

Title	第一次石油危機における日本外交再考： 消費国間協調参画と中東政策「明確化」
Sub Title	Rethinking Japan's foreign policy during the first oil crisis: a comparative analysis of the participation in cooperation among consumer countries and the 'clarification' of Japanese Middle East policy
Author	白鳥, 潤一郎(Shiratori, Junichiro)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科
Publication year	2011
Jtitle	法學政治學論究：法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.89, (2011. 6) ,p.59- 93
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-00000089-0059

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

第一次石油危機における日本外交再考

——消費国間協調参画と中東政策「明確化」——

白鳥潤一郎

- 一 はじめに
- 二 第一次石油危機の背景と性質
 - (一) 石油危機の二つの側面と直接要因
 - (二) 間接要因
- 三 石油市場の構造変動と消費国間協調参画
 - 間接要因への対応
 - (一) 国際的な課題としての消費国間協調
 - (二) 消費国間協調の進展と日本の対応
 - (三) 国際エネルギー機関（IEA）設立への参画
- 四 中東政策「明確化」の政治過程——直接要因への対応
 - (一) 中東政策の論点化
 - (二) 四つの政策的立場
 - (三) 同床異夢の中東政策「明確化」
 - (四) 「明確化」の評価と「混乱」の原因
- 五 おわりに

「石油危機」は多くの点で従来の日本のあり方に疑問符を投げかけるものであった。しかもなお、われわれの直面している試練はそう明確な性格のものではない。石油の生産削減の惹きおこした「危機」の鮮烈さに比べて、その後の事態の与える課題はそうはっきりしたものではない。やがて「石油危機」がフェード・アウトするにつれて、課題の不明瞭さが次第に前面に現れるであろう。そして、変化の必要の認識が次第に薄れて行くことになるかもしれない。もしそうなら、それは知的な失敗である。

——高坂正堯⁽¹⁾

一 はじめに

高度経済成長を経て経済大国として迎えた一九七〇年代、日本は相次ぐ対外的な危機に見舞われた。その中でも、国民生活を直撃した最大級の危機として記憶されているのが七三年一〇月に発生した第一次石油危機である。

第一次石油危機における日本外交については多数の研究が存在し、資料状況の改善もあり、近年は当時の外交文書を用いた研究が発表されるようになってい⁽²⁾る。従来の研究はいずれも、石油戦略を受けた日本がアラブ諸国寄りの中東政策「明確化」を行った過程に注目してきた。そして、多くの研究は中東政策「明確化」にアメリカが反対していたことを重視し、日米関係に注目しながら検討を行ってきた。しかしながら、このような問題設定からは、必ずしも日米関係に還元されない日本政府内の多様な立場が捨象されてしまう。また、エネルギー・ワシントン会議やIEA設立といった石油危機後の消費国間協調への日本の参画も、中東政策「明確化」によって傷ついた日米関係の修復という観点から評価されることになる。本論で詳しく検討するように、第一次石油危機の直接要因はアラブ諸国の石油戦略であるが、その背景には六〇年代から徐々に進行していた石油市場の構造変動（消費国と産油国の力関係の逆転）という間接要因が存在していた。そして、石油市場の構造変動への対応として、消費国間の協調枠組を構築すること

が石油危機以前から模索されており、日本でも検討が進んでいた。⁽⁴⁾ 第一次石油危機における日本外交の全体像を検討するためには、アラブ諸国の石油戦略への対応だけでなく、石油市場の構造変動への対応も併せて分析することが不可欠である。二つの対応を比較検討することによって、中東政策「明確化」の過程がなぜ「混乱」したのか、そして政府内に存在した多様な政策的立場が浮き彫りになるであろう。

本稿の目的は、以上の問題意識を踏まえて、第一次石油危機における日本外交を、石油市場の構造変動への対応とアラブ諸国の石油戦略への対応の両面から分析することである。先行研究が注目してきた後者についても、新規公開資料や関係者へのインタビューを検討することによって新たな見方を提示したい。

以下、本論ではまず第二章で、第一次石油危機の背景と要因を検討し、第一次石油危機には「価格」と「量」の二つの側面があり、石油市場の構造変動（消費国と産油国の力関係の逆転）という間接要因と、産油国の石油戦略という直接要因があったことを指摘する。その上で、第三章では間接要因への対応として消費国間協調への参画を、第四章では直接要因への対応として中東政策「明確化」の過程を分析する。

二 第一次石油危機の背景と性質

(一) 石油危機の二つの側面と直接要因

第一次石油危機は、「価格」と「量」という二つの側面を持つ危機であった。この二つの側面は、それぞれOPEC（石油輸出国機構）とOAPEC（アラブ石油輸出国機構）の声明に対応している。

一九七三年一〇月六日、エジプト軍がシナイ半島で、シリア軍がゴラン高原において、それぞれイスラエル軍と戦

関に入った。第四次中東戦争の勃発である。戦局は当初、アラブ諸国側に有利に展開したが、次第に膠着状態に陥った。このような状況の中、一〇月一二日にはOPECと国際石油資本との間で行われていた価格協定交渉が無期限凍結される。さらに一〇月一六日午前中にOPEC石油相会議が開催され、会議終了後に原油公示価格を七〇%引き上げることが宣言された。この結果、代表的油種であるアラビアン・ライトの公示価格は三・〇一ドルから五・一一ドルにまで上昇した。石油会社との交渉という形を取らずにOPECが一方的に価格を引き上げたことは世界に衝撃を与え、ここに産油国カルテルが価格決定権を握る時代が幕を開けた。⁽⁵⁾ このOPEC声明が「価格」に関する危機の直接要因である。

続いて一六日午後から翌一七日にかけて、OPEC石油相会議が開催され、「石油を「武器」として用いることが議論された。⁽⁶⁾ 会議では石油資本の国有化という強硬な主張をする国もあったが、最終的にはイラクを除く参加国がコミニケを採択し、声明文を發表した。それは、「九月の生産レベルの五%を越えない範囲でその石油生産を直ちに削減する」というもので、さらに「加盟国は、生産削減がアラブに有効的かつ物質的支援を与え、あるいは将来与えてくれるかもしれない友好国に対しいかなる影響も与えないよう削減以前受けていたのと同じ量をこれらの友好国に供給するであろう」と石油供給に関する条件を提示していた。⁽⁷⁾ 中東紛争と石油供給を結び付け、「友好国」は生産削減の影響を受けないとしたことが石油戦略の要点である。この時点では、各国の具体的な措置は明らかではなかったが、「友好国」を差別的に扱うことによって、消費国間の連帯を切り崩すことに狙いの一つがあることは明確であった。⁽⁸⁾ OPEC声明によって、石油危機の第二の側面である「量」の問題が浮上することになった。

(二) 間接要因

石油危機の直接要因は「価格」と「量」に関する二つの声明であったが、それだけでは石油危機を説明することは

できない。声明はあくまでも一方的な政策表明であり、それが石油危機に発展した背景には、一九六〇年代後半から徐々に始まっていた国際石油市場の構造変動、すなわち「買手市場」から「売り手市場」への変化があったのである。

そもそも、産油国が中東紛争のために石油を「武器」として使うのは、第四次中東戦争が初めてではなかった。一九五六年のスエズ危機ではイラクの石油を地中海へ運ぶパイプラインが閉鎖されているし、六七年の第三次中東戦争では戦闘開始直後にスエズ運河が閉鎖されると共に、生産停止や対英米石油禁輸措置が採られている⁽⁹⁾。しかしながら、これらの戦略が全世界的なインパクトを持つことはなかった。中東諸国の足並みも揃わず、また、石油はむしろ供給過剰であり石油戦略による減少分を早期に代替することが可能だったからである。

このような状況は一九六〇年代後半から七〇年代初頭にかけて徐々に変化し、産油国と消費国の力関係は逆転していった。力関係が変化した原因として、相互に関連する以下の三つの要因が挙げられる。第一は、石油の需要量が急増したことである。米欧や日本などの先進消費諸国は、六〇年代を通じてエネルギー需要を急増させた。エネルギー需要の推移は予想された範囲を超えるものではなかったが、石油依存度が六〇年代初頭の予測を大きく上回る形で高まっていった。ある一年当たりの石油消費量の伸び率に関する推計（一九六〇年～七〇年）では、アメリカが三・五%、西欧諸国が四・一%、日本が一四・三%とされていたが、現実の伸び率は、アメリカが四・六%、西欧諸国が一〇・五%、日本が一七・五%であった⁽¹⁰⁾。第二次大戦直後、各国の主要エネルギー源は石炭であったが、エネルギー効率と環境問題への配慮から、石油への急速な転換が進んでいったのである。

第二は、アメリカのエネルギー事情の変化である⁽¹¹⁾。巨大な経済力を持つアメリカは世界最大の石油消費国であったが、同時に国内に豊富な石油資源を持つ石油生産国でもあった。一九六〇年代半ばまで、国際的に石油が供給過剰であったこともあり、アメリカ国内の生産は抑制されていた。アメリカは膨大な余剰生産力を抱えていたのである。し

かし、石油需要が予測を大きく上回るスピードで伸びていったことにより、この余剰生産力は急速に低下することになった。この背景にはエネルギー政策の失敗もあった。供給過剰への対応として石油の国内生産は抑制されていたし、また環境問題の壁にぶつかり新規油田開発も遅れていた。さらに原子力や天然ガスなど、その他のエネルギー源の開発も思うように進んでいなかった。こうして、七〇年代に入るとアメリカは急速に石油の輸入量を増やしていった。六七年には、アメリカは消費量のうち一九％を輸入していたに過ぎなかったが、一九七二年には二八％、七三年には三五％を輸入に依存するようになっていた。アメリカが石油輸入国となることは、需給関係に大きな影響を与えることが予想された。その際、輸入先として想定されたのは中東地域であった。石油危機当時、アメリカの中東石油への依存度は一〇％ほどであったが、今後さらに高まることが予想された。

第三は、「資源ナシヨナリズム」の高まりである。突破口を開いたのは、一九六九年九月に成立したリビアのカダフィ (Muammar al-Gaddafi) 政権であった。リビアは、多数の国に利権を持つメジャーではなくインディペンデントを狙い撃ちにすることを突破口にして、次々と国際石油資本へ要求を突き付けていった。¹²⁾ この戦術が、インディペンデントからメジャーへ、リビアからOPEC全体へと拡大し、七〇年代前半には産油国に有利な価格引き上げ協定や事業参加協定が相次いで国際石油資本との間で結ばれていくことになった。¹³⁾

以上に挙げた三つの要因が相互に関連しながら、一九六〇年代後半から七〇年代前半にかけて、石油市場は急速に「買い手市場」から「売り手市場」へと変貌を遂げていったのである。この石油市場の構造変動が第一次石油危機の間接要因であった。

三 石油市場の構造変動と消費国間協調参画——間接要因への対応

(一) 国際的な課題としての消費国間協調

第一次石油危機前後における日本政府の対応としては、一般には田中角栄政権下で積極的に進められた、いわゆる「資源外交」の印象が強いのではないだろうか。明確な定義があるわけではないが、「資源外交」は海外での資源開発を促進すると共に産油国との関係を強化することが大きな柱であり、「対外的な資源開発政策」としてまとめられることが出来るだろう⁽¹⁴⁾。確かに資源開発政策を日本政府が推し進めたことは事実だが、ここでは本節で中心に取り上げる消費国間協調との違いとして以下の点を指摘しておきたい。資源開発政策は、石油の安定供給確保が重要な目的の一つとして掲げられたものの、資源エネルギーの上流部門における利益確保という通商政策の側面があり、石油市場が「売り手市場」でなくとも意義を持つ政策である。実際、通産省が資源開発政策促進に乗り出すのは石油市場の構造変動が始まる以前の一九六〇年代前半であった。これに対して消費国間協調は、自国のみでも実行可能な通商政策とは異なり、産油国がOPECとしてまとまり力を持ち始めたこと⁽¹⁵⁾によって浮上した多数の国が関わる外交課題である。消費国間協調が国際的な課題となるきっかけとなったのは、第三次中東戦争時の石油戦略である。前述のように、この石油戦略は失敗に終わったのだが、各消費国に消費国間協調の必要性を認識させることになった。第三次中東戦争当時のアメリカは、巨大な経済力を持つ世界最大の石油消費国であったが、同時に国内に豊富な石油資源を持つ石油生産国でもあった。それゆえ、アラブ諸国の措置によって生じる脅威は、「アメリカに対するものではなくヨーロッパに対すもの」だと認識されたのである⁽¹⁶⁾。とはいえ、米欧が分断される事態は望ましいものではない⁽¹⁶⁾。そこで、アラブ諸国の石油戦略への対処がOECDで議論されることになった。OECDは、前身の欧州経済協力機構(OE

E C) 時代におけるスエズ危機の経験を踏まえて、加盟国に石油供給確保のための措置として、①各加盟国が個別に採ることを要請されている個別的な石油不足予防措置、②緊急事態発生に際しての供給割当、③備蓄計画を定めること、を理事会勧告として定めており、石油特別委員会や執行委員会といった各種委員会で石油問題の討議が進められた。しかし、アメリカ、カナダ、日本は上記勧告を加盟時に留保していたために消費国間の協力を進める体制が整っておらず、新たに石油諮問委員会 (Advisory Body) を設置して各国の石油情勢や備蓄状況を把握することになった。⁽¹⁷⁾ このようにして、消費国間協調の模索が始まった。

(二) 消費国間協調の進展と日本の対応

消費国間協調を模索するきっかけとなったのは一九六七年六月の第三次中東戦争だが、その取り組みが本格化するのは、七一年二月にテヘラン協定が締結され、国際石油資本に対する産油国優位が明確になる頃である。そして、七一年六月にOECDが加盟国に対して九〇日間の備蓄を勧告したことを嚆矢に、「有事」を見据えた対応がOECDを中心⁽¹⁸⁾に検討されることになる。

第一次石油危機に至るまでの消費国間協調の進展と日本の対応を概観すると、国際的な石油情勢の変化と消費国間協調の進展、そして資源に関わる対外政策機構の整備が連関していることが分かる(表1)。外務省では、第三次中東戦争を受けて、資源問題と南北問題を担当する国際資源課を経済局に設置することが検討された。⁽¹⁹⁾ 最終的に国際資源課設置は見送られたが、一九六九年一月の機構改革に併せて経済統合課が資源問題を所掌することになった。⁽²⁰⁾ また、テヘラン協定成立直後の七一年三月には国際資源室と省内資源委員会が設置され、継続的かつ系統的な情報収集・分析が本格的に開始されることになった。⁽²¹⁾ この後、毎年のように外務省内では国際資源室の資源課昇格が検討されるなど、資源問題に関する機構整備は継続的な課題として認識されていた。⁽²²⁾ 最終的に資源課が設置されるのは石油危機後

表 1 消費国間協調の進展

	石油情勢	消費国間協調	外務省	その他
1967年	第三次中東戦争 [6月]	OECD 石油諮問委員会 [6月～68年2月]	資源課設置構想 [7月]	
1969年			経済統合課 [1月]	
1970年	トリポリ協定 [9月]			
1971年	テヘラン協定 [2月]	OECD 備蓄勧告 [6月]	国際資源室 & 資源委員会 [3月]	
1972年	ジュネーブ協定 [1月]			国際資源問題 調査団派遣 [1-2月]
		OECD 欧州地域で 緊急時石油融通検討開始 [10月～]		第1回国際資源 問題担当官会議 [10月]
1973年	新ジュネーブ協定 [6月]	緊急時石油融通作業部会 [7月～10月]	資源課設置構想 [6月]	資源エネルギー 庁国際資源課 [7月]
	第一次石油危機 [10月]	キッシンジャー演説 [12月]		
1974年		エネルギー・ワシントン 会議 [2月]		
	対米禁輸解除 [3月]	ECG 会合 [2-11月]	資源課 [5月]	第2回国際資源 問題担当官会議 [3月]
		IEA 設立 [11月]		

(出典) 筆者作成

の七四年五月だが、資源課設置に繋がる経済局改編は石油危機以前の七三年六月に既に検討されていたものである。⁽²³⁾

また、通産省でも全省的な機構改革に際して、一九七三年七月に資源エネルギー庁が設置され、長官官房に消費国間協調への対応を担う国際資源課が置かれた。⁽²⁴⁾ 資源エネルギー庁国際資源課は、石油危機への対応とIEA設立交渉で、外務省の国際資源室(資源課)とタッグを組んで消費国間協調参画を推進していくことになる。⁽²⁵⁾ このように、国際資源市場の構造変動を受けて、日本政府内では石油危機以前から機構整備が進められていたのである。

関係省庁における機構整備と共に指摘しておきたいことは、通常は対立の側面が強調されがちな外務省と通産省が、消費国間協調への参画という点では、早い段階から実務レベルの協力関係を構築していたことである。とりわけ重要なのは人事交流である。例えば、消費国間協調模索の舞台となったOECD代表部の資源問題担当者は通産省からの出向者が務めていたし、一九七四年五月に設置された外務省経済局資源課の初代課長も通産省からの出向者であった。消費国間協調に関する多国間協議の場では外務省のノウハウが求められる一方で、緊急時石油融通や備蓄などに関する技術的な問題については通産省の持つ情報が必要であり、外務・通産両省は互いを必要としていたのである。⁽²⁶⁾

人事交流に加えて、調査団の共同派遣や政策協議を通じて共通認識が醸成されていったことも重要である。一九七一年一月から二月にかけて、外務省、通産省の担当者及び石油業界関係者からなる国際資源問題調査団が、主要消費国と国際機関に派遣され、産油国・消費国それぞれの動向が包括的に調査された。⁽²⁷⁾ また、七二年一〇月には国際資源問題担当官会議が開催され、外務省及び関係省庁、主要産油国・消費国の公館、OECD代表部の資源問題担当者が参加した。⁽²⁸⁾ 各在外公館の担当者には通産省からの出向者も含まれており、会議は省庁を超えた資源問題担当者の議論の場となった。

このような外務省と通産省の協力関係の下で、日本政府は消費国間協調へ参画する方針を固めていった。一九七一年三月に国際資源室が設置された段階では、資源開発への支援が議論の中心であったが、翌七二年一月から二月にか

けて国際資源問題調査団を派遣する頃には消費国間協調への参画も主要な議題となっていた。そして、七三年四月には、対産油国政策、対消費国政策を包括的に検討した上で、資源問題に関して多国間外交を通じて国際石油市場の安定を目指すという政策の基本線が形成された。⁽²⁹⁾

具体的な消費国間協調枠組の形成は、スエズ危機の経験から協調枠組の制度化が先行していたOECD欧州地域が先行する形で始まった。⁽³⁰⁾一九七二年一〇月には、緊急時石油融通枠組に関する審議が開始され、翌七三年七月には欧州地域に日米加の三国を加えた形で作業部会が設置された。⁽³¹⁾ 同会合は、四回の審議を経て秋までに具体案を取りまとめることを予定していた。技術的な問題もあり、当初通産省は融通枠組への参加に消極的だったが、第二回会合以降は前向きに取り組むようになっていた。⁽³²⁾ しかし、作業が取りまとめに入ったまさにその時に石油危機が発生することになったのである。危機発生後、既に融通枠組が存在したOECD欧州地域が各国の思惑の違いから石油融通を移行に移せなかったこともあり、石油危機後の課題は実効的な消費国間協調枠組の形成となった。そして、危機発生以前に進められていた議論の基本的な枠組は、IEA設立交渉にも引き継がれていく。⁽³³⁾

以上のように、国際石油市場の構造変動を受けて、石油危機以前から日本は外務・通産両省の協力関係の下で消費国間協調に参画し、具体的な議論を進めていた。このような取り組みが存在したことが、次に見るIEA設立交渉への速やかな参画を可能にしたのである。

(三) 国際エネルギー機関（IEA）設立への参画

石油危機の発生によって消費国間協調の詳細を詰める作業は一旦停滞することになったが、危機発生から二ヶ月弱が経過した一九七三年一月一二日に、キッシンジャー（Henry A. Kissinger）米國務長官が「エネルギー行動グループ」の設置を呼び掛ける演説を行ったことをきっかけに再始動することになる。⁽³⁴⁾ 石油危機後の消費国間協調の模索は、

最終的に七四年一月のIEA設立という形に結実するが、紙幅の関係もあり、IEA設立交渉についてはその過程を検討するのではなく、特徴的な点をかいつまんで説明する。⁽³⁵⁾

IEA設立交渉は、一九七四年二月のエネルギー・ワシントン会議に始まり、会議のフォローアップ作業のために設置されたエネルギー調整グループ(EEG)で具体的な議論が進められた。石油危機以前の消費国間協調模索とIEA設立交渉を比較すると、政策課題としての優先度が高まったことが分かる。担当者のレベルも、課長級から次官級に引き上げられ、日本のECG会合首席代表には鶴見清彦外務審議官が就いた。⁽³⁶⁾日本は、鶴見首席代表の下、実質的な政策の取りまとめを外務省の宮崎弘道経済局長が行い、外務・通産両省の政策担当者が手分けをして各作業部会に参加した。⁽³⁷⁾また、石油危機以前は各国に義務付ける備蓄水準や石油融通の具体的なスキームを巡る技術的な問題で各国の対立が埋まり切っていなかったが、危機の発生は各国に消費国間協調の必要性を強く認識させ、大局的視点に立った歩み寄りが見られた。

日本は、EC諸国が態度表明を留保する中で真つ先にエネルギー・ワシントン会議の招請に応じるなど、石油危機後の消費国間協調参画に当初から積極的な姿勢を示し、IEA設立交渉で重要な役割を果たした。それは、外務・通産両省の政策担当者が、石油問題の解決には消費国がまとまって脆弱性を低下させる必要があるという認識と、開放的な国際経済秩序を維持することが日本にとって重要であるという認識を持っていたからであった。⁽³⁸⁾また政治レベルでは、一九七四年七月まで外相を務めた大平正芳が消費国間協調参画を後押ししたことも重要である。⁽⁴⁰⁾

交渉で問題となったのは、①アメリカの産油国との強い対決姿勢、②産油国との関係を重視する意見が強い日本国内からの反対が予想されたこと、の二点である。アメリカは、中東紛争でイスラエルに加担しているという政治的理由に加えて、国内に豊富な石油資源を持っていたことから、他の消費国と比べて産油国との対決姿勢が強かった。「エネルギー行動グループ」設置を呼びかけた際も「生産国を排除する組織であってはならない」と断ってはいたも

の、実際の意図は「産油国と交渉する消費国グループ」の結成にあった。⁽⁴¹⁾ それゆえ、石油のほぼ一〇〇%を輸入に頼る日本は、消費国間協調の必要性を認識しながらも、いかに産油国との対決色を薄めるか苦心することになったのである。また、次章で検討するように石油危機勃発後の日本国内は、中東政策をアラブ諸国寄りにして石油を確保するべきという声が強く、OPECに対抗する消費国機関設立には慎重な声が存在しており、閣内でも中曽根康弘通産相が消極的であった。⁽⁴²⁾

このような状況を踏まえ、消費国間協調参画に際しては、「産油国と消費国の対話の推進」が目的として掲げられ、さらにイギリスや西ドイツなど日本と利害関係を同じくする他の消費国と協力して、消費国間協調から産油国との対決姿勢を薄める努力が行われた。また日本は、IEAをOECDの枠内に設置することを主導したが、これは対外的にはアラブ諸国への配慮である一方で、対内的には難航が予想された国会審議を回避し、消費国間協調を国内の政治問題から切り離すという意味があった。⁽⁴³⁾

IEA設立は、石油危機以前から模索されていた消費国間協調の一つの到達点であった。しかしながら、フォード訪日に日本が湧く中で、IEA設立は経済面の片隅で「石油融通制スタート」と小さく報じられただけであった。⁽⁴⁴⁾ 石油問題に対する国民の関心は依然高く、訪日前にキッシンジャーが行ったエネルギー問題に関する演説が新聞各紙の一面で報じられていたことを考えれば、⁽⁴⁵⁾ 政府当局は消費国間協調を国内の政治問題から切り離すことには見事に成功したものの、資源問題について国民と政府の理解が乖離する事態を招いてしまったと言える。

四 中東政策「明確化」の政治過程——直接要因への対応

(一) 中東政策の論点化

前章で検討したように、第一次石油危機以前から日本は石油市場の構造変動に対応する体制を整え、消費国間協調の動きに参画していた。石油市場の構造変動を考える上でも中東情勢の動向は極めて重要である。第三次中東戦争後、年一回開催される中近東大使会議などの場で継続的に日本政府は中東情勢を検討しており、石油危機の約三ヶ月前、一九七三年七月には大平外相列席の下で会議が開かれた。会議では、アラブ諸国が中東情勢打破を目的に石油を「武器」として用いることが現実味を帯びてきていると指摘されたが、中東戦争が勃発する可能性は高くないと結論付けられるなど、危機感は切迫したものとは言えなかった。⁽⁴⁶⁾このような状況の中、一〇月六日に第四次中東戦争が勃発したのである。⁽⁴⁷⁾

石油危機以前から中東戦争が石油市場に影響を与えることが懸念されていたこともあり、戦局が膠着状態に陥る中、一〇月一五日には外務省の関係各課が集まって中東戦局と石油情勢に関する検討が行われた。⁽⁴⁸⁾この検討からは、OPEC声明とOAPEC声明が出される以前から、日本政府が、クウェートの主導によってOAPECが石油を武器に用いる動きが模索されていることを掴み、中東戦局の推移によっては石油情勢が悪化する可能性が高いことを把握していたことが分かる。しかし、OPECによる原油公示価格の一方的な引き上げと、日本がOAPECの石油戦略の対象国となる事態は想定されていなかった。

OPEC声明とOAPEC声明が発表された直後、外務省が注目したのは「量」ではなく「価格」の側面であった。各国を中東政策で分類し供給削減を行うというOAPECの具体的措置が明らかでなく、日本が対象となる可能性は

高くないと考えられたからである。⁽⁴⁹⁾ また通産省もこの段階では、主として原油価格の上昇に関心を払っていた。⁽⁵⁰⁾ ただし、中長期的に見れば、「価格」の問題は重要ではあったが、消費国と産油国の力関係の逆転を背景としたOPECの措置に対して直ちに採れる対策があるわけではなく、対外的な措置が検討されたわけではなかった。

楽観的な情勢判断は、産油国の石油戦略の具体像が分かるに従って修正を迫られた。産油国が、石油を「武器」とするために生産削減を行い、各消費国を「友好国」「非友好国（中立国）」「敵対国」に分類して、「友好国」へ優遇措置を、「敵対国」への禁輸措置を採る方針を示し、日本が生産削減措置の影響をまともに受ける「非友好国」に分類されていることが明らかになったからである。政府内で危機感が高まるきっかけとなったのは、一〇月二〇日に高杉幹二駐サウジアラビア大使がサウジアラビア政府と接触し、日本が「非友好国」に含まれていることを確認したことであった。⁽⁵¹⁾ 二二日には、経済局参事官を委員長とする国際資源問題委員会の特別作業グループ会合で石油戦略への対応が検討されたが、日本が「友好国」になり得る可能性は残されているとされ、アラブ諸国寄りに中東政策を「明確化」する必要があるといった踏み込んだ議論は行われなかった。⁽⁵²⁾ このような期待を打ち砕いたのが、一〇月二三日以降に相次いで行われ、新聞各紙の一面を連日賑わせた石油会社からの値上げ及び石油割当削減通告である。石油会社からの通告を境に、具体的な緊急の対応策が検討されていくことになった。一〇月下旬以降、危機意識は一貫して高まり続け、最終的に日本は、一月二二日に従来と比べてアラブ諸国寄りの姿勢を明確にした中東政策として二階堂官房長官談話を発表することになる。⁽⁵³⁾

ここで、中東政策「明確化」が外務省の決定として行われたことを確認しておきたい。田中首相と中曽根通産相は、アラブ諸国寄りの中東政策を表明することで石油供給を確保することを早くから主張していた。⁽⁵⁴⁾ こうした閣内の声が外務省に中東政策「明確化」を促したことは事実であろう。しかし、通産省は大臣が親アラブ的な主張を繰り返す一方で、アメリカとの関係を重視する国際部門には「明確化」に反対する声が強く一枚岩とは言えなかった。⁽⁵⁵⁾ また、技

表2 中東政策「明確化」に対する四つの政策的立場

	①中東政策重視	②産油国重視	③石油市場重視	④対米関係重視
重視する政策	中東政策「転換 (= 明確化)」	「石油確保」(+ パニック沈静化)	石油市場の安定化	日米の友好関係
石油危機認識	中東政策「転換」の好機	「量」が問題	「価格」が問題	—
主要人物	中近東課長／国連局政治課長／調査室長	首相／通産相／外務次官／官房長／駐サウジアラビア大使／エネ庁長官／首相秘書官	外相／経済局長／エネ庁国際資源課長	外務省内の一般的雰囲気 (駐米大使・駐クウェート大使・中近ア局首脳)
「転換」への態度	賛成	賛成	—	反対

(出典) 筆者作成

術的な問題から通産省の協力が不可欠な消費国間協調参画とは異なり、中東政策の検討は通産省の職掌ではなかった。⁽⁵⁶⁾ 田中首相が中東政策「明確化」に積極的であったことは重要だが、首相官邸の役割を過大視することは出来ない。外務省から出向していた首相秘書官は、官邸で中東政策「明確化」を求める声が強まっていることを外務省に対して報告していたが、⁽⁵⁷⁾ 実際には次官と官房長が「明確化」に賛成であったことが大きかったと振り返っている。⁽⁵⁸⁾

首相官邸、通産省、石油業界などからの働きかけは存在したが、本節後半で検討するように基本的なアイデアや政策路線は外務省内に存在し、外務省内で議論が積み重ねられた結果として、日本政府はアラブ諸国寄りの姿勢を明確にした中東政策を表明したのである。

(二) 四つの政策的立場

中東政策の「明確化」を巡って、政府内には四つの政策的立場が存在した(表2)。

第一の立場は、中東政策そのものを重視する立場であり、彼らは石油危機を、それまでの中立的な立場からアラブ諸国を重視する形に中東政策を「明確化」する好機と捉えていた。⁽⁵⁹⁾ 第三次中東戦争以来の経緯を踏まえれば、日本がこれ以上自らの立場を曖昧なままにしておく

ことは出来ないと考え、この際、イスラエルの武力による領土占領に反対する日本の立場を「明確化」するべきだと考えたのである。中東政策の主管課長である山本学中近東課長が中心的な人物として挙げられる。

第二は、石油確保を重視する立場である。石油危機を「量」の問題として認識し、アラブ諸国の石油戦略によって石油供給が脅かされている以上、アラブ諸国寄りの中東政策を採ることで石油確保を図るべきだというのが基本的な主張であり、国内のパニック状況に対処するためにも「明確化」は不可避だと考えられた。田中首相、中曽根通産相、外務省では法眼晋作事務次官、鹿取泰衛官房長などがこの立場であり、日本国内の一般的な雰囲気を代表する立場であった。⁽⁶⁰⁾

第三は、石油市場を安定させることが日本の安定供給に繋がると考える立場である。結果的に見れば、この立場の見通しが正確であった。危機当時は依然として消費国に対する石油供給の大半は国際石油資本各社が担っており、世界全体の供給削減分が各消費国の間で均等に削減されたため、「友好国」であろうとなかろうと実質的には関係が無かったのである。前章で検討した消費国間協調参画を担った関係者の大半は、この立場であった。石油危機を「量」ではなく「価格」の問題と認識するこの立場からは、中東政策「明確化」への態度が導かれるわけではない。石油確保を目的とする「明確化」は不必要だという認識では共通するが、賛否の姿勢は各自がアメリカとの関係や中東政策としての政治的妥当性を勘案して決めていった。大平外相、宮崎経済局長、資源エネルギー庁国際資源課などがこの立場である。⁽⁶¹⁾

そして最後の第四は、対米関係重視と呼び得る立場であり、外務省内の一般的な雰囲気を代表するものである。政治・経済・安全保障の各領域において、日米関係は日本外交の基軸であり、アメリカが反対する政策を日本が採ることとは望ましくないという論理だが、この立場からは石油危機に対する認識は導かれ得ない。大平外相も「量」は問題ではないという認識があったからこそ最後まで「明確化」に反対したのであり、単純に対米関係重視というだけでは

なかった。外務省内の一般的な雰囲気は代表した政策的立場ではあったが、この立場だけでは石油危機への対応策は何も出てこない。それゆえ、最終的に省内の議論で「明確化」賛成派に押し切られることになった。

以上に挙げた四つの政策的立場は、当時存在した代表的な見方をまとめたものであり、論理的には相互に矛盾するわけではないし、各アクターの中に複数の論理が混在する可能性があることに注意する必要があるが、関係者の立場を中東政策「明確化」への賛成と反対で単純に割り切ることが出来ないことは読み取れる。

同時に、前章で検討した消費国間協調への参画と比較すると関係するアクターの広がりが見えるだろう。IEA設立交渉は、次官級で進められていたとはいえ、代表は経済担当の外務審議官であり、実質的な作業部会の議論では関係課長が主力として動いていた。つまり、IEA設立交渉は資源政策の専門家によって進められ、また石油危機以前から時間をかけて政策方針が検討されていたのである。これに対して、中東政策「明確化」は多岐にわたる政策担当者との間で短期的に議論が行われ、政策が決定された点に特徴がある。

(三) 同床異夢の中東政策「明確化」

中東政策「明確化」は具体的にはどのような措置だったのだろうか。第四次中東戦争以前から、日本政府の基本的な中東政策は、戦争による領土獲得に反対すると同時に中東諸国に平和共存を訴えるというものであった。日本政府が拠り所としたのは第三次中東戦争後に出された国連安保理決議第二四二号である。第四次中東戦争開始直後に出された山下元利官房副長官発言は、中東問題は「一九六七年の国連安保理決議第二四二号に基づいて処理されるべき」としたものであった。⁽⁶⁾二階堂官房長官談話は、このような方針をより明確化したもので、従来は曖昧に定義されていたイスラエルの「占領地」を、アラブ諸国側の主張する「全占領地」とし、さらに情勢の推移次第では「イスラエルに対する政策を再検討せざるを得ない」と「国交断絶」の可能性を示唆したと受け取れる表現を用いてイスラエルの

占領地からの撤退を求めた点に新味がある。「全占領地からの撤退」と「イスラエルに対する政策を再検討」という二つが「明確化」の柱となる具体的な中身であった。以上を踏まえて、中東政策「明確化」の政治過程を検討している。

一〇月下旬以降、石油供給削減が連日報道されたことにより、日本国内でも危機感が高まっていた。「トイレット・ペーパー騒動」として記憶されている一連の買いだめ騒動が始まったのは、十一月一日のことである。⁽⁶³⁾ また、田中首相と中曽根通産相が会談し、アラブ諸国寄りの中東政策を採るべきであると合意したのも十一月一日であった。⁽⁶⁴⁾ 日本国内では、この時期からアラブ諸国寄りの中東政策を「明確化」することによって石油を確保すべきとの声が急速に高まっていくことになる。

外務省の動きはそれよりも早く、供給削減が伝えられた直後から中東政策の「明確化」が課題として浮上していた。一〇月二五日に作成されたある文書は、「中東政策に対してわが国の立場を明確に説明する」ことを「緊急に検討すべき措置」として挙げている。⁽⁶⁵⁾ この文書では同時に、総理親書や特使派遣、対米申し入れ、中東諸国への経済援助等も検討しており、日本が危機に際して採った措置の大枠はこの段階で浮上していた。また一〇月二九日に調査部が作成した資料は、イスラエルの「全占領地」からの撤退を求める政策表明をすることを提起している。外務省内では、イスラエルに対する政策の「再検討」という点を除けば、一〇月末の段階で「明確化」の準備は整っていたのである。しかしながら、一月前半までの日本の対応は抑制されたものであった。一〇月二五日には法眼外務次官がアラブ諸国大使の代表として駐日サウジアラビア大使を招いて口上書を手交しているが、その内容は一部字句が修正されているものの、基本的には従来の政策を改めて表明しただけのものである。⁽⁶⁷⁾ また、一月二日には安川壯駐米大使からキッシンジャー国務長官に申し入れが行われているが、その際には、アメリカの和平努力を高く評価していることが伝えられるのみで、中東政策「明確化」に向けた検討が伝えられることはなかった。⁽⁶⁸⁾

日本が中東政策「明確化」に向けて本格的に動き出すきっかけとなったのは、一月五日に伝えられた新たなO A P E C 声明である。O A P E C が一月末までに二五%の生産削減を行い一二月以降はさらに毎月五%ずつ削減幅を上乗せしていくと発表したことは、日本政府に大きな衝撃を与え、それまで「明確化」に消極的だった田中秀穂中近東アフリカ局長にも「何か手を打たなければ」と決意させた。⁶⁹⁾ またO A P E C 声明を受けて、直ちにE C 諸国が、第三次中東戦争以来イスラエルが占領している領土からの撤退と、「パレスチナ人の正当な権利」の考慮を掲げる声明を発表したことも、「明確化」へ向けて動くことを日本に促した。日本は時間稼ぎのために一月六日に新たな声明を発表するが、より踏み込んだ形の政策表明の検討が本格的に開始されることになった。

「明確化」の中身を詰めるためには二つのプロセスが必要であった。第一は、アラブ諸国が何を求めているのかという情報を得ること、第二は、中東和平交渉を主導するアメリカとの調整である。

第一のプロセスについて、日本が選択したのは密使派遣による情報収集であった。⁷¹⁾ 外務省の密使としては、前駐サウジアラビア大使の田村秀治と元外務省アラビストの森本圭市の二人が選ばれた。この他にもアラビア石油の水野惣平社長が独自に情報収集に動くなど、様々な情報や要請が外務省に寄せられることになるが、実際の声明起草に際して意味を持ったのは森本から寄せられたサウジアラビア情報であった。⁷²⁾ 森本は、サウジアラビアから五項目からなる声明案を受け取ったが、外務省内の検討で問題となったのは、イスラエルが占領地から撤退しない場合に「日本はイスラエルに対する立場 (her position with Israel) を再検討 (reconsider) する」という文言が含まれていることであった。⁷³⁾ 外交用語としては「断交」をも意味する「再検討」という言葉が声明に入れることをサウジアラビアは求めてきたのである。省内では意見が割れ、結局この段階で「再検討」の取り扱いについて意見を集約することは出来なかった。

アメリカとの調整は、一月八日に小和田恒国連局政治課長が外務省の担当者と協議したが決着せず、一月一四日からのキッシンジャー國務長官の訪日に併せて行われることになった。訪日に際してキッシンジャーは、大平外相、

愛知揆一蔵相、田中首相、中曽根通産相の順番に会談を行っている⁽⁷⁵⁾。石油確保の必要性を説いて中東政策「明確化」の必要性を強く訴えたのは、田中首相と中曽根通産相であった⁽⁷⁶⁾。しかしながら、アメリカとの調整という面で実際に意味を持ったのは、この二人の会談ではなく、大平外相との会談であった⁽⁷⁷⁾。政府内では「明確化」に反対の姿勢を示していた大平だったが、キッシンジャーとの会談ではこうした姿勢は一切見せなかった。そうかと言って、田中や中曽根のように具体的な数値を挙げてアメリカに救済を求めたこともしなかったが、日本がアメリカと異なる立場を取らざるを得ないことはキッシンジャーにも十分に伝わった⁽⁷⁸⁾。また、大平は自らの会談中に、声明案に関する事務方同士の折衝を極秘に行わせるなど、アメリカへの配慮姿勢を強く見せていた⁽⁷⁹⁾。

大平との会談と事務方同士の折衝を踏まえて行われた翌日の愛知蔵相との会談で、キッシンジャーは、大平との会談と同じく中東政策転換が日本の利益にならないことを再三強調しつつも、最終的には、「日本政府がいかなる行動をとることにしても反対だ」と前置きをした上で、ヨーロッパ諸国が既に発表した声明の内容までであれば「理解しろ」と、日本が何らかの形で行動をとることを事実上容認する発言を行った。訪日後に行われた国務省スタッフとの会合で、キッシンジャーは、日本は国内事情の要請からアラブ諸国寄りの中東政策表明を行うだろうが、日本はアメリカの和平努力を阻害しようとしていないと強調している⁽⁸¹⁾。キッシンジャーの念頭にあったのは、早くからアメリカと異なる中東政策を打ち出し、アメリカの和平努力に全く協力姿勢を見せない西欧諸国と日本の違いであった⁽⁸²⁾。

以上のように、キッシンジャー訪日の際に日本はアメリカの「理解」を引き出したが、大平外相が「明確化」への消極姿勢を崩さなかったことから、外務省内の調整には時間がかかることになった⁽⁸³⁾。法眼次官が「明確化」に賛意を示し、また駐サウジアラビア大使からも速やかな中東政策「明確化」を望む意見具申が寄せられるなど、キッシンジャー訪日以前から外務省内では「明確化」を主張する声が高まっていたが、大平が最後まで納得しなかったことから、

一月一八日には具体的な検討項目を列挙した上で、安川駐米大使に米側との「折衝」が指示された。⁽⁸⁵⁾

結局、外務省が「明確化」を決定するのは、一月一八日に開催されたO A P E C会議で、E C諸国への供給削減措置の緩和と日本に対する措置の継続が決定された後であった。この決定は国内でも大きく報じられた。⁽⁸⁶⁾ 国内の危機意識の高まりを受け、翌一九日、外務省幹部会で、法眼次官が反対を多数決方式で押し切る形で「イスラエルに対する政策の再検討」という言葉を含む中東政策の「明確化」を決定した。⁽⁸⁷⁾ この結果、駐米大使への指示は「理解」を取り付けることに修正された。⁽⁸⁸⁾ 安川駐米大使は、一月二〇日、キッシンジャー國務長官と会談し、中東政策を「明確化」することを「通報」した。⁽⁸⁹⁾ そして当初の予定を繰り上げて開催された一月二二日の閣議における了解を経て、二階堂官房長官談話が発表された。

(四) 「明確化」の評価と「混乱」の原因

中東政策「明確化」の過程から読み取る事が出来るのは、一貫した危機意識の高まりが、最終的な「明確化」に結びついたことである。最後まで積極的に反対したのは、大平外相のみであり、消極的反対派の意見は多数決という手段によって封じられたのである。幹部会での決定に際して意見を変えた一人は、宮崎経済局長であった。この点について宮崎は、中東政策「明確化」という幹部会の決定は、「アラブ諸国による石油の政治利用という誠に好ましくからざる背景の下でのものではあったが、中東紛争についての我が国政府の立場を自主的にのべたものとして、かつ、納得のいくものだったのでサインした」と語っていた⁽⁹⁰⁾。最後に意見を変えた宮崎にしても、「石油市場の安定」を志向する自らの政策的立場を変えたわけではないのである。

短期的・例外的な危機感の高まりの中、同床異夢という形で中東政策を「明確化」したことは、その評価に影響することになった。二階堂官房長官談話発表後、日本は中東諸国に三木特使を派遣し、一二月末に「友好国」に認定さ

れた。⁽⁹¹⁾ここに国内のパニックはようやく沈静化することになった。しかし、一九七四年一月に通関統計が発表され石油輸入量が明らかにになると、日本に推計されていた以上の石油が輸入されていたことが判明した。⁽⁹²⁾日本は何のために中東政策を「明確化」したのかという批判は、この事実可依拠するものである。しかし、このような批判は、先に分類した政策的立場で言えば、危機を「量」の問題として捉え中東政策「明確化」によって石油確保を求める第二のグループの視点に立ったものである。

それでは、政策的立場の違いはどのような「明確化」評価に繋がるのであろうか。まず中東政策を重視する立場に立てば、「明確化」そのものが日本外交の成果であった。二階堂官房長官談話起草作業を担い、退官後の二〇〇二年から二〇〇九年まで中東担当政府特使を務めた有馬龍夫は、「談話」は日本の中東外交にとって「遺産」であり一九七三年の時点でアラブ諸国寄りの声明を出していなければ八〇年代以降に大きな問題になっていたと、その政治的意義を強調している。⁽⁹³⁾

危機を「価格」の問題として捉える第三の政策的立場に立つ担当者は、中東政策を「明確化」しようとしまいと石油市場全体を安定させなければ日本の供給安定もないと考えており、そもそも「明確化」は不必要だと考えていた。それゆえ、彼らは国内のパニックを冷ややかな目で見ていたのである。「明確化」の中東政策としての意義を最終的には認めた宮崎経済局長は、続く三木特使派遣を「国内向けのジェスチャー」と考え、同時期に再始動しつつあった消費国間協調の動向を注視していた。⁽⁹⁴⁾実際、十二月末には、原油公示価格をさらに引き上げるという新たなOPEC声明が出され、七四年に入ると、「価格」の側面としての危機と消費国間協調がにわか政策課題として浮上することになった。⁽⁹⁵⁾

第四の政策的立場は、アメリカとの関係を重視するものであった。アメリカの反対を振り切ったの「明確化」であったが、結果的には大平外相の対米交渉の成果もあり、アメリカの反応はそれほど厳しいものではなかった。⁽⁹⁶⁾日米関

係に深刻な摩擦が生まれなかった以上、この立場からはそれ以上の評価が導かれることはない。

以上の政策的立場に基づく評価に加えて、一般に「混乱」したものと評価されることが多い中東政策「明確化」の政治過程についても検討しておきたい。日本の政策決定が「混乱」した原因は何であろうか。中東専門家の育成が遅れ、在外公館の人員が極めて少人数だったことはしばしば指摘される通りである。しかし、石油危機以前から国際資源室ではサウジアラビアが供給削減を行う可能性を検討しており、関係各国との情報交換やメジャー各社への聴き取りが行われていた⁽⁹⁷⁾。また、石油危機の最中にも、各在外公館から多数の重要な情報が寄せられている⁽⁹⁸⁾。確かに、在外公館からの情報が一部混乱していたことは事実であり、中東地域の在外公館増強は石油危機後の課題となったが、当時の外交文書を仔細に検討すると、日本に政策決定に必要な情報が不足していたとは必ずしも言えない。また、「明確化」に至る過程で外務省内外から様々な働きかけはあったが、二階堂官房長官談話の起草作業は中近東課が担当し、この作業そのものは混乱なく進められたという⁽⁹⁹⁾。

情報収集体制や起草作業よりも問題が大きいのは、外交政策を総合調整する部局の不在ではないだろうか。実は一九六〇年代末には既にこの問題は外務省内で浮上していた。第三章第二節でも触れたように、外務省は六九年一月に機構改革を実施した。この機構改革では、地域課を各地域局に移管することによって経済局を整理し経済局の機能を多国間外交に特化させるという、いわゆる「政経合体」の改革が行われた。しかし構想段階では、「総合的な情勢分析及び政策企画の機能を強化するために調査企画部を新設する」ことが、「政経合体」と共に重要な課題として挙げられていた⁽¹⁰⁰⁾。二国間交渉の積み重ねを基調とする従来の「戦後処理型」の外交から、多国間交渉と部局横断型の政策課題への対応を視野に入れた「政策企画型」に外交機能を強化することが意図されたのである⁽¹⁰¹⁾。しかしながら、省内での審議と大蔵折衝の過程で、政策企画機能強化は実施を見送られることになった。政策企画部設置構想が挫折した後、調査部が複数の部局にまたがる問題の「調査」を担当していた。石油危機においても、当初は調査部が参画す

る形で国際資源室や中近東課との調整が行われていたのは検討した通りである。しかし、「明確化」を巡る検討が本格化していくと調査部の存在感はほとんどなくなる。以上の事実からも分かるように、調査部が政策の総合調整機能を発揮することはなかった。現在、外務省には筆頭局として総合外交政策局が存在し、また首相官邸で外交担当の内閣官房副長官補が各省をまたぐ外交案件を処理している。このような総合調整機能を担う部局が存在していれば、「混乱」することなく中東政策を「明確化」することが可能であったかもしれない。

五 おわりに

第一次石油危機における日本外交は、対中東政策の「明確化」とアメリカとの調整だけでなく、消費国間協調にも積極的に参画する多面的なものであった。

危機の間接要因である石油市場の構造変動に対して、日本は多国間主義に基づき消費国間協調に参画する体制整備と政策形成を一九七〇年代前半から進め、石油危機後にはIEA設立交渉へいち早く参画していった。もちろん石油危機に意味がなかったわけではない。危機によって消費国が自らの脆弱性に対する認識を深めたことは、技術的な問題での歩み寄りをもたらした。また、経済大国として開放的な国際経済秩序維持に寄与する必要があるという意識も、IEA設立交渉参画の前提となった。開放的な国際経済秩序を維持することが日本にとっても利益になるということが消費国間協調参画の理由であったが、閣内を含めて国内に親アラブ的な声が圧倒的に強い中でIEA設立に参画したことは、外交当局にとって大きな決断であった。いづれにしても、石油危機後の消費国間協調への参画は、先行研究が指摘する対米関係の修復に留まるものではなかったのである。

一方で危機の直接要因である中東諸国の石油戦略に対しては、日本はアラブ諸国寄りの中東政策を「明確化」する

という対応を採った。中東政策「明確化」の決定過程は、主管課主導の下で進められる通常の政策決定とは異なり、多様なアクターの利害関心が交錯する中で短期的な決断が求められた例外的なものであった。日本は、危機意識の高まり続ける中で、同床異夢の中東政策「明確化」を行ったのである。それゆえ、「明確化」に対する評価も分かれることになった。

中東政策「明確化」と共に従来の研究が注目してきたのは日米関係である。第一次石油危機において日米両国は対立したのだろうか。紙幅の関係もあり、本格的な検討は稿を改めて行うことにするが、本論の検討から、中東政策「明確化」を巡る対立と石油市場の構造変動への対応での協調を総合的に捉える必要があるということ是指摘出来るだろう。この点に注目すれば、アメリカから見た日本像を多面的に考えることが不可欠である。消費国間協調の文脈では世界第一の石油輸入大国である日本は決定的に重要であったが、中東情勢へ与える影響という点では西欧諸国の方がより重要であった。確かに、日本の中東政策「明確化」はアメリカの望むものではなかったが、より重要なことは消費国間協調の中に日本を組み込むことであった。どのように評価するにせよ、グローバルな文脈の中に位置付けて日米関係を考えることが必要であろう。

第一次石油危機が発生した一九七〇年代前半は、石油市場と共に通貨市場も大きな動揺に見舞われた国際経済秩序変動期であったが、それに対して新たな先進国間協調枠組が形成された時期でもある。国際経済問題に関する限り、日本外交の主要な舞台はグローバルな多国間交渉であった。七〇年代半ばになると、日本は主要国首脳会議(サミット)や国際経済協力会議(CIEC)といった国際会議に主要メンバーとして参加していく。石油市場の構造変動を受けた消費国間協調への参画は、国際通貨問題への対応と共にこのような日本外交の端緒となった。グローバルな多国間交渉に参画する際にも、日米関係は日本にとって最も重要な二国間関係であったが、日本の役割は、政治や安全保障で指摘されるような「ジュニア・パートナー」ではなく、グローバルな「経済大国」として責任ある対応を求め

られる国際経済秩序の「共同管理者」として捉えられよう。

同時に、日本外交が抱えていた限界も指摘しておく必要があるだろう。アラブ諸国の石油戦略に対して日本の対応が「混乱」したことは、危機対応体制の不備と部局横断型の調整機能確立が遅れたことによるものであった。一九七〇年代後半以降、日本経済の存在感がさらに高まり、国際的な複合的相互依存状況がさらに深化していく中で、このような外交体制が、二国間の経済摩擦をクローズアップさせる結果に繋がり、それまで以上にグローバルに外交を展開すべき時代に経済摩擦の処理に追われる結果を招いたと見ることも可能であろう。また、中東戦争という「政治」が問題になつているにも関わらず、多くの関係者の関心は石油確保と日本外交の基軸であるアメリカとの関係に絞られていたことも事実である。消費国間協調参画によつて、日本は経済大国としての最低限の役割は果たしたが、政治と経済の複雑な連関を前提にいかなる外交を展開すべきかという課題に改めて取り組むことを迫られたのであった。⁽¹⁰⁾

- (1) 高坂正堯「この試練の性格について」『中央公論』一九七四年三月号、九六頁。
- (2) 初期の主な研究としては、マーク・セラルニック「第一次石油危機における日本の対外政策」『年報・近代日本研究7』山川出版社、一九八五年、Michael M. Yoshitsu, *Caught in the Middle East: Japan's Diplomacy in Transition* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1984), Chapter 1, などが挙げられる。また、研究書ではないが、柳田邦男『狼がやってきた日』文春文庫、一九八二年、NHK取材班『戦後五〇年その時日本は』(第五巻)石油ショック・国鉄労使紛争・日本放送出版協会、一九九六年、も重要な著作である。その他にも渡邊昭夫『大國日本の揺らぎ』中央公論新社、二〇〇〇年、九八一―〇八頁、は通史的記述の中で日本の対応を「パニックと呼んでもおかしくないお粗末なものであった」と批判的に論じている。
- (3) 池上萬奈「第一次石油危機における日本外交」『法学政治学論究』第七九号、二〇〇八年十二月、同「日本の新中東政策形成過程の考察」『法学政治学論究』第八七号、二〇一〇年十二月、高安健将『首相の権力』創文社、二〇〇九年、一五一―一五九頁、矢吹命大「第一次石油危機における日本政府の対外政策決定過程の分析」『国際政治経済学研究』第二三三号、二

〇〇九年三月。

- (4) 白鳥潤一郎「エネルギー安全保障政策の胎動」『国際安全保障』第三八巻第四号、二〇一一年三月。
- (5) Ian Seymour, *OPEC: Instrument of Change* (London: Macmillan, 1980), pp. 113-115.
- (6) *Ibid.*, pp. 116-121.
- (7) 声明全文は、「O A P E C (アラブ石油輸出国機構) 石油大臣会議コミュニケ」一九七三年一月一七日、外務省編「わが外交の近況 一九七四年版」下巻、一七一一一七二頁。
- (8) ダニエル・ヤーギン(日高義樹、持田直武訳)『石油の世紀』日本放送出版協会、一九九一年、下巻、二九九頁。
- (9) 中近東アフリカ局中近東課「中東戦争と石油」一九六七年一〇月(外務省開示文書:2010-98 [以下、情報開示請求で取得した外務省文書は請求番号のみを記載する])。
- (10) Joel Darmstadter and Hans H. Landsberg, "The Economic Background," in Raymond Vernon (eds.), "The Oil Crisis: In Perspective," *Daedalus*, (Fall, 1975), pp. 23-24.
- (11) *Ibid.*, pp. 21-22.
- (12) リビアにおけるカダフィ政権成立と石油情勢への影響については、J. B. Kelly, *Arabia, the Gulf and the West* (New York: Basic Books, 1980), Chapter VII を参照。なお、カダフィ政権成立直後に行われた中近東大使会議では、「リビア革命の他のアラブ王制国家への影響」が主要課題として取り上げられたものの、石油問題への影響に関する言及はない。中近東アフリカ局中近東課「昭和四四年度中近東大使会議議事要録」一九六九年一月(2009-570)。
- (13) O P E C と国際石油資本の交渉については、松村清二郎「O P E C と多国籍石油企業」アジア経済研究所、一九七四年、Ian Seymour, *OPEC: Instrument of Change* (London: Macmillan, 1980), Chapter IV を参照。
- (14) 戦後日本の資源開発政策の展開は、鈴木茂「日本のエネルギー開発政策」『エネルギー書房』一九八五年、第二部、に詳しい。
- (15) Telegram From the Department of State to the Embassy in Germany, June 19, 1967, *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XXXIV, Energy Diplomacy and Global Issues* (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1999), Doc. 246.
- (16) 実際にアラブ諸国の石油戦略は、国際収支赤字の問題などと共にイギリスの政策に強く影響を与えた。Gernot Klantschnig, "Oil, the Suez Canal, and Sterling Reserves: Economic Factors Determining British Decisionmaking during the 1967 Arab-Is-

- raeli Crisis," *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 13, Issue 4 (Sep. 2003), pp. 131-150.
- (17) 経済局国際機関第二課「中東石油問題とOECD—一九六七年六月二二日まで—」一九六七年六月二二日、外務省移管ファイル「国際石油事情／中東問題に伴う諸外国の対応」(SE: 1. 4. 6)。
- (18) この時期のOECDにおける審議や各産油国の動向については、外務省移管ファイル「OPEC／事業参加問題、原油公示価格調整問題」(SE: 19. 3. 6) 所収文書を参照。
- (19) 経済局総務参事官室「国際資源課の設置について」一九六七年一〇月二二日 (2009-420)。
- (20) 一九六九年一月に実施された外務省機構改革の概要は、斉藤鎮男「外務省機構改革の実施によせて」『経済と外交』一九六九年一月一日号、三—七頁、を参照。
- (21) 官房総務参事官「国際資源問題に対処するための省内事務体制の強化について」一九七一年三月二〇日 (2009-419)。
- (22) 経済局「国際資源課の増設について」一九七一年五月二七日 (2009-420)、国際資源室「国際経済二課(仮称)の設置について」一九七二年六月六日 (2009-420)。ただし、後者は外務省内の調整段階で却下され予算要求は行われなかった。
- (23) 経総参「経済局機構改革(案)」一九七三年六月三〇日 (2009-420)。
- (24) 設置当初の国際資源課については、豊永恵哉「資源エネルギー庁国際資源課長日記(上)」『通産ジャーナル』一九七六年五月号、五八—六五頁、を参照。
- (25) 林昭彦氏へのインタビュー(二〇一〇年四月一九日)。林氏は、石油危機当時、資源エネルギー庁国際資源課総括班長。
- (26) 同右。
- (27) 外務省経済局「国際資源問題調査団派遣について」一九七二年一月 (2008-171)、経資源「石油を巡る外交上の諸問題」一九七二年一月二〇日 (2008-171)。
- (28) 杉山洋二「経済局国際資源室」『激動の国際エネルギー・石油問題にどう対処するか』『経済と外交』一九七二年二月号、三七—四七頁。
- (29) 経済局国際資源室「石油資源外交強化のための提案——石油資源の長期安定供給確保のための諸施策の総合的検討——」一九七三年四月 (2008-539)。
- (30) 国際資源室「OECD欧州地域における緊急時石油供給割当について」一九七二年一月三〇日 (2008-539)。
- (31) 経資源「OECD拡大緊急時石油融通スキーム作業部会第一回会合と今後の課題」一九七三年八月四日 (2008-538)。

- (32) 豊永、前掲「国際資源課長日記(上)」五九頁。
- (33) 同右、五九一六〇頁。
- (34) 駐米大使発外相宛「エネルギー問題に対するキッシンジャー新提案」一九七三年二月二日(2007-567)。
- (35) IEA設立交渉における日本外交を分析したものと、白鳥潤一郎「国際エネルギー機関の設立と日本外交」『国際政治』第一六〇号、二〇一〇年三月、一七—三三頁。
- (36) 谷内正太郎(アメリカ局北米二課)「エネルギー・ワシントン会議」『経済と外交』一九七四年四月号、二七頁。
- (37) 林昭彦氏へのインタビュ及び谷内正太郎氏へのインタビュ(二〇一〇年九月一三日)。谷内氏は、当時、エネルギー・ワシントン会議の主管課であるアメリカ局北米二課勤務。
- (38) EC諸国が態度を明らかにしない中で、日本は招請状を受け取ってから二日後に会議参加を表明した。北米二「エネルギー・ワシントン会議の主な経緯」一九七四年二月一八日(2007-219)。
- (39) 白鳥、前掲「国際エネルギー機関の設立と日本外交」二八一—二九頁。
- (40) COEオーラル・政策研究プロジェクト「宮崎弘道オーラル・ヒストリー」政策研究大学院大学、二〇〇五年、一五二頁。
- (41) Henry Kissinger, *Years of Upheaval* (Boston: Little, Brown, 1982), p. 896.
- (42) 中曽根の石油危機前後の認識については、中曽根康弘「海図のない航海」日本経済新聞社、一九七五年、を参照。ただし、田中角栄首相は「OPECカルテルに対応する消費者カルテルというのはあって当たり前じゃないか、それは対抗しない」と消費国間協調には理解を示していたという。小長啓一氏へのインタビュ(二〇一〇年六月一日)。小長氏は、石油危機当時の首相秘書官(通産省からの出向)。
- (43) 白鳥、前掲「国際エネルギー機関の設立と日本外交」二八頁。
- (44) 『朝日新聞』一九七四年二月一日、九面。
- (45) 『朝日新聞』一九七四年二月五日(夕刊)、一面。
- (46) 中近東課「昭和四八年度中近東大使会議議事要録」作成日不明(2007-417)。
- (47) ただし、アラブ諸国がイスラエル攻撃を決断し、戦争に向けた調整を具体的に始めるのは一九七三年九月以降であり、七月時点における日本の情勢判断は必ずしも間違っていたとは言えない。
- (48) 経資源・中近東課・調査部「中東戦局の国際石油供給へ及ぼす影響」一九七三年一月十五日(2008-539)。

- (49) 日本が石油戦略の対象とならないという情勢判断には、一〇月一九日にアラブ諸国の在京大使が大平外相との会談で「正式な連絡はないがとことわりつつ『日本に対する影響はないものと理解する』と明言したことも影響している。中近東課「大平外務大臣と在京アラブ諸国大使との会見」一九七三年一〇月一九日(2009-405)、経資源「中東戦争と石油情勢」一九七三年一〇月一九日(2008-539)。
- (50) 国際資源室「第二回国際資源問題担当官会議議事録」一九七四年三月(2007-573)、林昭彦氏へのインタビュ。
- (51) NHK取材班、前掲『戦後五〇年その時日本は』三四―三五頁。前日までは、駐サウジアラビア大使館からは日本は「友好国」になるだろうという観測が伝えられていた。駐サウジアラビア大使発外相宛第二〇六号「サウジアラビアの石油生産削減と禁輸」一九七三年一〇月一九日(2008-535)。
- (52) 経済局国際資源室「アラブ産油国の石油戦略に対するわが国の対応策」一九七三年一〇月二二日(2008-530)。
- (53) 「中東問題に関する二階堂官房長官談話」一九七三年一月二二日、外務省編「わが外交の近況 一九七四年版」下巻、一―五頁。
- (54) 『朝日新聞』一九七三年一月二日、六面。
- (55) NHK取材班、前掲『戦後五〇年その時日本は』一二〇―一二二頁、高安、前掲『首相の権力』一五四頁、及び林昭彦氏へのインタビュ。
- (56) 中東政策「明確化」が政策課題となっていた際、「霞が関では、対アラブ外交は外務省、石油供給やモノ不足の対応、物価上昇の抑制といった国内の対策は通産省、という体制がはっきり分かれていた」という。NHK取材班、前掲『戦後五〇年その時日本は』五〇頁。
- (57) 高安、前掲『首相の権力』一五五頁。
- (58) 木内昭胤氏へのインタビュ(二〇一〇年六月一九日)。木内氏は、当時首相秘書官(外務省からの出向)。
- (59) 石川良孝『オイル外交日記』朝日新聞社、一九八四年、七四―七五頁。NHK取材班、前掲『戦後五〇年その時日本は』三九―四〇頁、も参照。当時調査室長を務め、二階堂官房長官談話起草作業を担当した有馬龍夫もこの立場であった。有馬龍夫氏へのインタビュ(二〇一〇年七月三〇日)。
- (60) Yoshitaru, op. cit., p. 7. 木内昭胤氏へのインタビュ、中曽根、前掲『海図のない航海』、中曽根康弘(インタビュ)…伊藤隆、佐藤誠三郎『天地有情』文藝春秋、一九九六年、二七一―二七五頁、高安、前掲『首相の権力』一五三―一五六頁。

- (61) 大平正芳『風塵雜俎』鹿島出版会、一九七七年、一九八—二二四頁、前掲『宮崎弘道オーラル・ヒストリー』一五二—一六一頁、高安、前掲『首相の権力』一五三—一五六頁、林昭彦氏へのインタビュー。
- (62) 「第四次中東戦争に関する山下元利官房副長官発言」一九七三年一〇月八日、外務省編『わが外交の近況 一九七四年版』下巻、一一五頁。同声明は、通常の事務処理手続きに従って、主管課である外務省中近東アフリカ局中近東課が起草し、閣議了承されたものである。セラルニック、前掲『第一次石油危機における日本の対外政策』三二〇頁。
- (63) 「トイレット・ペーパー騒動」など石油危機時の一連のパニックについては、柳田、前掲『狼がやってきた日』三六—五四頁、一〇—一一二頁、を参照。
- (64) 『朝日新聞』一九七三年一月二日、六面。
- (65) 経資源「わが国として緊急に検討すべき処置(案)未定稿」一九七三年一〇月二五日(2008-539)。
- (66) 調査部「中東問題の見通しとわが国の対策」一九七三年一〇月二九日(2008-530)。
- (67) 近近合第四五号「口上書」一九七三年一〇月二五日(2010-273)。
- (68) 外務省「中東問題の見通しとわが国の対策(案)」一九七三年一月七日(2008-539)。
- (69) 経資局「O A P E C加盟国の石油供給制限のわが国に与える影響等(試論)」一九七三年一月九日(2008-539)、NHK取材班、前掲『戦後五〇年その時日本は』四九—一五〇頁。なお、石川良孝クウェート大使は回想録の中で、一月五日のO A P E C声明は従来の政策を明確にしただけであり、厳しくなったわけではないという情報を本省に伝えたが黙殺されたと述べている(石川、前掲『オイル外交日記』九六—九八頁)。しかし、「前回の決定より」[TIGHTER]であることは間違いないというO A P E C関係者の談話を追加的に伝えるなどクウェート大使館からの情報も錯綜していた。クウェート大使発外相宛第三八九号「O P E C湾岸諸国石油大臣会議及びアラブ石油大臣会議(アリ サバーハ石油省次官補の内話)」一九七三年一月七日、外務省移管ファイル『アラブ石油輸出国機構』(SB.19.3.6)。
- (70) 「中東問題に関する二階堂官房長官の発言」一九七三年一月六日、外務省編『わが外交の近況 一九七四年版』下巻、一一五頁。
- (71) 密使による情報収集については、NHK取材班、前掲『戦後五〇年その時日本は』七五—九〇頁、柳田、前掲『狼がやって来た日』五五—八五頁、に詳しい。
- (72) 駐レバノン大使発外相宛第四四八号「サウディ・アラビアの石油削減措置事情調査」一九七三年一月一三日(2009-

- 412) NHK取材班、前掲『戦後五〇年その時日本は』七五—九〇頁、有馬龍夫氏へのインタビュー。
- (72) NHK取材班、前掲『戦後五〇年その時日本は』九一—一三四頁。
- (74) Depe1222140, "GOJ attitude toward Arab Pressures," 10 November 1973, Access to Archival Database (<http://aad.archives.gov/aad/index.jsp>)
- (75) 一九七三年一月のキッシンジャー訪日時における会談の詳細を分析したものと、池上、前掲「第一次石油危機における日本外交」。
- (76) Memorandum of Conversation, "Secretary's Call on Prime Minister," 15 November 1973, National Security Archive, *Japan and the United States: diplomatic, security and economic relations, 1960-1976* [hereafter cited as NSA], No. 01832; Memorandum of Conversation, "Oil," 15 November 1973, NSA, No. 01833.
- (77) Memorandum of Conversation, "Middle East Situation and Prospects," 14 November 1973, NSA, No. 01830.
- (78) Kissinger, *op. cit.*, pp. 743-745.
- (79) NHK取材班、前掲『戦後五〇年その時日本は』一〇一—一〇二頁。ただし、アメリカとの調整案は「全占領地からの撤退」と「再検討」も含まれるものがあり、その後の政府内の検討では考慮の対象とはならなかった。「官房長官談話（米側との調整済案）」作成者および日付無し（2010-273）。
- (80) Memorandum of Conversation, "Implications of Oil Crisis for Japan's Domestic and International Economic Policies," 14 November 1973, NSA, No. 01829.
- (81) Minutes, "Secretary's Staff Meeting, Monday, November 19, 1973, 12:05 p.m., 19 November 1973, Kissinger Transcripts, Digital National Security Archive, No. 913.
- (82) Kissinger, *op. cit.*, p. 745. 第一次石油危機前後におけるEC諸国の中東政策と米欧関係については、Daniel Mückli, *European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity* (London: I.B. Tauris, 2009) pp. 184-247 を参照。またフランスに焦点を当てた分析については、Aurèle Elisa Geller, "A European Voice in the Arab World: France, the Superpowers and the Middle East, 1970-74," *Cold War History*, First published on: 04 January 2011 (ifirst)。
- (83) 大平外相はキッシンジャー帰国後に田中首相に対して「外向きのことは俺がやるから俺に任せろよ、いいな」と電話し、

- 自らが決断を下す了承と取ったということも、「明確化」が外務省の決定であったことの傍証となろう (NHK取材班、前掲『戦後五〇年その時日本は』一一七頁)。
- (84) 駐サウジアラビア大使宛外相宛第二三四号「サウディアラビアの石油減産(意見具申)」一九七三年一月一〇日(2008-535)。
- (85) 外相宛駐米大使宛第三〇二五号「中東紛争に対するわが国の態度表明」一九七三年一月一八日(2010-273)。
- (86) 『朝日新聞』一九七三年一月一九日、一面。
- (87) NHK取材班、前掲『戦後五〇年その時日本は』一二四頁。
- (88) 外相宛駐米大使宛第三〇三三三号「中東紛争に対するわが国の態度表明」一九七三年一月一九日(2010-273)。
- (89) Memorandum of Conversation, "Proposed Japanese Statement on Middle East Situation: Japanese Ambassador's Call on Secretary Kissinger," 19 November 1973, NSA, No. 1837. 日付が一月一九日となっているのは、時差によるもの(会談は日本時間一月二〇日に行われた)。
- (90) 有馬龍夫氏へのインタビュ。
- (91) 三木特使については、中近東アフリカ局「三木特使中近東八カ国訪問」一九七四年一月(2007-218)。
- (92) NHK取材班、前掲『戦後五〇年その時日本は』一九四—一九七頁。
- (93) 有馬龍夫氏へのインタビュ。
- (94) 前掲『宮崎弘道オーラル・ヒストリー』一五三頁及び一六五頁。
- (95) 白鳥、前掲「国際エネルギー機関の設立と日本外交」二〇頁。
- (96) 「石油危機における日本の対中東対応とアメリカの反応」細谷千博、有賀貞、石井修、佐々木卓也編『日米関係資料集一九四五—一九七』東京大学出版会、一九九九年、八八—八八九頁。
- (97) 経済局国際資源室「サウディ・アラビアによる産油量調整の可能性」一九七三年九月五日(2008-00539)。
- (98) 在外公館の情報収集努力については、石油危機時に駐クウェート大使を務めていた石川良孝の回想録を参照。石川、前掲『オイル外交日記』。
- (99) 中東政策の主管課は中近東アフリカ局中近東課だが、山本学課長と地引嘉博首席事務官が共に多忙を極めたことから、實際の起草作業は山本課長からの依頼を受けて、有馬龍夫調査室長が担当した。有馬龍夫氏へのインタビュ。

(100) 外務省「外務省機構改革実施方針」一九六八年六月二四日(2010-9-6)。

(101) 政策企画機能強化の試みについては、井上正也「日本政府の一九七〇年代アジア秩序構想——中国問題を中心に」日本国際政治学会二〇一〇年度研究大会報告ペーパー、三一九頁、を参照。

(102) 一九七〇年代後半から八〇年代前半に行われた総合安全保障論の検討は、この課題に関する重要な取り組みである。総合安全保障論の展開については、中西寛「総合安全保障論の文脈」『年報政治学』第四八号、一九九七年一月、九七—一一五頁、を参照。

白鳥 潤一郎 (しらとり じゅんいちろう)

所属・現職 慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程

最終学歴 慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程

所属学会 日本国際政治学会、国際安全保障学会、日本比較政治学会

専攻領域 国際政治学、日本政治外交史

主要著作 「国際エネルギー機関の設立と日本外交——第一次石油危機における先進国間協調の模索——」『国際政治』第二六〇号(二〇一〇年三月)

「エネルギー安全保障政策の胎動——石油市場の構造変動と「対外石油政策」の形成、一九六七—一九七三——」『国際安全保障』第三八巻第四号(二〇一一年三月)