

米国の気候変動対策の過去・現在・未来

第2次トランプ政権の反脱炭素政策とその行方

上野 貴弘

Ueno Takahiro

[要旨]

米国の気候変動対策はおおむね、民主党政権では国際条約への参加と国内政策の推進を、共和党政権ではその反対を交互に繰り返してきた。ただ、立法については政権の党派によらない側面もあり、共和党政権期に温室効果ガス（GHG）の排出削減に部分的に資する法律が連邦議会の超党派の支持を得て成立することや、民主党政権期にエネルギー利用やGHG排出に幅広く政策コストを課す法案が失敗することもあった。加えて、連邦最高裁の判断が時の政権のGHG排出規制を左右してきた。2025年に発足した第2次トランプ政権は、バイデン前政権が民主党単独で成立させたインフレ抑制法の脱炭素減税を大幅に圧縮し、排出規制の前提となるオバマ政権期の危険性認定を撤回した。国際的にはパリ協定を再脱退し、第1次政権では残留した国連気候変動枠組条約の脱退も決めた。第2次政権のこうした動きは、最高裁の判断次第で、将来の政権による規制再構築や国際条約復帰の妨げとなるおそれがある。

はじめに

「私の意見では、気候変動は世界に対して行われた最大の詐欺行為である」

2025年9月23日、ドナルド・トランプ大統領は国連総会演説でこう切り捨てた。これはトランプ大統領が時折織り交ぜる軽口めいた発言ではない。同年11月4日に発表された国家安全保障戦略は、「欧州に甚大な損害を与え、米国を脅かし、そして敵対国を利する『気候変動』および『ネットゼロ』という破滅的イデオロギーを拒絶する」と謳っている。「気候変動対策と脱炭素の全否定」が政権の強固な方針となっているのだ。

実際、第2次政権発足から1年強で、国内ではインフレ抑制法に代表されるバイデン政権の脱炭素政策を見直しつつ、排出規制政策の出発点となる温室効果ガス（GHG）の危険性認定を撤回し、国際的にはパリ協定の再脱退に加え、国際協調の土台である国連気候変動枠組条約（UNFCCC）からの脱退も決めた。毎年のCOPはこの条約の締約国会議であり、UNFCCC脱退は国際協調に完全に背を向けたことを意味する。バイデン政権の下で脱炭素化に向けて進み始めた米国の気候変動対策を、まさに根本から解体しているのである。

そこで本稿は、歴代政権の気候変動対策の変遷を振り返ったうえで、第2次トランプ政権の反脱炭素政策をこれまでの経緯を踏まえながら概観し、現政権の政策がこの先の米国の気

候変動対策にいかなる影響を及ぼすのかを考察する。

1 歴代政権の気候変動対策の変遷

米国の気候変動対策は政権交代のたびに、右から左、そして左から右へと振り子のごとく揺れ動いてきた。以下では、過去30年の歴史を、政権の政策を中心としつつ、立法と司法の動きも交えながら簡潔に振り返る⁽¹⁾。

(1) ジョージ・H・W・ブッシュ政権（共和党、1989年1月20日—1993年1月20日）

1992年10月15日、共和党のジョージ・H・W・ブッシュ大統領はUNFCCCを批准した。UNFCCC制定に向けた交渉は1991年2月に国連で開始され、翌1992年5月に条文が採択されると、ブッシュ大統領はその批准を速やかに連邦議会上院に諮った。そして、10月7日の上院本会議で審議され、出席議員の3分の2以上の賛成（※憲法の文言では「助言と同意」）をもって批准が承認された。採決は各上院議員の賛否を記録に残さない起立投票（division vote）で行われたが、全会一致であったと言われている。この承認をもって、ブッシュ大統領は枠組条約を批准した。

国内でも同月に、1992年エネルギー政策法が超党派の支持を得て成立し、建物や空調機器のエネルギー効率基準や再生可能エネルギーの導入に対する発電量比例の税額控除といった施策の導入が決まった。

(2) ビル・クリントン政権（民主党、1993年1月20日—2001年1月20日）

1993年に就任した民主党のビル・クリントン大統領は「GHG排出量を2000年までに1990年水準に戻す」との目標を掲げ、その実現手段として、BTU税と呼ばれる燃料税を提唱した。しかし、国際競争力への悪影響を懸念するエネルギー集約産業の反対を受け、この構想は実現しなかった。

国際的には、1997年12月に、アル・ゴア副大統領が率いる米国代表団が第3回締約国会議（COP3）で採択された京都議定書の下で「GHG排出量を2008—2012年の間に1990年比で7%削減」との義務的目標に合意した。しかし、国内ではCOP3に先立つ同年7月に、連邦議会上院が「発展途上国にも削減目標を義務付けない限り、米国は議定書に加わるべきではない」との決議を全会一致で可決していた。京都議定書は先進国にのみ削減義務を課すものであり、上院の批准承認を得られる見込みはなかった。

(3) ジョージ・W・ブッシュ政権（共和党、2001年1月20日—2009年1月20日）

2001年に就任した共和党のジョージ・W・ブッシュ大統領は、同年6月に「京都議定書には根本的な欠陥がある」と指摘したうえで、「国連の枠組みやそのほかの枠組みの中で、友好国、同盟国、そして世界中の国々と共に、地球温暖化問題に対する効果的かつ科学に基づいた対応策を策定していく」と表明し、京都議定書から離脱する方針を明確にした。

その後、気候変動対策をめぐる大きな動きはなかったが、2期目に入ると、2005年エネルギー政策法と2007年エネルギー独立・安全保障法が連邦議会で超党派の支持を得て相次いで成立し、エネルギー効率化、再生可能エネルギー、技術開発の面でGHGの排出削減を後押しする施策が強化された。さらに、この頃から議会上院では、キャップ&トレード型の排出量

取引制度の導入を求める超党派の法案が複数提示されるようになった。

加えて、2007年4月には、連邦最高裁判所がGHGを大気浄化法という既存法の下での大気汚染物質（air pollutants）と認定する判決を下した。

議定書離脱後、ブッシュ政権は国際交渉に積極的には関与してこなかったが、2期目の後半になると関与の姿勢を示すようになり、2007年の第13回締約国会議（COP13）では、京都議定書の次の枠組みの交渉を開始することに合意した。ただ、その合意期限はブッシュ政権後の2009年の第15回締約国会議（COP15）とされた。

（4）バラク・オバマ政権（民主党、2009年1月20日—2017年1月20日）

2009年に就任した民主党のバラク・オバマ大統領は気候変動対策を重要政策のひとつと位置付け、国内では排出量取引法案の成立を、国際的には京都議定書に戻るのではなく、COP15での新枠組みの成立を目指した。同年6月には、連邦議会下院が排出量取引法案を早々に可決しており、オバマ政権は法案の排出上限を踏まえ、「2020年に2005年比で17%程度削減」との目標を掲げて、12月のCOP15に臨んだ。

しかし、COP15では、オバマ大統領が自ら中国・インド・ブラジル・南アフリカの首脳と交渉し、コペンハーゲン合意という政治合意を取りまとめたが、その後の本会議でコンセンサスを得られず、採択に失敗した。さらに、国内においても、排出量取引法案の上院審議が2010年に頓挫した。上院では法案の可決に、単純過半数ではなく、定数100のうちの60名以上の賛成が必要で、共和党議員を切り崩さなければならなかった。ところが、民主党の内部をまとめきれなかったうえに、11月に中間選挙が控えるなかで保守派のティーパーティー運動が起こって、共和党の穏健派議員の説得が不首尾に終わったのである。

2013年に2期目が始まると、同年6月25日に、オバマ大統領は「大統領気候行動計画」を発表した。共和党が下院の多数を占め、排出量取引の立法がほぼ不可能である状況を踏まえ、行政府の権限で実施可能な対策をとりまとめたものである。最も注目を集めたのは、大気浄化法の下で既設の火力発電所に対して排出規制を課す構想であった。実は1期目の2010年と2012年にも、環境保護庁（EPA）が自動車の新車販売に対して、大気浄化法の下で立法を介さずに、GHGの排出基準を課していた。この動きはすでに述べた2007年の最高裁判決を踏まえたものであり、EPAは2009年12月に、基準設定の前提となるGHGの危険性認定を行っていた。

既設の火力発電所に対する排出規制はその後、速やかに検討が進められ、2015年8月にオバマ大統領が自ら「クリーン電力計画」と呼ばれる規制を発表した。ところが、2016年2月、連邦最高裁判所が同計画の一時的な執行差し止めを命令した。これは、命令後の本訴で、最高裁が規制を違法と判断する可能性があることを含意するものであった。後述するように、本訴はバイデン政権期の2022年に決着した。

国際的には、2015年12月の第21回締約国会議（COP21）で採択されたパリ協定の交渉を主導した。京都議定書を上院承認の見通しが立たずに批准できなかった反省を踏まえ、オバマ政権は新たな合意を連邦議会の関与なしで締結することを目指し、パリ協定の法的な義務が既存法の下での行政権限だけで実施できる範囲に留まるよう、条文を緻密に交渉した⁽²⁾。政

治的には中国の巻き込みが必須であり、中国との累次の二国間協議を経て、2014年11月にオバマ大統領と習近平国家主席が首脳共同声明のなかで排出目標を同時に発表した。このとき、米国は「2025年までに2005年比で26—28%削減」との目標を掲げた。

COP21でパリ協定の採択に成功すると、オバマ政権はその早期発効を目指し、中国などの主要国と協調して速やかに協定を締結した。その結果、パリ協定は2016年11月4日に発効した。早期発効の狙いはトランプ氏による脱退阻止であったが、この点は後述する。

(5) 第1次ドナルド・トランプ政権（共和党、2017年1月20日—2021年1月20日）

2017年に就任した共和党のドナルド・トランプ大統領は、前年の選挙戦中に「パリ協定をキャンセルする」と発言し、脱退の可能性を示唆したが、就任時点では態度を明確にしていなかった。当時、政権幹部は脱退派と残留派に割れ、両者の綱引きがあったが、就任から約4ヵ月後の6月1日、トランプ大統領は「パリ協定は米国経済を不利な状況に追い込み、そうすることで外国やグローバルな活動家の賞賛を得た。彼らは米国を犠牲にして富を得ようとし、米国を第一としない。私は第一とする」と演説し、協定脱退を表明した。

国内政策については、2017年3月28日に「エネルギー独立と経済成長の促進」に関する大統領令に署名し、オバマ大統領の大統領気候行動計画を撤回したうえで、同政権が策定した諸規制の見直しを進めるとの方針を示した。その後、EPAは2019年から2020年にかけて、オバマ政権が策定したクリーン電力計画や自動車へのGHG排出基準などを撤回したうえで、より緩い代替規制に置き換えた。

他方、立法面では、排出削減に資する進展があった。まず、2018年2月には、2018年度超党派予算法が成立し、炭素回収利用貯留技術（CCUS）に対する税額控除の拡大や、原子力発電の新設に対する税額控除の要件緩和などが盛り込まれた。退任間際の2020年12月には、2021年度歳出法・コロナ経済対策法が超党派の支持を得て成立し、強力なGHGのひとつであるハイドロフルオロカーボン（HFC）の段階的削減の規制スケジュールが定められた。

話題をパリ協定脱退に戻そう。トランプ政権による脱退を見越した各国の早期締結により、パリ協定は同政権発足前の2016年11月4日に発効した。協定の脱退規定上、どの国も発効から3年間は脱退を通告できず、さらに通告が効力を持つまで1年を要する。そのため、トランプ政権が実際に脱退を通告したのは2019年11月4日であり、1年後の2020年11月4日に正式に脱退となった。しかし、その前日の11月3日に大統領選挙が行われ、翌年、政権交代することになった。

(6) ジョー・バイデン政権（民主党、2021年1月20日—2025年1月20日）

2021年に就任した民主党のジョー・バイデン大統領は2050年までにネットゼロ排出（脱炭素）を実現すると掲げ、就任日の1月20日にパリ協定への復帰を国連に通告した。さらに、4月には首脳気候サミットを主催し、パリ協定の下での排出削減目標として、「2030年に2005年比で50—52%削減」を掲げた。サミットには中国の習近平国家主席もオンラインで参加したが、オバマ政権期とは異なり、新たな排出目標を提示することはなかった。2022年10月には、HFCの段階的削減を定めるモントリオール議定書のキガリ改正を上院の承認を得て批准した。興味深いことにトランプ政権末期に成立した規制スケジュールの立法がこの批准を後

押しした。G7では、2022年2月のロシアによるウクライナ侵略後、ロシア産原油への上限価格設定を主導しつつ、コミュニケの中にエネルギーの脱炭素化に関する文言を盛り込んでいった。

国内では、就任日に「公衆衛生と環境の保護及び気候危機に立ち向かう科学の回復」に関する大統領令に署名し、トランプ政権が緩和した排出規制を再強化する方針を示した。加えて、3月には連邦議会に対して「米国雇用計画」を提示し、クリーンエネルギー・環境投資への支援を含む立法を求めた。

先に動いたのは、投資支援の立法であった。2021年11月には「インフラ投資雇用法」が、2022年8月には「インフレ抑制法」が成立し、脱炭素化の実現に資する各種技術への投資支援策が盛り込まれた。特にインフレ抑制法は、クリーン発電の新設、既設原子力発電の維持、電気自動車の購入、CCUSの導入、クリーン水素の生産、バイオ燃料の生産などを税額控除で大規模に支援するものであり、同法の成立により、2030年のGHG排出量は2005年比で35—41%の削減になると見込まれた。50—52%削減との目標には届かないが、インフレ抑制法が存在しない場合は27%削減にとどまると推定されており、大きな前進であった。

インフレ抑制法は財政調整（reconciliation）と呼ばれる手続きで成立した。2010年に失敗した排出量取引法案とは異なり、財政調整であれば、上院本会議を単純過半数で通過させられる。当時、民主党と共和党の議席数はともに半数の50であり、上院議長を務めるハリス副大統領が投じるタイブレークの1票を加えて可決した。つまり、超党派ではなく、民主党単独での立法であった。

排出規制については、脱炭素化の加速を狙い、任期後半の2023年から2024年にかけて、EPAが火力発電所、石油ガス部門、自動車の新車販売に対する大気浄化法の下での規制を再強化した。例えば、自動車に対しては、2032年には新車販売の7割程度を電気自動車またはプラグインハイブリッド車としないと満たせない水準の基準値を課した。

しかし、バイデン政権期に起きた規制政策の変化として、より重大だったのは、最高裁判決である。最高裁は2022年に、オバマ政権のクリーン電力計画は大気浄化法の下でのEPAの権限を逸脱しているとの判決を下した³⁾。判決はバイデン政権の規制を否定するものではないが、大気浄化法の下で規制を定めても、訴訟で差し戻されるリスクが高いことが露呈した⁴⁾。最高裁はトランプ大統領が第1次政権期に3名の判事を指名したことで保守化しており、その影響があった。

2025年はパリ協定の下で2035年の削減目標を提示するタイミングだった。バイデン政権は2024年にその準備を進め、同年12月に「2035年までに2005年比で61—66%削減」との目標を国連に提出した。しかし、11月の大統領選では民主党候補のハリス副大統領が敗北しており、第2次トランプ政権によって反故にされることは確定的であった。

2 第2次トランプ政権の反脱炭素政策（2025年1月20日—）

このように政権交代のたびに、国際的には条約の参加と離脱を、国内では政策の前進と後退を繰り返してきた。ただ、歴代の共和党政権期に温室効果ガスの排出削減に部分的に資す

る法律が連邦議会の超党派の支持を得て成立する一方、民主党政権期にはエネルギー利用やGHG排出に幅広く政策コストを課す立法が失敗するなど、政権の党派だけでは決まらない側面もあった。バイデン政権はインフレ抑制法を成立させたが、第2次トランプ政権が現在までに行ってきたことは、そうした前政権の脱炭素政策を取り消すことである。1.で概観した歴史的経緯を踏まえながら具体的に見ていく⁽⁵⁾。

(1) 国際条約の脱退

パリ協定は大統領権限だけで締結できるように設計されたことから、これまで連邦議会上院の承認なしで、オバマ大統領による締結（2016年）、トランプ大統領による脱退（2020年）、バイデン大統領による復帰（2021年）を繰り返してきた。そして、今回、トランプ大統領は就任日の「国際環境合意における米国第一」に関する大統領令で再脱退を表明し、政府はその1週間後の1月27日に脱退の意向を国連に通告した。協定の脱退規定にしたがい、2026年1月27日に正式に再脱退となり、バイデン政権が掲げた2030年と2035年の排出削減目標も消滅した。

さらに、冒頭で述べたように、トランプ大統領は2026年1月7日の「国連機関からの脱退・国連機関への拠出停止・すべての国際機関への米国の支援の見直し」に関する大統領覚書で、UNFCCCからの脱退を表明した。政府は2月27日に脱退を国連に通告しており、1年後の2027年2月27日に正式脱退となる。

UNFCCC脱退は、気候変動の国際協調に完全に背を向けることを意味する。これまで米国はブッシュ（子）大統領が京都議定書から離脱し、1期目のトランプ大統領がパリ協定を脱退しても、UNFCCCは1992年のブッシュ（父）大統領による批准以来、脱退することはなかった。ただ、第1次トランプ政権では、パリ協定を速やかに脱退する手段として、UNFCCC脱退が検討されたという。すでに述べたように、パリ協定脱退を通告できるのは最速で2019年11月4日であったが、実はパリ協定は「UNFCCCの締約国が協定を締結できる」と定めており、1年で脱退可能なUNFCCCを抜けてしまえば、芋づる式にパリ協定も早期脱退となる。政権幹部が2017年にパリ協定脱退の是非を検討していた際、脱退派がこの案を主張したが、トランプ大統領はこの時はUNFCCC脱退を選ばなかった⁽⁶⁾。

このように、第2次トランプ政権は第1次政権よりも気候変動対策への敵対度をいっそう強めている。

(2) 排出規制と危険性認定の撤回

GHGの排出規制は2007年の最高裁判決を起点として、オバマ政権による2009年の危険性認定とそれに基づく規制の導入、第1次トランプ政権による規制の緩和、バイデン政権による規制の再強化という変遷をたどってきたなかで、近年は最高裁が保守化し、排出規制に否定的な判断を下すようになった。

トランプ大統領は2期目就任日の「米国のエネルギーの解放」に関する大統領令で、国内のエネルギー資源開発の負担になる規制の見直しを指示し、EPAはバイデン政権による各種の排出規制の見直しを進めてきた。執筆時点（2026年5月中旬）までに、新車販売への排出基準は撤回済みであり、火力発電所への規制もまもなく撤回する見込みである。

今回の規制撤回が第1次政権による規制緩和と異なっているのは、単に規制を緩和するのではなく、バイデン政権期の最高裁判決を参照しながら、規制の必要性自体を否定していることである。その一環として、EPAは2026年2月に、GHG排出はその危険性の有無とは関係なく、そもそも規制対象ではないと主張して、危険性認定を撤回した⁽⁷⁾。さらに、EPAは2025年6月に火力発電所への排出規制の撤回を提案した際に、米国の発電部門のGHG排出量は全世界の排出量の3%に過ぎず、この排出を減らしても温暖化防止の効果は薄いことから、デミニマスの要件を満たさないと主張して、規制の必要性を否定した。新車への排出基準撤回の際にも同様の主張を展開した。

(3) インフレ抑制法の見直し

これまで共和党政権期には、GHG排出削減に資する立法が超党派の支持の下で成立してきた。具体的には、ブッシュ（父）政権の1992年エネルギー政策法、ブッシュ（子）政権の2005年エネルギー政策法と2007年エネルギー独立・安全保障法、第1次トランプ政権の2018年度超党派予算法と2021年度歳出法・コロナ経済対策法である。これらの法の措置は排出量の削減に部分的には効くが、包括的ではなかった。他方、民主党政権期には、クリントン政権のBTU税構想やオバマ政権期の排出量取引法案といったエネルギー利用やGHG排出に幅広く政策コストを課す立法が検討されたが、いずれも失敗した。

しかし、バイデン政権は財政調整という手段を用いることで、脱炭素投資を包括的に支援するインフレ抑制法を民主党単独で成立させた。これが可能であったのは、2020年11月の選挙やその後の決選投票の結果、大統領・上院・下院のすべてを民主党が押さえるトライフェクタが実現したためだった。

トランプ大統領は2025年に再就任すると、今度は共和党のトライフェクタが実現したことを好機として、新規の減税や2017年に成立させたトランプ減税（所得減税、所得控除）の延長を、共和党が単独で可決可能な財政調整で成立させることを目指した。連邦議会では、トランプ大統領の意向を受けた共和党が2025年7月に、インフレ抑制法の脱炭素減税の短縮化やそのほかの政府支出の削減を財源とする減税法案を単独で可決し、その後、大統領の署名を経て、「ひとつの大きく美しい法」が成立した。

興味深いのは、同法が脱炭素に関する減税を一律に短縮するのではなく、技術ごとに濃淡をつけたことである。具体的には、太陽光発電と風力発電の新設に対する減税と電気自動車の購入者に対する減税は終了期限を大幅に前倒しする一方、CCUSの導入に対する減税とバイオ燃料の生産に対する減税は期限維持または延長とした。CCUSとバイオ燃料はそれぞれ化石燃料産業と農業という共和党の支持基盤との親和性が高い。同時に、太陽光パネルと蓄電池の部品製造に対する減税も、製造業の国内回帰の観点から期限が維持された。

(4) エネルギーと鉱物資源に関する施策

選挙戦で「掘って、掘って、掘りまくれ」とのスローガンを掲げたトランプ大統領はこれまでに、石炭火力発電、原子力発電、重要鉱物を推進する大統領令に署名し、政策的に後押ししてきた。石炭火力発電については、エネルギー長官による緊急命令で発電所の閉鎖を防ぎ、電力供給を確保したが、排出量が最も大きい発電方式であるため、2025年の米国のGHG

排出量は速報値では、前年よりも増加した。原子力発電と重要鉱物（特にレアアース）については、経済安全保障上の関心から民間企業による開発を資金面で支援している。さらに、一部の地域では、データセンター建設による電力需要の増大で電気料金が高騰し、政治的に争点化していることから、トランプ大統領は2026年2月の一般教書演説で「大手テック企業が自ら発電所を建設し、その負担を担うべき」と主張し、電気料金への影響を弱めようと試みている。

また、日本が関税交渉のなかで約束した5500億ドルの対米投資の一環として、データセンター向けの天然ガス火力発電の新設、小型モジュール原子炉の建設、米国産原油の輸出インフラの開発等が検討されており、第2次トランプ政権のエネルギー政策への日本の関与が強まっている。

他方、トランプ大統領は再生可能エネルギー、特に洋上風力発電を強く批判しており、第2次政権の内務省は安全保障上の懸念を理由に、建設中の洋上風力発電所に対する海域利用権を一時的に停止した。しかし、この停止措置はコロンビア特別区連邦地方裁判所による予備的差止を受け、建設は再開した。

2026年2月28日に開始したイランへの攻撃でホルムズ海峡が実質的に封鎖され、原油価格が高騰している。米国のガソリン価格も上昇しており、11月の中間選挙に向けて、トランプ政権に対する国民の不満が高まる可能性がある。

3 将来への含意

第2次トランプ政権による脱炭素政策の解体は将来にどのような影響を残し、米国の気候変動対策は今後どこへ向かうのか。これらを論じ、本稿を締めくくる。

(1) UNFCCCとパリ協定に復帰できるのか

まず考えるべきは、UNFCCC脱退の影響である。第1次政権では残留したにもかかわらず、第2次政権で脱退したのは、将来の民主党政権によるパリ協定復帰を阻止するためと思われる。すでに述べたように、パリ協定を締結できるのはUNFCCCの締約国のみであることから、同条約を脱退し、その復帰を阻止すれば、パリ協定にも復帰できないことになる。バイデン大統領は大統領権限で協定に復帰したが、UNFCCCに戻れなければ、この方法はもう使えない。

ここで問題となるのは、将来の大統領がUNFCCCに復帰する際に、再度の上院承認を必要とするかどうかである。1992年の承認が脱退後も有効であれば、大統領は新たな承認を得ずに再批准できる。この点について、当初の承認は上院が明確に否定しない限り、引き続き有効との論文が存在するものの（Galbraith 2020）、連邦最高裁はこれまで再批准時の上院承認の要否を判断したことがなく確定的ではない。現在の共和党議員の気候変動に対する態度は1992年当時とはまったく異なっており、仮に再承認が必要となれば、承認の条件（※出席議員の3分の2以上の賛成）が満たされる可能性は低く、UNFCCC復帰は困難となる⁽⁸⁾。

再承認の要否が法的に確定していない以上、将来の民主党の大統領は、まずは上院の再承認を得ずに再批准手続きを進めるかもしれない。しかし、その場合、後に訴訟で違憲と判断

されるおそれがある。したがって、米国がUNFCCC、そしてパリ協定に復帰できるかは、最高裁がその判断を示すまで（あるいは判断を下さないとの立場を示すまで）確定せず、当面は復帰の見通しが立たない状態が続くことになる。もし復帰できないとなれば、米国は国際条約の外側からしか関与できず、ほかの国々には米国抜きで国際協調をいかに維持するかという難題が降りかかる。反対に復帰できるとなれば、今後も政権交代のたびに脱退と復帰を繰り返す可能性が高くなる。

(2) 排出規制撤回の行方

続いて、排出規制の必要性を否定する主張の影響である。危険性認定の撤回やデミニマスを満たさないことを理由とする排出規制の撤回は今後、撤回に反対する州や環境NGOなどによる訴訟で争われることになり、最高裁までもつれる可能性が高い。もし最高裁がトランプ政権の主張を認め、EPAには大気浄化法の下でGHGの排出を規制する権限がないと判断すれば、将来の政権はその判断が覆されない限り、規制を再導入できない。最高裁の判断は簡単には変わらないであろうことから、影響は長期的なものとなる。

他方、最高裁がトランプ政権の主張を認めない場合でも、バイデン政権の規制が復活するとは限らない。オバマ政権のクリーン電力計画に対して違法との判決を下したように、大気浄化法の権限を逸脱していると判断する可能性がある⁹⁾。

つまり、規制政策の行方は保守化している最高裁の判決次第であり、現時点では帰結を予測しがたい。

(3) GHG 排出削減の立法の可能性

バイデン政権のインフレ抑制法も、トランプ政権のひとつの大きく美しい法も、議会上院を単純過半数で通過可能な財政調整で成立した。もし2028年の選挙で民主党のトライフェクタが再び実現すれば、2029年以降にインフレ抑制法2.0のようなものが復活するかもしれない。しかし、そうなったとしても、その後には共和党のトライフェクタとなれば、再び圧縮されてしまう。インフレ抑制法が脱炭素の効果をもたらす前に切り刻まれたことを踏まえると、もしインフレ抑制法2.0が成立するならば、共和党による見直し前にどこまで実施に移せるかが重要となる。民主党は政権奪回に向けて、実施加速の構想を練るのではないだろうか。

他方、歴史を振り返ると、気候変動に関するいくつかのイシューについて、超党派の立法が繰り返し実現しており、今後もその可能性がある。現時点でその候補となるのは、許認可改革の立法である。化石燃料関連であれ、再生可能エネルギーや原子力発電といった非化石エネルギー関連であれ、これまで許認可プロセスの煩雑さと遅滞がプロジェクトの進展を妨げてきたが、これを超党派の立法でまとめて解決しようとの機運がある。2026年11月の中間選挙で民主党が上下両院のどちらか、あるいは両方で多数派となれば、別のイシューでも超党派立法の機運が生じるかもしれない。

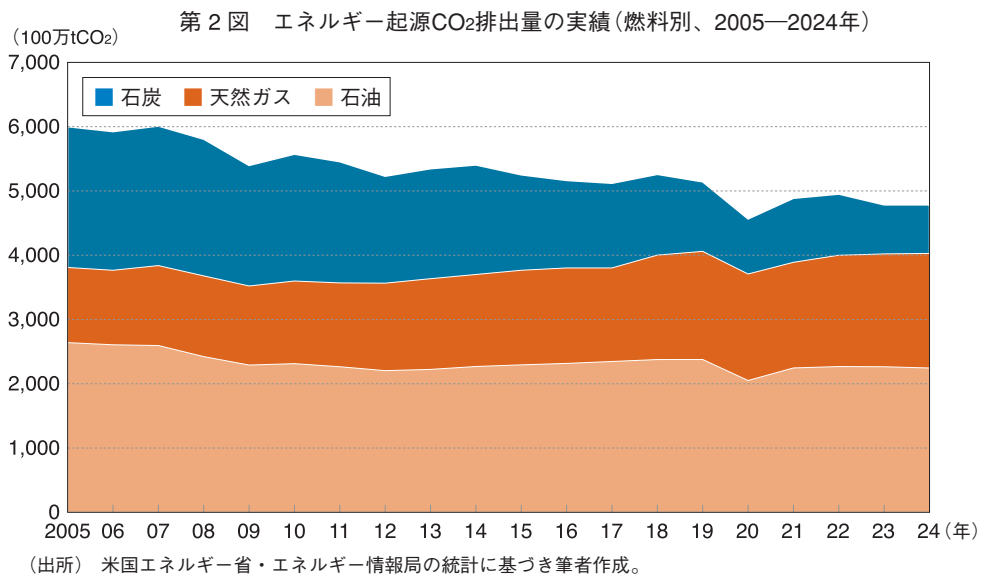
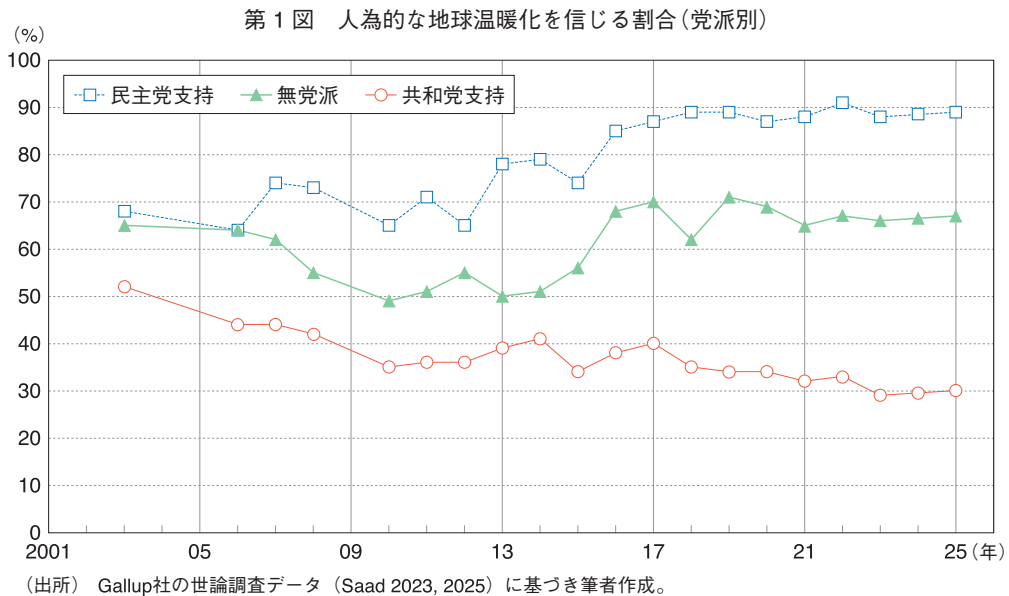
(4) 党派間対立による政策の不安定化と排出量のトレンド

これまで見てきたように、米国の気候変動対策は政権交代のたびに大きく揺れ動き、その振れ幅は時間とともに拡大してきた。本稿では紙幅の関係で取り上げられなかったが、州政府の政策も州知事の政党に規定されるところがある。こうした分断の背景には、気候変動に

関する世論が党派間で割れていることがある。第1図は「人間活動による地球の温度上昇を信じるか」を尋ねた結果である。共和党支持者と民主党支持者の隔たりが大きく、その乖離は拡大傾向にある。

しかし、GHG排出量は、政権交代のたびに上がったたり下がったりしているわけではない。第2図に示すように、米国の排出量は基準年である2005年以降、多少の凸凹はあるものの、おおむね緩やかな減少を続けてきた。2024年時点では2005年比で20%削減である。この間の排出削減は主として、2000年代後半に起きたシェール革命で天然ガスの生産量が急増し、排出量が大きい石炭火力発電が相対的に小さい天然ガス火力発電に置き換えられたことによる。近年は、太陽光発電と風力発電の拡大も排出削減に寄与している。

ただ、このペースでの排出削減を続けても、2050年のネットゼロ排出にはまったく届かない。第2図から明らかなように石炭を削る余地はすでに小さく、排出削減を持続させるには



石油と天然ガスを抑える政策が必要となるが、第2次トランプ政権により、その政策インセンティブは削がれ、2025年の排出量は速報値では前年よりも増加した。どうすれば党派間の対立を乗り越え、安定的な政策の下で排出削減を加速させられるのか。出口の見えない状況が今後も続く。

- (1) 以下の記述は紙幅の関係でごく簡潔なものにとどめているが、詳細については、筆者の著書（上野 2024）およびほかの文献（上野 2007, 2016, 2020, 2021, 2022a, 2022b）を参照。
- (2) 気候変動分野における行政協定活用の可能性については、Purvis（2008）を参照。
- (3) クリーン電力計画は端的に言えば、排出量が多い石炭火力発電を排出量が少ない天然ガス火力などに置き換えることを企図したものであったが、最高裁はそのような経済的・政治的な重要性を有する問題の場合、連邦議会が行政府に明確に授権していることの確認が必要という「重要問題法理」を適用し、大気浄化法は石炭火力の置き換えを授権していないと判断した。
- (4) さらに、最高裁は2024年の判決で、各種の環境規制の基礎となっていたいわゆる「シェブロン法理」を撤回した。1984年の最高裁判決で確立した同法理は、法律の条文が曖昧な場合、行政府の解釈が合理的であって恣意的ではない限り、その解釈を尊重するというものであり、歴代政権（特に民主党政権）はこの法理を援用して環境規制を拡張してきた。この法理が撤回されたことで、今度は裁判所が行政府の解釈が法に沿っているかを判断することになり、実質的に行政府の規制権限が大幅縮小した。
- (5) 第2次トランプ政権の動きの詳細については、上野（2025, 2026）を参照。
- (6) 第1次トランプ政権で国際エネルギー・環境担当の大統領特別補佐官を務めたジョージ・デイビッド・バンクス氏による。バンクス氏はトランプ大統領がUNFCCC脱退を選ばなかった意図を、国際的な気候政策に関与し、米国の国益を守るためと説明している（Banks 2018）。
- (7) もともと2009年の危険性認定は気候変動に関する政府間パネル（IPCC）の報告書などの科学的知見に立脚していたが、EPAは今回、科学的知見には挑戦しなかった。もともと2025年7月に撤回を提案し、パブリックコメントを実施した際には、標準的な科学的知見に懐疑的な学者による報告書を参照して、危険性を認定するには情報が十分ではないとも主張しており、政権の中でIPCCなどの知見に挑戦する意向が働いていることも明らかである。
- (8) そもそも脱退にも上院承認が必要との説も存在するが（Koh 2018）、大統領権限だけで脱退可能との説が根強い（Bradley 2014, Galbraith 2020）。
- (9) 法的な論点については、脚注(3)および(4)を参照。

■参考文献

- 上野貴弘（2007）「米国の国内排出権取引をめぐる政治動向の分析」電力中央研究所報告 Y07007。
- （2016）「オバマ政権第二期の気候変動対策と今後の行方」『アジア研ワールド・トレンド』No. 246, 8-11ページ。
- （2020）「米国における気候変動対策の行方——トランプ政権1期目の総括と大統領選挙に向けたトランプ氏とバイデン氏の方針」電力中央研究所社会経済研究所ディスカッションペーパー 20006。
- （2021）「バイデン構想を左右する民主党内の合意形成」『外交』Vol. 67 May/June, 2021, 66-69ページ。
- （2022a）「ウクライナ侵略とエネルギー——西側諸国による禁輸措置とエネルギー政策への影響」『世界経済評論』2022年9・10月号、22-29ページ。
- （2022b）「米国『インフレ抑制法』における気候変動関連投資」電力中央研究所社会経済研究所ディスカッションペーパー 22009。

- (2024) 『グリーン戦争——気候変動の国際政治』 中公新書。
- (2025) 「トランプ政権、猛発進 新たなエネルギー戦略と世界への衝撃——脱炭素からの転換で何が起きるか」『中央公論』 139 (4)、122-129ページ。
- (2026) 「米国トランプ政権によるエネルギー・環境政策の見直し (2026年5月18日時点)」 電力中央研究所社会経済研究所ディスカッションペーパー 26001。
- Banks, George David. 2018. “U.S. Climate Policy Under the Trump Administration,” Interview by Jason Bordoff. Columbia Energy Exchange. Center on Global Energy Policy at Columbia University SIPA. March 12. Podcast.
- Bradley, Curtis A. 2014. “Treaty Termination and Historical Gloss,” *Texas Law Review* 92 (4): 773–835.
- Galbraith, Jean. 2020. “Rejoining Treaties,” *Virginia Law Review*, 106 (1): 73–125.
- Koh, Harold Hongju. 2018. “Presidential Power to Terminate International Agreements,” *Yale Law Journal Forum* 128: 432–481.
- Purvis, Nigel. 2008. “Paving the Way for U.S. Climate Leadership: The Case for Executive Agreements and Climate Protection Authority,” Resources for the Future Discussion Paper 08–09.
- Saad, Lydia. 2023. “A Steady Six in 10 Say Global Warming's Effects Have Begun,” Gallup.
- Saad, Lydia. 2025. “Record-High 48% Call Global Warming a Serious Threat,” Gallup.

うえの・たかひろ 一般財団法人電力中央研究所社会経済研究所上席研究員
<https://criepi.denken.or.jp/jp/serc/experts/profile/31>
t-ueno@criepi.denken.or.jp