

大きく変化する国家と市場の関係 (3)：揺れるエネルギー市場の自由化

一般財団法人 日本エネルギー経済研究所
専務理事 首席研究員
小山 堅

変貌を遂げつつある、国家と市場の関係を論ずるこの小論の第3回として、エネルギー市場における自由化あるいは市場原理や市場機能の活用と国家の管理・介入の関係に関わる問題を取り上げることとしたい。

エネルギー市場においては、かつて、概ね1970年代頃までは、政府の果たす役割が非常に大きく、エネルギー産業やエネルギー市場には様々な規制が存在し、管理・介入的な政策が取られる場合が多く見られてきた。その背景には、それぞれの国・地域や異なる市場毎に多様な要因が存在していたが、敢えて大別すると以下の2つを見出すことができる。

第1は、「エネルギーは特別に重要であるため、市場に全てを委ねることはできない、あるいは適切でない」、という考え方である。エネルギーは、国民生活にとって必要不可欠であり、経済・産業活動を支え、国家運営をも左右しうる重要な戦略財とも見なされてきた。その重要なエネルギーの市場不安定化が深刻化し、現実の問題となる時、国民生活の安定を守り国家運営の責務を担う政府が、エネルギー問題の深刻化に手を拱いて何もしない、ということはあるにない。石油危機などの市場不安定化の時はもちろん、市場不安定化の可能性に備えて、政府がエネルギー市場に対して、あるいはエネルギー需給に様々な形で関わる企業・プレイヤーに対して、中でもエネルギー産業に対して、直接・間接に様々な規制を課し、誘導的な政策を実施し、市場安定化や安定供給確保を図ることは当然のこと、と考えられてきたのである。政府が対応を取るべき、エネルギー市場に対する「外部性」の問題としては、エネルギー安全保障・安定供給だけでなく、エネルギーに関連した環境問題もある。かつては大気汚染などの公害問題、最近では気候変動問題への対処がそれにあたる。市場原理に任せていただけでは十分に進まない、よりクリーンなエネルギーの利用・選択へのシフトに向けた政策が重要視されてきた。

第2の理由は、規模の経済性と自然独占に関わる問題である。エネルギー市場では、関連するインフラ形成などに当たって、規模の経済性が働く場合が多く見られ、効率的な投資とインフラ形成を行う場合、結果的に自然独占が優位性をもちうる可能性が存在してきた。こうした特有の優位性を活かしつつ、独占の弊害を避けるため、政府が当該産業・企業・市場へ直接的な規制を課し、市場管理と消費者保護を行う、ということが重要であり、必要である、という考えが存在してきたのである。

これらの背景要因で、強力な国家政策の下にあったエネルギー市場においても、1980年代以降は自由化、競争導入の潮流が顕著に見られるようになった。1970年代の石油危機の混乱が徐々に沈静化し、原油価格が低下に向かったこと、そして何よりも、新自由主義経済の影響力が強まり、エネルギー市場にも競争を導入して、自由化・規制緩和を進めるべき、という思想が影響力を強めたのである。この流れは、米英を皮切りに、欧州そして日本にも伝播し、途上国にも広まりを見せていった。エネルギー市場別にみると、まず自由化・競争導入は石油市場で始まり、それがネットワーク型の産業ともいえる電力・ガス市場に展開されていく、という段階を踏む場合が多く見られた。日本の例でいえば、1980年代後半から石油自由化が本格化し、2000年代初頭にその完成形を見ることになった。電力

ガス市場の自由化は、1990 年代に段階的に導入開始され、2000 年代まで取組みが進められたが、2011 年の東日本大震災と福島原発事故を契機にエネルギー政策の総点検が行われ、抜本的な自由化へと一気に舵を切る状況となっていった。この流れは、市場原理の活用を通して、効率化・合理化・コスト削減を徹底的に追及するものであったといってもよい。

しかし、最近では再び、エネルギー市場を巡る国家・政策と市場の関係に極めて大きな変化が見られるようになってきている。その一つの大きな動きは、脱炭素化、特にカーボンニュートラルへの取組みと関係がある。現在の化石燃料を中心としたエネルギー需給構造とそれを支えるインフラ体系からの抜本的な変革を不可避とするカーボンニュートラルの実現を、ただ市場に委ねておいて達成できる、と考えるものは少ない。政府が強力な政策を実施し、市場を変えていく必要がある、との認識が世界的に大きく強まってきたのである。

もう一つの極めて大きな変化のドライバーが、エネルギー安全保障の復活である。2021 年後半からのエネルギー価格高騰と、それをさらに激化させエネルギー市場の不安定化を極めて深刻なものとしたウクライナ危機の影響は甚大であった。2021 年 10 月には進行するエネルギー価格高騰に対応して、欧州や日本などの先進国においてもエネルギー補助金導入の動きが始まり、米国ではガソリン価格抑制のため、産油国への増産要請の強化と戦略石油備蓄の放出が実施された。また、ウクライナ危機の深刻化に対応して、ロシア産エネルギーへの制裁が科せられ、価格上限制度がロシア産石油について、欧州ガス価格について導入される事態となった。また、脱ロシア（と脱炭素の両立）を目指す、「REPowerEU 計画」が強力に推進されるに至った。欧州だけでなく、世界の主要国でエネルギー安全保障強化と安定供給確保のための強力な政策が取られるようになった。まさに、「エネルギーは特別に重要であり、市場に全てを委ねておくだけでは不十分である」というかつてのパラダイムが息を吹き返したかの状況となった。欧州では、エネルギー企業の国有化といった動きも見られるに至っている。

また、エネルギー安全保障強化と脱炭素化の両立に向けて、原子力への関心が大きく高まる結果をもたらしたことも最近のエネルギー市場の特徴である。フランスで、イギリスで、そして他の欧州諸国で、原子力の新設計画が発表され、現実的な動きを見せ始めている。興味深いのは、例えばイギリスでは、原子力新設に向け、それを可能にするための工夫として、総括原価主義に近い **Regulated Asset Base** モデルと呼ばれる制度の導入を定めたことが注目されている。これは、いわばイギリス政府が、原子力新設のためには自由化ではなく、かつての規制的な制度を必要であることを認めたことでもある。ここにも、エネルギー市場を巡る国家と市場の関係における重要な変化の一つを認めることができる。

さらに重要なのは、世界の分断と地政学リスクの高まり、その下での経済安全保障重視というトレンドが、エネルギーを巡る国家と市場の関係を変えている点である。その最も重要で典型的事例として、今後のエネルギー転換推進で需要の大幅上昇が不可避となるクリティカルミネラルについて、需給逼迫と価格高騰の問題に加えて、中国など特定国への供給偏在性の問題が重大な戦略的関心事項となっている。こうした状況下、エネルギー選択を全て市場に委ねるのではなく、政府があるべき姿を描き、強力な政策の実施でその方向に向かって誘導・管理を強めるような動きが顕在化しているのである。自由貿易や国際分業に委ねるのではなく、**Decoupling** とまではいかなくとも、**De-risking** を図るための政策や戦略が重視されるに至っている。その典型的な取組みが産業政策の重視になって現れている。米国インフレ抑制法に見られる通り、国家が経済安全保障を重視し、同時にクリーンエネルギー投資促進（と GHG 排出削減）と経済成長・産業育成に取り組むイニシアティブが世界で進められようとしているのである。上述してきた様々な動きは、1980 年代以降進められてきたエネルギー市場における自由化や市場原理活用とは一線を画すものであり、今後のエネルギー情勢を左右する大きな動きとして注視していく必要がある。

以上