

バイデン政権環境政策の綻びか ～再生可能燃料を巡るジレンマ～

I. 農家か労働者か

取り残された再生可能 燃料

バイデン米政権は環境政策を4つの主要政策の1つとして捉え、発足100日後には電気自動車普及策やクリーンエネルギーへの税控除などを盛り込んだ「米国雇用計画」(AJP)を打ち出した。しかしそのなかで、温室効果ガス削減の実績がありながらほとんど触れられていない項目があった。それが再生可能燃料(RF)¹だ。2005年のエネルギー政策法により制定された再生可能燃料基準(RFS)の導入以来、化石燃料の代替燃料として普及してきたRFだが、米国の今後の気候変動政策においてはどのように扱われていくのだろうか。その背景となるRFを巡る米国政治を中心に分析してみたい。

バイデン大統領の RFS に対する姿勢

AJPのファクトシートには、気候変動に関する研究開発(R&D)の先行プロジェクトに150億ドル投入するとして、その一環として「バイオ燃料/バイオ製品」が挙げられている。ただプロジェクトの例として、RF以外にもバッテリーや炭素回収・貯留(技術)、水素、先端原子力、希土類分離、浮遊式風力発電、量子コンピューター、電気自動車も含まれており、これら最先端技術全てのR&Dへの投資額としては、150億ドルという金額は決して十分とは言えないだろう。これに対しコーンベルトと呼ばれる農業州選出議員からは不満の声が上がっている。前上院財政委員長で共和党のグラスリー上院議員(アイオワ州)は同州選出の共和党議員と連盟で、「AJPにはRFに関する投資が盛り込まれていない」と批判する[書簡](#)を2021年5月に提出。書簡の中では、「電気自動車の優遇は富裕層への優遇にしかならない。RFを単なる転換期の燃料とではなく、未来の燃料と位置づけるべきだ」と主張している。

¹ 本稿ではバイオマス由来のアルコール燃料やディーゼル燃料(伝統的なバイオディーゼルや再生可能ディーゼル)の総称として再生可能燃料(Renewable Fuels: RF)と称する。

そもそもバイデン氏の RF に対するスタンスは一貫していない。北東部デラウェア州が地盤で、農家よりも州内産業を重視する傾向にあったが、外交委員長まで務めた外交畑の議員として、環境政策というよりもエネルギー自給の観点から、自国で生産できるバイオディーゼルを支持してきた。副大統領を務めたオバマ政権時代では、エネルギー自給を目的としてバイオ燃料への投資を推進する一方、環境保護庁（EPA）が小規模リファイナリー²に RFS による義務の免責³を与えたことが、農業団体や農業州から批判を受けていた。2020年の大統領候補としては、トランプ前政権が小規模リファイナリーに対し大幅な免責⁴を認めていたことに対し、「トランプ大統領は農家に寄り添うのではなく、農家を売り飛ばしている」と批判。「バイデン-ハリス政権は、郊外そして全国の農家を助けるため、再生エネルギーやエタノール、他のバイオ燃料を促進し、地域の経済を支えている再生可能エネルギー産業が果たしている重要な役割を称えるだろう」と、RF 推進を公約とした。当選後は政権移行チームが RF 関連産業団体と懇談した他、元 EPA 職員で、ノースカロライナ州環境品質局長として気候変動対策で活躍していたリーガン氏を EPA 局長に指名。リーガン氏は2021年4月に開催された上院公聴会で、RF 推進の必要性について言及している。

バイデン政権が RFS 義務を緩和？

それにも関わらず、バイデン政権の具体的な RF 推進策は見えてこない。前述の通り AJP にほとんど盛り込まれていない他、2021年4月の気候変動サミットに合わせて公表された、2030年まで温室効果ガス排出量を2005年対比50-52%削減するとした目標（NDC）の中でも、RF については「航空や最先端の輸送技術向けの次世代再生可能燃料の開発に向けた資金供給を行う」と言及されたのみだ。恐らくは AJP でも触れた、研究開発の一環として、最先端の RF 開発への資金拠出を想定しているのだろう。

逆に足元では RF 消費を抑制する政策をとるのでは、という憶測が出てきている。2021年6月中旬頃より、RFS の義務数量

² RFS 規則では、小規模リファイナリーは年間の平均処理量が 75,000 バレル/日未満のリファイナリーと定められている。

³ EPA は RFS を定めた 2005 年のエネルギー政策法及びエネルギー自給安全保障法（EISA）により、RFS 義務数量の減免及び小規模リファイナリーに対する免責の権限を有する。

⁴ 2011～2016 年の免責許可件数は約 15 件/年だったのに対し、2017～2018 年の 2 年間で、トランプ政権は 66 の免責を許可。その後は後述の裁判もあり、2019 年以降は全てペンディングとしていた。

を満たすために高いコストを強いられているリファイナリー救済のために、RFS 義務の免責を検討しているという報道が出始めたのだ。バイデン大統領の地元デラウェア州選出で、共に民主党のカーパー上院議員とクーンズ上院議員が、PBF エナジーが操業を行っている州内唯一のリファイナリーに対し RFS 義務の免責を模索するため、EPA と 2 度の会談を行った。クーンズ上院議員はバイデン大統領が 2009 年に副大統領となった際の後釜であり、同大統領との関係は非常に深いと言われている。バイデン大統領が重視する労働組合からも RFS 義務の緩和を求める声が強くなっており、こうした圧力を受けてバイデン政権が RFS の免責を検討しているとの観測が広がっている。つまり、候補者としてトランプ前政権が RFS 義務の緩和を乱発していたと批判していたにも関わらず、今度は自身が同じことを行おうとしている懸念が起こっているのだ。

これを受けて身内の民主党で農業州選出議員からは懸念する声が上がっている。2020 年の大統領選民主党予備選挙に出馬していたクロブシャー上院議員（ミネソタ州）は、上院財政委員長ワイデン上院議員（オレゴン州）など 14 名の連邦議員と連盟で、EPA などに対し「リファイナリーに対し RFS 義務を撤廃することは、バイデン政権の気候変動対策に反し、免責の提案は拒否すべき」と警告する [書簡](#) を提出。再生可能燃料協会（RFA）も、「バイデン政権の環境政策の根幹を揺るがすものだ」と懸念を示している。組合と農家、工業州と農業州という米国の伝統的な利益集団によるせめぎあいが、バイデン政権でも展開されている。

II. 2021 年後半にかけて、環境政策が再度注目される

コロナ禍と RFS

そもそも足元でリファイナリーが窮地に立たされている要因の 1 つとして、コロナ禍がある。2020 年はコロナ禍で自動車燃料需要が大きく減少。一方で RFS における RF の使用義務数量（RVO）は変わらず、小規模リファイナリーを中心に、RVO に満たない数量分のクレジット（RINs）を市場から購入する必要に迫られている。そこに大豆やコーンなどの RF 原料の需給がタイト化、RINs 価格が高騰したことで、RVO 充足が経営を逼迫するという問題がクローズアップされるようになった。全米石油精製業者協会の [試算](#) によれば、エタノール燃料分の

免責の是非を問う裁判

RINsは2020年1月に比べ19倍の価格となり、2021年のRVO充足のコストは300億ドルにのぼり、リファイナリーの経営を大きく圧迫しようとしている。

コロナ禍によるRVO充足が難しいことは当初から予想され、2020年前半時点で既にリファイナリーや、リファイナリーが多く位置する州知事（民主、共和両方を含む）からEPAに対し、RFS義務の免責を求める書簡が提出されていた。しかしトランプ政権下では退任間際の2021年1月19日になって漸く上記請願に関するパブコメを開始したのみで、バイデン政権になってからも免責に対する判断は下していない。⁵2020年は大統領選を控え、トランプ前政権としては農家、組合どちらかの支持を弱めてしまう選択を回避したのであろう。

また小規模リファイナリーに対するRFS義務の免責に関して、連邦裁判所での係争になっていたことも、EPAが免責を認めるかどうか判断を下しにくかった要因の1つと考えられる。2017～2018年にEPAに提出された請願によって、トランプ政権下で認められた3つの小規模ファイナリーに対する免責を巡って、RFAなどRF産業団体とEPAの間で係争が2018年5月から続いていた。争点となっていたのは、免責が認められる小規模リファイナリーは、毎年連続して免責を受けているリファイナリーに限定するかどうかというもので、該当する3つの小規模リファイナリーは連続して免責を受けていなかった。

この裁判を巡っては、2020年1月に連邦第10巡回区控訴裁判所が、RF団体側の主張を認め、小規模リファイナリーに対する免責を無効とした。トランプ前政権下のEPAや該当する小規模リファイナリーは最高裁判所まで争う姿勢を示していた。しかしバイデン政権となり2021年2月に、EPAは同控訴裁判所の判断を受け入れ、免責は無効とされるべきとの判断を表明していた。しかし免責を受けいていた小規模リファイナリーはこの判断を不服として、連邦最高裁判所に同控訴裁判の判断の見直しを訴え、最高裁判所は見直しを行っていた。そして2021年6月25日に最高裁判所は、6対3⁶で同控訴裁判所の判断を覆す評

⁵ただ2021年4月1日に、2019年、2020年のRVO充足期限を延長することを発表。

⁶控訴裁判所の判断を無効としたのは、ゴースッチ（共）、ロバーツ（共）、トーマス（共）、プレイヤー（民）、アリトー（共）、カバノー（共）。有効としたのはバレット（共）、ソトマイヤー（民）、ケーガン（民）（括弧内は判事就任時の政権）。

RFSの今後を決める重
要な2021年後半

決を発表した。小規模リファイナリーが免責を受ける条件として、連続して毎年受ける必要があるか、法律の条文では明確ではないというのが理由だ。この最高裁判所の判断は、今後より多くの小規模リファイナリーがEPAに免責を求めるきっかけになると共に、RFS 規則改正の圧力が高まる可能性があるだろう。

RFS における RVO 数量は、エネルギー自給安全保障法（EISA）によって2022年まで決められており、⁷2023年以降のRVO数量は、EPAが2021年10月末までに公表することとなっている。足元の農家と石油精製産業・労働組合の駆け引き、そしてそれぞれ利益団体のロビー活動を受ける議員からの政権に対する圧力なども相まって、RVO 数量を従来よりどこまで引き上げるのか、EPAの判断には注目が集まるだろう。今年11月には第26回国連気候変動枠組条約国会議（COP26）も控える。RFSは米国内の政策であり直接は関連はしないものの、既に表明済みのNDC実現に向けた具体策として、RFが扱われるかどうかにも注目だ。RVO 引上げは新たな立法を必要とせず、タイミングとしてもバイデン政権にとって国際社会に向けて打ち出しやすいカードの1つとなる（図表1）。

4月の気候変動サミットを終えて、やや注目度が下がっている米国の気候変動政策だが、今年後半にかけて様々な局面で再度盛り上がりを見せるだろう。前回分析した[炭素国境調整措置（CBAM）を巡る議論](#)とあわせて注目したい。

⁷ただしEPAは免責権限によって、RVO 数量を調整することが可能。

図表 1：RFS を巡る経緯と今後のイベント

時期	イベント
2020/3	小規模リファイナリーが 2019 年、2020 年の RFS 免責を求める
2020/4	テキサス、オクラホマ、ワイオミング、ユタの 4 知事が連盟で 2020 年の RVO 免責を求める ルイジアナ州知事が RVO 減免を求める
2020/5	ペンシルバニア州知事が RVO 減免を求める
2021/1/19	上記請願に関するパブコメ開始
2021/4	2019、2020 年の義務充足期限を延長 2019 年分：2020 年 3 月末→2021 年 11 月末（小規模リファイナリーのみ） 2020 年分：2021 年 3 月末→2022 年 1 月末
2021/10 末	EPA の 2023 年以降の RVO 設定期限
2021/11	第 26 回国連気候変動枠組条約締約国会議（COP26）
2021/11 末	EPA の 2022 年 RVO 設定期限

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。