

「3・11」から5年：米国にて

一般財団法人 日本エネルギー経済研究所
常務理事 首席研究員
小山 堅

東日本大震災から 5 周年となる日を米国・ワシントンで迎えた。この震災による多数の犠牲者の方々に対して、改めて心から哀悼の意を表し、ご冥福をお祈りしたい。

震災の当日は、筆者は ASEAN+3 の会議でブルネイに滞在していた。かの地で、テレビが放映する、巨大な津波が被災地を襲う映像を見て強い衝撃を受けたことを覚えている。また、福島第 1 原子力発電所事故が発生し、十分な情報が得られない中で、炉心溶融・水素爆発といった事態が進行している様子を深刻な危機感を持ちながらひたすら心配し、事態の収束を祈っていたことも記憶している。その時から 5 年が経過した。

今回のワシントン訪問は、米国のシンクタンク、Atlantic Council の招待によるもので、「Japan's Energy Priorities and the Middle East」という会議に参加することが主要な目的であった。テーマが示す通り、この会議は震災や原発問題等に直接の焦点を当てたものではない。しかし、会議の議論の中で、またこの会議以外に今回のワシントン訪問に合わせて筆者が行った他の機関・専門家等との意見交換の中で、現在の日本のエネルギー問題の課題が重要なテーマになり、そこでは震災によって日本は何が変わったのか、いま日本は何をしようとしているのか、という問題意識の意見交換を多く行うこととなった。以下では、その意見交換に触発された形になるが、5 年前と現在で、日本を取り巻く内外エネルギー課題がどう変わったか、あるいは変わっていないのか、を振り返ってまとめてみたい。

まず第 1 に、エネルギー政策の見直しがある。震災と福島事故を受けて、発電構成における原子力比率を 50%まで引き上げる目標を持った以前のエネルギー基本計画はまさにゼロベースで見直されることとなった。難航を極めた議論の積み重ねを経て、ようやく新しい長期エネルギー需給見通しがまとまったのが今年の 7 月である。改定されたエネルギー基本計画や長期エネルギー需給見通しにおいては、従来の「3E 同時達成」という政策目標に加えて、その大前提として「S:安全」という最重要条件が課せられることとなった。まさに福島事故の真摯な反省に立脚することがエネルギー政策の中心に据えられたのである。

ゼロベースでの見直しが行われていく中で、全ての分野で新しい取り組みが行われたと言っても過言ではない。しかし、その中心として最も難しい分野が原子力をめぐる政策であったといえるだろう。震災前は日本の基幹電源であった原子力は、事故後に定期点検に入った発電所が再稼働できず、原子力ゼロの時期を経験した。独立した規制機関、原子力規制委員会 (NRA) が設立され、NRA が福島事故の反省・教訓を踏まえた、新安全基準を策定、それに基づいて基準への適合性を審査する形で再稼働の審査が行われてきた。昨年夏の九州電力・川内 1 号機に続き、再稼働が逐次進んできたが今後の再稼働の行方・ペースには大きな不確実性が伴っている。ちなみに、会議直前に報道された、大津地裁での高浜 3・4 号機の運転差し止め仮処分決定について、米国関係者の高い関心が示され、今後の事態の帰趨や再稼働全般・原子力政策への影響について多くの質問が寄せられた。

日本のエネルギー政策については、再生可能エネルギー政策、省エネルギー政策、化石燃料問題を巡る政策なども 5 年前とは状況が様変わりしている。しかし、もう一つ大きく事態が変化したものとしては、市場自由化に関わる政策が挙げられるだろう。5 年前の段階では一服状況にあった電力・ガス市場の自由化は、震災直後からまず電力システム改革開始という形で動き始めた。3 つの段階に分けた電力システム改革は、広域機関の設立等の第 1 段階を経て、本年 4 月からの小売全面自由化で第 2 段階に入る。2020 年には発送電法的分離で第 3 段階が完成することになり、日本の電力市場は大きく変わる。電力に続き、ガスもシステム改革が行われ、来年の小売全面自由化、2022 年の大手 3 社の法的分離等が予定されている。前述した長期エネルギー需給見通しは、政策的観点からあるべき将来像を描いたものである。市場原理迫及を図るシステム改革推進の下で、その将来像がどう実現されるのか、不確実性が高まる可能性も指摘されている。

日本を取り巻く外部環境に関する問題として 3 点挙げたい。最初は、国際エネルギー市場の需給環境が著しく変わった。5 年前の 2011 年は年初から原油価格がリビア危機等の影響で上昇を続け、WTI 価格が 100 ドルを超えたのが 3 月初であった。それ以来 2014 年前半まで 100 ドル原油が続いてきた。しかし今や原油価格は大きく低下、今年 3 月 11 日の WTI は 38.5 ドルと 6 割下落となっている。日本の輸入 LNG の多くが原油価格連動方式で値決めされるため、震災後は 100 万 BTU 当たり 16~17 ドル程度で推移してきた。それが直近では 8 ドルを割り込んでいる。この背景には需給緩和があり、その主要因の一つが米国におけるシェール革命である。今回の意見交換でも、変化する市場環境の中で、米国からの LNG 輸出が日本にとってどのような意味を持つのか、という問題意識の質問が複数寄せられた。日本にとっては、高価格・売手市場の状況から、低価格・買手市場への転換であり、現在の状況をどう活かすか、という視点での取組みが求められるようになっている。

外部環境の 2 番目としては、地政学リスクが 5 年間で一層複雑さを増している。5 年前は「アラブの春」が始まった時期で、エジプト危機、リビア危機という問題があり、その後の展開が現在の複雑な中東情勢を準備したという面がある。現在は、シリア・イエメンでの内戦激化、複雑化する「イスラム国」問題、中東内外でのテロの拡散などが大きな問題であり、さらには、サウジアラビアとイランの対立関係の悪化など加わり、情勢は混迷の度合いを増している。ロシア・ウクライナ問題を巡る緊張関係発生と悪化は米国・EU を巻き込み、対口経済制裁の実施・強化に繋がった。アジアでも中国の南シナ海進出拡大で域内外の緊張関係が高まっている。世界の地政学リスクは 5 年間で高まり、複雑化しているが、現時点でそれがエネルギー価格高騰をもたらすような事態は生じていない。しかし、エネルギー安全保障問題への潜在的な脅威となりうる要素として留意し続ける必要がある。

3 つめ、気候変動に関しては、昨年 12 月の COP21 で、「パリ協定」が締結され、長期的な気候変動対策に関する国際枠組みが成立した。中身としての取り組み強化はこれから、という面もあるが、5 年前には存在しなかった国際枠組みが合意され、日本が提出した温暖化ガス排出削減目標もその一部を形作っている。日本の目標がより明確な国際的な位置づけを得たという意味もあり、5 年間での大きな変化の要素の一つと言っても良いだろう。

おわりに、日本のエネルギー問題として、5 年経った今も福島事故の真の意味での安定化・事態収束が最重要であることを忘れてはならない。もちろん、事故があった原子炉ではいずれも冷温停止状態が安定的に維持されており、4 号機燃料プールからの使用済み燃料取り出し、汚染水処理体制の充実等、着実な進展を見せている分野もある。しかし、最終的な廃炉に向けては課題山積であり、道のりは遥かに遠い。そして、事故が福島復興に大きく影響し、膨大な数の避難者が今も発生している問題まで考えると、真の意味での事態収束に向けて今後も最大限の取り組みを実施していくことが求められる。(3 月 12 日記)

以上