

国際問題

6月 2026年6月 No.731 電子版

焦点：気候変動対応の現状と課題

◎巻頭エッセイ◎

気候変動対応の現状と課題 亀山康子——— 1

米国の気候変動対策の過去・現在・未来 上野貴弘——— 5
第2次トランプ政権の反脱炭素政策とその行方

中国の気候変動国際レジームへの関与の変容 鄭方婷——— 17
米中対立下の戦略的再編

COP30後のラテンアメリカ気候政治 舩方周一郎——— 29
森林・適応の履行回路は緩和を押し上げるか

アフリカにおける気候変動の現れ方 華井和代——— 39

気候変動にかかるICJ勧告的意見の評価 西村智朗——— 50

●Summary——— 60

気候変動対応の現状と課題

亀山 康子

Kameyama Yasuko

[要旨]

地球温暖化とそれによる気候変動は、深刻さを増している。国際社会はこれまで、複数の国際条約を締結して気候変動に取り組み、その結果、世界の温室効果ガス排出量の伸びは鈍化しつつある。しかし、気候変動の影響の深刻化を十分抑制するためには、2050年までに世界の二酸化炭素を実質ゼロにまで減らす必要があるが、この目標を達成する見込みはない。近年、国家間の交渉の進捗が滞り中、企業や自治体などのいわゆる非国家主体による取り組みが、より重要となってきた。国際政治の不安定化により、気候変動の政治的優先順位は下がっているが、非国家主体における脱炭素に向けた動きは止まっていない。再生エネルギー関連技術などの脱炭素技術をいち早く開発できる産業を国内で育てることが、エネルギー安全保障、経済安全保障そして究極的には国家の安全保障につながることを念頭において、気候変動政策を議論することが重要だ。

1 気候変動について

二酸化炭素やメタンなどの温室効果ガスが人間活動により大量に放出され、大気中濃度が増えた結果、地球の平均気温が上昇することを地球温暖化という。地球温暖化は、地域ごとに気候を変化させ、猛暑や干ばつ、集中豪雨などの異常気象を引き起こす。これを気候変動と呼ぶ。そのため、地球温暖化と気候変動はほぼ同義で使われることが多く、本稿でも以下「気候変動」を用いる。

人為的な温室効果ガス排出量は、特に第二次世界大戦以降、石炭、石油、ガスのいわゆる化石燃料が世界の主要エネルギー源として消費されるようになるにつれ増加していった。それに応じて、大気中濃度も増え、地球平均気温も上昇し続けている。

2024年、地球平均気温は人類史上最高となった。工業化前比で1.55°C高い水準である。2025年はそれを上回る記録とはならなかったものの、高止まりしていることに変わりない。日本で多くの熱中症患者を出した2025年夏の猛暑は、地球規模での気温上昇に地域的な上振れが重なったものである。

現在、国際社会は、究極的に気温上昇幅を1.5°Cに抑えることを目指している。こ

れを超えると高気温や異常気象による悪影響がさらにひどくなることが想定されているため、できるだけ低い水準で気温上昇をとどめることが必須である。上記のとおりすでにこの気温目標はいったん超えてしまっているわけだが、今後、温室効果ガス排出量を十分抑えることができれば、大気中二酸化炭素が徐々に自然界によって吸収され、大気中濃度が下がり、今世紀末頃に気温目標が達成可能となる。少なくとも理屈のうえでは達成可能なわけだが、残念ながら、現時点では、達成に向けて人類が一致団結している状態にはない。

2 これまでの国際社会の対応

社会インフラや生態系全体にまで深刻な打撃を与える気候変動という問題に対して、国際社会がこれまで何もしてこなかったわけではない。温室効果ガスは大なり小なりすべての国から排出され、その影響は世界全体にまで及ぶことから、当初より、国際社会での対応が必要であることは当然のこととされ、国際条約の必要性が叫ばれた。1992年採択の国連気候変動枠組条約や、1997年採択の京都議定書の時代には、先進国が途上国と比べて圧倒的に多くの化石燃料を使用し、気候変動の原因となっていたことから、先進国が先駆的に排出削減に取り組むことが前提条件であり、先進国に限定して排出削減義務が課せられた。しかし、2000年代に入ると、中国をはじめとする新興国での経済成長が排出量急増につながり、単純に先進国と途上国という形で立場を二分することが難しくなってきた。また、これまでは遠い将来起きるだろうと思われていた気温上昇の影響が、世界各地で実際に観測されるようになり、異常気象などに備える方策（適応策）も同様に重視されるようになった。変化した世界情勢に即した新たな国際合意が必要という認識が高まり、2015年パリ協定の採択につながった。

パリ協定では、気温上昇幅を2°C以内、できれば1.5°Cに抑えることを目標としている。各国は、この気温目標に照らし合わせて、自国の排出量目標を自ら決定する。目標設定は5年ごとに更新することとし、新しい目標はひとつ前の目標より厳しいものでなくてはならない。そのほか、適応策について国家計画を策定することや、主に先進国が途上国に対して、排出削減や適応策を実施するための資金を供給することになっている。

各国は、この合意に基づき、5年ごとに排出量目標を設定し、その目標達成に向けて対策を講じている。このプロセスは、ある程度は効果があったと評価されている。確かに、10年、20年前には、今後も伸び続けるだろうと予想されていた世界の排出量が、近年、伸びが鈍くなり、ほぼ横ばいの状態に近付いている。その背景には、再生可能エネルギーや電気自動車、蓄電池などが当初の予想をはるかに上回るスピードで普及している点が挙げられる。しかしながら、このペースは、1.5°C目標達成に必要な

である「2050年までに世界の二酸化炭素排出量を実質ゼロにする（排出した分はすべて植林などで吸収する）」という目標達成には不十分である。どうすれば、さらにペースを上げていけるだろうか。

3 非国家主体の役割の重要性

気候変動に関する国家間の協議は、国連気候変動枠組条約の締約国会議（COP）を中心に行われてきた。COPはほぼ毎年開催されており（2020年のみ、新型コロナウイルスを理由に延期）、直近では2025年11月ブラジルのベレンで開催されたCOP30となる。全締約国のコンセンサスが世界を変えていく指針としての役割を担っていることは事実であるが、200近い国が合意に至るのには時間がかかり、合意に至るために内容が妥協の産物ようになりかねない。現在の米国のように、一度は参加した国が離脱する可能性もある。

パリ協定が採択された2015年前後から、国家と同等あるいはそれ以上に存在感を増してきたのが、企業や自治体などの非国家主体である。かつて、企業にとって排出削減はコストという認識が一般的だった。しかし、その認識は根本的に変わった。世界が脱炭素に向かうということは、いち早く脱炭素に関連する技術や製品を開発し商品化した企業が、市場を独占できるということである。いつまでも排出量を減らす努力を払わない企業は、将来生き残れないと判断され、投資家が資金を引き上げていく。気候変動に関心ない企業の製品をボイコットする消費者が増えることで、企業は評判リスクも負う。2017年に公表された気候関連財務情報開示タスクフォース（TCFD）の提言がベースとなり、現在世界の主な企業は、温室効果ガス排出量などに関するデータを非財務情報として公開している。

自治体も同様である。2017年トランプ第1次政権発足時には、パリ協定からの離脱を大統領が宣言した直後から、米国内の州知事や市長がパリ協定継続支持を表明し、独自の脱炭素政策を継続した。2019年頃からは、自治体が国に先んじて2050年排出実質ゼロ目標を掲げ始めた。日本でも類似の動きがあり、その結果として、2020年10月の菅義偉首相（当時）による2050年カーボンニュートラル宣言に至った。

今後は、COPでの国際的合意を主軸としつつも、企業や自治体における排出削減に向けたインセンティブを高め、脱炭素社会への移行を現実化していくことがより重要となる。

4 安全保障と気候変動

2022年から始まったロシアによるウクライナ侵攻を契機として、イスラエル・ガザ紛争や、2025年以降のトランプ第2次政権への対応などが国際政治の最優先課題とされる中、政治における気候変動対策の優先順位が下げられつつあるように見える。そ

の一部は事実であり、本来排出削減ペースを速めるべき現時点において、逆に速度を落とす要因となっている。しかし、中長期的には脱炭素に向けて世界が遷移し続けていることには変わりはない。

例えば、再生可能エネルギーは、脱炭素に有効であるだけでなく、エネルギーの自給自足につながるため、エネルギー安全保障の観点からも有益である。初期投資は必要だが、いったん設置されれば、その後は燃料を購入しなくとも電力が供給される。多くの国で、再生可能エネルギーは化石燃料よりも安価なエネルギー源となりつつある。

電力が安く手に入る国であれば、自動車も電気で動けるほうがよい。途上国の都市部では、大気汚染が深刻な問題となっているが、電気自動車に置き換えることで、大気汚染の改善が期待できる。世界中で再生可能エネルギーや電気自動車へのニーズが拡大する中、これらに関連する産業を育成することが、国の経済成長につながるという意味で、経済安全保障の意味でも脱炭素は議論の中心であり続ける。

欧州では、かつて、ロシアからの天然ガスや中東からの原油への依存度を減らすことが、再生可能エネルギーに投資する動機付けとなっていた。昨今、気候変動対策の議論は下火になっているものの、エネルギー安全保障の意識はむしろ高まっている。例えば、欧州では、2040年までに温室効果ガスの排出量を1990年比で90%削減という排出削減目標を提示しており、この目標達成を目指すために、2035年以降、すべての新車はゼロエミッション車とする目標が掲げられた。現在すでにEU域内での新規販売車の2割以上は電気自動車あるいはプラグインハイブリッド車となっている。しかし、目標達成を急いだ結果、その大半が中国企業の製品であることが問題となり、2025年12月、この目標を緩和することになった。緩和といっても、新規販売車による総排出量を90%減らし、残る10%は、EU域内で生産された低炭素鋼材の使用や、バイオ燃料による相殺を認めるというものであり、厳しい目標であることには変わらない。日本国内メディアでは、あたかも欧州が電気自動車を諦めたかのように報道されたが、欧州自動車メーカーに猶予を与える産業政策の一環であり、最終的に脱炭素技術で産業力をつけていく方針は継続している。

また、1.5°C目標達成可否にかかわらず、今後も気候変動の悪影響を受けていくことには変わらない。海面上昇による沿岸域の消滅、高熱や浸水による社会インフラの劣化は、まさに国家そのものへの脅威であり、国家安全保障の一部として、気候変動を捉える発想が求められている。日本としても、気候変動を単なる環境問題のひとつとしてではなく、国土、社会インフラ基盤、産業、人々の生活に直結する安全保障問題として捉え、他国のスタンスに振り回されることなく、着実に取り組みを進めていくべきだろう。

かめやま・やすこ 東京大学大学院教授

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。

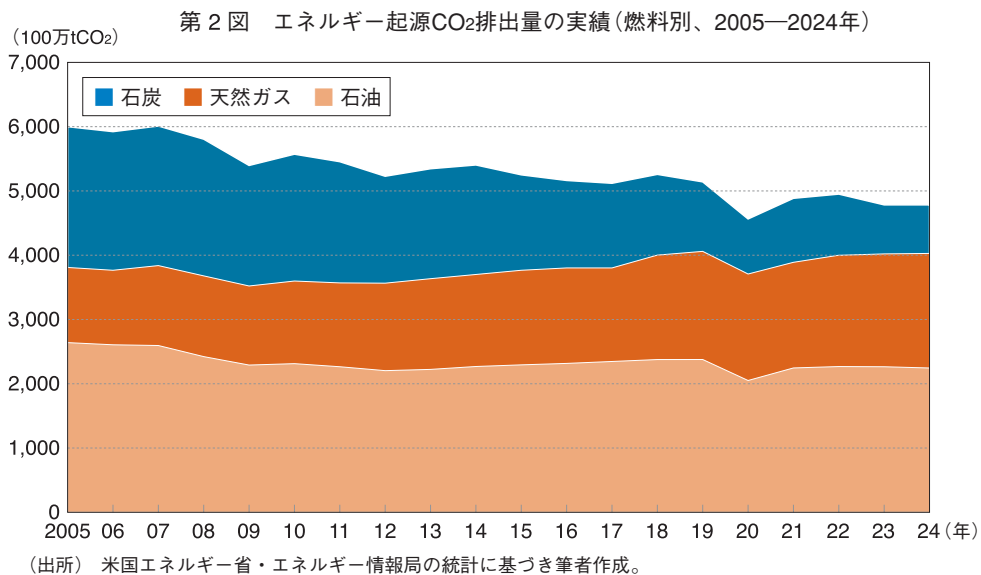
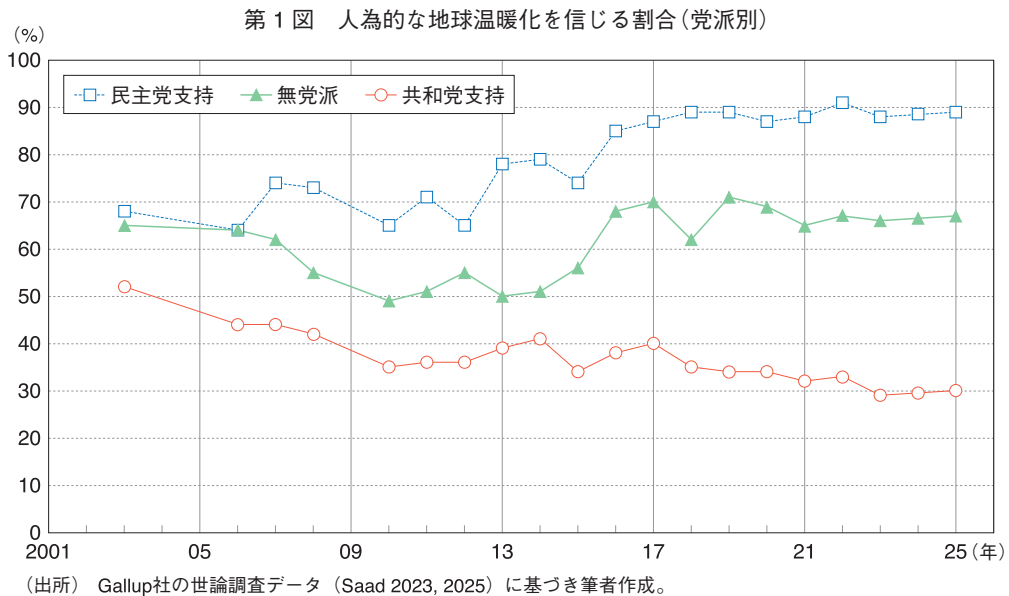
(4) 党派間対立による政策の不安定化と排出量のトレンド

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、排出量が大きい石炭火力発電を排出量が小さ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

中国の気候変動国際レジームへの関与の変容

米中対立下の戦略的再編

鄭 方婷

Cheng Fang-Ting

[要旨]

本稿は、中国による気候変動国際レジームへの関与の変容を、米中対立の進展という国際環境の構造変化の中で再検討することを目的とする。従来、中国は「共通だが差異ある責任」原則に基づき途上国の立場から交渉に参加してきたが、パリ協定以降は主要排出国として国際制度形成に積極的に関与してきた。しかし近年、米中戦略競争の激化や経済安全保障の観点の台頭により、気候変動分野における協調の余地は縮小しつつある。他方で、中国は再生可能エネルギー、電気自動車、水素などの分野において産業的優位性を強化しつつ、グローバル・サウスとの連携や南南協力を通じて独自の制度構築を進めている。こうした動向は、単なる国際協調の後退ではなく、競争と協調が併存する形での関与の再編と捉える必要がある。本稿は、国際レベルにおける多国間・二国間制度構築の動向と、中国国内における低炭素・脱炭素化政策の展開を統合的に分析し、同国の気候変動政策が米中の対立環境下でいかに戦略的に運用されているかを明らかにする。そのうえで、断片化が進む国際レジームの将来像に対する含意を提示する。

はじめに

2020年代半ばに入り、気候変動問題をめぐる国際秩序は大きな転換点に立っている。2025年の国連気候変動枠組条約（United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC）第30回締約国会議（Conference of the Parties: COP30）の開催前から、各国の温室効果ガス削減目標の提出遅延や主要排出国の消極的姿勢が明らかとなり、国際枠組みの実効性に対する懸念が高まっていた。他方、米中対立の文脈からみれば、気候変動はもはや一時的な外交課題ではなく、経済安全保障、産業政策、エネルギー転換と密接に結び付いた戦略的課題へと変容している⁽¹⁾。

こうした状況の下で、中国の存在感は、かつてのようないリーダーシップの文脈においては相対的に低下しているようにも映る。米中をはじめとする大国間対立の激化、地政学的競争の構造化・長期化、さらにはサプライチェーン再編の進展は、気候変動分野における国際協力の余地を狭めつつある。しかしながら、中国が現在、世界最大の温室効果ガス排出国であり、再生可能エネルギー投資、電気自動車、水素産業などの分野において圧倒的な規模を有しているという現実を踏まえれば、中国を抜きにして気候変動関連の国際レジーム（制度）⁽²⁾

を構築することは想定しがたい。問題の本質は、中国が気候変動分野から後退しているのか、それとも米中の対立環境の下で関与の形態をより戦略的に変化させているのか、という点にある。

本稿は、こうした問題意識に基づき、中国による気候変動国際レジームへの関与の現在を、国際および国内の両面から再検討することを目的とする。第1に、米中対立を背景とする多国間および二国間の制度構築における中国の動向を分析し、第2に、中国国内における「低炭素・脱炭素化」を軸とする経済政策、とりわけ再生可能エネルギーの拡大や産業高度化政策との連関を明らかにする。そのうえで、中国の気候変動政策が、国際協調の縮減という制約の下で、いかなる戦略的運用へと移行しつつあるのかを考察する。

本稿は、気候変動をめぐる国際秩序を、単なる協調か対立かという二分法ではなく、競争と協調が併存する動態的過程として捉え直す試みである。中国の関与の変容を検討することは、断片化が進行する国際レジームの将来像を展望するうえでも重要な示唆を与えると考えられる。

1 国際と国内レベルからみた中国の気候変動政策

(1) 国際レベル：外交戦略と米中関係の文脈

中国は、パリ協定が成立するまでの長期にわたり、気候変動問題への対処を「経済発展の権利」および「共通だが差異ある責任 (Common but Differentiated Responsibilities: CBDR)」の原則に基づき、すなわち途上国の立場から交渉に臨んできた。他方、2015年のパリ協定成立過程においては、米中共同声明や戦略的協力枠組みを通じて交渉妥結に重要な役割を果たし、世界最大の温室効果ガス排出国としての立場を踏まえつつ、より積極的に国際的責任を引き受ける姿勢を示した³⁾。

しかし近年、米中対立の激化に伴い、戦略的競争の深化とともに、気候変動分野における協力は大きく後退する傾向が強まっている。とりわけ、米国による対中技術規制やサプライチェーンのデリスキング方針は、中国にとって経済安全保障上の重大な課題となっている。かつては両国関係における戦略的安定装置として一定の機能を果たしてきた気候変動協力も、今日ではその調整機能を十分に発揮しにくい状況にある。米中双方の政策行動が戦略的競争と複雑に交錯する領域へと変容しつつあり、その結果、気候政策そのものも、産業競争力や技術主導権と結び付いた戦略的領域として再編されつつある。

こうした状況の下で、中国はグローバル・サウス（新興国・途上国を中心とする協力圏）との連携強化を通じ、「南南協力 (South-South Cooperation)」の枠組みや気候変動対策基金を活用しつつ、再生可能エネルギー設備の供給やインフラ整備支援を展開している。これらの取り組みは単なる開発援助にとどまらず、環境外交を通じて国際レジーム空間における影響力の拡大を図る戦略的意図を内包しているとみられる。このように、国際レベルにおいて中国は一方でパリ協定体制の維持に関与しつつ、他方で米中競争下における制度構築や基準設定の主導権確保を志向している。すなわち、中国の気候変動分野における関与は、競争的関与と協調的関与が併存する段階にあるといえよう。

(2) 国内レベル：「低炭素・脱炭素化」と経済政策

中国国内においては、欧州連合（EU）が率先して掲げたカーボンニュートラル（炭素中立：温室効果ガスの排出量と吸収・除去量を差し引きして実質的にゼロとすること）目標という国際的潮流を踏まえ、2020年に習近平国家主席が表明した「2030年までに二酸化炭素（CO₂）排出量をピークアウト（頭打ち）させ、2060年までにカーボンニュートラルを実現する」という、いわゆる「30・60目標」が政策全体の基本指針となっている⁽⁴⁾。この目標は単なる環境政策にとどまらず、産業高度化と技術革新を通じた新たな成長戦略として位置付けられている点に特徴がある。すなわち、脱炭素化は経済発展の制約ではなく、経済構造転換と産業競争力強化を同時に推進する契機として再定義されている。

再生可能エネルギー分野では、太陽光および風力発電設備の大規模導入が急速に進み、中国は世界最大の設備容量を有するに至っている⁽⁵⁾。とりわけ、太陽光パネルおよび風力タービンの製造においては、サプライチェーン全体を国内に抱える体制が構築され、国際市場において高い競争力を確立している⁽⁶⁾。また、電気自動車、蓄電池、送電インフラの整備といった関連分野においても、国家補助金や産業政策を通じた包括的支援が展開されてきた⁽⁷⁾。これらの政策は単なる排出削減策にとどまらず、国際市場における競争優位の確立を志向する戦略的産業政策として位置付けられる。

総じて、中国の国内気候政策は、環境目標の達成のみならず、エネルギー安全保障の確保、産業競争力の強化、さらにはグリーン技術の革新を統合する形で展開されている。その意味において、中国の脱炭素化は単なる国際的圧力への受動的対応ではなく、国家発展戦略の再編と深く結び付いた政策転換として理解される。また、中国の気候政策は、国内政策と国際気候外交が相互に影響を及ぼし合いながら展開されている。本稿では、こうした国内外の相互作用の下で形成されてきた中国の気候変動関連の国際レジームおよび制度・政策の具体的な展開について検討する。

2 米中対立下における中国の気候変動関連国際レジームの展開

(1) 既存多国間レジームへの関与と戦略的再編

中国は、UNFCCCおよびパリ協定体制を一貫して公式に支持しており、「30・60目標」を国内政策として制度化したことは、こうした多国間気候体制へのコミットメントを示す象徴的な表れである⁽⁸⁾。これは、中国が「責任ある大国（responsible major power）」としての国際的正統性を確保するとともに、国際気候ガバナンスにおける制度的発言権を維持する基盤として理解される。

しかし、その関与は無条件のものではない。中国は、国が決定する貢献（Nationally Determined Contributions: NDC）の枠組みの下で各国の主権を重視し、先進国による削減目標との明確な区別を維持するとともに、拘束的な削減義務の強化には慎重な姿勢を示している。また、歴史的排出責任や気候資金をめぐる問題については、依然として先進国の責任を強調し、途上国の立場を代表する姿勢を維持している。こうした立場は、国内経済成長の確保と気候変動対策に関する国際的責任の受容との間でバランスを図ろうとする中国の政策的選択を反映

していると理解される⁹⁾。

他方、特に米国のバイデン政権期においては、多国間レジームへの関与の拡大が顕著に見られた。米国が気候変動ガバナンスへの再関与を強めるとともに、インド太平洋経済枠組み (Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity: IPEF) が価値観外交や供給網再編を軸に展開される中で、中国は既存の多国間レジームにとどまることなく、地域的・機能的な制度枠組みを通じて国際的関与の経路を拡張してきた。

具体的には、中国は2015年に設立した「南南協力援助基金 (South-South Cooperation Assistance Fund)」を基盤として、その増資および制度的再編を進めてきた。さらに2023年9月には同基金を「グローバル開発および南南協力基金 (Global Development and South-South Cooperation Fund)」へと改組・再編し、資金規模の拡大を図っている。同基金は、貧困削減、食料安全保障、公衆衛生、気候変動対策、グリーン開発、デジタル経済、インフラ整備などを対象とする包括的支援枠組みであり、気候関連支援はその重要な分野のひとつに位置付けられている。フィジー、パプアニューギニア、サモアなど太平洋島嶼国との再生可能エネルギーやインフラ分野での協力は、その一例である (第1表)。

加えて、2021年9月には習近平国家主席が国連総会において「グローバル開発イニシアティブ (Global Development Initiative, GDI)」を提唱した。これは持続可能な開発目標 (SDGs) の達成支援を掲げる中国主導の開発協力構想であり、中国政府および中国国際開発協力署 (China International Development Cooperation Agency, CIDCA) を中心として、アジア、アフリカ、ラテンアメリカの途上国との協力が推進されている。

さらに、中国は「アジアインフラ投資銀行 (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)」を通

第1表 中国の気候変動関連国際レジームの展開

	多国間レジームへの関与と戦略的再編	地域・二国間協力の制度化
主要枠組み	<ul style="list-style-type: none"> UNFCCC 南南協力基金 グローバル開発イニシアティブ (GDI) アジアインフラ投資銀行 (AIIB)、ESF、RBF、CPBFなど 	<ul style="list-style-type: none"> 一帯一路 (BRI) / グリーン投資原則 (GIP) (2019年-) : 二国間合意に基づく運用 BRI関連のグリーン開発指針・投資原則 : 二国間合意に基づく運用 RCEP (2020年署名)
主な分野	<ul style="list-style-type: none"> 貧困削減 食料安全保障の強化 公衆衛生体制の整備 気候変動対策とグリーン開発 デジタル経済と関連インフラの整備 再生可能エネルギー発電、地域間送電網、グリーン交通システムの構築 	<ul style="list-style-type: none"> インフラ投資 (エネルギー・交通・都市)、産業開発プロジェクト 環境影響評価の実施 低炭素・省エネルギー技術の導入 持続可能な金融の活用 環境基準の強化 再生可能エネルギー比率の拡大 脱炭素技術・インフラの優先整備 再生可能エネルギー技術協力 省エネルギー・環境保護技術の交流・能力構築
主な協力対象	アジア、アフリカ、ラテンアメリカ、太平洋島嶼国など	<ul style="list-style-type: none"> BRI : 東南アジア (ラオス、カンボジアなど)、南アジア (パキスタン、バングラデシュなど)、中東、中央アジア、アフリカ RCEP : ASEAN10カ国、日本、韓国、オーストラリア、ニュージーランド

(出所) 筆者作成。

じて、再生可能エネルギー、地域間送電網、グリーン交通などの分野における融資を拡大している。AIIBは独自の「環境・社会政策フレームワーク (Environmental and Social Framework, ESF)」を運用しており、2022年11月の改訂では成果連動型融資 (Results-based Financing: RBF) を明文化するとともに、石炭火力への新規支援に対して慎重な姿勢を示している。さらに、2024年6月には気候政策支援型融資 (Climate Policy-Based Financing: CPBF) が導入され、政策改革や制度強化を通じた気候対応が支援されている。これらの取り組みは、パリ協定体制を補完する形で、受益国の政策や技術選択に中長期的な影響を及ぼしうる。

(2) 地域・二国間協力の制度化

他方、中国は既存の地域的・二国間枠組みを活用し、自国に有利な形で環境協力や脱炭素化支援を展開してきた。とりわけ対外戦略においては、グローバル・サウスが重要な位置を占めており、これら諸国との協力関係を制度化するとともに、気候変動対策を地政経済戦略の中核に組み込んでいる。

その代表例が「一帯一路 (Belt and Road Initiative: BRI)」構想である。中国はBRIの枠組みの下で、グリーン開発に関する基準の提示を進めてきた。ここでいうグリーン開発とは、参加国におけるインフラ投資や産業協力を環境配慮型・低炭素型へと転換する政策方針を指す。象徴的な取り組みが、2019年に公表された「一帯一路グリーン投資原則 (Green Investment Principles: GIP)」である。GIPは、環境影響評価の実施、低炭素・省エネルギー技術の導入、持続可能な金融手法の活用などを求める枠組みであり、対外投資に環境的条件を組み込むことで、相手国の制度設計や事業選定基準に一定の影響を及ぼしうる⁽¹⁰⁾。さらに2021年には「一帯一路グリーン開発ガイドライン (Green Development Guidelines for the Belt and Road Initiative)」が公表され、再生可能エネルギーの導入拡大や低炭素技術の優先導入といった方向性がいっそう明確化された⁽¹¹⁾。

もっとも、これらの基準は主としてBRI参加国を対象としており、その運用も多くの場合、二国間合意に基づいて進められている。その結果、中国企業の技術的・商業的優位性が一定程度反映されつつ、参加国との経済的結び付きが強化される構造が形成されていると指摘されている。こうした制度運用は、中国が自ら主導する経済圏内部で環境規範を形成し、国際的な制度競争における立場を強化する手段として理解される⁽¹²⁾。

加えて、中国は「地域的包括的経済連携 (Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP)」協定の交渉過程において、再生可能エネルギー技術協力や省エネルギー、環境保護に関する技術交流といった要素を含意させ、経済協定の枠内に環境分野に関連する協力の側面を一定程度位置付けた。RCEPは本来、経済連携の促進を主目的とする協定であり、環境協力は補完的・間接的な要素にとどまる。他方で、この枠組みを通じて、中国はASEAN、日本、韓国、オーストラリアなどとの経済関係をいっそう深化させてきた⁽¹³⁾。とりわけ、米国が2017年に環太平洋パートナーシップ (Trans-Pacific Partnership: TPP) 協定から離脱した後、RCEPが域内最大級の自由貿易圏として成立したことは、中国にとって地域的枠組みにおける影響力を拡大する契機となった⁽¹⁴⁾。

以上の分析から示されるように、米中間の戦略的競争という構造的制約の下で、国際気候

ガバナンスは、単一の包括的枠組みによる統合から、複数のレジーム層（制度層）が並行して機能する多中心的構造へと再編されつつある。その中で中国は、国連枠組みへの関与を維持しつつ、域内協定、開発金融、南南協力などを組み合わせることで国際的関与を多層化してきた。資金供与と技術移転を軸とするこれらの施策は、規範的影響力の確保と市場拡張を同時に志向するものであり、気候外交と産業政策の統合という特徴を有している。

ただし、これらの協力が全面的な脱炭素化と必ずしも一致しているとは言いがたく、パリ協定が掲げる気候目標との整合性をめぐる課題は依然として残されている。他方で、中国が海外石炭火力発電所の新規建設停止を表明し、再生可能エネルギー投資へと重点を移行していることは、国際的圧力への対応であると同時に、国内産業の対外展開戦略とも整合する政策調整として理解される。したがって、中国の多国間関与の再編は、防御的対応にとどまるものではなく、レジームと制度空間を再設計しつつ国際的な制度形成競争に参入する積極的戦略として位置付けられる。

3 中国の脱炭素化と国内経済政策

(1) 「30・60目標」と国家発展戦略の再編

前述のとおり、2020年に習近平国家主席が表明した「30・60目標」は、中国の脱炭素政策を理解するうえで中核的な政策目標である。現在の中国において、脱炭素化はもはや経済成長の制約としてではなく、新たな成長動力の創出や産業の高度化を促進する契機として再定義されている。

この戦略的転換は、「第14次五ヵ年計画（2021—2025年）および2035年長期目標」（以下、14・五計画）にも明確に反映されている。14・五計画は、エネルギー消費構造の転換、戦略的新興産業の育成、デジタル化とグリーン化の融合を掲げ、低炭素化を経済構造転換の重要な要素として位置付けている⁽¹⁵⁾。また、エネルギー強度（国内総生産〔GDP〕あたりのエネルギー消費量）および炭素強度（GDPあたりのCO₂排出量）の削減目標が設定され、地方政府の政策評価指標にも環境要素が組み込まれるなど、従来のGDP偏重型成長モデルの漸進的な修正が進められている点は重要である。

さらに、2026年3月に全国人民代表大会で承認された「第15次五ヵ年計画綱要（2026—2030年）」（以下15・五計画）では、GDPあたりのCO₂排出量の削減、研究開発投資の年平均7%以上の拡大、エネルギー総合生産能力の増強などが主要目標として掲げられている。これらの目標は、気候変動対策を継続的に推進する一方で、国家安全保障および産業競争力の強化を同時に重視する中国の政策方針を示している⁽¹⁶⁾。

具体的に、15・五計画は、第1に非化石エネルギー比率の拡大を引き続き重視している。綱要においても、非化石エネルギーの導入拡大は重要な政策方向として位置付けられており、2030年にエネルギー消費に占める非化石エネルギー比率を約25%とする既存目標とも整合的な形で政策運用が図られると考えられる。第2に、電力部門の構造的脱炭素化である。綱要では、新型エネルギー・インフラの整備が掲げられ、再生可能エネルギーの導入拡大を前提として、新型電力システム、蓄電設備、送電網の整備を進める方向性が示されている⁽¹⁷⁾。ま

た、石炭火力については依然として主要電源であるものの、再生可能エネルギーの導入拡大に伴い、今後はその変動を補完する調整電源としての役割が重視される方向にある⁽¹⁸⁾。

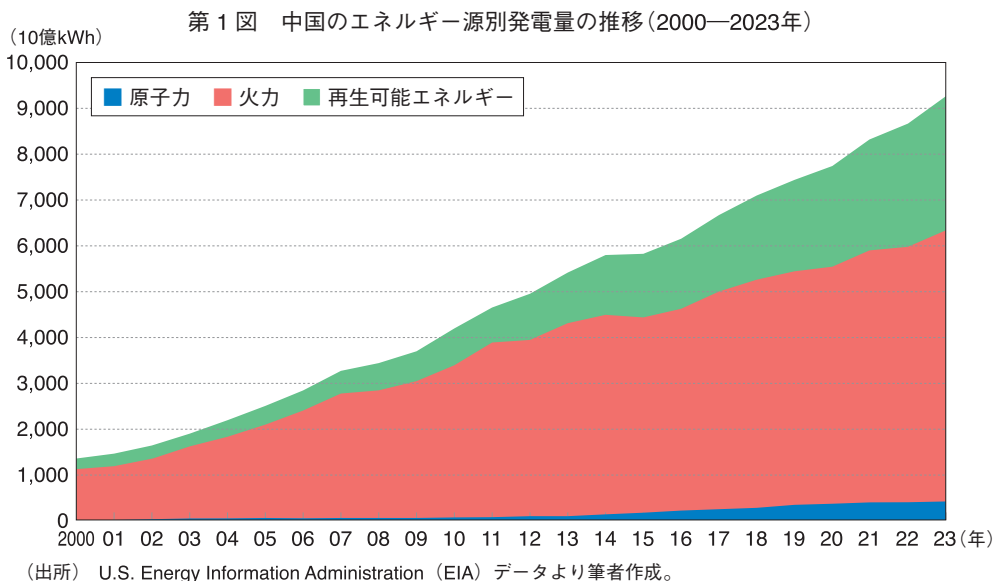
第3に、グリーン技術や水素といった分野の戦略産業化であり、政府はこれらをAIや先端製造業と並ぶ戦略的成長分野として位置付けている。さらに、中国のエネルギー政策では、エネルギー安全保障と脱炭素の両立が重視されており、非化石エネルギーの拡大を進める一方で、国内エネルギー供給能力や備蓄体制の強化も並行して推進されている。これらの政策は、中国が掲げる「30・60目標」を実現するためのエネルギー転換戦略の中核をなしている。

(2) エネルギー構造の転換と再生可能エネルギーの拡大

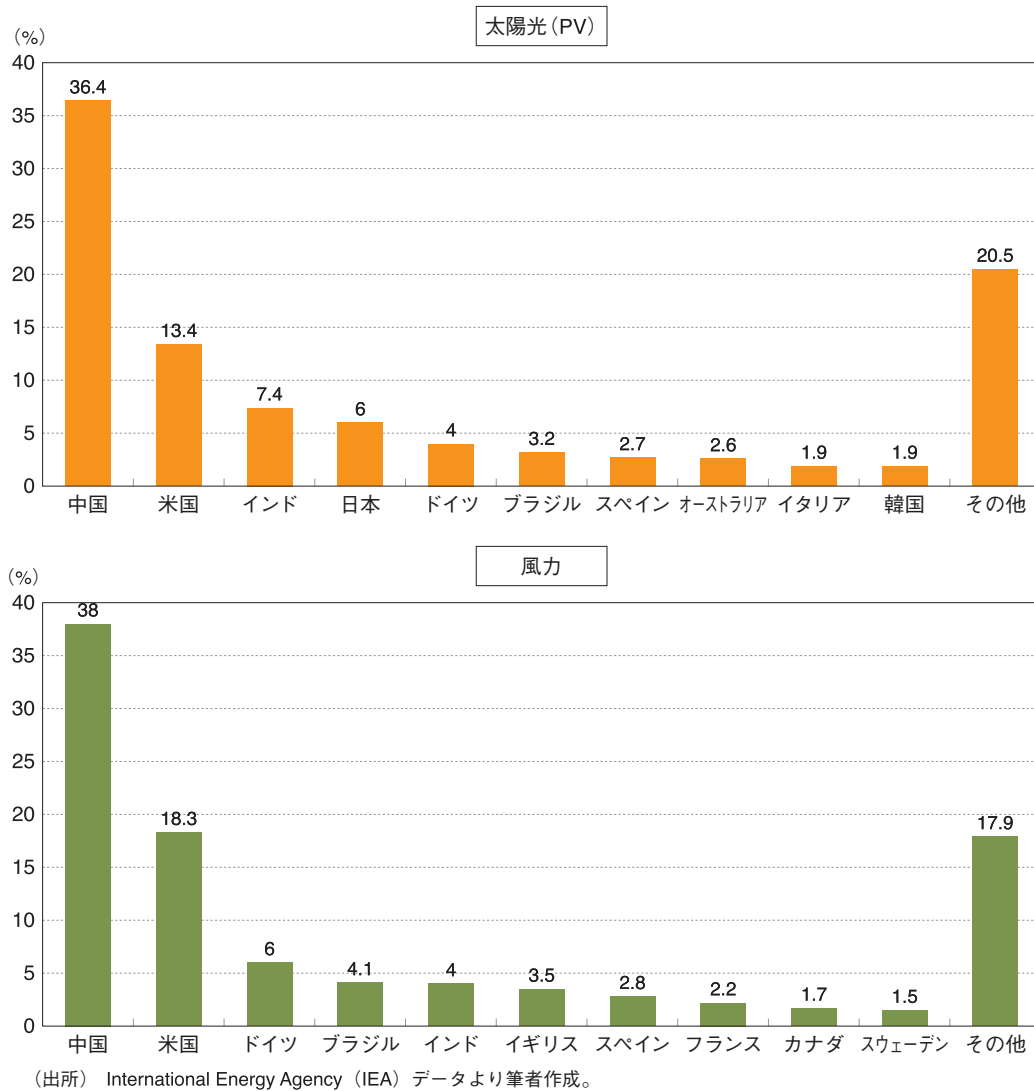
中国の発電構造は依然として石炭火力への依存度が高く、総発電量の約6割を占めている(第1図)。他方で、風力および太陽光発電は急速に拡大しており、再生可能エネルギー全体では約3割程度に達している。水力は安定的な比率を維持しているが、新規開発の余地は限定的である。原子力は緩やかな増加傾向にある⁽¹⁹⁾。

再生可能エネルギーの開発に焦点をあてる。中国は現在、世界最大の再生可能エネルギー設備容量を有する国であり、世界全体の約3割を占めている(第2図)。とりわけ太陽光発電および風力発電は近年急速に拡大してきた。太陽光パネルの生産において、中国企業は世界市場において圧倒的なシェアを有しており、2024年には世界の太陽光モジュールの約80%が中国で生産された。中国政府は、国家補助金制度および固定価格買取制度(Feed-in Tariff: FIT)を導入することで初期市場を形成し、大規模導入を通じて産業の拡大とコスト低減を促進してきた。さらに、規模の経済と技術革新によるコスト低減が進む中で、再生可能エネルギーは徐々に市場競争力を獲得し、中国のエネルギー構造転換において重要な役割を担うようになってきている⁽²⁰⁾。

しかし、再生可能エネルギーの急速な拡大は同時に電力システムの運用に新たな課題をもたらしている。中国では太陽光・風力発電の拡大に対応するため送電網投資が大幅に増加し



第2図 太陽光および風力発電量の国別世界ランキング(2023年)



ており、特に超高压送電技術を通じて西部地域の再生可能エネルギー資源を東部の需要地へ輸送する広域電力ネットワークが整備されてきた。他方で、再生可能エネルギー導入の速度が送電インフラ整備を上回る場合には、出力抑制や系統接続制約が生じることが指摘されており、これらは中国のエネルギー転換における構造的課題とされる⁽²¹⁾。

さらに、グリーン水素（再生可能エネルギー由来の低炭素水素）の開発も政策的に推進されている。水素は鉄鋼や化学産業の脱炭素化に資する可能性を有するが、現時点では依然として石炭由来水素が主流であり、真に低炭素な水素への転換にはコスト削減と制度設計の両面で課題が残されている。

一方で、再生可能エネルギーの拡大と並行して、中国は原子力発電の増設も進めている。原子力は電力構成に占める割合こそ依然として限定的であるものの、安定的なベースロード電源としてエネルギー安全保障とCO₂排出削減の双方に資する電源と位置付けられている⁽²²⁾。近年、中国は第3世代原子炉「華龍一号（Hualong One）」の国産化を進めるとともに、海外輸

出も模索しており、エネルギー技術の自立と国際市場の拡大を同時に追求している。ただし、安全性やコスト、地域住民の受容性といった課題も依然として存在しており、再生可能エネルギーとの役割分担を含めたエネルギーミックスの調整が引き続き重要な政策課題となっている。

このように、中国のエネルギー構造は脱炭素戦略の二面性を示している。すなわち、再生可能エネルギーの急速な拡大という構造転換が進行する一方で、エネルギー安全保障および電力システムの安定性確保の観点から、石炭火力が依然として基幹電源として位置付けられている点である。今後の脱炭素化の成否は、石炭火力の段階的縮小とともに、超高压送電網や蓄電技術、スマートグリッドを含む新型電力システムの整備に大きく依存している⁽²³⁾。

(3) 電気自動車産業の急成長

中国の脱炭素戦略におけるもうひとつの顕著な成果は、電気自動車（Electric Vehicle: EV）産業の急速な成長である。国家補助金、ナンバープレートの優遇措置、充電インフラ整備への支援などを通じて国内市場を拡大し、企業の技術革新を促進してきた。その結果、中国はEV販売における世界最大の市場となり、世界の電動車販売において大きなシェアを占めている⁽²⁴⁾。

また、車載電池分野においても、中国企業はセル製造にとどまらず、原材料の精製を含むサプライチェーン全体において高いシェアを有しており、電池供給網において優位な地位を確立している⁽²⁵⁾。これらの点は、中国の脱炭素政策が単なる環境政策にとどまらず、産業競争力の強化と密接に結び付いていることを示している⁽²⁶⁾。

さらに、この発展は交通部門のCO₂排出削減にとどまらず、電池、パワー半導体、デジタル制御技術といった関連分野の産業高度化を促している。加えて、EVは充電タイミングの調整を通じて電力需要を柔軟に変動させることが可能であり、変動性の高い再生可能エネルギーの導入拡大を支える機能を有している。この点において、EVの普及は電力システム全体の脱炭素化とも密接に連動している⁽²⁷⁾。

しかしながら、こうした産業競争力の強化は、欧米諸国との間で補助金競争および貿易摩擦を引き起こしている。とりわけEUは、中国製EVに対して国家補助金による競争歪曲を理由に相殺関税措置を導入しており、気候政策と産業政策が交錯する領域において制度的摩擦が顕在化している。また、米国においても対中EVに対する関税強化が進められており、脱炭素政策は単なる環境政策にとどまるものではなく、地政学的競争とも密接に結び付いていると考えられる⁽²⁸⁾。

以上の検討から、中国の国内脱炭素政策は、環境保護や気候ガバナンスにおける正統性の確保といった規範的要請、産業競争力の強化という利益的要請、さらに経済安全保障をめぐる戦略的要請を統合する形で展開されている。その過程は、経済成長と環境保全の両立、国内産業基盤の強化と国際競争・通商摩擦の激化といった複数の要素が交錯する動的な再編過程である。したがって、中国の脱炭素化は単なる国際圧力への受動的な対応ではなく、国家の経済社会発展モデルそのものの再構築を伴う構造的変革として位置付けられる。

まとめ——米中対立下における多中心的気候レジームの形成と中国の3層的制度戦略

本稿は、米中対立の長期化という国際構造の変容を背景に、中国の気候変動国際レジーム構築への関与の現状を、国際および国内の両側面から検討してきた。従来、大国間対立は、UNFCCCおよびパリ協定をはじめとするグローバル・ガバナンスの弱体化や協調の後退をもたらすと理解されがちであった。

しかし、本稿の分析が示すように、現下の状況は単純なレジームの崩壊として把握することはできない。むしろ、大国間競争は既存の多国間制度とは異なる形態での制度構築を誘発し、多様な国際レジームおよび制度が並存する動的かつ断片的な秩序構造を生み出している。このようなレジーム形成環境の下で、中国は受動的な対応者ではなく、積極的な制度構築主体として行動している。

中国の気候変動戦略は、国際制度形成の一角を担うものであり、第1に、既存の多国間レジームへの関与を通じて国際的正統性を維持しつつ、自主的貢献の枠内で政策裁量を確保している点に特徴がある。第2に、南南協力やBRI関連枠組みなどの代替的国際レジームにおいて独自の政策手法を構築・強化し、多中心的な制度空間の形成を促進している。第3に、再生可能エネルギー、電気自動車、水素産業といった分野における国内産業政策を制度外交と結合させ、脱炭素化と産業競争力の強化を同時に追求している。

この3層的戦略は、中国が自国の経済的・地政学的利益を確保しつつ、気候変動分野における影響力を維持・拡大するための制度的運用として理解される。すなわち、中国は国際協調の枠組みを、競争と協調の双方を組み合わせながら戦略的に活用し、レジームおよび制度空間の再編に関与している。

今後の気候変動対策をめぐる国際秩序は、大国間協力や単一大国主導型の制度によって統合されるのではなく、多中心的かつ断片化した構造を前提とする可能性が高い。そのなかで、中国の戦略的制度運用がいかなる方向へ展開するのかは、気候変動国際レジームの将来像を左右する重要な要素である。本稿の分析は、その動的な理解の一端を提示するものである。

- (1) 五十嵐隆幸・大澤傑編著『米中対立と国際秩序の行方——交叉する世界と地域』（東信堂、2024年）。
- (2) 本稿では、「レジーム」を国際的な原則・規範・ルールおよび意思決定手続きから構成される枠組みとして捉え、国際社会におけるルール形成や国家間の関係のあり方を把握するための概念として用いる。一方、「制度」は、排出量取引制度や投資枠組みなど、より具体的な政策手段や運用メカニズムを指すものとして区別して用いる。
- (3) 鄭方婷『重複レジームと気候変動交渉——米中対立から協調、そして「パリ協定」へ』（現代図書、2017年）。
- (4) 中国国务院「关于印发2030年前碳达峰行动方案的通知（2030年前におけるカーボン・ピークアウト行動案の発表に関する通知）」（2021年10月26日）；中国国家发展和改革委员会・国家能源局『氢能产业发展中长期规划（水素エネルギー産業発展中長期計画）（2021—2035年）』（2022年3月23日）。（2021—2035年）。
- (5) International Renewable Energy Agency (IRENA). (2024). *Renewable energy statistics 2024*. IRENA;

- International Energy Agency (IEA). (2024). *Renewables 2023*. IEA; Global Wind Energy Council (GWEC). (2024). *Global wind report 2024*. GWEC.
- (6) IRENA, 前掲書。
- (7) International Energy Agency (IEA). (2022). *Solar PV global supply chains*. IEA.
- (8) Chen, Z., Guo, J., Li, W., Jia, H., Liang, X., Wang, X., & Bao, Z. (2023). Evaluating emission reduction potential at the “30–60 dual carbon targets” over China from a view of wind power under climate change. *Science of the Total Environment*, 900, 165782.
- (9) Falkner, R. (2016). “The Paris Agreement and the new logic of international climate politics.” *International Affairs*, 92 (5), 1107–1125.
- (10) 梶田幸雄『中国「一帯一路」構想におけるインフラ投資の課題と展望——カンボジアにおけるダム建設の教訓から』(ITI研究調査シリーズNo.160、国際貿易投資研究所、2024年7月)。
- (11) Green Finance & Development Center. (2024, January 22). *China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2024*. FISF Fudan University. <https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2024/> (2026年1月30日にアクセス)。
- (12) Sun, Y., & Yu, B. (2023). Greening China’s Belt and Road Initiative: From norm localization to norm subsidiarity? *Global Environmental Politics*, 23 (1), 91–116; Cheng, W. (2024). What Does ‘Green’ Mean for a Green Belt and Road? In O. Quirico & W. Baber (Eds.), *Implementing Climate Change Policy: Designing and Deploying Net Zero Carbon Governance* (pp. 112–129). chapter, Cambridge: Cambridge University Press.
- (13) Xu, Y., Liao, X., & Li, M. (2023). The characteristic and potential of green trade between China and Regional Comprehensive Economic Partnership countries. *Frontiers in Environmental Science*, 11.
- (14) Wan, L., Wan, X., Fang, Y., & Huang, G. (2025). From digitalization to green transformation: Empirical evidence from RCEP’s industrial sectors. *Humanities and Social Sciences Communications*, 12 (1), 127.
- (15) 中国共産党中央委員会・国務院『国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要(国民经济・社会発展第14次五ヵ年計画および2035年長期目標要綱)』(2021年3月)。
- (16) 新華社「国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要(草案)摘要(国民经济・社会発展第15次五ヵ年計画要綱(草案)要旨)」(2026年3月5日); 新華社「李强作的政府工作报告(摘登)(李强による政府活動報告(抜粋))」(2026年3月5日)。
- (17) Reuters. (2026, March 5). *What’s in China’s new five-year plan for commodity markets*. <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/whats-chinas-new-five-year-plan-commodity-markets-2026-03-05/>; Reuters. (2026, March 5). *China targets steady oil output, more gas and stockpiling in five-year plan*. <https://www.reuters.com/business/energy/china-targets-steady-oil-output-more-gas-stockpiling-five-year-plan-2026-03-05/>; Reuters. (2026, January 9). *China urges industrial parks to use more on-site green power*. <https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/china-urges-industrial-parks-use-more-on-site-green-power-2026-01-09/> (2026年3月6日にアクセス)。
- (18) MERICS. (2026, February 26). *China’s new Five-Year Plan upgrades climate objectives while accepting continued role for coal*. <https://merics.org/en/comment/chinas-new-five-year-plan-upgrades-climate-objectives-while-accepting-continued-role-coal> (2026年3月2日にアクセス)。
- (19) International Energy Agency. (n.d.). *China: Electricity*. IEA. <https://www.iea.org/countries/china/electricity> (2026年2月18日にアクセス)。
- (20) U.S. Energy Information Administration. (2025, April 22). *China’s solar capacity installations grew rapidly in 2024*. <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=65064> (2026年3月10日にアクセス)。
- (21) Ibid.; International Energy Agency. (2024). *China*. <https://www.iea.org/countries/china> (2026年3月12日にアクセス)。
- (22) 中国国家発展改革委員会・国家能源局『「十四・五」現代能源体系规划(第14次五ヵ年計画にお

ける現代エネルギー体系計画』(2022年1月29日)』、国務院『2030年前碳达峰行动方案(2030年までのカーボン・ピークアウトのための行動計画)』(2021年10月26日)』。

- (23) Carbon Brief. (2024). China's construction of new coal power plants reached 10-year high in 2024. February 13, 2025. <https://www.carbonbrief.org/chinas-construction-of-new-coal-power-plants-reached-10-year-high-in-2024/> (2026年1月28日にアクセス)。
- (24) International Energy Agency. (2025). *Global EV outlook 2025: Trends in electric car markets*. <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2025/trends-in-electric-car-markets-2> (2026年3月2日アクセス)。
- (25) Ibid.
- (26) Yang, M., Yang, B., Butler-Sloss, S., & Graham, E. (2025, September 9). *China energy transition review 2025*. Ember. <https://ember-energy.org/latest-insights/china-energy-transition-review-2025/> (2026年2月10日にアクセス)。
- (27) Ibid.
- (28) European Commission. (2024, December 12). *EU Commission imposes countervailing duties on imports of battery electric vehicles (BEVs) from China*. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/news/eu-commission-imposes-countervailing-duties-imports-battery-electric-vehicles-bevs-china> (2026年3月18日にアクセス) ; Lan, G. (2024). *Electric Vehicle Tariffs by the US, EU, and Canada: Different Approaches and Implications for the WTO*. *American Society of International Law Insights*, 28 (12). <https://www.asil.org/insights/volume/28/issue/12> (2026年3月18日にアクセス)。

COP30後のラテンアメリカ気候政治

森林・適応の履行回路は緩和を押し上げるか

舛方 周一郎

Masukata Shuichiro

[要旨]

本稿はCOP30を、合意の到達点ではなく「妨害（遅延・骨抜き・後退）」と、「対抗（制度化・社会連合・国際交渉カード）」が同時に可視化された焦点化イベントとして捉える。焦点は、森林・適応で形成された資金・制度・参加の枠組み（履行回路）が、化石燃料からの移行（緩和）の工程管理へ波及するの、それとも緩和の棚上げを正当化する中和として働くのかである。2021—2026年のブラジル／チリ／コロンビア／ベネズエラを比較すると、ブラジルは森林・資金面の前進がある一方、資源利害が緩和領域の妨害と接続しやすく、波及と中和が競合する。チリは制度化と金融回路により波及が優位、コロンビアは財政・治安制約を軽減できる範囲で条件付き波及、ベネズエラは外生的制約が支配的で中和が優位となる。以上より、多国間体制の持続の鍵は、合意可能性の高い領域で厚くなった履行回路を国内制度に接続し、緩和の工程管理へ転用できるかにある。

はじめに

ラテンアメリカ諸国は、アマゾンを含む森林・土地利用、資源開発、社会正義といった争点を通じて、グローバルな気候政治の重要な当事者であり続けてきた（Solario 2024）。2025年11月、ブラジルのベレンで開催された国連気候変動枠組条約第30回締約国会議（COP30）は、米連邦政府が公式代表団（高位代表）の派遣を見送ったと報じられ、先進国による追加的な拠出も限られる中で行われた（The Guardian 2025）。新興・途上国間の足並みの揺らぎも可視化されたが、議長国ブラジルは多国間主義を守る調整役を担い、パリ協定体制からの連鎖的な離脱は回避された。結果としてCOP30は、関与の継続を再確認する効果を示しつつも、合意形成を優先する過程で争点の骨抜きを伴う妥協が選好された局面として位置付けられる（The Carbon Trust 2025）。

もっとも、COPの帰結が国内政治を直接に決めるわけではない。むしろ会議で可視化された妨害と妨害への対抗の配置が、各国の利害連合、制度運用、資金回路に接続されることで、政策軌道は分岐するのではないか。本稿はこの点を踏まえて、COPを単独の「原因」ではなく、国内の履行回路を刺激・再配列する焦点化イベントとして捉える。本稿でいう焦点化イベントとは、交渉過程で妨害／対抗の配置が同時に可視化され、その帰結が各国の資金・制度・参加の枠組み（履行回路）の再配列を促す局面を指す。

その問題意識の背景には、国内外で気候変動に懐疑的な言説や利害が無視できない規模へと拡大し、交渉の前提条件それ自体が変化しているという世界情勢がある。加えて、気候政策の推進を掲げる側が、懐疑論や抵抗を善悪の二分法で扱い、理解や包摂よりも断罪や排除に傾くことで対立の硬直化を招き、かえって懐疑的な言説を増幅させてきた面も否定できない。したがって近年は、気候政策を遅らせ、弱体化させ、あるいは否定する働きかけを、単なる誤情報や非合理として片付けるのではなく、行動原理・言説戦略・利害連合の形成過程として解明する「気候政策妨害 (climate obstruction)」研究の意義が高まっている (Fortin et al. 2025)。

本稿の主たる問いは次のとおりである。COP30前後に、ブラジル／チリ／コロンビア／ベネズエラでは、森林・適応で形成された資金・制度・参加の枠組みが、化石燃料からの移行（緩和）の工程を国内の履行回路へ接続する方向に波及したのか、それとも緩和の工程を棚上げする代替（中和）として働いたのか。本稿は比較の結果を緩和工程の履行回路への接続の可否に一本化し、森林・適応を波及／代替（中和）の2つのメカニズムとして扱うことで、各国の文脈（政治経済・制度・国家能力）の違いによって位置付ける。

本稿の構成は以下のとおりである。第1節で妨害／対抗と履行回路の概念を整理する。第2節でCOP30が何を可視化したのかを検討し、森林・適応が緩和へ波及する場合／代替して中和する場合を明示する。第3節で4カ国比較を行い、結論で多国間体制の持続にとっての含意を述べる。

1 気候政策の「遅延・骨抜き・後退」を読む——妨害と対抗

気候危機の被害は世界規模で顕在化し、深刻化している (IPCC 2023)。にもかかわらず、気候変動対応への不信の高まりは、政府と市民の緊張関係を生み出し、国内政治と国際政治の双方に負の影響を及ぼしている。この状況を立て直す鍵は、気候政策を前に進める条件よりも、それを遅らせ、薄め、時に押し戻すメカニズムの解明である。

気候政策妨害研究は、温暖化の科学的知見を否認する主張に限らず、科学者や再生エネルギーなどの解決策を標的にする攻撃や、制度運用の攪乱、例外化、予算不措置、監督権限の縮小といった、より日常的で可視化されにくい操作として妨害が表出することを示してきた (Roberts et al. 2025)。本稿はこの知見を踏まえて、妨害を、必要とされる気候政策・行動が政策過程において①遅延し、②骨抜きとなり、③後退するという観察可能な帰結をもたらす政治的な操作として定義する。ここで重要なのは、妨害が必ずしも露骨な拒否（明示的反対）と同義ではない点である。目標への賛同を表明しつつ、下位規則の未整備、例外条項の拡大、データ非公開、予算の先送りなどを通じて、結果として遅延・骨抜き・後退を生む場合も妨害に含まれる。したがって本稿の分類は、その意図ではなく帰結に基づく操作概念である。

これに対して対抗とは、妨害がもたらす帰結を押し返し、気候政策の継続性と履行力を確保する働きかけである。ここで履行は、合意や目標を単なる宣言にとどめず、制度・予算・運用へ落とし込み、工程管理や監査を通じて約束を守ることを指す。一般的に「実行」は政策の実施行為を指すのに対し、本稿の「履行」は、継続的な制度運用と遵守を含む点で射程が広い。

第1表 妨害×対抗：分析の観察点

対抗／妨害の型	①遅延 (delay)	②骨抜き (dilution)	③後退 (rollback)
I 制度化	下位規則・予算・統計を出す／工程管理	例外条項の縮小／拘束性の担保(計画・監査)	既存制度の保全(組織・権限・執行)
II 社会連合・司法／監査	情報公開・監視で遅延コストを可視化／先行実施・実証で中央の遅延を迂回	合意文言の弱体化を争点化／訴訟・監査で歯止め／都市政策・州政策で下支え	規制緩和・組織改編の差し止め／違憲・違法審査／後退局面で最低限を守る(地方条例・執行)
III 国際交渉カード	支援条件で先送りを抑制(資金・技術)	資金・市場アクセスと野心を接続(条件付け)	後退の政治コストを高める(信用・投資・制裁)

(出所) Roberts et al. 2025の定義整理を踏まえ、筆者作成。

具体的に対抗は、(I)制度化、(II)社会連合・司法／監査、(III)国際交渉カードの3つとして観察できる。第1に制度化とは、気候法、計画・監査、予算確保を通じて政策の継続性を担保する資源である。第2に社会連合・司法／監査とは、市民社会、先住民、労組、産業、州・自治体、および司法・監査機関が、遅延・骨抜き・後退に対して歯止めをかける資源である。第3に国際交渉カードとは、適応資金、森林資金、公正な移行を条件とした取引を通じて、国内の後退コストを高める資源である。これらの資源が束になって働く回路を、本稿では「履行回路」と呼ぶ。第1表は、妨害(遅延・骨抜き・後退)と対抗(制度化・社会連合・国際交渉カード)を同じ物差しで捉えるための観察点を整理したものである。履行回路が厚いほど、妨害による遅延・骨抜き・後退は高コスト化し、気候政策は継続・更新されやすい。逆に履行回路が細い場合、外部で含意が生まれても国内の制度運用に接続せず、妨害が温存されやすい。

もっとも気候政策妨害研究は欧米の事例に偏りがちであり、新興・途上国では妨害がどの制度・言説・開発の物語を通じて現れるのかを解明する必要性が指摘されてきた(Edwards et al. 2023; Fortin et al. 2025)。それゆえに本稿の貢献は、資源依存・対外資金・国家能力・分配対立が交錯するラテンアメリカを射程に収め、妨害／対抗概念を制度運用のレベルで精緻化する点にある⁽¹⁾。

2 COP30の分岐——森林・適応は緩和に波及するか

COP30は、妨害(化石燃料ロードマップをめぐる文言・工程の骨抜き)と対抗(森林・適応領域における資金動員と履行枠組みの具体化)が、同一会議過程で同時に観測できる局面となった。採択されたグローバル・ムチラオ(Global Mutirão: 共同作業・協働。Mutirãoはトゥピ・グアラニー系の語に由来するとされ、COP30議長国ブラジルはこれを「collective efforts [共同の取り組み]」を意味するスローガンとして用いた)決定は、多国間主義への関与と、履行加速の意思を確認し、多国間交渉の目標である最低ラインは維持された(UNFCCC 2025b; Carbon Brief 2025c; The Guardian 2025)⁽²⁾。しかし、化石燃料からの移行を具体化するロードマップは最終文書に盛り込まれず、争点を文書の外へ押し出すことで合意形成がなされたことが露わになった。

他方で本稿の観点から重要なのは、同じCOP30が、森林・適応で「履行」を具体化しうる点である。第1に、COP30は適応資金の拡大方向(2035年までの3倍化を含む増額目標)と、極

端気象への備えが中心課題として可視化された。第2に、ブラジル主導のトロピカル・フォレスト・フォーエバー・ファシリティ（Tropical Forest Forever Facility: TFFF、熱帯林保全のための国際的資金メカニズム）は、熱帯林保全のための長期安定資金を担う仕組みとして位置付けられ、支持国の拡大と拠出表明が会期中に発信された。TFFFは、政府・慈善資金を呼び水に民間資金を動員し、基金として運用する構想で、拠出国が拠出し、世界銀行が受託管理者になるとされる（COP30 Brasil 2025c; COP30 Brasil 2025d）。第3に議長国ブラジルがムチラオを今後もCOPにおける継続的な動員と参加の枠組みとして位置付けた。本稿の観点からは、ムチラオは「動員と参加」を掲げつつ、資金の透明性・監査・配分といった履行の制度設計を森林・適応の領域で前景化したと解釈できる（COP30 Brasil 2025a; UNFCCC 2025b）。

以上は、資金動員と履行枠組みを具体化する手がかりとなる（UNFCCC 2025b; Carbon Brief 2025c）。なぜなら、これらが緩和（化石燃料からの移行）に対して2つの相反する効果を持ちうるためである。一方は波及である。森林・適応で具体化した資金動員や履行枠組み（透明性、監査、配分）が、のちに化石燃料からの移行の制度運用や投資動員のインフラとして転用されるとき、森林・適応は緩和の履行力を波及的に高める。他方は中和である。森林・適応の合意や資本を前面に出すことが、化石燃料削減の文言・工程を含意の外へ押し出す妥協のツールとして機能するとき、森林・適応という対抗資源が緩和圧力を吸収・相殺し、結果として緩和の骨抜きを許容しうる。本稿では、森林・適応で形成された資本・制度の回路が、緩和（化石燃料からの移行）の工程管理や遵守確保にまで接続されれば「波及」、緩和の工程が曖昧なまま森林・適応の成果が前景化して棚上げを正当化する方向で働けば「中和」とみなす。そこで次節では4カ国比較を通じて、どちらの効果が優位になったかを検討する。

3 ラテンアメリカの分岐——波及か中和か（4カ国比較）

ラテンアメリカはしばしば一括りに語られがちである。しかし気候政治においては同域内諸国の立場の分裂や多様性が繰り返し指摘されてきた（Edwards and Roberts 2015）。COP30が露わにしたのは、化石燃料からの移行（緩和）の工程が国内の履行回路へ接続できるか否かが同じラテンアメリカ諸国内でも分岐している点である。COP30で焦点化された森林・適応（資金）は、この接続を助ける場合（波及）と、緩和の工程を棚上げする場合（代替・中和）がありうる。

本稿がブラジル・チリ・コロンビア・ベネズエラを取り上げるのは、気候政治を左右する条件（排出規模、制度化と資金回路の厚み、国家能力制約、外生的制約）が対照的だからである。この違いを共通の基準で捉えるため、比較は(1)国内接続、(2)監視の効き、(3)国際文書の結合／分離の3点で照合する。さらに分析対象期間を2021年—2026年とし、第1表の枠組みに沿って照合基準を統一したうえで、各国について①結論（波及／中和と接続の可否）、②文脈、③メカニズム、④具体例の順に整理する。

(1) ブラジル——議長国のジレンマとTFFF（波及と中和の二面性）

COP30議長国としてブラジルは、森林資金（TFFFなど）では前進を強調しえた一方、化石燃料からの移行の工程明記は合意維持と衝突しやすく、文言の効力が弱まりやすかった。ここに、森林・適応の前進が緩和の工程を押し上げるのか、それとも緩和の棚上げを正当化し、

緩和圧力を中和するののかという二面性が現れる。分岐の核心は、TFFFやムチラオで形成された履行の枠組みが、緩和の工程管理に接続されるか否かにある。

ブラジルは域内最大の排出国であり、アマゾンの大部分を抱える。ボルソナーロ政権期に国家グリーン成長プログラム（Programa Nacional de Crescimento Verde）が制度化され（2021年10月の大統領令）、公的銀行等を通じたグリーン向け信用枠も提示された（Brazil 2021; Brazil MMA 2021/2024）。他方、ルーラ政権（2023年—）は国際舞台への再関与を進め、COP27では次期大統領として2030年までのアマゾン森林減少終結を掲げ、「アマゾンでのCOP開催」にも言及した（舩方 2023）⁵⁾。COP28では、熱帯林保全のための大規模資金枠組み（TFFF）を提案するなど、森林・自然を軸にした対抗回路（資金・制度）を前景化した（Carbon Brief 2025b）。

ただしCOP30で直面したのは、ブラジルが議長国として合意形成を担う役割と、資源国家としての利害が同時に作用するジレンマであった。ルーラ政権が脆弱な連立を維持するなかで、化石燃料文言をめぐる、環境・気候変動相マリナ・シルヴァは、移行工程を議題化する必要性を訴えた一方、ブラジル外務省（通称イタマラチ）は慎重姿勢を崩さなかったと報じられた（The Guardian 2025; Reuters 2025e）。化石燃料からの移行の工程を明記するほど合意決裂リスクが上がり、合意を優先するほど工程は曖昧化するという「合意維持の論理」が、緩和領域での遅延／骨抜きを誘発しうる。

実証面では、ブラジルでは政府が国家気候計画（Plano Clima 2024–2035）を承認し、適応と緩和（国家戦略と部門計画）を同一枠に位置付けており、国内接続の兆候が確認できる（Brazil MMA 2025）。さらにアマゾン沖（Foz do Amazonas）の採掘許可をめぐる、環境当局のブラジル環境・再生可能天然資源院（IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis）の技術部門が否定的見解を示したことは、化石燃料の移行領域で工程が摩擦によって停滞しえる具体例である（Reuters 2025f）。森林・適応の前進が緩和の工程管理へ転用される回路は存在するものの、資源利害と合意維持の論理が緩和領域の遅延／骨抜きを誘発しやすい。したがって現時点では、波及と中和が競合しつつ、中和が相対的に優勢と整理するのが妥当である。

（2）チリ——制度化・金融による「積み上げ型の波及」

チリでは、気候法によって中長期目標と計画体系が法制度に織り込まれ、政権交代があっても気候政策が後退しにくい構造が形成されてきた。このため、森林・適応で蓄積される履行回路が緩和の履行を下支えする形で波及しやすく、仮に国際交渉で緩和文言を主導することができない局面があっても、中和（棚上げ）の余地を制度的に狭めやすい。

チリは域内で制度化と市場設計を通じた気候政策を先行させてきた。2022年の気候変動枠組法は、2050年カーボンニュートラルなどを法的目標として位置付け、国家・地方・部門計画へ落とし込む設計をもつ（República de Chile 2022）。同法に含まれる原則（非後退等）は、政権交代による後退コストを上げる方向に働く。例えば、2019年のソブリン・グリーンボンド発行以降、気候目標と資源調達を結び付ける枠組みが継続的に整備され、政策上の「資金面の後退」を起こしにくくしてきた（Ministerio de Hacienda [Chile]. 2019）。

妨害の源泉は、資源レントそのものよりも、移行コスト分配をめぐる摩擦と政治的拒否権

(改革疲れ、料金・雇用への反発、議会のねじれ)である。ただし制度化と金融回路が厚いほど、妨害は高コスト化しやすい。森林・適応で形成される透明性や配分ルールが、国内計画や財政規律と結び付くことで、緩和の工程管理にも間接的な下支えが生まれやすく、チリでは「波及優位」と整理できる。

(3) コロンビア——規範先導と高摩擦(条件付き波及)

コロンビアは、公正な移行や気候正義を国際交渉のカードとして用いる一方、財政・治安・行政能力の制約が国内の工程管理を難しくし、移行コストが摩擦として残りやすい。森林・適応資金がこの摩擦をどこまで薄められるかが、波及の条件となる。ペトロ政権は「公正なエネルギー移行」を政治課題の中核に置き、石油ガス開発の拡大には慎重な姿勢を示してきた(Sussex 2025)。国際交渉でもロス&ダメージなどの議題を前に出し、資金・運用設計への関与を通じて国内コストを薄める余地を探ってきた(UNDP n.d.; Sussex 2025)。この点で対抗資源は、規範(正統性)と国際交渉カード(資金・制度設計)にある。

他方、妨害の源泉は、化石燃料収入と財政、治安・違法経済に由来する国家能力の摩耗である。理念だけでは国内の利害連合を動かしにくく、移行コストが摩擦として増幅しやすい。したがってCOP30で適応資金と公正な移行が前景化されたことは、コロンビアにとって摩擦を減らす対抗資源を増やす効果を持ちうるが、それが緩和工程の国内接続へ転化するかは条件付きである。

実証面では、2024年9月に事前協議をめぐる争点を理由に裁判所がガス田Uchuva-2の活動停止を命じた一方、その後の10月には上級審で停止命令が取り消されるなど判断が動いている(Reuters 2024a; Reuters 2024b)。これは国内の監視の効果(監視回路が工程を止めうること)といえる。加えてペトロ政権は新規の石油ガス探索許可を終える方針を掲げ、規範先導の姿勢を明確に示している。もっとも財政・治安・国家能力の制約が残るため、ここでは「波及の余地はあるが条件付き」と整理するのが妥当である。

(4) ベネズエラ——外生拘束と中和(政策から条件交渉へ)

ベネズエラは、報告や国が決定する貢献(NDC)更新といった形式的な手続きが続いても、制裁と金融アクセスの制約が投資・技術導入・制度運用を拘束し、国内で履行回路を積み上げにくい。結果として対抗は国内政策よりも、外部条件(制裁・投資・収益配分)をめぐる交渉へと重点が移りやすい。

ベネズエラは国連気候変動枠組条約(UNFCCC)の手続き上も、透明性報告(BTR1: 2025年1月提出)や、COP30直前の2025年10月における第2次NDC(2025—2030年)の提出などを通じて、UNFCCC上の制度的関与を継続・更新している(UNFCCC 2025c; UNFCCC 2025d)。しかし対外制裁と金融アクセスの制約は、投資・技術導入・制度運用の選択肢を狭め、COP交渉で得た含意や枠組みを国内の履行回路へ接続する余地を小さくしている。加えて2026年初頭には、ベネズエラ産原油の販売収益が米国管理下の口座で保全・運用される枠組みが強まり、政策選択がいっそう外部条件に拘束される局面が生じた(The White House 2026; Reuters 2026)。

森林・適応資金への接続も、政治的信認と実施能力の不足が障壁となりやすい。現実的な対抗は、国内の制度化・監査・参加を通じて履行回路を厚くするよりも外部条件の調整へ収

第2表 4カ国の分岐(波及/中和と緩和工程の国内接続)

	緩和工程：履行回路へ接続しやすい	緩和工程：履行回路へ接続しにくい
森林・適応：波及が優位	チリ	コロンビア(条件付き)
森林・適応：中和が優位	—	ブラジル(競合)・ベネズエラ

(注)ブラジルは森林・適応の履行枠組みが緩和の工程管理へ転用される「波及」と、緩和の棚上げを正当化する「中和」が競合する。コロンビアは適応資金等が国内の摩擦緩和に結び付く場合に限り、波及が起こりうる。
(出所) 筆者作成。

斂しやすい。実際、2026年1月の措置以降、石油収入が米国管理下の口座に置かれる状況は、国内の履行回路よりも、条件交渉が前面にでることに直結している。したがってベネズエラは、森林・適応の前進が緩和工程へ接続しにくく、「中和優位」と整理できる。

結 論

本稿は、COP30を、気候政策をめぐる妨害と対抗の力学が可視化される現場として捉え、ラテンアメリカにおける気候政治の分岐を比較した。焦点は、森林保全や適応資金をめぐる協力が、化石燃料からの移行を含む緩和政策の前進につながるのか、それとも、緩和政策を後回しにする口実として働くのか、という点にある。

COP30は、緩和領域での妨害(ロードマップの棚上げ)と、森林・適応領域での対抗(資金動員と制度枠組みの具体化)が同時に観察される場となった。第2表は、(1)国内接続、(2)監視の効き、(3)国際文書の結合/分離の3点で照合した結果として、波及・中和のいずれが優位となるのか、また緩和工程の国内接続が可能かどうかを整理したものである。第2表で示したとおり、4カ国比較では、ブラジルは波及と中和が競合しつつ中和が相対的に優勢であり、チリは制度化と金融による波及が見込みやすい。コロンビアは、資金が摩擦を薄める限りで条件付き波及がありうる一方、ベネズエラは外生拘束が支配的で、中和が優位となる。

したがって、多国間体制の維持にとって重要なのは、単発の包括合意の有無ではなく、合意可能性の高い領域(森林・適応資金など)で履行を積み上げ、それを緩和の工程管理(規制、投資、透明性、監査)へ接続できるかどうかである。COP30が示したのは、妨害が交渉の内部に取り込まれつつも、履行回路を増やす余地もなお残るといふ、多国間体制の維持が瀬戸際に立たされている現実である。ラテンアメリカ諸国の行動はその体制を下支えするうえでも不可欠である。

[付記] 本研究は、JSPS研究費24K21177/25H00529/25K00600の助成を受けたものである。本稿の執筆にあたっては、ジェトロ・アジア経済研究所内「資源・環境ガバナンス研究」勉強会にて報告し、研究所所員の皆様から貴重な助言をいただいた。記して感謝申し上げます。

- (1) 例えばMilaniらは、アルゼンチンとブラジルにおける妨害の担い手と語りを比較し、化石燃料だけでなく農牧・鉱業・開発主義の言説が妨害の回路になりうることを示している(Milani et al. 2025)。
- (2) 決定文では多国間主義への関与をうたい、履行を加速する枠組み(Global Implementation Accelerator:

Belém Mission to 1.5) を立ち上げた。

- (3) COP30はアマゾンの象徴性を前面に出す狙いで、ルーラ主導でベレンに決まった。一般には、政治的にルーラに近い州知事のいるパラ州に誘致して地域開発を通じた政治的支持を固める配慮もあったとみられている (石垣・三矢 2026)。

■参考文献

- Brazil. 2021. *Decreto nº 10.846: Programa Nacional de Crescimento Verde*. (Official gazette / legal text) https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10846.htm
- Brazil MMA 2021/2024. *Programa Nacional de Crescimento Verde*. (Official webpage) <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-projetos-acoes-obras-atividades/programa-nacional-de-crescimento-verde-2-1>
- Brazil MMA 2025. “Após 17 anos, Governo do Brasil aprova novo Plano Clima e fixa caminho para cumprir meta do Acordo de Paris.” Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/apos-17-anos-governo-do-brasil-aprova-novo-plano-clima-e-fixa-caminho-para-cumprir-meta-do-acordo-de-paris>.
- Carbon Brief. 2025a. “COP30: What does the ‘Baku to Belém roadmap’ mean for climate finance?” 5 November 2025. <https://www.carbonbrief.org/cop30-what-does-the-baku-to-belem-roadmap-mean-for-climate-finance/>
- Carbon Brief. 2025b. “COP30: Could Brazil’s ‘Tropical Forest Forever’ fund help tackle climate change?” November 2025. <https://www.carbonbrief.org/cop30-could-brazils-tropical-forest-forever-fund-help-tackle-climate-change/>
- Carbon Brief. 2025c. “COP30: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Belém.” 23 November 2025. <https://www.carbonbrief.org/cop30-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-belem/>
- COP30 Brasil. 2025a. “Global Mutirão: The COP30 aims to go beyond negotiations to ‘heal’ the planet.” May 22, 2025. <https://cop30.br/en/news-about-cop30/global-mutirao-the-cop30-aims-to-go-beyond-negotiations-to-heal-the-planet>
- COP30 Brasil (Brazilian Presidency). 2025b. “Burkinidi, minka, and balu wala: Learn about the many versions of COP30’s ‘Global Mutirão’.” 27 May 2025. <https://cop30.br/en/news-about-cop30/burkinidi-minka-and-balu-wala-learn-about-the-many-versions-of-cop30s-global-mutirao>
- COP30 Brasil (Brazilian Presidency). 2025c. “The World Bank Confirmed as Trustee and Interim Host of the Tropical Forest Forever Facility.” 21 October 2025. <https://cop30.br/en/news-about-cop30/the-world-bank-confirmed-as-trustee-and-interim-host-of-the-tropical-forest-forever-facility>
- COP30 Brasil (Brazilian Presidency). 2025d. “Over USD 5.5 billion Announced for Tropical Forest Forever Facility as 53 Countries Endorse the Historic TFFF Launch Declaration.” 6 November 2025. <https://cop30.br/en/news-about-cop30/over-usd-5-5-billion-announced-for-tropical-forest-forever-facility-as-53-countries-endorse-the-historic-tfff-launch-declaration>
- COP30 Brasil (Brazilian Presidency). 2025e. “COP30 approves Belém Package.” 22 November 2025. <https://cop30.br/en/news-about-cop30/cop30-approves-belem-package1>
- Edwards, Guy, and J. Timmons Roberts. 2015. *A Fragmented Continent: Latin America and the Global Politics of Climate Change*. Cambridge, MA: MIT Press. <https://direct.mit.edu/books/monograph/3505/A-Fragmented-ContinentLatin-America-and-the-Global>
- Edwards, Guy, Paul K. Gellert, Omar Faruque, Kathryn Hochstetler, Pamela D. McElwee, Prakash Kashwan, Ruth E. McKie, Carlos Milani, J. Timmons Roberts, and Jonathan Walz. 2023. “Climate Obstruction in the Global South: Future Research Trajectories.” *PLOS Climate* 2 (7): e0000241. doi:10.1371/journal.pclm.0000241. <https://journals.plos.org/climate/article?id=10.1371/journal.pclm.0000241>
- Fortin, Marie-Felipe, Annabelle Olivier, Sarah-Jane Vincent, Naomi Laflamme, Rebecca Soland, and Alexandre Gajevic Sayegh. 2025. “A Typology of Climate Obstruction Discourses: Phenomenon, Action, Source.” *Climate* 13 (9): 190. doi:10.3390/cli13090190. <https://www.mdpi.com/2225-1154/13/9/190>

- IPCC. 2023. *Climate Change 2023: Synthesis Report (AR6 Synthesis Report)*. Intergovernmental Panel on Climate Change. (Report) https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf
- Milani, Carlos R. S., and Guy Edwards, with contributions from Ricardo A. Gutiérrez, Ruth E. McKie, Lucas Christel, and Janaína B. Pinto. 2025. “CSSN Briefing: Uncovering Climate Obstruction Actors and Discourses in Argentina and Brazil.” Climate Social Science Network (CSSN), 21 March 2025. (Web) <https://cssn.org/cssn-briefing-uncovering-climate-obstruction-actors-and-discourses-in-argentina-and-brazil/>
- Ministerio de Hacienda (Chile). 2019. “Inaugural Green Bond issuance.” (press release / official page) <https://www.hacienda.cl/english/investor-relations-office/newsletter/latest/chile-successfully-concludes-inaugural-green-bond-issuances>
- Ministerio de Hacienda (Chile), Public Debt Office. n.d. “Sustainable Bonds / Sustainable Bond Framework.” (Web) <https://www.hacienda.cl/english/work-areas/international-finance/public-debt-office/esp-bonds/sustainable-bonds>
- Morningstar Sustainalytics. 2025. *Chile’s Sustainability-Linked Bond Framework: Second Party Opinion*. 18 July 2025. (Report) <https://www.hacienda.cl/english/work-areas/international-finance/public-debt-office/esp-bonds/sustainability-linked-bonds>
- República de Chile (Diario Oficial). 2022. “Ley No. 21.455: Ley Marco de Cambio Climático.” 13 June 2022. (Official legal text) <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1177286>
- Reuters. 2024a. “Colombia minister says consultation order on Uchuva gas project disproportionate.” 20 September 2024. (Web) <https://www.reuters.com/business/energy/colombia-judge-rules-order-suspending-uchuva-2-disproportionate-interior-2024-09-20/>
- Reuters. 2024b. “Colombia court revokes order for prior consultation on Uchuva-2 gas well.” 30 October 2024. (Web) <https://www.reuters.com/business/energy/colombian-court-revokes-order-suspending-gas-well-off-caribbean-coast-2024-10-30/>
- Reuters. 2025a. Ayres, Marcela, and Oliver Griffin. “Brazil’s Haddad says \$10 billion for forest fund ‘possible’ in year one.” 3 November 2025. <https://www.reuters.com/sustainability/cop/brazils-haddad-says-10-billion-goal-forest-fund-tfff-ambitious-feasible-2025-11-03/>
- Reuters. 2025b. Paraguassu, Lisandra. “Exclusive: Brazil’s Lula announces \$1 billion investment in global forest fund.” 23 September 2025. <https://www.reuters.com/sustainability/cop/brazil-invest-1-billion-global-forest-fund-sources-say-2025-09-23/>
- Reuters. 2025c. Paraguassu, Lisandra. “Exclusive: Norway to invest about \$3 billion in forest conservation fund.” 6 November 2025. <https://www.reuters.com/sustainability/cop/norway-invest-3-billion-tfff-forest-conservation-fund-2025-11-06/>
- Reuters. 2025d. “To make progress on deforestation at COP30, countries must be paid to keep forests standing.” 17 November 2025. <https://www.reuters.com/sustainability/land-use-biodiversity/making-it-pay-keep-forests-standing-ecmii-2025-11-17/>
- Reuters. 2025e. “COP30 host Brazil urges unity as climate summit deadlocked over fossil fuels.” 21 November 2025. <https://www.reuters.com/sustainability/cop/cop30-draft-deal-drops-effort-new-fossil-fuel-transition-agreement-2025-11-21/>
- Reuters. 2025f. “Brazil environmental agency’s technical staff recommend against offshore oil drilling, sources say.” 27 February 2025. (Web) <https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/brazils-ibama-staff-recommend-against-petrobras-drilling-amazon-region-2025-02-27/>
- Reuters. 2026. “US completes first Venezuelan oil sales; proceeds held in U.S.-controlled bank accounts...” 14 January 2026. <https://www.reuters.com/business/energy/us-completes-first-venezuelan-oil-sales-valued-500-million-us-official-says-2026-01-14/>
- Roberts, J. Timmons, Carlos R. S. Milani, Jennifer Jacquet, and Christian Downie (eds.). 2025. *Climate Obstruction: A*

- Global Assessment*. Oxford: Oxford University Press. ISBN 978-0-19-778714-4. <https://academic.oup.com/book/61469>
- Roberts, J. Timmons, Carlos R. S. Milani, Jennifer Jacquet, and Christian Downie. 2025. “Introduction: Understanding Obstruction of Climate Action.” In Roberts et al. (eds.), *Climate Obstruction: A Global Assessment*, 1–28. Oxford Academic (online chapter). <https://academic.oup.com/book/61469/chapter/534849842>
- Solorio, Israel. 2024. “The ABCs of Governmental Climate Action Challenges in Latin America.” *npj Climate Action* 3:6. doi:10.1038/s44168-023-00083-0. <https://www.nature.com/articles/s44168-023-00083-0>
- The Carbon Trust. 2025. “Did COP30 pass four key tests on emissions, finance, forests and adaptation?” 28 November 2025. (Web) <https://www.carbontrust.com/news-and-insights/insights/did-cop30-pass-four-key-tests-on-emissions-finance-forests-and-adaptation>
- The Guardian. 2025. “Compromises, voluntary measures and no mention of fossil fuels: key points from Cop30 deal.” 22 November 2025. <https://www.theguardian.com/environment/2025/nov/22/roadmaps-adaptations-and-transitions-what-climate-measures-were-agreed-at-cop30>
- The White House. 2026. “Safeguarding Venezuelan Oil Revenue for the Good of the American and Venezuelan People.” Executive Order. 9 January 2026. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/01/safeguarding-venezuelan-oil-revenue-for-the-good-of-the-american-and-venezuelan-people/>
- Thompson, Sarah, and Benjamin Kaplan Weinger. 2025. “Climate Obstruction in the UNFCCC.” CSSN Primer 2025:1. Climate Social Science Network (CSSN). (Web) <https://cssn.org/cssn-primer-climate-obstruction-in-the-unfccc/>
- UNDP. n.d. “Climate Promise: Colombia.” (Web) <https://climatepromise.undp.org/what-we-do/where-we-work/colombia>
- UNFCCC. 2025a. *Global Mutirão: Uniting humanity in a global mobilization against climate change*. Proposal by the President. Draft decision -/CMA.7. FCCC/PA/CMA/2025/L.24 (22 November 2025). <https://unfccc.int/documents/654389>
- UNFCCC. 2025b. *Mutirão Decision* (Global Mutirão final text PDF; version 21/11/2025). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Mutir%C3%A3o_cop30.pdf
- UNFCCC. 2025c. Venezuela: Biennial Transparency Report (BTR1) (submitted 2 January 2025). (UNFCCC submission page) <https://unfccc.int/documents/645306>
- UNFCCC. 2025d. Venezuela: Second Nationally Determined Contribution (submitted 28 October 2025). (UNFCCC submission page) <https://unfccc.int/documents/498033>
- University of Sussex. 2025. Edwards, Guy. “The Petro government’s big gamble on ending fossil fuel licensing.” 29 January 2025. <https://www.sussex.ac.uk/broadcast/read/66918>
- World Resources Institute (WRI). 2025. “COP30: Outcomes, Disappointments and What’s Next.” 25 November 2025. (Web) <https://www.wri.org/insights/cop30-outcomes-next-steps>
- [日本語文献]
- 石垣友明・三矢朋輝、2026、「ブラジルにとっての気候変動国際会議（COP30）開催の意義」『ラテンアメリカ時報』No. 1453、42–45ページ。
- 舩方周一郎、2023、「ブラジルにおける2つの政権交代——環境と開発政策に対する効果」『生活経済政策』No. 322、12–16ページ。
- * URLの最終アクセス日は、特記なき限りすべて2026年5月19日である。

ますかた・しゅういちろう 慶應義塾大学法学部准教授
https://www.keio.ac.jp/ja/faculty/k_100017396/s-masukata@keio.jp

アフリカにおける気候変動の現れ方

華井 和代

Hanai Kazuyo

[要旨]

サハラ以南のアフリカを主対象として、気候変動による気温上昇と降水特性の変化、および干ばつや洪水などの極端現象が社会経済全体と人々の暮らしに及ぼす影響を概観する。そのうえで、気候変動が紛争に及ぼす影響を既存研究レビューに基づいて論じる。特に、天水と経験則に依存する半乾燥地域の農業は気候関連ハザードへの曝露と脆弱性が高い。食料や水の不足をはじめとする広範な影響が国家や社会を脆弱化させたり、土地と水資源をめぐる農民と牧畜民の対立を激化させたり、移住によって土地をめぐる軋轢を生じさせたりすることで、紛争リスクにつながりうる。気候変動が「紛争リスク増幅要因」となりうることは、計量研究と事例研究の両方において懸念されている。そのため、気候変動対策と適応策のみならず、社会経済的脆弱性を改善する政策や紛争解決システムの強化が紛争予防の観点からも必要であることを示す。

はじめに

子どもの頃、「もうすぐ雨が降る」と母が言うと本当に雨が降りました。農民は雨季の到来を予測して畑に苗を植えるのです。ですが今では予測ができず、苗を植える適切な時期がわからないと嘆いています。
(ケニア人学生の話)

アフリカの半乾燥地域で気候変動の影響について人々に聞くと、上記と似た話が頻繁に出てくる。この話からは2つの意味が読み取れる。ひとつは、気温上昇や降水量の増減のみならず、降水パターンを含む降水特性の変化が人々の生計活動を混乱させていることである。もうひとつは、天水と経験則に依存する農業が営まれていることである。

アフリカ大陸には国連加盟国にして54カ国がある⁽¹⁾。熱帯、乾燥帯、温帯が広がり、気候変動の影響は一様ではない。サハラ砂漠南縁のサヘル地域では乾燥化が進む一方で、コンゴ盆地の熱帯雨林は世界第2位の面積を誇る。アマゾンの炭素貯蔵能力が失われて炭素吸収源から排出源に転じた現在では、コンゴ盆地が世界最大の炭素吸収源となっている(WEF 2025)。砂漠と熱帯雨林の両方を抱え、干ばつと豪雨、乾燥化と洪水の両方に悩まされているのがアフリカである。

アフリカでは労働力人口の60%以上が農業に従事するが(WDI 2025)、灌漑率は約6%にとどまり、9割以上が天水農業である(UN 2025)。特に雨季と乾季の差が大きい半乾燥地域で

は、農業にとっても人々の日々の暮らしにとっても水資源の確保が優先課題である。

気候変動に関する政府間パネル（IPCC）は、気候変動のリスクを3つの要素の重なりで評価している。豪雨や干ばつなどの気象現象である「ハザード（災害外力）」、ハザードの大きな場所に人や資産が存在している「曝露」、ハザードに対する感受性の高さや適応能力の低さを指す「脆弱性」である（IPCC 2014）。天水農業を行うアフリカの半乾燥地域はハザード、曝露、脆弱性が重なり合う、気候変動リスクの高い地域である。

世界気象機関（WMO）の報告書によれば、アフリカの温室効果ガス排出量は世界の2—3%を占めるに過ぎないが、世界平均より早いペースで温暖化が進み、社会経済全体および人々の暮らしへの影響が深刻である（WMO 2025a）。さらに、気候変動は国家の脆弱性や紛争⁽²⁾の悪化に影響すると懸念されている（華井 2022）。

本稿は、既存研究レビューの形式をとり、特にサハラ以南を対象として、気候変動によってアフリカが直面している気候関連ハザードの実態を概観したうえで、気候変動が紛争に及ぼす影響について論じる。

1 アフリカが直面する気候関連ハザード

WMOの『アフリカの気候の現状2024』には、アフリカが直面する深刻な気候関連ハザードが列挙されている。同報告書によれば、2024年は世界全体において175年間の観測史上最も暖かい年であった。アフリカでも最高あるいは2番目に暖かい年であり、過去10年間は記録史上最も暖かい10年であった。2023年夏から翌春まで続いたエルニーニョ現象によって海面水温も最高を記録し、海洋熱波がアフリカ全体を襲った。南部では過去20年間で最も深刻な干ばつが発生した。一方で、東部では3—5月の長雨による深刻な洪水が発生し、西部と中部でも壊滅的な洪水が発生した。さらに、夏から秋にかけてインド洋ダイポールモード現象⁽³⁾が発生したことから東アフリカの降雨量が減少した。これらの極端現象によってアフリカ全体で穀物収穫量が5年間の平均を16%下回った（WMO 2025a）。

エルニーニョやダイポールモード現象は世界的な現象であり、気候関連ハザードに襲われたのはアジアも同じである（WMO 2025b）。それでもアフリカにおける深刻さが際立つのは、アフリカ諸国は気候関連ハザードに対して曝露と脆弱性が高いためである。天水農業は気温上昇と降水特性の変化に人々の生計手段をさらし、食料不足や国家の脆弱性が気候関連ハザードへの脆弱性をも高める。

国連開発計画（UNDP）の人間開発指数（HDI）では、HDI低位グループ26カ国のうち23カ国がアフリカの国であり、最下位から順に南スーダン、ソマリア、中央アフリカ、チャド、ニジェール、マリ、ブルンジ、ブルキナファソが並んでいる（UNDP 2025）。つまり、サハラ以南アフリカの紛争影響国と気候変動の影響を受けやすいサヘル諸国が並んでいるのである。1日3ドルとされる貧困ライン以下でくらす人々にとっては、気候関連ハザードは生計維持に衝撃をもたらし、食料や水の不足は生命を脅かす。

気候変動がアフリカの社会経済と人々の暮らしに及ぼす影響を見ていこう。

2 アフリカの気候変動への脆弱性

気候変動が及ぼす影響は、農業、生計、経済、平和と安全、健康、食料安全保障、教育、エネルギー、インフラ、公衆衛生、社会経済開発、水資源、移住、避難という多岐にわたる。

2024年に深刻な干ばつに襲われたアフリカ南部のザンビア、マラウイ、ジンバブウェでは、農作物が壊滅的な被害にあった。ザンビアでは穀物収穫量が43%、ジンバブウェは50%低下した。さらに、両国の国境に位置するアフリカ最大の人造湖であるカリバ湖の水位が低下して水力発電の出力が低下し、長期の停電と経済混乱が起きた（WMO 2025a）。

食料安全保障のためのグローバルイニシアティブである「総合的食料安全保障レベル分類（IPC）」は、食料不安の深刻度を5段階で評価している。2026年3月現在、IPCの調査がカバーするサハラ以南のアフリカ28カ国7億人のうち、1億人が「フェーズ3：緊急食料不安（必要不可欠な財産を売ることでは最低限の食料ニーズを満たすことができない）」、1500万人が「フェーズ4：人道危機」の段階にいる。さらに、スーダンと南スーダンには「フェーズ5：壊滅的飢餓」の状態にある人が17万人いる（IPC-CH Dashboard）。スーダンは2023年の紛争によって大規模な避難が起きるとともに経済活動が麻痺し、農作物の生産が激減した。南スーダンは、支援アクセスの制限に洪水が重なり、スーダンからの避難者を中心に食料不足と感染症の流行によって危機的な状況が起きている。なお、アフリカ以外でフェーズ5の人々がいるとIPCが示しているのは、イエメン（4万人）とガザ地区（1885人）であり、いずれも紛争影響国・地域である。

干ばつや洪水は必ずしも飢饉をもたらすわけではない。干ばつが発生しても、適切な灌漑設備や食料備蓄、市場や援助へのアクセスがあれば飢饉は発生しない。そうした適応ができない脆弱性が気候変動リスクとなる。そのため、紛争影響国や国家の脆弱性が高い国では、気候関連リスクが高まる。

経済学のAteba Boyomoらカメルーンの研究チームは、アメリカのシンクタンクFund for Peaceによる国家脆弱性指数を用いて、1995—2020年にサハラ以南アフリカの45カ国において気温と降水量変化が国家の脆弱性に及ぼした影響を分析した。その結果、気温上昇と降水量減少は社会的、経済的、政治的、および安全保障上の脆弱性を含む全体的な脆弱性を高めると明らかにした（Ateba Boyomo et al. 2025）。農業経済学のFergusonらは、アフリカの一部地域で「気候変動・紛争・貧困」の悪循環が発生し、経済崩壊を招きかねないと指摘している（Ferguson et al. 2025）。気候変動は脆弱な地域をさらに脆弱化させ、人々を貧困の罅に陥れたり、紛争の発生リスクを高めたりするという危惧もある（Buhaug et al. 2023）。

次に、気候変動による気温上昇と降水特性の変化が紛争に及ぼす影響を検討していこう。

3 気候変動が紛争に及ぼす影響

気候変動が紛争を増加させるのではないかという恐れは、2000年代から唱えられてきた。きっかけは、2003年に悪化したダルフール紛争の要因の一部に、気候変動の影響があったという報告が出されたことであった。潘基文国連事務総長（当時）はワシントンポストへの寄

稿において「ダルフル紛争は、多様な社会的政治的な要因に加えて、部分的には、気候変動による環境危機も要因の一部として始まった」と述べた。「スーダンの平均降水量は1980年代初期に比べて40%減少している。ダルフル紛争が干ばつの期間中に発生したことは偶然ではない。それまでは友好的にいらしていたアラブの遊牧民と定住農民の間に井戸の共有やラクダの放牧をめぐる衝突が起きたことがきっかけとなって紛争が発生し、悲劇に発展したのだ」と事務総長は続け、ソマリア、コートジボワール、ブルキナファソでの紛争の悪化を懸念した (Ban 2007)。

後述するように、計量研究と事例研究の両方において、気温上昇と降水特性変化、および干ばつや洪水などの極端現象が紛争の発生と継続に影響することは、多くの研究者が同意している。ただし、気候変動を直接的な紛争要因としてとらえることには、みな一様に異を唱える。計量研究と事例研究の両方における研究を見ていこう。

(1) 気候変動と紛争の関係：計量研究

研究関心の始まりは、「気候変動は紛争を増加させるか」という疑問であった。環境社会学のBurkeらは1995—2012年のサハラ以南アフリカのデータを分析し、気温が1°C上がると紛争の発生率が4.5%上がる、紛争経験国では49%上がると指摘した (Burke et al. 2009)⁽⁴⁾。同様に、政治地理学のO'Loughlinらは1990—2009年の東アフリカのデータをもとに、降水量の減少は紛争関連イベントの増減に影響しないが、気温の上昇は紛争関連イベントのリスクを増加させるという結果を示した。ただし、気候変動が生計手段に影響を与えることで紛争関連イベントの発生につながる例はあるが、政治的、経済的、社会的、地勢的な文脈も考慮すべきと強調した (O'Loughlin et al. 2012)。

地球規模の研究でも、気候変動の社会的影響を分析するKoubiは、土壌水分量の変化と干ばつの発生状況を示すデータと、1989—2014年の紛争関連イベントのデータを重ね合わせ、干ばつと紛争の間には関係があるように見えるが、同時に、紛争は、収入を天水農業に依存し、気候変動への対応力がない地域に偏っていることも指摘した (Koubi 2019)。

こうした研究を端緒として、アフリカでは3つのタイプの研究が中核的に行われてきた。第1に、気温と降水量の変化および干ばつや洪水などの極端現象と紛争の関係分析、第2に、気候変動が国家あるいは社会の脆弱性を通じて紛争に影響を及ぼす経路の分析、第3に、気候変動が農民と牧畜民（農牧民と遊牧民）の対立に及ぼす影響の分析である。

第1の研究として、生態経済学のCappelliらは、アフリカ大陸を2653の地理座標セルに分けて1990—2016年のパネルデータを分析した結果、降水量の過剰と不足の両方が食料生産に影響を及ぼし、競争の原因となって紛争の発生確率を高めることを示した。水不足による食料不安が紛争を増加させるのは干ばつが3年以上継続する場合であり、周辺半径500kmの地域において暴力を4—5倍増加させる。一方、豪雨や洪水などの降水量の過剰は当該地域においてより即時的な反応を引き起こす。また、所得不平等が紛争の数を2倍に増やすことを指摘し、水平的不平等は社会の不安定性の強力な源であると指摘した (Cappelli et al. 2023)。政治学のDe Juanらも、干ばつの影響が平等であれば厳しい環境条件に対処するための一体感が生まれる一方で、不平等であれば暴力的な紛争のリスクを高めると指摘した (De Juan and

Hanze 2021)。不平等に関するこれらの指摘は、第2の研究につながる。

第2の気候変動が紛争に影響を及ぼす経路として、社会経済的要因が介在することは広く同意されている。国際政治学の von Uexkull らは、1989—2014年のアジアとアフリカのデータを用いた分析によって、集団の脆弱性のレベルを考慮した文脈依存モデルでは、干ばつが紛争の継続に寄与する可能性があり、特に農業に依存する集団や、極めて貧しい国々の政治的に排除された集団においてその傾向が顕著であると指摘し、「暴力的な紛争と環境ショックが相互に作用し、悪循環を形成し、それぞれの現象が相対する集団の脆弱性を高めている」と結論付けた (von Uexkull et al. 2016)。ナイジェリアを研究対象とする Akinyetun らも、ガバナンス、人間開発指数、多次元貧困、失業といった指標で測られる既存の社会経済的脆弱性とガバナンスの課題が、気候変動によって増幅された結果として紛争が発生すると指摘した (Akinyetun et al. 2025)。貧困などの社会経済的脆弱性は紛争の引き金となり、長期化する紛争は貧困を悪化させるという悪循環が生まれるというのである。

それでは具体的にどのようにして紛争が増加しているのか。アフリカ各地で顕著なのは農民と牧畜民の衝突であり、これが第3の研究主題となる。

アフリカの半乾燥地域では農業を主たる生業としながら家畜を育てる農民と、牧畜を主たる生業としながら穀物栽培を行う農牧民、そして、移動型の牧畜を生業とする遊牧民が存在する。古くから、土地を農作物の栽培地として排他的に利用する農民と、家畜が移動しながら牧草を食むための広い共有地を必要とする牧畜民（農牧民と遊牧民）の間で、土地と水資源へのアクセス、移牧路の確保をめぐる軋轢が存在してきた。しかしだからこそ、土地の共有に関する非公式の合意と紛争解決メカニズムも存在してきた。それにもかかわらず衝突が増加しているのは、気温上昇や降水特性の変化が、限られた資源をめぐる競争を激化させているためと考えられる。

政治経済学の Eberle らは、1997—2014年のアフリカにおける紛争関連イベントの地理データを用いて、農民と牧畜民が混在する地域では紛争発生確率が高いことを示した。気温が1°C上昇すると、非混在地域では紛争発生確率が17%増加するのに対して、混在地域では54%増加する。熱波に直面した遊牧民が家畜の放牧地と水を求めてより広範に移動することにより、残された肥沃な土地をめぐる農民と競争し、伝統的な取り決めが崩壊して衝突が発生する (Eberle et al. 2024)。

2022年に発表されたIPCCの第6次評価報告書は、こうした研究の成果を幅広く参照したうえで、以下のようにまとめている (IPCC 2022)。

気候災害は国内の武力紛争に影響を与えてきたが、気候が及ぼす影響は、社会経済的、政治的、文化的要因に比べれば小さい。気候変動の悪影響は、貧困や不平等を拡大させ、持続可能な開発目標 (SDGs) の達成に向けた進展を阻害し、市民社会制度に負担をかけるおそれがある。これらはすべて、内乱や紛争の発生や悪化につながる要因である。気候変動が作物の生産性や水資源の確保に及ぼす影響は、すでに政治的・社会的に脆弱な地域において、紛争の「リスク増幅要因」となりうる。また、状況によっては、既存の紛争の長期化や性質の変化を招く可能性もある。環境保護や天然資源管理を目的とした国家内または国家間の制度的取り組みは、対

立するグループや敵対勢力を政策立案や平和構築の協力へと巻き込むための仕組みとしても機能しうる。
(FAQ 7.3 気候変動は暴力的な紛争の発生リスクを高めるか?)

気候変動を「紛争リスク増幅要因」とする見方には広く同意が得られていると言えよう。この見方は、紛争予防政策の観点から示唆に富んでいる。気候変動が紛争に及ぼす影響が直接的ではないということは、裏を返せば、気候変動から紛争への経路に介在する社会経済的要因に対処することで紛争は防げることを意味する。Eberleらは、「財産権の保護と土地紛争の解決機能を備えた民主的制度は悪影響を及ぼす気候ショックに直面した際のレジリエンスの構築に寄与する」と指摘し (Eberle et al. 2024)、Cappelliらは、気候変動適応策と平和維持の措置を結び付ける必要性を主張している (Cappelli et al. 2023)。もちろん、気候変動以前からサハラ以南のアフリカでは貧困やガバナンスの問題が存在し、社会経済状況を改善するための多種多様な試みと援助が行われてきた。気候変動による脆弱化が紛争につながるという指摘は、こうした取り組みをさらに加速するとともに重点化して実施する必要性を強調しているものと言えるであろう。

(2) 気候変動から紛争への経路：事例研究

現地の文脈に即した事例研究においても、計量研究と同様の主張がなされている。

ブルキナファソで気候変動が農民と農牧民に与える影響を聞き取り調査した生物学のAbroulayeらは、「気候変動は紛争の根本原因ではなく、それらを悪化させる要因である。根本原因は、社会経済と政治、および、貧困や人口増加、土壌劣化による土地利用の悪化にある」と主張している (Abroulaye et al. 2015)。事例研究が取り組む課題は、気候変動と紛争をつなぐ経路をより具体的に特定することにある。

本項では、気候変動の影響が顕著である西サヘル諸国 (ブルキナファソ、マリ、ニジェール) を対象として、気候変動が紛争リスク増幅要因となる3つのパターンを既存研究から提示する。第1に、農民と農牧民の対立、第2に、移住が引き金となる土地をめぐる対立、第3に、政府の統治に関わる国家レベルの不安定化である。

※以下の事例は華井 (2022) の一部を改稿したものである。

農民と農牧民の対立

生物学のAbroulayeらや畜産学のZampaligréらがブルキナファソで行った調査は、農民と農牧民の間で発生している紛争への気候変動の影響を、住民の認識から明らかにしている (Zampaligré et al. 2014, Abroulaye et al. 2015)。農民と農牧民はどちらも、降水量の変化が自分たちを脆弱にし、食料と水の安全が脅かされていると感じている。農民にとっては、人口と家畜の増加により土地の使用度が高まって土壌が劣化しているうえに、降水量の減少によって収穫量が減少しているため、耕作地を拡張する必要が生じている。一方で、農牧民にとってはそうした耕作地の拡張が、放牧のための共有地を減らしたり、家畜が好む植物の多様性を減らしたり、移牧路の制限につながる。栄養不足によって家畜の免疫力が低下して病気にかかりやすくなったり、半湿地帯を移動することによって感染症やダニにさらされやすくなる。農牧民にとっては、気候変動による牧草地の減少に加えて、農民による耕作地の拡張が、自

分たちの生業を脆弱にする要因になっている。また、干ばつに加えて多雨や洪水も、農地や牧草地を洗い流したり、給水システムを破壊することで両者の生計を危うくし、土地や水資源をめぐる対立を招く。5—6月の播種期と10—12月の収穫期には農民と農牧民の紛争が起きやすく、住民や家畜の殺傷、設備や家屋の破壊、村からの追放などの事態が発生している (Abroulaye et al. 2015)。政治学のLarémontは、2016—2021年にかけてサヘル諸国では前例のないレベルの暴力が発生しているとして紛争の悪化を危惧している (Larémont 2021)。

ただし、Abroulayeらの調査に対して農民と農牧民の両方が、紛争の根本原因は気候変動自体ではなく、資源不足と競合であり、特定の民族の周辺化、人口と家畜の増加、政治政策であると回答している。ブルキナファソの公的機関は統治能力が低い。各コミュニティには、紛争予防・解決のための「対話の場」と呼ばれるローカル・システムがあり、紛争が発生すると地元の評議会と伝統チーフが平和的な解決のための仲裁を行う。政府権力者や裁判所の仲裁では、腐敗が横行しているために紛争の再発が多い一方、地域住民は地元の評議会や伝統チーフによる仲裁ならば受け入れる傾向にある。そのためAbroulayeらは、紛争の管理や解決に伝統的メカニズムが機能すると主張し、政府が慣習的組織に紛争原因に対処する機会を与えるべきと提言している (Abroulaye et al. 2015)。

これらの研究からは、気温上昇と降水特性の変化が人々の食料と水の安全保障を脅かし、土地の利用と水へのアクセスをめぐる農民と農牧民の対立を悪化させていることがうかがえる。裏を返せば、気候変動による水不足が起きても、食料と水の安全を保障し、それぞれの生計を維持する代替手段が確保されるならば、紛争にはならないと言えよう。また、資源管理と紛争仲介システムが機能していれば紛争は回避できる可能性がある。こうした代替手段や資源管理、紛争仲介システムを提供できない統治能力の低さが気候変動の影響が紛争に結び付く媒体となっている。

移住がもたらす対立

気候変動が紛争に結び付く経路は、乾燥化の影響を受けた農村だけにとどまらない。2014年にアメリカ合衆国国際開発庁 (USAID) がサヘル地域で行った調査によれば、環境変化は耕作不可能になった地域から他の地域への住民の移住を招き、移住先での住民間の対立を引き起こしている (USAID 2014)。

ブルキナファソでは、砂漠に接する北部の乾燥化で農業も牧畜もできなくなった人々が、より湿潤な南部や東部に移住している。そこで発生しているのが、先住者と移住者の軋轢のみならず、土地をめぐるコミュニティ内での価値観の対立である。比較的開発が進んだ南部では、受け入れ社会における世代の違いによって、土地に対する価値観の違いが存在する。若い世代は外部者にも土地の権利を認めるのに対して、年配世代は土地をコミュニティの伝統的財産とみなし、外部者の権利を否定する傾向がある。また、開発が遅れている東部では、先住者が未開拓の土地の利用を認めても、コミュニティ内に外部者による土地の利用に反対する意見があり、紛争に発展する事例もあった (USAID 2014)。

注目すべきは、サハラ以南アフリカの多くにおいて、気候変動の影響は土地の問題と結び付いていることである。農村地域では長年、土地は慣習的保有 (customary tenure) の下に置

かれてきた。アフリカにおける土地制度を研究する武内によれば、慣習的土地保有とは、伝統的権威やローカル・コミュニティが慣習法に基づいて土地の利用、保有、分配等にかかわる権限を持つ仕組みである。それは、植民地化以前の土地保有に由来する要素もあるが、植民地支配の下で再編されたものである。植民地からの独立後、アフリカの多くの国では土地所有権は国家に帰属し、慣習地 (customary land) では家族や伝統的権威が土地分配権を有するものの、耕作者などの利用者の権利は曖昧なままだった。しかし、1990年代以降、アフリカ諸国で土地改革が次々に実施されると、土地の所有、利用、移転などをめぐる急激な変化が生じた。こうした急速な土地改革の背景には、1990年代のアフリカ諸国の政治転換と、国際社会で影響力を持つドナーによるリベラル・デモクラシーの思想があると武内は指摘している (武内 2017)。

ブルキナファソでも 2009 年に農村土地制度に関する法律が制定された。個人の土地所有権という西洋的な発想のみならず、慣習的土地保有を公式に認めたという点において、西アフリカで最も先進的な土地法と評価されている。伝統的権威は住民に尊重され、紛争管理や解決に重要な役割を持つ。土地の利用、保有、分配にかかわる権限を政府が伝統的権威に認めることで、土地をめぐる紛争の予防、解決にもつながることが期待される。ただし、気候変動の影響が増大していく中で、こうした慣習的な土地保有と結びついた紛争予防・解決システムがどこまで機能するかには、過剰な期待はできない。

こうした観点からも、気候変動の影響による移住者の増加、さらには「気候変動難民」と呼ばれる大規模な人の移動は、食料や水の不足のみならず、土地をめぐる紛争を引き起こす可能性がある。

政府の統治に関わる不安定化

気候関連ハザードは、政府の統治を脅かす危険性もある。ブルキナファソ、マリ、ニジェールという西サヘル3カ国に視野を広げよう。3カ国は1960年にフランス領からそれぞれ独立した後、しばしば共通の問題に直面してきた。そのひとつが自然災害であり、干ばつや蝗害に見舞われてきた。また、遊牧民フラニは3カ国の国境をまたいで移動しながら移牧を行っている。2015年にマリ北部で農牧民ドゴンと遊牧民フラニが土地と水資源をめぐる対立し、コミュニティ間の紛争に発展すると、影響はブルキナファソにも及んだ。さらに、サヘル少数民族トゥアレグによる独立を目指す反乱は1990年代から発生していたものの、2011年のリビアでのカダフィ政権崩壊後、カダフィ政権に仕えていたトゥアレグの兵士2000—4000人がサハラ砂漠を越えてマリとニジェールに帰還し、2012年から激しい独立闘争が始まった。こうした混乱状態がイスラーム系武装勢力を呼び込むことにつながり、「大サハラのイスラーム国 (ISGS)」や「イスラームおよびイスラーム教徒の守護者 (JNIM)」の3カ国での闘争が広がっている。この事態に対して、地元コミュニティも自衛の武装勢力を形成して対抗している (ACAPS 2020)。

深刻なのは、フラニやトゥアレグ、イスラーム系などの武装勢力が、農民と牧畜民の対立を利用して紛争を拡大させていることである。生計に不安を持ちながらも、農民による農地の拡張を止めることができず、食料や水の安全保障に不安を抱く牧畜民は、武装勢力の動員

に应じやすくなっている。西サハラ諸国の紛争と気候変動の関係を分析している Larémont は、「国家の能力が低下し、気候や人口動態の状況が悪化するにつれ、密輸組織やテロ組織が急増し、統治上の問題を悪化させ、地域全体を構造的に不安定な状態に陥れている」と危惧を示している (Larémont 2021)。一見すると民族紛争に見える紛争の陰にも、気候変動による影響が及んでいることを指摘したい。

おわりに

本稿では、気候関連ハザードへの曝露と脆弱性が高いアフリカにおいて、気温上昇と降水特性の変化や極端現象が社会経済全体と人々の暮らしを脅かす状況を見てきた。気候変動が紛争リスク増幅要因となることも示した。アフリカではすでに、気候変動への適応の限度を超える損失と損害が発生している。

2023年9月、ケニアで「第1回アフリカ気候サミット」が開催され、アフリカ15カ国の元首級とグテーレス国連事務総長などを含む約1万人が参加した。議論の中心は、アフリカ側が求める気候変動に伴う損失補償よりも、再生可能エネルギーなどの気候変動対策や排出権市場の活性化であった。そのため、NGOやメディアは「西洋諸国の乗っ取りだ」と非難した。気候変動対策、適応、損失と損害、という取り組むべき3つの局面がある中で、先進国の関心は対策に偏る傾向がある。また、WMOや諸国政府が注力しているのは、気象予報と早期警報の改善である。冒頭で記したようにアフリカでは天水と経験則に依存した農業が行われてきたが、デジタル変革によって経験則をスマホのアプリに変えようという試みが行われている。こうした先進国が得意とするデジタルトランスフォーメーション (DX) が気候関連ハザードのもたらす被害を低減する効果を持つことは確かにあるであろう。

一方で、気候変動がもたらす深刻な影響としての紛争を考えると、影響の経路が直接ではなく、国家や社会の脆弱性を介していることは、紛争予防に重要な示唆を与えている。気候変動対策が進まなければ紛争の激化が止められないわけではなく、社会経済的脆弱性を改善し、土地と水資源をめぐる紛争を調整する仕組みを強化し、食料安全を保障することが紛争予防にもつながりうる。

興味深い事例として、Efobiらがナイジェリアで行った社会実験がある。牧畜民が気候変動の影響によって移住しているのだという説明を受けた農民は、牧畜民への共感を高め、受け入れに寛容になったという (Efobi et al. 2025)。人々の認識を変える取り組みによってコミュニティ間の対立を協調に変える可能性を示した事例と言えよう。

気候変動がアフリカの社会全体と人々の暮らしに及ぼす影響を緩和するために国際社会ができることはまだまだあるという希望を持ちたい。

- (1) 西サハラ (サハラ・アラブ民主共和国) を含めると55カ国。
- (2) 本節での紛争とは2つ以上の集団が武器を持って争う事態を指す。
- (3) インド洋ダイポールモード現象とは、6—11月にインド洋熱帯域の海面水温が、南東部で平年より低くなり、西部で平年より高くなる現象。
- (4) ただし、Buhaug (2010) による反論を受け、国際的な平和維持の努力や経済発展、国内ガバナ

スの改善によって気温と紛争の関係性は弱まっているとした (Burke 2010)。

■参考文献

- Abroulaye, Sanfo, Savadogo Issa, Kulo E. Abalo, and Zampaligré Nouhoun (2015) “Climate Change: A Driver of Crop Farmers – Agro Pastoralists Conflicts in Burkina Faso,” *International Journal of Applied Science and Technology* 5 (3), pp. 92–104.
- ACAPS (2020) Crisis in Sight: Burkina Faso. <https://www.acaps.org/country/burkina-faso/crisis/conflict> (2021年7月10日最終アクセス)
- Akinyetun, Tope Shola, Abiodun Fatai-Abatan, and Nife Ogunbodede (2025) “Heated Environment, Armed People: Between “Climate Change Conflict” and “Fragility Conflict” in the Sahel,” *Journal of Asian and African Studies* 60 (8), pp. 5327–5350.
- Ban Ki Moon (2007) “A Climate Culprit in Darfur,” *The Washington Post*, June 16, 2007.
- Boyomo, Henri Aurélien Ateba, Lucien Armel Awah Manga, and Henri Atangana Ondoua (2025) “Does climate change influence state fragility? Evidence for the countries of sub-Saharan Africa,” *Environment and Development Economics* 30, pp. 379–401.
- Buhaug, Halvard, Tor A. Benjaminsen, Elisabeth A. Gilmore, and Cullen S. Hendrix (2023) “Climate-driven risks to peace over the 21st century,” *Climate Risk Management* 39, 100471.
- Buhaug, Halvard (2010) “Climate not to blame for African civil wars,” *PNAS* 107 (38), pp. 16477–16482.
- Burke, Marshall B., Edward Miguel, Shanker Satyanath, John A. Dykema, and David B. Lobell (2009) “Warming increases the risk of civil war in Africa,” *PNAS* 106 (49), pp. 20670–20674.
- Burke, Marshall B., Edward Miguel, Shanker Satyanath, John A. Dykema, and David B. Lobell (2010) “Climate robustly linked to African civil war,” *PNAS* 107 (51), E185.
- Cappelli, Federica, Caterina Conigliani, Davide Consoli, Valeria Costantini, and Elena Paglialunga (2023) “Climate Change and Armed Conflicts in Africa: Temporal persistence, non-linear climate impact and geographical spillovers,” *Economia Politica* 40, pp. 517–560.
- De Juan, Alexander and Niklas Hänze (2021) “Climate and Cohesion: The effects of droughts on intra-ethnic and inter-ethnic trust,” *Journal of Peace Research* 58 (1), pp. 151–167.
- Eberle, Ulrich J., Dominic Rohner, and Mathias Thoenig (2024) “Heat and Hate: Climate Security and Farmer-Herder Conflicts in Africa,” *Review of Economics and Statistics* 1–47.
- Efobi, Uchenna, Oluwabunmi Adejumo, and Jiyoung Kim (2025) “Climate Change and the Farmer-Pastoralist's Violent Conflict: Experimental evidence from Nigeria,” *Ecological Economics* 228, 108449.
- Ferguson, Joel, Marshall Burke, Edward Miguel, and Solomon M. Hsiang (2025) “Climate Change, Conflict, and the Risk of Economic Collapse in Africa,” *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper 34320*. <http://www.nber.org/papers/w34320> (2026年3月16日最終アクセス)
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2020) *Global Forest Resources Assessment 2020: Main report*. <https://doi.org/10.4060/ca9825en> (2026年3月16日最終アクセス)
- Integrated Food Security Phase Classification (IPC), *IPC-CH Dashboard*. <https://www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/ipc-dashboard/> (2026年3月16日最終アクセス)
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2014) *Climate Change 2014. Impacts, Adaptation and Vulnerability*.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2022) *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability*.
- Koubi, Vally (2019) “Climate Change and Conflict” *Annual Review of Political Science* 22, pp. 343–360.
- Larémont, Ricardo René (2021) “Climate Change and Conflict in the Western Sahel,” *African Studies Review* 64 (4), pp.

748–759.

- O’Loughlin, John, Frank D. Witmer, Andrew M. Linke, Arlene Laing, Andrew Gettelman, and Jimmy Dudhia (2012) “Climate variability and conflict risk in East Africa, 1990–2009” *PNAS* 109 (45), pp. 18344–18349.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2025) *Human Development Report 2025 – A matter of choice: People and possibilities in the age of AI*.
- United Nation (UN) Water/Africa (2025) *The Africa Water Vision for 2025: Equitable and Sustainable Use of Water for Socioeconomic Development*.
- USAID (2014) *Climate Change and Conflict in the Sahel: Findings From Niger and Burkina Faso*.
- von Uexkull, Nina, Mihai Croicu, Hanne Fjelde, and Halvard Buhaug (2016) “Civil Conflict Sensitivity to Growing-season Drought,” *PNAS* 113 (44), pp. 12391–12396.
- World Development Indicators (WDI) (2025年7月更新)
- <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> (2026年3月16日最終アクセス)
- World Meteorological Organization (WMO) (2025a) *State of the Climate in Africa 2024*.
- World Meteorological Organization (WMO) (2025b) *State of the Climate in Asia 2024*.
- Zampaligré, Nouhoun, Luc Hippolyte Dossa, and Eva Schlecht (2014) “Climate change and variability: perception and adaptation strategies of pastoralists and agro-pastoralists across different zones of Burkina Faso” *Regional Environmental Change* 14, pp. 769–783.
- 世界経済フォーラム (WEF) (2025) 「コンゴ民主共和国が、地球上で最大の熱帯雨林保護地区を制定」
<https://jp.weforum.org/stories/2025/01/the-democratic-republic-of-congo-to-create-the-earths-largest-protected-tropical-forest-reserve/> (2026年3月16日最終アクセス)
- 武内進一編 (2017) 『現代アフリカの土地と権力』アジア経済研究所。
- 華井和代 (2022) 「気候変動から紛争への経路——アフリカ・サヘルを事例に」藤原帰一他編著『気候変動は社会を不安定化させるか——水資源をめぐる国際政治の力学』日本評論社。

気候変動にかかる ICJ 勧告的意見の評価

西村 智朗

Nishimura Tomoaki

[要旨]

本稿は、2025年7月23日に国際司法裁判所（ICJ）が付与した「気候変動に関する国家の義務」に関する勧告的意見について、審理に参加した国・機関の意見や裁判官の少数意見を踏まえつつ、その内容と意義を分析するものである。ICJは、気候変動に関する国家の義務を、気候変動関連条約にとどまらず、慣習国際法、人権法、海洋法等を含む国際法の総体に基づき統合的に把握し、相当の注意義務や協力義務の適用を確認した。また、パリ協定における「国が決定する貢献（NDC）」の法的性質や「1.5°C目標」の解釈を明確化し、締約国の裁量が一定の法的制約を受けることを示した。さらに、これらの義務違反が国家責任を生じさせうることを認め、対世的（*erga omnes*）義務の性格も指摘した。本勧告的意見は、気候変動法の体系化に寄与するとともに、国際交渉や国内および国際訴訟における法的基盤を提示するものとして重要な意義を有する。

1 はじめに

2025年7月23日、国際司法裁判所（ICJ）は「気候変動に関する国家の義務」についての勧告的意見⁽¹⁾を発表した。勧告的意見は国際法上の拘束力を持たないが、国連の主要機関のひとつであるICJの司法判断として尊重されている。本意見は、権威ある司法機関が、最も深刻な地球環境問題である気候変動問題について、国際法上の論点と現段階における法的評価を示した点で極めて重要である⁽²⁾。

気候変動問題を司法の場に提起する「気候変動訴訟（Climate Change Litigation）」は、明確な定義を持たないものの、国連環境計画（UNEP）の報告書によれば、「気候変動の緩和と適応または気候変動の科学に関する重要な法的問題あるいは事実問題を提起する訴訟」を指し、「司法機関および準司法機関における実質的な争点がかかわる事件」を含む⁽³⁾。このような気候変動訴訟は、国内訴訟で増加傾向にあるが、パリ協定採択後、国際的なフォーラムでも展開されつつある。厳密な司法機関に限定すれば、米州人権裁判所の2件の勧告的意見⁽⁴⁾、欧州人権裁判所（ECHR）の判決⁽⁵⁾、国際海洋法裁判所（ITLOS）の勧告的意見⁽⁶⁾に続き、今回のICJの勧告的意見が5件目の国際裁判所による判断となる⁽⁷⁾。

本稿では、ICJが勧告的意見を要請された経緯と審理過程を概観し（第2節）、審理過程で提起された争点に着目しつつ本勧告的意見の内容を検討したうえで（第3節）、その評価と影響

について考察する（第4節）。

2 勧告的意見要請の経緯と審理過程

ICJの任務は、国家間の法的紛争を訴訟により解決することと、国連諸機関の要請に応じて勧告的意見を付与することである。後者にあたる本件は、気候変動の悪影響を深刻に被る小島嶼国のひとつであるバヌアツが主導し、最終的に130カ国以上の共同提案に基づき国連総会決議⁽⁸⁾が採択され、ICJへの諮問が行われた。この動きは、南太平洋大学法学部の学生が「太平洋諸島気候変動対策学生連合」を結成し、太平洋諸国に働きかけて2022年の太平洋諸島フォーラム首脳会議での合意を得ることから始まった⁽⁹⁾。市民運動が国際司法手続に結実した点は、1996年の核兵器合法性に関するICJ勧告的意見⁽¹⁰⁾との類似性を見出しうる。

国連総会がICJに要請した諮問の内容は、質問(a)温室効果ガス（GHG）排出から気候系等を保護するための国際法上の国家の義務とは何か、および質問(b)上記義務に基づき気候系等に重大な損害を発生させた場合の法的効果の2点である（1項）。

ICJの審理に際して、書面手続では83カ国および12機関が陳述書を提出し、55カ国8機関からの追加の意見書が寄せられた（17-26項）⁽¹¹⁾。2024年12月に行われた口頭陳述には96カ国11機関が参加した（35項）。その後、4名の裁判官からの質問に62カ国6機関が書面で回答した（36項）⁽¹²⁾。

3 勧告的意見の争点と回答

本節では、書面陳述（追加の意見書を含む）、口頭陳述および裁判官質問への書面回答の記録⁽¹³⁾から主要な国家・機関（国家連合を含む）の意見⁽¹⁴⁾を紹介し、審理中の争点を確認しつつ、ICJが付与した意見を概説する。

(1) 前提問題

ICJは、審理の前提として管轄権と裁量を検討した。本件において、参加した国や機関の大多数がICJの管轄権を否定しなかったが、ICJは、国連憲章第96条およびICJ規程第65条に基づき、要請された問題が「法律問題」であることを確認し、意見表明の管轄権を有すると判断した（38-43項）。また、意見付与は裁量事項とされる（ICJ規程第65条1項）なか、一部の国が進行中の交渉の政治的性質等を理由に慎重論⁽¹⁵⁾を唱えたが、ICJは「既存の法を述べるのであって、立法を行うものではない」⁽¹⁶⁾との従来立場を踏襲し、意見の付与を決定した（44-49項）。

次に、ICJは意見要請の背景と科学的側面について、1972年ストックホルム会議以降の国連による対応を概観したうえで、気候変動に関する政府間パネル（IPCC）報告書⁽¹⁷⁾を「入手可能な最良の科学的知見」と認定した（74項）。また、質問(a)は、国際法全体を適用範囲とし、物的・領域的・時間的射程をいずれも広く解釈した（98-100項）。質問(b)は、条約および慣習法上の義務違反から生じる国家責任の法的結果を一般的枠組みとして特定するものとされ、個別の国家の具体的な責任の決定は本意見の射程外とされた（101-111項）。

(2) 質問(a)：国家の義務

ICJはまず、質問(a)に適用される法を検討した。すなわち、国家の義務を国連気候変動枠組条約（UNFCCC）、京都議定書、パリ協定からなる「気候変動関連条約」に限定するのか、他の条約や慣習国際法を含めるのかという問題である。ICJは、本問を「国際法の総体に基づく国家義務の特定」と解し、特定の法源や分野に限定されないと判断した（98–100項）。参照される適用法として、(1)国連憲章、(2)気候変動関連条約、(3)国連海洋法条約（UNCLOS）、(4)オゾン層保護関連条約（ウィーン条約およびモントリオール議定書）・生物多様性条約・砂漠化対処条約等の環境条約、(5)慣習国際法上の重大な環境損害を防止する義務（以下、環境損害防止義務）および協力義務、(6)主要人権条約、(7)持続可能な開発・共通に有しているが差異のある責任および各国の能力（CBDR-RC）・衡平・予防的アプローチ／原則等の一般原則を列挙した（113–161項）。そのなかで、産油国等が主張した「気候変動関連条約は他の国際法規則の適用を排除する特別法（*lex specialis*）を構成する」との見解⁽¹⁸⁾については、条約締約国がそのような意図を有していたとは特定できないとして退け、条約上の義務と慣習国際法上の義務は相互補完的な関係にあると判示した（162–171項）。

気候変動関連条約については、UNFCCC第3条の指導原則が各条約の解釈を導く役割を果たすとし、3条約の相互関係については後法優先（*lex posterior*）原則の適用を主張する見解⁽¹⁹⁾を否定し、補完的関係にあることを確認した（187–195項）。UNFCCCについては、全締約国が緩和・適応・協力義務を負い、附属書I国には排出削減政策の作成・報告義務が、附属書II国には資金支援義務が課せられ、これらの不履行は国家責任を生じさせうるとした（202–218項）。

パリ協定については、「気候変動問題に対処する最新の法的拘束力を有する普遍的文書」と位置付け（223項）、各国の義務を詳細に検討した。国が決定する貢献（NDC）の法的性質については、途上国がNDC関連義務を「拘束力ある緩和義務」の一部と解し、高度な相当の注意（*due diligence*）基準と1.5°C目標への整合を要求した⁽²⁰⁾。先進国の多くは、NDCの「作成・通報・維持」は拘束力ある義務であるが、その達成は行為の義務にとどまり、未達成が直ちに違法とはならないと主張した⁽²¹⁾。産油国はNDCを政治的コミットメントに近いものと理解し、その達成を法的義務と解することに慎重な立場をとった⁽²²⁾。この点に関連して、口頭陳述終了後、第4条の義務の性質および条約の「趣旨および目的」の意義に関する Tladi 裁判官の質問に対して、協定第4条2項は、手続的な結果の義務と行為の義務の結合であるとする多数の国の見解⁽²³⁾を支持し、第4条2項第1文の「NDCを作成し、通報し、維持する」義務は、手続的な結果の義務であり（235–236項）、他方で、第2文の国内緩和措置の義務は、行為の義務であることを確認した（250–251項）。加えて、UNFCCC第26回締約国会議（COP）／パリ協定第3回締約国会合（CMA）におけるグラスゴー気候合意⁽²⁴⁾の「1.5°C目標」を条約法条約第31条3項(a)の「後にされた合意」として協定解釈の基盤とし（224項）、第4条3項の「最高の野心（*highest possible ambition*）」の基準は形式的履行では不十分であり、締約国の裁量は限定的であるとした（245–246項）。ICJはさらに、適応義務（第7条）および技術移転・資金援助・能力構築にかかる協力義務（第9–11条）も法的義務として認定した（255–267項）。

気候変動に関する慣習国際法上の義務について、ICJは環境損害防止義務と協力義務を認定した。環境損害防止義務については、いわゆる越境損害への適用に異論はないものの、気候変動を含むグローバルな環境問題への適用には消極的な意見⁽²⁵⁾があったが、ICJは先例⁽²⁶⁾を引用し、グローバルな環境問題にも適用されることを確認した(134項)。損害を防止すべき「重大性」については、IPCCの科学的知見に基づきGHGの累積的蓄積が気候系に「重大な損害」を及ぼすとし、損害の拡散的・多面的性質は防止義務の適用を妨げるものではないと判示した(273-279項)。「相当の注意」基準については、適切な国内措置、科学技術情報の活用、予防アプローチの適用、環境影響評価の実施、通報・協議義務等を要素として列挙し、個別・総合的評価により行為基準が特定されると結論付けた(280-300項)。協力義務については慣習法上確立された規則であり(140項)、CBDR-RCにより各国の履行の様子は異なるものの国家の裁量は相当の注意義務によって制限されると判示した(302-308項)。

その他の環境条約については、オゾン層保護関連条約・生物多様性条約・砂漠化対処条約がいずれも気候変動関連条約と相互補完的な義務体系を構成すると結論付けた(319-335項)。海洋法に基づく義務については、ITLOS勧告的意見を積極的に援用し、人為的GHG排出が海洋汚染に該当するとして(340項)、UNCLOS第192・194条に基づく海洋環境保護義務が気候変動にも及ぶことを確認した(342-349項)。また、国家成立後に領土の一部が消失したとしても必ずしも国家性の喪失を意味しないと判示した(363項)。

国際人権法については、自由権規約・社会権規約のほか女性・子ども・少数民族の権利に関する諸条約にも言及し、気候変動が生命・健康・居住等の人権の享有を直接脅かすことを確認した(372-386項)。「清潔で健康的かつ持続可能な環境への権利」については、慣習国際法上の地位をめぐる各国の意見が対立したが⁽²⁷⁾、国際法上他の基本的人権の享受に不可欠であると結論付けた(393項)。さらに人権条約の域外適用を認め、国家は自国活動の越境的影響に対しても注意義務を負うとした(394-402項)。

(3) 質問(b)：違法行為の法的効果

ICJは、気候変動関連条約が国家責任の一般規則を排除する特別法を構成するとの主張⁽²⁸⁾を退け、パリ協定の実施・遵守委員会(第15条)は透明性・非敵対的・非懲罰的性格を有していることから国家責任を決定する権限を持たないこと、紛争解決条項(UNFCCC第14条、パリ協定第24条)も国家責任の一般規則からの逸脱を意図するものではないことを確認したうえで(416-417項)、慣習国際法上の国家責任法規則が適用されると判断した(420項)。これは、複数の小島嶼国が気候変動関連条約批准時に国家責任の権利を留保する宣言を付していた事実⁽²⁹⁾によっても裏付けられるとされた⁽³⁰⁾。

帰属については、気候変動問題の複合的・累積的性質から特定の損害を帰属させることが困難であるという主張⁽³¹⁾も提示された。ICJはこのことを否定しなかったが、GHG排出自体ではなく、気候系の保護義務違反が違法行為を構成することを明示し、GHG排出から気候系を保護するための適切な措置をとらない場合(化石燃料の生産・消費・探査許可の付与・補助金の供与を含む)、その国に帰属する国際違法行為を構成しうると指摘した(427項)。加えて、私人の活動に対する規制上の相当の注意義務の不履行も国家責任を生じさせうると判示した

(428項)。また複数国家が関与し累積的影響がある場合でも、各国の寄与の割合は科学的に特定可能であり、被害国は個別に各責任国の責任を追及できると判示した(429-432項)。

因果関係については、責任認定自体の要件ではなく賠償決定の段階で問題となるとしたうえで(433項)、因果関係の立証が不可能とする主張⁽³²⁾と因果関係は推定可能とする主張⁽³³⁾のいずれも退け、「十分に直接的かつ確実な因果的連関」という既存の法的基準が適用されると確認した(435-436項)。因果関係の認定は、気候事象と人為的気候変動の関連および特定国家への損害帰属という2段階から構成されるとした(437項)。

国際社会全体に対して負う義務である対世的(*erga omnes*)義務について、ICJは、気候系などの地球環境共有財を保護する慣習国際法上の環境損害防止義務が対世的義務であると判示した(440項)。また、UNFCCCおよびパリ協定に基づく義務は締約国間対世的(*erga omnes partes*)義務であり、全締約国が他国の義務違反の責任を追及できるが、被害国以外の締約国は違法行為の停止・再発防止保証のみ請求可能で賠償は請求できないとした(442-443項)。

国際違法行為から生じる法的効果として、ICJは国家責任条文に基づく以下の帰結を示した。第1に、義務の継続的履行義務として、違反した義務は消滅せず引き続き履行が求められ、不適切なNDCを設定した国に対し権限ある裁判所が義務に適合するNDCの採択を命じうるとした(446項)。第2に、継続中の違法行為の停止・再発防止の保証として、GHG排出削減のための利用可能なあらゆる手段の実施が含まれるとした(447-448項)。第3に、完全な賠償(原状回復・金銭賠償・満足)については因果関係の立証が前提とされ(449項)、損害範囲が不確実な場合には衡平を考慮した総額方式(global sum)の補償も認められ、裁判所による違法性の公式確認も満足の一形態とされた(451-455項)。

(4) 主 文

ICJは、質問(a)について、気候変動関連条約・慣習国際法・その他の環境条約・UNCLOS・国際人権法に基づく各義務をすべて全会一致で確認した。質問(b)については、これらの義務違反が国家責任を生じさせ、停止・再発防止保証・完全賠償の義務を伴うことを全会一致で認定した(457項)。

なお、11名の裁判官が6つの個別意見と6つの宣言(2つの共同宣言を含む)を付している。

4 勧告的意見の評価と影響

(1) 勧告的意見の評価

第1に、本勧告的意見は、気候変動関連条約の「自己完結型レジーム」としての理解を明確に退け、条約・慣習国際法・一般原則を相互補完的かつ目的論的に読み解く解釈手法を採用した点で重要である。条約法条約第31条3項(c)に基づく「体系的統合(systemic integration)」を積極的に展開し、UNFCCC前文やCOP/CMAの関連決定が他の国際法規則や原則への参照を含むことを根拠に、各法規範の相互補完的適用というアプローチを採用したと評価できる⁽³⁴⁾。これは、国連総会決議の諮問自体が気候変動関連条約のほかにも多様な国際法規範を列挙していたことや、参加国の大多数が他の規則の適用排除を否定する主張⁽³⁵⁾をしていたことも一因として挙げられる。

第2に、パリ協定に関して、ICJはこれを「最新の法的拘束力を有する普遍的文書」(223項)と位置付けるとともに、気温目標およびNDC関連義務の法的性質をいっそう明確化した。とりわけ、グラスゴー気候合意の「1.5°C目標」を条約法条約第31条3項(a)の「後にされた合意」として位置付け、協定第2条の解釈の基盤とした点は、同目標を単なる努力目標から、条約解釈を通じた規範的基準へと転化させる効果を有する。また、第4条2項を手続的な結果の義務と行為の義務の結合として理解する各国・機関の多数説に依拠しつつ、ICJは「最高の野心」を実質的基準として把握し、締約国の裁量は、相当の注意義務を基準として審査されることを明らかにした点において、条約義務の具体的内容と拘束性を、従前よりも明確に提示している⁽³⁶⁾。

第3に、本勧告的意見は、慣習国際法上の環境損害防止義務および協力義務が気候変動にも適用される一般義務であることを再確認するとともに、その内容を高度な相当の注意義務として構成した(132-140項、295-300項)。環境影響評価や通報・協議義務といった越境汚染事案において確立された要素を、累積性・長期性および科学的不確実性を特徴とする気候変動の状況に適用した点は、相当の注意義務の内容および適用範囲をいっそう具体化するものと評価できる。ただし、義務の発生には「重大な損害の現実的リスク」を要件とし、その判断が個別事案における具体的事実評価に依拠するとした点において、抽象的原則の一般化と具体的適用の困難性との間に内在的な緊張関係が残されている。とりわけ、気候変動に伴う移住・避難の文脈においては、定量化および属性確認の困難性が人権保護の実効性に直結するため、今後の判例および学説の蓄積を通じたさらなる具体化が求められる⁽³⁷⁾。

第4に、本勧告的意見は小島嶼国の窮状に対し、国家性の継続や海面上昇への対応に関する明確な法的指針を示した。2024年のITLOS勧告的意見を積極的に援用してGHG排出が「海洋汚染」に該当することを確認したうえで、UNCLOS第192・194条の海洋環境保護義務が気候変動による海面上昇等にも及ぶと判示し、海洋法と気候変動に関する法との関係をいっそう明確化した。国家成立後に物理的領土が消失したとしても直ちに国家としての地位が消滅するわけではないとして国連国際法委員会(ILC)海面上昇作業グループ最終報告書⁽³⁸⁾を根拠に国家の継続性を強調した点は、小島嶼国の存続に一定の法的根拠を与えるものである。他方、海洋空間の権利帰属等の詳細な法的設計は将来の立法や実務に委ねられている。

第5に、人権法との連関について、ICJは、気候変動が生命、健康および居住等の人権の享有を直接脅かすことを認定した。「清潔で健康的かつ持続可能な環境への権利」については、ICJがその慣習国際法としての性格について明示的判断を回避しつつも、国際法上の権利として広く承認されつつあると評価した点において、環境権の規範的発展に向けた重要な契機を示している⁽³⁹⁾。

第6に、国家責任法の適用について、ICJは、気候変動関連条約が一般規則を排除する特別法を構成するとの主張を退け、慣習国際法としてのILC国家責任条文の適用可能性を明言した。すなわち、パリ協定の実施・遵守委員会が非敵対的かつ非懲罰的な性格を有し、違法性の認定権限を有しないこと、またUNFCCCおよびパリ協定の紛争解決条項も国家責任一般規則からの逸脱を意図するものではないことを確認した。さらに、複数の小島嶼国による気候

変動関連条約への参加時の宣言を、一般国際法に基づく国家責任の追及権を維持する意思の表明として評価した点は、条約レジームと一般国際法との「二層構造」を整理する機能を有する。とりわけ、GHG排出から気候系を保護するための適切な措置をとらない国家の不作為が国際違法行為を構成しうると判示したこと（427項）は、気候変動訴訟の実務における法的根拠として実質的な意義を有する。もっとも、集合的・累積的なGHG排出を原因とする損害について、個別国家の責任追及が「理論上成立しうる」とする一般的枠組みを提示しつつも、因果関係および帰属の具体的立証に伴う科学的・証拠法的な困難性については、Nolte裁判官が個別意見で指摘する水準に比して十分な検討が尽くされているとはいえず、本勧告的意見の限界の一端を示すものと言わざるをえない。

最後に、対世的義務および強行規範との関係について、ICJは環境損害防止義務を対世的義務として認定するとともに、UNFCCCおよびパリ協定に基づく義務を締約国間対世的義務として構成した。これにより、被害国以外の締約国も違法行為の停止および再発防止の保証を請求しうることが明示され、将来の国家間訴訟における請求の主体および法的根拠の整理に資する理論的基盤が示された。他方、米州人権裁判所が一定の環境損害に強行規範性を認めうるとの含意を示した⁽⁴⁰⁾のに対し、本勧告的意見は慎重な立場を維持し、気候変動関連義務を対世的義務の次元にとどめた。この点は、強行規範論の過度な拡張を抑制しつつ、国際法秩序全体の制度的安定性に配慮したものと解されるが、将来的に重要な環境保護義務が強行規範として発展しうる余地も残されているとの評価もみられる⁽⁴¹⁾。

(2) 今後の影響

本勧告的意見は、COP交渉をはじめとする気候レジームの政策過程に対して、パリ協定の解釈における法的基準を提供するものとして評価される。1.5°C目標の法的意義、NDCの法的性質、資金・技術・能力構築に関する義務の確認は、パリ協定に基づく世界全体の実施状況の検討（global stocktake）や損失および被害（loss and damage）の議論において、気候変動の悪影響を受ける国々が自らの主張の根拠として援用することが想定される。もとより、勧告的意見の拘束力の欠如を理由に慎重な立場がとられる可能性も残されているが、実際の交渉への影響は、ほかの国際司法機関の判断や国内裁判所の判決との「累積的効果」を通じて顕在化すると考えられる。

市民社会および国内裁判所への影響も重要である。本諮問要請の起点が南太平洋の大学生による運動であったことは、司法フォーラムへのアクセスが市民運動の戦略として再評価される契機となりうる。また、気候変動問題を環境問題にとどまらず人権問題として位置付ける本勧告的意見は、国内訴訟における憲法上の環境権・生存権・人格権との接合を促すものと考えられる。増加しつつある気候変動訴訟の潮流を踏まえると、本勧告的意見は、国内裁判所がパリ協定や慣習法上の相当の注意義務を解釈する際の基準として活用される可能性が高い。また、国家責任法の適用可能性の明確化により、気候変動に関する国家間訴訟の可能性が理論的に高まった点も注目に値する。もっとも、帰属や因果関係に関する実務上の困難の克服および遵守手続と国家責任法との制度的関係の明確化については、なお検討の余地が残されている。

5 おわりに

本勧告的意見は、気候変動関連条約・慣習国際法・人権法・海洋法など多元的な規範群を統合し、「気候変動法」の全体像を描き出した点において、国際環境法の体系化に向けた一步を示した。他方で、ICJ 自身が指摘するように、国連総会が提起した問題は「法的問題を超える」政治・経済・社会的課題を含むものであり、司法機関の役割には一定の限界が存在する(456項) ことにも留意する必要がある。かかる限界を踏まえつつも、生物多様性喪失・プラスチック汚染・砂漠化など、ほかの地球環境問題において本勧告的意見で採用された包括的・統合的アプローチがどこまで応用可能であるかが、国際環境法における重要な検討課題となる。また、今回の勧告的意見では検討の対象とはならなかった国際経済法(通商・投資法を含む)と気候変動法との連関も検討する必要がある。今後は、本勧告的意見が示した法的枠組みを、国内裁判所・国際司法機関・交渉フォーラムおよび市民社会がいかに具体化し、気候危機への対処を含む地球環境ガバナンスの実効的な法的基盤へと発展させるかが問われることになる⁽⁴²⁾。

- (1) *Obligations of States in respect of Climate Change*, <https://www.icj-cij.org/case/187>. 本論文中では、原文または要約の日本語訳について(x項)の形で出典を示す。
- (2) 本勧告的意見の評釈および詳細については、高村ゆかり「気候再生のために(第37回)気候を保護する国家の義務——ICJ 勧告的意見が示す到達点」『世界』998号(2025年)187–190ページ、堀口健夫「気候変動に関する国家の義務についての国際司法裁判所の勧告的意見」『NBL』1304号(2025年)34–37ページ、西村智朗「国際司法裁判所『気候変動に関する国家の義務』勧告的意見の概要とその検討」『有斐閣 Online ジャーナル』(2025年)。
- (3) United Nations Environment Programme, *Climate Change in the Courtroom -Trends, Impacts and Emerging Lessons*, 2025, p. 1.
- (4) *Request for an Advisory Opinion from the Inter-American Court of Human Rights Concerning the Interpretation of Article 1 (1), 4 (1) and 5 (1) of the American Convention on Human Rights*, Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-23/17 of November 15, 2017, and *Request for an Advisory Opinion on the Scope of the State Obligations for responding to the Climate Emergency*, Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-32/25 of 29 May 2025, Series A No. 32.
- (5) *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland*, Grand Chamber, European Court of Human Rights, judgment of 9 April 2024, application No. 53600/20.
- (6) *Request for Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law*, Advisory Opinion, Case No. 31.
- (7) 本勧告的意見が発表される直前の2025年5月にアフリカ人権裁判所に勧告的意見が要請されている。See, <https://www.african-court.org/cpmt/details-advisory/0012025>.
- (8) A/RES/77/276, 4 April 2023.
- (9) Pacific Islands Students Fighting Climate Change. See, <https://www.pisfcc.org/>.
- (10) *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996 (I). NHK 広島核平和プロジェクト『核兵器裁判』(NHK 出版、1997年)。
- (11) 北欧5カ国は共同で書面陳述を提出しているので実際の国家の書面陳述の提出件数は表記より4件少ない。なお、本件では口頭陳述を含めて国際自然保護連合(IUCN)が審理に参加している。

- (12) ベネズエラとメラネシア・スピアヘッド・グループは共同で提出しているため、合計の提出件数は67件である。
- (13) 以下、陳述書 (Written Statement) を WS、追加の意見書 (Written Comment) を WC、質問の書面回答書 (Written Reply) を WR と略して記載する。公聴会での口頭陳述の議事録 (Verbatim Record/Compte Rendu) は、国または機関名の後に文書番号 (CR2024/35等) で記載する。See, *supra* note 1. 木村ひとみ「気候変動に関する国家の義務をめぐる国際司法裁判所 (ICJ) 勧告的意見 (1) (2) —— 公聴会の意見陳述・書面陳述書・コメントの概要と分析」『国際商事法務』53巻5号 (2025年) 622-626ページ、6号 (2025年) 750-754ページ。
- (14) 中国、米国、インド、ロシア、日本、ブラジル、バヌアツ、サウジアラビア、欧州連合 (EU)、気候変動と国際法に関する小島嶼国委員会 (COSIS)、アフリカ連合、石油輸出国機構 (OPEC)、IUCN。ただし、米国は、パリ協定脱退宣言前 (2025年1月) の意見であることに留意する必要がある。
- (15) サウジアラビア WS 3.5, 3.10-17項、CR2024/36 25ページ、9項。
- (16) *Supra* note 10, p. 237, para. 18.
- (17) For example, IPCC, Climate Change 2023: Synthesis Report, Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023.
- (18) サウジアラビア WS 1.7, 1.9項。
- (19) カナダ WS 22項、米国 WS 3.3項。
- (20) バヌアツ WS 200-201項、ブラジル WS 48項。
- (21) EU WC 9項、日本 WC 58-59項、米国 WS 3.16-3.18, 3.39-3.41項。
- (22) OPEC WS 66-70項。
- (23) EU WR 6-8ページ、COSIS WR 13-16項。
- (24) Decision 1/CMA.3, Glasgow Climate Pact, 13 Nov. 2021, UN doc. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1, p. 4, para. 21.
- (25) 中国 WS 127項、インド WS 17項、米国 CR2024/40 44-46ページ、22-29項。
- (26) *Supra* note 10, pp. 241-242, para. 29.
- (27) 例えば、Aurescu 裁判官の質問に対する回答の中で、アフリカ連合 (WR 48項)、COSIS (WR 20項) は、慣習国際法の存在を断言し、EU (WR 8ページ) は慣習国際法の規範として出現しつつあると述べたが、ロシア (WR 4ページ) や中国 (WR 15-16項) は、慣習国際法化を否定した。
- (28) 中国 (WS 132-133項) は、原則として適用不可能と主張し、米国 (CR2024/40 48-50ページ、37-41, 48項)、日本 (WS 39-45項)、ロシア (WR 16-21項) は、国家責任法の適用を理論上否定しないものの、実務上の適用は困難と主張した。
- (29) 例えば、パリ協定批准時にナウルは、①協定の批准は、気候変動の悪影響に対する国家責任に関する国際法上の権利を放棄するものではない、②協定のいかなる条項も、一般国際法の原則から逸脱していると解釈することはできない等を表明する宣言を行っている。See, United Nations Treaty Collections: CHAPTER XXVII ENVIRONMENT 7.d Paris Agreement, https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=xxvii-7-d&chapter=27&clang=_en.
- (30) この点に関連して、同宣言の意義に関する Charlesworth 裁判官の質問について、小島嶼国だけでなく、EU もこれら宣言は「UNFCCC およびパリ協定は一般国際法と整合的に解釈され、国家責任法を不適用にするものではない」という理解を裏付けると述べている。EU WR 13ページ。
- (31) 中国 CR2024/38 37ページ、50項。ロシア CR2024/40 64ページ、87項。OPEC WS 118項。
- (32) ロシア WS 61-65項、サウジアラビア WC 1.4-1.5, 5.2-5.4項、中国 CR2024/38 37ページ、47項。
- (33) アフリカ連合 WS 61項、COSIS WC 26-27項。
- (34) Armando Rocha and Maria Antonia Tigre, “Finding the ‘Rosetta Stone’? Concluding Remarks on the Role of Advisory Opinions in International Law in the Context of the Climate Crisis,” in Maria Antonia Tigre and

Armando Rocha ed., *The Role of Advisory Opinions International Law in the Context of the Climate Crisis*, Brill, 2025, pp. 329–331.

- (35) もっとも、日本「他の条約や慣習法は、解釈上の背景や規範枠組として考慮されるが直接の適用法ではない」(WS 10–11 項) やロシア「慣習国際法を除いて、他の多数国間条約から独自の義務は導かれない」(CR2024/40、52–53 ページ、8–10 項) など、気候変動関連条約以外の適用法の積極的な援用に慎重な立場をとる国も存在する。
- (36) Caroline E. Foster, “The 2025 International Court of Justice Advisory Opinion on Obligations of States in respect of Climate Change,” *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 74, 2025, pp. 777–778.
- (37) Jane McAdam, “Displacement in the ICJ’s Advisory Opinion on Climate Change,” *Environmental Policy and Law*, Vol. 56, No. 1–2, 2025, pp. 39–46.
- (38) ILC Final report of the Study Group on sea-level rise in relation to international law, A/80/10, Annex I, paras. 37–38.
- (39) Nicholas A. Robinson, “Legal Imperatives to Survive the Climate Crisis: Forethoughts on the ICJ Advisory Opinion,” *Environmental Policy and Law*, Vol. 55, No. 6, 2025, pp. 182–183.
- (40) *Supra* note 4, *Advisory Opinion OC-32/25*, paras. 287–294.
- (41) *Supra* note 36, pp. 805–809.
- (42) Maria Antonia Tigre, Maxim Bonnemann & Antonie De Spiegeleir, “The ICJ’s Advisory Opinion on Climate Change: An Introduction,” in Maria Antonia Tigre et al. ed., *The ICJ’s Advisory Opinion on Climate Change*, *Verfassungsbücher*, 2025, pp. 31–33.

※本稿内の URL の最終確認日は、すべて 2026 年 3 月 23 日である。

Focus: Current Status and Challenges of Climate Change Response (Summary)

Essay: The Current State and Challenges of Climate Change Responses

Yasuko Kameyama (Director and Professor, Sustainable Society Design Center, Graduate School of Frontier Sciences, The University of Tokyo)

Global warming and the consequent climate change are becoming increasingly severe. The international community has addressed climate change by concluding multiple international treaties, as a result of which the rise in global greenhouse gas emissions has begun to slow. To sufficiently mitigate the worsening impacts of climate change, however, global carbon dioxide emissions must be reduced to net zero by 2050, and there is currently no prospect of achieving this goal. As progress in negotiations among nations has stalled in recent years, initiatives by non-state actors such as companies and local governments have grown in importance. Although the political priority of climate change has declined due to instability in international politics, decarbonization efforts by non-state actors have not ceased. It is vital that climate change policy be discussed with the understanding that fostering domestic industries capable of rapidly developing renewable energy and other decarbonization technologies contributes to energy security, economic security and ultimately national security.

1 The Past, Present, and Future of US Climate Policy:

The Second Trump Administration's Anti-Decarbonization Policies and Their Prospects

Takahiro Ueno (R&D Manager, Security and Sustainability, and Senior Researcher, Socio-Economic Research Center, Central Research Institute of Electric Power Industry)

US climate change policies have varied by administration, alternating between Democratic administrations' emphasis on participating in international treaties and advancing domestic policies, and Republican administrations' tendency to move in the opposite direction. However, some legislative developments have been independent of the president's party affiliation: laws that partially contribute to reducing greenhouse gas (GHG) emissions have been enacted with bipartisan support in Congress during Republican administrations, while bills imposing broad policy costs on energy use and GHG emissions have failed during Democratic administrations. Furthermore, US Supreme Court rulings have influenced administrations' regulation of GHG emissions. The second Donald Trump administration, which took office in 2025, significantly scaled back the decarbonization tax credits in the Inflation Reduction Act—which the previous Biden administration had enacted with Democratic support alone—and revoked the Obama-era “endangerment finding” that had served as the basis for emissions regulations. Internationally, it withdrew once again from the Paris Agreement and opted to withdraw from the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) to which the first Trump administration had remained a party. Future Supreme Court rulings will likely determine whether these second-term moves by Trump hinder subsequent administrations from rebuilding regulations or rejoining international treaties.

2 The Transformation of China's Engagement in the International Climate Change Regime: Strategic Realignment Amid US-China Tensions

Fang-ting Cheng (Research Fellow, Inter-Disciplinary Studies Center, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization)

This paper aims to reexamine the transformation of China's engagement with the international climate change regime within the context of structural changes in the international environment brought about by the escalating US-China rivalry. Historically, China has participated in negotiations from the perspective of a developing country based on the principle of "common but differentiated responsibilities". As a major emitter, China has taken an active part in shaping international institutions since the Paris Agreement, but the intensification of US-China strategic competition and the rise of economic security concerns have narrowed the scope for climate cooperation in recent years. At the same time, China is advancing the development of its own institutional frameworks through collaboration with the Global South and South-South cooperation even while strengthening its own industrial advantages in renewable energy, electric vehicles, hydrogen and other sectors. These moves should not be viewed merely as a retreat from international cooperation, but rather as a reorganization of engagement in which competition and cooperation coexist. This paper provides an integrated analysis of trends in multilateral and bilateral climate-related institutional development at the international level and the implementation of domestic low-carbon and decarbonization policies, elucidating how China's climate change policies are strategically deployed in a confrontational environment. It then discusses the implications of these developments for the future of an increasingly fragmented international climate regime.

3 Latin American Climate Politics After COP30: Can the Implementation Loops for Forests and Adaptation Drive Mitigation?

Shuichiro Masukata (Associate Professor, Department of Political Science, Faculty of Law, Keio University)

This article treats COP30 not as the endpoint of consensus-building, but as a focal event in which "obstruction" (delay, dilution, and regression) and "counteraction" (institutionalization, social coalitions, and bargaining leverage) are simultaneously made visible. It asks whether the financial, institutional, and participatory frameworks formed around forests and adaptation, conceptualized here as "implementation loops," can spill over into the process management of transitions away from fossil fuel, or whether they instead function as a form of neutralization that justifies postponing mitigation.

By comparing Brazil, Chile, Colombia, and Venezuela from 2021 to 2026, the article shows that Brazil has made progress in forestry and climate finance, while resource interests remain closely connected to obstruction in the mitigation domain, resulting in competition between spillover and neutralization. Chile is characterized by a predominance of spillover through institutionalization and financial mechanisms; Colombia exhibits conditional spillover insofar as fiscal and security constraints can be alleviated; and Venezuela is dominated by exogenous constraints, making neutralization predominant.

The article concludes that the key to sustaining the multilateral climate regime lies in whether robust implementation loops established in areas where consensus is relatively attainable can be linked to domestic institutions and repurposed for managing mitigation processes.

4 Manifestations of Climate Change in Africa

Kazuyo Hanai (Project Assistant Professor, Institute for Future Initiatives [IFI], The University of Tokyo)

Focusing primarily on sub-Saharan Africa, this paper provides an overview of the impacts of climate change—including rising temperatures, changes in precipitation, and extreme events such as droughts

and floods—on the broader socioeconomic landscape and people’s livelihoods. Building on this, it discusses the effects of climate change on conflict based on a review of existing research. Agriculture in semi-arid regions, which relies on rain-fed farming and traditional knowledge, is particularly exposed and vulnerable to climate-related hazards. Widespread impacts such as food and water scarcity can lead to conflict risks by weakening states and societies, intensifying conflicts between farmers and pastoralists over land and water resources or causing land-related tensions due to migration. Both quantitative research and case studies raise concerns that climate change can act as a “risk multiplier” for conflict. This indicates the need, from the perspective of conflict prevention, not only to implement climate change mitigation and adaptation measures but also to adopt policies that improve socioeconomic vulnerability and strengthen conflict resolution systems.

5 An Evaluation of the ICJ’s Advisory Opinion on Climate Change

Tomoaki Nishimura (Professor, College of International Relations, Graduate School of International Relations, Ritsumeikan University)

This paper analyzes the content and significance of the advisory opinion on obligations of States in respect of climate change rendered by the International Court of Justice (ICJ) on 23 July 2025, taking into account the views of participating States and organizations as well as the separate opinions and declarations of several judges. The ICJ comprehensively examined States’ obligations concerning climate change not only under climate-related treaties but also under international law as a whole, including customary international law, human rights law, and the law of the sea, thereby confirming the applicability of due diligence and obligations of co-operation. The ICJ also clarified the legal nature of “Nationally Determined Contributions (NDCs)” under the Paris Agreement and the interpretation of the “1.5°C target,” demonstrating that the discretion of the parties is subject to certain legal constraints. Furthermore, it recognized that breaches of these obligations may give rise to State responsibility and acknowledged their character as obligations *erga omnes*. This advisory opinion is of considerable significance in that it contributes to the systematization of climate change law and provides a legal foundation for international negotiations and domestic and international climate change litigation.

国際問題 第731号 2026年6月号

編集人 『国際問題』編集委員会

発行人 佐々江 賢一郎

発行所 公益財団法人日本国際問題研究所 (<https://www.jiia.or.jp/>)

〒100-0013 東京都千代田区霞が関3-8-1 虎ノ門ダイビルイースト3階

電話 03-3503-7263 (出版担当)

* 本誌掲載の各論文は執筆者個人の見解であり、執筆者の所属する機関、また当研究所の意向を代表するものではありません。

* 論文・記事の一部分を引用する場合には必ず出所を明記してください。また長文にわたる場合は事前に当研究所へご連絡ください。

* 最近号

- | | |
|---------|--------------------------------|
| 25年8月号 | 焦点：不透明さを増す朝鮮半島情勢と日韓関係 |
| 25年10月号 | 焦点：液化化するNATO——トランプ2.0政権下の大西洋同盟 |
| 25年12月号 | 焦点：経済安全保障をめぐる法的課題 |
| 26年2月号 | 焦点：台湾問題と日本の対応 |
| 26年4月号 | 焦点：危機に瀕する核兵器不拡散条約（NPT）体制 |

■『国際問題』配本サービス（実費・完全予約制：年6回／3300円、JIIA会員割引有）

配本サービスおよびバックナンバーの購入をご希望の方は、JIIAウェブサイトもしくは上記電話番号にお申し込みください。

■JIIAウェブサイト『国際問題』読者アンケート (<https://www2.jiia.or.jp/ENQ/>)

特集・論文に関するご意見・ご感想や、今後の『国際問題』についてのご要望等をご自由にお寄せください。