

アジアエネルギーパートナーシップ：  
アジア経済統合を支えるエネルギー協力

2005年9月

田辺靖雄（経済産業研究所副所長）

（本稿は2005年9月6日経済同友会において行った講演に加筆修正したものである。）

1 エネルギー問題を見る視点

国際的な石油価格の高騰とともに石油危機の再来を懸念する論調が目立つように、エネルギー問題への関心が高まっている。エネルギー問題には多様な側面があり、バランスの取れた包括的な理解が不可欠である。本稿では、近年のエネルギー問題はアジアに一つの重要な要因があるとの認識の下に、アジア経済統合とアジア地域のエネルギー協力（筆者はこれを「アジアエネルギーパートナーシップ」とコンセプト化している）の関係について論じる。

そもそもエネルギーとは何であるか。様々な定義の仕方があるが、筆者はこれを「経済・社会活動に必要な不可欠なインプット」と性格づける。インプットであるがゆえに、経済・社会活動を円滑に回すことが目的であり、「エネルギーの安定供給」はそのための手段であるという認識が必要である。エネルギーを専門とする立場からは、これを狭く掘り下げて工学的に論ずる指向があるが、その立場を否定するものではないが、筆者は政策的なバックグラウンドもあり、より幅広い経済社会的な脈絡でエネルギーの問題を考えている。

エネルギー問題を見る視点にはいくつかの軸がある。一つには国内・国際という軸がある。製油所で精製されてできたガソリンがガソリンスタンドを通して我々自動車ユーザーに供給され、消費される。あるいは、原子力発電所で発電された電気が送電線を通して我々家庭に供給され、家庭での照明やエアコンに使われる。こういったことは国内的なチェーンである。一方、日本はエネルギーの自給率は4%と言われるように、エネルギー資源のほとんどを海外に依存している。とりわけ日本のエネルギーの約半分を占める石油についてはその約9割を中東地域に依存している。そのため、中東地域の安定とか、中東から日本までのシーレーンのセキュリティなどが問題となる。こういったことは国際的なチェーンの問題である。

元来エネルギーセキュリティというのは国際的な問題を指していた。1970年代の二度の石油ショックはまさに中東に端を発した国際的な問題であり、国際的な対応を必要とした。このような国際的側面は依然としてエネルギー問題の

重要な側面であるが、近年の特徴は、国内チェーンにもエネルギーセキュリティを揺るがしかねない問題をはらんでいることである。2003年日本では、東京電力の原子力発電設備がすべて運転停止の事態に陥り、停電の危機に見舞われた。幸いに日本では停電という最悪の事態は免れたが、欧米では、停電事故が相次いだ。また、2005年にはアメリカでハリケーンの相次ぐ直撃により、石油生産、石油精製、輸送に大きな問題が生じ、2005年9月には1991年の湾岸戦争以来というIEA（国際エネルギー機関）による石油備蓄協調放出が行われた。アメリカの事態は全国的な製油所の能力不足という問題のために天災による影響が全国的に大きくなったという面がある。こうした国内チェーンの問題は国際エネルギー市場を通して世界的に影響が広がる。アメリカでのガソリン価格の高騰に端を発して石油価格は世界的に上昇した。2003年の日本の原子力発電の停止によっても、代替燃料であった生炊き用（低硫黄）原油やLNG市場が逼迫してその影響はアジア周辺国に及んだ。このようにエネルギー問題には国内チェーンの側面と国際チェーンの側面があるが、近年の特徴はそれが国際石油市場を通してインテグレートされていることである。それが意味することは、どの国も自国のことのみで専念して他国のことを省みないような態度であってはならず、エネルギー政策の国際協調が重要な課題となっているということである。

さらにエネルギー問題とりわけエネルギー市場を見る視点として重要なことは、政治経済学的に見なければならぬという点である。経済学的には、エネルギー市場が発達して市場機能による問題の解決という可能性が高まっているが、一方で市場の失敗に対応するための政府の役割は否定し得ない。このため、例えば、エネルギーセキュリティのために石油備蓄を行う、環境目的のために一定比率での再生可能エネルギーによる電力供給を義務付ける（RPS）という政策は合理化される。一方、政治学的には、アクターがパワー動機にもとづき行動する現実の状況の説明がなされる。特に国際的には、国家間のパワー・国益を高めようとの動機によって、石油・天然ガス生産国、先進消費国、発展途上消費国などが各々の立場にもとづき、ゲームが行われている。アクターには政府と企業・産業界という色分けも可能である。国際エネルギー市場もこのようなゲームの様相を否定し得ない。国際エネルギー市場についてはこのような見方を統合して政治経済学的に見る視点が必要である。

最後に、エネルギー政策については、以上述べたように、国内・国際インテグレートされたチェーンを対象とすること、特に国際チェーンについては諸外国との関係を見逃すことができないこと、経済活動を円滑にするエネルギーという性格からより広く経済との関わりをみるべきこと、特に近年地球環境問題の高まりという脈絡でコインの裏表の関係にあるエネルギー問題をとらえるべき

ことなどから、外交、安全保障、通商、金融、環境など国際的な拡がりのある諸政策と一体で考えていく必要があることを強調しておきたい。

## 2 日本の対外政策・エネルギー政策のゴール

さて、以上のような視点から日本のエネルギー問題を国際的な視野から考えていきたいが、そもそもエネルギー政策に限らず国際的な視野でみる日本の政策は何をゴールと考えるべきであろうか。筆者が政界や経済界のリーダーの方々に訴えたいのは、日本が「国際社会において名誉ある地位を占める」べきであるという点である。国際社会において日本という国家のありようが問われている今日、エネルギー問題もこのような観点から考えていくべきである。

日本が経済的・政治的利益の向上を目指して官民をあげて取り組んでいる重要な対外政策がアジア経済統合政策である。先に述べたように、エネルギーは経済活動へのインプットであり、日本としての経済活動が持続的に拡大・進歩するための経済政策を第一義的に考える必要がある。その国際的な展開として現在最重要な政策がアジア経済統合政策であるといえよう。従って、日本のエネルギー政策を考える際にも、アジア経済統合政策という第一義的な政策の一環としてとらえる立場が必要である。

以上のゴール意識の下に日本の国際エネルギー政策を考えていきたいが、それではそのようなエネルギー政策のゴールは何であろうか。端的に言って、エネルギーセキュリティ、環境保全、経済成長という3Eが政策目的である。筆者はこの3Eを総称して広義のエネルギーセキュリティと呼んでいる。言い換えれば、「エネルギーの安定的供給をリーズナブルなコストで環境を損なわない形で確保すること」である。狭義のエネルギーセキュリティは物理的な供給途絶への対応として安定供給を確保することであった。これは、国際石油市場が発達していない1970年代に中東産油国が禁輸したり革命が起きたりして供給が途絶える事態を想定した概念である。その後時代は変わり、エネルギー政策をめぐる環境も変わった。国際石油市場の発達、逆オイルショックなどもあり、市場を通してすなわち価格シグナルを通して需給インバランスは短期的にも中長期的にも調整されるとの考え方が広まった。地球環境問題の高まりとともに、温暖化の原因となるCO<sub>2</sub>の排出増加を抑えるようなエネルギー供給が求められるようになった。このようにして、エネルギーセキュリティの考え方も、効率的でない価格機能による経済活動への影響を是正する、あるいは価格高騰による経済・社会活動への不必要な悪影響を回避するという経済効率的な観点、エネルギー使用による環境への悪影響により地球環境のサステナビリティを損なわないようにするという環境的な観点も含めて、広義に「エネルギーセキュリティ」を考えなければならなくなってきたといえよう。

### 3 問題の所在

さて、それでは現在どこに政策的にアドレスすべき問題があるのでしょうか。第1に、先にアジア経済統合政策をエネルギー政策に先立つ第一義的政策と位置づけたが、アジア経済統合の現状を表現すれば、「進むデ・ファクト vs . 後追いの制度」と言えよう。すなわち、東アジアにおいて日本企業による貿易・投資活動の活発な展開によって、実態としての経済統合が進んでいるのに対し、政府による制度的な対応は遅れている。現在東アジア諸国間でFTA、EPAが締結されたり、交渉中であるなど、政府間で貿易投資障壁を削減し、規制制度などの調和・相互承認を図ろうとする動きは見られるものの、民間経済活動のスピードに対して政府の対応は後手に回っているきらいは否めない。このような状況はエネルギー政策をめぐってもあると言えよう。エネルギーに関する貿易・投資活動は活発であるが、政策や制度の協調や調和を志向する動きはまだまだと言わざるをえない。

第2に、そういう中でアジアのエネルギーセキュリティ上の不安が顕在化している。短期的にも中長期的にもアジア地域のエネルギー需要は増加傾向にある。中でも経済成長著しい中国の影響は大きい。中国は過去3年高い経済成長率をも上回るエネルギー需要の伸び(10%超)を示しており、2004年は世界の石油需要の伸びの約3分の1を中国が占めた。中長期的にも中国、インドの経済成長を背景にアジア地域は2030年に世界の36%を占め、北米、ヨーロッパを上回る世界最大の需要地域となると見込まれる(IEA世界エネルギーアウトック)。こうした中で石油輸入依存度、特に中東依存度の上昇が見込まれ、これまでは日本特有だったエネルギーセキュリティ上の課題がアジア全体に広がる。エネルギー消費の増大に伴い、CO<sub>2</sub>の排出も増加し、特にアジアでは石炭消費がエネルギー全体の約40%を占めることから環境上の問題は今後ますます深刻になる。

第3に、アジアの中での中国の政治的・経済的台頭はこれまでの国際秩序を揺るがしかねない。中国自身は「平和的台頭」を標榜しているが、経済的にみても、かつて(石油に典型的に見られるように)資源輸出国であった中国が資源輸入を大幅に増加させていること、またその資源確保活動がアグレッシブであることから、国際資源市場を逼迫させ、日本を含む他の消費国の不安・警戒感を高めている。石油などの資源の国際的調達活動は軍事面での拡張的傾向ともあいまって見られることも多い。中国の東シナ海でのガス田開発、CNOOC社によるユノカル社買収の試みなどはこのような不安・警戒感にもとづく反応を日米それぞれから惹起している。中国の国際政治・経済秩序への円滑なインテグレーションが望まれていると言える。

第4に、そうした中で日本のリーダーシップが問われていると言える。日本は歴史的に官民を挙げた努力により、高い経済的パフォーマンス、エネルギーパフォーマンス、環境パフォーマンスを示してきた。筆者は、日本のエネルギー政策、環境政策、産業構造転換政策は世界に冠たる実績を示していると考えられる。これらの高い政策的パフォーマンスを中国をはじめとするアジア諸国にトランスファーできて初めて日本のリーダーシップは確立すると言える。これはアメリカにもヨーロッパ諸国にもできず、日本だけがなしうることを考える。そのための構想力、説得力、実行力を政・官・産・学を挙げて涵養し発揮すべきである。日本がこの面でのリーダーシップを発揮できなければ、やがて中国がその巨大な経済力・政治力・人材力のポテンシャルを発揮して日本の地位は低下するだろう。

#### 4 参考にすべき方法論：ヨーロッパ統合、I E A

以上のゴール設定、課題設定をもとに、どのような対処のための方法論がありうるだろうか。筆者はここで、我々が学ぶべき二つのレッスン、すなわちヨーロッパ統合のレッスン、I E Aのレッスンに注目したい。

##### (1) 学ぶべきヨーロッパ統合の経験

ヨーロッパ統合は、19世紀以来様々な論者によって議論されてきたが、第2次大戦後それが現実化するきっかけになったのはジャン・モネの構想によるところが大きい。欧州石炭鉄鋼共同体(E C S C)の構想から実現までを担い、今日のE Uの基礎を築いたフランスの経済学者ジャン・モネは、個人的な経験を後世に伝えることはできないという限界を認識したうえで、「制度の寿命は人間よりも長い。もし適切に作られたものならば、制度は蓄積され、続く世代の英知に引き継がれることが可能になる」と語っている。

現在につながるヨーロッパ統合の動きは、1951年にベルギー、西ドイツ、フランス、イタリア、ルクセンブルグ、オランダの6カ国で調印された「欧州石炭鉄鋼共同体設立条約」(パリ条約)に始まる。これにより、翌52年に欧州石炭鉄鋼共同体(E C S C)が誕生し、紛争の要因ともなりうる西ドイツとフランスの石炭鉄鋼資源が共同管理されることになった。この条約の背景には、二度にわたるドイツとフランスの戦争を反省し、戦争をすることが不可能な相互依存関係をつくるという考え方があった。

このヨーロッパ統合の歴史のスタートポイントは、独仏の戦争を二度と起こさないという究極のゴール意識の下に、ドイツとフランスの石炭及び鉄鋼という戦後復興の戦略的セクターとなる2分野の生産を超国家主権的な共通機関の管理化に置くという、きわめて戦略的な政策手段を構築したことにあった。そして、ヨーロッパ統合という高

次のゴールに向けて、まず石炭と鉄鋼という2分野に限って超国家的な管理を進めるという、できるところから統合を進めるという functional なアプローチを進めたのである。これが今日の通貨統合をも含むヨーロッパ統合の歴史に綿々として受け継がれている精神であると言ってよい。

その後、ECSCはEC(ヨーロッパ共同体)へと進化し、さらに1992年の単一市場、そしてそれまでの間もそして現在も継続中の、すべての分野において共通政策という形での市場統合、政策統合へと進化している。

この中で、エネルギー分野についても単一エネルギー市場の構築、共通エネルギー政策の構築への取組みという形で、個々の国家を超えた集合体としての市場の統合、政策の協調・調和というプロセスが今日に至るまで綿々と進行している。

このヨーロッパ統合のプロセスにおいて、日本を含むアジア諸国にとって最も意味があるのは、ヨーロッパ諸国は(北海油田などの域内エネルギー供給の要素はあるものの)消費国・消費地域としての利益をもとに Collective power を志向していたということである。すなわち、大きなエネルギー需要地域として、エネルギー市場・エネルギー政策の統合をテコに一国を超える地域としてのパワーを最大化することで、エネルギー供給国・供給者との関係において優位に立ち、消費地域利益を高めようとしたことである。

アジア地域は、ヨーロッパ統合を進めた西欧地域と比べると、経済発展段階としても、政治体制としても、社会的・文化的・宗教的状况としても同質性よりも多様性が強い。それでもアジア地域が今後世界最大のエネルギー需要地域となることを考えると、消費国・消費者の観点からエネルギーセキュリティをどのように確保するかを考える立場にある点は共通である。一国セキュリティを超えて地域セキュリティを考えなければならない日本、そしてアジアとしてヨーロッパの経験は十分参考になると言えよう。

## (2) 学ぶべきIEAの経験

アジア諸国として参考とすべきもう一つの事例はIEA(国際エネルギー機関)である。IEAは、1974年キッシンジャー国務長官(当時)の構想にもとづき、OAPECに対抗する先進消費国連合として結成された。組織的にはOECDの下部機関に当たる。すなわち、西欧を中心とする西側先進国、とりわけエネルギー消費国の集合体の性格を有する。日本は創設時以来のメンバーであり、アジアでは2002年に韓国が加盟した。

IEA においては先進消費国としての中東産油国に対する対抗政策として、供給途絶時に備えた石油備蓄を純輸入量の 90 日分保有することを加盟資格要件とした。さらに石油代替エネルギーの導入を進め、また省エネルギー政策を進めることを加盟国は奨励された。このような形で、OPEC に対峙する IEA の性格が規定された。その後の国際エネルギー市場の発達などの状況の変化も踏まえて、1993 年 I E A は加盟国のエネルギー政策を規律する「共通目標」(Shared Goal) を閣僚会議において採択した。これにより、エネルギーセキュリティ、環境保全、経済成長という 3 E 原則が先進国のエネルギー政策の「憲法」として確立した。

IEA 設立以来の重要な機能として、加盟国のエネルギー政策審査がある。これは一般に「ピア・レビュー」といわれるプロセスであり、加盟国が「共通目標」に沿って適切なエネルギー政策を遂行しているかどうかを IEA としてチームを編成して審査し、評価し、所要の勧告を行うものである。このような形で加盟国間で仲間意識が高まり、政策協調がなされるプロセスは意味のあることである。アジアにおいては IEA の加盟国は日本と韓国のみであり、他の諸国はこのプロセスの対象にはならない。アジア諸国間においても共通の政策ゴールを確定し、政策協調を行う必要性は高まっていると言えよう。

## 5 アジアの中の日本

さて、アジアにおける日本としての現状と課題を再度確認しておきたい。第 1 に、経済統合の実態であるが、日本企業による貿易・投資活動を中心として、東アジアに生産・物流ネットワークが構築されている。東アジア域内貿易依存度は 50% を超えている。これは N A F T A 地域を上回るものであり、E U の 1980 年代に相当する。この東アジア経済統合は今後ますます強まるであろう。

第 2 にこの東アジア経済統合において、経済活動のインフラ部分に相当する重要な柱が通貨であり、エネルギーであると考えられる。通貨、エネルギーの安定的な体制なしに経済の持続的成長はありえない。いずれについても経済活動の実態に沿うように、国家を超えた協力により、共通のゴールに向けた努力が求められる。

第 3 に中国という大きな存在は日本にとってのチャンスとリスクの部分がある。日本主導で中国の経済成長、政治的台頭を適切な形で国際秩序に組み込むことができれば日本の経済的利益も政治的利益も高まる。それができなければ日本の地位は低下する。

## 6 アジアのエネルギー上の課題

それでは、アジアにおけるエネルギー上の課題は何であろうか。それは先に

述べた広義の「エネルギーセキュリティ」(3E)である。すなわち「エネルギーの安定的供給をリーズナブルなコストで環境を損なわない形で確保すること」であり、この3つのEそれぞれに現状では不安があると言える。

第1に、狭義のエネルギーセキュリティ、安定供給について課題がある。アジアのエネルギーにおいて重要な石油について、今後ますます中東輸入依存度が高まる。供給障害のリスクは否定し得ない。にもかかわらず、短期的な対応である石油備蓄について、日本、韓国はIEA加盟国として十分な水準を有しているが、中国をはじめ他のアジア諸国は十分ではない。日本、韓国以外のアジア全体で石油備蓄水準を高める必要がある。また、適切な投資を確保することも含めて安定供給のために域外の産油国との継続的な対話を強化する必要がある。中長期的には、石油以外のエネルギー源(天然ガス、原子力、再生可能エネルギー等)に分散する政策努力を強化する必要がある。また、供給面のみならず需要面を適切に管理する必要がある。中国をはじめ他のアジア諸国が日本並みのエネルギー消費効率を実現すれば、今後のエネルギー需要の伸びは相当程度抑えられるはずである。100万B/Dの追加的石油生産能力を確保することは至難の業であるが、中国のエネルギー消費の5%を合理化することは困難なことではない。

第2に、経済効率についても課題がある。北米やヨーロッパに比べると、概してアジアにおけるエネルギー価格(コスト)は効率的でないと言われる。典型はアジアプレミアムと呼ばれる、アジア向け中東原油価格の割高(過去10年間平均でバレル当たり1ドル程度)である。LNG価格についても同様のことが指摘される。市場の構造要因によるためその解決は容易ではないが、指摘できるのは、アジアにおいては市場機能が十分に働いていないという点である。アメリカにおいてもヨーロッパにおいても、石油、天然ガスなどエネルギー商品には大きな規模の先物市場、現物(スポット)市場が発達している。需要と供給の条件に見合う価格が成立する仕組みである。アジアにおいては相対の固定的な取引が多く、大規模なオープンな市場機能は不十分である。この結果価格水準が歪められている可能性がある。市場機能は、需要と供給をミートさせる最適システムであり、エネルギーの安定供給の確保にも資するものである。アジアにおいても、国内的にも国際的にも市場の自由化による、アメリカ、ヨーロッパ並みの市場機能の強化が課題である。この点で、アジアの消費国には共通の利益があると考えられる。

第3に環境面での課題は大きい。エネルギーの使用は環境負荷を高める。SOX、NOXという大気汚染問題は、日本ではほぼ解決済みであるが、中国等のアジア諸国では不十分な取り組みしかなくなされていない。地球温暖化の原因であるCO2については、アジアにおいて京都議定書により削減義務を課せられるのは日本のみ

である。特に、アジアにおいてはエネルギーにおいて石炭のウェイトが高いためこれら環境問題は深刻である。この対応としては供給面と需要面がある。供給面では、環境負荷の低いエネルギー源へのシフト（例えば石炭から天然ガスへ）、環境負荷を抑える形でのエネルギー供給（例えばクリーンコール技術）といったことである。需要面では、消費効率を高めることである。日本のエネルギー消費効率の高さは環境大国とも言われるゆえんであり、日本の高いパフォーマンスがアジア諸国に普及することが求められる。

#### 7 日本のめざすべき道：「アジアエネルギーパートナーシップ」のすすめ

以上述べてきたアジアのエネルギー課題の解決のために日本は積極的に取り組むべきである。上に述べたアジアのエネルギー課題は日本にも当てはまることであり、日本たりとて政策、取り組みは十分ではない面もあるが、日本については2度にわたる石油危機の経験をもバネに官民を挙げての政策的取り組みによりエネルギー政策は世界1のパフォーマンスをあげてきたと自負できる。石油備蓄は十分な量を確保し、エネルギーの石油依存度を低下させ、狭義のエネルギーセキュリティを強化し、またトップランナー方式の省エネ政策により世界最高水準のエネルギー効率を達成した。このような完成度の高い日本のエネルギー政策に比べれば、中国をはじめとするアジア諸国のエネルギー政策は完成度が低いと言わざるを得ない。こう考えると日本のエネルギー政策の最重点はアジアエネルギー政策と言っても過言ではない。

日本は「アジアエネルギーパートナーシップ」の強化に尽力すべきである。「パートナーシップ」の趣旨は、上に述べた課題を共通認識として持ったうえで、その解決のためにアジア諸国間での協力を広げ、深めることである。もう一つの趣旨は、官官の協力のみならず、官民、民民の協力をも強化することである。

そうした動きは始まっている。2004年6月にはマニラにおいて第1回のASEAN+3(日中韓)エネルギー大臣会合が開催され、中川経済産業大臣が参加し、「ASEAN+3 エネルギーパートナーシップ強化」宣言を採択した。これは日本が主導したもので、総合資源エネルギー調査会での議論を踏まえて「アジアエネルギーパートナーシップ」のコンセプト作りを対外面で実現したものである。ASEAN+3 エネルギー大臣会合は定期化され、2005年7月にはプノンペンで第2回が開かれている。

政府ベースのみならず、産業界においてもアジアでのエネルギー課題をビジネスチャンスとして取り組もうという動きが強まっている。2005年3月には資源エネルギー庁の研究会が、「エネルギー関連産業のアジア展開について」と題する報告書を発表し、エネルギーの効率的利用やエネルギーセキュリティに資する、日本の関連産業の強みを活かした9の事業領域事例を示している。2005

年 10 月には初めてのアジア E S C O 会議が開催される。このように日本の関連産業界がリードする形で、アジアのカウンターパート業界との協力も深めつつ、ビジネス上の利益を追求しながら、アジア地域の公益を高めるアプローチは、まさにウィンウィンの関係として期待される。

アジアエネルギーパートナーシップは、日本の経済的・政治的利益を高めるアジア経済統合の支えとして進めるべきである。これに向けて、政治の力、官僚の力、産業界の力、市民の力を結集すべきである。