

## エネルギー市場自由化とエネルギー安全保障・気候変動対策の相克

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

今週、内外の専門家・エネルギー政策担当者・エネルギー産業関係者等とオンラインベースでエネルギー情勢を巡る様々な問題を議論する機会があった。その議論を通して改めて強く印象に残ったことが一つある。それは表題の通り、エネルギー市場自由化とエネルギー市場に関わる主要な外部性（Externalities）であるエネルギー安全保障問題や気候変動対策強化との関係、とりわけ時に相矛盾するトレードオフ関係についての議論であった。

日本では第6次エネルギー基本計画改定の議論が最終盤を迎えている。周知のとおり、エネルギー基本計画においては、福島原発事故の真摯な反省を踏まえ、安全性（Safety）を前提条件として、エネルギー安全保障（Energy Security）、環境保全（Environment Protection）、経済効率（Economic Efficiency）からなる「3E」目標の同時追求を図ることが基本原則となっている。ここで3Eに関する具体的な目標は、エネルギー安全保障に関してはエネルギー自給率、環境に関してはGHG排出削減目標、そして経済効率に関しては電力コスト、がそれぞれを代表する目標に関する「インデックス」となっている。

しかし、経済効率に関して、これまでのエネルギー基本計画の議論を振り返って見ると、そこに「市場原理の活用」というコンセプトが重要な役割を果たしてきたことが分かる。エネルギー基本計画策定の基盤となっているエネルギー政策基本法（2002年）においては「安定供給の確保」「環境への適合」と共に「市場原理の活用」が3つの基本理念として明確に打ち出されている。これは、エネルギー市場の効率性を高めることがエネルギー問題解決における重要な要素であるとの認識に基づき、市場規制を緩和し、自由化を進め、競争を導入することを意味するものであった。

世界的なエネルギー市場自由化は、英米などでの取組みを皮切りに世界的な潮流として1980年代から進展し始め、日本でもまず石油市場の自由化が1980年代後半に始まり、電力・ガス市場の自由化も1990年代にスタートした。石油市場に関しては2002年の石油業法廃止で自由化達成が一段落となり、その後は電力・ガス市場の自由化が課題の中心となり続けてきた。この進展・帰趨にも様々な経緯があったが、2011年の東日本大震災と福島原発事故を踏まえ、エネルギー政策の総点検が行われることになる中、電力・ガス市場について「システム改革」が断行されることとなった。

以来、改革遂行のスケジュールに沿って、電力・ガス市場ともに（時間差を伴いながら）、小売市場の全面自由化、ネットワーク部門の法的分離などの重要な取組みが各々の市場の特性等も踏まえられながら具体的に進められてきた。小売部門では新規参入によって既存事業者の市場シェアが低下し、卸電力市場が著しい活性化を示すなど、競争状況は大きく変わってきた。「市場原理の活用」が進む中で、日本の電力・ガス市場も従来になかった競争環境の下に置かれるようになってきている。先述した石油市場での自由化も、石油需要の構造的減少傾向と相まって競争環境の激化から合併・統合による産業再編成が進み、日本の石油市場は2大グループが中心となる構造へと劇的に変化してきた。

このように、日本にとって（あるいは世界のどの国にとっても）極めて重要なエネルギー

一安定供給確保や気候変動などの環境対策強化と共に、実際に「市場原理の活用」も着実に推し進められてきたのである。しかし、問題が複雑なのは、市場原理の活用で自由化を推進することが、しばしば市場外部性の問題であるエネルギー安全保障や気候変動対策とトレードオフ的な関係に立つことである。

この論点を考える一つのポイントがコストの問題である。市場原理の活用・自由化は、本質的に効率性を高めるための競争促進を旨とする。競争に晒される市場プレイヤーは生き残るために徹底的な合理化を進め、コストを削減し、競争力強化を図らねばならない。自らの資産を見直し、無駄を省き、不要な余剰を削減しながら将来の成長に向けた戦略を練ることになる。本質的に競争市場においてはコスト削減の圧力が強く作用するのは自明の理となる。他方、安定供給確保や環境への適合は、そのために追加的な対応を必要とするものであり、「自然体」で放置、あるいは全てを市場にだけ委ねておくことで達成できるものではない。そのため、追加的な対応に伴う、追加的なコストがどうしても必要になる。例えば、安定供給確保のために追加的な設備やサプライチェーンに関するリダンダンシー（冗長性・余剰）を持つことになれば、そのためのコスト発生は不可避である。また、気候変動対策のためコストのかかる革新的技術オプションの導入が必要となれば、これも重要な「追加的なコスト」となる。こうして、コスト削減圧力が作用する競争市場・自由化市場の下での外部性への対応強化は、コストを巡る相克を生み出すことになる。

もちろん、市場における実際のプレイヤーである個別企業にとっても、安定供給を確保し、気候変動などの環境問題に適切に対応することは、企業として対応が求められる問題であり、企業戦略の観点からも一定のコスト負担は自らの生存のために必要なものと位置付けられることになる。しかし、市場外部性は、本質的にはどうしても国家が主要なアクターとして関わる問題にならざるを得ない。エネルギー安全保障は国家全体あるいは国民全体のためのものであり、環境保全とりわけ気候変動は国家のみならず地球全体の問題となるからである。エネルギー安全保障や気候変動問題に対して、国益や地球益を考慮して、国家は必要な政策を立案し、実施していくことが求められる。その時、必要な政策の強度に応じて、その国にとってのコストが追加的に発生していくことになる。

なお基本的には追加的なコストは最終段階では国として、あるいは最終消費者である国民が負担することになる。国家は、その追加的なコストと、エネルギー安全保障強化や気候変動問題改善によるベネフィットを勘案し、できるだけコストを抑制しつつ期待されるベネフィットがコストを上回る、という考えの下で政策を実施することになる。その場合、追加的なコストを負うことになる国民・消費者には、エネルギー安全保障や気候変動対策のため、追加的なコスト負担が必要なこと、ただしそれによって得られるベネフィットが十分にコストを上回るとの考えを説明し、理解を求めていくことが必須となろう。

ただし、最終的な負担を負うのが国民となるにせよ、その追加的なコストの発生は、しばしばエネルギー市場における「具体的対策」実施に伴うものとなり、その実施主体である市場プレイヤーが最初にコスト負担をすることになる場合が多い。だからこそ、競争環境下でコスト削減圧力に晒される市場プレイヤーにとっては、外部性対応の追加的なコストが容易ならざる相克の対象となるのである。この相克の度合いは、当然のことながら、安定供給確保や気候変動対策強化の対策の強度、即ち追加コストの多寡に依存する。強力なエネルギー安全保障・気候変動対策を実施していく場合には、負担に関する国民理解を十分に得ながら、適切な市場・制度の設計と政府が主体となった取り組みが不可欠になろう。世界的にみられている「大きな政府」の役割は、まさに外部性に対応するためのものであり、市場原理の活用・自由化の理念を重視しつつ、カーボンニュートラル実現など新情勢に対応する政策検討が求められていくことになる。

以上