

IEEJ NEWSLETTER

No.115

2013.4.1 発行

(月 1 回発行)

一般財団法人 日本エネルギー経済研究所

IEEJ NEWSLETTER 編集長 常務理事 小山 堅

〒104-0054 東京都中央区勝どき 1-13-1 イヌイビル・カチドキ

TEL: 03-5547-0211 FAX: 03-5547-0223

目 次

0. 要旨 — 今月号のポイント
1. 総合部会でのエネルギー政策見直し開始
2. 地球温暖化対策推進法改正案が閣議決定される
3. サンテックの破綻と中国太陽光パネルメーカーの終わらない苦境
4. 北米 LNG 輸出動向を中心とした最近の国際ガス市場動向
5. 中国ウォッチング：エネルギー価格と行政機構改革の動向
6. 中東ウォッチング：オバマ米大統領のイスラエル初訪問の影響
7. ロシアウォッチング：活発化するロシアの LNG 外交

0. 要旨 — 今月号のポイント

1. 総合部会でのエネルギー政策見直し開始

3 月 15 日の総合部会では、供給安定性とコスト低減を軸に据えて、政策の方向性を示す方針について提言があった。年末までに何らかのとりまとめを期待する声がある一方、年内に定量的なエネルギーミックスの姿を示すことは確約しないとの見解も示された。

2. 地球温暖化対策推進法改正案が閣議決定される

安倍内閣は 2013 年以降の地球温暖化対策として「地球温暖化対策計画」を策定する「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案」を閣議決定した。政府は、今後のエネルギー・環境動向に適宜対応した地球温暖化対策を実行するという姿勢を示している。

3. サンテックの破綻と中国太陽光パネルメーカーの終わらない苦境

太陽光パネルの最大手、サンテックが破綻した。事業は継続されると見られているが、中国パネルメーカーの苦境は続きそうだ。破綻によって日本市場での中国メーカーへの視線が厳しくなる他、欧州の対中反ダンピング提訴、すすまない国内生産能力の淘汰など、悪条件が重なる。

4. 北米 LNG 輸出動向を中心とした最近の国際ガス市場動向

注目される米国からの LNG 輸出問題について、2 月上旬、東京電力による調達合意、BP による液化加工契約合意、の重要な発表があった。カナダ西海岸でも、連邦輸出ライセンス、新たなプロジェクト参画の動きがあり、今後の展開が注目される。

5. 中国ウォッチング： エネルギー価格と行政機構改革の動向

3 月 17 日、習近平・李克強 新指導部が正式に発足した。それに合わせて、発電用石炭価格の自由化や天然ガス価格の引き上げなど、エネルギー価格改革が動き出した。同時に、送配電分離など電力システム改革が計画されているが、どこまで進められるか、大いに注目される。

6. 中東ウォッチング： オバマ米大統領のイスラエル初訪問の影響

米・イスラエル首脳会談ではイラン核問題に対する両者の政策志向の差が埋まらなかった。政治的・軍事的に組織作りを進めてきたシリア反体制派は、アラブ諸国等からの支援も拡大中である。エジプトおよびリビアの政権移行プロセスは混迷を深めている。

7. ロシアウォッチング： 活発化するロシアの LNG 外交

ロシアは LNG プロジェクトへの取組みを北東アジアにおいて急速に活発化させつつある。ロシア極東では複数の構想が並立している。日本は、米国を含むその他諸国との関係や案件の経済性も考慮しつつ、長期的な視点から新たな対ロエネルギー戦略を構築する必要がある。

1. 総合部会でのエネルギー政策見直し開始

3 月 15 日、衆議院解散と安倍新政権の発足を経て、4 か月ぶりに今後のエネルギー政策を包括的に議論する場が持たれた。民主党政権下では基本問題委員会がその役を担い、計 33 回の委員会が開催されたものの、結局、意見の取りまとめには至らなかった。当該問題の重要性を鑑み、今後は議論の場を総合部会へ格上げすることとなった。同時に、基本問題員会で 25 人いた委員の人数は 15 人に絞り込まれた。なお、部会長は新日鐵住金の三村相談役で、基本問題委員会委員長から引き続きという形となる。

初回会合では、事務局からの情勢説明と各委員からの意見・要望などの表明が中心で深い議論までは行われなかった。なお、エネルギーを取り巻く課題を生産・調達、流通、消費に区分して取りまとめた事務局資料は、多くの委員が高く評価した。

議論においては、供給安定性とコスト低減を軸に据えて、これからのエネルギー政策の方向性を示すべき、との提言があった。これに対し、委員からは広い視野を持つことの重要性の指摘や、短期と長期を切り分けた行程表の必要性などが提案された。茂木経産相も「需給の安定に万全を期す。特定分野への賛否のみより、幅広く方向性を示してもらいたい」と要請した。しかしながら、委員の言及の多くは、やはり電力・原子力についてであった。中には、原子力のバックエンドについての深い議論を求める意見もあった(実際には提示された「主な論点」の中に含まれている)。

総合部会に対しては、年末までに何らかのとりまとめを期待する声がある。その一方で、原子力規制委員会の新安全基準決定が 7 月になる見込みである事情も踏まえ、年内に定量的なエネルギーミックスの姿を示すことは確約しない—「作らないと言い切ることにはできないが、作るとも言い切れない」(三村部会長)—との見解が示されている。

弊所理事長・豊田委員の当日の発言は以下のとおり：
生産・調達に関しては、自主エネルギー比率倍増という現行基本計画における目標は、可能な限り維持すべき。中国は 20 年間で 100 万 b/d の自主開発原油を獲得したのに対し、日本は 50 年かけて 70 万 b/d。原子力については、IAEA を中心とする国際標準が重要で、安全スキームを国際基準に合わせるべき。流通に関しては、LNG の低廉な調達が重要だが、パイプラインやハブの整備など民間だけではできない部分があることを認識すべき。原子力を一定程度持つことで、交渉力を確保することが重要。また、LNG 仕向地条項撤廃などは官の役割。横割り項目としては、市場メカニズムと安定供給は必ずしも並び立たないこともあり、各国の成功・失敗例を学ぶことが肝要。また、アルジェリア事件を引き、情報収集力と活用の重要性を説いた。

(計量分析ユニット 需給分析・予測グループ 研究主幹 柳澤 明)

2. 地球温暖化対策推進法改正案が閣議決定される

安倍内閣は 3 月 15 日の閣議において、「地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律案」(以下「改正案」)を閣議決定した。また、同日には地球温暖化対策推進本部において、「当面の地球温暖化対策に関する方針」を決定し、今後の地球温暖化対策検討の方向性を示した。現行法では、京都議定書に基づく温室効果ガスの削減目標に対応した京都議定書目標達成計画の策定が規定されている。しかし、2013 年度末をもって京都議定書目標達成計画に基づく取組が終了することを受け、政府として取り組みを継続していくという姿勢を明確にしようというものである。

日本は、京都議定書第二約束期間では排出削減目標は設定されない。しかし、気候変動枠組条約下のカンクン合意に基づき、2013 年以降 2020 年に向けて、引き続き地球温暖化対策に取り組むことを国際社会に対して示している。今般の改正案では、京都議定書目標達成計画に代わる「地球温暖化対策計画」の策定を規定することとしている。その点、前政権が国際的に示した 2020 年 25%削減という目標については、東日本大震災以降のエネルギー需給環境に鑑みて白紙から見直すと「当面の地球温暖化対策に関する方針」で記しただけで、施策の具体的検討に必要な排出目標が現時点では明らかではない。

そうした中で特に注目すべきは、3 月 15 日に再開されたエネルギー基本計画の見直し作業である。総合資源エネルギー調査会総合部会が同計画の見直し議論を行う。そこでは、将来的な原子力発電の位置づけや電力市場制度改革を含め、東日本大震災以降の状況下における様々な政策課題への対応のあり方が検討され、横断的課題の一つとして地球温暖化対策の目標設定と内容に関わる議論が行われることになる。そのため、原子力や再生可能エネルギー、省エネルギー、そしてシェールガス等の燃料調達可能性への政策対応如何で、温室効果ガス排出目標の水準も大きな影響を受けることになる。

現行のエネルギー基本計画では、2020 年における温室効果ガス排出目標ありきの構造が描かれていたともいえる。しかし、経済再生やエネルギー供給リスクへの対応などに政策的優先度が与えられている状況にある中で、地球温暖化対策への取り組みにはより柔軟な対応が求められる。改正案では、少なくとも 3 年ごとに、政府が「温室効果ガス排出量の状況や施策内容を勘案して、地球温暖化対策計画に定められた目標及び施策について検討を加える」としている。その意味で、今後政府や地方自治体、そして事業者がそうしたプロセスに如何に対応していくかが問われる内容となっている。

(地球環境ユニット 担任補佐・研究理事 工藤 拓毅)

3. サンテックの破綻と中国太陽光パネルメーカーの終わらない苦境

太陽光パネル世界最大手の一角、サンテックが破綻した。正確には、銀行団が同社のセル製造子会社である無錫サンテックパワー（江蘇省）に対する会社更生法適用を地元裁判所に申請（3月18日）したもののだが、サンテック本体が5億4千万ドル（約510億円）の債務不履行を発表しているだけに、この破綻はサンテック全体の問題と理解していい。

とはいえ、直ちに工場閉鎖などには至らず、最終的には無錫市が資本参加等を通じて救済に入ると見られている。事実、サンテックと無錫市との結びつきは強く、破綻発表の翌日、サンテックは破綻した子会社の新総裁を無錫市政府傘下の投資会社から迎える人事を発表した。地場産業の育成と地元の雇用確保を優先する無錫市は、安易にサンテックを消滅させるわけにはいかないだろう。

今回の破綻は想定外の事態ではない。太陽光パネルの世界的な過剰生産と価格急落は周知の事実だ。サンテックに限らず、インリー・グリーン・エナジー、JAソーラー、トリナ・ソーラーなど世界の五指に入る中国メーカーは軒並み数百億円の業績赤字（2012年）を発表している。財務上の失態も重なったとはいえ、業容急拡大を通じて世界的過剰生産という現在の市場環境を牽引してきたサンテックの破綻は起こるべくして起きたといえる。

今後パネルの市場はどう動くのか。欧州の需要低迷や米国の反ダンピング関税など逆境が続く中、中国メーカーにとって、急拡大する中国国内市場や FIT 導入で活気付く日本のマーケットへの期待は高い。事実、収益は別として販売量自体は伸びており、市況の改善にも期待がかかる。

しかし、中国メーカーを取り巻く環境は今後も厳しいだろう。日本市場では今回の破綻劇をきっかけに中国メーカーへの視線がより厳しくなる可能性がある。従来から外資系パネルメーカーに対しては品質保証や事業継続性への懸念があったが、サンテックの事例は市場撤退につながりうる事業破綻が現実起きることを示した。発電事業者のパネル選択や銀行の融資姿勢への影響は避けがたい。また、欧州での対中国反ダンピング提訴も大きな影を落とす。正式な結論は年末に出される模様だが、ダンピングが認定されれば遡及適用されるため、すでに中国製品を忌避する動きがでてい

更に、今回サンテックが地方政府によって救済されるとすれば、本来の淘汰が行われないことを意味する。中国中央政府は太陽光発電パネル等の過剰生産能力を問題視し、競争力のないメーカーの撤退を促してきた。地方の事情に基づいて生産能力が維持されるようでは、市場の改善が進まないことになる。

中国パネルメーカーの苦境はしばらく続こう。それはパネル市況の下落を通じて、日本を含む世界の同業者にも打撃を与え続けることになる。

(新エネルギー・国際協力支援ユニット 担任・理事 星 尚志)

4. 北米 LNG 輸出動向を中心とした最近の国際ガス市場動向

日本にとって、現時点での世界の LNG 市場における最大の注目点は、今後数ヶ月間に米国から非自由貿易協定 (FTA) 締結国向けに、どの程度の LNG 輸出が認められるかである。これに関連して、米国からの LNG 調達交渉面で、2 月上旬に大きな動きがあった。まず、東京電力がメキシコ湾岸キャメロンプロジェクトから、三井物産・三菱商事を通じて、2017 年以降の年間 80 万トンを含め、合計年間 200 万トンの軽質 LNG 調達に合意したことを明らかにした。次に、英 BP が同じくメキシコ湾岸フリーポートプロジェクトで液化加工契約を締結した。同プロジェクトでは、大阪ガス、中部電力が昨年 7 月に液化加工契約を締結しており、今回の BP のコミットメントは、プロジェクト実現に向けた大きな進展となる。さらに、BP については、2017 年以降、関西電力向けに LNG を供給する契約もある。これら 2 件の動きは、北米ガス価格連動 LNG の日本向け導入に向け極めて重要である。

同じく北米では、2 月上旬、カナダの LNG Canada プロジェクトに対して、連邦エネルギー委員会 (NEB) が最大年間 2400 万トンまでの輸出ライセンスを承認した。これにより、これまでにカナダ西海岸では、3 件で合計年間 3600 万トン近くの LNG 輸出のライセンスが承認されたこととなる。同プロジェクトは、Shell が中心となっているが、日本、韓国、中国の企業も参加しており、さらに日本企業が所有するガス鉦区からも原料ガスを供給する可能性があるため、アジア向けの有望供給源として期待される。さらに、輸出ライセンス面で先行する Kitimat LNG プロジェクトでは、他プロジェクトで日本向け LNG 販売の実績を積んでいる Chevron が 2012 年末に参加を決定したことにより、販売活動が加速する可能性が期待される。また、マレーシア国営 Petronas が進める Pacific Northwest LNG では、2 月末、石油資源開発が参画することを明らかにした。

北米に続き、アジア太平洋地域向け新規 LNG 供給源として注目が高まる東アフリカ、特にモザンビークでは、引き続き探査活動・LNG 設備の基本設計ともに前進している。なお、複数のプロジェクト参加企業が権益の一部売却を検討しており、アジアの潜在買主による参画可能性を含めて、プロジェクト出資構成の再編が予想される。この内、伊 ENI が保有する鉦区権益に、3 月中旬、新たに中国国営 CNPC が参加することが明らかになった。同じく将来の LNG 供給増加が期待されるロシアでは、これまで LNG を含めガス輸出全般を主導してきた Gazprom に加え、Novatek、Rosneft も LNG プロジェクト構想を持っており、連邦政府による LNG 輸出政策も含めて動きが注目される。

他方、欧米ではガス需要動向はまだら模様である。速報値によれば、EU 27 国のガス消費量は、2011 年 10%強の減少に続き、2012 年も景気低迷と発電部門における石炭・再生可能エネルギーによる代替で、2%強の減少となった。一方、世界最大のガス消費国米国では、連邦エネルギー情報局 (EIA) 統計によると、2012 年は消費量が 4%以上増加した。ただし、ガス掘削の頭打ちと最近のガス価格の上昇傾向により、2013 年は消費量増加ペースが一服する可能性がある。

(石油・ガスユニット ガスグループ 研究主幹 橋本 裕)

5. 中国ウォッチング： エネルギー価格と行政機構改革の動向

3月17日、第12期全国人民代表大会第1回会議が閉幕し、習近平・李克強指導部は正式に発足した。習主席は閉幕式の演説で、「中華民族の偉大な復興」を目標に掲げた。その実現に向けて、李首相は就任後初の記者会見で、最重要課題に「経済発展の持続」を挙げ、「市場化に向けた改革」を断行すると強調した。「市場にできることは市場に任せる」原則を徹底し、1,700余りに上る政府の許認可項目を「3分の1以上減らす」とした。そうした中、エネルギー価格と行政機構の改革も動き出した。

政府は今まで、インフレ抑制、社会安定の維持などを大義名分に、エネルギー価格を低く抑える形で管理してきた。例えば、石炭消費の半分以上を占める発電用石炭については、政府指導の元で結ばれた石炭企業との購買契約に基づく契約価格と市場で自由調達する場合の市場価格という二重価格制が適用されてきた。契約価格を市場価格より低く設定し、電力価格を抑制する狙いである。しかし、省エネ促進とエネルギー安定供給の確保などの見地から価格自由化を求める機運が日増しに高まってきた。また、石炭生産能力の拡大や輸入増などにより、国産炭の市場価格が去年は約22%も下落し、契約価格との格差がほぼ無くなったことや、去年の消費者物価上昇率が2.6%に抑えられ、インフレの圧力が低減したことなども、価格改革を後押ししている。温家宝首相（当時）は最後の「政府活動報告」で、エネルギー価格改革による価格上昇を見越して、本年度の消費者物価上昇率目標を3.5%と高めに設定した。

価格改革はすでに始まった。国務院は昨年12月、「発電用石炭の市場化改革に関する指導的意見」を公表し、2013年から二重価格制を撤廃し、価格を自由化すると決定した。同時に、電力事業者は石炭価格変動分の90%を売電価格に転嫁できるとした。石油製品価格については、従来、基準となる国際原油価格の22営業日の移動平均が4%以上変動することが改訂要件であったが、3月26日から変化率制限を解除し、10営業日毎に改訂されることに改めた。天然ガス価格については、国産ガスを基準に低く設定した販売価格を市場の需給動向に連動する方向で改革を進める予定である。

一方、機構改革では、エネルギー省の新設は見送られたが、国家能源局は格上の「電力監督管理委員会」を吸収する形で権限が強化されることになった。その主な狙いは、送配電事業の分離、大口ユーザーや独立配電企業と発電企業との直接取引の拡大などを目指す電力システムの改革を遂行することである。それに対し、業界誌の国家電網報では、早速、電網の安全運営のため送配電一体化を継続すべきとの論陣を展開した。改革進展については、新任の李首相と改組後の国家能源局の力量が問われることになる。

(客員研究員、長岡技術科学大学教授 李志東)

6. 中東ウォッチング：オバマ米大統領のイスラエル初訪問の影響

ネタニヤフ連立内閣が3月15日に成立したことを受けて、オバマ米大統領は予定していた20日からのイスラエル初訪問を敢行した。同大統領は、毎年恒例となっているイラン新年に合わせたメッセージの発出を出発直前に行い、政権2期目に入るにあたって改めて外交交渉を通じた核開発問題の解決をイラン指導層に対して呼びかけた。米・イスラエル首脳は、イランの核兵器保有を阻止することで立場が一致したものの、対イラン先制軍事攻撃を脅すネタニヤフ首相との政策志向の差は埋められなかった。この一連の展開は4月再開予定のイランとの核協議へ否定的な影響を持つことも心配される。

一方、中東和平問題に関する米・イスラエル間の対立点である占領地への入植継続について特段の言及はなかった。今次首脳会談ではイラン問題を集中的に取り上げることで、ネタニヤフ首相は米国からの圧力をかわすことに成功した。オバマ外交唯一の成果と考えられるのが、訪問後にネタニヤフ首相がトルコのエルドアン首相に対して行った、2010年5月のガザ支援船に対するイスラエル軍攻撃に関する謝罪と、その結果としてもたらされるトルコ・イスラエル関係の修復である。流動化するシリア情勢への懸念を深める両国にとって、その意義は小さくない。

すでに7万人以上が死亡したと伝えられ、一部の戦闘がイラク領内にまで及ぶようになったシリア内戦に関して、3月上旬にアラブ連盟外相会議は、反体制派への武器支援を容認する決議を採択した。同様に、英仏によるEU武器禁輸措置の見直しに関する提案も行われており、米英仏によるヨルダンにおけるシリア反政府武装勢力に対する秘密訓練の実施に関する報道と合わせ、今後の自由シリア軍の戦闘能力向上が確実視される場所である。また、北部の主要都市アレッポ近辺にて化学兵器が使用されたとの疑惑が浮上し、国連がその事実関係を調査する運びである。一方、イスラーム過激派の手に支援兵器が渡ることを懸念する欧米は危険分子の特定を急いでおり、イエメンやパキスタンと同様に無人機による攻撃の対象とするとの説もある。なお、亡命シリア人からなるシリア国民連合は、アサド体制に代わる暫定政権の樹立を宣言し、無名のシリア系米国人ガッサン・ヒット氏を首相に選出したが、その直後には支援に消極的な欧米の対応に不満を抱く同連合のハティーブ議長が表面化した。

民衆と官憲との衝突が続発するエジプトは、4月に予定していた人民議会選挙の延期を余儀なくされた。隣国リビアにおいても憲法起草委員会の選出にかかわる制憲プロセスの遅れが生じている。2013年中に憲法が制定される見込みは立たず、地域的背景を下地とした不和が広がる国民の間で移行政権に対する不満が高まっている。

(中東研究センター長・常務理事 田中 浩一郎)

7. ロシアウォッチング：活発化するロシアの LNG 外交

ロシアの対北東アジア・エネルギー外交がめまぐるしい動きを見せている。2月13日、プーチン大統領は自らに直属の燃料エネルギー産業発展戦略委員会を主宰し、世界の LNG 供給市場においてロシアが占める割合が 4%程度に止まっている状況に不満を表し、ロシアが動きを加速化しなければ将来的な需要増大が予測される世界のガス市場において競争力を失う可能性に警鐘を鳴らした。そしてロシアの競争力強化の一手段として、従来 Gazprom だけに認められていたガス輸出について、Rosneft など、他のロシア企業にも LNG 輸出を認める段階的自由化を検討する方針を明らかにした。これに関し、同委員会書記を兼任するセーチン Rosneft 社長は、LNG 輸出の自由化は、世界市場におけるロシアのガス産業の地位を守り、同国最大のガス生産者である Gazprom の利益を害することにはならないと付言した。

同日、セーチン氏は、ExxonMobil とロシア極東における LNG 新規事業の可能性に関する共同調査開始に合意する文書に調印した直後、北東アジアへ飛んだ。同氏は、16日にソウルで Kogas 関係者等、17～19日に北京で CNPC、Sinopec、CNOOC 関係者等と LNG 分野を含む協力の可能性について協議、20日には訪日し、INPEX (国際石油開発帝石)、JAPEX (石油資源開発)、丸紅、伊藤忠、SODECO (サハリン石油ガス開発) の関係者等とも会談した。また、3月13日には、ノヴァク・エネルギー大臣が非国営ガス企業 Novatek の代表者を伴って訪日し、茂木経済産業相と会談している。

ロシアが LNG 外交のボルテージを上げる背景には、(1) 米国産シェールガス革命の世界市場への影響、(2) 欧州市場へのガス輸出量の漸減傾向、(3) 極東・東シベリア地域の経済開発の梃子として域内ガス産業を活性化させる必要性、という3つの要素がある。特に(1)については、今後数年間のうちに日本や韓国への米国本土からの LNG 輸出開始の可能性が高まってきていることに加え、豪州等からの LNG 供給増も期待されており、ロシアの新規 LNG プロジェクトについては、買主と採算性を確保する上で時間との勝負になりつつある。

日ロ間の天然ガスプロジェクトをめぐるのは、現在、Gazprom 主導で FS 中のウラジオストク LNG 基地建設計画、サハリン-1からのガス輸出手段・ルートの確定問題、サハリン-2における第3トレイン建設案、サハリン-3開発計画等、様々な構想がある。米国や中国、韓国等、他の諸国との関係もしっかりと見据えた上で、日本政府は長期的、且つ複眼的視点から対ロエネルギー外交戦略を組み立てることが急務と言えよう。

(戦略研究ユニット 国際情勢分析第2グループ マネージャー 伊藤 庄一)