

エネルギー禁輸の教訓から見た「レアアース問題」

(財) 日本エネルギー経済研究所
理事 戦略・産業ユニット総括
小山 堅

中国によるレアアース（希土類）の輸出制限が国際的な波紋を広げている。尖閣諸島問題への対抗措置としてわが国へのレアアース輸出制限を行ったと見られることは、わが国を震撼させたにとどまらず、世界の注目を集めることとなった。未だにわが国へのレアアース輸出が「正常化」までに至っていない状況であることに加え、最近では輸出規制が欧米にまで拡大している、との報道が目立っている。

ハイブリッド自動車製造に象徴される、先進技術が必要で、将来性が高く、場合によっては戦略的な重要性をも有する多くの産業・技術分野において「必須」の役割を担うとされる多様なレアアースについて、現状は中国に供給の 9 割を依存する偏った市場構造が存在している。その状況下で、レアアースの輸出制限がわが国のみならず世界大で経済的な意味合いを超えた戦略的重要性を持つことは当然である。米国でも米国通商代表部が本問題への関心を高め、調査を開始したとの報道もある（日経新聞 10 月 22 日）。

なお、今回の輸出制限問題については、中国側は、政治的意図を持ったものでなく、資源保存や環境保全の必要性によるものである点を強調している、とされる。その点、実態の解明が必要ではあるが、中国側の説明に日本や欧米が十分に納得しているとは到底言えない状況にある。この問題を検討するに当たって、残念ながら筆者にはレアアースそのものについての十分な知識は無い。そこで、以下ではかつて世界を揺るがせたエネルギー分野での輸出制限・禁輸の例を振り返ることで、今回の問題を考える一つの視点を提供してみたい。

世界で最も大きな影響を及ぼしたエネルギー分野での輸出制限といえば、1973 年の「アラブ石油禁輸」であることは言を待たないであろう。第 4 次中東戦争の勃発を受け、石油依存体質であった先進主要国の中東政策に影響力を行使する目的で発動されたこの禁輸は、対象国を、①友好国（禁輸対象外）、②敵対国（全面禁輸）、③中立国（段階的供給削減対象）に 3 分割することで、先進国間の協調に楔を打ちつつ禁輸を進めるという手法をとった。当時は石油備蓄も十分に整備されていなかったわが国を含む先進国は、アラブ産油国の圧力に屈し、死活的な重要性を持つ石油供給確保のため、政治的妥協を余儀なくされた。例えば、わが国では、1973 年 11 月 22 日、二階堂官房長官（当時）の談話という形で、中東政策の（アラブ寄り）見直しを発表している。また、中東戦争・禁輸措置の影響下と需給逼迫懸念の下で産油国は原油価格の大幅引き上げを実施し、まさに産油国パワーの絶頂期が始まる端緒となった。

このように、アラブ禁輸は重要資源を外交カードとして使うことの有効性を示す一例となった。しかし、この事例から注目すべきは、対象資源の重要性が大きければ大きいほど、禁輸対象となった（あるいはそのリスクを深刻に受け止めた）国による本格的な対抗措置

が誘発されることである。すなわち、1970 年代の原油価格高騰期に、先進国は一斉に石油代替エネルギーの導入を促進した。それが今日に至る天然ガス、原子力、再生可能エネルギーの成長をもたらす切っ掛けである。また、アラブ・中東以外の石油供給源を求めた開発ブームが世界大で広がり、北海・アラスカの石油開発に象徴される非 OPEC の増産をもたらした。さらに、先進国は石油備蓄の重要性を認識し、緊急時対応能力を強化し体制整備を進めた。また、産油国による禁輸や供給支障に対応・対抗するための国際協力の枠組みの重要性が認識され、国際エネルギー機関 (IEA) が創設されている。

こうした対抗措置の効力もあって、国際石油市場の需給状況は大きく変化していった。1980 年代の前半からは石油需給は緩和に向かい、1986 年の原油価格暴落に至る。また、中東あるいは OPEC 原油への需要も激減し、OPEC の市場シェアは 70 年代の 5 割強から、一時は 3 割を下回るまで低下し、原油価格の低落と相俟って産油国経済に深刻な打撃を与えたのである。従って、禁輸は短期的には一定の効果を持ったが、長期的にはその効果を減殺するための対抗措置が取られることもあって徐々に効力が失われ、むしろ負の影響を禁輸実施側にもたらすこともある、ということができるであろう。

もちろん、「短期的に」といっても数日あるいは数ヶ月の単位でなく、少なくとも 1-2 年という時間軸では、禁輸の脅威は有効なカードとして効く可能性があることも留意する必要がある。これは上述した「対抗措置」の多くが一定の時間の経過を持って初めて有効に機能する性質を持つためである。逆に言えば、本格的な対抗措置を如何に速やかに開始し実践するかが、問題解決にとって重要なポイントとなる、ということでもある。

こうしたアラブ禁輸とそれに対する石油消費国の対抗の例から見て、重要資源の供給制限・禁輸が、どの程度の効力を持つかを左右する要因を整理すると以下の通りである。

- ① その資源の世界市場の需給状況 (逼迫か、緩和か)
- ② その資源・財の国際市場の流動性 (Fungibility)
- ③ その資源・財の代替物の有無・利用可能性
- ④ 禁輸実施側の実行に対する意志の強さ (グループによる禁輸の場合、団結力の強さ)
- ⑤ 禁輸対象主体が複数の場合、その主体間の連携・協力関係の強さ

なお、「禁輸」・「政治的意図を持った供給削減」という強力な手段が一度取られると (あるいは取られた、と認識されると)、禁輸の実施主体が「現実に存在する深刻な脅威」と受け取られるようになることは、アラブ禁輸の例でも、また 2009 年初のロシアによるウクライナ・欧州向けガス供給停止の事例でも、実際に発生した現象である。その脅威感が、対抗措置を取る「ドライバー」となるのである。

今回の中国によるレアアース供給削減の問題にしても、今後は日米欧を中心に上記①②③⑤の要素に影響を及ぼす取り組みが模索されていくことになる可能性が高い。問題は、その対抗策展開のためにはコストが掛かることであり、効果が出てくるまでに一定の時間が掛かることである。しかし、経済安全保障の観点から必要とあれば、緊急にでも対策を取らねばならない、ということが政策関係者の実感であろう。その際、やはり鍵になるのは、供給に関する多様性と柔軟性の確保である。

「安定して確実な石油の供給は、ビジネスを多様化することで可能になる。否、そうすることによってのみ可能なのだ。」という英国海軍大臣ウインストン・チャーチル (後、首相) の 1913 年の議会演説が深い含蓄を持った言葉として想起されるところである。

以上