

■ 論 説 ■

政府長期エネルギー見通について

On the Long-Term Energy Forecasts by Government

吉田 康之*
Yasuyuki Yoshida



はじめに

政府の長期エネルギー需給見通し（以下政府見通しという）は、昭和50年に発表されてから、昭和52年、54年、57年と2～3年おきにローリング作業がなされておき、昭和58年夏に第5回目の見通し暫定値が発表された*。

そこで今回は、いままでの4回の「政府見通し」の問題点の点検を行い、これを踏まえて政府のエネルギー需給見通しにつき何を考えておくべきかを明らかにし、かつ今回の見通し（暫定値）についての評価をわれわれの見通しとの比較から行ってみたい。

1. 政府の長期エネルギー需給見通し

1.1 政府見通しの基本的性格

「政府見通し」の基本的性格は表-1にみるように、その当初から「努力目標」として位置づけられている。

すなわちこれは、いわゆる予測ではない。そのため冷静に考えれば「政府見通し」が当たったかどうかは主たる問題ではない。問題は、①需給計画があまりに現実と離れたものとなると、ガイドラインとしての役割に説得力を欠くことになるし、また、②この需給計画に従って策定されるエネルギー諸政策に歪みが出てくることである。このような問題に加え現実においては、政府見通しの“最大限の努力”という留意事項が忘れさられ、予測値として数字が独り歩きしているのだから、「蓋然性のある努力目標」が必要であるといえ

表1 長期エネルギー需給計画の基本スタンス

長期エネルギー需給計画は、官民一体の努力を前提として、今後10年間に達成さるべき長期的努力目標値を示すものである。

政府並びにエネルギーの生産者及び消費者は、広く一般国民の理解と協力の下に、資金の確保と立地の円滑化、安定供給コストの適正負担、他の政策目標との調整等の問題を適正に解決しつつ、エネルギー供給力の拡充、使用エネルギーの選択、エネルギー消費の節約等を行い、この計画目標の実現に努力することが期待される。

資料：総合エネルギー調査報告「昭和50年代のエネルギー」（第1回目の政府見通しの報告書）

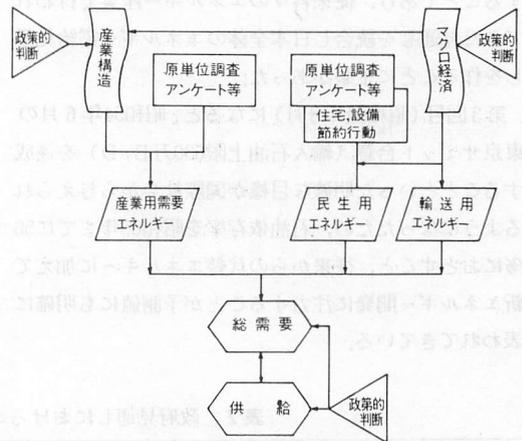


図-1 長期需給計画の策定プロセス

* 確定値は昭和58年11月頃発表予定のため、暫定値で、また、暫定値には幅があるが確定値がこの幅の下限に近い所で決定されると考えられるのでこれで議論を進めることにする。

なお、本論説は筆者個人の見解であり、所属する機関を代表するものではないことをお断りしておきたい。

* (株)三菱総合研究所応用経済部主任研究員

〒100 東京都千代田区大手町2-3-6(タイム・ライフビル)

よう。

「政府見通し」の分析手法自体は政府の経済計画をスタートラインとして、国ベースで極めて整合的になされており、整合性の観点からは評価できるが、図-1にみられるように政策的判断が各段階で入るため修正された値が公表されている。

とくにここ3～4年マクロ経済の不振、産業構造の急激な変化、省エネルギーの進展、エネルギー需給の緩和、エネルギー種別間の競合などがあり、これらを含めて経済主体の省エネルギー意欲は一貫して強く、政策策定条件と現実との差が目立つようになってきた。この点の改善をいかに図るかが問題となろう。

以上をまとめれば「政府見通し」は純然たる需給見通しではなく、いくつかの努力目標を織り込んだものであり、このため前提や最終値に政策的判断が入る。暫定見通しを批判、コメントする場合は、この間の性格をよく見極めてから行う必要があるということである。

1.2 各政府見通しの時代背景

「政府見通し」はこのような基本的性格をもつと同時に、策定時において認識された環境条件を反映し、その制約を受けているものである。そこで過去4回の時代背景を要約し、今回の見通しにおいて何が課題となっているか、その中で政策意識がどのように変化してきたかを考えてみよう。

まず、いままでの政府見通しのねらいは次のようにまとめられる。

すなわち、第1回目（昭和50年8月）第2回目（昭和52年8月）は、第一次石油危機に対応して、長期的・総合的な観点に立ってエネルギーの安定供給を達成することであり、従来各々のエネルギー産業で行われてきた見通しを統合し日本全体のエネルギー需給見通しを作ることに主眼があった。

第3回目（昭和54年8月）になると、昭和54年6月の東京サミット合意（輸入石油上限630万B/D）を達成することといった明確な目標が国際社会から与えられるようになったため、石油依存率を昭和65年までに50%におとすこと、従来からの代替エネルギーに加えて新エネルギー開発に注力することが予測値にも明確に表われてきている。

第4回目（昭和57年4月）の政府見通しにおいては、第2次石油危機とそれ以降の石油需給緩和基調という国際情勢変化に加え、国内情勢でもエネルギー多消費産業の伸び悩み、省エネルギーの進展、代替エネルギーの開発導入から、前回見通しに於ける想定を上まわるスピードで省エネルギーが進んでおり、これらを踏まえた見通しが必要とされていた。また素材系産業の衰退にエネルギー政策としてどう対応するかもこの頃から意識されるようになった。しかし産業政策との両立については見通し上の数値から見る限り反映されておらず、後述するように需要の大幅下方修正としてエネルギー需給の緩和が表われているだけである。

以上のようにみえてくると、わが国のエネルギー政策は第3回見通し時（昭和54年）にサミット石油輸入量のクリアという命題を与えられたことから従来にも増してその必要性が付加されたこと、その後極端な素材系不振からエネルギー安定供給偏重の政策スタンスに産業政策との調和を考慮せざるをえなくなったこと（もちろんこれはエネルギー需給の緩和という背景があるが）という流れをみることができる。

今回の見通しもこの流れの中で考えられてよい。第4回目見通しでその萌芽があった産業政策との両立と、想定以上のスピードで進展しているエネルギー需要の鈍化に対応することが時代要請として指摘できる。

1.3. 需給見通しの変遷

(1) 想定エネルギー需要の変遷——下方修正されつづけている総エネルギー需要——

政府見通しのエネルギー需要想定値（表2）は第2回7.9億klから第3回7.0億kl（11.6%減）第4回5.9億kl（15.7%）へと毎回1億kl程下方修正されている。

このような目標年度での下方修正の原因は、

① 計画前提となる経済成長率（GNPの伸び）の

表2 政府見通しにおけるエネルギー需要と経済規模の変遷

	昭和52年 第2回		昭和54年 第3回		昭和57年 第4回		昭和58年 第5回	
	エネルギー需要 億kl	GNP 兆円	エネルギー需要 億kl	GNP 兆円	エネルギー需要 億kl	GNP 兆円	エネルギー需要 億kl	GNP 兆円
昭和65年度	7.9	218	7.0	213	5.9	205	4.5	178
昨年までの 伸び率	65/50		65/52		65/55		65/57	
	4.8%	5.7%	4.1%	5.4%	3.3%	5.0%	1.8%	3.5%

注1：GNPは昭和45年価格、成長率よりMRI推計。

注2：エネルギー需要はエネルギー庁総合エネルギー統計での“国内需要+輸出+過欠斤”で実需に対応する概念。

低下;

② 計画に見込まれている産業、民生等に於ける省エネルギー率の上昇;

によるものである。

これを敷衍して説明したい。

いま昭和65年度について、第2回目と第4回目のエネルギー需要の低下要因を分解試算してみると、

• 経済成長率の見通しを5.7%(65/50年)から5.0%(65/55)へと0.7%ポイント弱下げたことにより0.5億kl;

• 産業構造の省エネルギー型変化及び個別産業での省エネルギー行動で1.5億kl;

となる。すなわち下方修正分(2.0億kl)のうち1/4が経済規模縮小効果であり、3/4が産業構造変化も含めた省エネルギー効果である。

ここで第5回目の見直し改定を行わざるを得なかった理由との関係から第4回の需要について一点だけコメントしておきたい。それは図-2に集約されているように第4回目の需要想定値は、将来に対する見方を基本的に変えたのではなく、第3回想定年の基準年(52年)から第4回想定時点(56年)までに発生した省エネルギーの進展を後追いで考慮した、すなわち足元調整を行ったにすぎないということである。ここにも経済成長率鈍化を織り込めないという政策判断がみられるのである。

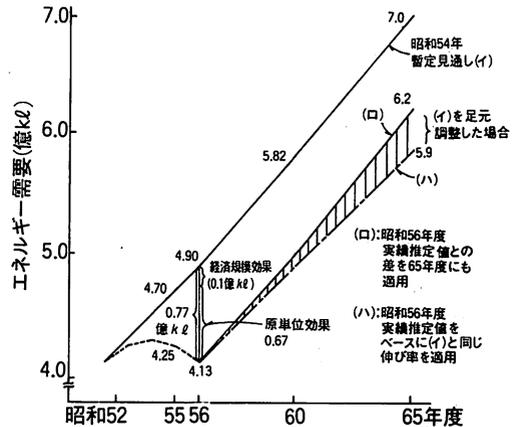


図-2 第4回政府見通しの総需要
足元調整だけで昭和65年の総需要は6.0億klになる

(2) 昭和65年度の供給構造

昭和65年度についての供給構造見通しを、第2回～第4回と対比することによりみてみよう。これによれば(表3)、次の6点が特徴的に浮き上がってくる。

① 第3回見直しはサミット合意の順守が大きな特徴であり、輸入石油は600万B/Dとされている。これは第2回見直しより、なんと180万B/D(1億kl)23.1%の大幅減であり、総需要量0.9億klの減少よりも大きい。つまり石油制約が第3回目になってよう

表3 65年度見通しの推移

		政府見直し				
		第2回見直し (昭和52年)	第3回見直し (昭和54年)	第4回見直し (昭和57年)	第5回見直し (昭和58年)	三菱総研見直し (昭和58年)
水	力	2,650万KW(3.9)	2,600万KW(4.6)	2,350万KW(5.0)	2,050万KW(5.9)	2,094万KW(5.5)
地	熱	550万kl(0.7)	730万kl(1.0)	600万kl(1.0)	150万kl(0.3)	54万kl(0.1)
国内石油・天然ガス		1,400万kl(1.8)	950万kl(1.4)	950万kl(1.5)	400万kl(0.9) 注1)	200万kl(0.5) 注1)
国内石炭		2,000万t(1.8)	2,000万t(2.0)	—	—	—
原子力		6,000万KW(11.3)	5,300万KW(10.9)	4,600万KW(11.3)	3,500万KW(10.9)	2,950万KW(8.6)
L	N	4,400万t(7.7)	4,500万t(9.0)	4,300万t(10.3)	3,686万t(11.1)	3,230万t(10.4)
海外炭		14,400万t(14.2)	14,350万t(15.6)	15,300万t(19.5) 注2)	10,730万t(17.4) 注2)	11,500万t(19.7) 注2)
(うち一般炭)		[4,000万t]	[5,350万t]	[6,600万t] 注2)	[4,530万t] 注2)	[4,380万t] 注2)
新エネルギー		1,300万kl(1.6)	3,850万kl(5.5)	1,500万kl(2.5)	740万kl(1.6)	110万kl(0.3)
小計		3.4億kl(43.0)	3.5億kl	3.0億kl(51.2)	2.2億kl(48.1)	2.0億kl(45.3)
輸入石油		4.5億kl(57.0) (780万B/D)	3.5億kl(50.0) (600万B/D)	2.9億kl(48.8) (500万B/D)	2.4億kl(51.9)	2.4億kl(54.7)
計		7.9億kl(100)	7.0億kl	5.9億kl	4.6億kl	4.4億kl

注1) 国内石油含まず

注2) 国内炭含む

注3) 今回(第5回)の構成比はMRI推計

やく、かつドラマチックに意識され、計画に反映されだしたのである。

- ② また原子力は、6,000万KWから5,300万KWへ700万KW、石油換算0.12億klも低く見積もられている。これは原子力開発のおくれを追認した結果といえよう。
- ③ 第3の特徴として、新エネルギーの供給増があげられる。第3回の見通しでは、新エネルギーの供給可能量を前回（昭和52年8月）に比べ大幅にアップさせ、65年度で0.4億kl弱（全体の5.5%）となっている。
- ④ こうして、輸入石油依存を50%にまで下げたのが第3回目の見通しのポイントである。
- ⑤ これに対し、第4回目の特徴は石油依存率50%以下という目標は踏襲されているものの、総需要が第3回見通しに比べ1.1億kl低下したことから代替エネルギー供給量も石油とほぼ同量の0.5億kl低下させている。
- ⑥ その中で寄与の大きいのは前回飛躍的に伸ばした新エネルギー（-2,350万kl）で、次いで原子力、海外炭の3つである。この3エネルギーでの供給減少量は4,000万klと代替エネルギー供給減の大半を占めているのである。

このように原子力と新エネルギーについては、見通しごと想定値が大きく変化しており、政府見通しの供給面には政策的色彩が強くでていると指摘することができる。

2. 今回の政府見通し

2.1 特徴

今回改定された需給見通しを表3にかかげたが、その特徴を要約すると以下ようになる。

まず総需要であるが、昭和65年で4.6億klと前回（第4回）見通しに比べ1.3億klと大幅に低下させている。これは第4回見通しの問題点として先に指摘したように、従来高めに設定されている経済成長予想（5%程度）を3.5%～4.4%程度に下方修正したことで、基準年次を昭和55年から57年へアップデートしたいという足元調整分による。

ちなみに、それぞれの効果を試算すると前者の効果（3.5%の経済成長で）が0.8億kl、後者のそれは0.5億klと需要修正分1.3億klに一致する。

したがって、今回の総需要見通しでは、昭和57年以降の省エネルギーを前回とほぼ同程度（年率にして1.7%のスピード）とみていると考えてよい。

一方供給構造では、石油依存率52%と従来掲げてきた“65年石油依存率50%以下”という努力目標をはずしたことが大きな特徴となっている。もう一つの特徴は“石油供給は今後とも2.4億klで横這い＝57年から65年にかけての需要量0.7億kl分は全て代替エネルギーで賄う”という主張である。ただ前回との比較で見ると、従来強めて見てきた代替エネルギー導入のスピードを石炭、原子力、天然ガスで大幅に落している（表4）。

このような代替エネルギー目標値の大幅修正は、前回の目標値が当時から言われていたように高すぎたが

表4 昭和65年度における一次エネルギー供給（単位石油換算100万kl）

エネルギー別	年度	65			65（今回）-（前回）		（MRI値）-（今回）
	57 実績	今回（第5回）	前回（第4回）	MRI推計	差	変化率	差（率）
石油代替エネルギー	149	220	300	200	▲83	▲28%	▲20（▲9%）
石炭 （うち一般）	72 (26)	81 (30)	115 (44)	86 (29)	▲34 (▲14)	▲30% (▲32%)	5（6%） (▲1)（▲3%）
原子力	27	48	67	38	▲19	▲28%	▲10（▲21%）
天然ガス （うちLNG）	27	56 (52)	68 (61)	50 (46)	▲12 (▲9)	▲17% (▲15%)	▲6（▲11%） ▲6（▲12%）
水力	22	26	30	24	▲4	▲13%	▲2（▲8%）
地熱	0.4	1.5	6	1	▲6	▲75%	▲0.5（▲33%）
新燃料油、新エネルギー、その他	0.9	7	15	1	▲8	▲53%	▲6（▲86%）
石油	240	240	290	240	▲50	▲17%	0（0%）
供給合計	389	460	590	440	▲130	▲22%	▲20（▲4%）

注：MRI推計は58年6月

ため、実態の後追いと見てよいであろう。ここで確認しておきたいことは、この供給構造の見直しが究極的には経済見通しの修正によって可能になったということである。すなわち、従来、予測の整合性を順守するあまり実態感覚から乖離した政府経済見通しをベースに想定作業を進めてきたが、このため高い需要が設定されることになり、これに加え石油依存率50%以下という制約があったため代替エネルギーの大幅導入を“努力目標”として策定せざるを得なかったのである。

マクロ経済に対する政策判断が緩和された今回の見通しは、それゆえ、われわれと“同じ土俵”に立った見通しと見ることができる。

2.2 われわれの見方からの評価

今回の政府見通しをわれわれの予測結果(表3, 4)から見ると、以下のような評価ができる。

- 総需要見通しは、政府4.6億klに対しわれわれの見方は4.4億klとほぼ同程度である。第4回見通し時(昭和57年4月)に同様の比較を行ったことがあるが、当時のわれわれの予測値4.8億klに対し政府見通しは1億kl以上も多く比較の対象にならなかったが、この点から考えると、今回の昭和65年想定値は努力目標値ではなく“予測値”と見てさしつかえないであろう。

- 一方、供給サイドを見ると政府見通しは需要の多い分だけ代替エネルギー供給が多い。この点についてのみ考えれば、需要予測の差によるもので政策的判断

が入っていると言えないが、個々の供給源を見ていくとその内分けにはいくつかの政策的配慮がうかがえる。その第1は石炭のうちの原料炭についてである。政府見通しでは原料炭は昭和57年実績(6,600万t)に対し65年6,200万tと400万t強の減少とみている。確かに、微粉炭の吹込み等原料炭から一般炭へのシフトが今後考えられる。しかしこの動きはそれ程大きなものではないし、シフト先の一般炭の需要に反映されているようにも思われない。また、これに加え、昭和57年が鉄鋼生産の最悪年で、少なくとも昭和65年までに粗鋼1億t水準への回復が考えられる。すなわち、政府見通しはかなりシビアな数値だと言える。多分このような数値になったのは、「資源国に過大な期待を持たさない」という政策的判断があったためであろう。

第2は原子力の3,500万KWである。これは現在から1,700万KWの増設することを意味しているが、このうち500万KWが昭和65年運用分であり、かつ今年度電調審に上程したばかりの電源であることを考えるとその実現はかなり不確実なものであるといえよう。ここにも「立地難の原子力」をサポートする政策的判断が読み取れるのである。

以上の2つに加えLNG、新エネルギーについても努力目標的色彩が見られる。しかし、全体的に評価すれば、今回の見通しは“予測的想定”に近づいたといえ、最初に指摘したエネルギー政策への悪影響という危惧は感じられないと結論してよいであろう。

