

Title	通商産業政策史編纂委員会編 橘川武郎著 『通商産業政策史 10 資源エネルギー政策』
Author(s)	小堀, 聡
Citation	大阪大学経済学. 2014, 63(4), p. 90-94
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/57068
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

通商産業政策史編纂委員会編
橘川武郎著

『通商産業政策史 10 資源エネルギー政策』

(経済産業調査会, 2011年, 459頁)

第Ⅱ期「通商産業政策史」第10巻では資源エネルギー政策が扱われる。共同執筆ではなく橘川武郎氏の単著である点、また本シリーズ共通の対象期間である副題の1980～2000年を超えて、1973～2010年を分析対象としている点が大きな特徴である。まず構成を確認しておく。

はじめに

第1部 エネルギー動向と政策遂行体制

第1章 国際エネルギー動向／第2章 国内エネルギー動向／第3章 資源エネルギー政策の遂行体制／第4章 資源エネルギー政策の関連予算

第2部 資源エネルギー政策の展開

第5章 総合政策と国際協力／第6章 石油・天然ガス政策／第7章 石炭政策／第8章 鉱物資源政策／第9章 電力・原子力政策／第10章 ガス政策／第11章 省エネルギー政策／第12章 新エネルギー政策

おわりに

付記

「はじめに」によると、日本の資源エネルギー政策でつねに大きな問題となってきたのは、官民の役割分担であった。歴史上、日本の資源エネルギー産業の大部分は民有民営だったからである。この点は本書が扱う1973年以降も同様であり、政策の大き

なポイントは「民間エネルギー企業をどのように誘導するか」(ii頁)であった。

では、この「誘導」の歴史はどう分析されるべきか。筆者が本書で採用したのは「現在からの逆照射という視点」、すなわち「現在直面している資源エネルギー政策上の諸問題を念頭において、それらを解決するための示唆を得るという立場から、過去の諸事実に光を当てる」ことである。これは「単なる過去の諸事実の記録、分析だけでなく、現在の諸問題を解決するためのヒントも」提供したいという筆者の強い意欲による(iii頁)。そして、分析上の出発点として筆者が重視するのが、2002年6月施行のエネルギー政策基本法である。エネルギー政策基本法は、石油危機以来激変を遂げた日本のエネルギー政策を一応体系化したものであり、エネルギー安定供給の確保(Energy Security)、環境への適合(Environment)、市場原理の活用(Economy)、という3つのEの同時達成を目指す点に特徴があった。そこで筆者は、1973～2010年のエネルギー政策がどのように3つのEを達成しようとしてきたかに焦点を合わせて検討を行なうと宣言する。1973年にまで遡るのはこの年が資源エネルギー庁(エネ庁)発足、第一次石油危機発生を受けてエネルギー政策が本格的に始動した年であるため、2010年にまで延ばすのは現在からの逆照射という視点を導入するためである。以下、本論第1部(全4章)では国内外のエネルギー動向とエネルギー政策の遂行体制・予算の変遷が概観され、第2部(全8章)では各分野のエネルギー政策が具体的に論じられる。

第1部第1章・第2章では国内外のエネルギー動向が要約される。国際動向では、1965年から2008年にかけて全消費量が約3倍に成長したこと、この間OECD諸国の比率は69.0%から48.8%へと大きく低下したこと、石油危機後もエネルギー消費の中心は石油であり続けていること、90年代に低水準で推移した原油価格は04年から高騰し、「新たな石油危機」という言葉が使われるようになったことなどが記される。また、国内エネルギー動向では、産業・民生・運輸各部門の消費比率が73年度の3.8

対1.1対1から08年度の1.8対1.4対1へと大きく変化したこと、この間に石油依存度は76%から42%へと低下し、エネルギー源の多様化が進展したこと、その一方でエネルギー自給率は4%にまで低下していることなどが指摘される。

つづく第3章・第4章で整理されるのは、エネ庁の組織と特別会計との変遷である。筆者は第一次石油危機の3か月前にエネ庁が既に発足していた理由として、当時の通産官僚が産油国における資源ナショナリズムの高揚を明確に意識していたことに注目し、「石油問題を中心とするエネルギー問題の緊迫化という客観情勢の変化に対応したもの」と評価する(42頁)。なお、長官官房および石油、石炭、公益事業の3部体制でスタートしたエネ庁は、01年の省庁再編を機に、原子力安全・保安院、長官官房、省エネルギー・新エネルギー部、資源・燃料部、電力・ガス事業部から成る体制となった。特別会計については、民間企業を誘導する際の補助金等の資金的源泉として電源開発促進対策特別会計と石油及びエネルギー需給構造高度化特別対策会計とが挙げられ、両者が07年度にエネルギー対策特別会計へと一本化されるまでの主要な変更点がまとめられている。

第2部では、政策の具体的変遷が8つの領域に分けて検討される。第5章ではエネルギー政策の総合的展開(総合政策)と国際協力が論じられる。総合政策については、それぞれの時期の政策の方向性が、審議会の報告などから以下のように区分される。まず1974~82年は、石油危機を受けて、石油指向型の政策からエネルギー安定供給を第一義的に追求する政策へと転換していく時期である。すなわち、3つのEのうちもっぱらEnergy Securityに焦点があてられていた。ついで83~88年にはエネルギーコストの低減(Economy)にも光が当てられ、セキュリティとコスト低減とのバランスがとられるようになる。この契機は通産省が83年4月の総合エネルギー調査会基本問題懇談会に長期エネルギー需給見通しとエネルギー政策の総点検を依頼したことであり、この背景にはOPEC結成後初めて基準原

油価格が引下げられるなど第二次石油危機の影響が軽減されたことがあった。そして89年になると、今度はEnvironmentが強く意識されるようになり、3つのEが出そろおう。この契機は89年6月にエネ庁長官の私的懇談会がとりまとめた報告書にあり、翌90年6月の総合エネルギー調査会総合部会中間報告では「地球温暖化問題に対する積極的な取組みとして、CO₂排出量の増大を最大限抑制するため、原子力、新・再生可能エネルギーという非化石エネルギーへの依存を、それぞれの特性を踏まえつつ、可能な限り高める」(88頁)ことが明記されるに至った。

だが、3つのEが出そろったことは、これらがその後同一水準で重視され続けたことを意味しない。1993年12月の総合エネルギー調査会基本政策小委員会報告書は「市場原理の一層の導入」を明記しており、3EのうちややEconomyに重点を置いていた。この後京都COP3前後にはEnvironmentが強調されるケースが多く、21世紀に入ると3Eの同時達成が強調されるようになる。だが、原油価格急騰翌年の2005年3月からはEnergy Securityが重視されるようになり、07年改定のエネルギー基本計画では「核燃料サイクルを含む原子力発電の推進と新エネルギーの着実な導入」などが明記されている(101頁)。ただし、この時期にもEnvironmentは日本のエネルギー政策の重要事項であり続けた。

エネルギー政策をめぐる国際協力では、IEAとの関係、地域間協力、二国間協力が検討される。とくにIEAにかんしては、1990年代半ばころからエネルギーをめぐる規制改革について開始されたピアレビューが各国のエネルギー政策のあり方に影響を与えていること、IEAの提唱するセクター別アプローチが、もともと日本の提案によるものであることを関係者へのインタビューから指摘しており、興味深い。

第6章では1980年代以降における石油政策の力がEconomyからEnergy SecurityとEnvironmentとに移行する過程がおもに分析される。80年代後半から2000年代初頭には原油価格の低位安定化を背

景として石油精製・販売・輸入での規制緩和が進展し、利用者メリットと業界再編とをもたらした。だが、04年以降原油価格が急騰・乱高下し、地球温暖化対策の喫緊性も高まると、INPEX、JOGMEC、政府の資源外交による三位一体的な石油・天然ガス開発体制の強化やコンビナート高度統合を通じた国際競争力あるコンビナートの構築が模索されるようになった。ただし、00年から掲げられた「天然ガスシフト」はその後大きな進展をみせていない。

第7章ではEnergy SecurityとEconomyに優れる一方でEnvironmentでは大きな問題を有する石炭について、その政策が3つの分野（国内石炭産業の構造調整、海外炭の安定供給確保、クリーン・コール・テクノロジーの開発普及）にわけて検討される。石油危機後1976～82年の第6次石炭政策において、自然的・経済的な条件などから国内炭生産の増加幅には限界があると既に指摘されていたこと、74年の日豪首脳会談にて田中角栄首相が日本向け石炭輸出の開始を提案したことが、日本が世界最大の石炭輸入国に（また、オーストラリアが世界有数の資源輸出国に）なる出発点であったこと、Environmentにおける欠点の改善策として、日本の高度な石炭利用技術の国際的普及という政策方針が2009年から打ち出されていることが示される。

第8章では鉱物資源政策が、国内探鉱、海外資源開発支援、レアメタル備蓄制度、鉱害防止の4領域に分けて整理される。レアメタル備蓄制度は1980年の鈴木善幸首相の提言を機とするもので、83年には既に開始されていた。

第9章では、1980年代以降の電力政策においてその力点がEconomyからEnergy SecurityないしEnvironmentへと移行する過程がおもに検討される。石油危機後の経営悪化により9電力各社が1951～73年に実現した「低廉な電気供給」は大きく後退し、消費者の割高感が強まった。これを受けて、95年から電力自由化が段階的に進展し、PPSの参入や小売の部分自由化が実現した。しかし、2004年から燃料輸入費が高騰すると、07年にも検討が予定されていた小売全面自由化が見送られるとともに、

原子力発電の新增設、核燃料サイクルの推進、高速増殖炉サイクルの早期実用化などを掲げる「原子力立国計画」が06年に取りまとめられた。これは、Energy Securityの確保→原子力発電の重視→原子力投資を抑制する電力自由化の問題視→電力自由化の抑制、という論理的連関が重視されたためだと筆者は指摘する。「原子力立国計画」の具体化が講じられる一方で、電力自由化にかんしては小売電気料金の低下・内外価格差の縮小が進展したとはいえ、PPSの販売電力量シェアは低水準のままであり、競争が大きく活発化したとは言い難い。

第10章ではガス政策にかんして、天然ガスの利用促進とガス事業の制度改革とが論じられる。前者については1994年のガス事業法改正に基づく導管事業制度が天然ガス化を促進したこと、後者についてはガス小売り自由化が新規参入や供給区域外への大口供給など競争の促進という点で電力自由化以上の成果を挙げており、家庭用以外の「その他用」で顕著な平均単価低下がもたらされたことが指摘される。

第11章の省エネルギー政策では1979年に制定された省エネルギー法の特徴がガイドラインの設定とそれに基づく事業者への指導・勧告という「誘導的規制」の政策手法を採用した点にあることが指摘され、その施策が以後拡充・精緻化される過程が整理される。また、各部門別では、①産業部門では省エネ法に基づく自主的なエネルギー管理の徹底とともに、産業界の自主的な取組が大きな意味をもった、②民生・運輸部門では99年に開始されたトップランナー制度が効果を挙げた、とそれぞれ評価される。

第12章では新エネルギー政策の変遷について、これを石油危機後に石油代替政策として本格化した時期と京都議定書締結後に地球温暖化防止策としての性格を強めた時期とに二分し、前者は1980年制定の代替エネルギー法に即して、後者は97年制定の新エネルギー法に即して、各々の施策が要約される。代替エネルギー法が石炭などを含むのに対し、新エネルギー法には太陽光・風力など経済性に制約

があり十分には普及していないものに対象を限定している点に特徴があった。

最後の「おわりに」では、資源エネルギー政策の全体的な変遷が、①Energy Security確保のための短期的施策が矢継ぎ早に打ち出された1973（第1次石油危機）～78年、②Energy Security確保のための長期的施策が本格化した1979（第二次石油危機）～84年、③円高の進展や国際的な市場主義の高まりを受けてEconomyが前面に出た1985（プラザ合意）～96年、④Environmentがエネルギー政策の新たな課題として急浮上するとともに、Energy Securityのウエートが再拡大した1997（京都議定書採択）～2010年に4区分される。さらに、近年における重要な変化として、石油、石炭、電力など分野の壁を越える総合性と国境の壁を越える国際性が求められるようになっていくことが指摘される。

なお、「おわりに」につづく2011年4月12日付の「付記」では、本書執筆が東日本大震災以前であること、福島第一原子力発電所事故がエネ庁の組織のあり方にまで及ぶ大きな政策変化をもたらす可能性があることが記されている。

以上の要約から窺えるように、本書の特長は石油危機後の広範な資源エネルギー政策の変遷を3つのEという視点から明快かつ包括的に分析したことである。石油危機から東日本大震災までを対象とするエネルギー政策史研究が将来本格化する際に、まず言及されるべき先行研究の一つが本書となることは確実であろう。むしろ、この3Eは2002年6月のエネルギー政策基本法からいわば後付的に解釈されたものであり、これによってかえってこぼれ落ちている観点や「ヒント」も少なくないであろう。だが、本書が石油危機以後の資源エネルギー政策にかんする初の本格的・包括的通史であることを踏まえると、3E導入のメリットはそのデメリットを大きく上回っていると評価できる。

また、本書が分析の下限を執筆時点である2010年にまで延長したことも特筆される。まだ史料的な制約が大きく、歴史的评价も定まらない21世紀以降を「政策史」として叙述することには大きな困難

が予想されたであろう。だがあえてこのリスクを選択することで、筆者は問題解決のためのヒントを読者に多数提供することに成功している。筆者の挑戦的な姿勢は、その見解への賛否¹にかかわらず、高く評価されて然るべきである。

以上2つの特長は本書が単著であることの強みが十分に発揮された結果ともいえる。それを前提とした上で、評者が気になった点を3点指摘したい。なお、以下の3点はいずれも、本書自身の課題というよりは、本書の成果を踏まえた上で、今後の経済史・経営史研究が取り組んでいくべきと評者が感じた課題であることを、まずお断りしておく。

第1に政策形成過程についての分析が殆んどなされていない点である。本書では政策変化の背景として、資源エネルギー価格の変化、為替相場、国際的な市場主義の高まり、環境問題の浮上といった国際情勢の変化が随所で指摘されているが、これらの背景が政策変化にまで至る政治過程については関心が払われていない。だが、民間企業を「誘導」する資源エネルギー政策がどのような主体に「誘導」されつつ形成・転換されたのかを解明することは、今後エネルギー政策を再構築する上でも大きなヒントになるであろう。たとえば、自由化に対して各業界はどう対応し、それは政策の中身にどう影響したのだろうか。また京都議定書前後からエネルギー政策にEnvironmentが掲げられる過程で評価されるべきは、エネ庁や産業界の自律性であろうか、それともこの時期に活発化した環境NPOや国際社会からの圧力であろうか。

¹ たとえば、日本の高効率石炭火力に震災前から注目し続けてきた筆者の議論は傾聴に値する。だが、「日本の石炭利用技術は地球温暖化防止の『切り札』」（第7章）としたり、「省エネルギーは地球を救う」（第11章）とまで評価するのは、やはり飛躍であろう。現在の最上位課題はCO₂排出原単位の改善ではなく、CO₂総排出量の削減だからであり、前者が必ずしも後者につながらないことは産業革命や高度経済成長の歴史が示している。Allen, R.C. (2009), *The British Industrial Revolution in Global Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, chap.7-9, 小堀聡 (2010)『日本のエネルギー革命：資源小国の近現代』名古屋大学出版会、終章。したがって、省エネ技術・制度の普及は、重要とはいえあくまでも補完的政策であり、なんらかの排出量規制政策は日本も先進国として導入せざるを得ないのではなからうか。

第2に、本書「おわりに」における時期区分と各政策における時期区分とにいくつかの時間的ズレが存在しており、このズレをどう評価するのかという点である。たとえば、「おわりに」ではEconomyが前面に出るのはプラザ合意以降とされるが、総合政策では1983年時点ですでにエネルギーコストの低減が課題となっていたことが明らかにされている。また、Environmentも「おわりに」では97年の京都議定書が画期とされるが、総合政策ではチェルノブイリ事故後の89年には既に意識されていたことが指摘されている。もちろん、政策の背景、審議会報告、個々の具体的政策との間に時間的ズレがあることは当然であるが、総合政策を先駆的と高く評価するか、それともこれを具体化する上での調整に手間取った末に国内外からの圧力によってようやく個々の政策が実施されたと評価するかによって、読者が受け取るヒントは大きく異なってくる。また、Energy Securityのみが強調されていた70年代の時点ですでに、石炭政策では国内炭供給の限界が経済的・自然的条件から指摘されていた点、石油政策では総合政策が自由化を明記する93年よりも早い87年から精製・販売部門の自由化が開始されていた点など、各政策分野間での時期のズレも興味深い。こうした時期区分のズレが発生した要因をさらに掘り下げる作業を通じて、各政策領域の特徴をより明確に把握することができるのではないかと。

第3に、本書によって日本の資源エネルギー政策における3E間のウェートの歴史的变化が示されたことを踏まえてさらになされるべきは、日本の各Eの具体的中身を比較史的観点も交えて評価する作業であろう。たとえば、1990年代以降のEnergy SecurityやEnvironmentについては、西欧などと比べて原子力開発や産業界の自主規制に偏重している点で日本の政策を中身不十分と評価する実証が、環境経済学分野でいくつかなされている²が、これら批判的研究との対話が本書で果たされているとは言い

難い。また、個別事業所ごとの誘導的規制やトップランナー制度といった点で日本の省エネルギー法が独特な発展を遂げてきた可能性は決して少なくないと評者も考えるが、その歴史的検証はまだ途上であろう。日本の資源エネルギー政策における各Eの特徴、さらには3E全体の特徴を国際社会のなかに位置づけると、それらは果たしてどのように評価されるであろうか。

(小堀聡 名古屋大学大学院経済学研究科准教授)

² 大島堅一 (2010)『再生可能エネルギーの政治経済学：エネルギー政策のグリーン改革に向けて』東洋経済新報社、諸富徹・浅岡美恵 (2010)『低炭素経済への道』岩波書店、など。