

文献紹介

ジョン・クラーク 著

『エネルギーと連邦政府：燃料政策、1900-46年』を読む—米国エネルギー政策史研究を展望する—

小林 健一*

1. 本書を取り上げる意義

この文献紹介では、John G. Clark, *Energy and the Federal Government: Fossil Fuel Policies, 1900-1946*, 1987を取り上げる。まず、本書の中心的主張を確認しよう。

「1900年から1946年までの連邦燃料政策は体系的でなく、あいまいで、そして、ほんとうに最小限であったと特徴づけられる」。これは本書最終章の冒頭の文章である。そして、次のように指摘する。「連邦燃料政策は20世紀の最初の50年間に、エネルギーの変化の速度と方向性に影響を与えただろうか。この問いの範囲に、連邦政府が電力産業と天然ガス産業に関心をもった1930年代を含めたとしても、答えは文句なしの『ノー』である」。1930年代にはTVAや農村電化局が設立され、また公益事業持ち株会社法、そして天然ガス法が制定されているので、連邦政府が何もしなかったわけではない。「しかし、電力産業、石炭産業、そして石油産業への連邦政府の介入はなく、これらはすべて戦前とほぼ同じ位置で第2次大戦後を迎えた」。つまり、連邦政府はエネルギー分野でいくつかの政策を行ったが、それらは部分的であり、抜本的な改

革は行われなかった、という主張なのである。

本書を取り上げて紹介する意義は、第1に、化石燃料に限定されているが、水力発電や電力事業も考慮しつつ、米国の燃料政策が全体として、本格的には実施されなかったと明快に主張していることにある。エネルギー政策史分野の文献は、通常、石炭、石油、天然ガス、水力発電、原子力発電、そして再生可能エネルギーのうちのどれかに焦点を当てた研究が多い。エネルギー政策史全般の文献は、性格の異なる多くのエネルギーを扱うので、概説的で主張がややあいまいになりがちである。しかし、本書は、米国の化石燃料をすべて扱いつつながら燃料政策が本格的には実施されなかった、そしてそれは、石炭政策は石炭産業によって、石油政策は石油産業によって反対されたからなのだ、と明確に主張している点、貴重である。

第2に、本書の主張は、たとえば、石油政策史についての有名な著書、Gerald D. Nash, *United States Oil Policy, 1890-1964: Business and Government in Twentieth Century America*, 1968 の主張と鋭く異なり、より正確であることである。ナッシュはこの著書のなかで、2度の世界大戦、大恐慌、そして冷戦というようにアメリカ経済が危機に直面する中、連邦政府と石油産業の利害がかなり一致し、協調関係が形成されてきた、と主張している。しかし、クラークの本書を読むと、協調関係を基調として石油政策を理解するのは困難であり、1930年代の石炭政策では協調関係は明らかになかったといえる。20世紀前半のエネルギー政策史を研究するにあたって、本書は有力な視角を提供してくれる。

第3に、本書の主張を、第2次大戦後から石油危機までのエネルギー政策を扱い、本格的なエネルギー政策はなかったというRichard H.

*小林 健一 (Ken'ichi KOBAYASHI) : 東京経済大学名誉教授。博士 (経済学, 東北大学)。『TVA 実験的地域政策の軌跡』御茶の水書房, 1994年; 『アメリカの電力自由化—クリーン・エネルギーの将来—』日本経済評論社, 2002年; 『米国の再生エネルギー革命』日本経済評論社, 2021年など。

K. Vietor, *Energy Policy in America since 1945: A Study of Business-Government Relations*, 1984で補うと、20世紀初頭から石油危機まで本格的なエネルギー政策はなかったという見方が成立することである。アメリカでは石油危機後になると本格的なエネルギー政策が登場してくると考えられるので、米国のエネルギー政策史は、石油危機を境に転換したという明快な構図でとらえることができるようになる。

石油危機以前は、連邦政府がエネルギー政策を実施しようとしても、強大なエネルギー産業に阻止されできなかったが、石油危機以降になると、エネルギー政策が展開可能になった。それは、石油などエネルギーが十分に入手できなくなり、エネルギー産業が政府のエネルギー政策に反対できないケースがでてきたからである。強大なエネルギー産業が存在していても、エネルギー政策を実施する突破口が開けたのである。本書の主張を学ぶことによって、エネルギー政策史を明快な構図で描く可能性がでてくるであろう。

2. 本書の要約

本書は石油政策を中心に、石炭政策、そして天然ガス政策も扱った500ページを超す大著なので、石油政策を中心に時期を3つに区切って本書を要約する。なお最後に、石炭政策について1930年代に限って要約する。

(1) 1900年から第1次大戦期まで この時期に石油産業は急成長し、石油主産地が東部からテキサス州、オクラホマ州など大陸中央部に移動した。1911年のスタンダード石油会社の分割によっていくつものメジャーが生まれ、1920年に上位30社が総製油能力の72%を占めた。メジャーは大陸中央部にパイプラインを敷設し、製油所も建設した。これによってメジャーは、大陸中央部の多数の独立系石油生産者から石油を購入し、自社の製油所でガソリンなどを生産

し、東部も含めた広域の市場で石油製品を販売することができた。

他方、大陸中央部の独立系石油生産企業は一般的に規模が小さく、通常、パイプラインを持っていないので、メジャー系パイプラインに原油を販売しなければならなかった。また、同地域の独立系製油所はメジャー系パイプラインから原油を高く買い、輸送費の高い鉄道を使って製品を出荷した。そのため、遠隔地の東部市場には出荷できず、中西部市場にとどまった。このようなメジャー系と独立系企業との対立構造は、第2次大戦後まで続いた。

アメリカが第1次大戦に参戦すると合衆国燃料庁が設置され、石油不足が強く懸念されたので同庁に石油局が新設された。石油局は石油産業の自主性を尊重するよう約束し、メジャー・グループから石油戦時協力委員会を通じた協力をえた。戦時中、石油生産は5,500万バレル増大し、そのうち、大陸中央部の油田が78%も寄与した。石油局が大陸中央部の生産者に多くの石油採掘設備を割り当てたからだった。ただし、原油価格が上昇し、自分では原油を生産しない独立系製油所の経営が悪化した。さらに、メジャー系製油所に有利な原油割り当てなどが行われ、独立系企業グループから連邦政府への非難の声が上がった(以上、第1-2、4章)。

(2) 1920-1930年代 1915-24年にかけて原油生産は急増したが、消費の増加はそれを上回ったので石油不足が起きた。当時の石油推定埋蔵量は60-90億バレルであり、20年以下で枯渇するであろうと推定された。短期的には石油不足が、長期的には埋蔵量の枯渇が問題になった。そこで、1924年、クーリッジ大統領は石油産業の競争状態と、全国の石油埋蔵量を調査する連邦石油保全委員会(Federal Oil Conservation Board, FOCB)を設置した。FOCBは1924-27年の第1局面では、石油需要の急増、埋蔵量の減少を懸念し、最終利用の効率化、つ

まり需要抑制を追求したが、メジャーも独立系企業も関心を持たなかった。石油産業は需要増大のため短期的利益をえようと増産し、増産の長期的な帰結、つまり石油埋蔵量の枯渇を重視していなかった。

そこで、石油会社シェンズ・サービスの経営者は、産油州による、もしくは連邦政府の生産調整政策を主張した。つまり、石油の生産調整を行い価格を安定化させ、埋蔵量の枯渇を回避する政策が提案されたのだ。しかし、とくに独立系企業は生産調整政策にたいして強く反発した。小規模生産者は貯蔵施設をもっておらず、収入を日々の生産量に依存しているため、日々の生産量を最大にする傾向があったからである。

1920年代末に大油田が発見され過剰生産が激しくなると、メジャーのなかに生産調整政策を支持するグループが現れた。FOCBも生産調整政策に支持を増やすために、連邦規制というより産油州の役割を強調するようになった。テキサス州で1931年8月に石油価格は1バレルわずか10セントに低落し、テキサス州とオクラホマ州において戒厳令のもと州兵が出動し、井戸の強制閉鎖が行われ価格は1バレル75セントに戻った。生産調整の効果が明らかとなった。

ニューディール政策が始まると、1933年5月、全国産業復興法が制定され、他産業と同様に、石油産業も公正競争規約を作成した。この石油規約はメジャー主導で作成され生産割当を採用したため、独立系企業が猛反対した。そこで、ローズベルト大統領は石油規約を内務省に管轄させ、内務長官イッキーズが主導し1933年9月から全国の石油需要量を予測し、主な産油州に生産量を割り当てた。こうした生産調整政策が始まると、石油価格は1934年央に1バレル1.00ドルに上昇した。ただし、各産油州への割当量以上の違法石油（ホットオイル）が流通し、生産調整政策を混乱させた。

1935年1月、全国産業復興法に関連した裁判において、最高裁はホットオイルを取り締まる権限を大統領に付与した同法第9条(c)を無効とし、同年5月には同法全体を憲法違反とした。同法に基づいて実施された石油の生産調整政策は崩壊した。そこで、1935年2月には、ホットオイルの州際取引を禁じるコナリー法が制定され、同年8月に産油州による緩やかな生産調整を行う州際石油協定が締結・承認された。テキサス州は小規模生産者の立場を考慮し、一定規模以下の石油生産者には生産調整参加を免除した¹⁾。さらに、この生産調整政策の不十分性は、1937-38年不況期に、保全州法のないいくつかの州の石油増産を止めることはできなかったことに現れている。1938-39年には、テキサス州など主要州は、1か月間、すべての井戸を閉鎖したほどであった。それは、石油産業が連邦政府に強い権限を持たせることを嫌い、産油州による不徹底な生産調整政策を選択したからであった（以上、第6-9章）。

(3) 第2次大戦期 第2次大戦中の石油政策のための政府機関、PAW (Petroleum Administration for War: 戦時石油管理局) の前身組織は1941年5月に設置された (PAWへの昇格は1942年12月)。PAWはより大きな権限を持つ戦時生産局の許可を得て石油行政を行い、その主要ポストにメジャーの多数の役職者を任命し、メジャーの協力をえた。原油主産地から大消費地・東部への石油輸送はタンカーで行われていたが、ドイツの潜水艦の攻撃を受け1941年5月までに輸送不能となり、東部は石油不足に陥った。そこで、PAWは(1)原油価格を引き上げ原油生産を増加させる、(2)政府契約を与えて製油所にガソリンを増産させる、(3)原油主産地から東部へのパイプラインを建設し、

¹⁾David F. Prindle, *Petroleum Politics and the Texas Railroad Commission*, Univ. of Texas Press, 1981, p. 53.

大量の原油・石油製品を東部に輸送する、という政策目標を設定した。

まず、PAWは原油価格の引き上げを強く主張したが、インフレ抑制を担う物価管理局が反対し、原油価格は1941年水準から若干上昇しただけであった。しかし、高価格での政府契約をメジャーに与えたので、1940年の原油生産量は日量370万バレルから、1945年に460万バレルに増大した。

また、戦時中はとくに航空機用ガソリンが重要となったので、その生産が可能な新しい製油所建設が必要になった。PAWは製油所とガソリン生産を契約し、そのガソリンはコストプラス制で国防調達公社に販売された。PAWが決定した大規模な製油所の新設は、国防工場公社からの融資によって実行されたが、そのほとんどはメジャーが担った。第2次大戦の終了時に、戦時中に新設された製油所の80%を18大メジャーが所有していた。

さらに、PAWの前身組織はテキサス州から東部への石油輸送パイプラインの建設を主張し、1941年7月、議会で承認され建設された。このパイプラインは1943年には一部開通し、大戦末期にはこのパイプラインが、石油輸送において最も重要なものになっていた。

このようにPAWは戦争遂行に寄与したが、メジャーに有利な結果となり、独立系企業の不満を増大させた。また、PAW長官イッキーズは戦時中、アメリカ政府による中東の石油資源確保、そして中東から地中海沿岸までのパイプラインの建設を主張したが、石油産業の強い反対によって実現できなかった（以上、第11-13章）。

（4）1930年代の石炭政策 石炭政策については1930年代に限って要約することにする。大恐慌とともに石炭需要が激減し、石炭生産は5.35億トン（1929年）から3.10億トン（1932年）に急減し、石炭価格はトン当たり3.02ドル（1922年）から1.03ドル（1933年）に急落した。炭鉱

労働者数はピークの70.5万人（1923年）から40.6万人（1932年）となり、失業者が激増した。

そこで、第1期（1928-32年）には、連邦議会で行った石炭法案が、石炭委員会の設置と最低価格の設定を提案した。そのうちのひとつ1932年ケリー＝デービス法案は、生産割当によって価格水準を維持し、経営者と労働組合との団体交渉を認めるものであった。しかし、全国石炭協会（石炭業界団体）はこうした政策は、生産コストを高め、石炭が燃料間競争での地位を一層後退させ、問題をさらに激化させると強く反対した。

第2期（1933-35年）には、石炭産業は全国産業復興庁の下で、他産業とともに公正競争規約を作成した。石炭規約の作成に際して全国産業復興庁は最低賃金を支払える水準に石炭価格を引き上げるよう主張したが、燃料間競争に負けていた石炭産業は賃金と石炭価格の引き上げを強く警戒した。しかも、石炭産業は産炭地によって賃金格差、そして石炭価格の相違があり、全国統一の賃金・価格水準の設定にも強く抵抗した。

1933年9月に完成した石炭規約では、石炭産業の要求が反映され、17に分けられた産炭地ごとに賃金と石炭価格を決める分権的なものになった。17に区分された産炭地は、それぞれ自分たちに有利になるように最低価格を低めに設定し、産炭地間での競争が続けられたのである。これでは、全国産業復興庁の目標は達成されなかった。しかも、同庁は1935年5月に最高裁の違憲判決を受けて、同庁はもちろん石炭規約も崩壊した。

第3期（1935-40年）には、当初、限界的な炭鉱の政府買い上げによる過剰能力の削減と解雇された炭鉱労働者の再訓練、そして生産割当を含んでいた意欲的なガフィ法案が登場した。これは大恐慌の中で石炭産業が抱える根本的問題に対処するものであった。しかし、炭鉱経営

者たちが限界的炭鉱の政府買い上げと生産割当に強く反対したため、それらは削除され、制定されたガフィ法（「1935年石炭保全法」）は、石炭委員会によって最低価格の決定だけを行うものになった。ガフィ法のもとで、石炭委員会は産炭地を今度は23地域に分け、それぞれ地域委員会が設置された。各地域委員会が各産炭地の最低価格を算定し、石炭委員会がそれらを承認することになった。石炭委員会が最低価格の設定プロセスを開始すると、それに強く反対する炭鉱経営者たちがガフィ法の失効を求めて提訴し、同法は1936年に最高裁の判決によって失効した。

しかし、1937年にガフィ法を若干修正した第2次ガフィ法が可決され、第2次石炭委員会のもと23地域に地域委員会が設置され、後者の最低価格案を石炭委員会が決定することとなった。実際の最低価格決定のプロセスが始まり、1937年に最低価格が公表されたが、炭鉱経営者たちの反対は強く、連邦控訴裁判所の差し止め命令を勝ち取ったグループも現れた。そこで、1938年、第2次石炭委員会は最低価格をすべて撤回し、最初から最低価格決定プロセスを再開し、ようやく、最低価格は1940年に発効することになった。しかし、1939年に第2次大戦が始まりアメリカ経済も戦時経済に向い、石炭市場は回復しつつあった。こうして1930年代の石炭政策は成果を出せないうちに、第2次大戦を迎えることとなったのである（以上、1、5、10章）。

3. 筆者のコメント

第1に、連邦公有地における石炭・石油を含む天然資源の保全政策を開始したセオドア・ローズベルト政権（1901年発足）、それに続くタフト、ウィルソン政権の保全政策は、「1920年鉱物埋蔵地リース法」、「1920年水力発電法」などの成果をもたらしたが、本書はこれらに本格的に言及していないことである。この時期の連邦

政府は天然資源保全という「公共の利益」を明瞭に追及したが、連邦政府内の反対、西部諸州や企業による強い開発要求のために、その壮大な政策構想の一部しか実現できなかった²⁾。本書は、1900-46年のエネルギー政策において、連邦政府に「公共の利益」を追求する姿勢が不足していたと主張しているため、この保全政策構想へのコメントがあつてしかるべきと思われる。

なお、エネルギー政策における「公共の利益」とは、リーズナブルな価格で十分なエネルギーの供給を確保し、エネルギー供給の途絶を防止することであり、また、特定の企業グループの不当な利益を抑え、エネルギーの需給バランスを短期的だけでなく長期的にとってゆくため、将来の供給をも確保することだと思われる。

第2に、たとえ、連邦政府が公共の利益にかなったエネルギー政策を実施しようとしても、エネルギー産業が強く反対したため実施できず、それゆえ、1900-46年の連邦政府のエネルギー政策は最小限になったという主張していることである。これは本書の核心的主張であるので、事実を照らして正しいといえるかどうか、注意深い検討が必要である。これについては以下の3つの事例で具体的に検討しよう。

ひとつは、1920年代のFOCBでの議論と1935年からの石油の生産調整政策についてである。1920年代のFOCBは石油産業が生産を急激に拡大したため、埋蔵量の枯渇を懸念した。そして、それに対処するために、石油産業は生産調整を行うべきだという「保全主義」の立場から議論したのだった。つまり、「公共の利益」が追求されたといえよう。しかし、この政策構想は石油産業がそれほど関心を持たなかったため、実際の政策には移されなかった。

²⁾Samuel P. Hays, *Conservation and the Gospel of Efficiency: The Progressive Conservation Movement, 1890-1920*, Univ. of Pittsburgh Press, 1999 (originally published 1959 by Harvard Univ. Press) を参照した。

しかし、1920年代末に大油田が発見され、供給過剰となって石油価格が急落したため、FOCBの議論は、石油企業の経営安定化のため生産調整し価格を引き上げるということに変化した。第1次ニューディール期には、1933年全国産業復興法のもとで、連邦政府が石油価格引き上げのために生産調整を行った。しかし、1935年に同法が廃止されてからは、石油産業が連邦政府の強い規制を嫌ったため、主な産油州政府と石油産業が主導して州際石油協定が結ばれ、緩やかな生産調整政策が行われた。したがって、1935年からの石油生産調整政策は保全主義の追求というより、過剰生産・価格低落に苦しむ石油企業の経営安定化策にすぎなかったのである。本格的なエネルギー政策が行われたとはいえないであろう。

2つ目の事例は、第2次大戦中に内務長官イッキーズによって主唱されたアメリカの国益を追求する石油政策についてである。それは中東においてアメリカ政府が石油利権を確保し、地中海沿岸までパイプラインを建設し石油を輸送するという政策構想であった。これには石油産業の反対があり、とくに独立系企業は強く反対したが、中東におけるアメリカの石油開発・生産は、いずれ、アメリカへの輸出となって、独立系企業の経営を悪化させると考えたからである。ここでも「公共の利益」を追求する政府政策が、石油産業の反対によって実現できなかったのである。

3つ目の事例は、1930年代の石炭政策である。この時期の石炭政策は極端に低下した石炭価格を引き上げ、賃金を引き上げることであったが、石炭産業は1930年代一貫して、賃金と石炭価格を高める石炭政策に抵抗し続けた。それは石炭価格を引き上げれば、石油・天然ガスに市場を奪われている石炭が、ますます、競争上の地位を失うからである。とくに、1935年ガフィ法案は当初、限界の炭鉱の政府買い上げによって過剰能力を削減し、失業した炭鉱労働者の再訓練をするという「公共の利益」の追求を含んでい

たが、炭鉱経営者の反対でそれらの条項は削除された。つまり、炭鉱経営者らは大恐慌の中にあって有意義と思われる大胆な政策を拒否し、自らの利害に固執し、産炭地ごとの最低価格を設定するだけの最小限の政策を続けたのである。

以上、いずれの事例でも石油産業や石炭産業は、政府の「公共の利益」の政策に強く反対し、それらの政策を実施させなかったのである。したがって、エネルギー産業と連邦政府との関係は、協調関係という観点からだけで見るとはできないであろう。

第3に、石油産業において強固に確立された寡占体制にたいし、独立系企業グループから何度も主張された寡占支配是正のための政策、たとえば、メジャー所有のパイプラインのメジャーからの分離などについて、なぜ実施されなかったのか、本書では説明がないことである。これもメジャー・グループの政治力によって阻止されたのであろうか。

第4に、最終章の末尾において、石油危機以降のエネルギー政策の転換について記述しているが、それは短く断片的であり、読者の解釈・推定が必要なことである。どう解釈・推定すべきであろうか。石油危機以前は燃料別にバラバラの政策であったが、石油危機以降はエネルギー消費の抑制も含めた包括的なエネルギー政策を実施しなければならない。アメリカは3世紀にわたる長い間、エネルギーが豊富だったため、アメリカ市民は安価で豊富なエネルギー消費をベストの利益と思い違いし、「公共の利益」の重要性に気づかなかった。石油危機後のエネルギー不足時代には、強大な石油資本などの反対を抑え、それまでとは全く異なる困難に満ちた、エネルギー消費の抑制、新エネルギーの育成など「公共の利益」の追求の政策が必要になる、と本書は主張していると思われる。

[University of Illinois Press, 1987 [511.pp +xxiii]]