

国際エネルギー機関 (IEA) における 石油緊急時対策をめぐる法的諸問題

横 堀 恵 一

要約

本稿は、国際エネルギー機関 (IEA) とそれが担当する国際エネルギー計画 (IEP) のうちの緊急時対策に焦点を当て、幾つかの法的問題と制度的問題を取り上げるものである。IEAは、1973年秋のアラブ石油輸出国機構 (OAPEC) が第4次中東戦争に際して、イスラエルを支援する先進諸国に対して発動した石油輸出の禁止措置を契機に生じた石油供給上の混乱に対処するために、経済協力開発機構 (OECD) の枠内に設立された。

IEAはまず、1974年11月15日にOECD理事会 (Council) による「機構の国際エネルギー機関を設立する決定」によりOECDの自律的組織として設立され、同18日に成立した「国際エネルギー計画 (IEP) に関する協定」(IEP協定) に基づきIEPの実施機関として位置づけられた。理事会の決定は、OECD条約により全会一致で採択され、かつ、拘束力を持つしかし、棄権は決定を無効にせず、また、棄権した国には拘束力は及ばない。IEA設立のOECD理事会決定では、フィンランド、フランスおよびギリシアが棄権したが、現在までに、IEAに参加している。棄権した国々とアイスランド以外の当時のOECD加盟国はIEP協定に署名した。IEP協定の一つの特徴は、投票権が1国1票制を採用せず、各国に基礎票としての3票に石油消費量の比率で按分した票を加算する、加重投票権を認めていることである。この結果、日本は米国に次ぐ票を持つ。さ

らに、IEP協定では、全会一致以外に単純多数決、特別多数決による議決も定めている。IEP協定は加重投票権の6割を超える6以上の署名国がそれぞれの憲法上の手続きに従い同意を通報または加入手続きをしたときに発効する、としている。発効の期限は1975年5月1日とされているが、IEA理事会（GB）における決定で延長され、実際の発効日は1976年1月19日となった。

IEP協定上の義務の履行と権利の行使やIEA活動への参加には、IEP協定を直接受け入れるやり方の他、日本のようにIEAの設立やIEP協定の内容が拘束力あるOECD理事会決定及びIEA設立当初のGB決定で行われたことを根拠に受け入れるやり方とノルウェーのようにIEAと別個の協定を結ぶことで受け入れるやり方がある。

IEP協定では、その経緯から、石油供給上の混乱（緊急事態）への対応に重点がおかれている。その主な内容は、参加国に純輸入の90日（当初は60日）相当以上の石油備蓄と緊急時の需要抑制計画の整備を義務付け、緊急事態（石油消費量の7%以上の供給不足が生じた事態）における石油備蓄の取崩し、需要抑制措置の発動と石油供給不足を平準化させるための緊急融通制度の実施を定めるものである。なお、緊急事態が一国又は少数の国々のみに生じたとき（これを「選択的発動」と言う）には、石油融通制度は発動されない。この緊急事態の発動にあたっては、特別部門の情報システムの発動などで得た情報に基づき、需給の不均衡等が判断される。この緊急事態では、この特別部門の情報システムや石油融通制度の運用にあたっての民間石油会社の協力が必要となる。しかし、この石油会社の協力については、欧米の競争法に抵触するとの懸念から、米国内法および欧州委員会による競争法の適用除外措置が取られている。

米国では、1975年に成立した「エネルギー政策・節約法」（EPCA）において、一定の要件下での「民事及又は刑事の反トラスト措置からの保護」が認められた。具体的には、連邦政府の常勤職員が招集し、主催し、

司法省、連邦取引委員会、議会、公衆の代表等も参加する会合で定められた「自発的協定・行動計画」に従って、上記のIEAの措置に協力することが求められる。この米国の石油会社への反トラスト法の適用除外制度は、緊急時の融通制度の演習での経験からも、各国政府や石油企業代表と言う正規の参加者数を上回る数のオブザーバーたる米国政府機関の法務官や企業の顧問弁護士が出席し、多くの会合での逐語的議事録が求められる等、運用上時として、IEAや石油会社に大きい負担を与える。また、EPCAが当初2年間の時限法で、しばしば、その延長が間に合わず、空白期間が生じ、不安定な状況が長期に亘ることもあった。EPCAはその後恒久法となった。

欧州では、同様に当時のEC（現在のEU）の基本条約であるローマ条約の競争政策条項への抵触が問題になったが、1976年に欧州共同体委員会競争総局長から、想定されるIEAに対する会社の行動は、多くの条件や制約のもとで行われる限り、「それ自体では、（ローマ）条約の競争規則と不整合ではない」旨の書簡が出され、さらに、1983年12月12日に同委員会が10年間の有効期間を持つ、ローマ条約85条3項に基づく除外決定を下し、本決定は、その後、延長され、今日に至っている。

IEAが設立されて以降、緊急融通制度を含むIEPに定められた緊急時体制は発動されたことはない。1978年のイラン革命とその後のイラン・イラク戦争に伴う石油供給の混乱（いわゆる「第2次石油危機」）では、石油供給の不足はIEP協定で想定した7%に至らなかった。しかし、石油価格は高騰した。この経験に基づき、IEAは、1984年7月の理事会決定（備蓄と供給混乱に関する決定）で、緊急融通制度発動に至るか否かを問わず、世界的な石油供給の重大な消失を伴う石油供給の混乱が生じたときに、各国が独自の判断で適切な需要抑制策をとるとともに、備蓄を協調的に放出することとし、そのための協議手順や事務局による関連事項等を検討することを決めた。これが「協調的緊急対応措置」（Coordinated Emergency Response Measures, CERM）と呼ばれる仕組みに

発展した。その後、CERMの仕組みの整備・精緻化が進んだ。IEAでは、現在、石油供給上の混乱には、主としてCERMにより対処することとしているが、緊急融通制度を放棄したわけではなく、いわば「伝家の宝刀」として扱っている。

また、CERMに参加する石油会社への競争法適用除外については、米国については、1998年のEPCA法改正により、欧州については、同年10月にIEA事務局の要請に基づく、欧州委員会の上記の緊急融通制度に対する適用除外決定の協調的備蓄取崩しへの拡大によって実現した。ただし、CERMにおいては、融通制度が実施されないので、石油会社の関与は低くなるが、IEAへの情報提供等への協力は不可欠である、として除外措置が拡大されたものである。したがって競争法秩序への抵触の可能性は本来、低い。

また、IEAがこれまで発動した2回の緊急時対応措置はいずれもこのCERM型のものである。最初のもは、1991年1月11日に、イラクによるクウェート侵攻に対する多国籍軍の軍事作戦に伴う石油供給の不測事態に備え、執られた1991年「エネルギー緊急不測事態協調対応計画」(Co-ordinated Energy Emergency Response Contingency Plan)である。この対応には、IEA参加国の他、フランス、フィンランドおよびアイスランドも参加した。この措置は、OECD全体では、15日間にわたり、日量2.5百万バレル (mbd) 相当の石油供給量に見合い、アメリカはこの内、1.125mbdと最も多くを分担し、ついで日本が0.350mbdを分担 (両者でOECDの59%) した。なお、このときには、サウジ・アラビアなどの産油国も石油増産等で協力した。次は、2005年9月にIEAが発動した米国メキシコ湾岸でのハリケーン・カトリーナによる石油精製施設等の被害に伴う供給混乱への対策としてのCERM型の石油備蓄の協調的放出である。これは、規模として30日間で原油・石油製品計60百万バレル相当のもので、日本は、全体の約12%と米国 (44%) に次ぐ分担をした。

IEAでは、この緊急時体制の維持・改善のために時々、予行演習や国

別審査等を行っている。特に近時は、CERMの予行演習である、「緊急時対応措置訓練・混乱シミュレーション演習」(Emergency Response Training and Disruption Simulation Exercise, ERE) が実施されている。

IEA設立やIEP協定について法的、制度的な評価としては以下が指摘される。

まず、IEP協定は国際的な法的拘束力のある約束として成立し、ウィーン条約法条約上の条約に該当する。国際約束としての条約には日本では憲法73条3号の国会承認条約の他、同条2号の外交関係の処理の一環としての行政取極があり、すでに国会の承認を経た条約の実施、運用のための細目を定める補足的な合意や法律あるいは予算の範囲内で実施・執行できるものは、国会の承認は不要とされる。日本は、拘束力あるOECD理事会の決定への参加を根拠にIEP協定を行政取極として受け入れた。国会の承認を経て批准したOECD条約がOECD理事会決定の拘束力を認めており、それによりIEAが設立され、さらにそのOECD理事会決定で法的拘束力を認めたIEAの理事会 (GB) 決定でIEPを採択したことを理由とする。また、IEP協定発効までに、「石油需給適正化法」等の国内立法で得た権限により政府はIEP協定上の義務を履行しうる状況にもなっていた。

次に、緊急融通制度とCERM型の対応を含めたIEAにおける石油緊急時対策は、国際公共財の性格を持つ。IEA諸国に大きな影響を及ぼす石油供給の混乱は、世界的なものであり、石油緊急時対策が効果的であるには、世界市場での混乱の沈静化に寄与しなければならない。つまり、IEAの措置は非参加国にも裨益する。日本のこの国際公共財への貢献は、米国に次ぐ。また、非IEA参加国や産油国も協力している。しかし、中国等の非IEA諸国の石油消費や輸入量の増大により、IEA諸国の世界的な石油消費や輸入での比率は低下しており、しかもこれらの国では緊急時用の石油備蓄の制度がないか、不十分であるものが多い。そこで、IEAの緊急時対策の国際公共財としての効用は低下することになる。こ

のためにIEAもこれらの非IEA参加国に石油備蓄の整備を求めている。

他方、IEAの緊急時対策の発動の事例を見ても、当初想定されたIEAの緊急事態を必要とする状況と実態は乖離が出てきている。IEP協定が出来た経緯は、OAPECが行ったな政治的意図をもった石油供給上の混乱への対応に遡る。しかし、産油国側もその後「石油戦略」の失敗（特に、消費国によるエネルギー節約の進展で石油消費の減少を招き、また原油価格の値上げもそれが引き金となった世界的なインフレで実質的な価格下落を招いたこと）により、石油需給の安定の重要性を認識するようになった。サウジ・アラビア等が湾岸戦争時のCERM型対応に協力したのもこのためである。石油供給の混乱原因は、事故・戦争などの偶発的事象も多く、また、輸入の混乱と言うよりも国内供給の混乱（例えば、米国のハリケーン・カトリーナ）もある事実が生じている。このことから、IEAの緊急時備蓄義務の水準が純輸入に基づいて設定されていることを見直すべきであろう。EUでは、消費量を基準にしている。これに関連して、具体的な取扱の合意が得られないために、算定上除外されている、国際海運用燃料（バンカー）や化学工業用の原料（ナフサ）等の扱いも再検討すべきであろう。

また、義務備蓄の水準については、商業用備蓄（操業用在庫）水準も含めて90日以上とされている。しかし、商業用備蓄は、民間石油会社の経営判断に委ねられるべき問題である。市場競争の下にある民間企業にとって、経費となる備蓄（在庫）負担に裁量が働かせられないのは問題であろう。また、民間企業に備蓄義務を課す場合、操業在庫と緊急時備蓄を区別させて保有させることも難しく、極端に言えば、保有する備蓄全量が操業在庫として扱われることにもなりかねない。日本の国家備蓄、米国の戦略備蓄（SPR）などのように緊急時備蓄の保有を企業と切り離れた制度が望ましい。ただし、石油製品の備蓄を国が主体で行うことには、技術的に難しいことがあるかもしれないので、制度的な検討は必要であろう。また、IEP協定では、備蓄量の10%が技術的に利用

できないものとして控除されるが、技術的には、この比率ははるかに低いと言う議論もあるので見直すべきであろう。

日本の備蓄水準は、きわめて高い (2007年8月23日付日本経済新聞によれば、IEA基準で144日分である)。しかし、日本では民間企業に70日分の備蓄義務を課しており、上述の理由から、これが合理的なものかは疑いがある。再検討すべきであろう。また、日本の周囲の韓国、中国、台湾などは日本に比べて石油消費の伸びも大きい反面、石油備蓄の水準が低い。共同備蓄を含め、これらの備蓄増強を促すとともに、その支援策の一つとして、日本の余剰備蓄を貸出しや、更には石油緊急時の日本の備蓄のアジア諸国への放出も検討してよいのではないか。

1. 前書き

国際エネルギー機関 (International Energy Agency, IEA) は、1974年11月15日の経済協力開発機構 (the Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) の「機構の国際エネルギー機関を設立する理事会決定」(Decision of the Council Establishing an International Energy Agency of the Organisation) (以下「OECD理事会決定」と言う) により OECDの自律的組織 (an autonomous body) として設立され、同18日に成立した国際エネルギー計画に関する協定 (Agreement on an International Energy Program (IEP協定)) に基づき国際エネルギー計画 (International Energy Program, IEP) の実施機関として位置づけられている (IEP協定1条)。日本は、このIEAの創設時からの参加国 (Participating Countries) であり、予算面では、アメリカ (25%) に次ぎ、2割強を負担するなど重要な役割を果たしてきた。設立当初のIEAの活動の重点は、石油消費国が主体である先進国の集団としての石油供給の不測の事態 (供給途絶や石油価格の急上昇) への対応のための国際協力におかれていたが、次第に、エネルギーの合理的利用 (いわゆる「省エネルギー」) や石油代

替エネルギーの開発などの長期的なエネルギー協力、研究開発協力、さらにはエネルギー市場改革なども重要課題として取り上げるようになってきている。例えば、現在では、地球環境問題の一つである気候変動問題についても積極的に取り組んでいる。

筆者は、2回（1975年から1978年と1985年から1989年）にわたり、IEA事務局に勤務し、その後も時折、IEAの活動に参画する機会があった。本稿では、そのような筆者の経験も踏まえ、IEAの活動のうち、IEP協定とそれが主に取り上げている石油緊急時対策¹に焦点を当てて、法的・制度的な問題をいくつか議論したい。

2. 国際エネルギー計画協定（IEP協定）

(1) 背景

IEAやIEP協定ができた背景は、上に述べたことから示されるように、その成立の前年（1973年）に起きた第1次石油危機による石油消費国経済の混乱にある。これは、いわゆる第4次中東戦争（ユダヤ教の祭日「ヨム・キプール」に開戦したので「ヨム・キプール戦争」とも言う）に際して、アラブ石油輸出国機構（Organization of Arab Petroleum Exporting Countries, OAPEC）（しばしば誤解されるように、石油輸出機構（Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC）によるものではない）がいわゆる「石油戦略」として「親イスラエル」とされる国への参加国からの石油輸出の削減を宣言したことに伴い、原油価格が短期間に約4から5倍へ（目安となる原油価格は、開戦前のバレルあたり2.59ドルから1974年1月の11.65ドルへ）と急上昇したために、石油消費国（主として「先進国」が多かった）の物価上昇や経済不況を招いた事態

¹ 本稿では、「石油緊急時」の他、「石油緊急事態」等の用語を用いているがみな同義である。

である。

この事態に対して、アメリカのキッシンジャー国務長官のイニシアティブの下に、先進国間で、「エネルギー調整グループ」(Energy Coordination Group, ECG) が結成され、当時欧州諸国で実施されていた石油備蓄制度を他国にも拡大し、緊急時における石油融通制度を設けるなどを内容とする国際エネルギー計画とその実施機関としてのOECDの枠内におけるIEAの設立を内容とする合意が上記のように1974年11月に成立した²。OECDの中では、従来内部部局として石油局が存在し、前身の欧州経済協力機構 (Organisation for European Economic Co-operation, OEEC) から受け継がれていたOECD欧州参加国にのみ適用される、石油供給緊急事態に発動される手順と石油製品の消費の削減準備計画からなる「OECD石油配分計画」³と「前暦年の国内消費90日分の備蓄を出来るだけ速やかに達成するよう求める勧告による石油備蓄措置」⁴の2つの石油に関する法的措置が存在していた。IEAはこの組織と措置を拡大強化したものとみえる。

しかし、この先進国の合意が当時のOECD諸国の全体に受け入れられたものではなく、例えば、1974年11月15日のOECD理事会決定には、フィンランド、フランスおよびギリシアが棄権している (そして、これら3国は、IEP協定の当初の署名国でもない⁵)。OECD理事会の決定については、OECD条約7条前段で理事会にOECDの全行動の権限を認めた上、決定については、5条(a)項により、「別に定める場合を除き、全ての参加国に拘束力を持つ」こととし、決定の拘束力を原則的に認めている。さらに、6条2項後段が「棄権は、決定や勧告を無効にするものではなく、棄権した国には拘束力が及ばない」旨規定している⁶。フラン

² この経緯の詳細については、Scott (1994)、Yergin (1990)、Lantzké (1975) を参照。

³ OECD文書 [C (72) 201 (Final)]

⁴ OECD文書 [C (71) 113 (Final)]

スについては、石油輸出国に多いアラブ系諸国と伝統的に友好関係があり、IEP協定やIEAの設立が石油輸出国に「挑発的 (provocative)」であるとして反対して、棄権に回ったと考えられている。しかし、その後、これら棄権した国はいずれもIEAに参加した（ギリシアは1977年に、フィンランド、フランスは共に1992年に）。

IEAやIEP協定の設立には、米国の強い指導力が発揮されたが、このことはOECDで使用される英語は、イギリス英語が標準である（例えば、この協定中に用いられる多くの用語は、OECD条約同様、“Organisation”のように、イギリス綴りである）のに、「計画」については、“Program”とアメリカ綴りが用いられていることにも示されている。

(2) IEP協定上の参加方法、発効等の特徴について

このようにして成立したIEP協定は、国際約束としてOECDの枠内で成立したものであるとともに、緩やかな国際的な政策調整や政策課題の調査・分析を目的とするOECDとは異なる具体的な協力活動などを内容としているために、その参加資格、法的義務を伴う協定の受入れの仕方

⁵ IEP協定の冒頭にあるように、当初の参加国は、オーストリア、ベルギー、カナダ（以下で「加」と略すこともある）、デンマーク、ドイツ（以下「独」と略すこともある）、アイルランド、イタリア、日本、ルクセンブルグ、オランダ、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、イギリス（以下で「英」と略すこともある）とアメリカ（以下で「米」と略すこともある）である。その後、オーストラリア、チェコ、フィンランド、フランス（以下で「仏」と略すこともある）、ハンガリー、韓国、ニュージーランドとポルトガルが加入した。OECD加盟国でIEA参加していないのは、アイスランド、メキシコ、ポーランド、スロヴァキアである。ただし、ポーランドとスロヴァキアは2007年から2008年にかけて参加の可能性がある（IEAホームページによる）。アイスランドは、かつてIEA加入を試み、IEA側もアイスランド側の希望条件に合うよう努めたが、その参加は、結局実現していない（Scott (1994) pp.126-127）。メキシコは、IEA設立後のOECD加盟国であり、IEAに未参加であるのは、石油の純輸出国であることが理由と思われる。

⁶ Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 14th December 1960

に特徴がある⁷。

IEP協定への参加資格は、OECDの枠内で成立したことから、その参加国に限られる (IEP協定71条1項、理事会決定2条 (b) 項)。また、OECD理事会決定3条およびIEP協定72条1項は、欧州共同体 (European Communities, EC。現在の欧州連合 (European Union, EU)) のIEP協定への参加を認め、これを受け、その事務局である欧州共同体委員会 (the Commission of the European Communities) は、OECD条約への第1補完議定書によりIEAの活動に参加している。なお、適用領土に関する規定があり、これを援用しているのはオランダ (IEPの適用対象を欧州の領土に限定) とスイス (緊急石油融通制度等のリヒテンシュタインにも適用) である⁸。

しかし、IEP協定の成立やIEAの設立がOECDの枠内で行われたのは、先進石油消費国が事実上OECDの加盟国であった上に、別の新国際機関を作ることによる予算や管理面での不必要な負担増を避けることにあり、さらに、参加国の交渉の産物として、後述のように、OECDの全会一致に代わる柔軟な意思決定方式をとりうるようにするなどの配慮がなされた⁹。

また、IEAが1974年11月15日にOECD理事会決定で設立され、同18日にIEP協定が成立し、さらに、同日の最初のIEA理事会 (Governing Board, GB) 会合 (後述のように、IEP協定はその68条により暫定適用され、52条により、GBの決定には参加国への拘束力を認めていた) で、IEP協定とIEAを関連付ける決定である「国際エネルギー計画に関する

⁷ IEAの元法律顧問R. Scottによれば、IEP協定は、ウィーン条約法条約 (the Vienna Convention on the Law of Treaties) 2条1項 (a) の条約 (Treaties) 定義に合致し、英文上 (正本は英文、仏文および独文であるIEP協定76条) も “shall” を用いる法的拘束力をもつ条文形式をもち、同条約5条の国際機関設立の基本文書という性格等からどう条約上の条約である (Scott (1994), pp.63-64)。

⁸ Scott (1994) p.80

⁹ Op. cit. pp.33-42

決定」(“Decision on the International Energy Program”)が採択された。この決定で、IEPがIEAと参加国により実施されるべきこと、IEPに規定された組織がIEAの組織としてIEPの手順に従い義務を履行することおよび参加国が協定に定められたIEP上の義務の履行と権利の行使が認められた。この決定は、OECD理事会決定が認めた拘束力により、同理事会決定13条 (b) の要件も満たした。このような事情もあって、IEP協定上の義務の履行と権利の行使やIEA活動への参加には、3通りの方法がとられることとなった。

第1は、IEP協定を直接国際約束として受け入れるやり方である。この場合、各署名国は遅くも1975年5月1日まで（これは現実にはその後GBの決定で延長された）に、ベルギー政府に対して、憲法上の手続きに従い、本協定に拘束されることに同意する旨の通知を行う（Each Signatory State shall, not later than 1st May, 1975, notify the Government of Belgium that, having complied with its constitutional procedures, it consents to be bound by this Agreement）(67条1項)。なお、ここで「憲法上の手続き」とは、必ずしも批准に限らず、それぞれの国内法上の手続きを満たせばたりる。例えば、米国は、授権法（エネルギー政策・節約法（the Energy Policy and Conservation Act, EPCA））の制定に基づき参加した。

第2は、上記のように、IEAの設立やIEP協定の内容が拘束力あるOECD理事会決定およびIEA設立当初のGB決定で行われたことを根拠に受け入れるやり方である。この場合、協定がその国に適用されなくても、「GBによるIEPの採択は、GBが別に定めない限り、本決定により当該国を拘束する」旨の書面をその国の政府がGB及びベルギー政府に通告すれば、IEAの参加国として留まることができる（OECD理事会決定13条 (b) 項）。日本は、IEP協定は拘束力のあるOECD理事会決定とIEAのGB決定と重複するので、IEP上の義務を負うとした¹⁰。なお、日

¹⁰ Op. cit. p.59

本では、1973年（昭和48年）12月に「石油需給適正化法」（昭和48年12月22日法律第122号）及び「国民生活安定緊急措置法」（昭和48年12月22日法律第121号）（ともに公布と同時に施行）が制定された。また、石油備蓄については、IEA設立当初の輸入日数60日水準の義務に対し、1973年で57日、1974年で67日の水準となっていた¹¹。その後、1975年末までに、石油精製業者への備蓄義務等を定めた「石油備蓄法（現在の名称は平成13年の法改正で「石油の備蓄の確保等に関する法律」）」（昭和50年12月27日法律第96号）が制定されている。このように、日本は、IEP協定発効までに、協定上の義務履行の体制は整っていた。

第3に、ノルウェーは、当時から石油・天然ガスの純輸出国であるという地位を考慮して、IEAと別途の協定を結んで参加した¹²。したがって、ノルウェーは厳密な意味でのIEPの署名国でも、参加国ではないが、参加国として通常扱われる¹³。

IEP協定は、加重投票権の6割を超える6以上の署名国の同意の通報または加入手続き（a notification of consent to be bound or an instrument of accession）の寄託後10日でこれらの国に発効するとしている（同2および3項）。また、IEP協定は全署名国に対して、それらの法令に反しない限度で、1975年11月18日以降暫定適用され、その署名国にIEP協定が発効する時、その署名国が協定に拘束されない旨通報して60日経過する時、又はその国が同意の通知をする期限（原則として1975年5月1日であるが、GBの多数決により期限延長ができる）が過ぎた時に暫定適用が終わる（68条）。現実には、1976年1月9日までに、カナダ、デンマーク、

¹¹ (財)日本エネルギー経済研究所計量分析ユニット編集、「2007年版EDMC・エネルギー・経済統計要覧」、2007年2月15日、(財)省エネルギーセンター

¹² Agreement between the International Energy Agency and the Government of the Kingdom of Norway Concerning the Participation of the Government of the Kingdom of Norway in the Work of the Agency, 7 February 1975,

¹³ Scott (1994) p.67

ドイツ、アイルランド、日本、ルクセンブルグ、スペイン、スウェーデン、イギリスとアメリカが手続を終え（アメリカが最後）、同19日にIEP協定が発効した¹⁴。

また、IEP協定は、発効後10年間存続し、その後は、GBが単純多数決で廃止を決定しない限り存続する（69条1項）。また、この協定は1980年5月1日より後に全般的見直し（a general review）に付されることになっているが（74条）。現実には、むしろIEAの役割は強化・拡大され、現在に至っている。

（3）IEP協定の構成と石油緊急時対策

このIEP協定は、本文で76条、付属書で9条からなるが、本文の2条から24条、32条から36条と付属書の全条（他にも関連条文がある）の条文数の4割以上が石油緊急時対策に関連することに見られるように、石油危機対策が重視されている。石油危機対策として規定されている主な内容は、石油備蓄義務（2条-4条、付属書の9か条）、緊急時の需要抑制（5条）、緊急融通制度（6条から11条）、緊急事態対策の発動・解除手続き（12条から24条）と緊急時対策における情報システム（32条から36条）である。この具体的内容については、後で取り上げる。

（4）議決権、議決方式など

この他にもIEP協定の注目される特徴がいくつかある。まず、GBに「決定を策定し、勧告を行う」権限がある（51条1項）。GB及びGBが権限を委任した機関の決定には拘束力がある（52条1項）。GBにおける投票権については1国1票制でなく、加重投票権が認められている。各国は、基礎票として3票を持ち、さらに石油消費量（後述のように海洋船舶用燃料（バンカー）は除外される）の比率で票が加算される（62条2

¹⁴ Op. cit. p.73

項)。この結果、現在、米国は、最大の46票で、日本はこれに次ぐ17票を持ち、両者合わせて、ノルウェーも加えた全体181票の34.8%の票を持つことになる。さらに、第3位のドイツが加われば、3者合計で全投票数の4割に達する。

さらに議決方式もOECDの全会一致ではなく、「全会一致」、「特別多数決」及び「単純多数決」がある。全会一致は、協定上の他の条項に規定がある他、協定に規定されない新たな義務を参加国に課す場合に求められる(61条1項(b))。単純多数決は、全体票の60%を超える、基礎票の50%(つまり半数の参加国)を必要とする(62条3項)。特別多数決には、備蓄水準引上げ、IEA参加国全体に関する緊急事態対策の不発動などに適用される全体票の6割及び基礎票での57票(62条4項(a)。これは参加国の75%超を意味する。)と一国などに限定された緊急時措置の不発動などに適用される基礎票66票(同(b))とがある。この仕組みは、米国にもEC(現在のEU)にもそれだけで多数決権又は拒否権を与えない仕組みであるとされる¹⁵。しかし、日米独3ヶ国が反対すれば、全体票での60%の多数決の成立を阻止できる。これら3ヶ国が同意すれば、全体票の6割の達成への障壁は低くなる。このような加重多数決が導入された理由としては、OECDの石油委員会での議決に全会一致で発動という条件があったことが、石油危機における対応を遅らせた一因との反省があるとされる¹⁶。

3. 石油緊急時対策

前述のように、IEP協定では、石油危機対策が重視され、それに関するかなり詳細、かつ具体的な規定が多い。これらについて概説する。

¹⁵ Op. cit. p. 193

¹⁶ Op. cit. pp.37-40

(1) 石油備蓄義務

IEP協定第1章（2条から4条）は、「緊急時の自足」（Emergency Self-Sufficiency）と題して、参加国の石油備蓄義務を定める。参加国は純輸入の60日分（前暦年を基準）の緊急時用の石油備蓄義務を負い（2条1項）、GBは特別多数決で、1975年7月1日以前に、この備蓄義務水準を90日に引き上げなければならない（同2項）。この緊急備蓄義務には、石油備蓄以外に、燃料転換能力と予備の石油（及び転換燃料の）生産も含みうるものとし、その範囲や算定は付属書に従うこととされていた（3条1項）。この各国の備蓄約束の進捗状況などは継続的に緊急時間常設部会（Standing Group on Emergency Questions（SEQ））が把握し、管理委員会（Management Committee, MC）やGBに報告し、GBが参加国に勧告するものとされた（5条）¹⁷。

前述のように、IEAが設立される前には、OECDの欧州加盟国に適用される、「OECD石油配分計画」とともに、「前暦年の国内消費90日分の備蓄を出来るだけ速やかに達成するよう求める勧告による石油備蓄措置」が存在した。しかし、石油危機が生じたときは、この水準は、70日にしか達せず、有効に対応できない一因となった¹⁸。アメリカ、カナダ、日本が対象となっていなかったことも機能を制約したであろう。また、「OECD石油配分計画」については、その問題点が認識されて、石油危機直前の1973年の夏に、欧州諸国と米・加との間の協議が開始されたところであった。

IEAの緊急備蓄義務は、この欧州OECDの前例を踏まえたものであるが、当初の備蓄水準が60日とされたことと石油消費量でなく石油順輸入量が基準になったことは、おそらく新規に対象になる国、特に米国に配慮したものであろう。備蓄水準については、90日水準への引上げ目標が

¹⁷ 実際には、現在MCは置かれず、GBがその役割を果たす。

¹⁸ Op. cit. p.37

明示された。GBは、1976年半ばから1980年1月1日までに90日に達成するよう、6日/年の割合での水準引上げを決めた^{19, 20}。それ以来、この備蓄義務水準は変わっていない。また、前暦年の純輸入水準を基準として測った参加国（純輸出国も含む）の7月1日現在の石油備蓄は、1975年の109日から、1986年の193日と上昇し、その後1994年の168日と低下し、2006年には約150日となっているものの高水準にある^{21, 22}。

ただし、付属書では、石油備蓄に参入されるものとされないもの（たとえば、軍用備蓄やパイプラインにあるものなどは除外され、船舶用燃料（バンカー）も海洋用は除かれ、国内航行用のもは含まれる）が定義され、また、備蓄全体の10%が絶対的に利用できないものと技術的にみなされるとして除外されている²³。石油化学用のナフサや海洋航行用のバンカーなどの取扱いについては、SEQが検討することとなっているが、結局、結論が出ず、事実上算入されない（付属書1条4項（a）、（b）参照）²⁴。また、石油備蓄に算入すべき燃料転換能力と予備の石油生産についてもこれまで合意はなく、したがって算入の事例はない²⁵。

（2）緊急時の需要抑制

参加国は緊急時の石油消費削減に備えて緊急石油需要抑制措置計画を

¹⁹ IEA/GB (76) 53, Item 2

²⁰ Scott (1994-a) p.73

²¹ Op. cit. pp. 75-76

²² IEA (2007)

²³ 当時、石油タンクの底に溜まった原油等は、固化化する等回収ができないと考えられたためである。この10%が過大ではないかとの問題が1999年にイタリアから提起されSEQで議論された。これは、必ずしも技術的問題ではなく、政治的問題である等の議論が出、2001年11月のSEQ会合でイタリアが撤回した (Bamberger (2004) pp.180-181)。

²⁴ 筆者にIEA担当者が語ったところでは、韓国参加当時の備蓄日数はナフサの除外により90日数を達成したが、これを含めれば、はるかに低かった由である。

²⁵ かつて、ニュージーランドで行われていた沖合のガス田からのガソリン生産が想定されよう。

常に準備しなければならず、その状況等がSEQにより継続的に調査され、GBに報告され、GBが参加国に多数決で勧告する権限が与えられている（5条）。IEP協定には、需要抑制策の定義はないが、手段としては説得・広報、行政的・強制手段、配給・割当などがあり、多岐にわたり、効果なども異なりうる²⁶。また、需要抑制策に代えて、義務水準を上回る石油備蓄を保有する参加国が余剰備蓄を放出することも許される（16条）。

（3）緊急融通制度

緊急事態が発動されると、需要抑制措置と備蓄の取崩しとともに、石油の緊急融通制度が適用される。これについては、IEP協定の第3章（6条から11条）が規定するが、以下の手順となる²⁷。緊急事態の判断は、基礎期間（2四半期前（統計の遅れを勘案するため）以前からの4四半期）の石油消費量（これを「基礎期間最終消費量」と言う）に対する供給不足を基準にする（詳細は後述。18条）²⁸、²⁹。緊急事態では、発動された需要抑制後の石油消費量（「許容消費量」と言う）のIEA諸国の合計と緊急事態の下でIEA諸国に供給されうる石油供給量の差を「グループ供給不足量」とし、このグループ供給不足量を石油備蓄義務量の比率に応じて、参加国は備蓄を取り崩す（つまり、需要抑制でも満たさ

²⁶ Scott (1994-a) pp.81-82

²⁷ 協定上の英語の文言は、“allocation”である。しかし、1980年代に入り、この言葉の持つ「規制的」意味合いから、“sharing”が多くの場合で用いられるようになった。これを踏まえ、「融通」を本稿で多用する。

²⁸ ここで言う「最終消費（final consumption）」は、全ての石油製品の国内総消費として定義される（8条2項）が、実質的に、国際海運用の船舶燃料（バンカー）や化学原料用のナフサが除外される一方、発電用などのエネルギー転換部門での消費は、エネルギー統計上は「転換部門損失」として扱われるにもかかわらず、ここに含まれる。

²⁹ 18条2項は、SEQによる「基礎期間」の定義の検討とGBへの報告を求めているが、その変更は行われていない。

れない供給不足は備蓄取り崩しで埋める)。参加国は、許容消費量から備蓄取り崩し義務量を差し引いた分を「供給権」として保有する。この供給権が平時の国内供給量と緊急事態の下での純輸入量の合計額と比べて、多ければ、その不足分について割当権を持ち、少なければ、余剰分について割当義務を負い、他の参加国への供給義務を負う (7条)。この石油供給量の過不足の調整を緊急融通制度が行う。以上述べたのは、石油供給不足の緊急事態がIEA参加国全体に起きた場合 (「一般的引き金」と言う) であるが、1ヶ国ないし少数国について生じた場合 (これを「選択的引き金」と言う) については、少し異なる手順となる。

選択的引き金の場合、当該国は7%の需要削減義務を負い、他の参加国は、基礎期間最終消費量 (つまり伝統的な消費量) に応じて不足分のみを引き受け、そのための、手段の選択は、需要抑制であれ、備蓄取り崩しであれ、自由である (8条)。

この緊急融通制度の具体的な実施については、「緊急管理手引き」 (Emergency Management Manual, EMM) と呼ばれる文書においてさらに詳細に決められている。特に、緊急事態が発動された場合には、IEA事務局長が就任する割当調整官 (Allocation Coordinator)、IEA事務局と産業諮問委員会 (Industry Advisory Board, IAB) の臨時組織である産業供給諮問団 (Industry Supply Advisory Group, ISAG) の3者からなる緊急作業チーム (Emergency Operation Team, EOT) が編成されて、融通制度の運営上の連絡、協力、調整などが行われる。

石油産業の融通制度への参加は、その円滑な実施上必要であるため、IEA成立前の「OECD石油配分計画」でも行われていたが、欧米の競争法 (つまり独占禁止法) との関係での問題があり、米国およびEUで適用除外の手当てが行われるとともに、融通制度の運用上の配慮も行われている。この点はさらに後述する。IEPでは、第6章 (37から40条) が石油会社との協議の枠組みを規定し、石油市場常設部会 (Standing Group on the Oil Market, SOM) がこれに当たる。これは主として、石油

市場の透明性を目的とするもので、緊急事態に関する石油企業との協議は、SEQにより行われる（55条3項）。

なお、この石油融通制度の緊急事態での実施は、平常の市場状態でのIEA諸国の供給上のシェアを増やす意図のものでなく、合理的な限り歴史的な石油貿易パターンが尊重され、個々の非参加国の地位への正当な配慮が払われるべき旨の規定（11条）が置かれるとともに、融通制度の運用上、平常の供給経路や原油と製品間や原油や製品の異なる分類間での平常の供給比率ができる限り維持されるべきこと（9条3項）、供給可能な原油や製品ができるだけ歴史的な供給パターンに従って、精製部門と流通部門間、精製企業と流通企業間で分けられるべきことがIEPの目的である（同4項）旨の規定が置かれている。さらに、原油と製品の価格に関し、参加国間での公正な取扱いを確保し、融通された石油価格を比較しうる商業取引で実施される価格条件に基づくものとするのもIEPの目的の内であると規定している（10条）。これらは、石油危機のときに各国で生じた、売り惜しみ、買占め、価格吊上げ等への懸念や途上国などからのIEAが消費国によるカルテルであるとの疑いを晴らす目的のものと考えられる。

（4）緊急事態対策の発動・解除手続き

緊急事態の発動（12から22条）と解除（23から24条）の手順がIEP協定4章に置かれている。

この緊急事態は、前述のように、IEA全体にかかわる供給不足による発動である「一般的引き金」と1から少数の国での不足による発動である「選択的引き金」に分かれる。「一般的引き金」には、基礎期間最終消費量の少なくとも7%の不足が生じ、参加国が基礎期間最終消費量の7%にあたる需要抑制措置をとり、緊急融通制度を開始する場合（13条）と基礎期間最終消費量の少なくとも12%の不足が生じ、基礎期間最終消費量の10%にあたる需要抑制措置をとり、緊急融通制度を開始する場合

(14条) とがある。なお、これらの場合、備蓄取崩し量の累計が備蓄義務量の50%に達したときには、更なる追加策がとられる (15条)。「選択的引き金」はいずれかの参加国の基礎期間最終消費量の7%を超える不足が生じる場合 (16条) である。なお、「一般的引き金」と「選択的引き金」を通じ、不足は現実のものに限らず、合理的に予測できるものを含む。

緊急事態の発動は、自動的なものではない。IEP協定19条に基づき、IEA事務局が一般的引き金であれ、選択的引き金であれ、石油供給の不足が生じると判断すれば、参加国ごと及びIEA全体での不足量を算定して、48時間以内にGBに報告し、GBが48時間以内に審議を開始し、さらに48時間以内に特別多数決で、発動しないか、部分的発動にとどめるか、実施に別の期限を定めない限り、発動が承認されたとみなされ、15日以内に参加国が実施する義務を負う³⁰。事務局は報告の前に事態ととるべき措置の妥当性について石油会社と協議しなければならない。発動までに、IEAの措置の効果的な実施を助けるために、石油産業代表からなる国際諮問委員会 (これがISAGに当たる) が開催されなければならない。また、備蓄取崩し量の累計が備蓄義務量の50%に達すると判断されるときにも同様に事務局によるGBへの報告に基づく、GBの措置の決定が行われる (20条)。さらに、参加国は事務局に19条または20条の判断を求めることができる。事務局が72時間以内に判断しなければ、参加国はGBに事態を考慮するよう要請し、GBは48時間以内に単純多数決で、緊急事態の認定ができ、緊急措置が講じられる (21条)。緊急事態の発動

³⁰ IEP協定19条では、事務局はまず、MCに報告し、MCは48時間以内に審議し、さらに48時間以内にGBに報告し、GBはそれから48時間以内にMCの報告に照らし、事務局の判断 (findings) を審査し、さらに48時間以内に発動見送り等の決定をしない限り、発動が確認される、と規定する。しかし、MCは現在おかれていないので、MCの審議にかかる部分は短縮されるであろう。20条、21条の手続きについても同様であろう。

(引き金) は自動的なものではなく、供給不足の原因や態様等を勘案して事務局の判断がなされ、さらに究極的にはGBが発動か否かの決定権限を持つ。これは政治的に中立な国際公務員としての事務局の判断を尊重するとともに、最終的にはGBが政治的な責任を持つという創始者たちの判断の賜物とされる³¹。

緊急事態の解除については、発動と同様の手続き（石油業界からなる国際諮問委員会との協議を含む）により、事務局が判断してGBに報告する方法（23条1から4項）の他、参加国から事務局に判断を求める方法もあり（同5項）、さらには、事務局の判断を待たず、GBはいつでも全部または一部の解除を特別多数決で決定できる（24条）。

(5) 緊急時対策における情報システム

IEP協定第5章では、国際石油市場に関する情報システムを規定しているが、ここには、いわば、平時の石油市場に関する統計情報としての一般部門（General Section）と緊急事態に用いられる特別部門（Special Section）と呼ばれるものが規定されており（25条）、以下で論じるのは、特別部門に関するものである。

参加国はこの制度の下で、緊急時対策の効率的な実施に必要な全ての情報のIEA事務局への提供義務を負い（32条1項）、各参加国はその領域内で操業する石油企業全てがこの義務を履行するのに必要な限りの情報を提供させるよう適切な措置をとる義務を負う（同2項）。また、事務局は他の情報もあわせて用いて、継続的にIEA全体と参加国ごとの石油の供給と消費状況を調査する義務を負う（同3項）。参加国が収集し、事務局に報告すべきデータに関する項目は、石油消費・供給、需要抑制、緊急備蓄水準等と33条に例示され、SEQが石油企業と業界の操業との整合性を確保するために協議し、データの比較可能性に必要な調和のため

³¹ Op. cit. p.89

の正確なき標準を作成し、情報の機密性保護の手順を定めた上で、具体的手順をGBに報告し、継続的に見直すこととされている (34から36条)。これまでに、IEAでは、緊急融通制度の演習 (後述のAST) 等の経験も踏まえて、手順を確立し、EMMの中に具体化している。この中には、一般部門で収集される統計データ (これらは、IEAが継続的に発表している「石油市場月報」(Monthly Oil Market Report) に用いられるものもある) も含まれるが、特に注目すべきは、緊急事態発生と見込まれるときに用いられる「調査票A」(Questionnaire A, QA) と「調査票B」(Questionnaire B, QB) と呼ばれる調査票である。

QAは、報告会社 (Reporting Companies, RCs) と呼ばれるIEAに直接報告する石油企業に送られるもので、RCsは、その子会社を含めて、月次の石油供給 (正確には出入の双方を含む) の現状及び予定を報告する。QBは各国政府 (国別緊急融通組織、National Emergency Sharing Organisations, NESOs) に送られ、非報告会社 (Non-Reporting Companies, NRCs) を含めたその国の月次の石油供給 (正確には流出入の双方を含む) の現状及び予定が報告される。QAとQBはIEA事務局により集計される。このQAとQBでは調査票が提出される当月を中心に過去2ヶ月と今後の2ヶ月の計5か月分の原油生産、原油・製品の輸出入、在庫水準と増減等が報告される。ここから得られた情報が緊急措置発動や実施の基礎情報 (例えば、割当権、割当義務等) になる。その意味で、これらの情報の正確性や迅速性が極めて重要である。例えば、1990年から1991年にかけて発動されたQAとQBは大いに成功したと評価されている³²。

(6) 米欧の競争法との調和

IEAの石油緊急時対策、特に、緊急時融通制度の運用では、上記のように石油会社の協力が必要と考えられた。しかし、欧米で事業活動を展

³² Op. cit. p.104

開する石油会社は、個別的、かつ協調的にIEAの石油緊急時対策に協力することは、米国の反トラスト法違反（刑事罰や民事上の3倍賠償責任の制裁を伴う）やEEC域内でのローマ条約85条（1999年5月1日に発効のアムステルダム条約12条の規定により、81条に条文番号が変更されている）違反の可能性を懸念した。しかし、IEA設立に関わった当局者は、その緊急時対策への石油会社の協力が不可欠と考えた。

この結果、米国においては、1975年エネルギー政策・節約法（the Energy Policy and Conservation Act of 1975, EPCA）が米国のIEA参加権限と戦略石油備蓄の創設とともに、IEAの活動に協力・参加する石油企業に対する反トラスト法（および同様の州法）上の刑事および民事上の責任を一定の条件下で免除することとなった（同法252条）。この条件は極めて詳細に決められ、例えば、IEPの融通と情報提供条項の実施に必要な「自発的協定・行動計画」（voluntary agreements and plans of action）の制定と実行は、連邦政府の常勤職員が招集し、主催し（ただしIEAが設立した組織の会合では、連邦政府常勤職員による招集・主催の要件は適用されないが、連邦政府常勤職員の出席は必要である）、かつ、司法長官、連邦取引委員会（FTC）、議会委員会、公衆などへの事前の通告とこれらの代表の参加も認められる会合（ただし米国の外交政策利益に支障あると大統領が判断すれば、関係者の参加を制限できる）で行われ、また議事録も全面的かつ完璧で（a full and complete record）可能な限り逐語訳で作成され、司法長官やFTCのみならず、原則的に公衆による閲覧と謄写が許され、しかもかくして作成される「自発的協定・行動計画」も司法長官がFTCと協議の上承認を条件に実施されうる等の条件が求められている。「自発的協定・行動計画」は、1976年に策定されている。また、この反トラスト法の適用除外（EPCAの用語では「民事及又は刑事の反トラスト措置からの保護」（defense to civil or criminal antitrust actions）の举证責任は、原則として援用する側にある³³。

この米国の石油会社への反トラスト法の適用除外制度は、運用上時と

して、IEAや石油会社に負担の大きいものとなり、また、EPCAが2年間の時限法であり、しばしば、その延長が間に合わず、空白期間が生じ、長期の不安定期をもたらした³⁴。筆者も1980年代にIEAに勤務した当時、後に述べる緊急融通制度の演習 (AST) に際して、EPCAのこの条項により、米国から政府機関 (司法省、FTC、エネルギー省および国務省) の法務官 (Legal Counsels) のみならず、各企業の弁護士が多勢オブザーバーとして参加し、その数は演習に参加する石油会社代表や政府代表よりも多かったと記憶している。石油会社代表のみの接触は禁じられ、必ず、法務官か弁護士が必ず立ち会っていた。EPCAの失効が実際の石油危機の際に起きるとの懸念は、1990年から1991年にかけての湾岸危機 (イラクのクウェート侵攻) に生じかけたが、幸いに延長が間に合ったとされている³⁵。

EPCAについては、2005年のエネルギー政策法 (The Energy Policy Act of 2005) の立法時に、時限性が削除され、恒久化された。

EUについては、1976年 (当時はEEC) に欧州共同体委員会のSchlieder競争総局長から、想定されるIEAに対する会社の行動は、多くの条件や制約のもとで行われる限り、「それ自体では、(ローマ) 条約の競争規則と不整合ではない」旨の書簡をIEAが受領した。しかし、1980年代初頭には、これでは欧州石油会社を加盟国政府や民事訴訟から完全に意は保護しないとの懸念が生まれ、多くの会社が委員会に対してローマ条約85条3項に基づく除外決定 (an exemption decision) を求め、10年間の有効期間を持つ決定が1983年12月12日に下された。本決定は、その後、延長され、今日に至っている³⁶。

³³ EPCAと同様の民事・刑事の反トラスト法上の責任免除規定が国防上の直接の脅威が生じたときの緊急時の生産のための「自発的協定・行動計画」についても1950年防衛生産法 (The Defense Production Act of 1950) にある。

³⁴ Op. cit.p.108

³⁵ ibid. pp.108-109

³⁶ ibid. p.109

米欧におけるこのような競争政策への配慮については、かつては、“Seven Sisters”と呼ばれたような、探鉱・開発から精製、配送にいたる事業を国際規模で営む巨大な統合石油企業が存在し、特に、米国においては、Standard Oilなどによる競争制限的行動が反トラスト法の発展をもたらしたことも無縁ではないと考える。

日本ではIEAの緊急時対策への石油会社の協力に関して独占禁止法上の問題が議論されなかったようである。これには、日本が新参のOECD加盟国である上、石油融通制度や緊急備蓄はOECDの前身のOEECに沿革を持つ欧州主体の制度であり、この問題への関心が低かったことに加え、日本の石油会社（外資系を除く）の多くは、精製部門以降の国内事業活動に特化し、探鉱・開発会社の多くはプロジェクトベースのコンソーシアム型のもので、日本への原油供給は国際石油会社や商社への依存度が高かったことも関係したであろう。1972、73両年度の原油供給量に占める比率で見ると、それぞれ、エッソ、モービル（両社は今日のエクソン・モービル）等の国際石油会社が62.8%、60.2%、商社等その他が17.0%と17.2%、コノコ等の独立系会社が、10.2%と8.4%であるのに対し、邦系石油開発会社は両年度とも8.5%に過ぎなかった。なお、産油国政府・国営石油会社は1.5%と5.8%であった³⁷。このような状況の下では、石油供給の緊急事態には融通制度はむしろ供給不足を緩和するものと考えられたと思われる。更に、制定された「石油業法」の存在に加えて、前述の「石油需給適正化法」及び「国民生活安定緊急措置法」による緊急時の供給制限や価格吊上げ等への対処が想定されていたと思われる。

³⁷ 出光石油資料「原供給者別原油輸入量の推移」（（財）日本エネルギー経済研究所計量分析ユニットデータバンク）

4. IEP協定発効後の緊急時対策の進展

(1) 石油緊急時割当制度の演習

IEP協定が暫定発効して以降、その石油緊急時対策の具体化作業が進められた。その中の情報体制の整備やEMMの作成等については上述したところであるが、ここでは、それ以外のIEA緊急時対策の進展について述べる。その中で特に、割当制度テスト (Allocation Systems Test, AST) と呼ぶ石油融通制度についての演習が重要である。

これは、EMMなどにより定められた緊急石油融通制度の仕組み、手順等の有効性や効率性を検証するとともに、IEA事務局、各国政府、石油会社の担当者等を訓練し、この演習を通じて得られた問題点等の改善点をEMM等に反映させようとするものである³⁸。具体的には、一定の石油供給の途絶を想定したシナリオが作成され、緊急時の情報制度を発動させ、それに基づく「供給権」、「割当権」や「割当義務」が算定され、石油供給の過不足の調整が、行われるもので、1976年以降これまでに9回行われている。この演習には、実際の緊急事態と同様に、IEA事務局、各参加国 (NESOs)、石油会社 (または石油業界団体) が参加し、参加国や石油会社の代表者は、パリのIEA事務局に集まる。石油会社の代表者は、ISAGを編成し、EOTの一部として、IEA事務局の石油融通制度の運用を支援する。

このためにも、実際の緊急事態と同様に、欧米の競争法の適用除外がそれぞれの手順に従って、実施され、その手順の実効性、有効性も検証される。このために、実際に多数の米国の法務官、法律顧問や弁護士がオブザーバーとして参加する (筆者が担当した2回のASTでは、欧州委

³⁸ Scott (1994-a) は、「この主な目的は、参加国、事務局および国際石油産業の重大な石油供給混乱 (disruptions) への対応能力を検証する (test) ものである。それはまた、融通制度の変更を検証し、制度の改善点を明らかにし、主要な人材の訓練をするものである」と述べている。

員会からは競争総局の法律顧問が1名参加する程度であった)。

ASTでは、例えば、QA、QBによる統計報告の正確性、迅速性、集計や供給権等の算出作業等情報処理の正確性、迅速性に始まり、これらに応じた過不足の調整、供給先の変更、タンカーの仕向け地変更等対応措置の迅速性、正確性、効率性等が検証される。ASTの結果の評価報告書は、通常、NESOs、ISAG、RCs、IABおよび事務局により作成される。この結果、緊急時体制の幾つかの改善が生まれ、あるいは次のASTに生かされている。例えば、従来は、石油会社の供給先の変更等には、ISAGによる調整作業(matchingと呼ぶ)を待たねばならなかったが、AST-6では、一定条件で、供給権等の算定を参考に、自主的に供給先を選定した提案(closed loop offersと呼ぶ)を許容することにより供給調整を迅速化した。

(2) CERM

IEP協定に規定された上記の緊急事態措置はこれまでは実際に発動されたことは無い。

1978年のイラン革命による石油生産の減少が同年12月に同国からの輸出停止を招き、これに続くイラン・イラク戦争もあって、1979年から1981年にかけて石油市場が混乱したが(これを「第2次石油危機」と呼ぶことがある)、IEP協定上の融通制度等の緊急時対策は発動されなかった。

この最大の理由は、この時期の石油供給の減少は、IEP協定の「一般的引き金」を満たす7%に満たなかったことである(スウェーデンやトルコが「選択的引き金」の発動を求めたが、IEP協定上の措置を発動することなく処理された)^{39, 40}。

³⁹ Scott (1994-a) p. 114

⁴⁰ *ibid.* p. 117, p. 120

また、1980年1月1日までにIEAの90日備蓄義務水準の引き上げることとさされていたために、石油市場の混乱に対して備蓄を活用する等の緊急事態の発動に参加国を消極的にしたことが考えられる。

GBは1979年3月1・2両日の会合で、「1979年の石油市場状況についての行動“Action on the Oil Market Situation in 1979”」⁴¹を決定し、IEA参加国がその需給均衡の回復、次の冬季への適切な備蓄水準を確保しつつ実施する弾力的備蓄政策、現在の異常な市場条件からの価格圧力からの解放のための断固、迅速かつ協調的な行動をとり、消費量の5%にあたる日量2百万バレル (mb/d) を削減し、各参加国はこれを各国がこの削減への貢献のためにとるべき政策の指針とし、これらの政策が参加国に等しい効果を生むことが期待される等を合意した。また、GBは石油会社に対して現状において消費国間の公正な石油の配分の必要性に特別の注意を払うよう期待する旨表明した。このGBの決定は、IEP協定51条のGBに付与された全般的権限に基づくものであるが、法的拘束力を伴うものではなく、政治的な約束として位置づけられた。この法的拘束力の欠如とIEA参加国全体の約束で国別の削減目標でなかったことが、この実効性を阻害した⁴²。

第2次石油危機はこのようにIEP協定上の緊急事態策発動の要件に該当する供給不足を伴わなかったが、石油価格の急上昇を招く等経済的な悪影響をもたらした。IEAでは、これ以降このような「準危機 (Sub-crisis)」への対応体制への検討が行われることになった。その結果生まれたのが、「協調的緊急対応措置」(Coordinated Emergency Response Measures, CERM) である。このCERMについての根拠となるのが1984年7月11日のGB決定 (備蓄と供給混乱に関する決定 (Decision on Stocks and Supply Disruptions))⁴³である。

⁴¹ IEA/GB (79) 8, item 3 and Annex III

⁴² Scott (1994-a) pp. 115-116

⁴³ IEA/GB (84) 27, Item 2 (a) (ii), Annex 1 and Appendices

この決定は、緊急融通制度発動に至るか否かを問わず、世界的な石油供給の重大な消失を伴う石油供給の混乱が自由世界の全国民に深刻な経済的損失をもたらすと認識に立つ。そこで、IEP参加国およびOECD諸国が、それぞれの政策や能力を反映した適切な措置を取りつつ、協調して、補完しあえば、経済的損失を最小化する政策が明白な効果を持ちやすい。本決定は、IEP協定上の緊急事態策を保持しつつ、上記の石油供給の混乱が生じたときに、各国が独自の判断で適切な需要抑制策をとるとともに、備蓄を協動的に放出することとし、そのための協議手順や事務局による関連事項の検討等が定める。このGB決定は、「協調的備蓄取り崩し」(co-ordinated stockdraw)の表現は用いたが、CERMの用語は用いていない。

このCERM決定には以下の3つの特徴がある。

第1に、協議参加対象をIEA参加国だけでなく、OECD諸国（例えば、フランス等）にも広げていることである。これはこの時期までに、フランスが第2次石油危機の対応等で他の先進国と協調する姿勢を示すようになったこと（例えば、1979年の東京サミット会合では石油市場対策等ではフランスも含んだ協調行動が合意されている）も背景にあると考えられる⁴⁴。後に見るように、1990年から1991年に掛けての湾岸戦争時のCERM型対応では、IEA諸国の他、フランス、フィンランド及びアイスランドのOECD加盟国が参加した。

第2は、欧米の石油会社のIEAや各国政府に対する情報提供への競争法秩序からの適用除外（Anti-Trust Protection）の扱いである。CERMは、IEP協定上の融通制度の発動を必ずしも伴わない対応であり、参加国政府の判断で実行できる緊急備蓄の取崩し等の協調行動を対象にし、石油

⁴⁴ 筆者もIEA事務局勤務時代（1985から1989年）に仏工業省での備蓄制度の検討の際に求めにより、IEAの諸国の石油備蓄制度を説明したが、これも仏側とIEAの関係改善を反映したものと考える。

会社の協調的石油融通行動は対象ではない。したがって、緊急融通制度発動下での石油会社の参加を対象とする競争法秩序からの適用除外が CERM にも認められるかは不明確であった。しかし、CERM の発動の前提となる、供給の混乱の発生やその程度の判断には、欧米の石油会社からの情報提供が不可欠である。筆者が IEA に在籍した 1980 年代後半の石油会社との CERM 等の緊急融通制度発動前の段階を想定した協議では、いわば、緊急割当制度が実施される可能性を排除し得ないとして、競争法秩序からの適用除外を認めうるとの期待から、石油会社への協力を IEA は求めている。米国で CERM 型の緊急時対応措置に対する石油会社の参加に対する競争法秩序からの法的適用除外を認めたのは、1998 年の EPCA 改正およびこれを受けた行政府による「自発的協定・行動計画」の改正であった。これに伴い、IEA 事務局が欧州委員会に同様の緊急融通制度に対する適用除外（上記のように 1983 年に発せられ、1994 年に延長されていた）の協調的備蓄取崩しへの拡大を求め、同年 10 月に欧州委員会の確認を得た⁴⁵。ただし、CERM においては、融通制度が実施されないで、石油会社の関与は低いが、IEA への情報提供等への協力は不可欠である、として除外措置が拡大されたものである。したがって競争法秩序への抵触の可能性は、本来低い。

第 3 に、GB 決定では、備蓄の協調的取崩しを重視している。ただし、協議の結果、国により、備蓄取崩し、それ以外の補完的措置又は両方を取りうる (some countries plan to engage in co-ordinated stock draw, others to undertake complementary actions, and others both.) こととしている。補完措置としては、需要抑制、緊急増産等がある。これは、IEA においては、大勢において、緊急時措置として備蓄の有効性を認める議論が強かったことを反映している。備蓄措置が重視された背景には、備蓄、特に国家備蓄その他の方式で政府の管理・指導下におかれる備蓄の量が増え、物

⁴⁵ Bamberger (2004) pp. 40-42, 181-182

量的、法的、技術的な備蓄取崩しの条件が整ったことに加え、十分な量の備蓄取崩しは、目に見える形急速かつ効果的に失われた供給を回復しうる（実際に取り崩さずとも仕組みがあればそれだけで市場を沈静化させる効果が期待できた）という点で柔軟な対応に資するとの考慮があった⁴⁶。このために、備蓄取崩しの具体的な時期、規模、期間は供給混乱時でなければ決められないとはいえ、「備蓄取り崩しその他の措置についての迅速な決定の明確、かつ、確固とした手順を確立することが望ましい」（IEA/GB (84) 17, paragraph 2）とされた。

CERMの手順などの具体化はその後、SEQを中心に議論が進められ、また、ASTと同様の目的を持つ演習が1988年に実施され、その経験も踏まえた「実施手引き」（CERM Operations Manual）⁴⁷が同年GBで採択された。

このようにCERMは緊急融通制度の補完と考えられたものであるが、両者の関連については、明確化の必要があった。この点に関して、1995年2月22日のGB決定は、CERM決定は、「規模にかかわらず、緊急融通制度発動の7%以上の不足に限らず、全ゆる供給混乱にかかわる」ものであることを再確認した上で、7%以上の不足を伴う石油供給の混乱があっても、「GBは、政策として（as a matter of policy）IEPに従いつつ、必要が生じたときに石油融通制度の発動の適時かつ効果的な準備と発動にも資するよう、備蓄取崩し需要抑制、その他の緊急措置を十分効果的に協調し、実施する適切な機会を含む段階的な手順を、通常、まず考慮する」旨述べ、新たな法的義務を課すことなく、対応措置の柔軟にして効果的な実施の政策方針を明確化した⁴⁸。

緊急融通制度とCERMの両者に共通する課題である石油供給の混乱が生じたときのデータ取捨・処理について1995年10月から11月にかけて、

⁴⁶ Op. cit. pp. 124-125

⁴⁷ IEA/GB (88) 25, Item 2 (b) (ii)

⁴⁸ “Decision on Emergency Response Policies” IEA/GB (95) 11, Item 4 and the Common Explanation of the Decision, IEA/ED/95.73, dated 10 March 1995

QAとQBの改訂版であるQuAとQuBを用いた緊急データ報告演習 (an Emergency Data Reporting Test) が実施された。SEQ議長は、この結果につき、政府や会社の人事異動に伴う参加者全体の記憶の再構築の必要性等の演習目的は達成したが、1990年から1992年にかけての湾岸危機時に比べ、参加RCs (特に北米の) の数が減り、非報告会社の石油供給比率が増えた (39%から46%へ) ことへの懸念がある旨報告した。

さらに、1998年11月には、「緊急時対応措置訓練・混乱シミュレーション演習」(Emergency Response Training and Disruption Simulation Exercise, ERE) という新形式の訓練の演習が行われた。これは、CERMから融通制度にわたる3段階のシナリオに基づく、IEA事務局、IEA参加国および参加候補数か国政府、RCs、ISAGの参加した演習である。ここでは、7%未満の不足状況 (a sub-trigger level) から7%超の緊急事態への移行と補足的な想定外シナリオ (surprise scenario) が用いられた。SEQの評価報告書では、AST-7に比べて動員された人員等に負担も少なく、情報伝達の改善、多数の需給調整の処理 (matching and implementation of offers) 等により演習は成功と評価された⁴⁹。

SEQのERE 98の追跡作業 (follow-up work) として1999年9月に混乱シミュレーション演習がIEA事務局、SEQ、IABメンバーからなる少人数のグループにより準備・企画され、部外者として、国際石油取引所 (the International Petroleum Exchange) とニューヨーク商品取引所 (the New York Mercantile Exchange) の石油市場専門家が参加した。一つの結論は、石油供給の混乱が生じたときはIEAが直ちに、明白かつ信頼できる意見 (an immediate clear and authoritative statement) を出し、備蓄取崩し等を迅速に行動できなければならないということであった⁵⁰。

2001年9月11日の同時多発テロ事件後に、同年10月、IEAは、石油市

⁴⁹ Bamberger (2004) pp. 40-42, 185-186

⁵⁰ Op.cit. p.186

場の混乱に備え、「IEA不測事態対応計画」(an “IEA Contingency Response Plan.”)を非公式に策定した。この計画は、発動されればとりあえず14日間2mbd相当の石油供給を参加国で分担するが、参加国政府の不参加を許容する内容であった。しかし、同年11月には、SEQ議長は、本計画策定以降の石油市場の変化により本計画実施の可能性は低下したと判断した⁵¹。

この間、2002年3月に第2回のERE (ERE-2)が実施された。参加国政府とIABの代表、IEA事務局が参加した企画グループ (the design group)が前回のERE、1999年の混乱シミュレーション演習や当時の石油市場の状況も考慮して、混乱シナリオを作成した。本演習には、IEA参加候補2ヶ国、RCs代表者、石油取引業者3社を含む90人以上が参加し、さらに、中国がオブザーバーとなった。この演習は、かなりの成功と評価され、参加者から、現実の危機に関し、企画の向上、意思決定手順の見直し、公的連絡の指針、不測の事態への弾力的、適応可能な対応計画の設定、発動の協議・決定手続きの手順合理化等が提案され、共通の問題としては、訓練期間の長さが十分でなかったことや少人数集団討論の場所の広さや言語の問題が指摘された⁵²。

このERE-2の結果やその後の事態も踏まえ、SEQは「IEA不測事態対応計画」を見直し、「IEA不測事態当初対応計画」(IEA Initial Contingency Response Plan)への改正を検討し、GBは、2002年10月にこの改正を行い、直ちに発効させた。この計画は内容が秘密扱いとなっているが、参加国の不作為の許容の代わりに、事務局長の「当初の評価」と「発動の通告」の2段階の手順が導入され、2001年計画と同様、当初対応計画に必要な限度で、90日備蓄義務水準を割り込む備蓄取崩しも容認している⁵³。

なお、これに関連して、CERMを発動した後に緊急融通制度が発動さ

⁵¹ Op.cit. pp.192-193

⁵² Op. cit. pp. 186-187

⁵³ Op. cit. pp. 191-194

れた場合の参加国の権利義務との関係をどう考えるか（特に、90日備蓄義務や「割当権」と「割当義務」の算定上調整するのか否か）について、GBが明確化することされていた（決定付属書1の11項）。1995年GBはSEQにこの点の検討を求めた。SEQでの議論の結果、CERM型の行動がとられたときに、「基礎期間最終消費量」は「平時の消費」を基準にすることとし、緊急融通制度発動には、調整なしの「基礎期間最終消費量」を用いるが、CERM決定が特定参加国に異常な負担になるのとの証拠に基づく事務局長への適切な是正措置の要請があれば、SEQが措置の修正する提案をするとのSEQ提案ができた。しかし、上記の2002年「不測事態当初対応計画」採択に際し、GBはこれ以上、CERMから緊急融通制度移行に関する行動はとらないこととした⁵⁴。

その後の緊急時対応策の展開については、2004年10月にERE-3が行われた。この演習については、IEAのホームページ上では、2日間にわたる会合の議題（初日はSEQの新メンバーとIEA非参加国参加者への導入訓練、二日目は混乱シミュレーションのグループ別討論を含む演習）が公表されているのみである⁵⁵。事務局への照会に対する回答によれば、架空の供給混乱シナリオに基づく、IEAとしての緊急時の対応措置の必要性の有無、必要とされる場合の備蓄取崩し量、タイミング、方法などについてシミュレーション形式で小グループ討論を行い、結論を出し、プレス対応や対策の市場への影響等の検討を行うものとしている。IEA非参加国で参加したのは、中国、インド、ブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、フィリピン、タイ、シンガポール、ベトナム、スロヴェニア、スロヴァキア、エストニアおよびリトアニアであった。

なお、IEA参加国ごとの緊急時体制の検証は、IEP協定4条、5条等に

⁵⁴ Bamberger (2004) pp. 183-184

⁵⁵ <http://www.ica.org/Textbase/work/2004/ERE3/agenda.pdf>

規定されていたが、実際には、1979年から1981年にかけて、最初の緊急時対策に焦点を当てた国別審査が行われ、それ以降、数年を一サイクルとする国別審査が行われている⁵⁶。この国別審査では、対象国に対する改善勧告などが行われ、次期の審査でその実施状況が検討されることにより、対応策の強化が求められている。このように国別審査も参加国の対策強化への重要な手段となっている⁵⁷。

(3) 実際の危機への対応

IEA設立以降、緊急融通制度が発動される事態はなかったが、CERM型の対応は、2回実施されている。

最初のCERM型の対応は、「エネルギー緊急不測事態協調対応計画」(Co-ordinated Energy Emergency Response Contingency Plan) と呼ばれ、1991年1月11日に、イラクによるクウェート侵攻に対する多国籍軍の軍事作戦に伴う石油供給の不測事態に備え、GBが採択し、その権限委任を受けてヘルガ・シュテューグIEA事務局長が同17日に各国に通報し、発動されたものである(この湾岸危機では、石油価格の一時的上昇はあったが、物理的な供給不足は生じなかったため、これ以前には情報制度の発動以外の緊急時対策は、とられなかった)。この対応は、フランス、フィンランド及びアイスランドという当時のIEA不参加のOECD諸国も参加した。この措置は、OECD全体では、15日間にわたり、日量2.5百万バレル(mbd)(IEAでは2.356mbd)相当の石油供給量に見合うもので、内訳はOECD全体として備蓄取り崩しで1.987mbd(IEAでは1.927mbd)、

⁵⁶ 国別審査を担当する部署(Country Studies Division)は当初、緊急時対策担当部局に置かれていたが、IEA成立後まもなく長期協力担当部門に移され、以降、エネルギーの効率的利用と代替エネルギーの開発を中心とするいわゆる長期的取組みに重点をおいて行われることとなった。緊急時対策の国別審査は、この長期的取組みの国別審査と一緒に行われるが、使用される調査項目は、当然緊急時対策に焦点を当てたものとなっている。

⁵⁷ Bamberger (2004) p. 187

需要抑制で0.314mbd (同0.243mbd)、燃料転換で0.064mbd (同0.055mbd)、国内増産で0.016mbd (全てIEA) であった。アメリカはこの内、1.125mbdと最も多くを分担し、ついで日本が0.350mbdを分担 (両者でOECDの59%、IEAの62.6%) し、いずれも全て備蓄取り崩しで対処した。更にドイツ分の0.187mbd (備蓄取り崩しは0.169mbd) を加えると三者でOECDの3分の2近く、IEAの7割を占める。米・独では、この約半分が実際に市場に供給され、日本では、民間備蓄の義務保持水準が4日分引き下げられた (その分石油会社の処分可能量が増える)。市場関係者もこの結果、需要に十分見合う供給があると認識し、原油価格の高騰もなく、比較的平静に推移した。この措置は、GBが3月6日に解除した。また、サウジ・アラビア、ベネズエラ等の産油国も増産措置により協調した⁵⁸。

なお、2003年のイラクに対する武力行使では、CERM型の対応措置の発動が検討されたが、検討の結果不必要と判断された⁵⁹。

もう一つの事例は、2005年9月にIEAが発動した米国メキシコ湾岸でのハリケーン・カトリーナによる石油精製施設等への被害に伴う供給混乱への対策としてのCERM型の石油備蓄の協調的放出である。これは、規模として30日間で原油・石油製品計60百万バレル相当のもので、日本は、全体の約12%と米国 (44%) に次ぐ分担をし、原油よりも石油製品の備蓄取崩の方が即効性を期待できるとして、民間備蓄の義務日数を国内消費量の70日分から67日分へと3日分引下げた⁶⁰。IEAの措置の87%が備蓄取崩し (48%は公的備蓄の取崩し、39%は民間備蓄の取崩し) で、緊急増産が11%で、残りの2%は需要抑制によった。この措置により、一時バレル当り68.5ドルに達した、米国での取引指標となる原油 (これを

⁵⁸ Scott (1994-a) pp. 137-147

⁵⁹ Bamberger (2004) p. 194

⁶⁰ 平成15年9月5日経済産業事務次官記者会見 (http://www.meti.go.jp/speeches/data_ej/ej050905j.html)

「マーカ原油」(Marker Crude) という。)であるWTI (Western Texas Intermediate) の価格も2週間ほどで同5ドルほど下げ、再びハリケーン・リタの発生で値を上げたものの、その後はハリケーンシーズン前の水準に戻った⁶¹。

このように、これまでの緊急時対策としては、CERM型の備蓄取崩しの対応が執られている。このように、石油供給の混乱という緊急事態が生じたときに、CERM型の対応でまず対処するという方針が明確に定まったのは、1995年のGB決定による。ただし、緊急融通制度を伴うIEP上の措置が放棄されたわけではない。いわば、「伝家の宝刀」として維持されていると考えられる。

5. IEAにおける石油緊急時対策の評価と課題

(1) 国際的な法的拘束力のある約束としてのIEP協定

IEP協定は国際的な法的拘束力のある約束として成立している。これは、Scott (1990) が指摘するようにウィーン条約法条約上の条約に該当する。しかし、これをいかなる手続きにより、各国が法的義務を負う文書として受け入れられるかは、各国の国内法の問題である。IEP協定の受入れの態様に選択肢も認められている。国際約束としての条約には日本では日本国憲法73条3号の国会承認条約の他、同条2号の外交関係の処理の一環としての行政取扱(「行政協定」ともいう)があり、すでに国会の承認を経た条約の実施、運用のための細目を定める補足的な合意や法律あるいは予算の範囲内で実施・執行できるものは、国会の承認は不要とされる⁶²。最高裁の判例も、国会の承認を経た条約の委任に基づき、かつ、委任の範囲を超えていない日米安保条約(旧条約)3条に基

⁶¹ 表山(2007)

⁶² 杉原他(2007) pp.295-296(加藤伸行執筆部分)

づく行政協定が国会の承認を経なくても違憲無効とはいえない、とした⁶³。日本政府がIEP協定を行政取扱として受容し、その根拠を、OECD理事会の決定の拘束力に求めたのは、その理事会決定の拘束力を認めているOECD条約を日本では、国会の承認を経て批准したからである。また、IEP協定発効までに、「石油需給適正化法」、「国民生活安定緊急措置法」及び「石油備蓄法」の国内立法により政府はIEP協定上の義務を履行しうる権限を得ていた⁶⁴。なお、ノルウェーはIEAとの別個の協定で、IEA参加国並みの権利・義務を持つことになった。このように、IEP協定の国際約束としての性格も少し複雑である。

欧米では、IEAの緊急時対策に協力する企業に対する競争法の適用免除措置がとられている。この免除措置は、CERM型の対応の場合にも及ぶ。しかし、CERM型の対応では、石油会社からの需給情報の提供を除けば、石油会社の関与は限定的なものとなる。CERM型の対応が主体となる限り、競争法への抵触の可能性は低くなると考えられる。

(2) 国際公共財としての機能

緊急融通制度（需要抑制措置や備蓄取り崩しを含む広義のものを指す）とCERM型の対応を含めたIEAにおける石油緊急時対策は、国際公共財の性格を持つ⁶⁵。

IEAにおける石油緊急時対策は、一見、IEA地域だけの石油供給不足への対応のように見えるが、そうではない。現在の世界的に統合されている石油市場では、IEA諸国が緊急時対策の発動を必要とするような供

⁶³ 最大判昭34.12.16刑集3-13-3225

⁶⁴ 石油備蓄法案の審議において政府は、備蓄日数の90日はIEPとは直接関係はなく、1971年のOECDの欧州加盟国への勧告等を引用し、世界的な一つの目安となっていることを参考にした旨答弁し、本法案とIEP協定の直接関連を否定している（昭和50年6月25日衆議院商工委員会会議録等）。

⁶⁵ 横堀（1990）

給の混乱は、世界の石油市場をも混乱させている。IEAの緊急時対策が効果を発揮するには、IEA諸国のみならず、世界市場での石油需給関係が緩和され、価格上昇も緩やかにならねばならない。つまり、IEAの石油緊急時対策は、非IEA諸国にも裨益するが、これら諸国の「便乗」(free ride)は防げない。まさにこれは、国際公共財の機能を営むものである。国際公共財の供給の仕組みについては、「覇権安定論」のような理論をとるか否かは別として、指導力のあり、負担能力のある国々が協力して、その供給を担い、費用を分担することが有効であるのは経験的にもうなずける。備蓄水準の比較やCERM型の対応措置の発動の例から見て、日本は、米国に次いで、この国際公共財の費用を負担している。

しかし、IEAの緊急時対策の効用や効果は、IEA諸国の備蓄量等が国際的な石油消費に対する比率が高まるほど高くなり、低くなるほど低くなる。また、非IEAの国がIEAの緊急時対策に対応する措置を取れば、国際公共財の効用や効果が高まるであろう。この意味で、1991年のIEAのCERM型の対応の際に、サウジ・アラビア等の産油国が増産を行ったことは市場の沈静化に貢献したといえる。

逆に、最近の世界の石油消費の増加は、備蓄制度が不十分または存在しない、中国やインド等の発展途上国の大幅な増加によってもたらされていることは、国際公共財としてのIEAの緊急時対策の効用や効果を低める恐れがある。IEAや日本等が中国やインドと緊急時対策等の協力に取り組んでいる背景もここにある。緊急融通制度に比べて弾力的な対応であるCERMのような対応は、このような国際協力の拡大の面でも有用であろう。なお、IEAへの新規参加国の多くは義務水準の石油純輸入量の90日備蓄をかるうじて満たす状況であることも、90日水準の超過備蓄の取崩しを前提とするCERM型の対応を制約する。IEAが国別審査等を通じて備蓄の積増しを参加国に要求するのみならず、中国など非参加国にも備蓄の整備を求める所以でもある。

以上のように、IEAの緊急時対応策が国際公共財としての機能を有効

に発揮し続けるためには、IEA諸国の備蓄増加、運用改善等の努力に加え、産油国を含む、非参加国との石油増産や備蓄増強等の協力が不可欠になっている。

(3) 環境条件の変化

以上述べたことは、IEAの石油緊急時対策をめぐる環境がその創設時とは異なっていることも意味する。1973年の石油危機を引き起こしたのは、前述のようなイスラエル支援の妨害というOPECによる戦略的意図に基づく石油の輸出禁止措置であった。従って、IEAによる石油緊急事態対応策がアラブ産油国に対する敵対的なものであるとの見方も一部にあった⁶⁶。しかし、第2次石油危機は、イランの政変とイラン・イラク戦争に付随する石油輸出の減少という必ずしも意図的とはいえぬ石油供給の削減が原因であり、これまでの石油供給上の混乱もむしろ此方の原因が多い。また、産油国側も石油消費の減少、世界的インフレによる石油実質価格の低下により、国家財政の主要財源である石油関連収入の減少を経験し、「石油戦略」の発動の誤りを認めている⁶⁷。むしろ、産油国にとっては、石油供給の安定性、液体燃料としての石油の利便性を強調し、最大限の石油からの所得を確保することを重視していると考えられる。1991年のIEAのCERM型措置の発動に際して、産油国も増産等で協力したこともこれを裏付けるものであろう。

同時に、中東地域に全世界の確認埋蔵量の3分の2があるとしても、石油供給の混乱は、中東石油以外の供給への支障からも生じる。例えば、

⁶⁶ 日本の石油備蓄法案の国会審議において、例えば、米原視議員（共産党）は、90日備蓄は産油国との関係悪化の結果生じる石油供給の削減などに備えるもので、産油国との対話と協調に逆行するとの懸念を示している（昭和50年11月19日の衆議院商工委員会会議録）。

⁶⁷ 公式に表明した文書は見当たらないが、筆者が接触した産油国の石油問題の専門家は、これを認めている。

米国のハリケーン・カトリーナによる被害に対するCERMの発動は、消費国内の（原油生産施設でなく）精製・輸送施設への被害に基づくものである。さらに、石油以外のエネルギー供給上の支障が石油供給上の混乱に波及する事態もありうる⁶⁸。このように考えると、原油輸入の混乱を想定している緊急時対応策は、不十分なものである。

（4）制度設計上の課題

IEAの石油緊急事態対応策については、石油融通制度に加えてCERMの対応が付加されて、強化されている。しかし、石油備蓄制度については、上記の環境条件の変化を考えても見直しが必要な点が生じている。

一つは、上記に述べたように、原油輸入の混乱を想定した備蓄制度では、国内供給上の障害への対応には不十分であることである。特に、備蓄の義務水準は純輸入量を基準に設定されているが、EUの制度のように、国内消費量を基準にする方が合理的である。産油国でもある米国は、この基準の変更は備蓄義務量の増大の負担増を嫌うかもしれないが、自身がハリケーン・カトリーナで被害を受けたので、このような変更の合理性を理解せざるを得ないであろう。他方、石油供給のほとんどを輸入に依存する、日本等にとっては、国内消費量を基準にしても大きな変動はない。

このように、純輸入から消費を基準に石油備蓄を考えるとすれば、さらには、検討課題となりながら、結論が出ないため、現在備蓄や消費の算定から除外されている国際船舶燃料油（バンカー）やナフサの取扱いを再検討すべきであろう。

次に、90日備蓄といっても、この備蓄の中には、民間企業が商業用の操業に必要な在庫も含まれ、緊急事態に用いられる部分は、それを除い

⁶⁸ 例えば、2002年に東京電力がその原子力発電所を全て停止したときに、代替の発電のために液体天然ガス(LNG)や石油の燃料に使う火力発電所が稼動したため、東アジア地域においてLNGや重油の価格が高騰した。詳しくは小田原(2003)。

た部分である。1975年ごろには民間の商業用の操業に必要な在庫は、消費量の45日分と考えられていた⁶⁹。IEAにおいては、CERMの具体化の過程で、実質的に緊急事態に利用できる備蓄量を判断するために、最小操業必要量 (Minimum Operating Requirements) の調査なども行われた⁷⁰。しかし、本来、商業用の操業に必要な在庫がどの水準にあるかは、優れて個別企業の経営判断の問題であり、それを一律に確定しうるものではない。一律の備蓄保有義務付けは、競争条件を歪める恐れもある⁷¹。むしろ、緊急事態に備えた備蓄の水準はどの位であることを議論すべきであろう。現に、日本を含む多くの国において、政府、公有、共有等の形で、民間備蓄 (在庫) と切り離された緊急事態用の備蓄の保有 (米国では連邦政府保有の戦略石油備蓄 (Strategic Petroleum Reserve, SPR)、日本では独立行政法人石油天然ガス・金属鉱物資源機構の保有する国家石油備蓄、ドイツでは石油備蓄協会 (Erdolbevorratungsverband, EVB) の備蓄等) が見られる。IEP協定を改定するか否かはともかく、商業用備蓄を除外して、備蓄の水準を考える必要がある。

この意味から、日本においては、民間企業も70日分の備蓄義務を負うことの合理性が問題となる。商業用在庫については企業判断に委ねるべきことであり、そうであれば、この部分の在庫水準は、企業ごとに異なりうる。しかし、これを無視して一律の備蓄 (在庫) を義務付ければ、企業側では、在庫水準を合理的水準に減少する意欲も無くなり、70日分の全量が商業用在庫として保持されることにもなりかねない。ただ、ハリケーン・カトリーナの際のCERM型措置の発動で、日本が民間備蓄の

⁶⁹ 石油備蓄法案を審議で参考人として出席した石田正實石油連盟会長は、石油業界の通常のランニングストックを45日分として説明している (昭和50年12月16日参議院商工委員会会議録)。

⁷⁰ 前記1984年7月11日のGB決定を参照。

⁷¹ ドイツがEVBによる緊急備蓄の集中管理に至った背景には、この民間企業の保有義務に伴う、競争歪曲への懸念があった。Johanssen (2002) 参照。

義務水準を引き下げたのは、製品の供給という即効性を期待したこともあった。そうであれば、原油を国家備蓄として保有する他、製品につき一定日数の緊急時用備蓄を、ドイツのEBVのような民間共同備蓄方式によることを含め、検討すべきであろう。

さらに、IEP協定で検討課題とされている「10%の控除」、備蓄に相当する燃料転換能力と予備の石油（及び転換燃料の）生産の保持等の取扱いについても、上記の環境条件の変化、技術進歩等を考慮して再検討すべきであろう。

(5) 日本の課題

日本のIEP協定への参加を緊急事態策の面から見ると、元来欧州のOECD諸国間に存在した石油備蓄や融通制度の改善にあたり、米国とともにこれら諸制度に参加し、その改善に努力してきた歴史であり、今では、米国に次いで、制度上も、現実の対応上も大きな負担を果たすに至っている。例えば、日本の備蓄水準は、きわめて高い（2007年8月23日付日本経済新聞によれば、IEA基準で144日分である。）。

日本の備蓄制度の課題としては、上記の民間備蓄義務の是非およびこれに関連する製品備蓄のあり方が挙げられるが、より根本的には、国際協調、特にアジア太平洋地域協力の見地から以下に述べる検討が課題と考える。

石油供給に混乱が生じた際に、CERMや融通制度等の石油緊急時対策の発動によりその混乱に伴う経済的悪影響（とそれに起因する社会的混乱）が最小限のものとなることが期待される。このような石油市場の混乱は、世界的な石油市場が成立している現在、IEA域内にとどまるものでなく、全世界的に波及するものである。このことは石油緊急時対策にも当てはまる。かつて、東西冷戦時代には、計画経済圏の石油市場は、それ以外の市場経済圏の石油市場から分離され、また、西側先進国と呼ばれる工業国の石油市場における比重も高かった⁷²。このような時代に

におけるIEAの緊急時対策の石油市場の混乱時の効果も高く、従って、国際公共財としての機能も高かった。ただ乗りは、比率的にも絶対量としても無視しえたであろう。

しかし、加盟国が増えたとはいえ、OECDやIEA諸国の世界の石油消費に占める地位は低下傾向にあり、域外国である中国やインドの石油消費は2006年には日本の石油消費量のそれぞれ1.5倍と0.5倍に達している(BP統計による)。両国の石油備蓄の水準は、低い。他のアジア諸国なども石油消費が増大しているが、緊急時体制も不十分である。筆者も参画した、アジア太平洋経済協力 (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) の実質的なエネルギー共同研究機関であるアジア太平洋エネルギー研究センター (Asia Pacific Energy Research Centre, APERC) も2000年にAPECの非IEA諸国に対し、緊急時備蓄の整備を提言した⁷³。

APERCの提言は、石油供給の混乱時に石油備蓄をIEA等と協調して取り崩すことを前提に、IEA参加国以外のAPEC諸国が共同備蓄方式等を含め、石油を備蓄するよう求めたものである。その際、発展途上国である石油輸入国が段階的、計画的に備蓄を積み増す過程で、日本や米国が余剰の備蓄を、過渡期の緊急事態に備え、一時的に貸与するよう求めている。さらに過渡期の、石油緊急事態には、日本の備蓄の放出先をこれらアジア諸国に行うことも、同様に考えるべきであろう。その後、日本もIEAとともに、これらの国に対して、共同備蓄等の提案をしている⁷⁴。

⁷² 権威ある国際石油統計であるBP石油統計によれば、全世界の石油消費量に占めるOECD諸国の比率は、1975年の75.0%から2006年の58.1%に下がった。

⁷³ APERC (2000)

⁷⁴ 本稿執筆中の2007年8月23日付日本経済新聞は、経済産業省が周辺国と緊急時に石油備蓄を融通しあう仕組みづくりに乗り出し、まず、ニュージーランドと備蓄協定を結ぶ交渉に入る旨報道している。この報道によれば、月1キロリットル当たり1から2ドルのオプション料を事前に支払い、緊急時に原油、軽油、ガソリンなどを緊急時に互いに融通しあうものである。備蓄水準の低い国への支援という意味では同じような考えである。ただし、途上国である中国等には、時価のみでの融通でも良いのではないかと考える。

日本の備蓄は、世界的な石油供給の混乱の緩和への寄与をしてこそ効果を発揮するものである。国際公共財として、石油備蓄の活用等の緊急時体制を考え、国際公共財の提供者としての先進国としての日本の役割、特にAPEC地域での役割を考慮すれば、このような政策は必要であり、合理的であろう。

参考文献

- Yergin, D. (1990) *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power* (日本語訳「石油の世紀」日高義樹、持田直武共訳、日本放送出版協会)
- Lantzke, U. (1975) “The OECD and its International Energy Agency”, *Daedalus*, vol.104
- Scott, R. (1994) *The History of the International Energy Agency, Volume One, Origins and Structure*, International Energy Agency, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris
- Scott, R. (1994-a) *The History of the International Energy Agency, Volume Two, Major Policies and Actions*, International Energy Agency, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris
- Scott, R. (1995) *The History of the International Energy Agency, Volume Three, Principal Documents*, International Energy Agency, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris
- Asia Pacific Energy Research Centre (APEREC) (2000) *Emergency Oil Stocks and Energy Security in the APEC Region*
- Johanssen, K. (2002) *The German Stockholding System and Experiences*, a presentation made at the IEA Seminar on Oil Stocks and Emergency Response, 9-10 December 2002, Beijing, China
- Bamberger, C. S. (2004) *The History of the International Energy Agency, Volume Four, Supplement to Volumes I, II & III*, International Energy Agency, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris
- International Energy Agency (IEA) (2007) *IEA Response System for Oil Supply Emergencies*
- 横堀恵一 (1990) 『国際公共財としての石油緊急時対策』(財)通商産業調査会
- 小田原洋一 (2003) 「日本の原子力停止による国際エネルギー市場への影響」『エネルギー経済』(2003年9月)(財)日本エネルギー経済研究所 <http://eneken.ieej.or.jp/data/pdf/737.pdf>
- 杉原高嶺他 (2007) 『現代国際法講義』(第4版)(株)有斐閣
- 表山伸二 (2007) 「アジアにおけり石油備蓄の必要性と日本の支援のあり方」『エネルギー経済』33巻4号(2007年8月)(財)日本エネルギー経済研究所