経済学研究 *62-1*
北海道大学 2012.7

1980年代から90年代中期の石油政策

――「安定供給」から「安定的」かつ「効率的」供給へ――

内藤　隆夫

1．課題と視角

本稿の課題は，1980年代から90年代中期の石油政策について，「安定供給」の追求から「安定的」かつ「効率的」な供給の追求への変化，という視点から詳細に考察することにある。

本稿が対象とする時期の石油政策については，本稿執筆時点から約30年程度しか遡っていないため，歴史的な評価は未だ定めがたいと言ってよいかも知れない。従って，当該期の石油政策を対象とした歴史研究自体，管見の限りほとんど見出すことはできない。その中で，数少ない有力な先行研究である橘川武郎「石油・天然ガス政策」[1]では，1980年代後期から90年代前期あるいは中期までを「第一次規制緩和」期，90年代中期から2000年代初頭までを「第二次規制緩和」期と規定している[2]。こうした見方は，石油連盟『今日の石油産業2005』等でも同様であり[3]，1980年代から90年代あるいは2000年代初頭までの石油政策の捉え方として，定着しつつあるように思われる。

筆者は上記のような見方を直ちに否定するものではない。しかし，この見方を強調した場合，以下に示すような，1980年代前期と，80年代中期から90年代中期の特殊性あるいは固有の意義を軽視することになると考える。即ち，まず前者の時期は，第一次石油危機に加え第二次石油危機を経験した上で平時に戻った時期であり，それ故に何よりも石油の「安定供給」が追求された時期であった。次に後者の時期は，規制緩和あるいはそれを通じた「効率的」供給という新たに浮上してきた目的と，従来からの「安定供給」確保という目的とのせめぎ合いの中で，両者に折り合いをつけるべく諸政策が実施された時期であった。換言すれば，規制緩和が唱えられつつも「安定供給」という目的を後景に退かせることはできない時期であった。こうした視角をもとに当該期を考察するのが，本稿の第一の課題である。

またこれに加え，上記の文献は本稿が対象とする時期に限定してみると，恐らくは紙幅の制約上，必ずしも詳細には論じていないという問題がある。1980年代前期と，80年代中期から90年代中期の固有の意義を解明しようとする本稿では，それ故に当該期の石油政策について先行研究よりも詳細に論ずる必要がある。付随的ではあるが，これを本稿の第二の課題としたい。

よって本稿では，1980年代前期を「安定供給」が追求された時期，80年代中期から90年代中期を「安定的」かつ「効率的」供給が追求された時期と位置づけて，当該期の石油政策を考察する[4]。その際は，現在一般に入手しうる公刊資料

1）同『通商産業政策史10　資源エネルギー政策1980-2000』（経済産業調査会，2011年）所収。
2）同前，121～124頁。
3）石油連盟『今日の石油産業2005』（石油連盟，2005年）55～56頁。
4）その際は，1980年代の政策の前提となった1970年代あるいはそれ以前の政策についても，必要に応じて一定程度言及することとする。

に依りつつ，できるだけ詳細に跡づける。以上の2点を直接の課題とした上で，本稿では併せて1990年代中期以降の石油政策について展望することとしたい。

2．石油安定供給の確保を目指して
—1980年～80年代中期—

(1) 第二次石油危機後の状況

①第二次石油危機の経緯

1980年代の石油政策は第二次石油危機への対応の中で始まった。はじめに第二次石油危機の経過を振り返る。1979（昭和54）年のイラン革命を契機に，同国は前年12月～当年3月まで石油輸出を停止した。石油供給不足を背景に，OPECは1978年12月の総会で原油の公式販売価格をそれまでの12.7038ドル／バーレル[5]から，翌年1月以降四半期毎に値上げを実施することを決定した。引き続く需給逼迫を背景に，OPECは79年3月の総会で，第4四半期の価格引上げを4月1日に繰り上げて実施すること，更に産油各国の自由裁量でプレミアムをつけることができること，を決定した（多重価格制）。6月には東京サミットがエネルギーを主題に開かれるのに合わせて，OPECはサミット前日に総会を開催し，公式販売価格を18ドルへ値上げすることを決め，次いで同年12月には24ドルへ，翌80年には2ドルずつ4度にわたって引上げ，9月下旬に勃発したイラン・イラク戦争による両国原油の供給途絶も受け，12月には32ドル／バーレルへの引上げを行った（図1）。しかしこの間，原油価格高騰により石油需要が減退し，81年1月に41ドル／バーレルまで上昇したアラビアン・ライト原油[6]のスポット価格は以後急速な軟化を示した。同年10月のOPEC総会では，公式販売価格を34ドルに引上げることで原油価格を再統一（多重価格制を解消）し，一方加盟諸国は急激な減産へと向かった。そして83年3月の総会で，公式販売価格は29ドルへと大幅に引下げられたのである。

第二次石油危機における世界的な石油不足と原油価格の高騰に対処するために，IEA[7]は79年3月に，加盟各国が5％の石油消費の節約を推進することを決めた。更に6月の東京サミットでは，消費国の自衛策として同年の各国の原油輸入量の上限枠を決定し，次いで同年12月には，翌年の各国の輸入目標を当年と同量にすることが決められた。

我が国は，79年3月に先のIEA理事会の決定を受け省エネルギー・省資源対策推進会議を

---

5) 1バーレルは約159リットル。200リットル入りドラム缶の約8割の容量。

6) OPECが，1973年の第一次石油危機において原油の公示価格引上げを行った際に基準原油としたのが，サウジアラビア産軽質原油のアラビアン・ライトであった（原油は産出される油田や産地の名前を付けて呼ぶのが普通である）。以後，アラビアン・ライトはOPECが原油価格を決める際の基準として使われていたが，OPEC以外の原油生産の増加や欧米原油市場の誕生，そしてサウジアラビアによるアラビアン・ライトの価格公示廃止等を経て，1990年代には世界の原油価格の代表的指標は，アメリカのウェスト・テキサス・インターミディエイト（WTI）等へと移行した。原油輸入の大半を中東産原油に依存する我が国をはじめとしたアジアの原油市場では，アラブ首長国連邦（UAE）の7首長国の1つであるドバイで産出されるドバイ原油が，原油価格の指標となった。なお，図1では1990年代まで一貫してアラビアン・ライト原油価格の推移を示している。1990年代にはドバイを指標として原油価格の推移を示している資料も存在するが，ここではグラフの一貫性を重視し，かつアラビアン・ライトが90年代にも我が国では一定の取引量を維持したと見られることから，この図を採用した。

7) 第一次石油危機の翌1974年ブリュッセルで開かれた石油消費国会議で，国際的石油緊急融通システムの必要性が唱えられ，それを効果的に作動させるために，同年11月OECD（経済協力開発機構）の枠内の自律機関としてIEA（国際エネルギー機関）が設立された。参加国のエネルギー担当相で構成する閣僚理事会を最高決定機関とし，毎年1回開催される理事会で採択されるコミュニケに参加各国は従い，エネルギー政策で共同歩調をとることとされている。

開催して石油消費5％節減対策を決定し，4月には「石油消費節減対策の周知徹底について」，6月「石油消費節減対策の一層の推進について」，8月「石油消費節減対策の実施状況及び周知徹底について」，11月「冬季の省エネルギー対策」を相次いで発表して消費節減の徹底に努めた。そして翌80年1月には7％の消費節減を実施することが決められたのである。一方，政府は割高なスポット原油の購入を控えるよう指導し，資源エネルギー庁[8]は石油の需給状況等の情報を適時発表するように努めた。以上のように，我が国では第二次石油危機に際しては第一次石油危機時のように石油二法（石油需給適正化法・国民生活安定緊急措置法）を適用することは見送り，行政指導による消費節約等で対処したのである。

②第二次石油危機の影響

第二次石油危機の経緯と対策は以上の通りであったが，2度の石油危機は，石油政策あるいは石油産業に係わる以下の影響を及ぼすことになった。第一に，石油需要の減少が挙げられる。**表1**に明らかなように，第二次石油危機を経て，石油製品需要は総体として減少した。これについては，次の2つの理由が考えられる。1つめは，鉄工業・アルミニウム工業・石油化学工業・紙パルプ工業・化学繊維工業・セメント工業等の，いわゆる「エネルギー多消費産業」においては産業用C重油[9]から，石油化学部門においてはそれに加えナフサから，代替エネルギーへとエネルギー源を転換する動きが進んだことである。この結果，石油製品販売におけるB・C重油のウエイトは1984年には30％を割り込む事態になった。2つめは，灯油・A重油等民生関連部門を主たる需要先とする油種において省エネルギーが行われたことである。こうして石油需要は，1985（昭和60）年度まで減少の一途を辿ったのである。

第二に，原油輸入の分散化と多様化が進んだ。スポット市場の高騰を受け，OPEC諸国は，原油の販売をそれまでのようにメジャーズ[10]に委ねず，自ら手がけるようになった。そのため原油取扱量の減少したメジャーズは，我が国に対し相次いで供給削減通告を行った。これを契機に，我が国ではメジャーズを通した原油購入に代わって，DD原油[11]，GG原油[12]，そしてスポット原油[13]の購入比率が高まることとなった。我

8）資源エネルギー庁は，通産省の外局として石油危機発生前の1973年7月に発足した。

9）重油は粘度によって低い方からABCの3種類に分かれる。A重油は小型ボイラーや中小型ディーゼルエンジン，B重油は中大型ディーゼルエンジンや工業用炉，C重油は火力発電所等の大型ボイラーや大型ディーゼルエンジンに主として使用されている。

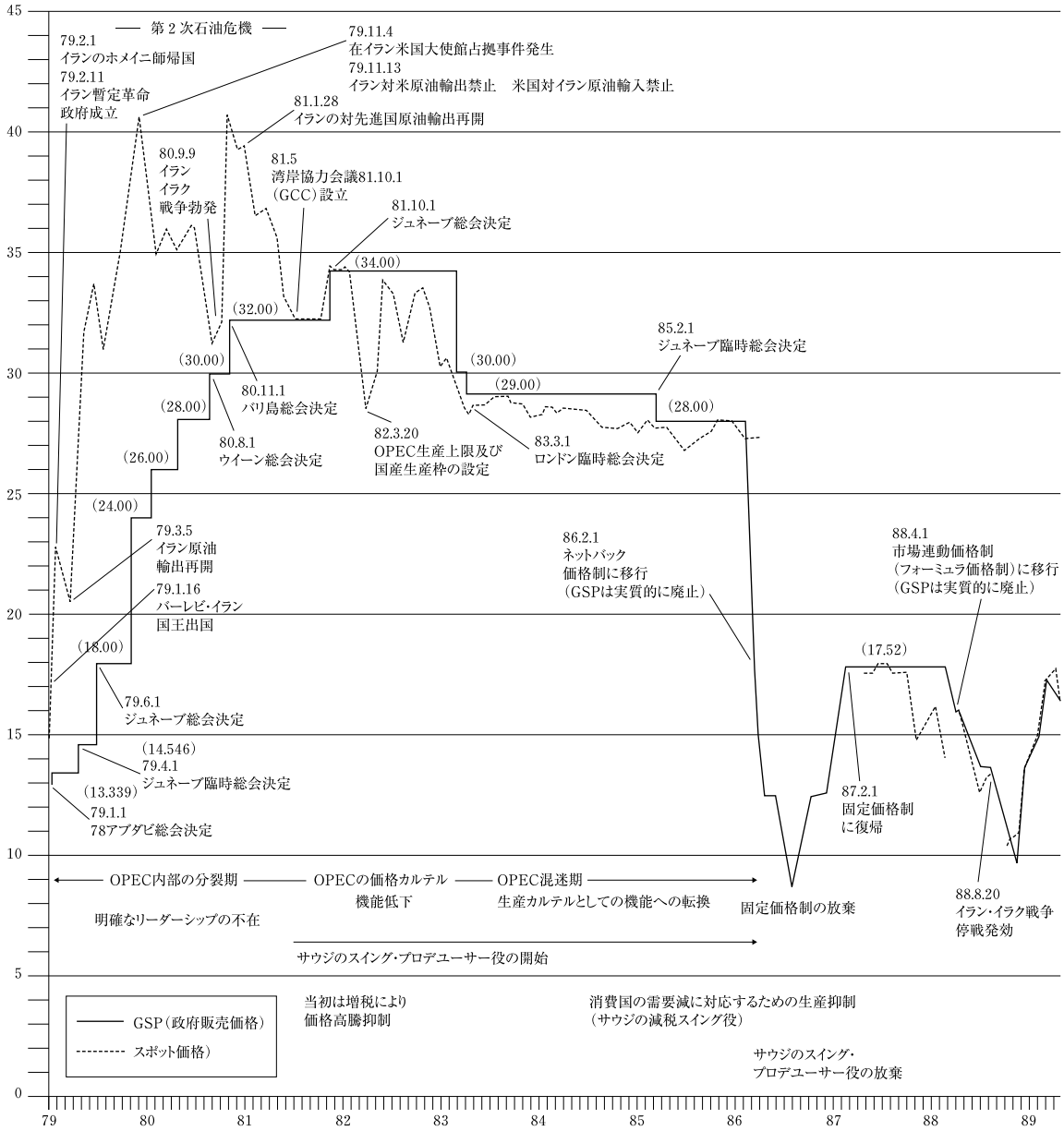
10）世界の石油産業には，メジャーズあるいは国際石油資本と呼ばれる巨大な石油企業が存在する。従来，7大メジャーズ（あるい8大メジャーズ）と言われ，エクソン，ガルフ，テキサコ，ソーカル，モービルの米国5大メジャーズと，英系のBP（ブルティッシュ・ペトロリアム）及び英蘭系のロイヤル・ダッチ・シェルの2社を加えた7社（あるいは，これに仏系のフランス石油を加えた8社）を総称していた。1980年代には，この中で84年にガルフがソーカルに買収され（そしてソーカルは同年，社名をシェブロンに変更），メジャーズと呼ばれるものは6社となった。なお，1990年代以降の変化にも触れておくと，99年にエクソンとモービルの合併によりエクソンモービルが，2001年にシェブロンがテキサコと合併してシェブロンテキサコ（2005年にシェブロンへと社名変更）がそれぞれ誕生し，メジャーズは米系2社と英系2社の計4社となった（**図2**）（なお，この4社にトタールを加えた5社，あるいは更にコノコフィリップスを加えた6社が「スーパーメジャー」と呼ばれることもある）。

11）DD（Direct Deal）原油（直接販売原油）とは，産油国がメジャーズ等の産油会社に事業参加して，その分け前として得た原油をメジャーズを通さず直接販売するものを言う。

12）GG（Government to Government）原油（政府間取引原油）とは，産油国と消費国の政府間協定によって取引される原油のこと。DD原油よりも供給の安定性が高いと見なされている。

13）スポット原油とは，需給関係を反映した市場の実勢価格で取引される原油のこと。DD原油に比べ

図１　アラビアン・ライト



（資料）『総合エネルギー統計（平成 11 年度版）』398～ 399 頁。
（注）GSP 価格：複数の指標となる原油価格を組み合わせた公式により設定される価格。
フォーミュラ価格：サウジ国営石油会社（サウジアラムコ）の長期契約（Term-Contract）によるアジア・極東向け直接販売（Direct-Deal）価格。
スポット価格：プラッツ誌の価格評価版（PLATT'S Oilgram Price Report）の月半ばの価格。

原油価格の推移

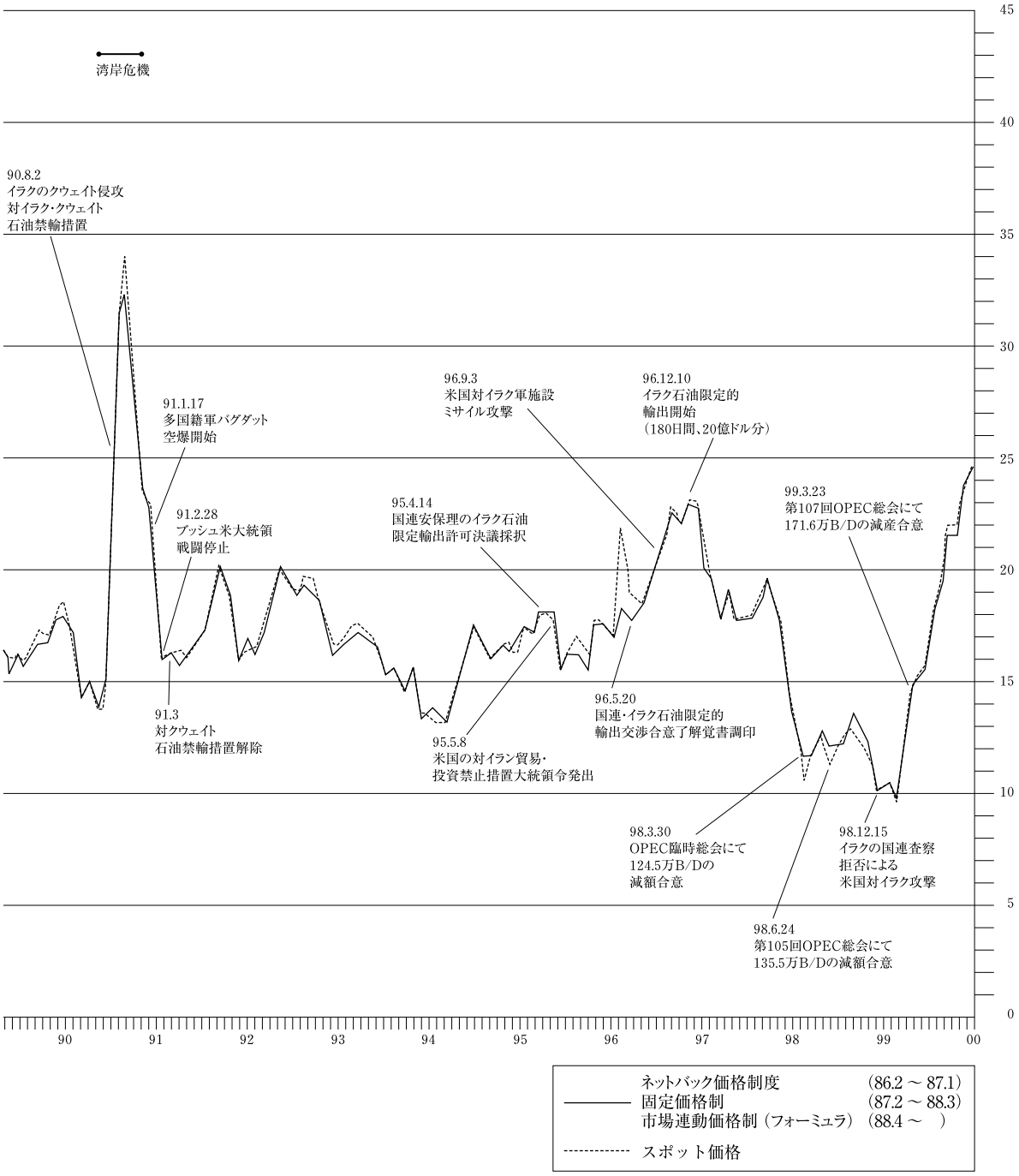
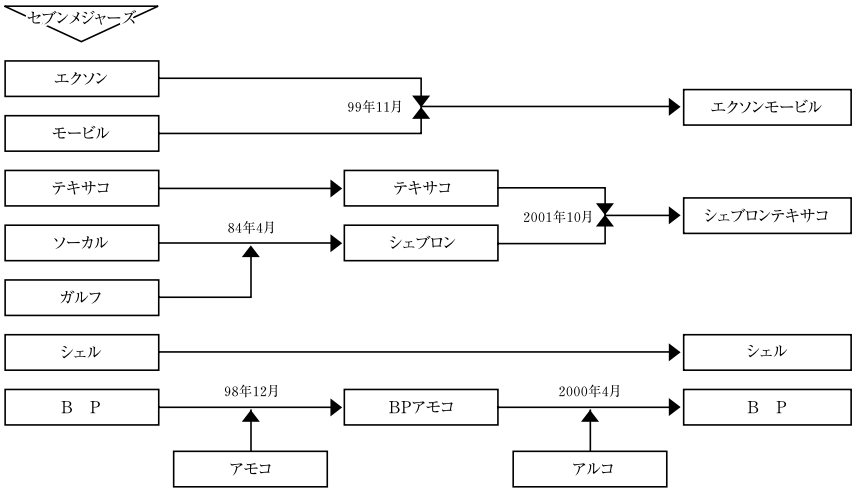

湾岸危機
90.8.2
イラクのクウェイト侵攻
対イラク・クウェイト
石油禁輸措置
91.1.17
多国籍軍バグダット
空爆開始
91.2.28
ブッシュ米大統領
戦闘停止
91.3
対クウェイト
石油禁輸措置解除
95.4.14
国連安保理のイラク石油
限定輸出許可決議採択
95.5.8
米国の対イラン貿易・
投資禁止措置大統領令発出
96.9.3
米国対イラク軍施設
ミサイル攻撃
96.5.20
国連・イラク石油限定的
輸出交渉合意了解覚書調印
96.12.10
イラク石油限定的
輸出開始
（180日間、20億ドル分）
98.3.30
OPEC臨時総会にて
124.5万B/Dの
減額合意
98.6.24
第105回OPEC総会にて
135.5万B/Dの減額合意
98.12.15
イラクの国連査察
拒否による
米国対イラク攻撃
99.3.23
第107回OPEC総会にて
171.6万B/Dの減産合意
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
00
ネットバック価格制度　（86.2 ～ 87.1）
固定価格制　（87.2 ～ 88.3）
市場連動価格制（フォーミュラ）（88.4 ～　）
スポット価格

表１　石油製品需要の推移（単位：千kℓ）

年度	ガソリン	ナフサ	ジェット燃料油	灯油	軽油	重油計	A 重油	B 重油	C 重油	合計
1978 年度	33,877	34,969	2,618	25,517	20,098	118,004	22,349	7,121	88,534	235,083
1979 年度	34,512	33,495	2,845	24,523	21,583	116,208	22,258	6,572	87,378	233,166
1980 年度	34,543	26,299	2,967	23,565	21,563	100,282	21,082	5,245	73,955	209,219
1981 年度	35,286	23,071	2,855	23,637	21,774	87,885	20,135	3,930	63,820	194,508
1982 年度	35,342	21,729	2,753	22,146	22,108	78,584	19,108	2,771	56,705	182,662
1983 年度	36,067	23,837	2,810	25,496	23,388	78,917	20,114	2,473	56,330	190,515
1984 年度	36,046	24,194	2,833	24,562	24,777	74,006	20,008	2,235	51,763	186,418
1985 年度	36,698	24,613	3,056	25,307	25,808	65,449	20,315	2,111	43,023	180,931
1986 年度	37,650	25,823	3,153	25,288	27,379	64,628	20,950	1,855	41,823	183,921
1987 年度	38,488	28,532	3,223	26,411	29,588	65,441	22,341	1,817	41,283	191,683
1988 年度	39,716	29,813	3,354	27,570	32,044	70,185	25,099	1,324	43,762	202,682
1989 年度	42,740	31,530	3,469	26,996	34,828	72,100	26,337	977	44,786	211,663
1990 年度	44,783	31,423	3,739	26,701	37,678	73,749	27,067	749	45,933	218,073
1991 年度	46,139	33,807	3,858	26,881	39,851	72,070	27,734	328	44,007	222,606
1992 年度	47,152	35,771	4,001	27,652	40,782	72,592	27,744	146	44,703	227,950
1993 年度	48,235	36,505	4,134	28,835	41,808	67,532	27,805	146	39,581	227,049
1994 年度	50,353	40,829	4,498	27,799	44,262	71,590	27,825	129	43,636	239,331
1995 年度	51,628	43,988	4,849	30,017	45,452	69,471	28,797	87	40,588	245,405
1996 年度	53,032	45,285	4,736	29,790	46,064	66,382	28,720	62	37,600	245,289
1997 年度	54,318	45,766	4,773	28,790	45,018	64,558	28,281	50	36,228	243,223

（資料）『通商産業省年報』各年度版，『石油年鑑』各年版。

図２　メジャーズと 1980 年代から 2000 年代初頭におけるその再編



（資料）『今日の石油産業 2005』7 頁。

が国の原油原供給者別輸入量の推移を示した表２から，1982 年度以降，「8 大石油会社」からの供給量と「産油国政府直営会社」からの供給量とが逆転したことが分かる。更に，1982 年に非 OPEC の増産とその弾力的な価格販売によりスポット原油の価格が急落して以降，我が国の石油会社・商社は，世界の石油需給の緩和を背景として原油供給に大きな不足が生ずる可能性が少ないこと，長期契約ベースの原油価格がスポ

て，供給過剰時にはより安く，品不足時にはより高くなる傾向がある。

表２　原油原供給者別輸入量（単位：千kℓ）

年度	8大石油会社	米系独立会社	米系以外の独立会社	産油国政府直営会社	邦系石油開発会社	合計
1980年度	143,790	5,991	608	103,075	23,680	277,143
1981年度	110,968	7,592	674	110,724	19,241	249,199
1982年度	103,084	7,241	713	103,602	15,591	230,231
1983年度	84,518	7,055	532	96,852	18,438	207,395
1984年度	70,489	6,234	417	115,100	20,604	212,844
1985年度	62,349	8,454	594	121,798	19,716	212,911
1986年度	51,416	6,075	1,213	117,668	20,889	197,261
1987年度	48,717	3,691	647	114,154	20,307	187,516
1988年度	52,722	1,975	844	116,417	15,945	187,903
1989年度	54,966	1,188	846	131,098	22,792	210,891
1990年度	51,416	6,075	1,213	117,668	20,889	197,261
1991年度	48,717	3,691	647	114,154	20,307	187,516

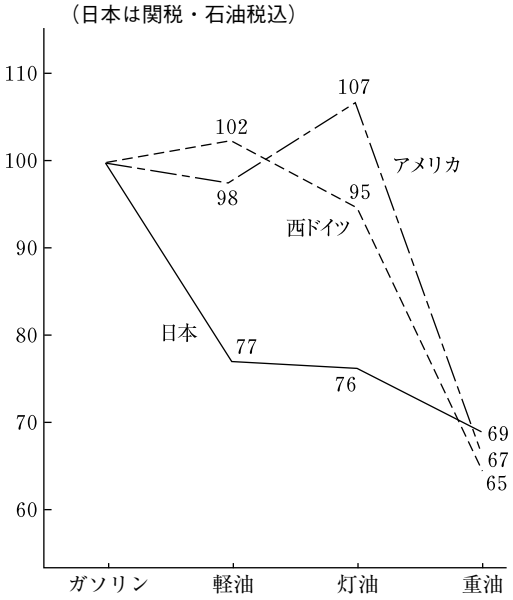
（資料）『通商産業省年報』各年度版。
（注）原資料の誤りと思われる数字は訂正した。

ット市場で調達する原油よりも割高でしかも硬直的であるとの判断から，次第にスポット原油の購入比率を高めていった。

しかし，こうした原油購入先の多様化傾向は，他方で，安定した原油供給元であるサウジアラビアからの原油輸入が減少するという事態を招いた。表３には，85年に我が国の原油供給国第１位の座が，サウジアラビアからアラブ首長国連邦へと移ったことが示されている。このような事態は，安定供給のためには危険なことと見なされていた。

石油危機の影響の三番目として，「ガソリン独歩高」の価格体系が形成・定着したことが挙げられる。これは，とりわけ第一次石油危機の際，生活関連物資である灯油・軽油等の価格が政策的に低く抑えられたことが影響している。このため，我が国の石油製品価格体系は，1985年を例にとって図３に示すと，外国と比べて軽油[14]・灯油[15]の価格が異常に低い，いわゆる「ガソリン独歩高」の価格体系となった。また，重油の中で最も需要の多いＣ重油はもともと基幹産業育成のため国の指導のもとに原油輸入価格と，関係する税金・金利中心に価格が決定され，その他の経費は石油会社が負担するという仕組みになっていたが，このことも加わって，ガソリンが唯一の採算油種と見なされることになり，このガソリンの販売競争が以後長く続くことになったのである。

図３　1985年の主要国の石油製品税抜き卸売価格体系（日本は関税・石油税込）



（資料）『石油年鑑 1987』45頁。

以上の状況下で，政府は一方では「脱石油政策」（省エネルギー・石油代替エネルギー政策の促進）を目指し，他方で（石油危機以前の目的であった「低廉・安定」供給とは異なり）何よりも石油の安定供給の確保を図る政策を推し進めることとなった[16]。1980年10月に資源エネルギー庁石油部が，「現在生じている石油に関する諸問題の実態を解明することにより省内関係者間の意識の共通化を図り，今後の石油政策の企

14）軽油はトラック業界等大口需要家の価格交渉力が強く，販売者側からの価格引上げが容易に行われ得ないとされている。

15）灯油は1963年度以来行政指導によって一定量の在庫を確保することが石油各社に義務づけられており（後述），このいわば人為的な過剰在庫の形成を通じて価格上昇が抑制されていた。

16）即ち，従来の安定供給という目的と当該期の安定供給という目的との間には，その切実度に大きな差があった（むろん後者の方が高い）と見なしうる。

表３　主要相手国別原油輸入量の推移（単位：千kℓ）

年度	中東地域					南方地域	アメリカ地域	共産圏	その他含め合計
	サウジアラビア	アラブ首長国連邦	オマーン	イラン	イラク	インドネシア	メキシコ	中国	
1980 年度	82,212	36,577	8,737	5,664	13,782	37,393	2,102	9,523	249,199
1981 年度	81,368	29,215	8,175	12,036	4,622	36,440	4,247	10,914	230,231
1982 年度	68,129	30,546	8,556	14,818	2,948	30,042	7,311	10,243	207,395
1983 年度	59,904	31,086	10,397	23,072	571	29,743	7,596	11,284	212,844
1984 年度	56,813	35,343	14,167	13,921	1,281	26,162	8,638	13,353	212,911
1985 年度	26,656	43,788	17,522	13,709	6,268	22,551	9,570	12,746	197,261
1986 年度	25,601	39,229	15,168	12,792	7,681	23,141	11,204	13,403	187,516
1987 年度	32,313	34,415	14,334	12,042	8,397	25,163	9,935	14,865	187,903
1988 年度	28,778	39,971	16,520	11,848	9,954	26,686	9,940	15,706	199,756
1989 年度	28,227	44,863	13,974	17,894	12,817	26,350	9,504	14,511	210,891
1990 年度	26,656	43,788	17,522	13,709	6,268	22,551	9,570	12,746	197,261
1991 年度	25,601	39,229	15,168	12,792	7,681	23,141	11,204	13,404	187,516
1994 年度	52,829	71,807	18,175	25,702	−	24,140	4,801	14,602	273,777
1995 年度	51,075	70,886	16,223	23,087	−	20,932	4,483	13,394	265,526
1996 年度	53,703	72,021	14,301	27,710	295	17,480	4,485	12,953	263,792
1997 年度	58,988	70,817	13,322	24,985	579	14,582	3,915	12,685	267,489

（資料）『通商産業省年報』各年度版，『1999/2000 資源エネルギー年鑑』261 頁。
（注）合計値は，87 年度までは表２の合計の１年前の数値と，89 年度からは表２の同年度の数値と一致しているが，詳細は不明。「−」はゼロを示す。1992，93 年度は不明。

図・立案等に資すること」を目的として通産省内に設置した石油基本問題研究会の中間報告「80 年代の石油戦略を求めて」（1981 年５月）は，我が国の石油施策体系も石油産業機構も「量的拡大期から質的充実期」への移行過程にあるという認識のもとに，「石油の安定的な供給の確保を図りつつ，中長期的な石油の需要と供給をいかに適合させるか」について考察したものである[17]。その安定供給のための政策の中心は，従来の石油業法に基づく供給体制（後述）を維持しつつ，「自主開発」と「備蓄」に重点を置くことであった。また安定供給に関連して，1979 年８月に東亜石油・東亜共石が共同石油グループから離脱したことも一因として，従来の民族系育成重視の政策から，民族系・外資系[18]にこだわらず，石油確保を最重点に置くことへと変化した。

(2) 石油自主開発の推進

我が国の「自主開発政策」は，メジャーズが世界の原油生産量のほとんどを支配し，日本が高価格の原油を購入せざるを得ない状況下で，低廉かつ安定的な原油調達と危機時の原油供給確保を目的として 1977（昭和 52）年にスタートした。もっとも，戦後の国内外における石油開発

17）「石油基本問題研究会中間報告―80 年代の石油戦略を求めて―」1981 年（石油動向研究会編『石油年鑑 1982』1982 年，321～329 頁）より。

18）第二次世界大戦後の我が国の石油会社は，外資との資本提携関係の有無を基準にして「外資系」と「民族系」とにしばしば区分されてきた。そのため，外資の 100％子会社等を除き，資本関係の変化によって同一会社が外資系から民族系へ，あるいはその逆へと入れ替わることも少なくなかった。1980 年代から 90 年代における主な外資系石油会社は，メジャーの子会社と言い得るエッソ石油，モービル石油，東燃，ゼネラル石油等に加え，販売する石油製品を外資提携会社の日本石油精製から購入している日本石油も含められることがあった。一方，当該期の主な民族系石油会社としては，出光興産，ジャパンエナジー（共同石油・日本鉱業），コスモ石油（大協石油・丸善石油）等が挙げられる。

自体はそれ以前から行われており，国内では帝国石油(1950年に民営化)や石油資源開発，海外ではアラビア石油[19]の成功，それに1967年からの石油開発公団(当時)による探鉱資金助成制度の開始を機に，石油開発会社は急増[20]することとなった。石油自主開発は国の内外とも民間主導の形で行われており，これに国が資金面，税制面から支援するという開発体制をとっていた。

原油の「生産」とは，石油資源を探す＝「探鉱」，生産・出荷・関連施設を建造する＝「開発」，原油を掘る＝「生産」，の多段階から成り立っており，それぞれの成功可能性が決して高くないため，本来的に大きなリスクを伴うものである。しかし，石油自主開発の必要性あるいは意義は，1986年5月に石油審議会[21]石油部会と開発部会の合同小委員会として設置された，石油開発小委員会の中間報告(1986年8月)によれば，次のように強調されていた。

a．石油の安定供給源の確保。海外における石油自主開発は，我が国の企業が鉱区権益を直接保有することにより，一部の産油国や特定の巨大企業の動向にできるだけ左右されることなく一定量の権利原油を恒常的に確保し得ることから，供給の安定性が高い石油供給源の確保に資するものである。また，自主開発の対象地域の拡大により主体的に供給源の多角化を図ることが可能となるが，この点は国際政治情勢の変化への弾力的対応という観点から，経済安全保障上極めて大きな意義を有している。過去2回の石油危機の際には，産油国からある程度の制約を受けながらも権利原油の輸入は確保され，自主開発原油の機能の有効性が確認されたところである。また，このような安定供給源を保有していることによって生じるバーゲニング・パワーそのものが石油の供給源確保のための交渉に有効な役割を果たすものである。

b．石油消費大国及び世界経済の一割国家としての国際的責務。我が国は，米国・ソ連(当時)に次ぐ世界第3位の石油消費大国であり，米国に次いで世界第2位の石油輸入国となっている。また，その経済活動の世界経済における位置づけは，かつて海外における石油自主開発に乗り出した1950年代半ばから70年代前半の頃と比べて比較にならないほど大きくなっている。今や，世界経済の約10%を占め，高度の工業力，技術力を有する我が国がその能力にふさわしい石油開発の努力を通じて石油需給の安定化を図り，ひいては世界経済の健全な発展に寄与することは，国際社会において果たすべき当然の責務と考えられる。また，海外における石油開発事業の遂行は，相手国の雇用機会の創出，所得の増加等を通じて，その国の経済社会発展に資する効果を生むことになる。

c．産油国等との関係の緊密化。石油開発事業は，その遂行を通じて産油国との人的交流の緊密化や情報収集面でのパイプの拡大が図られるだけでなく，長期契約等

19）アラビア石油は日本石油輸出が1957年にサウジアラビアから取得した中立地帯沖合の石油利権を継承して1958年に設立され，間もなくクウェートとも利権協定を結んだ。1960年に1号井で大噴油に成功，以後日本の石油自主開発体制を支える貴重な存在となった。

20）石油開発会社は，もともと探鉱というゼロからの出発のため，石油公団からの融資に担保も債務保証も必要としない制度になっているため，勢い探鉱プロジェクト毎に会社を設立する，いわゆるワンプロジェクト・ワンカンパニー方式となったため，会社の数が増えたものと考えられる。

21）石油審議会は，もともとは1952年の通商産業省組織令(昭和27年政令第390号)に基づき設置されたものであり，通商産業大臣の諮問に応じ石油の安定的かつ低廉な供給の確保に関する重要事項を調査審議することとなっており，石油政策決定上重要な位置を占める。

による円滑な原油取引関係の構築，更には，経済全般にわたる産油国との良好な関係を発展させる効果を持っている。またメジャーズをはじめ優れた石油企業と共同で事業を行うことにより，先進技術の習得，国際的な石油ビジネス社会における地位の向上等の効果を期待することができる。昨今のように石油開発事業が厳しい環境下におかれている中において，産油国側の意向を汲みつつ自主開発事業を進めることは，我が国に対する産油国の高い評価を獲得する上で特に効果が大きいと考えられる[22]。

それまでの「石油業法」体制は，精製・販売部門＝「下流」（ダウンストリーム）の強化が中心であったが，採掘＝上流（アップストリーム）部門の強化へと，政策の重点が移行したという点で，石油自主開発政策は画期的な意義をもつものであった。

石油自主開発の目標としては，1967年2月の総合エネルギー調査会答申において1985年度に我が国総所要原油の30％を海外開発原油で供給することが，78年の総合エネルギー調査会石油部会の取りまとめにおいて1990年度に150万B／D程度を自主開発原油として我が国に供給することが，適当とされていた。資源エネルギー庁長官の私的諮問機関として1982年11月に設置された石油開発基本問題懇談会の中間報告（1983年11月）においては，これらを受けて，1995年に120万B／D＝原油輸入量の30％を自主開発原油で賄うという目標が設定され[23]，以後「21世紀までに120万B／D」が一貫した目標とされた。

なお国内の石油自主開発は1955年から「5ヵ年計画」がスタートしており[24]，1980～84年が「第5次5カ年計画」，以後85～89年は第6次，90～94年は第7次，そして95～99年は「第8次5ヵ年計画」とされた。

我が国の石油自主開発政策を支える石油公団と，公団を中心とした資金面での助成策は，以下の通りである。公団は，次のような経緯で設立された。1950年代後半以降の我が国経済の高度成長と石油需要の急増は，日本人の手による「海外石油自主開発」の必要性を生み，1967年には前述のように必要石油の3割を自主開発原油で賄う目標が設定されると同時に，民間の石油開発事業への資金供与，特に探鉱事業への投融資をするため，同年2月の総合エネルギー調査会[25]の答申を受け，政府の全額出資により石油開発公団が設立された。公団は当初は海外における石油探鉱事業に対する投融資及び海外における石油探鉱開発事業に対する債務保証並びに探鉱機械の貸付け，技術指導，地質構造調査等を主たる業務として発足し，その後，内外の石油情勢の変化と公団業務の進展に即応して逐次業務の強化拡充が図られた[26]。

22）以上，石油審議会石油部会・開発部会石油開発小委員会「石油開発小委員会中間報告」1986年（『石油年鑑 1987』1987年，266～275頁）より。

23）以上，「石油開発基本問題懇談会（中間報告）」1983年（石油連盟広報渉外部『石油資料月報』第28巻第12号，1983年，44～51頁）より。

24）第1次・第2次5カ年計画においては陸域を中心とした探鉱・開発の誘導，第3次では陸域を中心とし加えて浅海部における基礎調査の実施，第4次では陸域に加えて水深500mまでの海域における基礎物理探査の実施，第5次では海域を中心とし水深200～500m域での基礎試錘及び水深500～2000m域での基礎物理探査の実施，第6次では東北日本海側の深部火山岩貯留岩（グリーンタフ）及び北海道の古第三紀層・白亜紀層に重点を置いた基礎調査の実施，第7次では深部グリーンタフの基礎調査及び北海道古第三紀層・白亜紀層，太平洋海域・陸域の有望地域の基礎調査，等が重点項目とされていた（「国内産油量を5年間で1.8倍に」，石油文化社『JETI』1989年8月号，99～102頁より）。

25）総合エネルギー調査会は1965年に通産大臣の公的諮問機関として設置され，エネルギー政策の基本的な方向について審議している機関である。そこでまとめられる「長期エネルギー需給見通し」は，我が国エネルギー政策の指針となっている。

26）特に，1976年6月の石油開発公団法の一部改正

次に公団の活動内容について。まず石油公団の目的は，「石油公団は，石油及び可燃性天然ガスの探鉱等に必要な資金の供給その他石油及び可燃性天然ガス資源の開発に必要な資金の融通を円滑にする等のために必要な業務を行うことにより石油及び可燃性天然ガス資源の開発を促進し，並びに石油の備蓄及びこれに必要な資金の供給を行うことにより石油の備蓄の増強を推進し，石油等の安定的かつ低廉な供給の確保を図ることを目的とする」（石油公団法第１条）とされている。公団の開発業務の範囲は，同法第19条によれば，

a．海外（本邦周辺の海域も含む）における石油等（オイルシェール及びオイルサンドを含む。以下同じ）の探鉱資金の出資と貸付け並びに海外における可燃性天然ガスの採取及び液化に必要な資金の出資，
b．海外における石油等の探鉱開発資金に対する債務保証，
c．石油等の探鉱に必要な機械の貸付け，
d．石油等の探鉱開発に関する技術指導並びに当該技術の海外における実証，
e．石油等の探鉱に必要な地質構造の調査（委託によるものを含む），
f．石油等の開発に関する情報収集，
g．海外における石油等の探鉱をする権利その他これに類する権利の取得，
h．以上の業務に付帯する業務，
i．石油公団法第１条の目的を達成するために必要な業務，

等が挙げられていた。

石油の開発は膨大な資金を要し，成功する確率が極めて低く，商業生産に至るまでのリードタイムが長い等，他産業に類例を見ないリスク産業であり，国の政策として民間企業のバイタリティーをできるだけ活用するとともに，石油開発企業の資金調達や資本蓄積を促進し，企業活力を強化する施策がとられていた。公団では，探鉱に要する対象事業費の，原則として海外探鉱の場合は70％の，我が国周辺海域の探鉱の場合は80％の，投融資制度，及び債務保証制度をとっていた。更に，日本輸出入銀行・日本開発銀行[27]による開発資金融資制度に加え，我が国で石油開発事業推進のため資金確保をする上で最も重要な税制として「減耗控除制度」[28]と「海外投資等損失準備金制度」[29]の２つが設けられていた。

以上の石油公団や国の援助によって支えられた石油自主開発事業の成果を，1980年代～90年代の自主開発原油輸入量の推移を指標として見ると，表４の通りである。自主開発原油輸入量，及び原油輸入量合計に占める割合ともに，趨勢的には上昇した。

により石油製品販売業に係る構造改善に必要な資金の投融資が追加され，更に78年６月の同法一部改正により，公団が自ら石油の備蓄を行うこととなり，従来の民間企業の行う備蓄に対する投融資業務と併せて備蓄関係業務が公団の本来業務となり，これに伴い公団の名称も石油公団となった。

27）日本輸出入銀行は現国際協力銀行，日本開発銀行は現日本政策投資銀行であるが，本稿では特に必要な場合以外，現在の名称の記載は省略する。

28）石油開発をはじめ，鉱業資産の減耗特性に基づく基本的な税制として1913年にアメリカで生まれ，我が国では1965年に創設された。制度の概要は，国内鉱業者は鉱業収入の13％，鉱業所得の50％のうち，いずれか低い額を限度に探鉱準備金として非課税で積み立てられるというもの。更にこの準備金は繰り入れ後３年の間に新鉱床探鉱費の支出に充当され，３年間経過後なお残額がある場合は益金額に算入された。

29）石油開発企業への民間出資者に対し，高い事業リスクへの出資に備える準備金の積み立てを認めるもので，石油等資源開発事業への民間資金導入に不可欠な投資促進税制である。制度の概要は，新増資株式等を取得した場合，探鉱段階で100％，開発段階で40％の積み立て比率により準備金として積み立てられ，特段の取り崩しのない限り積み立て後５年間据え置き，その後の５年間に毎年均等額を益金に算入するもの。

表４　自主開発原油輸入量の推移(単位：千kℓ)

年度	自主開発原油輸入量(A)	万B／D	原油輸入量計(B)	万B／D	A／B(%)
1981年度	20,254	34.9	230,231	396.7	8.8
1982年度	18,468	31.8	207,395	357.4	8.9
1983年度	23,575	40.5	212,844	365.7	11.1
1984年度	23,280	40.1	212,911	366.9	10.9
1985年度	21,204	36.5	197,261	339.9	10.7
1986年度	24,045	41.4	187,516	323.1	12.8
1987年度	19,301	33.3	187,903	323.8	10.3
1988年度	25,021	43.1	199,758	344.2	12.5
1989年度	27,981	48.2	210,899	363.4	13.3
1990年度	26,317	45.3	238,480	410.9	11.0
1991年度	28,584	49.1	238,646	410.1	12.0
1992年度	33,217	57.2	255,668	440.5	13.0
1993年度	36,063	62.1	256,445	441.9	14.1
1994年度	38,788	66.8	273,651	471.5	14.2
1995年度	40,062	68.8	265,526	456.3	15.1
1996年度	38,801	66.9	263,792	454.6	14.7
1997年度	39,987	68.9	267,489	460.9	14.9
1998年度	39,026	67.3	254,279	438.1	15.3

(資料)『1999／2000 資源エネルギー年鑑』232～233頁,『石油年鑑』各年版。

(3) 石油備蓄政策の展開

①石油備蓄政策の開始

我が国の石油備蓄政策のそもそもの出発点は，1967(昭和42)年の第3次中東戦争を契機としている。当時，我が国の一次エネルギー供給に占める石油の割合は65%にも達しており，石油供給に対する不安は，73年の第一次石油危機ほどではないにしても，我が国の経済や国民生活に大きな影響を与えることとなった。政府は，67年2月の総合エネルギー調査会の「我が国における貯油の飛躍的増強の必要性」を訴えた答申を受け，67年度から，備蓄タンクに対する日本開発銀行からの長期低利融資，貯油率80%の原油タンクについての5年間10割増の割増償却制度，等の措置を講じた。その後，1971年6月のOECDの90日備蓄勧告等を背景に，71年12月に総合エネルギー調査会の「1974年度末までに60日備蓄達成」という答申を受け，政府は石油備蓄増強のため，72年3月の通常国会において，「石油開発公団法」「石炭対策特別会計法」「租税特別措置法」(いずれも当時)の3つの法改正を行い，石油開発公団の臨時業務として備蓄増強のための石油購入資金の低利融資を行う等の措置をとるとともに，72年度予算において，原油・施設融資の予算，財政投融資を行うことなどにより，同年度から，74年度までにそれまでの45日から毎年度5日毎の備蓄増強を図るという，我が国における「60日備蓄増強計画」をスタートさせた。

石油備蓄政策を支える基本法は，石油備蓄法である。同法制定の経緯は，以下の通りである。本来石油備蓄は国の責任で推進すべきものであると考えられるが，石油の供給(輸入・生産・販売)が民間企業に委ねられている現在の石油供給体系との一体性の確保，民間企業の備蓄遂行能力(ノウハウ及びファシリティ)の活用，また石油という重要な物資の供給にあたっているという石油企業の社会的責務に鑑み，石油供給の担い手である石油企業に備蓄を義務づけ，他方，膨大な資金・コスト負担等については，国が強力な助成措置を行うべく石油備蓄法が制定され，1975年12月公布(昭和50年法律第96号)，翌年4月施行された。同法制定により，(60日備蓄達成を受けて)90日備蓄増強計画もスタートすることとなった。

石油備蓄法の内容については，まず目的として，「この法律は，石油の備蓄を確保するための措置を講ずることにより，我が国への石油の供給が不足する事態が生じた場合において石油の安定的な供給を確保し，もって国民生活の安定と国民経済の円滑な運営に資することを目的とする」(同法第1条)ことが掲げられている。そして同法では備蓄義務者を第2条で規定し，第4条，第5条で備蓄水準の計画的引上げのための措置に関して規定し，達成された備蓄水準の維持を図るための措置に関する規定を，第7条，第10条で定めている。

②石油備蓄政策の展開

石油備蓄は民間備蓄と国家備蓄に大別される。まず民間備蓄は石油備蓄法に基づき，精製

表５　石油備蓄量の推移（単位：千kℓ）

年度	民間備蓄		国家備蓄		合計	
	数量（製品換算）	日数	数量（原油）	日数	数量（製品換算）	日数
1980年度	62,920	90	7,260	10	69,810	100
1981年度	62,960	101	11,060	17	73,460	118
1982年度	54,180	93	12,520	20	66,080	113
1983年度	50,690	94	14,980	26	64,930	120
1984年度	52,860	97	17,500	31	69,490	128
1985年度	51,490	92	20,520	35	70,980	126
1986年度	49,350	94	24,030	44	72,180	138
1987年度	49,170	92	27,020	48	74,840	140
1988年度	51,080	94	30,050	53	79,630	147
1989年度	51,410	89	33,020	55	82,780	144
1990年度	51,410	88	33,030	54	82,780	142
1991年度	47,730	80	36,030	57	81,960	137
1992年度	45,170	77	39,030	63	82,240	140
1993年度	43,757	76	42,030	69	83,690	145
1994年度	45,413	81	45,010	76	88,160	157
1995年度	44,400	74	47,500	76	89,530	150
1996年度	47,286	79	48,700	77	93,556	156
1997年度	46,430	80	50,000	82	93,930	163
1998年度	43,900	79	50,000	85	91,410	164

（資料）『石油年鑑 1999/2000』244 頁。

業者や輸入業者が行うものである。精製業者・販売業者・輸入業者が，それぞれの量に該当する日数分の備蓄を義務付けられた。前述のように 1972（昭和 47）年，行政指導により，それまでの 45 日程度の備蓄を積み増すべく 60 日備蓄増強計画が打ち出され，75 年 3 月末に目標を達成したが，IEA の勧告に従い，同年 12 月の総合エネルギー対策閣僚会議で 90 日への増強が決定され，石油備蓄法の成立も受けて，同年度より 90 日備蓄増強計画が発足した。同計画は 1981 年 4 月に目標を達成し，以後，後述する石油備蓄政策の修正期に至るまで，90 日備蓄を維持する局面に入った（表５）。

石油備蓄法上考えられているランニングストックは 45 日分であり，上乗せ分の 45 日分は備蓄用在庫，言い換えれば過剰在庫である。この負担を民間企業に負わせることとなるため，90 日備蓄増強計画のための政府助成として，

a．石油公団による備蓄原油購入資金融資及び利子補給，

b．石油公団，日本開発銀行及び沖縄振興開発金融公庫による備蓄原油施設融資及び用地出融資，

c．備蓄原油施設に対する割増償却，固定資産税軽減，

等の措置がとられた。また，90 日備蓄増強計画において，新たに備蓄基地を建設する場合に，複数の石油企業が共同で備蓄基地を建設する「共同備蓄会社」の設立を推進し，新潟石油共同備蓄，北海道石油共同備蓄等，設立された備蓄会社に対し，公団からの投融資が実施された。

国家備蓄は石油公団法に基づき石油公団が行うものである。1977 年 8 月の総合エネルギー調査会石油部会中間とりまとめを経て，石油開発公団法及び石炭及び石油対策特別会計法（いずれも当時）の一部改正を行い，石油開発公団が（翌 78 年 6 月に石油公団と改称した上で）自ら石油の備蓄を行うことができるようになった。

国内に石油資源をほとんど持たない我が国としては，90 日を越える備蓄が必要であり，民間にそれ以上の負担を課すべきではないという配慮から，国家備蓄は始められたものである。また，そのための財源措置として 78 年 6 月に石油税（後述）が創設された。更に，タンカー備蓄原油の購入資金及び利子補給，並びに漁業補償等の安全対策費，陸上の国家備蓄基地建設に関わる出融資，等の措置がとられた。これらの費用については，毎年，石炭及び石油・石油代替エネルギー特別会計，及び日本開発銀行・石油公団に対する財政投融資において予算措置が講じられることとなった。

国家備蓄は以下のように展開された。1978 年 10 月に，恒久タンクによる公団の備蓄体制が整うまでのつなぎ措置として，1,000 万kℓの備蓄を目標に，タンカー備蓄が開始された。78 年に第一次，第二次，80 年に第三次，81 年に第四次～第六次のタンカー備蓄を行い，同年度に民間タンクの借上げによる備蓄と併せて

表６　国家備蓄積み増し状況（単位：万kℓ）

年度	積み増し量	積み増し後備蓄量	貯蔵施設別内訳		
			タンカー	民間タンク	国家備蓄基地
1980年度	200	726	726（27隻）		
1981年度	380	1,106	990（35隻）	116	
1982年度	150	1,252	784（27隻）	468	
1983年度	250	1,498	546（19隻）	644	308
1984年度	250	1,750	245（ 9隻）	950	555
1985年度	300	2,052		1,369	683
1986年度	350	2,403		1,466	937
1987年度	300	2,702		1,625	1,077
1988年度	300	3,005		1,584	1,421
1989年度	300	3,301		1,758	1,543
1990年度	－	3,302		1,661	1,641
1991年度	300	3,603		1,861	1,742
1992年度	300	3,903		1,807	2,096
1993年度	300	4,203		1,687	2,516
1994年度	300	4,501		1,687	2,814
1995年度	250	4,750		1,812	2,938
1996年度	120	4,870		1,587	3,283
1997年度	130	5,000		1,577	3,423

（資料）『1999／2000 資源エネルギー年鑑』282頁。
（注）「－」はゼロを，空欄は備蓄を実施していないことを示す。

1,100万kℓ備蓄を達成した（表６）。1980年には国家備蓄目標を3,000万kℓに上方修正し，1988年度に目標を達成したが，翌89年からは，同年５月に開かれたIEA閣僚理事会が緊急時に取り崩し可能な石油備蓄の増強で合意したことを受け，更に5,000万kℓへと目標を上げた。94年度まで，湾岸戦争で積み増しを見送った90年度を除いて毎年300万kℓの積み増しを行い，95～97年度はそれぞれ120万～250万kℓへと積み増し量を減少させた。

一方，国家備蓄基地の建設は，基地の建設・管理・運営を担う会社としてむつ小笠原石油備蓄会社が1979年12月に設立されて以降，81年２月苫小牧東部石油備蓄，６月白島石油備蓄，82年１月福井石油備蓄，２月上五島石油備蓄，３月秋田石油備蓄，84年９月志布志石油備蓄と順次設立されていった。そして86年５月には，それまでの陸上備蓄よりも基地建設コストが低く，安全性も高いと見込まれる地下備蓄を推進するための日本地下備蓄会社が発足し，８社10基地体制の方向が固まった。この間，83年９月に，一部完成していた先発のむつ小笠原備蓄基地において初の搬入（オイルイン）が行われた。同基地は85年９月に完成し，次いで福井石油備蓄基地が86年７月全面完成，世界初の洋上タンクによる備蓄基地として注目された上五島備蓄基地も88年９月に完成した。そして1996年８月に，しけによる防波堤の破損で工事が遅れていた白島備蓄基地が完成し，国家石油備蓄基地10ヵ所の建設が全て終了した。

国家備蓄は1997年度末の翌年２月に5,000万kℓ備蓄を達成した。うち3,423万kℓが国家備蓄基地，1,577万kℓが民間タンクに貯蔵されている（表６）。

以上の石油備蓄政策は，湾岸危機時にその有効性を立証した。1990年８月のイラクのクウェート侵攻に端を発し，翌91年１月多国籍軍によるイラク空爆開始，更に２月の地上戦開始へとつながったいわゆる湾岸危機[30]において，当初市場は若干の動揺を見せたものの，当時の備蓄日数民間86～88日，国家52～54日の，合計約140日分の備蓄を背景に，若干の取り崩しを見せただけで乗り切ったのである（表５）。

以上の石油備蓄政策には，そのための財源措置として石油税が創設されたことからも明らかなように，特に国家備蓄が開始されて以降，毎年多額の予算が注ぎ込まれている。1998，99

30）なお湾岸危機時の石油政策としては，イラクのクウェート侵攻約２週間後の1990年８月16日，資源エネルギー庁が石油製品の安定供給を確保するため，「当面の石油需給対策」を発表し，民間石油備蓄の機動的活用，国家石油備蓄の積み増しの見合せ，原油処理量の拡大の要請を決めた。更に，我が国への原油，製品の輸入価格が急騰したことに伴い，資源エネルギー庁は石油部長名により石油連盟，石油元売各社に対して，仕切価格の改訂に関して通達を行った。この後引き続き同通達により，不安定な国際石油情勢が落ち着くまでの間石油元売各社は輸入原油価格等の変動に伴うコスト変動について石油部に毎月報告することとなった。以後，毎月のコスト変動に見合った仕切価格の改訂が行われることとなり，この値決め方式が翌91年４月まで実施された（石油連盟広報部，平成２年度版『石油業界の推移』1992年，185頁より）。

年度の「石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計」[31]（石特会計）を例にとって，図４に示した。「石油対策」あるいは石特会計全体の中で，3,000 億円以上を占める「石油備蓄」予算が群を抜いて巨額であることが明瞭である。

(4) 石油緊急時対応策の構築

1973（昭和 48）年の第一次石油危機の経験から，緊急時における原油，石油製品の流通実態を全国的規模で迅速かつ的確に把握することを目的に石油流通情報システムが開発され，77 年度には一応の完成を見た。しかし，国際石油情勢を見ると，石油需給は一時的に安定しているものの，中長期的には発展途上国における石油需要の拡大，非 OPEC 諸国の原油生産の減退等が見込まれることから，中東依存度の高まり等により石油供給の不安定化が予想されていた。原油の供給が大幅に不足した場合，石油需給適正化法に基づき首相が緊急事態を宣言し，需給調整策を発動することとなるが，民間部門の情報が不備では適切な手を打てないことが危惧されていた[32]。1986 年 11 月の石油審議会石油産業基本問題検討委員会報告（後述）の中では，「緊急時対応体制の整備」の必要性が謳われており，88 年 6 月の同委員会報告においても，「セキュリティ確保のための補完策として，石油備蓄の拡充，石油自主開発の推進を図るとともに，緊急時対応体制の整備を図るべき」旨提言された。このため，87 年 9 月に石油審議会石油部会内に緊急時対策小委員会が設けられ，緊急時において供給削減要因の発生が我が国に対する石油輸入に与える影響を迅速に把握するとともに，石油需給適正化法等の緊急時法令に規定されている石油製品需給，価格等に係る指導等の措置及び備蓄放出等の緊急時対策を実施するために必要となる石油の供給，在庫動向等の情報を迅速に把握できる情報システムの構築及び備蓄放出のための具体的スキーム作りに関する検討が始められた。そして，88 年 6 月の緊急時対策委員会の報告書「1990 年代に向けての緊急時対応体制の整備のあり方について」の中で，「石油備蓄取崩し方法」とともに「情報収集体制の整備」が具体的に示され，これをもとに，石油の供給，在庫動向等の緊急時対策を実施するために必要となる情報を迅速に把握できる情報システムを構築することを目的に，1988 年度から石油緊急時対応情報ネットワークシステムの開発が始められた。本システムは，緊急時において全国の 40 の製油所，約 1,000 の油槽所，約 6 万の給油所の拠点から原油，ガソリン，ナフサ，ジェット燃料油，灯油，軽油及び A・B・C 重油に係る輸入，生産，出荷及び在庫関係の物流情報等を石油企業グループの中核機関からオンライン・デイリーバッジで収集するとともに，平常時における輸入，生産，供給，需要に係る構造データベースを作成することにより，緊急時の折々の状況に応じ，石油供給見通しの策定，備蓄放出，需要抑制等の詳細の決定，生産計画に対する指導及び原油の高値買いの防止等の各措置を講ずる上で必要となる各供給ルート毎の輸入，生産流通に係る物流情報及び国際石油供給構造，国内石油需要構造に係る情報を収集，解析提供する機能を有するものである[33]。

31）石炭勘定，石油及びエネルギー需給構造高度化勘定からなり，前者は原油等関税を財源とし，後者は財源となる石油税を一般会計を通して繰り入れている。

32）「石油情報網を整備　通産省「危機」に備え在庫把握」（『日本経済新聞』1987 年 12 月 14 日）より。

33）以上，石油審議会石油部会緊急時対策小委員会報告「1990 年代に向けての緊急時対応体制の整備のあり方について」（昭和 63 年度版『石油業界の推移』1990 年，425～ 426 頁）より。

図４　1999 年度エネルギー関係

原油等関税	
原油	215円/kℓ
ガソリン	1,400円/kℓ
灯油	570円/kℓ
軽油	1,270円/kℓ
ＬＳＣ重	2,400円/kℓ
	等

石油税	
石油	2,040円/kℓ
ＬＰＧ	670円/Ｔ
ＬＮＧ	720円/Ｔ

＜石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策特別会計＞

石炭勘定			（石油対策）		
1. 石炭鉱業構造調整対策	81	(146)	1. 開発	1,096	(1,163)
			炭坑等投融資等	439	(547)
2. 産炭地域振興対策	77	(103)	海外地質構造調査	124	(119)
産炭地域振興臨時交付金	53	(58)	国内石油天然ガス基礎調査	141	(141)
			2. 備蓄	3,195	(3,289)
3. 鉱害対策	408	(575)	**石油備蓄**	**3,124**	**(3,213)**
鉱害復旧事業資金補助金	324	(482)	LPG備蓄	71	(76)
			3. 産業体制整備等	460	(395)
4. 炭鉱労働者雇用対策	106	(132)	石油精製合理化対策等	145	(67)
			石油流通産業の効率化の推進	151	(152)
5. その他	33	(35)	LPG産業対策	43	(34)
			大規模石油災害対応体制整備	13	(23)
			4. その他	51	(46)
		▲28.8%			▲1.8%
合計	705	(990)	合計	4,802	(4,893)

(資料)『石油年鑑 1999/2000』389 頁。
(注)1. 合計は四捨五入のため一致しないこともある。
2. ＊は 98 年度第 1 次補正予算において，30 億円が追加計上されている。
3. 99 年度予算案における石油対策の開発事業のうち 32 億円，石油精製合理化対策等のうち 52 億円，LP ガス産業対策のうち 4 億円は，98 年度までエネルギー需給構造高度化対策の省エネルギー対策等に計上されていたが，石油・LP ガス産業がおかれている厳しい現状の中でその構造改善を維持するため，技術研究開発等において石油技術の一層の効率化に力点を置いた事業内容として，99 年度より石油対策として計上。

特別会計予算の概要

（単位:億円）
（　）1998年度予算

一　般　会　計

石油及びエネルギー需給構造高度化勘定

（　エネルギー需給構造高度化対策　）

1. 省エネルギー対策等	750	(768)
導入促進対策	154	(131)
省エネ技術開発	596	(637)
2. 石油代替エネルギー対策	519	(505)
供給確保対策	26	(19)
導入促進対策	308	(257)
技術開発	185	(229)
3. 国際エネルギー対策	171	(120)
国際省エネ・新エネ促進	131	(82)
国際クリーンコールテクノロジー普及基盤整備	40	(38)
4. その他	53	(41)
		4.1%
合計	1,492	(1,434*)

3．石油供給の「安定性」「効率性」の両立と産業構造改善―1980年代中期～90年代中期―

(1) 規制緩和アクション・プログラムの成立

①規制緩和の背景とねらい

以上見てきた一連の政策は，二度の石油危機の経験を踏まえた，緊急時に即応しうる，安定的な石油供給を一義的に追求するものであった。そして，それらは一応の成果を上げたと見なしうるが，他方で安定供給を確保するための様々な規制に縛られつつ行われた石油供給体制は，ガソリン独歩高の価格体系，閉鎖的な石油市場，それらと関連して議論されるところの脆弱な収益基盤の石油産業，といった弊害も生み出すに至った。そこで1980年代半ば以降，こうした様々な規制を緩和し，極力市場メカニズムに基づいた自由競争を行うことによって，石油産業の体質を改善・強化し，もって石油供給を安定的かつ「効率的」に行いうるようにすべく，以下のような「規制緩和アクション・プログラム」[34]が遂行されることとなった。

規制緩和が議論されるようになったことは，その前提として，石油産業が政府の様々な規制下にあったことを意味する。その規制は，「石油業法」に基づいて行われていた。

「石油業法」成立の経緯は，以下の通りである。1962（昭和37）年10月から外貨資金割当制度[35]が撤廃され，外貨割当による原油の輸入コント

34）1985年7月に政府が発表した，それまで行われていた様々な輸入制限措置の緩和を行う市場解放行動計画である「アクション・プログラム」の一環と見なされうる。

35）外貨資金割当制度（foreign exchange allocation system，FA制）とは，戦後我が国の国際収支の赤字基調のもとで，少ない外貨資金を有効利用するため，輸入を必要とする品目に予め一定の外貨資金を割り当て，その範囲内で輸入承認を与える制度である。1950年から62年まで，貿易為替自由化前の我が国の輸入は主にこの方式によって行われていた。

ロール手段が失われることとなった。それに代わるコントロール手段として制定されたのが石油業法である。石油の輸入自由化対策として，1961年7月に「エネルギー懇談会」が設置され，同年12月，通産省が「石油業法案要綱」を提出した1週間後，同懇談会は中間報告「石油政策に関する中間報告」を発表した。その中で，石油は我が国エネルギー源の太宗をなす基礎物質であるが，輸入依存度が極めて高い商品なので，その低廉かつ安定的な供給を確保する必要があり，そのためには国内石油市場の一定割合を国の影響下におきうることを基本として，石油政策を総合的に推進すべきとの基本認識が示された。これによって石油業法による石油産業に対する政府の規制，いわゆる「石油業法体制」がスタートすることになったと言える。同法は1962年3月国会に上程され，5月に成立・公布(昭和37年法律第128号)，7月から施行された。

「石油業法」の目的は，「この法律は，石油精製業等の事業活動を調整することによって，石油の安定的かつ低廉な供給の確保を図り，もって国民経済の発展と国民生活の向上に資することを目的とする」(第1条)という文言に示される通りである。主要な内容は，通産大臣が毎年度，5年間の石油供給計画を定めること(第3条)，石油精製業を許可制とし(第4条)，精製設備の新増設も許可制とすること(第7条)，石油製品供給計画を届出制とし，政府がその変更の勧告をなし得ること(第10条)，石油輸入業を届出制とすること(第12条)，石油製品販売業を届出制とすること(第13条)，通産大臣が緊急時の販売価格の標準額を決定できること(第15条)，本法の運用の基本的事項に関しては石油審議会に諮問すること(第20条)，等である。主眼は石油精製設備の割当制[36]を中心として，石油精製業・販売業を政府によってコントロールすることにあった。石油の低廉かつ安定的な供給のためには，それが有効であるとされてきたのである。

しかし，石油業法が制定された1960年代とは，石油産業を取り巻く状況は明らかに変化していた。代表的なのは，国際石油情勢の変化である。第二次石油危機後，OPEC加盟国の公式販売価格遵守と，市況軟化期における協調減産による価格維持[37]の中で，非OPECが増産して[38]OPECのシェアを侵食し始めていた。これに対し，1985年12月の第76回定例総会においてOPECはいわゆる「シェア防衛宣言」を行い増産を開始し，原油価格は翌86年半ばにかけて「逆石油危機」[39]と言われる大暴落を示した(図1)。同年9月，サウジアラビアは，従来の公式販売価格制度を放棄して「ネットバック方式」[40]と言われる原油価格決定方式へ移行し，

36) それが民族系に多く割り当てられたため，民族系は販売能力に比して精製能力が過大になったというのが，いわゆる「精販ギャップ」である。特に，「和製メジャー」の育成を目指したいわゆる「ケルン構想」のもとに設立された共同石油の系列の精製会社に精製設備増強を優先的に認めたため，共石グループは販売力の伸び悩みによって，慢性的な精販ギャップに陥った。

37) なお，イラン革命による石油供給不安を背景に，OPECが多重価格の導入を決定した1978年12月から，総会で価格を再統一した1981年10月まで，サウジアラビア産原油は割安に推移し，それを買う外資系石油会社が有利であったことを「アラムコ格差」(アラムコとはメジャー(当時)のソーカル，テキサコ，エクソン，モービルによる合弁企業である，アラビアン・アメリカン・オイル・カンパニー，の略)と言い，以後85年頃に至るまで，今度は逆に公式販売価格を守るサウジ原油が割高になった事態を「逆アラムコ格差」の存在，と呼んだ。

38) 英国，ノルウェー，メキシコ，エジプト，中国，ソ連等のシェアが上昇した(「激変する原油情勢⑥」，『日本経済新聞』1986年6月20日より)。表3も参照。

39) 1983年3月にOPECが5ドルの原油価格引下げを行った際も「逆石油危機」が語られたが，今時の価格下落はその幅も影響もはるかに大きなものであった。

40) ネットバック方式とは，製品価格から逆算して原油価格を決定する方式のことである。具体的には，当該原油の製品得率と，その原油から得られるそれぞれの製品のスポット価格を乗じ，その総和を粗製品価値とし，そこから精製コストと輸送コス

87年2月に一度固定価格制（18ドル／バーレル）へ復帰した後，88年からは「スポット連動（フォーミュラ価格）方式」[41]へ移行した。これによって公式販売価格制度は実質的に廃止され，OPECが直接原油価格を決定した時代から，市場による原油価格の決定の時代へと変化したのである。

先に見た石油供給体制の持つ弊害に加え，当該期の変動する国際石油情勢，それによる不安定な原油価格，一方で将来的には再び逼迫が見込まれる需給といった変化は，もはや旧態依然たる硬直的な石油業法体制によってでは対応し得ないと思われるようになった。他方，省エネルギー，石油代替エネルギーの導入といった「脱石油政策」は1980年代後半には一段落し，石油依存度の低下は頭打ち傾向に入っていた。86年度から石油製品需要が増加に転じたこと（表1）は，この点を端的に示しており，将来にわたって安定的な石油供給を行う必要性は益々高まっていた。このような状況において，硬直的な規制によるのではなく，規制緩和を行い，市場メカニズムを活用した競争を行うことによって需給の変動に対応しうる産業体制を構築すべきである，という考えが強まってきたのである。

②「特定石油製品輸入暫定措置法」に基づく製品輸入解禁

石油業法体制からの変化は，まず「特定石油製品輸入暫定措置法」（以下適宜「特石法」と略す）の成立という形で現れた。「特石法」を1985（昭和60）年度の途中に取り急ぎ制定し，石油製品輸入解禁に踏み切った背景と経緯は，以下の通りである。従来は，消費地精製主義[42]の原則に則り，ガソリンの精製・販売によって「我が国の石油会社（元売・精製両業界）に一定の利益を保証し，その分灯油や軽油の価格を安く抑えるため」[43]，重油・ナフサ・LPGの他は，自由な輸入は許可されなかった。その理由としては，

a．ガソリン・灯油・軽油は国際的に貿易量が小さく，量的にも価格的にも供給が不安定である，
b．ガソリン・灯油・軽油の輸入が増えれば，国内生産が減り，連産品としての特性から他の油種の供給も併せて減る恐れがある，
c．粗悪な品質の製品が流入した場合の影響が大きい，

等が挙げられていた。しかし前述の通り，第二次石油危機以降国際石油情勢は緩和基調に推移し，ガソリン・灯油・軽油の石油製品貿易も拡大する傾向にあり，輸入圧力が高まってきていた。即ち，1984年度に，我が国がアメリカの景気拡大に応じて輸出を急伸させた結果，対米貿易黒字が拡大して米国による市場開放，規制緩和の対日圧力が高まったが，石油製品についてもこの一環として，自由化の要請が強まってきた。また，サウジアラビア等中東産油国が相次いで建設している，輸出を目的とした新規の製油所からの石油製品を，日本も応分の引き取りをすべきであるとするEC諸国からの要請もあった。こうした中，1985年の「ライオンズ石油事件」を契機に，石油製品輸入要請が一気に高まった。

1984年12月，神奈川県のライオンズ石油が通産省に対し，石油業法に基づく石油輸入業開始の届け出と石油輸入計画を持ち込んだ。シ

トを減じたものをネットバック価格とした（河野久善「ネットバック価格について」，『JETI』1985年12月号，14～16頁より）。

41）スポット連動（フォーミュラ価格）方式とは，販売価格をスポット市場での価格に連動させる価格決定方式のことである。

42）消費地精製主義とは産油国から原油を輸入し，季節によって変動する需要の量や中身に合わせて石油製品を消費地で生産する方式を言う。

43）「米のガソリン輸入解禁要求　自由化論議に拍車　揺らぐ消費地精製主義」（『日本経済新聞』1985年5月16日）における，通産省による説明と見られる引用。

ンガポールから，12月から翌年3月まで月間3,000kℓのハイオク・ガソリン[44]を輸入しようとするものである。国内の引き取り希望者にはリットル当り129円程度の卸売価格で，また小売り段階では139円程度で売れるとした。当時のガソリン小売市況は153円位だったので，約14円安い。12月10日にはシンガポールを船が出発し，27日には堺と市川に到着予定となっていた。この動きに対して，通産省は12月24日に石油審議会を開き，このガソリン輸入計画は，1984～88年度石油供給計画の実施に重大な支障が生ずるおそれがあると認められるため，石油業法の規定[45]に基づき，「届出に係る揮発油[46]の輸入は行わないこと」とする勧告が妥当とされた[47]。27日に届け出が受理されると同時に通産大臣の変更勧告がなされ，ライオンズ石油は翌85年1月8日に勧告を受諾した。この事件は報道機関に大きく取り上げられ，1月初旬IEA事務局長が来日して通産省の対応に強い懸念を示し，7月のIEAの閣僚理事会では，「供給の安全保障に留意しつつ，市場機能を基本として円滑に石油製品が流通する条件を創出すべきである」，というコミュニケが採択されるに至った。

このような事態に対し，石油審議会は石油部会小委員会において，中間報告「国際化に対応する石油産業政策」を9月に発表した。同報告は，直接的には，中・長期的には必要な条件の整備を図りつつ前進的に極力国際化すべきとした，81年12月の同小委員会中間報告(後述)を受けたものである。同報告では，「Ⅰ　石油製品貿易と我が国石油産業」の中の「4　今後の基本的方向」において，「(1)調和ある製品輸入」として，「石油の一大消費国である我が国としては，石油製品貿易の拡大の流れを踏まえて，安定供給の基本となる消費地精製方式を基本としつつも，市場機能を尊重して，国際協調の観点から，石油製品の輸入を拡大していくことが望ましい」，「(2)ガソリン等の輸入開始」で「上記(1)の考え方の下で，とりわけ，これまで政策に従い輸入が行われないできたガソリン等についても，時機を逸することなく，輸入の途を開くこととすべきである」と述べ，製品輸入拡大方針を打ち出した[48]。通産省はこの答申を受け，ガソリン・灯油・軽油の3品の新たな輸入体制を作るべく，「特定石油製品輸入暫定措置法案」を作成した。

特石法は，消費地精製を基本として，製品輸入と国内精製との弾力的な選択・組み合わせによって需給の変動に対応する体制の維持・定着を図ることを目的としたものである。即ち，ガソリン・灯油・軽油の輸入解禁によって無秩序に輸入が拡大し，国内の製品需給バランスが崩れ，製品価格体系が乱れて国民経済に混乱が及ばないようにすることを目的とした，石油業法の特例法として導入されたのである。また，海外の製品市況が割安になったときに大量の製品を日本に持ち込み，割高になると輸入をやめる鞘稼ぎ専門の輸入業者が登場し，つまみ食い的な輸入が横行するようだと，日本の石油産業が基本とする消費地精製方式が根底から覆されてしまうという危惧も，背景にあった。

「特定石油製品輸入暫定措置法案」は1985年11月12日に閣議決定され，臨時国会に上程さ

44) ハイオク・ガソリンとは一般にオクタン価の高い(アンチノック性の高い)ガソリンを言う。

45) 第10条第2項(通商産業大臣は，石油の需給事情その他の事情により，石油供給計画の実施に重大な支障を生じ，または生ずるおそれがあると認めるときは，石油精製業者に対し，石油製品生産計画を変更すべきことを勧告することができる)及び第12条第3項(第10条第2項の規定は，石油輸入計画について準用する)を指す。

46) 以下，基本的に公文書からの引用等の際は「揮発油」，それ以外は「ガソリン」と記す。

47) 以上，石油審議会「石油輸入計画の変更勧告について」1984年(『石油資料月報』第30巻第1号，1985年1月，57～58頁)より。

48) 以上，石油審議会石油部会小委員会中間報告「国際化に対応する石油産業政策」(『石油年鑑 1986』1986年，267～274頁)より。

れた。当初原案では，本法は5年間の時限立法とされていたが，衆議院商工委員会において10年間に延長することに変更された上で，11月26日衆議院本会議で可決され，参議院に送付された。参議院では期限延長について再び討議され，「施行期間中における廃止措置を含め本法の見直しについて随時検討を行い，適切な措置を講ずべきものとする」との付帯決議をつけて，12月13日に参議院本会議で可決された。以上の経緯を経て，「特定石油製品輸入暫定措置法」は12月20日に公布（昭和60年法律第95号）され，翌86年1月6日に施行された[49]。

「特石法」の目的は，「この法律は，最近における石油製品貿易をめぐる国際環境の著しい変化等に対応し，特定石油製品の輸入を円滑に進めるため，特定石油製品の輸入の事業に関し必要な暫定措置を定めるものとする」（第1条）ことであり，次いで，「この法律において「特定石油製品」とは，揮発油，灯油及び軽油をいう」（第2条）[50]という定義づけがなされている。以下本法では，特定石油製品を輸入しようとする者に，

a．当該石油製品の輸入量が変動した場合に，他の石油製品の生産量に影響を及ぼして安定供給に支障が出ないよう自らが精製設備を有していること，

b．当該石油製品の貯蔵施設を有していること，

c．日本の製品規格に合わせるための品質調整のための設備を有していること，

という登録条件を満たさなければならないことを規定した。以上の条件を満たす者は，事実上元売会社[51]・精製会社に限定された。

特石法成立によって，石油行政の中核をなす主要な石油関連法制は，石油業法・揮発油販売業法・特石法・石油備蓄法・石油二法となった。

注目された「特石法」施行後の製品輸入の動向は，以下の通りであった。同法が施行された1985年度末から88年度にかけて，通産省がガソリン輸入が10％台を確保するよう指導していたこともあり，ガソリン・灯油・軽油の輸入が増加した。しかしこの頃から，NIEsの経済成長等による世界的な石油製品需要の増加を背景とした海外製品需給のタイト化，90年から91年にかけての湾岸危機，93年3月末の重油の関税割当制度[52]廃止等もあり，89年度から93年度にかけて石油製品輸入は減少へと向かった（表7）。

③規制緩和へ向けて～「石油審議会石油産業基本問題検討委員会」の報告

特石法施行後の1986（昭和61）年11月，資源エネルギー庁が石油審議会石油部会の下に石油産業基本問題検討委員会を設置し，同委員会は翌87年6月，「1990年代に向けての石油産業，石油政策のあり方について」を発表した[53]。同報

49）同法施行による製品輸入解禁は，当初は4月が予定されていたが，米国政府の繰り上げ要求を受け，中曽根康弘首相（当時）の指示もあり，時期が早められたとされる（『日本経済新聞』1985年10月1日，同2日より）。

50）条文については，前掲『石油年鑑 1986』274～275頁。

51）石油会社には精製専業会社と販売専業会社，両業務を兼営する会社の3種類がある。元売会社についての公的な定義・規定はないが，通常，精製業務を行うと行わないとに関わらず，特約店・販売店・給油所などの流通機構や直接販売（直販）を通じて，需要家に石油製品の販売を行っている会社を指す（日本石油株式会社社長室『石油便覧 1982』74頁，石油連盟『新・石油読本』1994年，155頁より）。

52）重油の関税割当制度（Tariff　Quota　System）は1972年4月以来続けられてきた。輸入関税を一次と二次の二本立てとし，特定の輸入資格者が一定数量内の関税割当数量を輸入する場合は安い一次税率，それを超える数量を輸入する場合には高額の二次税率を適用する制度のことである。91年度末に原油処理指導が廃止され（後述），制度自体の存続意義が薄れてきたことを理由に廃止された。

53）次いで緊急時対策・石油備蓄問題・軽油流通問題

表７　石油製品輸入量の推移（単位：千kℓ）

年度	ガソリン	ナフサ	ジェット燃料油	灯油	軽油	重油	合計
1983年度	-	13,797	467	-	-	7,247	21,511
1984年度	-	14,006	24	-	-	7,213	21,243
1985年度	531	14,762	-	1,010	238	7,638	24,178
1986年度	3,667	17,573	-	3,242	1,225	7,025	32,732
1987年度	4,057	21,171	-	6,876	5,004	8,538	45,646
1988年度	4,293	23,147	-	8,105	6,498	7,158	49,201
1989年度	3,344	23,349	-	7,183	6,841	8,691	49,408
1990年度	2,127	21,083	-	3,795	4,954	8,484	40,443
1991年度	1,416	19,967	-	3,114	2,712	7,477	34,686
1992年度	1,039	20,699	-	2,429	1,665	6,699	32,531
1993年度	470	19,384	-	2,098	1,517	4,402	27,870
1994年度	1,479	23,436	-	2,127	1,199	4,673	32,915
1995年度	1,343	27,394	-	3,415	1,722	3,938	37,813
1996年度	1,428	29,137	-	3,521	1,601	3,837	39,523
1997年度	1,346	27,319	-	1,349	231	2,912	33,157
1998年度	936	27,099	65	2,539	538	2,015	33,190
1999年度	1,412	30,798	75	3,558	1,336	2,842	40,020

（資料）『通商産業省年報』各年度版，『石油年鑑』各年版，『資源エネルギー年鑑』各年版。
（注）潤滑油を除いた数値。「-」はゼロを示す。

告は，「Ⅰ　検討にあたっての基本認識」「Ⅱ石油産業の今後のあり方」「Ⅲ　石油政策の進め方」からなる。Ⅰでは石油産業を巡る状況と石油政策の基本的方向を確認し，Ⅱでは市場メカニズムを活用することにより，石油産業の徹底した合理化によるコスト削減と製品価格体系の国際化を果たし，強靱な供給システムを構築することが，そしてそのために石油産業の精製部門の合理化と元売・流通部門の構造改善を行うことが必要であると指摘した。そしてⅢでセキュリティ確保のための石油備蓄拡充・緊急時対応体制の整備（以上前述）・石油自主開発の推進とともに，石油産業の自律的供給体制構築に向けての環境整備として，規制緩和策を具体的に打ち出した[54]。平常時における石油供給は石油産業の自律的活動に委ねることが基本であり，政府は緊急時またはこれに準ずる事態の安定供給を確保するよう，民間活動を補完する役割を担うものとする考えが定まったのである。これに則って，次項で述べる一連の規制緩和が行われることになった。

一連の規制緩和は，我が国石油産業を取り巻く内外環境の変化を踏まえ，強靭な産業基盤の形成を目指して，その体質改善，機能強化を図ることを目的に，5ヵ年をかけて石油産業の規制緩和を順次進めていこうとするものであった。そしてそれは同時に，市場メカニズムと競争原理の導入によって製品価格体系の国際化を目指すものでもあった。

(2) 規制緩和と石油産業の構造改善を目指した諸政策

以下では規制緩和アクション・プログラムを中心に，1980年代中期以降に行われた諸政策を考察していく。

①精製設備許可制の運用弾力化（1987年７月）

はじめに行われたのは，精製設備許可制の運用弾力化である。前提として，その直前までは逆に精製設備の許可の凍結のみならず設備の廃棄が行われていたことに注意する必要がある。需要の持続的増加を背景に，高度成長期に急増した石油各社の精製能力は，第一次石油危機を契機に過剰が表面化し，石油危機後，精製設備（主に常圧蒸留装置＝トッパー）の新増設は凍結されていた。それでも石油製品需要の伸び悩み等から，以後長らく石油精製業は過剰設備を抱えていた。1981（昭和56）年12月，石油審議会石油部会小委員会報告「今後の石油産業のあり方について」の中では，

a．過剰設備の処理は，自律的な秩序ある石油産業体制を確立する上で不可欠である，
b．石油業法の趣旨から見ても，著しい過剰設備の存在は石油の安定供給上問題がある，
c．過剰設備の処理を契機として企業の合理

の３委員会の設置を決議した。

54）以上，石油審議会石油部会石油産業基本問題検討委員会「1990年代に向けての石油産業，石油政策のあり方について」（「石油年鑑」編集委員会編『石油年鑑 1988』1988年，320～329頁）より。

化，集約化の促進が期待される，

等の観点が表明されていた[55]が，この報告の線に沿って，80年代に当時過剰と見なされていた精製設備の処理＝縮小が行われた。まず1982年3月，石油審議会において過剰設備処理の進め方が決定された。供給計画で設備処理目標量，方法，期限等を定め，各企業がこれを指針として企業毎の設備処理計画を作成し，石油業法上の申請を行うとするものである[56]。これに沿って，まず1983年に第一次過剰設備処理が実施された。第二次石油危機後の石油製品需要減退の中で，各社合計96万7,550B／Dの処理が実施されたのである。ただし製油所の閉鎖は行われず，設備単位での廃棄や休止が実施されたに過ぎなかった。その結果，79年度をピークに以後低下を続けていた精製設備の稼働率は，今時の処理実施後も60％台にとどまった(図5)。そのため，1986年から88年にかけて第二次過剰設備処理が行われた。前述の85年9月の小委員会報告を踏まえた翌86年4月の石油審議会石油部会における86～90年度の石油供給計画及び翌87年の同石油産業基本問題検討委員会報告(前述)で，精製能力を86年度から3年間を目途にして70万～100万B／D減少することが必要とされており，その線に沿ったものである。88年までに約42万B／Dの設備処理が行われた。その結果，精製能力は全体で，1985年には497万3,000B／Dだったのが，88年には455万8,000B／Dへと減少したのである(図5)。それでも第二次設備処理の処理量が過小と見た通産省は，86年に設立された「石油産業活性化センター」を通じて，設備廃棄した企業に利子補給を行う等の優遇措置を打ち出すことにより，より一層の設備処理を推進しようとした。

ところが，誘導策が効き出す前に，86年度から石油製品需要が連年増加することとなった。このことを背景に，規制緩和策の第一段として87年7月以降，精製設備許可制については，設備の高度化等精製部門の合理化が円滑に進められるよう，常圧蒸留装置の新設等を除く二次設備[57]の許可については石油審議会の諮問を経ることを要しないこととした。これが精製設備許可制の運用弾力化である。更に湾岸危機を契機に，安定供給のため通産省は1990(平成2)年8月及び10月に，石油各社に対し原油処理量の拡大を要請した。そして前述の当該期における製品輸入の減少(表7)も受け，精製設備を増強させる方針へと転換したのである。即ち，1991年5月の石油審議会石油部会石油精製設備問題小委員会報告において，国内の石油製品需要増加による常圧蒸留装置の稼働率の上昇，東南アジアを中心とした環太平洋地域における中長期的な需給の逼迫化に対応し，石油危機以降の過剰設備処理の方針を変更し，必要に応じ常圧蒸留装置能力の増強を行うこととされた。そして，能力増強の考え方は原則として，当該企業の属するグループの前年度の稼働率が概ね80％を超えた場合には自動承認，という基準が定まった[58]。これにより，18年ぶりに精製設備増強が認められることになったのである。

以上のように，まず1987年7月に二次設備の新増設が，次いで91年6月には常圧蒸留装置の新増設が認められることとなり，精製会

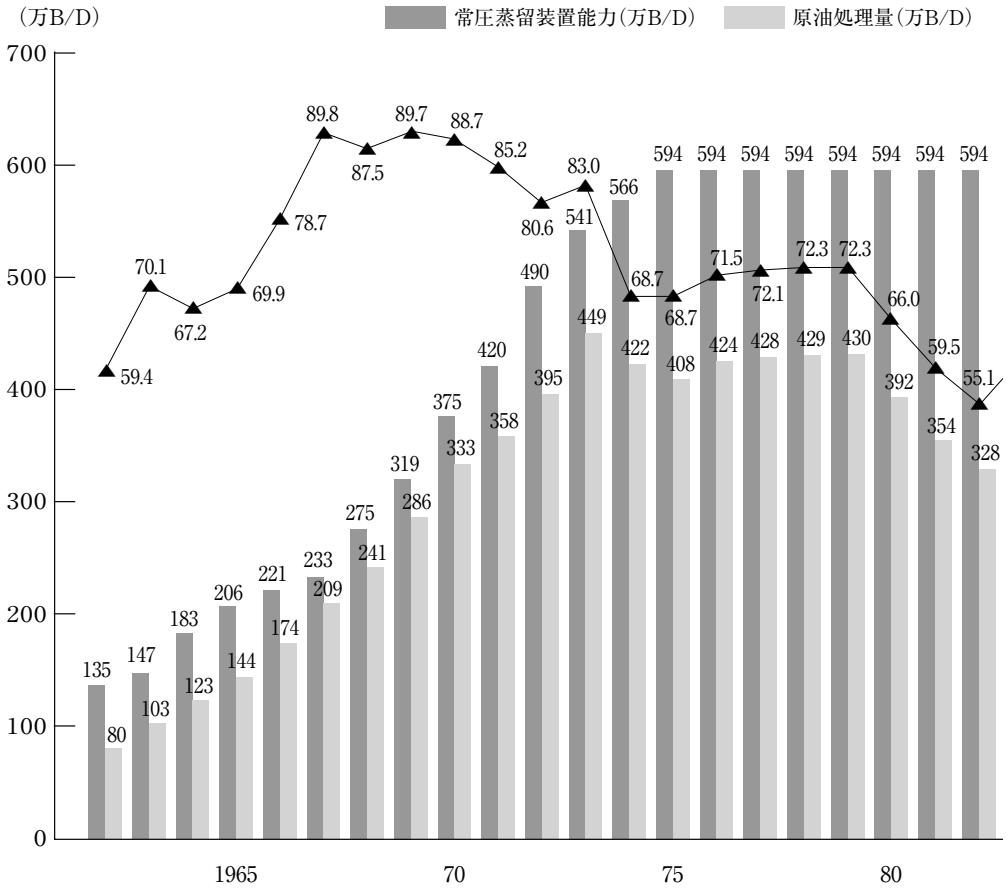
55）石油審議会石油部会小委員会報告「今後の石油産業のあり方について」(石油動向研究会編『石油年鑑(1983)』1983年，269～277頁)より。

56）通商産業省「石油精製業における過剰設備処理の進め方について」1982年(『石油資料月報』第27巻第4号，1982年，47頁)より。

57）石油製品を作るには，まず原油を常圧蒸留装置で精製するが，これだけでは必要とする製品を十分に取り出せないので，更に二次設備にかける。ナフサからガソリンを取り出す接触改質装置，軽油・重油留分からガソリンを抽出する接触分解装置等がある。

58）石油審議会石油部会石油精製設備問題小委員会「今後の我が国の石油精製設備のあり方について」1991年(『石油資料月報』第36巻第7号，1991年，53～57頁)より。

図５　我が国の常圧蒸留能力、



（資料）『エネルギー白書 2004 年版』112 頁。

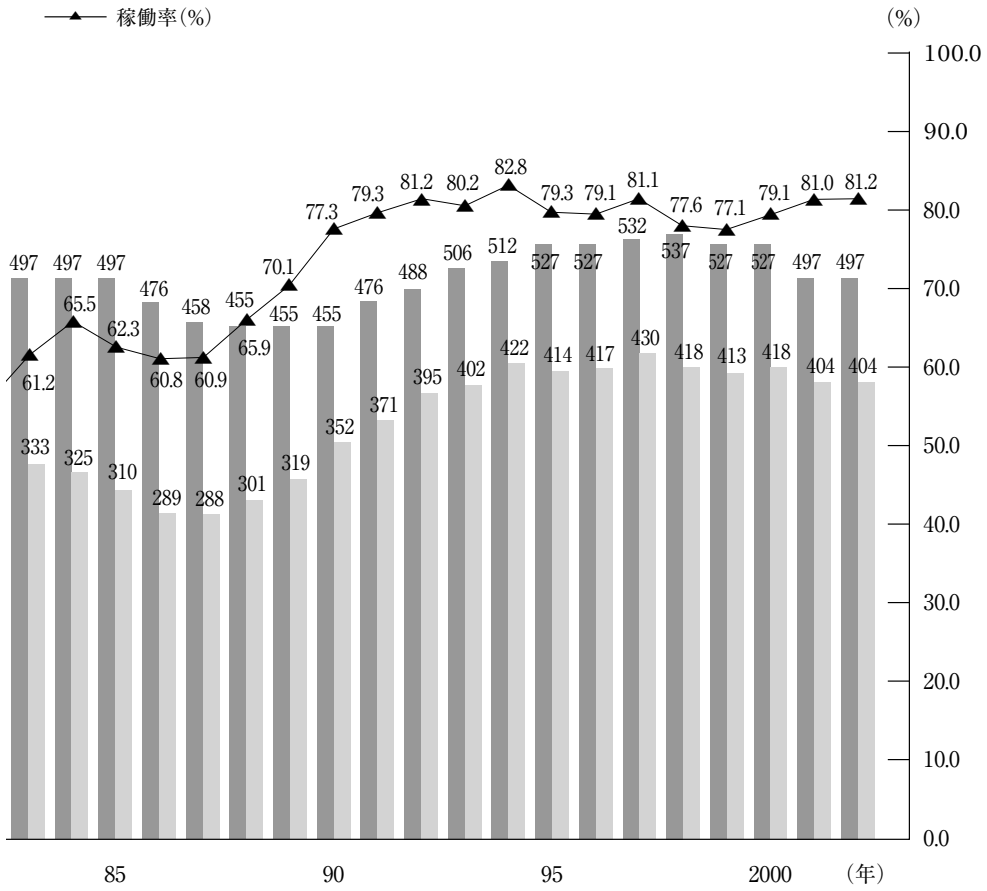
社の設備投資が活発化することとなった。図５から明らかなように，常圧蒸留装置能力，原油処理量は 1989～90 年頃から増加し，しかも設備稼働率が 80％前後の高いレベルで推移することになったのである。

②個別油種生産計画指導＝ガソリン PQ（Product Quota）枠（生産割当制）廃止（1989 年３月）

生産割当制とは，後述するような過当競争を防止するため，石油精製会社毎にガソリン生産量の上限を設けていたことを指す。この制度下では自由にガソリンの生産量を増やすことはできず，従って，石油精製会社・元売会社は販売能力が生産枠を上回るところと，逆に生産枠が販売能力を上回るところに分かれることとなり，例えば日本石油や昭和シェル石油等，生産量が販売量に不足する企業は業者間転売玉（業転玉）[59]を購入して賄わざるを得なかった。この点に鑑み，石油製品の供給にあたっての各社の自律的機能がより一層発揮されるよう，個別油種の生産量についての指導が廃止され，ガソ

59）石油会社の在庫処分等で放出されたガソリンが，一部の販売業者によって正規の流通経路以外のルートを通じて販売されることがある。このようなガソリンを一般に業転玉と言う。

原油処理量及び稼働率の推移



リンが自由に生産できることになった。PQ 枠撤廃の結果，採算のよいガソリンの生産量が急増した(表 8)が，当該期の輸入の減少で需給バランスはさほど崩れなかった。

③灯油在庫指導撤廃(1989 年 9 月)

1963 (昭和 38)年度から行われてきた灯油在庫指導とは，冬場の需要期を控えた毎年 9 月末に一定量(87 年度の場合は年間生産量の 3 割程度に当たる 600 万kℓ)の在庫を積み上げるよう各社に義務づけるものである。品不足による価格上昇が起こらないようにするのが直接の目的であったが，これにより需給緩和状態を作り，価格を低めに誘導する効果があった[60]。しかし，石油製品価格体系を是正すべく，輸入の進展，生産得率調整能力の向上等供給面の弾力性が増大している状況を勘案し，在庫目標は提示するものの，各社別の枠を設けた指導は緩めることとなった。この結果，人為的な供給過剰状態がなくなり，価格決定に市場原理が働く環境が見込まれることとなった。

60)「灯油価格　抑制指導を緩和　通産省，石油政策自由化で」(『日本経済新聞』1988 年 2 月 1 日)。

表８　石油製品生産量の推移（単位：千kℓ）

年度	ガソリン	ナフサ	ジェット燃料油	灯油	軽油	重油	合計
1980年度	34,601	20,945	4,506	23,673	21,512	107,709	212,947
1981年度	34,498	17,154	4,498	22,824	21,266	92,356	192,596
1982年度	35,768	12,835	4,295	21,963	21,954	80,570	177,386
1983年度	35,800	11,607	4,059	25,140	23,596	78,887	179,089
1984年度	36,379	11,101	4,026	25,495	24,867	73,104	174,973
1985年度	36,081	10,800	4,262	24,849	25,771	63,214	164,978
1986年度	34,145	9,207	4,095	22,725	26,152	60,745	157,070
1987年度	34,573	8,717	4,017	19,766	24,899	60,522	152,495
1988年度	35,446	8,459	3,981	21,166	26,108	65,668	160,829
1989年度	40,612	9,355	4,175	20,942	28,625	67,376	171,083
1990年度	42,978	11,835	4,705	23,726	33,501	72,287	189,032
1991年度	44,836	14,697	5,281	24,910	38,155	73,512	201,391
1992年度	46,481	16,297	5,991	26,277	40,203	76,863	212,112
1993年度	48,580	17,537	6,488	27,780	41,749	76,666	218,800
1994年度	50,154	18,063	7,460	27,351	44,866	80,811	228,705
1995年度	51,405	17,279	7,712	27,540	45,984	76,983	226,915
1996年度	52,399	16,792	7,768	27,728	47,164	72,739	224,590
1997年度	53,756	19,071	9,557	28,230	47,945	73,651	232,210
1998年度	55,740	18,038	10,143	27,057	45,711	70,962	227,651
1999年度	56,422	17,960	10,811	27,009	44,165	68,465	224,832

（資料）『通商産業省年報』各年度版，『石油年鑑』各年版，『資源エネルギー年鑑』各年版。
（注）潤滑油を除いた数値。

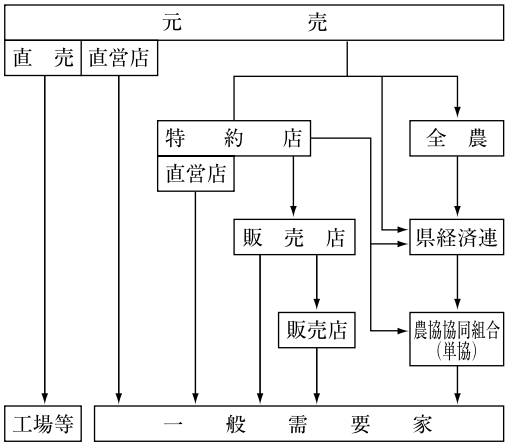
④給油所（サービスステーション＝SS）指導ルールの緩和（1990年３月）

運輸・民生用中心の軽油・灯油は，需要は安定的ながら石油危機時の価格指導を引きずり，産業用Ｃ重油とともに採算のとれない油種と言われている。従って，流通･販売については，唯一の採算油種と言われるガソリンの販路拡張に各社しのぎを削る，いわゆる「過当競争」が長年にわたって行われてきた。給油所指導ルールの緩和とは，従来行われてきた行政指導を中心とする様々な政策的措置を緩め，石油流通・販売業の競争をできるだけ市場メカニズムに委ねることによって，この過当競争の是正を目指そうとするものである。

石油製品の流通機構は各種製品毎に異なるが，ガソリン（自動車用）については図６の通りである。重油や原料ナフサ等は，電力・石油化学等基幹産業の原材料として大量消費されることから，中間流通を介さず元売会社と需要家間の直売が多いが，他方，ガソリン・灯油等のように消費単位の小さいいわゆるマス・セールス商品は，元売会社から特約店（卸商），販売店（小売商）といった流通機構を介して，消費者に密着した販売が行われている。そしてガソリンの末端販売を担う給油所（以下適宜「SS」と略す）は，もともと元売が自社の資金で設置したのではなく，地元の有力者や卸問屋の土地や資金を借り，代行販売を依頼したものという経緯を持つ。そのため，ガソリンの末端価格はSSの経営者の裁量で決められがちになる。更に石油製品は，企業間で品質のばらつきがないので，価格以外で製品を差別化することが困難である。故に価格競争が起こりやすい。かくして「ガソリン独歩高」の製品価格体系下での過当競争は，シェア確保のため他の元売所属SSを自社系列に転籍させることを目論み，そのために仕切価格[61]を値下げするという，往々にして執られる元売の近視眼的な戦術とも相まって，石油産業の構造的問題となった。

過当競争を是正することを目標に，従来も様々な政策が実施されてきた。まず，中小石油

図６　自動車用ガソリンの流通経路図



（資料）『1999/2000 資源エネルギー年鑑』286頁。

61）この場合の仕切価格とは，元売が特約店あるいはSSに製品を卸す際の価格のことである。一般に，原油コスト＋諸税＋精製・配送コスト＋元売マージン，によって決定される。

販売業の「近代化」計画が，1977（昭和52）年以降行われてきた。即ち1977年に，石油製品販売業が中小企業近代化促進法の指定業種に指定され，政府の助成措置の指定対象となり，主に設備の近代化，経営管理の近代化を目標とした努力が払われることとなった。更に1983年には，「中小企業近代化促進法に基づく構造改善を推進する業種」（同法の特定業種）に指定され，85年6月に，同法に基づいた近代化計画が新たに策定される。具体的には，効率的な販売体制の確立，安定的な経営基盤の確立，品質の確保の3つの目標を達成するために，①経営管理の合理化・人材育成，②販売・経営規模及び方式の適正化，③取引関係の改善，④品質確保・粗悪ガソリン対策，⑤防災対策の推進，が事業項目として掲げられた。同計画は92（平成4）年度末をもって期限切れとなったが，翌93年度から97年度まで，新たな「近代化計画」が策定され，実行に移された[62]。

次いで，揮発油販売業界における「前近代的」な取引慣行の是正を図るため，資源エネルギー庁は，同長官の私的諮問機関として1984年3月に設置された「石油流通ビジョン研究会」の同年8月の中間報告[63]を受け，「揮発油販売業における合理的な取引慣行の確立のための指針」なる次の4項目について，ガイドラインを設定することによって指導を行おうとした。

a．仕切価格の事後調整[64]の廃止。揮発油販売業における健全な経営を確保するため，元売企業等は，その特約店等との間の取引において，商品引渡し前にその価格を決定することとし，合理的理由なく事後調整を行わないこと。

b．過剰なインセンティブ供与による転籍勧誘の自粛。揮発油販売業の自己経営責任原則の徹底を図るため，元売企業等は，過剰なインセンティブを供与することによる転籍の勧誘をすることのないようにするとともに，他社の特約店等を新たに自己の特約店等とするときは，その特約店等が現に特約店等契約を締結している他の元売企業等に対し，自社の特約店等とする日の少なくとも1カ月前までに，その旨を通告するものとする。

c．採算割れ廉売の防止。揮発油販売業における健全な経営を確保するため，経営の近代化，効率化等を踏まえつつ，仕入原価，販売に要する経費を勘案した適正な販売を定着させることとし，採算を度外視した廉価販売を行わないこと。

d．行き過ぎた広告等の適正化。揮発油販売業においては，行き過ぎた景品類の提供等による市場の混乱を防止するため，正常な商慣習に照らして著しく不適当と認められる経済上の利益を提供し，またはいたずらに顧客の射倖心をあおることにより顧客の誘因を図ることは行わないこと。また，顧客が他の商品の価格等の表示と誤認し，またはその恐れのある方法で特定の商品の価格等の表示を行わないこと。

以上4項目の公正競争ルールについて，これを遵守するよう資源エネルギー庁では，1984年11月末元売各社長宛文書通達を行った。ところが通達直後の84年末には販売競争が激化

62）98年度以降については，「石油流通及び経営の効率化」「従業員のゆとりと豊かさの実現」「環境の保全及び地域社会との共生」を目標とした近代化計画が，同年4月通産大臣から告示（通商産業省告示第171号）された（「石油製品販売業の中小企業近代化計画策定について」『石油資料月報』第43巻第5号，1998年，119～120頁より）。

63）「石油流通ビジョン研究会―中間報告―」1984年（『石油資料月報』第29巻第9号，1984年，44～50頁）。

64）仕切価格の事後調整とは，ガソリン出荷後，特約店あるいはSSの経営者がガソリン代金を元売会社に納める時，仕切価格を元売会社が割り引くことをいう。

するという皮肉な結果となった。

その後，1986年10月に揮発油流通問題小委員会が中間報告を行い，消費者利益の確保と緊急時にも対応できる安定的で効率的な揮発油供給システムの構築を目指して，a.品質問題，b.流通構造問題，c.市場秩序問題，d.構造改善問題の4項目に分けて行政の方向を打ち出した[65]。以上の課題を実施大綱の形でまとめたものが，翌87年3月石油審議会揮発油部会「今後の揮発油流通対策について」である。主な内容は，a.品質確保対策では，元売企業の品質保証制度の導入及び揮発油類似品についての表示規制，b.流通構造対策では，給油所建設の自由化は，石油審議会石油産業基本問題検討委員会の結論（前述）を待って，できるだけ早く自由化時期を決定する，c.市場秩序対策では，独禁法に基づく不当廉売の適用による採算割れ販売の防止，d.構造改善対策では，指定地区内に構造改善協議会を設置し，構造改善指針を策定する，等であった[66]。

以上の経緯を経た上で，一連の規制緩和の一環として，1990年2月，資源エネルギー庁石油部長は石油連盟会長宛に「新規給油所に係る建設指導の廃止」及び「給油所の転籍に係る措置の廃止について」を通知した[67]。これによって，同年3月31日限りをもって，通産省の行政指導である新規給油所に係る「建設指導」と給油所転籍問題に関する指導は廃止された。前者の「建設指導」とは，新規給油所の建設については，以下のもの（資源エネルギー庁の1987年度の建設方針による。他の年も大同小異）を除き「原則自粛」とするものであった。

a．特別な事由により揮発油の需要の増加が特に著しい地域で，既存の給油所では需要の増加に対処することが困難であると認められる地域，

b．給油所が未設置等であるため，消費者の利便の確保が困難であると認められる地域，

c．既存の給油所の再配置，統合等に伴う給油所の建設であって，揮発油の流通の合理化に資すると認められるもの。

給油所建設の抑制を通じ過当競争を防止するという目的で，この建設指導は1965年以来，内容は若干変化しつつも長年存続してきたが，それが指定地区[68]を除き廃止された。同時に後者，即ち他の元売系列の給油所を転籍させた場合には自社給油所を廃止すべしとする，「給油所の転籍に係る措置」も廃止された。これによって，指定地区におけるスクラップ・アンド・ビルド[69]を除き，給油所の建設・運営は原則自由となった。

なお一方で，同じ1990年3月，通産省・資源エネルギー庁は「当面の揮発油販売業の競争環境の整備について」という通達を出し，84年度通達の趣旨の再度の徹底を図り，とりわけ極端な仕切価格の是正，業転玉放出の是正，公正競争ルール遵守の徹底の要請を行った[70]。

また，同じく90年6月，石油製品販売業ビ

65）「揮発油流通問題小委員会中間報告」1986年（前掲『石油年鑑1987』275～282頁）より。

66）資源エネルギー庁「今後の揮発油流通対策について（揮発油流通問題小委員会中間報告実施大綱）」1987年（『石油資料月報』第32巻第3号，1987年，42～49頁）より。

67）石油連盟会長宛，資源エネルギー庁石油部長「新規給油所に係る建設指導の廃止について」，同「給油所の転籍に係る措置の廃止について」1990年（平成元年度版『石油業界の推移』1991年，247頁）。

68）指定地区とは，揮発油販売業法において，揮発油販売業者間の競争が過度に行われているため，経営が著しく不安定になっている地区として通産大臣が石油審議会の意見を聴き期間を定めて（当初5年，のち主に3年）指定する地区を指した。

69）指定地区内におけるスクラップ・アンド・ビルドとは，指定地区内で給油所を建設するには，同一市区町村内での同数の給油所の廃止が必要であるとするもの。

70）石油連盟会長宛，資源エネルギー庁石油部長「当面の揮発油販売業の競争環境の整備について」（前掲平成元年度版『石油業界の推移』248頁）。

ジョン研究会は「今後の石油製品販売業の進むべき方向と対応策」を発表した。同研究会は，89年10月通産省内に設置されたものである。同研究会は我が国石油産業の規制緩和，自由化という潮流の中で，給油所建設関連の規制緩和の実施，人手不足の深刻化，情報化・多角化の進展等の最近の環境変化を踏まえて，今後の石油製品販売業の進むべき方向と対応策について検討を行ってきたものであり，その報告書は，SS業界の今後について，副題に「ロードサイドビジネスの雄を目指して」を採用し，SSの大型化及び統廃合の進展，複合的サービスステーションへの変容といった今後の方向性を示唆した[71]。

以上のように，通産省は1980年代までは行政指導によって，そして90年代にはそれを緩めることによって，石油流通・販売業の過当競争の改善を図ろうとしてきた。その成果を，給油所・販売者数の推移という点について見てみると，表９の通りである。まず給油所数は1983年度にいったんピークに達し，以後連年減少していたが，90年度から再び増加に転じた。そして95年度からは再度減少傾向を辿っている。これに対し販売業者数[72]は，1980年代から90年代を通じて減少の一途である。販売業者数が減少しているにも関わらず給油所数が減少していない時期があるが，これは当該給油所の業者が廃業し，給油所は他に統合されたと見ることができ，それだけ販売業の集約化が進んだことを示すものと言えよう。なお今時の指導ルールの緩和によって，給油所のマーク絵は自由になり，元売が自社所有の給油所の建設を進めることになった。

71）「石油製品販売業ビジョン研究会報告―ロードサイドビジネスの雄を目指して―」1990年（前掲平成2年度版『石油業界の推移』251～266頁）より。

72）販売業者数は1995年度までは「揮発油販売業法」に，96年度からは「揮発油等の品質確保等に関する法律」（品質確保法）に登録されている事業者数である。

表９　揮発油販売業者と給油所の推移

年度	揮発油販売業者数	給油所数
1981年度	36,010	59,272
1982年度	35,680	59,307
1983年度	35,452	59,329
1984年度	35,160	59,324
1985年度	34,693	59,082
1986年度	34,217	58,729
1987年度	33,822	58,670
1988年度	33,298	58,411
1989年度	32,835	58,285
1990年度	32,642	58,614
1991年度	32,413	58,825
1992年度	32,060	59,224
1993年度	31,766	59,733
1994年度	31,559	60,421
1995年度	30,465	59,900
1996年度	30,032	59,615
1997年度	29,239	58,263
1998年度	28,427	56,444
1999年度	27,794	55,153

（資料）『資源エネルギー年鑑』各年版，『石油年鑑』各年版。
（注）揮発油販売業者数は，「揮発油販売業法」「品質確保法」による登録数。
給油所数は固定式と可搬式の合計。

規制緩和に関連して，セルフサービス方式の給油所の設置問題が浮上した。この問題については，1995年3月の閣議決定「規制緩和推進計画」において，「平成7年度に調査検討委員会を設置し，安全性の問題について，平成9年度を目途に結論を得るべく諸外国の実施状況等に留意しつつ検討を進める」とされた。このため自治省消防庁では，「給油取扱所の安全性等に関する検討委員会」を同年度に設置した。同委員会は97年11月に，監視者の常駐と一定の安全対策設備を設置したセルフサービス方式の給油所に限り許可すると決定し，これに基づいて98年2月に「危険物の規制に関する政令の一部を改正する政令」（平成10年政令第31号）が公布された。同年4月以降，セルフサービスSSが登場した[73]。

73）例えば，東京都内では出光興産が早くも同年4月27日に，八王子市にセルフSSを開設した。

⑤原油処理指導廃止(1992年3月)

従来，輸入した原油を国内で精製する際，その処理量には上限が設定されていた。原油処理指導廃止とは，原油の処理量についての生産計画に対する指導を廃止したことを指す。石油産業の経営基盤の強化の進展状況等を見極めつつ，安定供給に重大な支障を生じる恐れのある場合を除き，各社の自律的機能がより一層発揮されるよう，原油処理量についての指導を廃止し，各社が自主的な判断に基づき生産活動を行うことができることとした[74]。これによって，石油各社は原油を自由に輸入し，ガソリンや灯油等の生産量を独自の判断で計画できるようになった。販売力に応じた石油精製が可能になったのである。供給過剰も心配されたが，特に顕在化した様子は見られなかった。

この原油処理指導廃止をもって，1987(昭和62)年6月の石油審議会石油部会石油産業基本問題検討委員会報告に基づく，石油産業の一連の規制緩和アクション・プログラムは全て実行に移された。

⑥元売集約化の展開と企業収益の問題

規制緩和に伴い市場メカニズムを通じた自由競争の激化が予想される状況下で，元売の集約化もこの時期進展した。過当競争是正と石油産業の構造改善のためには，市場の規模に比して数が多い元売あるいは精製会社の集約化が必要であるということは，既に先に見た1981(昭和56)年12月の石油審議会石油部会小委員会報告「今後の石油産業のあり方について」の中でも，「元売段階における集約化，リーディングカンパニーの形成を通ずる秩序ある石油産業体制の確立」が必要である，という文言で指摘されていた。この報告から約2年後の1983年末以降，元売会社・精製会社の合併及び業務提携等による事業合理化の動きが起こった。即ち，まず合併については，同年10月に丸善石油と大協石油が精製部門を分離して新精製会社の設立及び業務提携を行うことを発表し[75]，翌84年4月に精製会社コスモ石油を発足させた後，86年4月に丸善・大協・コスモが合併することにより，精製・元売会社コスモ石油が誕生した。次いで84年5月には昭和石油とシェル石油が合併を発表し，翌85年1月に昭和シェル石油が誕生した[76]。

業務提携については1984年1月にエッソ石油とゼネラル石油が，同年2月にモービル石油とキグナス石油が，同年5月には日本石油と三菱石油が，相次いで提携に合意した。業務提携に関しては公正取引委員会の了承が必要とされたが，同委員会は同年11月に，

a．本件業務提携は合理化・効率化を推進するためのものと認められる，
b．内容を勘案すれば，独占禁止法上問題となるものではないと認められる，
c．当委員会としては，競争制限的な弊害が生ずることのないよう対処することを求める，
d．当委員会は本件業務提携による合理化の達成状況を適宜把握していく所存である，

等[77]と通告し，もって以上の提携[78]は認められた。

74) 資源エネルギー庁「原油処理指導の廃止について」1992年(平成3年度版『石油業界の推移』1993年，194頁)より。

75) その背景として，丸善石油の1980，81年度の経常損失と78年度以来4期連続の無配，大協石油の83年度中間期の経常損失等，両社の経営危機が指摘されている(「精製部門を合併し新会社設立へ」石油文化社『石油文化』1983年11月号，4～7頁より)。

76) 昭和石油はもともとシェル・グループが50％の株式を保有していた。またシェル石油は精製部門をもっていなかったが，合併によって精製部門を有する元売会社となった。

77) 「石油会社の業務提携を了承」(『JETI』1985年1月号，20～23頁)より。

78) 提携内容は，いずれも製油所間の石油製品融通・タンカーの共同配船・油槽所の統廃合等であった(『日本経済新聞』1987年11月18日，同88年11

表１０　元売・精製主要各社の売上高の推移（単位：億円）

年度	日本石油	三菱石油	出光興産	大協石油	丸善石油	（コスモ石油）	コスモ石油	昭和石油	シェル石油	昭和シェル石油	共同石油	ジャパンエナジー	モービル石油	エッソ石油	東燃	ゼネラル石油	キグナス石油
1980年度	34,277	13,194	28,359	10,035	17,211			9,706	14,590		27,236		11,172	10,696	11,649	7,840	3,282
1981年度	35,963	13,405	30,863	12,646	18,292			10,103	14,557		27,957		11,184	10,632	12,140	8,358	3,649
1982年度	35,226	13,668	29,667	13,253	17,981			10,650	14,789		27,160		11,594	10,861	12,553	8,324	3,899
1983年度	33,247	12,654	26,317	12,745	16,588			10,111	12,780		24,891		10,421	9,502	10,945	7,475	3,907
1984年度	30,834	11,936	26,039	11,810	15,974	5,093		10,089	13,723		23,430		10,116	8,723	10,862	8,009	3,597
1985年度	28,500	10,580	25,775	9,100	12,347	21,227				19,132	20,977		9,339	8,161	10,064	7,368	3,589
1986年度	17,263	6,568	15,292				13,843			13,276	13,554		6,751	5,803	5,768	4,387	2,734
1987年度	17,258	6,717	15,521				12,976			12,656	13,195		6,036	5,168	5,326	4,460	2,689
1988年度	16,670	6,602	14,885				12,098			12,311	12,550		5,827	4,986	4,576	4,367	2,521
1989年度	18,538	7,646	17,106				14,653			13,663	13,184		5,912	5,130	5,180	4,863	2,427
1990年度	21,929	10,893	20,670				17,134			16,520	15,381		6,962	6,136	6,633	5,795	2,693
1991年度	20,291	10,413	19,789				15,814			16,173	14,353		6,968	6,291	6,513	5,390	2,640
1992年度	19,960	11,111	19,453				15,527			15,651		10,319	6,585	5,971	5,577	5,402	2,770
1993年度	18,064	10,498	17,569				14,384			14,477		13,647	6,404	5,752	5,051	4,926	2,858
1994年度	18,043	10,476	18,106				14,100			14,006		13,530	6,258	5,492	4,425	5,180	3,055
1995年度	17,100	10,500	18,154				13,941			13,544		13,532	6,215	5,380	4,384	5,471	3,002
1996年度	19,097	11,235	20,563				15,629			14,924		15,262	7,042	6,037	5,208	5,933	3,397
1997年度	18,927	10,733	20,091				15,116			14,957		14,638	6,936	6,291	5,584	5,550	3,334
1998年度	17,563	9,627	16,740				13,236			12,496		12,257	6,547	5,556	4,314	3,608	3,028

（資料）『石油年鑑』各年版。
（注）決算期は 12 月のものと 3 月のものとがあるが，特に区別せずに掲載した。
　ジャパンエナジーの 1992 年度の社名は「日鉱共石」。（コスモ石油）は精製会社。空欄は会社が存在していないことを示す。

こうした元売会社・精製会社の合併あるいは業務提携によって，この時点における元売 11 社 7 グループ体制（日石・三菱グループ，コスモグループ，出光興産，共石グループ，昭シェルグループ，エッソ・ゼネラルグループ，モービル・キグナスグループ）が成立した。しかしながら，集約化と前後してシェア確保のための，SS 転籍を手段とした競争が起こったこともあり，今時の集約化は過当競争改善には寄与できなかった。従って，一層の集約化が課題として残されたのである。

過当競争体質及びそれと密接に関連した脆弱な経営基盤の改善が課題として掲げられている，これら石油会社の収益動向はどのようなものであったか。売上高及び経常利益の推移（表 10，11）を手掛かりとして，この点を考察する。

元売会社・精製会社あるいは企業グループの収益を左右する基本的な要因として，固定費と変動費の問題，そしてその双方に関係する金融コストの問題がある。第一次石油危機までは，低廉な原油価格・石油製品需要の持続的増加のもとで，精製能力の拡充が続いたため，固定費の変動が総コストに与える影響が大きかった。即ち，企業としては稼働率を上昇させることがコスト低下につながっていた。しかし，石油危機を通じた原油価格上昇と為替レート変動の激化によって，変動費が企業収益に及ぼす影響が大きくなった。当該期の石油企業の損益は，基本的には市況が原油コストをどの程度上回るかによって決定されたと言ってよいが，石油産業は原油金融を中心に多額の借入金を必要とする脆弱な財務体質にあるため，金融コストもまた損益を左右する大きな要因となる[79]。この結果，

月 11 日より）。

79）これは原油代金決済のプロセスそのものに起因する。1981～82 年頃の例を用いると，原油が船積みされてから製品となり代金が回収されるまでに 7ヶ月ほどかかる。原油輸入代金は船積みから約 30 日後，原油が日本に到着する頃に支払う（この支払猶予期間をシッパーズ・ユーザンスという）が，この時石油会社は外国為替銀行からドルを借

表11　元売・精製主要各社の経常利益の推移（単位：百万円）

年度	日本石油	三菱石油	出光興産	大協石油	丸善石油	（コスモ石油）	コスモ石油	昭和石油	シェル石油	昭和シェル石油	共同石油	ジャパンエナジー	モービル石油	エッソ石油	東燃	ゼネラル石油	キグナス石油
1982年度	40,938	20,062	40,682	1,757	4,145			▲750	▲20,435		8,881		17,797	26,819	32,590	9,204	4,437
1983年度	165,476	▲1,590	25,913	1,651	2,824			4,711	11,598		2,387		18,392	25,720	89,181	9,936	4,329
1984年度	14,609	▲8,765	8,981	▲8,692	▲9,234	▲14		3,105	6,768		▲5,901		13,661	14,632	69,027	339	663
1985年度	22,442	1,898	12,405	▲4,928	▲15,442	585				▲18,554	4,981		1,870	9,572	56,519	5,377	889
1986年度	19,727	12,361	7,295				15,376			12,363	2,674		35,057	34,302	91,428	4,473	4,827
1987年度	28,836	13,236	16,112				16,509			23,057	11,054		22,026	12,898	52,728	11,333	2,611
1988年度	28,533	17,320	24,193				17,427			28,834	11,901		24,763	21,025	50,185	13,867	2,290
1989年度	21,216	11,522	9,268				7,292			10,522	5,220		8,088	9,654	35,740	3,428	189
1990年度	46,864	21,407	18,165				17,879			21,893	17,681		9,525	17,845	31,781	17,413	1,840
1991年度	44,100	23,487	24,464				27,811			43,386	23,708		20,684	20,974	34,425	17,798	1,317
1992年度	43,378	24,368	25,607				31,833			38,034		15,744	14,454	18,332	32,777	23,272	1,778
1993年度	42,269	25,264	17,024				38,786			36,683		37,249	18,816	22,382	34,095	27,109	2,419
1994年度	29,424	25,714	16,704				27,644			24,571		16,668	18,947	23,853	36,920	25,448	2,345
1995年度	10,910	20,727	8,499				11,910			19,087		5,817	8,585	12,805	13,150	19,840	1,540
1996年度	10,615	▲8,277	7,559				11,132			12,178		1,716	7,711	10,522	17,023	10,955	1,005
1997年度	11,921	▲28,052	6,146				10,218			12,382		4,004	1,160	5,365	14,145	4,097	437
1998年度	9,334	▲12,444	5,932				7,964			8,266		▲25,643	7,409	4,616	▲5,286	▲4,764	1,625

（資料）『石油年鑑』各年版。
（注）決算期は12月のものと3月のものとがあるが，特に区別せずに掲載した。▲は赤字。
ジャパンエナジーの1992年度の社名は「日鉱共石」。（コスモ石油）は精製会社。空欄は会社が存在していないことを示す。

表10と表11を比較すれば分かるように，売上高上位企業が必ずしも経常利益では上位にならないという事態が生じるのである。

石油会社の収益を圧迫する一つの要因として指摘されるものに，過大な税負担の問題がある。石油にかかる税金（石油諸税）には，原油にかかる原油関税及び石油税と，製品にかかるガソリン税・軽油引取税・石油ガス税・航空機燃料税の，合計6種類がある。1970年代後半以降においても，ガソリン税・軽油引取税[80]の度重なる増税が行われ，78年6月には，石油対策財源として石油税が新設された[81]。石油税は84年9月には従来の従価3.5％から4.7％へと引き上げられ，更に88年8月には，当時の原油安・円高による税収入の減少を背景に，従来の従価税から，原油価格や為替レートの動向に左右されない従量税（kℓ当り2,040円）への変更がなされ，実質的には増税となった[82]。93年4月の消費税の導入にあたっては，消費税は本来個別間接税の乱立する，歪んだ税体系の是正を目的の一つとしているにも関わらず，石油諸税は道路整備・エネルギー対策等の特定財源であることを理由に，税負担の調整（個別間接税の軽減）が実施されず単純併課とされた。この結果，例えば88年の小売価格の平均値で，ガソリン価格

りて輸出者に支払う（このドル借入期間110日程度を輸入ユーザンス期間という）。輸入ユーザンス期間が切れた時点でも製品代金は回収されていないため，それまでの期間石油会社は銀行から円を借り，ドルを買って返済する（「はね金融」）。このようなプロセスをとるため，原油輸入価格と為替レートの変動が，それによる借入金負担をも通じて，石油会社の経営に大きな影響を及ぼす仕組みとなっている（「原油の輸入金融と為替問題」『石油文化』1981年10月号，4～12頁，「為替相場と石油産業」同1982年12月号，11～15頁より）。

80）ガソリン税（揮発油税及び地方道路税）は1954年4月に，軽油引取税は56年6月に，それぞれ緊急的・臨時的措置として道路整備の特定財源として創設されたが，その後，我が国道路整備事業の主要財源として位置づけられることになった。

81）現実には，石油税は「石油対策」のみならず，省エネルギー・石油代替エネルギー対策等にも使われた（図4）。

82）1987年における石油税はkℓ当りでは800円程度であった。

は116円／リットル中55.5円が税金[83]となった。唯一の採算油種と言われるガソリンの税負担の大きさもまた，企業収益の圧迫要因になったと言えよう。

1980年代半ばの元売会社・精製会社の集約後，80年代末の「平成景気」中からバブル崩壊後間もなくの時期までは，石油製品需要の増加が石油会社の良好な決算へとつながっていた（表11）。1990年代前期以降は製品価格の低迷（表12）のもとで，売上高及び経常利益はともに，そして後者は特に，減少することとなる。

⑦石油備蓄政策の修正

石油産業構造改善策と関連して，石油備蓄政策についても修正が加えられた。もともと民間の90日備蓄そのものが「過剰在庫」であることに鑑み，民間備蓄を減らして負担軽減を図ることになったのである。即ち，1987（昭和62）年11月に，総合エネルギー調査会石油部会石油備蓄小委員会及び石油審議会石油部会石油備蓄問題小委員会は，「今後の石油備蓄政策のあり方について」を発表した。同報告は，同年6月の石油産業基本問題検討委員会報告（前述）を受けたものである。同報告では，「今後国家備蓄を中心として進めていくことが適当である」と述べ，具体的な備蓄政策としては，

a．国家備蓄と民間備蓄の役割分担のあり方としては，国備をクライシス用としIEP協定（国際エネルギー計画に関する協定）[84]上義務づけられている90日備蓄として位置づけ，民備をサブクライシス及びクライシスの初期段階での対応に充てる，

b．国家備蓄の水準は5,000万kℓを目標として積み増すべきであり，1990年代半ばまでに達成されることが望ましい，

c．民間備蓄は現行の90日から段階的に70日まで軽減することが適当である，

d．石油化学ナフサについては備蓄体制を撤廃することが適当であり，新たな備蓄体制への移行と併行して段階的に実施することが望ましい，

e．今後の国備増強に係る備蓄施設については，民間タンクの借上げにより対応することとし，当面新たな国備基地の建設は行わない，

等を打ち出した[85]。この報告に沿って，以後民間備蓄は1989（平成元）年度には従来の90日から86日へ，90年度には82日，91年度には78日，92年度には74日，93年度には70日へと，順次軽減された（表5参照）。

表12　石油製品卸売物価指数の推移

年度	ガソリン	ナフサ	灯油	軽油	A重油	C重油
1990年度	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1991年度	98.4	126.1	95.6	95.6	95.5	120.8
1992年度	97.0	101.1	92.2	92.2	91.8	96.1
1993年度	95.3	84.6	87.1	87.1	86.4	85.2
1994年度	93.9	65.4	83.3	83.2	82.3	70.4
1995年度	93.9	67.1	83.1	83.1	82.2	71.1
1996年度	92.3	75.2	92.3	99.3	101.2	77.9
1997年度	94.5	101.7	108.9	108.9	112.3	95.3

（資料）『1999/2000 資源エネルギー年鑑』299頁。
（注）基準年は1990年。

4．規制緩和の促進―1990年代中期以降―

以上のように，本稿では「安定供給」の追求から「安定的」かつ「効率的」な供給の追求へという，1980年代から90年代中期にかけての石油政策の内容とその変化について考察してきた。最後に，1990年代中期以降の変化についての

83）石油連盟の調査による（「内外価格差問題」前掲平成元年度版『石油業界の推移』170頁）。

84）IEP協定（Agreement On An International Energy Program）とは，第一次石油危機時の1974年にIEA加盟諸国の間で締結された，主要石油消費国間の石油融通に関する協定である。

85）以上，総合エネルギー調査会石油部会石油備蓄小委員会及び石油審議会石油部会石油備蓄問題小委員会「今後の石油備蓄政策のあり方について」（前掲『石油年鑑1988』340～349頁）より。

展望を試みる。即ち，規制緩和の促進を通じて「効率的」な供給が一層求められるようになった1990年代中期から2000年代初頭の変化について，素描しておきたい。

(1)「石油製品の安定的かつ効率的な供給の確保のための関係法律の整備等に関する法律」(「石油関連整備法」)の成立

前節まで見てきたように，1987(昭和62)年以降，石油産業の自律的機能の向上を通じて強靱な石油産業の形成を図るべく，平時における生産・販売活動に係る規制は段階的に緩和されてきた。しかしながら我が国の石油産業をめぐる状況は変化し，国際的には，エネルギー市場の一層のグローバル化と国際的な規制緩和の進展により我が国石油産業の国際化への対応がより一層重要になるとともに，国内的にも規制緩和の高まりと石油製品の内外価格差を背景として，石油産業の一層の効率化と市場原理の一層の貫徹を図っていくことが求められてきた。このため，1993(平成5)年10月の経済改革研究会(いわゆる平岩研究会)においては，石油にかかる規制は必要最小限のものとし，「平常時自由・緊急時制限」との考え方に立って見直すことが求められるとともに，我が国石油産業を国際化に対応して一層強靱かつ柔軟なものとするべきであるとされ，同年12月の総合エネルギー調査会総合部会基本政策小委員会中間報告においても，安定的供給と効率的供給の要請との適切なバランスをとった今後の石油製品供給のあり方について，その制度的な枠組みを追求することの必要性が指摘された[86]。これらの指摘を踏まえ，石油審議会は，石油部会に石油政策基本問題小委員会を設置し，今後の石油製品供給のあり方について検討を行った。その結果打ち出されたのが，特定石油製品輸入暫定措置法の廃止を中心とした一連の施策である。

製品輸入主体を精製能力を有するものに限るとする特石法は，安定供給の確保と品質維持には貢献してきたとされるが，その輸入規制が結果として国内品と輸入品との競争を生じにくくし，従来目的としてきた製品価格水準及び製品価格体系の是正を進めにくくし，日本の石油産業の競争力強化の妨げともなっている，と言われていた。石油政策基本問題小委員会は1994年6月に中間とりまとめを発表し，石油製品輸入主体の拡大・流通効率化の推進・中長期的視野に立った石油政策の再点検を提言した。具体的には，国内石油製品市場に輸入品との競争による市場原理を導入し，産業効率性を一層高めるとの観点から，備蓄制度及び品質制度について手当を講じた上で，1996年3月の期限切れをもって特石法を廃止することが適当であること，我が国の流通部門は諸外国に比してSSが零細で高コスト構造にあり，一層の効率化が必要との観点から，競争制限的な側面が強い「指定地区制度」については，その指定数を段階的に減らし，最終的には制度自体を廃止するのが適当であること等が示された[87]。

同報告を踏まえ，同小委員会の下部機構として設置された石油備蓄制度検討作業部会と石油品質制度検討作業部会において，特石法廃止後の製品輸入業者の新たな資格要件，新たな品質管理の枠組み等について論議し，更に流通効率化の問題を詰めるために資源エネルギー庁により設置された石油流通効率ビジョン研究会において，石油製品販売業で求められるサービスのあり方，石油製品価格体系の国際化とバランスのとれた石油製品販売，等について検討が行われた。2つの部会のとりまとめ(ともに94年11月)[88]とビジョン研究会の経緯報告を経て，同

86)「総合エネルギー調査会総合部会基本政策小委員会中間報告について」(『石油資料月報』第39巻第1号，1994年，50～56頁)より。

87) 以上，「今後の石油製品供給のあり方について―石油審議会石油部会石油政策基本問題小委員会中間とりまとめ―」1994年(『石油資料月報』第39巻第7号，1994年，68～73頁)より。

88)「石油備蓄制度検討作業部会報告書」，「石油品質

小委員会は同年12月に最終報告「今後の石油製品供給のあり方について」を発表し，特石法廃止を中心とした新政策の枠組みが正式に決定された[89]。

同最終報告を受けて，特石法廃止，揮発油販売業法と石油備蓄法の改正をひとまとめにした「石油関連整備法案」が1995年2月21日閣議決定され，3月28日衆議院商工委員会，翌29日衆議院本会議で可決された。次いで4月13日参議院商工委員会で，翌14日参議院本会議で，それぞれ可決されて「石油製品の安定的かつ効率的な供給の確保のための関係法律の整備等に関する法律」（平成7年法律第76号）は成立し，96年4月に施行された。

「石油関連整備法」の内容は，「特石法」の廃止，備蓄制度の見直し，品質制度の見直しの3つであった。まず特石法廃止は，1996年3月の同法の期限切れによって自動的に行われた。同法の廃止は石油製品輸入の自由化を意味するためその影響が懸念されたが，円安の影響もあって製品輸入量はあまり増えなかった。例えばガソリン輸入量は1995年度の1,343千kℓから96年度には1,428千kℓに増加したものの，97～98年度には逆に減少した（**表7**）。

次に備蓄制度の見直しは，「石油備蓄法」の改正という形で行われた。1996年4月1日に施行された改正石油備蓄法における改正内容は，

a．特石法廃止後，石油製品の少量輸入を行う業者の増加が考えられるので，旧石油備蓄法では備蓄義務のない少量輸入業者に対して，規模に合わせた備蓄義務を負わせることで安定供給を維持するとともに，公正な競争条件を確保する，

b．備蓄義務者は，石油輸入業者（ボンド用及び潤滑油製造のための原材料輸入は除く）と石油ガス輸入業者とする，

c．生産・販売・輸入量の届け出及び基準備蓄量は，備蓄義務者が毎月末日までに，前月の石油製品の生産量，石油の販売量・輸入量もしくは石油ガスの輸入及び基準備蓄量（届出月の翌々月より適用される，届出月直前の12ヶ月の石油製品の生産量・販売量・輸入量，もしくは石油ガスの輸入量を基礎として常時保有を義務づけられる量）を通産大臣に届け出なければならない，

d．勧告，命令，罰則規定としては，前記の命令に違反した法人の代表者，法人，従業員は300万円以下の罰金，

等である。

品質制度の見直しとして，揮発油販売業法を改め，新たに「揮発油等の品質の確保等に関する法律」（「品質確保法」）が制定された。「揮発油販売業法」（昭和51年法律第88号）は第一次石油危機後の給油所の乱設，業転玉の横行，不良ガソリンの発生という事態を背景とした，石油販売業の規制強化の必要性をもとに立案され，1976年11月に公布，翌77年5月に施行されたものである。同法の目的は，「①揮発油販売業の健全な発達，②揮発油の品質の確保を図り，この目的を通じて③揮発油の安定的な品質の確保に資すること，及び④消費者の利益の保護に資すること」（第1条）であり，内容は，

a．揮発油販売業者の登録制（登録に際して石油元売会社からの供給証明を必要とした），

b．指定地区の設定（同一地区内における過当競争の防止），

c．品質管理（不良ガソリンの販売防止，灯油混入のチェック），

d．価格勧告，

制度検討作業部会報告書」1994年（オイル・リポート社『石油年鑑1995』1995年，275～279，290～295頁）。

89）「今後の石油製品供給のあり方について―石油審議会石油部会石油政策基本問題小委員会最終とりまとめ―」1994年（『石油資料月報』第40巻第1号，1995年，50～53頁）。

等である。また同法に基づいて，77年度より毎月給油所の経営実態を報告するよう，揮発油販売業者に義務づけ，指定地区を指定する際の参考にしていた。同法はaの登録制によりいわゆる「無印スタンド」の消滅に，cの品質管理によりガソリンの品質是正に，それぞれ寄与したとされる。しかし，bの指定地区の設定に対しては，前述のように，指定地区内において他系列既存給油所の引き抜き（転籍）により販売シェアの拡大を図ろうとする，元売会社の競争を激化させた，という弊害が指摘されていた。

「品質確保法」は特石法廃止による石油製品輸入の実質的自由化に対処し，「揮発油販売業法」の問題点をも改めることを目的に制定されたものである。同法は前法が対象をガソリンのみとしていたのに対し，それを灯油と軽油にまで広げ，それらの品質確保制度の整備を図ろうとしている。その内容は，

a．環境・安全に係わる必要最小限の品質項目と水準を定め，第一次供給者の輸入業者と精製業者，それに末端販売業者に品質管理責任を求める，
b．一定の品質水準を満たすことを示す特定マークをSSや販売店に表示できる制度を導入する，
c．過当競争地区のSS新増設を抑制している，揮発油販売業法に基づく指定地区制度を撤廃する[90]，

等である。これによって石油製品の品質維持の厳格化が目指されるとともに，前述の給油所指導ルールの緩和後も残存していた指定地区制度が撤廃されることで，規制緩和も一層進展した。

なお，いわゆる「泉井石油商会事件」[91]を契機に，更に規制緩和を進めるため，1997年1月に石油審議会石油部会に石油流通問題小委員会が設けられた。検討内容は，制度面では，①SSの新規登録時に必要な供給元証明の可否，②石油製品輸出手続きのあり方，競争環境の整備関連では，①商標のあり方，②元売・卸・小売業の担うべき機能（物流・経営指導・金融支援等），③価格情報の流通促進策，等である。同委員会は同年6月に報告書を発表し，新規参入・退出の自由，取引先選択の自由，取引条件の明確化・適正化（透明性の向上），公正競争の確保，自己責任の徹底という，「公明正大かつ自由な競争の確保のための5つの基本原則」をもととした，今後の石油政策の方向性を示す提言を行った[92]。

(2) 1990年代後期から2000年代初頭にかけての変化[93]

①製品価格の低迷と販売業者数の減少

1990（平成2）年度を基準とした石油製品の卸売物価指数の推移を示した**表12**からは，1990年代に製品価格がおしなべて下落し，とりわけ94～96年度にかけてはそれが深刻であったことが読みとれる。唯一の採算油種と言われるガソリン価格の下落は，「特石法」廃止を先取りした下落であった。即ち，マスコミによりガソリンの輸入が自由化されれば当然価格は下落するという論調の報道がなされ，一般消費者の間にもガソリン価格下落への期待感が高まり，元々明確な価格設定方式を持たない末端販売業者にガソリン価格下落への不安感が強まったことを

90）1993年10月以降，指定地区の新規指定は行われていなかった。最後の指定地区の期限が切れる1996年10月をもって，指定地区制度は廃止された。

91）1996年，泉井石油商会の泉井代表が脱税事件で起訴されたが，その際，泉井代表と通産省幹部職員との接触が問題となった。

92）「流通問題小委が取りまとめ　基調は行政不介入と自己責任」（『石油年鑑1997』1997年，296～298頁）及び「今後の石油政策の方向性を提示」（『石油文化』1997年6月号，4～10頁）より。

93）本項の記述は，基本的に前掲「石油・天然ガス政策」，及び資源エネルギー年鑑編集委員会編『2005―2006 資源エネルギー年鑑』（通産資料出版会，2005年）に依拠している。

原因とした，安値販売の結果であった。実際は，前述の通り特石法廃止後の製品輸入量の増加は一時的なものに止まったが，ガソリン価格は依然低迷した。この結果，石油販売業に見切りをつけ，廃業・撤退する販売業者が続出した。この傾向は特石法廃止後一層顕著になった。総合商社，大手流通業者等の異業種，外資系企業等のSSへの新規参入や[94]，それに対する周辺SSの対抗値下げによって競争は更に強まり，石油販売業者の撤退が益々広がったのである。その結果，新規参入の活発化にも関わらず，揮発油販売業者数，給油所数はともに減少することとなった（表9）。

②元売集約化と合理化の進展

製品価格の低下と販売業界の競争激化は，元売会社・精製会社の経営を圧迫し，その結果，両部門において本格的な集約化や合理化が進展することとなった。既に特石法廃止後の自由化本番を控えた1992年3月に，共同石油と日本鉱業が合併を発表し，同年12月に正式合併して日鉱共石となっていた[95]が，1998年10月に，日本石油[96]と三菱石油が突如合併を発表し，翌99年4月に石油製品販売規模で当時世界第7位になる新会社日石三菱が発足した[97]。次いで2000年7月に東燃とゼネラル石油が合併して東燃ゼネラル石油となり，2002年6月にはエッソ石油とモービル石油が合併してエクソンモービルとなった。更に，物流合理化を目指す元売会社・精製会社の提携が相次いだ。即ち，1996年4月，売上高で業界首位を争う日本石油と出光興産の物流協力が開始され，両社の油槽所の統廃合等が行われ，99年11月には日石三菱とコスモ石油，及びジャパンエナジーと昭和シェル石油が精製・物流部門における業務提携を結んだ。以上の結果，元売会社は新日本石油・コスモ石油グループ，出光興産，ジャパンエナジー・昭和シェル石油グループ，エクソンモービルグループの4グループに集約された（図7）。

元売の集約化と相前後して，製油所の統廃合による精製業の合理化も始まった。それは1980年代の第一次，第二次精製設備処理以来のことであった。即ち，日本石油は（合併前夜の）1999年3月に新潟製油所を廃止し[98]，合併後の7月に水島製油所を日石三菱精製（同月「日本石油精製」から社名変更）に移譲し，更に9月には，（旧三菱の）川崎製油所の運転を停止した。同じく昭和シェル石油も99年3月に新潟製油所を廃止し，製品輸入基地に転用した。これらの製油所統廃合の狙いは，効率化の追求による国際競争力の強化であった。

③石油自主開発の停滞と数値目標の撤廃

石油自主開発政策の目標は，21世紀には，原油輸入量の30％を賄うべく120万B／Dの原油を自主開発することであった。実態としては自主開発原油の輸入量も，輸入原油中のシェアも，趨勢としては確かに上昇した（表4）。しかし，1998年度現在，その値は67.3万B／D，原油輸入量合計の15.3％に過ぎなかった。

こうした状況を背景に，2000年8月に発表された「石油審議会開発部会基本政策小委員会中間報告書」では，政策目標の達成状況は自主開発原油輸入量だけでなく，多面的に評価されるべきであること，政府及び石油公団においても数値目標の達成に重点を置きすぎる恐れがあ

94）例えばダイエーと丸紅の共同出資会社であるディー・エム・ガスステーション（本社東京都）が1996年6月，長野県松本市のダイエー松本店にガソリンスタンドをオープンさせた。また翌97年7月には，BPが「いせやグループ」と提携してSS網の建設・運営契約調印を発表した。

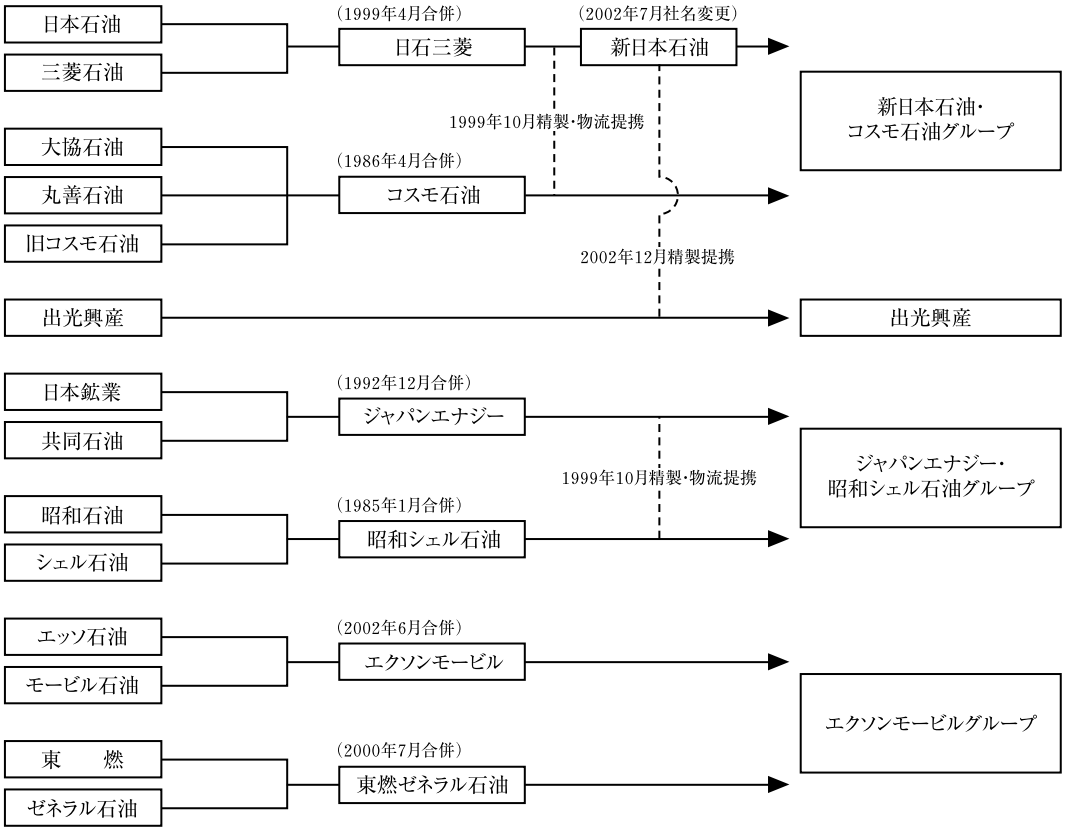
95）翌年12月にジャパンエナジーと社名を変更した。

96）なお，日本石油は1996年にカルテックス（メジャーのテキサコとシェブロンが共同出資する合弁会社）との資本提携を解消し，折半出資している日本石油精製のカルテックス所有株式を日石が買い取った。

97）2002年7月に新日本石油と社名を変更した。

98）同製油所は国産原油の精製を行っていた。

図７　元売会社の集約化



（資料）『今日の石油産業 2005』58 頁。

ること等，そもそも数値目標を設定すること自体に問題があるという視点が打ち出された。その結果，我が国原油輸入の 30％を自主開発原油とするという「自主開発数値目標」は，ひとまず撤廃されることとなったのである。

④石油業法の廃止

1997 年 5 月 16 日に閣議決定された「経済構造の変革と創造のための行動計画」において，石油政策全般について，セキュリティ確保等に配慮しつつ，国際市場との連携強化等市場原理の導入を一層進め，2001 年を目途に，供給コストの実質的削減を可能とする規制緩和・制度改革を実施することとされた。これを踏まえ，98 年 6 月に発表された「石油審議会石油部会基本政策小委員会報告書」では，石油政策の基本的な考え方として，市場が機能しない場合に備えた政策展開の必要性を指摘しつつも，国際石油市場の機能を評価し，平時における石油精製業の需給調整規制を廃止することを提言した。次いで，2001 年 3 月の「規制緩和推進 3 か年計画（改訂）」の閣議決定において，石油の需給調整規制を 2002 年を目途に撤廃することとされ，遂に石油業法の廃止が決定された。即ち，需給調整規制の廃止，緊急時に備えた平時における情報収集体制の整備等を内容とする石油業法の改正法が 2001 年 6 月の通常国会において成立し，これに基づいて同年 12 月に石油業法は廃止されたのである。これにより，我が国石油産業の自由化は一応完成した。

なお，石油業法廃止後においても石油供給不足等の緊急時に的確に対応するため，石油備蓄法を改正し，石油事業者の平時からの確実な把握等により備蓄制度の強化を図ること等を内容とする「石油の安定的な供給のための石油備蓄法等の一部を改正する等の法律」（平成 13 年法律第 55 号）が 2001 年 6 月に公布，翌年 1 月施行された。これにより，民間備蓄制度の根拠法である「石油備蓄法」は，「石油の備蓄の確保等に関する法律」と改名された。

5．結び

以上の考察を通じて，1980 年代から 90 年代中期の石油政策には，それ以前の「低廉かつ安定的」な供給の追求とも，それ以後の規制緩和を通じた「効率的」供給の追求とも異なる，固有の意義があったことが一応明らかになったと思われる。本稿では展望を示すに止まった 90 年代中期以降に関する歴史的視点からの考察を踏まえた上で，当該期の石油産業全般を分析するのが，筆者の今後の課題となる。