

都市エネルギー問題への 経済学的接近



中村孝俊

目次

- 1 ――はじめに
- 2 ――大都市における独自のエネルギー政策の必要性
- 3 ――自治体独自のエネルギー政策の可能性

1 ――はじめに

先般来世界経済を震撼させた「石油危機」が、石油資源が涸渇して供給が脅やかされているということではなく、すぐれて価格問題であることは、事態の経過によって誰の目にも明らかになったと思う。ところで、一国のエネルギー政策は、国民経済的問題であって、地方自治体がこれに関与する余地はないかのようにみえる。少くとも、いままでは、そのような問題として処理されてきた。しかし、最近の情勢は、このように、自治体の手の届かない問題として、看過することはできないのではないか、という問題を提起していると思われる。そこに、どんな問題があるのか、どうアプローチしたらよいのか、少し考えてみることにしよう。

2 ――大都市における独自のエネルギー政策の必要性

<1>大都市におけるエネルギーの需給構造

大都市においては、一般的にいて、産業の集積と人口の集中のため、比較的限られた地域において大量のエネルギーの消費が行なわれる。したがって、大量のエネルギーの安定的な供給確保とエネルギーの大量の生産・消費過程における廃棄物の処理が量要な課題となることは明らかであるが、わが国においては、この問題はきわめて重大かつ深刻な問題だといえることができる。なぜならば、わが国の大都市の構成とそこにおけるエネルギーの需給構造の両側面がそのような作用を働らくからである。

わが国の今日の大都市の多くは、一面では、重化学工業を中心とする産業都市と、他面では、それを基礎とする中枢管理機構を中心とする政治都市

との複合体によって成立っている。かつては、大阪は経済都市、東京は政治都市といった性格のちがいがかなりみられたが、今日では、東京は、京浜、京葉、埼玉等を包含する広汎な首都圏を形成し、一大重化学工業地帯を形成するとともに、重要産業および金融機関の本社が集中し、巨大な行政機構との結合を強め、大学・文化諸機関を集中している。大阪も京阪神の広域圏を、名古屋も中京の広域圏を形成し、それぞれ複合体としての都市の性格を強めている。わが国の大都市が、このように、複合都市の性格を強め、広域圏を形成するにつれて、一面では、都市の性格がいろいろ類似し、他面では、太平洋ベルト地帯といわれるように連繫を強め、大都市としての共通な問題を抱えるようになった。

今日のわが国の大都市が、このような複合体としての性格をもった、広大な経済圏をもった大都市として形成されたのは、昭和30年代の、「高度経済成長」に基づいていた。すなわち、それまでの、水力や石炭など国内のエネルギーおよび資源を開発することは二のつぎとして、海外のエネルギー、原料を輸入して加工する工業を建設し、食料・飼料も海外からの輸入への依存を強め、農業人口を工業人口に転換させる産業政策が近められたことである。海外からのエネルギー、原料・食料に依存する産業建設のためには、産業立地は、工業港を造り、海岸を埋立てて工業用地を造り、工業用水を誘導する可能性があること、そして、労働人口が集中しているか、流動化政策によって集中しうる条件があるか、大工業のための下請工業が存在するか、大きな消費市場が存在するか、交通の発達によって経済圏に包含しうる条件があればよい、ということになる。これらの諸条件を満すためには、石油精製・火力発電所・鉄鋼一貫製鉄所・石油化学工業を統合した臨海工業地帯とその内陸部に諸種の機械工業を配置する一大産業

都市が中核となり、龐大な労働人口を集中し、交通・運輸・通信・商業・金融機関・各種のサービス産業、公共施設を包含した大都市を形成するほかはない。

このような大都市におけるエネルギーの需給構造はつぎのようになる。一次エネルギーの供給は、第二次大戦後急速に増産されて、しかもメジャーの支配下にあった中東原油への依存を中心とし、太平洋臨海地域に立地するよう規制された。石油精製過程から発生した重油は、隣接する大火力発電所と製鉄所に使用されたが、石炭の重油への切替えによって、重油そのものが追加輸入された<このためにも臨海地帯であることが有利である>電力の最大の供給先は製鉄所であり、ついで石油精製・石油化学工場であり、また、アルミ等非鉄金属精錬工場であり、機械工場であった。さらに、石油精製の過程で発生したナフサは、モータリゼーションが普及するまでは石油化学の原料として供給され、その後自動車用ガソリンと競合するにいたった。ナフサについて発生する灯油は家庭用燃料として、木炭および薪を駆逐し、都市ガスと競合するにいたり、軽油は産業用・交通機関用ディーゼルエンジンに向けられることになった。

これを要約するとつぎのようになる。

第1に、メジャーの支配下にある、中東産の石油<硫黄の含有量の高い>に依存した、エネルギー消費型の重化学工業が大都市の中核を形成した。第2に、中東産原油を第一次エネルギーとするエネルギー生産構造に極端に偏り<国内炭礦のとりつぶし>、化学工業の原料も石油製品に切替えられた<カーバイト産業、醸酵工業等のとりつぶし>。第3に、エネルギー消費型産業構造の形成によって、大都市の住民のエネルギー消費は制約され、不安定性を示すにいたった。

＜2＞都市エネルギー需給構造における問題点

「高度経済成長」の過程で形成された。このような都市エネルギー需給構造は、大都市の住民の生活にとって幾多の問題をひき起こしているが、それらの主要なものはつぎの通りである。

第1に、産業に対するエネルギーの優先配分によって、エネルギー消費型産業がとくに発展し、住民の生活用のエネルギーの配分の不安定性が規定され、最近次第に顕著になってきた。産業に対するエネルギーの優先配分は、まず第1に産業向け電力の低料金と住民の生活のための家庭向け電気の高料金によって行なわれた。産業向け電力料金は、電力消費産業のコストが国際競争力を維持できることを目標に定められた。これは、先進工業諸国のエネルギーが、一般的には石油への移行の傾向をもちながら、多かれ少かれ自国の第一次エネルギーの開発をも併用していた＜アメリカでも、ヨーロッパでも石炭の使用を日本よりはるかに重視していた＞のに、日本は「高度経済成長」の初期に、国際的に生産過剰であった重油のダンピング市場とされ、メジャーの世界戦略の一環として国内石炭を石油に切替えさせる政策が推進された。わが国は、この「安い石油」の基礎のうえに、「エネルギー革命」を進め、産業用電力の低料金化を一段と強めた。

こうして進められた「エネルギー革命」は不安定なものであることが次第に明らかになってきた。それは70年代に入ってから顕著になった。その一つは、硫黄含有の高い重油を燃料とする大型火力発電所が公害の重要な発生源であるために、住民の反対運動が強くなり、公害防止投資を強化しなければ火力発電所の新增設は困難になってきた。電力の消費構造はそのままであるから、電力の需要増加に供給が次第に追付かなくなって、需給は次第に逼迫し、供給を制限せざるをえない期間が頻発するにいたった。その二つは、やはり70年代

に入ってから、メジャーはエネルギー供給の高価格政策をとりはじめたし、中東の産油国に原油供給価格の引上げの方針をとりはじめた。従来のような石油低価格のうえに「エネルギー革命」を続けることはできなくなった。73年秋からの動きは、それを決定的にするものであった。

第2に、家庭用エネルギーとして、「安い」プロパンガスおよび灯油が、電力および都市ガスの高価格の間げきをぬって、シェアを高めたが、これは、「エネルギー革命」の徒花のような一面をもっていたために、「石油危機」によってその不安定性を露呈せざるをえなかった。やはり「エネルギー革命」の一側面をなすものとして、モーターゼーションの普及と都市交通機関として重要な路面電車の廃止も、都市交通体系の畸型化と脆弱性を示すものであったことも否定できない。

第3に、わが国の特異な都市エネルギーの需給構造は、エネルギー経済を著しく片輪なものにした。すなわち、一方では、エネルギー消費型産業助成政策によって、産業は安いエネルギーを豊富に供給され、エネルギー消費においても大都市に立地することによる集積の利益を享受することができた。他方では、大都市の住民は、高い料金の電気および都市ガスの消費を余儀なくされ、もしくは反対に「安い」が不安定なエネルギーである石油に依存し、結局は、高くて不安定なエネルギー消費に追込まれることになった。そのうえ、大都市の住民は、臨海コンビナート地帯における、第二次エネルギーの発生過程、産業・交通運輸機関によるエネルギーの消費過程、それから、石油化学工業における原料としての石油の消費過程から発生する廃棄物による被害を蒙る立場におかれることになった。

3 ————— 自治体独自のエネルギー政策の可能性

以上のようにみえてくると、エネルギー消費型産業助成のための、産業優先のエネルギー配分政策およびエネルギー価格政策をそのまま維持することは困難になってきた。なぜならば、国際石油価格は高価格政策に転換したことは明らかであるし、国内においては公害発生源として大きな火力発電所および石油精製所の安易な新增設は困難になったからである。政府も、最近の電力料金の改訂に際しては、従来の産業優先の料金体系に若干の手直しを加えるにいたったことは、それ自体当然の成行きである。とはいえ、まだ産業優先の性格が維持されていることも否定できない事実である。それはともあれ、エネルギー政策は、基本的には政府の決定すべきことだということはいえる。しかし、それにもかかわらず、大都市のエネルギー問題は、単なる産業政策によっては処理しきれない特殊な諸条件をもっていることもまたすでにみたところである。電気・ガス供給等が、いわゆる公益事業として一般産業とは区別されていることが、エネルギー供給等の特殊性を示している。大都市の住民の生活の便益を保障し、したがってまた地域における公共の利益を守るために、自治体は、政府のエネルギー政策に一定の発言権もつことが認められるべきである。エネルギー政策は、一面では、一国の産業政策の重要な柱である。とともに、他面では、重要な公益事業として住民の生活を保障する重要な柱でもあるからである。そして、住民の生活の実状は、自治体においてこそよく把握されており、また、直接的には自治体が責任を負わなければならないからである。政府が決定するエネルギー政策に対して、大都市の自治体の意見を反映させるためにはつぎのようなことが必要となるであろう。

その一つは、電力料金の決定に当っては、大都市自治体の代表を含む通産大臣の諮問機関をつくり、そこで、公益事業としての見地からも十分に審議しうるようにすること。産業優先の電力消費構造を是正しうるような電力料金体系を形成することが必要である。

その二つは、都市ガスの供給網を拡充するために、通産大臣の諮問機関をつくり、大都市自治体の代表を構成員に加えること。従来は、「安い石油」と都市ガスの地域独占によって、都市ガスの公益事業としての性格が必ずしも十分に維持されなかった。「安い石油」の条件は大きく変わっただけでなく、プロパンガス、灯油の供給が不安定なことが露呈された。他方、都市ガスの欠かんはガス料金が高いということのほか、ガス管の敷設にガス会社が容易に応じないこと、敷設工事費が高いことであった。とはいえ供給の安定性は石油製品より優れている。敷設工事を促進する条件を検討すること、そのうえで、都市ガスを選ぶか、石油製品を選ぶかは、住民の選択に委せればよいであろう。

つぎに、自治体として着手しうる手懸りは、地方税のなかの電気・ガス税の若干の改訂を行えば可能となる。いままでは、エネルギー消費型産業助成の観点から、エネルギーを大量に消費する産業の電気およびガスの消費に対しては税を課すことを禁止し、住民の消費する家庭用電気・ガス料金に課税をしている。これは、公益事業の観点からみるときわめて不合理な税である。大都市におけるエネルギー消費型産業によって、大半のエネルギーは、低料金で、優先的に消費され、住民はその残りを高い料金を負担している。しかも、産業はエネルギーの大量消費によって、公害の大きな発生源となり、住民は、これによる環境破壊と健康障害を一手に引きうける結果となっている。このうえに、産業は電気・ガス税を免除され、住民

は電気・ガス税を支払わされ、料金引上げによってさらに加重されようとしている。それは正に逆立をした税である。一定額以下の電力・ガス消費の住民に対する電気・ガス税は免除し、大量のエネルギー消費産業には電気・ガス税を課した方が公平というべきである。その場合、単に電気・ガスの諸費だけでなく、石油を含めて大量のエネルギー消費に対してもこの税を拡充するならばいっそう公平となるであろう。

エネルギーの価格は、国民経済的見地から、中央政府によって決定されるべきであるが、エネルギーの消費構造は、大都市においては著しい特殊性をもっている。ここにおいて、産業は、一方で著しい集積の利益を満喫し、他方で著しい「外部不経済」を住民に、地域社会に転嫁している。これらの不公平は、税制によっていくらか是正することが可能となる。このような政策手段を確保するために地方税法の改正を行なうべきであると考え

る。
料金制度の改訂、税制の改訂、公害防止措置の拡充等によって、一方ではエネルギー政策に対する住民の同意を維持しうるようになるであろうし、他方では、産業は、これらの諸条件を検討したうえで、産業立地を考え、国内だけでなく国際的配置をも考慮することになるであろうし、産業構造の高度化にも進むことを考えるであろう。このような時期にきているとみるべきであろう

<1974・5・20>

<法政大学教授>