

< 特集・イラク戦争後の外交 >

イラク戦争後のエネルギー安全保障*

常務理事・首席研究員 十市 勉

フセイン政権の崩壊は、今後の世界の石油、エネルギー地図をどのように塗り変え、エネルギー安全保障問題にどのように影響するのか。
国内資源に乏しい日本の、エネルギー安定供給確保のための政策とは

昨年来、中東情勢が緊迫化するのに伴い、一部の産油国の間から、石油を政治的な武器に使うべきだとの声が聞かれるようになった。イスラエル軍がパレスチナに侵攻した昨年 4 月には、イランの最高指導者ハメネイ師は、親イスラエル国家に対する石油の禁輸を呼びかけた。また今年 2 月末には、イラク危機の平和解決を図るためイスラム首脳会議がマレーシアで開かれたが、マハティール首相は、戦争をもくろむアメリカに圧力をかける武器として石油の使用を検討することで、参加国の意見が一致したことを明らかにした。さらに地上戦が本格化した 3 月 26 日、イラクのサハフ情報相は、他の産油国がアメリカとイギリスに対して石油の禁輸を行うよう呼びかけた。

しかしこの間、石油が政治的な武器に使われたのは、昨年 4 月にフセイン政権が、パレスチナ支援を大義名分に、アラブ民衆の歓心を買うために行った 1 ヶ月間の輸出停止措置だけである。むしろ、サウジアラビアやクウェートなど多くの中東産油国は、石油市場の安定化を最優先し、今回のイラク戦争でも積極的な増産政策をとったのである。もし再び、石油を政治的な武器に使える、政治的、経済的に深刻な打撃を受けるのは、輸入国よりも産油国自身であることを、各国の指導者が十分に認識するようになったからである。

第四次中東戦争が起きた 1973 年、サウジを中心とするアラブ産油国は、「石油戦略」を発動して世界を震撼させたが、それから 30 年たち、世界の石油市場および中東産油国を取り巻く環境が大きく変化したことを物語っている。その背景には、OPEC（石油輸出国機構）の市場支配力の低下、消費国の石油備蓄体制の整備、産油国経済の石油モノカルチャー化の進展、中東におけるアメリカの政治的、軍事的プレゼンスの高まりなどがある。フセイン政権の崩壊が、今後の世界の石油、エネルギー地図をどのように塗り変え、エネルギー安全保障問題にどのように影響し、日本はどのような政策を取るべきか、以下で考えてみたい。

* 本文は「外交フォーラム」2003 年 7 月号に掲載されたものを転載許可を得て掲載いたしました。

石油危機はなぜ回避できたのか

まず、今回のイラク戦争に伴って、深刻な石油の供給不足や価格高騰に見舞われなかったが、それは次のような好条件が重なったことが幸いしたからである。第 1 に、戦争が非常に短期間で終結し、またイラクの油田破壊も最小限に留まり、さらにクウェートなど周辺諸国の石油生産や輸出に殆ど影響が出なかったことである。第 2 に、開戦時期が 3 月下旬にずれ込んだ結果、昨年 12 月からの油田ストで輸出が中断していたベネズエラの石油生産が予想以上の回復を見せ、また冬の暖房期が終り石油の需要が減少に転じたことである。第 3 に、最も重要な要因として挙げられるのは、ベネズエラやイラクからの輸出中断に対して、サウジが持てる余剰生産能力を最大限に活用して大增産を行った結果、供給不足を回避できたことである。すなわち、世界最大の産油国であるサウジが、石油市場のスタビライザーとしての役割を果たしたことが挙げられる。

それでは将来とも、石油危機は起きないと考えてよいのだろうか。その重要な鍵を握っているのは、アメリカの中東政策とサウジ王政の政治的安定性の行方である。世界の石油埋蔵量の 3 分の 2 が集中する中東地域は、今後とも世界、とくに需要の増加が著しいアジアの石油供給基地としての役割を一層高めるのは確実であるため、戦後のイラクを含めて中東の政治情勢によって、国際石油市場が大きく左右されるからである。

ブッシュ政権が、最終的に国連安保理の支持を得られないままにイラク攻撃に突き進んだのは、9・11 テロ事件を契機に、国民の安全を守るためには、WMD（大量破壊兵器）の廃棄、そのためにはフセイン体制の排除が不可欠であると考えたからである。また、初めて本土を攻撃されたことで傷ついた超大国としての威信を回復させたいとの政治的な狙いもあったと考えられる。さらに、中東の心臓部に位置するイラクに、アメリカの政治的、軍事的プレゼンスを確保することで、シリア、イラン、サウジなど周辺諸国の「民主化」に向けた政治的圧力をかけることができる。その意味では、軍事力によるフセイン政権の打倒は、中東ビッグバンの「始まりの始まり」になる可能性を持っている。

とくに、ブッシュ政権内で強大な影響力を持つ新保守主義者（ネオコンと略称）と呼ばれる親イスラエルのタカ派は、テロとの戦争は結局、中東の政治体制を「民主化」しない限り決着はつかず、ひいてはイスラエルの安全保障にもつながらないと考えている。昨年の秋以降、国際協調派のパウエル国務長官が進めた国連外交が無残な失敗に帰す一方、戦争が短期間で決着した結果、ネオコンの代表格であるウォルフォウィッツ国防副長官やそれに同調するチェイニー副大統領、ラムズフェルド国防長官など、ブッシュ政権内のタカ派グループの発言力が一段と高まったといえる。

ネオコンが目指す中東の「民主化」を実現するには、アラブ世界が持つ石油パワーの弱体化が必要となる。9・11 テロ事件も含めてイスラム原理主義過激派の資金は、結局のところ、サウジなどアラブの裕福な国、個人から流れており、テロの根絶には、その資金源を断たなければならない。そのためには、アラブ産油国を中心とする O P E C が、生産調整によって原油価格を高い水準に維持するという現在の石油市場の構造自体を変える必要がある。サウジに次ぐ石油埋蔵量を誇るイラクを解放し、外資導入によって石油開発を進めることは、サウジを中心とする O P E C の弱体化につながることになる。

困難な中東の安定化

対テロ戦争を外交政策の最優先課題とするブッシュ政権は、イラク解放を突破口に、中東地域における「新しいアメリカの平和」(ニュー・パックスアメリカナ)の構築に向けて動き出したといえる。しかし、1960年代以降、イギリスに代わって同地域の警察官としての役割を担うようになったアメリカの中東政策は、一つの問題の解決が、次なる新たな問題を生み出す歴史の連続であった。

今回のイラク戦争の引き金となった 9・11 テロ事件は、首謀者のオサマ・ビンラディンが主張するように、1990年の湾岸危機に際してサウジアラビアが異教徒の米軍を聖地に引き入れたことに遠因があった。また、イラクがクウェートに侵攻したのも、1979年のイラン・イスラム革命を封じ込めるために、アメリカがフセイン政権を軍事面、経済面で支援したことが大きく影響した。さらに、イランのパーレビ王政の崩壊は、アメリカの強い影響下で進めた急激な近代化政策が、恐怖政治と政治的腐敗に対する国民の強い反発を招いたからである。

このように考えると、今後イラクにおいて人口の約 6 割を占めるシーア派が主導権を握る政権が生まれれば、湾岸におけるイランの影響力が高まり、アメリカとの対立が再び強まる可能性がある。また、イラク戦争が中東世界における反米感情を一段と強め、将来、サウジなど親米政権の政治的な基盤を大きく揺るがす契機となる恐れもある。

すでに 9・11 テロ事件を契機に、アメリカでは最大の石油供給国であるサウジとの特別な関係の見直しを迫る声が強まっていた。過去 70 年近い間、両国の関係は「石油と安全保障の交換」という、特別な相互依存の上に成り立ってきた。すなわち、アメリカがサウジの王政を外部の脅威から守る代わりに、サウジが石油を合理的な価格で安定的に供給するというものである。アメリカのマスメディアで指弾されることになったこの両国関係は、今後は、もっと距離をおいた関係へと再構築されるだろう。アメリカは、すでに報道されているような駐留米軍の大幅な縮小や撤退を行う一方で、サウジに対する「民主化」の要求をさらに強めることが予想される。

一方、アメリカの石油輸入は拡大を続けており、1991年の湾岸戦争時に 45%だった輸入依存度は、昨年には 60%近くまで上昇し、将来とも大幅な増加が避けられないと予測されている。2001年にブッシュ政権が策定した「国家エネルギー政策」では、エネルギー安全保障の面から、サウジを中心とする中東石油への依存を引き下げることが必要との方針が打ち出された。そのためブッシュ政権は、石油開発のニュー・フロンティア地域として期待できるロシアやカスピ海周辺諸国、アフリカ産油国に対して、積極的な資源外交を展開してきた。そして今後は、イラクに親米政権をつくり、石油産業の民営化と石油メジャーなどの外資導入により新規油田の開発を進め、中長期的にはサウジに匹敵する大産油国化を目指そうとしている。

いずれにせよ、今後のアメリカの中東政策は、対テロ戦争としての WMD の廃棄、独裁政権の「民主化」とイスラム原理主義過激派の弱体化、イスラエルの安全保障を前提とする新しい中東和平などが最優先されるだろう。その過程で、中東地域の政治、社会情勢が不安定化し、石油供給に支障が出て、ある程度やむを得ないと考えているように思われる。中東石油への依存が極めて高い日本や多くのアジア諸国は、石油供給源の分散化や供給途

絶に備えた危機管理対策など、エネルギー安全保障の確保に向けた取り組みを強化する必要がある。



アジアのエネルギー安全保障

世界の3大石油消費地である北米、欧州、アジア地域の石油供給構造を見ると、欧米では域内や周辺地域での生産の増加が期待できるため、将来的に中東依存は余り増えないと見られている。それに対して、アジア地域では中国やASEAN諸国などの石油需要が大幅に増加する一方、域内での増産が余り期待できないため、中東地域からの石油輸入が一段と拡大すると予測されている。すでに、日本を含むアジア地域の石油輸入量は、1990年の

1,000万バレル/日から2001年には1,500万バレル/日に急増し、中東依存度は70%以上に達している。

このようなアジア地域の中東石油への依存の高まりは、石油供給の途絶に伴う経済的リスクが非常に大きくなっていることを意味している。とくにアジア地域では、日韓両国を除く中国、台湾、ASEAN諸国などでは、石油供給の途絶に備えた備蓄体制が未整備である。もし、アジアの石油市場が混乱すれば、日本にとっても深刻な供給不安を引き起こすことから、日本は、これまでの「一国主義」の考え方ではなく、アジア全域を視野に入れた新しい発想に基づくエネルギー安全保障政策に取り組むべきである。そのためには、イラク戦争後の新しい国際情勢の下で、長期的かつ戦略的な視点を持って、産油国および消費国との2国間、多国間の重層的な協力関係の枠組みを構築し、柔軟性を持ったエネルギーの需給体制づくりを目指す必要がある。具体的には、次のような対策が考えられる。

表1 石油貿易の動き

		単位:千バレル/日					
		1999年	1999年	2000年	2001年	2000-01年 の増減	2001年合計 の増減
輸入国	アメリカ	1,791	9,400	11,692	11,618	6.7%	26.5%
	ヨーロッパ①	16,131	18,472	11,870	11,531	-6.2%	29.4%
	日本	4,925	5,580	5,329	5,292	-2.4%	11.9%
	その他の国々②	9,491	12,784	14,911	16,423	3.2%	26.2%
	合計	32,338	36,236	43,802	45,164	3.2%	186.2%
輸出国	アメリカ	1,800	878	890	916	2.2%	2.1%
	カナダ	1,111	1,484	1,300	1,684	5.9%	4.1%
	メキシコ	1,468	1,656	1,814	1,882	3.7%	4.7%
	中東③	1,952	3,311	3,679	3,143	-2.1%	7.2%
	ヨーロッパ④	676	1,540	1,967	1,847	-1.2%	4.9%
	ロシア⑤	1,868	3,239	4,273	4,679	9.6%	35.7%
	中東	13,829	17,170	18,888	18,288	-3.2%	43.6%
	北アフリカ	2,180	2,784	2,732	2,734	-0.2%	6.2%
	西アフリカ	2,600	2,918	3,293	3,182	-3.4%	7.2%
	アジア太平洋⑥	2,287	2,790	2,767	2,879	4.0%	6.6%
	その他の国々⑦	3,179	781	986	1,506	60.2%	3.4%
合計	32,338	36,321	42,482	43,754	3.2%	100.0%	

①1999年以前、中東ヨーロッパ(アルバニア、ブルガリア、チエコ共和国、バルト三国、ハンガリー、ポーランド、ルーマニア、スロバキア)を除く。
②中東を除く。
③1999年以前、中東ヨーロッパを除く。ロシアと中東ヨーロッパとの間の動きは含まれない。
④日本を除く。
⑤日本を除く。
注:1)年間の増減と合計は千バレル/日単位を換算し計算されている。

表2 2001年地域間での移動

単位:百万トン	アメリカ	カナダ	メキシコ	中東①	ヨーロッパ②	アフリカ	中国	日本	東欧アジア太平洋③	その他の国々④	乗積⑤	合計	
輸出国	アメリカ	-	6.3	12.1	7.3	11.1	8.2	0.3	0.8	4.2	0.9	-	43.6
	カナダ	88.0	-	-	0.2	0.5	-	-	-	0.2	-	-	88.9
	メキシコ	76.8	1.3	-	9.2	8.8	-	1.1	1.8	0.3	-	-	93.6
	中東①	126.3	0.8	1.9	-	13.8	0.7	0.4	8.8	-	-	-	154.5
	ヨーロッパ②	46.2	25.9	0.3	2.2	-	7.1	1.1	0.1	5.2	6.2	-	95.2
	ロシア③	4.3	-	-	7.1	181.2	8.5	3.2	0.1	8.1	2.3	28.0	236.1
	中東	158	7.2	1.1	11.8	176.2	61.0	34.2	206.8	325.8	2.5	-	946.6
	北アフリカ	13.7	3.4	0.8	4.2	86.9	3.9	0.3	0.5	7.0	7.7	-	134.7
	西アフリカ	88.1	1.0	-	11.2	34.9	1.5	3.8	0.8	38.9	-	-	158.2
	東南アジア	-	-	-	-	-	-	5.0	1.4	3.9	-	-	7.3
	オーストラリア、南大洋	2.2	-	-	-	-	-	1.0	3.9	14.1	-	-	21.2
	中国	1.1	-	-	6.3	0.2	-	4.2	8.7	-	-	-	14.3
	日本	0.4	-	-	-	0.1	0.2	1.1	-	2.1	-	-	4.5
	その他アジア太平洋⑥	9.4	8.2	8.2	-	2.3	0.3	27.2	38.2	38.2	8.8	-	134.8
	乗積⑤	5.2	7.3	-	-	42.9	-	8.1	0.5	2.3	-	-	61.9
合計	973.7	14.4	16.0	94.2	98.9	36.5	88.2	257.2	452.5	14.1	28.0	2,199.3	

* 運送中の石油量の変化は含まれるが、乗積の増減等の動きは含まれない。

BP 2002より

第1に、予見しうる将来とも、中東石油への高い依存が続く日本としては、湾岸産油国との新たな政治的、経済的な関係の再構築に力を入れる必要がある。まず、イラクについては、新しい政権づくりが進めば、オイル・スキーム(石油輸入代金の先払い)などを活用して輸入を再開すれば、日本にとって供給源の分散化に寄与する。また、新規油田開発については、日本企業が国際的なコンソーシアムの一員として参加できるように、政府による積極的な支援が期待される。同時に、現在交渉中であるイランのアザデガン油田の開発やサウジとのエネルギー分野での新たな事業機会の発掘など、対米関係を視野に入れながら、日本の国益を重視した中東資源外交を展開すべきである。

第 2 に、日本を含むアジア地域の新たなエネルギー供給減として、極東ロシアの石油、天然ガスの開発と利用が促進されるような政治的、経済的な条件整備を行う必要がある。冷戦が終結して以降、経済のグローバル化が一段と進む中で、欧米を中心に欧州連合（EU）や北米自由貿易協定（NAFTA）など地域経済圏の拡大や新たな形成の動きが強まっている。北東アジア地域では、依然として歴史的な負の遺産が解消されずにいるが、日本、韓国、中国、ロシアを取り巻く政治的、経済的な関係は大幅に改善しており、地域協力を進める環境が整ってきた。中東石油に大きく依存する日韓中の 3 カ国は、イラク危機を契機に、これまで以上に極東ロシアの豊富な石油と天然ガスの開発、利用に強い関心を示すようになった。一方、石油の大幅な増産が続くロシアも、日韓中を新たな輸出市場として位置づけ、すでに先行しているサハリンに加えて、中国東北部や太平洋沿岸向け長距離の石油パイプラインの建設計画を、日中両国と検討を行っている。

第 3 に、石油需要の増加が著しいアジア地域では、ASEAN+3（日韓中）の間で、エネルギー安全保障の確保に向けた地域協力をさらに強化する必要がある。9・11 テロ事件直後の 2001 年 11 月に開催された第 5 回首脳会議で、石油関連データの共有や石油備蓄、天然ガスの開発利用や省エネルギーなどの分野で協力を進めることが合意された。日本は、石油備蓄体制の整備に取り組むアジア諸国に対して知的支援等を強化し、将来は各国の間で緊急時の相互融通や共同備蓄の可能性なども検討してはどうか。

第 4 に、すでに自由貿易協定（FTA）の締結に向けた政府レベルでの検討を始めている日韓両国は、エネルギー共同市場の形成についても、検討すべき時期にきている。両国は、地理的に非常に近接していること、また経済の発展水準においても格差が小さいこと、さらにエネルギー需給構造が非常に類似していることなど、エネルギー共同市場化の条件が整っている。欧州や北米市場と異なり、日韓両国は、送電線や天然ガスのパイプラインでつながっていないため、当面は石油市場が検討の対象になる。両国が石油を中心にエネルギー共同市場を形成すれば、次のようなメリットが期待できるだろう。

まず、ほぼ全量の石油供給を輸入に依存している両国の石油精製企業にとって、共同市場化によって石油製品の市場が広がるため、原油調達面で柔軟性が増し、また産油国に対する交渉力の強化に寄与する。さらに、市場規模が拡大することで石油製品の供給体制の効率化が図れる余地が拡大する。例えば、日本の九州や日本海側の地域は地理的に韓国に近いので、韓国の製油所から石油製品を供給すれば、輸送コストの大幅な削減が図れる。日韓両国で石油の共同市場化を図るためには、石油製品関税の調整が必要になる。現在、日本の石油製品の輸入には、重油を中心に高額の関税が課されているため、もし両国の関税が統一されれば、もっと効率的な石油製品の供給が可能となる。

総合的なエネルギー戦略を

国内資源に乏しい日本にとって、今後ともエネルギーの安定供給確保は極めて重要な国家的な課題である。9・11 テロ事件とイラク戦争を契機に、世界の石油、エネルギー供給体制の再編が始まろうとする中で、日本のエネルギー資源外交も、新しい視点に立った総合的かつ戦略的な取組みが不可欠である。

第 1 に、エネルギー政策と安全保障政策のリンケージが一層重要になっている。将来、

再び今回のイラク危機のような事態が起きた時、あるいは日本への石油輸送路であるシーレーンが脅威にさらされた時、日本がどう対応すべきか、集団的自衛権の問題を含めて、十分に検討を加える必要がある。もし日本が自国のエネルギー安全保障のために応分の役割を果たさないと米国が判断すれば、日米安保体制の基盤が揺らぐ恐れがあるからだ。エネルギー資源の安定確保と安全保障問題は、これまで以上に密接な関係を持つようになってきたといえよう。

第 2 に、中東産油国に対する日本の発言力を強めるためにも、エネルギー分野で韓国、中国との協力関係を築き、北東アジアの石油輸入国としてのバーゲニング・パワーの強化を目指すことが重要である。また、極東ロシアの石油・天然ガス資源の開発は、中東産油国を牽制する上で一定の役割を果たしうる。今後、北東アジアは中東資源への依存を一段と高めることから、この地域のエネルギー・環境問題を解決するため、日本が 2 国間および多国間の枠組み作りのイニシアティブを取ることは、地域安全保障体制の構築にも役立つ。その際、アジアにおける「中国問題」という特殊事情を考えると、日米間の「戦略的パートナーシップ」をベースとした対応を行うことが不可欠である。

第 3 に、効果的な資源外交を展開するには、国内体制の整備と強化が不可欠である。エネルギーの安定確保は、経済効率性の向上や環境保全という他のエネルギー政策の目標のみならず、安全保障や日米関係など、国の基本政策に深く関わっているからである。具体的には、中東産油国やロシア、アジア諸国との外交関係、危機管理やシーレーン問題、地球温暖化を巡る国際政治・経済問題、電力・ガス市場の自由化政策、原子力発電所の立地問題、新技術の研究・開発までを視野に入れた、総合的な対策措置が求められている。そのためには、国家としての明確なビジョンと戦略を策定し、各省庁の垣根を越えた政府全体の取組み体制を整える必要がある。現在、科学技術政策については、内閣府に創設された総合科学技術会議が総合的な戦略を策定しているが、エネルギー政策についても同様な場を設けて、21 世紀の総合戦略を真剣に検討すべきである。

お問い合わせ ieej-info@tky.ieej.or.jp