

IEEJ NEWSLETTER

No.3

2003.12.8 発行

財団法人 日本エネルギー経済研究所

IEEJ NEWSLETTER 編集長 常務理事 十市 勉

〒104-0054 東京都中央区勝どき 1-13-1 イヌイビル・カチドキ 10F

TEL: 03-5547-0212 FAX: 03-5547-0223

目次

- 1 . 電力自由化とバックエンド問題の視点
- 2 . E U 排出量取引が日本にもたらす影響
- 3 . 公団廃止後の石油開発政策についての一考察
- 4 . 丹波顧問レポート：注目される国際情勢の動向
- 5 . 海外出張報告ハイライト

1 . 電力自由化とバックエンド問題の視点

11 月 11 日に開催された電気事業分科会・コスト等検討小委員会で、電気事業連合会は、原子力発電のバックエンド部分の総事業費が 2005 - 87 年に 18 兆 9100 億円になるとの試算結果を発表し、大きな注目を集めている。現在進められている電力自由化政策は、原子力事業全般に大きな影響を与えるが、以下ではバックエンド事業に焦点を絞って、その問題点と論点について整理したい。

まず最大の問題点は、バックエンド事業が自由化政策と不適合な関係にあると考え

られることである。第 1 の理由は、そのコストが非常に不確実なことである。バックエンド事業のコスト面での問題は、単に「高い」からではなく「いくらかかるか正確に分からない」という点にある。フロントエンドまでについては、今までの事業経験より実績に基づく「合理的な」試算が可能のため、「初期投資が巨額で長期の回収期間が必要」とか「やはり他電源に比べコスト高ではないか」といった議論は意味を持つ。しかし、バックエンド事業については、そのような議論が成り立ちにくい。日本がとっている国内再処理・FBR路線は、世界を見ても非常にユニークであり、とくに非核保有国でこの路線をとっている国はない。このような事業は「合理的な」試算は難しく、自由化政策がとられるまでは総括原価が認められていたからこそ可能であったと考えられる。

第 2 の理由は、離脱が不可能で、事業が超長期に亘ることである。競争下にある企業は、原則的に事業への参入・撤退が自由であるべきだが、バックエンド事業の場合はその原則が通用しない。仮に、現時点で脱原子力政策を決めたとしても、廃棄物処理からは逃れられないからである。また、高レベル放射性廃棄物の処理・処分には、数千年あるいは 1 万年以上を必要とし、私企業が存続しうる時間軸をはるかに超えるからである。このような点でも、バックエンド事業は自由化されていなかったからこそ可能な事業であったと考えられる。

さらに留意すべき点は、バックエンド事業は、極めて政治的な要素が強いことである。使用済み燃料を再処理するか、直接処分するかという問題は、エネルギー政策のみならず国家安全保障・核政策の側面を内包しており、自由化以前であっても、国が責任を持って行っていたとしても不思議ではない。

以上のようなことから、今後電気事業分科会で自由化とバックエンド問題を議論するに際しては、今日までバックエンド事業は、「民間」というよりは、総括原価が認められた広義の「国営」ともいえる条件の下で行われてきたこと、また極めて政治的要素が強い事業であることを認識することが肝要と思われる。

バックエンド問題を巡るこれまでの議論では、上記のような点が曖昧になっており、論点が定まらない原因になっている。自由化とは電力会社を狭義の「民間」にすることであり、これを機会にバックエンド事業は国が最終的な責任を持つことを前提に、これまでの経緯も十分に踏まえて、官民の役割分担と責任体制を明確にすることが必要である。

2 . E U 排出量取引が日本にもたらす影響

今年 7 月、E U 閣僚理事会において E U 温室効果ガス排出量取引指令が正式に採択された。これにより 2005 年 1 月から E U 域内の排出量取引が開始される。この取引市場には、京都議定書において削減義務を負う主要国のうち日本、カナダ、ロシアを除くほとんどの国が含まれることになる。民間ベースでは既に当制度に沿った先渡取引も実施されるなど、E U 域内の動きは極めて速い。

こうなると日本も排出権の国内取引市場整備を急ぎ早く E U 市場と連携したい、日本企業はすぐにも EU 市場で排出権を買ったら如何、と考えてしまうが、事はそう単純ではない。

EU 市場の取引単位 (E U 排出権と呼ぶ) は E U 市場独自の決め事であって、京都議定書上の取り決めとは別物である。すなはち、日本国政府が E U 排出権を購入しても、それが京都議定書に定められた国全体の排出削減目標の順守手段として使えるとは限らない。同様に日本企業が E U 排出権を買っても、今後事業所単位で課される目標の順守手段に使えるとは限らない。もとより京都議定書の排出権は、国際条約で作られたものであるから、両者を同一のものともみならずには国際的取り決めが必要になる。

現在 E U では、E U 取引指令と京都議定書をいかにリンクさせるか、議論されている。しかしここでの焦点は、C D M (クリーン開発メカニズム) や J I (共同実施) プロジェクトによる京都議定書上の排出クレジットを E U 排出権に交換できること、また EU 域内では EU 市場取引の結果を京都議定書上の国際取引に反映させること、のみである。現在、その結果をどのように E U 域外国の国際取引に反映させるか、具体的姿が見えていない。E U 取引市場は C D M や J I によるクレジットを一方向的に吸収するだけの、ブラックホールのような存在になる可能性さえある。

日本はどうすべきか。政府は国内取引市場の早期立ち上げもさることながら、国なり日本企業による E U 排出権売買が京都議定書上の取引とリンクするような国際協定を、E U に対して働きかけなければならない。同時に事業者に対して、排出削減クレジットや排出権の確保に適切なインセンティブを与える仕組みを構築することが必要である。一方で事業者側は、将来的な国際市場取引が限定的になるリスクを念頭におき、C D M や J I プロジェクトへの投資により自力でクレジットを獲得する手段も確保しておかなければならない。

(第二研究部環境グループ 石坂匡史)

3 . 公団廃止後の石油開発政策についての一考察

石油公団の廃止に伴い、その受け皿として設立される独立行政法人「石油天然ガス・金属鉱物資源機構」(資源機構と呼ぶ)が、来年2月に業務を開始する。現在、経済産業省は、中期目標期間(平成16年2月～平成20年3月)中の業務計画案を策定中であるが、最も注目されるのは石油・天然ガスの探鉱・開発に関わる部分である。

資源機構は、リスクマネーの供給(探鉱投資の最大50%出資)と債務保証(開発投資の最大50%)の業務を引き継ぎ、**国、中核的企業、資源機構が三位一体となって石油・天然ガスの安定確保を効率的に進めること**になっている。一方石油公団は、「石油公団資産評価・整理検討小委員会」の方針に基づき、平成17年3月を目途に保有資産の評価、処分作業を進めている。

歴史的に見ても、世界の主要国は、エネルギー資源確保戦略のなかで上流分野を非常に重要視する政策をとってきた。とくに、日本と同じように国内資源に乏しいフランスは、TotalとElfを上流から下流までの国策会社として育成し、その後**に民営化を果たした**。そして近年、石油メジャーの大型合併が相次ぐ中で、TotalはベルギーのPetroFinaを買収し、その後Elfとの合併によってTotalFinaElfとなり、現在Totalの名のもとスーパーメジャーに次ぐ国際石油企業として事業を推進している。

翻って、わが国は石油公団の投融資制度によるワン・プロジェクト、ワン・カンパニー制を取り、**事業推進を行ってきた結果**、フランスにおけるような国策会社が育ちにくい状況で現在に至っている。しかし今後は、国際的に争奪戦の様相を強めている石油・天然ガスの安定確保を図るには、国際競争力を持った中核的企業の育成・民営化の取組みに加え、さらなる民間企業の探鉱・開発への**新規・再投資の促進を通じて技術力のある有力石油企業グループの形成が望まれ**、そのためには以下のような方策を実現すべきである。

・税制と保証制度の見直し・拡充

まず、資源機構の中期目標期間中に、中核的企業や有力石油企業グループの育成を進め、**それらの企業が積極的に再投資できるように、既存の税制や保証制度の見直し・拡充を行うこと**である。例えば、国内外の油田・ガス田廃坑準備金制度の創設や外国税額控除制度の拡充(繰越可能な期間を3年間以上に延長)などが、投資促進策として有効である。また、保証制度の面では、国の出資の有無にかかわらず、

エネルギー政策に資すると判断されるプロジェクトには50%以上の保証を行えるような見直しも効果的である。既存の制度は、国の出資割合に見合う保証で、民間企業にとっては必ずしも優遇政策とは見られていないからである。

そして、資源機構の中期目標期間の後には、**国のリスクマネー供給のあり方を見直し、欧米並みの税制支援策を導入する**方向で、具体的な検討を始める必要がある。現行の「海外投資等損失準備金制度」に代わって、**投資額を所得から控除できる「石油・天然ガス探鉱投資税制」**が投資促進に効果的であると考えられる。

・民間主導の原則と国の役割

今回の資源機構による開発体制の下では、**国は出資会社への管理をさらに厳しくすべきである**との意見もあるが、**基本的に民間主導の努力を補完・支援する「後ろ楯」としての役割に徹することが重要**である。

引き続き産業体制の整備を念頭においた上、経営基盤の強化を目指す必要がある。その場合、上場できる会社は上場させ、また資源機構とのプロジェクト会社が投資事業に成功した場合、**利益や保有株式の処分については事業主体である民間企業の自主性を最大限に尊重**する。それによって、複数の収益源、明確な経営戦略、高い技術力と情報収集・分析力、強い販売能力を持つ**新たな有力石油企業グループの自律的な形成を促すべき**である。

・技術分野での支援策

石油の探鉱・開発において、**オペレーターになることは技術のノウ・ハウ蓄積および技術開発、また産油・産ガス国との交渉力の強化や人的交流を図る上で重要**である。日本の石油会社がオペレーターシップを積極的に取れるように、国の資源外交に加えて、資源機構には、各会社に分散している技術者の効率的融通を図り、さらに外国の技術者・技術会社の有効利用を図るためのデータバンク作りなどが期待される。

(総合企画室政策課題研究グループ 主任研究員 田中利秋)

4 . 丹波顧問レポート : 注目される国際情勢の動向

(イラク)

イラクの治安状況が一段と悪化するのを受けて、11月11日暫定占領当局(CPA)のブレマー行政官が急遽帰国して、12日にブッシュ大統領の主催する国家安全保障会議(NSC)が開かれ、イラクへの主権の早期移譲が決定された。これまでの米国の考え方は、憲法制定会議のための選挙 憲法制定 議会選挙 正統政府の樹立 主権移譲、というものであった。しかし、これでは時間がかかりすぎ、その間の治安状況の問題もあり、米国の国内世論および大統領選挙との関係でとてももたないという判断があったものとみられる。

新しいNSCの決定は、統治評議会(GC)が中心になり暫定政権の範囲や機能を定める基本法の起草(04年2月末) 暫定国民議会の議員の選出(04年5月末) 暫定政府の樹立、主権の移譲・CPA解散(04年6月末) 憲法制定会議選挙(05年3月) 暫定政権に代わる新政権の選挙実施(05年12月末)、というものである。この新しいNSCの決定は、明らかにそれまでの米国の考え方を戦略的に転換したものである。しかし、24人で構成されるGCはシーア派人、スンニ派人、クルド人、海外亡命イラク人等が入り混じった混合体であり、ほとんどあらゆる重要問題で意見の対立がみられる。そのため最大の問題は、統治評議会(GC)が基本法を作成したり、暫定国民議会の選挙方法等について果たして合意できるのかどうかであり、今後は相当の紆余曲折が予想されるだろう。

(サウジアラビア)

11月9日、サウジの首都リヤドで外国人の居住コンパウンドを狙った自爆テロ事件が起き、レバノン人やエジプト人などの外国系アラブ人に多数の死傷者が出た。このテロは偽装した警察車を使い、犯人も警察の服装をしていたなど相当組織的、計画的犯行であった。5月の米英人を狙った外国人コンパウンドへの自爆テロ以降、サウジ当局は約600人の過激派の逮捕・投獄や大量の武器押収を行ってきたので、今回の自爆テロはサウジの支配者・王族にとっては衝撃的であったに違いない。米国の中東政策および王族支配への不満が、このような形をとって現れているとみられる。犯行者はアルカイダのシンパであると見られ、サウジ政府に対する挑戦である。

(イラン)

国際原子力機関(IAEA)の定例理事会は、11月26日、イランの核疑惑問題に関して、強制力のある査察を認める「追加議定書」の締結およびウラン濃縮活動の一時停止などの点ではイランの協力姿勢を歓迎する一方で、過去の未申告の核開発活動を強く非難する決議を全会一致で採択した。イランの核疑惑問題を安保理に付託すべしとの強硬姿勢をとった米国と、英独仏を中心とする諸国との間で緊迫した折衝が行われた結果、安保理付託は回避された。しかし今後、イランに新しい保障措置協定の違反があった場合には「あらゆる選択肢の行使」を検討するとの表現が決議に入れられ、安保理付託を示唆することで決着をみた。このようにイランの核疑惑問題は将来に尾を引く形で残り、来年3月の次回のIAEA理事会でも再び本件が問題視されよう。日本としても、イランとの関係は依然として慎重に進めなければならないだろう。

(グルジア)

グルジアで起きたシェワルナゼ大統領の辞任による「無血革命」は、同国がカスピ海油田と地中海岸とを結ぶ石油パイプラインの通過国(現に日米欧の企業が投資してパイプラインを建設中)でもあり、世界の関心を集めた。今回ロシアは、タイミングよくイワノフ外相をグルジアに送り込み、シェワルナゼ大統領と野党側指導者の間を仲介し、「無血革命」をもたらしたという点で外交的な得点を挙げた。しかしグルジアは、経済の貧困や民族問題からくる地方共和国の分離独立問題を初めとして多くの難題を抱えており、また強力でかつ腐敗した既得権益を持つ勢力が存在している。グルジアの今後には、いろいろな紆余曲折があると見るのが妥当である。

(北朝鮮)

11月初旬に朝鮮半島エネルギー開発機構(KEDO)の非公式理事会が開かれ、北朝鮮で進めてきた軽水炉建設事業を「一時停止」することが合意され、11月21日に正式に発表された。北朝鮮側からの予想される反発に配慮して、「一時停止」と表現されているが、米国側は「事実上の中止」を念頭に入れている。軽水炉事業は94年の米朝間のいわゆる「枠組み合意」によって始められたものであるが、北朝鮮側による核開発活動によって「枠組み合意」は既に崩壊したというのが米国側の考えである。北朝鮮側はこのKEDOの決定からくる損害の補償を要求しているが、核問題をめぐる6カ国協議はもうやらないという強い姿勢まではとっていない。

5 . 海外出張報告ハイライト

当研究所が 1987 年以来 OPEC 事務局と行っている定期意見交換会が、2003 年 11 月 27 日にオーストリア・ウィーンの OPEC 事務局で開催された。昨年に続き韓国エネルギー経済研究院 (KEEI) からの参加者も加わり、アジアおよび国際石油市場の課題・展望について活発な意見交換が行われた。

OPEC 側からのプレゼンテーションで印象的であったのは、第 1 に、来年の春先以降の需給緩和、価格下落の可能性を真剣に懸念していることであった。OPEC の価格目標 (バスケット価格 22 - 28 ドル / バレル) 維持のためには現状からの大幅な減産が必要になるが、それが容易ではないからである。それは、ロシアなど非 OPEC の増産で OPEC の市場シェア低下が続く一方、アルジェリア、ナイジェリア等が生産能力増強を背景に生産枠の拡大を求めているためである。

第 2 に、長期的には OPEC の市場シェアは増大するが、2010 年以前は OPEC にとって非常に厳しい「試練」の時期になる可能性があることを OPEC 事務局が率直に認めていることである。非 OPEC の増産、OPEC の NGL 増産、アフリカ OPEC 産油国の増産、イラクの市場復帰の状況如何によっては、大幅な供給過剰・価格下落発生の可能性が懸念されているのである。

こうしたなか OPEC にとって、**アジアの石油需要・市場動向は今後の OPEC 生産・輸出量を左右する需要サイドにおける最大の関心事**となっている。とくに、中国におけるモータリゼーションの動向と石油需要の展望、日本の原子力発電の動向とエネルギー・石油需要への影響、アジア諸国の石油備蓄政策と石油市場への影響に熱心な質問が寄せられた。OPEC 側は、消費国におけるエネルギー政策が将来のエネルギー選択やエネルギー市場・需給構造に様々な影響を及ぼすことを認識しており、**アジア諸国の政策展開や地域協力の動向にも重大な関心を払っている**ことを示している。

定期意見交換が開始された当初に比べると、今回は議論の深まり・率直な意見交換という意味において格段の前進が見られた。OPEC 事務局側も当研究所との定期意見交換を非常に高く評価しており、これまでの意見交換の積重ねが相互の信頼関係・ネットワーク強化に繋がってきたものと考えられる。今後とも、**国際エネルギー・石油情勢に関する理解・分析の向上、アジア側からの意見発信・交換の場**として、この OPEC 事務局との議論の場を活用・発展させていくことが重要である。

(エネルギー動向分析室長 小山堅)