

日本のエネルギー政策の歴史を振り返る (4)：低炭素化から脱炭素化への転換

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

小論での「日本のエネルギー政策の歴史を振り返る」シリーズの第4弾は、2020年代に入ってから内外エネルギー情勢の激動と、その中での日本のエネルギー政策への大きな影響について取り上げることとしたい。その表題として「低炭素化から脱炭素化への転換」を掲げるが、内容としては、①コロナ禍による未曾有の激動を経験することとなった国際エネルギー情勢とその過程で一気に進展した脱炭素化、②その脱炭素化によって大きな影響を受けたエネルギー政策、③コロナ禍からの変化の中で発生したエネルギー価格の同時多発的高騰とそれを加速したウクライナ危機、④それらを経た、エネルギー安全保障と脱炭素化の両立に向けた取組みとその挑戦、等を考察する。

2020年代の国際エネルギー情勢は、COVID-19パンデミックによる未曾有の政治・経済・社会的影響によって、まさに激動のスタートとなった。瞬く間に世界に感染が拡大し、多数の犠牲者が発生し続ける「コロナ禍」が深刻化する中、2020年の世界経済は前年比で3%を上回る凄まじい落ち込みを経験することとなった。経済活動が一気に収縮するとともに、感染拡大防止のため「都市封鎖」等の強力な措置が取られたため、世界のエネルギー需要は前年比4%近い大幅な減少となった。都市封鎖によって交通用エネルギー需要が特に大きく減少したため石油需要の低下が最も著しく、その結果、石油を中心に国際エネルギー市場全般で大幅な供給過剰と価格低下が発生した。2020年4月には、WTI先物価格がマイナス37ドルを記録する、という異例の事態が発生した。こうして2020年の国際エネルギー情勢は、コロナ禍の甚大なインパクトの下、供給過剰と著しい低価格という激動のスタートを切ることになり、コロナ禍からの回復が、世界の政策課題の中心になったのである。

こうした状況下、コロナ禍の影響が気候変動対策にどのような影響を及ぼすか、は重大関心事となった。眼前で深刻化するパンデミックに直面し、極めて重要ではあるが長期性を有する気候変動問題への対応は優先度が相対的に低下するのではないかと、この見方もあったが、事実はその逆となった。2020年はまさに脱炭素化の潮流が一気に世界で加速し、カーボンニュートラル実現を目指す動きが世界を席卷する年となったのである。もともと2050年カーボンニュートラル実現目標を掲げていたEUに加え、2020年には中国、日本、など主要国が相次いでカーボンニュートラル目標を発表し、同年の大統領選で勝利したバイデン氏の下で米国もこの流れに加わった。様々な要因がこの脱炭素化潮流の加速に影響を及ぼしたと言えようが、筆者はEUの「グリーンディール戦略」の影響が重要であったと見る。この戦略は、もともとEUにとって気候変動防止のための「グリーン投資」がEUの長期的成長に大きく資する、との位置づけを与えられ重視されていたものである。しかし、コロナ禍の発生で足下で深刻な不況が発生すると、グリーン投資は長期的成長のみならず、短期的にも景気回復に貢献するものとの位置づけが与えられることとなった。コロナ禍が深刻化する中、グリーン投資の促進で景気回復と長期成長を図る、というこの戦略的コンセプトは、世界各国で受け入れられた。気候変動を防止することが経済的にも極めて有意である、という政策的認識の流れを形成することになった。

脱炭素化を追求し、カーボンニュートラルを実現することは、エネルギーの需給構造の根本的な変革を必要とする。その将来像を描くためには、カーボンニュートラルという目

的・着地点を定め、そこに行きつくための道筋を示す「バックキャスト」的な将来像が求められることとなった。2021年5月に初めて発表されたIEAのネットゼロ排出シナリオはその代表である。カーボンニュートラル実現のためには世界はこう変わらなければならない、という「規範的なシナリオ」がエネルギー政策において重視・参照されるようになったのである。エネルギー需給構造を支える供給チェーンやインフラ全体という長寿命の「レガシー資産」をも含め、今世紀半ばごろまでには新システムに全転換すること、その過程で現在はまだ商業化されていない先進技術等を大々的に導入するイノベーションが不可欠となること、など、世界は巨大な挑戦に挑むことが求められることになったのである。

しかし、国際エネルギー情勢の激動はそれだけに止まらなかった。コロナ禍の反動やエネルギー投資の不足、さらには供給余力が低下していた国際エネルギー市場の脆弱性の問題などが複合的に作用し、2021年の後半頃からエネルギー価格の同時多発的な高騰が顕在化したのである。石油、天然ガス、LNG、石炭、電力など全てのエネルギー価格が上昇し、価格高騰が世界の政治・経済・社会問題の中心として浮上するようになった。2021年10月頃から、まずはEUでエネルギー補助金導入の検討が始まり、日本でもその後、激変緩和措置として補助金が導入されるに至った。原油価格上昇を抑えるための増産を呼びかける声が主要消費国の中で大きく高まり、結果としてOPECプラスなど産油国の国際的影響力が大きく高まった。価格高騰とそれをもたらした需給逼迫は、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻で一気に加速化し、深刻化した。世界最大のエネルギー輸出国、ロシアのエネルギー輸出が最大の不安定要因と化したことで、世界のエネルギー安定供給が脅かされ、エネルギー安全保障が一気に最重要課題として浮上し、現在にまで至っている。

脱炭素化への関心は変わることなく維持されているが、ウクライナ危機に瀕して、必要不可欠な物資であるエネルギーの安定供給確保が喫緊の最重要課題となったことはある意味で当然であった。その中で、エネルギー転換の中で今後も重要な役割を果たすと目される、化石燃料の重要性、あるいは化石燃料の安定確保の重要性に新たな光が当てられることともなった。エネルギー安全保障と脱炭素化の両立を目指すことがウクライナ危機発生以降の世界の課題となったが、世界がエネルギーコストの上昇に脆弱であることが示された今、その挑戦は難しさを増している。世界の实情とそれぞれの国情を踏まえつつ、如何に総合的観点でのコストを最小化してエネルギー転換を実現するか、が問われている。

また、ウクライナ危機によって、米中対立を軸としつつ世界の分断が深刻さを増すと、戦略物資・技術を巡る経済安全保障を重視する考えが影響力を高めるようになった。クリティカルミネラルを巡る問題への関心が高まり、エネルギー転換の進め方について、経済安全保障の観点からの熟慮が求められることにもつながった。また、上述した通り、エネルギー転換に成功するためにイノベーションの実現が課題となった。そしてイノベーション実現を通して、経済・産業の発展を図るため、産業政策が世界で重視されるようになった。世界の主要国は、産業政策の成否を通して熾烈な競争を繰り広げつつ、経済安全保障の観点から、戦略的パートナーとの連携・協力を模索する必要にも迫られている。また、世界の分断が進む中、グローバルサウスや資源国の重要性が高まり、彼らとの協力を巡る世界的な「綱引き」も見られるようになった。エネルギー・気候変動対策を巡る国際戦略について、こうした複雑な国際情勢に的確に対応していくことが不可欠になっている。

2020年以降の激動の国際エネルギー情勢を踏まえた新たな日本のエネルギー政策が求められている。現行の第6次エネルギー基本計画は2021年10月に閣議決定された。それに先立つ政府審議会等の議論の時期のタイミングを考えると、明らかに時の内外情勢の中心議題は脱炭素化の世界的潮流であったといえる。しかし、今まさに必要なのは、変化し続けている国際エネルギー情勢を踏まえ、日本としてのエネルギー政策の再構築である。歴史を教訓として学び、未来を見据えたエネルギー政策議論が求められていこう。

以上