

日本の資源外交―ボーダーを越えた生命線の獲得

外務省 経済局経済安全保障課 森本 真樹 氏

今回のテーマであるボーダーを国境と解せば、外交上守るべき主権国家の領域を画定する線を意味する。その国家の生存と繁栄に不可欠な資源に着目すると、供給（生産）側と消費側という概念上の線引きが可能となる。本稿では、これら二つのボーダーが織りなす力学を踏まえ、資源外交戦略のあり方を問う。外務省 経済局 経済安全保障課 首席事務官の森本真樹氏にお話を伺った。現在の立場に縛られず、自身の経験に基づき可能な限り率直に語って頂いた。

『日本の資源確保戦略（二〇一二年）』から、資源外交を取り巻く環境は変化しました。まず、資源外交の現状を教えてください。

石油危機の教訓から、石油中心のエネルギー構成を見直し、エネルギー源の多角化に努めてきました。その結果、原子力発電や再生可能エネルギーの導入に力を入れるなどして、発電源としての化石燃料依存度を六割まで抑えてきました。しかし東日本大震災後は、原発が稼働停止。その不足分を石油や天然ガスなどの火力発電源で補うことになり、化石燃料依存度九割、つまり石油危機以前

日本は二〇三〇年までに、クリーンな再生可能エネルギーの割合を二割以上に引き上げるなどの多角化を目指しています。外交と内政は表裏一体ですから、我々は、こうした国の基本方針に沿った形で資源外交を行っています。すなわち、国内では技術革新を進め、新たなエネルギー構成を目指し、対外的には安定的で安価な資源の確保に努めます。

資源外交には、資源国との二国間関係の強化と、国際的なルール設定という二つの側面があります。良好な二国間関係が重要なことは言うまでもないですが、分野や交流のレベルを限定せずに、包括的で多層的な関係構築が大事です。国際的なルール設定については、国際エネルギー機関（IEA）やG7/G20などの多国間の枠組で合意形成を目指します。例えばIEAは、石油危機の教訓から、産油国側のOPECに対し、欧米や日本といった消費国側が連携することを目指して創設された国際機関です。IEAの重要な機能は、石油の供給途絶のような緊急時への対応です。加盟国には、九〇日分の備蓄が義務づけられています。緊急事態が発生した場合、IEAと加盟国が連携して備蓄の一部を放出することで、世界の石油需給の安定を維持しようとするものです。これまでに、湾

岸戦争勃発後の一九九一年、ハリケーンカトリーナが米国メキシコ湾岸を襲った二〇〇五年、いわゆるアラブの春からリビア危機に発展した二〇一一年の三回、この備蓄放出措置が採られました。平時においても、IEA加盟国間で、このオペレーションを前提とした訓練も行っています。経済安全保障課は、こうした国際機関や国際的なフォーラムでのルール作りに取り組みつつ、二国間協議の際には、資源外交の観点から助言を行っています。

南シナ海の問題でシーレーンに注目が集まっていますが、資源確保の上でシーレーンはどれほど考慮されていますか。

日本は島国ですから、輸入物資の多くは海上輸送に依存します。当然ながらシーレーンの確保は極めて重要です。私は以前勤務していた東アフリカのエチオピアの日本大使館で、隣国のジブチという小国を担当していました（当時はジブチに日本大使館が未設置のため）。ジブチが面するアデン湾にバブ・エル・マンダブという海峡があります。ここを通る全商船の一割が日本関係船舶なのですが、この海域では海賊行為が多発しています。日本は、国際社会と連携して、海上自衛隊の護衛



取材に応じてくださった森本真樹氏

艦や哨戒機を同海域に展開するなどして船舶の安全通航を維持しています。当時、私はこれら海賊対策に関する情報収集や現地での受入れ準備に奔走していたのですが、こうした実務を通じてシーレーンの重要性を実感しました。

シーレーンについて、迂回ルートや代替ルートの議論はありますが、コスト面などを考えると簡単ではなく、その可能性を検討しつつも、まずは既存のルートをしっかり確保することだと考えます。

アフリカは地下資源が豊富な大陸ですが、日本のアフリカ外交の柱としてアフリカ開発会議¹（TICAD）があります。TICADが果たす役割について説明願います。

TICADにはアフリカ五四か国が出席し、日本や国際機関と共にアフリカの開発について議論します。従来は日本で五年に一回開催し、前回（第五回）は、四〇か国のアフリカの首脳が横浜で一堂に会しました。このような機会は他にはありません。次回は来年、初めてのアフリカ開催（ケニア）です。開催頻度も三年に一回に増えます。日本とアフリカの首脳が定期的に訪問しあつて協議することで、相互理解が深まり、協力関係にも相乗効果が生まれます。TICADを開催しない年にも、閣僚級のパフォーアツプ会合やビジネスミッション等を行っています。開発以外にも、平和構築をテーマとする会議を開催したこともありました。

アフリカでは在外公館が少ないとよく指摘されますが、資源外交へどんな影響がありますか。

在アフリカの日本大使館の数はここ一〇年間で着実に増え、三〇を越えましたが、間違いなくTICADの成果の一つだと思っています。言うまでもなく、アフリカに拠点が増えることは、外交上非常に有利になります。

大使館や総領事館といった在外公館は、資源外交の拠点として重要ですが、その活用について戦略を立てているのでしょうか。

資源外交の最前線に立つ在外公館の機能強化を目的として、二〇一三年、在外公館に「エネルギー・鉱物資源専門官」を設置しました。従来から在外公館には日本企業支援や資源問題を扱う職員がいましたが、専門のポストを設置したことで、対外的にも日本の決意を明確に表明することができました。現時点で、五〇か国五五公館に設置しています。

外務本省では、毎年テーマを決めてこの専門官を集めて戦略会議を開き、情報・知見の共有や資源獲得戦略についての議論を行っています。

在外公館の他の取組として、例えば投資協定は資源外交に活用されていますか。

資源外交は企業との連携なくして成し得ないので、投資の自由化や保護を目的とする投資協定は、まさに官民連携による資源獲得を有利に進める上で効果的なツールの一つです。このような政府間の法的枠組み作りは、まさに政府が担う役割の一つです。協定内容の交渉に当たっては、企業側の意見も踏まえていきます。

自由貿易協定交渉が増える中、資源外交については交渉官の質・量ともに十分でしょうか。

国際会議などのフォーラムは増え続けていて、すべてに対応するのは本当に大変です。経済産業

省や農林水産省といった関係官庁と役割分担を行ったり、現地大使館と連携したり、また最近では電話会議を活用したりして効率化を図っています。

資源交渉に必要なスキルや知見を有する人材の育成は一朝一夕にはいきません。また、組織の予算や人員は一気に増やせるものではないので、政府も企業も個人も一体となつて取り組むことが重要です。

次に、ODAも手段の一つになると思います。今年一〇年ぶりにODA大綱が改訂されましたが、資源外交にはどんな影響がありましたか。

仰るとおり、ODAも資源外交を効果的に進める上で重要な手段ですが、基本的な方針は従来と変わりません。良好な二国間関係は、多層的な信頼関係の上に成り立つので、ODAの見返りに資源を求める単純な構図ではないからです。つまり、資源国に対しても、教育や保健分野など相手国の開発に必要な協力を実施すべきです。資源の採掘現場から日本までの一連のバリューチェーンを考えてみて下さい。海底、地下の資源を掘削すると、ホースで地上にくみ上げる必要がある。陸上では、天然ガスを超低温で液化したり原油を精製したり金属を精錬する設備が必要。港から日本まで船で輸送するための港湾を整備しなければならない。同時に、現地雇用する労働力（人材）の教育水準

や健康状態を一定レベルに保つ必要があります。こうしたインフラ整備や開発支援は、ODA抜きにはできません。

日本のODAの方針は企業や相手国からどのような評価を受けていますか。

日本のODAは、支援を最も必要とする人々に届けられるので、相手国から歓迎されています。こうした支援活動によって日本と日本人に対する信頼が増せば、現地でビジネスを展開する企業にとってもメリットでしょう。

現地の立場で考え、時には直接的な支援を行うことが日本外交のあり方の強みでもありますね。いったんエネルギー資源から離れて食料についてお伺いします。例えば国際連合食糧農業機関²（FAO）は途上国を含めた枠組ですが、日本はどのように関わっていますか。

途上国や新興国の人口増によって、世界の食料需給が逼迫することが懸念されます。経済成長によって生活が豊かになると、食肉の需要が増えます。世界の穀物（小麦や大豆）の多くは家畜の飼料に使われます。つまり、人口増は、家畜の飼料となる穀物需要の押し上げに繋がります。作物を大量生産するには大胆な農業投資が必要ですが、無秩序に行っては駄目です。他人の土地に勝手に

入って耕作し、収穫して用が済めば撤退する。その結果、地元住民の土地が奪われ、伝統農法が壊され、土壌が劣化し、その土地に適した遺伝子を持つ種子が失われる。生産の持続性は寸断され、環境破壊も生じる。

日本は、こうした事態を防ぎ、持続的で効果的な食料生産を可能とする「責任ある農業投資」の必要性を訴え続けました。これがFAOの中で取り上げられ、包括的な原則作りが始まりました。私もローマで交渉に参加し、毎晩夜中まで議論しました。この原則は、昨年のFAO総会で満場一致で採択されました。FAOのメンバーは国連加盟国よりも多く、更にオブザーバーの立場で市民社会や企業の代表者が参加しているので、まさに世界標準の誕生です。しかし、多様なプレイヤーがそれぞれの立場で言いたいことを言うので、取りまとめるのは大変です。だからこそ、FAOのような場で合意することに意義があるのです。

人権や環境の問題では途上国と主張が対立することも多いと思いますが、その点が交渉を不利にすることはありますか。

農村開発などの支援活動を行う上で、人権や環境を無視した政策を打ち出しても、市民社会の発言力は高まっているので、これを意に介さずどんなやつても必ずブレーキがかかります。環境ア

セスメントは必ず実施され、問題があると住民運動にも発展することがあります。日本は「責任ある農業投資」の発案者としての責任もあり、想定される様々な立場を踏まえて上手に立ち回る必要があります。

資源を外国に求めることは、自主独立と国際協調のバランスをどうとるかという問いに行き着きます。森本さんの外交官人生を振り返って、このバランスをどのようにお考えですか。

資源外交の目的は、日本が資源を安定的で安価に獲得することですから、資源国から少しでも有利な条件で輸入できるように、相手国政府に働きかけを行います。しかし、我々は今日明日の糧のためだけに外交をやっている訳ではありません。いかに持続的な供給を約束できる関係を築くか、が重要です。そのためには、相手国と互恵的な関係を構築しなければなりません。また、そうした関係が機能するためには、国際社会全体が一定のルールに従って行動する環境整備が必要です。つまり、エネルギーや環境問題といったグローバルな課題について共通のルールや目標を設定する取組が必要です。自国の利益を追求しつつも、国際社会全体の利益も考えて二国間や多国間場で交渉を行

う。全体の利益になるものが、結果として自国の利益としても還元されるように。

なお、交渉事では一〇〇%勝つことはまずありません。力が拮抗して五〇・五〇の引き分けの時、これをなんとか六〇にできれば交渉は大成です。しかし六〇取るために譲歩した四〇については不平も出るし、この交渉は失敗だという声上がるかもしれません。交渉が大きくなればなるほど、全体の利益を見通す目が必要になります。

最後に、学生へのメッセージをお願いします。

日本は、エネルギーや食料といった資源を外国に頼らないと生きていけないので、国際社会と連携しなければなりません。コミュニティにおいても同様です。個人の利益を最大限に追求する一方で、社会の一員である以上、社会全体のことも考えなければなりません。皆さんは、公共政策を研究されているから、良く理解されていると思います。その意味では、我々とも通じ合うところが多いのではないのでしょうか。

資源の有無といった、所与の条件がその人や国の運命を決めるのでしょうか。日本は国内に資源を持たないからこそ、世界随一の技術力を活かして、高度なインフラを海外に展開し、資源の供給

網を世界中に張り巡らせています。島国日本は、昔から船で遠くに出かけていきました。このチャレンジ精神を、将来を担う皆さんも受け継いで欲しいと思います。

(取材…十一月一九日・文責…上野格嗣)

脚注

¹ アフリカの開発をテーマとする国際会議。一九九三年以降、日本政府が主導し、国連、国連開発計画(UNDP)、アフリカ連合委員会(AUC)及び世界銀行と共同で開催している(外務省、二〇一五年：<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/icaad/>)。

² 国連総会の承認を受け国連経済社会理事会と連携関係協定を結んだ国連専門機関のひとつ。一九四五年に設立され、人々が健全で活発な生活をおくるために十分な量・質の食料への定期的アクセスを確保し、すべての人々の食料安全保障を達成することを目的とする(FAO：<http://www.fao.org/about/details/outline.html>)。