

日本のエネルギー政策はなぜ立ち後れるのか

飯田哲也

環境エネルギー政策研究所(ISEP)所長

1. 概況

2020年初頭以来の新型コロナウィルス感染症(COVID-19)パンデミックによる経済危機からの復興に加え、かねてからの気候危機に対応する大胆な「緑の復興策」がEUや米国などで打ち出されている。ところが日本は、気候危機への対応でも、再生可能エネルギーへの移行でも、自動車の電動(EV)化でも、いずれも立ち遅れている。

本稿では、その歴史的な背景、意見の対立軸、問題の所在、新型コロナ対応との共通性、目指すべき方向を論じる。

2. 歴史的背景

日本のエネルギー政策の歴史は、大きく4つの時代に区分できる。

・高度成長期(1950～1960年代)

第2次世界大戦で「焼け野原」となった日本経済は、1950年代初頭の朝鮮戦争特需で息を吹き返し、石炭と鉄鋼生産への「傾斜生産」で1960年代の高度経済成長と繋がった。1951年に9電力会社へと事業再編され、その後の九電力体制が整った。

・公害・石油危機・原子力開発(1970～1980年代)

1960年代の大気汚染などの公害と1973年の石油危機が、日本でも経済とエネルギーの分野に大きな影響を及ぼした。日本は省エネルギー強化と再生可能エネルギー研究開発の

開始、原子力開発が一気に加速した。

・京都会議と電力改革(1990～2010年)

1997年には、気候サミット京都会議(COP3)が開催され、また電力自由化の議論が始まり、いずれもその後のエネルギー政策の中心テーマとなつた。

・福島原発事故とその後(2011年～現在)

2011年3月11日の東日本大震災による福島第一原発事故の結果、東京電力の実質的破たん、国民意識の大転換、電力独占体制の見直し、再生可能エネルギー固定価格買取制度の導入など、日本のエネルギー史の大転換期となつた。

3. 意見の対立軸

今日の日本でエネルギー政策を巡る意見の対立軸は、大きく①原子力、②再生可能エネルギー、③気候危機、④エネルギー市場改革の4点である。

原子力は、2011年の福島第一原発事故で国民の最大の関心事となり、国民世論も原子力否定・消極へと大転換した。¹ 他方、政府は、事故2年後からの第2次安倍晋三政権の積極的な原発推進政策の結果、国民と政府との大きな乖離・対立が続いている。

再生可能エネルギー拡大は、多くのステークホルダーが支持しているが、各論では様々な対立軸がある。太陽光発電や風力発電による自然環境や景観等への影響への懸念や地域社会との対立のほか、電力の安定供給や電気料金への影響など再エネ急拡大を巡る対立もある。

気候政策では、2050年炭素中立へのコンセンサスはあるが、実現方法を巡る対立がある。再生可能エネルギーやエネルギー効率化を積極導入して高い削減目標の早期の実現を目指す環境団体やSDGsなどを掲げる企業、自治体、環境省に対して、原発や火力発電、水素、炭素回収利用(CCUS)などを重視するエネルギー産業界や経団連、経産省との対立がある。

エネルギー市場改革の対立軸は、未だに独占的な支配力を持つ9大電力会社を中心とする現状の市場に対して、福島第一原発事故後に急拡大した再生可能エネルギー事業者や700社以上に拡大した新電力会社が求めるさらなる市場改革か、あるいは緩やかな改善かとの対立がある。

4. 問題の所在

日本は、気候危機に対して、G7の中で唯一石炭火力の維持に拘るなど消極的な姿勢であるほか、近年の急速な再生可能エネルギーや電気自動車(EV)の普及拡大にも遅れおり、先行する中国や欧州に比べてクリーンテック市場の存在感も見劣りし産業競争力も劣る。

その原因は、第一に、エネルギーや電力を取り巻く政治構造にある。高度成長期と原発拡大期に形成された自民党と地域独占の電力会社、経団連、経済産業省を中心に、相互に補完しあう強固な政治構造が形成されてきた。御用学者と御用メディアを加えた「電力の五角形」があり、2012年末からの第2次安倍晋三政権のもとでこれらはさらに強固となった。

この政治構造の中で、経済産業省は「事務局長役」として、与党自民党を支えて法案や政策、予算を差配しつつ、同時にエネルギー業界、とくに電力会社の規制権限を権力の源泉として、霞ヶ関の強固な縦割りのなかで財務省に伍する権力を維持してきた。

この「電力の五角形」は、既存体制の利益共同体であると同時に、原発や石炭中心の「ドグマ」(神話)を共有しており、再生可能エネルギーや

オープンな電力市場などの新しい技術や知識に對して排他的に振る舞う。

5. 新型コロナ対応との相似性

「新しい知」に排他的な日本の問題は、昨年から全世界が直面してきた新型コロナ(COVID-19)パンデミックへの対応で明らかになった。台湾やニュージーランドなど封じ込めに成功した国とそうではない国に分かれたが、後者の国々の中でも、とくに日本だけが「PCR検査をすると医療崩壊を起こす」という、公衆防疫の観点から明らかに間違った主張が国の専門家からも流布され、未だ日本ではPCR検査が十分に行われていない。²

これは、日本の組織文化や政治文化に根ざしていると考えられる。日本の政治文化ではいったん公式となった政策や見解への無謬性神話が強く、新型コロナや再生可能エネルギーなど、新しく現れ次々に変化する知や事実に柔軟に対応して修正することが難しい。加えて国の中核の「無責任の体系」³のもとで失敗も曖昧に見逃され、「空気」⁴や「偽のリアリティ」⁵などが支配する政治的な空間で、明らかな不合理でも公式化される。完全に破綻している核燃料サイクルが典型例だろう。

6. 目指すべき方向

核燃サイクルに関してはこんな例もある。2021年に菅義偉首相の後任選びのために行われた自民党総裁選では、国民的人気のあった河野太郎氏が岸田文雄新総裁に敗れ、日本は、再び改革の機会を逸した。河野氏の敗因の1つは、核燃料サイクルの見直しを持論とする氏に対して、安倍晋三元総理や経団連など「電力の五角形」が阻止に動いたことであった。

日本が目指すべき方向ははっきりしている。直面する気候危機に対応することに加えて、新型コロナでも明らかとなった社会格差を是正する大胆な「グリーンリカバリー」が必要である。

膨大かつ無尽蔵の資源量である太陽光発電や風力発電がすでに最も低コストかつクリーンな純国産エネルギーとして急拡大が期待できる現実

がある。電気自動車の急拡大とともに蓄電池のコストも急速に下がっており、これらがモビリティと電力エネルギー分野を根底から大変革しつつある。こうした歴史的な現実を踏まえれば、再生可能エネルギーとエネルギー効率化、モビリティの電動化を3本柱として、公平で透明性のある市場を整える政策が急がれる。また、低所得者やエネルギー貧困対策として、既存住宅の断熱強化とエネルギー自立化への整備によるグリーンジョブも生み出しつつ、気候危機へも対処することができる。

第2次世界大戦後に形成してきた電力・エネルギー産業を取り巻く「電力の五角形」のためのエネルギー政策から、一人ひとりの暮らしと将来世代ためのエネルギー政策へと解き放つことが求められている。

¹ 三春充希(はる) みらい選挙プロジェクト「あれから10年、原発をめぐる世論は」2021年3月10日
<https://note.com/miraisyakai/n/nf87574afcea3>

² 日本の人口あたりのPCR検査数は世界150位（2021年9月30日現在, Our World in Dataによる）

³ 丸山真男「無責任の体系」『現代政治の思想と行動』未来社（1964）

⁴ 山本七平「「空気」の研究」文藝春秋（1983）

⁵ カレル・ヴァン・ウォルフレン「日本/権力構造の謎」早川書房（1994）

飯田 哲也

認定NPO法人 環境エネルギー政策研究所 (ISEP)所長。京都大学原子核工学専攻修了。東京大学先端科学技術センター博士課程満期退学。原子力産業に従事後に原子力ムラを脱出し、北欧での再エネ政策研究活動後に現職。日本を代表する自然エネルギー専門家かつ社会イノベータ。著書に「北欧のエネルギーデモクラシー」、「メガ・リスク時代の「日本再生」戦略」(金子勝氏との共著)他、多数。