

## 米国大統領選挙

### — オバマ vs.ロムニーで政府エネルギー支出はどう変わるか? —

電力グループ 杉野 綾子

2012年11月6日の米国大統領選・議会選投票日まで約2ヶ月となり、8月27～30日に行われる共和党全国党大会でロムニー元マサチューセッツ州知事とライアン下院議員（ウィスコンシン州）が正式に共和党の正副大統領候補に選出される見通しである。

今回の選挙で問われるのは、一義的には有権者が景気・雇用回復への期待をオバマ大統領の2期目とロムニー新大統領のどちらに託すのか、という点だが、根本的には連邦政府の経済への関わり方を選択する選挙である。

振り返れば2007年第4四半期に米国は景気後退入りし、2008年に大手金融機関、自動車会社の破綻が相次いだ。当時のブッシュ政権の対応は、政府・中央銀行による不良資産買取りと公的資本注入、景気刺激策であり、この政策ミックスはオバマ政権にも踏襲された。

オバマ政権最初の景気対策となった2009年米国再生・再投資法（2009年2月）は進歩主義（＝ケインズ派）経済学者の提言に基づき立案された。提案当初は総額約8000億ドルの多くを財政支出が占め、中でもインフラとクリーンエネルギー投資が重点項目とされたが、議会審議過程で共和党の主張を容れて3分の1が減税措置に代えられた。それから3年半を経て、景気回復・雇用増が遅々として進まないなか財政赤字は深刻化し、公的資本注入は正しかったのか、また景気対策は財政支出が過少かつ遅すぎた（Too little, too slow）のか逆に財政支出でなく大規模減税を行うべきだったのか、議論が続いている。

こうしたマクロ経済政策の評価が定まるには長い期間を要するが、2008年選挙～09年に景気回復の牽引役、新たな成長産業として期待されたクリーンエネルギーは、今回の選挙でまさに政府の関与の度合いが争われる最前線のひとつである。

オバマ政権がエネルギー・環境について描いた青写真は、当初は財政支出と補助金を、2012年以降は排出量取引制度に基づくクレジット売却収入をクリーンエネルギー産業育成の起爆剤とし、クリーンエネルギー産業が成長するにつれて税収増の形で財政支出が還元される、というものであった。しかしこの3年半で排出量取引制度導入に挫折し、石油・ガス開発という『旧産業』が活況に沸いている。そして議会では、長年に亘り超党派の支持を受けて実施されてきた再生可能エネルギー減税・補助金が削減対象に挙がっている。

本稿ではオバマ政権のエネルギー政策のうちエネルギー省（DOE）融資制度と再生可能エネルギー減税に注目し、エネルギーに関し政府の役割への期待が劇的に変化した経緯と、11月の選挙結果次第で次の4年間でどのような方向性があり得るのかについて分析する。

目次	
1. オバマ政権『Green Recovery』の思想	2
2. エネルギー省融資プログラムの失敗	4
— 「選挙のための批判」に留まらない共和党提案	7
3. 再生可能エネルギー減税の延長をめぐる議論	8
— ロムニー候補の風力発電減税延長反対表明とその余波	9
4. 次期議会における政策検討の芽	10
— クリーンエネルギー基準法案	10
— 炭素税法案	12
5. おわりに	13

## 1. オバマ政権『Green Recovery』の思想

オバマ政権の経済安定化から回復・成長に向けた政策は、冒頭で述べたとおりケインズ派の経済学者のインプットを反映して立案された<sup>1</sup>。2009年1月にマサチューセッツ大学政治経済研究所（Political Economy Research Institute：PERI）が中心となって提出された政策提言『経済回復と金融再建に向けた進歩主義的政策』は、「ケインズが確立し多くの経済学者が発展させてきた経済原理に基づき、現在世界経済が直面する危機に対して、近年の行き過ぎた市場主義からの転換を求めるものである」と述べている<sup>2</sup>。

『進歩主義的政策』はオバマ新政権の下での政府の役割として、①景気を回復させるための大規模な財政支出（公共投資の重点分野としてグリーン分野とインフラを特に重視）、②グリーンエコノミーへの移行を通じて労働者・家族・共同体の間の社会的公正（social balance of power）を取り戻す、③金融機関の再建と規制・管理を通じた金融の安定化、④国際協調に基づく世界経済の回復と公正な成長（balanced global growth）の実現、を要望した。公共投資の重点分野として特にグリーン投資が重視されるのは、米国において高収入の雇用を多く創出できる成長産業と見込まれるためである。

グリーン投資による経済再建の考え方は進歩主義シンクタンクのアメリカ進歩センター（Center for American Progress：CAP<sup>3</sup>）が2006年9月に発表した『American Energy』、

<sup>1</sup> Gerald Epstein “Obama’s Economic Policy: Achievements, Problems and Prospects”, *Revue de la regulation*, no5, 1st semester 2009

<sup>2</sup> University of Massachusetts Amherst, Political Economy Research Institute, “A Progressive Program fir Economic Recovery & Financial Reconstruction” January 1, 2009  
Political Economy Research Institute がケインズ派経済学者の中でも特に政策提言の拠り所としたのが、ハイマン・ミンスキー（Minsky, 1919-1993）である。専門は金融経済学だが、政府の役割という面では著書の中で、財政出動、最後の貸し手機能に加えて金融市場の加熱を防ぐという役割（政府の規模は民間投資の振幅を吸収/相殺できる程度に大きいことが望ましい）について述べている。

<sup>3</sup> CAP はクリントン大統領の補佐官を務めたポデスタ（Podesta）らが、2000年選挙の敗北後に民主党による政権奪還を目指し、政策綱領練り直しのため設立した。クリントン大統領は進歩主義というより民主党内の中道派を代表したが、ゴア副大統領が環境・気候変動問題に熱心であったことは周知のとおりである。

2007年11月の『Capturing the Energy Opportunity』が踏襲された<sup>4</sup>。2008年9月には PERIとCAPが共同で政策提言『Green Recovery』を発表し、これはオバマ政権の公約にほぼそのまま反映された<sup>5</sup>。

政府による大規模グリーン投資を通じた景気刺激策を実際実施する際の政策手段としては、まず米国再生・再投資法に基づく総額7870億ドルの減税・財政支出のうち約900億ドルがエネルギー関連プログラムに配分された<sup>6</sup>。この900億ドルという金額はCAPやPERIの提言<sup>7</sup>と比較すると総額では近い規模になったが、再生・再投資法はDOEの研究開発予算や、減税・補助金交付の手続き～会計監査までの管理費を含むものであり、民間事業支援に支出される真水の予算額は大幅にスケールダウンしている。景気回復の遅れの要因について民主党側が「景気刺激策の規模が過小」と指摘する所以である。

しかしここでは、金額の多寡の議論とは別に、CAPやPERIが再生可能エネルギー減税、政府支出、融資保証という政策手段にどのような利点を見出していたのかを確認しておきたい。まず減税は「既に再生可能エネルギー投資促進に多大な寄与をしたが、既存の再生可能エネルギー減税は期間が1～2年間と短く投資環境の安定性に欠けるので長期的措置が必要」と指摘した。政府支出は、公共建物の省エネや公共交通機関の拡充、送電インフラ更新を対象に行うことで建設業を中心に迅速な雇用効果が期待された。そして融資保証については「民間事業における銀行融資額の75%を政府が保証しデフォルト発生確率は2%」と仮定して40億ドルを提言したが、これにより見込まれる民間投資額は200億ドルと波及効果が大きく、デフォルトが起きなければ財政・納税者への実負担は生じない「低リスク」も利点に挙げられた。

結果的にはこの「低リスク」という評価は外れ、DOE融資制度の廃止法案が提出されるとともに、エネルギー政策に留まらず政府主導の景気回復というオバマ政権・民主党の思想

---

しかし Green Recovery は単純に環境保護主義の流れを受け継いだわけではない。クリントン政権の環境政策の特徴は「環境保護と経済成長が両立可能」という考え方や、経済成長を阻害しない環境規制の手法として市場メカニズムに基づく規制を導入した（二酸化硫黄排出権取引制度）点にあった。市場型規制手法は G・H・W・ブッシュ政権下で成立した 1990 年大気浄化法で採用されており、政党を超えた政策の継続性が見て取れる（議会下院が一貫して共和党多数だったことも大きく影響した）。

<sup>4</sup> 1993～2000年のクリントン政権から2007年の Green Recover の間で「環境保護と経済成長の両立」から「環境保護を梃子に経済成長」と一段踏み込んだわけだが、背景には IT や金融、不動産バブルによる好景気の裏で製造業の衰退が進み、2007年には製造業復活が深刻な課題となっていたことや、欧州排出量取引制度など世界的な気候変動対策が進み、米国産業にとって自国の気候変動対策の遅れが新たな貿易・投資障壁となる懸念が高まっていた当時の状況が、大きく影響した。

<sup>5</sup> 一連の提言は、2006年には再生可能エネルギー投資への長期的支援、温室効果ガスの排出量取引制度、化石燃料補助金削減、省エネ基準の設定、自動車燃費基準強化とバイオ燃料推進など政策の球出しが行われ、2007年には排出クレジット売却収入と化石燃料補助金削減を再生可能エネルギー支援の財源に充てるという相互に関連付けた枠組みが提示され、2008年には具体的な金額を追加して財源の裏づけを持った政策に仕上げるというように、段階的に具体性を増していった。

<sup>6</sup> 再生・再投資法の総額は後に2012会計年度予算により8400億ドルへと増額された。さらに2011年11月には景気刺激策第二弾として『米国雇用法』が成立したが、これは中小企業減税が中心であった。

<sup>7</sup> 『Green Recovery』は再生可能エネルギー減税500億ドル、直接の政府支出460億ドル、融資保証40億ドルの計1000億ドルを提言した。

そのものが批判される契機となった。次章でその経緯と論点について述べる<sup>8</sup>。

## 2. エネルギー省融資プログラムの失敗

### (1) DOE 融資保証制度の概要

2005年エネルギー政策法は「輸入石油依存の低減、電力需要増への対応、クリーンエネルギー投資を通じた温室効果ガス排出抑制」の実現に向け、革新的エネルギー技術分野の民間投資に対する政府融資保証制度について定めている。同法17条に基づきDOE長官は革新的技術を用いる適格エネルギー事業に対して融資保証を供与することができる。保証額の上限は当該事業の総事業費の80%であり、事業実施主体は保証を裏づけとして民間金融機関または連邦金融銀行から低利融資を受けることができる。代わりにDOEは、融資保証契約時に事業実施主体から融資保証料を徴収する。

連邦政府による融資保証制度の起源は古く、ニューディール政策の一環として1934年に住宅取得支援のためのローン保証、1953年には中小企業向けの融資保証が開始された。政府融資保証は、信用力が不十分で民間金融機関からの調達に難しい借り手に対し信用力を補強する支援措置であり、貸し倒れリスクを納税者に負わせるものである。1970年代の景気後退期に政府融資保証を受けた投資が増えたため、1983年には貸し倒れリスクと貸し倒れ発生時の政府の財政負担をいかに適切に見積もって融資保証料を設定するか、という議論が行われた。その議論は1990年連邦信用改革法（Federal Credit Reform Act：FCRA）へと結実した<sup>9</sup>。

「先進的エネルギー技術に対する融資保証」プログラムは、厳密には

- ① エネルギー政策法1703条に基づく「技術リスクが高く民間金融機関からの資金調達が困難な革新的クリーンエネルギー技術に対する融資・融資保証」
- ② 同法1705条に基づく「適格な再生可能エネルギー・送電系統・バイオ燃料に対する融資・融資保証」（米国再生・再投資法に基づき増額・延長）
- ③ 2007年エネルギー自律安全保障法に基づく「先進的自動車製造融資=ATVM<sup>10</sup>」：ハリケーン被災企業支援としてエネルギー効率を2005年型車比20%以上改善させる技術に融資

の3種に分かれる。

---

<sup>8</sup> 本稿では3つの政策ツールのうち政府融資保証と減税に絞っている。3つめの政策ツールである政府の直接支出は、例えば総額80億ドルの高速鉄道建設予算が盛り込まれたが2010年11月の選挙で高速鉄道建設計画を擁する複数の州で知事又は州議会多数派が共和党に替わり、建設計画が凍結された。また連邦政府の赤字削減策にともなう既決の予算の未執行部分の削減などすでに見直しが進んでいる。

<sup>9</sup> FCRAは融資保証コストを将来キャッシュフロー見積額の割引現在価値として算出するよう定めているが、この手法は万能ではない。特に、債務不履行は経済情勢が悪化したときに発生し易く、景気後退局面では納税者にとっての債務引受けがいつそう重い負担と認識される。このため、民間の再保険事業者が同等リスク・同期間の債務に対し要求する保証料、すなわち「公正価額」を下回るのが常態化している。

<sup>10</sup> Advanced Technology Vehicle Manufacturing

2005年エネルギー政策法に基づき DOE は 2007年10月に具体的な融資保証の手続きを定め、2008会計年度に必要な予算が認められ、2009年3月に初の融資保証が承認された。以降2012年8月までに申請事業は460件ののぼり、審査を経て融資・保証を受けた事業は41件に達している。

	事業内容	件数	保証額(億ドル)
1703条	エネルギー効率改善	2	3.17
	原子力(ウラン濃縮施設)	1	20
	原子力発電	1	83.26
1705条	風力発電設備製造	1	0.16
	太陽光/熱発電設備製造	4	12.82
	太陽光発電	15	156.4
	風力発電	4	14.05
	地熱発電	3	4.56
	送電	3	4.03
	バイオマス燃料生産	2	2.37
ATVM	プラグインハイブリッド車生産&工場建設、CNG車生産	5	83.99(融資)
合計		41	300.82(保証) 83.99(融資)

(出所) エネルギー省 Office of Loan Program

## (2) 相次ぐ支援事業の破綻と不正疑惑

DOE融資保証制度の運営への批判は2011年に議会共和党によって最初に提起された<sup>11</sup>。原子力発電所の新規建設に対する融資保証料の設定が過度に高く、制度目的である民間事業者の投資意欲を殺んでいるとの批判と、逆に保証料が過度に低額で信用力のない企業が無謀な投資計画を立てる「モラルハザード」を引き起こす、という相矛盾する批判が持ち上がり、議会予算局(CBO)が調査を実施した<sup>12</sup>。調査の結論は、FCRAが規定する融資保証料の算出方法、特に債権格付けを参照して見積もるデフォルト確率は、実際には事業毎の個別評価が必要、という今後の制度の改善を促す内容であった。

折しも2011年9月にDOE融資保証を受けていた太陽熱発電設備製造会社 Solyndra が経営破綻、翌10月にはエネルギー貯蔵システム開発の Beacon Power 社が同じく融資保証を受けながら破綻したため制度への関心が高まった。以降現在までにさらに数社が破綻し、政治的癒着疑惑にまで発展した。問題の融資保証事例は次のとおりである。

<sup>11</sup> 融資保証制度の運営に関する議論は、2005年エネルギー政策法で制度導入が決まった直後から政府監査院(GAO)が透明性・公平性と効率性確保の観点から行ってきた。2010年には運営方法に改善の余地あり、との報告も提出された。しかし融資保証制度自体が失敗である、との批判が公式に提起されたのは、2011年のCBOへの調査依頼が最初と思われる。

<sup>12</sup> CBO “Federal Loan Guarantees for the Construction of Nuclear Power Plants” August 3, 2011  
批判が起きた背景には、原子力融資保証制度が決まり政府は180億ドルの融資保証予算を決定、原子力発電所建設計画が30件近く浮上したが、審査が長引く間に資機材価格高騰と事業コスト増、景気後退と電力需要の停滞、というように計画を取り巻く環境は激変し、結果的に2011年時点で1件も融資保証及び建設計画が決定に至らなかったことが影響した。

- ① 2011年9月、Solyndraが破綻。同社は2009年にDOE融資保証5.35億ドルを獲得、2011年2月に資金調達難に陥り民間から融資を受けるが、DOEの保証債務よりも弁済義務が優先される融資契約であった<sup>13</sup>。調査の結果、
- Solyndra 出資者にはオバマ大統領の選挙戦支援者が含まれる
  - 政権は2010年10月に、同社の工場閉鎖/従業員解雇の公表延期を指示していた
  - 2011年2月時点で、財務省と行政管理予算局はSolyndraの財務健全性への疑問を提起したが、DOEとオバマ政権が融資組替え契約を急がせた
- ことが判明。融資保証の審査過程と契約後の管理について、政府と政府監査院、共和党がそれぞれ調査を実施した<sup>14</sup>。
- ② 2011年10月、Beacon Power（エネルギー貯蔵システム）が破綻。同社は4300万ドルのDOE融資保証を受け、ニューヨークの送電システムの需給調整を担っていた。Solyndraと異なり会社更生法の適用を受けて操業自体は継続しており、DOE保証債務に優先する債務はなく、経営破綻の原因として最近の景気動向に加えてDOEの保証条件（追加的資金調達が制限される等）が間接要因になったと主張した。
- ③ 2012年1月、1.18億ドルのDOE助成金（返済義務無し）を受けた電気自動車用バッテリー製造会社EnerDelの親会社Enel1が資金繰り悪化から上場廃止。経営難の要因をEnel1は景気悪化に伴うバッテリー需要の急減と説明、事業進捗率は55%であった。
- ④ 2011年11月、DOE監査局は、Tonbridge Power of Toronto社がモンタナ州における送電線建設事業に1.61億ドルのDOE融資を受け、7月には支出許可を得たにも拘らず事業を実施していないことを指摘した。
- ⑤ 2011年10月、ロシアの鉄鋼会社OAO Severstalの米国子会社Severstal North Americaが自動車用鋼板製造事業に対し7.3億ドルのDOE融資の承認を得たが、融資承認が決まる前に既に工場を着工していたことが判明し、共和党議員はDOE融資は不要と指摘した。
- ⑥ 2011年10月、電気自動車製造会社のFisker Automotiveが、米国内での電気自動車製造事業に対して5.29億ドルのDOE融資保証を受けたが、融資保証の発表から2年を経過しても米国内に工場は建設されず、その間フィンランドに同社の初の電気自動車工場が建設・操業開始されたことが明らかになった。
- ATVMについては、代替燃料車に対しては既に購入者還付金（プラグイン・ハイブリッドの場合1台当たり7500ドル）等の支援制度があるので融資保証は不要、との批判もある。
- ⑦ 2012年6月に、4億ドルの融資保証を受けた太陽光発電パネル製造会社Aboundが操業

<sup>13</sup> DOE保証債務のリスクを高める融資組替えであり、納税者のリスクを高めるのでFCRA違反。

<sup>14</sup> 政府（財務省OBを首班とする特別調査委員会を設置）と政府監査院の調査結果は、融資保証制度の運営（特に契約後の財務状況の悪化や、事業計画の遅れなど追跡調査）は改善の余地あり、との内容であった。共和党による調査は、オバマ政権がどこまで関与したかが問われており、最終結論には至っていない。

停止し7月に破産法適用を申請。さらに事業継続困難が明らかになった後でも DOE は4億ドルの融資保証のうち7000万ドルしか凍結しなかったことが発覚した。破綻の原因は、中国製品との競争激化の一方で自社のコスト低減に失敗したこととされた。

- ⑧ 2012年8月、2.49億ドルの DOE 助成金（返済義務無し）を受けた自動車用バッテリー製造会社 A123 Systems が、Fisker Automotive からリコールを受けて資金難に陥り、中国の自動車部品メーカー Wanxiang Group に救済を求めた結果、Wanxiang が株式の80%を取得することになった。共和党議員から納税者のお金と米国の知財資産を守ることに失敗したとの批判が起き、オバマ政権は経営支配よりも米国内で生産し雇用を生んでいく事実が重要、と反論した。

### (3)「選挙のための批判」に留まらない共和党提案

上記のような DOE 融資・融資保証プログラムの失敗を受けて、2012年7月に下院共和党は「No more Solyndra」法案を提出した。提案内容は、① DOE 融資保証制度の廃止、② 透明性確保、③ 融資条件の厳格化である<sup>15</sup>。この法案が2013年1月までの今議会会期中に成立する確率は低いが、逆に11月の選挙で共和党が下院の過半数または上院で41議席を確保すれば、融資保証制度の延長や新たな予算が認められる可能性は望めないだろう<sup>16</sup>。

同時に大統領選挙キャンペーンでは、共和党陣営は Solyndra 破綻を引き合いに出してオバマ政権のビジネス感覚の欠如を批判するとともに、「政府はベンチャーキャピタルに適さない」として公共投資主導の経済政策自体を批判する材料に使っている。

しかし、DOE 融資保証制度の経緯を思い起こすと、共和党政権・共和党主導議会の下で最初に導入され（2005年）、共和党の行政府が実施規則を制定し（2007年）、対象事業の募集を開始した。予算執行こそは2009年にオバマ政権により開始されたが、現在、共和党が制度の運営だけでなく融資保証制度の必要性にまで異議を唱えているのは一見すると奇妙である。この背景には、共和党議員はこの7年（3回の選挙）の間に約50%が入れ替わったことが影響している。特に2006年、08年選挙で大量に落選した後、2010年の選挙では徹底した政府介入削減・財政支出削減を掲げる「ティー・パーティー」の支援を受けた議員が、一部は現職議員をも追い落として当選した。ティー・パーティー支持議員は、減税・小さな政府を掲げて就任したブッシュ政権と当時の共和党議員が結果的に大きな政府・財政

---

<sup>15</sup> 2011年12月31日以降に提出された融資・融資保証申請に対し一切支出を行わないこと、2011年12月31日までに提出された申請については財務長官の審査とエネルギー長官による融資承認のメリット評価を行ったうえで議会に諮ること、融資・融資保証を承認する場合にはその決定過程と条件、事業概要及び資金の使い道について議会に報告を行うこと、既契約の融資保証について DOE 保証債務に優先するような新規資金調達を禁止するなどの規則見直しを行うこと。

2011年12月31日は、2009年米国再生・再投資法が定める融資保証制度の期限である。

<sup>16</sup> 議会は上下院とも特に重要な法案以外は単純多数決により採決するが、上院では議員の発言時間に制限が無く、長時間の発言で審議時間切れ・採決見送りに持ち込む審議妨害（所謂フィリバスター）が可能になっている。審議打ち切り動議の可決には60票が必要なため、ある法案に反対する議員集団は上院で41名の支持を集めれば事実上の拒否権を持つことになる。

赤字を招いたことを批判しており、共和党の財政支出に対する姿勢は大幅に変化している。

### 3. 再生可能エネルギー減税の延長をめぐる議論

#### (1) 連邦政府の再生可能エネルギー減税の経緯<sup>17</sup>

連邦政府による再生可能エネルギー支援策は、1978年エネルギー税法に基づく家庭用太陽光・風力・地熱発電機器に対する所得税控除と、事業者の再生可能発電機器設置に対する法人税控除が最初であった。しかし1980年代の政府による市場介入を削減する政策のもと、これらの措置はそれぞれ1982年、1985年に満期失効した。

次に再生可能エネルギーへの減税（生産者税控除PTC：Production Tax Credit）が実施されたのは1992年エネルギー政策法であり、風力及び閉鎖系バイオマス発電<sup>18</sup>が対象となった。制度は2001年12月31日が期限とされたが2002年雇用創出・労働者支援法で2003年12月31日まで延長され、さらに2004年米国雇用創出法（2004年10月）により2005年12月31日まで延長されるとともに、対象が①風力、②閉鎖系および開放系バイオマス、③地熱エネルギー、④太陽エネルギー、⑤小規模水力、⑥都市廃棄物からの電力に拡大された（期限は2005年12月31日）。

拡張された再生可能エネルギーPTCは、2005年エネルギー政策法により2007年12月31日まで延長され、さらに2006年減税・保険法により2008年12月31日まで、2008年緊急経済安定化法により2009年12月31日まで延長された。

2009年米国再生・再投資法では、地熱・バイオマス・都市廃棄物・水力発電に対するPTCは3年延長して2013年12月31日まで、風力発電PTCは3年延長して2012年12月31日まで、海洋・流体発電PTCは2年延長して2013年12月31日までとなった<sup>19</sup>。さらに事業者には減税措置に代えて同額の助成金を受け取る選択肢も認められた<sup>20</sup>。

このように、2001年以降の再生可能エネルギーPTCは1年ないし2年の短期的措置が繰り返されてきた。減税延長は法案審議の交渉カードとして使われ、満期失効まで1ヶ月を切つて漸く延長が決まる事態がたびたび生じたため、再生可能発電事業者や機器メーカー等の業界団体は5ヵ年や8ヵ年といった安定的な制度を要望してきた。

<sup>17</sup> ここでは再生可能電力に限り、バイオ燃料は含めない。過去の経緯については Congressional Research Service (CRS) Report “Energy Tax Policy: Historical Perspectives on and Current Status of Energy Tax Expenditures” May 7, 2010 および “Energy Tax Policy: Issues in the 111<sup>th</sup> Congress” Sep 20, 2010 等を参照した。

<sup>18</sup> 「閉鎖系バイオマス」とは、「適格な発電施設において発電のために利用する目的のみのために植えられた植物から生成される有機物質」。逆に「開放系」とは発電だけを目的としないものを指す。

<sup>19</sup> 米国再生・再投資法による最新の PTC は、10 年間にわたり対象設備から発電した電力に対し 2.2 ¢/kWh の生産者減税を受けられる、というもの。

生産者減税に加えて、2005年エネルギー政策法で導入された再生可能エネルギー導入の設備投資に対する投資税控除（Investment Tax Credit：ITC）が2016年12月31日まで延長された。この対象は太陽光パネル及び温水器、地熱ヒートポンプ、太陽熱システム、小型風力システム、燃料電池である。

<sup>20</sup> 金融危機後の経済情勢、特に小規模事業者の資金調達難を考慮し、投資し事業収益が挙がって初めて意味をもつ減税ではなく、同額をあらかじめ助成金として受け取って投資資金確保を助ける意図があった。

2001年以降の再生可能エネルギー減税を巡る対立構造は必ずしも政党と一致しない点も特徴である。風況に恵まれた地域の議員は風力への減税、農村地帯の議員はバイオマスと  
いうように資源分布を反映した超党派の支持が寄せられた。同時に、財政赤字拡大の懸念  
から再生可能エネルギー減税に反対する議員も超党派の構成であり<sup>21</sup>、しかもその人数は  
年々増加している。

## (2) ロムニー候補の風力発電減税延長反対表明とその余波

前述のとおり、2009年米国再生・再投資法により風力発電 PTC は3年延長され、2012  
年12月31日に期限を迎える。このため議会では年末に向けて、風力発電 PTC を2013年  
1月以降も延長する法案の審議が行われることになる。

2012年8月7日に上院財政委員会は総額2050億ドル規模の減税延長法案 “The Family  
and Business Tax Cut Certainty Act of 2012” を可決、ここに風力発電 PTC を1年延長し  
2013年12月31日までとする他、現在は太陽光/熱など一部技術に限定されている投資減税  
(ITC: 脚注17参照) をすべての再生可能エネルギーに適用拡大する提案が含まれた。PTC  
延長は当初の法案には含まれなかったが8月2日に急遽追加された項目である。法案修正  
は、ロムニー候補の選挙スタッフが7月11日に「ロムニー候補は風力 PTC が延長されず  
2012年末に満期失効することを期待している」と発言、後述する政治的波紋が広がり、7  
月30日に改めて選対幹部が「この発言はロムニー候補の真意である」と確認したことが契  
機となった。

この問題について、オバマ大統領は、自身の政策である風力発電 PTC がこれまでに風力  
発電投資・雇用創出・発電能力の拡大に多大な貢献をしてきたと指摘し、議会に対し3月  
以降一貫して風力 PTC の延長を求めてきた。この背景には、単に自政権のグリーン投資を  
核とした景気対策の実績をアピールし方針を堅持するというだけでなく、風力発電投資実  
績が特に中西部で多いこと、中西部は保守的で従来共和党支持が厚く、ここで票を掘り崩  
せば大統領選挙を優位に戦えることから、PTC 延長により風力発電事業の安定的成長を公  
約し中西部での支持を集めるという、選挙のための利益誘導の性格も含んでいる。

他方ロムニー候補は、2011年の党内予備選挙の段階から再生可能エネルギー減税の廃止  
を唱えていた。公約には「政府の支援は基礎研究に集中し、他の減税、補助金、融資・融資  
保証等の支援策は廃止すべき」とある<sup>22</sup>。オバマ・ロムニー両陣営はすでに広告や遊説等で  
互いの政策を批判し合っているが、共和党大会で公式に指名を受けるまでは直接の政策討  
論会は行われなため、再生可能エネルギー政策について追及される機会は少なかった。

7月11日・30日の発言を受けての反響は、①「党の顔」の政策と自身の地元利益との矛

<sup>21</sup> 財政保守派議員は中西部や南部から多く選出される。これらの地域は伝統的に共和党への支持が厚いが、  
例えば2006年、2008年には共和党の不人気から保守的な地域から多くの民主党議員が当選した。彼らは  
所属は民主党だが財政保守主義を掲げており、結果的に財政均衡・赤字削減の圧力は超党派のものとなった。

<sup>22</sup> Believe in America - Mitt Romney's Plan for Jobs and Economic Growth -より。

盾に直面する中西部選出の共和党議員の困惑<sup>23</sup>、②財政赤字削減を最重要政策課題と考え大幅な歳出削減を主張する、特に当選回数の少ない共和党議員からの賞賛<sup>24</sup>、③オバマ政権及び民主党からの「反経済成長」の批判、という3つに分けることができる。

共和党陣営の混乱と民主党からの批判に対してロムニー選対は現在のところ、「ロムニー候補は風力発電について近年達成された技術革新、米国エネルギー供給と投資・雇用面での多大な貢献を高く評価している。今後も風力発電には大きな期待を寄せているが、風力発電の継続的発展に必要なのは、オバマ政権が行ったような多額の補助金ではなく、規制の障壁を取り除き、自由な企業活動と市場原理に基づく自由・公平な競争 (level playing field)、技術革新への正当な報酬を確保することである」と反論している。

風力を含む再生可能電力に関して具体的な規制緩和策は現時点では公表されていないが、風力発電設備建設および送電線建設の立地選定・公有地の通過通行権の承認・環境影響評価などの許可手続きの迅速化（特に省庁の窓口を一本化し、審査期間の上限を設けるファーストトラック）が目玉になることが予想される。

#### 4. 次期議会における政策検討の芽

オバマ政権のエネルギー政策の主要ツールであった融資保証と再生可能エネルギー減税について選挙を目前に控えた現在の議論を整理してきたが、11月の選挙で民主党が政権と上院 61 議席・下院の過半数をすべて押えない限り、これらの財政的支援の大幅削減が俎上にあがることは必至である。

しかし、再生可能エネルギー支援策の背景にある電力需要増への対応や国内資源の利用、地域経済・雇用活性化などのニーズは選挙前後で何ら変わらないため、財政的支援を削減する場合には、代替的な（そして行政コストの小さい）政策案の提示が特に共和党側に求められるだろう。

現時点で選挙後の議会構成や展開を見通すことはできないが、既に議会で次期会期の検討課題としていくつかの『政策の芽』が提起されている。

##### (1) クリーンエネルギー基準 (Clean Energy Standard: CES) 法案

オバマ大統領は 2011 年、2012 年一般教書演説において、2035 年までに米国の電力供給に占めるクリーンエネルギー比率を 80%とする目標を掲げた。ここでクリーンエネルギーとは、再生可能エネルギー、原子力、クリーンコール技術と天然ガスを指している。この

---

<sup>23</sup> 例えばアイオワ州選出 Branstad 下院議員（共）と Grassley 上院議員（共）は「ロムニー候補は風力 PTC が同州の経済活性化にどれほど貢献したか、学ぶ (educated) べき」「いまや州内の農家は農業所得だけでなく風力発電・売電から多くの収入を得ている」と発言。ノースダコタ州 Hoeven 上院議員（共）は「風力発電の拡大を市場に委ねるべきというロムニー候補の考えは支持するが、PTC を直ちに廃止することは望ましくない、段階的な削減に留めるべき」と発言した。

<sup>24</sup> 2011 年にカンザス州 Pompeo 下院議員（共）が、再生可能エネルギー減税、バイオ燃料補助金、ハイブリッド自動車等の代替燃料車に対する減税、化石燃料への減税など全てのエネルギー減税・補助金の廃止を提案する“Energy Freedom and Economic Prosperity Act”を提出、共同提案者に 27 議員が名を連ねた。

大統領演説を受けて上院エネルギー天然資源委員会のビンガマン委員長（Bingaman、ニューメキシコ州、民）が、電力供給事業者に対し販売電力中の一定比率をクリーン電力とすることを義務付ける「クリーンエネルギー基準」を提案した。いわゆる再生可能電力基準（RPS）の拡大版である。

CES法案は時間的制約から 2012 年内の審議予定は立っていない。また、提案者である Bingaman 議員は 2013 年 1 月をもって引退を表明している。しかし上院エネルギー天然資源委員会で共和党筆頭のマコウスキー（Murkowski）議員、民主党長老のワイデン（Wyden）議員とも CES 法案を支持しており、2013 年の審議入りの可能性が高い<sup>25</sup>。

仮に選挙の結果ロムニー政権発足となった場合、クリーン電力 80% という数値目標を大統領自ら掲げる可能性は低いが、CES の原型である RPS 制度が既に州レベルは広く浸透した制度であることに加え<sup>26</sup>、CES 法案にはロムニー候補および共和党議員が容認し得る要素が含まれている。

従来の連邦 RPS 法案に対して共和党議員から多く出た批判に、政府が特定の技術（この場合再生可能電力）を選定し需要を保証することは不適切、という点がある。しかし CES 法案はすべての発電方式を俎上にのせた上で、温室効果ガスの排出削減幅という成果に応じた（performance based）クレジットを付与する、いわゆる「技術中立的な（technology neutral）」制度である。直接の義務を負う電力供給事業者に対しては、販売電力量に占める所定の比率を自ら行う再生可能発電又は再生可能電力で卸電力市場で購入する自力達成と、CES 制度開始とともに設置されるクレジット市場でのクレジット購入、不遵守課徴金の支払いという 3 通りの遵守方法を認めており、この意味で市場型規制である<sup>27</sup>。

仮に CES が実施された場合でも、現行の再生可能エネルギー補助金制度が残ったままでは、再生可能エネルギーが事実上原子力や火力発電などに対して優位に立つが、ロムニー候補の主張どおり再生可能エネルギー補助金を廃止した上で CES 法案を実施すれば、まさに公平な競争条件（level playing field）が実現されることになる。

<sup>25</sup> 11 月の選挙を受けて来年民主党が上院での多数議席を守った場合には Wyden 議員、共和党が多数を占めた場合には Murkowski 議員がエネルギー天然資源委員長に就任する見通しである。

<sup>26</sup> 米国で最初に RPS 制度導入を決めたのは 1983 年のアイオワ州で、以降段階的に増えて現在では 29 州とコロンビア特別行政区が実施している。州レベルの RPS は、太陽光のみ、あるいは風力・地熱合計での発電量に占める比率目標を定めるなど、州内に豊富に賦存する資源の活用を促進するもので、概して地域産業興しの目的も強い。しかし RPS を連邦レベルで実施しようとした場合、自然資源の多寡により州ごとの目標達成の難易度には大きな差が出るため、対象となる再生可能エネルギーの範囲と数値目標の設定で合意形成ができず、これまで連邦レベルの RPS が上下両院で可決されたことは無かった。

とはいえ、過去には 2009 年 7 月に上院エネルギー天然資源委員会で民主・共和両党の議員の賛成を得て可決されたエネルギー法案の中に RPS が含まれた。また 2010 年に共和党 Lugar 議員が提案したエネルギー法案にも RPS が含まれるなど、共和党議員から支持を得た実績もあるので、制度設計の工夫次第で可決の余地はある。

<sup>27</sup> 州で先行実施されている制度を連邦レベルで実施する場合、制度の重複が問題になる。CES 法案では、義務を負う電力供給事業者は、立地する州が RPS を実施している場合にはまず州 RPS の遵守義務を負う。連邦 CES の目標が州 RPS の目標以上に厳格であった場合は、CES を遵守すれば州 RPS は自動的に達成される制度的工夫を行う。また両方の目標未達の場合には先ず州 RPS の不遵守課徴金を支払い、それが CES の課徴金額を下回った場合は差額を連邦に納めるなど、州の既存の制度を尊重する提案がされている。

## (2)炭素税(Managed Carbon Price)法案

2012年8月12日、下院でワシントン州選出McDermott議員ら民主党議員5名が炭素税法案を提出した。これに先立ち7月にはInglis前下院議員(サウスカロライナ・共)が保守主義の(市場原理、経済成長と整合的な)エネルギー・気候変動政策検討の必要性を唱え、炭素税への支持を表明した<sup>28</sup>。さらに保守系シンクタンクAmerican Enterprise Institute: AEIも米国の市場環境に適した炭素税制度の検討を開始している<sup>29</sup>。

記録的な猛暑、竜巻の頻発や早魃を背景に気候変動問題への関心が高まり、共和党議員の間ですら「化石燃料の燃焼によって何らかの好ましくない影響が生じている可能性」について譲歩する議員が増えつつある。しかし今回の炭素税法案はこのような気候変動対策を主眼とする提案ではない。Managed Carbon Price法案は立法目的として米国の財政赤字拡大がもたらす長期的なリスクを第一に挙げている。提案内容は、石油・天然ガス・石炭の消費やメタン・窒素酸化物・フロン等排出への課金であり、財務省が所管し(従来提案された排出量取引制度ではエネルギー省又は環境保護庁所管)、取引不可能な税である。税収の25%を財政赤字削減に充て、75%は消費者の負担緩和のため還付される。またエネルギー多消費輸出産業への保護措置も含まれる。

改めて指摘するまでもなく共和党は増税反対の党である。ここで増税とは、税率引上げや新税の導入だけでなく、既存の減税措置の廃止など実質的な税負担が増える政策すべてを含む。民主党議員の間でも景気回復前の新税創設には抵抗が強いが、逆にどのような条件が整えば炭素税は実現し得るだろうか。

米国では2013年に抜本的な税制改革を予定している。オバマ政権と民主党の提案は、法人税率の引下げと、法人税減税・控除など様々な抜け穴制度の廃止、国内で雇用を生む企業への税優遇である。対する共和党は、税制の簡素化(flat taxと呼ぶが税率が一律とは限らない)を実現し、税負担だけでなく税額計算の事務負担も軽減すると主張している。この抜本的税改革の一環として、全体的な税負担が軽減される中で炭素税が創設される場合にも、炭素税創設は実現可能と考えられる。

さらに、①輸出産業が保護されること、②欧州の排出量取引制度において炭素価格が乱高下したことを念頭に、取引制度よりも税の方が負担額の変動リスクが低いと認識される

<sup>28</sup> CNN Money “Carbon tax gets unusual support” Aug 2, 2012

<sup>29</sup> AEIは2007年6月発表論文“Climate Change: Caps vs. Taxes”で、仮に米国で経済全体の温室効果ガス排出削減に関する政治的合意が実現した場合、排出量取引と「炭素を軸とした税制改革(carbon centered tax reform)」の2つの手法のどちらが望ましいかを検討している。

同論文は、SO<sub>2</sub>排出量取引での排出権価格の急騰の経験、多様な産業にCO<sub>2</sub>排出枠を設けることの複雑性・技術的困難、排出枠配分の政治対立化を避けるため欧州排出権取引制度では排出枠の当初配分を多くしたが、まさにこのことが排出権価格が下落し削減インセンティブが働かず、排出削減目標が達成できない結果を生んだ、等と取引制度の難点を指摘している。そしてAEIが提案しているのは「炭素を軸とした税制改革」すなわち現行税制に追加的に炭素税を導入するのではなく、経済活動に課す税を炭素排出量を反映する税体系に改訂する政策である。全体の税額は同じ(revenue neutral)でも排出抑制インセンティブを与えることができると指摘している。

こと、③取引制度の場合は排出枠の先物市場上場・金融商品化は容易に想像できるが、リーマン危機の経験から金融商品化が忌避される、などが加わった場合、炭素税案はそれほど荒唐無稽なものではなくなる可能性がある。

## 5. おわりに

再生可能電力普及促進策として、欧州の先行例に学んで固定価格買取制度（FIT）を開始した日本にとって、米国の CES 法案の情報は無用に思えるかもしれない。

実は冒頭に挙げたアメリカ進歩センター（CAP）の 2006 年提言では FIT も提案されていた。しかし 2008 年の提言やオバマ政権の公約ではこれが取り除かれた。その要因として次の 2 点が考えられる。第一に、米国では電力小売価格の決定権は州にあり、連邦政府が FIT を導入し買取価格を決定することは制度上できない。第二に、米国での FIT 批判論として、「政府支援は実証済みだが価格競争力があと一歩足りない技術を市場参入させる手段」であるべきだが、FIT は固定価格の傘のもと、競争力を到底備えず市場での生き残りが望めない技術が支援を受けたり、逆に技術が成熟し制度を卒業するタイミングの見極めが難しく、不要な支援が行われる、という点がある。

どれほど上手く設計された制度も、時間が経過し新技術の出現や既存技術が成熟するとともに見直しが必要になる。日本の FIT も例外ではないが、その際に米国における FIT 批判や、すべてのエネルギー源・技術を議論の俎上に載せる「performance based・technology neutral・level playing field」の考え方は、一定程度参考になると考える。

一方、米国議会における炭素税の提案は、AEI などのシンクタンクではこれから米国型炭素税の制度設計を考案し、実現するとしても 2015 年以降と見ているため、短期的に大きく動く可能性は低い。とはいえ今後炭素税の検討が始まった場合、日本からはこの真意が財政再建にあることを念頭に置いて、慎重に見守る必要がある。

今後も気候変動対策に関する国際的な協議は続いていく中で、米国がエネルギー消費に価格をつける何らかの制度を提案してきたとしても、その主眼は国内の財政再建にあり、したがって輸出産業保護を含めて、国民に租税公課トータルでの大幅な経済的負担増を強いることは考え難い。この点を忘れて、表面的な排出削減目標値やコスト負担幅の釣り合いだけを求めて議論に乗ってしまうことがないよう、慎重な見極めが必要である。

お問い合わせ:report@tky.ieej.or.jp