

北東アジアのエネルギー協力—地域共同体形成に向けた制度的序幕

ワシントン大学国際政策研究所所長 ドナルド C. ヘルマン

日本、中国、韓国およびロシアといった北東アジア諸国の間で経済的相互依存が急速に高まっていることや、これらの国々の外交政策上エネルギーが非常に重要な位置を占めていることを鑑みれば、同地域におけるエネルギー協力が未だ限定的でしかない点は驚くべきことである。

確かに、この分野においても特筆すべき点が幾つか存在する（例えば、サハリンにおける日口の石油・天然ガス共同開発や最近妥結したロシアから中国に対する化石燃料の長期供給計画）。北東アジアのエネルギー消費国間では、共通の目標（例えば、供給源の確保、エネルギー効率、環境保護）の達成を目指した直接的な協議も続けられている。これらは様々な国際組織（例えば、APECやASEAN+3、エネルギー憲章条約）による類似した試みとも重なり合う。また、ロシアに関して言うならば、プーチン前首相や歴代のエネルギー相たちは、この先10年やそこで同国の北東アジアに対するエネルギー輸出が10倍に拡大するとの発言を行ってきた。

しかしながら、エネルギー協力の重要性に関する専門家たちの意見が一致していることや、政治指導者たちがエネルギー貿易の増大による相互利益に関する言動を繰り返してきたわりには、具体的な果実はまだまだ少ないと言えよう。さらに、上記の点は往々にして、石油ナショナリズムに対応する形で市場計算（market calculations）を行っただけであり、協調的且つ長期的な戦略性をもつイニシアティブに結びついたものではない。その背景として、1）歴史的に深く根ざした政治的な相違点が如何なる協力を目指す地域的努力に対しても陰を落とすこと、2）過去10年間における石油・ガス価格の上昇が消費国に対する供給国の立場を強めたことが両者間の協力を阻んだこと、3）現代世界における政治・経済安全保障にとり重要な要素であるエネルギーに関し、地域および世界レベルで効果的に機能する国際機関が欠如していること、といった3つの重大な要因が挙げられよう。

これらの事項は、今日の世界的な経済危機（その余波の一例が、石油価格半減）によって根本的に変化しつつあるが、北東アジアにおけるエネルギー協力にとりチャンスであると言えよう。さらに、米国におけるバラク・オバマ政権および日本における鳩山由紀夫政権の誕生は、同地域における多国間協力に向けた好ましいシグナルであろう。つまり、国際環境は変化しつつあるのだ。

「世界は、地球規模での権力や影響力に関し、まさしく世紀の転換点に立っている。この静かな革命を制御するためには、既存の機関や行動様式を根本的に見直した新たな国際システムが必要とされている」

—ロバート・ハッチنز、プリンストン大学ウッドロー・ウィルソン研究所在籍外交官、2008年12月10日

このロバート・ハッチنزによる行動に移すことを促すドラマチックな呼びかけは、特に今日の北東アジアに当てはまる。それはエネルギー協力に向けた新しい地域的多国間枠組みの創出に止まらず、安全保障や貿易を含む一連の国際問題をめぐる協力にも結びつくものであろう。彼の呼びかけは、自由市場に関する「ワシントン・コンセンサス」に基づいて営まれた公共・民間金融機関の失敗に根ざす、いままも続く「米国製の」世界経済危機の始まりの時点で提議されたものである。いままも拡大しつつある世界経済の苦境は、現存の多国間機関（単なる金融機関だけではない）を徹底的に見直す必要性を提示している。それは、既存機関を政治・経済パワーの新しい国際分布状況に合致させるだけでなく、伝統的な軍事的・経済的な懸念を超越した、エネルギーや世界的な健康問題（global health）、デジタル革命、地球温暖化等の諸問題を含む21世紀の平和と繁栄にとり、新たな挑戦に対処する適切な方途を描くためにも必要なことである。このようなグローバル規模での制度的改革は、明らかに多くの年月を費やすであろう。なぜなら、今日我々が直面していることは、覇権戦争の勝者たちが自らの理念を課す形で国際機関を支えていた「ブレトン・ウッズ時代」とは異なり、次第に相互依存を深めつつも未だに収斂しない世界に宿る複雑性に富むからだ。

本稿の焦点は、北東アジアのエネルギー協力問題に絞るが、それは中国や日本、韓国、ロシアの間におけるより広範な国際協力の構築に向けた第一歩として位置づけられよう。また、本稿は2012年にウラジオストクで開催予定のアジア太平洋経済協力会議（APEC）サミットに向けてこれら諸国に行動を呼びかける一種のマニフェストとしても読み取れよう。なぜなら、それはアジア太平洋がすでに国際舞台における新たなグローバル・パワーの中心地であることを受け、北東アジア諸国に対しエネルギー協力機関の基盤作りを推奨するものだからだ。

「リーダーシップがなければ可能なものは何もない。制度 (institution) がなければ何も持続しない。。。 (制度) が人間 (および諸国) を協働させ、相違点や地理的境界線を乗り越えた共通利益があることを彼らに示すのだ」

－ジャン・モネ、政治家、欧州共同体 (EC) の父

「もはや意味なき仕事ではなく、大胆な行動、建設的な行動をとる時なのだ」

－ロバート・シューマン外相、1950年5月9日
(一年後に、ECの前身である欧州石炭鉄鋼共同体《ECSC》が設立された)

北東アジアは、ジャン・モネを必要としている。彼は、理路整然とした決意の固い政治家であった。彼の威信は、ワシントンのみならず、彼が暮らしたあらゆる地域に広がっている。彼はまた、短期的な利益のために長期的な国際 (国内) 公共財を二の次にするような国家指導者たちを動かすような外交手法やマキャベリ的な手法を兼ね備えていた。20世紀史における欧州とアジアの対照的な負の遺産を鑑みれば、北東アジアでジャン・モネが登場するとは考えにくい。しかしながら、地域の平和と繁栄のためには問題解決型の国際制度 (機関) の創出が必要であるという彼のメッセージは、北東アジアにおける協力を目指すあらゆるイニシアティブにとり出発点となるべきだ。同時に、シューマンは、日本や中国、韓国、ロシアの政治指導者たちにとり見本となるリーダーシップ・モデルを示している。

第二次世界大戦によって火のつけられたナショナリズムに基づく対抗意識を抱くヨーロッパ諸国民の間において、シューマンは、共通利益の達成を狙う行動を促進することを目的とし、エネルギーに焦点をあてながら問題解決を図る多国間枠組みを大胆且つ成功裡に構築した。その経験は、現在の北東アジアにとり、有用な制度的アナロジーとなろう。およそ60年前の西欧と今日の北東アジアには、個々の状況について明らかに大きな相違点が認められる。しかし指導者は、両者を比較してみると、世界および地域レベルの政治経済が大転換期にある中で多国間協力の枠組みを構築しようとする際に生じる様々な挑戦に対処する上で教訓を得ることが出来よう。如何なる解決も本質的には、北東アジア地域の指導者たちが成し遂げなければならないことが強調されるべきだ。

ECSCを創設することになるシューマン・プランが立ち上げられた時、西欧は冷戦勃発当初における深刻な不確実性のみならず、第二次世界大戦の爪跡である政治的・経済的荒廃と闘っていた。極度の不確実性や混乱は、グローバ

ルな次元 (例えば、NATOやブレトン・ウッズ体制、マーシャルプラン) と地域的次元 (例えば、欧州議会や北欧連合) の双方において、多くのヨーロッパ中心の国際機関や戦略的イニシアティブを生み出した。これら全てが事実上、直接的もしくは間接的な形で、西側世界における米国の覇権のリーダーシップを背景とするグローバルもしくは地域レベルの政治経済と結びついていた。

シューマン・プランが地域協力を促す上で触媒 (catalyst) となった4つの方向性は、北東アジアの状況を考える上でも適切である。

- (1) エネルギーに関する協力は、実現可能 (feasible) 且つ、共同体形成と福利の改善にとり重要であるという仮説に基づいていた。
- (2) 本質的に、安全保障上の懸念 (当時軍事力の基礎と見なされていた石炭と鉄鋼に対するドイツによる一方的なアクセスの否定) の背景には、経済・技術面のみならず、政治的動機があった。
- (3) 協力の進展状況を測る上で具体的な基準を提供する問題解決型のアプローチであった。
- (4) 同プランは、実際性をもつものであり、次第に成果が見えだしたことは、ECの基盤を形成する上で重要な制度的影響を与えた。

今日の北東アジアは1950年代の欧州と同じように、歴史的な転換点に立っている。北東アジアの場合、アジアの世紀を予兆する数十年にわたる経済的な津波が押し寄せているが、政治的あるいは経済的協力を地域レベルで効果的に促進したり、同地域を世界政治経済の中に統合するような多面的で多角的な枠組みが欠如している。この点、APECは機能を果たしていない。

確かに、「地域主義」の強化を狙う試みは、アジア太平洋においてもおよそ一種の流行とも言えるような様々な地域レベルの合意や会合に結びついてきた (例えば、APEC、ASEAN+3、上海協力機構、2国間自由貿易協定、幾多の首脳会合等々)。しかしながら、これらの試みは、経済交流や政治対話の領域を広げ、建設的に深化させ、幅広いアジェンダを設定するような人的、政治/経済的なネットワークを発展させるフォーラムを提供するという意味で、過度的な制度として理解されるべきだ。さらに、これらは構造的に柔軟である分、とりわけ長期的な公共財 (public good) のために短期的な国益を犠牲にするような特定の問題に決定を下すような場合には効力が乏しい。

北東アジアにおいてエネルギー協力を促進するような枠組みを構築するためには、何が枢要なのか? この問いに答

えるためには、現在の国際エネルギー情勢に関し特筆すべき幾つかの点を仕分けし、そのなかで同地域の位置づけを確認する必要がある。

- (1) 北東アジアが世界政治経済の中心として台頭し続けている（また中国を含む同地域が経済危機からの脱出を先導していくであろう）ことは、21世紀前半期の国際エネルギー市場にとり重大な新しい特徴の一つである。化石燃料の需要増大は、主にOECD（経済協力開発機構）やIEA（国際エネルギー機関）の加盟国ではない発展途上国に由来しており、それらの消費国に安定的なエネルギー供給を図るという重要な問題に対する制度的な準備が出来ていない。
- (2) ロシアは、石油や天然ガス、水力発電、原子力発電の供給力、そしてパイプラインやエネルギー通過回廊をコントロールする力を背景とし、エネルギーに重点を置く外交を展開する最初の多面的エネルギー国家（multidimensional energy state）となる可能性があるが、OECDやIEAの枠外に置かれている。
- (3) 化石燃料は、真に競争的な世界市場において「代替可能な」商品であるが、長期的な利益の観点から適切な市場形成を図る努力がなされなければエネルギー市場の政治的歪曲の対象となる余地が大きくなる。何故ならば、今日、90%のエネルギー供給は、多国籍石油企業ではなく、国家によってコントロールされている一方、経済開発に起因する需要増大は石油ナショナリズムを焚きつけているからだ。
- (4) 北東アジアほど政治的に不安定な中東に極度な依存をしている地域はない。他の主要な石油・天然ガス消費国は、近隣の石油生産国と戦略的協力関係を築いている（例えば、米国－カナダ－メキシコ間、西欧－ロシア間）。
- (5) 生産国、消費国および国際企業は、ますます地球環境問題の解決や地球温暖化による長期的な挑戦に対処せざるを得なくなっている。

以上の状況は、特に北東アジア諸国の外交政策上、地政学的（geopolitical）あるいは地経学的（geo-economic）な重大要素としてエネルギー問題が位置づけられなければならないことを物語っている。そして地域協力を促進する制度形成過程においては、4つの主な課題に立ち向かわなければならない。

- (1) 長期的なエネルギー需要が化石燃料の供給能力を超えと言われる世界において、持続的な経済成長を支えるための安定的なエネルギー調達手段をどのように確保するのか。

- (2) 特に人口密度の高い消費国においては最も焦眉の懸念事項となっている環境破壊や地球温暖化の問題にどのように対処していくのか。
- (3) 「エネルギー安全保障」の次元を超えて国家安全保障の問題としても扱われるエネルギー問題をどのように取り扱うのか。
- (4) 北東アジアにおける産消国間において、地域内の歴史のもしくはナショナリスト的な敵対心を克服する上で、エネルギー問題が決定的な要素（共有利益）となるという認識をどのようにして育むことができるのか。

如何なる新たな地域的エネルギー機関であっても、まずは信頼醸成を急がねばならないが、エネルギー協力に関する殆どの多国間プロジェクトは大規模な初期投資を必要とする（例えば、北東アジアの場合、パイプラインや水力発電網建設、オイルメジャーによる技術的専門知識の供与等）。さらに、各プロジェクトの始動段階で多くの時間を費やす。おそらくエネルギー効率分野における協力は、相対的に小規模な投資且つ早急に着手することができ、エネルギー協力に関する新たな多国間機関にスピーディー、且つ目に見える形で結果をもたらすことであろう。日本は同分野に関し世界のリーダーであり、中心的な役割を果たすことが出来よう。

地域的なエネルギー協力機関には、結局のところ、各政府が関与しなければならない。しかしながら、政府および非政府機関が関与する様々なフォーラムが当該諸国間の議論を深めていく上で中心的役割を果たしていくだろう。諸フォーラムは、ジャン・モネの経験と同様、新しい多国間協力枠組みを創出するにあたり斬新なアイデアを提供するであろうが、それは短期的な結果に傾注する政府官僚や政治指導者たちには往々にして困難なことである。エネルギー開発にとり不可欠な技術や専門知識を有する多国籍エネルギー企業の知恵を借りることも有益であろう。2012年にウラジオストクで開催されるAPECサミットの際に、地域的なエネルギー協力機関の設立に向けた発案を行うことも一案だ。同サミットは、ロシアがホスト国としてアジアとの関係を再定義・拡大する契機となるだけでなく、北東アジア地域内でエネルギー協力を推進する枠組み構築に向けた地ならしとなる。世界はアジアの世紀に入りつつあるが、北東アジアのエネルギー協力はその大きな第一歩となることが出来よう。

【英語原稿をERINAにて翻訳】