

エネルギーを巡るグローバル・ガバナンス

一般財団法人 日本エネルギー経済研究所
常務理事 首席研究員
小山 堅

国際エネルギー情勢を見るに当たっては、様々な視点・視座がある。石油・ガス・石炭・原子力・再生可能エネルギーといったエネルギー源あるいはエネルギー市場毎に見る視点もあれば、国毎・地域毎に情勢を分析する視点もある。また、政治・経済・社会・技術等からの切り口でエネルギー問題を見ることもできる。その中で、最近筆者にとって関心の高い一つの視点として、エネルギーを巡るグローバル・ガバナンスの問題がある。

国際的なエネルギーのガバナンス、あるいは国際エネルギー秩序とは何であろうか。そもそも「グローバル・ガバナンス」という言葉自体、使う人や立場によって差異がかなりある、幅広い内容を包含する概念であり、これといった定まった定義は無いといっても良い。本論の議論のため敢えていうならば、「国境を超える世界大の問題に対応するための、様々な関係主体による取組・制度・枠組み・管理・統治」等を総体的に指す言葉と考えて良いのではないか。その意味で、国際エネルギー秩序ということは、世界大のエネルギーに関連する問題に対応・解決するための取組・メカニズム等ということになる。

一般的なグローバル・ガバナンスそのものについても、近年は「G2」や「G0(ゼロ)」といった用語が頻繁に聞かれるようになってきている。それに先立って、世界大の政治・経済問題に対処するメカニズムとしては、かつては先進国主導の「G7」（現在は「G8」）が中心であったところから、世界のパワー構造の変化を受けて新興国などを含めた「G20」が脚光を浴びるようになったことも記憶に新しい。しかし、世界の Super Power として、米中の2カ国がガバナンスの中心になるという「G2」、あるいは現時点ではどの国もどの枠組みも世界統治という観点では機能していないという「G0」の概念も提唱されており、世界大の問題にどのような対応がとられていくのか、まさにガバナンスを巡る状況は混沌としている。しかも、冷静に見れば、国際政治・世界経済などの分野で重大な問題が山積している現在だからこそ、本来はしっかりとしたガバナンスが必要なのである。

振り返って、世界のエネルギー問題とそれに対応するガバナンスは、今どのような状況にあるのか。やはり同様に、昨今の世界的なエネルギー問題における課題山積そして問題の複雑化・深刻化という状況の一方で、それに対応するためのガバナンスには不十分・不備・未整備など実に多くの問題が存在していると言わざるを得ない。典型的な例の一つと

して、(直接のエネルギー問題ではないが) 温室効果ガス排出抑制を巡る国際交渉に伴うガバナンスの問題がある。温暖化防止という「地球益」と各国の思惑が直接に働く「国益」の狭間で、合意形成が難航する国際交渉の状況を見ると、今後もどのような具体的解決策が生み出されていくのか、予断は許されない。

もう一つ、筆者が興味を持って眺めているのは、国際エネルギー市場の安定、という「国際公共財」のためのガバナンスにおける課題である。いわば国際エネルギー市場(の安定)を誰が、どのように管理するのかという問題でもある。最も主要な国際エネルギー市場である石油市場で見ると、過去から現在まで、様々な仕組み・主体がこの問題に関わってきた。「セブン・シスターズ」の支配から、産油国パワー・OPECの台頭があり、第1次石油危機を契機にまさに世界大の問題となった石油市場安定のため、IEAが米国主導で設立された歴史がある。設立後のIEAは、加盟国協調による備蓄放出メカニズム等の整備を一つの重要な基盤として、国際石油市場の安定に一定の貢献を続けてきたといっていよう。

しかし、その構造にもやはり変化は起こりつつある。最大の問題は、IEA(加盟国)による世界市場シェアが縮小し、中国・インドなどに代表される新興国を含む非IEA諸国の市場シェアに逆転されたことである。しかもそのトレンドは今後も続き、国際石油市場におけるIEA加盟国のシェアは小さくなる一方となることが必至である。このままでは、石油市場安定のためのガバナンスが弱体化することは避けられない。だからこそ、IEAは、「アウトリーチ」活動として、中国・インドなど非加盟国との協力関係を強化しようとしている。しかし、「アウトリーチ」活動でガバナンスは十分に担保されるのか、しっかりとした吟味も必要になってくるだろう。

また、国際石油市場におけるガバナンスに関しては、シェール革命による影響という点も注目される。前述の通り、IEA設立を主導したのは米国であり、石油輸入大国としての米国がエネルギー安全保障政策の一環として、グローバル・ガバナンスの体制を整備したと見ることができる。シェールガスとシェールオイル増産が続く中で、米国のエネルギー自給率は高まっている。LPGと石油製品は既に輸出が大幅に拡大、LNGは輸出計画が進められ、原油輸出解禁についても議論が始まる状況にある。こうした変化が米国のエネルギー安全保障観・議論にどのような影響を及ぼすのか、また、エネルギーを巡るグローバル・ガバナンスにどのような影響を及ぼすのか、大いに注目される場所である。

エネルギー問題に課題が山積する中、石油市場を巡る問題だけでなく、ガス・LNG市場が拡大する中での安定供給・安全保障確保、原子力を巡る3S(Safety, Security, Safeguard)確保など、グローバル・ガバナンスに関わる課題は多い。これらの世界大の問題にどのようなメカニズム・制度・取組が必要なのか、その中で日本は何をすべきなのか、答を模索していく必要がある。

以上