

石油産業の規制緩和とその影響

Deregulation of Petroleum Industry and Impact

伊 藤 敏 憲*

Toshinori Ito

1. はじめに

石油はもっとも必要な基礎資材の一つである。わが国のエネルギー消費量の過半を占める上に、日々消費されるものであり、かつ、その利用分野のほとんどが即時に代替がきかないものであるからである。1994年度の石油消費量は原油換算で332百万kl、一次エネルギーの57.5%を占めたが、二度にわたるオイルショックを契機に推進されてきた脱石油策が限界に近づいていることなどから、当面、この比率が大きく低下するとは考えにくい。したがって、これからも良質な石油製品を安定かつ効率的に供給することがわが国のエネルギー政策の中心的課題でありつづけることを疑う余地はないと思われる。

このように重要な石油製品の「安定供給」と「品質」を確保するため、わが国の石油産業は公的規制や行政指導によって長らくがんじがらめに縛られてきた。

ところが、87年に規制緩和が始まってからわずか10年足らずの間に、これらの公的規制のほとんどが撤廃あるいは大きく緩和されようとしている。そして、石油産業は代表的な規制（＝保護）産業からシンプルな需給産業へとその姿を変えようとしているのである。

2. 第一段階の規制緩和とその効果

わが国の石油産業は1962年「石油業法」が施行されて以来、「揮発油販売業法（揮販法）」、「石油備蓄法」、「特定石油製品輸入暫定措置法（特石法）」といった法律やこれらを補完する政令・省令・通達などによって厳しく規制されてきた。事業への参入から、精製・貯蔵・ガソリンスタンド（SS）など関連施設の新設・増設・改造、石油備蓄量、原油処理量、ガソリン生産量、石油製品の輸出入、灯油の需要期前の在庫量、そ

して、事実上、販売価格にいたるまで行政にイニシアチブを握られてきたのである。

このような石油産業に関する規制緩和が公の場で初めて議論されたのは第二次臨時行政調査会（平岩臨調）だった。平岩臨調は83年3月に『設備や生産量に関する規制を極力緩和すべき』と答申している。さらに、石油審議会石油部会石油産業基本問題検討会で具体策が検討され、同会が87年6月にまとめた報告書「1990年代に向けての石油産業、石油政策」に明示された『平常時自由、緊急時のみ規制』との指針に沿った形で、87年度から5ヶ年計画で第一段階の規制緩和が進められたのである。具体的には、①二次精製設備の増設自由化（87年7月）など精製設備の新增設に関する規制の緩和、②ガソリンPQ（メーカー別生産割当）制度の廃止（89年3月）、③ガソリンスタンドの建設指導および転籍ルールの廃止（90年3月）、④原油処理枠規制の廃止（92年3月）、などが実施された。

これらの規制緩和は、当初、石油業界の収益を改善させる要因になった。

- 1) 二次精製装置の増強によって、製品需要の軽質化（ガソリン・灯油・軽油の需要増加と重油の需要減少）から生じていた需要構成と精製能力とのミスマッチが解消。製品輸入に依存する必要がなくなり、製油所の操業度も改善した、
- 2) 前年実績主義の個別生産枠指導が廃止されたことで生産体制が柔軟化になり、ガソリン・灯油・軽油の需給並びに市況が改善した、からである。
さらに、
- 3) 90年8月に勃発した湾岸紛争をきっかけに「月決め価格改定方式」が導入され、為替や原油価格の変動によるコスト変動分を製品価格に正確に反映しやすくなった、
- 4) 相対的に採算が良いガソリン、灯油、軽油の需要が順調に拡大した、
- 5) 為替が円高傾向で推移し原油等の購入代金決済に

* 榎大和総研 企業調査第一部主任研究員

〒135 東京都江東区冬木15-6

伴う差益が発生した、

6) 金利低下によって金利負担が軽減した、
 なども加わり、石油各社の業績は80年代後半から93年度にかけて大幅に向上した。86年度に2,607億円だった精製・元売会社の経常利益合計は93年度には3,701億円まで増加した。これは史上二番目の好決算であり、石油関連各社の多くがこの年に史上最高経常利益を記録している。

しかし、94年半ばから、ガソリンなど石油製品の価格が急落し、石油産業の収益環境は急速に悪化した。石油情報センターの給油所市況調査によると、レギュラーガソリンの全国平均小売価格は96年2月現在で1リットル109円、前年同月比で8円、94年度平均と比べると10円余り値下がりしている。灯油および軽油の小売価格も前年度平均に比べて3円前後下落している。原油価格は1円余り上昇しているため、1リットル当りの精製・販売マージンは前年度に比べてガソリンで11～12円、灯油・軽油で4円余り縮小していることになる。ガソリンの国内販売高は年間約5,100万kl、灯油は約3,000万kl、軽油は約4,500万klにのぼる。すなわち、もともと水準が低い軽油や灯油の大口需要家向け価格がこの市況悪化の影響を受けなかったとしても、94年半ば以降の市況下落によって、業界全体の粗利益が年換算で7千億円以上吹き飛んだ計算になるのである。石油産業の94年度の経常利益は精製・元売り全29社の合計が3,170億円、流通・小売業者分を合わせて

も4千億円程度にすぎない。したがって、現時点では、ほとんどの石油会社で石油部門が実質赤字状態に陥っていると推定される。石油各社はガソリン独歩高となっていた価格体系の是正（ガソリン、灯油、軽油の価格平準化）や仕切り価格の事後調整に代表される不合理な商慣行の是正、コストダウンなどに取り組みはじめたが、足下までの市況下落の影響が大きく、96年度には赤字決算が続出しかねない情勢である。

このように収益環境が急激に悪化した背景には第一次規制緩和後の石油各社の問題の多い対応がある。具体的には、

- 1) 精製設備に対して高水準の投資が続けられた結果、生産能力が過剰になり、需給が悪化した、
- 2) SSの建設指導および転籍ルールが廃止された結果、SSの新設や改造が急増したため、大都市周辺部などで店舗が過密化し販売競争が激しくなった、
- 3) 市況悪化局面においてもガソリン量販志向から脱却できず、また、仕切り価格の事後調整など不合理かつ販売業者のコスト意識を希薄にする商慣行が是正できなかったため、価格を無視したシェア争いが繰り広げられ、これが廉売がエスカレートした、などが市況悪化要因として挙げられよう。

3. 規制緩和はさらに進められる

このように厳しい環境の中、規制緩和がさらに進め

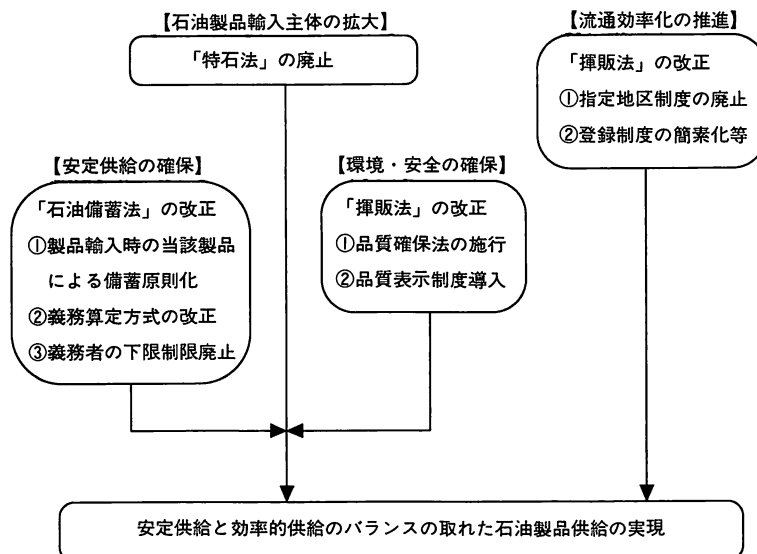


図 石油関連整備法および関連政令・省令の改正と目的

られようとしている。具体的には、ガソリン・灯油・軽油を輸入できる業者を、事実上、石油精製（元売）会社に限定していた「特定石油製品輸入暫定措置法（特石法）」が96年3月末をもって廃止され、石油製品輸入主体の拡大並びに石油製品市場の国際化が図られたほか、揮発油販売業法の主要条項の一つで過当競争地域においてガソリンスタンドの新増設を抑制している「指定地区制度」の廃止（96年10月末）などによって新規業者の参入が促され、流通効率化が促進されるのである。

良質な石油製品が安定的に供給される体制を維持するため、「石油備蓄法」が一部手直しされ、「揮取法」を改正した「揮発油等の品質確保等に関する法律（品確法）」が施行され、ガソリン・灯油・軽油に強制品質規格が設定されたが、備蓄では、グループ備蓄制度の導入や96年1月に業務を開始した「タンク情報センター」による備蓄用タンク情報の提供などにより、品質面では、強制規格が安全や環境に影響する必要最小限の項目・水準に限定されているなどにより、それぞれ経済性が損なわれないように配慮されたため、新規業者のコスト負担が既存業者と比較して極端に大きくなることはないと思われる。むしろ採算がとれる分野を選んで参入できる新規業者の方が有利との見方ができよう。さらに、94年10月に行政手続法が施行されたことにみられるように、関連諸規制の運用が弾力化されたり、諸申請手続の簡素化も進められる見通しである。例えば、SS出店時の登録制は届出制へ緩和される可能性が高い。また、「外国為替及び外国貿易管理令」によって制限されている石油製品の輸出規制の緩和、「消防法」で規制されている石油関連設備及び機器の防災・保安基準、SSのセルフ運営、石油製品荷卸時の立会義務規定なども緩和される見通しである。将来は、外資規制や石油関連税制の見直しも検討されることになる見込まれる。

4. 特石法廃止でガソリン価格はさらに下落へ

「特石法」とは、中東産油国の輸出製油所の稼働によって石油製品の国際需給が悪化するとの見方が広がった80年代半ばに、石油製品輸入の調和の取れた拡大を目指して策定された法律である。86年1月に施行、期限は96年3月末となっていた。同法の施行によって、それまでほとんど輸入されなかったガソリン、灯油、軽油の製品輸入が行われるようになった。しかしながら、安定供給を確保し、品質の悪い製品が輸入販売さ

れることを避けるため、ガソリン、灯油、軽油を輸入できる事業者を、「精製」、「品質調整」、「備蓄」の三つの能力を兼ね備えた業者、すなわち石油精製（元売）会社に限定していたため、市場メカニズムが十分に働かず、ガソリン独歩高の価格体系が維持されるなどの弊害も生じた。この特石法が期限切れとなる96年3月末をもって廃止された。

ガソリンは、国産品の卸売価格が輸入品のコストに比べて割高な地域が多いため、石油会社以外の業者によって輸入されるようになる可能性が高い。ただし、

- 1) 石油製品の国内での物流は現在ほとんど石油元売会社が行っているため、新規業者、商社、販売店などが独自に大量の石油製品をさばくのは難しい。
- 2) アジアでは、現在、韓国、タイ、マレーシア、中国などで精製設備の新増設計画が進められており、1997年頃から一時的にガソリンの需給が緩むとみられるが、需要の伸びが高いため、2000年前後には再び需給が締まってくると予想される。よって長期間安定的に製品輸入を続けることが難しい。
- 3) ユーザーが要求する品質基準が厳しい上に、季節や地域における気候条件の差が大きいため、適切な品質の製品を安定的に供給することが難しい。
- 4) 国内市況の急落や円安の影響などで内外価格差が縮小したため、輸入事業で十分な採算が確保できない可能性がでてきた。

などの理由から、将来にわたって大量に石油製品が輸入され続ける可能性は低いと思われる。

しかし、少量でも輸入が行われると国内市況は大きな影響を受けると考えられる。生産余力と品質の両面からわが国への輸出が可能と思われるシンガポールや韓国からガソリンを輸入した場合、SSへの持ち届けコストは、ドバイ原油1バレル16ドル、為替1ドル105円の前提で、1リットル当たり82～83円になると試算される。これは一部の元売りが国際価格体系への移行を目指して3月に打ち出した新しい仕切価格を5円程度下回る水準である。したがって、輸入品を廉売する業者が現れ、近隣の業者が過剰反応した場合、わが国全体では数%に過ぎない業転品をベースに全国平均に比べて10円以上安い市況が形成されている、首都圏や愛知県などと同様の廉売現象が拡散する可能性があるのである。また、元売会社の支配下でない製品が流通することで需給がさらに緩みやすい状態になることも市況を悪化させる要因になると思われる。

5. 大きな影響が予想される流通・小売業

業態別では、公的規制や行政指導の影響で競争が制限されていたため、欧米の石油産業や国内の他産業に比べて効率化・合理化が遅れている面がある流通・小売業がもっとも大きな影響を受けると考えられる。

わが国では、現在、約3万1千の事業者が6万強のSSを展開している。ピーク時に3万7千余りあった事業者数は徐々に減少しているが、SS数は70年代に増加、80年代にほぼ横ばいで推移した後、出店規制が緩和された90年から再び増加に転じている。90年以降に新設されたSSの大半は元売会社が作ったものだが、既存業者の投資計画が依然高水準であること、大手スーパーなど他産業から新規業者の参入が予想されることなどを考慮すると、96年以降も相当数のSSが新設される可能性が高い。欧米の主要国では第一次オイルショック以降の20年余りの間にSS数がほぼ半減。日本においてもほとんどの業種で専門小売店の数が減少しているため、これは特異な動きといえる。

また、欧米では、ショッピングセンターに併設された量販店、ミニショップ・フードショップなどとの複合店など新しいタイプのSSが出現し、シェアを拡大している。例えば、フランスではハイパーマーケットと呼ばれるSSを併設した大型量販店がガソリン市場の過半を制するまでに成長。わが国においても、60年代から80年代にかけてスーパーマーケットが、80年代から90年代にはコンビニエンスストア、家電・時計・眼鏡・紳士服等の専門量販店、ディスカウントストアなどの新業態が既存業態からシェアを奪う形で急成長を遂げ、この間に中間流通業者の再編や淘汰も進むなど、流通・小売業は大きく変化している。

このような内外の変化を勘案すると、わが国の石油流通・小売業界においても新業態や新勢力が台頭してくる可能性は十分あると思われる。また、既存事業者間の競争も激化し、シェアが大きく変動したり、合併再編などの動きが広がる可能性も高い。

例えば、コストダウンによって割安な価格で製品を販売したり、消費者のニーズにマッチしたサービスを提供することで、顧客を獲得できた業者が急速にシェアを伸ばす一方で、的確に対応できなかつたり、周辺に強力な競合店が出現した業者がシェアを落とし、事業縮小や撤退に追い込まれたりするケースが起きると考えられる。

コンビニエンスストアの併設、油外商品の取り扱い

強化、セミセルフ式の導入などを始めたSSが誕生したり、スーパー大手のダイエーやジャスコがSS事業への参入を表明するなど、新しい動きが出はじめてきた。従来タブー視される傾向があった元売会社による系列特約店・販売店の選別も始まりつつある。わが国でも石油流通・小売業の合理化・効率化が急速に進む可能性が高まっていると評価できよう。

6. 石油製品価格への影響

規制緩和が進むことで、海外に比べて割高なガソリンは卸売価格、小売価格とも下落すると考えられる。灯油、軽油については、輸入品のコストに比べて割安な一次卸売価格は上昇すると思われるが、末端価格は下落する可能性がある。これは新規事業者の参入や既存事業者間での競争激化により流通段階で合理化＝コストダウンが進むと予想されるからである。

規制の影響を受けない製品の価格は一般に、①原燃料及び生産・供給コスト、②需給、③販売競争の度合、④ユーザーの価値観、⑤国際市況などによって決定される。このうち、ユーザーの価値観は、競合する他製品との対比、品質・ブランドなどに対する評価によって左右されると考えられる。

となると、石油製品の市況が簡単に上昇するとは考えにくい。製品需給を悪化させた生産能力の過剰、販売競争を激化させたSSの過剰などが簡単に解消するとは考えにくい上に、今春以降の規制緩和によって、輸入圧力が加わり、販売競争もさらに激化すると予想されるからである。

ただし、精製段階での内外コスト差が大きいことから、製品価格体系の是正、仕切価格の事後調整など不合理な商慣行の是正、管理・間接部門の集約、物流・販売部門の集約、業務提携拡大によるコストダウンなどが進めば、精製・元売会社が従来並みの利益を確保したままで、ガソリンの卸売価格を輸入品のコストとほぼ同じ80円台前半まで引き下げることができると思われる。また、SSや中間流通業者の淘汰および再編が進み、SSの運営形態を見直すことでコスト削減あるいは油外収益を拡大できれば、標準的な販売業者で1リットル当たり20円以上かかっているガソリンの販売コストを10円程度削減することが机上計算では可能。実際、現時点においてもガソリン販売コストが1リットル10円を下回る業者が多数見られる。これより、将来、ガソリンの小売価格が全国平均で1リットル100円以下に下落する可能性は十分あると思われる。

なお、ガソリンの国内価格が割高になっている理由の中には、①第一次オイルショックの際の行政指導によって作られたガソリン独歩高の価格体系、②規制による競争の阻害、③厳しい防災基準や運営規定によるコスト高、といった公的規制に起因するものがある。このため、規制を緩和して競争原理を一層導入したり、設備・機器の基準や運営面での負担を軽減することで、ある程度は内外価格差を圧縮できると思われる。

しかし、これだけで内外価格差を解消することはできない。以下に示すような公的規制に関係のない価格差発生要因も多いからである。例えば、①安定供給を確保するために課せられている備蓄コスト、および地球環境や安全を守るために求められている設備や運営面での負担が重いこと、②地価・人件費・建設費・諸資材費などが重いこと、③急激な円高によって相対コストが押し上げられていること、④メジャーズが石油開発事業で収益の過半を稼いでいるのに対して日本では精製・販売事業のみで産業を維持しなくてはならないこと、⑤ガソリンなど採算がとれている製品の販売構成が低いこと、⑥輸送形態や交通事情の違いによって輸送コストが割高になっていること、⑦固定資産税、関税、石油製品税など税負担が重いこと、⑧ユーザーの品質要求が厳しいこと、などは規制緩和や石油業界の努力だけで解消できない問題と思われる。

また、SSのセルフ運営が認められればガソリン価格が下がるとの見方にも疑問がある。人件費は低減されるが、給油器の間隔を広くとらなくてはならないため店舗の大型化が必要でコストがかさむ上に、給油に要する時間が長くなり効率が悪化したり、油外収益が減少したりするなど収益悪化要因も見込まれるからである。したがって、低コストで十分な広さが確保できるケースではセルフ化によるコストダウンが期待できるが、地価が高い地域で店舗を新設したり改造を伴うケースではコストダウンにつながらないケースも多いと思われる。一方、SS内での火災・接触・設備破壊事故の多発や40万人に及ぶSS従業者の雇用喪失問題などの発生も予想されるため、同規制を緩和する際には法制面での配慮や試行期間を設けるなどの対策を十分に講じる必要があると思われる。

7. 産業全体でのリストラは避けられない

いずれにしても、規制緩和の影響などによって、石油産業は当面極めて厳しい収益環境に置かれる可能性が高い。精製・元売会社の多くはオイルショック時の

74年度と81年度に赤字決算を計上したが、現在の状況はその当時よりはるかに深刻である。オイルショック時の業績悪化は、円安による為替差損の発生、油価急騰と景気悪化に伴う石油消費の急減など主に一時的な原因によって引き起こされたため、回復の目処が立っていたのに対し、今回は、ガソリンなどの市況を悪化させた生産能力やSSの過剰が短期間で解消すると思えない上に、今後実施される規制緩和によって市況がさらに崩れる可能性があるなど、収益回復の目処が全く立っていないからである。

わが国の石油産業において中核的役割を果たしている元売会社の収益悪化は、産業全体の収益悪化とほぼ同義である。元売会社はこれまでは自社の収益が悪化しても系列特約店やSSの取捨選別を行ったことがなかった。しかし、今回はそれにも取り組まざるをえなくなると思われる。

すでにリストラクチャリング（リストラ）は始まっている。油槽所の統廃合や製品相互融通（ジョイント並びにバーター）取引の拡大、複数の精製・元売会社が打ち出したコストダウン策への着手、日本石油とカルテックスの精製事業における業務提携の解消、ガソリン独歩高の解消を目指した新価格体系の導入や商慣行の見直し、などはこの序章ともいえる動きであろう。

石油産業は80年代にもリストラを経験している。84年に日本石油と三菱石油、エッソ石油とゼネラル石油、モービル石油とキグナス石油がそれぞれ包括的な業務提携を締結。85年にはシェル石油と昭和石油が合併し昭和シェル石油が、86年には大協石油、丸善石油と両社の精製子会社であった旧コスモ石油が合併しコスモ石油が誕生（コスモ石油はさらに89年にアジア石油を吸収）した。また、88年にはゲティが全保有株を三菱グループに売却し三菱石油が名実ともに三菱グループ入りしている。この間に精製設備の集約も進められ、82年に日量594万バレルあったトッパー（常圧蒸留装置）能力は88年までに455万バレルへ23%削減され、精製・元売会社の要員数も3割程度削減された。ただし、92年に日本鉱業と共同石油の合併によって誕生したジャパンエナジーの例を含めても、これまでのリストラは、業界内、しかも資本系列やメインバンクが共通な企業同志での提携や合併が主体で、系列特約店やSSの統廃合もほとんど行われていないなど限定的なものであった。

これから進められるであろうリストラでは今まで以上に大きな動きが起きる可能性が高い。個別企業やグ

ループ内での設備・組織・要員・財務の集約はもとより、例えば、95年秋に明らかとなった日本石油と出光興産の業務提携拡大に代表されるように、従来の枠組みを超えた提携や合併が実現したり、参入規制の緩和によって異業種からの新規参入が見込まれるため、業界の垣根を超えた再編劇が展開される可能性も高い。カルテックスに続いて、他メジャーでも日本市場からの撤退・事業縮小の動きを起こす可能性があろう。これまでタブー視される傾向があった元売会社による系列特約店・SSの選別が本格的に始まり、中間流通業者の淘汰再編が加速されたり、欧米諸国に比べて過剰感があるSS数が減少に転じることはほぼ確実であろう。また、規制緩和によって一層競争原理が働くようになることから、当然、マネージメントやマーケティングの善し悪しを反映して、従来以上に企業間格差が広がるようになると思われる。

8. おわりに

以上述べてきたように、規制緩和をきっかけに石油産業は大きく変ぼうしていく可能性が高い。産業の合理化・効率化が促され、海外に比べて割高感があるガソリンなどの小売価格が下落。これによって消費者はメリットを得ることになろう。また、新規業者の参入が容易になり、既存事業者にとっても事業規模を拡大できる絶好のチャンスが訪れよう。ただし、特約店・SSなどの淘汰、ガソリンなど石油製品のマージン縮小は避けられないと考えられるため、既存業者には、「量（売上げ）から質（利益）」へと経営目標を転換するとともに、事業の将来性を的確に見極め、消費者のニーズを考慮に入れた、冷静かつ積極的な対応が望まれることになろう。

共催行事ごあんない

「第34回燃焼シンポジウム論文募集要綱」

<主 催> 日本燃焼学会

<共 催> 日本学会会議熱工学研究連絡委員会他

<開催日> 平成8年11月27日（水）～29日（金）

<会 場> 広島国際会議場（平和記念公園内）

〒730 広島市中区中島町1番5号、

Tel : 082-242-7777,

Fax : 1082-248-8082

<講演申込締切日>

平成8年7月12日（金）（必着）

<前刷原稿提出締切日>

平成8年9月20日（金）（必着）

<申込・問合せ先>

〒739 東広島市鏡山1-4-1

広島大学工学部第一類内

第34回燃焼シンポジウム事務局

Tel : 0824-24-7563（広安）、7566（吉崎）、

7558（滝）、7567（石塚）

Fax : 0824-22-7193