



ナイジェリアの「エネルギー問題」の諸相

望月克哉

が集まり、下流部門はいよいよ取り残されることになった。それにくわえて、先住民の権利を尊重しようとする国際社会の動きを背景として、石油産出地域の住民がみずからの開発の権利を声高に主張してきたにもかかわらず、こうした人びとの生活にも目に見えた改善はもたらされていない。

アフリカをはじめとする途上国におけるエネルギー問題の特徴のひとつは、政府が過度に前面に出てくる反面で人びとが問題の背景に後退してしまうこと、言いかえれば生産部門が偏重される一方で消費部門が顧みられないところにある。筆者としては、これをエネルギーのオーナーシップをめぐる問題としてとらえておきたい。すなわちエネルギー問題を、ガソリンや灯油に代表される石油製品、あるいは産業用・民生用の電力など、エネルギーの産出と供給におけるオーナーシップの歪みが引き起こす問題としてとらえる視点である。

●国営石油会社と「資源の呪い」

ナイジェリアで石油の商業生産が開始されたのが一九五八年、当時の生産日量は五〇〇〇バレルに

ナイジェリアはアフリカ最大の石油産出国として知られおり、近年は天然ガスの開発にも力を入れていることから、エネルギー産出という点での存在感はきわめて大きい。石油輸出国機構(OPEC)のメンバーとしてはもちろん、最大の石油マーケットであるアメリカへの主要供給国としても、国際石油価格形成における影響力は無視できない。しかし、その一方で、国内へのエネルギー供給は不足がちで、石油産出国でありながら石油製品の恒常的な不足が続いており、ガス利用による発電所増設の遅れなどから電力供給も絶対的に不足している。石油製品や電力の供給安定化は、世紀転換期に民政

移管を遂げて以来、三代にわたる文民政権の公約でありながら、いまだ果たされていないのが現状である。

●エネルギーのオーナーシップ

筆者は、本誌No.一五八(二〇〇八年一月)の特集「アフリカ開発の現在」に寄せた論考(「石油産業の帰趨—ナイジェリアを中心に」)の末尾で、石油資源は誰のものか、という問いを發した。二〇〇三年以降の国際石油価格の上昇の中で、アフリカ産油諸国が注目を集めるようになり、各国の国営石油会社、なかでもその上流部門が脚光を浴びつつあった。価格高騰が、深海鉦区などコスト高から手付かずであった油田の探鉱・開発のインセンティブとなり、外国企業が関心を示す上流部門の開発が大きく進展する一方、今後の各国の石油産業の発展のカギとなる下流部門が置き去りにされていることを指摘した。石油開発の成果を強調する産油国政府の姿勢とは裏腹に、石油資源をめぐるオーナー

シップの問題が浮上しつつあると考えたからである。

資源価格の高騰によって財政余剰が生じたにも関わらず、それが適切に管理されないために「オランダ病」に陥り、萌芽期にあつた製造業を衰退させてしまった国家の例は枚挙にいとまがない。上述の論考でも取り上げたナイジェリアはその典型であり、一九七〇年代に迎えた「オイル・ブーム」に翻弄されながら、フルセツト型工業化にひたはしり、そして失敗した。二〇〇〇年代にふたたび訪れた「ブーム」の中で、国際社会には「資源の呪い」について警鐘をならす声はあるものの、むしろ同国を「新興経済」と持ち上げて、投資をあおる声の方が大きかった。石油産業に限って言えば、ナイジェリアのみならず、投資対象として上流部門の開発のみに注目

過ぎなかった。一九六〇年の独立をはさんで生産量は順調に拡大し、これを見越した欧米の石油企業のナイジェリア進出も本格化した。それから五〇年余を経た今日、同国の石油生産は日量二四〇万バレルの水準に達しており、石油産出国として世界一〇位にせまるポジションにある。

現在の生産規模に至るまでにナイジェリア連邦政府が果たした役割は無視できず、その中核となったのが国営石油会社であった。同社の設立は一九七一年、ナイジェリアがOPECに加盟するにあたり、その条件とされたのが契機であった。それまで外国石油企業に席巻されていた石油産業に食い込み、操業中のものを含めて事業に参画してゆくための先兵になることが期待されたのである。

さらなる展開は一九七七年、それまで連邦政府が握っていた規制・監督権限を付与されて、新生ナイジェリア国営石油会社(NNPC)が設立されたことである。規制官庁に準じた機関としてナイジェリア連邦政府のお墨付きを得たNNPCは、同国の石油産業を牛耳る存在となった。それまでの上流部門における権益の確保に加

えて、付加価値を高める下流部門での事業が新たに展開された。後者については、既存のシェル社の製油所の接収を含めて、一九七八年から一九八九年の一〇年余りの期間に国内三カ所(ワリ、カドゥナ、ポートハーコート)で施設を建設、国内需要を満たして余りある日量四〇万バレル超の処理能力を有する事業規模になった。

かくしてNNPCはナイジェリア連邦政府にとつても金の卵を産むニワトリとなった。合併事業を原則とする石油生産は連邦財政に安定した石油収入をもたらすことになり、それは概ね連邦歳入の八割を占め、同国の外貨収入としては実に九割超の規模に上った。こうした巨額の資金が動いたことに加えて、許認可権や利権がからむ事業が少なくないことから、NNPCをめぐる汚職・腐敗のケースも数多く発生した。余談ながら、ナイジェリアをめぐる頻発してきた詐欺事件の発端もまた、こうした資金の存在によることは意外に知られていない。一九七九年の民政移管によって成立した文民政権がわずか一期しかもたず、再選直後の一九八三年に軍部により転覆されてしまったが、その理由とさ

れたのも放漫財政と政権の汚職・腐敗であった。「資源の呪い」とも言える問題は、今日に至るまでナイジェリアのエネルギー部門につきままとつてている。

●石油・ガス開発の新展開

ナイジェリアで進められてきた陸上油田中心の開発が転換するのは一九九〇年代に入ってからである。シェル社が広く権益を有する同国南部ナイジャー(ニジェール)川下流域のデルタ地帯における油井掘削がひとしきり進んだところで、石油開発のフロンティアはさらに内陸へと延び、同国北東部のチャド湖盆にまで至った。しかしながら、沿海部ほどには有望な油田が発見されず、むしろ掘削技術の向上により開発コストも低下した沿岸部の海洋鉱区への進出が本格化していった。

内陸開発でシェル社の後塵を拝してきた外国石油企業にとつて、海洋進出は新たな権益確保と生産増大の好機であった。シエブロン、テキサコ社、エクソン、モービル社、コノコ、フィリップス社、トータル社、アジップ(エニ)社など、主要企業がこぞつて鉱区獲得に乗り出した。国際入札による

鉱区割り当ては深海(大水深)油田にも拡大し、従来の進出企業に加えて、新興諸国をはじめ新たに勃興してきた国営石油会社の参加が活発になってきた。

ところで石油開発における新たな展開は、天然ガス開発とも軌を一にするものであった。先進諸国、とりわけ欧州でのガス需要の増大をうけて、地中海沿岸の北アフリカ諸国に加えて潜在的埋蔵量が大きいナイジェリアでもガス資源の開発が大きく前進した。火力発電所の燃料転換や家庭用エネルギーとしての液化天然ガス(LNG)への引き合いは大きく、ナイジェリア連邦政府はとくに南欧諸国との長期供給契約を念頭にガス開発を推進したのである。LNG開発・生産会社の設立とともに、積み出し施設の整備、専用運搬船の配船などが進められた。

背景事情として大きかったのが一九九〇年代における環境意識の高まりである。クリーン・エネルギーとしてのガスへの注目の度合いは、地球環境問題への取り組みともあいまって、いよいよ高まっていた。ガス資源の開発はナイジェリアのエネルギー産業にとつて多角化、付加価値化をも意味し

ていた。連邦政府やNNPCは輸出向けガス生産とともに国内市場開拓も視野に入れており、それは懸案の石油随伴ガスの処理やガス火力発電の増強にもらんだものであった。

●石油産業の改編

NNPCはこれまで幾度も事業や組織の改革・改編をせまられてきた経緯がある。第一に、一九八〇年代に生じた石油の生産過剰の中で、同国で操業する外国石油企業の新規油田開発の勢いが鈍っていたため、すでに本格化しつつあったガス開発とあわせて、各社の利益マージンを保証する措置を講じた。その結果、NNPCはそれまで享受してきた有利なシェアを失うことになってしまった。第二は、同時期に訪れた経済危機の中でナイジェリアが経済構造調整をせまられ、NNPCにもその影響が及んだことである。国営・公営部門には例外なく商業化・民営化措置が適用され、自前の構造調整プログラム(SAP)の下でNNPCも民営化を指向することになった。上流・下流の部門ごとに分社化が図られ、それぞれの採算性が追求されたものの、利益の大

きい上流部門に対して、下流部門の業績は振るわなかった。一九九〇年代を通じて名目的に分社化されたとは言え、実質的な民営化は停滞したままであり、唯一の「商業化」策として評価されているのは、上述したLNG部門の子会社設立であった。

一九九九年の民政移管により成立した文民政権は石油産業について明確な目標を打ち出した。当時、ナイジェリア原油の推定埋蔵量は二五〇億バレル、生産能力も日量二二〇万バレルに過ぎなかったため、同政権はNNPCに二〇〇三年〜二〇〇七年の期間での達成目標を付与したのである。具体的には、可採埋蔵量を三六〇億バレル、生産能力を日量四〇〇万バレルまで引き上げるといふものであった。さらに二〇一〇年をめざしてそれぞれを四〇〇億バレルと日量四五〇万バレルに拡大するという野心的な目標が設定され、あわせて石油部門における人材能力の向上とローカル・コンテンツの拡大が盛り込まれた。

これを受けたNNPCは、二〇〇四年から始まる石油・ガス部門の改革プログラムを公表して、連邦政府によるマンドート達成に向けた方針を示した。それらの成果として強調されているのが上流部門での取り組みであり、なかんずく深海(大水深)油田の開発の成功であった。ターゲット期間の初年度となる二〇〇三年には一〇億バレル級の可採埋蔵量を有すると推定された油田二カ所のほか、連邦政府自ら「世界レベルの発見」と称している七カ所を含め、総計で約五七億バレルが増加したことを発表した。実際、シェル社が開発したボンガ(Bonga)油田は二〇〇五年末から生産を開始し、日量二〇万バレル超を産出しており、またエクソン・モービル社のエルハ(Erla)油田も二〇〇六年から同水準の生産実績を上げている。それぞれ海上生産・貯蔵・積み出し(EPS)施設を備えており、とくにエルハでは三〇万トン級の超大型原油運搬船(VLCC)による積み出しが可能とされている。シェブロン・テキサコ社、トータル社も相次いで日産一二万〜二〇万バレル超を産出する海洋油田の操業を開始しており、原油生産の拡大は順調に進んでいる。

これに対して不振をきわめているのが下流部門、とりわけ製油部門である。施設の老朽化に加えて、維持管理の不徹底、あるいは事故や破壊活動の影響もあり、設備稼働率は恒常的に五割を下回っている。そのため自国製品だけでは国内需要を満たせないことから、灯油やガソリンほか石油製品を輸入にたよる状況が続いている。連邦政府は製油所の民営化をはじめとした下流部門への投資を盛んに呼びかけてきたが、従来からナイジェリアで操業する外国石油企業からはこれに応じるものがあられず、中国やインドなど新興国への働きかけを強めている。既存の製油施設の株式売却がうまく進まないために、国際入札で石油鉱区を落札した参加者による地元貢献策として、製油施設の改修を含むインフラストラクチャの整備を求められることも行われている。石油製品の流通・販売に新規参入してきた地元企業の中には製油関連事業に関心を示すものもあらわれているが、既存施設の修復よりは新規の施設建設に大きな関心を抱いている。依然として補助価格が設定された石油製品については、価格の逆ザヤ問題もあり、まだまだ下流部門には解消すべき問題が少なくない。

●石油産出地域の住民生活

ナイジェリアにおける石油部門をめぐりいまひとつの重要な課題は石油産出地域（ナイジャー・デルタ）に居住する住民とそのコミュニティをめぐり諸問題の解消である。これらの問題が顕在化したのは一九九〇年代半ば以降、特に石油産出地域における住民の権利要求運動が過激化する中でのことであった。そこで焦点となったのは、ナイジェリア南部に居住する諸民族が展開した権利要求運動であり、従来のような連邦政府との交渉ではなく、直接シェル社のような外国石油企業に補償要求を行い、さらに外国NGOによる支援や外国メディアの報道を背景に国際的なキャンペーンを展開するものであった。

石油産出地域とその住民をめぐり問題は、古くて新しいものである。一九七三年、第四次中東戦争を契機とする国際石油価格の高騰は、ナイジェリアに「オイル・ブーム」をもたらした。石油収入をコントロールする連邦政府は公務員給与の引き上げといった措置はとったものの、それにより裨益した人びとはごく一部にすぎなかった。大多数の人びとは輸入ブーム

に踊らされたうえ、インフレーションに苦しむことになった。とりわけ石油産出地域は、連邦歳入の源であるにもかかわらず、石油という富を享受することはなかった。それどころか、一九七〇年代末の土地利用法の成立で、事実上の土地の国有化が行われたことから、その保有権すら剥奪されることになり、自らの足下にねむるエネルギー資源への正当な権利も奪われてしまった。

軍事政権下にあった一九八〇年代は、生産過剰の中で外国石油企業の利益を守ることに汲々としていた時期でもあり、石油産出地域の住民生活が顧みられることはまれであった。もちろん、従来から連邦政府による石油産出地域住民への補償ないし利益還元も行われてきた。ただし、そのメカニズムは連邦政府の得た石油収入の一部を、末端行政や伝統的首長を通じて地域住民に還元するというものである。このほか各石油会社独自にコミュニティ支援を行うこともあった。しかしながら、一種の補助金として下り渡される資金が一般住民の手に渡ることはまれで、外国石油企業による支援の恩恵に浴することもまた然りであった。

多くの場合、末端行政の長もしくはコミュニティの長老が、それらを独占してきたからである。そこに活動家とみなされている若手の指導者や青年層の不満があった。地域住民が自らの政府ではなく、外国石油企業への直接要求を指向したのは、従来の支援経路・方式と、それらを牛耳る伝統的リーダーに対する不信があったからに他ならない。地球環境問題が盛り上がりみせた一九九〇年代になつてようやく、ナイジェリアの石油産出地域における住民運動の勢いもひととき高まることになり、上述した権利要求運動の展開に結びついたと言えるだろう。

●むすびにかえて

世紀転換期に民政復帰を遂げたナイジェリアに、ふたたび国際石油価格の高騰とそれにもなう経済ブームが訪れた。かつて経験した経済の過熱のみならず、今回は経済格差の拡大という社会的亀裂のタネがもたらされた。石油収入の増大により空前の外貨準備を抱えるにいたった連邦政府や、石油景気で財政余剰を得た地方（州）政府が投資的事業に資金を投下する一方で、地域住民に裨益するよ

うなサービスや社会資本にはわずかな財政支出しか行われていない。こうした現状のなかで二〇一一年大統領選挙において、石油産出地域出身者が三代目の文民政権首班として再選されたことに象徴的な意味を感じているのは筆者だけではない。

これまでの二代の文民政権は、いずれも民生向上を謳い、石油製品や電力など民生用エネルギーの供給を公約しながら果たせなかった。二〇〇三年以降は石油価格の高騰により財政余剰を享受していたにもかかわらず、人びとの基本的なニーズが満たされなかったことは明らかである。石油をはじめとするエネルギー資源に対するオーナーシップは、連邦政府、即ちナイジェリア国家を介してその社会の人びとと共有されなければならぬ。それが実現していない現状で、なお人びとが石油産出地域出身者を首班に選んだことは、公正な資源配分を求める民意であり、資源そのものに対する期待であると考へたい。

（もちづき かつや／東洋英和女学院大学国際社会学部）