

第5章

米国新政権の対湾岸政策

はじめに

米国の大統領選挙は、稀にみる激戦であった。キャストティングボードを握ったフロリダ州ではゴア陣営から投票用紙の不備などによる再集計が求められる一方、開票後の再集計命令は憲法違反にあたるとのブッシュ陣営からの反論もあった。11月27日537票差で、フロリダ州当局がブッシュ候補の勝ちを宣言する一幕もあったが、最終的には12月13日連邦最高裁が手集計の継続を認めず、ゴア候補の申し立てが却下されたことにより、ブッシュ候補の勝利が確定した。

通常、新政権の主要閣僚が確定するのは年明けであり、大統領選挙直後に新政権の政策を確定的に議論するには多くの不確定要因が存する。ましてや、今回の場合はフロリダ州選挙結果の確定遅延から、政権構想の準備が大きく遅れたという事情もある。

そこで、本論においては、新政権のペルシア湾岸政策の方向を探るため、今回の大統領選挙で展開されたブッシュ候補の外交政策をまずフォローすることとした。しかしながら、今大統領選挙では外交問題は必ずしも重要案件としては扱われなかったため、選挙戦における外交問題の基本的な位置および米国の国益における中東の位置について触れた後、大統領選で表明された新政権の外交戦略をとりまとめた(第1節)。また、第2節においては、湾岸政策は、エネルギー・石油問題と関連が深いので、湾岸政策に潜在的に影響を与えるとみられる米国のエネルギー事情、石油事情を考える上で重要な視点を4つ取り上げてみた。即ち、最近の石油需要増・国内生産減を背景とする輸入依存度の高まり、エネルギー・石油消費効率の改

善によるエネルギー・石油消費原単位の低下、石油精製余剰能力の減少と製油所稼働率の恒常的高まり、低在庫政策をもたらす石油製品価格の変動幅の増大の4点である。最後に、第3節として、ペルシア湾岸政策における具体的な課題に関し、イラク、イラン、GCC諸国地域に関する現行政権の政策を振り返る中から、新政権の政策展開の方向を探ることとした。

第1節 大統領選挙で表明されたブッシュ大統領の外交政策

1. 大統領選挙における外交政策の基本的位置

米国外交政策上の基本戦略に関する共和・民主両党間の差は、1990年代において徐々に縮小した。冷戦時代においては、対決か封じ込めか、デタントか緊張かなど、国民に対しては明確な対ソ戦略上の対立軸が提示された。しかしながら、冷戦終焉後、両党は相互に共通する中間的な路線へと向かい始めた。したがって、ブッシュ候補、ゴア候補いずれが大統領に就任しても両政権間における外交政策上の違いは、大きなものでないと観測された。

こうした両党接近の根底にある最大の要因は、米国が今や、経済的にも軍事的にも唯一の超大国として存在しているという事実である。また、こうした米国の圧倒的優位が意味するものは、米国の覇権に対する重大な脅威は、少なくとも短期的には存在しないという点である。

米国民はこうした現実を感じ取っており、その当然の帰結として、外交問題よりも、国内問題への関心を優先している。2000年6月に実施されたギャロップの世論調査によれば、米国政府の抱える最大の問題が外交問題にあるとする米国民は、わずか4%に過ぎなかった。具体的には、政府としては外交問題より、むしろ、家庭崩壊、犯罪、教育、医療問題、麻薬問題、エネルギー価格、経済、貧困、社会保障、銃規制などに注意を向けるべきであるというのが、多くの米国民の考えであった。

さらに、米国民の伝統的な孤立主義への回帰傾向は、議会において特に顕著である。対外援助や、国連および世銀への支援、そして海外での人道主義的軍事介入のために米国は余りにも金を使い過ぎていると考えている議員は、過半数を超えてい

る。所属政党を問わず、議員たちは外交上の問題の決定を大統領に委ねることがなくなってきたり、さらに外交政策を自ら策定したり、国際機関の分担金を減じようとする傾向すら強めている。

こうした国民の外交に対する無関心と議会の反発から導かれる結論は、誰が大統

表 1 両候補の政策比較（一部、両党の政策綱領を含む）

		ブッシュ候補（共和党）	ゴア候補（民主党）
国防	核・NMD	海上配備を含めたNMD（核・米本土ミサイル防衛）を早急に配備。ABM（弾道弾迎撃ミサイル）制限条約からの離脱もあり得る。核抑止力を見直し、最小限の水準まで核を削減。CTBT（包括的核実験禁止条約）の批准に反対。	限定的な規模のNMDを開発し、ABM制限条約との両立を重視。核の戦略的安定を図りつつ軍縮を実施。一方的で大規模な核削減は否定。CTBT批准を追求。
	外国	戦略的パートナーではなく、戦略的ライバルと位置付け、アジア政策の中心には据えない。中国が台湾を攻撃すれば、適切に対応。台湾防衛を支援。	関与政策を継続。環境や通商などで協力するが、人権・自由や台湾威嚇などは国際基準に従うよう要求。台湾関係法の義務を果たす。
外交	ロシア	現政権の非現実的政策は汚職エリートを支えた。民主主義の現実を注視すべき。チェチェン市民攻撃には国際金融支援を停止。対イラン核協力を止めさせる。	民主主義が汚職に脅かされているからこそ、改革のための関与政策を継続。建設的な協力を追求。チェチェンでの行為に反対。報道の自由への威嚇に懸念。
	アジア(日本)	日米同盟はアジア安定の基礎。	日米同盟の重視。公正な貿易の促進
通商		自由貿易支持。貿易と労働・環境問題を区別。	自由貿易支持。相手国の労働・環境問題を重視。
エネルギー		戦略石油備蓄の取り崩しに反対。アラスカにおける油田開発を始め国内エネルギー開発の促進により海外依存を低減。	原油価格の高騰対策として戦略石油備蓄を取り崩す。石油開発よりも環境保護を優先。自然エネルギー利用や省エネを税制により促進。
財政	減税	所得税率の簡素化、最低税率引下げで10年間に1兆3,200億ドルの減税（大規模減税）。	教育など中間層向けに10年間で4,800億ドルの減税（中規模減税）。
	減税の種類	連邦所得税。最高税率40%を33%に。	政策減税。税額控除、所得税が中心。
	歳出拡大	歳出の拡大は医療・国防など部分的。	歳出拡大に積極的。
社会保障	公的年金	社会保障基金の一部を個人勘定に移し株式運用。	社会保障基金の黒字で政府債務削減。年金財政の健全化促進。
	医療制度	メディアケアで民間事業者の導入を含むサービスの充実。 高齢者の処方薬を保険で一部負担。民間保険活用で選択肢拡大。	子供への医療保険の拡大。 すべての高齢者の処方薬代を保険で負担。

出所：各種報道に基づき筆者作成。

領に就任するにせよ、選択肢が限られた外交政策を実施せざるを得ないということである。社会保障制度や教育制度の改革などの目前に迫った問題の処理に迫られるため、外交問題に集中的に取り組むことを許されるのは、目前に危機的状況が現出し、具体的判断を求められる場合に限られるだろう。両大統領候補は、大統領選挙を通じて意欲的な外交政策を発表したが、こうした外交政策が実施される機会は、それ程大きくないと考えられる。

なお、表1は、ブッシュ、ゴア両候補により、選挙戦で表明された政策（一部、両党の政策綱領を含む）を比較したものである。

2. 米国の国益、あるいは外交政策における中東の位置

ブッシュ候補の外交顧問を務め、新政権では国家安全保障問題特別補佐官への就任がノミネートされたコンドリーザ・ライス・スタンフォード大学政治学部教授は、2000年1/2月号のフォーリン・アフェアーズ誌に、「国益の模索（Promoting the National Interests）」というタイトルの論文を寄稿している。同論文において、教授は「一貫性と規律性」を備えた外交政策を実行しなかった」としてクリントン政権を批判し、共和党の外交は米国の国益が何かを定義し、優先順位をはっきりさせると主張した。また、大国間関係や権力政治を重視し、その際、真のパートナーが誰であるかを明確にするとした。同論文発表直後は、後者の点が注目され、中国は表1のとおり戦略的ライバルであるとする認識がブッシュ外交の基軸の一つを形作ると論評された。

ライス教授は、米国の国益に関する委員会（Commission on America's National Interests）のメンバーでもあるので、4年振りに見直された同委員会の最新の報告書（2000年7月）の骨子を確認しておくことは、ブッシュ政権における外交方針を考える上で示唆的であると考えられるが、同報告書は、米国にとって「死活的に重要な国益」として次の5つを挙げている。

米国及び海外の米軍事力に対する核・生物化学兵器による攻撃の脅威を防止し、抑止し、削減すること。

我々が繁栄できる国際システムの形成において、米国の同盟国の生存と活発な協力を確保すること。

米国との国境沿いに敵対的な大国あるいは破産国家が台頭するのを阻止すること。

主要な世界的制度（貿易、金融市場、エネルギー供給、環境）の発展と安定を確保すること。

米国の国益を持続しつつ、戦略的敵対者となり得る国、中国やロシアと生産的な関係を樹立すること。

また、「米国の極めて重要な国益」として、次の11項目を挙げている。

いかなる場所においても、核兵器あるいは生物化学兵器の使用の脅威を防止し、抑止し、削減すること。

核兵器・生物兵器、およびその運搬システムの地域的拡散を防止すること。

国際的な法の支配と平和的な紛争解決管理メカニズムの受け入れを推進すること。

特にペルシア湾のような重要な地域における地域的覇権国家の台頭を阻止すること。

米国の同盟国との良好な関係を推進し、重大な外国の侵略から、米国の同盟国を守ること。

西半球において民主主義・繁栄・安定を推進すること。

地理的に重要な地域において、大規模な紛争を防止・管理し、妥当なコストで、可能ならば終結させること。

主要な軍事関連技術およびその他の戦略的技術、特に情報システムにおける主導力を維持すること。

米国の国境を越える大量かつ無制限な移民を防止すること。

テロ（特に国家支援されたテロ）、超国家的な犯罪、および麻薬を抑制すること。

大量虐殺を防止すること。

以上のことから、米国にとって死活的に重要な国益として導き出されるアジェンダは、大量破壊兵器（核兵器、米本土ミサイル防衛、弾道弾迎撃ミサイル）に関するものであり、敵対的覇権国家の台頭に対する対処であり、経済の世界的秩序、および同盟国の生存の確保などに関することであるといえることができる。いうまでもなく、これらの点は大統領選挙戦でも大きな争点となったが、外交政策における地域問題の位置は相対的に小さく、中東問題、特に湾岸政策が大きく取り上げられることはなかった。

表2 「真にアメリカ的国際主義」(1999年11月19日、レーガン大統領記念図書館における演説)

項目	主な内容	
国防政策関連	我々は、祖国と同盟国をこういった連中(テロリストやマフィア、麻薬の密売組織、独裁者)からのミサイル攻撃、そして脅しから守らなければならない。	
外	基本	我々のアイデンティティーをしっかりと認識し、米国の基本的価値観を広めることを第一義とするのか、または国益追求を第一義とするのか、いずれを選択すべきだという人がいるが、選択すること自体間違っている。米国は建国以来、政治的自由は国是であり、それを広めることは、我々の使命である。自由市場と自由貿易が前提。
交	悪しき選択	第一の悪しき選択は、保護主義に走り、孤立すること。世界は米国に争いの仲介を期待。米国が国際情勢に目を閉じ、関与しないことは世界を混乱に陥れることであり、同盟国を裏切ることである。第二の悪しき選択は、外交政策について根本的信念を持たず、危機に直面する度に、右往左往すること。大統領が外交目標を定め戦略を構築し、政策の優先順位を決めなければ、敵に先手を打たれ、受け身の外交になるだろう。
政	やや結論的な部分	(米国の目標は)長期的な国益を最優先することにより成し遂げられるだろう。米国大統領は欧州やアジアの強力な民主政治体制の同盟諸国と、より平和な世界を作るために手を携えなければならない。大統領は、自由貿易で結ばれた、民主的な西半球を作らねばならない。そして、ペルシア湾の米国の国益を守り、イスラエルの安全保障に基づきながら、中東和平を推し進めねばならない。また、大量破壊兵器の拡散を防がなければならない。また、世界中に自由貿易を推し進めねばならない。大統領は、これらの目標を、辛抱強く、かつ力強く成し遂げねばならない。
策	地域問題	(地域別には、中国、ロシア、インド、NATOについて、言及。)

出所：ジョージ・W・ブッシュ「ジョージ・ブッシュ、私はアメリカを変える」(2000年10月、扶桑社。藤井巖喜訳)掲載の演説内容に基づき筆者作成。ただし、項目は筆者が便宜的に付けたもの。

その点を、1999年11月19日、レーガン大統領記念図書館において、ブッシュ候補が行った、「真にアメリカ的国際主義(A Distinctly American Internationalism)」と題した演説内容で確認してみる。演説内容を便宜的に表の形にしてみたのが、表2である。時間的配分は外交政策(地域問題)が半分以上を占めているが、「やや結論的な部分」とした箇所、漸く若干の中東地域に関する言及がみられた。しかしながら、その言及とは「ペルシア湾の米国の国益を守り、イスラエルの安全保障に基づきながら、中東和平を推し進めねばならない」(筆者註：発言のまま)という、軸足がアラブにあるのか、イスラエルにあるのか、判然としない意思表示に過ぎない。そして、明らかなことは、地域問題としては、中国・ロシア・インド・NATOおよび同周辺国との関係が最重要視されているという点である。

3. ブッシュ新政権の外交政策

大統領選挙では、当然のことながら、相手陣営との相違点が強調されたが、上記のとおり、冷戦終焉の過程で共和・民主党間の政策上の差は縮小しており、今回の大統領選においても、むしろ多くの類似点がみられた。しかしながら、ブッシュ新政権の外交政策チームの基本的考え方は、「グローバリゼーションが長期的には戦争の危険を減らすことを認めながらも、短期的には、米国は依然危険な環境に直面している」という点にあるという。米国政府との間に非競争的な関係の基礎を作り得るほどグローバリゼーションが進展しているのは、西欧諸国と日本だけである。ブッシュ大統領の外交顧問は、いずれも現実主義者であり、彼らにとって国家間の競争において優位を確保しようとするれば、選択肢は2つしかない。一つは、米国が従来通り軍備を怠らないことであり、もう一つは、共通のライバルを抑止するため、利害共通国と同盟関係を結ぶことである。ここには、武力と同盟関係を組み合わせることから生まれるパワー・バランスが国際平和のために必要であるという状態が今後暫くは続くという国際政治状況の冷徹な事実認識がある。

ブッシュ大統領の外交政策チームの「思いやりある現実主義」(compassionate realism)は、米国にとって、「大国の存在」と「米国の国際的威信の低下」という2つの潜在的脅威を指摘する。

このうち、「大国の存在」は、現在米国が唯一の超大国であるとはいえ、それぞれの地域における影響力の行使が米国の利益を脅かす可能性のある「大国(great powers)」の潜在的脅威を指す。欧州、アジア、あるいは中東におけるひとつのローカルパワーの活動が、米国政府に大きな影響を与えかねない状態は、依然続いている。EUや日本などグローバル化した同盟国を除外すれば、現在各地域での支配力に脅威を与えるだけの技術力と軍事力を兼ね備えている国、あるいは近い将来にこれらを兼ね備えるであろう国が3つ存在する。ロシア、中国、そしてインドである。昨年ブッシュの外交政策チームは、これらの大国(特に中国)に対処するための共通プログラムを作り上げるため、多くの労力を費やした。

また「米国の国際的威信の低下」は、米国政府が占めている超大国としての地位の低下であるが、こうした潜在的脅威は、顕在化してはいないものの、決して侮れないと認識されている。ブッシュ大統領の外交政策チームのメンバーたちは、クリントン政権は米国政府の国際的威信の低下を招く政策を推進し、それによって米国のパワーを既に崩壊させてしまっていると主張する。彼らによれば、クリントン政

権の場合当たりのアプローチは米国の敵を有害な行動に誘い込んだり、米国の同盟国を疎外したりする結果となり、それが米国政府の外交的な影響力を、大きく損なう結果となった。このことは、イラク、ボスニア、コソボにおける対応に顕著である。

その点から、ブッシュ大統領の外交政策チームは、選挙戦において、米国の国際的威信の回復に取り組むことを約束した。即ち、首尾一貫した国家戦略から出発し、こうした戦略を絶えず追求して行く。また国家利益がそれを正当なものとするなら、力の行使も辞さないが、他方、米国の利益に直接関係のない人道的介入は行なわない。

ブッシュ大統領の外交顧問たちは、多国間主義を取らない代わりに、二国間ベースで行動する必要性、あるいは個々の問題で個別に結ばれる小規模な同盟関係（湾岸戦争での多国籍軍の方式）によって行動する必要性を強調する。ブッシュ大統領は、また、次の3つの政策領域に高い優先度を与え、同領域において、「思いやりある現実主義」のビジョンを推進するとしている。

(1) 全米ミサイル防衛システムの確立

ゴア候補は、限定的な全米ミサイル防衛システムを、それが1972年のABM（対弾道弾ミサイル）条約と両立するものである限り、支持する方針を打ち出していた。しかしながら、本件に関してブッシュ大統領ははるかに野心的な施策を表明し、ABM条約の再交渉と一方的廃棄を必要とすることになって、全米戦域ミサイル防衛システムが利用可能になり次第配備することを約束した。この公約が米国の将来にとって何を意味するかの評価は、必ずしも明らかでない。ブッシュ大統領自身は、レーガン政権の「スターウォーズ」構想に代わるより安価で小規模の方法として、高高度レーザーを使用する可能性を表明した。しかしながら、軍備制限問題でブッシュ陣営の中心的アドバイザーを務めるリチャード・パールは、ミサイル基地を艦上または宇宙に配備することにより、飛来するミサイルを早い段階で迎撃するという構想を明らかにしている。

これらの構想について確実に言えることは、それらが膨大な費用を要すること、及び挑発的な働きをすることである。ブッシュ陣営の構想に対しては、ロシアと中国が反対しているのみならず、欧州におけるほとんどの同盟諸国も、勢力均衡の不安定化につながるとの懸念を表明している。

(2) アジアにおける新同盟関係の構築

NATOが欧州における米国の利益を守る手段になっていることは明らかである。また中東における米国の資産は、イスラエルとの特別な関係と、湾岸戦争での多国籍軍方式により防衛されている。しかしながら、東アジアにおいては、欧州や中東に見られるような同盟関係が存在しておらず、ブッシュ陣営の外交政策チームはその点を憂慮している。

しかしながら、ブッシュ政権の外交顧問たちはSEATO(東南アジア条約機構)の復活を考えている訳ではない。彼らが構想しているのは、この地域の親米的な諸国・地域(日本、韓国、台湾、フィリピン、オーストラリア)を結集した、新しい同盟関係の構築である。この同盟関係はさらに、インドとの友好関係により強化されることになる。新政権は、インドとの関係改善に対し最大限の期待を表明している。こうした同盟の標的は、明らかに中国である。既述のとおり、新政権は中国を、「戦略上のパートナー」ではなく、「戦略上のライバル」とみなしている。

(3) 共産主義政治体制に終止符を打つこと

米国がアジアで志向する同盟の第二の標的は、北朝鮮である。ブッシュ陣営の外交政策チームは、最近の南北朝鮮の接近を是認しているとみられる。平壤の核・ミサイル開発施設を国際的な監視下に置いたクリントン政権のプログラムは、そのまま継続される見込みである。外交政策チームが期待しているのは、こうしたプロセスにより、最終的には共産主義体制を排除することであり、共産主義体制を変化させることが、新政権の対北朝鮮およびすべての共産主義国家に対する政策の究極目標にほかならないという。コンドリーザ・ライス教授は、共和党大会において、共産主義国家に対する適切な対応とは単なる封じ込めではなく、体制の廃止に導くことであると述べている。

一方、中東地域に関連する点としては、いわゆる「ならず者国家(Rogue States)」あるいは「問題国家(States of Concern)」として、国際社会の協調に抵抗する国家としては、キューバ、リビア、スーダン、イラク、イラン、北朝鮮が該当するとし、これらの国の中に米国に本格的な脅威を与えるほど強力な国家は存在しないが、これらの国はイスラエル、韓国など各地域の重要な同盟国にとって脅威となり得るとする。したがって、新政権は、経済面と軍事面の圧力を併用することによってそうした脅威を緩和し、場合によってはこれらの諸国の復興のために活動する。

また、中東和平問題に関しては、政治的要素が大きいためブッシュ政権であれ

ゴア政権であれ、その差が判別し難い政策へと向かわざるを得ないとみられてきた。関係者によれば、1980年代末以来、共和党と民主党が交渉に起用してきたのは、ワシントン近東政策研究所（Washington Institute for Near East Policy）関係者で構成された同一のチームである。最近の中東和平交渉の行き詰まり、各地での暴動の発生を考えると、新政権は中東和平の従来路線の再考を余儀なくされるだろう。オスロ合意に基づく既存和平プロセスの枠組は半ば崩壊しており、誠実な仲介者としての米国政府の評価も失墜した。したがって、ブッシュ政権は中東和平政策の構築に新たに取り組み、交渉のための新たな枠組を作ることが必要になるとする関係者もいる。中東和平問題が再度優先的に扱われる可能性は排除できないとしても、パレスチナの現実、および新政権の活動を制約する国内的条件を考えれば、ブッシュ政権における戦略策定上の自由度はそれ程大きいものではないといえよう。

第2節 湾岸政策に潜在的影響を与えるエネルギー・石油関連要素

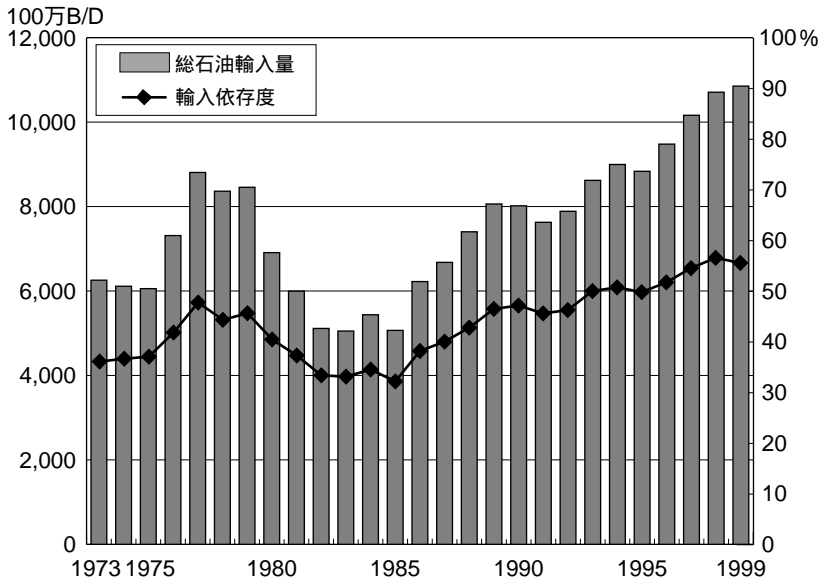
本節では、ペルシア湾岸政策はエネルギー・石油問題と関連が深いので、湾岸政策に潜在的影響を及ぼすとみられる米国のエネルギー・石油事情を考える上で、重要な視点を4点ほど挙げてみることにした。

1. 米国石油輸入量の増加・輸入依存度の上昇

図1は、1973年から1999年までの米国の石油輸入量と石油輸入依存度の推移を示したものである。石油需要の増加と国内生産の減少により、近年石油輸入量は増加の一途を辿っており、輸入依存度は1980年代の30%台から、1990年代は恒常的に40%を大きく上回り、1993年以後は50%をも上回っている。

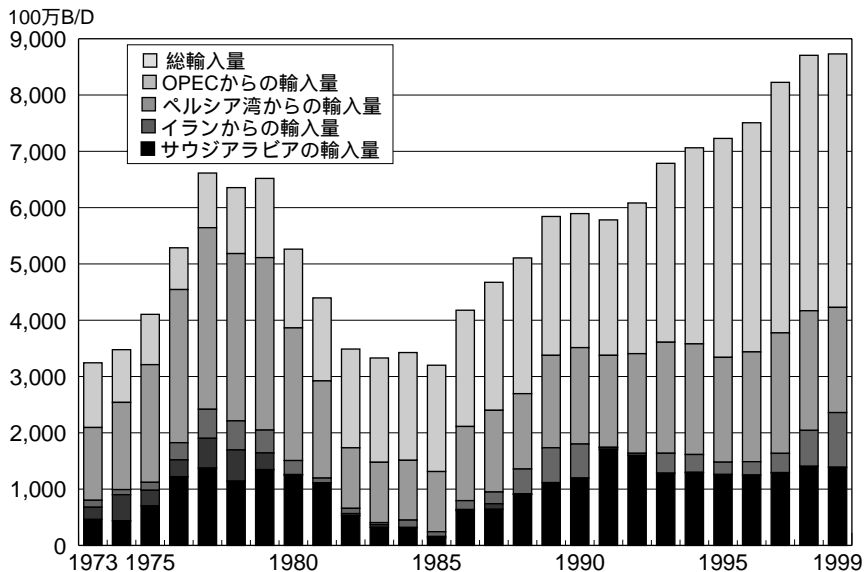
図2は、原油輸入量を供給国別に見たものである。一国の供給国としてはサウジアラビアが最大であるが、ペルシア湾岸諸国からの原油輸入量はそれ程大きくない。そのことは、近年における米州圏（南北アメリカ）の生産増による同域内からの供給量が増大していることが大きく寄与している。したがって、依存度が見掛け上50%を超えているといっても、行政府は1970年代ほどには事態を深刻に受け取っているわけではない。以下の表3に、特徴的な時期（1977年、1985年、1995

図1 米国の石油輸入量と輸入依存度の推移



出所：米国エネルギー省 Monthly Energy Review (2000年11月号)

図2 米国の原油輸入量の推移



出所：米国エネルギー省 Monthly Energy Review (2000年11月号)

年、1999年)における、米国のペルシア湾岸諸国及びOPEC諸国への依存度を示す。

表3 米国原油輸入量の対サウジアラビア、対湾岸、対OPEC依存度 (単位：%)

	1977年	1985年	1995年	1999年
サウジ依存度	20.8	4.1	17.4	15.9
湾岸依存度	36.6	7.6	20.5	27.0
OPEC依存度	48.8	33.4	46.2	48.4

出所：米国エネルギー省 *Monthly Energy Review*より筆者作成

輸入依存度の高まりが輸入国のエネルギー安全保障を直接的に脅かすという議論は、1990年代においては、少なくとも米国においてはあまり聞かれなくなった。1973年の第一次石油危機は米国では「アラブの石油禁輸」という言葉で記憶されているが、輸入依存度と石油供給構造の脆弱性の議論は産油国の石油武器戦略と大きく関係するものである。

一方、米国のペルシア湾岸石油への依存度が低下していても、石油が国際商品で、同盟国がペルシア湾岸石油に依存している以上、ペルシア湾における米国のプレゼンスが縮小されるという可能性は極めて小さい。

2. エネルギー・石油消費原単位の低下

1999～2000年においては原油価格が大きく高騰したが、振り返ってみると、1999年11月あたりから各紙が米国の景気への悪影響、インフレの昂進を懸念する記事を掲載し出した。例えば12月6日付け日経新聞は、「原油高にインフレの芽」との見出しで、「前年比2倍強という大幅な上昇は米国を中心に将来のインフレの芽として警戒され始めている、確かに生産活動に占めるエネルギーへの依存度が低下した結果、原油高＝インフレという構図が薄れているのは事実。ただし、原油高は長期化するとの見方も無視できない、世界の金融当局の目はインフレ警戒に移りつつある」等と報じた。

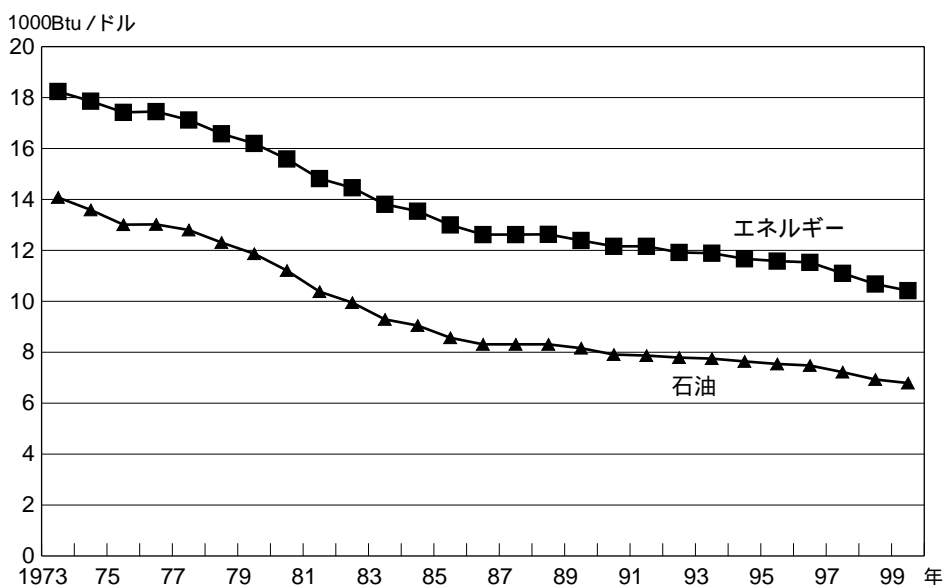
しかしながら、果たして米国経済は本当に失速するか、あるいは、インフレの昂進は本当に懸念される程のものであるのかという点に関しては、その時点では見方は大きく分かれていた。少なくとも海外経済紙誌の書き振りからは、インフレへの懸念は1999年秋の時点まではなかったように思う。

その背景には、一つにはエネルギー消費効率の大幅改善があり、GDPに占めるエネルギー部門の地位の相対的低下がある。1999年12月15日付けウォールストリート・ジャーナル紙は、その点に関し、「米国経済の中心が製造業からサービス業

にシフトしたことにより、石油は以前ほどは重要でなくなった。エネルギー多消費型の製造業の経済活動に占める比率は1977年の22%から1997年には17%に低下した。こうした産業構造では最近の油価の上昇はインフレを昂進することも、米国経済を害することもない。1970年代や80年代のエネルギー価格の急騰時のように、石油が経済活動に大きな影響を及ぼすことはなくなった」と論評している。

1970、80年代であれば、原油価格の上昇は、米国のインフレ率を高め、景気の後退につながるのではないかと懸念を引き起こした。しかし、産業構造のソフト化は、米国経済の原油価格上昇に対する抵抗力を大きく高めた。「ソフトウェアが鉄鋼よりも重要な経済社会においては、原油価格の上昇はそれ程の重大事ではない。その理由は従前のように石油が経済活動に対し大きな影響を与えないからである」という分析は、ビジネスウィーク（1999年10月11日号）誌におけるものである。単位GDP当たりのエネルギー消費量は現在、1970年代に比べてほぼ半減した。ちなみに1973年のGDP 1ドル（1996年ドル価値で）当たりのエネルギー消費量は18,010Btuであったが、1999年は10,480Btuに減少、同様に単位GDP当たりの石油消費量は、図3に示すとおり、現在、1973年当時の約半分に減少した（1973年13,910Btu/ドルに対して、1999年6,780Btu/ドル）

図3 GDP 1ドル当たりのエネルギー・石油消費量（1000Btu/ドル，米国）



出所：米国エネルギー省 Monthly Energy Review (2000年11月号)

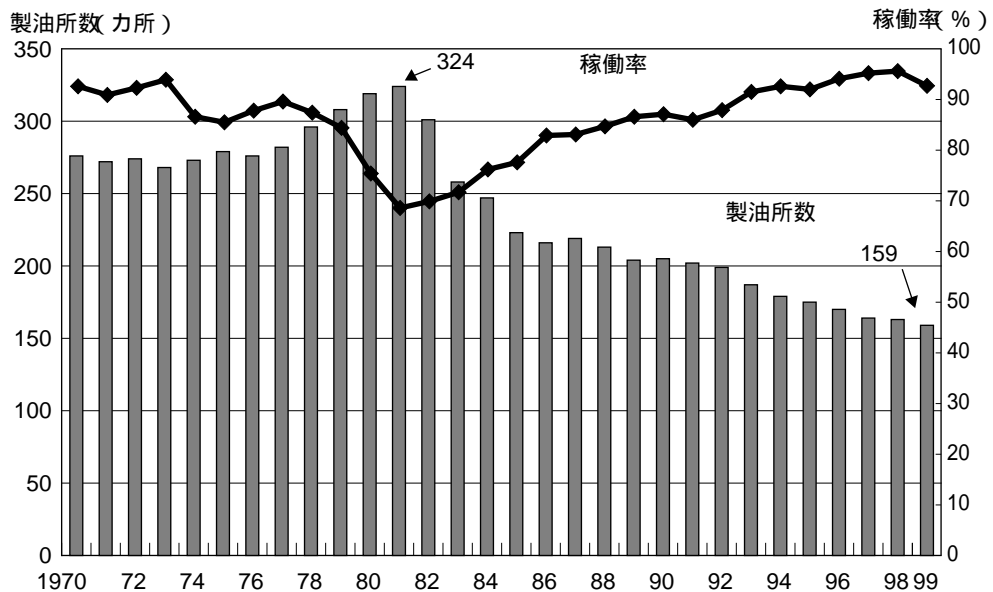
OECDのエコノミック・アウトルック（1999年11月版）によれば、1999年の平均原油価格が22ドルになっても、これは前年平均の13ドルに対して、OECD諸国全体の石油輸入金額をGDP比0.25~0.5%に相当する金額だけ引き上げるに過ぎず、あるいはこれは70年代の石油危機時における油価上昇に伴う所得移転（income loss、石油消費国から産油国への所得移転）規模の4分の1以下に相当するに過ぎない。

米国のみならず、先進工業諸国は1980年代、1990年代を通じて、産業のソフト化（重厚長大産業の重要度低下）を実現し、石油・エネルギー価格上昇に対する抵抗力を強めている。

3. 製油所における余剰能力の縮小と製油所稼働率の恒常的高まり

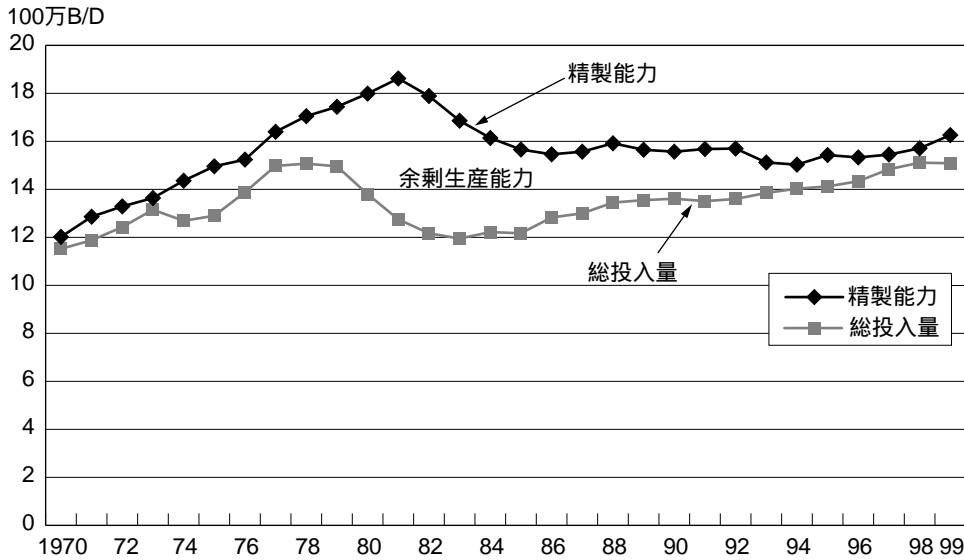
図4は、1970年以後の米国の製油所数と稼働率の推移である。米国エネルギー省エネルギー情報局（DOE/EIA）によれば、米国の製油所数、1981年末の324カ所をピークに以後漸減に転じ、1999年末には159カ所に半減した。また精製能力は、図5のとおりで、1981年末の1,862万B/Dをピークに減少したが、減少率は小幅で1990年代後半以後はむしろ漸増に転じている。ただし、これは製油所の新

図4 米国の製油所数と稼働率の推移



出所：米国エネルギー省 Annual Energy Review 1999

図5 米国の精製能力と総石油投入量



出所：米国エネルギー省 Annual Energy Review 1999

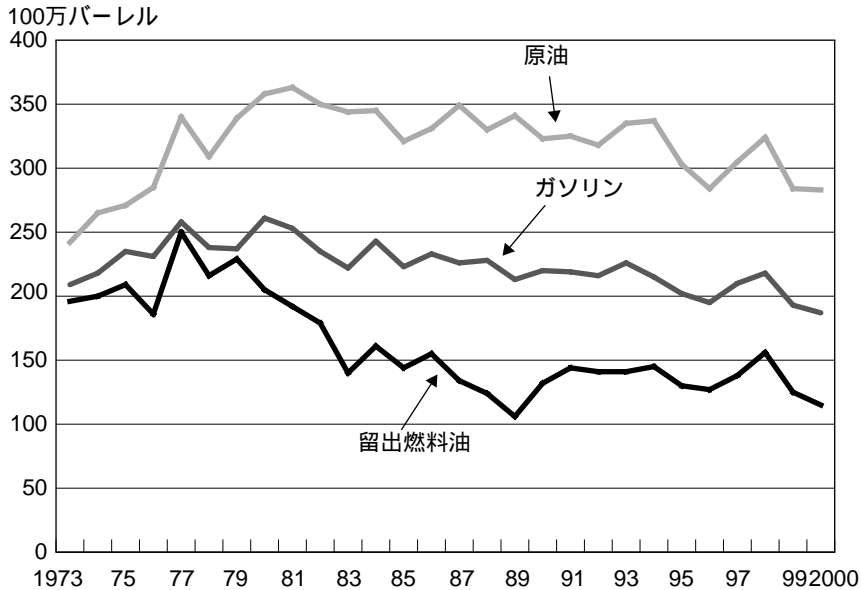
規立地によるものではなく、主に増設あるいは装置の軽微な改造によりもたらされたものである。

一方、米国の石油需要は、1978年のピークの1,885万B/Dから1983年には1,523万B/Dに減少し、その後漸増に転じ、1999年には1,952万B/Dに増加した(1983年比+28.2%)。この間の石油製品輸入はほぼ200万B/Dと一定であるので、この間の需要増は原油輸入増・製油所処理増により対応された。その結果、製油所操業に関しては実質フル稼働状態で、稼働率が90%を超える状態が続いている。

こうした状況の中では、製油所の事故が起きたり、台風などで操業上問題を生じたりすると、地域的な製品需給の不均衡が生じ、製品市況の高騰などの事態が生じがちである。

4. 低在庫政策

米国の石油産業は、1980年代前半までは多分に上流部門に依存していたが、1980年代半ばの原油価格崩壊で下流部門も独立したプロフィットセンターとして収益を上げることが要請されたため、各社下流部門においても収益性改善に取り組む必要を生じた。その結果、石油会社は全社的な事業再編・コスト削減に取り組み、在庫管理に関しては、各ターミナルの在庫量のコンピュータ管理の確立によ

図6 米国における石油在庫の推移（1973～2000年、各年末⁽¹⁾）

出所：米国エネルギー省 *Monthly Energy Review* (2000年11月号)

注(1)：2000年は10月末。

り、徹底した在庫管理を行うようになった。低在庫政策は、1990年代の石油産業の一つの特徴である。

図6は米国における原油・ガソリン・留出燃料油（日本では主に軽油に相当）の在庫水準の推移を、1973年以後の各年末に関して見たものである。在庫水準は1970年代、1980年代に比べて大幅に低下しているが、これは石油会社の徹底した合理化・在庫管理の結果を示すものであり、1996年冬季、あるいは2000年秋季における暖房油価格の高騰の主因となった。

こうしたジャストインタイム方式による低在庫政策により、国民生活に密接に関連する必需品というべき暖房油価格の大幅変動という事態が生じている。米国政府が2000年7月に導入した暖房油の臨時備蓄は、こうした問題に対処しようとするもので、産業界の経済性の論理と行政の安定供給策の調整を図ることを目的とする。具体的には7月クリントン大統領は、エネルギー長官に対し、北東部の需要地において2000年の需要期に備えて200万バレルの暖房油の備蓄を行い、供給不足と価格高騰に備えるよう命じた。本措置は暖房油備蓄を恒久化する法案が成立

するまでの経過措置として実施されるもので、2000年10月1日から2001年9月30日まで、十分な貯油能力と暖房油を手配できる者から両者の提供を受け、戦略石油備蓄（SPR）の原油により対価を支払うというものである。

原油備蓄関連では、米国エネルギー省は10月4日、戦略石油備蓄（SPR）の放出を5日から実施すると発表した。その際、リチャードソン・エネルギー長官は、原油価格は20～25ドルが適正水準で、世界の原油供給量は依然不足しているとの認識を表明した。戦略石油備蓄の放出量は3,156万バレルで、石油会社11社が一時的に貸し出しを受ける。この備蓄放出に関しては原油の引き渡しは11月中に完了し、石油会社側は2001年11月までに、借用原油に一定量を上積みして返却するというスキームが採用された。

これらの対応から指摘できることは、米国は原油価格がインフレ懸念を惹起する危険ゾーン（恒常的に30ドル台後半の水準）に定着すると、産油国に増産圧力をかけ、場合によっては備蓄原油の放出を行うというメカニズムであろう。そのことは、換言すれば、米国のエネルギー政策（石油政策）にはダブルスタンダードがあるということである。原油価格が20～25ドル、あるいはその近辺（リチャードソン長官のいう適正水準）にあるときは、レーガン政権以後のエネルギー政策の基本となった市場原理に委ねるが、その範囲を上側に逸脱すれば、OPEC産油国、特にサウジアラビアに対する増産要請・増産圧力の行使、あるいは石油備蓄放出を行うということである。

第3節 対湾岸政策の具体的展望

本節では、クリントン政権で取り組まれた具体的政策を、イラク、イラン、GCC諸国に関して振り返り、ブッシュ政権の対ペルシア湾岸政策を展望したい。

1. イラク

クリントン政権は、当初フセイン大統領が権力の座にある限り制裁措置を維持する意向を示唆していた。しかしながら、極論すれば、経済制裁はフセイン体制にほとんど打撃を与えていない。さらに、疑惑を持たれていた大量破壊兵器の開発の監

視に関しては、監査員を置き続けることさえできなかった。このためクリントン政権は、より厳しい手段に訴えようとし、1998年12月から、米国の政策は封じ込め（containment）から体制変革（containment plus regime change）へと拡大された。本措置は経済制裁を維持すると共に、イラク解放法案の制定などを内容とした。制裁措置の効果を評価する目的で1999年の8～9月、議会代表団がイラク入りをしている。また1999年10月末、米国は、イラク反政府勢力の会議をニューヨークで主催した。

米国の対イラク政策に関する意見は、大きく2つに分かれる。一つは、制裁措置はイラクの一般市民を不当に害するものだとしてこれに反対する人道主義的なグループであり、二つめは、反政府勢力の武装化、対イラク政府攻撃などといった、さらなる積極的な作戦をとらない政府を批判するグループである。前者は、1999年12月17日の安全保障理事会決議第1284号の採択（フランス、ロシア、中国は棄権）を支持した。同決議は、従前のUNSCOMに代わる新しい武装解除と監視のための機関（UNMOVIC）の設置を定めると共に、イラク国民の人道的必要を満たすために、販売代金はすべて国連の監督下に置きながらイラクに上限なく石油輸出を許可した。

周辺アラブ諸国は、制裁が公式に撤廃される前にイラクは国連決議に基づく義務を果たすよう要求しており、制裁措置の不徹底さにフラストレーションを募らせている。制裁措置は、現実に既に撤廃されたに等しいともいえる。イラクは、自国が生産できる限りの石油を販売すること、およびそれによる収入の大部分を人道的な商品の購入に当てることを認められているのみならず、2000年9月には決済通貨のユーロ建てを要求、さらに11月にはSOMO（イラク石油販売公社）の口座に50セント/バーレルを別途振り込むように要求した。

より統一的で有効な反政府勢力を作り上げようとする米国の企ては、今後も長期戦略の一部として継続し、さらに本格的に取り組まれる可能性もある。しかしながら、それはイラクの政治体制へ脅威を与えるというよりも、ポスト・サダムの政治体制に明確な形を与えるためのアプローチ以上には認識されていないとの指摘もある。したがって、他に実行可能な選択肢が存在せず、かつイラク国内に大きな政治的变化が生じない状況が続く限りにおいては、ブッシュ政権にとって政策の行き詰まり状態が持続する公算はきわめて大きいとみられる¹。

2. イラン

1997年2月にムハンマド・ハータミー師がイラン大統領に選出され、1998年1月にCNNのインタビューが行なわれて以来、イランに対する米国の政策に変化の兆しが見え始めた。オルブライト米 국무長官は1998年6月、正常な関係に至るロードマップの確立を呼びかける新政策を打ち出した。これにより、イランは「ならず者国家」と呼ばれることはなくなり、また麻薬リストなどから外された。

2000年2月の第6次国会選挙では改革派が圧勝し、ハータミー大統領の改革路線が圧倒的な支持を集めたが、選挙後にオルブライト長官は、再びイラン問題を取り上げた。同長官は、1953年の反モサデク・クーデターには米国が関与したことを認め、また米国・イラン間で起こった諸問題については、米国も応分の責任を負わなければならないとコメントした。

しかしながら、他方イラン国内では、保守派と改革派の間で激しい政治闘争が進行し、多くの新聞社の閉鎖、著名なジャーナリストの投獄、サイド・ハッジャーリアーン（テヘラン市議会議員で、改革派）の暗殺未遂事件などが起きた。これらの出来事は、米国の宥和政策に水を差す形となっている。

イラン側は、イランが米国との公式協議に参加するには、米国の政策がさらに大幅に変わる必要があると主張している。しかし、イランが米国関連の国内政治問題を抱えているのと同様に、米国もまたイラン関連の国内政治問題を抱えている。したがって、両国間の関係が大きく進展する時期は、多分に両国国内の政治的動向によって決まる公算が大きいとの観測もある。

実際の問題としては、両国には双方が利用できるチャンネルがいくつか存在する。1990年代にはテヘランのチャンネルを通じてのメッセージが、政治的に機微に触れる問題を除いて、広く伝えられたといわれている。一方、イランと欧州連合（EU）諸国との対話は、政治的問題への広範な広がりをみせているので、米国とイランの間の間接的対話の機会も徐々に増大している。イランと英国の外交関係復活以来、英国外務省は、軍備制限、テロ問題、人権問題等に関し、イランと定期的な協議を行なっている。今後米国が、こうした協議結果の報告を受けたり、さらに同協議に間接的に参加することは十分にあり得ると考えられる。

しかしながら、米国・イラン関係に1997年以後大きな進展がみられるとはいえ、封じ込めが解除されるか否かは、プッシュ政権にとっては、ユダヤロビーなど国内勢力とのバランスの上で決定される問題であるといわざるを得ない²。

3. GCC諸国

米国とGCC（湾岸協力会議）諸国の関係は、基本的には安定している。GCC諸国は、ペルシア湾岸地域における軍事バランスを維持するために米国に依存し、一方米国は軍事プレゼンスの維持、設備・資材の事前集積、配備のための基地の運営などに、多額の資金提供を受けている。

GCC諸国はまた、米国製兵器の最大の顧客でもある。この地域の兵器購入額が、ここ数年大幅に減少しているとはいえ、GCC諸国は依然兵器類の世界最大の購入者であり、かつその非常に大きな部分を米国から購入している。

米国の政策が、GCC諸国を外からの脅威から守ることを意図していることは、明らかである。しかしながら、GCC諸国の中には、米国のプレゼンスがGCC諸国内の政治的混乱への対処、あるいは、現行の国家体制の支持を目的とするとするグループもある。反政府勢力には、米軍は現体制の擁護者に過ぎないといった認識もあるという。多かれ少なかれ、GCC諸国には米軍のプレゼンスに対してはアンビバレントな感情が存在している。

GCC諸国の国内的な危機に際して米軍がどういう役割を果たすかについては、十分に検証されているわけでない。したがって、米国に対する各グループ、各レベルの認識が、将来誤解を生む可能性は排除できない。米国のプレゼンスは、GCC諸国に政治的な問題を惹起してもいる。そのことは米軍のプレゼンスが、反政府イスラム教徒グループを刺激・挑発するからである。これまでのところGCC諸国政府は、そうした種類の批判にはきわめて効果的に対処しているが、本問題の根本的な解決に至ってはいない³。

4. 結論

エネルギー安全保障は、米国が最も大きな関心を寄せている領域であるが、ブッシュ政権にとっても本件が重要な問題の一つであることは疑う余地がない。第2節でみたとおり、実際には米国の輸入原油の大部分は、湾岸地域から供給されているわけではない。しかしながら、石油が国際商品であり、かつ同盟国がGCC諸国からの原油に依存している以上、それは米国の対GCC戦略とは関係のないことである。湾岸地域からの石油の供給が途絶すれば、原油調達や原油価格の面で全世界的に影響が及ぶことは不可避だからである。

石油供給に対する脅威は、従前はソ連の湾岸地域への進出などが第一義に扱われ

た。しかし、ロシアは、もはや湾岸諸国にとって軍事的脅威でなくなっており、石油供給への脅威とは、現在極論すれば、イラク・フセイン体制の存在である。将来、イラクが、再度ペルシア湾岸地域の石油資源と石油生産への支配権を主張することはあり得ることである。米国の対ペルシア湾岸戦略は、現在イラク情勢を基軸に構築されざるを得ず、当面はこうした態勢が続くと考えられる。

1999年10月、コーエン米国国防長官はバハレーンにおいて、「米国は、現在ペルシア湾地域に擁しているのとほぼ同数の兵力を、期限を定めることなく維持していくつもりである」と言明し、米軍の同地域におけるプレゼンス縮小の可能性を否定した。したがって、サダム・フセイン体制が続く限り、米国の軍事的プレゼンスが現状レベルで維持されていくことを疑う理由はない。イラクが再度軍事行動を起こす可能性がある以上、米国政府がペルシア湾からの撤退を決定することはあり得ない。

しかしながら、ポスト・フセイン体制を視野に入れれば、その時は米国政府もGCC諸国も、米軍のプレゼンスについて全面的に見直すことは確実であろう。とはいえ、その時期が21世紀の比較的早い時機に起こり得るか否かは予断を許さないものの、少なくともブッシュ新政権のアジェンダになることは考えにくい。

長期的には、ペルシア湾における米軍プレゼンスの縮小は湾岸諸国側からも要請される公算が大きい。その時点における米軍の新たなプレゼンスは、1980年代に規定された「水平線の彼方戦略 (over the horizon presence)」と類似のものになる可能性もある。GCC諸国の一部に蔓延する米軍の恒常的プレゼンスに対する不満や財政負担軽減の要請、さらには人権問題を絡めた一種の内政干渉に起因する嫌米・反米感は、新たな「水平線の彼方戦略」への移行を現実のものとする可能性もある。

(2000年12月30日記)

(須藤 繁)

(注)

¹ 「米国の国益に関する報告書 (2000年7月)」は、イラクに関しては、「米国のプレゼンスのためにイラクが周辺諸国を攻撃できない限り、周辺諸国は長期的なリスクがあるにも拘らず現状を容認している。フセイン体制が打倒され、混乱が生じれば、周辺諸国は激しい紛争に巻き込まれる可能性はある。他方、フセイン政権が存続し、大量破壊兵器等を再開

発すれば、米国の資産やイスラエルに対し、これを使用するとして直接又は間接的に威嚇する可能性がある」と分析している。

² 「米国の国益に関する報告書（2000年7月）」は、イランを、「湾岸地域で最も深刻で複雑な大量破壊兵器の挑戦」と位置付け、「様々な軍備管理のコミットメントにもかかわらず、米国の情報当局はイランは現在、化学・生物兵器能力を拡大し、弾道ミサイルの射程を伸ばし、核兵器の製造に必要な技術・資材を獲得しようとしている、と主張している。核兵器を有するイランは、強硬派が権力の座に残れば、地域のパワーバランスを根底から変え、米国にとって大きな戦略的挑戦になるだろう。米国にとっての危険はイランの保守的強硬派が中東の米国やイスラエルの標的を攻撃するために、テロも用いる誘惑に駆られることである。中東でのテロは米国の重要な国益に影響を与える。現在、反米テロの最大の脅威はウサマ・ビン・ラデンであるが、中東和平プロセスの崩壊はテロ対策に油断があれば、特に南レバノンやパレスチナで一層のテロ活動を引き起こす可能性がある」と分析している。

³ 「米国の国益に関する報告書（2000年7月）」は、GCC諸国関連問題に関しては、「ペルシア湾からの原油の流れが実質的・継続的に混乱する危険は、今日も大きい。世界のペルシア湾からの石油供給に依存する割合は増大し、中でも原油増産能力に関してはサウジアラビア一国に対する依存は大きく増加した。現在サウジアラビアは国際市場に輸出される原油の8分の1を生産している。サウジアラビアは他の地域の供給危機に対応して原油供給を増加できる予備能力を維持している唯一の国である。現在サウジアラビアの安定に関しては変化の兆しは少ないが、1980年代のイラン革命のような混乱をもたらす激動がペルシア湾で起きる可能性は排除できない」と分析している。