

エネルギー市場における競争原理の意義：その「光と影」

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

エネルギー市場における制度改革は、資源国・輸出国・消費国・輸入国の別を問わず、あらゆる国にとってエネルギー政策上で最も重要な課題の一つである。エネルギーが、まさに「必需品」であり、経済活動・市民生活に不可欠であること、時として「戦略性」を帯びる性質を持つ財であるため、エネルギーの開発・生産・輸出・輸入・流通・販売など各主要セグメントを網羅した「市場設計」及び時には「市場管理」が、政府あるいは国家にとって、極めて重要な意味を持つことになる。

わが国における電力システム改革問題が、極めて大きな重要性と関心を持って、議論されるのも、そもそもその背景には、エネルギー市場設計という政策課題そのものの重要性がある。加えて、わが国の場合は、大震災および福島原子力発電所事故という未曾有の大災害の影響を踏まえ、エネルギー政策全体を抜本的に見直す、という文脈の中での重要課題の検討という意味もある。また、世界全体を俯瞰してみても、市場改革や市場設計に関わる政策検討は、①エネルギーミックスの低炭素化への取組み、②政策支援に基づいた再生可能エネルギーの急速な台頭、③間歇性の高い再生可能エネルギー供給増加下での系統安定化対策及び電力需給全体の安定化対策の必要性増大、④シェール革命進展によるエネルギー需給の変化、といった重要な市場ファンダメンタルズや技術進歩の中で、新たな市場設計のあり方が各国で検討されている、という側面が浮上していることに注目する必要がある。そこで、以下では、マクロ的な、エネルギー政策全体としての観点から、筆者がこの問題を考える上で重要と思われるポイントを指摘してみたい。

先述したとおり、そもそもエネルギーの重要性・戦略性を鑑みて政府がエネルギー市場を規制し、管理し、介入する、といった状況は、ある意味で常態として世界共通に存在してきたといってよい。「Energy is too important to be left for the “Market mechanism” (alone)」といった考えに象徴されるアプローチである。繰り返しになるが、この基本的な考え方は、今でも一定程度存在している。しかし、エネルギー市場の拡大と発展、技術進歩と市場参加者の増加というトレンドの中で、エネルギー市場にも、市場メカニズム導入を進め、競争的な要素をより取り込み、様々な市場規制を撤廃することが、技術的にも可能であり、かつ経済的効用が大きい、との「新潮流」が生まれ、それが拡大していった。1980年代初頭からは、米英における自由主義経済運営の強化が、エネルギー市場の自由化と競争導入に拍車をかけ、それが米欧から世界に波及する大きなうねりとなった。1990年代、原油価格が低位安定し、もはやエネルギーは単なるコモディティであり、市場メカニズムに任せておくことが最も望ましい、という考え方が大きな影響力をもつことになった。

実際、エネルギー市場に市場メカニズムが導入されることは、エネルギーも市場で取引される財である以上、競争を通じたコスト削減、効率化の追求、市場の活性化、個別プレイヤーの競争力強化、等の面で大きな効用を発揮したと見ることができる。また、エネルギーの重要性・戦略性を盾にとって、あるいは「安定供給」や「環境対策」などを錦の御旗として、硬直した制度・産業体制・非効率性が温存されるといった構造的問題に対して、

自由化政策・競争導入が風穴を開け、市場の新しいダイナミズムを生み出すドライバーになってきたことも重要な側面といえる。これらの意味において、エネルギー市場の改革や競争導入には、明らかな効用があり、その適切な推進は今後も引き続き重要であるといえる。しかし、同時に、競争導入と自由化が全ての問題を解決する万能薬ではなく、その推進に伴って、様々な諸課題が発生しうることも、エネルギー市場の経験から明らかになってきたように思われる。

第 1 に、競争的な市場においては、当然のことながら（短期的に）最も経済効率的なオプションが選択されやすくなる。その結果、時として市場構造や供給源が特定の方向に大きく偏り、その過度な偏在・集中が市場外部性などの問題と相俟って、問題を作り出すことがある。石油危機前、最も経済性の優れたエネルギーとして石油が世界的に選択され、多くの国で石油依存度が上昇したこと、わが国の場合はその中でも最も優れた経済効率の観点から中東石油への依存度が極めて高くなったこと、これは石油危機のインパクトを甚大なものにさせ、その後のエネルギー多様化政策推進の重要要素となった。また、エネルギーそのものではないが、レアアース供給を最も安価な供給源である中国に大きく依存したことが 2010 年に発生したレアアース供給削減問題の背景となったことは記憶に新しい。

第 2 に、競争導入のタイミングとその際の全体環境に関わる問題がある。自由化・競争導入の本質的な効用の一つは、それを通しての効率化であり、「無駄の削減」である。逆に言えば、該当するエネルギー市場に大きな「無駄」「余剰」が存在する時こそ、その本領が発揮される。そして、本領が発揮されれば、システム内に存在してきた無駄が、まさに効率的に削減される。自由化された石油市場においては、企業が持つ石油在庫を最小化し、「ジャスト・イン・タイム」的な在庫管理方式が取られるようになった例が典型的である。しかし、競争による効率化は、「無駄」「余剰」「余力」を削減するが、これは他方で、市場が外的なショックや変動に対して、ある意味で脆弱になり、安定供給確保面での問題や価格ボラティリティの大幅拡大をもたらす要因となる。また、同時に競争導入を進める折、市場にそもそも削除すべき大きな「余剰」「余力」が存在するのか、を見極めることが重要となる。その見極めが的確でなければ、本領発揮が期待できないどころか、むしろ市場不安定化を加速させる要因となりかねない。

第 3 に、自由化・競争導入は、上述のポイントと関連するが、本質的にシステム内での「余剰」「余力」の発生・存在を生み出さない方向での作用を持つため、エネルギー投資の長期性（リードタイムの長さ）などの性質と相俟って、将来の需給安定化のための投資促進を困難化させる要因となりうる点がある。また、その中で、第 1 のポイントとも関連するが、多様化の観点から、あるいは政策的な望ましさの観点から選択されるべきオプションが必ずしも市場メカニズムの下だけでは選択される保証がない、という問題がある。最近の英国における電力市場改革において、長期的な電源投資の確保、その中で再生可能エネルギーや原子力への投資促進のため、単に市場に任せておくだけではそれが不可能であるとの認識に基づいて差額決済方式による FIT 制度導入が検討されているのは、まさにこの問題の難しさを現している。その点で、先般、ある欧州のエネルギー専門家が、私的意見交換において「英国はあたかも競争的な市場下における制度改革という名の下に、介入型・計画型の制度設計を行おうとしている」と述べたことは極めて印象に残った。

市場・競争メカニズムの「光と影」「効用と限界」については、エネルギー問題に限らず、経済政策全体についてさえも、決着のつかない政策議論がこれまでも続けられてきた。しかしこの問題を考える際の一つのポイントは、現状がどのような状況・環境にあり、それに対して適切な対応や政策が何か、という点があろう。わが国でも、エネルギー政策全体の見直しの中で、世界の潮流やわが国の置かれている現実を踏まえた政策検討が望まれる。

以上