

# *IEEJ NEWSLETTER*

*No.121*

2013.10.1 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

#### <エネルギー市場・政策動向>

1. 基本政策分科会でのエネルギー政策検討
2. 第 2 回 LNG 産消会議について
3. 「アラブの長い春」が買い支える国際原油相場
4. 米国 EPA の火力発電所規制は、CCS の開発導入を加速するのか
5. 業績回復の中で構造改革を迫られる中国の太陽光発電産業

#### <地域ウォッチング>

6. 中国ウォッチング：本格化する新エネ自動車利用促進対策
7. 中東ウォッチング：中東外交に専念する米国の秋
8. ロシアウォッチング：極東開発大臣の更迭  
—地域開発政策の新展開なるか
9. 米国ウォッチング：債務危機と Keystone XL パイプライン問題
10. EU ウォッチング：ロンドンの低炭素都市づくり施策

## 0. 要旨 — 今月号のポイント

### 1. 基本政策分科会でのエネルギー政策検討

基本政策分科会が開催され、第 3 回で再生可能エネルギーと原子力、第 4 回で資源確保戦略と石油・ガスサプライチェーン、第 5 回でシステム改革とエネルギー産業構造について議論した。

### 2. 第 2 回 LNG 産消会議について

第 2 回 LNG 産消会議が開催された。LNG アジアプレミアム問題について日本政府が具体的は対応策を提示したことが一つの重要なポイントである。

### 3. 「アラブの長い春」が買い支える国際原油相場

原油価格高騰の高止まりが続いている。「アラブの春」を発端とした MENA 地域の一連の不安定化が背景にあり、地域内の広範な「対立軸」の存在は今後も原油相場を買い支える要因となる。

### 4. 米国 EPA の火力発電所規制は、CCS の開発導入を加速するのか

米国 EPA の CO2 排出基準値は、石炭火力発電に厳しく短中期的に CO2 排出削減に寄与しよう。長期的気候変動対策に必要な CCS 開発・普及を先送りするリスクも考慮する必要がある。

### 5. 業績回復の中で構造改革を迫られる中国の太陽光発電産業

日本と中国の需要急増に支えられて、中国の太陽光パネルメーカーの業績が回復した。しかし依然供給過剰体制が続く中、中国政府が打ち出した業界再編、基盤強化方針の効果が注目される。

### 6. 中国ウォッチング：本格化する新エネ自動車利用促進対策

政府は、政策資源を総動員して、新エネ自動車 (EV、PHEV、FCV) の産業発展と利用拡大に乗り出した。累積生産・販売台数を 50 万台とする 2015 年目標の実現には大きな一歩となる。

### 7. 中東ウォッチング：中東外交に専念する米国の秋

米国の対中東外交は、シリアやイランへの対処をめぐり、大きな変貌の局面を迎えている。イランと米国の関係改善に期待が高まる中、シリアの化学兵器廃棄に関する手続きが始まった。

### 8. ロシアウォッチング：極東開発大臣の更迭：地域開発政策の新展開なるか

イシャーエフ氏が解任され、プーチン大統領の腹心二名が新たに極東開発大臣及び極東連邦管区大統領全権代表に任命された。連邦中央の極東地域開発政策が強化されるのか、要注目である。

### 9. 米国ウォッチング：債務危機と Keystone XL パイプライン問題

連邦債務上限引上に関する法案の中で Keystone XL パイプライン建設が「条件」となっている。その中、同パイプラインに関連した内外の駆け引きが行われている。

### 10. EU ウォッチング：ロンドンの低炭素都市づくり施策

ロンドンのように大都市・人口密集地での温室効果ガス削減には、都市計画とリンクした広域都市圏レベルでのエネルギー政策が有効である。

## 1. 基本政策分科会でのエネルギー政策検討

基本政策分科会第3～5回会合が、9月4日、17日、24日に開催された。議題は、第3回が「再生可能エネルギーを巡る情勢について」と「東京電力福島第一原子力発電所事故対応と今後の課題について」、第4回が「国際エネルギー需給構造の変化を踏まえた中長期的な資源確保戦略について」と「安定供給確保のための強靱な石油・LPガスサプライチェーンの構築について」、第5回が「電力システム改革後の電力産業の姿について」、「天然ガスサプライチェーンのあり方及びガスシステム改革について」、「新たなエネルギー産業構造の展望について」であった。

第3回では、再生可能エネルギーに関して、コストや発電構成における役割などの観点から、現状の太陽光に偏った導入増の問題等について議論が行われた。原子力に関しては、安全対策の仕組みを中心に議論された。その中で、国としての原子力政策の意思を明確に打ち出すべきとの意見もあった。

第4回では、石油・ガスを中心に資源確保戦略が議論された。輸入価格高騰への取り組みとして、資源開発や近隣諸国との国際連携、エネルギーミックス多様化、シェール革命の効果活用などが重要であるとの指摘がなされた。石油・LPガスサプライチェーンは、国内流通に焦点が当てられ、災害等に対する液体燃料供給の強靱性が再確認された。一方、サービスステーション減少など過疎地域でインフラ維持が困難となっている点については、即効的かつ効果的対策の難しさが浮き彫りとなった。

第5回では、電力・ガスシステム改革に関しては、改革推進について意見の一致をみたものの、とりわけ市場原理の光と影、電力安定供給への悪影響について意見が割れた。今後も慎重な検討が必要となる分野である。

弊所理事長・豊田委員の各会合での発言は以下のとおり：

- 再生可能エネルギー導入について、太陽光のみ突出して進展し地熱や風力は進んでいない。リバランス、地熱や風力を促進していく仕組みが必要ではないか。
- 原子力の必要性や位置づけを明確にし、国民の安全性に関する不安に答えることが大事。米国では安全性確保へ向けた自主努力が進むようインセンティブが働くようになっている。「自主努力が重要」という精神論だけでは不十分。
- 米国の中東安定へのコミットがシェール革命下で減少することを覚悟する必要がある。技術・医療・教育等で協力を進め、中東の安定を図ることが重要。前回の基本計画では自主エネルギー比率の倍増を目指したが、この目標を次回も維持するとともに、資金・人材確保面での政府の支援が不可欠だ。
- LNG アジアプレミアム解消のために、仕向地条項禁止等を EU の経験を参考にアジア諸国と協力して進める等、官の役割がある。石油産業の体力強化には、同産業の総合エネルギー産業化が不可欠であり、同時に脱石油政策見直しも必要。電力自由化で各国が様々な問題に直面しているのも事実。安定供給確保は自由化のみでは達成できない。エネルギー自給率が低いわが国は細心の制度設計が必要。ガス自由化もアジアプレミアム解消に役立つものになるべきである。

(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. 第 2 回 LNG 産消会議について

9 月 10 日に東京で第 2 回 LNG 産消会議が行われ、50 の国や地域から約 1,000 名が参加した。昨年と同様に、輸出入国政府の閣僚級高官のみならず、LNG の売主・買主企業の経営幹部も出席した。以下、議論のポイントを整理したい。

第一のポイントは、日本が様々な形態で LNG のアジアプレミアム問題への具体的な対応策を提示したということである。茂木・経済産業大臣は、国内外の事業者による LNG 共同調達の検討開始や、既に発表されている日欧や日印といった二者間の共同研究に加えて、当研究所により提案された LNG 関係国の研究機関等による多国間の国際 LNG 共同研究会の設立構想を歓迎するスピーチを行った。上田・資源エネルギー庁長官は、電気事業者の燃料費低減努力を織り込んだ電気料金の厳正な査定や、JOGMEC による LNG 輸入価格の低減に資するプロジェクトへの 1 兆円規模の債務保証制度創設について述べた。価格決定方式については、天然ガスや LNG 自体の需給による価格付けが望ましいという主張が多かったものの、アジアでのハブ形成に関しては具体的な道筋に関わる議論にまでは至らなかった。

第二のポイントは、買主側が一致して LNG 価格レベルや価格決定方式の問題を提起したのに対して、売主側の反応にはバラつきが見られたことである。伝統的な売主は直接的な回答を避けるか、石油リンク擁護のトーンが多かった。一方、新規売主は、概ね買主側の要求に対して比較的前向きな反応が見られた。特に、会議前日に日韓向けの液化加工契約締結を発表した Freeport LNG が、ヘンリーハブ価格ベースでの価格決定方式を「顧客の要望に沿ったもの」とコメントしたのが印象的であった。

第三のポイントは、新規 LNG 供給源が大幅に増加することがますます現実味を帯びてきたことである。2013 年に入って、日本および中国企業の参画という点でウラジオストック、サハリン 1、ヤマルといったロシアの新規 LNG プロジェクトや中露ガスパイプライン交渉にも一定の進捗が見られたし、フリーポートに加えて会議翌日にはコーブポイントプロジェクトにも、米国の非 FTA 締結諸国向けの LNG 輸出許可が下りた。本紙 8 月号で述べたとおり、豪・米での新規プロジェクト液化容量である約 1 億 1,000 万トン/年に加えて、カナダ、ロシア、モザンビークといった国々で計画されている LNG プロジェクトの液化容量は 1 億トン/年近い。これらの巨大な新規供給力は、2020 年にかけて価格への下方圧力となるであろう。なお、9 月 24 日には安倍首相がカナダを訪問、カナダからの LNG 供給確保に向けて閣僚級協議を開始するなどの展開も見られた。

会議の議論とは直接の関連性はないものの、複数の政府や企業が、産消会議を新規の政策や契約を発表する場として利用し始めたことは、参加者にとって本会議の重要性が高まっていることを示しているとも言えよう。

(化石エネルギー・電力ユニット ガスグループ マネージャー 森川 哲男)

### 3. 「アラブの長い春」が買い支える国際原油相場

原油価格の高止まりが続いている。今年 4 月には一時 100 ドル台を割った Brent 価格も、その後徐々に値を上げ、今年 7 月以降は 110 ドル前後の高値圏を推移している。現在の円安環境下における原油価格の高止まりは、間違いなく今後の日本経済回復に向けたリスク要因の一つとなろう。

グローバルなレベルで見れば、原油供給が需要を上回る需給緩和状態がもう一年半以上も続いている。一部に、油価上昇の背景として今年に入ってから原油供給の途絶量を強調する見方があるが、米国やサウジアラビアなどの増産で世界の原油需給バランスは依然として供給超過の状態が続いているのが実情である。しかし、それでも油価が下がらない最大の理由は、言うまでもなく、今夏以降の中東北アフリカ地域、特にエジプト、リビア、シリアの政治情勢の不安定化である。特にリビアにおいては、石油輸出施設におけるストライキによって 100 万 B/D 以上の供給が途絶しており、これが Brent などの軽質原油の需給を局所的に引き締める効果をもたらしている。

一方、シリアとエジプトについては、両国とも産油国ではあるものの、国際市場への輸出は極めて少なく、仮に供給が途絶したとしても現物の需給バランスには全くと言ってよいほど影響は及ぼさない。しかしシリアであれば、同国内の宗派対立の隣国イラクへの拡散、エジプトであれば国内の混乱が海上交通の要衝スエズ運河への波及が、ありうべき「原油供給途絶」ストーリーとして、市場参加者の間で共有されたことで、先物相場が買い支えされる結果となっている。現在の国際原油価格は先物市場における市場参加者の期待形成によって大きく左右される。その下で、油価が今後更に上昇する期待を抱かせるに十分な事象が相次いで中東で起こっている、というのが現下の油価高止まりの本質といえる。実際、8 月後半にはシリアへの軍事攻撃の可能性が一時的に高まり、先物市場が反応、原油価格が高騰した。その後、シリア化学兵器の廃棄に関する合意が成立、軍事攻撃の可能性が遠のいたため、価格はやや落ち着きを取り戻した。しかし、今後の動向は相変わらず予断を許さない。

こうしたエジプトやリビア、シリアの政情不安定化は、2011 年以降の一連の民衆運動の台頭に端を発している。エジプトやリビアでは、民衆運動によって打倒された政権後の政治体制の模索が今も続いており、シリアでは 2 年以上にわたって政権と反政権側との間での内戦が続いている。その意味では、「アラブの長い春」がいまだに国際原油市場の上昇要因として働き続けているということが出来る。

国際原油価格に影響を及ぼす要因は中東北アフリカ情勢だけではない。今後も世界のマクロ経済情勢や米国の金融政策など様々な要因によって左右されるだろう。しかし現下の中東北アフリカ情勢の不安定化の背景にある「対立軸」は、宗派、民族、地域など多様かつ広範である。これらの「対立軸」の容易な解消は考えにくい以上、中東北アフリカ情勢は当面、原油相場の下支え要因であり続けよう。

(化石エネルギー・電力ユニット 石油グループ マネージャー 小林良和)

#### 4. 米国 EPA の火力発電所規制は、CCS の開発導入を加速するのか

9月20日、米国環境保護庁（EPA）は、新規火力発電所からのCO<sub>2</sub>排出規制基準値を公表した。EPAによる火力発電所からのCO<sub>2</sub>規制は、第二期オバマ政権の気候変動政策における重要な取組として位置づけられてきた。その実施可能性も含めて規制値の水準がどの程度に設定されるのかが注目されていた。

その結果、新規石炭火力発電所のCO<sub>2</sub>排出規制値は1,100lbs（パウンド）/MWhと大型ガス火力発電所の基準（1,000lbs/MWh）と同等の水準とされた。既存の最も効率が良い石炭火力発電所の実態（1,800lbs/MWh程度）を考慮すれば、非常に厳しい条件となっている。

この厳しい排出基準値を設定するにあたり、EPAは操業・運転に関わる柔軟性の条件（operational flexibility）を設定している。それは、新規石炭火力発電所にCCS（CO<sub>2</sub>の分離・回収・貯留）設備を併設し、ネットの排出量で基準値を認めるというものである。CCSは、国際的にみれば既の実証段階にある技術であり、油田での増進回収等でも活用されているが、その導入コストが課題となって現実的な普及段階には至っていない。

今回の基準値設定においてCCS併設を遵守条件に加えることは、一見CCS技術の普及を進めたいという政策意図を示唆するもののように読める。しかし、シェールガスの増産でガス火力発電の価格競争力が高まっている状況では、特に短中期的には新規石炭火力建設には逆風となる可能性が高い。

この度発表されたこの基準実施に関しては、民主党内の石炭生産州代表議員からも反対があるなど国内政治での合意確立に向けて今後も紆余曲折が予想される。オバマ大統領が6月に発表した「気候行動計画」においても、連邦議会等を意識した断固とした姿勢を示していた。しかし、今回公表された基準の内容に対しては、反対側の姿勢がより鮮明になり、中間選挙に向けた争点の一つになる可能性が高い。

一方、地球温暖化政策としての観点では、当該基準の導入により経済性の観点から石炭からガスへの燃料転換を後押しし、短中期的に米国におけるCO<sub>2</sub>排出量削減に寄与することは間違いない。しかし、長期的な視点では、CCS技術の開発や普及拡大時期をより先に繰り延べる効果をもたらす懸念もある。他の先進国同様、米国は2050年に向けて大幅な温室効果ガス排出削減を目指すとしており、その目標達成にはCCS技術の活用が不可欠である。しかし、短期的な効果に着目した施策に重点を置くことが、結果的に長期目標達成の蓋然性を低下させる可能性がある。EPAの規制がもたらしうる結果には、気候変動対策の究極的な目標達成に向けた政策検討における時間的要素の重要性、すなわち将来必要とされる技術をどう開発・普及すべきかという課題への示唆が含まれている。

（地球環境ユニット 担任補佐・研究理事 工藤 拓毅）

## 5. 業績回復の中で構造改革を迫られる中国の太陽光発電産業

中国太陽光大手パネルメーカーの業績が回復している。世界最大のパネルメーカーであるインリー・グリーンエナジーをはじめ、主要各社は製造能力を超える出荷を見込んでいる。パネル価格も今年に入って 23%上昇しており、過去二年間で 60%以上下落した市況環境からは様変わりだ。2年振りに黒字達成を見込む大手も出てきた。

昨年は軒並み数百億円の赤字を計上した中国大手メーカーだが、V字回復の背景には中国と日本の需要急増がある。それには両国が昨今導入した FIT (再生可能電力買取り制度) が寄与していることはいままでのない。この制度を契機に、両国市場で太陽光発電の導入が爆発的に伸びており、中国では 9~10GW (2013 年)、日本でも 5~8GW (同年度) が新たに稼働開始されると予想されている。

それでは、中国のパネル産業は今後継続的に安定した経営環境を迎えるのだろうか。需要サイドでは、日本のメガソーラの適地に限界があることを考えれば、足元の爆発的なペースが長続きするとは考えにくい。一方、中国は 2015 年までに 35GW の導入を目指しており、2014 年以降も年間 10GW 規模の導入が見込まれる。欧州は、各国で導入制度の見直しが進み、かつての活力を回復しそうな国は見当たらない。

供給サイドでは、世界は依然として 60~70GW の製造能力を有している。今年の世界需要見通しは過去最大とはいえ 34GW にとどまり、大幅な供給能力過剰に変わりはない。パネル産業は当面市況下落圧力にさらされよう。

このような環境下、中国政府は同国の太陽光発電産業の基盤強化に乗り出した。中国工業情報化部(MIIT)が 9 月 17 日に発表した新ルールは、太陽光発電産業に対し、技術改良等を伴わない製造能力の拡張を禁じ、同時に、毎年売上高の 3%、あるいは最低 1000 万元 (約 1 億 6 千万円) を R&D に振り向けることを義務付ける。また、分野別に最低生産規模を求め、満たない場合は拡張を求められるが、その際は上記ルール (技術改良) が適用される。更にパネル等の変換効率に基準を設け、新規設備については既存よりも厳しい基準が適用される。これらの新基準を満足できない場合は国の指導の下、合併や技術改革などを通じての目標達成が要求される。

業界再編を促す今回の方針は、中国太陽光産業の構造改革を促進し、ひいては世界のパネル市場に様々な影響を与えると予想される。ちなみに、構造改革で中国製品が品質と規模において本質的な競争力を身につける契機ともなりえるため、日本市場でシェア約 3 割を有する同国製品は、日本メーカーにとって更なる脅威ともなろう。

新ルールが上手く機能するかどうかは不透明だ。太陽光発電産業が地方政府の庇護の下、雇用確保や税源として機能してきたことを考えると、地方の抵抗もなしとしない。世界市場への影響と地方政治の動きの両睨みで、推移を見守りたい。

## 6. 中国ウォッチング：本格化する新エネ自動車利用促進対策

中国政府は戦略的新興産業として、2010 年から電気だけで駆動する電気自動車(純 EV)、主に電気で駆動するプラグインハイブリッド自動車 (PHEV) と燃料電池自動車 (FCV) を網羅する新エネ自動車の産業育成と市場拡大に努めてきた。政府補助による導入促進モデル事業を 25 都市で展開し、累積販売台数が今年 3 月時点で 3 万 9800 台に、累積生産台数が 7 月時点で 4 万 7800 台に達した。しかし、2015 年までに累積生産・販売台数を 50 万台とする第 12 次 5 カ年計画の目標実現はおぼつか無い。一方、都市部では、自動車排ガスが最大の大気汚染源になりつつある。

こうした中、国務院は 8 月 1 日に、「省エネ・環境保護産業の加速的発展に関する意見」(以下、意見と略) を、9 月 10 日に「大気汚染防止行動計画」(計画と略) を公表し、財政部・科学技術部・工業と情報化部・国家発展改革委員会も 9 月 13 日に「新エネ自動車利用促進事業の継続展開に関する通知」(通知と略) を発出した。政府が、あらゆる政策資源を総動員して新エネ自動車の産業発展と利用拡大に乗り出した。

「意見」では、北京、上海、広州等の都市に対し、公的調達で公共交通向け新規購入と買替え自動車の 60%以上を新エネ自動車とすると規定した。また、「計画」では、2017 年までに浮遊粒子状物質 (PM10) 濃度を全国都市部で 2013 年比 10%以上減、PM2.5 濃度を北京・天津・河北 (京津冀) ベルトで 25%減、長江デルタで 20%減、珠江デルタで 15%減とする目標を立て、新エネ車利用を強力に推進するとした。

一方、「通知」は都市部を拠点とする新エネ自動車の利用促進対策を規定している。2012 年までの促進事業と比べると、以下の特徴がある。①対象地域を 25 都市という「点」から京津冀ベルト、長江と珠江デルタを重点とする特大都市や都市群という「面」へ広げる。②2013~17 年までの目標導入量を特大都市や重点地域が 1 万台以上、その他都市と地域が 5 千台以上と設定し、年度毎の達成状況評価を通じて、計画未達都市を補助対象から外す。③公共交通、公務、郵便配達及び都市衛生向け新規購入と買替え自動車の 30%以上を新エネ自動車とする。④補助基準を従来の電池容量(kWh)から電気駆動の走行距離へ変更し、乗用車 1 台当たりの 2013 年補助額上限を、純 EV に従来通りの 6 万元 (1 元≒16 円)、PHEV に 1.5 万元減額の 3.5 万元、FCV に 5 万元減額の 20 万元とし、純 EV 重視の姿勢を鮮明にした。④技術進歩等を考慮し、上限額を 2013 年比で 2014 年に 10%減、2015 年に 20%減と明記した。

対象都市の公募受付は 10 月 15 日から始まる。北京市は、2017 年に車保有台数を 600 万台以下に抑える一方、新エネ自動車とガス自動車の保有台数を 20 万台へ増やす計画をすでに作成した。大気汚染防止重点地域に指定された 47 都市を始め、多くの都市が選定されると思われる。2015 年目標の実現には大きな一歩となる。

(客員研究員、長岡技術科学大学教授 李志東)

## 7. 中東ウォッチング：中東外交に専念する米国の秋

化学兵器の使用を理由に、オバマ米大統領は、シリアに対する懲罰的な軍事攻撃の決意を公言したものの、同盟国の動きは鈍く、また、米国の歳出強制削減による影響などもあり、ロシアとともに外交的な危機の打開を志向せざるを得なくなった。核問題で対峙するイランとの対話への期待が高まるなど、従来は力で押してきた米国の対中東政策がこの秋、大きく変貌を遂げようとしている。

国連調査団の報告書が公表されたことによって、シリアにおける化学兵器の使用は疑いようがなくなった。その責を問おうとする米欧がしかける軍事介入を恐れたアサド政権は、化学兵器の国際管理、並びに廃棄に関する米ロ提案を受諾したうえで、化学兵器禁止条約（CWC）に調印し、化学兵器禁止機関（OPCW）への申告を開始した。今後、検証作業のために査察官が現場に派遣されるが、日本の陸上自衛隊による貢献も期待されている。

内戦の当事者のどちらがサリンを使用したかの特定は、依然として難航しており、状況証拠に基づく類推の域を出るものではない。だが、製造元と見られるロシアは、ダマスカス郊外で回収された砲弾の製造番号から、ソ連時代にリビア、エジプト、イエメンに供与された兵器であることが確認できたとし、これが反体制派によってシリア国内に持ち込まれ、使用されたとする説を唱えている。廃棄される化学兵器の引渡しが進んだ際に、サンプル中の不純物の比較などを通じて、サリンの出所と攻撃の実行犯の正体が明らかになることが期待される。なお、化学兵器廃棄の手続きをめぐる米ロ間の協議は、アサド政権に遺漏のない申告と完全な引渡しの実施を課すうえで不可欠な安保理決議の文言をめぐり難航したが、ようやく合意に成功した。

オバマ大統領とイランのロウハーニ大統領は、国連総会の際に接触する機会こそなかったが、それぞれ、総会の演壇に登り、互いに核問題の解決と関係修復に向けた対話と呼びかけた。演説時間の多くをイランについて割いたオバマは、米国として体制転換の意図がないことを明示的に語ることで歩み寄りを見せた。イラン側では、これまで強硬姿勢を貫いてきたハーメネイ最高指導者が「勇者然とした柔軟性」に言及しており、ケリー国務長官とザリーフ外相に任された核交渉の進展に、ますます期待が募るところである。両者はすでにP 5 + 1 外相級会合での顔合わせを済ませており、今後に向けて幸先のよいスタートを切った。8月末にテヘランを訪れたオマーンのカブース国王が伝えたとされる、イランに行動を促す米国のメッセージが浸透した結果と考えられる。なお、ロウハーニが帰国の途に就く直前、米・イラン大統領は、1979年の革命以来、初めてののこととなる、電話会談を行った。米国とイランの関係改善についても期待が膨らむが、双方の国内問題が介在するだけに、今後とも慎重な対処を要することに変わりはない。

(中東研究センター長・常務理事 田中 浩一郎)

## 8. ロシアウォッチング：極東開発大臣の更迭 —地域開発政策の新展開なるか

8 月 31 日、ヴィクトル・イシャエフ極東開発大臣兼極東連邦管区大統領全権代表が解任された。同氏は、極東地域（日本の「県」に相当する 9 つの行政区分を含む地域）では、最も長く地方行政の首長（ソ連邦末期の 1991 年から 2009 年までハバロフスク地方知事）を務め、2009 年には極東連邦管区大統領全権代表に就任した。これまで数多くの極東地域開発プログラムの策定において主導的役割を担ってきた経験を買われ、2012 年 5 月、プーチン大統領は、同氏を新たに設置した極東開発省の初代大臣として任命した。

今回のイシャエフ解任劇の表向きの理由は、洪水被害拡大への対応の遅れであるが、実際には、現政権の最重要課題の一つである極東地域開発を推進する上で、プーチン大統領の信頼を失った格好だ。イシャエフ氏は、長年、モスクワの極東に対する関心が低いことを痛烈に批判し続けてきた。しかし大臣就任後、極東地域政策の抜本の見直しを大統領から命じられたにもかかわらず、何ら新鮮味を打ち出せなかった。同作業は遅れ続け、大統領の度重なる譴責の末に、ようやく 2013 年 3 月に国家プログラム「2025 年までの極東バイカル地域の社会経済発展」が公表されたが、地に足の着いた具体的政策が欠如したままであった。結局、同氏は未だにソ連時代の計画経済的思考様式を脱せぬ一方、連邦政府内で支持基盤を固めることにも失敗した。

イシャエフ氏の後任として、コンサルタント業を営みプーチン大統領の選挙キャンペーンで頭角を現したヴィクトル・ガルシカ氏が極東開発大臣ポストにつき、ユーリ・トルトネフ前大統領補佐官（元天然資源大臣）が副首相に転じた上で極東連邦管区大統領全権代表を兼任することになった。

今後の大きな注目点は、連邦政府が「一枚岩」となった極東政策を打ち出せるか否かだ。今回、プーチン大統領が極東開発政策の実施に向けて自らの腹心を抜擢した一方、メドベージェフ首相が極東開発に関する政府間委員会を新たに設置した。これまで同首相（大統領時代を含め）が極東政策に真剣に取り組んできた形跡は事実上なく、極東開発への大規模投資に慎重な財務省を動かすことも、他省庁と極東開発省との利害調整に指導力を発揮したこともなかった。

果たして、プーチン大統領の極東重視策を巡る、「笛ふけども躍らず」状況は克服されるのか。沿海地方と並び、ロシア極東の中心地であるハバロフスク地方にイシャエフが過去 20 余年にわたり築いてきた利権構造にメスが入るのか否かを含め、モスクワの極東政策の新展開は注視していく必要があるだろう。

（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）

## 9. 米国ウォッチング : 債務危機と Keystone XL パイプライン問題

米政府の会計年度が始まる 10 月 1 日を前に、政府機関の支出権限を認める歳出法案の成立が間に合わず、前年度の歳出法案を暫定延長して行政サービスの停止を防ぐための法案が審議されている。しかし、共和党主導の下院が可決した法案には、オバマ大統領の国内政策上の最大の成果である医療保険制度の開始を 1 年遅らせる条項が付加された。民主党は同条項を含む法案を可決するつもりは無く、行政サービス停止 = 「政府閉鎖」まで 1 日を残しての攻防が展開されている。

10 月 17 日には連邦政府の法廷債務の上限が到来するため、債務上限引上げ法案も並行して議論されているが、共和党は、こちらには、カナダ産オイルサンドをメキシコ湾岸の製油所まで輸送する Keystone XL パイプラインの建設計画承認をオバマ政権に義務付ける附帯条項を要求している。単体での法案可決が困難な政策を、無関係だが緊急性の高い法案に滑り込ませて大統領及び与党に妥協を迫る手法は、米国議会では頻繁に採られる。しかし、デフォルト危機を人質にとる今回の下院共和党の戦略は、中長期的には議会共和党への支持を低下させる結果となりかねない。

Keystone XL パイプラインの建設承認について、オバマ大統領は 6 月 25 日の気候変動演説で、気候変動問題を悪化させないことが条件、と述べた。このオバマ演説に対し、カナダ政府は同国内石油・ガス産業の温室効果ガス排出削減に努める旨の声明が出され、環境団体は、カナダ石油業界の排出削減努力と引き換えに建設を承認する「取引」を行わないよう圧力をかけている。そしてパイプライン建設推進派議員の一部が、前述のとおりデフォルト危機と絡めて建設承認を要求している。

他方、この状況下、オバマ政権は、パイプライン建設に関してより現実的な外交努力を展開している。フロマン米国通商代表が欧州委員会 (EC) に対し、オイルサンド由来の石油製品の輸入を認めるよう働きかけを開始したのである。

EC は域内温室効果ガス (GHG) 排出量を 2020 年までに 1990 年比 20%削減する目標を掲げ、その一環で策定された「燃料品質指令」において、2020 年までにガソリンや軽油等の輸送用燃料からの排出量 6%削減を義務付けている。その施策の 1 つには、ライフサイクル GHG 排出量が在来型原油由来の石油製品と比較して 12~40%多いとされるオイルサンド由来石油製品の輸入禁止がある。この措置について、フロマン通商代表は、米欧間の貿易・投資パートナーシップ協定交渉において、差別的貿易措置であるとして撤回を要求した。背後には米国内で軽質留分を多く含むシェールオイルの生産が拡大し、他方米国の石油製品需要が漸減する状況下で、Keystone XL パイプラインが完成し米国製油所のオイルサンド引取量が増えたとしても、石油製品の多くは (EU 向けを含む) 輸出に回る、との展望がある。パイプライン建設の可能性を睨みながら、EU という潜在的な市場確保の布石を打つべく先手を打った格好であり、実現すれば、オバマ政権として数少ない、石油業界に歓迎される政策となる。

(化石エネルギー・電力ユニット ガスグループ 主任研究員 杉野 綾子)

## 10. EU ウォッチング : ロンドンの低炭素都市づくり施策

英国の温室効果ガス削減目標は 2025 年までに 50%、2050 年までに 80%であり、都市計画においてもこの目標に沿う形で、①全国レベル、②広域都市圏レベル、③地方自治体レベルでの低炭素都市づくり計画が策定されている。以前から低炭素都市づくりに関する様々な施策が実施されていたが、①の全国レベルの計画は 2012 年に National Planning Policy Framework (NPPF) という形で集約されている。

都市計画の実施に責任を持つ地方自治体レベルでは、広域都市圏で大枠の都市政策の立案を行い、その下で基礎自治体が政策展開をするという役割分担となっている。そのため、低炭素都市実現のためには広域都市圏での都市計画策定が鍵となる。広域都市圏でのエネルギーに関する計画には、LEAN (需要サイドの抑制、省エネ)、CLEAN (地域冷暖房・コージェネレーションといった分散型エネルギーの普及)、GREEN (再生可能エネルギー) の 3 本柱がある。しかしこの 3 本柱については、各都市圏の特徴に合わせて政策の強弱がつけられている。LEAN はほぼ全ての広域都市圏で共通であるが、再生可能エネルギー立地に適した地方では GREEN が、大都市圏では CLEAN が政策の柱となっている。

ロンドンでは GLA (Greater London Authority、大ロンドン庁) が広域都市圏レベルの都市政策を担っており、「The London Plan 2011」を策定している。エネルギーに関しては、2025 年までに熱と電力の 25%を分散型エネルギーシステムから創出すること、広域圏での地域冷暖房ネットワーク開発を優遇することが戦略方針として位置付けられている。その実現のため、各区の基礎自治体には、①既存エネルギーネットワークの確認、②新しいネットワークの可能性の確認、③分散化エネルギーのためのエネルギーマスタープラン策定、を求めている。このように、分散型エネルギーネットワークにプライオリティが置かれているのは、過去のロンドンでの大規模開発での排出量削減に最も寄与した仕組みが分散型エネルギーであるという実績のためであり、過去のデータの積み重ねとその分析がこうした開発指導に如実に表れている。なお、CO<sub>2</sub> 排出量に関しては、コージェネレーションからの電力は系統電力と同じ CO<sub>2</sub> 排出原単位とし、熱はゼロカーボンとみなすとしている。また分散型エネルギーの導入に適した熱需要の多い地域を抽出するために、London Heat Map を作成し、再開発事業を行う事業者に対し、新規地域冷暖房ネットワークの構築や既存ネットワークへの接続を強力に指導している。

東京では 2020 年のオリンピック開催が決まり、関連した再開発も増加することになる。東京都内には清掃工場等の熱源もあり、冷暖房の需要密度も高いことから、ロンドンの事例は大都市圏における温室効果ガス削減施策として参考になる。日本でも広域都市圏レベルでの都市計画とリンクした温室効果ガス削減策を策定すべきである。

(戦略研究ユニット 国際情勢分析第 1 グループ 研究主幹 藤崎 亘)