

## 日本のエネルギー政策の歴史を振り返る (3) : エネルギー政策総点検へ

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

本稿では、「日本のエネルギー政策の歴史を振り返る」シリーズの第 3 弾として、2000 年代に入ってからのエネルギー政策の取組みを取り上げることとしたい。その内容としては、エネルギー政策基本法の下で策定されることになったエネルギー基本計画の重要性を論じつつ、2011 年に発生した東日本大震災と福島原発事故の巨大な影響の下でのエネルギー政策総点検に焦点を当てるこことする。

この論考のシリーズ (1) と (2) では、日本にとって石油危機の経験からエネルギー安全保障政策が最も重要な基本課題と位置付けられてきたこと、他方、1980 年代以降、エネルギー市場自由化や地球環境問題への対応という新たな重要課題が浮上してきたことを論じてきた。1990 年代は、国際エネルギー市場における原油価格が低位で推移し、将来的にもエネルギー価格は上昇しないという見方が「パラダイム」として広まる中で、エネルギー安全保障問題への関心が相対的に低下していった時期でもあった。

しかし、2000 年代に入って、国際エネルギー情勢は大きく変わった。指標原油 WTI の年平均価格は 1998 年には 14 ドル台であったが、1999 年には 19 ドル台に上昇、2000 年には 30 ドル台を記録した。その後も変動を繰り返しながらじりじりと値を上げ、2004 年 41 ドル、2005 年 56 ドル、2006 年 66 ドル、2007 年 72 ドル、そして 2008 年には 100 ドル台へと急騰していった。この価格高騰の背景には様々な要因が複雑に絡み合っていたが、特に重要なのは、中国の「エネルギー爆食」の本格化で、世界のエネルギー需要の大幅な増大が続くという相場観が世界的に広がったことである。また、石油資源そのものの限界から供給面での「石油ピーク」が訪れるなどの見方も現れるようになった。こうした状況下で、資源の価値が大きく上昇し、資源国・産油国・輸出国の立場が強化され、資源ナショナリズム的な動きも強まった。国際エネルギー市場には、構造的な需給逼迫要因が顕在化してきた、との認識が強まっていった時期でもあった。

こうした中で、日本では再びエネルギー安全保障を重視する流れが強まることとなった。2002 年には、「エネルギー政策基本法」が制定され、「安定供給の確保」と「環境への適合」を十分に考慮した上で「市場原理の活用」を図ることが基本方針として定められた。この 3 つ(安定供給の確保、環境への適合、市場原理の活用)の内容は英語では、Energy Security、Environment、Economic Efficiency と解され、その頭文字を取って、3 つの E (3E) と称されるようになった。環境と市場原理という 1980 年代以降に重要課題となった 2 つの E に、もともと最重要であったが、2000 年代以降の新情勢で改めて重視されるようになったエネルギー安全保障を 3 つの E の最初に位置付けつつ、その同時追及を目指すエネルギー政策が日本の基本政策となったのである。

そしてエネルギー政策基本法の下で、日本が長期的に目指す、あるべき姿を描く「エネルギー基本計画」が概ね 3 年に一度程度の頻度で策定されることとなった。こうして、第 1 次エネルギー基本計画が 2003 年に策定された後、第 2 次計画が 2007 年に、第 3 次計画が 2010 年に累次策定された。その時々の内外エネルギー情勢を踏まえつつ、3E の同時達成を目指すエネルギー政策が遂行されてきたのである。

なお、2000 年代に世界的な重要課題として再浮上したエネルギー安全保障問題に特化して取り組むための政策としては、2006 年に策定された「新・国家エネルギー戦略」がある。同戦略では、省エネ、運輸部門の石油依存度低減、原子力推進、海外資源開発促進などが政策の骨格としてまとめられることとなった。

しかし、2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災と東京電力福島第一原子力発電所事故によって、日本のエネルギー政策はまさに「ゼロベースでの見直し」を迫られることとなった。未曾有の大災害と原発事故によって、日本のエネルギー安全保障とエネルギー安定供給は根底から揺るがされ、原子力の停止による電力供給低下を補うために大幅に増加した火力発電によって CO<sub>2</sub> 排出は激増し、2011 年から 2014 年まで続いた原油価格高騰によるエネルギーコストの大幅上昇と膨大な国富流出などもあって、日本の 3E は類例を見ないほどの大きな打撃を被ることになった。

この状況下での「エネルギー基本計画」を策定するための議論はまさに困難を極めるものとなった。否応なく主力エネルギーとしてこれまで以上に重責を負うことになった石油・LNG・石炭などの化石燃料の量及び価格面での安定調達をどう図るか、は日本経済を左右する重大問題となった。原子力が停止する中で、新たに非化石エネルギーとして急速に期待が高まったのが太陽光を中心とする再生可能エネルギーであり、これを如何に経済合理的に、かつ大幅に拡大するのか、が喫緊の重大課題となった。また、石油危機以来の取組み強化で世界のトップランナー的な地位に着くまで進めてきた省エネルギーをさらに加速する必要にも迫られることになった。

また、ゼロベースでエネルギー政策を総点検する、という大きな流れの中で、エネルギー市場の自由化・規制改革が改めて推進されることとなった。「電力・ガスシステム改革」が強力に推し進められることとなったのである。この改革では、電力・ガス市場での小売部門の全面自由化、電力送配電部門の法的分離などが定められ、順次実行に移された。競争導入と市場原理の活用促進で、日本の電力・ガス市場の構造は大きく変わり、市場プレイヤーの行動・戦略も新たな市場構造に対応するものとなった。

しかし、エネルギー政策の面で何よりも難しかったのは原子力を巡る課題であった。直前のエネルギー基本計画では 3E 同時達成のため大幅増強を目指すとされた原子力が、福島事故という未曾有の大事故によって、広く日本の中で安全性への強い懸念と社会的受容性の著しい低下に直面することになったためである。この「現実」に向き合いつつ、日本の 3E のために原子力をどう位置付けるのか、という議論は、エネルギー基本計画策定の政策審議の中で、最も政治的・社会的にも困難なものであったことは間違いない。

こうして、長く困難な審議を経て、2014 年 4 月に第 4 次エネルギー基本計画が閣議決定されることとなった。この基本計画の重要な点は、まずは福島事故への真摯な反省を踏まえ、「安全性 (Safety)」を大前提として、3E の同時達成を目指す、という新たな基本方針を明示したことである。すなわち、基本方針が「3E」から、「S+3E」に変わったのである。ただし、従来はエネルギー基本計画策定と同時に発表されていた将来のあるべき姿を示す「エネルギー・ミックス」は決定が先送りされる形となった。エネルギー・ミックスを巡る国論が複雑にぶつかり合う中、さらに 1 年余の審議を経て、2015 年 7 月に 2030 年の「エネルギー・ミックス」が提示されることとなった。2030 年の電源構成で、再エネ 22~24%、原子力 20~22%などの組み合わせを実現することで、エネルギー自給率を 6%から 25%に引き上げ、電力コストを引き下げ、欧米と遜色のない GHG 排出削減（2013 年度比 26%減）という、3E 目標の達成を目指すことになったのである。このエネルギー・ミックスが、2020 年代に入るまでのエネルギー政策の骨格となった。

以上