

中国の石油産業の管理体制について

—改革・再編の背景とその影響を中心に—

エネルギー動向分析室 主任研究員 郭 四志

はじめに

中国石油産業は、1950 年代以来、中国の基幹産業として、国家による介入・関与の下、顕著な発展をとげてきた。また中国石油産業は 1990 年代以来、中国経済の計画経済体制から市場経済への移行に伴い、急速に発展している。

本稿では、中国の石油産業における政府の介入・関与と企業の行動及び両者の関係という視点から、中国石油産業の管理政策に焦点を当て、まずはその歴史的変遷を概観する。次いで特に 1990 年代後半の石油産業改革・再編期以後の中国石油産業の管理体制における実態と特質及びその影響を考察する。

1. 石油産業管理体制の変遷

(1) 第一段階：高度集権的な計画経済下での管理体制(1949～81 年)

この段階では、中国の石油産業について、建国初期における分散管理¹から 1950 年代に至って中央集権管理へ変わり、計画経済のもとでの高度集権的な管理体制が形成された。

中国の伝統的な管理体制は旧ソ連の高度集権的な計画経済の管理体制をモデルとして形成されていた。建国初期、1955 年に中央政府は燃料工業部を設立し、石炭、電力、石油産業の管理を担当していた。同部の下に石油管理総局を設置し、それまでの各地区、各工業管理部門による所轄地域における石油企業への分散管理から、石油管理総局による集中・統括管理へと変わり、全国の石油企業を統一的に支配し、探鉱・開発から精製、輸送及び研究開発（R&D）までのワンセットの石油工業体系を形成し、単一の国営の高度集権的な石油管理体制を構築した。

1955 年の第 1 回人民代表大会では、燃料工業部が撤廃され、石油工業部の設置が決定された。石油工業部は石油の生産開発、精製及び流通販売分野を直接に担当することとなった²。1950 年代から 1970 年代初めにかけて、石油産業は石油工業部の管理の下で、いくつかの「石油大会戦（人海戦術）」を通じ、大慶、遼河、大港、勝利などの大油田を開発した³。また、この時期、精製分野では軽質留分が少なく、ガソリン留分のオクタン価が低くワックス分と重質分の高い大慶原油の性状により、石油工業部の集中管理の下で、全国の石油関連の技術人材、資金、装置などを集めさせ、新しい精製技術・設備の開発政策をとって、

¹各地区、各工業管理部門による所轄地域における石油企業への管轄・管理を指す。

² 国の石油資源の調査・探査が地質部に担当されている。

³ これにより、石油工業部に直属する各石油（油田）管理局が形成された。

流動接触分解、接触改質、ディレード・コーキング、尿素脱蠟プロセス、触媒/添加剤製造という「五房金花」技術・設備が開発・導入されていた。

その後、石油産業の管理体制は以下のいくつかの変化を経た。即ち、1970 年に石油工業部と石炭工業部、化学工業部が合併し、燃料化学工業部が設立された。1975 年には燃料化学工業部が撤廃され、石油工業部と化学工業部が設立され、さらに 1980 年国家能源委員会を設置して石油、石炭、電力という 3 つの工業部を管理することになった。こうして政府のエネルギー産業の管理体系は 3 回の再構築を経たにもかかわらず、政府による高度集中的な管理体制及び独占的な市場構造は、全く変わらなかった。

この時期における石油管理体制は、以下のような特徴をもっている。すなわち、第一に、各工業管理部門に分散していた石油企業を石油工業部に属させ、集権的な管理体制を展開していること。第二に、上下流の生産、加工、研究開発などを石油工業部の指令計画により管理したこと。第三に、国家集権的な管理により、企業活動が制限されてきたこと、である⁴。

しかし政府による石油産業の高度集中的な管理体制は、建国初期における限られた資金・技術・人材資源を集約・再配置し、石油産業の上下流分野⁵の大型プロジェクトを遂行するのに重要な役割を果たした。

(2) 第二段階：「改革・開放路線」による政府行政と企業の分離 (1982～98 年)

この段階では、「改革・開放」の背景のもとで、石油産業は石油工業部という政府による高度集権的な計画管理体制から政府・行政と企業との分離を目標にし、石油企業の総公司体制へシフトした。石油産業では、上流部門と下流部門の専門的総公司を設立することによって、探鉱・開発と加工精製分野を分断し、それぞれ独占的な経営活動を行わせたのである。

①1983 年、石油工業部から海洋石油管理部門が分離され、中国海洋石油総公司 (CNOOC) が設立された。CNOOC は企業としての自主経営権が与えられ、石油産業の企業化改革の試み・モデルとしてクローズアップされた。

②1983 年、中国石油化工総公司(以下 Sinopec)が設立され、それまで石油工業部、化学工業部などの政府機関に管理されていた石油精製・石油化学企業を Sinopec が企業 (総公司) として管理することになった。

③1988 年、石油工業部が撤廃され、中国石油天然ガス総公司(以下 CNPC)に改称され、行政と経営を分離させ、企業化への移行に注力した。

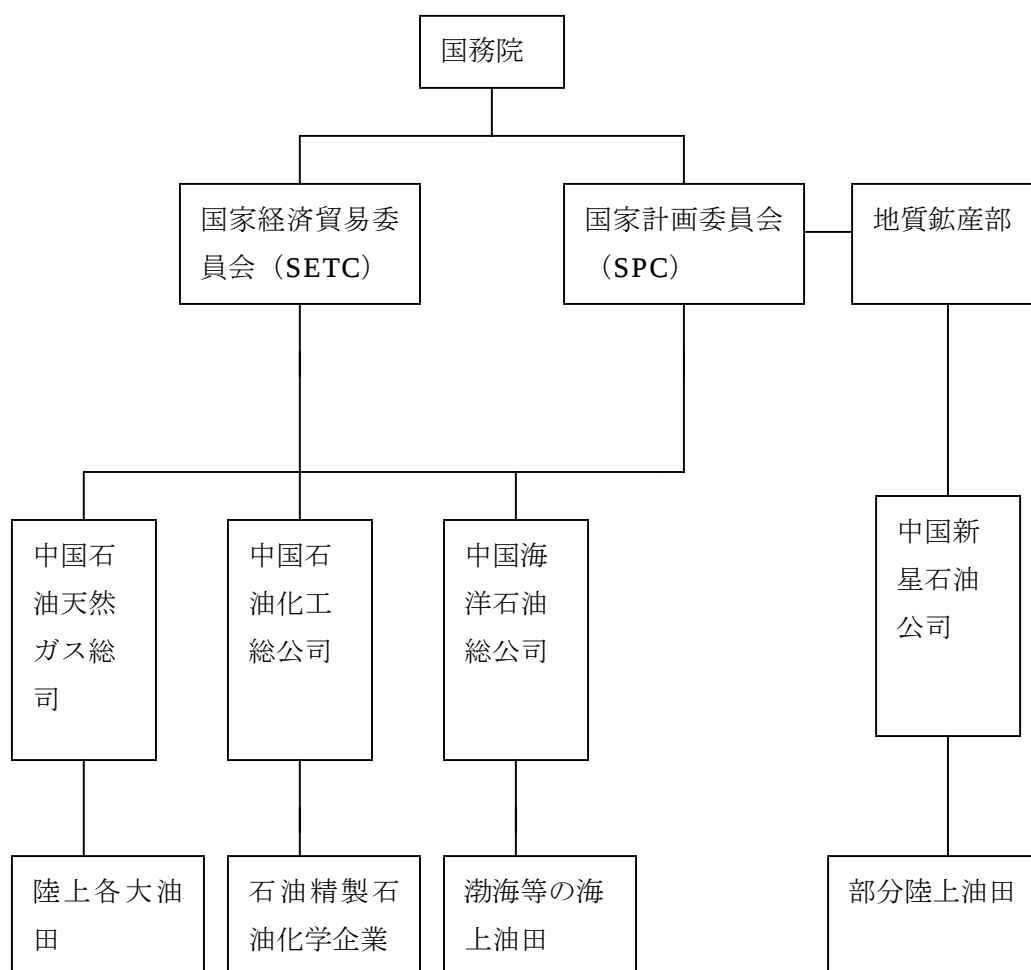
⁴ 例えば、計画経済時代の国家集権的な石油管理体制のもとで、石油企業が得た利潤は原則として全額国家に上納されなければならなかった。これにより、企業が自らの手で再生産・発展する意欲が殆どなかった。

⁵ 例えば、上述したように、上流分野における大慶、遼河、大港、勝利などの大油田の発見と開発及び下流分野における流動接触分解、接触改質、ディレード・コーキング、尿素脱蠟プロセス、触媒/添加剤製造という「五房金花」技術・設備の開発・導入があげられる。

④1988 年、能源部が設置され、石油産業各部門の管理を担当したが、1993 年同部の撤廃により、石油産業の管轄機能は国家計画委員会と CNPC に移管された。

実際には、この時期には国務院以下の政府組織において、石油産業だけを統一して管理する組織がなく、陸上の上流(探鉱・開発)⁶は CNPC、下流(精製・加工)は Sinopec、そして海洋探鉱・開発は CNOOC により担当されていた (図 1)。

図 1 統合・再編前の石油産業の管理体系 (1982～1998 年)



出所：各種資料より作成。

⁶ 陸上探鉱・開発を担当する CNPC のほかに、1997 年に元の地質部の石油探査部門を基盤として、石油探鉱・開発に従事する中国新星石油公司 (CNSPC) を設立した。なお、同社は 2000 年 3 月に、中国石油化工集团公司 (Sinopec) に合併・吸収された (中国能源研究会、国家電力公司『中国能源五十年』中国電力出版社 2002 年)。

石油産業の市場構成は過去の石油工業部の独占から、3 大総公司への寡占に変え、3 大総公司は政府の性格を有しており、かなりの度合いで、政府としての管理権限をもっていた。なお、国家経済貿易委員会と国家計画委員会はそれぞれ主に 3 大石油総公司の生産計画・目標の設置と投資プロジェクトへの許可に関して、管理権限をもっていた。また、地質鉱産部は、主に全国地質探査・資源埋蔵量の評価と同部に所属する新星石油公司（探鉱・開発を担当）の業務を管理していた。こうして 1983 年からは、石油工業部と化学工業部は、企業の総公司体制に変わったといえ、管理機能と組織人員の方面などについては、旧石油工業部、化学部のそのもので、しかも総公司の総経理(社長)が政府の省大臣・部長に当り、⁷CNPC、Sinopec は、実際旧石油部、化学部なみの実際の権限をもっていた。

むしろ、この時期の石油産業管理体制の変化は、中国経済体制が計画経済から計画経済と市場経済との混合的な経済体制へ移行する際の変化の一つであるといえる。

(3)第三段階：市場経済体制への急速な移行のもとでの寡占競争体制の形成(1998 年～現在)

1998 年、上流・下流部門を各々統括していた CNPC と Sinopec の 2 社が再編により上流・下流事業を垂直的に統合させた。その目的・背景として、市場経済体制への急速な移行に伴い、石油企業・産業の効率化・活性化および競争体制の確立と中国版メジャーの創設を目指すものであった。

また、国家経済貿易委員会の下に石油・化学工業局が設立され、同局は従来 CNPC、Sinopec および化学工業部などに分散していた政府機能を吸収・合併して、行政機構のスリム化を行い、政府は法律・規定及び市場リンクの柔軟な価格政策を通じて、石油産業全体を統括・管理し、その産業の発展方向を指導することとなった。

再編・改革と統合により、中国石油産業とその管理体制は新しい段階に入った。

2. 1982 年以降の政府管理の特徴

(1) CNPC の設立と上流部門の管理

CNPC (China National Petroleum Corporation) は、前述したように 1988 年に旧石油工業部の管轄企業をベースに設立され、油田管理局、企業、行政管理人員を旧石油工業部から受け継いだ。行政所属の形式上では、同年に新しく設立された国家エネルギー部に所属したが、事実上エネルギー部は CNPC に対する管理権限を余り持っていなかった⁸。1993 年にエネルギー部は撤廃され、その一部管理機能は国家計画委員会(現在国家発展改革委員会)に移され、そして石油産業への主要な管理機能は殆ど CNPC に移管された。したがって、CNPC は管理機能と組織人員の観点からは旧石油工業部そのものとなった。

⁷ たとえば当時の総経理の周永康、王濤は実際部長（省の大臣）に相当している。

⁸ この時期の旧 CNPC（中国石油天然気総公司）のリーダー層は殆ど旧石油工業省から配転されたもので、実質的な権限をもっていた。

CNPC には、大慶などの陸上の 25 油田があり、1990 年代中期、従業員 157.2 万人⁹を擁する巨大組織体であった。政府は石油工業部を CNPC に改組することを通じ、政府の管理体制を転換し、行政と企業の機能を分離させ、石油企業の経営自主権の拡大を狙い、政府は CNPC に陸上の探鉱・開発とその管理を担当させた。しかしながら、石油工業部から変身した CNPC は自主経営の事業体とされながら、旧来の石油工業部の一部(石油産業の探鉱・開発への管理・支配)行政機能をとどめ、政府と企業の混合体という特性を持っていた。こうした政府管理機能の転換は、徹底的なものではなく、過渡的なものであった。

(2) Sinopec の設立と下流部門の管理

Sinopec (中国石油化工総公司、China Petro-Chemical Corporation) は 1983 年に設立された。それまでの石油工業部に属した精製、化学工業部に属した石油化学などの企業を Sinopec に移管し、Sinopec は石油精製、石油化学、化繊等の企業への支配・指導及び統一的計画・管理を担当するようになった。

Sinopec は、下流部門の精製・販売を始めとして、貿易、金融、プラント建設、研究開発などに従事し、生産現場の従業員は発足当時の 1983 年の 48 万人から 1998 年までに約 62.7 万人、管理、技術、サービスなどの部門の 48 万人も含め約 118.2 万人をもつ巨大な組織体となった¹⁰。

Sinopec は、総公司として企業法人である「経済実体」と定められたが、政府の行政管理機能をもっていた。それ自身が企業経営を行いながら石油産業下流分野における政策計画、産業管理等の政府の行政機能・役割を兼ね、政府と企業の両方の機能を果たす二重の性格を有していた。また、Sinopec の下における集権的指導、統一的計画、統一的指導・管理という石油産業の下流分野の管理体制は、下流分野の独占体制と独占的市場構造をもたらした。

3. 政府の「上低下高」(上流の原油価格を低く設定し、下流の製品価格を高く設定する)政策と二重価格による石油市場への管理

中国石油産業は、上流分野の CNPC が石油資源と生産を統一的に支配・管理することにより、下流分野における石油精製・石油化学分野に安定的に原油を供給する体制となっていた。また、政府の「上低下高」(上流の原油価格を低く設定し、下流の製品価格を高く設定する)による石油市場への関与・価格管理を通じ、主として下流の石油・石油化学分野の収益を確保し、遅れている石油・石油化学産業の発展の促進を図っていた。

政府は 1990 年代後期まで、上述の「上低下高」の価格政策をとってきた。その結果、上流分野の CNPC 経営の赤字をもたらしてしまった¹¹。たとえば、国内における 1990 年の原

⁹ CNPC 『中国石油天然気工業年鑑 1997』1997 年北京 p. 447。

¹⁰ Sinopec 『中国石油化工集团公司 2002 年年鑑』2002 年中国石油化工出版社 p. 549。

¹¹ この時期、上流の原油探鉱・開発の場合、生産投入は殆ど市場価格により仕入れ、原油産出は計画経済の管理価格により販売され、したがって、低い原油価格により、市場の変化による高い購入価格に対応できず、探鉱・開発コストが大幅に上昇している。

油生産コストは 178 元/トン、納税後のコストは 221 元/トンとなった。しかし、同年の計画による原油価格は 165 元/トンにすぎなかった¹²。したがって、同年 CNPC の経営赤字は約 56 億元に達した¹³。

なお、1980 年代初期から、上流部門の収益性を改善するために、原油の二重価格制を導入することになった。即ち、政府の指令価格(低い価格)で販売するとともに、国家の計画による所定の生産・供給量を超えた原油は、国際市場価格を参照し、価格を決めて販売できることとなった。こうして主に石油開発企業にインセンティブを与える目的で原油の 1 億トン生産請負制¹⁴が導入された。

それによる二重価格制は一部での不正などの問題をもたらしたが、その実施により、中国石油産業への価格管理は硬直的な指令価格制度からある程度の柔軟性をもつことになった。

(4) 限界と矛盾

要するに、前述した上下流分離の石油産業の管理体制及び価格政策は、「改革・開放」市場経済への模索・過渡的移行過程で、企業の経営自主権をある程度拡大したが、以下のような問題点をもたらした。

すなわち、①政府機能と企業行動の分離が曖昧であったため、石油産業への管理は計画経済体制の色が濃く残ってしまった。②政府介入による上下流分割の管理体制と価格政策は市場の変化に対応できなかった、③計画経済から市場経済移行過程のなかで生み出された「混合的な管理体制及び価格政策」によって、計画体制と企業の市場行動との¹⁵矛盾が発生したこと、である。

3、1998 年以降の石油産業再編と管理体制改革

上述した限界と矛盾を克服し、中国経済の市場経済への急速な移行の中、競争力のある中国石油産業育成を目指し、1998 年 3 月以来、中国は一連の改革を行った。即ち:①石油関連機構の改革、②CNPC、Sinopec の再編・統合、③石油価格制度の改革、である。その改革は、石油産業とその管理体制に大きな影響を与えた。

(1)政府の石油関連機構改革とそれによる石油産業への管理特徴

①行政機構の改革

従来、中国の石油産業は、企業体でありながら行政権限・管理機能を付与された中国

¹² 郝 燕書「石油・石油化学産業」(丸川 知雄編『移行期の中国の産業政策』アジア経済研究所 2000 年) p. 184 参照。

¹³ 郝 燕書、前掲論文 p. 184。

¹⁴ 1981 年に中国国務院は、石油企業の生産活動を活性化し原油生産量をより増やすため、1 億トンの生産量を超えた場合、国際原油価格を基準として販売できるとの制度を導入した。国内の指令価格と国際市場価格の差額で得た収益は企業の自己資金になる。

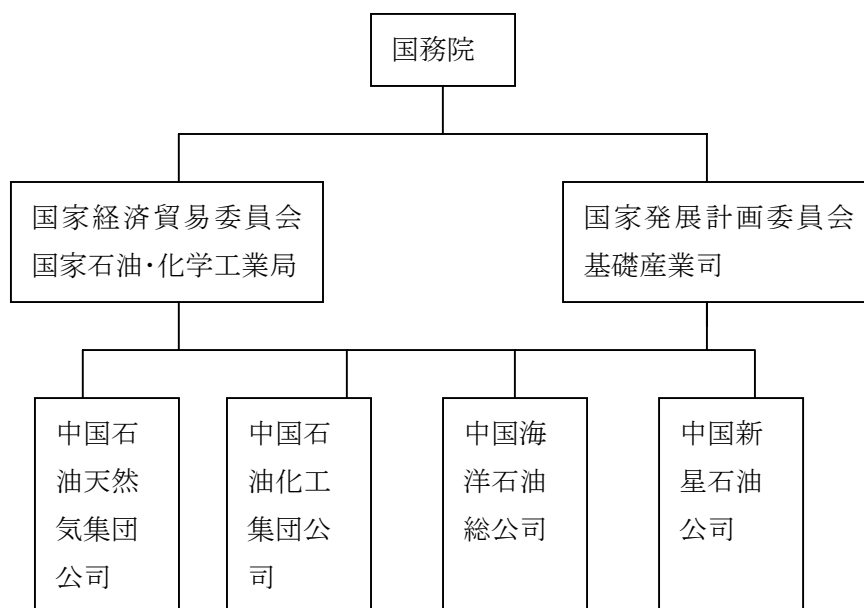
¹⁵ これは主に政府の生産に関する計画・目標と企業の利益との矛盾である。

石油天然ガス総公司（CNPC）、中国石油化工総公司から構成され、政府組織である国家経済貿易委員会¹⁶、化学工業部¹⁷、地質鉱産部¹⁸などの複数の行政管理機構が存在していた。しかしながら、中国石油産業全体を統一的・包括的に管理・監督する組織機構は存在せず、上述の各組織機構の管轄範囲および権限が分散・錯綜していた。とくに上下流を担当する CNPC と Sinopec の企業機能と行政管理機能が混合していたために、市場変化への対応のための意思決定の遅延や経営管理組織の肥大による非効率化などの問題点が数多く生じていた。

そこで行政と企業機能の徹底的な分離、行政機構の集約・簡素化による意思決定の迅速化、企業統合再編による競争力の創出を行なうための行政機構の改革が実施された。

1998 年の機構改革では、これまで独立していた石油・石油化学産業の CNPC、Sinopec 総公司における政府ベースの行政機能が国家経済貿易委員会に吸収され、同委員会のもとに（日本の省に相当する）国家石油・化学工業局が設立された。国家石油・化学工業局は従来 CNPC、Sinopec および化学工業部などの組織機構に分散していた政府の行政機能を合併して行政機構を統合・総括し、行政機構の大幅なスリム化・集約化を図った。

図 2 1998 年改組・再編後の石油産業の管理体系



出所：各種資料より作成。

¹⁶国家経済貿易委員会、地質鉱産部が石油産業に対する主な管理機能は、国家経済委員会は石油産業の産業調整・合理的配置と基本技術の調整及び公正な競争原理の維持などである。

¹⁷ 化学工業部は主に石油化学精製部門における生産・販売計画などを担当していた。

¹⁸地質鉱産部は石油産業に関する全国の地質探査・埋蔵量の評価・予測及び旧新星石油公司に関する管理を担当していた。

こうして国家経済貿易委員会（State Economic & Trade Commission:SETC）が、石油・天然ガス・石油化学事業の全般を統括し、中国 3 大石油企業である中国石油天然ガス集团公司（CNPC）、中国石油化工集团公司（SINOPEC）、中国海洋石油総公司（CNOOC）は SETC の監督・管轄下におかれることになった。

SETC における国家石油・化学工業局は 3 大石油企業に対し、主に以下のような監督・管轄にあたってきた。すなわち、①石油、化学産業の発展戦略と詳細な発展計画の策定および産業調整の合理的配置と政策的な指導、②石油、化学産業発展に関する方針、政策、法律、法規の制定、企業行動規範、生産技術の基準、関連産業との間の技術の調整、公正な競争原理の維持、③石油・化学品の生産経営状況の分析、経済技術効果と市況収集、分析、発表及び情報提供とコンサルティングサービス、④リストラに関する方策、石油・石油化学産業の再編指針、国有企業の再編と近代企業システムの確立、国有企業の赤字経営の改善、人員削減及び失業者の再教育と再就職の支援、⑤企業の財政補助の削減と効率向上推進、⑥外国企業との石油・石油化学技術の交流・協力、などである。

ただし、2001 年、国務院のさらなる政府機構の簡素化指示により、国家石油化学工業局が国家石炭工業局など八つの局とともに、撤廃された。その際、石油産業への管理機能は国家経済貿易委員会の本来の各司局(主に行業規画司「業界企画司」)に編入され、その局が引き続き上述した石油・石化産業に対する六つの監督・管轄職能を果してきた¹⁹。

なお、国家発展計画委員会(State Development Planning Commission:SDPC)²⁰はその下部組織の基礎産業司を通じ、中国石油・エネルギーの長期的な発展計画・政策及び戦略を策定し、石油産業に関する国家の重点プロジェクトの投資計画・資金配分及び油田開発、天然ガスパイプラインでの対外協力などを担当・総括していた。

しかしながら、2003 年 3 月より、国家指導部（朱 熔基内閣から温 家宝内閣へ）の交代を契機として政府機関が大幅に改組された²¹。その結果、国家発展計画委員会は国家経済貿易委員会を吸収したうえ、新しい委員会の国家発展改革委員会(National Development and Reform Commission:NDRC)が設立された。同委員会には、石油（エネルギー産業）に関する担当する部門として、専門の「能源局」（日本のエネルギー庁に相当）が設置された。同局は 2003 年 5 月より正式に運営されるようになった。

この組織は国家の石油、ガス、石炭、新エネ、電力などエネルギー発展計画・戦略および重大プロジェクトの審査・承認、などを担当し、従来より石油・エネルギーに関する重要で総括的な組織となった。その主な職責は、以下のように整理される²²。すなわち第一、中国エネルギー発展戦略、エネルギー安全戦略、エネルギー発展政策および産業政策を研究、

¹⁹ 李 潤生他 『石油と監管』中国石油出版 2002 年 pp. 142～143 及び現地での聞き取りより。

²⁰ 1998 年 3 月に、旧国家計画委員会から改称されたものである。

²¹ 温 家宝内閣は、それまでの朱 熔基内閣による 1998 年の政府機構改革をさらに推進し、国家経済貿易委員会、対外貿易経済合作部、国内貿易部など 22 の政府の部・委員会を国家発展改革委員会、商務部、国家資産管理監督委員会など 14 の部・委員会に合併した。

²² 現地での聞き取り及び日本エネルギー経済研究所・日中エネルギー交流事務局「日中エネルギー交流」資料より。

国務院に提言する。第二、エネルギー動向を分析し、エネルギー発展計画と年度指導計画を研究、制定し、エネルギー発展目標と対策を示す。石油・エネルギー資源の探鉱・開発と生産建設の配置を計画し、重要なエネルギープロジェクトを審査・承認する。第三に、エネルギー開発、省エネ及びエネルギーセキュリティ、技術革新を促進するための政策意見を研究、提議し、関連する法律・法規を起草し、エネルギー産業の技術法規と技術基準の制定を指導する。第四、エネルギー体制改革の意見を研究、提議し、その体制改革の重要な課題に取り組む。第五、エネルギー面で持続可能な開発を推進し、再生可能エネルギーの開発利用に注力し、省エネとエネルギー综合利用、及び環境保護の業務に取り組む。第六、政府のエネルギー対外協力と管理職能を履行し、海外におけるエネルギー機関や国際エネルギー機構との連絡業務、などを担当する。第七、国家の石油備蓄業務の管理を担当する。なお、能源局の中で、石油産業に対する管理業務は主に同局の石油・天然ガス処により担当されている。その具体的な職責は、石油・天然ガス工業の管理と重大プロジェクトの審査・承認業務を担当すること、また、石油・天然ガス工業の発展戦略、計画、政策を策定し、石油・天然ガス産業体制の改革意見を示し、体制改革の重要な課題の調整を図ること、である²³。

また、国家发展改革委員会（NDRC）は、前出 SETC の行業規画司「業界企画司」の職能を吸収した上、工業司が設立され、工業司を通じ、石油下流部門の管理も実施している。工業司は、能源局と協調し、同司の石化・化工処を通じ、主として、以下のような関与を行っている。すなわち、第一に、石油下流・化学工業の産業政策を制定し、体制改革に関する意見・建議を提出すること、業界の近代化に対し、マクロ的な指導を行うこと、業界の技術法規と業界基準を制定すること、第三、重大な技術・プラントの導入・吸収・改良に対し、指導を行うこと、である²⁴。

こうして、中国の石油産業に関する行政管理機構・管理体制は変化してきたが、行政機能と企業機能をより徹底的に分離させ、管理組織のスリム化・集約化・効率化を目指してきた。

②行政機構改革による石油産業への管理の特徴

1998 年以來の国務院行政機構の改革による石油産業の管理の特徴としては、主に以下のような点があげられる。

まず第一は「政企（政府と企業）機能」の分離である。国家經濟貿易委員会における国家石油・化学工業局（内閣の省に相当する特別の国家局）の設置をきっかけに、それまで CNPC、Sinopec、CNOOC の行政機能（例えば、国家の油ガス田の開発計画、製油所の建設プロジェクトの許可手続き及び石油産業に関する発展計画・規則・政策の制定など）が石油・化学工業局に移管され、政府の行政機能と企業の経営・生産機能との分離が行われてい

²³ 出所は 19 と同じ。

²⁴ 現地での聞き取り及び NDRC の HP より。

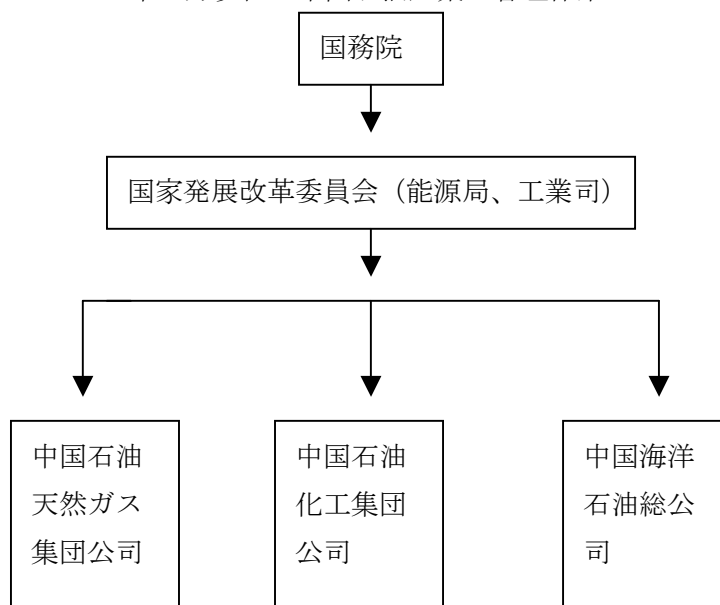
た。こうして、3 大石油会社は、企業機能に集中するようになっていった。

第二に、石油産業への監督・管理は分散から集中へと変わっていった。上述のように、1998 年の機構改革では、これまで **CNPC**、**Sinopec** 及び化学工業部などに分散していた石油産業関連行政機能の権限が、新設した国家経済貿易委員における国家石油・化学工業局に移管・吸収され、さらに 2001 年から同国家局が撤廃され、その機能は国家経済委員会(主に行業規画司の石化医薬処)に移された。したがって、石油企業への管理はそれまでの分散した組織機構・機能から一元化され、より一層組織のスリム化・管理機能の効率化が図られた。なお、国家発展計画委員会(State **Development** Planning Commission:SDPC)の下部組織の基礎産業司における石油産業の管理は主として、中国石油・エネルギー産業の長期的な発展計画・政策及び戦略を策定し、石油・エネルギー産業に関する国家の重点プロジェクトの投資計画・資金配分及び石油上流（天然ガスパイプラインも含む）の対外協力などを管理・総括することを通じ、行っていた。

第 3 に、2003 年 3 月、国家発展改革委員会による能源局の設立と国家経済貿易委員会における石油化学工業の担当部門・職能の吸収により、石油産業管理組織がさらにスリム化・集約化され、加えて国家エネルギーセキュリティの視点による石油産業への管理の一括化がもたらされた。前述したように、2003 年 3 月に温家宝内閣はさらなる機構改革を推進、SDPC は SETC を吸収・合併し、新しい機構—国家発展改革委員会(National **Development and Reform Commission**:NDRC)—が設立され、従来の SETC の石油化学工業管理部門である行業規画司と SDPC の基礎産業司という二つの委員会が直轄してきた石油産業への管理機構を国家発展改革委員会（NDRC）に編入し、委員会の下に能源局と工業司を設立させた(図 3 参照)。こうして、石油産業の管理機構についてより一層簡素化・総括化が図られ、しかも、政府は NDRC を通じ、石油産業を国家石油・エネルギーセキュリティの位置付けと中国全体の社会経済発展との関連からマクロの政策面で、石油産業政策を展開することになった。具体的に NDRC は中国の経済発展を安定的に持続可能とするための国家戦略・政策の下で、石油備蓄の整備、石油開発の対外協力、海外自主開発プロジェクトを推進すると共に、石油産業の競争力を強化させるのに努めるとしている²⁵。

²⁵ 現地での聞き取りより。

図 3 2003 年 3 月現在の中国石油産業の管理体系



出所：筆者作成。

(2) 国営企業再編・改組

①再編・改組

1998 年 3 月、経済のグローバル化と市場経済体制転換に伴い、国営石油会社、CNPC、Sinopec 2 社の統合再編が行われた。

まず第一段階として、それまで陸上油田開発を中心に操業してきた中国石油天然ガス総公司（CNPC）と石油精製・石油化学を事業中心としてきた中国石油化工総公司（Sinopec）の資産を再配分し、各々が探鉱・開発から精製・販売を担当する垂直統合型の 2 大グループに再編した。こうして、新しい CNPC（中国石油天然ガス集团公司）、Sinopec（中国石油化工集团公司）が誕生した。

この再編の主な背景・目的として以下のようなことがあげられる。即ち第 1 に政府と企業との機能を分離させ、そして従来の上・下流の独占・分断体制を打破し複数企業による競争体制を確立すること、第 2 に複数企業による競争体制を確立した上で、市場原理・メカニズムを導入することで石油産業の活性化を促進すること、第 3 に国際メジャーのような総合的石油企業を創設し、国際競争力を高めることなどである。

②再編・改革による石油産業管理体制の変化

従来政府機能をもっていた CNPC と SINOPEC は事業再編・改革により自主経営、自己採算の法人実体へと変わった。中国の石油供給セキュリティ確保の上でこれらの国有企業は相変わらず重要な地位を占めているが、1998 年以前の旧 CNPC と旧 Sinopec のような政府機能

と企業機能との混合した「総公司」体制は存在しなくなった。新しい石油産業構造の下では、政府は指令・行政命令などにより、経営活動に直接に関与はできなくなった。政府による石油産業の管理は、国家の石油産業に関連する法律・政策の下で、石油産業・企業活動を監督・指導するようになった。石油産業の管理体制の機能は、上述した集約化・簡素化した組織機構により、主に法律・政策²⁶を通じて産業の経営・生産活動の方向性を指導・監督することにある。

表 1 政府の石油産業への監督・管理に関する法規・政策の概要

分野	主要な法規・政策等
探鉱開発	『鉱産資源法』
対外協力	『陸上石油資源の対外協力開発条例』、『海洋石油資源の対外協力開発条例』
原油の供給量と価格	原油年需要の予測、輸出入量に関する審議政策、『原油、石油製品価格の改革方案』
天然ガスの供給量と価格	天然ガス供給の指導、井戸価格などの指導計画（業者は上下 10%の範囲内で設定できる）
石油・天然ガスパイプラインによる輸送	『石油・天然ガスパイプラインと道路の相互関係の若干規定』、『石油・天然ガスパイプライン保護条例』などの 12 の規定と 1 つの条例
石油製品の価格	ガソリン、軽油への指導価格（業者は上下 8%の範囲内で設定できる）
石油化学製品	石化製品への指導価格（業者は上下 10%の範囲内で設定できる）
輸出入	年割り当て制度（国家・民間貿易）
投資	『外商投資方向（ガイドライン）規定』、『外商投資産業指導目録』『三資（中外合弁、中外合作、外資 100%）企業法
石油備蓄	備蓄計画と運営法案（国家発展・改革委員会担当、2003 年内実施を開始）
石油諸税・費用と鉱区使用料	企業所得税 33%、営業税 3%、消費税（ガソリ

²⁶ たとえば、石油探鉱・開発及び製品販売などに関する国家の法律・規定・政策として、『中華人民共和國鉱産資源法』や『石油及び天然ガス探査・開発に関する登録管理暫定方法』や『中華人民共和國における陸上石油資源の対外協力開発条例』、『海洋石油資源に関する対外協力開発条例』『中華人民共和國資源税暫定条例』、『製品品質法』、『価格法』、『指標価格制度』、『輸出入関税』、『資源税暫定条例』、『環境保護問題に関する若干決定』、『目下の経済情勢と対策建議』等として、あげられる（中国能源研究会、国家電力公司『中国能源五十年』中国電力出版社、2002 年 pp. 256~257；李 潤生 他『石油与監管』石油工業出版社、2002 年 p. 137 参照）。

	ン 277.6 元/トン、軽油 117.6 元)、輸入関税 (原油ゼロ、ガソリン 5%、軽油 6%)、鉱産資源補償費 1%、鉱区使用費 (原油・天然ガス) 其々 0～12.5%、0～3%
環境保護	『清潔生産促進法』、『環境影響評価法』
市場	石油製品生産・流通秩序の維持 (『ガソリンスタンド敷地への管理に関する通知』、『ガソリンフランチャイズ事業合理化に関する若干建議』)

出所：中国国家発展と改革委員会経済運行局、中国石油と化学工業協会、中国石化諮問公司『中国石油石化産業経済研究年度報告 2003 年版』2003 年 pp. 50～63 より作成。

(3) 石油価格制度に関する改革・改訂

石油価格制度の改革により、政府の石油産業への価格監督・管理はより柔軟になり、大きな変化がもたらされた。

中国国内の石油製品の取引価格は、長い間、計画経済体制の下で、政府により高コスト体質の石油産業を保護するため統制されてきた。しかしながら 1998 年の国際石油市場における大幅な価格下落によって内外価格差が拡大し、海外から安価な石油製品が大量に入り、国内の石油製品価格が下落した。このような事態による石油会社の経営への影響を緩和するために、中国政府は 1998 年下半期からこれまでの計画経済体制で定めた「統制価格制度」を破棄して、新しい「指標価格制度」を導入した。この指標価格制度は、シンガポール市場原油と石油製品の市場取引価格に基づいて中国国家発展計画委員会 (SDPC) [2003 年 3 月より国家発展改革委員会 (SDRC) と改称] が設定し、これを基準に石油二大グループが市場での実際取引価格を決定するシステムである。

このように 1998 年下半期から「石油統制価格」に対する改革により新しい価格システムがもたらされた。具体的には、原油と石油製品の算定式は以下のようにになっている。

①原油価格 国内原油価格＝指標原油 FOB＋関税²⁷＋原油性状格差調整＋輸送コスト＋生産利益

②石油製品価格 石油製品の指標価格＝①シンガポール市場でのガソリン、軽油の FOB 価格＋ ②国際輸送運賃と保険料の推計値 ＋③関税：ガソリン関税 5%、軽油関税 6% ＋④消費税・付加価値税：ガソリン消費税 1 トン当り 277.6 元、＋軽油消費税 1 トン当り 117.6 元；付加価値税 17% ＋⑤国内運賃推計値

こうした指標価格に対して、CNPC、Sinopec 等は、国家基準価格より上下 5% の範囲内で実際の市場取引の小売価格をきめることができるとされた。1998 年 6 月から 2000 年 6 月にかけて、政府は合計 3 回しか基準価格を変更しなかったが、それ以後は原則毎月

²⁷原油輸入関税はトン当たり 16 人民元であるが、WTO 加盟後ゼロとなった。

変更することとなった。しかし、この価格制度は価格変更が国際市場から遅れるため、国内で先行して投機的な取引等が発生する問題があって、SDPC はシンガポール、ロッテルダム、ニューヨーク 3 市場の月間平均 FOB 価格を参考にする新たな価格方式を導入した。SPDC はこの 3 市場での価格を参考に基準価格にし、CNCP、Sinopec はその基準価格の上下 8 % の範囲で価格を決定できることとなった²⁸。

このようにまだ政府の関与はあるものの、CNPC、Sinopec は一定の範囲で柔軟に価格を調整し、経営・生産活動を行うことができるようになった。従来のように政府の石油産業の管理体制における人為的な国内価格の固定や、石油市場・石油企業の販売活動への関与によるひずみは克服されつつある。

結びにかえて—政府の管理体制の石油産業・市場への主な影響—

政府の石油産業管理体制は、①高度集権的な管理→②総公司的な行政と企業の混合管理→③行政と企業との分離と行政による指導的管理の変化を経てきた。特に 1998 年の石油産業関連の管理機構の改革と国有石油企業の改組・再編などによる政府管理体制の変化は、石油産業・市場へ主に以下のようないくつかの影響をもたらした。

(1) 政府と企業の分離

従来政府機能をもっていた CNPC と Sinopec は事業再編・改革により自主経営、自己採算の法人実体となった。従来の石油分野における「政府と企業一体化」の経営・生産体制が存在しなくなった。新しい石油産業構造の下では、政府は指令・行政命令などにより、経営活動に直接に関与はできなくなった。また、政府機構改革による石油産業関連の行政機構のスリム化・効率化に伴い、政府は法律・政策の下で、業界企画・発展政策・戦略及び技術基準を制定し、産業活動を監督・指導するようになった²⁹。従って、現時点でマクロの政策コントロール下にあるとはいえ、CNPC と Sinopec は以前と比較して効率よく企業法人として自主性をもって経営・生産活動に参加するようになった。

(2) 新しい産業組織構造の形成

1998 年にはそれまでの上流・下流に関する水平的分業体制から資産再配分を通じて、CNPC グループ、Sinopec グループの 2 大垂直統合企業グループが設立され、中国の石油産業は新しい産業構造をもつことになった。CNPC は石油・天然ガスの開発に重点を置き、同時に精製・販売の下流分野も経営する。Sinopec は石油下流部門のみならず、上流の石油・

²⁸ 小森吾一「中国の石油市場動向と東アジア原油輸入ロジスティックスに関する調査—第 3 章原油・石油製品の調達動向と国内市場への流通状況—」(財) 日本エネルギー経済研究所ホームページ

(<http://eneken.ieej.or.jp>) 2002 年 7 月掲載を参照。郭 四志「中国石油流通事業の動向—石油製品販売市場を中心に—」日本エネルギー経済研究所『エネルギー経済』第 29 巻第 3 号 (2003 年夏季) pp. 56~57 参照。

²⁹ 2003 年 4 月に CNPC 情報センターでの聞き取りより。

天然ガスの探鉱・開発も行う。再編・改革により誕生した新しい 2 大企業は、企業間競争を経験しつつ、国際競争力向上を図り、石油産業の集中化・大型化による規模の経済性の実現を目指している。

（３）組織再編による経営の効率化

中国の石油会社は、再編・改革により、2000 年以来、採算部門を非採算部門と切り離し株式会社化させ、経営・生産効率化の追求を図っている。

CNPC の場合、2000 年 4 月の時点で、約 150 万人いた従業員のうち、48 万人が PetroChina に移籍した。また再編の一環として、PetroChina は 2000 年に上場後に約 38,400 人、2001 年には約 16,600 人、合計約 55,000 人の従業員を組織再編・コスト削減のため解雇した。この他に 2002 年には CNPC は上流部門の多層的生産・管理組織層を簡素化し、「油田分公司→鉱区→作業井」の生産組織を形成した。また精製部門でも中間層の「課」を生産職場と合併するなどの改革を推進している。なお、最近、販売体制を再編している。つまりこれまでの本社→地域販売公司→省販売公司→市販売公司→県販売公司の体制を簡素化にし、県レベル公司を撤廃した³⁰。

Sinopec も、1998 年に 2 大グループ再編をきっかけに、採算部門を非採算部門と切り離し株式会社を成立し、経営効率を向上させるための雇用調整を進めている。2001 年までに同社は従業員約 213,700 人を解雇した。実に全従業員の 18%にも昇るリストラであった³¹。さらに 2002 年に、分散した探鉱・開発企業を西部と南部及び上海海洋油ガス公司に再編させ、精製・販売体制の中間層をスリム化し、生産・経営の効率改善を図っている。

CNOOC は 2001 年 2 月にその子会社 (CNOOC Ltd)を上場させた後、2002 年に管轄した 10 社の専門公司を 2 社に再編し国内外に上場させ、生産組織をさらに簡素化させた。その一例として、CNOOC の五つの鉱区では、生産と物流・マネジメント業務を一体化させ本社でリストラされた従業員の活用も図り、利益を高めている³²。

（４）政府の価格改訂による管理方式の転換

従来の石油価格の指令的方式は、国際価格連動方式へと変わり、従来の政府による石油市場への直接的な関与は指標価格による間接的な指導へと転換した。

しかし、先述のように石油価格について、国際価格連動方式を採用したことにより、国際市場の変動・情勢変化が直接に会社の輸入・生産に影響を与え、会社の収益も左右されるようになった。たとえば、2002 年下半期以来、中国石油 3 社は、イラク情勢の緊張の高まりの中、国際市場の原油価格の急騰に伴い、国内原油の生産に注力し、生産量をあげ、2002

³⁰ 中国石油学会『国際石油誌 2003 年 4 月号』。

³¹ しかし国家と社会の安定の視点から、従業員の解雇と社内転職を通じ雇用のバランスにも取り組んでいる。ちなみに 2002 年には、解雇と社内転職の人数は 11,000 人であった。

³² 2002 年には、五つの鉱区は 5,356 万元の利益を実現した（国際石油誌）2003 年 4 月号）。

年の利益を対前年比の9.6%増の1,223.3億元となっている³³。一方原油の輸入コストが増加したことで、その負担を負わざるを得なくなった。ある意味において、中国の石油会社にとって、むしろ価格の自由化は両刃の剣である。こうした国際価格連動方式によりもたらされる市場リスクへのよりスムーズな対応は中国石油会社にとって、当面の急務となっている。

(5) 国際株式市場への上場による資金調達国際化・メジャーとの戦略提携

石油管理体制の変化は中国石油市場の改革・自由化を促進した。2000年初めから国営石油会社は国際株式上場を行った。こうして、国際資本市場から資金を調達し、重点的成長分野への取り組みを強化し、投資拡大及び効率的投資実施を行い、メジャーを始めとする外資との戦略的提携を実現した。これらの動きが、石油産業の経営・生産体制に積極的な影響を与えている。

CNPC (PetroChina) を始めとする3社は、株式の新規上場 (IPO) を通じて、総計 80 億ドルを越す資金を調達した。その中には、メジャーによる大規模出資も含まれる。また、IPO への出資を通して、メジャーとの戦略的提携は着実に様々なプロジェクトの形で実を結びつつある。たとえば、精製部門では、Sinopec はその IPO 取得の際に結ばれた戦略的提携の一つであるエクソンモービルとの提携により、輸入が急増している中東高硫黄原油処理増強のために、福建省泉州における製油所の拡張を計画している。

表2 中国石油3社の経営状況 (2002年)

単位:百万トン

項目	Sinopec	CNPC	CN00C
原油生産量	38.0	117.6	32.0
精製処理量	110.0	89.5	—
石油製品販売量	70.0	56.7	—
小売量	34.8	12.0	—
売上	3,780	3,972億元	607.1億元
利益	175.8億元	533.7億元	147.4億元

出所:China OGP Vol11No.2 January 17, 2003 ; China OGP Vol11No.4-5 March 1, 2003 ;

『中国石油石化産業経済研究年度報告 (2003年版)』2003年より作成。

³³ 『国際石油経済』2003 年 4 月号より。

表 3 三大石油会社上場の概要

親企業		CNPC	Sinopc	CNOOC
上場企業		PetroChina	Sinopec Corp	CNOOC Ltd
上場時期		2004 年 4 月	2000 年 10 月	2001 年 2 月
株式発行数		1755.8 億株（全株式の 10%）	180.385 億株（全株式の 20%）	16.4 億株（全株式の 27.5%）
調達額		28.9 億ドル	37.385 億ドル	12.6 億ドル
ADS 価格		16.44 ドル	20.645 ドル	15.4 ドル
上場証券取引所		香港、ニューヨーク	香港、ニューヨーク、ロンドン、	香港、ニューヨーク、ロンドン、
親企業他の持ち株率		90%	Sinopec が 53%中国系銀行等 27%	67.5%
出資企業	ExxonMobil	—	IPO の約 20%の 10 億ドル	—
	BP	IPO の約 20%の 6.2 億ドル	IPO の 14%の 4.3 億ドル	IPO の 13%の 2 億ドル
	Shell	—	IPO の 14%の 4.3 億ドル	IPO の 20%の 3 億ドル
	香港系等	IPO の約 11%の 3.5 億ドル	IPO の約 5.3%の 2 億ドル	—

出所：Sinopec『中国石油石化産業経済年度報告』2002 年、東西貿易通信社『中国の石油産業と石油化学工業』2000 年版により作成。

販売部門においても、石油管理体制の変化による石油市場の規制緩和・自由化に伴い、中国石油会社はメジャーの資金・ブランド、マーケティングのノウハウ等を導入する目的もあり、メジャーと戦略的提携を進んでいる³⁴。

主要参考文献

楊 榮『産業組織理論と実践』—中国石油産業組織研究—、中国陝西人民出版社 2002 年。

³⁴ PetroChina は 2001 年 4 月の同社 IPO に出資した BP との合併で石油製品販売会社を設立しており、ガソリンスタンドについても 2002 年時点にすでに Sinopec は BP との合併で浙江省に 45 ヶ所のガソリンスタンドを設置・運営した。そして今後 5 年間以内で Sinopec は BP と提携で同省に 500 ヶ所のガソリンスタンドを設置・運営する予定である。CNOOC はシェルと提携し、石油化学プロジェクトの建設等を通じて、相手の経営資源を活用し、下流分野へ進出し始めている。「北東アジア石油市場自由化の進展とその影響に関する調査—第 1 章 中国石油市場の自由化とその影響—」（財）日本エネルギー経済研究所ホームページ（<http://eneken.ieej.or.jp>）2003 年 11 月掲載を参照。

Hao 燕書「石油・石油化学産業」丸川 知雄『移行期中国の産業政策』アジア経済研究所、2000 年。

小川 芳樹、平山 直「中国石油産業の再編と石油供給オプション」『エネルギー経済』1999 年 4 月。

中国石化集团公司経済技術研究院『中国石油石化産業経済研究年度報告』（2002 年版）2002 年。

国家発展・改革委員会経済運行局、中国石油石化協会、中国石化諮問公司『中国石油石化産業経済研究年度報告』（2003 年版）2003 年。

神原 達『中国の石油天然ガス』アジア経済研究所、2002 年。

郭 四志「中国石油メジャーの経営実態と特質」第 19 回『エネルギー・資源学会』講演論文（2003 年 6 月）。

李 潤生、劉 岩、劉 克雨『石油与監管』中国石油工業出版社、2002 年。

郭四志「中国石油市場の自由化とその影響」IEEJ2003 年 11 月号（HP）。

中国能源研究会・国家電力公司『中国能源五十年』中国電力出版社 2002 年。

傅 徳生 他『21 世紀中国石油發展戰略』中国石油工業出版社 2002 年。

『国際石油経済』2000～2003 年 9 月各号。

CHINA OIL, GAS&PETROCHEMICALS, Chinaogp-online.com

お問い合わせ：ieej-info@tky.iej.or.jp]