

激動の内外情勢に対応するわが国エネルギー戦略の重要性

一般財団法人 日本エネルギー経済研究所
専務理事 首席研究員
小山 堅

エネルギー自給率が極めて低い日本にとって、エネルギー安定供給の確保は常に最重要課題であり続けてきた。今日、世界5位のエネルギー消費大国の地位を占めている日本は、その供給の8割強を石油、石炭、天然ガスからなる化石燃料に依存しており、国内化石燃料資源に乏しいことから、そのほぼ全量を輸入し、結果としてエネルギー自給率が1割程度と、先進国の中では際立って低い脆弱なエネルギー需給構造となっている。また、化石燃料が主体で大量のエネルギーを消費することから、世界有数のCO₂排出国でもある。先進国の一員として、地球益のために気候変動問題への対応にも責任をもって取り組むことが必須となっている。国内に豊富で安価なエネルギー資源を大量に有しているわけではなく、国際市場からのエネルギー供給確保に頼る以上、国際エネルギー価格の変動に晒され、大量のエネルギー輸入代金の支払いによる国富流出やエネルギー価格上昇・高騰による消費者・需要家・経済への影響に敏感にならざるを得ないのが日本の宿命でもある。

そのため、日本にとってエネルギー戦略は常に政策分野において重要視されてきた。とりわけ1973年の第1次石油危機によって、まさしく国家的な危機に直面した日本は、エネルギー安全保障確保を最重要課題として位置づけ、総力を挙げた国家戦略を展開することになった。その後は、1990年代以降になって、地球温暖化問題が世界の注目を集めるようになり、京都議定書の下で日本も法的拘束力を持つ温暖化ガス排出削減目標達成に取り組むなど気候変動対策の強化が進むことになった。また、同じ時期には、エネルギー市場の自由化・規制緩和が重要課題として浮上し、まず石油、次いで電力およびガス市場での自由化・競争導入が進められることとなった。1990年代は総じて原油価格を始めとしてエネルギー価格が低位安定し、エネルギー安全保障への関心が相対的には低下したとも考えられたが、2000年以降は中国の資源爆食の開始とともに原油価格が上昇基調に向かい、再びエネルギー安全保障への関心が高まることになった。

こうした中で、日本では2002年にエネルギー政策基本法が制定され、その下で、「安定供給の確保（エネルギー安全保障）」、「環境への適合」、「市場原理の活用（経済効率）」の3つをエネルギー政策の基本方針として掲げることとなった。この3つの英語表記の最初の文字がいずれも「E」であることから、日本のエネルギー政策の基本方針を「3E」と称することが習わしとなったのである。さらに福島事故以降は、「安全性」を前提とすることが定められ、「S+3E」へと発展・変化したことも夙に知られている。なお、エネルギー政策基本法では、日本が目指す将来のエネルギー需給構造を描き、その実現に向けた政策をまとめる「エネルギー基本計画」を策定し、概ね3年を目途に改定していくことになっている。2003年に第1次エネルギー基本計画が策定されて以来、累次の改定が行われ、2021年10月には現行の第6次エネルギー基本計画が閣議決定された。現行計画では、もちろん「S+3E」が基本方針として掲げられているものの、2020年に世界を席卷したカーボンニュートラルの潮流の強い影響を受け、2030年のGHG排出46%減（2013年比）と2050年のカーボンニュートラル達成を目指すことが最大の重要課題として議論されることになった。

しかし、その後、日本の内外情勢は劇的と言って良いほど大きな変化を遂げた。そしてその新情勢の下で、日本は次期・第7次エネルギー基本計画の策定に向けた議論を始め

ることになる。現行計画の時と同様に気候変動対策への取組み強化は必須である。昨年のCOP28では、「1.5℃目標」実現のためには世界全体でGHG排出を2019年比で2035年に60%減とすることが必要であることが確認された。この目標を念頭に各国は2035年の自主的な削減目標を策定し、2025年2月頃までに提出することが求められているからである。

しかし、次期計画の議論においては、エネルギー安全保障を重視した議論となることが確実である。それは、現行計画策定時には発生していなかったウクライナ危機による国際エネルギー市場の著しい不安定化とその結果として生じた世界的なエネルギー安全保障の最重要視に対応した議論が必要となるからである。また日本では2022年に発生した電力需給逼迫によって国内問題としてもエネルギー安定供給の重要性への意識が大きく高まったことも見逃せない。また、もう一つ極めて重要な国際情勢の変化がある。米中対立の深刻化に象徴される世界の分断の深化がそれであり、その結果として経済安全保障が重視され、それ以前の自由貿易・国際分業の最重視から、国産重視、同盟・戦略パートナー間での供給チェーン構築の重視へとパラダイム上の変化が生じるようになった。市場に全てを委ねるだけでなく、自国の生存・発展のために国家が前面に出て成長戦略・産業政策を実施していくことが重要、というトレンドも生じている。次期エネルギー基本計画の策定に当たっては、こうした新情勢への対応が不可欠となっているのである。

いわば世界の分断と厳しい地政学環境の下でエネルギー安全保障の強化と脱炭素化の両立を進めることが求められるわけだが、問題を複雑にしているのは今や先進国でもエネルギーコスト・価格の上昇に対する許容度が高いとは言えず、社会がエネルギーコスト上昇に脆弱になっているということである。そのため、各国はそれぞれの事情に応じて、エネルギーコストの上昇を抑制する、あるいは最小化することを求められることになる。その際には個別のエネルギーや技術毎にコスト削減を図ることが必須だが、それに加えて、コストを最小化するための最適な組み合わせ、ベストミックスの追求が重要になる。そのベストミックス追求のためには、新情勢を踏まえた巨視的・俯瞰的視点でのコスト最小化が求められる。電源構成でいえば、発電単価にのみ注目するのではなく、自然変動型の再エネ拡大に対応して必要となる蓄電システムや火力での調整さらには電力系統強化などによる「統合コスト」も十分に勘案し、さらにそれを超えて再エネ・蓄電システム・EVなどの拡大に伴う稀少鉱物需要の拡大と需給逼迫、その下での特定供給者による市場支配問題などの経済安全保障コストも勘案した最適なミックスを考えることが不可欠となるのである。

日本の事情を踏まえてコスト最小化を図る点では、原子力利活用が最重要ポイントになることも明らかである。安全性を確保し国民理解を得て再稼働を進め、既存原子力を十全に活用できれば「3E」を最も効率的に追求できるからである。2050年以降を睨んだ原子力の位置付けに関する骨太の議論も今回の基本計画策定では避けられない重要課題である。

エネルギー転換に必要な不可欠なクリーンエネルギー投資とイノベーションの重要性に鑑み、今回の基本計画の議論ではエネルギー戦略と日本の長期成長戦略や産業政策が一体化・融合される形で取組みの具体化が図られる必要もある。今や主要国はいずれも成長戦略と産業政策を前面に出してエネルギー転換に臨んでいる。石油危機に直面した日本がその対策強化の中から次の50年の成長を支える産業・経済の発展を成し遂げたように、今回の基本計画の議論も今後の日本の発展を支える基盤となることが望まれる。最後に、基本計画は日本にとっての「あるべき姿」「目指すべき将来像」を描くことになるのが常であり、今回も基本はそうなるものと考えられるが、「あるべき姿」と「現実」の乖離の可能性を意識した戦略思考が必要不可欠となる。乖離が発生するとき、それを埋めるものが国家として必要となるが、おそらくそれは化石燃料、とりわけLNGになる可能性が高いと考えられる。長きにわたるエネルギー転換の道程の中ではその乖離発生の可能性を十分に意識して安定供給確保を如何に図るか、の戦略プランの準備・作成が重要になろう。

以上