

バイデン構想を左右する 民主党内の合意形成

気候変動の国際潮流をリードするバイデン政権。

国内でも野心的な二〇三〇年目標を掲げ、

脱炭素に向けた政権構想は揃いつつある。

実現のカギを握るのは議会、特に民主党内の結束だが……。

電力中央研究所上席研究員
上野貴弘

うえの たかひろ 東京大学大学院総合文化研究科修士課程修了。二〇〇四年電力中央研究所入所。未来資源研究所(米国)客員研究員などを経て、一八年より現職。専門は地球温暖化対策。気候変動枠組条約の締約国会議(COP)に一六回参加。著書に『狙われる日本の環境技術』(共編著)など。

一月二〇日にバイデン政権が発足してから一〇〇日が経過した。バイデン大統領は昨年の大統領選挙において、二〇五〇年までに脱炭素化を実現するとの長期目標を掲げた上で、その実現のための野心的な気候変動対策を公約した。就任当日およびその一週間後の一月二七日には、気候

変動に関する大統領令に矢継ぎ早に署名し、公約の実現に全力を尽くす姿勢を鮮明にした。そして、四月二二日には、米国主催の気候変動サミットの開催にあわせて、二〇三〇年に〇五年比で五〇〜五二%削減との目標を掲げた。

石炭ゼロだけでは達成できない半減目標

米政府が国連に提出している最新の排出データによれ

ば、二〇一九年の温室効果ガス排出量は〇五年比で一三%減であった。一四年間で一三%減ったわけだが、三〇年に五〇〜五二%減を実現するには、一九年からの一一年間でさらに三七〜三九%分の削減上乘せが必要となる。つまり、削減を加速させなければならない。

目標達成に必須となるのは、電力部門の大幅な排出削減である。バイデン大統領は選挙戦中に三五年までに同部門の炭素排出をゼロにすると公約したが、三〇年時点では〇五年比八〇%減となる。発電量あたりの排出量が大きい石炭火力をゼロにしても八〇%減には到達せず、シェール革命によって拡大した天然ガス火力の排出量も相当程度、減らさなければならない。

電力以外の排出削減も不可欠である。電力部門は八〇％減、その他の部門の排出は一九年と同水準とすると、全体では三〇％減となり、五〇～五二％減に届かせるには、電力以外の部門から二〇～二二％分の削減を積み増す必要がある。これらの部門の排出量は〇五年以降、おおむね横ばいで推移してきたが、これを減少傾向に転じさせるには、技術の刷新が必要となる。

脱炭素化のための規制と投資

バイデン政権は今後、二〇三〇年目標の達成、そして五〇年の脱炭素化実現に向けて、技術の刷新を図ることにするが、その柱となる政策は「規制」と「投資」である。バイデン大統領は、電力、運輸、民生などの各部門に対して温室効果ガスの排出規制を課すことと、政府予算による補助や税控除によって、脱炭素化に必要な技術への投資を加速させることを選挙公約として掲げたが、この二本柱が目標達成の手段となる。具体的に見ていこう。

電力部門に対しては、三五年までにゼロ排出化を実現するための「クリーン電力基準」を電力会社に課して、総発電量に占めるクリーンエネルギー比率を年々高めつつ、税控除によって、再生可能エネルギー、蓄電池、火力発電所

の炭素回収貯留（CCS）への投資を加速させる方針を掲げている。また、大統領府は既存の原子力発電所を維持するための生産税控除を支持していると報じられている。

運輸部門については、電気自動車（EV）の導入拡大がカギとなる。バイデン政権は、自動車メーカーに対する燃費基準と排出基準を強化して、新車販売に占めるEV比率を一気に高めつつ、ガソリン車からEVへの買い替えを加速させるために、EV購入者への還付や減税を組み合わせること提案している。また、EVの大量導入に対応すべく、三〇年までに五〇万カ所の充電施設を整備することも掲げている。

民生部門に関しては、ガス・石油の利用を電気に置き換える電化を進めていく。バイデン大統領は三〇年までに全ての新設商用ビルをゼロ排出化する新基準を導入することを公約したが、この基準に加えて、屋内で使用されるエネルギー機器の電化や既存建物の省エネ改修への補助が想定されている。

他方、脱炭素化の技術が開発途上であり、速やかな排出削減が難しい鉄鋼・セメント・化学などの素材産業に対しては、今のところ、水素とCCSという新技術の実証支援が強調され、規制については導入方針が示されていない。

政策の実現は議会議次第

こうした政策が実現するかは、連邦議会が必要な立法を行えるかどうかにかかっている。

バイデン大統領は、三月三十一日に「米国雇用計画」を発表し、二〇二〇年代に総額二兆ドルをインフラとクリーンエネルギーに投資するとの方針を示した。総額のうち、一七四〇億ドルを電気自動車関連に、一〇〇〇億ドルをエネルギー・産業・自然保護などに、三五〇億ドルを気候変動対策関連のイノベーションに、四六〇億ドルをクリーンエネルギー産業の立ち上げを支えるための政府調達に投じるとしている。二本の柱のうち、投資を扱う内容だが、バイデン政権は規制のうち、クリーン電力基準はこの投資案と同時に実現したいとの意向を示している。

これから夏にかけて、連邦議会と大統領府はインフラ・クリーンエネルギー投資を実現するための法案を作り上げていくことになる。バイデン大統領は共和党議員との超党派合意を目指しており、計画のうち、高速道路建設などの伝統的インフラでは合意を得られるかもしれない。しかし、気候変動対策への大規模投資やクリーン電力基準といった党派性が強い政策での合意は難しく、いずれ、民主党単独

で法案を取りまとめ、「財政調整」という手続きを用いて、議会を通すことを目指す展開となるだろう。

現在、上下両院ともに民主党がぎりぎりの議席数で多数派となっており、民主党議員が一致団結しないと法案を可決できない。しかし、民主党議員の中には、サンダース上院議員のようにきわめて野心的な気候変動対策を望む「進歩派」がいる一方、地元の経済や労働者に配慮し、緩やかな気候変動対策を望む「保守派」もいる。その筆頭格が、産炭州であるウェストバージニア州選出のマンチン上院議員であり、進歩派が提唱する「グリーンニューディール」構想に明確に反対している。挙党一致は容易ではない。

民主党の中で合意を得られるかは、この時点では見通せない。保守派と進歩派の両方のつなぎとめが必須で、前者には化石燃料をゼロ排出化できるCCS技術やクリーンエネルギー化で失業する化石燃料産業の労働者への手厚い支援が、後者には社会的に不利な状況に置かれている地域への環境支援の優遇がカギとなると見られる。クリーン電力基準を投資法案に含めることの是非は大きな争点になるだろう。五月以降、インフレ懸念が出てきたことも、巨額の財政出動を難しくするかもしれない。財源確保のための増税も課題である。立法に成功すれば、二〇三〇年の半減目

標の達成に一步近づき、失敗すれば達成は遠のく。

バイデン政権は立法以外にも、既存法の下で自動車の燃費・排出基準、メタン排出基準、機器の省エネ基準を強化しようとしており、さらに一部の州・自治体はトランプ政権期からクリーンエネルギーの導入を先導している。機関投資家が株主総会などで投資先企業に対し、気候変動対策を強化するように迫る場面も増えてきた。仮に立法に失敗しても、こうした取り組みを通じて、米国の温室効果ガス排出は減っていく。しかし、立法なしで二〇三〇年目標に届かせるのは相当に困難である。

気候外交と米中対立

バイデン大統領はケリー元国務長官を、気候外交を担う大統領気候特使に指名した。ケリー特使は政権発足直後から、各国と繰り返し接触し、今年一月の気候変動枠組条約の第二六回締約国会議（COP26）に向けて、パリ協定の長期目標、特に地球全体の平均気温の上昇を産業革命以前と比べて一・五℃以内に抑えるとの目標を達成可能とすべく、他国からより強力な気候変動対策を引き出そうとしている。四月の米国主催のサミットの際には、日本とカナダが新たな二〇三〇年目標を発表したが、今後、注目が集

まるのは、世界最大の排出国である中国の動きである。

中国は三〇年までに排出の増加を止めるとの目標を掲げつつ、六〇年までにカーボンニュートラルを実現するとしているが、一・五℃目標の達成可能には、中国の三〇年目標の大幅な強化が欠かせない。

今後、米国は既に目標を強化した先進諸国と連携して、中国などに目標強化を働きかけることになるが、トランプ政権期から続く米中対立が激化している中で協調を導くのは一筋縄ではいかないだろう。確かに四月のサミット直前には、訪中したケリー特使がこの分野での共同声明を取りまとめており、気候変動分野では米中で協力できる可能性はあるが、中国はサミットで三〇年目標の強化を表明しなかった。オバマ政権期と比べて、米中協調は格段に難しくなっている。

バイデン政権は、最初の一〇〇日で国内では半減目標を取りまとめ、外交的には主要国の参加を得てサミットを開催し国際的な気運を高めるという成果を得た。今後は、国内では目標達成に向けた政策の整備、外交面ではCOP26に向けて中国などから目標強化を引き出すという、より困難な課題に取り組む。そして、その成否は今後の世界全体での気候変動対策の行方を大きく左右することになる。●