

## 「エネルギー政策」に関する一考察

(財) 日本エネルギー経済研究所  
理事 戦略・産業ユニット総括  
小山 堅

東日本大震災と福島第 1 原子力発電所事故を踏まえて、エネルギー政策の再検討がわが国の最重要課題の一つとして浮上している。また、今般の問題は、世界レベルでもエネルギー政策に関する議論を惹起している。まさに「エネルギー政策」が今日最もホットなキーワードの一つになっているといえよう。しかし、「エネルギー政策」は様々な定義が可能であり、いろいろな角度から物事を論ずることが可能である。以下では、筆者の視点に立つ概念整理として「エネルギー政策」に関する考察を述べてみたい。

エネルギーは、経済・産業活動、市民生活、時には軍事・戦略的活動の面で、必要不可欠の物資である。同時に、エネルギーは、通常は程度の差こそあれ、「市場システム」に乗って開発・生産され、輸送され、消費される。この場合、この一連のプロセスを完全に「市場の手に委ねる」と、いわゆる外部不経済等の問題もあって、必ずしも国民経済あるいは世界利益にとって最善の結果が担保されない可能性が存在する。従って、そうした問題を防止・改善・抑制するため、政府が何らかの手段を持ってエネルギー市場に対して働きかけ・介入を行うこと、これが「エネルギー政策」と見ることができよう。

そうすると、「エネルギー政策」を構成する要素は、単純化すれば「問題認識」、「政策目的・目標」、「政策手段」、「政策効果の評価と対応」などに分解される。これらの要素はいずれも非常に重要であり、しかも密接な関連性を持っている。その関連性を読み解く一つの鍵は、「エネルギー政策」が、市場に委ねられた場合の趨勢に対して何らかの働きかけを意思を持って行うということから、当然のこととしてその趨勢の場合と比較して「追加的なコスト」が発生する、という点である。例えば、「自然体」で放置しておけば経済原理から中東依存度が上昇する、という事態に対してそれを回避するための対策を採れば、必ず、何らかの追加的なコストを掛けなければならない、ということである。そうすると、個々の経済主体や国民経済全体にとっての追加コストが社会的に是認される、ということがエネルギー政策の重要なポイントになる。

その点、決定的に重要な意味を持つのは「問題認識」である。すなわち、潜在的な（あるいは顕在化した）エネルギーに関する問題・脅威・リスクが極めて深刻で重大である、との認識が広く共有されること、これがエネルギー政策（中でも根本的で強力なエネルギー政策）の基礎となる。それがあって始めて、抜本的であればあるほど大規模になりうる「追加的なコスト」が容認されるからである。例えば、日本は 1970 年代から、世界的に見て

も極めて強力なエネルギー政策を展開してきた。なぜそれが可能であったかといえば、1973年の第1次石油危機（アラブ禁輸と原油価格高騰）が日本にとってまさに生き残りがかかる重大問題と認識されたからである。以来、日本は省エネ・代エネ・緊急時対策・資源外交等の包括的なエネルギー政策展開に乗り出し、官民を挙げての多大な努力とコストを払って今日のエネルギー需給構造に立ち至っている。その点、今回の東日本大震災と原子力発電所事故は、日本にとって、過去の石油危機と同等（あるいはそれ以上）の深刻な問題として認識されているように思われる。従って、今後まさに強力なエネルギー政策の展開が可能になる素地がここにある、とあってよいだろう。

そこで、次に問題になるのは「政策目的・目標」と「政策手段」になる。如何に適切な政策目標を定めるか、そしてその実現のために如何に合理的で実施可能な政策手段を整えるか、が問われることになるのである。政策目標が重要なのは、目指すべき方向を指し示すビジョンを明示し、社会・国民と共有するためである。また、目標の程度・強度は、政策実施に関わるコストの大きさを左右する要因になる。かつ、目標は、政策効果を評価する際の「物差し」になる点も重要である。この点で、目標に対する実現度合いを図る、という要素も重要であるが、そもそも目標そのものの妥当性が問われるという要素も見逃せない。つまり、仮に目標を達成していたとしても、目標そのものが適切でなければ国民経済にとって決して望ましくない、ということがあるからである。

次いで、「政策手段」に関しては、複数・多様なオプションの中から何を選択するか、どれに優先度をおくか、が重要な問題となる。明らかに、これが政策目標の実現の鍵を握り、かつ手段遂行に伴う全体コストの多寡を左右するからである。なお、エネルギー問題への対応は、時として長期的な問題を取り扱うことが多いことから、先進技術の開発や普及に関連した政策手段が重要になることが多い。これは、技術進歩に伴う不確実性のため、政策手段の選択を難しいものとし、かつ技術進歩に大きく依存する政策手段を採用する場合には、目標実現の可否が技術進歩によって決定的に左右される結果をもたらす。

このような観点を踏まえつつ、「エネルギー政策」の歴史を見てみると、大規模で野心的なエネルギー政策が必ずしも常に成功を収めるとはいえないことにも留意すべきである。例えば、第1次石油危機に直面した米国は、ニクソン政権がアメリカのエネルギー自給を目指す「Project Independence」計画を打ち出したが、結果的に見ればほとんど実効的な成果を上げることなく終わった、とも見られている。これは大規模で野心的な政策であればあるほど、市場の趨勢に抗うという面が強くなり、リアリティという観点から、また必要なコストの大きさ、という観点からの困難性が飛躍的に増大するからである。

今後、東日本大震災を経験した日本が、エネルギー政策を通して解決すべき課題はかつて無いほど大きく、複雑で、困難である。そのためには、明確なビジョン、適切な政策目標、合理的な政策手段、政策評価のためのチェック&レビュー、などが不可欠となり、その実行のため、日本の全ての英知と総力の結集が求められることになるだろう。

以上