

バイデン新政権の環境対策と ラテンアメリカ・カリブの対応

舩方 周一郎

はじめに

2021年1月21日、トランプ前政権（共和党）から、バイデン政権（民主党）に交代した。バイデン政権は就任100日を前に前政権とは一線を画した改革を掲げており、中でも環境政策が注目を集めている。トランプ前政権は環境政策を軽視してきたが、歴代の民主党政権は環境政策を重視する政策スタンスをとっており、バイデン政権ではオバマ政権期に掲げられた政策が再び押し進められることが予想される。米国が環境政策を通じて、ラテンアメリカ・カリブ諸国（以下、LAC）と関係改善・強化が図られることが期待される一方、環境分野をめぐる交渉で、特にブラジルのボルソナロ政権と決裂する懸念もある。米国新政権が掲げる気候変動政策には様々な懸念事項があるものの、各国の思惑や対立を越えて協力関係を促すきっかけとなる。本稿では、気候変動やエネルギーなどの環境対策をめぐる米国の対LAC外交とその対応について考察する。

バイデン政権の環境政策

バイデン新政権の環境政策は、その他の対外政策と同様に、オバマ政権の政策への回帰・再構築が基本的な路線となる。大統領選挙中でも、公約に掲げられたバイデン政権の環境政策が目玉の一つとされてきた。就任直後に発表された気候変動対策の大統領令とファクトシートから、バイデン政権が同分野の政策を推進する強い意気込みが垣間みえる¹。

第一に、トランプ政権が脱退した気候変動パリ協定（2015年12月COP21で採択）に、早々に復帰を決定したことがあげられる。コペンハーゲン合意（2009年12月COP15で採択）からパリ協定の合意に至るまで、米国が気候変動交渉を主導する強い意志をオバマ大統領は有していた。その後、周知のとおりトランプ政権は2019年11月にパリ協定離脱を正式に通告した。もっとも、パリ協定の規定で締約国の脱退には完了まで手続き期間が設けられており、事実上、大統領選挙直前の2020年11月4日まで米国はパリ協定の締約国としてCOP交渉に参加していた。つまり、米国がパリ協定を正式に脱退していた

期間は、わずか約3か月間だったことになる。バイデン大統領のパリ協定復帰にかかる大統領令の署名は、米国が再び世界の温暖化ガス排出問題に取り組み、国際社会での指導力の回復に努めることを意味した。今後、バイデン大統領は2021年4月に開催予定の気候変動サミットと11月のCOP26（第26回気候変動枠組条約締約国会議）に向けて、2030年までの排出削減計画を明示する予定である²。

第二に、米国政府官邸に国内気候変動対策を調整する部署を設置し、同部署を率いる国家気候変動担当大統領補佐官のポストを新設したことがあげられる。国家気候変動担当大統領補佐官は、政府調達権を用いて2035年までの炭素汚染のない電力部門の構築や、連邦・地方政府による排出ガスゼロ車両の調達など、国内の政策推進に主導的な役割を担うことになる。

第三に、政府関連機関に対して、化石燃料に対する補助金を特定し、連邦予算を化石燃料に直接充てない措置を講じたことがあげられる。この措置は小水力、風力・バイオマス・太陽光などの再生可能エネルギーや、蓄電池の開発、走行中に排ガスを出さない電気自動車を普及させ、2050年までに温室効果ガスの排出を実質ゼロにすることを目指している。

また石油や天然ガスといったエネルギー産業には政府の補助金を削減する考えを示唆している。懸念される国内の産業界の反発には、洋上風力発電を2030年までに倍増させて連邦の所有地・水域で再生可能エネルギーの発電を増やすことで雇用を創出する方針で対応するとしている³。

気候変動・再生可能エネルギー対策をめぐる対LAC外交

バイデン大統領は、オバマ政権期に副大統領として、カリブ地域の気候変動対策を担当し、米国沿岸地域で発生するハリケーンなどの災害対策に従事した。在任中はLACに度々訪問するなど、対LAC外交を主導した人物でもある。

特に、気候変動対策には再生可能エネルギー政策の協力が不可欠である。バイデン大統領は1月の就任直後に、アルゼンチン、チリなどの大統領と気候変動対策協力について電話会談を行っている。気候

変動と再生可能エネルギーに関する協力を、LAC 首脳と協議したことは、バイデン政権が対 LAC 外交で気候変動対策をいかに重視しているかを物語る。

他方で LAC も、2019 年 11 月にニューヨークで開催された国連気候行動サミットでは 2030 年までに再生可能エネルギーの使用を 70% にするという共同目標の公約を掲げた⁴。LAC の多くは、域内での自然災害をもたらす気候変動への適応策が緊急課題であることを認識している。気候変動交渉では、特に気候変動問題に対応する AILAC（中南米カリブ諸国連合）が注目されてきた。AILAC は石油などの天然資源に依存する経済からの脱却を目指して、再生可能エネルギー分野を推進する取り組む国際的な指導力を発揮する⁵。再生可能エネルギー市場への参入は、域外のエネルギー消費国からの投資を呼び込み、経済的な利益にも結び付く。そのため、中米諸国を中心に LAC 主要国のエネルギー供給バランスは、既に再生可能エネルギーに高い比重を置いている⁶。米国の気候変動・再生可能エネルギー対策は、経済的利益と国際環境規範の順守という観点からすれば、LAC 諸国にとって良い知らせといえる。

EPCA の役割

国際交渉の現場と異なり、気候変動・エネルギー協力をめぐる米州関係において、米国と LAC の交渉場として重要な役割を果たしてきたのが ECPA（米州エネルギー・気候パートナーシップ）である⁷。ECPA は 2009 年 4 月の米州首脳会議で、オバマ前米国大統領が同席した各国首脳に参加を呼びかけて創設された。参加国は米国に加えて、メキシコ、チリ、コロンビア、コスタリカ、ペルー、パナマ、ジャマイカ、トリニダード・トバゴ、チリなどで、どの国もエネルギー効率や再生可能エネルギーインフラなどに重点を置く⁸。EPCA の閣僚会議は、トランプ政権期にも 2017 年のメキシコ、2020 年にはジャマイカで開催され、着実な改革が実施されてきた。EPCA 気候変動とエネルギー対策に関する新政権の LAC 外交を考えるうえで重要な意見交換の場となることが予想される。

米・ブラジル間の環境協力

ーバイデン・ボルソナロ関係

このように米国の新政権は LAC と比較的な良好な関係が構築されるとの見通しがある。その中で懸念されるのが、ブラジルとの関係である。大統領選挙

中の討論の中では、バイデンがブラジル政府のアマゾン政策を批判したことで、ボルソナロ大統領も SNS を通じて反発を示したためである。ボルソナロ大統領はバイデンの大統領就任に祝意を表したものの、ボルソナロ大統領と側近たちは、今後もブラジル国内の産業保護や国家主権の尊重を掲げて、米国政府の方針を批判するような小競り合いが発生することが予想される。

ただし、従来、ブラジルと米国の関係は互いの国で政権交代や、政権の政策スタンスに差異があっても、是々非々の関係を維持してきた。もともと両国は 1990 年代から気候変動対策で連携するなど協力関係も強い。例えば、ブラジルの気候変動対策関連法制は、当時のクリントン米国大統領がカルドーズ大統領を説得して立案・創設されたことはあまり知られていない⁹。その後の気候変動交渉でも、米国はたびたびブラジルへの同意を取り付けている。対するボルソナロ現政権はしばしば環境政策に消極的と評価される。確かに環境制度の弱体化は否めないものの、2021 年時点でパリ協定を脱退する意思はない¹⁰。OECD 加盟を目指すブラジルにとって、気候変動など地球規模課題にむけた国際協調は必須である。今後もブラジルが市場経済、民主主義、国連など共通の制度を活用する路線から大きく外れた行動をとるとは考えにくい。

米・ブラジル間の環境協力 ー米・ブラジル環境対話

米・ブラジル間の環境協力の進展は、2020 年 11 月 10 日に「米・ブラジル環境対話」を設置したことからもうかがえる。米・ブラジル環境対話は、米国が主導して環境分野における二国間協力の深化を可能にする目的がある。設置の背景には、米国の政権交代だけでなく ECPA に加盟していないブラジルと、気候変動・エネルギー分野で 2011 年に締結した“Strategic Energy Dialogue（戦略エネルギー対話）”を発展させた交渉ルートを模索したためともいえる¹¹。

米・ブラジル環境対話の設置の背景には、LAC 地域における米国の影響力の低下と、中国の影響力の増加もある。LAC における再生可能エネルギー産業はすでに大部分を中国企業が占めている。米国の再生可能エネルギー産業へのさらなる参入は、ブラジルに影響力を行使して、協力にむけた合意を取り付ける狙いも見えてくる¹²。

対するブラジルも政権発足当初から技術革新による再生可能エネルギー事業の推進を表明していた。

再生可能エネルギー事業の推進をめぐる米中対立は、ブラジルにとって漁夫の利となるため、米国からの協力を拒絶する可能性は低い。経済的手段を活用し地政学的国益を追求する外交術（エコノミック・ステートクラフト）を米国が駆使することで、ブラジルとの相互協力は大枠で進展する見通しがたつ。

おわりに

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）禍において、国際社会は気候変動対策に迅速かつ実効性ある取り組みを進めていかねばならないとの認識を強めている。それゆえ、再生可能エネルギーの推進が新たなビジネスチャンスとして、米国およびLACの環境政策の推進に寄与するものとなろう。ただ、この楽観的な見方に対して冷や水を浴びせるなら、同事業に対する産業界の先走りや過大評価が及ぼす悪影響には留意すべきである。バイデン政権ではすでにトランプ前政権に比べても改善策が講じられているものの、他国の再生可能エネルギー政策でも指摘されるように、経済的利益が過度に優先されるのであれば、「持続可能な開発目標」は形骸化し、恒久的な社会発展は難しくなる。例えば、天然ガスの輸出制限などLACの気候変動対策への強化は、安定したエネルギー供給を困難にし、自動車産業などの国内産業に悪影響を及ぼす¹³。すなわちオバマ政権期の政策への単なる回帰は、トランプ政権やLACが残した各種の課題を再び呼び起こすことになる。LAC側には、経済・貧困対策との均衡に配慮した冷静な判断とブラジルを中心に脆弱化した市民社会との合意形成が求められる。（2021年3月31日脱稿）

本稿の内容の一部は、JSPS 科研費（19K13632; 20H04427; 20H01462）の助成を受けたものである。

1 The White House, “Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad”; “FACT SHEET: President Biden Takes Executive Actions to Tackle the Climate Crisis at Home and Abroad, Create Jobs, and Restore Scientific Integrity Across Federal Government,” January 27, 2021. <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/27/fact-sheet-president-biden-takes-executive-actions-to-tackle-the-climate-crisis-at-home-and-abroad-create-jobs-and-restore-scientific-integrity-across-federal-government/>>（最終閲覧日 2021 年 3 月 7 日）。

2 国連と英政府は新型コロナウイルスの感染拡大で開催の延期となっていた第 26 回国連気候変動枠組み条約締約国会議

（COP26）を 2021 年 11 月に英国で開催すると発表した。

3 The White House, 同上。

4 Volcovici, Valerie, “Latin America pledges 70% renewable energy, surpassing EU,” Reuters, September 25, 2019. <<https://www.reuters.com/article/us-climate-change-un-colombia-idUSKBN1WA26Y>>（最終閲覧日 2021 年 3 月 4 日）。

5 LAC が再生可能エネルギーの推進に寄与する理由は、拙稿「地球環境政治におけるラテンアメリカの役割：世界に発信する二一世紀の持続可能な開発」畑恵子・浦部浩之編著『ラテンアメリカ 地球規模課題の実践』新評論、2021 年、59-78 を参照。

6 脱炭素化にむけた LAC 各国の取り組みに関しては、上野誠史「中南米における脱炭素化—各国の取り組みと今後の展望について」『国際金融』1342 号、2021 年 3 月号、60-64 を参照。

7 LAC の再生可能エネルギー事業では、容量こそブラジルやメキシコに劣るものの、チリが先駆的な行動を展開している。詳しくは O’ Keefe, Thomas Andrew (2018), “The Energy and Climate Partnership of the Americas” in Thomas O’ Keefe Andrew, *BushII, Obama, and The decline of U.S. Hegemony in The Western Hemisphere*, New York and London: Routledge.

8 ECPA の活動内容については ECPA website <<https://ecpamericas.org/>>を参照。

9 カルドージ大統領は、クリントン大統領との二度の電話会談で説得され、2000年に国内気候変動対策に関する二つの大統領令を発している。気候変動交渉をめぐる米・ブラジル間の経緯は、拙稿「ブラジル気候変動政策の形成における政策ネットワークの役割」上智大学グローバル・スタディーズ研究科博士学位論文、2018年を参照。

10 2020年12月8日、リカルド・サレス環境相は5年ごとに国別約束の目標を見直し強化するパリ協定の規定に従って「2060年までに温室効果ガスの排出量をゼロとする」との目標を発表している。

11 ブラジルは国内のプレソルト採掘事業の保護などを理由にEPCAに参加していない。

12 Loomis, John J. “Climate Change Front and Center in U.S. and Brazil Relations in Biden-Bolsonaro Era” *News Security Beat*, January 19, 2021. <<https://www.newsecuritybeat.org/2021/01/climate-change-front-center-u-s-brazil-relations-biden-bolsonaro-era/>>（最終閲覧日2021年3月10日）。

13 「米テキサス州、カンパで天然ガス輸出制限 メキシコが懸念表明」朝日新聞デジタル、2021年2月18日<<https://www.asahi.com/international/reuters/CRWKBN2AI080.html>>（最終閲覧日2021年3月10日）。

（ますかた しゅういちろう
東京外国語大学世界言語社会教育センター講師）