

戦後史のなかの資源外交

宮城 大蔵

交は一挙に重要な課題となった。だがそれ以前から、日本の産業界には海外で資源確保を求める動きはあったし、政府もしばしばそれを後押しした。それは以下でみるように敗戦国となった日本の国際社会復帰の歩みと重なるものであった。

●「資源外交」と戦後日本

世界有数の産業基盤を有する一方で石油をはじめとする資源を国内で賄うことのできない日本にとって、「資源外交」は宿命的な響きを持つようにも聞こえる。かつて日本が勝算の見込みがないまま対米戦争に突入したのも、アメリカによる対日石油禁輸が大きなきっかけであった。第一次世界大戦中にフランス首相、クレマンソーは、「石油の一滴は血の一滴」だと述べたが、その言葉は日本にとつてこそ切実なものだと感じられよう。

しかし「資源外交」という言葉の意味は、意外に明確なものとはいえない。石油を代表とする資源は戦略物資であるのと同時に、通常の貿易によって取り引きされる産品でもある。資源を戦略物資としてみれば、間違いなく国家意思

に基づく「外交」の対象である。しかし貿易の対象だと捉えれば、「外交」がなし得る範囲には限界がある。

また「資源外交」といつても、それは「日の丸油田」のような自主権益の確保を意味するのか、資源産出国との友好関係構築を指すのか、あるいは消費国間協調のような国際的な枠組み作りを目指すことなのか。あるいは政府外に行つた活動は「外交」と呼べるのか。

安全保障のように基本的に担い手が国家に一元化されている問題と異なり、政治と経済、政府と民間にまたがる「資源外交」は、多義的にならざるを得ない。本稿では第二次世界大戦後の日本のいくつかの局面を取り上げ、このように多義的な「資源外交」の諸相に触れていくことにする。

「資源外交」という言葉が日本で広く用いられるようになったのは、それほど古いことではない。たとえば新聞紙上で日本に関わる問題として「資源外交」が使われるようになるのは一九七〇年前後からであり、国会での論戦でも同様である。この頃、中東をはじめとする産油国が自己主張を強め、原油価格の引き上げなどを求めるようになっていた。やがて第四次中東戦争を経て石油危機につながる動きである。それまで「メ

ジャー」と呼ばれた欧米系国際石油資本による価格支配のもと、石油は低廉かつ安定的に供給されていた。戦後日本に「資源外交」という言葉がなかったのも、「資源」と「外交」を結びつけて考える必要がなかったからだともいえる。それだけに石油危機に直面した日本国内の危機感は強く、「資源外

●自主開発の資源を求めて

サンフランシスコ講和によって日本が独立を回復したとき、戦前には経済的に密接であった中国大陸には共産主義政権が成立してアメリカの封じ込め政策の対象となっており、また東南アジア諸国とは戦争賠償問題が解決せずに国交が樹立されていなかった。そのなかで日本の関心が向けられたのはインドなど南アジアであり、その象徴が戦後日本の対外投資第一号となったインド、ゴアの鉄鉱石開発であった。日本政府の借款もインド、パキスタン向けの開発援助が先行した。特に独立間もない当時のインドは、政治的にも経済的にも世界的に注目され、その将来は大変に明るいと目されていたのである。

南アジアと前後して日本はマラヤなど東南アジアでも鉄鉱石の確保に乗り出すが、一九五〇年代半

ばになると東南アジア各国との賠償交渉も妥結に向かい、日本の東南アジア進出が本格化する。その端緒となったのは賠償事業である。日本の戦争賠償は、サンフランシスコ講和会議において現金ではなく、相手国でダムや港湾の建設をするといった役務の提供で行うとされ、アジア各国への賠償もこれに準じたものとなった。賠償事業の少なからぬ部分は、今日でいうインフラ整備に充てられ、その傾向は賠償事業を引き継いだ日本の政府開発援助（ODA）でも顕著であった。やがてそれらは、一九七〇年代から八〇年代に日本の製造業がアジアに大挙して進出する際の基盤整備にもなった。

その一方で、石油をはじめとする資源については、日本の存在感には東南アジアでも決して大きいとはいえないものにとどまった。世界的な石油の産地であったインドネシアではスカルノ政権が石油事業国有化の方向をとり、欧米系メジャーの事業は徐々に困難なものとなった。そのなかで日本勢はインドネシア国営石油会社との協力関係のもと、北スマトラなどで油田開発に参入したが、その規模は全体からみれば決して大きいとはいえないものであった。九・三〇

事件（一九六五年）をきっかけにスカルノ政権が倒れ、やがて「開発体制」を掲げることになるスハルト政権が発足すると、アメリカ系資本がインドネシアの資源に対する本格的投資に乗り出した。ニューギニア島西部のインドネシア領で世界最大級の金鉱、銅山を採掘・運営するフリーポート社などはその一例である。日本勢がこの種の資源の「本丸」に食い込むことは、容易なことではなかった。

一方、第二次世界大戦後に石油産出の世界的な中心となった中東では、「日の丸油田」の旗が立てられていた。戦前に実業家として満州で活躍し、戦後は「アラビア太郎」の異名をとった山下太郎が奔走した結果、一九五七年にサウジアラビア、翌年にクウェートから油田採掘の権利を獲得し、一回目の掘削でカフジ油田を掘り当てることに成功したのである。長らく欧米メジャーが独占していた中東の石油事業に、風穴を開けた形であった。

折しも中東ではエジプトのナセル大統領がスエズ運河を国有化し、これに反発した英仏はイスラエルを誘い込んでエジプトを攻撃、スエズ戦争（第二次中東戦争）が勃発していた。サウジやク

ウェートが欧米のメジャーではなく山下に採掘の権利を与えた背景には、欧米に反発するアラブ・ナショナリズムの高揚があったといわれる。ときの岸信介政権も「必要な措置と支援を行う」との閣議決定を行った。山下は財界の支援も取り付けてアラビア石油を創設し、カフジ油田は最盛期には日本の石油需要の五%にあたる量を供給した。

山下と同様に自主開発の油田獲得を目指して世界を奔走した実業家、政治活動家の田中清玄は、「石油がなければ民族の自立はできない。食糧の自給とエネルギーの自給は民族自立の根幹だ」（『田中清玄自伝』ちくま文庫、二〇〇八年）と語ったが、それは自主開発の資源にこだわり、その可能性を追求した人々に共通した心情だといえよう。

●戦後政治の裏面

カフジでの「日の丸油田」獲得に際して、日本政府は側面支援を行ったものの、あくまで主役は山下太郎の熱意であり、外交や政治は脇役であった。しかし資源開発が長期かつ巨額の投資を必要とし、相手国との信頼関係も必要になってくることから、国のバック

アップが求められるのも確かである。そのようななかで、政治と資源はときに裏面での深い結びつきを持つことになる。一九七二年のインドネシアのスハルト大統領訪日に関わる以下の一件は、政治と資源にまつわる裏面での結びつきが、公文書（この場合は、オーストラリア国立公文書館所蔵の豪政府外交文書）に記録され残された一例である。

一九七二年五月、スハルト大統領が訪日したが、日本では沖繩返還を花道とする佐藤栄作首相の引退が既定路線とされており、後継と目された田中角栄と福田赳夫のつば競り合いが激しさを増していた。さしたる外交案件もなく、話すべき日本側指導者も明瞭ではない時期のスハルト訪日をいぶかしむ声は少なくなかった。

しかしスハルトにとって、この訪日には明確な目的があった。それは米中接近で「頭越し」にされたことへのショックがさめやらぬ日本が、中華人民共和国への急速な接近に走ることを牽制することであった。スハルトは一九六五年の九・三〇事件でインドネシア共産党を支持母体のひとつとするスカルノ大統領を追い落とし、共産党勢力を国内から一掃して権力基

盤を確立した。日米はスハルトの反共姿勢を支持し、巨額の援助によってスハルトが「開発体制」を構築するのを支えた。

スハルトは日中接近の気配を前に、反共というイデオロギー面、そして日本の援助や投資の力点がインドネシアから中国に移りかねないという二重の意味で危機感を強めていた。

佐藤首相の後継争いでは対中政策が大きな焦点となっており、田中が対中国回復に積極姿勢を掲げたのに対し、福田はより慎重な態度をとっていた。福田はスカルノ時代からインドネシアの反共人士と繋がりをもっており、対中姿勢という点でもインドネシアにとっては福田が佐藤の後継となることが望ましかった。スハルトがこの時期に訪日したのは、自民党総裁選で福田に肩入れすることが目的のひとつだったのであり、その手段が日本⇨インドネシア間の石油に関わる利権の調整であった。以下は、豪外交文書の記述にそったものである（豪外交当局は日本の動向に多大な関心を払っており、熱心な情報収集活動を行っていた）。日本の外交当局者らによれば、日本とインドネシアの間には貿易に関わる種の取り決

めがあり、そこから派生するコミッションが自民党のいくつかの派閥に流れる仕組みが存在していた。このときスハルトは、対中接近に慎重な「佐藤⇨福田ライン」に助力すること」に関心を抱いており、「スハルトはそれにいくらか成功した。石油取引に関するコミッションが福田派に流れることになったからである」。

このときのスハルト訪日のもうひとつの重要な目的は、石油開発に関わる新規借款の供与を日本から取り付けることであつたが、それに関わるコミッションは当初、田中派に流れるはずであつた。しかし福田を後継に望む佐藤の介入によって、コミッションは福田派に流れることになった。このとき自民党の「各派閥は激しい総裁選挙で多額の出費をしており、空になった金庫を埋める資金を欲していた」。それは日本⇨インドネシア間のコミッションが、最大の政治的效果を発揮できるタイミングであつた。「この考えがあつたので、インドネシア側はスハルト訪日を自民党総裁選挙の前にした」のであつた。

だが結果として自民党総裁選挙に勝利したのは田中であり、スハルトの動きに不快感を抱いていた

田中は一種の報復措置をとる。スハルトが非公式に送ってきた特使を拒否し、石油開発に関わる新規借款の手続きを停止したのである。これからは借款に関わる協議も公式チャンネルで行うべきだと田中は述べたが、それは政権を獲得した田中派による福田派の利権の遮断とみえなくもない（拙著『海洋国家』日本の戦後史』第五章）。

インドネシアからの石油輸入をめぐっては、すでに日伊合弁のファー・イースト・オイルが存在していたが、同社は岸派（その後継が福田派）の強い影響下にあつたといわれる。一九七〇年代初頭にこれと併存する形で新たにジャパン・インドネシア・オイルが設立されるが、こちらは田中の影響下にあつたといわれる。

いずれにせよ通常の「外交」とは別の次元で、日本の戦後史において資源と政治が、ときに深い繋がりを持つ局面があつたのか確かである。

●二つの「資源外交」

冒頭で触れたように「資源外交」という言葉が日本で一般的に使われるようになったのは一九七〇年前後からであり、それは中東情勢

と絡んで産油国が「資源ナシヨナリズム」を強める気配をみせ始めてからである。やがて第四次中東戦争においてアラブ諸国が「石油戦略」を発動するに至り、事態は第一次石油危機へと発展する。

この荒波を正面からかぶつたのが、福田を下して首相の座を掴んだ田中角栄であつた。田中首相の下で日本外交は、アラブ寄りの外交姿勢を明確化したほか、田中自らがイギリス近海の北海油田、シベリアの石油資源、さらには欧州諸国との原子力をめぐる協力関係構築などに精力的に乗り出した。

田中の下で資源獲得に奔走した一九七〇年代の日本の姿は、アフリカをはじめ世界各地で自主資源獲得に走り、多少の摩擦を引き起こすことも厭わない昨今の中国の姿と重なるようにみえなくもない。

石油は通常であれば商品のひとつとして民間貿易で取引されるが、ひとたび供給に不安が生じると、経済活動の根幹に関わり、かつ即座に他の産物で置き換えるのが難しいだけに、危機感に駆られた各国の間で奪い合いが生じかねない。そのような状況が起きるのを防ぐには、アラブ産油国が団結して「石油戦略」を発動したよう

に、消費国も協調して何らかの枠組みを構築することが必要になる。しかし第一次石油危機の際にはそのような消費国間の枠組みは存在していなかった。そのことが当時の日本の焦燥感の背景にあり、また今日の中国についていえば、アメリカが中心となって構築してきた戦後の「国際秩序」に十全の信頼を寄せていないことが、資源獲得で単独主義的な行動に走りがちな背景にあるといえよう。

第一次石油危機を受けた田中政権下の日本は、自主資源獲得という意味での「資源外交」を展開する傍らで、消費国間協調の重要性を認識し始める。アメリカが主導して消費国間協調の枠組みを創設することになったが、アメリカ案が産油国との対決姿勢を前面に出していたのに対し、日本はイギリスなどと協調して「産油国との対話」を盛り込むことに注力した。これらの結果として一九七四年に発足したのが、エネルギー需給の安定を目的とする国際エネルギー機関（IEA）であった（白鳥潤一郎「国際エネルギー機関の設立と日本外交」）。

●繰り返されなかった危機

その後、一九七九年にはイラン

革命にもなつてイランの石油生産が停止したため、需給関係の逼迫や原油価格引き上げが重なつて、第二次石油危機が発生した。日本は省エネルギー政策の浸透や企業努力などによつて、欧米ほどの影響は受けず、またイランも石油生産を再開したことから危機はやがて終息した。

中東戦争やイラン革命に匹敵する事態は、その後も起きた。なかでも一九九二年の湾岸危機ではアメリカを中心とする多国籍軍が、クウェートを占拠したイラクに対して開戦し、これにもなつて原油価格も高騰して石油危機の再来が懸念された。しかし二度の石油危機を経て消費国でエネルギー源の多様化が進められていたこと、IEAをはじめとする消費国間協調が定着しており、危機への対策として石油備蓄が各国で強化されていたことなどから、主要消費国への影響は結果として限定的なものであった。

新興国の台頭などによつて二一世紀の世界では、石油をはじめとするエネルギーの需給関係が逼迫すると指摘される。このような状況を見据えて、日本でも二〇〇六年に新・国家エネルギー戦略が策定され、二〇三〇年までに日本の

石油輸入量に対する自主開発原油の割合を四〇%まで引き上げるという目標が掲げられた（二〇〇八年時点では約一七%）。

しかし現実には山下太郎が獲得したカフジ油田の権益は、四〇年間という契約の更新ができずに日本企業の手を離れ、今後もアラブ首長国連邦などで日本企業が持つ権益の更新時期が相次いで到来する。カフジ油田の更新をめぐることは、当時の橋本龍太郎首相などがサウジアラビアを訪問して更新を働きかけたが、実らなかつた形であった。一方で、同じ橋本政権期に掲げられた「ユーラシア外交」は、カスピ海沿岸の石油資源獲得競争への参入を念頭においたものでもあった。しかしこれらの自主開発資源も、相手国の政情や輸送ルート確保など、いざという時に本場に日本が自力で確保し、日本まで輸送できるのかといえ、不安定要因は残るといわざるを得ないであろう。「外交」という観点からすれば、消費国間協調や、IEA創設の際に日本が主張したような「産油国との対話」など、安定した需給関係を支えるような国際的な枠組みを構築することが何よりも重要であることを、資源という視角からみた戦後史は示し

ているように思われる。

二一世紀の日本の「資源外交」としては、自主開発資源の拡充に努める一方で、資源をめぐる既存の消費国間協調体制が先進国の既得権益とならないよう、中国をはじめとする新興国の利害も十分に踏まえながら、それが真の意味で「国際的」かつ「協調的」なものでありつづけるよう努力を怠らないうことが肝要なのであろう。

（みやぎ たいぞう／上智大学）

《参考文献》

- ① 宮城大蔵「二〇〇八」『海洋国家』日本の戦後史」ちくま新書。
- ② 白鳥潤一郎「二〇一〇」『国際エネルギー機関の設立と日本外交』日本国際政治学会編『国際政治』一六〇号 三月。