

湾岸諸国の「財政安全保障」

—安定的な石油収入の確保を目指して—

近藤 重人

●はじめに

安倍首相は就任以来三度に渡って湾岸諸国⁽¹⁾を訪問し、湾岸諸国の要人も日本を訪問している。その際に必ず確認されるのが「エネルギーの安定供給」である。石油・天然ガスの多くを湾岸諸国に依存する日本が、湾岸諸国にエネルギーの安定的な「供給者」であることを期待するのは自然なことだが、翻って湾岸諸国の視点に立てば日本を含めた石油消費国がエネルギーの安定的な「需要者」であり続けることが重要な国益となっていることがわかる。OPECのエル・バドリー事務総長も二〇〇八年の講演で、石油消費国にとってはエネルギーの「供給の安全保障」が重要だが、石油生産国にとっては「需要の安全保障」こそが重要であると唱えた⁽²⁾。このように、これまで供給の面に重きが置かれてきたエネルギー安全保障の議論

に需要の面から考察を加える余地が広がっているといえるだろう。

安全保障という言葉は、長らく軍事的な脅威から国の安全を確保するという意味で用いられてきた。しかし冷戦終結後、多様な脅威に対してこの概念を援用すべきであるという議論が盛んになった。例えば、ブザンは、安全保障に影響を与えるものとして、軍事以外に、政治、経済、社会、環境があると指摘し、なかでも国家の「生存のために必要な経済条件」を保つことを経済安全保障と位置付けている⁽³⁾。言い換えれば、経済安全保障とは国の経済全体を外的な脅威から守ることを意味している。ところで経済は公的なものと私的なものに分けることが可能であり、そのうち公的なものは政府の経済活動、すなわち財政を指すものと捉えられる。本稿ではこの財政に焦点を当て、「財政安全

保障」(Fiscal security)とこう筆者の造語を用いて議論を展開したい。

●「財政安全保障」とは

財政安全保障とは、国家の生存が危険にさらされない程度の歳入が確保されている状態を指す概念と定義したい。ブランドは「予算安全保障」(budget security)という言葉を用いて同様の概念を提起している。彼女はヨルダンを例にとり、ヨルダンが周辺諸国や域外大国に支援を求めたのは、何よりも予算に見合う歳入を確保するため、すなわち予算安全保障を確保するためであったと分析している⁽⁴⁾。しかし、本稿ではむしろ財政安全保障という言葉を用いた。その大きな理由としては「財政均衡石油価格」(fiscal break-even oil price)というエネルギー経済学で用いられる用語との親和

性を高めたいからである⁽⁵⁾。

財政均衡石油価格とは、ある国がその歳出を賄うために必要な原油価格のことである。原油価格が財政均衡石油価格を下回れば、財政は赤字となる。もちろん国債の発行や対外借入、対外資産の切り崩しなどによって補えば、財政赤字がすぐさま国の活動に支障をきたす訳ではないが、財政赤字が恒常的に続けばそれは国家運営に大きな支障をもたらす。財政赤字を減らすために歳出を減らせば、それが社会不安の遠因ともなりかねず、最悪の場合は政権崩壊などの事態につながることも言い切れない。

湾岸諸国の財政は、「レンティア国家」に関する議論でも述べられているように、極度に石油・天然ガス収入に依存している。本稿では特に比較的早くから石油生産を開始していたサウジアラビアとクウェートに焦点を当てたい。石油収入は、石油の供給量と原油価格の掛け算によって決まる。従って石油の供給量と原油価格を適切に保つことが財政安全保障を確保する基本的な考え方となる。現在、サウジアラビアやクウェートの歳入に占める石油収入の割合

はおよそ九割である。そうした石油収入はまず消費国の石油会社から産油国の国営石油会社に支払われ、それが中央銀行を経由して各国の財務省に納められる⁶⁾。以下では財政安全保障の観点から、第二次世界大戦終結から現在までのサウジアラビアとクウェートの政治経済史を振り返りたい。

●歴史（一九四〇年代～現在）

サウジアラビアとクウェートで本格的に石油生産が開始されたのは第二次世界大戦終結後であった。石油生産は国際石油資本の現地操業子会社によって担われた。それはサウジアラビアではアラムコであり、クウェートではクウェート石油会社であった。両社は、あらかじめそれぞれの政府との間で結ばれた石油利権協定に基づき、利権料を支払った。

サウジアラビアは次第により多くの利権料を石油会社に求めるようになり、一九五〇年にはアラムコとの間で利益折半協定を結んだ。これは石油生産によって生じる利益を石油会社とサウジアラビア政府との間で半々に分け合うというもので、この協定によりサウジアラビアの石油収入は大きく増

加した。クウェートも同様の協定をクウェート石油会社と結んだ。サウジアラビアは一九五六年に、石油から上がる利益を五六対四三の割合で自国と日本のアラビア石油との間で分け合う協定を締結し、クウェートもこれに倣った。

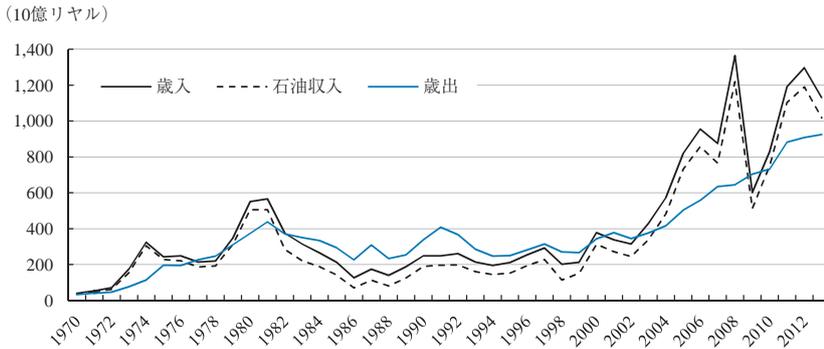
しかし、一九五九年に国際石油資本が産油国への通告なしに一方的に原油価格の引き下げを決定したことは、石油収入に依存していた産油国に大きな衝撃を与えた。同年、アラブ諸国は第一回アラブ石油会議を開催し、翌年にはベネズエラなど中東以外の国も加わって石油輸出国機構(OPEC)が設立された。OPEC諸国は、結束することによって国際石油資本の原油価格引き下げの動きに対抗しようとしたが、一九六〇年代に石油は概ね供給過剰の状態が続き、OPECの価格引き上げの努力は報われなかった。

一九六七年六月にはイスラエルと周辺のアラブ諸国の間で第三次中東戦争が勃発し、サウジアラビアやクウェートは開戦後、即座に米英への石油禁輸措置を発動した。しかし、石油が供給過剰な当時の情勢では、石油禁輸措置は効果を発揮しなかった。むしろ、サウジアラビアやクウェートの石油収入は減少し、両国の財政状況が悪化するだけであった。そのため、一九六七年八月に開催されたアラブ連盟

のハルツーム会議で、両国は石油禁輸措置を解除することをアラブ諸国に同意させ、代わりにイスラエルの侵攻によって領土を失ったエジプトやヨルダンに対してサウジアラビア、クウェート等が経済支援することを決めた。

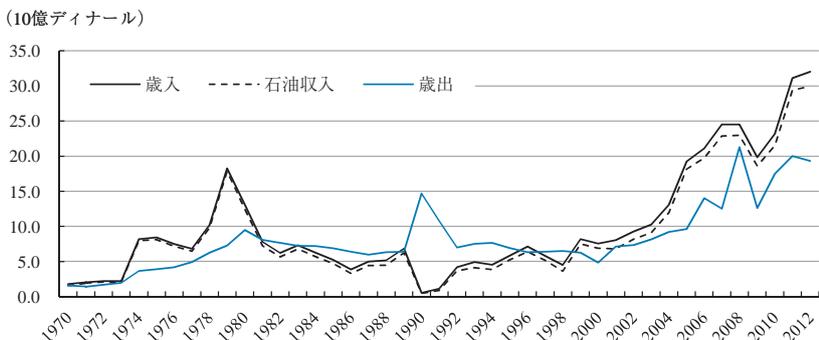
一九六〇年代にみられた石油余りの状況は、一九七〇年代に入るとつれて大きく転換し、むしろ石油

図1 サウジアラビアの財政（1970年～2013年）



(注) インフレ率を考慮し各年度の額を2013年の価格で表示。
(出所) Saudi Arabian Monetary Agency, Annual Report. IMF, World Economic Outlook. より作成。

図2 クウェートの財政（1970年～2012年）



(注) インフレ率を考慮し各年度の額を2012年の価格で表示。会計年度は4月1日～3月31日。
(出所) Central Bank of Kuwait, Economic Report. IMF, World Economic Outlook. より作成。

油は供給不足に陥った。この石油不足を背景に、産油国は原油価格の上昇を国際石油資本に求めるようになり、一九七〇年にリビアが地中海産原油の価格上昇を国際石油資本に認めさせた。一九七一年にはテヘラン協定が湾岸諸国と国際石油資本との間で締結され、湾岸産原油の価格も上昇することとなった。クウェートは一九七二年に既に同国史上最大の日量三三三万バレルの石油を生産したが、将来の世代に石油を温存すべきであるという議論が国民議会議員などの中で持ち上がり、クウェートはその年を境に石油減産に切り替えた⁽⁷⁾。

一九七三年の第四次中東戦争は飛躍的な原油価格の上昇をもたらした。戦争中に開催されたOPEC諸国と国際石油資本との原油価格をめぐる協議は決裂し、一〇月一六日にOPEC諸国は一方的に原油価格の七〇%の上昇を宣言した。その翌日にはアラブ産油国が石油生産を毎月五%減らすことを決め、一〇月二〇日にはアメリカに対する石油禁輸措置を実施した。OPECによる原油価格の引き上げが極めて成功したため、石油生産削減とアメリカ等への石油

禁輸措置からなる「石油戦略」が、サウジアラビアやクウェートの財政に本来与えるはずであった負の影響はかき消された。一二月にはより高い原油価格を求めるイランの要求に押され、OPEC諸国は原油価格を更に一三〇%上昇させた。他方で、サウジアラビアやクウェート等は、石油会社への資本参加も加速させ、クウェートは一九七五年にクウェート石油会社を完全国有化し、サウジアラビアも一九八〇年にアラムコを完全国有化した。

原油価格は一九七九年の第二次石油危機によって再び大きく上昇したが、サウジアラビアが財政赤字を計上したのは一九七九年から一九八二年までの三年間に留まった(図1)。サウジアラビアは一九八一年に日量一〇二六万バレルの石油を生産したが、原油価格が暴落することを恐れ、一九八二年に生産量を急減させた。このように石油生産量を調整して原油価格を適正な水準に保つ役割を担う国をスウィングプロデューサーと呼び、サウジアラビアはこの役割を引き受けたが、次第に財政赤字に耐えられなくなった。そして一九八六年にその役割を放棄し、原油

価格は暴落した。

一九八六年以降、原油価格は慢性的な低価格時代に入り、サウジアラビアやクウェートは財政赤字を計上せざるを得なくなった。OPECは加盟国に石油生産量に割り当てを設定し、過度な生産量の増加による価格下落を防ごうとしたが、個々のOPEC加盟国は歳入を増やすためになるべく多くの石油を生産しようとしたため、この割り当て制度の効果は限定的であった。一九八〇年代末にイラクはクウェート等がOPECの割り当てを大きく超える石油を生産し続けていると主張し、これが湾岸危機の一因となった。

クウェートは一九九〇年から一九九一年までイラクに占領され、国の財産が外国へ多量に送金されたため歳出は大きく上昇した。イラクのクウェート占領によって一時的に原油価格が上昇したが、その後は引き続き一九八〇年代と同じ低価格時代へと戻り、サウジアラビアとクウェートは財政赤字を抱えることとなる。サウジアラビアは、外国や国際機関から借り入れるのではなく、対外資産の切り崩しによって赤字分を賄おうとした。そして歳出の配分を教育など

に集中させ、インフラなどの予算を大幅に削ることでこの低価格時代を乗り切ろうとした⁽⁸⁾。

産油国にとっては厳しい原油低価格時代も二〇〇〇年代を迎えるにあたって終わりを告げた。中国を初めとしたアジア諸国の石油需要の伸びなどを主な要因に、再び石油供給が供給不足の状態になり、とりわけ二〇〇三年のイラク戦争以降は原油価格が高い割合で上昇した。比較的人口規模の小さいクウェートは一九九九年に財政赤字に転換し、サウジアラビアは二〇〇三年に本格的に財政赤字に転換した。二〇〇八年から二〇〇九年にかけてはリーマン・ショックにともなう投機資金の流出入により原油価格が乱高下し、サウジアラビアの財政もそれに連動した。二〇一二年のアラブの春の際にもサウジアラビアは大きな財政出動を行った。このように、サウジアラビアの歳出は増加の一途を辿り、財政均衡石油価格が押し上げられている。

●おわりに

湾岸諸国、少なくとも今回検討したサウジアラビアとクウェートの財政は外部からの石油収入に大

大きく依存している。一九七〇年代初頭から一九八〇年代中頃まではOPECが原油価格の決定権を握っていたが、一九八〇年代後半以降は急速に原油が市場商品化し、原油価格も金融機関やヘッジ・ファンドなど、本来石油の売買に関係のない市場参入者の意向によって大きく変動するようになった。このため、湾岸諸国の財政基盤は不安定にならざるを得ないでいる。

サウジアラビアのヤマニ元石油相は「石器時代は石がなくなつたから終わった訳ではない。石油時代も石油がなくなるはるか前に終わるだろう」と述べたが、万が一石油消費国が石油を必要としなくなった場合、湾岸諸国はそれを最大の財政安全保障上の脅威と感じるだろう。また、近年ではシェール・オイルがサウジアラビアの国際石油市場における地位を脅かすとみる向きもあった。さらに産油国の内部に目を向ければ、サウジアラビアやクウェートの人口増加率は非常に高く、今後とも歳出が増加することが予想される。こうしたあらゆる懸念が、石油収入に依存するサウジアラビアやクウェートの財政安全保障の問題に

関わっている。今後も湾岸諸国は財政安全保障を念頭において国の重要政策を策定するであろう。

(こんごう) しげと／慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程
政治学専攻)

《注》

(1)本稿では、湾岸協力評議会(GCC)に加盟するサウジアラビア、クウェート、カタール、バーレーン、UAE、オマーンの六カ国を指す。

(2)Abdalla Salem El-Badri, "Energy Security and Supply" A Keynote Address at the Chatham House Conference entitled "Middle East Energy 2008," 4 February 2008. http://www.opec.org/opec_web/en/862.htm. 「需要の安全保障」については次の第二節を参照。山田真樹夫「湾岸産油国にとつての資源外交—『レントリーア』と『脱／後期レントリーア』の政治経済分析試論—」『アジア研ワールド・トレンド』第二二一号、二〇一三年四月。

(3)Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security*

Studies in Post-Cold War Far Harvester Wheatsheaf, 1991), pp. 19, 241.

(4)Laurie A. Brand, "In Search of Budget Security: A Reexamination of Jordanian Foreign Policy" in L. Carl Brown (ed.) *Diplomacy in the Middle East* (I.B. Tauris, 2004).

(5)Akira Yanagisawa, "A Different View to Fiscal Break-Even Oil Prices" <http://enen.iej.or.jp/data/5302.pdf>, p. 3.

(6)Jean-Francois Seznec, "Politics of Oil Supply" in Robert E. Looney (ed.) *Handbook of Oil Politics* (Routledge, 2012), pp. 47-48.

(7)近藤重人「サウディアラビア、クウェートの石油政策と第一次石油危機、一九七〇—一九七四年」慶應義塾大学法学研究科『法学政治学論究』第九七号、四二—四七ページ。

(8)Rayed Krimly, "The Political Economy of Adjusted Priorities: Declining Oil Revenues and Saudi Fiscal Policies," *Middle East Journal*, Vol. 53, No. 2, (Spring 1999), pp. 261, 265.