

## 米国を動かしてきた戦略的問題意識の大転換 (1) : 総論

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

本年 1 月発足のバイデン政権の外交・安全保障・経済・気候変動等に関する政策が世界の注目を集めている。米国が世界の「スーパーパワー」であり、国際政治や軍事・経済・技術力等の点で世界に冠たる地位を誇る Global Governance の中心国家だからこそ、その国のリーダーの政策や国家戦略が世界への影響という点で極めて重要なのは当然である。国際エネルギー情勢を見る上でも当然のことながら米国の動向や政策とその影響の重要性は他と比較にならない。エネルギー情勢・問題が少なからず国際問題の側面を強く有し、国際政治・地政学・世界経済等の影響を強く受けるからであり、米国がそれらに重要な影響を及ぼすからである。またエネルギー市場における米国の重要性も際立っている。米国は一次エネルギー全体では中国に次ぐ世界第 2 位の消費国だが、国際エネルギー貿易財として圧倒的な重要性を有する石油、それに次ぐ天然ガスの分野では、消費量でも生産量でも世界 1 位である。エネルギー需給やエネルギー地政学への影響という点で米国の国内エネルギー市場の変化や国際エネルギー市場との関係、それらに関する政策が重要であることは言を俟たない。また気候変動問題に関しても、国際的な議論への影響や世界第 2 位の GHG 排出国としての対応策の展開が世界にとって重大な影響をもたらすのは当然である。

世界に重大な影響を及ぼす米国の政策・戦略がどのように形成され、実施されるのかは、国際情勢全体と共に世界のエネルギー・環境問題を左右する要因として注目の的である。米国の政策・戦略の形成と実施が重要である中、その形成や実施に大きな影響を及ぼしてきた米国のリーダーあるいはリーダー層やエスタブリッシュメントの問題意識・認識 (Perception) が何であったのか、を読み解くことが重要になる。とりわけ、国際情勢全般と共に国際エネルギー情勢への対応に大きな影響を与えてきた戦略的重要性を持つ問題認識 (Perception) が何であったのか、を理解することが大事である。本稿では、まず総論として、米国を動かしてきた戦略的な問題意識が 21 世紀に入ってからどのように大きく転換してきたのかを、安全保障の脅威主体、エネルギー自給を巡る根本的变化、気候変動問題に対する問題認識変化、の 3 つに絞って全体像を論じてみたい。

第 1 に、米国の国際戦略や安全保障・外交政策を動かしてきた最も重要な問題認識は、米国の国家安全保障にとって何が最大の脅威なのかについての認識ということになる。最大の脅威と認められる対象に対して、最大の優先度を持って対応戦略が政治・外交・軍事・経済・技術等の面で立案され、実施されるからである。その点において、米国にとっての最大の脅威と目される対象は 21 世紀に入る前後から大きく変化してきた。いうまでもなく、米ソ冷戦の時代の最大の脅威は、ソ連であり、ソ連との対決が最大の課題であった。しかし、ソ連の崩壊で冷戦が終結すると米国は世界で唯一の超大国となった。その状況下で発生したのが 2001 年 9 月 11 日の同時多発テロであった。米国のリーダー層及び米国民に巨大な衝撃を与えたこのテロ事件を経て、米国にとっての安全保障上の脅威は国家主体ではなく、テロ組織・過激武装勢力等の非国家主体であるとの認識が急速に広まり、その下で米国は「テロとの戦い」に突き進んでいくことになった。アフガニスタンやイラクへの侵攻と政権打倒、その後の新国家建設などに米国は国力を注ぎ込んでいった。

しかし国際情勢が徐々に変化し米国の安全保障観も変わっていった。最大の変化は中国

の台頭であり、政治・軍事・経済等の分野でプレゼンスを高めた中国に対し、米国は警戒感を高め、米国の覇権に本格的に挑戦する国家として中国を眺めるようになった。トランプ政権期の後半頃から特にその傾向が一層明白になり、米国にとって最も重要なのは 21 世紀型の大国間競争、特に中国との競争に打ち勝つこととの問題認識が米国のリーダー層の間に共有されていった。バイデン政権は中国との本格的な競争を意識して政策資源の重点をシフトし、同盟国との連携を重視して対中国戦略に乗り出している。また、バイデン政権の特徴として人権・民主主義などの価値観重視の外交戦略を取ることも見逃せない。こうして米中対立が本格化する中、中国は対抗手段としてロシアとの戦略的連携を強化し、中東・中央アジア・東南アジアなど他地域との関係強化を模索するなど、国家間の競争が世界の地政学的緊張を高める方向性で作用を及ぼしている。さらに、2021 年 8 月のアフガニスタンにおけるタリバンの復権は、世界の地政学情勢を一層複雑化させると共に、米国にとっては「テロとの戦い」にも目を向けなければならない状況を作り出した。

第 2 に、米国のエネルギー自給率、あるいはエネルギー自立を巡る状況変化とそれがもたらした認識変化も米国の戦略全体に大きな影響を及ぼしてきた点を挙げたい。米国にとってエネルギー問題、とりわけエネルギー安全保障上の最大の問題は、自給率の低下・輸入依存度増大との戦いであったともいえる。米国はかつて世界最大の石油生産・輸出・余剰生産能力を有する大産油国であり、**Global Energy Governance** の要であった。しかし、1960 年代に米国は石油純輸入国化し、以来輸入依存度は着実に上昇していった。その中で発生した 1970 年代の石油危機は米国にとってまさに衝撃であり、それに対応するためのニクソン大統領による「**Energy Independence**」計画の発表と実施をもたらした。その後の歴代政権も自給率を回復するための政策を堅持・継続したが、実態としては米国の輸入依存度増大は 2000 年代に入るまで続いた。いわば、この時期の米国のエネルギー政策・エネルギー安全保障政策は、「不足 (Shortage)」の認識に基づいた対応戦略であり続けた。

しかしシェール革命はこの状況を劇的に変えた。米国の石油生産も天然ガス生産も大幅に増加し、今や米国は世界最大の石油・天然ガス生産国である。石油・天然ガス・LNG の輸出量も拡大し、米国はエネルギー自立をほぼ果たすまでになった。シェール革命は、米国経済の活性化にも大きな貢献を行い、天然ガスによる石炭代替の推進で米国の CO2 排出大幅削減にも重要な役割を果たした。しかし、それ以上に重要ともいえるのは、もはや米国のエネルギー政策が「不足」の認識に基づくのではなく、「豊富 (Abundance)」の認識に基づいたものになったことであろう。トランプ政権期に標榜された、急速に拡大する米国の石油・ガス供給を米国の国益最大化に活用するための「**Energy Dominance**」というコンセプトに象徴されるものである。バイデン政権下で石油・ガスを取り巻く政治環境は大きく変わったがそれでも豊富な石油・ガス供給が米国を支えている事実には変わりなく、少なくとも「不足」が米国の外交戦略・安全保障戦略のくびきになるような状況にはない。

第 3 には、地球環境問題・気候変動問題に対する脅威認識の大きな変化がある。米国の歴代政権で、共和党と民主党の大統領で交代が起こるたびに大きな変化が生じてきたことは周知の事実である。特にブッシュ政権、オバマ政権、トランプ政権、バイデン政権と変わるたび、気候変動政策は振り子の針が逆振れするような大きな変更直面してきた。その振れ幅そのものが近年さらに拡大しており、全く「後ろ向き」であったトランプ政権から、気候変動を「危機」と位置付け最重要課題の一つに位置付けるバイデン政権に変わり今や米国は欧州と並び気候変動問題で世界をリードする国になっている。大きくグリーンな転換を遂げた米国の気候変動政策で、国内外のエネルギー選択や政策にも影響が及ぶことになり、かつ気候変動が地球規模問題であることから国際関係・外交・地政学の世界にも影響が及んでいる。気候変動問題には「南北問題」の要素が付きまとう中、米国の強力な気候変動政策が途上国との関係にどのような影響を及ぼすのか、対中国戦略等の地政学的な課題にどのような意味を持つのか、にも注視していく必要がある。

以上