

アメリカ大統領選挙

— 変わるもの・変わらないもの —

電力グループ 主任研究員 杉野綾子

<はじめに>

11月6日に投票が行われた米国大統領・議会選挙は、7日には大勢が判明し、オバマ大統領が2017年1月までの続投を確実にした。

今回の選挙は、2010年中間選挙で民主党が下院多数議席を失ったところからのスタートであり、民主党はオバマ大統領再選と上院多数議席確保、下院での多数議席奪還をめざして闘ってきた。しかし、投票日以前の早い時期から、同時に行われる議会選挙では上院が民主党多数、下院が共和党多数の「現状維持」がほぼ確実視されており、事前報道ではシナリオとして①オバマ大統領が一般投票の過半数を獲得して再選、②オバマ大統領が一般投票で敗北するが選挙人の過半数を獲得し再選、③ロムニー候補が勝利、④一般投票の得票があまりに僅差で結果判明が遅れる、という4通りの分析がなされていた。いずれの場合でも、少なくとも2年間は議会審議の膠着状態が続き、米国の財政再建や景気回復に向けた強力なリーダーシップの発揮は難しい、との分析が一般的である。

2年にわたった選挙戦を大まかに整理すると、①景気回復の遅れを背景としたオバマ大統領の支持率低迷、②共和党の熾烈な指名獲得争いの末に穏健派と評されるロムニー氏が勝利、③結果として共和党の支持率低迷、④10月3日の討論会を境にロムニー候補が逆転有利、という流れを辿ったが、最終盤で北東部を襲ったハリケーン・サンディへの対応を好材料にオバマ大統領が逃げ切って再選を果たせるか、が注目された。

実際の開票結果に目を向けると、7日夜の時点でオバマ大統領が一般投票の50%、選挙人総数538のうち303人を獲得して再選を確実にし、上院は現議会では53対47で民主党多数であるものが次期会期は54対45で民主党多数に、下院は同236対190で共和党多数であるものが233対193で共和党多数と、政権と議会の構成は変わらない結果となった。

今後もオバマ政権は、中間層重視を掲げ、具体的には、①富裕層に応分の負担を求める税・財政改革、②法人税の全体的な引下げを目指しつつ課税の抜け穴を防ぐ施策、③輸出倍増を目指しFTAや公正貿易を推進すると共に、国内で雇用を生む企業を税制面で支援、④成長産業としてクリーンエネルギー関連分野に期待、等の政策を継続することになる。

これらの政策が円滑に進むか否かは、第一にオバマ政権が接戦を迫られた要因をどう解釈するか、第二に共和党が大統領選の敗北要因をどう解釈するか、に掛かっているとみえよう。双方が有権者は二大政党の建設的な協力と具体的な成果を期待しているとの認識にたって協力を選ぶシナリオ。逆に、オバマ政権は議会共和党の非妥協的態度を批判し続

け、共和党は2度に亘り穏健派候補を擁立したことを反省して一層保守化の度合いを強めるシナリオ。報道でも「政治的膠着が続く」との見方が大勢であるように、両党のイデオロギー対立が鮮明な税・財政改革が2013～14年の最優先課題となるため、後者のシナリオが濃厚である。

<エネルギー政策の論点:狭まる政策選択の幅>

大統領選挙に向けたオバマ・ロムニー両陣営のエネルギー・環境に関する公約は次のように整理できる。

オバマ大統領は "All of above" アプローチ、すなわち「利用可能な資源は全て活用」を掲げ、「再生可能エネルギー・省エネ技術への支援継続、環境規制を促進、環境と調和した国内石油・天然ガス採掘の推進」を公約した。

対するロムニー候補は、自らの政策こそが真の "All of above" アプローチであると主張した。その柱は「国内の石油・天然ガス・石炭資源の開発とクリーン利用技術の普及を推進、オバマ政権による経済的負担の大きな環境規制を廃止、再生可能エネルギーも重視するが競争力を獲得した技術への補助は廃止し政府支援は基礎研究に集中投下」して、2020年に北米の「エネルギー自給」を達成する、というものである。

公約は一見すると対照的だが、他方、実行可能な政策手段となると、選択の幅は広くはない。ここでは4つの分野に絞り、オバマ政権が4年間の成果としてアピールした内容および2期目に向けた公約と、ロムニー陣営による反論や代替案とを対比する形で整理する。

(1) 国内石油・天然ガス開発

オバマ政権の主張は、過去4年間で米国の国内石油・天然ガス生産は拡大し、自給率向上とともに国内に多くの雇用を生んでいる、今後も環境と調和した開発を推進していく、というものであった。

同政権は発足当初は国内石油・ガス開発に消極的であった。共和党が一貫してアラスカやメキシコ湾および東海岸沖合での鉦区リース拡大を主張したのに対し、オバマ政権は、リース権を得ながら掘削が行われていない鉦区の返還を迫るなど先に採るべき政策がある、と主張した。その後2010年3月に国内天然ガス開発推進策に転換し、沖合鉦区リース拡大を打ち出した矢先にメキシコ湾石油流出事故が起き、事故の再発防止に向けた安全基準の強化を経て2012年8月に内務省が2012-17年の鉦区リースの入札計画を発表した。

対するロムニー陣営は、近年の国内石油・ガス増産は主にシェール開発によるものであり、陸上の私有地で達成された、シェールガス開発（水圧破砕）の技術革新や費用低減はオバマ政権の成果ではない上、連邦領（アラスカ・メキシコ湾）の石油・ガス生産量は減少している、と反論した。連邦領の生産回復に向けてオバマ政権の2012-17年計画より大規模な鉦区開放を行う方針を表明し、また水圧破砕に対してオバマ政権が導入しようとしている規制は権限を州に移譲、さらに油・ガス田掘削やパイプライン建設等に必要な許認可手続き

も簡素化する、と公約した。

オバマ大統領再選により環境保護庁（EPA）による水圧破碎の環境影響評価等の施策が継続することになるが、今年4月に大統領が発表した13省庁による非在来型ガス開発の一体的管理体制作りに関しては、現時点で実質的な進展は公表されていない。規制権限の所在も、7月に石炭生産に伴う水質汚染の規制権限を連邦EPAでなく州に認める裁判所の判断が示されており、共和党側は、これを先例に水圧破碎への州の規制権限を主張することが予想される¹。水圧破碎を巡る規制制度が固まり、安定性・予見可能性が高まるまでには、なお時間を要するだろう。

（2）環境規制

オバマ政権下でEPAが進めてきた火力発電所をはじめとする産業部門の温室効果ガス（GHG）排出規制は、共和党が最も激しく批判し「経済に負担を強いる規制を撤廃する」と党綱領に盛り込んだ争点である。

EPAによる大気浄化法を根拠としたGHG規制は、2007年4月の最高裁判所判決²と、2009年12月のEPAによるGHGの有害性を示すEndangerment報告を皮切りに着手された。さらに2010年12月には、EPAは、12州と環境団体等が既存設備に関するGHG排出基準策定を求めた訴訟に関し原告団と和解に達した³。この和解の第一段階として、今年3月にEPAは、今後新設される火力発電所について、現在商業化されている天然ガス焚きコンバインドサイクル発電所並みにGHG排出を抑えることを義務付ける規則案を公表した。

共和党は、この基準は石炭火力発電を事実上不可能にする内容で、エネルギーセキュリティと雇用の両面で負担を強いる、と主張してきた。しかしながら、仮にロムニー候補が勝利し大統領に就任した場合でも、行政命令等の大統領権限では前述の法的根拠を覆してEPAのGHG規制を廃止することは困難であった。

他方、続投が決まったオバマ政権もGHG規制では困難な立場にある。前述のとおりEPAは既設の発電所と製油所についてGHG排出基準を策定することを約束している。新設発電所の場合は、反対勢力は主に石炭産業と電気料金上昇を懸念する消費者団体であったが、既設発電所が対象となると、石炭のみならず老朽化した石油・ガス火力発電所も大量に閉鎖を迫られる可能性があり、電力の安定供給への懸念から電力業界、製造業など幅広い業界

¹ なお、連邦領の鉦区解放についてオバマ政権は、鉦区開放を拡大しても、掘削リグ等の資機材やエンジニア等人材の調達が進まず大幅な生産拡大は見込めないと反論した。今後4年間、石油産業や産油州による国内開発促進の働きかけは議会が主戦場となるが、議会予算局（CBO）は内務省の2012-17年鉦区入札をさらに拡大しても連邦政府のロイヤリティ収入の大幅増は見込めないと試算しており、オバマ政権の主張を傍証している。

² GHGは大気浄化法の規制対象物質に含まれると解釈され、EPAはGHGの有害性・規制の必要性を示して排出を規制するか、或いは規制を行わない場合はGHGが有害でないと見做す根拠を示さなければならない、との要旨である。

³ 和解では、EPAは発電所の基準案を2011年7月までに作成し、パブリックコメントを経て2012年5月に最終規則を決定すること、製油所については2011年12月までに基準案を作成し、2012年11月までに最終規則を決定することが合意された。

が反対しよう。製油所についても、石油業界だけでなく石油多消費の運輸業界、消費者団体など広範な反対連合が組まれるだろう。

共和党は、大統領選の結果如何に関わらず今後も議会で GHG 規制撤廃に向けた立法の試みを続けると表明しており、規制の行方は、和解の完全実施を迫る環境団体に対してエネルギー供給・経済面の負担をいかに説得的に示し、妥協を得られるか次第だと言える。

(3) 再生可能エネルギー利用の拡大

今回の選挙戦では、再生可能エネルギーへの減税・補助金継続の是非も争点となった。具体的には今年7月に、ロムニー陣営が今年12月末で失効する風力発電への生産者減税を2013年1月以降も延長する法案への不支持を表明し、更に「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」との公約を掲げたことから、議会に減税延長を求めるオバマ政権との差異が浮き彫りになった。

オバマ大統領が再選されたところで、風力及び再生可能エネルギー補助金が維持されるかといえば、見通しは明るくない。まず2013年1月に到来する「財政の崖」回避に向けた現議会による歳出削減審議の中で、下院共和党が風力発電減税の温存を容認するか否かが最初の壁である。2013~14年の本格的な税・財政改革の中で再生可能エネルギー補助金が生き残るかは、さらに不透明である。結果的に生き残る場合でも、長期・安定的財源の確保は難しく、過去にも度々経験した失効寸前に辛うじて可決される事態が予想される。

税を巡る議論で注目されるのが、10月にロムニー候補と下院共和党指導部が示唆した、再生可能エネルギー減税・補助金廃止を条件に石油産業に対する増税を容認する姿勢である。オバマ政権は当初から巨額の利益を挙げる石油企業への税優遇は不要としてこれを廃止し、クリーンエネルギー投資の財源に充てる計画であった。石油産業と共和党の強固な反対により議会で度々否決されてきたが、恐らく今回の共和党陣営の思惑としては、民主党は再生可能エネルギー減税廃止に踏み切れないだろうとの読みに基づいて、2つを関連付けて踏み絵を迫ったものと想像される。

(4) LNG 輸出許可の行方

オバマ政権は2011年5月にCheniere社によるメキシコ湾Sabine Pass液化基地からのFTA・非FTA国向けLNG輸出を許可した後、2件目以降の非FTA国向け輸出許可を2度にわたり延期した。今年5月29日にはLNG輸出による国内ガス需給・価格への影響を詳細に分析する方針を示し、10月5日には、外部機関に委託した環境影響分析の遅れを理由に延期した。これについては、選挙前に重要な判断を見送ったが選挙後には輸出審査が進む、との見方もあるが、逆に選挙後こそ輸出許可を求めるガス業界に耳を傾ける必要が低下する可能性も考えられる。

LNG輸出については天然ガス産出州の超党派の議員が許可を求めている。他方、従来は輸出反対派の急先鋒は下院のMarkey議員（民主党=少数党）であり、クリーン燃料である

天然ガスを国外に流出させることへの反対を表明してきた。

今回の選挙を経た最大の変化として、上院エネルギー・天然資源委員会の委員長に新たにオレゴン州選出・民主党 Wyden 議員の就任が見込まれる（現職 Bingaman 議員は引退）。Wyden 議員は2つの理由から LNG 輸出への反対を表明しており、10月23日には大統領に対し、既に輸出を許可した Sabine Pass も含めて、「公共の利益に合致する」と判断する明確な基準を提示するよう書簡を送った。反対の理由は、第一にセキュリティ上の懸念であり、長年に亘り石油・天然ガスの輸入依存上昇を最重要課題としてきた経験を忘れ、漸く国内生産が増加して自給が視野に入ってきたところで輸出を許可する判断は拙速だ、と指摘している。第二は、環境影響評価が不十分との主張である。環境影響の評価項目には、輸出を奇貨として米国内で水圧破砕が拡大することによる環境負荷や、クリーンで安価な天然ガスを輸出した場合の国内のガス価格上昇と石炭需要増、米国からのガス供給を得て供給相手国（特に新興国）の化石燃料依存が固定化される等の間接的影響まで含めるよう要求している。

LNG 輸出許可の判断権限はエネルギー長官、つまり政権にあるが、議会は、例えば予算措置を通じて行政庁に対し慎重な環境影響評価を命じたり、輸出許可申請の審査に必要な費用の支出を認めない、等の影響力を行使し得る。北米からの LNG 供給を供給分散化先のひとつとして期待する場合には、この委員会人事の異動に起因して米本土48州からの輸出許可がさらに遅れ、場合によっては許可されない可能性も念頭に起き、カナダ・アラスカを含む北米全域を視野に多面的な努力を続ける必要があるといえる。

<おわりに>

以上を整理すると、今後2年間の米国のエネルギー・環境政策については、第一に今回の選挙を経ても政権与党と上下両院の多数党の構成が不変のため、継続の要素が強くなる。

産業部門 GHG 規制の例のような法・制度的な制約により、或いはエネルギー関連税の例のような財政的制約により、政府の政策選択の幅が実際にはあまり広くないことから、継続性が保たれよう。更に、冒頭にも述べたとおり今後2年間の米国政治では税・財政改革が最重要議題となる見通しであり、その中でエネルギー・環境政策に関して、多大な時間と労力を要するような政策転換が議論される可能性は高くないだろう。

他方、LNG 輸出許可の事例では、政策方針を共有するはずの同一党内におけるポストの交代が重大な政策変更を起こし得ることを指摘した。人事関連では、エネルギー省、環境保護庁及び石油・ガス開発を管轄する内務省の長官が揃って交代する可能性が浮上しており、例えば研究開発予算の配分（重点技術の取捨選択）や、議会との対決又は協調姿勢が変化することも考えられる。こうした変化は細かいが、法案の成否を左右し、結果としてエネルギー事業者の収益性予測に大きな影響を及ぼすことも考えられる。

「細目が重要」な例としていま1つ、ハリケーン・サンディの影響について紹介したい。歴史的な大型台風であり甚大な被害をもたらしたサンディについて、環境団体や民主党政

治家の多くが気候変動との関連を指摘した。既述のとおり下院多数党を共和党が握る状況で、今後少なくとも2年間は米国全体としてのGHG排出削減目標が立法される見込みは無いが、他方、連邦政府が運営する洪水保険制度に法律で認められた債務上限額を超える懸念が生じている。その結果、近年の海面上昇やハリケーンの頻発を考慮した沿岸地域の洪水保険料率改定と、州政府に対し建築基準強化などの「気候変動への適応」計画策定を義務付ける制度改革論が俎上に上っている。洪水保険はエネルギー・環境政策ではなく、運輸法案の枠組みで議論されている。このように、議会が膠着し政治選択の幅が限られる中では、一見すると無関係な政策論と絡めて実現を図るテクニックも多用されるため、一層広い視野にたって分析することが求められよう。

お問い合わせ:report@tky. ieej. or. jp