

コロナ禍がもたらす重大な「認識変化」とその影響

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

筆者は現在、東京大学公共政策大学院の客員教授を務めており、「エネルギー政策」の講義を担当している。今週の講義において、「エネルギー安全保障（セキュリティ）論」という表題の下で、エネルギー安全保障の定義、エネルギー安全保障に対するリスク・脅威、エネルギー安全保障を巡る政府・エネルギー産業・国民の相互関係、エネルギー安全保障政策の内容とその政策実施を左右する諸要因、エネルギー安全保障政策の成果と評価等、いわばエネルギー安全保障を巡る包括的な「概論」を講義した。

本稿では、その内容の全体を議論するのではなく、その中で、筆者が強調したエネルギー安全保障政策・戦略実施の上で果たす、「問題認識」の重要性について論ずることとした。その狙いは、現在、世界大で拡大するコロナ禍が、「問題認識」に重要な影響を与えつつある点を踏まえ、その意味するところを考えることである。

エネルギー安全保障政策・戦略は、突き詰めればエネルギー市場の「外部性」への対応である。エネルギーが不可欠の財であることから、それを全て「市場に委ねる」のではなく、国民・国家を守るため、政府が「介入」を行い、様々な施策を行うことがエネルギー安全保障政策・戦略の要諦である。なぜ全てを市場に委ねないのか、といえば、市場機能は、短期的な視点でのコスト最小化を図る結果をもたらすことが多く、それが潜在的・構造的な脆弱性をもたらすことがこれまで散見されてきたからである。もっとも典型的な例は、1970年代の初期、日本は一次エネルギーの石油依存度が70%を大きく超え、しかも中東依存度も非常に高かったが、それは、当時、石油が最も競争力のあるエネルギーとして自然に選択されてきたからである。しかし、最も競争力あるエネルギー、石油（中東石油）に大きく依存していたことから、1970年代の2度にわたる石油危機は、日本にとって、甚大な影響を及ぼし、エネルギー政策の根本的な見直しが必要になった。

日本は、石油危機の苦い経験を踏まえ、省エネルギー、代替エネルギー、石油自主開発、産油国との関係強化、石油備蓄整備等、エネルギー安全保障強化のための全方位的・包括的政策展開に乗り出し、今日に至っている。これらの政策は、一定の成果を生み、日本のエネルギー安全保障強化に貢献してきた、と概括することができる。他方、これらの政策は、膨大なコストおよび人的・物的・知的資源の投入を必要とした点にも留意する必要がある。なぜ日本ではそうした対応が実際に可能となったのか、という点では2つのポイントがある。一つは、その対応を実施可能とする経済力をはじめとする「能力」を有していた、ということ、そしてもう一つが、対応を実施しなければならない、という強い意識とそれを支える「問題認識」があった、ということである。この後者が、本論のポイントであり、日本では、石油危機という現実が発生した重大問題によって、この問題に対処することが国家にとって絶対的に必要である、という強い「認識」が生まれたこと、そしてその「認識」が政策の実施主体である政府はもちろん、産業界、さらには国民一般にも共有

された、ということがその後の展開を左右する面で決定的に重要であった。

こうした強い危機感を伴う「問題認識」の存在と共有は、大きなコストや負担を伴う強い政策の実施の場合には、不可欠の要素となる。それ無くしては、強力な政策（とそれに伴う大きなコスト・負担）への幅広い支持を期待することが難しいからである。

類似の事例は、2009 年のウクライナ危機の際にも見られた。ロシアによるウクライナ経由での欧州向けパイプラインガス供給の停止によって、一部の欧州諸国では、短期間ではあったが厳冬期にガスの供給遮断（物理的不足）が発生し、欧州におけるエネルギー安全保障問題、とりわけロシアからのエネルギー供給をどう考えるべきかという問題への関心の著しい高まりをもたらした。また、エネルギー安全保障問題とは直接結びつかない面もあるが、「外部性」への対応という面では、近年の世界的な気候変動問題への関心の急速な高まりが、脱炭素化など、より強力な気候変動政策を求めるバックボーンになっていることも留意する必要がある。これらが、問題対処への政策遂行の推進力となったのである。

翻って、現在進行中のコロナ禍は、感染者数 260 万人、死者 18 万人と世界で猛威を揮い続け、とりわけ、欧米先進国での被害が甚大となっている。その結果、主要国の全てにおいて、最も重要な政策課題は、感染防止と感染終息に向けた取り組みとなり、自国民の健康と安全を守り、自国経済を如何にこの深刻な苦境から救うか、という点に絞られている。もちろん、全ての国にとって、コロナ禍問題以外にも様々な政策課題が存在していることは事実だが、今日の前にある「危機」によって、問題認識が劇的に変わり、全てに優先して対応することが当たり前になっているのである。

その過程においては、自国民・自国経済にとっての「安全」が最も重視され、そのために必要な物資を自国民・自国経済最優先で確保し、自国の領域内にそれらの物資や物資供給のためのサプライチェーンを保持する、「自給体制」が重視される傾向もある。これらは、世界大で見た効率化の追求とコスト低減を旨とした国際分業や自由貿易の活用とは相容れない性格を持つことにもなりうる。また、生存に関する危機に直面して、政府が強制力を伴った「都市封鎖」を実施したり、大恐慌以来最悪の経済状況に落ち込んだ自国経済を救済するため前例のないほど強力・大規模な財政・金融政策を実施したりするなど、政府が前面に出て、強い力をもって問題に対処する、いわゆる「大きな政府」が重要な役割を果たすに至っている。換言すれば、これらの類例を見ないほどの強力な対応を「可」とする「問題認識」がコロナ禍の甚大な被害によって、世界で、各国で、生まれているのである。

コロナ禍の被害が甚大であればあるほど、この「問題認識」は政府・産業界・国民の間に強く浸透し、共有されることになる。その結果、「問題認識」はコロナ禍が仮に終息したとしても、その後一定の影響を長く及ぼすことも考えられる。その意味で、「ポスト・コロナ禍」の世界は、「大きな政府」が自国の国民・経済を最優先し、自給体制等を重視し、自らの生存と繁栄のために鎬を削る面が表に現れ、結果として地政学的緊張関係が高い世界になる可能性も考えられる。こうした世界では、エネルギー安全保障は、政策関係者の中で新たな重要性を付与されてくるかもしれない。今日の世界は、しばしば **Energy Transition** の中にある、と言われてきた。これまでは、その **Transition** を動かすドライバーとして「脱炭素化」が集中的に重視されてきた。しかし、コロナ禍がもたらす「問題認識」の変化は、エネルギー安全保障や安全保障そのものを新たな重要ドライバーと位置付けていくかもしれない。「ポスト・コロナ禍」の世界の潮流を注視していく必要がある。

以上