

トランプ政権による CAFE 基準の見直しに係る考察

2017年12月12日
NEDO ワシントン事務所

トランプ大統領が今年3月15日に訪問先のミシガン州イプシランティで、オバマ前政権が設定した2022-2025年型車の企業平均燃費(Corporate Average Fuel Economy : CAFE)基準を再検討する意向を発表。これ以降、環境保護庁(EPA)及び運輸省(DOT)の国家道路交通安全局(NHTSA)が、同基準の見直しを進めている。トランプ政権はこれまでのところ、検討中の詳細に関して言及を避けているものの、想定される選択肢として、①2022-2025年型車のCAFE基準を2021年水準で凍結、②2021-2025年型車のCAFE基準を2020年水準で凍結、③基準を変えず、遡及的CAFEクレジットの提供または遵守期間の引き延ばし、という3つの措置の可能性が高いとされている。

ここでは、オバマ政権が設定したCAFE基準及び基準設定に至る経緯、2022-2025年基準の中間評価(Midterm Evaluation : MTE)、及びトランプ政権が検討中と推測されている選択肢について考察する。

【オバマ政権設定のCAFE基準】

1. 2022-2025年型車のCAFE基準設定までの経緯

- 「1970年クリーンエア法」の第209項：EPA長官は、ロサンゼルス地域の深刻な大気汚染へ対応するために1966年から独自に自動車排出ガスを規制してきたカリフォルニア州に対し、連邦基準からの免除(waiver)を付与し、同州が連邦基準よりも厳格な自動車排出基準を制定することを認可するものとする。
- 「1977年クリーンエア修正法」の第177項：カリフォルニア以外の州が、カリフォルニア州の燃費基準を採用・実施できるものとする。(EPAの許可不要)
- 2005年9月、カリフォルニア州大気資源局(California Air Resources Board : CARB)が2009-2016年型車¹の最終規制を発表。同年12月、EPAに対して「1970年クリーンエア法」第209項に基づく免除措置を要請
- 2009年5月、CARBがCAFE国家基準(National Program)を支援するため、自州の2009-2016年型車規制の変更を含む措置を講ずることを発表
- 2009年6月30日、オバマ政権下でEPAが、カリフォルニア州の2009-2016年型車規制の免除を承認
- 2010年5月7日、EPA及びNHTSAが2012-2016年型車基準の最終規制を合同発表。また、自動車メーカー数社及びその業界団体が国家基準を支持し、カリフォルニア州GHG基準に対する免除付与に異議を唱えず、同州のGHG排出規制に係るすべての訴訟を取り下げることを発表

¹ 同規制の対象は、乗用車と小型トラック(サブコンパクト車から大型セダン、ステーションワゴン、SUV、ミニバン、大型ピックアップトラックまで)

- 2012年1月31日、CARBが2017-2025年型車のGHG排出基準を承認
- 2012年10月15日、EPA及びNHTSAが、2017-2025年型車のGHG排出基準・CAFE基準²に係る最終規制を発表。一方、自動車メーカーとオバマ政権との合意に基づき、オバマ政権は2022-2025年型車基準が技術的に達成可能であるか否かを判定する中間評価の実施をEPAに義務付け。
- 2012年11月15日、CARBが2017-2025年型車のGHG規制に対する連邦・州政府間協力の最終段階として、EPAのGHG基準を受け入れ、自州のGHG基準を連邦基準に整合させることを採択。
- 2012年12月27日、オバマ政権下のEPAが、カリフォルニア州の2017-2025年型車規制³の免除を承認

2. 2020⁴-2025年型車のCAFE基準

車両のフットプリント (footprint)⁵に基づいて、NHTSAは2025年型車の平均燃費基準を48.7mpg～49.7mpg、EPAは2025年型車の平均GHG排出基準を163グラム/マイル (g/mi) と設定。排出削減の全てが燃費の改善 (自動車の空調システム改善も含め) で達成された場合、EPAのGHG排出基準は54.5mpgの燃費に相当。

a) NHTSAが設定した推定必要平均燃費 (単位 ; mpg)

年型	2020	2021	2022	2023	2024	2025
乗用車	44.2～44.8	46.1～46.8	48.2～49.0	50.5～51.2	52.9～53.6	55.3～56.2
小型トラック	30.6～31.2	32.6～33.3	34.2～34.9	35.8～36.6	37.5～38.5	39.3～40.3
乗用車・小型トラックの合計	38.3～39.0	40.3～41.0	42.3～43.0	44.3～45.1	46.5～47.4	48.7～49.7

(NHTSAの Fact Sheet 「NHTSA and EPA Set Standards to Improve Fuel Economy and Reduce Greenhouse Gases for Passenger Cars and Light Trucks for Model Years 2017 and Beyond」より抜粋)

² 『2007年エネルギー自立及びエネルギー安全保障法 (EISA)』により、NHTSAが一回に設定可能なCAFE基準は5年間に制限されているため、NHTSAの2022-2025年型車基準はあくまでも予測にすぎない。

³ カリフォルニア州の2022-2025年型車規制を採用している州は、コネチカット、デラウェア、メイン、メリーランド、マサチューセッツ、ニュージャージー、ニューヨーク、オレゴン、ペンシルバニア、ロードアイランド、バーモント、ワシントンの12州及びワシントンDC。2017年9月27日付のニューヨークタイムズ紙に掲載された「U.S. Climate Change Policy : Made in California」によると、カリフォルニア州及び同州規制採用州及びワシントンDCの住民は合計で1,300万人を超え、米国自動車市場の3分の1以上を占めるという。

⁴ トランプ政権が検討していると思われる選択肢の一つが、2021-2025年型車のCAFE基準を2020年水準で凍結することであるため、ここでは2020年型車から2025年型車までの基準を記載。

⁵ フットプリントは、車両の前輪2本の間幅 (track width) と後輪2本の間幅 (track width) の平均値に長さ (wheelbase) をかけて算出された数値。

b) EPA が設定した CO₂ 排出基準 (g/mi) と、排出基準に相当する燃費 (mpg)

年型	2020	2021	2022	2023	2024	2025
乗用車 (g/mi)	182	172	164	157	150	143
小型トラック (g/mi)	269	249	237	225	214	203
乗用車と小型トラックの合計 (g/mi)	213	199	190	180	171	163
乗用車と小型トラックの合計 (mpg)	41.7	44.7	46.8	49.4	52.0	54.5

(EPAのFact Sheet「EPA and NHTSA Set Standards to Reduce Greenhouse Gases and Improve Fuel Economy for Model Years 2017-2025 Cars and Light Trucks」のTable 1に基づき、ワシントン事務所作成)

【オバマ政権による 2022-2025 年基準の中間評価】

- 2016年7月18日：DOT、EPA及びCARBが、2022-2025年型乗用車・小型トラックのGHG排出基準及びCAFE基準に係る中間評価(Midterm Evaluation：MTE)実施の第一歩として、『技術評価レポート(Technical Assessment Report：TAR)』(案)⁶を発表。パブリックコメントを同年9月26日まで受け付け。
- 2016年11月30日：EPAが、『中間評価段階にある、2022-2025年型軽量自動車GHG排出基準の妥当性に係る決定案(Proposed Determination on the Appropriateness of the Model Year 2022-2025 Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emissions Standards under the Midterm Evaluation)』⁷を提出。パブリックコメントを2016年12月30日まで受付。
- 2017年1月12日⁸：EPAが、『中間評価段階にある、2022-2025年型軽量自動車GHG排出基準の妥当性に係る最終決定(Final Determination on the Appropriateness of the Model Year 2022-2025 Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emissions Standards under the Midterm Evaluation)』を発表。最終決定の主要点は以下の通り。
 - 自動車メーカーには、過去の予測よりも幾分安いコスト(一台あたり)で、2022-2025年基準を達成できる様々な技術パスウェイがある。同基準は、ハイブリッド電気自動車、プラグイン・ハイブリッド電気自動車、バッテリー電気自動車の普及率がかなり低くても達成可能な範囲である。
 - 同基準は、GHG排出及び燃料消費を大幅に削減し、消費者に節約をもたらす、米国人の健康福祉にメリットをもたらす。
 - 自動車メーカーは2012-2015年型車プログラムで基準を超える成果をあげており、燃費の良い技術をこれまでにない速いペースで導入している。

⁶ 自動車メーカーは技術刷新、及び新技術の市場導入を急速に進めており、2012年に設定された2022-2025年基準を様々な費用対効果の高い技術を利用して達成可能であると報告。更に、2022-2025年基準の達成は、主として先進ガソリン車の導入によって可能であると指摘。

⁷ 2022-2025年型軽量自動車のGHG排出基準は依然として適切であり、同基準の改正は不要であると結論。

⁸ MTEプロセスが定める最終決定の発表期限である2018年4月1日より1年以上早い発表となった。

【トランプ政権による CAFE 基準の見直し】

- 2017年3月15日：プルーイット EPA 長官及びチャオ運輸長官が合同で、マッカーシー前 EPA 長官の自動車燃費基準及び MTE に係る最終決定の見直しを発表。
- 2017年7月25日：NHTSA が、『2022-2025 年型車 CAFE 基準に係る環境影響声明書作成の告示 (Notice of Intent to Prepare an Environmental Impact Statement for Model Year 2022-2025 CAFE Standards) 』を連邦広報で発表。パブリックコメントを同年9月25日まで受け付け。
- 2017年8月21日：プルーイット EPA 長官及びチャオ運輸長官が、「2022-2025 年型軽量自動車 GHG 排出基準の MTE に係る最終決定の再考、及び、2021 年型車 GHG 排出基準に関するコメントの要請」を連邦広報で正式発表。パブリックコメントを同年10月5日まで受け付け。
- 2017年12月23日(予定)：NHTSA が、CAFE 基準案をホワイトハウス行政予算管理局 (OMB) へ提出。
- 2018年3月30日⁹(予定)：運輸長官が、CAFE 基準を連邦広報で発表の見通し。
- 2018年4月(予定)：EPA が、2022-2025 年型軽量自動車 GHG 排出基準の MTE に係る最終決定を発表の見通し。

【トランプ政権が検討中と推測されるオプション】

想定選択肢 1. 2022-2025 年の CAFE 基準を 2021 年水準で凍結

- ホワイトハウス幹部¹⁰は、前政権の EPA が、2022-2025 年基準の欠点に関する膨大なデータを無視したと批判。トランプ政権では今後 1 年かけてデータを検討し、技術的・経済的に実行可能な基準を設定する。ただし、基準の変更には正式な規制作成プロセスが必要であり、環境保護者等の訴訟にさらされる可能性があるため、トランプ政権はこの時点では、基準の後退を約束しているのではないことを警告。
- NHTSA が、将来の CAFE 基準を 2021 年水準で凍結することをはじめ、幾つかの選択肢を含む環境影響声明書を作成中。
- プルーイット EPA 長官は、2022-2025 年 GHG 排出・CAFE 基準の 2021 年水準凍結を強く推すものと予想されている¹¹。

⁹ 法 (米国法律集第 49 章第 32902 項(a)) が運輸長官に義務付ける、2022 年型軽量自動車 CAFE 基準の発表期限は 2020 年 4 月。トランプ政権は、EPA が NHTSA 及びホワイトハウスの意向に従った MTE 最終決定を行うよう、運輸長官による CAFE 基準の発表を 2 年以上繰り上げる予定。

¹⁰ 'Trump targets Obama's global warming emissions rule for cars' The Hill, March 15, 2017

¹¹ 'Attorneys General Will Sue if EPA Rolls Back CAFE' The Detroit Bureau, September 5, 2017

想定選択肢 2. 2021-2025 年の CAFE 基準を 2020 年水準で凍結

- 2017 年 7 月 25 日に発表された NHTSA の環境声明書作成に係る告示、及び、8 月 21 日に DOT と EPA が発表したコメント要請は、オバマ政権設定の 2021 年型車 CAFE 基準が「最大限に実行可能」であることを確認するため、2021 年基準の再検討もあり得ることを指摘。これは、NHTSA が 2021 年基準を 2020 年水準に後退させる可能性があることを意味し、実質的には 2021-2025 年型車の基準が 2020 年水準で凍結になる。
- 既に成立している 2021 年基準の見直しは、2011 年以來、同規制の調整で協力している CARB と連邦政府の規制官の間に亀裂を生じさせることが懸念されるため、国内自動車メーカーも自動車製造者連合 (Alliance of Automotive Manufacturers : AAM) も同選択肢を求めていない。従って、トランプ政権が同選択肢を追求する可能性は低いと思われる。

想定選択肢 3. 現行の 2021-2025 年 CAFE 基準を変えず、① 遵守期間の引き延ばし、および／または、② 乗用車と小型トラックの間で譲渡可能な遡及的クレジットを自動車メーカーに付与

- 自動車メーカー及び AAM は、2021-2025 年型車排出規制の見直しについて、現行基準の廃止ではなく、遵守期間の引き延ばしを検討すべきであるという意見で一致団結。
- 米国議会が検討している内容として、①現行の GHG 排出・CAFE 基準を維持するとともに、②自動車メーカーに対して、これまでの車両で達成した燃費改善に遡及的クレジットを付与し、自動車メーカーがそのクレジットを乗用車及び小型トラックの間で譲渡することを認めるという法案¹²も、トランプ政権のもう一つの選択肢となり得る。
- 同選択肢は、表向きは 2012 年に合意した自動車の GHG 排出・CAFE 基準を維持しつつ、自動車メーカーに対しては遵守期間の引き延ばし・CAFE クレジットの追加付与という救済策を提供することになるため、カリフォルニア州との法廷闘争、及び、国家基準及びカリフォルニア州基準という異なる基準の存在を回避できるというメリットがある。

¹² Roy Blunt (共和党、ミズーリ州)、Debbie Stabenow (民主党、ミシガン州) を始めとする 6 名の超党派上院議員が提出した上院第 1273 号議案。