

エネルギー政策転換と 3E+S (理念) 言説変化: 総合資源エネルギー調査会議事録分析

Japan's Energy Policy Changes and Narrative Changes of 3E+S (Beliefs)

○渡邊理絵*

1. はじめに

エネルギー政策基本法(2002年)によれば、安定供給(Energy security、2条)、環境(Environment、3条)、経済効率性(Economic efficiency、4条)の3Eはエネルギー政策を規律する原則である。2011年の福島原子力発電所事故を経て、2014年に採択された第4次エネルギー基本計画でこの3Eに大前提としてS(Safety)が加わった。

3E+Sがエネルギー政策を規律する原則だとしたら、これらを満たす電源が推進されることになる。一方で、エネルギー政策基本法に3Eが盛り込まれたのは、3E全てを満たす原子力推進政策を支えるため、すなわち推進電源先にありきだったという見解もある。事実、福島第1原子力発電所事故によって、原子力の安全性やコスト効率性について疑義が生じたにもかかわらず、第4次基本計画では、原子力は、「低炭素の準国産エネルギー源として、優れた安定供給性と効率性を有しており、(中略)、安全性の確保を大前提に、(中略)ベースロード電源である」と位置付けられた。一方で、長らく電源構成に占める割合が1%を切っていたが、2012年7月の固定価格買取制度導入以降、拡大し始めた再生可能エネルギーは、第5次基本計画で初めて主力電源化が言及され、この位置づけは2022年に採択された第6次基本計画でも維持されている。再エネ主力電源化という政策転換は、3E+Sという理念に基づく、アクターの支持電源の立ち位置の変化によって導かれたのであろうか。

2. 分析枠組

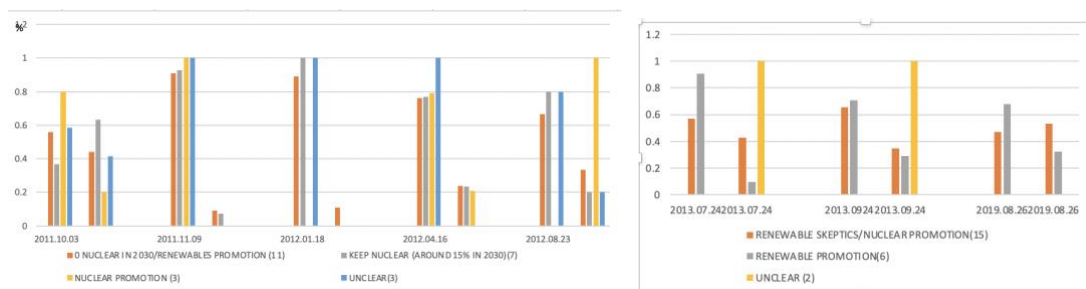
政策は、理念あるいは利害に基づいて立ち位置を決定するアクターの相互作用により形成される。Peffeley and Hurwitz (1985)によれば、理念システムは、深層理念(deep-core beliefs)、政策核心理念(policy-core beliefs)、表層理念(secondary aspect)の3層で構成され、より高次にあり、抽象性の高い理念(政策核心理念、中でも規範的な核心理念)は、より低次の、具体的な理念(経験則的な核心理念や表層理念)を拘束する(同上)。さらに Sabatierら(例:Sabatier and Weible 2007)は、アクターは、政策核心理念、中でも3E+Sのような規範的な核心理念を減多に変えず、これに抵触する新しい事実や知見が提供されても、受け入れることを拒否し(filter function)、新事実等によってまず変わるのは表層理念であると主張する。筆者は、こうした理念と政策転換の関係性に着目し、日独の気候エネルギー政策転換事例に基づいて、アクターはまず利害に基づいて表層理念や経験則的な理念と抵触する項目について立ち位置を変え、非漸進的政策転換の蓄積により、やがて規範的な理念に抵触する項目についても立ち位置を変え、パラダイム転換を導くというモデルを

* 青山学院大学国際政治経済学部 School of International Politics, Economics and Communication, Aoyama Gakuin University, 〒150-8366 東京都渋谷区渋谷 4-4-25, Email: riewata9@aoyamagakuin.jp

提示(Watanabe 2011)し、さらに福島原発事故を目の当たりにしても、原子力推進アクターはすぐにはその理念を変えず、2012年の革新的エネルギー・環境戦略での「原子力発電所の2030年末までの停止」の言及(Watanabe 2016)、再生可能エネルギー推進策としての固定買取価格制度導入(Watanabe 2021)といった政策転換は、原子力推進、再エネ反対アクターが、利害を長期的な理念に優先させたことによってもたらされた、と分析した。本稿では、上記研究から時間軸を延長し、総合資源エネルギー調査会の基本問題委員会、基本政策委員会の81議事録(2011年から2021年)に依拠し、3E+Sのいずれかについての言及が当該審議会での発言の40%強を占める回について、審議会委員の3E+S(本報告ではEconomic Efficiencyと経済一般)の言説分析を行い、再エネへの主力電源化という政策転換とアクターの3E+Sという理念の変化との関係性を分析する。

3. 分析結果(紙幅の都合で発言内容の抜粋は含めず、発言回数の分析結果を提示)

- 原発のコスト面での優位性の低下を示す検証結果提示(2004年の試算では5.9円/kWh、事故対応費用等を盛り込んだ2011年の試算では8.9円/kWh(2015年の試算では10.1円/kWh))後も、全グループで、コスト効率性に関する言及が多いが、基本問題1・33、基本政策5・30では原発維持・推進あるいは再エネ主力電源化懐疑グループの、経済全般への言及(GDP、産業構造、原子力産業の維持・技術者の確保、立地地域経済等)がコスト効率性への言及を上回る。
- 原発ゼログループは再エネのコスト効率性を強調(福島原発事故前とは異なる傾向)。
- コストの定義の拡大: 系統の整備費用、再エネ初期投資の大きさ(既設原発稼働、原発推進グループ)、損害保険を原発費用に含める(原発ゼロ・再エネ推進グループ)



4. 結論

本事例からは、アクターは3E+Sという規範的理念の実現のために原発支持に固執したのではなく、むしろ原発支持を正当化するために3E+Sを利用し、危機と政策転換の蓄積の中でも解釈を変えて原発を維持しようとしていること、しかし理念はいつしか一人歩きを始めて、再エネ推進の正当化根拠となりつつあること、が窺える。理念なき政策形成が日本のエネルギー政策転換を遅延させる一因なのだろうか。これは日本特有なのだろうか、それとも一般化できるのだろうか。他国のエネルギー政策、そして日本の他政策事例で検証する必要がある。

(参照文献は紙幅の都合で省略)