

日本のエネルギー政策の歴史を振り返る (1) : 高度成長から石油危機へ

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

日本のエネルギー政策を考える上で、今日最も高いレベルでの重要性を持つ基本的な重要政策と位置づけられているのが「エネルギー基本計画」である。2002年のエネルギー政策基本法に基づき、2003年に「第1次エネルギー基本計画」が策定されてから、時々の国際エネルギー情勢や国内課題に対応するため累次改定を重ねてきた。次期の「第7次エネルギー基本計画」についても、ウクライナ危機発生後の国際エネルギー情勢を踏まえたエネルギー安全保障の強化、2035年の野心的なGHG削減目標や2050年カーボンニュートラル実現への道筋の策定、深刻化する世界の分断の中での経済安全保障問題への対応、など新情勢に応じた政策立案が求められている。

エネルギー基本計画に代表される日本の重要なエネルギー政策の立案・遂行は、常に時代の要請とともにあった。その点に鑑み、今後の政策検討課題に対して歴史的観点を踏まえた有用な視座を提供するために、「日本のエネルギー政策の歴史を振り返る」論考をシリーズとして立ち上げることとする。その第1回として、本稿は「高度成長から石油危機へ」の時代のエネルギー政策について考察することとした。

戦後の復興期を経て、日本は1960年代を通して高度経済成長を経験することとなった。日本の実質国民総生産(GNP)は1960年の69.9兆円(2015年価格)から、1970年の182.9兆円まで、平均10.1%と10年間にわたる「二桁成長」を示すことになった。日本経済の高成長を支えるため、一次エネルギー消費も大幅に増加し、同期間での増加率は平均12.2%と、経済成長率を上回る凄まじいペースでの増大となった。エネルギー多消費型の産業の急速な発展と工業化が、このエネルギー消費大幅増大の背景でもあった。

この時期のエネルギー政策の要諦は、拡大を続ける日本経済に対して安定的で廉価なエネルギー供給をどう提供していくかというものであった。大量生産・大量消費が経済・社会の前提となる中、少しでも安価なエネルギーを大量に供給することことが時代の要請であったと言える。その結果、日本のエネルギー需給構造は劇的な変化を示すことになった。戦後日本のエネルギー供給において、まずは国産エネルギーとしての水力開発、国内炭の活用が極めて重要であり、当時、水力と石炭は日本のエネルギーの中心的な役割を担った。1955年時点では、日本の一次エネルギー供給において、石炭は47%、水力は27%を占め、合計で74%とこの2つがエネルギーの大宗であった。しかし、膨大なエネルギー需要の増加を賄い続けるためには、より安価で豊富なエネルギーを日本は必要とした。それがまさに石油、特に中東の石油であったといえる。

折しも中東では原油大増産が続き、豊富で安価な石油の国際市場での販路が求められていた。安価で豊富なエネルギーを必要とする日本と中東の原油供給拡大が相まって、日本の石油消費は激増した。1950年代初頭には一次エネルギーのうち、1割以下のシェアしかなかった石油はその後の驚異的な消費増加によって、1960年代初頭には石炭を抜いて最大のエネルギー源となり、1970年代前半にはシェアは7割を超えた。ちなみに1960~1970年の石油消費の年平均増加率は19.7%に達している。

日本において、エネルギー供給の主力が石炭から液体燃料である石油に急速に転換したことを「エネルギー流体革命」と呼ぶことがある。これは1970年代前半までの約20年間で日本のエネルギー需給構造が劇的に変化した「エネルギー転換」の実例であるといつて良いだろう。ここで留意すべきは、この「エネルギー転換」は安価で豊富なエネルギーを追求する経済の要請が、いわば自然体でこの革命的な変化をもたらした、ということである。他方、政策的には、この急速かつ大幅なエネルギー需要の増大を満たすための国内での供給設備・インフラの拡大を促進することが極めて重要であった。

しかし、この高度成長に支えられたエネルギー需要の大幅拡大と「エネルギー流体革命」は石油危機によって終わりを告げた。日本経済を支える大動脈であり、戦略物資としての重要性を持つ石油の供給を中東あるいはアラブ産油国に過度に依存していた日本は、第1次石油危機では、アラブ禁輸と原油価格の4倍増、第2次石油危機では当時日本にとって最大の原油供給源であったイランでの革命勃発と原油生産停止それに伴う原油価格のさらなる高騰に直撃されることになった。

石油危機は、著しく低いエネルギー自給率と高い中東依存度という日本の宿命的ともいえるエネルギー需給構造の脆弱性を顕わにした。1974年、日本は戦後初めてマイナス成長を記録し、高度成長が終わるどころか日本経済は沈没していくのではないか、という極めて強い危機感が生まれた。日本国全体で供給されたその危機感こそが「バネ」になり、強力で包括的なエネルギー安全保障政策が実施されることになった。

包括的な、という意味は、まさに全方位的な国を挙げた政策が実施された、ということを指す。エネルギー自給率を向上させるためには、国産エネルギーを開発・促進することと同時にエネルギー消費を抑制することも重要である。後者のためには、徹底的な省エネルギーの強化が図られ、それはやがて日本が世界における省エネルギーの「トップランナー」的な地位を築き、自動車燃費の向上などを通して、自動車産業の発展にも貢献する成果につながった。前者のためには、新エネルギー開発の促進と原子力利用の加速化が図られ、特に原子力は発電部門での石油代替の中心となり、自給率向上と共にエネルギー源の多様化にも重要な貢献をもたらすことになった。

リスク分散とエネルギー安定供給確保のためにも、多面的な取組みが行われ、その一つとして、原子力、LNG、石炭などの利用促進によって、エネルギー源の分散化と中東依存度の低減が推し進められた。また、輸入源の多様化も重視され、原油輸入の中東依存度引き下げの努力も行われ、1980年代半ばまではその効果もあって、中東依存度は低下した。しかし、その後、中東以外からの代替供給確保は経済性などの面からも限界を迎える再び原油輸入の中東依存度は上昇する結果となった。また、日本企業による海外資源の開発も安定供給確保の観点から促進され、原油・天然ガス等の自主開発促進が進められた。同時に、資源国との関係強化のため、経済・技術協力なども含めた多面的資源外交が推進された。こうした取り組みに加えて、万が一の供給途絶などの事態への対応能力を強化するため、石油備蓄の整備・増強が推し進められ、緊急時対応能力の強化が実施された。国際的な側面では、IEAとの協力を深め、緊急時への国際協力体制も整備した。

上述のように、日本は石油危機を契機にエネルギー安全保障強化をエネルギー政策の最重要課題と位置付け、包括的な取組みを実施してきた。強力な政策によって、「エネルギー転換」が図られ、一定の効果を上げてきたと見ることができる。これが可能となったのは、強い危機感に裏打ちされたエネルギー安全保障強化の重要性に関する国民的なコンセンサスがあったため、ともいえるだろう。巨額の投資と大きなコストをかけてでも、この重要課題には是が非でも対応しなくてはならない、という国家的な共通意識が石油危機以降の「エネルギー転換」を支えてきた、と言っても良いのである。

以上