

構想日本による「エネルギーシナリオ」と政策インプリケーション

飯田 哲也(いいた てつなり)

日本総合研究所 主任研究員

「自然エネルギー促進法」推進ネットワーク代表

電子メール：tetsu-i@jca.apc.org

【本資料の狙い】

- ・シナリオの一例として、定量的モデルの対極にある「戦略立案のためのシナリオ」を提示すること
- ・エネルギー政策とは、モデル計算の結果として自動的に決まるものではなく、「不確実な未来」に対して明確な政策選択をするものでなければならない
- ・「シナリオの選択」=「政策の選択」ではないこと
- ・政策選択とは、ありうべき複数の「未来」(シナリオ)に対して、全てに備える「ヘッジ」や、議論を尽くした上で特定の方向に社会を誘導する「価値選択」などからなる(究極的には「ギャンブル」もあり得る)
- ・「構想日本によるエネルギーシナリオ」と対比すれば、総合部会ではこれまで政策選択の議論がほとんど行われていないことが明らかである
- ・少なくとも、ここ数年で大きな変動が予見され対応が必要となる以下の領域について、シナリオプランニングの手法に基づく複数のシナリオ想定と、それを踏まえた政策論議が必須
 - 第1領域：電力市場の構造変化と原子力・電気事業への影響
 - 第2領域：増大一途の輸送部門に対するエネルギー政策選択
 - 第3領域：国際石油市場とエネルギーセキュリティ

【要旨】

「シナリオプランニング」の歴史

- ・シナリオプランニング法は、最初米空軍が大戦後開発した戦略的対応プログラムの一つとして誕生した
- ・その後、1960年代にハーマン・カーンのハドソン・インスティテュート、スタンフォード・リサーチ・インスティテュート等がシナリオプランニング法を未来予測という形で展開した
- ・その後、イギリス/オランダ系の国際石油資本であるロイヤル・ダッチ・シェルがシナリオプランニング法を学習する組織を構築する手段として発展させた。
 - シェルはシナリオ・プランニングを用いて第一次オイルショック、1986年の石油価格暴落の可能性を察知し、それに対処するよう組織内で呼びかけていた。そのため、シェルは1970年には7大メジャー中最弱であったものが、1990年には最大となった
 - ゴルパチェフ登場以前にソ連経済の崩壊を予見し、また、ゴルパチェフ登場後もソ連経済の立ち直りの遅れを予測したシナリオも作成されている
 - 南アフリカが人種差別政策を撤廃する際、シナリオを用いた議論が全国的に展開された(シェルのスタッフがこのシナリオの作成に深く関わっている)

「シナリオプランニング」とは

- ・シナリオとは、事業環境(政策環境)を動かす重要な要因(ドライビングフォース)の挙動に応じた、同様に確からしいのだが、構造的には全く異なった2、3通りの未来を言葉で表現したものである
- ・各シナリオは構造的に異なった、定性的で、時間の要素を伴った、将来の事業環境(政策環境)の文脈につ

いてのストーリーである

- ・シナリオ・プランニングは戦略経営の文脈の中で用いられる。不確実な事業環境(政策環境)の中で生き抜き、成功するための長期にわたる決断を助け、それに影響を与えるためのプロセスである

構想日本による「エネルギーシナリオ」の概要

*作成：構想日本エネルギー戦略会議(代表：加藤秀樹 <http://www.kosonippon.org/>)

メンバー：山地憲治(東京大学)、鈴木達治郎(電力中央研究所)、池田啓宏(日本総研)、飯田哲也(日本総研)、電力会社企画部員、ガス会社、経済産業省官僚、政府系シンクタンク、大手シンクタンク、エコノミスト等

【3つのシナリオ】

- ・エネルギー・ナショナリズム・シナリオ

国際状況に応じたエネルギー政策の転換を行う政治・社会体制になく、既存のシステムに基づいたエネルギー政策が事後的に形成されてゆくシナリオ

- ・エネルギー・ビッグバン・シナリオ

市場原理によるエネルギー問題への対応が選択され、政府の役割を極小化、エネルギー源の構成を純粋に市場原理の働きに任せるシナリオ

- ・環境ユートピア・シナリオ

政治的、社会的な政策、価値選択として、共同体主義的な環境問題の解決が選択され、脱化石燃料、脱原発、自然エネルギー推進が行なわれるシナリオ

【決定的な不確実要因】

- ・エネルギー政策転換を阻む政治的・社会的構造の強さ(既得権益)
- ・政治アジェンダにおける環境問題の重要性

政策インプリケーション(飯田私見)

- ・エネルギー市場の構造改革、とくに電力市場改革の前提条件となる政策環境を整えることが重要
- ・第1に、原子力に対する当面するここ数年の政策に関して、ぎりぎりの合意点を探ることが必要。原子力を巡っては、とりわけ核燃料サイクル(プルトニウム利用)と原発新增設に対しては、核燃料サイクルが明らかに(少なくとも短中期的には)非合理的であることや、電力事業環境の急変と不透明化のために；

【原子力に起因する不確実要因】

- 政治的合意の困難さ：特に地域社会内での対立、地方 - 中央の対立がそれぞれ厳しくなっている
- 政策と経営の乖離：電力会社がますます「普通会社」になることが資本市場から要請されるにつれて、電力経営として、エネルギー政策の一端を担うことが困難になりつつある
- 地方政治と電力経営の齟齬：地方社会に対するこれまでの「説得の論理」と、電力会社の新しい「経営の論理」がますます齟齬を来すようになりつつある

したがって、このまま「目をつむって」現行路線を走るならば、原子力政策が最大の「支配的な不確実要因」であることは明らか。たんにエネルギー需給や京都議定書達成の視点からだけでなく、政治的にも社会的にも、原子力に関するぎりぎりの合意点を探ることが必須。少なくとも、内容としては、以下の3点が(電力エネルギー供給市場分野での)骨子となると思われる；

【原子力を巡る最低限の合意の出発点】

原子力の新增設の凍結と核燃料サイクル(プルトニウム利用)の凍結

(注)既存の原発の利用はもとより、核燃料サイクルの研究開発やプルサーマルの実施には議論の余地があり、それらまでを全否定しているわけではないことに注意されたい

既存の電力会社の発送配電分離を含む完全自由化へのタイムスケジュールを提示

(注)発送配電分離には異論があることは承知しているが、次の回収不能費用の処理には必須それを前提として、回収不能費用の精査と公的資金による弁済を視野に入れた対処案の検討

(注)とりわけ建設中の六ヶ所村再処理工場をどのように扱うかが直面する最大の課題ではないか

【原子力を巡る構造改革の障害】

以上のような「合意の出発点」を形成するためには、さまざまな政治的障害が予想されるため、きわめて高度かつ大胆な改革の枠組みが求められる。構想日本エネルギー戦略会議でも、とりわけ原子力立地県を中心に形成されている政官業の「既得権益」と、原子力官庁を中心とする「既得権益」の2つがもっとも大きな障害であることが指摘されている。

- ・第2に、エネルギー市場の構造改革(いわゆる自由化)が進むことを前提として、エネルギー効率化とエネルギーシフトを進める合理的な環境税制の枠組みづくり
 - 既存税制の歪みの是正(とりわけ石炭および特別会計)と外部費用を織り込んだ環境税制へ
 - 省庁横断の検討体制の構築へ
- ・第3に、自由化されたエネルギー市場で機能しうる、(環境税以外の)新しい政策措置の検討、導入へ
 - 自然エネルギー普及に対しては、ドイツ型の買取法やRPSをオプションとする「新たな措置」
 - 省エネルギーやエネルギー効率化に対しては、デンマークや英国等の省エネルギートラストやデンマークの新しい電気料金制度等を検討する
 - 政策の効果を検証し、柔軟に制度を修正しうる体制の構築

おわりに

- ・かねてより飯田が「原子力政策の見直しをしないのか」という問いかけを茅部会長および河野長官に対して発してきた意図は以上のような、「戦略的なエネルギー政策の必要性」という認識に基づくものである
- ・もとより構想日本によるエネルギーシナリオも万全のものではないが、それと比較しても、総合部会で提示されている「長期エネルギー需給見通し」(案)は、ここ数年に予想される政策環境の不確実性に対応したもののとは言えず、またそうした政策選択の議論すら、ほとんどなされてきていない
- ・定量的なモデル計算の結果を持って「経済への悪影響」があるかのように説明するアプローチには問題が多い。第1に、環境税や省エネ強化など想定していない政策変数の効果の方が大きいことや、エネルギー価格とは関わりなく進む経済のソフト化の効果などモデル外の要素も大きいため、原発モラトリアムシナリオの方が「経済への悪影響」があるとは断言できないし、その限界を明示すべきである
- ・さらに「エネルギーセキュリティ」を人質にとって「非明示的」に現行の政策と体制を継続していきつつ、他方で段階的に米国型の改革を進めていく今の進め方は、いずれ大きな問題を生じる可能性がある
- ・エネルギー政策を巡る国内外の政策環境が激変する今日、日本にとっての「支配的な不確実要因」をきちんと議論しつつ、「痛みを伴う改革」の方針も出すべきである。

以上