

資源安全保障のための 外交の取り組み

取材・構成／編集部

このところ、レアアースを筆頭に、にわかに注目を集める「資源問題」。外交としてどのような取り組みが行われているのか。また、資源需要が高まっている背景など、資源外交について考える。

「エネルギー」「鉱物」「食料」の3本柱

日本は、その国土の性質上、資源の多くを輸入に頼っている。その中でも、特に「エネルギー」「金属鉱物」「食料」は、国民生活や経済を維持するための基本的な資源であるが、多くを輸入に依存しているため、この三つの資源の分野の安定供給確保を柱とした外交の重要性は高い。

2008年、原油価格の歴史的な高騰が起きた際、鉱物や食料の価格も上昇した。その後はやや安定したが、中国、インド、ブラジルなど新興国の台頭や気候変動対策への取り組みなどを要因として、資源をめぐる現状は変化している。このように資源をめぐるパラダイムが移行期にある現在、世界全体の責任ある資源開発・利用に向けた国際連携を深めていくことが、日本の長期的な資源の安定供給のために欠かせない。

エネルギー安全保障、 三つのプライオリティー

日本は1次エネルギーの8割以上を輸入に依存しており、原油の約9割は中東地域から輸入し、そのほとんどが海上輸送によるものである。他方で、新興国におけるエネルギー需要の急激な増大や、エネルギー生産国での資源ナショナリズムの動き等、エネルギーをめぐる国際環境も変化してきている。価格も変動しており、ここ数年でバレル当たりの石油価格が30〜140ドル台の間で乱高下し、経済にも影響を与えている。また、温室効果ガス排出の6割はエネルギー起源といわれ、環境問題、低炭素社会の実現に向けた対応も世界的な課題として指摘されている。

こうした現状を踏まえて、今、エネルギー安全保障の強化に向けて3点の取り組みが求められている。

第一は、エネルギー生産国との2国間関係の強

化、エネルギー源および供給源の多様化、エネルギー輸送路の安全確保対策などを通じた「エネルギー安定供給の確保」である。中東や中央アジアの諸国、オーストラリアなどとのEPA/FTA（経済連携協定・自由貿易協定）、BIT（2国間投資協定）の締結やそれに向けた交渉といった関係強化が現在、進められているが、今後、その進展が期待される。

第二は「国際機関との連携強化、国際協調・協力の促進」である。現在、その中核となっているのは石油の共同備蓄・共同放出を行う国際エネルギー機関（IEA）であるが、これに加えて、生産国と消費国との対話を通じた良好な市場環境の醸成や国際エネルギー市場の透明性向上も求められる。石油に関するデータ収集を行う共同石油データ・イニシアチブ（JODI）を改善・拡充し、石油価格の変動を最小限に抑えていくことも重要であろう。さらに、多数国間の投資協定であるエネルギー憲章条約や各国との2国間の経済連携・投資協定などを活用して投資紛争解決のため

の環境整備が行われている。

第三は「エネルギー効率改善の強化、再生可能エネルギーの普及推進」である。これは需要サイドからエネルギー消費の抑制を狙うもので、2009年5月、日本が主導して立ち上げた国際省エネルギー協力パートナーシップ（IPPEC）が、その一例である。中国やインドなどの新興国に日本の先進的な省エネ技術や知見を普及し同時に、関係強化にもつながるものである。また、再生可能エネルギー分野における日本の影響力の強化にもつながっている。

獲得競争が激化する鉱物資源

資源外交の第二の柱である金属鉱物の安定供給確保については、情報通信産業やスマートグリッドなどの省エネ産業、次世代型の自動車産業などの成長のために欠くことのできない資源であり、このような技術は低炭素化に有用であるだけでなく、日本企業が国際的競争力を有している分野で

もある。これらの製造に不可欠な金属鉱物資源は、エネルギーと同じくほとんどを輸入に頼っており、中でも銅、アルミニウム、鉄、レアメタル7鉱種などは100%海外に依存している状況である。

世界的に見ても需要の増大や資源ナショナリズムの台頭により安価な資源の時代は終わり、新興国の影響力の高まりなどによるパワーシフトが起こっており、鉱害や環境破壊に配慮した資源開発など環境問題への対応の必要性にも迫られている。

こうした事態に対して、日本には大規模な資源メジャーは存在せず、比較的少数の鉱山会社のほか、金属資源の調達を伝統的に商社が担ってきており、政府がさまざまな環境を整えている。2008年3月に閣議了解された「資源確保指針」に基づき、海外鉱物資源確保ワンストップ体制の整備、2国間投資協定や投資協定章を含むEPA／FTAの資源国との間での締結などの、さまざまな取り組みが進められている。

2010年1月に外務省が開催した国際セミナー「責任ある資源開発に向けた新たな潮流」も

その一つの試みである。このセミナーでは、消費国の企業が資源国の採取産業に投資すると、その資金が不正に使われ資源国経済の腐敗を助長することがあり得る（いわゆる「資源の呪い」と呼ばれている）。このような事態を是正して資源国の発展に資するような投資を実現すべく、資金の流れを透明化するための監視活動を行う「採取産業透明性イニシアチブ（EITI）」が紹介された。このイニシアチブは、2002年に英国ブレア首相（当時）が提唱し、日本も2009年から正式に参加している。資源ナシヨナリズムの流れや国際的な資源獲得競争がますます激化する中で、資源国と消費国とのWIN-WINの関係を目指す、こうした国内外での多面的な連携は欠かせない。

また、2010年6月には総合的な資源エネルギー確保戦略の推進を盛り込んだ「新成長戦略」が閣議決定され、資源国の鉱山開発動向、資源・貿易政策、重要資源の供給リスク、資源メジャーの動向といった情報の集約や、その情報を元に政府が資源保有国との多層的な協力関係の強化を図

るといった取り組みが進められている。また、関係省庁やJOGMEC（石油天然ガス・金属鉱物資源機構）、JICA（国際協力機構）、JBIC（国際協力銀行）、NEXI（日本貿易保険）などの関係機関が民間企業を支援するオールジャパンとしての官民連携による取り組みも推進されている。こうした取り組みの中で実際に、カザフスタンやベトナムなど幾つかの資源国の間では成果が出ている。

鉱物資源をもつばら対象とする国際機関は今のところなく、取引される量や価格は不明瞭な部分もある。このため、消費国間で情報交換したり、EITIに積極的に関与したりすることで透明性を改善することも重要な取り組みである。

世界的な食料増産を進めて安定供給を確保

食料については、日本はカロリーベースで食料供給の6割を輸入に頼っており、中でもトウモロコシ、小麦、大豆は9割以上をアメリカ、カナダ、

オーストラリアに依存している。この3国からの輸入が非常に多いのは、質量ともに供給が安定していて、設備や流通経路が整備されているため民間業者にとってリスクが小さい等の事情がある。

世界の食料情勢を見ると、2008年をピークに価格は下落したものの、現在も高止まりが続いている。2008年の高騰は、豪州など主要生産国の干ばつ、輸送にかかる原油コストの高騰、投機的要因、バイオエネルギーの需要増大など複合的要因が考えられ、今後も急激な価格上昇が起ることがないとはいえない。

また、中長期的には気候変動、人口増加、経済成長などの要因により需給が逼迫する恐れもある。世界の飢餓・栄養不足人口は9億人以上とされ、FAO（国際連合食糧農業機関）によれば2050年には人口が91億人を超えるといわれており、仮にそうなると現状に比べて70%の食料増産が必要となる。このように、世界的に需要が増加しているため、日本の食料安全保障の実現のためには、世界全体の食料増産への取り組みを強化することも

重要な外交的取り組みの一つである。

その具体的な取り組みとしては3点挙げられる。第一が食料援助、栄養支援、社会的セーフティネット構築支援などをベースとした、食料不安に苦しむ途上国の人々への支援である。第二は安定的な農産物市場、および貿易システムの形成のため、WTO（世界貿易機関）やG8やAPECといったマルチ（多数国間）の場において輸出規制の自粛を強く訴えているほか、FAOや国際穀物理事会（IGC）による市場の透明性向上に関する取り組みも重要である。第三は世界の食料生産の促進である。代表的な例として、2009年のG8ラクイラ・サミットの際に、日本は2010～2012年で少なくとも30億ドル以上のインフラを含む農業関連支援を行うことを表明し、着実に実施してきている。こうした取り組みを通じて農業分野の援助、投資の促進などが着実に進められている。

世界的に見ると近年、湾岸諸国や韓国、中国などの豊かな国の投資家が途上国で大規模に農地を

取得したり、リースしたりして困り込み、生産した食料を自国に持ち帰るといった態様の農業投資が「農地収奪」または「ランドラッシュ」などと呼ばれて問題視されている。投資国側が一方的な利益を得るだけでは、途上国側の発展に資さない上、農村のコミュニティを破壊する可能性があるとの非難も起きやすい。

しかしながら、世界的な人口増加や経済成長に伴う食料需要増への対応は喫緊の課題であり、2050年までに食料生産量を70%増産するには、先述の通り、相当規模の農業投資が必要である。これにはODAだけでは足りず、民間投資を促進しつつ、なおかつ被投資国にも有意義でなければならぬ。このために導き出されたのが「責任ある農業投資促進」(RAI)イニシアチブである。このイニシアチブは、投資家と被投資国、そして現地の人々の3者がWIN-WIN-WINの関係になるような農業投資を実現するために行動原則を策定し、それを具体化しようというものである。日本はG8ラクイラ・サミットで「責任ある農業

投資」を実現するための原則の策定を提案し、それ以降、主導的役割を担ってきている。最近も、2010年10月に新潟で開催されたAPEC食料安全保障担当大臣会合でこのイニシアチブへの広範な支持を得るなど、国際社会からも高い評価を得ている。

今後のさらなる取り組みに向けて

資源の多くを海外からの輸入に依存する日本が、国民生活や経済を支える資源をどのように確保していくかは重要な課題である。ここまで見てきたように、資源には限りがあり、多国間で協調しながら、よりよい形で解決策を模索していかなくてはならないだろう。

そのために、日本が、持てる知恵や技術力を生かしながら、いかに資源国との間で長期安定的な信頼関係、多層的な協力関係を築けるか、また、いかに世界全体の責任ある資源開発・利用に貢献できるか、そこが資源外交の要になると思われる。