

2021年6月9日

日米協力の新しい柱となる気候問題-

そこから生まれる新たな機会と不確定要素

ジェーン・ナカノ (Jane Nakano)

バイデン政権は、気候変動を危機であると同時に、人類の存在そのものに対する脅威と捉えており、米国の外交政策と国家安全保障の中心に位置付けている。アントニー・ブリンケン国務長官の言葉を借りれば、バイデン政権は、「世界をさらに安全で持続的な軌道に乗せるという我々のゴールに対して、二国間や多国間の関与一つひとつ、つまり政策決定の一つひとつがどのような効果を及ぼすのか考慮する」としている。バイデン政権のアジェンダの中心に気候変動が据えられた結果、すでにいくつかの重要な面で米国の対日関係が再構築されつつあり、協力を強化すべき新たな分野が明らかになる一方、日本にとって不確定要素となる新たな分野も見えてきた。

日米パートナーシップの重要な柱として浮上しているのが、気候変動である。4月中旬に開催されたバイデン大統領と菅首相の首脳会談では、中国の対外強硬路線や北朝鮮の核武装などの地域の安全保障問題、新型コロナウイルス対策、経済安全保障と並んで、気候変動も取り上げられた。日米首脳共同声明でも重視されたように、新たに立ち上げられた日米競争力・強靱性（コア）パートナーシップの下で二国間協力が必要な主要分野に気候変動が挙げられている。

日米両国は、新設された気候パートナーシップの下、国際社会における気候アクションで主導的役割を果たす共同コミットメントを確認したほか、クリーンエネルギー技術の推進や第三国のエネルギー転換の支援に引き続き協力することを再確認した。特に、クリーンエネルギー技術のイノベーションに重点が置かれたことは驚くに当たらない。イノベーションは、日米両国が揃って能力も関心も持つ分野であるだけでなく、両国政府が2050年までのカーボンニュートラル（温室効果ガス排出量実質ゼロ）達成も含め、エネルギーシステムの転換や経済の脱炭素化を実現するうえでも重要だからだ。

日米首脳会談で気候問題への関心が高まったことは注目に値するが、とりわけ4月22・23日に開催された「気候変動に関するサミット」（以下、気候変動サミット）で菅首相が野心的な削減目標を発表した結果、日本は米国の主要気候パートナーとなった。バイデン政権は、グローバルな気候変動への取り組みで米国のリーダーシップ復活をめざしており、日米首脳会談はその最初の重要なベンチマークとなった。11月には英国グラスゴーで国連気候変動枠組み条約第26回締約国会議(COP26)が開催されるが、バイデン政権は、その開催を待つことなく、40カ国の首脳を招待してオンラインサミットを開催し、2030年に向けた米国の国別排出削減目標(NDC)を発表した。40カ国の首脳が揃ってバイデン大統領の招待を受け入れただけでなく、2030年までに温室効果ガス排出量半減という米国の野心的なNDCが示されると、数カ国の首脳からも同様に思い切った目標が発表された。その1つが日本のNDCで、2030年までに46%を削減するというものだった。これまでの目標をおよそ2倍に引き上げた日本は、気候変動問題に野心的に取り組む「気候野心」の面で米国との差を大幅に縮めて足並みを揃えることになった。

バイデン政権は、2030年に向けて野心的なNDCを掲げると同時に、米国の国際気候ファイナンス計画も発表し、開発途上国向けに気候変動緩和・適応策を支援する財源確保・資金拠出にも取り組む。例えば米国政府は、途上国向けに、適応策向け支援額の3倍増を含め、年間の財政支援額を2024年までに倍増させる意向を示している。また、国際的に民間資金を動員するため、米国国際開発金融公社が2023年度から気候関連投資を拡充し、米国輸出入銀行は、再生可能エネルギーやエネルギー貯蔵など環境・気候面で有益な対外輸出の支援を大幅に強化する。米国の開発援助で気候問題が中心的な地位を占めることになり、バイデン政権が第三国のエネルギー転換を促進するうえで、非化石のエネルギー源や関連技術の分野で日本に協力を求める見通しだ。

また、気候問題を重視する政権が米国に生まれた結果、不確定要素も生じる。

バイデン政権にとって、気候変動に関する国際的な主要アジェンダの1つは、「炭素集約度の高い化石燃料エネルギー」への国際的な資金供給に終止符を打つことである。前述の国際気候ファイナンス計画は、この面に関して米国連邦政府機関に具体的な取り組みを開始するよう指示しており、その1つとして、志を同じくする国々と協力し、炭素集約度の高い活動への公的資金による輸出支援を控えることなどが含まれる。石炭火力発電所輸出プロジェクトへの公的資金支援の段階的廃止は、オバマ大統領率いる米国政府と安倍首相率いる日本政府の間で大きな争点となっていた。以来、日本の大手銀行、保険会社、総合商社の一部は、基本的に石炭火力輸出プロジェクトから手を引いている。さらに、日本政府は、石炭火力発電所の輸出支援について、一部例外はあるものの、停止する決定を発表した。

4月下旬の気候変動サミットに先立つ数週間、日本政府が石炭火力への公的資金支援

の全面禁止を発表するとの憶測が飛び交っていた。だが、サミット中にそのような発表はなく、そのこと自体が目立ってしまった。とりわけ、韓国が石炭火力発電所の新規輸出案件への公的資金支援の廃止を打ち出したのとは対照的だった。受入国側の意向や、中国石炭火力発電所メーカーとの激しい売り込み競争もあり、公的資金支援の廃止措置は日本の産業界で政治的に受け入れ難いようだ。バイデン政権は、中国による石炭火力の公的支援や輸出の阻止をアジェンダに挙げており、インド太平洋地域の主要国で強力な連携体制を構築することが、このアジェンダ達成に向けて駒を進める要となりうる。それだけに米国政府としては、石炭火力の公的支援を巡る政策について、日本との完全な共同歩調をそう簡単にはあきらめないだろう。実際、米国政府は英国政府と並び、石炭火力発電への国際的な公的資金支援に対して、先進7カ国(G7)など民主主義陣営の主要先進国の間で統一的な姿勢を打ち出すことを強く望んでいる。日米競争力・強靱性(コア)パートナーシップでは、「資本の流れを高炭素投資から引き離し、気候変動対策と整合性のある投資に向かうよう促進する」ことを謳っており、今後、日本に協調した取り組みを求める圧力はますます強まると考えられる。

もう1つの大きな不確定要素は、激化する米中の競争関係である。中国との関係をうまく取り仕切ることができるかどうかは、ブリンケン国務長官に言わせれば、米国にとって「21世紀最大の地政学的な試練」だ。中国との戦略的な競争を考えれば、米国政府は世界最大の温室効果ガス排出国でもある中国への関わり方を定期的に見直し・調整できるように、気候変動戦略には機動性と柔軟性を持たせる必要があるだろう。2019年の1年間に中国が排出した温室効果ガスは、米国、日本、EUを含む先進国・地域全体の排出量を上回った。対外強硬路線を強める中国との関係について、バイデン政権は、「必要なき時は競争的であり、可能であれば協力的になり、譲れないとなれば敵対的になる」(2021年3月のブリンケン国務長官の発言)としている。気候変動問題は、協力関係があつてこそ最適な進捗ペースが生まれる分野である。したがって、排出削減に対する中国の政治的コミットメントの範囲や運用面での進捗状況に依然として失望感はぬぐえないとはいえ、ジョン・ケリー米大統領特使(気候変動問題担当)による中国側の気候変動担当特使との会談や習近平国家主席の気候変動サミット出席は間違いなく明るい兆しだ。

ただし、中国に対して安全保障や人権の面で多くの懸念を抱いているバイデン政権にとって、気候変動問題での中国の協力は、こうした懸念を後回しにできるほど必要不可欠で望ましいものなのだろうか。日本などインド太平洋地域を始めとする世界の米国同盟国にとって重要な安全保障や統治規範、価値観を犠牲にしてまで、気候問題での米中の協力を追い求めるのだろうか。バイデン政権の意向に関して言えば、「気候問題はトレーディングカードではない」のであって、気候変動問題で前進があつたからと言って「(米国の)国家安全保障に影響のある別分野で(他の国々による)悪しき慣行を見逃す取引材料」にはならないという点は明らかである(2021年4月のブリンケン国務長官の発言)。気候危機がバイデン政権で中心的な位置を占めていることは言うまでもないが、同盟国か競争相手国かを問わず、気候問題で米政権と協調しても、

それがただちに外交上の「通貨」にはならなさそうだ。むしろ、気候変動緩和・適応策の面での協力姿勢は、気候危機対策の必要性やグローバルコモンズ（地球規模の共有資源）に対する責任感を共有する国家である証として歓迎すべきと、バイデン政権は捉えるだろう。気候変動分野での日米協力も例外ではない。日本政府による野心的な温室効果ガス排出量削減目標や開発途上国のエネルギー転換促進に向けたコミットメントの強化について、バイデン政権は、二国間関係の進展がもたらしたパートナーシップの力強さを反映したものと見ているだろう。

最後に挙げておきたいのは、バイデン政権が野心的な気候変動対策目標の達成に向けて注力すると同時に、米国国内の生産基盤の活性化にも取り組んでいるのを受け、クリーンエネルギー技術のイノベーションや生産を巡る米中の覇権争いが今後さらに激化する点だ。中国は、クリーンエネルギー技術のバリューチェーンを軸に、そこにぶら下がる太陽光発電や電気自動車用バッテリー、さらにはその原材料となる鉱物資源やレアメタル、レアアースなどの分野で、優位な地位を固めている。このように中国に大きく依存する状況は、米国政府にとって戦略上の課題となっている。2月下旬、バイデン大統領は、大容量バッテリーや戦略的に重要な鉱物資源・原材料のサプライチェーン上のリスクを100日以内に検討するよう求める大統領令を発令した。調査結果と政策上の提言は今後数週間以内に上がってくる見通しだ。レアアースや重要鉱物資源のサプライチェーンの安全保障強化は、日米両国に共通する課題である。また、二国間協力はもとより、オーストラリア、カナダ、インド、韓国も交えた多国間協力が求められる分野としても重要性が高まっている。

気候変動対策で日米が協力できる具体的な課題は多岐に渡る。両国は、気候危機対策に役立つ巨大な経済力とハイテク産業のノウハウを併せ持つ民主主義陣営の2大国である。日米両国がアクションの範囲や優先順位、さらには進捗ペースも含め、どのように歩調を合わせられるのか注視していく必要がある。

以 上

ジェーン・ナカノ（Jane Nakano）

米国戦略国際問題研究所（CSIS）エネルギー安全保障・気候変動プログラム
上級研究員

専門分野は米国エネルギー政策、アジア太平洋地域におけるエネルギー安全保障と気候変動政策、世界の原子力・天然ガス・クリティカルミネラル・レアアース政策および市場動向など。米国エネルギー省では、政策・国際局で対アジア関係に従事した。2001-2002年、在京米国大使館でエネルギーアタッシェの特別補佐官を務める。2010年より現職。ジョージタウン大学外交学部にて学士号、コロンビア大学にて修士号を取得。

本論文の原文は英語で、翻訳は経済広報センターが行いました。原文は下記参照。

URL: <https://en.kkc.or.jp/international-platform/20210609.html>

また、本論文に示された見解は、著者の見解であり、経済広報センターの立場を示すものではありません。

一般財団法人

経済広報センター

FAX: 03-6741-0032 E-mail: platform@kkc.or.jp

