

脱炭素農政へ向けた米国バイデン新政権の動き

取締役基礎研究部長 平澤明彦

米国の新政権発足へ向けて、バイデン大統領候補はパリ協定への復帰など気候変動対策の重点化を打ち出している。農業部門でも温室効果ガス排出の削減へ向けた動きが高まってきた。その構図を読み解いてみたい。

1 バイデン候補の選挙公約

農業・農村政策に関する大統領選挙公約(2019年7月)は、貿易政策やバイオ燃料と並んで、温室効果ガスの排出削減や、バイオエコノミー^(注1)を挙げている。

将来的には農業部門の温室効果ガス純排出ゼロを目指すとともに、農業者には取組みの過程で新たな収入機会を提供する。具体的には保全プログラム(農場の環境保全に対する助成。農業法の施策の一分野)を大幅に拡張して、排出削減や炭素隔離に貢献する取組みを行う農家への助成を行う。そして同プログラムを炭素市場に参加させ、排出枠を企業等に売却する。これは農家の取組みに値付けをして市場から政府助成金の財源を調達する仕組みであり、金融的な構想といえよう。

なお、バイオエコノミーはバイオマスを原材料やエネルギーとするものであり、農林業部門からのバイオマス調達^(注2)が想定されている。全ての州に低炭素工業を創出し、バイオベースの工業によって米国農村に先端産業の雇用を取り戻すとしている。

2 二つの提言書

2020年11月11日、旧オバマ民主党政権の元

高官らによる「気候21プロジェクト」の政権移行覚書が公表された。現行の財政および法的な権限の範囲内で、おもに最初の百日間に新政権が打つべき気候変動関連の施策を整理しており、大きな影響を与えるとみられる。

そのうち農務省への勧告には、気候変動の緩和と耐性強化の施策として「炭素バンク」の設置や、保全プログラムにおける気候変動対策の優先化、作物保険における気候変動対応の優遇措置が含まれている。

炭素バンクは農業者と森林所有者による排出削減・炭素隔離の取組内容を保証するとともに、保証価格を提供する。財源には農産物信用公社(CCC)の借入権限(3百億ドル、そのうち現行制度では6割程度を使用)を活用する。先行きは法律により排出枠市場が設置されれば、そこで排出枠を売却する想定である。農業者の取組みを束ねて売る点は、保全プログラムを炭素市場に参加させるバイデン候補の公約と共通している。

民間部門にも呼応する動きがある。20年11月17日、主要農業団体と一部の環境団体^(注2)、食品産業協会、森林所有者連盟は「食品・農業気候連合」(FACA)を結成し、政策提言書を公表した。

提言は農務省による炭素バンクの設置や、保全プログラムの拡大、炭素市場、作物保険の手直しに加えて、税控除の活用や、既存の取組みに対する一度限りの支払い、食品廃棄物の削減、再生可能燃料基準におけるライフサイクル排出量解析^(注3)の改訂などを挙げている。

このように選挙公約と2つの提言書はいずれも農業の排出削減・炭素隔離に對価を支払い、炭素市場を活用しようとしている。

3 オバマ政権下の構想と農務長官

かつてオバマ政権初期の09年、当時のビルサック農務長官は議会の気候変動法案導入に合わせて、農業部門の排出削減・炭素隔離に対する「緑の支払い」を提唱し、従来型の補助金(農産物プログラム)を削減するよう求めた。農業界は懐疑的な姿勢であったものの、法案に対しては、農業を温室効果ガス排出規制の対象外とすることと、農業のカーボンオフセット(排出枠の他部門への提供)を導入し農務省の管轄にすること、オフセットに既存の取組みを認めることなどを要求した(平澤(2009)36~39頁)。このときは法案が廃案となり、農政の変化も生じなかった。

それから12年が経ち、保守的であった農業団体は気候変動対策に前向きとなり、今や環境団体と提携するまでになった。農業者は気候変動の影響予測や異常気象に直面しているうえ、農業・食品部門では一部の企業が農業者の排出削減に對価を支払っており、新たな収入源としての魅力も認識された。

オバマ政権時代のほとんどを通じて農務長

官を務めたビルサック氏は、新政権で再び農務長官に指名される予定である。氏は穀倉地帯アイオワ州の元知事であり、過去4年間は業界団体(米国乳製品輸出協会)会長、大統領選挙中はバイデン候補の農業・農村顧問を務めた。農政の知見、農業団体との人脈、それに気候変動対策の経験を兼ね備えている。就任すれば大きな推進力になるであろう。

4 今後へ向けて

トランプ政権は過去3年間にわたり独自の大規模な補助金を導入し農業者に貿易紛争やコロナ禍の補償を行った。その財源は上記のCCCであった。農業財政予算の追加的な調達には年々難しさを増しており、議会も追認せざるを得なかった。民主党の新政権も、気候変動対策で同じ手法を踏襲する可能性がある。

本格的に新たな政策を実現するには議会の協力が欠かせない。下院では民主党が多数派を維持したものの、もし上院で共和党が多数派となれば難行が予想される。農業政策は両党が協力して立案する伝統があるため、農業部門の働きかけが重要となる可能性もある。

EUでも農業政策に環境戦略(欧州グリーン Deal)と食料・農業部門のファーム・トゥ・フォーク戦略)を反映しつつあり、米国と同様21年11月のCOP26(気候変動枠組条約締約国会議)へ向けて対外アピールを意識している。日本も対応と貢献が求められる。

こうした一連の動きは23年に向けて検討される次期農業法にも影響するであろう。

<参考文献>

- 平澤明彦(2009)「アメリカ バイオ燃料による政策の転換」、農林中金総合研究所編著『変貌する世界の穀物市場』家の光協会、10~42頁

(ひらさわ あきひこ)

(注1)それ以外の項目はブロードバンド、オバマケア、教育水準の引上げ、輸送インフラ(内陸水運を含む)、独禁法適用の強化など。

(注2)農業団体はファームビューローと、ファーマーズユニオン、全米農業協同組合協会(NCFC)。環境団体は環境防衛基金(EDF)と自然保護協会(Nature Conservancy)。ほかに州農業局全国協会が参加。EDFは環境問題の市場による解決を指向している。他方、炭素市場に批判的な環境団体もあり、排出枠の購入企業が排出削減を免れることや、社会の弱い層へのしわ寄せを懸念している。

(注3)生産等の過程を含めバイオ燃料による温室効果ガスの排出量を調べ化石燃料と対比する。