

創設 60 周年を迎えた OPEC と今後の課題

一般財団法人 日本エネルギー経済研究所
常務理事 首席研究員
小山 堅

1960年9月、イラク・バグダッドに、イラン・イラク・クウェート・サウジアラビア・ベネズエラからなる5カ国の石油大臣が集まり、石油輸出国機構（OPEC）が創設された。当時、国際石油市場を牛耳っていた「セブンスターズ」といわれる巨大国際石油企業に對抗し、産油国として国益を守るため協力していくことが OPEC 創設の目的であった。

1970年代は2度の石油危機があり、原油価格の高騰と国際石油市場における売り手優位の世界が支配的である中、OPEC パワーは絶頂期を迎えた。1980年代前半には、一転して緩んだ国際石油需給に対応して、OPEC による生産調整が始まり、以降、OPEC は国際石油市場の需給調整役を担い続けている。2019年末時点で、OPEC は世界の石油確認可採埋蔵量の70%を保有し、2019年時点でのOPECの石油市場におけるマーケットシェアは37%となっている。そして、何より重要なのは、需給調整のカギを握る世界の石油余剰生産能力のほとんど全てを、サウジアラビアを中心に、OPEC が保有している。OPEC の国際エネルギー市場における役割については、様々な意見が存在しているが、筆者は、OPEC は石油市場の安定に関して、極めて重要な役割を果たしており、その存在・影響を軽んずることはできない、と常に考えている。

創設 60 周年を迎え、6月23日に OPEC 主催で特別なワークショップがウェビナー方式で開催された。世界経済と国際エネルギー市場への貢献、という主題で開催されたこのワークショップでは、2つのセッションにおいて、世界的に極めて著名な専門家がモデレーター・パネリストとして約10名参加し、上記主題に沿って、活発な議論が行われた。筆者もパネリストとして参加する幸運を得た。以下では、そこでの議論を踏まえつつ、OPEC の役割と課題について、今日の国際エネルギー情勢の観点から所感を述べてみたい。

国際石油市場の歴史は、「誰が」「どのようにして」市場に常に存在し続けている余剰生産能力を管理するか、という歴史として俯瞰することができる。20世紀初頭までは、スタンダード石油による市場管理が存在し、その後、有名なものだけでも、Texas Railroad Commission による管理、セブンスターズによる中東石油の共同管理、OPEC による生産上限・国別生産枠に戻づく需給調整、サウジアラビア単独の Swing Producer としての需給調整、そして、今日では OPEC プラスによる生産削減などがある。重要なのは、こうした何らかの余剰能力管理のメカニズムが存在し、それが機能しないと、原油価格は必ず暴落する、ということである。この点は、今年3月に、COVID-19 パンデミックが深刻化する中、OPEC プラスの協調減産が一度破綻するや否や、原油価格が大暴落状況に陥ったことから明らかである。また、4月に WTI がマイナス価格を記録するなど一時は極端な低価格状況に陥った後、5月から原油価格が持ち直し、最近では40ドル台復帰を果たしたが、この背景にも、需要回復の動きとともに、OPEC プラスによる史上最大規模の協調減産が5月から実施されていることがある。その意味で、今日でも、OPEC (プラス) は石油市場の需給調整に関して極めて重要な役割を果たしているのである。

需給調整による原油価格の安定化は、もちろん、石油収入に依存する産油国にとって重

要な意味を持つ。しかし、産油国にとってだけでなく、極端な低価格や高価格が、いわゆる「ブーム・バスタ」のサイクルを増幅し、世界経済全体にとって負の影響を及ぼすため、市場の安定は、まさに世界経済と国際エネルギー市場の安定に重要な意味を持つのである。OPEC による需給調整が無かった場合、原油価格のボラティリティはより大きく、その結果、世界経済にもマイナスの影響が出る、との研究結果があることも興味深い。

石油という財は、世界最大のエネルギー源であると同時に、最大の国際貿易エネルギー財であり、また、原油価格が世界経済を左右する重要なマクロ経済変数であること等から、とりわけ重要な物資・エネルギーである。その市場安定化は、Global Energy Governance の重要な課題となってきた。OPEC はその生産調整の実施という点から「カルテル」と呼ばれ、自由市場の機能を最重視する立場からは厳しい目で見られることも多々ある。しかし、石油が、あるいは石油市場が重要であればあるほど、その安定を全て市場に委ねることが出来ない場合もある。しばしば指摘されることだが、「石油高価格を是正する最善の治療法は高価格そのものであり、低価格を是正するのも、低価格そのものである」という議論がある。高価格は、結果として供給拡大と需要低迷を招き、それが価格を押し下げる（逆もまた真）、ということである。この考えに筆者は完全に同意する。しかし、いわゆる価格レスポンスだけに任せた場合、市場の安定化・リバランスには相当の時間がかかる可能性がある。その間、行き過ぎた高価格・低価格の存在は、世界経済や国際エネルギー市場の安定に大きなダメージをもたらす。それを看過することができない、とした場合には需給調整役の果たすべき役割がクローズアップされることになる。今回のコロナ禍による著しい価格低下に対しても、それをそのまま放置・看過しておくことは難しかった。もちろん、直接は産油国経済を守るため、ということではあるが、同時に今回の OPEC プラスの生産調整は世界経済全体の安定にも貢献することにつながるものである。

このように重要な役割を果たす需給調整だが、その実施に当たっては、必ずコストが付きまとう。まず第 1 には、大規模な投資を行って保有するに至った生産能力をフル活用せず、遊休化させておくことのコストである。生産調整に参加しない主体がフル生産しているのに対し、自らの意思で遊休設備を保有し続けることになる。また、生産調整を行っている間、競争相手に対してマーケットシェアを失う、というコストも発生する。産油国は基本的には市場を巡るライバル関係にあり、誰かが生産削減して犠牲を払っている中、その分を競争相手が市場を奪ってしまうこともあり得る。だからこそ、生産調整の歴史は「Cheating」とそれへの対応の歴史でもあった。こうしたコストにも関わらず、これまで OPEC の生産調整が何らかの形で続いてきたのは、コストを上回るベネフィットを見出していたからである。それは、より直接的には市場安定化によって得られる石油収入面での経済的ベネフィットであり、世界経済への貢献であり、そして、石油市場に影響力を行使する「パワー」を手に入れることができるためである。

OPEC (プラス) は、その意味で、今後も国際石油市場と原油価格の安定のために、重要な役割を果たし続けていくものと思われる。しかし、今後の道程は決して平坦では無いだろう。第 1 には、当面の、短期的課題として、パンデミックの影響の見極めが難しく、現在の大規模供給削減をどれほどの期間継続する必要があるのか、わからない点がある。大規模生産削減を長期間実施し続けることは、生産調整の歴史から見ても容易でない。第 2 に、より長期・構造的な問題は、石油は重要であり続けるものの、その相対的な重要性は低下を続けること、そして、パンデミックの影響もあって、石油需要ピーク問題が再び世界の関心を集めていることがある。相対的なシェアだけでなく、絶対量として石油需要が低下に向かうようなことがあれば、OPEC にとって課題は新たなフェーズに向かうことになる。脱炭素化の取り組み強化とその石油への影響からも目は離せない。創設 60 年を迎えた OPEC にとって、取り組むべき課題は数多く存在している。

以上