

2014年に起きた欧州における「気候変動対策」および エネルギー政策にかかる優先順位の変更について

戦略的分析レポート

ガイジアン・プリンス

2015年2月7日

要旨

概要

1. 2014年の欧州は、広範囲にわたり尋常ならざる変化に見舞われた。1991～2014年のポスト・ソビエトの時代は突如終わりを告げた。これに伴い1989年以降、とりわけ1990年代の後半以降、欧州で現在まで実施されている「気候変動」政策が創生および形成されてきた時代が終焉し、我々は今や新たな時代を迎えている。今日明らかとなっているのは、2014年1月時点の状況から、あるいは(EUによる)公式声明で引き続き述べられている内容から、多くが変わってきているということである。**総論にせよ各論にせよ、2015年以降に(EUで)何が起きるのかについては、1989～2014年の状況を前提にして予想することはできない。**これが意味しているのは、パリで行われる2015年の気候変動に関する国際連合枠組条約(UNFCCC)締約国会議が、政府および非政府機関(NGO)活動家で構成された専門の「移動サーカス団」が想定しているものとは全く異なる環境、全く異なる社会的・政治的な優先事項の下で開催されることになる、ということである。こうした事態は、有効なコンセンサスを形成できなかったリマの気候変動枠組条約第20回締約国会議(COP20)において既に顕在化している。

2. このように流動的な事態は、EU域内の政治的な変化から生じた面もある。最も顕著だったのは欧州委員会(EC)の新しい委員長の就任である。ユンケル新委員長は、欧州議会が介在した新たな方式により選出された。そこでは欧州議会の力が各国の権力に優先したのである。ユンケル委員長率いる欧州委員会においては、従来の(政策)優先事項および手続き論から、抜本的な変更が行われている。同委員長はルクセンブルクの首相を務めていた時代の汚職に関連して嫌疑を受けており、これにより解任されることもありうるが、欧州委員会の方向性は次第に明確になっており、たとえユンケル氏が解任されてもその方向性は継続されるだろう。

3. 国際的な事象によっても不安定な状況が広がっている。これは欧州の過去の過ちに由来した面もあるが、今や欧州の直接的なコントロールを超えたものとなっている。そのいくつかは、イスラム地域を分断する熾烈な内部闘争によってもたらされている。また(昨年)3月21日のクリミア併合以降、ロシアが再び敵意を顕にし始めたことや、サウジアラビアが9月から原油価格を引き下げて高コストの原油生産国(イラン、ロシアの順)を締め出し、石油輸出国機構(OPEC)の市場シェアを維持しようとした結果、エネルギー地政学上の捨て身の総力戦が繰り広げられていることにも関連している。昨年12月末までに、原油価格は半値まで下落し、1バレルあたり60ドルを下回る水準に落ち込んでいる。過去30年間で原油価格が30%を上回る下落を見せたのはこれが8度目である。多くの「グリーン」団体の活動を後押ししてきた「ピークオイル」論は影を潜めてしまった。その他に関連する国際的な事象は、欧州自身の決定によってもたらされたものであるが、結局のところこれらは欧州の単一通貨の危機が進行し、さらに悪化しつつあることに関連している。2015年1月に実施されたギリシャ選

拳の結果、強力な反緊縮政府が復活し、多くの人々が単一通貨終焉への第一歩になるのではと危惧していた事態が幕を開けた。ユーロは依然脆弱化を続けている。

4. ドイツ、スペイン、フランスおよび英国は、様々な理由から 2015 年における欧州の気候変動とエネルギー問題の枢要を担う国々であるが、それぞれの国において事態がどのような展開を見せるのかについては見通すことができない。しかし EU の他の 2 つのグループの国々、すなわち北欧諸国と東欧諸国においては、多少なりとも事態の予想はつけられる。本報告書では、将来起こるであろう事象を評価するための確固とした根拠を求めて、その背景に潜む本質的なトレンドを明らかにするとともに、来るべき潜在的なトリガーポイントについて論じている。

若干の詳細について紹介すると・・・

5. EU の政策への評価を複雑にしている背景には 2 つの特殊な要因がある。「やりたいこと」と「実際にできること」の間にある不均衡と、EU の「気候変動」政策が予期されていた結果を一貫して実現できていないという事実を公に認めることに対する拒否反応である。これらは、たとえ政策が意図されたとおりに実行されたとしても（実際には過去にも現在も実行されていないが）、その成功の見込みは本質的に薄いと考えられる、深層にある理由について説明するものである。

6. こうした判断を裏付ける根拠は、過去 20 年間の EU の「気候変動」政策における 3 つの最重点項目にあり、これら 3 つに対して詳細なレビューを行っている。すなわち、排出権取引の試みは失敗に終わり、公約され期待もされてきた「グリーン成長」は実現に至らなかった（そもそもこれら 2 つの政策は相互に矛盾していた）。さらに、宣言された一連の「気候変動対策」ポリシー（20:20:20、2030）は、失敗による妥協をつづけているということが認識されないうまま、微妙な修正を続けてきた。特に、主権国家に対し「拘束力ある規則」を課すという野望は、2014 年 10 月に採択された「2030 年気候変動対策」政策において密かに脇に追いやられてしまった。

7. ダーバンで行われた COP17 以降、UNFCCC の会合で追求されてきたのは概ね各国にとって適切な緩和行動（NAMA）戦略のコピーであり、従来からお決まりとなっていたこの交渉のパターン（「行き詰まり」による時間超過と「ブレイクスルー」による実効性のない「救済者的文書」の合意の連続）を変えようとして失敗したリマの COP20 を鑑みても、パリ会合では NAMA（現在は INDC と呼ばれている）の追求が基本戦略となることは明らかである。

8. しかしロシア連邦、特にその独裁的な大統領によるあからさまな敵対的スタンスの再表明や、世界の原油市場の支配を回復しようとするサウジアラビアが 1985 年 9 月の戦略を再発動したことによって、エネルギー安全保障問題が EU および欧州各国の最優先課題として浮上してきている。

9. 昨年 11 月の中間選挙において共和党が決定的な勝利を収めたことにより、オバマ大統領は「レームダック」の立場に追い込まれた。議会を通じた民主的な負託が得られていないことから、行政命令により米国内の「気候変動対策」を推し進めようとする大統領の取り組みは、さらに遅れることとなろう。大統領としてのレガシーを守ろうと奮闘する中で、中国に対して的外れな妥協を行い(重要なことは何一つ得られなかった一方で、オバマ大統領は多くを約束した)、さらに 11 月 14 日には、ブリズベンで無謀な演説を行い、G20 開催中にオーストラリア政府を侮辱したことで、オバマ大統領の国際的な立場は一層弱まると同時に、相対的に中国とインドの立場が強まった(これはリマの COP20 でも見えていたことだが)。加えて、(大統領の)政策に対する議会の風当たりは強まる一方で、最近の優先事項である国際的な「気候変動対策」もこの例外ではない。オーストラリアでのオバマ大統領の演説は、日本に対しても自国の再生可能エネルギー政策、特に 著しく高くつく太陽光発電の固定価格買取制度(FIT)が混乱に陥り、発電用石炭および液化石油ガス(LPG)の輸入が増加し、景気後退に戻りかねないという時期に、厳しい選択を迫るものとなっている。

10. 世界的な波及効果の観点からこれと密接に関係する問題として、中東のイスラム諸国の中で進行中のエネルギー地政学的な内部闘争が挙げられる。一方の極にあるのがエジプト、ヨルダン(およびイスラエル)から暗黙の支持を受けているサウジアラビアである。もう一方の極にあるのがイスラム教徒の雑多な寄せ集めである。こちらにはイラン(政治組織ヒズボラが支配し、ロシアのプーチン大統領やシリアのアサド大統領の支援を受けている)があり、ムスリム同胞団およびその同盟国(カタール、トルコ、ハマス)があり、そしてダーイシュ(ISIL)とアルカイダ(お互いに争う場合もあればそうでない場合もある)がいる。現在のところ、イランの核兵器保持疑惑の追及は、この地域のみならず 1945 年以降の世界秩序にかかわる危機の震源地になっている。しかしワシントンや欧州では貧弱な地政学的分析によって、イランも(差し当たり)自分達の敵であるダーイシュと戦っているという事情から、同胞のように見えてしまっている。これが突発的な事態を防ぐことのできない、穴だらけで曖昧な外交ツールという最悪の事態しか生み出さないであろう P5+1(国連安全保障理事会常任理事国 5 カ国とドイツ)プロセスへの信託をもたらしている。突発的な事態が起こった場合、世界の安全保障についてのあらゆる信頼が失われてしまうことになる—これは本稿とは別の問題であるが。。

11. 上記すべてを勘案したとき、我々はユンケル新委員長率いる欧州委員会による抜本的な変革の動きについて、どのように解釈すべきだろうか? 新欧州委員会が伝統的な優先順位に立ち戻ったという事実を一見すれば、これは簡単なことである。つまりユーロ圏危機の悪化、ロシアとの新たな冷戦、および欧州のエネルギー安全保障の3つが、EU の最優先事項となっているのである。「気候変動対策」は、様々な声明や取り繕いにもかかわらず、急速に優先順位を下げている。コニー・ヘデゴー女史と「気候変動」総局は姿を消してしまった。実際に何がなされているかという実績を見ると、「気候変動対策」はミゲル・アリアス・カニエテ欧州委員(気候変動・エネルギー総局長)のポートフォリオの中で、著しく低い順位に追いや

られている。「グリーン」団体は束になってミゲル委員の任命に反対したものの、一蹴されている。

12. 現在の国際政治の舞台は緊張と矛盾に満ち溢れているため、特定の国において起きるであろう事態について、確固たる予想を立てることは難しい。しかし例外的にはっきりと言えるのは、公式に表明された政策が意図されたとおりに実施されない可能性が高いということである。従って本報告書では、一連のより深い考察を提供するという形で、事象それぞれの特性について分析・紹介していく。また本報告書では、欧州諸国を3つのグループに分け、それぞれの国家グループの方向性を評価するにあたって重要と思われる原動力について浮き彫りにしていく。特に、各国のエネルギー構成における原子力に対するポジションにも光を当てている。

13. 逆説的だが、すべての人のためのクリーンで安価なエネルギー技術革新(2013年の「*The Vital Spark*」で詳述)という課題を進展させるための、信頼性の高い政治的およびビジネス上の機会が、過去に「気候変動対策」の中核となり熱狂的に推進を図ってきた国々以外の場所に存在しており、またそれは革命的ではなく漸進的なエネルギー技術にかかっている、脱炭素化を最優先とするこだわりの中にはない。

エネルギー転換(*Energiewende*)政策の結果もたらされているドイツ経済の困難や、スペインの民主主義空洞化の影響(それはギリシャにおける急進左派連合(*Syriza*)の勝利により加速されている)、ポーランドにおけるEUの「気候変動」政策およびエネルギー政策に対する根強い抵抗の盛り上がり、チェコ共和国とスロバキアにおいて一貫して見られる「気候変動」対策より地政学上の問題が優先する状況、英国の政治情勢が歴史的な不透明性の下にある中での英国エネルギー市場の危機、およびこれまで安定的な環境にあったフランスが、政治的危機に陥る中で原子力業界にもたらされている様々な問題、などに特に注目する必要がある。

14. 本報告書では日本の動向については述べていないが、執筆時点での想定は、安倍晋三首相は12月の解散総選挙で再び信認を獲得する可能性が高く(注:実際に獲得したが)、欧州で広く起きているのと同様、日本が景気後退に逆戻りすることで、ポーズだけの「気候変動」政策に対する政治的な選好はおそらく低下し、派手さはなくとも確実に実際的な輸出機会や、最も低コストのエネルギーの復権と、エネルギーの供給確保に対する関心が高まることになるだろう、というものである。この見方は、日本の一部の電力会社が、野放しのまま急増する補助金主導の太陽光発電が、送電網の安定性を損なうとして頑強な拒絶を示したこと、および日本のエネルギー問題の悪化に拍車をかけた固定価格買取制度による補助金規模を、ドイツの水準まで押し進めることに対し、経済産業省(METI)が抵抗を示しているといわれていることなどによって裏付けられる。

15. 主要な論点

- EUにおいて構造的および政治的な優先事項は劇的に変化した。
- ロシア問題、欧州の安全保障秩序に対するロシアの挑戦、エネルギー安全保障およびユーロ圏の危機が最重要問題となっている。
- 「気候変動対策」の優先順位は急速に低下している。
- EUの2030年「気候変動対策」計画は採択されたものの強制力がない。
- 原油およびガス価格の下落によって、「ピークオイル」説を前提とした非伝統的なエネルギーへの投資にかかるほとんどのビジネスケースは崩壊した。これによって多くの欧州諸国のエネルギー計画が脆弱化した。(例えば 英国のエネルギー気候変動省(DECC)、スコットランドの国家主義者、そして特にドイツの「エネルギー転換政策(Energiewende)」等に見られる)
- 英国では、制御できない電力源(風力・太陽光)にかかる補助金やシステム管理のコストが急増し、価格上昇への消費者の反発が発生している。
- 熱狂的に(気候変動政策の)推進を図る中核諸国においては、北欧や東欧諸国と比べて政治的な不透明感が強くなっているが、ドイツは2014~15年の欧州危機において核心を握る国家である。
- エネルギー転換(Energiewende)政策によってドイツ経済は悪影響を受けているものの、その継続が予想される。(上昇する)コストに対する一般大衆の許容度はおそらくドイツにおいて最も高い。
- ユーロ圏の危機と南欧の社会的不安が、2015年初旬の欧州政治を左右することになると思われる。北欧、南欧を問わず民主主義の空洞化が欧州全域で発生しているが、これは根深い影響をもたらすことになる。
- 東欧圏においては、エネルギー安全保障が気候変動対策に優先する。ポーランドとチェコは10月のEUの2030年温暖化政策を骨抜きにすることに成功している。
- 2014年を通じてデンマークと環境NGOのEU諸政策への影響力は衰えており、2000年代の水準に復活する見通しはない。EUの諸手続きの構造改革により、これまで認められてきた環境NGOの政策形成へのアクセス特権が締め出される形となり、彼らは公に怒りを表明している。