

## グローバル・エネルギー・ガバナンスに関する一考察

一般財団法人 日本エネルギー経済研究所  
常務理事 首席研究員  
小山 堅

国際政治の世界では、次々に様々な課題・問題が浮上し、国際情勢は変転し続けるのが世の常である。しかし、最近では米国トランプ政権の誕生とも相まって、国際情勢の流動化・混迷に一層の拍車が掛っているようにも思われる。世界大での秩序・安定をもたらすパワーやメカニズムの機能が低下している、あるいは不全状態に陥っているのではないかと、この懸念を抱くに至っても不思議ではない状況である。

世界大での秩序・安定をもたらすパワーやメカニズムの存在、その機能による秩序・安定の実現やそれを目指した働きを指して、グローバル・ガバナンス、と呼ぶことができるかもしれない。ガバナンスという言葉には、「管理・統治のための行為あるいはその状況(The act or state of controlling/governing)」という意味が含まれる。世界にとって、秩序・安定のための管理・統治は「全体益」という観点から望ましいものであり、それを実現するためのメカニズムが常に模索されてきたと考えられるのである。

エネルギーの世界でも、様々なフェイズにおいて、同様の観点から管理・統治が模索されてきたと言える。すなわち、グローバル・エネルギー・ガバナンス、という言葉を作るならば、それは、世界のエネルギー問題の安定と持続可能性を管理・統治するパワーやメカニズムのことを指すことになる。それをさらに細分化すると、①国際エネルギー安全保障を守る、②国際エネルギー市場の秩序を守る、③気候変動などエネルギーに関連した地球環境問題に対応する、などのメカニズム等になる。これらはいずれも、エネルギーに関連した世界益を保全するためのものである。しかし、ガバナンスという言葉が示唆する通り、管理・統治する仕組みの頂点に立つ「存在」にパワーを授権するものでもある。以下では、上記 3 つのメカニズムのうち、紙幅の制限もあって①②について考察をしてみたい。

国際エネルギー安全保障を守る、あるいはそれを左右するメカニズムを振り返ると興味深い歴史的変遷が見て取れる。最も象徴的で意義深いのは、最大の国際貿易財であり、エネルギーの大宗であり、実際に過去にエネルギー安全保障の重要問題を引き起こしてきた国際石油市場におけるメカニズムの変化である。1960 年代に石油純輸入国に転落するまでは、世界の石油供給の調整役として米国がガバナンスの役割を担ってきた。米国は供給のラストリゾートであり、例えば戦時には同盟国に対しての追加的石油供給を担う役割を果たしてきた。しかし、純輸入国に転落した米国は、国産原油の生産を通じた石油供給調整という観点ではその役割から退き、代わって、中東・OPEC 産油国がその地位を占めた。1970 年代の石油危機を挟む時期は、その力を揮う OPEC パワーの絶頂期でもあった。

そして、このパワーに対抗するために結成されたのが消費国パワーを代表する IEA である。IEA は加盟国に石油備蓄の整備やエネルギー源の多様化を促し、緊急時には石油備蓄

の放出等を通して市場の安定化を図るメカニズムを整備してきた。設立以来、現在に至るまで IEA はグローバル・エネルギー・ガバナンスの中心の一つとして機能してきている。

なお、周知の通り、IEA の設立の背景には、当時の米国国務長官、ヘンリー・キッシンジャーの働きがあった。石油純輸入国になった米国は、IEA を通して、そして中東の安全保障に密接に関与する超大国として、また石油輸送の大動脈であるシーレーンの守り手として、グローバル・エネルギー・ガバナンスの中心にあり続けたと言って良い。この状況に変化をもたらしつつあるのが、第 1 には米国でのシェール革命がある。シェールオイル大増産によって、米国の石油輸入依存度は急速に低下し、米国の市場認識は「不足」から「豊富」に転換した。この転換が、米国に更なるパワーを与えるのか、管理・統治へのインセンティブ・モチベーションに影響するのか、が大いに注目されるに至っている。第 2 の変化は中国の台頭である。中国の石油輸入が拡大を続け、国際エネルギー市場でのプレゼンスが大きく高まる中、中国がグローバル・エネルギー・ガバナンスの世界でどのような役割を果たそうとするのか、が世界の関心を集めている。「一带一路」構想も、ある意味では、グローバル・エネルギー・ガバナンスに一定の影響を及ぼすものであり、今後の中国の動向はこの分野でも大いに注目されるのである。

②で示した、国際エネルギー市場の秩序維持、という点でも興味深い歴史的変遷が見られてきた。それは、「余剰石油生産能力の管理の歴史」という観点で読み解くことができる。国際石油市場には常に需要を上回る余剰生産能力が存在してきており、この余剰能力を適切に管理しないと原油価格は極めて不安定になり、価格急落といった事態の発生が繰り返されてきた。国際政治、世界経済そして石油産業にとって、価格不安定化と低下は重大な問題となる。そこで、何らかのメカニズムでこの余剰能力を管理・統治する必要性が常に認識されてきたのである。

具体化したメカニズムの極めて著名な例だけでも、20 世紀初頭まで続いたスタンダード石油による市場管理、石油メジャー間での市場調整を図った 1928 年のアクナキャリー協定、後に OPEC 結成の構想の基ともなったテキサス鉄道委員会による生産調整、1960 年代までの石油市場の安定をもたらした石油メジャーによる中東石油の共同管理、1980 年代前半からの OPEC による国別生産調整、そして 1980 年代前半の石油市場で実際に原油価格安定に寄与したサウジアラビアによるスイング・プロデューサー役、と枚挙に暇が無い。

最近時点では、2014 年後半に需給緩和基調の下で OPEC が、そして何よりサウジアラビアが大方の市場予想を裏切って、原油価格は市場に任せる（生産調整はしない）と表明したことを契機に今回の原油価格急落が発生したことが想起される。そして、昨年後半以降、再びサウジアラビア主導で OPEC 等の産油国が減産合意を発表すると原油価格が反発する、など余剰能力管理が未だに石油市場の秩序に大きな影響を及ぼしていることがわかる。

余剰能力の管理は市場の安定・秩序維持にとって不可欠の要素である。ただし、余剰能力の管理は、本来は生産可能な能力を意図的に使わないところから生ずる「コスト」が掛る。このメカニズムの頂点に立つものはそのコストを主に負担しなければならない。グローバル・エネルギー・ガバナンスの維持にはいずれにせよコストが発生するが、ガバナンスの中心に立つ存在には、コスト負担と同時に市場を左右するパワーが与えられることになるのである。

以上