

# エネルギー安全保障に対する認識の差：東アジアと米国

中国現代国際関係研究院世界経済研究所副所長 趙宏図

エネルギー安全保障は、気候変動とともに、エネルギー需要の急増や石油価格の変動に伴って、ここ数年のホットな話題であった。この課題について、多くの国は新しい国内エネルギー政策を検討しつつ、二国間・多国間のエネルギー協力を求めてきた。世界の石油消費・輸入国トップ3を含む東アジア・米国間のエネルギー安全保障協力は、多くの注目を集める。ここ数年で、なすべきことを多く残しながらも、いくつかの前進があったことは疑いない。

東アジア・米国間のエネルギー安全保障に影響する要素のうち、エネルギー安全保障に対する認識の差は重要な役割を演じる。米国、中国、日本、韓国など、この地域の主要なプレーヤーは石油の消費国であり輸入国であるという同じ立場にあるが、エネルギー安全保障の定義とエネルギー関連問題の認識では、東アジア・米国間、とくに中米間で大きな違いがある。

先進国、OECD加盟国として、日本や韓国は、米国とある程度共通の関心を持っている。同時に、エネルギー安全保障の定義やそれをいかに守るかについて、日本や韓国はアジアの一員として、中国と同じような観点を分かち合っている。東アジア・米国間のエネルギー安全保障協力を進めるためには、認識の差、とくに互いの誤認や誤解を埋めることが求められる。エネルギー安全保障に関する東と西、中国と米国の間に存在する認識の差や誤認を理解することは、政策決定レベルで特に重要である。

認識の差において、少なくとも二つの点に言及したい。**第一に、東アジアのエネルギー安全保障の定義は、とくにその論点において米国と異なる。**エネルギー安全保障は広範にわたるが、その概念は分かりにくく、いまだ一貫した認識がない。文化、言語、発展段階の違いによってアジア、特に中国では、経済成長を維持する上でのエネルギー供給の安全保障問題を重視しており、米国など多くの西側のアナリストがアジアのエネルギー政策・行動が国際関係に与える影響に焦点を当てている。両者は「エネルギー安全保障」について話をしているが、アジアは前部分の「エネルギー」について、米国は後ろ部分の「安全保障」について話をしているのだ。

中国が直面するエネルギーの課題は、エネルギー需要や輸入の急増、エネルギーに関係する環境問題の増加、貧弱なエネルギー構造と低いエネルギー効率、未発展のエネルギー市場などである。こうした課題に当たり、中国はエネ

ルギー構造や輸入の多様化を推し進めながら、需要調整やエネルギー市場改革への取り組みを強めている。省エネルギーも資源の一つであると、中国政府は次第に認識するようになった。中国は2005年末時点のGDP単位当たりのエネルギー消費量を2010年までに20%削減する計画だ。2006年1月、再生可能エネルギーに関する法律が発効され、2007年1月、中国政府は国家気候変動プログラムを発表した。ここ数年、中国はエネルギー効率向上とクリーンエネルギー開発の分野で大きな前進を遂げている。

一方、米国や西側諸国を最も関心を持つのは、米国と難しい関係にある生産国と中国とのエネルギー協力であり、それは最近「マラッカ・ジレンマ」として議論的ともなっている。中国の海外エネルギー活動に関し、米国が主に懸念するのは、中国のエネルギー部門が「問題」国家に参入していることだ。米国が心配しているのは、中国にとりエネルギー安全保障が一つの既得利益となった場合、中国が特に米国に対する不安感を高めるだけでなく、長期的にみてより一層独断的な行動に出るのではないかということだ。

中国のアナリストに言わせれば、輸入、エネルギー外交の遂行、海外投資支援など中国が行っていることは、浮上するエネルギー問題に対するごくノーマルな反応であり、他の国の行動に合せたまでである。

中国は、エネルギー問題や国際石油価格の変動、環境汚染、スーダンでの人道的被害などに関するほとんどすべてのことで非難されるのは不公平であると感じており、なぜ西側諸国が海外投資やいわゆるエネルギー外交ばかりに焦点を当てるのか、エネルギー効率の向上や省エネルギー、エネルギー構造の多様化やエネルギー市場改造の促進など、中国が果たしてきたことになぜほとんど注意を払わないのか、簡単には理解できない。「中国のエネルギー脅威」論が西側に敷衍するとともに、こうしたことが、エネルギー輸入依存率を高めつつ中国の不安定なエネルギー状況を強調するようにもなっている。

中国のエネルギー活動が西側アナリストに正しく理解されないのには多くの要素が関係している。中国と西側はエネルギー安全保障とリスクの問題を異なって理解している。計画経済から市場経済への移行と調整のために、中国のアナリストの中に、西側諸国に対する誤認、不適当な反応や解説をするものがあるのは避けられない。査道炯教授が言うように「市場を無視した議論は注目を集める<sup>1)</sup>」のだ。

中国が石油の自給力を失って以来、中国の石油供給安全保障への関心とエネルギー不安は、市民レベルから政府レベルにまで広がった。経済発展による必要性とは別に、そこには危機感がある<sup>2</sup>。

ここ数年、米国はアフガニスタン・イラク戦争に侵攻し、中央アジアとインド洋における軍事的プレゼンスを拡大しており、それが中国のエネルギー不安を増大させている。輸送事故の危険性、ホルムズ海峡やマラッカ海峡のようなボトルネックを通るシーレーンの安全性、通商禁止リスクなども中国のアナリストの間で問題視されている。これらのルートを通過する原油タンカーの数が増加するにつれて、「米国による石油封鎖」を懸念する中国人学者の数が増えていることは事実である<sup>3</sup>。どんな場合でも、アナリストやメディアの間の「マラッカ・ジレンマ」は誇張にすぎない。戦略的にみても技術的にみても、中米間の相互依存が増す中で、米国が中国に対して石油封鎖を課すようなことはないだろう。エネルギー安全保障や国家安全保障に比べ、海賊やテロリズムその他の事故はたいしたことではない。

残念なことに、中国のエネルギー政策や行動に対する西側アナリストの認識は、以上のような中国の一部に広がる誤認だけに基づくものが多い。エネルギー安全保障問題に際して、中国政府がこの問題を海外エネルギーの調達に焦点を合わせ、その実現に懸命に努力してきたと、多かれ少なかれ西側アナリストは信じようとする。彼らの見方では、中国のエネルギー安全保障政策は、上流開発や外国のエネルギー・資源企業の原油取り分 (equity oil) を獲得することによって、エネルギー供給安全保障を求めるものとして説明される。中国はまた、「市場の外」から石油を獲得したり、国有石油企業に国外石油資源の獲得を先導したりするなど、「市場アプローチ」ではなく「戦略アプローチ」を取ると非難される。中国のエネルギー政策と行動は、ある程度は、世界規模のエネルギー安全保障の追求であると説明される。

**第二に、エネルギー安全保障問題をどのように取り扱うか、東アジアと米国の対応はこの点でも極めて異なる。**1970年代の二度の石油危機以来、米国ではエネルギー自給率の向上が、政府の優先リストのかなり上位に位置している。ブッシュ前大統領は約75%に達する中東の石油依存の減少を求め、オバマ大統領は選挙戦に入ってからずっとエ

ネルギーの自立を訴え、中東や南米への石油依存の縮小を強調している。一般に民主党が政府主導や新エネルギー・再生可能エネルギーの開発が中心で、共和党は自由市場や海洋掘削に関心を寄せるが、両党とも、手段を選ばずエネルギーの自立を追求している。

どんな場合でも、中日韓を含む東アジア諸国は、自国のエネルギー企業による海外の原油取り分の獲得を支援する政府の役割を強調する。一般に国有企業は、国際石油企業 (IOC) よりも自らの利得を享受する上で有利な立場にある。

日本では、政府が企業の海外での探査・生産を技術的・資金的・外交的支援をしながら推し進めている。日本政府は1970年代、石油輸入の30%に相当する原油取り分を要求し、このため海外の探査・生産を組織・融資し、また技術支援を行う研究センターとして、石油公団 (JNOC) を設立した。1995年までに、177企業が日本政府から技術・資金援助を受けた。

同時に、日本は石油輸出国、特に中東との外交関係を進展させた。日本の中東政策は、米国のそれとは大きく異なる。1980年11月、日本はイランからの輸入を再開し、388億円のODAを供与した。1951年から1999年間の日本の総投資額 (直接投資を含む) は中東12カ国で1兆1,790億円に上る。

日本政府は、30%の原油取り分の目標達成に失敗したが、新・国家エネルギー戦略を発表し、海外上流の原油取り分を輸入総量の15%から40%に拡大することを明言した。この新しい目標を達成するため、「戦略としては資源国との経済関係を深める包括的なアプローチを取っている。そのためには、ODAの戦略的利用やEPAの締結、また日本貿易保険 (NEXI) や国際協力銀行 (JBIC) など政府系機関の取り組みなどが考えられる<sup>4</sup>」。

政府による海外石油投資の促進に関して、エネルギー経済研究所 (IEEJ) の小林良和氏は、日本の上流開発従事者はその他の国の競合他社に比べ小規模でリスク吸収力に限界があり、政府の介入が必要となる、と論じている。また、エネルギーの旗艦企業を持つことが日本のエネルギー安全保障を向上させるだろう、とも述べている。

韓国エネルギー経済研究所 (KEEI) のキム・ジンウ氏は、海外エネルギー開発がエネルギー安全保障の脅威と資源競争に対する政策の方向を示すものだと分析している。その

<sup>1</sup> 査道炯 「China 'Goes Out' for Energy: toward an international dialogue」、中国エネルギー政策ラウンドテーブルにおける報告、北京アジアセンター、2007年1月10日

<sup>2</sup> Paul Lin, "China's Move toward Oil Diplomacy", Association for Asian Research, 4 February 2005

<sup>3</sup> "The Dragon Tucks in", *The Economist*, 2 July 2005, p. 61.

<sup>4</sup> Yoshikazu Kobayashi, "Japan's Energy Vision", paper at the international seminar "Quest for Energy Security in Asia", 13-14 February 2007, Islamabad.

例として、政府の徹底支援、人的・組織的インフラの整備、官民連携により、2013年に石油輸入の15%相当を供給する海外石油生産政策目標を果たし、エネルギー安全保障を高めることを挙げている。

中国でも同様に、外国投資、特に原油取り分やエネルギー資産の獲得は、中国のエネルギー安全保障を保全する重要な役割を果たすべきであろうし、果たすことができると、多くの専門家が信じている。こうした分析の例を以下に挙げる。

『中国石油安全』を著した呉磊氏は次のように指摘している。「中国の外国投資は国有企業の財政的立場と国際エネルギー市場における競争力を強める。中国の石油安全保障を強化することは肯定的で戦略的な意義がある<sup>5</sup>」。中国海洋石油有限公司（CNOOC）の傅成玉総経理は、LNG開発の国際入札が「長い目で見れば国家エネルギー安全保障を狙ってのこと」と言う。

「中国のエネルギー供給安全保障を解く鍵は、国外に目を向け、国外資源をフルに使用することにある。『走出去』には二つの意味がある。一つは国際市場から直接石油を調達し輸入することであり、もう一つは海外での探査、生産、精製に投資し、投資のリターンを持ち帰ることである<sup>6</sup>」。

「中国の石油安全保障の糸口はある程度国外にあり、国内の石油不足を解決し、国外のエネルギー供給の安全を保証するには、石油企業が国外に目を向けることが必要である<sup>7</sup>」。

中国は1993年、石油純輸入国になり、時を同じくして1990年代初頭から、エネルギー企業が国外の石油・ガスプロジェクトに投資し始めた<sup>8</sup>。したがってこの2つの事柄には何らかの関係があると思われる。「走出去」は中国の国外エネルギー投資に関する言葉としては十分に理解されず、多くの西側アナリストは「エネルギーの国外志向」と説明している。加えて、注目を集める中国のエネルギー外交や国有企業の外国投資に対する政府の財政支援は、国外投資とエネルギー安全保障との関連性を強く印象づけている。

「走出去」は、「引進來」と「走出去」という言葉で導かれ、

外から学び、外と協働する中国の二つの政策のうちの一つである。エネルギー分野において、「引進來」は関税を上げ、石油販売部門を開放し、新規株式公開（IPO）を実施することを意味する。下流の原油・石油化学プロジェクトに加え、中国は上流への投資に国際石油企業を招いた。「走出去」は、販売規模の拡大を狙って国際市場に参入し、高い国際競争力をもつ多国籍企業を設立することを意味している。実際、国外進出するのは政府でなく企業であり、そのゴールはエネルギー安全を保全するため原油取り分を得ることではなく、利益の国際化と最大化である。政府の支援はそのために活用され、政府の支援がなくとも国有企業は国際化と国外投資を進めようとしている。

残念なことに、西側アナリストの目には、石油企業は中国政府のエネルギー獲得戦略と対外政策を遂行するための「付属物」として利用されているようにしか見えない。「ゴールは戦略的拡大の野心を隠すため石油外交を利用することである<sup>9</sup>」。「しかし、これらの（中国）企業は本質的に、価値を生み出すよりは、外国投資における国家対外政策の力とみなされる<sup>10</sup>」。「そして、中国の国有企業による外国投資は国の対外政策を発展させる良い方法であり、このような投資決定は、十分なリターンをもたらすためというより、官僚によって政治的になされるものである<sup>11</sup>」。

BP中国の副社長Chen Xinhuaが指摘するように、中国の石油・ガス対外投資が中国のエネルギー安全を保証するため政府の下でよく組織されていると多くの西側アナリストは考えているが、それは政府の行動というよりむしろ企業活動に類するものである。中国石油企業の対外投資は、中国の世界経済との統合の一環である。冷蔵庫、コンピュータ、カラーテレビなど様々な分野で数多くの企業が外国へ出て、投資し、工場を建ており、石油会社が対外投資を止める理由はない。中国の対外的石油・ガス入札が米国の安全保障に及ぼす影響に関する米エネルギー省の報告書にあるように、中国の対外的な石油・ガス投資とその試みは、中国のエネルギー安全保障を高めるものではなく、米国のエネルギー安全保障を減じるものでもない<sup>12</sup>。

<sup>5</sup> Wu Lei, *China's Oil Security*, p. 316, China Social Sciences Press, Beijing, 2002.

<sup>6</sup> Anniwaer Amuti and Zhang Shengwang, *Oil and National Security*, p. 289, Xinjiang People's Publishing House, Xinjiang, China, 2003.

<sup>7</sup> Shu Xianlin and Li Daifu, "China's Oil Security and Oil Company's Overseas Investment", *World Economics and Politics Forum*, No. 5, 2004.

<sup>8</sup> Gary Dirks, "Energy Security: China and the World", speech at the International Symposium on Energy Security: China and the World", Beijing, China, 24-26 May 2006.

<sup>9</sup> Paul Lin, "China's Move toward Oil Diplomacy", Association for Asian Research, 4 February 2005.

<sup>10</sup> Maria Kielmas, "China's Foreign Energy Asset Acquisitions: From Shopping Spree to Fire Sale?", *The China and Eurasia Forum Quarterly*, Vol. 3, No. 3, November 2005.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> US Department of Energy, Section 1837 of the Energy Policy Act 2005: *National Security Review of International Energy Requirements*, February 2006, p. 28.

国際市場における乏しい経験、エネルギー不安の意識、社会経済の移行などが中国を対外エネルギー活動に導く主要な要素だが、西側アナリストには正しく理解されていない。専門家の目で見ると、CNPCやSinopecはやや偏狭であり、CNOOCがより国際メジャーに近い。しかし、米石油企業Unocalへの入札では、取引の理論的説明を明白化できず、その力をうまく発揮できなかった。同盟・合併取引におけるCNOOCのアプローチは、文化的相違や企業の未経験をいくらか反映した。他社との合併や同盟関係を結ぶ時、多くの中国企業はその課題（多くは文化的なもの）に対するより徹底した理解力を持たなければならない<sup>13</sup>。いずれにしろ、中国企業がスマートになるには時間がかかる。彼らはミスをするだろうし、より速く学ばなければならない。

以上に述べたことは、エネルギー安全保障に関する東アジアと米国の認識の差の一部にすぎない。いくつかの目標は非現実的であったり、エネルギー安全保障の現実の誤認であったりする。グローバリゼーションとエネルギー相互依存の進展に伴い、エネルギー自給でも達成可能でもなくなるだろうし、原油取り分の獲得もまた持続可能なエネルギー供給を保護することは出来ない。

エネルギー安全保障政策には、互いに数多くの誤認や誤解がある。西側、特に米国のアナリストは、中国がエネルギー外交を利用して国際的影響力の拡大を達成しようとしており、ならず者国家とのエネルギー協力を通じて現在の国際システムに挑戦しようとしていると信じる傾向が強い。他方中国は、米国が中国の国外エネルギー協力に干渉し、エネルギー輸送ラインをコントロールするなどして、

故意に中国の発展と成長を封じ込めるのではないかと心配している。

別の見方をすれば、エネルギー安全保障に関する定義、優先事項および誤認は、東アジアと米国が協力する上で多くの難題をもたらしている。これらの難題に対処するため、東アジアと米国双方で多くの努力がなされてきた。中米間の戦略的経済対話（エネルギー安全保障がトップトピックの一つ）の成果は大きく、過去数年間で官・学さまざまなレベルで多くの対話や協力が行われた。

こうした対話や研究とともに、認識のギャップや誤認がエネルギー専門家に注目されるようになった。例えば、北京は中国の国有石油企業による海外石油資産の獲得よりも米国との関係を優先しており、米国は中国のベネズエラとのエネルギー協力に関して新たな反米枢軸の可能性を心配する必要がない、と一部の米国のアナリストは認識している<sup>14</sup>。なぜなら動機が異なっており、ベネズエラは地政学的な同盟を求め、中国は持続的なエネルギー供給を目的としているからだ。

それにもかかわらず、こうした考えは産官学やメディアの間でいまだに広くは受け入れられていない。慣れ親しんだ意見や考え方を変えるのは簡単ではない。誤認や誤解を減らすためには、さらなる研究、説明、教育が必要だ。特に政府は我々が直面している真の問題や課題は何か、その優先順位は何を理解しなければならない。この点で、中国はさらに説明する必要があるし、米国や西側社会はそれに耳を傾け、研究すべきである。

[英語原稿をERINAにて翻訳]

<sup>13</sup> Peter Parry, Eric Spiegel, Edward Tse, John McCreery, and Adrian del Maestro, "The Roaring Dragon: Unocal Bid Just a Minor Bump in the Road", <http://www.boozallen.com>, February 2006.

<sup>14</sup> Erica Downs, *The Brookings Foreign Policy Studies Energy Security Series: China*, December 2006, <http://www3.brookings.edu/fp/research/energy/2006China.pdf>