

## 紹介と批評

池上萬奈著

### 『エネルギー資源と日本外交』

——化石燃料政策の変容を通して 1945年  
～2021年～

戦後日本の高度経済成長を支えた主要なエネルギー資源は、中東産油国からの安定的な輸入原油であった。そして日本を含めた国際社会、より厳密には米ソ冷戦下における西側世界に、潤沢かつ安価な原油を提供してきたのは、中東産油国に利権を有する国際石油資本、いわゆるメジャーズであった。原油の掘削と販売を、国際石油資本の資本と技術、販売網に頼っていた中東産油国は、これら欧米の国際石油資本に依存する立場であったが、一九七〇年代に入ってこの力関係は変わりつつあった。他方、一九六七―六月、イスラエルの奇襲作戦による第三次中東戦争で、イスラエルは、ヨルダン占領下のヨルダン川西岸と東エルサレム、シリアのゴラン高原とエジプトのシナイ半島を占領

した。これにより、中東紛争は、イスラエルと、エジプト及びシリアとの領土をめぐる対立にも発展した。パレスチナ問題及び新たにイスラエルが占領した領土の問題の解決がアラブ諸国内で緊急性を増していく中で、中東産油国の国際石油資本に対する力関係も強まっていた。この前者の高度に政治的問題が、後者の経済的問題と結びついたのが、一九七三年の第四次中東戦争をきっかけに発動されたアラブ石油輸出国機構（OPEC）による「石油戦略」であった。

本書は、日本経済に死活的に重要な化石燃料の中の石油に焦点をあて、戦後日本のエネルギー資源外交の変容を論考する。日本のエネルギー資源政策が問われ、日本の対中東外交の転換点となった一九七三年の第一次石油危機における日本外交を中心に取り上げ、これを綿密に分析している。本書は、第一次石油危機における日本外交は、対中東と対米の双方との関係のバランスをはかっていたことを強調する。また、石油危機に対する日本政府内の姿勢に隔たりがあったことを論じる。一方、従来、一括りに議論されがちなアラブ諸国側の立場にも温度差があったことを明らかにしており、そのような各国の実情を的確に理解することの重要性が示唆されている。また、第一次石油危機を経

て混乱した世界のエネルギー秩序の再構築に向けて、日本が積極的な多国間協調外交を追求したことを説明し、一九七四年一月の国際エネルギー機関（IEA）の設立に対する日本の貢献は小さくなかったことを本書は指摘する。そして温室効果ガスによる地球温暖化問題が深刻になりつつある今日、本書は、脱炭素を見据えると同時に経済成長の著しいアジアの将来を展望したエネルギー資源政策を構築していく必要性を説く。

本書の構成は次の通りである。

## 第一章 戦後日本の石油政策

1. 国際石油資本依存の体制
2. 国際石油資本軽減の試み
3. アラブ諸国の石油戦略

## 第二章 第一次石油危機（オイルショック）

1. アラブ諸国の石油戦略発動
2. アラブ諸国の石油戦略強化
3. 新中東政策発表へ―危機解消に向けて

## 第三章 資源保有国との二国間外交推進

1. 三木武夫特使の中東八カ国訪問（友好関係の構築を目指して）

2. 中曽根康弘通産相のイラン・イラク訪問（政府間取引の成立を目指して）

3. 小坂善太郎特使の中近東八カ国訪問（友好関係の強化を目指して）

## 第四章 多国間協調外交の推進

1. 石油安定供給のためのワシントン石油消費国会議

2. 具体的作業のためのエネルギー調整グループ会合

3. 多国間協調のなかの日米協力（日米エネルギー研究開発協力）

## 第五章 化石燃料抑制の資源政策

1. 温室効果ガス制限目標を貸した京都議定書
2. すべての国の参加を求めたパリ協定

第一章では、戦後日本の主要エネルギー資源となった石油をめぐる日本政府の対応と、第一次石油危機下で発動されたアラブ諸国の「石油戦略」までの背景が論じられる。戦後、中東に横たわる石油資源の米英系、とくに米系国際石油資本による支配は、確固たるものになっていた。他方、第二次世界大戦が終結し、原油生産が過剰になったのを受

けて、連合国軍最高司令官総司令部（GHQ）は米系国際石油資本の意向を汲んで、日本の石油会社に「国際石油資本の傘下になる条件の下」での製油所の再開を認めた。日本の石油は、国際石油資本の手中に置かれる構造となったのである。それは一九五二年四月のサンフランシスコ講和条約が発効し、日本が独立国になって以降も続いた、と著者は述べる。同時に、国際石油資本を通して国際価格を下回る廉価な原油を輸入する日本の原油輸入保護政策は、軽武装路線で経済復興を目指す、いわゆる吉田路線に必要なエンジンでもあったとの指摘が注目に値する。他方で、原油輸入が全て国際石油資本を通じてであったがために、その原油を安定的に提供していた中東諸国との緊密な外交関係は築かれないうままだったのであり、中東諸国に対する「明確な政策もなかった」のである。

一九六〇年九月に石油輸出国機構（OPEC）、そして一九六八年にアラブ石油輸出国機構（OAPEC）が結成され、資源ナショナリズムが台頭してくると、日本やヨーロッパ諸国は、国際石油資本を通さない直接取引を模索した。ただし、日本は国際石油資本との関係に配慮した民間企業による直接取引で、三菱商事は、一九七一年末にサウジアラビアのペトロミン（石油鉱物資源公団）との間で初

めての直接取引の契約を成立させたという。しかし、資源ナショナリズムの高まりと、石油の大量消費国である米国におけるエネルギーの逼迫に対する懸念により、田中角栄は、一九七二年七月、首相に就任すると、「エネルギー資源入手における自主性の確立を重視」し、「日本独自のルートによる海外資源の調達を追求」し始めたのである。この田中の資源外交の矢先に一九七三年一〇月の第四次中東戦争が勃発し、OAPECの石油生産削減による石油戦略が発動された。しかし、この石油戦略が日本に戦後はじめての経済危機をもたらすとの確に予想を出来た者はほとんど誰もいなかったと著者は本章を結んでいる。

第二章では、第一次石油危機の経緯を辿りながら、日本の対中東政策そして対米政策が論考される。本書の中で紙面を最も割いた章であり、第四章と並んで詳細かつ丹念な著者の研究の蓄積が最も垣間見られる章である。日本は、OAPECの石油戦略で日本が「友好国」に入れられなかったことに驚くと共に、対イスラエル政策の見直しを求めるアラブ諸国の圧力に狼狽した。とくに後者は、イスラエルの後ろ盾である米国との関係に影響する問題であったことから、極めて機微な対応が求められた。米国は、親ア

アラブ政策に傾斜する日本を牽制したのである。他方、アラブ産油国による石油戦略は、日本がこれまでアラブ諸国と緊密な外交関係を構築していなかったことを露呈した。日本がアラブ諸国の要求と米国のそれとの間で板挟みとなる中、日本政府内は第一次石油危機への対応に揺れたのである。

対米協調を優先する大平正芳外相と、石油を確保し経済危機を回避することを重視する中曽根康弘通産相、そして後者の立場に近かった愛知揆一蔵相と田中角栄首相との間の石油危機への対応をめぐる温度差は、新たな対中東政策を決断するにあたって重要視されたキッシンジャー米国务長官の訪日時に顕著に現れた。それは、右四人の閣僚とキッシンジャーとの間で行われたそれぞれの会談の分析で浮き彫りにされている。他方、四閣僚は、米国の要求にそのまま応じることは出来ないとの立場でそれぞれがキッシンジャーとの会談に臨んでいた点では共通していた。キッシンジャー訪日直前に、政府はサウジアラビアに密使を三人派遣し、同国の要望を直接聴取する試みを行っていったのであり、日本の局面打開には、それまでの対中東政策から踏み込まざるを得ないことを認識していたのである。このキッシンジャー訪日時を含めた日米交渉や密使派遣を経

て、政府は、日本のアラブ寄り姿勢を示す声明を一九七三年一月二〇日に二階堂進官房長官談話として発出したが、この時までには米国側も日本の立場を理解し、日米間の軋轢は解消されていたことを著者は強調している。

第三章では、第一次石油危機の発生時まで関係の乏しかった中東諸国との二国間関係を推進するための日本の取り組みについて、アラブ諸国側の石油戦略に関する立場の相違点に着目しつつ、三木武夫特使の中東八カ国訪問、中曽根康弘通産相のイラン・イラク訪問と小坂善太郎特使の中近東八カ国訪問の各訪問に絞って分析する。三木武夫副首相兼環境相の中東歴訪が始まったのは、一九七三年一月一〇日、O A P E C が日本を「友好国」か、或いは更なる石油輸出削減対象となる「非友好国」か（米国、オランダ、スペインは「敵対国」）、そのどちらに振り分けられるかの機微な時期であった。同歴訪中、各訪問国の実情を踏まえた経済協力と共に、中東和平に向けて日本が積極的に関与していくことを三木は示した。これらの日本の一連の取り組みが実って、イランから最後の訪問国イラクに向かう直前の一月二五日、三木一行は日本の「友好国入り」がO A P E C で決まったことを告げられた。

翌年（一九七四年）はじめの中曽根康弘通産相と小坂善太郎特使の中東訪問は、大きく言えば、「友好国入り」を果たした三木特使中東歴訪のフォローアップ訪問であるが、中曽根通産相の訪問は日本の石油確保のための具体的な二国間の政府交渉であったのに対して、小坂特使は日本と中東諸国との長期的な関係構築を目指したものであった。興味深いのは、それぞれの訪問国における会談を通じて、その後の二国間関係が推し量れることだ。例えば、中曽根のイラク訪問から、将来の対立的なイラク・米国関係が見え隠れする。そもそも「イラクは、友好国・敵対国の区別をせず、石油を武器として用いることに反対していた国家であった」<sup>(3)</sup>一方、第四次中東戦争の勃発後、米国がイスラエルに各種装備の提供を含めた軍事援助を表明すると、イラク政府はその対抗策として「バスラ油田の石油公示価格七〇%値上げを実施した」<sup>(4)</sup>のである。本書から、イラクが石油戦略を各国に対してとることには反対であっても、米国に対しては石油を政治的に利用し、石油価格で牽制しようとしたことが分かり、その点は、その後のサダム・フセイン大統領（第一次石油危機当時は革命軍事評議会議長）と米国の関係を考えると示唆的である。また、中曽根のイラン・イラク訪問では、イランとの協議においては特段実質

的な成果がなかったものの、イラクのフセインとは、六件のプロジェクトのための一〇億ドルの円借款と向こう一〇年間のイラク原油九千万トンの日本への供給の合意に至っている。日本にとって初めての政府間取引であった。一九九〇年八月、イラクがクウェートに侵攻し、日本人を含めた外国人を人質にした際、中曽根は、人質の解放をサダム・フセインに直談判しにイラクに赴いたことで衆目を浴びたが、中曽根とイラクの関係がこの時代に遡ることが分かる。このように個別のアラブ諸国と日本との関係を取り上げることで、日本とそれぞれの中東諸国との二国間関係が立体的になり、同地域の国々との関係が一樣に発展したわけではないことが看守できる。また、個々のこれまで見過ごされがちなアラブ諸国内の議論の把握につながるのである。

第四章では、O A P E C による石油戦略を経て、米国が主導するエネルギー資源の消費国協調枠組みに、当初慎重であった日本が積極的に関与していく過程を論じる。その中で日本は、アラブ諸国の立場に配慮しつつも、米国の取り組みを側面支援して、双方の仲介的役割を担う外交を推進したことが窺える。日本の仲介がどの程度の効果を発揮

したかの評価は定かでないものの、消費国協調の枠組みを産油国との対決ではなく対話路線で進展させるという日本の姿勢が強調される。一九七四年二月一日、米国のワシントンで行われた石油消費国会議においても、出席した大平正芳外相は、米国に反発しアラブ寄りの姿勢を見せるフランスと米国との間をとりもち、多国間協調外交の姿勢で会議に臨んだ。石油消費国会議のフォロアップ会合では、

緊急時の石油の融通の仕組み等を盛り込んだ総合的緊急計画 (IEEP)、そして最終的には国際エネルギー機関 (IEA) 設立の合意に至ったのである。エネルギー資源に関わる日米の協力は多国間枠組みのみならず、二国間でも進展した。ワシントン石油消費国会議に先立つ二月五日、六日の日程で、資源と環境に関わる初の日米合同シンポジウムが開かれた。その後、同年七月に日米エネルギー研究開発協定が取り交わされ、資源エネルギーの研究開発において日米が揃ってリードしていくことが国内外に示された。石油問題解決のための日米の取り組みは、両国の協力関係の象徴になったのであり、アラブ産油国の石油戦略が契機となった石油危機という非常事態が、エネルギー資源問題における日米の協力を促す結果を生んだとの見方は的を射ている。日本は石油危機を経て、日米関係基軸の多国間協

調外交を展開するまでに発展したのである。IEA 設立の翌年、一九七五年一月に初の経済サミットが行われ、米国、英国、フランス、ドイツに並んで日本も仏のランブイエに招かれたのは、石油危機における日本の多国間協調外交に対する欧米諸国の評価の表れと無関係ではない可能性も考えると一層興味深い。

第五章では、一九七〇年代から国際社会で共有され始めた地球環境問題を振り返り、化石燃料抑制に向けた世界の現在に到る取り組みを検証する。日本は、一九七五年八月に「環境保護の分野における協力に関する日米間の協定」に署名し、OECD 環境委員会においても地球環境保全に関する協議に取り組んできたが、地球温暖化が国内外の関心を集めるようになるのは、一九八八年、気候変動に関する政府間パネル (IPCC) の設立を契機としてからだ。一九九二年、IPCC の報告書を受けて「国連気候変動枠組条約 (UNFCCC)」がブラジルのリオ・デ・ジャネイロで採択され、一九九五年以来、毎年「気候変動枠組条約締約国会議 (COP)」が開催されている。一九九七年には京都で COP 3 が開催され、「京都議定書」の採択に至った。温室効果ガスの削減を各国に課した同議定

書を日本は二〇〇二年に批准したが、米国は離脱した。しかし、二〇一五年、COP21で採択された「パリ協定」には、世界の温室効果ガス排出量第一位と二位の中国と米国が翌二〇一六年九月、同時に批准し、同年一月に同協定は発効した。米国はトランプ政権で環境問題に対する姿勢が後退したが、二〇二一年、民主党のバイデン政権が発足すると、同問題への取り組みが進展し、二〇二一年四月には、気候変動問題に関するオンライン首脳会議を米国が主催した。日本も米国の取り組みに呼応するように、同オンライン首脳会議で菅義偉首相は、二〇三〇年度までの温室効果ガスを二〇一三年度比四六%削減する旨表明し、それまでの同年度比二六%削減から大幅に引き上げた。二〇二一年一〇月、英国のグラスゴーで開催されたCOP26では、岸田文雄総理は、前任の菅総理の四六%削減という目標値を再表明したのに加え、アジア等の脱炭素に向けた支援を向こう五年間で合計七〇〇億ドル規模コミットし、脱炭素化への積極姿勢を見せている。インド、中国、ASEAN等、アジアは今後の経済発展の見込まれる中心的地域、即ちエネルギー資源の争奪が懸念される地域であることから、日本は自らのエネルギー資源問題もさることながら、地域全体そして国際社会を視野に入れた資源外交戦略

の構築が必要との著書の指摘は、時宜に合った警鐘である。

## 評価

著者は、二〇一二年、学位論文「第一次石油危機と日本外交―資源政策における多国間協調」で博士号を取得しており、本書は、同研究をベースに、それを更に発展させたものと位置付けられよう。とくに前述の通り、第二章と第四章は博士論文の研究成果を踏まえた議論となる。本書でも強調されているが、第一次石油危機の発生で浮上した中東政策をめぐる日米の軋轢は、親アラブの姿勢に踏み込んだ一九七四年一月二〇日の二階堂官房長官談話の発表段階では解消されていた。この点を著者は博士論文で明快に論じたのであり、その後、この見方はほぼ定着したといえるのではないだろうか。右研究成果を本書に盛り込み、その中核としたことで、本書の価値がまず認められるだろう。加えて、本書では、戦後のエネルギー資源にまつわる日本外交の軌跡と今後の方向性が、その特徴と共に分かりやすく纏められている。本書の構成も、その方向性に沿った並びで章がたてられている。また、本書で特筆すべきは、第一次石油危機を契機に、日本が対中東政策、対アラブ外交を活発化させていったことを掘り下げ、日本と各アラブ

諸国との二国間関係に着目したことである。日本は、第一次石油危機まで手薄であったアラブ諸国との外交関係に積極的に取り組むことになるわけであるが、各アラブ諸国或いは中東産油国は、それぞれの実情により、日本や米国そして石油戦略に対して一枚岩の姿勢ではなかった。この点を明確にしたことは、当時のみならず現在の対中東政策を検討する上でも極めて有益である。

他方、本書が取り上げる石油消費国の多国間協調の布石となった、米国ニクソン政権のキッシンジャー国家安全保障問題担当大統領補佐官(後に国務長官兼務)提唱の「新大西洋憲章」、別名「キッシンジャー構想」について本書では論考されていないのは残念である。<sup>(6)</sup>この新大西洋憲章は、米国が石油消費国の多国間協調の構想をはじめて公にしたという点で注目に値すると考える。とくに、著者はこれまでの研究発表等で、新大西洋憲章についての日本の対応についての重要な指摘をしているので、その部分が本書にも盛り込まれていたら、日米関係を論じた部分が一層厚みを増していたように思われる。

また、本書はエネルギー資源に対する日本外交の考察なので、中東を含め諸外国側の視点や論旨は中心でないとはいえ、それらについての記述がやや物足りない箇所が見ら

れる。例えば、一九六〇年代後半、米国が国内のエネルギー危機と産油国の資源ナショナリズムに向き合う状況となる中、穏健派産油国であるサウジアラビアが「イスラエル同様に重要な国家として位置づけられることになった」と著者は論じる。しかし、O A P E C に属さないイランは、第一次石油危機のアラブ諸国による石油戦略の観点からは主要プレーヤーではないものの、米国の対中東政策においてはパレレビ国王のイランは要の国家であったとの見方もあることから、米国の対中東政策における同国の位置づけへの評価基準については、説明がほしいところである。著者も紹介している通り、一九七三年四月の中曽根通産相の中東歴訪、一九七三年一二月の三木特使の中東歴訪、一九七四年一月の中曽根通産相のイラン・イラク訪問のいずれの主要閣僚による中東訪問にもイランは訪問先として入っており、日本はイランを重視していた。また、キッシンジャー米国務長官の中東へのシャトル外交等から米国の中東におけるイランの位置づけが高かったこともみてとれるのである。もつといえは、アラブ国家ではないイランの外交は、アラブ諸国のそれからは異彩を放っていた。そしてイランは、日本にとっては第一次石油危機後、日本政府の貿易保険がかけられたイラン日本石油化学(I J P C) プ



ロジェクトが、戦後最大規模の海外プラントとして三井物産グループとの間で締結された国である。著者がそれぞれのアラブ諸国の姿勢の違いに着目しているだけに、石油危機におけるイランの分析が深まれば一層興味深くなると思われる。

日本は現在、資源外交が大きな曲がり角を迎えた第一次石油危機の七〇年代に続いて、エネルギー資源政策を踏まえた外交の過渡期を再び迎えているのかもしれない。その方向性を示唆した第五章は、少し駆け足の文章になっているものの、日本及び世界のエネルギー資源に対する取り組みの在り方が問われていることを強調したことに注目したい。現在の状況を、第四章までの一九七〇年代の第一次石油危機のそれと対比すると、日本のエネルギー資源問題への対応が発展してきていることが分かる。同時に、古くて新しい問題、つまり二国間関係や多国間協調、そしてエネルギー資源の確保がより深刻な発展途上国の経済問題等に今も日本は向き合っていることが本書を通じて理解できるのである。

本書は、戦後日本の経済成長を支えた石油の供給が突如不安定になった第一次石油危機という事態に対する日本外交の分析から、日本のエネルギー資源外交に関する課題を

明確にすると共に、それら課題への政府の取り組みの研究を通じて、日本のエネルギー資源外交がいかに変容したかについて理解を深めたことの貢献が大きい。二〇二二年二月二四日のロシアによるウクライナ侵略で、世界のエネルギー資源の供給が不安定な状況に直面している今日、日本のエネルギー資源外交を再考するのに有益である。

(1) 池上萬奈『エネルギー資源と日本外交―化石燃料政策の変容を通して 1945年～2021年』(芙蓉書房、二〇二二年) 一七頁。

(2) 同上、一五頁。

(3) 同上、一二八頁。

(4) 同上、五七頁。

(5) トランプ政権の米国は、二〇一七年六月に「パリ協定」からの脱退を発表し、再び化石燃料抑制に向けた国際社会の潮流から逆行したが、二〇二一年一月、バイデン大統領は大統領就任初日に同協定の復帰に向けた手続きを開始する大統領令に署名をした。

(6) 同上、六八頁。

(7) 同上、二六頁。

(芙蓉書房出版、二〇二二年、二二二頁)

安藤 優香