

# Global Energy Governance の過去、現在、将来

小山 堅\*

## はじめに

Global Energy Governance とは何か。まず、Governance とは、「The act or state of controlling (governing)」である。すなわち、何かを対象とした、(秩序) 管理の行為あるいはその状況のことを指す。それを踏まえ、Global Energy Governance を定義すれば、「世界のエネルギー秩序の安定や持続可能性を管理すること」ということもできる。さらに敷衍すれば、その「世界のエネルギー秩序の安定や持続可能性」とは、①エネルギー市場の需給や価格に関する安定と秩序を守ること、②広義に、国際的なエネルギー安全保障を守ること、③気候変動も含め国際的な環境問題に対応すること、等に関わる問題であり、エネルギー市場での極端な変動とそれに伴う負の影響や、エネルギー安全保障問題や環境問題など、国際エネルギー市場に関する「外部性」に対応するための国際的な管理のメカニズムである、ということができる。

## 1. 国際石油市場の需給・価格安定化と Global Energy Governance

国際エネルギー市場の需給や価格の安定と秩序を守る、という点で、Global Energy Governance の取り組みの典型例は、国際石油市場での需給・価格の安定化に対する取り組みとそのメカニズムの歴史に見ることが出来る。19 世紀後半から現在までの国際石油市場の発展の中で、原油価格は時に激しく変動し、石油消費国・産油国、そして国際石油産業にとって、世界経済や国際政治にとって、極めて大きな影響を与えてきた。過度に激しい価格変動がもたらす経済的な負の影響を回避するため、これまでに様々な管理メカニズムが工夫され、そして実際にそのメカニズムを通じて、市場安定化が追及されてきた。

具体的には、①20 世紀初頭までの Standard Oil による市場管理、②米国における Texas Railroad Commission による生産調整、③石油メジャー (Seven Sisters) による中東石油の Joint Control、④1980 年代以降の OPEC による生産上限と生産枠に基づいた生産調整、⑤Swing Supplier としてのサウジアラビアによる需給調整、など多くの取り組みが実行されてきた。これらの取り組み・メカニズムは、市場秩序維持・安定化の機能を果たしたものと、その機能が結果的には限定的であったもの、など一様ではない。しかし、Seven Sisters による中東石油の Joint Control など、そのメカニズムが十全に機能した時には、国際石油市場と原油価格は、実際に一定の期間にわたる安定を謳歌することもでき、Global Energy Governance が機能した時の成果を享受することが出来たのも事実である。

しかし、これらの取り組みが時代を追って次々に現れてきたこと自体、市場の変化によって、市場秩序安定のための既存の取り組みが効力を失い、新たな取り組みが必要となってきた歴史や実態を示しているともいえる。

ここで、一つ留意すべきは、市場秩序の安定のため基本となるのは、変動に対処し調整を行うための余剰石油供給能力の存在である。上述の①から⑤までの取り組みは全て何らかの形で、

---

\* (一財)日本エネルギー経済研究所 常務理事 首席研究員

如何に余剰能力を管理するか、というメカニズムの歴史である。そして、そのメカニズムの実施には、必ず相当なコストが掛かるという点も留意すべきである。余剰能力とは、大規模な投資を実施して保有するに至った生産能力の一部を、意図的に、戦略的に、使用せず「余剰として保有し続けること」によってはじめて現実のものとなるからである。しかしこの行為によって、余剰能力の保有者は、「Price taker」ではなく、「Market maker」となることができる。余剰能力を維持することのコストを勘案しても、市場管理をすることによって得られる Benefit が大きい、という戦略判断を下し、実行できる主体こそが Market maker になり、Global Energy Governance の主人になれる、ということでもある。

## 2. 国際エネルギー安全保障管理と Global Energy Governance

Global Energy Governance の問題を見る上で、もう一つ重要な側面は、国際エネルギー安全保障に関わる管理のメカニズムであり、これは、国際政治や地政学の問題という形をとって現れ、戦略的な重要性を有してきた。

これまで国際エネルギー安全保障問題の中心であった石油の安全保障問題に関して、米国の役割がどのように変化してきたのか、という観点で振り返ることが可能である。長きにわたって世界最大の産油国として君臨してきた米国は、石油の純輸出国として、そして余剰生産能力の保有国として、国際エネルギー安全保障の要としての地位を保ってきた。例えば、通常時の市場における需給変動に対応するだけでなく、その余剰生産能力を駆使することで、第1次及び第2次世界大戦の際には、同盟国における追加的な石油需要の発生に対応し、石油供給を拡大することで国家安全保障も含めたエネルギー安全保障の維持・管理を米国が主体的に担ってきた。

しかし、1960年代には、米国の石油生産は需要の伸びに追いつくことが出来ず、米国は石油純輸入国となった。そこから、国際エネルギー安全保障問題は新しい局面に入った。米国に代わって、追加的な余剰生産能力を保有し、管理することとなったのが OPEC である。OPEC は生産調整と、戦略的な生産政策を通じて、世界の石油需給と原油価格に多大な影響を行使し、国際エネルギー安全保障を左右する存在となった。その典型的な事例が、第1次および第2次石油危機の発生とその時の OPEC の戦略・対応である。Global Energy Governance における「Power」の重要な要素の一つが米国から OPEC に移ったのである。

しかし、米国は、自らが純輸入国になり、OPEC が大きな力を揮うようになったといえども、Global Energy Governance の中心に座り続けた。その要諦は、世界の石油供給の最重要拠点で、同時に様々な地政学リスクが存在し続ける、中東の安定・安全保障そのものを、国際政治と軍事力における圧倒的なパワーを活用して維持・管理し続けたことにある。また、同時に中東からの石油供給がアジアを含む主要な石油消費国・地域に輸送される海上ルートの安全を担保するパワーをも発揮し続けたことも極めて重要である。

さらに、米国は自らの石油純輸入国化と OPEC パワーへの対抗として、新しいアプローチも展開するようになった。その一つが、当時主要な石油消費国であった先進国の力を糾合して、OPEC に対抗するべく、国際エネルギー機関 (IEA) を設立したことである。IEA は、産油国パワーに対抗するため、当時の米国キッシンジャー国務長官の主導で設立された組織であった。それ以降、IEA は国際石油市場の安定と国際エネルギー安全保障を守るため、先進国の立場で Global Energy Governance に取り組む重要な機関として機能してきている。

### 3. 複雑さを増す Global Energy Governance の現状と課題

ここまで、Global Energy Governance に関わる問題について、2つの観点から歴史的な発展と取り組みの経緯を概観した。その2つ、余剰能力管理のメカニズムと、国際エネルギー安全保障の維持に関わる米国の重要な役割、は今日でも Global Energy Governance を考える時、不可欠の重要性を有している。

しかし、Global Energy Governance に関する問題は、時々国際政治や世界経済情勢や国際エネルギー市場の構造変化によって、時間と共に変貌していく。その点、今日の、あるいは将来の、Global Energy Governance を考える上では、現状にのみ囚われず、新情勢に適合していくことが求められる。その新情勢は、極めて多様で複雑な問題を作り出しつつある。例えば、従来は Global Energy Governance の問題の中心は、石油市場の安定・秩序の維持・管理に関わる問題であり、国際エネルギー安全保障も石油の安全保障に関わる問題であった。石油を中心とした Global Energy Governance は、今後とも重要であり続けようが、今後は、石油だけでなく、天然ガスや電力に関する市場秩序・安定の維持や供給安全保障の問題が重要になる。

また、米国の重要性は変わらないが、国際エネルギー市場の重心が成長するアジアにシフトしていることも重要である。発足した当初、IEA 加盟国の石油市場でのシェアは約7割を占めていたが、今やそのシェアは半分を下回り、今後さらに縮小する。Global Energy Governance の問題を考える上で、非 OECD、中でも中国・インド・ASEAN など、アジア新興国の重要性を踏まえた取り組みは不可欠である。同時に Global Energy Governance への取り組みに関して、新しい力が勃興することは、既存のパワー、特に米国の Interests との軋轢・衝突などの問題を生み出す可能性もある。また、シェール革命進展で、米国が再び世界最大の石油・ガス生産国に返り咲き、純輸出国化の方向に向かいつつあることが持つ意味にも注目していく必要がある。これらの点で、今後の世界のエネルギー市場の安定や持続可能性の維持・管理は、様々な新たな挑戦に直面していくだろう。

#### おわりに

最後に、余剰能力管理と国際エネルギー安全保障に関する米国の役割の2点に戻り、今まさに世界が直面している課題について述べたい。国際石油市場の秩序・安定に関しては、今後の中東情勢とその中でのサウジアラビアの役割に改めて注目すべきである。イラン情勢が緊迫する中、国際石油市場は、今後の地政学リスク事象発生の可能性も睨んで、不安定化の可能性が高まっている。その中で、最大の余剰生産能力保持者であるサウジアラビアが、どのような戦略・政策を展開していくかは、Global Energy Governance の観点で最重要である。特に、同国の若き指導者、ムハンマド皇太子の下で、改革や積極的外交が展開され、サウジアラビアが新情勢を迎えつつあること、その新情勢の展開には様々な不確実性が存在していることを考えると、同国に関する世界的な関心は今後ますます高まろう。

また、Global Energy Governance の維持・管理に関する米国の役割が重要であり続ける中、今日の米国が、トランプ政権下で、Global Energy Governance の維持・管理に、どれだけ積極的で、前向きな役割を果たしていくのか、不透明になっている点も重要である。エネルギーだけでなく、Global Governance の維持・管理には、圧倒的な力を持った存在が、一定のコストを負担して世界全体の安定のためリーダーシップを発揮する必要がある、という側面がある。しかし、現時点で観察されるのは、米国では Global Governance というよりは、「America First」であり、

自国優先が明確に強調される状況である。イラン核合意からの離脱や貿易戦争の激化という政治・経済での諸展開を見ると、少なくとも現時点では、米国はむしろ **Global Energy Governance** を様々な観点で揺るがしているとも見られる。

国際秩序の安定の維持は、「地球益」であり、「**Global Commons**」である。**Global Energy Governance** も含め、「地球益」や「**Global Commons**」を追求するため、新たな情勢に適合した、様々な取り組みを追求していくことが今後の世界の重要課題である。

#### 執筆者紹介

小山 堅 (こやま けん)

1986年3月早稲田大学大学院経済学修士修了。1986年4月日本エネルギー経済研究所入所、2011年より現職。英ダンディ大学博士課程留学、2001年6月博士号取得。東京大学公共政策大学院客員教授、東京工業大学科学技術創成研究院特任教授を務め、長期エネルギー需給見通し委員会委員等の政府審議会委員を務める。著書に「シェール革命再検証」や「国際エネルギー情勢と日本」等多数。専門はエネルギー安全保障、国際石油・エネルギー情勢分析。