

オバマ政権の環境政策は アメリカをどのように変えるか

倉阪 秀史

千葉大学法経学部教授

1. 環境政策への期待が高いオバマ政権

環境政策に関するオバマ政権への期待は高い。オバマ大統領は、コミュニティ・オーガナイザーとしてのキャリアの中でアスベスト対策などの地域環境対策に関わったことがあり、上院議員時代は、ブッシュ政権下での各種公害規制の緩和に反対してきた経歴を有している。また、彼の2006年の著書『大いなる希望（邦訳 合衆国再生）』において、すでに再生可能エネルギーを開発して雇用を生み出すというアイデアが盛り込まれており、緑のニューディールと呼ばれる政策について早くから認識してきたことがわかる。環境問題についての単著『バランスの中の地球（邦訳 地球の掟）』を刊行するなどの実績をもっていたクリントン政権のアル・ゴア副大統領のように、オバマは環境問題の専門家ではないが、環境政策についての認識は比較的高いことが期待できる。

くらさか ひでふみ

1964年生。東京大学経済学部卒。専門は、環境経済、環境政策論。環境庁勤務、メリーランド大学客員研究員を経て、現職。

主要著書に、『環境政策論 第二版』（信山社、2008年）、『環境と経済を再考する』（ナカニシヤ出版、2006年）、『環境を守るほど経済は発展する』（朝日選書、2002年）などがある。

とくに、オバマ政権の環境政策への期待感が高いのは、第一に、京都議定書から離脱し、さまざまな環境規制を緩和してきたブッシュ政権の路線への反動を挙げることができる。ジョージ・W・ブッシュ前大統領は化石燃料産業を基盤とした大統領であった。ブッシュ一族は石油産業で財を成し、その副大統領のディック・チェイニーは石油関連サービスのハリバートン社のCEOであった。このため、ブッシュ前政権は2001年の就任当初から反環境・反温暖化対策の姿勢を明確に打ち出し、高らかに京都議定書の枠組みからの離脱を宣言したのである。このような路線については、近年、各州や産業界の一部からも疑問の声が上がっていたところである。

第二に、オバマ政権の民主党は議会においても多数派を形成しており、政策の実現可能性が高いことである。アル・ゴア副大統領を擁したクリントン政権は、1993年の政権発足直後、石炭、石油、天然ガス、水力、原子力についてエネルギー量に応じた課税を行う「BTU（英国エネルギー単位）税」の導入を提案したが、上院で民主党の一部が反対に回ったため委員会を通過せず、6月に断念した。さらに、1994年の中間選挙で共和党が圧勝したため、それ以降大胆な対策を打ち出すことができない状況に追い込まれた。このようなクリントン政権と比較すると、民主党が上下院ともに多数を押さえているオバマ政権は、その公約を実現できる政治環境に恵まれている。

2. オバマ=バイデンによる公約の内容

では、大統領選挙に当たって、オバマ大統領・バイデン副大統領のチームが環境政策に関してどのような公約を行ったのかについて振り返ってみよう(Obama=Biden (2008a))。

(1) 気候変動防止政策

まず、気候変動については、地球温暖化は現実人間活動の帰結として起こりつつあるとして、大統領として最優先の課題であると述べている。2050年までに二酸化炭素の排出を1990年比で80%減らすという目標を掲げ、排出権取引によってこれを達成している。また、二酸化炭素の排出を2020年までに1990年のレベルに戻すという中間目標も掲げている。この排出権取引は、すべての排出について排出権を備えることを求めるキャップアンドトレード方式を採用し、すべての排出権を入札によって初期配分することを表明している。入札によって得られる収入は、クリーンエネルギーの開発・採用、エネルギー効率の改善への投資、雇用再編支援や低所得者層のエネルギーコスト負担の軽減などに支出するとされている。

また、クリーンエネルギー経済への転換を図るため、10年間で1,500億ドルをクリーンエネルギー技術開発・人材育成・ベンチャー育成などに投資するとともに、2020年までに二酸化炭素排出を10%削減する燃費基準の設定、2025年までに再生可能エネルギー電力による供給を25%に引き上げる数量規制(RPS:再生可能エネルギー割当目標)の導入、2020年までに連邦政府機関における再生可能エネルギー電力供給を30%に引き上げる目標の設定などを行うことが掲げられている。

さらに、省エネルギーが排出抑制にもっとも即効性がある手法であるとして、以下の7つの省エネ政策を掲げている。第一に、新設と既設の連邦政府機関におけるエネルギー効率の向上である。5年以内に新設は40%以上、既設は25%以上のエネルギー効率

向上の目標を設定するとしている。第二に、建物のエネルギー効率の劇的改善のためのインセンティブの導入である。2030年までにすべての建物をカーボンニュートラルにすること、いち早く省エネ政策を導入する各州・自治体への補助、需要家の省エネが進めば電力会社の利益が増加するフリップインセンティブ制度の導入などが含まれる。第三に、障がい者の若者向けのグリーンジョブ部隊の創設である。これは、家庭や地域の省エネに関する仕事を習得するプログラムである。第四に、再生可能エネルギーを導入し、効率を向上するために必要な配送電網のデジタル化(スマートグリッド)への投資である。第五に、自動車燃費効率基準の強化である。18年以内に燃費を二倍にするとされている。第六に、最新型の自動車開発への投資である。この中には、最新型の効率のよい自動車の購入者への税制優遇も含まれる。第七に、効率のよい地域づくりである。地域交通への補助を行う際にコンパクトな地域作り(スマートグロース)を考慮するとともに、連邦政府が高速鉄道のような公共交通機関の整備を進めることなどが盛り込まれている。

国際的には、気候変動枠組み条約のプロセスに再び建設的に関わるとともに、G8メンバーに、ブラジル、中国、インド、メキシコ、南アフリカを加えた枠組み(グローバルエネルギーフォーラム)を組織し、アメリカがリーダーシップをとってポスト京都議定書の枠組みを作っていくこと、途上国にアメリカの温暖化対策技術を移転すること、森林減少を食い止めるためのインセンティブ作りに取り組むことを掲げている。

(2) 公害防止政策

オバマ政権は、気候変動防止政策に加えて、公害防止政策においても、ブッシュ政権の消極姿勢を転換しようとしている。上院議員時代から、各種環境規制の緩和に反対してきた経歴をもつオバマ大統領は、その姿勢を維持することをまず公約している。

具体的には、大気汚染対策としては、ブッシュ政権下で弱められた大気浄化法の効力を再構築するこ

と、とくに水銀による汚染防止に取り組むことが述べられている。水質浄化対策としては、飲み水に関する基準を再び強化すること、畜産業への規制を強化することなどが掲げられている。

公害防止に関する政策のほか、湿地を保全すること、洋上での石油や天然ガスの採掘を当面行わないこと、五大湖の保全・再生を行うこと、西部における飲料水の確保を行うことなどが述べられている。

(3) 健康なコミュニティ政策

公害防止政策と重なる部分はあるが、公約では、オバマ大統領がコミュニティ・オーガナイザーであったという経歴を生かして、健康なコミュニティづくりというカテゴリーを設けて、コミュニティに関する政策をまとめている。

その中で掲げられている政策には、中国から輸入されるおもちゃなどの鉛汚染の防止、放射能物質による汚染のリスクが生じた場合に地方自治体に情報を提供することを発電事業者に求める規制の導入、土壌汚染地域の再生促進と汚染者による費用負担の強化、低所得者や少数民族のコミュニティが環境汚染にさらされないようにするための「環境上の公正プログラム」の強化、国の基準に則った有機農法を行うための費用の補助、消費者に直販を行う農家への支援などが含まれる。

(4) 自然保護政策

自然保護に関しては、アラスカの野生生物保護区での採掘の抑制など国立公園と国有林の保護、民有地における自然保全を促進するための所有者との協働、違法伐採による輸入品の禁止などを掲げている。

(5) 緑のニューディール政策

オバマ＝バイデンの公約においては、以上のような環境政策は、経済政策や雇用政策、エネルギー政策と密接に結びついている。

経済政策に関する公約 (Obama=Biden (2008b)) の中には、クリーンエネルギー経済に投資することに

よって500万人の「グリーンジョブ」を生み出すことが盛り込まれている。気候変動対策の公約でも述べられているように今後10年間で1,500億ドルを投資して、食料生産と競合しない次世代のバイオ燃料と燃料インフラを促進し、プラグインハイブリッド車の商業化を進め、商業的な規模の再生可能エネルギーを開発し、低排出の石炭プラントを作り、新しいデジタル送電網を始めると述べられている。また、クリーン技術に関する雇用訓練を進めるとともに、再生可能エネルギー部門を急速に発達させ、新規雇用を確保するとしている。

エネルギー政策における公約 (Obama=Biden (2008c)) の中にも、気候変動対策の公約で述べられているものとはほぼ同じ内容の政策が掲げられている。そして、これらを通じて、10年以内に、現在中東やベネズエラから輸入している原油と同じ量を節約することを公約している。

このように、気候変動防止と雇用促進とエネルギー安全保障確保の三者を同時に達成しようとする政策が、オバマ＝バイデンの公約の中核部分を成していたといえる。

3. 新政権の動き

オバマ新大統領は、まず、環境・エネルギー分野の閣僚として、温暖化防止に積極的な人々を任命した。地球温暖化問題などの総合調整を担う大統領補佐官ポストを新設し、元環境保護局 (EPA) 長官であったキャロル・ブラウナー氏を指名した。ブラウナー氏は、クリントン政権下での環境保護局長官であり、長官当時、環境効率を高めることがアメリカの新しいフロンティアであると主張していた人物である。EPA 長官には、リサ・ジャクソン氏が任命された。ジャクソン氏は、EPAに16年間務めた経歴を持ち、ニュージャージー州の環境保護局長を務めていた。エネルギー長官は、ノーベル物理学賞受賞者のスティーブン・チュー氏である。再生可能エネルギーの推進論者である。

オバマ大統領は、2009年1月20日の就任以来、公約の実施に向けて精力的に動いている。大統領は、まず、包括的な景気対策を定めた「アメリカ再生及び再投資法」を成立させ、2月17日に署名した。

この法律は、約8,000億ドルを投じて景気の活性化を図るものであるが、そのうち約1,000億ドルを再生可能エネルギーと省エネルギーに投資することとしている。たとえば、69億ドルを地方政府のエネルギー効率改善計画への支援に、67億ドルを連邦政府機関の建物のエネルギー効率改善に、62億ドルを建物の断熱化推進に、25億ドルを、家庭のエネルギー効率改善に、15億ドルを学校や公的機関のエネルギー効率改善の補助や融資に、5億ドルを熱電併給（コージェネ）のパイロット事業に、3億ドルをエネルギー効率のよい電気製品を購入する消費者への支援に用いるというような内容が含まれている。気候変動コンサルタントICFIのレポートによれば、以上の7つのプロジェクトによる二酸化炭素排出削減効果は年間6,100万トンに上ると試算している（Young (2009)）。この値は、2006年の日本の二酸化炭素排出量の4.79%に相当し、アメリカの二酸化炭素排出量のおおむね1%に当たる数字である。

アメリカ再生及び再投資法には、以上のプロジェクトのほかにも、110億ドルをスマートグリッドへの投資に、80億ドルを再生可能エネルギーへの債務保証事業に、24億ドルを炭素固定貯留（CCS）プロジェクトに、20億ドルを先進的な電池開発への融資に、6億ドルを連邦政府の低公害乗用車導入に、4億ドルを連邦政府の高燃費のバストラックの購入に、3億ドルを低排出のディーゼル車開発に、2億ドルを電気自動車の普及促進に使用するという内容も含まれている。また、5億ドルをグリーンジョブの教育訓練に支出することとされている。これらについては、量的効果が測定できなかったとして前述の試算には含まれていない（Young (2009)）。

2月27日には、バイデン副大統領を座長とする「中産階級家庭に関するタスクフォース」の第一回会合が開催され「グリーンジョブ」をテーマに取り上げて

いる。バイデン副大統領は、その開会演説の中で「グリーンジョブ」を「再生可能エネルギー資源を用い、汚染を減らし、エネルギーと自然資源を保全する製品・サービスを提供する仕事」と定義した。副大統領は、この仕事の中産階級を支援するための鍵になると主張している。（Biden (2009)）。

以上のように、就任後1月半という段階ではあるが、公約の実現に向けて着実な一歩が踏み出されているとみることができる。

4. 今後の見通し

オバマ政権の政策については、批判的な見方もある。タイム誌は、ケインジアン政策に戻ったとして、補助金などを多用するオバマ＝バイデンの公約が大きな政府の悪弊を招かないかと懸念している（Grunwald (2008)）。また、エコノミスト誌も、再生可能エネルギーに対する莫大な補助政策について、政府が優先順位を決定するという点で民間の判断よりも劣るのではないかと懸念している（Economist.com (2008)）。補助や融資という政策は、どうしても行政当局の裁量にゆだねざるを得ない部分が残ってしまう。このような政策は、政策決定に偏りや誤りが生じたり、腐敗や癒着を生んだりしてしまいがちである。裁量の部分を可能な限り少なくし、あらかじめ定めたルールによって透明な運用が行われる仕組みを構築することが望ましい。

その点では、排出権取引制度の導入に期待するところが大きい。オバマ＝バイデンの公約の中でもっとも温室効果ガス排出削減効果を期待できるが、産業界からの反対ももっとも大きいものが、この排出権取引制度であろう。とくに、公約では、排出権の初期配分の方法としてすべての排出権を入札によって販売すると述べられているが、これは、新税をもうけることとほぼ同じ効果を発揮する政策である。言い換えれば、産業界の負担感ももっとも大きい政策となる。EUは2005年に排出権取引制度を導入したが、排出権の初期配分は過去の排出量に応じて按分する既

得権益方式を採用した。EUでも入札制度に切り替えようとする動きがあるが、当初から100%の入札制度を目指すオバマ政権はより困難な道を選んだといえる。

オバマ政権は、今年中には排出権取引制度に関する法案を成立させようと考えているが、2月には政府高官がこのスケジュールが共和党の反対で延びるのではないかと示唆したと報道されている (Bradbury (2009))。

今年 of 末に開かれる気候変動枠組み条約の締約国会議において、2012年以降の温暖化対策の枠組みを決定することとされている。オバマ政権の排出権取引制度の成否が、オバマ政権のみならず、世界の温暖化対策の成否に影響することとなるかもしれない。■

《参考文献》

- Danny Bradbury (2009) "Obama talks tough on energy" *Business Green*, 25 Feb. 2009
- Joe Biden (2009) "Green Jobs are a way to aid the middle class" 27 Feb. 2009
- Economist.com (2008) "Green, easy and wrong" *Economist*, 6 Nov. 2008
- Michael Grunwald (2008) "A New New Deal" *Time*, 4 Nov. 2008
- Barack Obama and Joe Biden (2008a) "Promoting a Healthy Environment"
- Barack Obama and Joe Biden (2008b) "The Change We Need: Economy"
- Barack Obama and Joe Biden (2008c) "New Energy for America"
- Tom Young (2009) "Obama green stimulus to cut US emissions by at least 61m tones" *Business Green*, 10 Feb. 2009
- バラク・オバマ (2007) 『合衆国再生』 棚橋志行訳、ダイヤモンド社

