

マイケル・タンザー著

『国際石油産業の政治経済 と低開発国』

Michael Tanzer, *The Political Economy of International Oil and the Underdeveloped Countries*, Boston, Beacon Press, 1969, 435 p.

I

本書はそのとびらに明示されているように低開発諸国の人々のために書かれたものである。著者マイケル・タンザーはハーバード大学にて1962年経済学博士号を取得し、その後世界一の石油会社 Standard Oil Co., New Jersey のアジア・極東地域担当子会社 Esso Standard Eastern, Inc. に数年間奉職し、現在独立してコンサルタントとなっている人である。

こうした実務経験から著者は「序論」で、(1)石油産業に関する文献は無数にあるが、もっとも重要な国際商品たる石油をめぐる低開発国と先進国との間の複雑な政治・経済関係を包括的にとりあげた文献が見当たらないこと、(2)現代の社会科学には経済学を政治学から切離すという不幸な傾向が見受けられるが、それでは錯綜した問題にメスを入れることができないこと、(3)低開発国の経済生活にとって石油ほど重要な商品はない（それは(1)その輸入コストが国際収支の主要な圧迫要因であること、(4)工業化に際して近代産業ほどエネルギー・コストが重要な要素となること、(5)エネルギー生産には巨額の資本を要すること、(6)多くの経済開発論では国内石油部門は後方連関性が少ないとされているが、それは国産原油の生産により巨額の資本を生み出す潜在力を考慮に入れない考え方であること、(7)エネルギー供給は経済発展のための基礎であり、一国の自立的発展への能力を左右すること）とし、低開発諸国の政府計画立案者あるいはエネルギー・石油問題当局者に政策決定上の実際的なフレーム・ワークを与えることが本書の基本目的であることを明らかにしている。

そうした意味で本書は抽象理論ではなく現実にとりうべき戦略の提示を意図しており、かついわゆる「体制」(Establishment) (著者の場合、アメリカ政府および大企業) へのアンチテーゼともなっている。そこに本書の特徴を見いだすことができる。

II

本書は3部26章からなるが、第1部「国際石油産業の政治経済——その担い手と争点——」は現代国際石油産業の現状分析、とくに主要当事者からむ政治的経済的分析を試み、問題点を抽出している。

著者が挙げている主要当事者には、(1)国際石油会社、(2)国際石油会社と癒着関係 (symbiosis) にある本国政府、(3)産油国 (石油輸出低開発国)、(4)ソビエト連邦、(5)国際機関、(6)石油輸入低開発国、などがある。このうち著者の論点からみて興味深いのは、(1)、(2)と(5)である。

タンザーによれば国際石油産業における第1の当事者は国際石油会社 (International Oil Companies) である。その中核はいうまでもなく大石油会社で通常 International Majors と呼ばれる。このほか1950年代以降に国際化していった Phillips Petroleum, Standard Oil of Indiana (いずれもアメリカ系)、ENI (イタリア系)、AOC (日本) など20~30社の中小独立系諸社があり、new comers あるいは International Minors と呼ばれる。

重要なのはもちろんメジャーであり、世界的統合体として世界各国の石油産業に関係し、かつ低コスト石油供給源を支配している。

著者はこれら国際石油会社の基本目的が「長期利潤の極大化」(long run profit maximization) にあることを指摘し、その際新規投資の効率を算定する技術革新が1950年代の後半以降に具体化したことを挙げてつぎのようにいう。

それは将来得られるであろう利潤を現在価値に割引いてその投資効率を考える方法で、DCF方式 (discounted cash flow method) と呼ばれる。たとえば年間割引率を5%とみた場合20年後に得られるであろう1ドルは現在価値に引き直すと38セントにすぎないことになる。つまり「お金」の時間的価値を斟酌するのである。

タンザーによれば米国の資本コストはほぼ10~12%であり、したがって比較的リスクの少ない投資計画のDCFリターンは少なくとも年率10~12%でなければならない。しかし低開発国への海外投資はこれら企業にとり国内投資に比べて非常にリスクが大きいと考えられる。経験的にみて低開発国への比較的安全な投資でさえ少なくとも年間15%見当であり、リスクの大きい場合20~25%の割引率、換言すれば収益率を必要とされる。

その結果たとえば石油産業の場合低開発国投資のリスクが大きいことから、国際石油会社は「お金」の時間的

価値を考慮し伝統的な投資計画に比べて短期化 (a very short-run view of investment project) する傾向がみられる。つまり25%の割引率を必要とするほどリスクの大きい投資計画の場合20年後の予想収益については事実上無關心となる (25%の場合20年後の1ドルは現在価値でみてたった1セントにすぎないからである)。

こうした考え方が実際に適用されるとどういう意味をもつかについて著者は、(1)新規油田をいかに早く開発・回収するか、(2)いかに現地子会社に高価格を課するか、ということになると指摘し、低開発国向け投資に伴う予想収益について、国際石油会社の適用する高い割引率が、伝統的な低額・長期利潤よりも相対的に高額・短期利潤へと向かわせることを明らかにしている。

著者のこうした指摘がいかに低開発国経済にとって重要な意味をもつかは改めて説明するまでもあるまい。

さて国際石油会社に次いで重要な当事者は著者によれば国際石油会社の本国政府、とくにアメリカとイギリスである。とりわけアメリカの場合、国際石油会社が、その(1)企業規模、(2)海外投資、(3)国際収支への影響度、という点で国民経済上重要なファクターであり政府としても石油産業の動向には常に関心をもつことになる。しかも海外石油投資が1920年代以降因策として推進されてきた事情もあって石油は他のいかなる商品よりもアメリカの対外関係上重要な位置づけがなされてきた。事実、国務省は7大石油会社に即した立場をとっており、かつ政府・企業間の人的交流を通じていわゆる産官癒着関係がみられる、と。

このような関係にあるアメリカ政府は、クンザーの指摘を待つまでもなく、私企業存在を対外経済政策の概念の中核としている関係上、長期的にみて国営企業の普及発展には冷たい反応を示してきた。しかもアメリカは低開発国援助の最大資金供与者であり、かかるアメリカ政府の態度は、国際石油会社のそれと相即不離の関係で、低開発国に大きな影響を与えることになる。

マイケル・クンザーが第5の当事者として挙げている国際機関、とくに世銀も本国政府の場合と同様興味ある存在である。

ブレトン・ワッズ協定により世銀の使命は、生産的な目的への投資を促進し、民間海外投資を活性化し、加盟国の国際収支を均衡させること、などにあるが、著者は(1)世銀の意志決定が加盟国の出資比率に応じた投票権に基づいてなされること、(2)世銀資金は通常世銀債の発行で賄われるがその多くはアメリカ・西欧の民間投資家に

より購入されていること、(3)近年の低開発国がかかえている debt service の多くはアメリカ海外援助に対するものであること、(4)世銀総裁のポストは創立以来財界出身のアメリカ人により占有されていること、などの理由からきわめて「アメリカ的な機関」になっているとして以下のごとき評価を与えている。

もちろん世銀が低開発国における石油その他商品について具体的政策をもっているわけではないが、現実には世銀の一般政策が公共部門の役割を最小にし、民間部門のそれを最大化するのを好む傾向を示している。すなわち民間投資を誘引するために必要なインフラストラクチャー整備 (道路・電力など) に資金供与をするのであって、受益国の国営企業に助成資金を与えるのではない。ちなみに世銀の低開発国向け援助の3分の1以上がエネルギー部門向けとなっているがそれは石油部門を含んでおらず、メキシコの国営石油会社 Pemex の借款要請を却下し、ブラジル、インドなどの民族主義的石油政策に圧力をかけたことなどによくあらわれていよう、と。

III

以上のごとき環境条件により低開発国は著しく不利な立場におかれてきたが、とくに著者は、(1)石油資源開発をめぐる国営対民営の問題、(2)石油精製工業の立地と所有権の問題、(3)石油価格形成の問題、などについて争点が存在するとしている。

石油需給面で見ると低開発国は産油国と石油輸入消費国とに分けられる。まず産油国について著者は、(1)国際石油貿易に支配的立場をもつ国がないのに対して、国際石油会社は、少なくとも2カ国以上の供給源をもっている、(2)産油国にとり石油部門は他の経済部門から孤立した enclave である、という理由で国有化などの強硬策でその経済利益を向上させることが困難だとし、国有化の場合石油会社の本国政府による力の行政の危険性が底流にあることを明示している。

産油国機構たる OPEC についても、著者は産油国の立場を基本的に変革していないという評価を与え、OPECの存在意義は集会所として産油国の希望を表明するはけ口となっていることにあり、したがって産油国よりむしろ石油会社にとって長期的な価値のある機関と化しつつあるとみている。

次に石油輸入低開発国については、貧困の悪循環に悩んできたこれら諸国は、(1)工業化がエネルギー・石油消費の急速な伸びを伴う、(2)しかし国内既存エネルギー

源の不足に苦しんでおり、かつ、(3)必要なエネルギーとくに石油の輸入に当てるべき外貨に不足している、(4)これら諸国の国内石油産業のほとんどが国際石油会社に支配されており、(5)その本国政府とくにアメリカが外国援助の主要源泉となっている、などの事情からその国民経済形成に好ましい形でエネルギー源とりわけ石油を調達することが困難だ、と著者はみる。

しかしながら1950年代の後半以降における世界石油市場構造の変化、とくにソビエト連邦(著者のいう第4の当事者)と International Minors の進出という新局面の展開で、低開発国にとってもある程度政策選択の幅が出てきたといえる。

本書第2部(第13~20章)はそうした観点から著者がかつて職務上の関係で滞在したことのある石油輸入低開発国たるインドの事例研究を試みたものである(注——インドの石油政策については、タンザーより前に評者が『アジア経済』第9巻第2号に詳述したので、ここではタンザーの所説の要点を紹介するにとどめる)。

著者によればインド石油産業におけるもっとも基本的な争点は政府企業の役割対民間外国企業のそれにある。エスタブリッシュメントたる国際石油会社にとってインド市場は常に海外低コスト原油および精製品のほけ口であった。したがって会社側の主要目標はできるだけ石油売渡価格を高くし、かつ精製・販売施設を支配下におくことにあった。

他方インド政府の主たる関心事は石油部門における巨額の的外貨負担を軽減し、国の所有を通じて自らの支配権を獲得することにあった。国民会議派の左派は政府による支配権を強調し、右派は外貨不足を問題とした。

インド石油産業の転換期は1960年にソビエト連邦が石油のパーター割引供与を申し入れたことに始まる。その際、国際石油会社が、ソビエト連邦原油の引受けを拒否したことから、政府は報復措置としてこれら外資会社のインドにおける精製設備の新增設を不許可方針としたのである。これを契機に政府は、(1)これらメジャーの原油・製品輸入価格を引き下げるよう圧力をかけ、(2)他方 International Minors との共同事業を推進し(コーチン、マドラスなどの石油精製設備投資)、また、(3)ソビエト連邦の技術援助をテコに国営会社による石油資源開発事業に乗り出し、また精製・販売事業への参入を図っていったのである。

かかる公共部門中心政策は当然のことながらアメリカおよび世銀の反発を招いた。近年における化学肥料プラント計画(通常製油所に隣接して建てられる)への圧力

がそれである。

そもそもインドのような低開発国の場合、タンザーによれば石油産業の所有権という死活的問題に関して三つの政策選択の道がある。それは、(1)国有化を含む全面的な政府所有、(2)全面的な民営(実際には民間外資)、(3)公共・民営両部門の併存(個別事業または共同事業)である。インドの場合政府は第1の政策——政府独占——と理論的にいうが、実際には第3の道——平和的共存——をとっているといえる。さらにいえば石油(および化学肥料)部門における「公共部門」といっても多分に幻想的である。というのは外資との共同事業でも政府が50%出資の場合公共部門と定義するからである、と。

IV

こうしたインドの事例研究をふまえて著者は第3部(第21~26章)において低開発国がとりうべき石油政策の範囲について考察し提言する。

著者はまず、(1)公営経済下の公営エネルギー政策(中国の場合)、(2)民営経済下の公営エネルギー政策(メキシコ)、(3)民営経済下の民営エネルギー政策(イラク)、という三つの政策パターンについて評価を試みる。けっきょく中国の事例は例外的存在であり、一般の低開発国としては国際石油会社とその本国政府による力の干渉を覚悟しなくてはならない。ソビエト連邦、メキシコ、イランの歴史的経験がそれであり、イタリア、イスラエル、フィンランド、ローデシア、南アフリカ、セイロン、それにキューバに対する石油制裁がそれである、と。

しからば低開発国にとって石油政策上どのような戦略的方途が考えられるであろうか。それが本書の最終章「石油と低開発国：その問題と展望およびとりうべき戦略」である。

タンザーは問題のカギが大石油会社と新規参入者(late-comers=International Minors)との間の競争と、ソビエト連邦の国際市場への再参入にあるとして、以下のごとく力説している。

すなわちそれは世界の石油供給に関する支配権がある程度分断化される傾向を生む。このように7大石油会社の立場が相対的に弱まることはすべての低開発国にとって重要な意味をもって来る。

まず第1に産油国にとって、国際石油産業における力の分散が自国石油産業への支配権を獲得し強化しうる可能性を与えるからである。たとえ一国の最終目標が国有化にありと、事業参加度の向上あるいは単なる利潤配

分の増加にあらうと同じである。

したがって、1951～54年のイラン国有化紛争の経験から、産油国による国有化措置は不可能だとする見方は誤りである。その理由は、(1)1950年代以降多数の低開発国の政治的独立が実現し、「国有化した石油」(nationalized oil)の潜在的市場が開かれたこと、(2)社会主義圏の石油輸入消費国(主として東欧諸国)の石油需要が増大——これら諸国は国有化には同情的であらうしかつ市場拡大の可能性をもっている——していること、などにある。

もちろん現在の主要産油国の輸出力は大きく、これら市場のみで吸収することは不可能である。にもかかわらずこれら市場の存在は、国有化を断行した国が国際石油会社の石油ボイコットに伴う当初のもっとも危険な時期を堪えしのぶ助けとなるにちがいない。

さらに西側先進諸国の間にみられる経済および力の対立関係が、国有化した石油により大きな市場を与えるかも知れない。とくにフランスのように石油の特殊利害と低開発国に対する影響力増大の志向とが結びついた場合、産油国との間に互恵的な取引を大規模に行なう可能性をもっている。フランスがイラクの国有化原油を単に買い付けるのみでなく、生産を手助けしてもよいという態度を示したのはその一例である。

戦略の問題としてこのような利益共同体 (community of interest) が産油国によって将来形成される可能性もある。たとえば産油国の膨大な石油収入の一部がフランスのような国の独立系会社 (independents=メジャーの系列下でない会社) の精製・販売施設の買収に当てられるとすれば、国有化措置を断行した際にも継続的販路が存在しうることになる。換言すればアメリカおよびイギリスに対抗した戦略をある程度とりうるような国で、産油国が「下流部門」(downstream=輸送・精製・販売部門) 設備に投資することは、ありうべき石油ボイコットへの良き抗生剤とならう。こうした産油国の海外投資は、国有化に至らない「事業参加」の拡大という意味でも有用である。

第2に石油輸入低開発国の場合、国内石油資源の開発(たとえばインドのごとく)に努力すべきだが、それがさしあたって困難であるとすれば、当面の条件改善のため、(1)国際石油産業の経済学——とりわけ輸入支払いを最小化するために石油価格問題——についてより多くの知識を吸収し、(2)産油国との間に互恵的な政府間取引の形成——これは中間マージンの排除になる——に努めること、などに留意すべきであらう。さらに投資資金に

不足しているこれら石油輸入低開発国とそれを潤沢にもつ産油国との間で経済提携(たとえばインドとイランによるマドラス製油所)の余地はかなり存在するであろう。

いずれにしても世界が予見しうる範囲において多極化しつつある今日、低開発国としては自国の立場を改善する maneuverability をより多く与えられているといえよう。また小国たる低開発諸国の力を国連総会などに結集することも間接的効果をもたらしうるにちがいない、と。

V

以上本書の興味ある部分の紹介に紙数を費やしたが、具体的な評価は読者諸氏にゆだねるとして、若干気のついた点を記せば以下のとおりである。

(1) 本書は著者の実務経験からもいわゆる facts finding と facts analysis についてきわだった難点がない。とくにインドの事例研究についてそのことがいえる。

(2) その反面著者が実務家であったせいもあるが、国際石油産業の歴史的展開過程などに触れた際いわゆる「孫引き」のあるのが気になる。

(3) しかし引用された文献は全般にわれわれがつとに見聞しているものであり、その点とくに問題はなと思われる。

(4) 低開発国についてはとくに抽象的な開発論が多いのに対し、本書が赤裸々な現実をふまえて政治的経済的にとりうるべき具体的な戦略を提示していることはそれなりに評価されていい。

〔追記〕

本稿は1970年11月中旬にまとめたものであるが、その後国際石油産業をめぐる情勢が急速に変化し新たな評価判断を必要としているので、ここに若干補筆しておくことにしたい。

情勢の変化は、マイケル・タンザーにより単なる集会所にすぎないとされたOPEC(産油国機構)が国際石油産業の第1の当事者たる国際石油会社の権力を奪取し、価格と生産に関する支配権を獲得したことにある。

(1) 火付け役となったリビア

問題の発端はリビアである。すなわち国際石油市場において需給関係(とくに低硫黄原油)の逆転を生じ、買手市場から売手市場に変化し始めたという事情を背景に、革命リビア政府(1969年9月クーデターで共和制となる)が、DCF方式を通じて石油資源の早期回収をはかってきた外国石油資本に対し、涸渇する天然資源の保全 (conservation) を理由に「生産制限」措置をとり、これをテ

コにして1970年9月1日のオクシデンタル社を皮切りにリビア産原油の輸出公示価格の引上げ(30セント/バレル)と所得税率の変更(50%から平均55%へ)に成功したのである。

このことは、現在の市場的条件のもとでは生産制限措置が予想外に国際石油会社のアキレス腱であることを産油国と OPEC に認識させる効果を伴った。

価格引上げは直ちにペルシア湾岸諸国に波及し、中・重質原油の9セント引上げで事態が治まるかにみえたが同年12月9日から開かれた OPEC カラカス会議は白熱的論議を呼び、リビアの功績を高く評価するとともに、生産制限令を含む効果的措置を前提に加盟10カ国が一致団結して原油公示価格の大幅値上げと税率引上げを実現せしめるべき決議を満場一致で採択したのである。

(2) テヘラン交渉と OPEC の地位

カラカス会議に基づいて設置された三人委員会(イラン、イラク、サウジアラビアの担当大臣により構成)は当初から主導権を保持しつつテヘランにおける交渉に当たった。これに対して国際石油会社は前例のないカルテル的団結を示して統一交渉に臨んだが、効果的対応策のないまま追いつめられ、1971年2月14日ついに産油国側のほぼ予想していた大幅値上げ(35セント即時引上げ)に応諾するに至った。

このテヘラン交渉は三つの重要な意味を残したといえる。一つは上述したように石油価格の決定権が事実上国際石油会社から産油国の手に移ったということである。第2に、テヘラン交渉が OPEC 交渉でもあり、OPEC の存在とその当事者能力が初めて公式に確認されたことである。これは OPEC 史上特筆すべきことといっている。第3に、産油諸国が団結の力を十二分に認識したことであり、それによって国際石油資本による分割統治を不可能たらしめたことである。

(3) 「南」対「南」の問題

テヘラン交渉はパハラビー・イラン国王の指摘をまつまでもなく、先進工業国に対する発展途上国の闘い、つまり「南北問題」の克服への闘いでもあった。

けれども大幅値上げに伴うコスト負担増加分は、国際石油会社により全面的に消費者に転嫁されるところから、石油輸入低開発国の大幅負担増加を招きその国民経済に著しい影響を与えることは火をみるより明らかである。ここにある意味で「南」対「南」の問題が出てきたことを忘れてはならない。

(4) 国有化……新しい段階へ

以上のごとき国際石油産業をめぐる急速な情勢変化に平行して、マイケル・タンザーをも含めてタブー視してきたいわゆる「国有化」の概念が変化のきざしを示し、新しい段階を迎えたことが注目される。

それは OPEC 内においてタカ派的立場を以て自他ともに認じているアルジェリアが、OPECとは別行動にて価格引上げ圧力を石油会社に加えるとともに、外国石油会社の在アルジェリア資産の国有化を断行しつつあることに示される。

ただしそれは通常考えられている国有化とは異なり、同国の場合外国石油会社の所有する在アルジェリア操業会社のいわば強制的な株式肩代わり(全額もしくは51%)であり、石油会社側も所有権の譲渡という表現を使っている。

いざれにしてもこうした新しい情勢変化は、石油会社の本国政府による力の行使が不可能であるという事情ともからんで、マイケル・タンザーの著書に盛られた基本的価値判断の修正を必要とせしめていることには相違ない。とはいえ国際石油問題を「南北問題」としてとらえたかれの問題意識はそれなりに評価されるべきであり、なんらかの国際的調整の必要性を暗示していることにもわれわれとして注目する必要があるうか。

(在ペイルート海外調査員 松村清二郎)