

石油危機から50年： 日本の中東エネルギー政策の変遷と展望



(一財) 日本エネルギー経済研究所 主任研究員 柳沢 崇文

はじめに

2023年10月は第一次石油危機の発生から50年の節目に当たる。1973年10月、イスラエルとアラブ諸国との間で第四次中東戦争が勃発すると、アラブ石油輸出国機構（OAPEC）加盟国は石油公示価格の引き上げと、イスラエル支持国に対する石油禁輸を発表した¹。

OAPECは、石油輸入国を「反アラブ」「非友好」「親アラブ」の3つのカテゴリーに区別し、イスラエルに武器供与をしていた米国やオランダは「反アラブ」として石油禁輸の対象とする一方、アラブ側に武器供与を行っていたフランスや英国は「親アラブ」として石油供給の削減対象から除外した。そして日本は、西ドイツやイタリアと共に「非友好」とされ、アラブ支持を明言しなければ石油供給量を削減すると迫られた。中東の産油国が石油を武器に政治的要求を行う第一次石油危機がここに発生した。

当時の日本の石油輸入における中東比率は8割超と既に高かったが、主に欧米の国際石油資本（石油メジャー）経由で安価な石油を調達し、エネルギー安全保障を確保していた。これは第二次世界大戦後、米ソ冷戦が深刻化する中で、日本の経済復興をいち早く達成しようとした欧米の意向が働いたものであった。しかし、第一次石油危機によって米国と中東産油国の対立が決定的となる中で、日本は米国と政治的に敵対する中東産油国との協議も含め、独自にエネルギー安全保障を確保する必要性に迫られた。いわば、第一次石油危機は、日本の中東エネルギー政策、そして日本の資源外交が強く意識されるようになった契機であった。

本稿では、第一次石油危機以降の日本の中東エネルギー政策の変遷を整理した上で、日本のエネルギー安全保障の重要性が改めて強く認識される現況下、今後の日本の中東エネルギー政策に関しても展望する。

第一次石油危機以降の日本の中東エネルギー政策

1973年10月に第一次石油危機が発生すると、日本の当時の田中角栄内閣は、米国から

1 第四次中東戦争は「十月戦争」、「ヨム・キプール（贖罪の日）戦争」とも呼ばれる。

の日本に対する石油供給支援は難しいと判断し²、日本独自の中東エネルギー政策を展開した。具体的には、OPECに「非友好」とされたことに対処すべく、11月に二階堂進官房長官による談話という形で「全占領地からのイスラエル兵力の撤退」を求め、日本として「親アラブ」の方針を明確化した。さらに12月には三木武夫副総理を特使としてサウジアラビアなど中東8カ国に派遣することで、「親アラブ」認定を受けて日本向け石油の供給量

削減を回避した。その一方で、日本は米国との関係性を軽視したわけではなく、米国が提唱する形で1974年11月に設立された国際エネルギー機関（IEA）に原加盟国として参加し、石油備蓄を通じたエネルギー消費国による連帯強化にも深く関与していた³。

そして日本は中長期的には中東からの石油輸入に対する依存を低下させるため、中東以外からの石油調達に加えて、液化天然ガス（LNG）や原子力の導入拡大を進めていった⁴。こうしたエネルギー安全保障に関する方針は、1979年のイラン・イスラム革命に伴う第二次石油危機を経て、1980年に大平正芳内閣によって「総合安全保障」の中で明確化されることになった。

ここで注意しておきたいのは、日本として中東からの石油輸入に対する依存を低下させようとしてきたことは、必ずしも日本と中東のエネルギーを通じた関係性を低下させることを意味しないということである。

実際、LNGに関しては、日本は1969年に米国（アラスカ）、1972年にブルネイから輸入を開始しているが、1977年には中東から初となるUAE（アブダビ）から、そして1997年にはカタール、2000年にはオマーンからも輸入を開始しており、LNGの中東依存度は2～3割前後を長らく維持してきた⁵。そしてこれらの国のLNG開発には、日本による投融資や長期引取契約が重要な役割を担ってきた。日本と中東のLNGを通じた関係の深さを象徴する事例の一つが、2011年に日本が東日本大震災と福島原発事故によってLNGの緊

筆者紹介

2009年に東京大学教養学部を卒業後、三井物産株式会社に入社し、主にオーストラリアにおけるLNG・ウラン・石炭プロジェクトやモザンビークにおける石炭・インフラプロジェクトの投資・販売業務や、中東を含めたLNG事業の決算業務などに従事。2021年に日本エネルギー経済研究所に入所。その間、東京大学大学院総合文化研究科にて日本の資源外交における国家と企業の関係に関する研究を行い、2022年に博士号（学術）を取得。専門は国際エネルギー情勢、日本の資源エネルギー政策。主な論考として「エネルギー危機の時代、調達における政府の関与拡大が必要な理由」『日経ビジネス「世界展望～プロの目」』（2022年10月）、「エジプトCOP27と中東・アフリカ」『EMB Business Weekly「年始特集」』（2023年1月）など。

-
- 2 石油危機直後にキッシンジャーが来日し、田中首相と会談した際に、米国からの石油供給継続に難色を示したとされている。
 - 3 IEAは加盟国に90日分の石油備蓄義務を課している。日本の石油備蓄は第一次石油危機が発生した1973年の50日分程度から増強され、2022年では230日分超となっている。
 - 4 例えば、ソ連やインドネシアとの油田開発交渉、フランスとのウラン共同探鉱や同国からの濃縮ウラン調達交渉、ブラジルやオーストラリアとのウラン開発交渉などが挙げられる。
 - 5 後述の通り、2019年3月にUAE、2021年12月にカタールとの長期契約が満了になったことに伴い、2022年のLNG輸入に占める中東比率は1割になっている。

急調達が必要になった際、カタルが日本に対して400万トンの追加 LNG を供給することに合意したことである。但し、この背景にはカタルとして米国市場向けを想定した LNG 増産を進めていたところに、米国がシェール革命によってガスを地産地消し、さらには LNG 輸出まで可能になったことでその目論見が外れ、LNG の販売先確保に苦慮していたという点も勘案する必要はある。しかし、そのことを差し引いたとしても、日本にとって中東からの LNG が非常に重要なエネルギー源であり続けてきたという事実は変わらない。

また石油に関しても、天然ガスや原子力が主に代替できるのは発電分野が中心となるため、それ以外の輸送・産業分野を中心に中東産石油の重要性は今なお維持されている。日本の石油輸入量を見ると、1973年度の2.9億キロリットル (kl) から石油危機後に省エネや石油代替政策を通じて減少傾向になるが、1980年代後半には石油価格の下落から再び増加に転じ、その後の自動車の燃費向上などもありながらも、2000年代頃までは概ね2.5億 kl 前後を推移してきた。同様に中東からの石油輸入量を見ても、1973年度の2.2億 kl から1980年代後半には1.3億 kl 程度まで低下するが、その後は再び増加に転じ、2000年度には石油危機前と同レベルの2.2億 kl となっている。また日本の輸入石油に占める中東産比率も、第一次石油危機が発生した1973年度の78%から、1985年度には69%まで減少するが、その後、1980年代末より再び上昇基調となり、2000年代以降は80~90%を推移している。

一方で、日本の一次エネルギーに占める石油の割合は1973年度の77%に対して2021年度は36%と大きく減少しており、その結果、日本の一次エネルギーに占める中東産エネルギー比率も60%から37%に低下している (図表1参照)。しかし、それでもなお一次エネルギーの4割弱を中東に依存しており、日本にとって中東産エネルギーの重要性は引き続き高い状況にあると言える。

図表1：日本の中東産エネルギー比率の推移

年度	1973	1985	1995	2005	2015	2021
日本の輸入石油の中東比率	78%	69%	79%	89%	82%	93%
日本の輸入 LNG の中東比率	0%	8%	9%	22%	26%	15%
日本の一次エネルギーに占める石油比率	77%	56%	54%	47%	41%	36%
日本の一次エネルギー比率に占める LNG 比率	2%	9%	11%	14%	23%	21%
日本の一次エネルギーに占める中東産比率	60%	39%	43%	45%	39%	37%

出所：総合エネルギー統計、日本貿易統計などを元に筆者作成

中東を巡るエネルギー情勢の変化

これまでは主に日本の視点から、その中東エネルギー政策の変遷の概要を整理した。次に中東の視点も踏まえて、より詳細に日本の中東エネルギー政策の推移を整理する。

1973年と1979年の2度の石油危機を経て、石油価格は危機前の約3ドル/バレルから約30ドル/バレルまで上昇した。こうした石油価格高騰は、消費国側の省エネを促進させたほか、従来はコスト面で開発が難しかった北海やメキシコ湾といった石油輸出国機構(OPEC)以外の国における石油生産の増加をもたらすことになり、徐々に世界の石油需要に対して供給が上回るようになっていった。そうした状況下にあっても、サウジアラビアは石油価格を維持するために自国のシェアを犠牲にする形で大幅減産を行う「調整役」を担ってきたが、その財政負担に徐々に耐え切れなくなり、1985年12月に調整役の放棄を宣言し、1986年に大幅な石油増産に転じた。その結果、石油価格が約30ドル/バレルから約15ドル/バレルに急落する「逆オイルショック」が起こった。それ以降、石油の価格決定権は産油国から市場へと移行していき、1990年代において石油価格は20ドル/バレル前後を推移した。世界の石油生産に占める OPEC の割合も1973年の50%から2000年には40%に下落するなど、中東産油国の国際石油市場における影響力低下は明らかであった。

さらに2000年代に入ると、石油の市場化はさらに投機的な特徴を強めていき、中東産油国がコントロールできない形で価格の乱高下を繰り返すようになった。価格暴落としては、2008年のリーマンショック、2014年の米国シェール革命、そして2020年のコロナ感染拡大の際の下落が代表例である。

そのため、2000年代より中東産油国は石油収入に過度に依存する財政状況では持続的な国家成長は難しいとの危機意識を強めていくようになる。例えば、2000年代より湾岸各国が相次いで発表した「Vision」と呼ばれる国家戦略では、人口増に伴う国内エネルギー需要への対応と石油・ガスの輸出量確保を目的とする再生可能エネルギー導入拡大や経済多角化が共通するキーワードとなっている。また国際通貨基金(IMF)の勧告に従い、湾岸協力会議(GCC)6カ国が2016年に合意した5%の付加価値税(VAT)導入も、石油価格に大きく左右されない財政構築のための取り組みである⁶。

また石油価格のコントロールを再び強化する方策として、中東産油国は2017年よりロシアも含めた OPEC プラスの枠組みによる協調減産を開始した。なお、2022年の石油生産量実績に基づくと、OPECでは全世界生産量の36%であるのに対し、OPECプラスとなると55%と過半数を占めている。中東にとって石油収入は引き続き財政の柱として最重要で

6 但し、導入時期は明記されず、各国の国内手続きに委ねられたため、その導入状況は GCC 諸国間で相違が見られる。サウジアラビアと UAE は2018年1月(サウジアラビアはさらに2020年7月に暫定的に15%に引き上げ)、バハレーンは2019年1月(さらに2022年1月に10%に引き上げ)、オマーンは2021年4月に導入する一方で、クウェートとカタールは導入未定となっている。

あり、石油価格の安定を維持したいという強い意向を反映した取り組みであると言える。

日本の中東エネルギー政策の変遷

日本の中東エネルギー政策もこうした中東側の事情を踏まえて双方の利益に資する形で遂行されてきた。その代表例が日本企業も関与する形でのUAE、カタール、オマーンにおけるLNG開発や、中東におけるメガソーラー導入であり、これらは日本のエネルギー安全保障に資するだけでなく、中東側の持続的成長に資するものでもあった。

日本にとっても2000年代は、経済成長著しい中国が海外から資源を積極的に調達するようになり、資源獲得競争が激化していく転換点であった。2006年には日本のエネルギー白書において初めて「資源外交の重要性」という文言が記載された。そして、日本は2012年のクウェートとイラクを皮切りに中東資源国との間で相次いで投資協定を締結していった⁷。さらに2009年にはサウジアラビアとUAE、そして2020年にはクウェートの国営石油会社との間で「産油国共同備蓄」制度を開始した。この制度は、日本国内における石油タンクを産油国に貸与し、平時には東アジア向けの中継基地として利用することを認める代わりに、日本にエネルギー危機が生じた際には貯蔵分を日本向けに優先供給するよう保証させるものである。産油国に対してはさらに、国際協力銀行（JBIC）や日本貿易保険（NEXI）による政府金融や、エネルギー・金属鉱物資源機構（JOGMEC）が提供する政府出資・債務保証、国際協力機構（JICA）による開発援助の拡大も図った。

つまり石油危機以降の日本の中東エネルギー政策は、中東側の情勢変化にも応じる形で、より多層的な形で発展してきた。そして、日本の中東からのエネルギー調達は、基本的には民間企業が主導する形で行われ、政府はファイナンスや貿易保険などを通じて側面支援する形が採られてきたというのも一つの特徴である。

脱炭素化とウクライナ危機

2015年のパリ協定採択以降の世界における脱炭素潮流の高まりは、日本の中東エネルギー政策にも大きな転換をもたらした。例えば、JERAは2019年3月にUAEの国営エネルギー会社ADGASとの間で締結していた年間430万トンのLNGの長期購入契約を満了したが、更新した新たな契約内容は、数量が約10分の1の年間50万トン、年数も3年間の短期となった。さらにJERAは2021年12月にはカタールのLNGプロジェクトであるQatargas1との間で締結していた年間540万トンの長期契約を満了し、これに関しては更新自体がなされなかつ

⁷ 2012年にクウェート・イラク、2013年にサウジアラビア、2015年にオマーン、2016年にイラン、2018年にUAEとの間で締結。企業活動に関する政府間協議が可能になるほか、国際司法裁判所での紛争処理条項に関しても、その強制適用は両国合意が必要であるものの、資源国における接収リスクに対する牽制効果が期待されている。

た。この背景には、脱炭素化が進む中、日本における将来の安定的なガス需要を見通すことが難しくなり、長期の LNG 購入に対して慎重になったことに加えて、LNG 市場が拡大する中で、安価なスポット LNG 調達により柔軟にできるようになると判断したからと言われている。

しかしながら、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻後、欧州がロシアからの化石燃料の調達を大きく見直す中で、欧州を中心に牽引してきた脱炭素化の潮流に対しても、エネルギー安全保障の観点も併せて議論する必要があるとの認識が強まっている。それにより、世界の化石燃料を巡る獲得競争は激化の様相を見せているが、中長期的には脱炭素化は不可避であるとの潮流は大きくは変わっていない。

日本には原子力再稼働の見通しに対する不透明性もあることから、ウクライナ危機後のエネルギー情勢の変化は、中長期的な化石燃料の需要見通しの不透明性はそのままに、足元における化石燃料の獲得競争の激化をもたらしている。

こうした厳しい情勢において、日本のエネルギー安全保障を確保していくためには、企業の経済性に基づくエネルギー資源調達だけでなく、政府が企業では負いきれないリスクをカバーするような仕組みを強化していくことが重要になる。

特に中東のエネルギーを巡っては、ロシアによるウクライナ侵攻以降、欧州や中国の存在感が急速に高まっている。例えば、カタルの国営エネルギー会社 QatarEnergy が2026年以降の生産開始を計画している大型 LNG 事業である North Field East (NFE, 年間3200万トンの増産) 及び North Field South (NFS, 年間1600万トンの増産) プロジェクトに対しては、図表2の通り、2022年6月以降、欧米メジャー企業と中国国営企業 (Sinopec と CNPC) が相次いで参画を発表した⁸。また中国の Sinopec と CNPC は、同プロジェクトより27年間にわたる LNG 購入契約も締結している。

前述の通り日本はカタルとの間の長期 LNG 購入契約を2021年末に満了し、更改しなかった経緯があるが、ウクライナ危機後もカタルとの間では LNG 購入に関する具体的な合意は発表されていない。同背景には、カタル側が求める契約年数や価格、さらには転売を禁じる仕向地制限といった条件と、日本側が提示可能な条件との乖離が大きいことがあると報じられている⁹。特に契約年数に関しては、日本側にとっては2050年カーボンニュートラル目標が一つのベンチマークとなっており、契約終了期間が2050年を超えない年数が、日本企業として合意可能な最大の年数であると言われている。さらにそこに仕向地制限が付されると、合意可能な年数はさらに短期にならざるをえなくなる。対して中国のカー

8 QatarEnergy は従来より NFE を2026年までに、NFS を2027年までに生産開始予定としてきたが、2023年10月3日付の同社発表のプレスリリースにおいては、両プロジェクトともに2026年までに生産開始予定としている。

9 仕向地制限を求める背景には転売に伴う価格下落を防ぎたい意図がある。対して米国からの LNG 購入には同制限が付されていないケースが多いと言われている。

図表 2：カタール LNG 拡張プロジェクト参加企業一覧

プロジェクト名	企業名	権益比率	発表日
North Field East (年間3200万トン)	TotalEnergies	6.25%	2022年6月12日
	ENI	3.125%	2022年6月19日
	ConocoPhillips	3.125%	2022年6月20日
	ExxonMobil	6.25%	2022年6月21日
	Shell	6.25%	2022年7月5日
	Sinopec	1.25%	2023年4月12日
	CNPC	1.25%	2023年6月20日
North Field South (年間1600万トン)	TotalEnergies	9.375%	2022年9月24日
	Shell	9.375%	2022年10月23日
	ConocoPhillips	6.25%	2022年10月30日

出所：QatarEnergy プレスリリースを元に筆者作成

ボンニュートラル目標は2060年であり、さらに国営企業であることもあり、日本企業ほど経済性やリスクを考慮する必要がないことも大きい要素として指摘できる¹⁰。

日本の中東エネルギー政策の展望

こうした厳しい資源獲得競争の中で、日本の中東エネルギー政策においても、官民連携の強化が見られ始めている。例えば、2022年12月と2023年1月に西村康稔経済産業大臣がサウジアラビア、オマーン、UAEに訪問、さらに2023年7月には岸田文雄首相がサウジアラビア、UAE、カタールを訪問し、脱炭素分野を含めたエネルギー協力の強化に向けた政府間協議を行った。特にオマーンとの間では西村大臣の訪問に合わせて、複数の日本企業がオマーンとの間で2025年以降の新たなLNG購入契約で合意した。但し、その契約年数は10年程度と報じられており、前述の通り2050年を超えた契約にはなっていない点には留意する必要がある。それでも官民が連携して、オマーンとの脱炭素分野における協力強化を見返りに、新規のLNG購入契約に合意したことは、今後の日本の中東エネルギー政策のあり方を展望する上でも重要な示唆を与える。

中東が求めている脱炭素技術には、石油やLNGの生産をよりクリーンなものとする二酸化炭素回収・貯留（Carbon dioxide Capture and Storage, CCS）や、水素・アンモ

10 欧米メジャーに関しても、その財務力や広大な販売ネットワークによって、大型LNGプロジェクトに対する出資が可能になっている。実際、2023年10月11日、TotalEnergiesもQatarEnergyからの27年間のLNG購入契約締結を発表した。

ニアプロジェクトの開発促進がある。特に水素・アンモニアに関しては、中東において近年多くの大型プロジェクトが相次いで発表されているが、そのほとんどが現時点では実行可能性調査（Feasibility Study, FS）段階である¹¹。これは海上輸送手段の実用化に向けた課題や、それに伴う販売先確保の課題によって、収益性を確保した上での最終投資決断（Final Investment Decision, FID）に至っていないことを意味する。中東が先進国に対して求めている脱炭素分野における協力には、こうしたアンモニア輸送手段の実用化と長期購入の合意も含まれている。

日本はウクライナ危機以前より、サウジアラビアや UAE との間で水素・アンモニアの輸送に関する協業を進めてきた。サウジアラビアとの間では、2020年9月にサウジアラビアの国営エネルギー会社Aramcoと日本エネルギー経済研究所が、日本の経産省などの支援を受けて、サウジアラビアで生産したアンモニアの日本向け輸送の実証実験を行った。UAE との間では、日本の経産省が UAE の国営エネルギー会社 ADNOC との間で2021年1月にアンモニア及びカーボンリサイクルに関する協力覚書を締結し、同年7月には INPEX, JERA, JOGMEC が ADNOC との間でアンモニアの共同調査契約を締結したほか、同年8月には INPEX が ADNOC との間でアンモニア売買契約を締結した。ウクライナ危機以降も、輸送手段の実用化に向けた取り組みは進められており、2022年6月には ENEOS と三井物産が ADNOC との間で UAE・日本間の水素の効率的な輸送形態の実用化に向けた検討を開始した。

日本はこうした脱炭素に関する協力を通じて、中東との関係を中長期的な視点でも強化していくと共に、足元を含めた中東からの石油・ガスの調達をより安定的なものになるよう働きかけていくことが重要になる。例えば、中東が求める長期のLNG購入に対して、日本は2050年ネットゼロ目標により2050年を超える期間の合意は難しい状況にあるが、水素・アンモニアの実用化の目途が立つことで、2050年までは LNG 中心、それ以降は水素・アンモニア中心に購入するといった長期契約の締結が可能になるかもしれない。このためには、日本企業による実証実験の進展や、日本政府によるリスク補填制度の拡充も重要になってくるだろう。

今後の日本の中東エネルギー政策には、「短期」と「中長期」、「エネルギー安全保障」と「脱炭素」の双方の課題を正確に把握したアプローチを官民が連携して行っていくことが強く求められると言えよう。

* 本稿の内容は執筆者の個人的見解であり、中東協力センターとしての見解でないことをお断りします。

11 “IEA Global Hydrogen Review 2023”（2023年9月発表）によれば、中東を含めた世界における発表済みの低炭素水素プロジェクトのうち、FID に到達しているのは全体のわずか4%である。