

グローバル・エネルギーガバナンスと G20

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

5月28-29日、上海において、「Global Energy Governance and the G20」と題する国際会議が開催された。この会議は、Shanghai Institute of International Studies (中国)、Lowy Institute for International Policy (豪州)、Korea Development Institute (韓国)、Centre for International Governance Innovation (カナダ) の4研究所共催で、エネルギー及び環境問題を巡る国際的なガバナンスの在り方とその中での G20 の役割について、世界の専門家約30名が参加し、活発な議論が行われた。

この会議の議論の背景には、以下の3つのポイントがある。第1に、国際エネルギー市場での様々な不安定要因やリスク要因の顕在化に対応してエネルギー安全保障を強化するためのガバナンス機能強化と同時に、気候変動など地球規模での環境問題に対処するためのガバナンス機能確立の両者を求める必要性が高まっていることである。第2は、エネルギーを巡る国際ガバナンス機能としては IEA など既存の組織の存在もあるが、その中で、G20 がどのような役割を果たすべきかに関心が高まっている点がある。そして、第3には、国際的なガバナンス全体および G20 の中で、中国がどのような役割を果たすべきかにも大きな注目が集まっている点がある。以下では、上記の3点を踏まえつつ、今回の議論のポイントとして筆者の印象に残った点を整理する。

全体の議論を通じて、やはりエネルギーの国際ガバナンスを考えていく上で、最大の力を握るのはアジアのエネルギー・環境問題である、という点が改めて浮き彫りになったことがある。国際政治・世界経済、そしてエネルギー市場の中での存在感が大きく高まり、GHG 排出の面でも将来の排出増加に関しては圧倒的な重みを持つのが中国、インドに代表される新興国アジアである。しかし、その新興国アジアは、既存のエネルギーガバナンスの枠組みには入っていないか、入っていてもその枠組み自体が十分に機能していない状況にある。アジアの問題は、エネルギーと環境の今後の国際秩序を構築する上で最も「弱いリンク」であり、同時に最も難しい問題である、という点を認識させられることになった。

特にエネルギー安全保障を巡る国際秩序に関わる議論では、世界の主要地域の中でアジアこそが際立ってエネルギー輸入依存度が上昇し、それに対応する緊急時対応能力の整備不足の問題があり、対応のための国際協力メカニズム確立の重要性が指摘された。また、この問題は、従来おもに石油に関して議論が行われることが多かったが、今回の議論では、昨今の国際エネルギー情勢を踏まえて、ガスの供給セキュリティ問題への対応と、より広く世界の天然ガス市場の健全な発達に関わる問題も取り上げられた点が注目される。ガス市場に関わる問題は今後の G20 の場でも重点課題として取り上げられていくことになるのではないか。

この関連では、IEA の役割についても活発な議論があった。1974 年の設立以来、IEA が国際石油市場を始めとするエネルギー市場安定のために一定の役割を果たしてきたことは疑いのない事実である。しかし、IEA 加盟国の国際石油（エネルギー）市場におけるシェアが減少を続けることは必至であり、他方、非加盟国特に中国・インドなどの存在感・影響力は高まるばかりである。IEA は石油セキュリティ以外の分野の機能を強化しつつあり、また「アウトリーチ活動」で主要な非加盟国との連携・関係強化を図っている。それはそれで重要であるものの、IEA の機能がより強化・充実されるためにはどうすればよいのか、変化していく国際エネルギー市場の現実はどう対応していくべきなのか、主要な非加盟国との関係強化をより抜本的にリフォームしていく必要はないのか、そのためにはどうすべきか、などの多くの論点があった。現実存在する、最も重要なガバナンス機能として、IEA の役割をどう考えるか、は今後の世界の議論の重要な論点であり続けよう。

気候変動問題に関しては、問題の本質的な重要性と共に、「地球益」と「国益」の調整の難しさ、多様な関係国・主体の存在と複雑な利害関係、国連の枠組みにおける議論と決定に関する制度的難しさ、等が指摘され、今後の COP 等における交渉の展開にも決して楽観視は許されないとの厳しい見方も示された。その中で、エネルギー消費そして GHG 排出の大きさという点から、まさに G20 が気候変動問題においても、より積極的なイニシアティブをとれる可能性は無いのか、そのために何をすべきか、といった期待を込めた議論も多く展開された。しかし、同時に、現実論として、G20 には様々な「限界」が存在するとの指摘もあり、気候変動のみならずエネルギー問題に対応していく上で課題があることも明らかである。一つには、G20 には、問題対処に関する実行・実施をどう図るか、担保するか、エンフォースメントのメカニズムの脆弱性がある。また、やはり G20 も多様な国の集まりであり、利害の衝突は避けられない局面も多々あり、その調整は困難である。さらに、G20 は、金融危機後に設立され、世界大の問題を取り扱うようになったが、もともと、エネルギーや環境に焦点を当てたガバナンス組織ではない。2013 年には、G20 の下に **Energy Sustainability Working Group** が設立されたが本格的な活動はこれからという段階である。エネルギーの国際秩序に関して、G20 が果たしうる役割への期待は高いが、現実を見据えつつ、諸課題に一つずつ対処していく着実・堅実な取り組みが必要になろう。IEA にせよ、G20 にせよ、過去の歴史は、国際秩序のための強力な組織・枠組みが形成されるのは、いわば「危機」の存在に直面した時が多い、という事実もある。既存の枠組み・制度を漸進的に改革していくことは平時においては弛み無い努力を必要とすることになる。

最後の点として、新興国アジアの中でもやはり中国が今後のエネルギーの国際秩序形成にどう関わろうとするのか、が最も重要な問題であるという点を指摘したい。議論を通して、中国は既存のエネルギー国際秩序体系には、自身が十分関与できていない、イニシアティブをとるべき分野でそれが可能にならない、等の面で不満・フラストレーションを高めている、という認識を強めているのではないかと改めて感じた。だからこそ、既存秩序の改革には関心を持ち、また、特に G20 での自身の役割には強い関心を持っている。他方、既存のガバナンス機能の改革に取り組もうとすると既存秩序へのチャレンジととられる可能性がある点への懸念を持ちつつ、中国自身がどこまで新しい秩序形成に責任ある **Stakeholder** として関わる意思を固めているのか、まだ見極め切れていない部分が多々あるようにも感じた。中国がエネルギー・環境を巡る国際秩序に関して、今後どのような決断を下し、本格的に取り組んでいくのか、は世界を大きく揺り動かす問題である。

以上