



グリーン・ニューディール提案: 様々な規模の変革的気候政策を比較する

Alaina D. Boyle*, Graham Leggat, Larissa Morikawa, Yanni Pappas, Jennie C. Stephens

米国マサチューセッツ州ボストン、ノースイースタン大学公共政策・都市問題研究科

翻訳・朴勝俊(2021/9/10, ver.1)

ARTICLE INFO

ABSTRACT

キーワード

グリーン・ニューディール
エネルギー・ジャスティス(エネルギー公正)
ジャスト・トランジション(公正な移行)
グリーン・ジョブズ
エクイティ(公平性)

雇用創出を優先することで気候危機と経済的不公平に同時に対処するグリーン・ニューディール(GND)政策案は、世界各国・各自治体で、レベルの異なる様々な政府に向けて策定されている。最も注目されたのは2019年にオカシオ・コルテス下院議員とマーキー上院議員が議会に提出した米国の連邦政府のGNDである。それ以来、GNDの統合的な多部門的アプローチを共有する、複数の気候政策提案が登場している。現在まで、GNDフレームワークの諸提案の比較評価はほとんど行われていない。世界中の都市・地域・国家がCOVID-19パンデミックからの回復を計画し、経済的不公平の悪化や、人種的不公平、気候の激変に対応していく中で、環境・経済・社会問題を統合的なアプローチにより同時解決するための政策を研究する必要性が、これまで以上に高まっている。この論文では、地方自治体から国際的規模まで、複数のレベルの政府にまたがる14のGND型政策案を検討し、その構造や詳細度、目標を比較してゆく。私たちはGNDフレームワークが、従来の市場志向ないしは人間行動志向の戦略よりも幅広く、気候変動を引き起こす複数の複雑な要因に立ち向かうための、新たな多面的な政策アプローチとして浮上していることを発見した。

1. はじめに

世界各地で山火事やハリケーン、干ばつ、洪水、異常気温などの気候変動が深刻化する中で、現在予測されている人的・経済的損失を防ぐためには、革新的な政策によるシステミックな変化が必要であることが、ますます広く認識されている [1,2]。気候変動と社会的公正、経済活動が相互に深く関連していることが広く認識されてきたことから、変革に焦点を当てた気候正義運動が高揚しており、それらはすべての気候政策の中核に公平性と社会的公正を据えることを提唱している [1-7]。経済的な格差を悪化・永続させるような気候政策を提案するのではなく、化石燃料ではなく再生可能エネルギーを用いる低炭素社会への移行によって最も影響を受けるコミュニティに、力を与え支援するという「公正な移行」に焦点を当てた新しい政策が、急速に登場している。これらの政策は、気候危機を悪化させるに至った社会的・経済的構造に明確に対処し、国内外の脆弱な人々の保護を優先するものである [8]。

これらの新しい政策案の中でも、最も顕著で影響力のあるものは、米国のグリーン・ニューディール(GND)決議である(H.R. 109 *Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green*

New Deal)。これは2018年に提案され、2019年2月に米国議会に提出された[9]。14ページからなる2019年のGND決議は、温室効果ガス(GHG)の排出量と汚染の削減、雇用、インフラ、家計、健康、公平性に関する、分野の垣根を超えた大規模な国家目標を記述している。10年間の集中的な投資と総動員を求める提案の、幅広さと野心は、緊急の行動を求める最近の気候科学の報告書を参照して正当化されている。この決議は、気候変動が米国にとって直接的な脅威であり、環境や生態系、社会の不安定さを助長しているという主張に基づいている。したがって連邦政府には、職業訓練や雇用創出、インフラ、医療、住宅などを通じて、環境に配慮した健全な経済への移行を促進するべく、大規模な公共投資を行う責任と可能性があるとする。明確に1940年代のニューディールを連想させることによってGNDは、失業を緩和し、物理的なインフラを開発し、公共事業を実施するための公的な総動員における、大規模な米国連邦政府の投資の例を想起させている[10]。ニューディールが米国社会にポジティブな結果をもたらしたことは広く認識されているが、提案されたGND(H.R.109)は激しい反対に遭った。そして、提案された政策ビジョンの経済的・政治的実現可能性について熱い議論が交わされてきた[11]。

*Corresponding author. E-mail address: boyle.al@northeastern.edu (A.D. Boyle).

“Green New Deal proposals: Comparing emerging transformational climate policies at multiple scales”

<https://doi.org/10.1016/j.erss.2021.102259>

Received 21 April 2021; Received in revised form 4 August 2021; Accepted 12 August 2021, Available online 28 August 2021

2214-6296/© 2021 The Authors. Published by Elsevier Ltd. This is an open access article under the CC BY license (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

リベラルな民主党員によって策定・提案されたGNDに対する世論は、一部の中道の民主党員も反発を見せたが、共和党が大規模な公共投資と気候変動対策の両方に反対しているため、主に党派に沿って二極化している。米国の主要メディアは党派性が強く、GNDが最初に提案された直後には、多くの共和党員がそれを厳しく批判したが、これはGustafson et al. (2019)が「Fox News効果」と呼ぶものである。このメディアによる批判的な報道が増えると、保守的な共和党員の間で、この政策への支持が急激に低下したという[8]。

連邦政府のGND決議をめぐる激しい党派的な議論にもかかわらず、州・自治体・地域・部族を含む各レベルの政府においては、複数分野の統合的調整と投資の必要性を主張する、様々な新提案が急速に登場してきた。正義(justice)をテーマにした野心的な気候政策は他の国でも実施されているが、H.R.109は社会的・経済的・気候的な目標のための前例のない投資を、地域社会の公正な移行と、GHG排出量に応じた公平な気候成果とに、明確に結びつけた初めての提案である[12]。米国の連邦レベルでの提案の、野心とインスピレーションに基づいて、こうしたGNDタイプの政策は、米国の都市からEUにいたるまでの複数レベルの政府において、環境・労働・インフラすべてを再生可能エネルギーでまかなう社会に移行するうえで、関連しあう諸方面への大規模な公共投資を、促進するために提案されている。幅広いコミュニティや運動団体、そして組織が、先住民の権利や人種的平等、そして労働者の権利を含む彼らの優先事項を主張するために、GNDのフレームワークを活用している。

GNDのフレームワークを用いた提案の中には、具体的な経済的・政策的メカニズムを含んでいるものもあるが、最初の2019年の連邦政府のGND提案は、大まかな目標に焦点を当てており、政策設計と実施の具体的な内容は以後の検討に任されている。経済的・政治的・システムの移行のフレームワークを統合した研究など、国レベルのGNDの実現可能性に関する新たな研究が増えている[3,13-16]。この研究のほとんどは、COVID-19のパンデミックが始まる前に発表されたものであり、その後のCARES法(新型コロナ対策法、Coronavirus Aid, Relief and Economic Security Act)を通じて米国の労働力に対して、前例のない連邦政府の投資が行われる前のものであり、米国における大規模な公共投資の必要性がこれほどまでに切実かつ広範なものになる前のものである。世界中の都市や地域が、失業率の大幅な上昇や、COVID-19で明らかになった社会的不平等の深刻化に直面している今、パンデミックからの復興は、雇用の創出、過去の不公平への対処、再生可能エネルギーへの移行の加速など、複数目標を同時達成するための公共投資を実施する、新しいメカニズムをもたらすものである。アメリカでもヨーロッパでも、GNDのフレームワークはパンデミックからの復興の一環であるとともに、気候危機に立ち向かうための重要なフレームワークとして明確に認識されている。とはいえGND型フレームワークを適用するすべての気候政策が、GNDという言葉を用いて、オリジナルのGND提案に依拠しているわけではない。例えば、バイデン政権は気候政策に対して「沈黙」アプローチを取っているように見える。導入以来H.R.109を妨げてきたような、偏ったメディア報道や政治的な反対を避けるために、彼らの気候政策をGNDに結びつけることを避けているのである[8,17]。バイデンとハリスの政権がその野心的な気候計画を、明確にGNDを関連付けないように注意しているのとは対照的に、欧州委員会は2019年の欧州グリーンディールを、NextGenerationEUのCOVID-19リカバリーと統合している[18]。

米国内外の各レベルの政府でGND提案への支持が高まっているにもかかわらず、様々なGND型の気候政策提案の詳細なレビューと

比較はなされていなかった。このギャップを認識し、本稿では14の著名なGND型提案の比較評価を行い、それぞれが提案する目標と実施メカニズムを分析した。この研究は、公平性に焦点を当てた変革的な気候変動対策を含む、あらゆる政策案の包括的レビューではないが、様々な文脈と規模の、一連のGND型政策案を検討したものである。注目された問題やその起源、アジェンダ設定のアプローチに関する類似点と相違点を論じている。気候政策の設計と実施に関して、全体論的で公正な未来への効果に注目し、COVID-19からの復興アジェンダとの相乗効果の可能性を検討したものである。

2. 背景気候政策への新しいアプローチ

2.1. GNDフレームワークの特徴

GNDフレームワークを適用した政策提案は、これまで提案されてきた伝統的なコスト志向の気候政策や、化石燃料に依存し続けることを前提とした現状維持策(BAU)とは一線を画す、気候政策の新しいアプローチの一部である(図1)。本稿では「グリーン・ニューディール」という言葉を明示しない政策提案を含めて、GND型のフレームワークを適用した新しいタイプの統合的な気候政策として、GND提案またはGND的な政策を参照した。炭素税やキャップ・アンド・トレード政策などの伝統的なコスト志向の気候政策は、気候変動に関する公共政策の議論を支配してきた。伝統的な政策は、市場ベースのアプローチに焦点を当てており、気候変動は外部性であり、コストを内部化することで対処できるという経済学的仮定に基づいている[19]。これらの政策は、気候変動を、技術的な解決を必要とする個別の孤立した問題であるとする「気候孤立主義」のテクノクラートの枠組みに基づいており、温室効果ガスの排出削減に狭く焦点を当てる傾向がある[20]。市場志向の政策は、再生可能エネルギーの獲得や温室効果ガス排出量の削減に貢献してきたが、温室効果ガス排出量を大幅に削減し、気候変動に基づく災害やそれによる人的・経済的損失を最小限に抑えるために必要な回復力を構築するためのシステム変革を実現するには、不十分と考えられるようになってきた[1,3,21-24]。気候変動に関する政府間パネル(IPCC)は、さまざまな気候政策のアプローチに対応して気候変動を予測する代表的濃度経路(RCP)を作成した[25]。これらの経路において、BAUは追加的な気候政策がない未来を表しており、主に化石燃料に基づくエネルギーシステムの継続を意味している。このシステムは、気候の影響や資源へのアクセスに関する構造的な不公平を永続させ、気候変動や、最も脆弱な人々の罹患率や死亡率の増加につながる[2,26]。GNDのような政策やコスト志向の気候政策など、野心的な新しい気候政策がなければ、依然として化石燃料の使用に支配され、経済的に不安定で不公平な状態が続き、壊滅的な気候破壊が起こる未来が予想される(図1)。IPCCのRCPでは2100年までの未来を予測しているが、GND政策では2050年までの近未来の目標を提案していることを、この図は反映している。

GND型フレームワークが他のタイプの気候政策と異なるのは、排出量を削減するだけでなく、気候変動に対するコミュニティの回復力を高めるためにデザインされた、大規模な投資に基づいている点である。GND提案の目標は、単に経済を脱炭素化するための短期的で費用対効果の高い社会変革だけでなく、雇用・健康・社会的公平性に関連する長期的な社会的・経済的成果をも含んでいる。これまで提案された気候政策の多くは排出削減目標が、技術開発へのインセンティブや、炭素税を含む経済的メカニズムによって達成されると想定

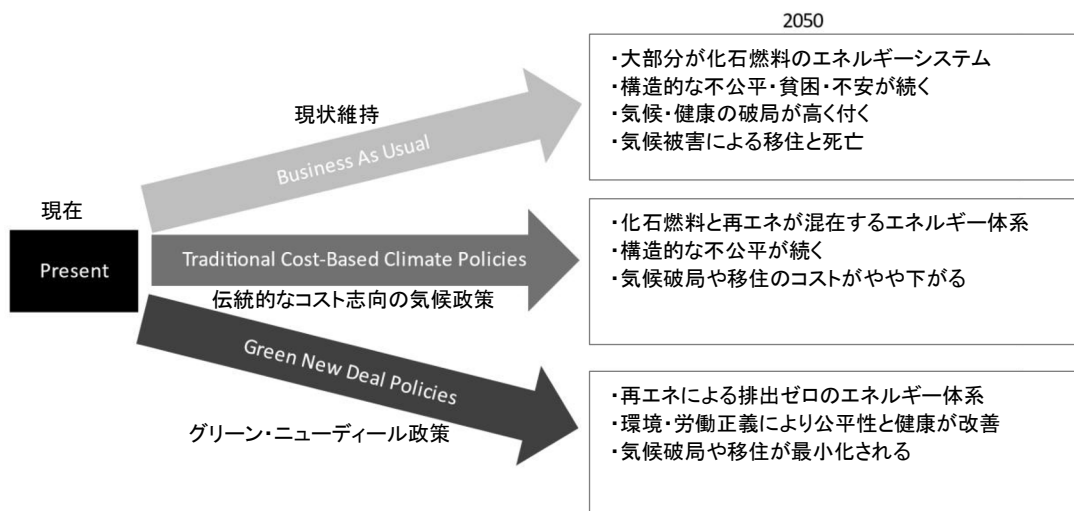


図1. 2050年までの3つの異なる気候政策経路。新たな気候政策を導入しない「現状維持(BAU)」と伝統的なコスト志向の気候政策、グリーン・ニューディール政策。

しているが、GND提案は、社会的不公平に対処する上で、再生可能インフラへの投資と雇用を結びつけ、化石燃料の使用を廃止する経済的転換の中で、その副次的利益として排出削減を位置づけている[27]。GNDの支持者は、化石燃料依存による環境破壊と社会的不公平は密接に関連しており、これらの問題に対処する政策は、両方に同時に対処しない限り効果的ではないと主張している[28]。GNDフレームワークは、公正な移行の構成要素として特徴づけられる。それは、再生可能エネルギーへの経済的な移行による雇用効果や、化石燃料によるエネルギー汚染から現場のコミュニティが長年受けてきた損害を考慮するものである[4]。この複雑な問題群に対処するため、GND提案はふつう、環境問題やクリーンエネルギー、公平性、健康、排出削減などを、複数のセクションにわけて概念化して説明している。

気候関連の多分野の、経済全般型アプローチとして、GND政策は、気候の緩和・適応・回復力への投資を含んでいる。この統合されたアプローチは、より広範な革新的な社会変革の機会を提供し、脱炭素化に伴って、気候正義と経済正義に取り組む機会を提供する[20]。今後の気候変動という課題の規模を考えれば、必要とされる気候変動対策の規模が、社会経済構造の既存の要素を部分的に組み替えるよりも、はるかに大きなものであることを、GND政策は認識している [1,29]。これらの政策は、システム的な変革にさいして、経済活動の増加がじかに炭素消費の増加に寄与しないような、経済成長と炭素消費とを切り離すための社会的イノベーションが必要なことを認めている[29]。一部の学者や活動家は、必要とされる社会変革のために、脱成長(物理的な生態系の境界内まで経済活動を削減すること)が重要であると示唆しているが、GND提案に含まれる切り離し(デカップリング)は、GHG排出に寄与しない方法での継続的な資源消費を前提としている。一部の学者は、脱成長ではなく切り離しを特徴とするGNDが、北半球だけでなく世界中で上昇する生活水準を満たし、雇用機会を拡大するために必要であると主張している[27]。

2.2. GNDフレームワークにおける公平性と社会正義

公正な移行の「公正(just)」という部分は、公平性の向上、すなわち機会へのアクセスを修復し、公平にすることに焦点を当てている。

これはGNDフレームワークの優先的な社会目標である。H.R.109では、公平性は「現在の抑圧を止め、将来の抑圧を防ぎ、最前線で弱い立場にあるコミュニティの歴史的抑圧を修復すること」と表現されている[30]。化石燃料による気候変動への影響だけでなく、米国内外の多くの不利な立場にあるコミュニティは、エネルギー生産や流通に関わる有害な最前線の共同体で生活し、働いており、より高いエネルギー料金を支払っているにもかかわらず、これらの現場の近くで環境被害や健康被害をこうむっている[31]。世界的に見て、気候変動に対して最も脆弱なコミュニティは、GHGの排出量が最も少ない [32]。これらの弊害を是正し、エネルギーシステムを脱炭素化するためには、技術的な変化が不可欠であるが、悪化する気候危機のリスクを低減するためには、社会的なイノベーションも不可欠である。脱炭素化にだけに焦点を絞ったよくありがちな政策は、経済的不平等や人種的不正義を拡大する結果になることに、気候正義運動やエネルギー正義の研究者たちは注目している。その理由は、特権的に恵まれたな家族やコミュニティに、政策的インセンティブや給付がより多く与えられることである [33-35]。エネルギーがどのようにして生産・輸送されるかだけでなく、周縁化されたコミュニティにエネルギー投資がどのように分配されるかを、詳細に確認する必要性が高まっている。気候変動の原因と影響は、健康格差や権力格差、経済格差、そして社会的格差と深く結びついている。そのため、公平性のための取り組みと気候変動対策とを統合することが、米国でも世界でも必要だということが、ますます明らかになっている。頻繁に災害が発生し、人々の生活や人生が不安定になっていく中で [2,31,36]、あらゆる種類の脆弱性に対処するための統合的なアプローチが、ますます重要になっているのである。

2.3. 政治的実現可能性

H.R.109が最も注目されてきたが、GNDの提案は様々な規模で存在している。米国の連邦規模のGNDは依然として論争的のようになっており、2021年半ばの時点では法制化されていないが、他の州や自治体では、GND提案は立法化されている。これまでに出てきた様々なGND提案の中で、超国家機関であるEUの公式政策であるNextGenerationEUと、州議会でも可決されたニューヨーク州の気候リーダーシップ・コミュニティ保護法(Climate Leadership and Community Protection Act, CLCPA)は、いずれも法制化されている。

アメリカの連邦レベルでは、GNDは前提があまりにも曖昧で、時間的にも規模的にも野心的すぎ、現在の両極化した議会にとっては、その権限や能力を超えた変革であるとして、一部の人々から否定されている。他の人々は、GNDは範囲が広すぎて、政府は資金をまかなえないと主張している[37]。これらの議論に応じる形で、米国の連邦レベルのGNDが、政治的・経済的に実現可能かどうかを扱った重要な文献が現れている[3,13-15,22,38,39]。米国の連邦レベルのGNDとして提案されたものの、規模と範囲については議論の余地があるが、大規模で巨額の政策措置については、米国会で前例がないわけではない。1930年代以降のニューディールに加えて、今世紀だけでも経済不況や環境災害、そして最近ではCOVID-19の健康危機のために、大規模な救済策が何度も可決されている。米国では、化石燃料メジャーによる気候変動否定論が根強く、気候変動政策は急進的なものも、漸進的なものも、連邦レベルで可決される可能性が低い[5]。しかし異常気象や異常気温、歴史的な干ばつによる火災の拡大、生物多様性の損失、沿岸地域の海面上昇など、気候変動がすでに緊急事態となっているため、野心的な気候政策の提案が必要だという認識が高まっている[22,40]。社会全体での、特に人間の厚生や経済にとっての大打撃を防ぐには、漸進的な気候政策では不十分であることが、ますます明らかになっているのである[5]。

クリーンエネルギーの成長が既存の化石燃料産業を脅かし始めると、彼らは自分たちの利益に悪影響を与えうる政策に抵抗するために、政治的影響力のネットワークを動員する[2,41]。これは、環境問題に対処しようとするあらゆる政治的提案においても同様である[42]。グリーン・ニューディールのような革新的な政策を成立させるには、超党派の支持が必要と考えられる。保守派のニュースメディアや政治家達がGNDに罵詈雑言を浴びせる前から、米国市民の大多数はGNDに賛成していた。実際には、GNDが最初に提案されてから2年以上が経過した2021年半ばでも、米国市民の大多数は連邦政府のGNDと、気候変動対策全般を支持している[8,37,39]。

2.3.1. 経済的実現可能性

GNDに対して最も頻繁になされる議論の一つは、それがあまりにも費用がかかるということである[13]。H.R.109のビジョンを実現するために必要な具体的な政策メカニズムは、いまだに確定されていないが、公共投資の規模は確実に大きなものとなる。しかし、多くのGND推進者と気候活動家は、大規模な気候支出を行わないことのコストの方が、全国のコミュニティがより深刻で極端な気候災害に、さらに頻繁に対処し続けなければならないせいで、はるかに高くつくという証拠を挙げている[38]。個別のGND提案のコスト見積もりは、何が含まれているかによってかなり異なる。ある人は、非常に野心的な米国の連邦GNDのコストは、10年間で約16兆ドルになると推定している。これは、COVID-19パンデミックが2020年1月から10月の間にアメリカにもたらしたコストとほぼ同額であり、アメリカの納税者によって支払われた32年間の化石燃料補助金とも同額であり、CARES法の費用のちょうど8倍に相当する[43]。GND推進派は、化石燃料補助金の終了や、軍事費の削減、再生可能エネルギーの販売、そしてGNDによって生み出された新たな雇用から生まれる所得税収によって、これをカバーするための収入が得られると主張している[24]。ケインズ主義的分析では、GNDの資金調達に際して連邦政府が対処すべき問題は、人々を雇用してインフラやクリーンエネルギーシステム、社会政策インフラを建設・更新するための、投資資金を見つけることではない[13,14]。むしろ、政府はこの大規模な投資によって、物価上昇が行き過ぎないように注意する必要がある。ただし、物価上昇の管理については、連邦政府には手段も経験も備わっている。

3. 方法論的アプローチ

この研究では、様々な政府規模における、GNDフレームワークの特徴を備えた14の異なる気候政策提案を比較している。これらのGND的政策案は、ケーススタディの比較研究のために意図的に選択した。それらは、注目を集める独特の事例の、その多様性を確保するために、広範な調査に基づいて選ばれたものである。政策案の集合は包括的なリストではない。世界には他にも、様々なレベルの政府でGND政策案が検討中である。選ばれたケーススタディは、一般化可能な結論を示す代表的なGND的政策案のサンプルとは言えないが、推論の基礎としては有益であろう[44]。レビューされた提案の中には、すでに法制化された2つのGND政策がある。NextGenerationEUと、ニューヨーク州の気候リーダーシップ・コミュニティ保護法(CLCPA)がそれである。さらに本論文では、地方自治体から連邦政府までの10件の政策と、先住民ソプリンティの枠内での2つの提案を検討している(表1)。米国でも世界でも、気候政策はダイナミックに進化しているが、14の提案に関する本稿の比較検討は、ケーススタディのセットとして、GNDフレームワークに適合する政策のバリエーションを考える一助となるであろう。

私たちは、米国の連邦レベルのGND案であるH.R.109をはじめとする、2019年と2020年に提案されたGND的気候政策(図2)を、H.R.109で定義された6つのトピック領域(気候変動の緩和、雇用と労働、インフラ、公平性、健康、教育)に基づいて分析・比較した。私たちは、提案に含まれる議論や目標の、相対的な広さ・深さ・詳細さに基づいて、様々なGND提案を体系的に検討し、コード化し、比較するための定義基準を開発した。それぞれのGND型政策提案が、特定の議論を行う段落や最終目標、数値目標を有しているかどうか、それらが気候・エネルギー・環境を公平性と結びつけているか、さらには雇用・インフラ・健康・教育のうちの1つ以上と結びつけているかについて、評価した。次に気候とエネルギーや、雇用とインフラ、そして公平性に関する目標と計画の詳細さを分析した。詳細さは、具体的な目標や計画がないもの、目標はあるが達成するための具体的な計画がないもの、目標や計画はあるがあまり詳細ではないもの、詳細な目標とそれを達成するための具体的な計画があるもの、に区分される(表2)。

4. 結果

これら14の提案を分析すると、GND的政策に含まれるテーマが幅広いことと、具体的な計画の詳細さに違いがあることがわかる。提案の中には、テーマについて幅広く議論しているものの、具体的な目標や計画があまりないものもあれば、定量的な目標を達成するための明確な法的・政策的道筋が含まれているものもある(表2参照)。NextGenerationEUでは、雇用や医療、公平性を目的としたプログラムに対して大規模投資を行うと宣言しているが、再生可能エネルギー開発以外の環境対策については、具体的内容が限られている。「再生可能な経済への人々の方向付け(A People's Orientation to a Regenerative Economy)」は、比較的包括的なテーマを扱っており、議論は十分に行われているが、実行計画が限られている。一方で「レッドディール」は、具体的な計画ではなく価値観を示したものであり、H.R.109の視野を、先住民族のさらなる開放へと広げる役割を果たしている。「カナダのグリーン・ニューディールに関する協定(カナダGND協定、CA PGND)」は、14の提案の中で最も簡潔なもので、レッドディールと同様に、先住民の権利に特に焦点を当てた価値観の表明である。

米国連邦レベルでは、H.R.109は、2030年までに温室効果ガスの排出量を正味ゼロにするという目標を中心に、社会・経済・気候に関する将来の目標について幅広いビジョンを示し、公平性と正義に

ついでに議論に重点を置いている。THRIVE Agendaは、同じように経済と気候の目標を設定しているが、2020年の人種的正義のための抗議活動と直接の対話を行い、社会的・労働的正義の要素を含めている。それとは対照的に、サンダースGNDとバイデンプランは、どちらも詳細な気候的・経済的・社会的公正の目標と計画を示している。ただし、サンダースGNDが様々な分野への多額の投資によって構成されているのに対し、バイデンプランは主に環境正義の要素をつよく持つ雇用を強調している。地域的な提案である「南部湾岸地域のGND (Gulf-South GND, GS GND)」とRenew New Englandは、どちらも雇用と公平性を中心としているが、数値目標はない。

広域のRenew New Englandは詳細な資金計画を提示している。具体的な気候・公平性・インフラの目標とそれらを達成するための道筋を示したマサチューセッツ(MA)のGNDから、具体的な実施計画なしに気候変動対策と公平性の向上を求めたカリフォルニア(CA)のGNDにいたるまで、州レベルの提案にはより多様性がある。ニューヨーク州の気候リーダーシップ・コミュニティ保護法(CLCPA)はその中間に位置し、詳細な気候目標を備え、社会問題にも概念的に焦点を当てているが、実施計画ははまだ含まれていない。ボストンのGNDは、法律的にも政治的にも実行可能な道筋を志向しており、明確でユニークなものとなっている。選挙運動の一環として作成されたGND案(サンダースおよびバイデン、ウーの案)は、最も具体的で詳細な内容を含んでいる。

提案の相対的な詳細さを表2に示したが、これはほどの提案が他の提案よりも、客観的に良いか悪いかを意味するものではない。政策が適用される政府のレベル、政策プロセスにおける作成者の役割、ディスカッションの節で述べるその他の考慮事項など、さまざまな要因によって、政策の野心や実現可能性、対象となるセクターへの潜在的な影響とは無関係に、政策の詳細さが決定されている。

4.1. 気候変動緩和と目標

GNDの提案の中でも、気候緩和(排出削減)の具体的な目標をどのように盛り込むかについては大きな違いがある。14の提案のうち11の提案が気候緩和の数値目標を設定しているが、そのうち3つの提案(南部湾岸GND、NextGenerationEU、カリフォルニアGND)は具体的な数値目標を含んでいない(図3)。その他の提案では、2040年までにGHG排出量を正味ゼロにする(H.R.109)、2040年までにカーボン・ニュートラルにする(ボストンGND)、2019年から2030年の間にGHG排出量を50%削減する(カナダGND協定)など、似ているようで異なる排出量目標が含まれている。

サンダースのGNDは、2030年までに電力と輸送に100%再生可能エネルギーを使用するという目標と、2050年までに経済を完全に脱炭

素化するという目標を持ち、経済全体とセクター別の目標の両方を組み合わせている。バイデンプランとTHRIVE Agendaはともに「2035年までに炭素汚染なき電力セクターの実現」を求めており、Renew New Englandの目標には、2030年までに100%炭素を含まない電力消費と、2040年までに炭素を含まない輸送と建物が挙げられている。マサチューセッツGNDは、2035年かそれより早くに100%再生可能エネルギー電力を実現するのに加えて、ネットゼロの建物基準を提案している。

4.2. 労働、教育、労働力育成

労働問題はすべてのGND提案で言及されているが、労働問題がどのように議論されているかは様々であり、弱者や疎外された人々にとっての公平性を改善する機会としてフレーミングされている。グリーン・ジョブと、公正な移行のための職業訓練は、労働に関して最もよく言及されている話題である。労働者の権利はいくつかのGND提案で言及されており、1つの提案では監獄から戻った市民のための雇用が強調されている。雇用創出は、すべてのGND提案で求められている投資の主なメリットであり、分析された14の提案のうち13の提案で明確に言及されている。カナダGND協定は、公平性と気候との間のつながりに明確に焦点を当てた短い声明であり、雇用創出にはっきり言及しない唯一の提案であった。目標の策定と実施計画に関しては、化石燃料経済から再生可能エネルギー経済への公正な移行の一環として、グリーン・ジョブの開発と、再訓練の機会が最も頻りに強調されている。カナダGND協定を除くすべての提案では、脆弱で周縁化されたコミュニティの機会をたかめる方法として、再生可能エネルギー部門での雇用の開発が提案されている。カナダGND協定では、再生可能エネルギー部門での雇用を明示していないが、再生可能経済への移行のためのより広範な投資の結果として、高賃金の仕事を強調している。いくつかのGND (H.R. 109, THRIVE Agenda, Biden Plan, Sanders GND, Renew New England, CLCPA, GS GND, California GND, A People's Orientation to a Regenerative Economy, GND for Boston)は、労働者の権利をさらに掘り下げ、透明で公正な賃金のための政策をサポートしている。南部湾岸GNDでは特に、地元へ復帰した人々の雇用機会を優先している。

すべての提案において、教育は他のトピックに比べてあまり詳しく言及されておらず、ほとんどの場合(14件の提案のうち11件)、労働力と人材開発の議論の中で、サブセクションとして言及されているにすぎない。教育問題が取り上げられる場合は、職業訓練や労働力開発の観点から議論されることが多く、他の労働問題と同様に、アクセスの公平性という大きな問題の中に組み込まれている。

表1 比較検討されるGNDフレームワーク提案を、地理的範囲にもとづき整理したもの

| 超国家・複数国 | 先住民 | 連邦 | 広域 | 州 | 自治体 |
|-----------------------|---|--|------------------------|--|--------------------------|
| NextGenerationEU [18] | 再生可能な経済への人々の方向付け(A People's Orientation to a Regenerative Economy) [45] | カナダのグリーン・ニューディールに関する協定(カナダGND協定) [46] | Renew New England [47] | 気候リーダーシップ・コミュニティ保護法(Climate Leadership and Community Protection Act, CLCPA) [48] | ボストンGND・ジャストリカバリー計画 [49] |
| | The Red Deal [50] | H.R.109 (米国) [9] | 南部湾岸地域のGND [51] | カリフォルニアGND [52]. マサチューセッツGND [54] | |
| | | THRIVE Agenda (米国) [53] | | | |
| | | サンダースGND (US) [24] バイデンプラン (US) [55]。 | | | |

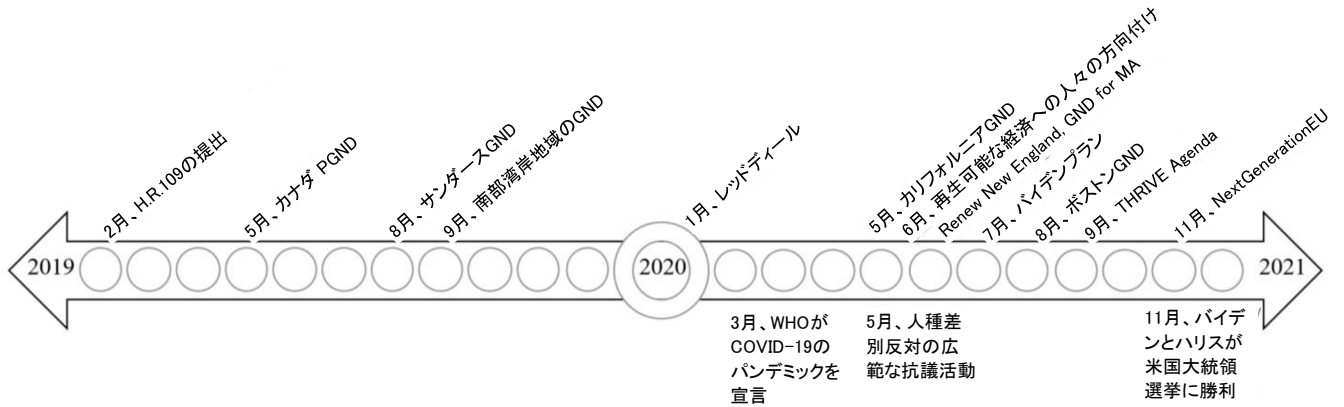


図2. 今回の比較検討の対象となった14種類のGND的提案の時系列。2019年2月に国家レベルのGND提案H.R.109が導入された後、他の提案が登場した。2020年春のCOVID-19の発症とBlack Lives Matterの抗議活動の復活の後に、数多くの提案が集中的に発表された。時間軸の上にはGND政策案を、下には関連する国際的な出来事を示した。

表2 GND提案の目標と計画の詳細さのレベル。

| 提案 Proposal | 気候・エネルギー Climate and Energy | 雇用とインフラ Jobs and Infrastructure | 公平性 Equity |
|--|--------------------------------|------------------------------------|---------------|
| NextGenerationEU | ■ | ■ | ■ |
| A People's Orientation to a Regenerative Economy | ■ | ■ | ■ |
| The Red Deal | ■ | ■ | ■ |
| Canada's Pact for a Green New Deal | ■ | ■ | ■ |
| H.R. 109 (US) | ■ | ■ | ■ |
| THRIVE Agenda (US) | ■ | ■ | ■ |
| Sanders GND (US) | ■ | ■ | ■ |
| The Biden Plan (US) | ■ | ■ | ■ |
| Renew New England | ■ | ■ | ■ |
| Gulf South for a GND | ■ | ■ | ■ |
| Climate Leadership and Community Protection Act | ■ | ■ | ■ |
| California GND | ■ | ■ | ■ |
| GND for MA | ■ | ■ | ■ |
| Planning for a Boston GND & Just Recovery | ■ | ■ | ■ |

Key

- ・ 目標や計画は特になし
- ・ 何らかの目標と不明瞭な計画があるが、いかにしてその目標を達成するかについては詳細不明
- ・ 目標や計画について言及があるが、あまり詳細ではない
- ・ 詳細な目標とそれを達成するための特定の計画がある

4.3. インフラ

インフラ投資は、分析したほとんどのGND提案の、もう一つの中心テーマである。インフラ投資の目標を明確に設定している11の提案の中では、これは排出量を削減し、クリーンエネルギーの普及率を高めるために、既存の物的インフラをアップグレードする機会として、あるいは雇用を創出する機会として正当化されている(図4)。

この2つの枠組みは排他的なものではなく、多くの場合、両方が一体化している。最も詳細なインフラ関連の提案は、選挙に立候補した政治家が作成したGNDにある。ボストンGND、バイデンプラン、サンダースGND、そしてマサチューセッツGNDである。この4つの提案は、具体的なインフラ(住宅、交通、金融、レジリエンス関連)への投資を、雇用創出に結びつけている。



図3. GND提案に含まれる2050年までの具体的な気候目標の違い。レビューされたGNDのほとんどは、経済全体の排出量を1990年のレベルと比較して最大100%削減することを提案している。また、電力部門の低炭素化や脱炭素化もしばしば目標とされる。

Renew New England、THRIVE Agenda、H.R.109、CLCPAなどの他の提案では、インフラへの投資が排出削減目標を達成するための機会となっている。それは再生可能エネルギーや住宅、交通、農業などの既存のインフラを更新して、再生可能エネルギーを取り入れ、サービスの提供を改善することであるが、雇用とは明確に関連づけられていない。

4.4. 健康

医療機関へのアクセスや健康上の成果など、健康に関しては、気候変動が人間の健康に及ぼす悪影響として、14のGND型政策すべて

で明確に言及されている。健康は異常な猛暑や、異常気象時の医療へのアクセスという観点から、最前線のコミュニティにとって優先されるものである。健康はまた、14の提案のうち8つの提案(THRIVE Agenda、GND for Boston、Renew New England、A People's Orientation to a Regenerative Economy、Red Deal、GS GND、Sanders GND、H.R.109)では食糧問題に関連付けて、そして7つの提案(H.R.109、CLCPA、Sanders GND、California GND、A People's Orientation to a Regenerative Economy、GND for MA、THRIVE Agenda)では従業員保護の要素として使われている。提案の大部分はCOVID-19の発生後に発表されたものであり、それ以外の提案のいくつかは、国民皆保険

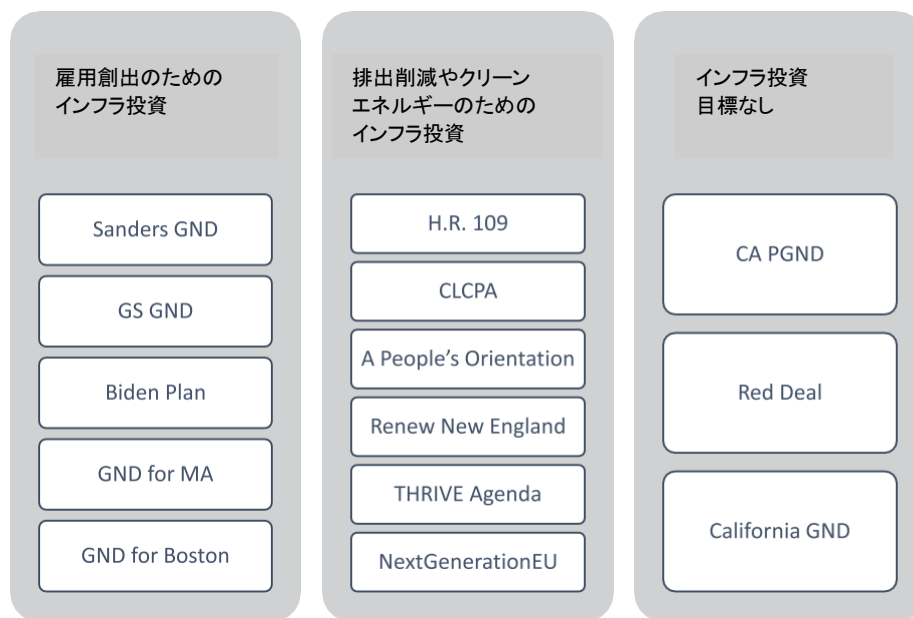


図4. GND諸提案におけるインフラの利益に関する主なフレーミングの違い。いくつかの提案は雇用創出や排出削減に焦点を当てているが、3つの提案はインフラの利益を明確に詳述していない。

制度の推進者によって発表されたものである(H.R.109、Sanders GND、Red Dealを含む)。そのため、健康への配慮がしばしば高いレベルで盛り込まれているのは当然のことである。医療や健康に関する具体的な目標は、14の提案のうち3つの提案で明確に示されている。サンダースGNDにはメディケア・フォー・オールによる医療が含まれ、NextGenerationEUでは短期的なCOVID-19への対応だけでなく、長期的に持続可能で健康的な環境を実現するためのEU4Healthが示されている。Renew New Englandには、コミュニティ医療センターを建設し、医療従事者の公的教育を拡充し、地域のユニバーサル・ヘルスケアを実現するための実施計画が含まれている。COVID-19によって医療制度上の欠陥が明らかにされことにより、これらのGND政策案において、医療投資が優先されるようになったと考えられる。

4.5. 公平性

ほぼすべてのGND提案では、序文の中でスペースをさいて、気候や雇用への投資に関連する、昔からの環境的・経済的・社会的公正に関する研究に言及している。H.R.109や、ポストンGND、バイデンプラン、Renew New England、THRIVE Agenda、マサチューセッツのGNDなどの多くの提案では、環境の質が悪く、まっとうな仕事へのアクセスが少ない地域で、歴史的に疎外されてきた最前線のコミュニティを対象に、インフラや雇用への投資を通じて、環境正義と公平性の問題に取り組むための計画を示している(表3)。

どのようにして経済的公平性を達成するかは、GNDの諸提案の中で、さまざまな形で表現されている。いくつかは直接的な賠償を求めているが、他のものは最前線コミュニティや、環境正義が問題となるコミュニティに対する、間接的な投資を求めている。過去の加害に対する賠償は、「再生可能な経済への人々の方向付け」と「南部湾岸GND」においてそれぞれ、汚染者に対する罰金の再投資と、土地の返還として明確に提案されている。検討されたほとんどのGNDフレームワーク(14のうち9つ)では、不利な立場に置かれたコミュニティへの集中投資と、公正な移行を優先している。賠償や、選択的かつ公平な投資に言及していない提案は4つであった。

5. ディスカッション

この分析は、GND的な政策提案の多様性を明らかにしている。これらのGND的な政策は、起源や、気候・経済・衡平性への配慮、そして実施戦略に関して、大きく異なっている。内容だけを検討する場合と異なり、これらの文脈的要素を考慮することによって、GND提案が生まれた条件や、その対象範囲、そしてそれらを支えるステークホルダーに関する洞察が得られる。気候変動の影響への注目や、COVID-19パンデミックの社会的影響と政府対応、米国において人種的暴力が繰り返されること、そして各GND提案を導入する様々な勢力の政治的目的が合流することによって、政策の窓が開かれ、野心的なGND提案でさえも、正当な気候政策の一形態となる機運が生じたことを、この分析は示している。

5.1. GND的な政策提言の出現

ここで検討された各GND提案の発展を、完全に記述することは本稿の範囲外であるが、これらの政策の誕生に関しては、いくつかの明白な傾向が確認できる。これらのGND提案は、2種類のアクターによって導入されている。ここで検討されたGNDの大半は、政策立案者や選挙候補者によって導入されており(14のうち8つ)、残り(14のうち6つ)は、先住民の主権や、気候変動、環境正義、労働問題などの問題に取り組んでいる活動家グループやその連合体によって発表されている。気候変動が中心的な焦点となる選挙の前後に、革新的な有権者を集めるために、GND提案を明確化する野心的な政策立案者もいるが、これらの提案のすべての背後にあるモメンタムは、複数の政策の窓を利用した草の根団体によってつくられたものである[56]。2018年のIPCCの1.5°C特別報告書が大きく報道されたことで、地球温暖化について、既存の気候変動対策の不十分さに世間の注目が集まり、H.R.109の策定・発表や、活動家コミュニティにおけるグリーン・ニューディールに関する議論につながった。COVID-19と人種的不正義が交差した2020年の危機は、動員力の強化と、同盟関係を越えた支援、そしてGNDのような提案のための政治的意志に貢献した。

表3 GND政策案における経済的公平性のフレーミング

| 経済を通じた公平性を示したものの | 賠償について議論していないもの | 具体的な投資対象を提案したものの | 賠償を明示的に提案したものの |
|--|---|---|-----------------------------------|
| NextGenerationEU | | 公正な移行基金の約束 | |
| A People's Orientation to a Regenerative Economy | | 先住民コミュニティに対する公正な移行のための投資と、地域投資に対する黒人共同組合の尊重 | 汚染に対する罰金を賠償として、環境正義コミュニティなどに再投資する |
| The Red Deal | ダイベストされた資金をコミュニティに再投資することは重視しているが、賠償や選択的投資は議論されていない | | |
| Canada's Pact for a Green New Deal | 投資に関してはコミュニティを優先していない | | |
| H.R. 109 (US) | | 教育・訓練に対する投資や、最前線コミュニティの雇用創出と経済開発 | |
| THRIVE Agenda (US) | | 投資の40%を、阻害されたコミュニティの経済的機会と環境改善に振りむける | |
| Sanders GND (US) | | 最前線のコミュニティのために、400億ドルの気候正義レジリエンス基金 | |
| The Biden Plan (US) | | 歴史的に不公正に対処し、経済的機会をもたらす意味もこめて、不利な立場に置かれたコミュニティのために、クリーンエネルギーや交通、安価な住宅、職業訓練、汚染削減、水質浄化資金の40%を提供。 | |
| Renew New England | 賠償に関する議論はないが、グリーン銀行の投資に関しては、最前線コミュニティに決定権 | | |
| Gulf South for a GND | | | 土地の回復を明記 |
| Climate Leadership and Community Protection Act | | 不利な立場におかれたコミュニティに公共投資を優先的に割り当てる | |
| California GND | | 過去の過小投資や過剰な負担に直面するコミュニティに投資を集中する | |

| 経済を通じた公平性を示したものの | 賠償について議論していないもの | 具体的な投資対象を提案したものの | 賠償を明示的に提案したものの |
|---|-----------------|--|----------------|
| GND for MA | | カーボン・プライシングの収入を最前線・環境正義コミュニティのグリーンエネルギーに投資 | |
| Planning for a Boston GND & Just Recovery | | 政治的に無視されてきたコミュニティに、公共調達や契約を優先する | |

5.1.1. COVID-19の影響

これらの政策案を比較する際の、もう一つのポイントは、COVID-19パンデミックの影響である。このパンデミックが気候政策に与える直接的な影響は様々であるが、米国連邦政府が迅速かつ巨額の投資を行い、CARES法で労働者や医療システムを支援したことは、社会や健康の危機に対処するために、必要時に迅速に政府資金が活用できることを示した。社会行動に関しては、パンデミックによって引き起こされたライフスタイルの急激な変化は、以前は不可欠と考えられていた高排出量の活動の多くが、気候変動に対処するために必要な革命的規模で、置き換えが可能であることを示した[57]。例えば、通勤や会議のための移動は、多くの人にとって、バーチャルなビデオ会議で置き換えられている[22]。GND提案に対しても、パンデミックは政策起業家にとっての機会の窓となった。気候に焦点を当てた唱道団体(advocacy groups)や政策立案者は、経済的にも社会的にもパンデミックから「より良く再建する(build back better)」べきだという復興の物語を手にし、短期(パンデミック、雇用)と長期(気候変動、不平等)の2つのスケールで、これらの目標を達成するための計画を提示した。比較検討された14個のGNDのうち、9つはCOVID-19が2020年3月にWHOによってパンデミックとして特徴づけられた後に、導入または更新されたものである。THRIVE Agenda、「ボストンのGNDと公正な回復のための計画」、マサチューセッツ州のGND、Renew New England、バイデンプラン、レッドディール、カリフォルニア州のGND、「再生可能な経済への人々の方向付け」などである。パンデミックは経済と雇用の危機を引き起こし、特に女性や非白人、低賃金、低学歴の従業員にとっての危機となった[58]。したがって、COVID後のGND提案はこの政策の窓を利用し、化石燃料経済ではなく再生可能経済に基づく、より公平な労働力を実現するための、目標と道筋を示した。

5.2. 公平性とGNDの経済的論拠

国際的な健康危機のみならず、米国で警察による黒人殺害事件が多発したことを受けて、2020年には制度的不平等や人種的暴力に対する社会的関心が高まった[59]。このような意識の高まりは、より広範な環境的不正義の問題にも目を向けさせている。化石燃料と気候変動がもたらす健康への悪影響の不公平性は、住宅政策や土地利用計画、区画整理における周縁化の遺産が原因であり、有色人種コミュニティや低所得者コミュニティは、多くの場合、化石燃料源からの汚染の影響を受けている[30]。

このように、経済上・健康上の成果における現在の格差は、化石燃料経済と表裏一体の関係にあり、GND政策案の多くはこの観点が組み込まれている。伝統的な気候政策におけるGHG排出量削減という狭い視点をはなれ、GND政策は、投資不足のコミュニティの健康を守るために、地域の環境汚染に対処することが重要だと説いているのである。

GND政策案はまた、就業機会を提供し、生活の質を向上させ、気候変動に対処する機会として、クリーンエネルギーや自然回復、気候災害適応に従事する労働力の開発を支持している[6,55]。グリーンインフラへの投資を通じて良質な雇用を創出することは、H.R.109で示されたように[9]、社会的な回復力を構築し、特に脆弱な地域や最前線のコミュニティにおける経済的安全を保障する。女性(とくに有色人種の女性)は、パンデミックの間に仕事を失ったり離職したりするリスクが高いという発見に関して、GND政策案は、経済上・社会上・健康上の不平等を維持・深化させるインフラを今後も定着させるのではなく、人々やインフラへの投資を奨励することによって、全体的な公平性を育むことができるとする[60]。

これらの政策案は、気候変動対策への投資には、社会正義や雇用創出の可能性を超える価値があると主張する。気候変動による経済コストや、環境コスト、人間の罹患率や死亡率のコストは、気候変動対策の投資コストと比較しても莫大であると論じている(図5参照) [7,61]。これらの提案は、米国だけでも不平等のコストが最大で1.5兆米ドルに達するという理解に基づいている[62]。連邦政府のGNDに反対する人たちは、最大93兆ドルのコストを見積もっているが、気候変動への不作為による環境コストは、70年以内に、一人当たりのGDPの14%にも達すると見積もられている。2019年でいえば年間3兆ドルに達するとしている[61]。気候変動対策は、きわめて野心的な行動への投資であっても、投資収益率がプラスになることが広く知られているのである[63]。

5.3. 気候目標

気候緩和の目標には、様々な表現があるが、それぞれが独自の意味を持っている。ネット・ゼロ・カーボンやカーボン・ニュートラルといった目標は、炭素排出が続いても何らかの除去技術に相殺すればよいことを意味し、ゼロカーボン排出目標は、GHGを排出する活動を経済全体で一切認めないものである。他にも、カーボンフリー電力や再生可能電力、ゼロカーボン運輸など、セクターレベルでの目標も存在する。

H.R.109や、ボストンGND計画、CLCPA、サンダースGND、バイデンプラン、NextGenerationEU、カナダGND協定など、いくつかのGND提案は、これと同等か、それ以上の目標を掲げている。これらはすべて、2018年にIPCCが提示したレベル以上の、ゼロエミッション目標ないしは排出削減目標を掲げているのである(図3参照)。

THRIVE Agendaやバイデンプランではそれぞれ、2035年ないしは2030年までにカーボンフリー電力を実現するとし、ボストンGNDやRenew New England、マサチューセッツ州GNDではそれぞれ、2030年ないしは2035年までに100%再生可能な電力を実現するという目標を掲げたが、電力部門は2018年の米国のGHG総排出量の27%を占めていたため、実際にはGHG総排出量の27%を削減するという目標となる。これは、同時期までに世界レベルで2010年の総排出量の45%を達成するために必要な目標を下回っている。一方、経済全体で再生可能エネルギーを普及させることは、GHG排出量を大幅に削減する。2017年のマサチューセッツでは、エネルギーからの炭素総排出量は、GHG排出量7300万トンのうち6820万トンに占めていた[64]。したがって、2035年までにマサチューセッツ全体で100%再生可能エネルギーを実現するGNDは、州のGHG排出量の最大93%を削減することにつながる。

1.5Cを超える気候変動の影響に関する2018年のIPCC報告書の発表では、現状維持では、2030年から2052年の間に地球温暖化が1.5°Cに達し、健康や生活、食料安全保障、水の供給、人間の安全保障、そして経済成長に壊滅的なダメージを与えることになるが、それは2°C上昇の場合に比べれば、はるかに被害が少ないことが強調されている[25]。2030年に1.5°Cを突破しないためには、世界のGHG排出量を2030年までに2010年比で45%削減し、2050年頃にはネット・ゼロ・エミッションを達成する必要があるとしている。ネット・ゼロ・エミッションとは、どのような基準でも排出量が正味でゼロになることを意味するが、2010年のレベルと比較して45%の削減というのは、他の多くの気候変動目標が1990年のレベルを基準に設定されている中で、混乱を招く恐れがある。

GND提案は、特に米国では最も広範で強烈的な気候政策として広められている。だが、本稿で検討した、理想主義的ともいえるいくつかのGND政策案でさえ、地球温暖化を壊滅的なレベル以下に抑えるためにIPCCが推奨している、GHG排出削減の水準に足していないことは注目に値する。IPCCの提案は、地球規模のGHG排出を対象としており、これらのGND提案の焦点となっている国や地域の排出が対象ではない。米国やEU、カナダは、総排出量でも、一人当たりあたりでも、主要な炭素排出国であり、地球規模の排出削減目標を達成するために、他の国々よりも、国や地域レベルでより大きな責任を負っていることに注目すべきである[65]。

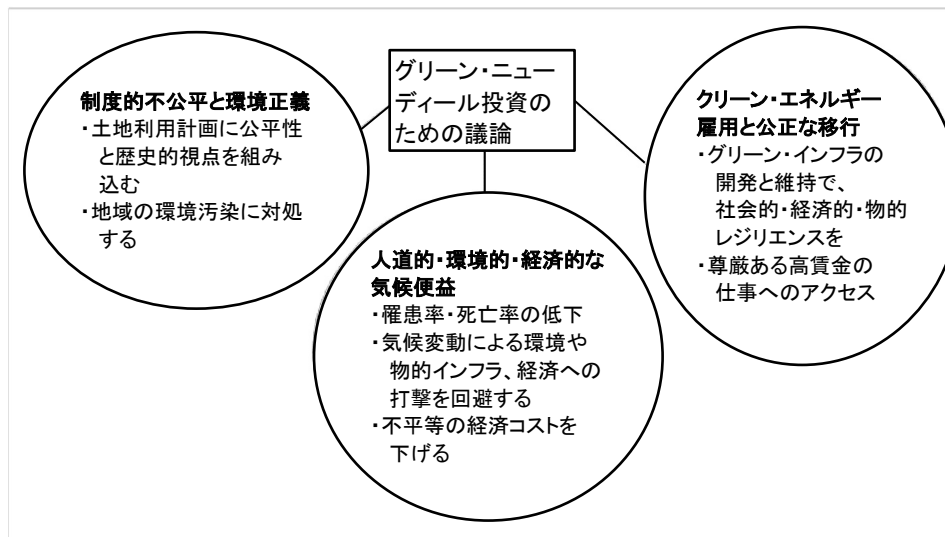


図5. GND投資の3つの主な論点の概要: システム的な平等と環境正義の影響、クリーンエネルギーによる雇用と公正な移行の支援、人間・環境・経済の回復力向上につながる気候変動の影響の軽減。

5.2. 実施

実施のための戦略は、比較検討されたGND型政策案によって大きく異なる。実施計画には、GNDの政策目標を実現するための財政的な道筋を決定すること、これらの目標を達成するために必要な行動を正当化するために、特定の政策のための法的・政治的な基盤について戦略を立てることが含まれる。例えば、ボストン市議会議員のMichelle Wu氏(2021年の市長選に出馬)が策定した、「公正な回復のためのボストンGND提案」は、市全体のカーボン・ニュートラルのためのハイレベルな目標を設定しただけでなく、ネット・ゼロ・カーボンの建物を要求するなど、市レベルで実施すべきアクションを具体化し、市の政策を支援する政策環境をつくりだすために、州や地域レベルでの政策アドボカシー目標を設定している。

詳細な実施計画を提供するという点では、もう一方の端にあるのがカナダGND協定で、3ページのマニフェストとして、実施への道筋を伴わない大まかな気候目標と社会的目標を示している。ほとんどのGND提案は、この2つの例の中間に位置している。

GND型政策案の中には、明確に定義された価値観に基づいて、大まかな社会的な質的目標を掲げているものや、時には数値目標を示しているものもあるが、政策の道筋や実現方法は明示されていない。注目すべきは、この記事を書いている時点で実施されている、CLCPAとNextGenerationEUという2つのGND提案である。CLCPAでは、実施だけでなく具体的な目標の策定までを、州政府機関のスタッフや、企業経営者、活動家たちによって構成されるワーキンググループに委ねるといふ、独自のアプローチをとっている。NextGenerationEUも同様に、大まかな目標とともに、それぞれの部門や地域の目標達成と評価のための具体的な計画を、策定するタイムテーブルを示している。

なぜ、これらのGND政策案には、詳細や計画にこれほどの差異が見られるのだろうか？ 差異の原因としては、いくつかの要因がある。まず、選挙で選ばれた政治家や政策立案者が提案したGNDは、その具体性のレベルが管轄のレベルに関係している。市政府の代表者は市民と対話し、気候政策の「最前線」で働き、より高いレベルの政府からの資金援助を受けている。それに対して、連邦レベルの政策立案者は、後で詳細を決定するような、新たなアジェンダを設定しているのかもしれない。同様に、唱道団体は、南部湾岸GNDやカナダGND協定のように、詳細は後回しにして、政策立案者によるアジェンダ設定を促すために、価値観や大まかな目標を設定することに関心があるのであろう。しかし全てがそうとは限らず、唱道団体の中には専門的な知識を持っており、「再生可能な経済への人々の方向付け」のような、単なるビジョンではなく、実施に移すための政策を策定する力量をもったものもある。これとは別に、レッドディールは先住民の革命的な文書として、独立の承認を求めており、提案書に記載されているビジョンは「米国の植民地州の範囲を超えた行動を求めるもの」であるため、政策の道筋を記述していない[50]。活動家や地方自治体とは対照的に、州や連邦政府、国際機関の政策立案者は、じかに政策を実施する立場にないことが多い。実施は、エージェンシーやコンサルタント、パートナー組織、あるいは地域レベルの政府が責任を負うことになる。

管轄区域のほかには、計画がどのように使用されることを意図しているかによって、その深さと詳細さが違ってくる。アジェンダ設定と政策立案は別である。GND政策案が主に活動家によって作られたか、政策立案者によって策定されたかによって、アジェンダ設定か政策提案かに違いが出てくるのである。政策立案者によって提案されたGND型政策案の中では、選挙候補者によって作成された提案が、最も詳細な実施計画を示している。政治家が提案したGND型政策案は、連邦

レベルではバイデンプランやサンダースGNDが、政党のプログラムとして実施計画が充実しているのに対し、現職の政治家が提案したGNDやNextGenerationEUは、規制機関に実施計画の策定を指示する一般的なビジョンを示すにすぎない。州レベルでは、ニューヨークとカリフォルニアが大まかな目標を設定して実施責任を他に委ねているのに対し、マサチューセッツのGNDは州議会の選挙候補者によって作成され、大まかな環境と正義の目標を達成するための、具体的な政策ステップを提案している。検討対象となった唯一の地方自治体の提案は「公正な回復のためのボストンGND提案」であるが、これは市長選の候補者によって提案されたものであり、非常に焦点を絞った道筋と、実施のための具体的な詳細が特徴である。ニューヨークやボルダー、シアトルなど、他の都市のGND型の気候政策を研究したケーススタディでは、具体的な目標が示されているが、それを達成するための道筋はまだ開発途上であるという[66]。これは、候補者による政策案と、現職の政策立案者が提案する政策案の、本質的な違いを反映しているのかもしれない。また、地方自治体レベルの政策では、特に公平性と民主主義の原則に基づいた政策にとつては、幅広いステークホルダーの関与とフィードバックの重要性が反映されているのかもしれない。

6. 結論

GND型の政策案は、気候変動対策を促進し、経済的機会を創出し、社会的公正を推進するという、3つの共通の目標を共有している。この多面的なアプローチは、気候変動の損害やコストをうまく最小化し、より公平で公正で豊かな社会に向かって進むために、環境的な変革とならんで社会的・経済的な変革の必要性を認識している[25]。その可能性と人気にもかかわらず、GNDは依然として議論を呼ぶ名称である。このことはバイデンが大統領選挙で掲げた気候計画に関して、GNDから意図的に距離をおいたことでも明らかである。2021年半ばには、バイデンとハリスの新政権がGNDフレームワークの中核要素を取り上げ発展させてゆく中でも、連邦レベルでGNDが明確に支持されているとはまでは言えない[67]。しかし、GNDに対する躊躇が見られるものの、バイデン政権の気候政策アプローチは、視野の狭いコスト志向の効率性重視の経済的アプローチではなく、再生可能エネルギーの革新を社会正義や最前線コミュニティへの投資と結びつけるものである。つまり、より統合的なアプローチへと移行する、気候政策フレームワークの新たな波の一部と見受けられる。バイデン＝ハリス政権が、気候・エネルギー投資やエネルギー関連の職業訓練を、COVID復興法とインフラ投資法に組み入れたことは、GND型政策の優先事項を、人々やコミュニティへの公共投資を含む他の広範な政策に、結びつける戦略的な可能性を例示しているのである。

この分析に基づいて、GND型政策の進化と発展に関する今後の研究では、さらなる政策案を、とりわけ米国や世界各地で出現している自治体レベルの提案を、調査することができよう。パンデミック復興投資と、GND型の投資との統合に関して、更なる研究を行うことも価値があるだろう。その他のインパクトのある今後の研究としては、すでに制定されたGND型提案の実施と、その結果の評価が含まれるであろう。

H.R.109やTHRIVE Agenda、その他の多くのGND型政策案の未来がどうなるかは分からないが、14個のGND型政策案に関する本稿のテキスト分析は、GNDがすでに世界の国々の様々なレベルの政府において、気候政策に消すことのできない刻印を残したことを見いだした。GND型政策案の中には、政策立案者によって推進されていないものや、唱道団体による最初の提案からほとんど前に進んでいないものもあるが、NextGenerationEUやニューヨークのCLCPA、そしてバイデンの気候アジェンダが法制化されたことは、気候変動の経済的・

社会的・環境的側面に同時に対処する政策を求める機運が高まっていることを示している。

GNDフレームワークは、2020年初頭にCOVID-19のパンデミックが始まる前に開発され、若者たちのサンライズ運動や、最年少の議員であるアレクサンドリア・オカシオ＝コルテスからの強い支持を得て、初めて提案された[2]。気候激変はパンデミックの前からすでに深刻であったが、大規模な公共投資やGND型の政策を求める声は、パンデミックの壊滅的な経済的影響を受けて再燃し、2021年にはバイデン政権が、2021年アメリカ雇用計画や、2022年連邦予算計画、2021年インフラ投資・雇用法をつうじて、気候インフラへの徹底的な投資を呼びかけたことで具体化された[68-70]。また、社会的・環境的不正義に対する意識の高まりや、世界中で頻発する気候災害への懸念も、気候危機のあらゆる側面に対処する新時代の統合的気候政策を求める機運を高めている。政治と経済の状況は2020年に大きく変化し、経済全体の革新的政策のために、新たな機会の窓をもたらした。GND型の政策案が新たに提起されるにつれて、危機の時期に大規模な公共投資を行うことを唱道することが、ありうべき政策の道筋として、正当性を獲得したことは明らかである。

各著者の貢献度

ADBは、分析の構想、設計、データの解釈を行い、原稿執筆を主導しました。ADBとGL、LM、YPは、データの収集と分析を行いました。JCSは、プロジェクトを開始し、戦略的な指示を出し、原稿執筆に貢献し、出版のための資金援助を得ました。全著者が最終論文を確認し、承認しました。

利害競合に関する宣言

著者は、本論文で報告された研究に影響を与えられるような、資金的利害や個人的関係がないことを表明します。

謝辞

この論文は、2020年秋にボストンのCenter for Economic Democracyと提携して行われた、ノースイースタン大学のクラスプロジェクトから生まれたものです。著者たちは、この研究の概念化において、Alex Papali氏とLibbie Zhang Cohn氏の戦略的な貢献に感謝しています。また、ノースイースタン大学社会科学・人文学部の世代間研究チーム・プログラムからの資金提供にも感謝しています。最後になりましたが、3名の匿名の査読者の方々からは、洞察に満ちたコメントをいただき、本論文を大きく改善することができました。

References

- [1] R. Gillard, et al., Transformational responses to climate change: beyond a systems perspective of social change in mitigation and adaptation, *Wiley Interdiscip. Rev. Clim. Change* 7 (2016) 251–265.
- [2] J.C. Stephens, *Diversifying Power. Why We Need Antiracist, Feminist Leadership on Climate and Energy*, Island Press, 2020.
- [3] K. Aronoff, A. Battistoni, D.A. Cohen, T. Riofrancos, *A Planet to Win: Why We Need A Green New Deal*, Verso, London, 2019.
- [4] D. White, *Just Transitions/Design for Transitions: Preliminary Notes on a Design Politics for a Green New Deal*, *Capital. Nat. Social.* 31 (2) (2020) 20–39.
- [5] D. Roberts, *The case against incrementalism on climate policy in*, *Vox* (2019).
- [6] A. Martin, B. Forward, *An Interview with Dr. Atyia Martin about Equity, Resilience and Climate Change*, E. Peiffer, Editor. *Next50* (2019).
- [7] Center for American Progress, *The Cost of Inaction is Far Greater than the Cost of Action*, *Energy Environ.* (2009).
- [8] A. Gustafson, S.A. Rosenthal, M.T. Ballew, M.H. Goldberg, P. Bergquist, J. E. Kotcher, E.W. Maibach, A. Leiserowitz, *The development of partisan polarization over the Green New Deal*, *Nat. Clim. Change* 9 (12) (2019) 940–944.
- [9] *Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal*, 2019, 116th Congress. *A.D. Boyle et al. Energy Research & Social Science* 81 (2021) 10225912
- [10] P.V. Fishback, M.R. Haines, S. Kantor, *Births, Deaths, and New Deal Relief During the Great Depression*, *Rev. Econ. Stat.* 89 (1) (2007) 1–14.
- [11] J. Cassidy, *The Good News About a Green New Deal*, *The New Yorker* (2019).
- [12] Grantham Research Institute, *Climate Change Laws of the World Database*.
- [13] R. Galvin, N. Healy, *The Green New Deal in the United States: What it is and how to pay for it*, *Energy Res. Social Sci.* 67 (2020).
- [14] Nersisyan, Y. and L.R. Wray, *How to pay for the Green New Deal*. Working Paper. Vol. 931, 2019, Annandale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute of Bard College.
- [15] Hockett, R.C., *Financing the Green New Deal: A Plan of Action and Renewal*, 2020: Springer Nature.
- [16] J. Brecher, *No Worker Left Behind: Protecting Workers and Communities in the Green New Deal*, *New Labor Forum* 29 (2) (2020) 68–76.
- [17] Osaka, S., *Why Biden’s climate agenda might be very, very ‘quiet’*, in *Grist*, 2021.
- [18] European Commission, *NextGenerationEU*, 2020.
- [19] J. Meckling, B.B. Allan, *The evolution of ideas in global climate policy*, *Nat. Clim. Change* 10 (5) (2020) 434–438.
- [20] Stephens, J.C., *Beyond Climate Isolationism: A Necessary Shift for Climate Justice*. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, forthcoming 2021.
- [21] D. Brown, J. Bozuwa, *Renewable Energy is Preventative Medicine*, *The Next System Project* (2017).
- [22] N. Klein, *On Fire: The (Burning) Case for a Green New Deal*, Simon and Schuster, New York, 2019.
- [23] J. Rifkin, *The Green New Deal: Why the Fossil Fuel Civilization will Collapse by 2028*, St. Martin’s Press, New York, 2019.
- [24] Sanders, B. *The Green New Deal*. 2019 August; Available from: <https://berniesanders.com/>.
- [25] IPCC Summary for Policymakers, in *Global warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels* World Meteorological Organization 2018 Geneva, Switzerland.
- [26] K Riahi, D. P van Vuuren, E Kriegler, et al., *The shared socioeconomic pathways and their energy, land use, and greenhouse gas emissions implications: an overview*, *Global Environ. Change* 42 (2017) 153–168.
- [27] R Pollin, *Degrowth versus Green New Deal: Response to Juliet Schor and Andrew Jorgenson*, *Rev. Rad. Political Econ.* 51 (2) (2019) 330–332.
- [28] J. Monast, *The Ends and Means of Decarbonization*, *Environ. Law* 50 (1) (2020) 21–43.
- [29] M.-L. Moore, et al., *Studying the complexity of change: toward an analytical framework for understanding deliberate social-ecological transformations*, *Ecol. Soc.* 19 (4) (2014).
- [30] R.D. Bullard, G.S. Johnson, *Environmentalism and Public Policy: Environmental Justice: Grassroots Activism and Its Impact on Public Policy Decision Making*, *J. Social Issues* 56 (3) (2000) 555–578.
- [31] J.R. Hathaway, *Climate Change, the Intersectional Imperative, and the Opportunity of the Green New Deal*, *Environ. Commun.* 14 (1) (2020) 13–22.
- [32] S. Huq, H. Reid, M. Konate, et al., *Mainstreaming adaptation to climate change in Least Developed Countries (LDCs)*, *Clim. Policy* 4 (1) (2004) 25–43.
- [33] K.E.H. Jenkins, et al., *Towards impactful energy justice research: Transforming the power of academic engagement*, *Energy Res. Social Sci.* 67 (2020) 101510.
- [34] T.G. Reames, *Targeting energy justice: Exploring spatial, racial/ethnic and socioeconomic disparities in urban residential heating energy efficiency*, *Energy Policy* 97 (2016) 549–558.
- [35] S. Baker, *Mexican Energy Reform, Climate Change, and Energy Justice in Indigenous Communities*, *Nat. Resour. J.* 56 (2) (2016) 369–390.
- [36] A.M. Cisneros-Montemayor, K.M. Crosman, Y. Ota, *A green new deal for the oceans must prioritize social justice beyond infrastructure*, *Conserv. Lett.* 13 (5) (2020).
- [37] R. Beitsch, *Democrats see Green New Deal yielding gains despite GOP attacks*, *The Hill* (2020).
- [38] F. FitzRoy, *A Green New Deal: The Economic Benefits of Energy Transition*, *Substantia* 3 (2) (2019) 55–67.
- [39] A.R. Gustafson, Seth; Leiserowitz, Anthony; Maibach, Edward; Kotcher, John; Ballew, Matthew; and Goldberg, Matthew, *The Green New Deal has Strong Bipartisan Support*, 2018.
- [40] J. Bloomfield, F. Steward, *The Politics of the Green New Deal*, *Political Quart.* 91 (4) (2020) 770–779.
- [41] Stephens, J.C., *Diversifying Power*, 2020: Island Press.
- [42] L. Stokes, H. Breetz, *Politics in the U.S. energy transition: Case Studies of solar, wind, biofuels, and electricity policy*, *Energy Policy* 113 (2018) 76–86.

- [43] USA Facts. The \$2 trillion CARES Act, a response to COVID-19, is equivalent to 45% of all 2019 federal spending. 2020 23 September; Available from: <https://usafacts.org/articles/what-will-cares-act-and-other-congressional-coronavirusbills-do-how-big-are-they/>.
- [44] M.L. Small, ‘How many cases do I need?’: On science and the logic of case selection in field-based research, *Ethnography* 10 (1) (2009) 5–38.
- [45] Climate Justice Alliance. A People’s Orientation to a Regenerative Economy, 2020; Available from: <https://climatejusticealliance.org/wp-content/uploads/2020/06/ProtectRepairInvestTransformdoc22x.pdf>.
- [46] Green New Deal Canada. The Pact for a Green New Deal, 2019; Available from: <https://greennewdealcanada.ca/>.
- [47] Renew New England Alliance. Regional Policy Framework, 2020; Available from: <https://www.renewnewenglandalliance.org/policy>.
- [48] New York State Climate Leadership and Community Protection Act (CLCPA), N.Y. E.C. L, Editor, 2019.
- [49] Office of Boston City Councilor Michelle Wu. Planning for a Boston Green New Deal & Just Recovery, 2020; Available from: <https://www.michelleforboston.com/plans/gnd>.
- [50] The Red Nation. The Red Deal, 2020; Available from: <https://therednation.org/>.
- [51] Gulf Coast Center for Law & Policy. Gulf South for a Green New Deal, 2019; Available from: <https://www.gcclp.org/gulf-south-for-a-green-new-deal>.
- [52] California COVID-19 Recovery Deal, 2020.
- [53] Recognizing the duty of the Federal Government to implement an agenda to Transform, Heal, and Renew by Investing in a Vibrant Economy (“THRIVE”), 2020, 116th Congress.
- [54] J.A. Meehan, Available from, Green New Deal for Massachusetts, 2020.
- [55] Biden, J. The Biden Plan for A Clean Energy Revolution and Environmental Justice, 2020; Available from: <https://joebiden.com/climate-plan/>.
- [56] Kingdon, J., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown and Company, 1984.
- [57] C. Bertram, G. Luderer, F. Creutzig, et al., COVID-19-induced low power demand and market forces starkly reduce CO₂ emissions, *Nat. Clim. Change* 11 (3) (2021) 193–196.
- [58] B. Stevenson, The Initial Impact of COVID-19 on Labor Market Outcomes Across Groups and the Potential for Permanent Scarring, *The Hamilton Project Essays No (2020) 2020–2116*.
- [59] D.M. Dave, et al., Black lives matter protests, social distancing, and COVID-19, Vol. 27408, National Bureau of Economic Research Cambridge, MA, 2020.
- [60] S. Baker, Anti-Resilience: A Roadmap for Transformational Justice Within the Energy System, *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review* 54 (2019) 1–48.
- [61] M.E. Khan, et al., Long-Term Macroeconomic Effects of Climate Change: A Cross-Country Analysis. Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo), Working Paper No. 7738 (2019).
- [62] J. Losavio, *What Racism Costs Us All*, International Monetary Fund (2020).
- [63] N Stern. *The economics of climate change: the Stern review*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 2007. <https://www.cambridge.org/core/books/economics-of-climate-change/A1E0BBF2F0ED8E2E4142A9C878052204>.
- [64] Massachusetts Department of Environmental Protection (MassDEP), *Greenhouse Gas Baseline, Inventory, & Projection Appendix C: Massachusetts Annual Greenhouse Gas Emissions Inventory: 1990-2017, with Partial 2018 & 2019 Data*. MassDEP Emissions Inventories, 2020.
- [65] J. Hickel, Quantifying national responsibility for climate breakdown: an equality based attribution approach for carbon dioxide emissions in excess of the planetary boundary, *Lancet* (2020).
- [66] J. Fitzgerald, *Cities on the Front Lines*, The American Prospect, 2019.
- [67] D. Nuccitelli, Biden’s climate executive orders are a mini-Green New Deal, *Yale Climate Connections*. (2021).
- [68] J. Stein, et al., White House unveils \$2 trillion infrastructure and climate plan, setting up giant battle over size and cost of government, *Washington Post*, 2021.
- [69] B. Naylor, B. Sprunt, Biden Proposes \$1.5 Trillion Federal Spending Plan, *npr* (2021).
- [70] *Infrastructure Investment and Jobs Act, 2021*. 117th Congress.