

3E 課題における市場原理の効用と限界

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

エネルギー基本計画の見直しに関する議論が始まった。前回の基本計画は 2014 年 4 月に閣議決定され、それに基づいて、2015 年 7 月には 2030 年度のエネルギーミックスがまとめられた。概ね 3 年毎に見直すことになっているエネルギー基本計画であるが、エネルギーミックス決定後の様々な新情勢を踏まえ、見直しの議論が進められることとなる。今回の見直し議論では、エネルギーミックスそのものは変えることなく、政策的に重要な問題や課題を改めて議論する予定だという。その時、やはり、基本として重要になるのは、現在のエネルギー基本計画策定の時に定められた、「S+3E」（安全性を大前提として、エネルギー安全保障、環境保全、経済効率性の同時達成・確保を図る）の原則となる。

エネルギー問題の難しいところ、複雑なところは、特にこの 3E に関して、時としてそれらが相互にトレードオフ関係に立つことがあることである。どのエネルギー源も長所と短所、利点と課題を同時に持つ、という意味で「完璧なエネルギー源は無い」という現実に即して考えると、それぞれのエネルギー源の強みを活かし、弱みの克服を計りながら、バランス良く、全てのオプションを活用することが日本にとって重要である。そして、その時、上述のように 3E のトレードオフ関係にも十分な留意が必要である。今回、この小論では、昨年 4 月の電力、今年 4 月のガスにおける小売全面自由化で、着々と進行するシステム改革、即ちエネルギー市場効率化を目指した自由化・規制緩和が 3E 課題のトレードオフ問題にどのような影響を及ぼしうるのか、という点に焦点を当てて、考察してみたい。

規模の経済性が働く局面が多くみられるエネルギー市場では、特に電力・ガス部門で自然独占が成立する場合が多く政府による市場や産業への規制が必要、とする考えの背景を形成してきた。また、これまでの内外エネルギー市場の展開から、「エネルギーは特別」であり、「市場に全てを委ねるにはあまりに重要過ぎる」といった考え・思想もエネルギー部門規制の背景要因となってきた。しかし、そうしたエネルギー市場においても、適切に市場原理を導入し、競争環境を整備することで、市場全体として、あるいは企業や産業の効率性を向上させ、コストを削減し、消費者に利益をもたらすことが可能である、という考えが力を有するようになり、世界大で、そして日本でも規制緩和・市場自由化が推し進められてきた経緯は良く知られている。今回のシステム改革は、東日本大震災と福島原発事故の後の、エネルギー政策総点検の流れの中で始まり、先に述べた通り、電力の場合は 3 段階のステップを踏んで、2020 年代に向けて着実な歩みが進められているところである。

その点で、今回の電力・ガス市場の自由化が、日本のエネルギー市場全体の効率化をさらに推し進め、消費者利益を拡大し、日本経済全体にとって重要な貢献を果たしていくことが期待されていることは間違いない。その意味で、日本の将来にとって、自由化・規制緩和等による競争促進で経済効率の追求を行っていくことは引き続き、有意義で重要であり続けることになるだろう。

しかし、同時に、市場原理の追求によって、他の二つのE、すなわち、エネルギー安全保障と環境保全に様々な課題が生まれてくることにも留意が必要である。まず、基本的な問題として、そもそも、エネルギー安全保障と環境保全は、外部性(Externality)の問題であり、本質的に市場に全てを委ねておいて十全な解決が期待できない問題である、という点がある。まさに、この2つのEはその点において、政策あるいは戦略的な関与が本質的に必要となる問題ともいえる。

例えば、市場原理を貫徹し、徹底的な競争を促進していけば、市場プレイヤーは競争に勝ち抜くため、最も(短期的に)コストが安いオプションを選択せざるを得なくなる。電力市場でのシステム改革が進められる中で、多数の石炭火力発電所建設計画が浮上したが、これはその象徴的な例であり、市場プレイヤーにとっては競争に勝ち抜くための選択肢であった。当然のことながら、この選択はCO2排出増加の可能性という面で、環境保全という目標に課題を突き付けるものとなる。また、古い話になるが、1960年代まで、日本のエネルギー選択にとって、最も経済合理性を有していたのは中東からの石油輸入であった。その結果が過度な石油依存度と中東依存度をもたらし、石油危機の経験を通して、この選択がエネルギー安全保障を脅かす要因となったことも良く知られている。

今回のエネルギー基本計画見直しでは、エネルギーミックスは変わらないと述べたが、そこでは、2030年度に電源構成における原子力比率を20~22%とする、という目標が定められている。原子力そのものは、日本にとって、Sに大きな課題があるものの、3Eに関してはマクロ的な貢献が期待されるエネルギーである。しかし、自由化が進み、競争促進に拍車がかかる電力市場において、初期投資額が大きく、長期にわたる運転でコスト回収と利益確保が図られる原子力をどのように位置づけていくのか、は決して簡単な問題ではない。政策的に、3Eの観点から望ましいエネルギーミックスを、市場原理だけで達成するというのは英国など先進的な自由化市場の事例を見ても、極めて困難な問題なのである。

もう一つ、重要なのは、市場自由化の中での、安定供給のための必要な投資確保と十分な供給力の維持・確保の問題である。もともと、自由化と競争促進は、市場における余剰や過剰な能力を削減していく効果を持つ。それがまさに効率化を生むのである。しかし、刻々と変化していく需給に対応・即応して、途切れなく消費者にエネルギーを供給していく、安定供給の重要性は不変であり、効率化追求と同時に適切な安定供給の維持確保が重要であることは言を俟たない。

ところが、競争的な卸電力市場では、そこでの価格が投資・固定費回収にとって十分でなくなり、経済性を失った既存電源の採算悪化から市場退出が発生したり、新規電源投資が起こらなくなったりする「ミッシングマネー問題」が発生する可能性が知られている。古典的な「ミッシングマネー問題」に加えて、政策的に支援され、限界費用がゼロに近い再生可能電源が大量に卸電力市場に流入することで、電力価格低下に拍車がかかり、ミッシングマネー問題がより深刻な問題として浮上する、今日的な課題もある。この課題に直面した多くの電力市場では、容量メカニズムといった必要な供給力確保のためのメカニズムを模索することとなっているのである。現在、段階的に進められている電力市場改革においても、この問題に対処すべく、容量市場等の個別検討が行われている。電力安定供給確保のための必要な電源投資という政策課題に関して、今後は個別の市場設計の詳細を詰めていくだけでなく、3E課題の同時達成というより大きな観点から、総合的・包括的な検討をしていくことが求められる。もとより、「完璧なエネルギー源が無い」と同様に、「市場も、政策も決して完璧ではない」という視点も重要である。相互に補完しつつ、究極の目標である「S+3E」の達成を目指す、エネルギー政策見直しの議論が期待される。

以上