と技術革新への投資を増やすと約束していることを考えれば、日米は蓄電池やスマートグリッドの技術、水素燃料、二酸化炭素貯留を含むエネルギー分野において、新たなパートナーシップを構築できるのである。

石炭から再生可能エネルギーへの投資シフト

バイデン政権にとって第二の優先事項である分野は、石炭関連部門への対外投資を止め、再生可能エネルギーへの投資を増やすことである。これらはバイデン大統領が選挙期間中に明言した目標であり、米中関係の文脈においても重要な意味を持つだろう。というのも、中国はその政策銀行（国家開発銀行や中国輸出入銀行など）を通して、また一帯一路の一環として、ここ二〇年間で外国での石炭関連のプロジェクトに五〇〇億ドルを投資しているからである。

同じ期間に、日本は外国の石炭プロジェクトに対する世界で二番目の規模の投資国であり、三六のプロジェクトに二六〇億ドルを投じてきた。しかしながら、これらの活動は挫折が目立っている。二〇二〇年七月現在で、公共投資を受けているのは四つのプロジェクトに過ぎず、新しく検討されているプロジェクトはほとんどない。小泉環境大臣は昨年、この問題に光を当て、全面的なモラトリアムには至らないものの、新たな外国での石炭関連のプロジェクトへのさらなる投資を制限することを目的とした追加のガイドラインによって、日本は新しい立場を取ることになった。

この動きは、周辺国にも刺激を与えることになるだろう。例えば、韓国政府が所有する同国最大の政策金融機関による海外の石炭事業への投資を制限する法案を提出するよう、韓国の国会議員の背中を押すかもしれない。

ところが不幸なことに、最近日本がベトナムでの新しい石炭事業への投資を承認したために、バイデン次期大統領が再生可能エネルギーへの投資を拡大し、海外での化石エネルギーへの投資を止めると宣言したにもかかわらず、このような活動を制限することへのコミットメントに疑念をもたらした。もし日本がこのプロジェクトを再考したり、最後の一步を踏み出して将来のプロジェクトを停止すると発表すれば、それはバイデン政権と足並みをそろえることになり、韓国にも同じような立場を取らせ、中国を孤立させることになるだろう。それによって、中国が一带一路の脱炭素化を進める努力に対して、より呼応しやすくなるかもしれない。

もちろん、新しい火力発電所の建設を止めるためには、国際社会は石炭に依存しない発展の道があることを明らかにするとともに、これらの道を歩むための方法と資源を確保して、説得力のある、実現可能な選択肢を提示しなくてはならない。最近、フィリピンとパキスタンが新しい石炭

火力発電所の建設を停止すると発表したことは、火力発電所の新設に対する需要が低下していることを示す重要な兆候でもある。

また、日米両国は開発途上国に対して、化石エネルギーへの投資に頼ることなく、持続可能な経済成長を追求するための国家や国際機構——世界銀行、国際通貨基金、アジア開発銀行、緑の気候基金などに対する資金提供者として、極めて重要な役割を持っている。加えて国連のアントニオ・グテーレス事務総長は、化石燃料に対する補助金や新しい石炭火力発電所の建設の停止と同時に、気候変動による危機全体を強く訴えてきており、非常に重要なパートナーとなるだろう。さらに、われわれは石炭技術のために輸出信用を利用する上で、すでに共通政策を進めているG7やG20、経済協力開発機構（OECD）においても、この目標に向けて協力できる。

製造、貿易、金融……経済のルールが変わる

第三の分野としては、バイデン政権がコロナ後に世界経済を回復させる道のりとして、新しい環境ルールを導入・展開する必要性について、各国をどのように促すかが注目されている。言うまでもなく、最初に動けば有利なスター

トを切ることができる。EUは今後一〇年にわたって、域内企業の競争力を維持し、主要産業部門の国外移転を防止する目的で、炭素国境調整措置を構築しようと積極的に行動している。

国家レベルでの行動だけでなく、州政府と地方政府もまた、「クリーン」な投資と商品を優先的に求めるようになっていく。例えば、カリフォルニア州では、低炭素の製品を州の大規模公共事業やインフラ整備事業で優先的に利用することを定めた、「バイ・クリーン (Buy Clean)」法が制定された。民間企業もまた、気候変動に関する独自の目標設定を行っており、国家レベルでの政策に影響を与えていくだろう。例えば日本のソニーは、アップルのような取引先がサプライヤーに調達を求める再生可能エネルギーを日本国内では確保しづらいことから、このままでは日本国外に生産拠点を移さねばならないと警告して注目を浴びた。

この潮流に対応し、あるいはむしろ利用するために、国際社会は世界の市場とサプライチェーンのルールを再調整するために努力しなくてはならない。世界貿易機関 (WTO) 改革や他の貿易協定を含め、この分野を管理する貿易ルールを調整するために、二国間・多国間の両方においてさらに尽力することに協力できるだろう。

多くの金融機関は、持続可能な未来をつくることでもたらされる利益と同時に、気候変動がもたらす巨大な経済的リスクにも気づき始めている。日本は、気候問題に関する情報を反映した、新しい国際財務報告基準の作成を主導してきた国の一つである。今では、二〇〇社以上の日本企業が気候関連財務情報開示タスクフォース (TCFD) の助言を採用している。これは他のどの国よりも多い数字だ。日本銀行や連邦準備制度のような中央銀行もまた、気候変動が金融の安定に対する脅威であると認識するようになっていく。アメリカと日本は、地球規模の金融システムの「グリーン化」を推し進めるのに良い位置に立っているのである。

繰り返しになるが、バイデン大統領は、自らの政権で気候変動への取り組みを最優先課題とする意志を、何度も明らかにしている。これは気候変動に関するグローバルな行動と協力をめぐる、新しい時代の到来を意味しているかもしれない。日本はこの新しい時代を先導することで、アメリカの強力なパートナーとなる——それができる立場にある。そしてこれは、日米両国の気候や環境、経済、そして安全保障のためにも、失うことができない機会なのである。●

(翻訳・谷一巳)