

新たに中東依存脱却を掲げたブッシュ政権
—2006年一般教書演説—

総合戦略ユニット 研究員 杉野 綾子

ブッシュ大統領が2006年1月31日に行なった一般教書演説は、前半で対テロ戦争や民主化の波をリードする強いアメリカへの決意を表明し、後半は、中国・インドの急速な追いつきに直面するなかで、米国経済の競争力強化のための構想を提示した。その米国経済の競争力強化のための主な柱は、①減税の恒久化、②歳出削減を通じた財政の健全化、③ベビーブーマー世代の退職に備えた社会保障制度改革、④開放的な米国経済の維持と適切な移民政策、⑤エネルギー供給確保、⑥創造力のある人材の育成、とされている。本稿ではこのうちエネルギー関連項目と、それをめぐる議論の状況について紹介する。

1. Advanced Energy Initiative の概要

一般教書演説において大統領は、「米国民は石油中毒になっている」と指摘した。米国および世界にとって石油は重要ではあるが、その供給は不安定な地域に依存しており、この状況から脱却するためには先端技術が有用、と位置づけている。そこで大統領は、2つの重点分野における技術革新を促進すべく、エネルギー省のクリーンエネルギー研究開発費の22%増額を伴う「先端エネルギーイニシアティブ(Advanced Energy Initiative)」を打ち出した。重点分野とは、民生・商業部門における電力消費と自動車燃料であり、前者の施策としてはCO₂ゼロ排出の石炭火力発電と太陽、風力、原子力発電が、後者にはハイブリッドや電気自動車のバッテリーの改良と水素燃料電池車、及びエタノール製造技術が含まれた。これらの先端技術の導入を通じて、2025年時点で中東からの原油輸入量の75%を代替するとともに、より環境と調和した社会を目指す、としている。

先端エネルギーイニシアティブの内容と研究開発予算の配分

〔民生・商業部門のエネルギー源の多様化〕

○ 石炭研究イニシアティブ

クリーンコール技術と環境負荷の小さい石炭火力発電の技術開発のため、大統領は2001年5月の「国家エネルギー政策」において10年間で20億ドルの連邦予算の拠出を公約した。2007年度予算には2.81億ドルが計上され、このうち5400万ドルは民間との共同開発であるFutureGenに充てられた。

○ Solar America イニシアティブ

2007年度予算では、太陽光を直接電力へと転換する半導体の研究開発費が前年度比8300万ドル増額されて1.48億ドルとなった。

○ 風力発電の拡大

連邦保有地の風力発電への開放と併せて、低風速の条件下での効率的な風力発電技術の開発のため、同500万ドル増の4400万ドルが2007年度予算に盛りこまれた。

[自動車燃料]

○ Biorefinery イニシアティブ

homegrown(国産)再生可能燃料の利用拡大に向け、木材、古紙などの廃棄物を中心とした植物中のセルロースからエタノールを製造する技術について、2012年に自動車燃料としての経済性を備えることを目標とした研究開発に、1.5億ドルの予算を計上する(5900万ドル増)。この技術により、将来的には米国の石油系燃料消費量の30%が代替される見込みである。

○ より効率的な自動車の開発

ハイブリッド自動車、プラグイン・ハイブリッド自動車(よりガソリンに頼らない充電式のハイブリッド車)用の次世代型バッテリーを開発するため、3000万ドルが計上された(670万ドル増)。

○ 水素燃料イニシアティブ

大統領は2003年の一般教書演説において、12億ドルを投じて輸送用の水素燃料電池を開発する計画を掲げた。同計画とFreedomCar計画は民間との協力のもとで進められ、2020年の商業化が目標とされている。2007年度予算では、今後4年間で水素燃料電池のコストを半減することを目指して2.89億ドルが割かれている(5300億ドル増)。

2. ブッシュ政権の過去5年間の取組みとの比較

先端エネルギーイニシアティブは、輸入原油(不安定地域、特に中東からの輸入)への依存低減を最終的な目標とする点では、就任以来のブッシュ政権のエネルギー政策の延長線上にあるといえる。しかし、従来のブッシュ政権の取組みは、ともすると国内供給力重視といわれ、需要面でのアプローチは不十分とされていたが、今回は石油消費抑制への取組みに焦点が当たっているようにも見える。実際、従来は共和党が国内石油生産能力の拡大を、民主党が石油消費の抑制を重視してきており、2005年8月に成立したエネルギー政策法の審議最終段階でも、2015年までに石油消費量を100万B/D削減するという上院提案が両院協議会の場で共和党により否決されている。それを、今回の先端エネルギーイニシアティブにおいてブッシュ政権が2025年までに中東からの原油輸入量の75%(2004年実績ベースで189万B/D)相当の消費削減という数値目標を示したことは、一つの政策転換と見ることもできる。逆にその点は、民主党議員を中心に、政策の一貫性の欠如という批判を呼んでいる。

石油消費抑制と再生可能エネルギーの利用拡大を前面に出した今回の演説は、大幅な政策転換が図られたようにも見えるが、過去5年間の政策と比較して新味はどこにあるのか。

ブッシュ政権のエネルギー政策は「国家エネルギー政策」(2001年5月)に示され、「エネル

ギー政策法」へと結実した。今般の一般教書演説の特徴を考えるうえで重要と思われるエネルギー政策法の主な内容は以下のとおりである。

- 石油・ガス開発関連
探鉱開発に係る鉱区ロイヤリティの減免等を通じたメキシコ湾、陸上油田の開発推進。アラスカの北極圏野生生物保護地域及び大陸棚外延部での石油開発解禁は見送られた。
- 石油供給インフラ関連
製油所の新設/増強の許可手続きの迅速化、小規模製油所の拡張/高度化に対し税優遇。
- 省エネ関連
電子/電気機器の省エネ認証プログラム「Energy Star」継続、ハイブリッド車の普及促進。
- 輸送用燃料関連
バイオ燃料の導入促進、特にエタノール使用量を2012年までに75億ガロンまで拡大。
- 再生可能エネルギー関連
原子力発電、地熱や風力、水力等再生可能燃料からの発電の促進、クリーンコール技術及び石炭火力発電の研究開発、水素燃料電池の研究開発など。

先端エネルギーイニシアティブをこれらと比較すると、次の点が主な特徴として挙げられる。

- ① 「国内石油開発」への言及がない。ブッシュ大統領が就任以来固執してきたアラスカ (ANWR) 及び大陸棚 (OCS) における石油開発解禁は、エネルギー政策法成立後も、財政調整法案に含める形で成立が図られた。また、2005年8～9月にかけて米国の原油生産の中心地であるメキシコ湾を大型ハリケーンが襲い、一時は国内原油生産の3割超が失われる事態を経験して、石油供給確保への関心が高まり、9月以降 ANWR 及び OCS での石油開発促進を提案する法案が複数提出された。しかしメキシコ湾の原油生産の段階的回復に伴い関心は低下し、いずれも採決には至らなかった。
- ② 「石油供給能力=精製能力の増強」への言及も見られない。上述のハリケーンによりメキシコ湾岸に集中する製油所もダメージを受けた。2005年9月時点で2件の製油所新設計画及び複数の増強の計画があったが、多くはメキシコ湾岸に位置している。ハリケーン被害を経てメキシコ湾以外の需要地の近傍での製油所建設の必要性についての認識が高まった。これを反映して、同じく9月以降、製油所建設投資を促進し、あるいは連邦政府自らが製油所の建設・操業に乗り出すことを提案する法案が提出されたが、採決に至らず頓挫している。

①、②についての以上の経緯により、国内石油供給力の拡大を目的とした政策の推進は手詰まり状態に陥っていると考えられる。しかし一方で、2007年度予算教書の内務省予算では、歳入項目として2008年に実施予定のANWRにおける鉱区リースに伴うリース収入

70億ドル、歳出項目としてOCSでの石油・ガス開発に関する環境影響評価の費用200万ドルなどが計上されており、ブッシュ政権が依然として国内石油開発を放棄してはいることがわかる。ブッシュ大統領が今般の演説において石油開発促進に言及せず、再生可能エネルギー等に多額の予算を配分した背景には、秋に行なわれる中間選挙を控えて、石油価格高騰により空前の活況に沸く石油企業への世論の反発を勘案し、石油会社の活動を支援するような政策を全面に出すのを控えるという政治的配慮が働いたことが考えられる。

③ 輸送部門対策に、自動車燃費基準の強化や効率的な輸送システムといった需要抑制策が含まれていない。自動車燃費基準強化は、2001年6月以降のエネルギー政策法案審議過程でも、民主党議員が現行の企業平均燃費基準(CAFE)強化を訴えたのに対し、燃費改善は自動車の軽量化を伴うために安全性に責任をもてない、という自動車産業からの反対を汲んで共和党議員が反対、数値目標を伴う基準強化はエネルギー政策法から除かれた経緯がある。先端エネルギーイニシアティブにおいても、石油消費抑制のための抜本対策である自動車燃費への言及がないことは、同イニシアティブが実効性を欠くという批判の根拠のひとつとなっている。

④ 自動車用燃料としてのエタノールの実用化、普及について、従来は主にトウモロコシを原料とするエタノールを念頭においており、中西部に集中するトウモロコシ生産者への補助金の色彩があるとされてきた。しかし今般イニシアティブでは木屑や茎といった植物性廃棄物等に含まれるセルロースを原料とするエタノールの2012年実用化が謳われており、エタノール生産のポテンシャルがほぼ全米に拡大することになる。特に「国産の再生可能燃料」を対象としていることから、エタノールの一層の利用拡大と自給率向上に向けた意図が見て取れよう。

3. 先端エネルギーイニシアティブに対する各界の評価

① 産油国からの反応と影響

ブッシュ大統領の演説が「中東石油からの依存脱却」を明言したことに対して、サウジアラビアのファイサル駐米大使は不快感を表明した¹。なお、この問題に関連して、ボドマン・エネルギー長官は、原油調達はいくまで石油企業の事業活動であるとし、消費抑制に成功した場合に即輸入削減につながる、あるいは削減分の全量が中東原油となるとは限らないことを示唆した。とはいえ中東原油を名指ししたブッシュ大統領の演説を湾岸産油国は看過できず、サウジアラビアのナイミ石油相は2010年までの原油増産計画に変更はないもののその後の増産ペースは鈍化する可能性がある、とコメントしている²。

また、外交政策の観点からは、「米国が中東原油を輸入せずとも他の消費国が輸入し湾岸

¹ ロイター Feb 7th,2006

² AP 通信 Feb 7th,2006

産油国の体制を支え続けるだろう」のコメントが見られる(Institute for the Analysis of Global Security)。しかしブッシュ政権に「原油輸入削減により中東産油国の現体制に揺さぶりをかける」という意図が込められていたとは考え難く、「中東原油輸入の削減」というフレーズを徒に強調することなく冷静に読むべきであろう。

② 国内石油供給能力の拡大方針の堅持を主張する立場

エネルギー政策法の成立に向けてリーダーシップを発揮したバートン・下院エネルギー商業委員長(共和党・テキサス州)は、大統領の輸入原油依存低減という政策目標にはエネルギー政策法が充分適っている、と批判的な見方をとっている。同法が普及拡大を図っているエタノールは、原料をトウモロコシに限定したものではない。また水素燃料電池への予算も確保されている。よって、国内石油・ガス開発や製油所建設も含めて、エネルギー政策法を着実に実施していくことが重要である、との立場である。

全米石油精製協会(NPRA)及び米国独立系石油協会(IPAA)もこの立場に賛同している。輸入原油依存脱却という目標には全面的に同意するし、代替エネルギーやエネルギー効率といった先端技術の研究開発を進めることも好ましい政策ではある。しかし代替には限度があり、長期的に石油・ガスが米国のエネルギー供給の中心的役割を担い続けるであろうことを念頭に置いて国内供給力の拡大に努めるべき、との見解を表明している。また NPRA は石油製品に係る価格統制に反対する立場を表明している。これは、増税を伴わない石油消費抑制策は実効性に欠ける、という主に民主党からの批判を受けて、今後石油製品への増税の議論が起きる可能性を封じる狙いがあるものと考えられる。

③ 環境対策の観点からの評価

相対的にエネルギー需要抑制および温暖化対策を含む環境政策への関心が高いとされる民主党議員の間では、自動車燃費基準強化が含まれず、米国の石油消費の過半を占める輸送用燃料の消費抑制が無策である点が最大の批判対象となっている。一方で、要求段階ではあるが研究開発予算の増額を勝ち取った各種再生可能エネルギーの業界団体は、このイニシアティブが環境・温暖化対策の文脈から打ち出された政策でないことは明白であるものの、政策の方向性には賛意を表している。

おわりに

ブッシュ大統領の一般教書で提示されたエネルギー戦略は、輸入原油依存からの脱却を掲げている点では過去 30 年間の歴代政権の流れを汲むものである。一方で、文脈上は、従来のブッシュ政権のエネルギー政策の主軸であった「国内石油・ガス開発促進」が大きく後退し、再生可能エネルギーやハイブリッド自動車、燃料電池自動車といった革新的技術の役割を重視している点が、最大の特徴である。今後、ブッシュ政権の残された任期 3 年間のエネルギー政策を見通すうえで考慮すべきポイントとして、次の 2 点を指摘したい。

第1に、「先端エネルギーイニシアティブ」に見て取れる国内石油開発重視から石油代替エネルギー開発重視のシフトが、どの程度共和党内で支持を獲得し、政権が積極的にコミットしていくのか、見極めることが重要である。足元の石油・天然ガス価格高騰により、再生可能電源および再生可能燃料の相対的な経済性は改善し、ハイブリッド自動車、水素燃料電池車普及に向けた自動車会社及び関連産業の設備投資には追い風が吹いているが、「先端エネルギーイニシアティブ」が残りの3年間及び次期政権以降も堅持されるとの期待が高まれば、さらなる推進要因として作用しよう。

第2に、先端エネルギーイニシアティブの達成には、技術革新のための予算確保とその技術革新の実現という2段階の不確実性が存在する。後者の不確実性については、今後の帰趨を見守る必要があるが、前者については既述のとおり、先端エネルギーイニシアティブは先端技術に関する研究開発予算を大幅増額して技術の商業化を目指すものである。従って、同イニシアティブの実現可能性はまず、2007年度以降の予算教書においてブッシュ大統領が議会に対して要求するエネルギー省の科学予算が確保できるか否か、さらには研究開発予算を投じて開発した先端技術が技術的に利用可能でかつ経済性を備えたものになるかどうか、にかかっている。2月6日に発表された大統領の2007年度予算教書(議会への予算要求)のエネルギー省予算内訳は下記のとおりである。予算の成立はこの後約半年間をかけて審議されるが、その過程で、予算要求の実現のためにどれだけ努力が払われるかを見ることで、ブッシュ政権のなかでの先端エネルギーイニシアティブの優先度を窺い知ることができよう。

エネルギー省 2007年度予算(要求額、億ドル)

| 項目 | FY2007 |
|------------------------------------------------------|--------|
| 米国競争力イニシアティブ | 41 |
| 先端エネルギーイニシアティブ | 21.46 |
| (科学部) 核融合、水素、バイオマス、太陽エネルギーの研究 | 5.39 |
| (エネルギー効率・再生可能エネルギー部) 水素、燃料電池、自動車、風力、太陽エネルギー、バイオマスの研究 | 7.71 |
| (化石エネルギー部) 石炭研究イニシアティブ、燃料電池の研究 | 4.44 |
| (原子力・科学・技術部) 次世代原子炉、水素製造、原子力エネルギーパートナーシップ | 3.92 |
| 科学部 | 41 |
| 原子力安全局(核不拡散に7.9億ドル、核兵器関連に64億ドルを含む) | 93 |
| エネルギー効率・再生可能エネルギー | 12 |
| 原子力・科学・技術 | 6.33 |
| 民生用核廃棄物管理 | 5.45 |
| 環境・安全性・健康 | 1.10 |
| 化石エネルギー(石油・ガス分野は民間投資の役割を重視) | 6.49 |
| 電力供給・信頼度 | 1.25 |
| Legacy マネジメント(環境浄化) | 2.01 |
| 環境マネジメント | 58 |
| 合計 | 236 |

お問い合わせ report@tky.ieej.or.jp