

米国での炭素税と炭素国境調整措置を巡る議論

I. 炭素税導入を支持するバイデン政権幹部

インフラ政策財源としての炭素税？

バイデン政権が 3 月末に打ち出した大規模なインフラ政策「米国雇用計画」(The American Jobs Plan) は、8 年間で約 2.3 兆ドルのインフラ投資を見込む。その財源として、連邦法人税の 21% から 28% への引き上げなどを含む「メイドインアメリカ税制計画」(The Made in America Tax Plan) も同タイミングで発表された。同計画は 15 年間で約 2.5 兆ドルの税収増を見込んでいる（詳細は丸紅ワシントン報告「バイデン政権のインフラ投資・法人税増税プラン」参照）。本稿では、正式な財源としては盛り込まれていないものの、一定規模の金額がまかなえる財源案として一部識者で議論されている「炭素税」(Carbon Tax または Carbon Pricing)¹に着目したい。米国での炭素税導入は単に財源確保ということだけではなく、将来的には欧州連合(EU)などが既に制度設計に動いている「炭素国境調整措置」(Carbon Border Adjustment Mechanisms: CBAM)²に向け米欧が足並みを揃える基礎にもなるため、今後注視するに値する動きだと考える。

バイデン政権の気候変動特使に就任し、早速諸外国を訪問したケリー氏は、インドでの記者会見において「大統領はまだ公式に決定または公言していないが、カーボン・プライシングが排出削減の最も有効な手段の 1 つということは、我々全員が知っている」と答えている。またイエレン財務長官も承認プロセスにおいて、「気候変動問題は有効なカーボン・プライシングなしでは解決できない」と明言。バイデン大統領もこうした実施メカニズムを支持していると、議会に対する書面回答で述べている。政権案として公式に盛り込まれていないものの、炭素税導

¹ 著者は 3 月末にワシントン DC に着任。3 週間ほどで視聴したウェビナーのなかでも、炭素税を巡る議論が散見されている。

² 気候変動対策をとる国が、同対策の不十分な国からの輸入品に対し、水際で炭素課金を行うこと。さらに、自国からの輸出に対して水際で炭素コスト分の還付を行う場合もある（経済産業省資料より引用）。こうした措置を実行する前提として、国内でのカーボン・プライシングが必要となってくる。

戦略的にみた炭素税
導入の必要性

入は政権幹部のなかでも一定の支持が得られているとみていいだろう。

“President Biden believes that at some point in time **we need to find out a way to have a price on carbon** that’s effective. He hasn’t decided or made an announcement about it, but we all know that one of the most effective ways to reduce emissions is putting a price on carbon. [...] I think going into the next months there will be a lot more talk about whatever tools are available to us and certainly a carbon market is an important tool.”

John Kerry, Special Presidential Envoy at the Press Conference in New Delhi,
April 8, 2021

“**We cannot solve the climate crisis without effective carbon pricing.** The President supports an enforcement mechanism that requires polluters to bear the full cost of the carbon pollution they are emitting.”

Dr. Janet Yellen, Nominee for Secretary of Treasury, Written answers to
Senate Finance Committee, January 21, 2021

バイデン政権にとって、炭素税導入の戦略的メリットは 3 点ある。1 点目は財源の強化だ。上述の通り、現時点で公表されている投資額（8 年間で 2.3 兆ドル）と財源額（15 年間で 2.5 兆ドル）では帳尻がきれいに合わない。法人税引き上げなどに対しては、すでに経済界からも反対の声があがっており、与野党の議席が拮抗している上院でスウィングボーターとして注目されているマンチン議員（民主党、ウェストバージニア州選出）³も、法人税を 28%まで引き上げることは反対している。さらにバイデン政権はインフラ投資が主体の米国雇用計画に続き、人財投資主体の「米国家庭計画」（American Family Plan）も計画しており、2 つの計画の支出総額は 3-4 兆ドルに及ぶともみられている。メイドインアメリカ税制計画が政権の目論見通り議会を通過する可能性が高くないうえ、全てのアジェンダを実行しようと思えば、新たなかつ相応規模の財源が必要となってくる。

2 点目は気候変動対策だ。バイデン政権の 4 つの優先課題（コロナ対策、経済復興、人種問題、気候変動）はいずれも密接に結びついている。例えば今回の米国雇用計画も、大規模なインフラ投資を行うことで、コロナ不況からの回復を図るとともに、長年課題であった米国インフラの改善、生産性向上を実

³ ジョー・マンチン上院議員は超党派を重視する穏健派民主党として、しばしば急進左派的な法案は支持せず、今般バイデン大統領が目指した連邦最低賃金引上げも、同議員らの支持が取り付けられず断念した。

現し、さらに電気自動車や省エネ住宅建設を促進し、2050 年のネットゼロを目指すものである。そのなかで人種間の社会負担不平等も解決するという意図もある。支出側がそうであれば、財源側も単に増税ではなく、気候変動対応をかねた政策であったほうが、大義名分を付けることができ、かつ政権アジェンダ実現にさらに寄与するだろう。

3 点目は既述の通り、国際社会の潮流へのキャッチアップである。特に EU が 2021 年 6 月にも正式に CBAM の制度設計を公表することは、気候変動対応で再度リーダーシップを取ろうとするバイデン政権にとって大きな圧力になるだろう。米国が同様の措置を取る前に、まずは国内で統一した炭素課税やトレード制度が必要となる。気候変動対応で協力（そして競争）していかなければならない中国にも、既に排出枠取引市場（ETS）がある。国家間の気候変動対応の濃淡が不可避である以上、CBAM の制度設計、そしてそのための国内でのカーボン・プライシングが必要になってくるだろう。

II. 米国で提案されている炭素税制度

Climate Leadership Council の炭素配当計画

炭素税導入については、米国でも既に長く議論されてきている。例えばジェームズ・ベーカー氏や、ジョージ・シュルツ氏など共和党政権の歴代長官やイエレン現財務長官が賛同者として名を連ねる Climate Leadership Council は 2017 年、「炭素配当計画」（Carbon Dividends Plan）として、炭素税を \$43/トン⁴から徐々に引き上げ、徴収した炭素税を家計に還元する仕組みを提案。また同団体は国際的公平性や競争力を保つための CBAM の導入も計画に盛り込んでいる。同団体は炭素税という増税を嫌う保守派でも受け入れやすい案ということを売りにしており、そのためのセールスポイントとして、炭素税導入の代わりに、温暖化効果ガス（GHG）排出規制は全面的に撤廃することを求めている。いわばこれまで外部不経済だった気候変動要因を制度的なコスト化することで、市場主義のドライブにより効果的に GHG が削減されることを企図している。

⁴ なお、EU ETS の 2020 年平均価格は €24.8/トン。足元では €40/トンとなっている。

Energy Innovation
and Carbon
Dividend Act of
2021

同案の趣旨は主にドゥイッチ下院議員（民主党、フロリダ州選出）によって、115 議会（2018 年）、116 議会（2019 年）で法案として提出されたが、いずれも審議未了のまま廃案となっている。そして同議員は 2021 年 4 月 1 日に三度、同法案を提出した。

ドゥイッチ議員が提出した Energy Innovation and Carbon Dividend 法案（2021）は、炭素費用（Carbon fee）を 2021 年は 15 ドル/トンとして、以降毎年 10 ドル/トン引き上げ⁵ていくことを提案している。徴収対象としては原油、石炭、天然ガスの上流企業で、原油の場合は精製企業、石炭の場合は採掘企業、天然ガスの場合はパイプラインに天然ガスを供給する企業と定められている。同法案には CBAM も盛り込まれ、上記の徴収対象となっている化石燃料に加え、炭素集約度の高い製品（鉄鋼、アルミ、セメント、ガラス、パルプ、紙、化学、工業陶器）を輸入した企業は、相応の炭素費用を支払う義務が生じる。逆に、上記のエネルギーや製品を米国から輸出する企業には、炭素費用相応額が還付される。

徴収した炭素費用は、炭素配当信託基金（Carbon Dividend Trust Fund）に組み込まれ、必要経費を除いた金額が、全国民（19 歳以下は 0.5 人として換算）に均等に配分される。同法案が「炭素費用」としているのは、「炭素税」とは異なり連邦政府の歳入ではなく、基金を通じて国民に配分するものとしているからである。理念的に増税に拒否感が強い共和党の支持獲得を狙ったものであろうが、GHG 排出者に対し排出に応じて経済的負担を強いるという点では、炭素税と企図するところは変わらないだろう。⁶

なお上記法案同様に、上院ではホワイトハウス議員（民主党、ロードアイランド州選出）が 2014 年から American Opportunity Carbon Fee 法案をほぼ毎年提出しているが、いずれも審議未了のまま廃案になっている。

⁵ 年間削減目標が達成されない場合、翌年は 15 ドル/トン引き上げ。排出量が 2010 年比 10%未満となれば、炭素費用は据え置き。インフレは別途加算。

⁶ 議会調査局も最新のレポートでは、炭素税と炭素費用は、議会での手続きや政策設計の違いを生じるものの、ほぼ同義としてとらえている。

III. グラスゴーに向けた気候変動外交に注目

炭素税は不人気だが...

気候変動外交を積極的に推進するには、国内のカーボン・プライシングが必要か

こうした立法の動きはあるものの、現時点で炭素税導入は米国で不人気だ。様々な理由があるが、最大の理由はこれが増税だからだ。しかも全家計に影響を与えるため、バイデン政権が口酸っぱく主張している、「年収 40 万円以下の家計の負担は増やさない」という公約に反することになる。現会期において気候変動対策関連の法案で最も注目されているのは、下院のエネルギー・商業委員会の委員長を務めるパロン議員（民主党、ニュージャージー州選出）が提案した The CLEAN Future Plan 法案だ。同法案には炭素税や炭素費用は盛り込まれず、既に 30 州などで導入されている、発電セクターにおける再エネ由来比率を定めた再エネポートフォリオ基準（Renewable Portfolio Standard：RPS）制度を拡充した、連邦レベルでのクリーン電力基準（Clean Electricity Standard：CES）が目玉となっている。⁷同法案の CES では、クレジット制度や緩和措置も設計されており、原子力や一部の高効率火力発電もクリーン電力として認定される余地を残すなど柔軟性が高い。またバイデン政権が公約としている 2035 年までに電力セクターでネットゼロエミッションという目標にも沿った設計となっている。増税ではなく、既存の再エネ比率制度の拡充ということで、議会で支持が得られやすいと考えられている。マンチン上院議員も、炭素税導入には反対姿勢を示しているが、CES に対しては現時点で否定していない。炭素税導入を盛り込んだ前出の法案がまだ提出されただけの状態に比べ、CLEAN Future Plan 法案はすでに公聴会が開催されており、実現性は高いだろう。

ただ観点を国内から外交に移すと、米国も何らかのカーボン・プライシング設定の必要性に迫られるのではないかという考えが拭いきれない。それは既述の通り EU が CBAM の設計を進めているという「外圧」もあるが、バイデン政権や米国のなかで、「気候変動対策はまったなしで、米国が再びリードしていく。その過程で排出規制が緩い国に企業が国外にシフトするなど（カーボン・リーケージ）、米国の競争力が不当に削がれることがあってはならない」という意見が強くなっているよう

⁷ 広義的には RPS も CES の 1 つとなるが、米国では現行州政府が独自で制度設計をしており、連邦レベルでの制度はまだない。CLEAN Future Plan 法案には、CES 以外にも、バイデン政権の公約に沿った様々な施策が盛り込まれている。

に思われるからである。つまり、バイデン政権の気候変動対策は、国内対策と外交を調和させていく、どちらかといえば、米国が損をしないように、外国からのコミットメントを引き出すことを先行させることすら予想される。それはブリンケン国務長官が「たとえ米国が明日ゼロエミッションを達成したとしても、残りの 85%の排出を解決しなければ、我々は気候変動の戦いで負けることになる」という言葉からもうかがえる。また通商交渉をになうタイ通商代表も、「（気候変動対策に関する）国内での努力は、海外でも反映されなければならない。我々の国内での努力が、排出企業を規制の緩い海外に追いやることがあってはならない」と懸念を示している。

“Even if the United States gets to net zero emissions tomorrow, we’ll lose the fight against climate change if we can’t address the more than 85 percent of emissions coming from the rest of the world.”

Antony J. Blinken, Secretary of State, Remark to the Chesapeake Bay Foundation, April 19, 2021

“What we do here at home must be reflected in what we do abroad. Our domestic efforts cannot lead to the exportation of polluting industries to countries with lower standards.”

Katherine Tai, United States Trade Representative, Remark to Center for American Progress, April 15, 2021

足並みを揃えたいのは米国だけではない。国際社会でも各国の気候変動対応で差が出ることによるカーボン・リーケージへの懸念は従来から強く、世界貿易機関（WTO）では今年 3 月に日本やカナダなどの有志国 53 カ国（米国は含まれない⁸）が、「通商と環境の持続性に関する構造的対話（Trade and Environmental Sustainability Structured Discussion）」を開始。そこで取り上げられるアジェンダとして、カナダなどは CBAM を盛り込むことを提案している。同取り組みは 2021 年 11 月 29 日に開催予定の大臣会合に向け議論を重ねていく計画だ。他方、経済協力開発機構（OECD）は各国の炭素税などのカーボン・プライシングに関する制度について評価レポートを毎年公表しており、最新レポート⁹によると、米国の評価は欧州のほか、韓国や、僅かながら日本も下回っている。カーボン・プラ

⁸ 53 の有志国は昨年 11 月の「貿易と環境週間」で、こうした取り組みを開始すると公表した国々で、バイデン政権がこうした取り組みに参加しなかった訳ではない。

⁹ ‘Effective Carbon Rates 2021’。ハイライト部分のみ 3 月 31 日に公表。本文は 5 月 5 日に公表予定。

グラスゴーに向けた気候変動外交

イシングだけにフォーカスした評価であるものの、気候変動対策のリーダーシップを取り戻そうとするバイデン政権にとって、決してプラスの評価にはならないだろう。OECD はカーボン・プライシングの有効性を強調し、各国に評価向上を促している。

そして CBAM を最も積極的に進めようとしている EU 自身も独自で進めることに懸念を抱いており、各国、特に貿易量が多く気候変動に積極的な新政権となった米国に対し協調を期待する声が強くなっている。その背景として、CBAM 実施にあたり最も懸念される点が、CBAM を実施していない外国からの報復であり、自らが貿易戦争を仕掛けてしまう恐れがあるからだ。通商担当の欧州委員を務めていたマルムストローム氏は在ワシントンシンクタンクのセミナーで、「米欧が CBAM について今後深い議論を行っていくことを強く期待する」と述べている。

ただそれでも、現在の米国政治のダイナミズムから考えると、炭素税や CBAM が米国で導入される議論が短期的に本格化することはないだろう。特に 2022 年の中間選挙までは中産階級や低所得者への増税をイメージさせる政策には手を付けにくい。一方で、国際社会における気候変動のリーダーシップを回復すると明言しているバイデン政権にとって、今年 11 月に英国グラスゴーで開催される国連気候変動枠組条約第 26 回締約国会議（COP26）に向け、GHG 削減に向けた各国のコミットメントを引き出す過程で、各国の取り組みの差異を補填するメカニズム設計が求められる可能性は高い。またその間に EU の CBAM についての提案が公表される。そのたびに、米国内でもカーボン・プライシングや CBAM などの議論が注目されるだろう。中長期的にはバイデン政権が目指す 2035 年までに発電セクターにおいて、さらに 2050 年には米国全体においてのカーボン・ニュートラル達成のために、炭素税導入を避けられるかどうかという議論も湧き出てくるだろう。COP26 までに米国内でカーボン・プライシングについてどこまで議論が行われるか注目だ。

以上／阿部

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。