

鉍物資源から資源鉍物へ

——その法規制の進展と転換——

宮 田 幸 吉

目 次

- 一 はしがき
- 二 鉍物資源の規制
- 三 資源鉍物への進展
- 四 資源問題と国際新秩序 その一
- 五 資源問題と国際新秩序 その二
- 六 むすび

一 はしがき

かつての、国内産業自立のための「鉍物」資源は、こん日では、国際的共存のための「資源」鉍物へと、政治経済的な重みを加えて、その性格を転換しようとしてつつある。^{①②}

さきに、世界全体に吹きすさんだ、石油危機の嵐が一段落したところで、本年四月九日より三週間、資源問題に関
鉍物資源から資源鉍物へ

する国際特別総会が国連において開催されたのであった。この会議のテーマは、産出国と消費国、開発途上国と先進工業国とを問わず、資源が世界共通の、将来の重要関心事となった歴史的総会であった。今年は期せずして、四月に資源問題、六月に海洋問題、そして八月と十一月に、それぞれ人口と食糧を中心に、大会議が国連を舞台に展開される予定である。この大会の根底にあるものは、いわゆる「世界運命共同体説」の発想であり、いずれは「地球生存定員説」にもつながる深刻な根本問題である。^③

国連は創設後、約三十年にして、安全保障、経済発展などの問題のうえに、地球の生存という、きびしい新重要課題を背負うことになった。この度の資源総会も、資源をよりどころに、経済発展の再編成をねらう南側と、既成の国際秩序を固守しようとする北側との政治経済的対決の舞台となったのである。

一般に北側といい、南側という。この分け方に加えて、今次総会には、とりわけ、第一、第二、第三、そして第四世界なる呼称が、しばしば使用された。これらの呼び名は、おのおの「アメリカ、ソ聯などの資源のある先進国」「日本、E C等の資源のない先進国」「中国、サウジアラビヤ、その他資源のある開発途上国」最後に「アフリカの一部などの、資源のない開発途上国」を指すものであるが、各グループが、それぞれ思惑を秘めて、相手側の出方をうかがい活動した。この呼称が、随処に使用されたことは、今次総会の性格と、国際政治の動向を暗示するものであった。^④

こうした国々のあいだの、鉱物資源をめぐる諸問題は、近世当初は自国資源開発が中心であった。やがてそれが、他国への収奪開発へと進展してゆき、現在の世界的協調開発へと、その方向が転換されんとしつつある。かくて、その性格も、かつての経済的なものから、軍事的なものへ、そしてやがてこん日の国際協調的なものへと、色彩を濃くしてゆくようである。その法的規制も、国内法的なものから、公私混交的、やがて国際法的なものに、その理念の変

革をみる事ができる。

注

- ① 本稿は、社会過程においては、人間は資源に基き、制度を通じて、価値を追求するという考え方を、H. D. Lasswell and M. S. Mc Dougall; *Legal Education and Public Policy. Professional Training in the Public Interest*, Yale Law Journal, vol. 52, 1943.
- ② 議題の対象となる鉱物、資源は——一般的な地下資源あるいは自然資源の意味である。厳密な意義の規定、本質の研究は、黒岩俊郎「資源論」勁草社。一九六四、深海博明「国際経済学における資源」日本評論社一九七一、五月。同「日本の資源問題と資源学」日本経済新聞社、一九七二。大畑弥七「わが国資源問題の視点」世界経済評論、一九七四、五、六月。同「資源問題と国際協力」日本経済新聞社、一九七二等。
- ③ D. H. Meadows et al.; *The Limits to Growth, A Reports for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, 1972.
- ④ Pearson Report; "Partner's in Development" Report of the Commission on International Development, Praeger Publishers, 1969.
- ⑤ 第三世界という言葉を、初めて使用したのは、一九五二年、フランスの Alfred Sauvy であるといわれている。その発想の背景には、フランス革命当時の、平等を求めて立ち上った「第三身分」があると思われる。

二 鉱物資源の規制

近代産業の原動力たる産業革命も、鉱物資源の利用、特に鉄鋼の利用なくしては考えられなかった。Watt の蒸気原動機の登場、紡績、鉱山などへの蒸気力の普及、機械生産の登場などが、中世から近世への扉を開いた。奔流の如く、色々な機械やその部分品が、生産の場に登場してくる。この諸機械類の出現にともなって、何よりも要求されたのは、より強靱な工業材料の生産であった。当時のそれは主として木材、石材などが使用されていた。たとえば、Watt の蒸気原動力のボイラーの大部分は木造であり、主要部のみが金属で補強されていた。強くて摩耗せず、しか

鉱物資源から資源鉱物へ

も、加工のきく材料の生産が強く要望された。鉄鋼が、それに応じることのできる。唯一のものであった。鉄鉱石と石炭にめぐまれたイギリスに、先ず産業近代化の達成がなされたのは、自然のなりゆきであった。

わが国の資本主義が、強力な国家の介入のもとで、当初から独占的なものを内包しつつ、生成発展したことは、いまさらいうまでもない。明治初期における官営事業、殖産事業、国営銀行等による、人為的資本の造成がそれである。しかし、この資本主義萌芽期における、国家による強力な介入姿勢は、明治の後半において、次第に経済の自主的發展へと、その途をゆずることになる。すなわち、幣制の確立と、その後の官営事業の民間払下げを契機に、自由主義的体制へと変転してゆく。かくて明治の末期には、わが国資本主義経済を支える法の体系も、疎略ではあるが、整備された形におさまってゆく。^② 具体的には、私法体制においては民法、商法はもとより、資本主義的経済活動の拡大強化に奉仕する各種の無体財産法（例、明治三年「鉱業条例」、同三八年「鉱業法」等）また各種の特殊抵当法（同三八年「鉱業抵当法」などの制定、さらに、関税自主権獲得のための関係法、そして貨幣法の制定による、金本位制の採用などがそれであり、このような法体制の確立を地盤としながら、わが国の資本主義は、第一次大戦をむかえ、これを契機に飛躍的に定立、発展することになる。

本論の主題である、鉱物資源規制の鉱業関係法制は、明治三年の「鉱業条例」において、一応整備され、同法以後においては、根本的な変化はみることができない。それ以降の法展開は、明治三八年の「鉱業法」、昭和五年の新「鉱業法」の改正として、こんにちに至っておるが、これらにおける鉱業権制度は、「鉱業条例」におけるそれと、大綱において異なるところはない。

わが国における鉱物資源の発見、および、その採掘の歴史は、古いといわれている。しかし、わが国の鉱業が本格

發展をとげるにいたったのは、中世末期ないし近世初期以降のことであり、とくに江戸時代におけるその發達は、單にわが国諸産業中の、白眉たるのみならず、世界的にみても、わが国を有数の鉱物産出国たらしめるほどのものであった。もちろん、近世迄のわが国の鉱業は、金屬鉱業とくに金、銀、銅の採掘、精練が主たるものであった。そして、その当時の諸鉱山はすべて、幕府または諸藩の王有制度の下にあり、いずれも、その王有権者である幕府、または諸藩の制定する仕法に従い、厳格なる権力統制の下で経営されていた。この、かつての繁栄を誇った諸鉱山も、幕末期に入るにおよび、探鉱ならびに排水設備の未熟さによる、採鉱技術ののびなやみ、また、王有権者たちの、一般的財政窮乏による、鉱山経営のゆきずまりなどの理由により、ほとんど昔日のおもかげをとどめないまでに、衰頽してゆくのであった。明治新政府の成立は、この様な状況にあったわが国鉱山業に対して、新しい息吹を送ることになる。^③すなわち、新政府は、その絶対主義政權の財政的基礎確立のために、統一的幣制の制定、諸近代工業發達のための原材料、燃料資源の確保、ならびに、統一政府の軍事的要求の充足——つまり、武器、彈藥の製造、諸船艦の建造、軍用燃料の確保等のために、鉱物資源の開發奨励に、異状なる努力と情熱とを傾注したのであるが、こうした維新政府の、鉱業政策の展開は、挫折の路に低迷していた、わが国の鉱物資源開發に、新局面を展開する結果をもたらす。ここでは簡単に、その鉱物資源規制の概要のみを摘出することとする。

明治三八年の旧「鉱業法」は、「鉱業条例」と同様に、一八六五年「プロイセン鉱業法」を母法とするものであり、その起草は、早期より試みられたが、草案がはじめて国会に提出されたのは、明治三五年二月、第一六議會においてであった。^④最初、原案は貴族院に提出され、同院において若干の修正を受けて可決、ただちに衆議院に送附され、委員會の議に附せられたが、日ならずして議會の解散にあい、審議未了となった。かくて原案は、明治三八年、第二二

国会に提出され、衆議院において修正可決、ついで貴族院においても同様可決、同年三月八日、法律第四五号をもって公布、同年七月一日より施行されることとなった。なお、「鉱業法」と同じく、第二国会に提出可決された「鉱業抵当法」は、同年三月一日、法律第五五号をもって公布されたのである。同法は鉱業財団制度の創設を目的とするもので、同時に制定された「工場抵当法」「鉄道抵当法」とともに、わが国における財団抵当制度を創設した、はじめての立法であった。なお「鉱業法」の施行に関連して、「鉱業法施行細則」「鉱業警察規則」「鉱業登録令」の制定をみたのであった。以後、同法は、昭和二五年の改正迄存続し、その間、数度の改正がなされたが、そのうち重要なものは、昭和一四年のもので、これは、これ迄、長い間の懸案であつた鉱害賠償規定が、包含されるに至つたことであつた。また、「鉱業法」自体の改正によるのではなく、特別立法によつて、「鉱業法」上の基本原則について、重要な修正をおこなつたものがある。例えば、昭和一八年の「重要鉱物増産法」の改正、および、昭和三年の「石炭鉱業権等臨時措置法」による、使用権制度の創設は、わが国「鉱業法」上の基本原則の一つである鉱業自営主義に、大きな修正をもたらすものであつた。^⑤

現在の「鉱業法」は、極めて公法的性格の強い私法に属し、鉱業権の発生、変更、消滅、行使を中心として規定した、鉱業に関する法律で、そもそも鉱業とは、一、鉱物の採掘取得を目的とする営利事業であるが、その降替は国運の消長に関連し、多分に公益的性質を有する事業であり、二、その稼行地域は、鉱物の賦存地域の関係上、自由に選定可能なものでなく、常に自然環境により特定せられ、その作業は、地下の採掘を中心としているので、土地陥没等の鉱害を招来する虞が多く、四、その鉱業権たるや、土地所有権とは別個の権利であり、同一地区に両権利が、別個人の人々に、重複設定されるなどの、特殊性を有するので、「鉱業法」は、これらの条件に応じた規定を設け、その

内容には、公法的規定と私法的規定とを包含している。「鉱業法」は、「この法律は、鉱物資源を合理的に開発することによって公共の福祉の増進に寄与するため、鉱業に関する基本的制度を定めることを目的とする」(第一条)とし、その目的を明記している。旧「鉱業法」においては、かくの如き規定は、特に設けていなかったが、現行のそれには、「鉱業法」の精神を宣言し、「鉱業法」の運用、ないし、解釈上の基本方針を明確にしたのであった。また鉱業権の容体たる鉱物の規定は、「鉱業条例」以来、「鉱業法」上の鉱物は、鉱物学の一切の鉱物を指称するものでなく、鉱物学上の鉱物中、国内に賦存し、鉱業的価値を有し、且つその採掘を、国家の保護の下に置くことを、適当とするものだけを対象とする、いわゆる、法定鉱物の制限列举主義を採用し、(第三条)この鉱物の開発については、国民経済上、合理的に施行さるべきは勿論であるが、同時に、公共の福祉に寄与するものでなければならぬことを、強調している(第一条)。この公共の福祉の觀念に関しては、憲法第一二条、一三条、二九条二項、そして民法第一条一項等に定められている、公共の福祉と同一に解すべきことが通説となっている。現行「鉱業法」では、特に土地利用の調整にかんし、特別の規定を設けているが、公共の福祉は、「鉱業法」の最終目標として、つねに念頭におかねばならぬ理念とされている。鉱物資源の合理的開発とは、国内において、一、一般公益その他の産業との間の調整を回り、二、資源の開発を、完全に遺利なく且つ経済的、能率的に行うことであるが、この点に関して、現行「鉱業法」では、新しく法定鉱物の追加(第二条)、試掘権の存続期間の短縮(第一八条)、租鉱権の新設(第七一条第八七条)、土地使用または収用権の改訂(第一〇六条、第一〇七条)、その他民主的運営のための勧告、協議、聴問の諸制度の増設(第八八条、第八九条、第一七五条)。なお、鉱害賠償や土地調整委員会との関係をあらたに整備(第一一四条―第一六五条)した。

鉱物資源の開発については、原則としてこの「鉱業法」によるが、特別に主要な鉱物資源の開発促進、ならびに合理化については、特別立法をおこない、強力な国家の関与を認定している。すなわち、石油および可燃性天然ガスの合理的開発と、可燃性天然ガスの探鉱促進を目的とする「石油及び可燃性天然ガス資源開発法」、石油資源の探鉱を急速に実施することを目的とする「石油資源探鉱促進臨時措置法」、ウラン鉱等の急速開発を目的とする「核燃料物質開発促進臨時措置法」、ならびに、石炭鉱業の合理化を目的とする「石炭鉱業合理化臨時措置法」等がこれに属する。多くの場合、これらは、国内経済の発展段階を考慮した時限立法である。

なおここで、資源開発国際化時代の、新しい問題として、大陸棚に関する「鉱業法」にふれておく。現行のそれが、本来、陸の鉱物資源を対象とし、後に大陸棚をだき合せとした結果、色々な点で、開発促進よりむしろ、その妨げとなっており、昨今、エネルギー危機をきっかけに、別途、実情に即した、新法制定の要望に答えんとするもので、この「大陸棚鉱物資源開発法」(仮称)の骨子は、一、鉱区を最低一平方キロメートル以上とす、二、鉱業権設定に対しては、申請者の資金、技術力を、国が一定基準により判断し、必ずしも先願主義にこだわらず、三、年限を設定し、試掘、採掘に着手せざる時は、その許、認可の権利取消しが可能である、四、漁業補償についても、附帯決議か附則の形式で、法規制を行い、開発促進の環境づくりを図る、などの内容であるといわれている。

注

- ① F. S. Ashton; 'The Industrial Revolution, 1760-1830, 1918.
 - ② 渡辺洋三「日本社会の近代化」岩波書店、一九六三。
- 日本では、市民社会の内部で、自生的に近代化がすすみ、それが国家法制度のうえで実現されるというプロセスをとらず、逆に、国家法制度のうえで、近代的法制度がまず実現され、それが市民社会の中に、浸透してゆくという形が一般に見られた。すなわち、社会から法への

方向でなく、法から社会への方が、近代化の基本的形であった。

③ 明治以前の概説的研究については、日本学士院編「明治前日本鉱業技術発達史」岩波書店、一九五八。遠藤正男「石炭鉱業発達の研究」九州経済史研究 一九四二。等

④ R. Müller-Erbsch; Das Bergrecht Preussischen und des weiteren Deutschlands, 1917, S. 8 ff. C. Voelkel; Grundzüge des Preussischen Bergrechts, 2. Aufl. 1921.

ドイツのローレンツにおける「基本法制の沿革」について的主要文献。

⑤ H. U. R. Tsay; Allgemeines Berggesetz für die Preussischen staaten, 1926.

鉱業自営主義の基本原理を説明。わが国においては千先権——使用権——租鉱権の形で、民法以外の法律で物権を設けた。

⑥ H. U. R. Tsay; a. a. O., Bd. I, S. 264 ff. Aguilon, Législation des mines en France, t. I, p. 192 et suiv.

鉱業権の設定に、鉱業権主義と土地所有主義とあり、前者はドイツ、フランス、後者はイギリス、アメリカ等に採用された原則である。わが国のそれは、前者にちやう。

三 資源鉱物への進展

前項にも触れたとおり、産業革命は、鉄鋼の大量生産が基盤となったといふことができる。この鉄鋼の大量生産は、いう迄もなく、還元材を木炭からコークスへ代替し、高炉内へ、空気の大量を吹込む技術が、完成された時に達成せられたたのである。当時、国内で石炭と鉄鉱石等の鉱物を、大量に産出したイギリスが、必然的に産業革命を主導したのは当然の経過であり、そして一九世紀にいたり、同様の重要鉱物資源の生産を、世界第一にもつていったアメリカが、イギリス経済を凌駕し、世界に君臨するにいたる理由でもある。かくて鉱物資源は、社会経済との相互関係の機能と、他方、政治軍事への関与の機能を、前面に押出すにいたった。すなわち、近代的事物量の嚆矢である第一次大戦は、製鉄関係資源に重要軍需物資としての性格を与えるにいたり、「鉱物」資源という国内的概念は、やが

鉱物資源から資源鉱物へ

て「資源」鉱物という国際的概念に転換され、資源鉱物に対する各国のアルタルキー思想は、次第に露骨なものに向かうようになる。とくにドイツが、資源の重要性を充分意識せず、僅かの資源備蓄のままで戦争にふみきり、極端な資源窮乏から、敗退へと転落していった事例は、各国をして、資源確保の非常時体制へと、かきたてることになった。資源格差こそ、そのまま、国力格差であるとの思考が、各国に萌芽しはじめ、持てる国即アメリカ、イギリス、オランダ、そして持たざる国即日本、ドイツ、イタリアということになり、その対立はしだいにきびしさを増し、やがて、そうした劣等觀念が、第二次大戦への誘因へとつながるのである。

わが国の資源政策は、欧米のそれに比べて、その出発が約二百年遅延した。その焦燥が、資源政策を拙速たらしめたのみならず、技術の後進性が、その後の資源開発の方向を性格付けてしまった。その一つは、海外の資源収奪であり、他は、技術の貧困を労働強化で補う方向であった。一九〇六年、南満州鉄道株式会社を、イギリスの印度におけるやり方に見ならつて設立し、大陸進出の足がかりを築き、続いて一九〇九年、日清間のとりきめで、撫順、煙台、両石炭採掘権などの利権獲得、一九一〇年、韓国を併合して北鮮の鉱物資源を抑える一方、国内資源の動員を計画実行にうつしていった。しかも一九一八年、全国に食糧不足から、米騒動までおこった年にもかかわらず、その年の間に、当時の政府は、「軍需工業動員法」を発令し、それにもとずき、陸軍省に軍需局第一課を設置したのであった。そしてその所管事務規定に、「内外国資源の調査」を明示しているのである。続いて一九二七年、国家総動員準備の統轄事務機関として、内閣にいわゆる「資源局」を設置した。かくて内外に進められていった資源政策は、やがて国外資源の開発にまで方向付け、ついに国家の破局すなわち第二次大戦へと突入していったのである。この戦争も、理念においては、色々な理論付けをすることができるが、見方によっては、資源戦争としての性格を強調、規定が可能であ

る。先ず緒戦と同時に、南方に進出し、彼の地に存在する資源鉱物、例えば、鉄鉱石、石油、ボーキサイト、マンガン、そしてゴム等を制圧し、かくて、いわゆる「長期不敗の態勢」をととのえたかに、見えたのであった。近代戦に、膨大な資源の必要なことはいふ迄もない。その後の調査によると、開戦当時のわが国の石油の貯蔵量は、僅か一年分、鉄鉱石、ボーキサイト等も、数ヶ月間の供給量に過ぎなかったという。一般的に資源の開発利用には、長年の技術の蓄積と、総合的な産業経済計画の準備が必要である。こうした作爲的な、泥なわ式資源開発利用計画が、失敗するのは当然の運命であったといえる。石油等エネルギー部門の確保失敗、また鉄鋼増産計画の齟齬続出など、第一次大戦のドイツと、同じ轍を踏むにいたった経緯は、あらためてここに述べる必要もあるまい。^①

元来、資源は社会経済用語として使用されてきたのに、(鉱物は主として自然科学用語)とくに法律用語として使用されたのは、一九一八年の、「軍需工業動員法」により設置された、軍需局第一課の所管事務に、「内外国資源の調査」とあるのが、初めてであることは前にもふれた、のちに、総理府国勢院内に、資源課が設置され、その設置目的は、「燃料、動力工業用原料鉱物および植物の確保」で、そのために、「各種資源の調査、その利用、開発保存の方法の研究を掌る」とあるのが、それにつづく。昭和に入つて、一九二七年五月に、内閣に資源局が設置され、国家総動員のための人的、物的資源の統制運用に関する事項を統轄することとなり、同時に諮問機関として、資源審議会が設定されることとなった。一九二九年一月には、「資源調査法」および「資源調査令」の施行によつて、政府の立入調査権が認められて、臨戦態勢が整つたといえる。そして戦争の進展にともない、一九三八年三月、「国家総動員法」のもとで、重要鉱物増産法^②が制定され、生産力拡充計画要綱の閣議決定とあいまって、国運は斜陽へと傾斜してゆくのである。資源の、いわゆる共栄圏からの調達こそ、国力維持のための、不可避的前提であるとの思考から、引きおこされたこ

の戦が不幸にも無条件降伏という形で收拾された時、皮肉にもわが国が立たされた舞台は、世界のブレトン・ウッズ会議以降、急速に展開されてきた自由貿易体制の土台であった。すなわちわが国は、かつての如く資源に対し支配態勢を維持する必要はなく、必要に応じ需要に応じて、資源を自由選択的に、一般的商業ベースの契約で、購入可能な体制であった。このため、わが国は、もっぱら加工設備に、集中的な資本配分をおこない、単純輸入で購入した資源を、技術加工して輸出する、いわゆる加工貿易立国として、めざましい経済成長をとげるにいたった。資源を商業ベースで輸入することは、その価格が若干の割り高となるのは当然であるが、その不利の点は、製品までの加工過程における技術上のスケールメリットや、労働強化による高効率によって吸収可能なのであった。しかし、やがて、この急増する資源需要の大部分を、海外にのみ依存せざるを得なくなった危機感を、卒直に訴える議論が、次第にたかまつてきた。つまり、わが国経済の、この高度成長持続のために、各種資源の需要の急増を、如何にすれば、処理しつづけてゆけるであろうか、との危機感であった。昭和五十年以降においては、資源の海外依存度は、物によって七割と十割になるという。かくては、海外資源安定確保のために、従来の単純買鉱、融資買鉱から根本的にその政策を変更に、いわゆる、自主開発を考慮すべきである、との主張が、唱提されてきたのであった。^③ 自主開発とは、海外資源採掘に、わが国企業が、資本参加または経営参加を、行なわんとするものであり、これは、(一)価格、数量の長期低廉安定、(二)建値、生産量のコントロール、(三)企業の国際競争力強化、四開発機械、資材の輸出増大などを目的とするもので、主体的資源確保の、一有力手段とされているものである。しかしながら、なにぶん、用語が不穏当であり、資源産出国の誤解を招くおそれあり、折から内外に高まりつつあった、先進国の経済侵略、海外資源の収奪に対する、いわゆる、資源ナショナリズムからの、轟轟たる批判のために、その採用は取下げとならざるを得なかった。こうした

考へ方は、もっぱら、自国の経済高度成長路線にあわせた、産業優先の姿勢であり、その拡大のテンポは、他国の資源を枯渇せしむるものであり、原則として、鉱石、原材料をそのまま輸出するため、資源保有国の福祉や近代化に、なんらの寄与するところがないというものである。根本的に、資源政策は、その国のみの、産業政策に従属するものではなく、相互に、環境保全、福祉優先の理念との関連において、資源保有国の経済発展に、協力する姿勢のものでなくてはならないことは、いまさら論をまたない。

現在のところ、海外資源開発に関するわが国の法規制は、前記の国際状況の背景のために、原則的には、対外協力的性格のものが主であるが、大別して資金援助的なものと、技術協力的なものがある。前者は、海外資源開発にさいして投融资、融資、債務保証などの業務をおこなうもので、一九六一年の「国際交流基金法」に基く海外経済協力基金、一九五〇年の「輸銀法」に基く日本輸出入銀行等であり、後者は、資源確保のための情報の収集、基礎調査、利権獲得、そして技術指導のため、それぞれの特殊法により設立された、金属鉱物探鉱促進事業団、石油開発公団、その他海外技術協力事業団などがそれである。いまのところこれらは、あらゆる意味で、到底満足なものとは認めがたい。^④

注

- ① 日本の資源開発の沿革については、黒岩俊郎「資源論」勁草社、一九六四。齊藤俊「日本の海外資源開発体制」日本経済新聞社、一九二七。秋葉理史「戦後日本資本主義と資源問題」新日本出版社、一九七四。等。
- ② 高田清源「経済法」評論社、一九二八。戦後経済法の資源開発の統制を取扱う。
- ③ 経済審議会資源研究委員会「国際化時代の資源問題」通商産業研究社、一九六五。林直道「日本独占資本と資源問題」新日本出版社、一九七一。
- ④ 通産省「経済協力の現状と問題点」通商産業研究社。一九七〇。江夏健一「海外投資―その誤解と了解」日本経済評論社。一九七四。

鉱物資源から資源鉱物へ

「大蔵省は、十六日、四十八年度の、わが国海外直接投資の許可実績を発表したが、それによると、戦後民間企業の海外投資が再開されて、本年三月末までに、投資総額は巨一億七千万ドルに達した」とあり、東京新聞、一九七四・八・二六日。三〇％は海外資源開発投資である。

四 資源問題と国際新秩序 ―その一―

資源の開発要求が、国内的なものから国際的なものへ、その外包が拡大されるにしたいが、いわゆる資源に対する恒久主権の議論が、開発途上国にたかまつてきた。資源の恒久主権思想の根底に、経済ナショナリズム——資源ナショナリズムの底流の潜在することは論をまたない。^①

国連において、天然資源の恒久主権の考へが、採りあげられたのは、一九五二年一二月に開催された、第七回総会第二委員会で、ウルグアイが、第六二六決議「天然の富と資源を自由に開発する権利」(Right to exploit freely natural wealth and resources)を提出し、「諸国民がその天然の富と資源を自由に使用し開発する権利は、かれらの主権に固有のものであり、国連憲章の諸目的と諸原則に合致する」という決議案を提起し、先進国と発展途上国とのあいだに、初めて熱心な討議がなされたことから出発する。その後、一九五八年、第一三回国連総会は、第一三二四決議によって、天然資源の恒久主権に関する委員会の設立を決定し、その状況に関する調査を行うことを指示した。ついで、多くの新興独立諸国が参加して、一九六〇年の第二五回総会に採択された、第一五一五決議「経済的低開発諸国の経済開発のための共同行為」(Concerted action for economic development of economically less developed countries)において、「自然の富と、天然資源を処分するすべての国家の主権は、国際法の下での、諸国家の権利と義務に従っ

て、尊重されねばならない」という事項が明示され、かくて、天然資源に対する恒久主権という觀念は、しだいに国連加盟国の間に、定着をみるにいたつたのである。もちろんその間において、國際法上の諸原則、とくに、既存の國際協定關係の、変更をこのまぬ先進諸国と、國家主権のなかに、實質的な經濟的内容をより込み、獨立国としての經濟的基盤の樹立を、果さんとする發展途上国との間には、この理念の、具体的な内容の解釈、理解に、お互に我田引水のへだたりが存在し、國際法上の、完全な通念の一致と評價するには、問題の存するものであつた。一九六二年十二月、第一七回国連總會の第一八〇三決議は、この問題に対する討議に、一応の終局をつけたものであり、本会において採択された總會宣言の具体的内容は、次の様なものである。「一、天然の富と資源についての諸民族の權利は、その民族的發展と關係諸國民の福祉のために行使されなければならない。二、資源の探査、採掘、処分は、必要な外國資本の導入と同様、その活動の認可、制限、禁止について、自由に斟酌して決定した規則と條件に、適應したものでなければならない。三、導入された資本とその収益、その他の條件は、現行國內法規および國際法によって、管理されねばならない。獲得された利潤は、自由に協定された割合で、分配されねばならない。その間、天然の富と資源に対するその國の主權が、毀損されないよう妥當な配慮を必要とする。四、国有化、收用、徵發は、國內ならびに國外の、私的な利益に優先する。この場合、公共的必要または國家利益を根拠となすべきである。補償は現行國內法と國際法に従つて、妥當に支払わるべきである。五、天然資源に対する、諸國民の自由かつ有利な行使は、主權の平等に基く諸國家間の相互關係によつて、今後共助長されねばならない。六、發展途上國の經濟開發のための國際協力は、自立的な民族發展を助長すべきであり、天然の富と資源に対する、かれらの主權の尊重にもとづくべきである。七、天然の富と資源に対する主權についての、諸國民の權利の侵犯は、國連憲章の精神と諸原則に反するものである。

り、国際協力の発展と平和の維持を妨げるものである。八、主権諸国家によつて締結された外国投資協定は、誠実に順守さるべきであり、諸国家と国際機関は、ひたすら良心に従つて、天然の富と資源に対する諸国民の主権を尊重すべきである。」——讀して、その内容は、きわめて根深い政治的、心理的敵愾心と警戒心、そして、挫折感と不満感の、コンプレックスを感じさせるものであった。

しかるに、この決議に対しても、彼等は満足するにいたらず、その後、一九六六年の第二一回の総会で、第二一五八決議「天然資源に対する恒久主権」として、前記の内容を、いつそう前進させて採択に持込んだのである。とくに、前記六二年のそれと比較して、急進的に改変された点のみを要約すると、次の点である。すなわち、天然資源には限りがあり、必然的に、枯渇するものであることを特に指摘し、また、天然資源が發展途上国の、經濟發展と工業的進歩の基礎であり、その正当なる開發が、現在および将来の經濟發展の條件を決定することを、更めて、宣言していることである。次に、六二年決議にみられた國際法による管理という條項を削除し、發展途上国の民族的利益のため、國內法と、國民的利益による資源開發が、強調されていることである。しかも、外國企業に対する經營参加と、その經營活動に關し、一尺の嚴重なる規制を要求し、それによる収益の、より大なる分前を獲得する權利をもつことを認めさせ、資本輸出國が、その權利を妨げるような、うらはらの行為をさしひかえるよう、きびしく、勸告している。かくて最後に、天然資源を開發する外國資本家が、開發のあらゆる段階とその分野において、現地における要員の技術の訓練を引受け、天然資源の採掘と販売のための、資本財と技術指導を含む援助の供与を、義務付けんとすることなどが、その主なるものであり、複雑な心理の相剋は、鮮明かつ強烈である。^②

こうした、資源ナショナリズムの異様な昂進も、その原因をさぐれば、一九世紀末以來、強行されてきた、先進國

資本による資源開発のいちぢるしい収奪的性格のゆえであり、長期にわたり、現地の社会開発になんらの寄与をすることなく、むしろ、その開発は環境の荒廃をのこすのみであったためである。かくて現地民族意識の発展は、外資に対する抵抗、反発をもたらし、特に、この六〇年代後半を迎えるにいたると、新なもりあがりをみせるにいたり、しかも、その態様は、多様化の様相をみせはじめることになる。いまここに、その運動を分析すると、大体次の様である。

第一、従来の資源収入増大の要請に加へて、資源産業に対する資本参加、あるいは、全面的な国有化という、経営面へのインタレストを高める要求をすること。

第二、たとえ外国資本の投入を認めるとしても、課税の対象となる価格に直接関与し、あるいは、資源開発にあたって、外国資本に現地加工度の上昇、または、地域開発のための環境整備などを要請すること。

第三、これらの一連のナショナリズムを、他の発展途上国との協調団結によって遂行してゆこうとすること、などが基本である。

具体的な例を、六〇年以降に求めると、先ずチリにおいては、一九六六年四月、「新産銅法」を制定して、アメリカのアナコンダ社の所有するチュキカマタ、エルテニエレテ、エルサルバドルの三大銅山に対して、二五%または五一%の資本参加をおこなった。ついでコンゴにおいても、一九六六年、「資源規制法」を制定して、ベルギー資本であるユニオン・ミエール社の株式五五%は、コンゴ政府が保有するという要求をしたが、結果的には、ベルギー政府がこの要求を拒否したので、国営企業のGECOMINが、株式一〇〇%を保有することになった。また、ザンビアでは、一九六九年八月、Counda 大統領が、同国を支配する外資系銅山企業への、国家資本参加の新政策を発表し、

アングロ・アメリカン社およびローン・セレクトション・トラスト社の株式五一%を取得した。一九六八年および六九年に、ペルー、ボリビアの両国に誕生した軍事政権は、革新的な政策を次々と打出し、外国資本に対する国家統制を強化した。とくに、ペルーの Basco 政権は、「新鉱業法」を制定し採掘、精練、出荷まで、政府の介入を明示するとともに、とくに新規開発には、現地資本を二五%以上いれることの義務づけや、未開発の外国人所有鉱山の、早期操業を促進させる強行措置を打出している。その他、石油においても、一九七一年、ベネズエラの「石油資産返還法」の施行、一九七二年のイラクの I P C 社の全資産国有化、一九七三年のリビアの全外国石油会社の株式五一%国有化等、枚挙にいとまがない。^③

注

- ① H. G. Johnson; *Economic Policies toward Less Developed countries*, The Brookings Institution, 1967. 低開発問題を南北問題の見地より実証的に分析した基本的な論説。
Michael A. Heilperin; *Le Nationalisme Economique*, Paris, Payot, 1963. これは、この種の著作としては最も啓蒙的なものといえる。
その他 Gunnar Myrdal; *Economic Theory and Under Developed Regions*, London, Gerald Duckworth, 1957.
Frank H. Golay and Associates; *Underdevelopment and Economic Nationalism in Southeast Asia*, Cornell Univ. press, 1969.
板垣与一「南北問題とニコノ・ミックナシヨナリズム」東洋経済新報 一九七一。同「資源問題とナシヨナリズム」の日本経済新聞社。一九七二。
② 柳田侃「資源ナシヨナリズムのゆくえ」毎日新聞社エコノミスト、一九七四。通商産業直轄山石炭局「資源問題の展望」通商産業調査会、一九七一。
③ 国際機構に示された資源ナシヨナリズムの動きを、年表で略記する。
一九五二・一 第六回国連総会総合「経済開発決議」「資源恒久主権主張の初め」(U. N., Resolutions adopted by the General Assembly during its Sixth Session.
六二・一二 第一七回国連総会「天然資源恒久主権決議」前同より具体化。
六二・一二 第二二回国連総会「天然資源恒久主権強化決議」前回のそれをより強化。

- 六七・一〇 開発途上国閣僚会議「アルジニ憲章」、一次産品の価格、貿易条件の改善要求。
- 六八・三 国連海底平和利用委発足、深海底資源を途上国の発展に供すること。
- 六九・一二 第二四回国連総会「深海底開発モラトリアム決議」、国際的管理まで凍結。
- 七〇・一二 第二五回国連総会「深海底開発にともなう決議」、恒久主権を海洋資源に拡大。
- 七一・一〇 開発途上国閣僚会議「リマ憲章」、資源利用に関する国家主権行使原則。
- 七二・五 第三回国連貿易会議（UNCTAD）、資源に対し内政不干渉の原則。
- 七三・九 非同盟諸国首脳会議「経済宣言」、資源の国有化、統制する権利宣言。
- 十二 第二八回国連総会「天然資源恒久主権決議」、補償は国内法、生産国カルテル結成。

五 資源問題と新国際秩序 —その二—

今次、四月九日より開催された国連資源問題特別総会は、こうした資源ナショナリズムの過熱に、新しい秩序と、新しい方向を与えるものと期待された。しかし、結果は、資源をめぐる世界経済の混乱と、それにまつわるきびしさを浮き彫りにして、幕がおろされたのであった。

会議の経過は、すべて南側のベースで進行された。まず、アルゼリヤの Boumediène 革命評議会議長が、冒頭の一般演説で、先進国による資源の支配に終止符を打つべきことを強調、その後開発途上国代表が、異口同音に先進国を糾弾し、あたかも、起訴状の朗読といった光景が展開された。こうしたムードの中で、非同盟七十七か国グループが起草した、「新国際経済秩序宣言」ならびに「行動計画」の強行突破が実施された。アメリカを中心とする先進諸国は、終始これに抵抗した。とくに、「天然資源の恒久主権を確立するに伴い、外国資本を国有化する場合の補償を、国内法で定める権利」「開発途上国による主要一次産品の、生産者同盟の強化および結成」「一次成品と工業成品と

の、公正かつ均衡のとれた価格リンク制」などに対しては、最後迄ふみとどまった。難航に次ぐ難航を重ねたあげく、イランの Hoveyda 特別委員会議長の斡旋工作が、奏功することになり、投票によらずコンセンサスという形で、採択して閉幕となった。

この資源総会を通じての教訓は、先進国にとっては、一つの時代が曲り角に來た、との認識である。すなわち、南側の国々から、資源を安価に、かつ豊富に入手して、その上での繁榮を築く過去のパターンは不可能となった。第二次大戦後の三十年、先進国経済は、開發途上国の犠牲の上に立って巨大化し、年々の資源消費量の膨大さは、いままや経済成長の制約となってきた。先進国が、開發途上国の資源を、権力や資本で支配できる時代は去った。資源総会が国連の舞台で聞かれるという事実そのものが、これを明白にしている。先進国による資源の浪費は、もはや許すべからざる事となった。こん後は、省資源のなかで、自国産業の發展と、国民生活の安定を図らなければならない。^①

他方、開發途上国にとつての教訓は、國際経済における相互依存關係の、認識の徹底である。無論、これには、先進国による資源浪費の反省と、開發途上国の資源恒久主權の尊重の認定が、大前提となる。開發途上国が長年自らの国内資源さえ、先進国の外資に支配されてきた、この不公平、不条理の是正願望は、何人といえども否定することはできない。しかしながら、冷静な考慮をもつてすれば、こん日のように、國際経済の一体化が進行する環境の下では、先進国と開發途上国との相互扶助關係は、單なる感情によつて裁斷できるものではない、持ちつ持たれつ關係の調和こそ、お互の生きる道であることを、充分認識しておかねばならない。開發途上国の強引な權利主張は、一時的には利益を収めても、結局は、自国の不利をまねくことが多いのである。例をあげれば、昨年末以來の、産油国による原油値上政策は、たしかに産油国をうるおした。しかし、石油を産出しない多くの開發途上国、いわゆる、第四

世界の国々は、原油値上りと、そのはね返りによる、先進国からの輸入工業製品の高騰に見舞われ、その被害は、先進国よりむしろ彼等の方が甚大であった。この度の資源総会では、第三世界と第四世界との対立という事態は、回避されたものの、開発途上国間の内部矛盾は、この後の重大な問題として残るであろう。さらに、外資の国有化の補償は、国際法によらず、国内法で、一方的に処理できるとの主張を、総会宣言や行動計画に明記し、国際慣行として強行に認定した場合、たとえ問題はあろうとも、差当りの国内開発のために、外資導入を必要としている多くの途上国が困惑することになるのである。最後に、工業製品の値上りに応じて、原材料の値上げをするという価格リンク制の主張もそれだけとれば、一応の妥当性は認められる。しかしそれにより、一段と激化するであろう世界的インフレの最大の被害者は、開発途上国、とくに第四世界の国々であると思はれる。従って、開発途上国としては、資源鉱物に対する恒久主権の理念を、先進国側に認めさせた以上、その権利の行使にあたつては、こん後、より現実的に、よりタイミングよく、軌道修正をしてゆくことこそ、この総会を、実のりあらしめるものと、なるのであるまいか。

免に角、今次国連総会が、資源と開発を主要テーマとして開催されたのであるが、閉会予定日になつても合意に達せず、一時は表決によつて、南北の対立を表面化させる可能性が生れたのは、南北の格差が如何に大きく、世界経済体制の歪が、如何に深刻であるかをものかたる。しかし、最終的には妥協によつて対決を回避した。妥協が可能となつたのは、一方では、開発途上国が、主要問題について、表現上の譲歩をおこなつたからであり、他方には、先進国が、コンセンサスという強制力の弱い形で南側の要求を原則的に受け入れたからに外ならない。開発途上国は、この度の総会での、最重要問題とされてきた資源の国有化、生産国カルテル給成、価格リンク制問題などにつき、原案である途上国九十五ヶ国案から、大巾な譲歩を受け入れた。すなわち、国有化については、「資源の恒久主権」を認め

させた以上、先進国との対立の焦点となつていた、補償方式について、「国内法による解決」を固執することを取りやめ、また、生産国カルテルの、国際的合法化をねらつた原案は、「国際的協力のワク内で役割を果たす」という穏かな表現に訂正し、おな、途上国の輸出品と、先進国の製品との価格リンク制の要求についても、「公正な関係を樹立する」という、一般的な規定がとられたのであつた。こうした南側の表現上の実質的譲歩が、北側の合意を可能にした、最大の理由であつた。しかも、アメリカを中心とする先進諸国の多くは、採択後、決議内容の一部について、個々の留保条件をつけている。南側がこの決議のコンセンサスを、同意と受け採り、北側が必ずしも、正確には合意と認めていない事実は、今後、大きな問題を残しただけでなく、「国際秩序宣言」と「行動計画」の實際的效果を、大巾に減殺したことは避けられない。こうした特別総会の経過は、資源問題に対する国際協力という建前については、コンセンサスはあつても、現状の下では、個々の国家が、資源対策で具体的譲歩を行うことが、いかに困難であるかを示すもので、いわゆる、「総論賛成、各論反対」の、見本ともいふことができる。

この度の総会は、たしかに、対決を通じて、資源開発体制の混乱と破局への道は避けることができた。しかし、これをもつて、直に「新経済秩序」にむかつての出發が初まつた、との評価はやや早計であらう。なにぶん、先進国と開発途上国との格差の歴史を考へれば、一気に、この資源を巡る国際的歪が、矯正されることは、無理と思はれる。あるいは、途上国の原案は、初めから修正留保されることを予想した、水増し要求であつたともいえる。とすれば、たとえ不満足な形でも、コンセンサスにより決議が成立したことは、こん後の、深刻化が予想される、資源問題に対する拠点を設定し得たとして、開発途上国にとっては、大きな意義を認めることができるであらう。^②

① D. H. Meadows; *Limits to Growth*, New York, 1972.

J. Tinbergen; *An Interdisciplinary Approach to the Measurement of Utility or Welfare*, Gary Lecture, The Economic and Social Research Institute Dublin, 1973. 節度なき経済成長は、物理的に不可能のみならず、倫理的にもこのまじくなくつとを強調。

② Declaration on the Establishment of a New International Economic Order. 「新国際経済秩序宣言」の概要は、衡平と主権的平等、各国間の相互依存と、共通の利益の認識と協力等を唱ったあと、次の主要事項を列挙している。

1. 植民地支配や人種差別からの解放
 2. 現行国際秩序の批判
 3. 開発途上国の国際経済的地位の強化
 4. 相互依存関係の認識と国際協力の必要
 5. 新国際経済秩序の樹立
 - a 主権的平等と民族自決
 - b 国際経済問題解決に当たり全ての諸国の完全有効なる参加
 - c 天然資源に対する恒久主権
 - d 多国籍企業の規制監督
 - e 開発途上国、先進国、それぞれの産品輸出価格の公正、衡平
 - f 通貨改革の主目的の一つは開発途上国の経済開発促進にある事
 - g 特惠的かつ互恵的優遇
 - h 生産者同盟の役割の活用
 6. 国際開発戦略の加速の実施
 7. 国連の役割重視
- 「同行動計画」の内容は
1. 先進国のインフレと、途上国の慢性的貿易収支赤字解消策、
 2. 国際通貨基金（IMF）への途上国の平等参加、
 3. 途上国に不利な関税など、貿易障害の除去、
 4. 途上国への資金援助額の増大、
 5. 科学技術の途上国への移転、
 6. 途上国に有利な国際分業の実施計画、
 7. 多国籍企業問題、
 8. 国連の役割強化、等。

六　む　す　び

国内的鉍物資源の問題が、国際的資源鉍物の問題へと、その性格が進展するにつれて、これが法規制も国内法的なものから、国際法的なものへと転換の傾向を示しつつある。たとえ各国の国内体制や、民族の伝統が、国際化の現象に埋設することに、抵抗する考へ方も、世界の潮流として、地球を一つの単位として考へる方向を、評価せざるを得ない現況に、傾斜しつつある。元来、国連における決議に、どれだけ法的拘束力があるのか、学者の間でも定説はない。しかし、この度の資源総会の討議は、明かにこれ迄の「国際法」や「国際慣行」への排戦であり、既往の国際法は先進国のためのものであり、その平等は、先進国にとつての平等に過ぎないとの、途上国側の主張をクローズ、アツプした。^①

「途上国は、常に絶対多数をもっているという点で、拒否権を持つ国より、ある意味で恐るべき存在」である。「拒否権——あれは悪い制度である、と非難することができるが、絶対多数という数学的論理は、非難することが困難になりつつある」との言葉が随處で囁かれた。

ともあれ、この資源総会を経て、「国益至上主義」が、重大な転換期にたちいたったことを認めざるを得ない。地球が狭少になった現在、国際経済新秩序は、ナショナル、インタレストとインターナショナル、インタレストとの、和解と調和の道を探ることこそ、これからの真の道であることを悟らねばならない。

注

- ① 伝えられる——資源に関する「産業構造転換促進法」「省資源、省エネルギー法」「重要資源需給調整法」「海外立地調整法」等（いずれも仮称）が検討中と聞くが、果して、こうした容観状態を充分受けとめての立法であるか、疑問とせざるを得ない。（一九七四・八・二〇）