

日本のエネルギー政策の歴史を振り返る（2）：市場自由化と環境問題への対応

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

小論「国際エネルギー情勢を見る目」前号に引き続き、本稿でも、次期エネルギー基本計画策定に向けた議論に資する視座を提供するため、日本のエネルギー政策の歴史を振り返ることとしたい。そのシリーズ連載の2回目として、今回は「市場自由化と環境問題への対応」について論ずることとする。

1970年代の石油危機は、日本の存亡に関わる重大問題と認識され、その対応と克服のため、日本はエネルギー安全保障政策を最重要課題と位置付け、最大限の努力と取組みを開始した。エネルギー自給率が著しく低い、巨大エネルギー消費国である日本にとって、エネルギーの安定供給確保はまさにエネルギー政策の「一丁目一番地」であり、その状況は基本的に今日まで変わらない。エネルギー安全保障最重視の取組みは、1980年代以降も脈々と継続されることとなった。

しかし、1980年代には、新たなエネルギー政策上の重要課題が現れることになった。その第1は、市場自由化・規制緩和の取組みの開始である。元来、エネルギーは「特別な存在」として政府の規制の下に置かれる場合が多かった。エネルギーが戦略物資であり、国民生活や国家運営そのものを左右しかねない重要性を持つため、全てを市場に委ねておくのは適切でない、という考えが存在してきたからである。これは、まさに1970年代には、石油危機の発生によって現実の問題となり、強力な政府による規制や介入の必要が裏付けられる形となった。

もう一つの背景は、自然独占に関わる問題である。エネルギーに関連する供給チェーンやインフラの形成には、基本的に規模の経済性が重要な役割を果たす場合が多く、その結果、自然独占が成立する素地が生まれやすい状況もあった。こうした中、規模の経済性を追求しつつ、巨大な存在となるエネルギー産業を政府が規制・管理することで国民経済にとって独占の弊害を回避し、国民経済的な便益を確保していこう、という基本的考えも存在してきたのである。その結果、エネルギー産業は規制の下におかれ、その傾向が石油危機によって助長されるような流れも強まったのである。

しかし、1980年代には、経済政策の思想上、可能な限り市場を自由化して競争を導入し、効率化を追求することが重要とする考えが世界的に広まっていった。そのきっかけは、米国・レーガン政権、英国・サッチャー政権下で追求された新自由主義的な経済政策であったと考えられる。この流れは、エネルギー市場にも波及し、「特別なもの」と考えられたエネルギーの市場でも、可能な範囲で、できるだけ競争を導入し、市場効率化を図るべき、という流れが世界的に強まることとなった。日本でも、その影響下、まずは石油市場での自由化・規制緩和が1980年代後半に本格化し、規制緩和5年アクションプランが実施され、企業毎の原油処理枠やガソリン生産枠が撤廃された。1990年代の石油製品輸入自由化を経て2002年には石油業法が廃止され、石油市場自由化は完成という位置づけとなった。

日本の電力・ガス市場自由化は1990年代に入ってから進み出し、発電部門自由化を始め、段階的小売市場の自由化など、ステップを踏んで規制緩和が進められた。2000年代に入っ

て一旦その流れが一段落したかに見えたが、2011年の東日本大震災・福島原発事故を経て、エネルギー政策総点検が実施されることになった。その中、電力・ガス市場改革が徹底されることになり、小売市場全面自由化など電力・ガス市場でも自由化・規制緩和が大きく進展した。これらは、いずれも、競争を導入し、効率化を徹底的に追及することでコスト削減・合理化を図るもので、市場構造の変化・市場プレイヤーの行動変革などを通じて、日本のエネルギー市場を大きく変える政策であった。しかし同時に、合理化を通じた余力・余剰の削減によるエネルギー市場全体としての脆弱性の増大、長期投資・燃料長期契約の困難化による供給力確保、などの課題も生むこととなった。

1980年代後半から浮上した新たなエネルギー政策課題としては、地球環境問題への対応も忘れてはならない。1980年代後半には、欧米を中心に異常気象の頻発によって地球温暖化問題への関心が急速な高まりを見せた。1990年のリオデジャネイロでの地球サミットを経て、国連気候変動枠組条約が成立し、その下で、同条約締約国会議（COP）が開催されることとなった。1997年のCOP3では「京都議定書」が採択され、日本やEUなど、限られた国への義務にはとどまったものの、該当国には法的拘束力を持つ形でGHG排出削減義務が課せられることとなった。

エネルギー起源CO₂排出がGHGの中で極めて重要な位置を占めることから、GHG排出削減目標は、当該国のエネルギー需給構造に極めて大きな影響を及ぼすことになる。削減目標の強度に合わせて、エネルギーミックスの変更が求められるようになったのである。GHG排出削減のため、日本は省エネルギーを強化し、原子力を推進し、LNGの導入を加速することが求められるようになった。石炭については、そのクリーン利用の推進が重要な政策課題として浮上し、これらの総合的な取組みが必須の課題と位置付けられた。

なお、1990年代以降の地球環境問題への取組みは、いわば、「低炭素化の取組み」とも位置付けられるものであった。一定の目標年までに、GHGの排出を抑制・低減していくものであり、もちろん、これ自体がエネルギー転換を進めるという意味では野心的な挑戦であったと言える。しかし、この野心的な挑戦が、内容的にも大きく変化したのは、カーボンニュートラル実現を目指す、という方針が定まった時であり、ここからは「脱炭素化」への挑戦に突入することになった。脱炭素化を目指す野心的なGHG排出削減目標と整合的なエネルギー需給構造への変革を求める政策的取組みは、従来とは異なるレベルで、エネルギー政策立案・遂行の難しさをもたらすことになったともいえる。

地球環境問題が浮上し、重要性を増す中で、もう一つエネルギー政策の観点で浮上してきた問題は、国際交渉の重要性である。GHG排出削減目標を定めるための交渉が重要であることはもちろん、気候変動防止という「地球益」推進のための国際協力を如何に進めるか、その中でも日本の国益をどう守り最大化するか、という課題が生じてきた。国際交渉の重要化は、日本にとってルールメイキングの世界でこれまで以上に力を発揮しなければならない状況を作り出した。国内でのGHG排出削減対策の推進と同時に、日本にとっての新たな国際戦略立案と実行が極めて重要な課題となったのである。

また、地球環境問題・気候変動問題は、南北対立の顕在化・深刻化をもたらす新たな要因ともなった。途上国には、化石燃料の大量消費によって先に豊かになった先進国からのGHG排出削減強化への「要請」は、不公平なものとの認識が存在し、「先進国責任論」の主張が高まることにつながった。この問題を乗り越えるため、「共通だが差異ある責任」原則が合意されたが、排出削減目標が強化されればされるほど、南北間の意見対立は厳しさを増した。この中で、特にアジアの途上国・新興国との協力・連携をどう図るか、は日本にとって重要な政策課題となった。環境問題は、新たな「外部性」に対する戦いとして、日本のエネルギー政策に多大・多様な影響を及ぼしていくことになったのである。

以上