

石油行政における行政指導

佐 伯 彰 洋

序章 行政指導の今日的課題

第一章 石油行政における行政指導の意義

第二章 石油業法の構造

第一節 石油業法制定の立法趣旨

第二節 石油業法の法構造

第三節 石油業法の法的性質

第四節 石油業法と行政指導

第三章 行政指導の効用と問題点

第一節 行政指導の効用

第二節 行政指導の問題点

第三節 小 括

終章 行政指導のあり方

第一節 行政指導の法的限界

第二節 行政指導に対する法的対応

第三節 結 び

序章 行政指導の今日的課題

我が国の行政において、行政運営の大半は行政指導によって行われており、行政指導を抜きにしては我が国の行政の実態を正確に把握できないといっても過言ではない。行政指導は現代の行政において重要な機能を果たしていると同時に、無視できない弊害をもたらしている。ここに、現代行政法学が行政指導

を法的考察の対象とする意義がある。⁽¹⁾

では、行政指導とは何か。行政指導という言葉は行政機関やマスコミが慣用的に用いてきたものであり、実定法上の用語ではない。それ故、行政法学上その定義は必ずしも明確ではないが、一般的には、行政指導とは、行政機関が一定の行政目的を達成するために法令に基づいて、あるいは法令に基づかないで、特定の相手方に対し非権力的、任意的手段をもって働きかける

行為形式であると総称できるであろう。⁽²⁾

行政指導は諸外国においても Gyosei-shido として通用するほど注目されている。⁽³⁾それは、行政指導が我が国の高度経済成長の促進剤となり、いわゆる日本株式会社を成立させた柱の一つであると考えられているからである。⁽⁴⁾諸外国に行政指導に類似した行政手段がないわけではないが、非権力的行為である行政指導が行政において不動の地位を占めているのは我が国特有の現象である。⁽⁶⁾

行政指導の研究の歴史は古くない。伝統的な行政法理論では、権力性を要素とする行政行為が主座を占め、非権力的行為である行政指導は行政行為の不存在として視野の外に置かれていた。しかし、行政指導は新しい行政手段ではなく、明治憲法以来用いられてきた行政手段であるといわれている。ただ明治憲法下では法治主義が形式的なものであり、本来行政は自由なものであると考えられていたので、行政指導は行政法学の対象とならなかったのである。戦後、日本国憲法の制定により実質的法治主義が導入されると共に、行政領域の拡大が行政手段の多様化をもたらし、行政指導も量的に増大した結果、行政法学は行政指導を無視できなくなったのである。そして、昭和三〇年代後半になって初めて行政指導が行政法学の対象として取り上げられたのである。⁽⁷⁾

それ以後、今日に至るまで数多くの研究が公にされ、行政指導の効用と問題は次第に明らかにされてきた。たとえば、行政指導は迅速性、弾力性などのメリットを有する反面、法治行政を空洞化し、行政機関の恣意を招くなどの危険をはらんでいると指摘されている。⁽⁸⁾そして今日では、行政指導の現代的必要性を認めつつも、その濫用を防ぐために、これまで法的拘束を受けることなく自由に行いうると考えられてきた行政指導を何らかの形で法的に統制し、行政指導の適正化を図る必要があるとする見解が一般的になっている。⁽⁹⁾

しかし、具体的にどのような方法によって行政指導の適正化を図るか、その法理は未だに究明されておらず、この法理の究明は現代行政法学の重要な課題の一つになっている。⁽¹⁰⁾そこで本稿は、石油行政における行政指導に考察の対象を限定して、この法理の究明を試みる。

本稿が石油行政における行政指導を考察の対象に選んだのは二つの理由からである。

第一に、石油行政においては行政指導が重要な行政手段になっていることである。ほとんどの行政領域において行政指導は補助的行政手段として位置づけられているが、石油行政においては中心的行政手段となっている。これまで石油行政は石油業法を中心に進められてきた。石油業法は同法の実施手段として

行政指導を法定し、その法目的の達成を主に行政指導に委ねている。それ故、石油業法上の行政指導は石油行政において重要な役割を果たしてきた。また、時々刻々として変動する石油情勢に臨機応変に対処しなければならぬ石油行政のニーズや石油政策上の要請に應えるためには、石油業法上の規制だけでは不十分であり、実際の石油産業に対する行政介入は、石油業法による規制よりも広い範囲にわたっている。この領域をカバーするために法律上の根拠のない行政指導が行われており、このような行政指導も石油業法上の行政指導と同様に重要な役割を果たしてきたのである。⁽¹¹⁾ その結果、石油行政は行政指導を最も効果的かつ多様に活用している行政領域になっている。

第二に、石油ヤミカルテル事件判決が石油行政における行政指導の実態をかなり明らかにしたことである。通常、行政指導の実態は、関係行政機関が公にしたがらないために、ほとんど解明されていない。⁽¹²⁾ 石油行政における行政指導も例外ではなく、その実態は最近まで濃い霧に包まれていた。この実態を初めて鮮明に描き出したのが石油ヤミカルテル事件判決である。石油ヤミカルテル事件判決は生産調整事件判決と価格協定事件判決⁽¹³⁾からなる。⁽¹⁵⁾ 何れの判決も、昭和四七年から昭和四八年にかけて石油業界が行った共同行為を独禁法に違反すると判示したものであるが、その共同行為に深くかかわっていた行政指導について

法的判断を下すとともに、それまでの行政指導の実態を明らかにしている。したがって、石油行政における行政指導の考察に際して石油ヤミカルテル事件判決は格好の素材であり、他の行政領域における行政指導よりもより実証的な考察が可能になる。このような理由から、本稿はケース・スタディとして石油行政における行政指導を取り上げ、石油行政における行政指導の適正化の法理を究明する。

本稿は考察の対象を石油行政に限定しているが、石油行政においては、従来の研究が明らかにしてきた行政指導の特質が最も顕著な形で現われており、石油行政における行政指導の考察は石油行政のみならず、他の行政領域における行政指導の適正化の究明にあたっても示唆に富むものになるであろう。

(1) 成田頼明「行政指導の機能と功罪」ジュリスト七四一号三九頁など。

(2) 行政指導の定義に関する学説上の相違点は千葉勇夫「行政指導の法的諸問題(一)」大阪経大論集九九号三四—三五頁参照。

(3) 田中二郎「行政指導と法の支配—日本の企業の特質」同著『司法権の限界』(弘文堂、昭和五一年)二六一頁など。

(4) チャー・マーズ・ジョンソン・矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』(TBSブリタニカ、昭和五七年)二九一頁など。

(5) 諸外国の行政指導を論じた邦語文献として松下満雄「行政指導に関する外国の法律問題」ジュリスト七四一号三頁以下、沢田克己「経済行政指導と競争秩序」民商法雑誌九二巻三二九頁以下等

がある。

- (6) 片岡寛光「行政指導と行政裁量」早稲田大学政治経済雑誌二六四号一八一頁、Haley, *The Oil Cartel Cases: The End of An Era*, 15 LAW IN JAPAN 1, 2 (1982).
- (7) 山内一夫『行政指導』(弘文堂、昭和五二年)二一三頁。同著『行政指導の理論と実際』(ぎょうせい、昭和五九年)二頁。山内 前掲『行政指導』四頁は、昭和三七年度の林修三「いわゆる行政指導について」(行政と経営四号一六頁以下)が行政法學上初めて行政指導を取り上げた論文であると思われると指摘する。
- (8) 座談会「行政指導を考える」法と政策二号四四頁(成田発言)。
- (9) 座談会「行政指導の基本問題」ジュリスト三四二号三頁(雄川発言)。
- (10) 村上博「行政指導」室井力編『現代行政法入門(1)』(法律文化社、昭和五六年)第二編第七章二六四頁。
- (11) 「行政指導の実態を洗う」週刊東洋経済三七九六号二九頁。
- (12) 成田 前掲論文三九頁。
- (13) 東京高判昭和五五年九月二六日(判例時報九八三号二二頁)。生産調整事件は、石油連盟によって昭和四七年度下期、昭和四八年度上期の二度にわたって行われた生産調整が独禁法八条一項一号に違反するとされた事件である。第一審の東京高裁は生産調整を違法としながらも、被告石油連盟等が違法性の認識を欠いており、故意がないとして無罪の判決を下した。この判決は検察側が控訴を断念したため確定した。
- (14) 最二判昭和五九年二月四日(判例時報一一〇八号三頁)。価格協定事件は、石油元売り会社一二社によって昭和四八年に五回にわたって行われた価格協定が独禁法三条違反に問われた事件である。

石油行政における行政指導

る。第一審の東京高裁は被告人全員に有罪判決を下したので(判例時報九八五号三頁以下参照)、被告が上告したが、最高裁は一部の者を価格協定に加わっていないとして無罪としたほかは、第一審判決を基本的に支持した。

- (15) 石油ヤミカルテル事件判決について評釈を試みた邦語文献は数多いが、外国語文献にもこの判決を批評しているものがある。Note, *Trustbusting in Japan: Cartels and Government-Business Cooperation*, 94 HARV. L. REV. 1064, 1065 (1981) 註「この判決は通産省と産業界との緊密な協同関係に対する重大な脅威を表わしている」と指摘する。また Haley, *Antitrust Sanctions and Remedies: A Comparative Study of German and Japanese Law*, 59 WASH. L. REV. 471, 486 (1984) 註「この判決が独占禁止違反 (antitrust violation) の犯罪性の意識を高めた」と指摘する。他にも Repta, *The Limits of Administrative Authority in Japan: The Oil Cartel Criminal Cases and the Reaction of MITI and the FTC*, 15 LAW IN JAPAN 24 (1982) 等の文献がある。

第一章 石油行政における行政指導の意義

行政指導は非権力的事実行為である。非権力的事実行為とは、行政指導を受ける相手方は行政指導に従うか否か任意であり、従わなくても行政罰を科せられたり、強制執行が行われることがなく、従うか否かにかかわらず法的効果が生じない行為である。⁽¹⁾ この性質は、行政指導が法律に明文の根拠を有する場合で

も原則として変わらない。⁽²⁾したがって、行政指導は、相手方に受け入れられて初めて効果をあげることができる行政手段なのである。

それにもかかわらず、行政指導は石油行政において大きな成果をあげてきた。我が国が過去二度にわたる石油危機を経験しながらも、石油製品の供給不足や暴騰を防ぐことができたのは行政指導に依るところが大きい。⁽³⁾これは、従う義務のない行政指導が相手方に受け入れられてきたということである。⁽⁴⁾

では、なぜ従う義務のない行政指導が相手方に受け入れられてきたのであろうか。その理由として、一般に指摘されるように、官尊民卑の思想やお上(かみ)意識の存在にみられるような行政機関に対する敬意と、法律を「伝家の宝刀」と考え、法律以前の話し合いによる問題解決を好む我が国の国民性が考えられる。⁽⁷⁾

さらに、石油行政においては特に以下の二点が行政指導を実効あるものに行っている要因と考えられる。

第一に、行政指導に対する相手方の任意性が制度的に弱められていることである。石油行政を所掌している通産省⁽⁸⁾は石油業者に対して様々な高権的手段を有している。たとえば、通産省は石油業法六条による設備許可権や輸入貿易管理令上の規制権限を有している。これらの権限の行使は通産省の広範な裁量に

委ねられているから、これらの権限の行使に関して、通産省は行政指導に従わない石油業者に対して報復措置として不利益な取り扱いをすることも可能である。⁽⁹⁾生産調整事件東京高裁判決は、行政指導に反発した報復措置として、実際に出光興産が設備許可に際して不利益な措置をうけたことを明らかにしている。⁽¹⁰⁾このように通産省が様々な高権的手段を有していることそれ自体、石油業者に対して無言の圧力となり、行政指導の実効性を担保するものになっている。⁽¹¹⁾

第二に、石油業界の体質である。我が国の石油企業は、外国資本と提携関係にある外資系石油会社と国内資本のみによる民族系石油会社に大別されるが、両者の間には設備能力などにおいて企業間格差があり、利害対立が生じやすい。⁽¹²⁾また外資系石油会社と民族系石油会社併せて約三〇社が乱立しており、過当競争に陥りやすい。石油業界はこのような利害対立や過当競争体質を自主的努力によって解消しようとはせず、その裁定を通産省の行政指導に頼るのである。⁽¹³⁾この意味において石油業界は典型的な行政依存体質を有している。つまり、石油行政においては、行政指導が石油業界から求められるから、行政指導が実効あるものになっている一面がある。⁽¹⁴⁾

以上のような要因によって行政指導は大きな成果をあげてきたのであるが、逆に行政指導が多くの弊害をうみ出し、石油行

政を歪めてきたことも否定できない。たとえば、行政指導が石油業界に与し、石油業界の違法行為を助長して、石油の消費者たる国民が不利益を被ったこともある。石油ヤミカルテル事件判決は、まさにこのことを明らかにした判決であるといえる。

さらに通産省の永年にわたる行政指導型産業運営の結果、石油業界の行政依存体質が強められて、石油企業の活力が奪われ、石油産業は脆弱な企業体質から脱皮できないままである。今日の石油産業の停滞の原因が過剰な行政介入に求められる所以である。⁽¹⁵⁾

このように石油行政における行政指導には功罪両面があることが指摘できるが、これは行政指導が一種の裁量的行政措置であることに基⁽¹⁶⁾づく。すなわち、行政指導に内在する裁量が適正に行使されれば、行政指導は大きな成果をあげることができるが、この裁量が恣意に流れるならば、行政指導は弊害をもたらすことになる。したがって、石油行政における行政指導の適正化を図るためには、行政指導に内在する裁量を統制することが必要である。但し、行政指導は裁量的行政措置であるから効果的であるという側面があり、この裁量を如何に統制するか、そしてどこまで統制するか、その方法が問題になる。また行政指導が如何に効果的なものであっても、行政指導が石油業者に対して不当な強制になっている場合など法的に問題のあるものも

あり、行政指導の法的限界を確定する必要がある。

これらの問題を考える際に一つの基準になりうるものが石油業法である。これまで石油業法は専ら行政指導を促進させ、正当化するものとして機能してきた。もちろん石油業法は通産省に行政介入の権限を与えたものであるから、行政指導を正当化できるのであるが、行政指導に内在する裁量が濫用されても、石油業法がそれをつつみ隠して正当化してきた側面は否定できない。しかし、石油業法の立法趣旨、法構造から判断して、石油業法は本来石油行政に枠組みを設定したものであって、行政指導の濫用に歯止めをかける機能を有しているといえる。ただ通産省が石油業法のこの機能を認識せず、石油業法を運用し、行政指導を濫用してきただけなのである。したがって、このような石油業法の本旨を認識して石油業法の諸規定を考察すれば、行政指導の法的限界や裁量統制の法理は自ずと明らかになるであろう。また法律上の根拠のない行政指導についても、それが石油行政の一環として行われるものである以上、石油業法がこのような行政指導を正当化すると同時に、制限する機能を有しているといえる。⁽¹⁷⁾

そこで本稿は、以下石油業法の構造を明らかにするとともに、石油ヤミカルテル事件をふまえて行政指導の効用と問題点を摘示、検討し、行政指導の法的限界と統制の法理を探究する。

石油行政における行政指導

- (1) 山内一夫「行政指導の意義と背景」行政管理庁 行政指導に関する調査研究報告書(昭和五六年)三一五頁。尚、本報告書第一編「行政指導の分析」は季刊行政管理研究一五号三六一五二頁、同一八号二八―四八頁に所収されている。
- (2) 但し、法律の規定によって行政指導が一定の法的効果を生じることもある。たとえば、酒税の保全及び酒類業組合等に関する法律九三条参照。
- (3) 日本経済新聞昭和五六年二月二〇日朝刊 社説「石油産業の改革は国家的課題」。
- (4) 今月のことば「行政指導に透明性を」JETI三二巻四号一九頁は、「業界の行政指導に対する迎合的盲従は歴史的事実である」と指摘する。
- (5) 山内 前掲『行政指導』八五―八六頁。
- (6) 川島武宜『日本人の法意識』(岩波新書、昭和三七年)四七一―四八頁、千葉勇夫「行政指導」山田幸男他編『演習行政法上』(青林書院新社、昭和五四年)三三四頁。
- (7) 他にも縦社会、義理などの日本社会の特殊性を行政指導の有効性の背景を成すものとして指摘する見解がある。W. PAPE, GYOSEIHO UND DAS ANTI-MONOPOL-GESETZ IN JAPAN, 41-48 (1980). Pape, Gyosei shido and the Antimonopoly Law, 15 LAW IN JAPAN 12, 14-17 (1985). また、我が国の行政指導の盛行を、正規の手段によって法を執行する能力を有しない政府の弱さに求める見解もある。Haley, Sheathing the Sword of Justice in Japan: An Essay on Law without Sanction, 8 J. JAPANESE STUD. 265, 279 (1982).
- (8) 昭和四八年七月二四日までは通産省鉱山石炭局が石油行政を所

同志社法学 三七巻六号 一四〇(八五四)

- 掌していたが、同年七月二五日以降は通産省の外局である資源エネルギー庁が石油行政を所掌している。判例時報九八五号一九頁。
- (9) 太田次郎「石油業法の構造と機能」(第三部)『石油産業一〇巻八号三三―三四頁。
 - (10) 判例時報九八三号三五頁。
 - (11) 左崎裕「石油行政指導の実態」石油文化二二巻六号四七―四八頁。
 - (12) 谷原修身「石油ヤミカルテルと行政指導」(三)南山法学六巻一号三三頁参照。
 - (13) 日本経済新聞昭和五八年一〇月二六日朝刊 社説「自己責任で石油産業の再編を」、毎日新聞昭和五九年二月二五日朝刊 社説「独禁政策に画期的な意義―行政指導に疑問残す」。
 - (14) たとえば、石油業界が行政指導を求めた事例として、昭和五〇年十一月の油種別生産制限(日本経済新聞昭和五〇年十一月二五日参照)、昭和五七年六月の石油減産指導(日本経済新聞昭和五七年六月二二日朝刊参照)、昭和五八年七月の揮発油販売業法一九条の勧告権の発動の要望(朝日新聞昭和五九年二月二三日朝刊参照)等がある。また松下満雄「独禁政策の調和を」JETI三二巻四号二六頁は、石油会社には行政指導が有難いという感覚があることを指摘する。
 - (15) 朝日新聞昭和五九年三月六日朝刊 社説「新たな視点で石油産業再編を」、新谷正宏「正念場に立つ石油業界―求められる自主性の確立」JETI三三巻二号二二頁。
 - (16) 田中 前掲論文二六四頁。
 - (17) 塩野宏「行政指導の方法と手続」行政管理庁 前掲報告書二九

一三〇頁参照。

第二章 石油業法の構造

第一節 石油業法制定の立法趣旨

戦後、石油は占領軍によって統制されていたが、昭和二七年六月に統制は解除され、⁽¹⁾以後石油業法が制定されるまでの石油行政は主に外貨割当制度に基づいて行われた。外貨割当制度は、原油の輸入依存度が極端に高い石油産業において特に重要な役割を果たした。この制度の下において石油業者は、外貨割当を受けなければ石油の輸入を行えず、通産省による外貨割当権の行使は石油業者に対し決定的な影響を及ぼすことができたのである。通産省はこの権限を活用することによって石油産業を規制し、国内精製主義の推進や過剰設備投資の抑制等の石油政策を遂行していた。⁽²⁾

その後、昭和三〇年代中頃に世界的な貿易自由化の波が我が国にも押し寄せ、原油輸入の自由化が昭和三七年一〇月から行われることになった。その結果、通産省は原油輸入についての外貨割当権を失い、石油産業を規制できなくなるので、石油行政の空白を埋めるために石油業法が昭和三七年五月に制定され、同年七月から施行されるに至ったのである。⁽³⁾

石油業法の制定過程では我が国のエネルギー政策の根幹にも

及ぶ活発な論議が展開された。⁽⁴⁾まず通産省は、昭和三六年二月に公表された「欧州石油調査団中間報告」⁽⁵⁾と同年一月にエネルギー懇談会が政府に提出した「石油政策に関する中間報告」⁽⁶⁾に基づいて、石油業法要綱⁽⁷⁾を作成した。この法案要綱は立入検査や罰則規定を含むかなり統制色の強いものであった。この法案要綱に対する各界の反応は様々であったが、これに対する批判が強く、原案は規制内容の緩和を余儀なくされ、最終的には第九次案まで修正が加えられて、国会に上程、可決された。⁽⁸⁾

このようにして制定された石油業法は、その立法趣旨においてどのような機能が期待されていたのであろうか。昭和三七年二月に通産省が石油業法の制定の必要性について一般の理解と認識を深めるため各方面に配布した「日本の石油業のあり方―石油業法はなぜ必要か」⁽⁹⁾という題記の文書や、石油業法案審議に際しての政府答弁から⁽¹⁰⁾、その機能を明らかにすることができ

る。第一に、外貨割当制度の廃止に伴う石油の需給混乱を未然に防止し、新しい秩序を形成する機能である。石油業法制定前夜の石油市場は世界的な原油の供給過剰状態にあり、石油精製業の装置産業的性質⁽¹¹⁾や我が国の石油会社の大半が外国石油会社と結びついている石油業界の特殊性を考えれば、⁽¹²⁾業界が需給の混

乱を自主的に調整することは困難である。そして、この混乱を未然に防止しなければ、圧倒的に優勢である外国資本が市場を完全に支配するまで激しい競争が行われ、長期的にみて石油の安定的かつ低廉な供給が害される危険が高い。そこで、石油産業を自由経済原則のみに委ねず、石油産業に対して国家意思を反映させ、「国際的な協調関係を保ちつつ自主性のある石油の安定供給体制」⁽¹³⁾を形成することが必要である。このような考えに基づいて石油業法が制定されたのである。⁽¹⁴⁾

第二に、非権力的統制によって法目的を達成する機能である。換言すれば、石油業者の自主性を最大限に尊重することである。そのために石油業法は権力的統制を事業および設備の許可制だけにとどめ、石油業者個々の事業活動については、石油業者の自主性を尊重するのに最適な手段である行政指導によって最小限度調整することにし、権力的統制をすべて排除している。すなわち、石油業法は「事業および設備許可制によって自由公正な競争の場としての大枠を定めて、その枠内での企業の事業活動はきわめて活発に行なわれる」⁽¹⁵⁾ことを期待していたといえる。⁽¹⁶⁾

第二節 石油業法の構造

石油業法は二五条から成るが、その法構造は以下の五点に集約される。

第一に石油業法の目的である。石油業法は「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」(一条)。この規定によれば、石油業法の究極目的は「国民経済の発展と国民生活の向上」であり、中間目標ないし石油業法の公益目的は「石油の安定的かつ低廉な供給の確保」である。⁽¹⁷⁾

第二に石油供給計画である。石油業法は同法の目的を達成するために様々な手段によって石油の需給調整を行おうとするが、その需給調整の基準になるものが石油供給計画である。いわば石油供給計画は石油業法の運用の基本である。⁽¹⁸⁾石油供給計画に定める事項は、「一、原油の生産数量及び輸入数量、二、石油製品の生産数量及び輸入数量、三、特定設備の処理能力、四、その他石油の供給に関する重要事項」である(三条)。その策定者は通産大臣である。通産大臣は、石油の需給事情やその他の経済事情等を勘案して、毎年度当該年度以降五年間について石油供給計画を定めなければならない(三条三項)。また石油の需給事情やその他の経済事情等が著しく変動し、特に石油供給計画の変更の必要性が生じた時は、通産大臣は石油供給計画を変更しなければならない(三条四項)。

第三に許可制度である。石油業法は通産大臣に石油精製業の

開業許可権（四條）と特定設備の新增設許可権（七條）を与えている。これらの許可の基準は、「特定設備の処理能力が石油供給計画に照らして著しく過大にならないこと」、「その事業を適確に遂行するに足りる経理的基礎及び技術的能力があること」、「その他その事業計画の内容が石油の安定的かつ低廉な供給を確保するため適切であること」である。（六條）

第四に勧告制度である。石油精製業者は毎年度通産大臣に石油製品生産計画を届出なければならない（一〇條一項）。その際、通産大臣は「石油供給計画の実施に重大な支障が生じ、又は生ずるおそれがあると認めるときは」、各石油精製業者に対してその石油製品生産計画の変更を勧告することができる（一〇條二項）。この勧告は「相手方の社会的責任の自覚に訴える」ものであるから、勧告をうける相手方はこれに従う法律上の義務はない。また一〇條二項の規定は石油輸入業者の石油輸入計画に準用される（一二條三項）。このような勧告制度には、その「公正妥当な運用」⁽²⁰⁾を図るために石油審議会への諮問という手続的要件が課せられている（二〇條ノ二）。

第五に標準価格制度である。通産大臣は、「石油製品の価格が不当に高騰し又は下落するおそれがある場合において、石油の安定的かつ低廉な供給を確保するために特に必要があると認めるときは、石油製品の生産費又は輸入価格を基準とし、石油

製品の国際価格その他の経済事情を参酌して、石油精製業者又は石油輸入業者の石油製品の販売価格の標準額を定めることができる」（一五條）。そして通産大臣は、標準額を定めた時はそれを告示しなければならない（一五條二項）。標準額の設定にも石油審議会への諮問という手続的要件が課せられている。このような標準価格は石油業者にその価格の遵守を強制するものではなく、石油業者が自発的に尊重することを期待しているものであり、一種の行政指導である。⁽²¹⁾

第三節 石油業法の法的性質

第一に石油業法は経済統制法たる性質を有している。この性質は、石油業法が事業許可制や設備許可制のように石油事業に必要な規制を加え、究極的に国民経済の調和的發展を図ることを目的としている点に現われている。⁽²²⁾

経済統制法の一般的性質は行政機関に広範な裁量を認めていることにあるが、石油業法も例外ではない。たとえば、石油供給計画を規定した石油業法三条は具体的な策定基準を定めておらず、その策定は通産省の裁量に委ねられている。⁽²⁴⁾また許可制度の運用についても、石油業法上の許可基準は抽象的、概括的な基準であるから、その許可に際して通産省の裁量の余地は大⁽²⁵⁾きい。

第二に、石油業法は的確な運用が確保される限り、機動的、弾力的に行政ニーズに対応できる法体系になっている。これは、石油業法が石油供給計画の策定や生産計画の届出、勧告などソフトな規定を中心に機能する法構造を有しているからである。⁽²⁶⁾

但し、石油業法はその運用を大幅に通産省の裁量に委ねており、石油業法の的確な運用の確保は容易なことではない。実際に通産省はこれまで石油業法を過剰運用し、石油産業の自律性を阻害してきた。⁽²⁷⁾石油業法はこのような運用を予定しているとはいえず、これまでの石油業法の運用は石油業法の立法趣旨を越えるものであった。⁽²⁸⁾しかし、このことを以って石油業法を罪悪視することは妥当ではない。問題はこれまで石油業法が的確に運用されなかったことにあり、石油業法それ自体は、その立法趣旨、法構造から判断して石油産業の自律性を可能な限り尊重している法律なのである。

昭和五九年六月、石油審議会石油部会小委員会は「石油産業の構造改善の方向と石油産業政策のあり方について」と題する報告書をまとめている。⁽²⁹⁾この報告書は今後の石油行政の方向として石油業法の運用をソフト化し、行政介入を最小限度にとどめて「市場メカニズムを通して民間の活力を尊重すること」を強調しているが、このような主張は既に石油業法に内在してい

ると考えることができる。石油業法はその立法趣旨、法構造から判断して、行政介入を最小限度にとどめ市場メカニズムを通して民間の活力を尊重するような運用を予定しており、このような運用こそ石油業法の的確な運用なのである。

第四節 石油業法と行政指導

石油業法は、同法の実施手段として行政指導を法定している。すなわち、石油業法一〇条二項、一二条三項による勧告、同法一五条に基づく標準価格の設定である。石油業法はその法構造の中で、これらの行政指導に対してどのような意味を与えているのであろうか。

第一に、石油業法が行政指導に一定の方向性を与えていることである。石油業法においては、「国際的な協調関係を保ちつつ自主性のある石油の安定供給体制」の形成が立法趣旨の一つになっている。この体制を確立するために、これまで民族系石油企業の育成や海外原油開発の推進等の石油政策が推進されてきたのである。⁽³⁰⁾このような石油政策の遂行による石油の安定供給体制の確立、換言すれば石油市場における一定の秩序形成を、石油業法は法文上「石油の安定的かつ低廉な供給の確保」という行政目的として位置づけている。

石油業法はこの行政目的を主に石油供給計画の実施によって

達成しようとするから、通産省が構想する石油市場秩序は、石油供給計画に具体的に示されることになる。そして石油供給計画、またはその背後に存する石油政策を実施するために、通産省は石油精製業等の事業活動を調整するが、その主たる行政手段として行政指導が用意されているのである。このような石油業法の法構造から判断して、必然的に行政指導は、石油供給計画に示された石油市場秩序に石油業者を誘導するように、石油業法によって方向づけられているのである。⁽³¹⁾

第二に、石油業法が行政指導に事実上の強制となる契機を与えていることである。石油業法の法構造から判断して、行政指導は石油業法実施のための中心的手段となっている。それ故、通産省が行政指導による石油業法の目的達成をあくまで追求する限り、行政指導は貫徹されなければならないことになる。ここに、法的拘束力のない行政指導が事実上の強制となる契機が存在する。⁽³²⁾ 実際に、これまで通産省は、石油業者に服従を事実上強制する行政指導を数多く行ってきたのである。しかし、石油業法は行政指導の貫徹を要求していない。石油業法の立法趣旨においては、主に法目的の達成を非権力的手段に委ねることによって、石油業者の自主性を最大限に尊重することが意図されている。したがって、石油業者の自主性を尊重すれば、行政指導の貫徹を断念せざるを得ない場合も考えられるのであって、

行政指導への服従を事実上強制する必要はない。むしろ服従を事実上強制する行政指導は石油業法の立法趣旨を越えるものであり、許されないものであるといえよう。

以上の指摘は、法律上の根拠のない行政指導についても、それが石油業法の目的達成を志向しているものである限り、妥当するものであろう。

(1) 戦前においては、昭和九年に石油業法が制定され、それに基づいて以後石油事業が規制されていた。この石油業法は占領軍による石油の統制によって廃止された。戦前の石油業法については、資源エネルギー庁石油部監修『石油産業の現状』（石油通信社、昭和五五年）一八七—一八九頁参照。

(2) 渡辺洋三「石油産業と戦後経済法体制」『東京大学社会科学研究所戦後改革研究会編『戦後改革八・改革後の日本経済』（東京大学出版会 昭和五〇年）二六二頁、判例時報九八三号三三頁。

(3) 鶴田俊正『戦後の産業政策』（日本経済新聞社、昭和五七年）一九六頁。

(4) 資源エネルギー庁石油部監修 前掲書一九五頁。

(5) 日本開発銀行調査部「石油政策の推移と今後の課題（その一）」『日本開発銀行調査月報一九卷八号一一三—一一六頁所収。

(6) 日本開発銀行調査部 前掲論文一一〇—一二二頁所収。

(7) 同右 一二二—一二三頁所収。

(8) 谷原 前掲論文三五—三七頁。

(9) 日本開発銀行調査部 前掲論文二四—一三二頁所収。

(10) 太田次郎「石油業法の構造と機能」『第二部』『石油産業一〇卷』

石油行政における行政指導

七号六四—六五頁参照。

- (11) 装置産業的性質とは、「いったん設備を作ったら多少の過剰生産がおこっても、一定の規模で生産せざるを得ない技術的特性」を意味する。日本開発銀行調査部 前掲論文一二七頁。

- (12) 我が国の石油会社は外資系と民族系に大別され、その「勢力分布は五対五であるが、企業基盤は外資系が優勢である」。岡本隆三『石油業界』（教育社、昭和四四年）一八〇頁。また資本関係については外国石油会社と無縁な民族系石油会社も、原油の輸入面においては外国石油会社と全面的に結びついている。岡本 前掲書一七九頁。

- (13) 日本開発銀行調査部 前掲論文一二九頁。

- (14) 太田 前掲「石油業法の構造と機能」(第二部) 六五—六六頁。

- (15) 日本開発銀行調査部 前掲論文一二九頁。

- (16) 太田 前掲「石油業法の構造と機能」(第二部) 六六頁。

- (17) 太田次郎「石油業法の構造と機能」(第一部) 石油産業一〇巻七号五五頁。

- (18) 谷原 前掲論文四〇頁。

- (19) 資源エネルギー庁石油部監修 前掲書七〇六頁。

- (20) 同右 七〇七頁。

- (21) 舟田正之「石油カルテル刑事事件最高裁判決について」商事法務一〇〇四号四頁。

- (22) 谷原 前掲論文三九頁。

- (23) 原田尚彦「経済干涉行政」成田頼明他編『行政法講義(下巻)』(青林書院新社、昭和四五年)第二章五一—五二頁。

- (24) 谷原 前掲論文四〇頁。

同志社法学 三七巻六号

一四六 (八六〇)

- (25) 渡辺 前掲論文二六四頁など。石油業法上の許可基準が抽象的すぎるため、具体的な許可基準が石油審議会によって年々の個別の許可に際して行政事務処理の問題として内部的に定められてきた。太田 前掲「石油業法の構造と機能」(第三部) 一九—二〇頁、村井直三「石油業法の法的構造—経済法的覚書—」石油文化二〇巻七号二九頁。

- (26) 石油審議会石油部会小委員会報告「石油産業の構造改善の方向と石油産業政策のあり方について」要旨 日本経済新聞昭和五九年六月五日朝刊。

- (27) 荒川拓「不透明な石油政策のあり方—石油審小委員会報告を読んで」石油政策六一四号七頁。

- (28) 田中直毅「産業政策の見直しと行政改革」経済評論二九巻一—号四三頁、実方謙二「石油カルテル刑事判決の再検討(上)—行政指導と独占禁止法違反の関係を中心として—」公正取引三六四号一四頁。

- (29) 註(26)参照。

- (30) 谷原 前掲論文四一頁。

- (31) 太田 前掲「石油業法の構造と機能」(第三部) 二五頁。

- (32) 同右 三三頁。

第三章 行政指導の効用と問題点

石油行政における行政指導は個々の行政指導によってその態様や機能が異なり、その評価も異なってくる。そこで、ここでは石油行政における行政指導を包括的に捉えて、行政指導の効用と問題点を指摘する。

第一節 行政指導の効用

一般に行政指導はいくつかのメリットを有しているが、重要なメリットとして簡便性、迅速性、弾力性を指摘できる。

第一に簡便性とは、権力的規制を用いる場合、法律上の根拠がなければ立法措置を講じる必要がある、そのために行政機関は並々ならぬ苦勞を強いられるが、法律上の根拠が不要であると考えられてきた行政指導によれば、行政機関はそのような苦勞をする必要がないというメリットである。また権力的規制には、しばしば行政手続が定められているが、行政指導には確定した手続がなく、どのような手続で行政指導を行うかは行政機関の裁量に委ねられており、手軽に利用しやすいことも行政指導の簡便性といえる。

第二に迅速性とは、緊急の行政需要が発生し、これに対処する法律がない場合、立法措置を待っていたのでは手遅れになってしまうこともあるが、行政指導を用いればこのような事態に迅速に対応できるというメリットである。

第三に弾力性とは、行政指導の内容は法的に拘束されていないので、相手方の立場を十分に考慮し、相手方との話し合いによってその内容を決定できるというメリットである。⁽¹⁾

石油行政における行政指導もこれらのメリットを有している。

石油行政における行政指導

その結果、石油行政において行政指導は、主に石油行政の円滑化機能と、石油業法の補完的機能ないし臨時応急対策機能を果たしているといえる。この二つの機能を行政指導が石油行政にもたらしている効用として把えることができる。以下、この二つの機能について詳述する。

一、石油行政の円滑化機能

行政指導は、通産省が石油業者との摩擦を避けながら円滑に行政目的を達成するための、いわば潤滑油ともいうべき役割を果たしてきた。通産省が石油産業のような流動的な産業分野に介入する場合、画一的かつ硬直的になりがちな権力的規制を行うならば、相手方との摩擦が生じやすく、円滑に行政目的を達成することは困難である。そこで通産省は、行政指導によって石油業者の協力の下に円滑に行政目的を達成してきたのである。この石油行政の円滑化機能は、行政指導が法定されているにもかかわらず、法定の行政指導を発動しないで法定の行政指導と同一の目的を達成する、いわば法定外行政指導⁽²⁾を通産省が行う場合には一層助長される。通産省は石油業法上の行政指導を「伝家の宝刀」であると考え、これを発動せず事態を收拾することが望ましいという意識がある。⁽³⁾それ故、通産省は通常、石油業法上その形式が法定されている生産指導や価格指導について石油業法を発動せず、法定外行政指導を行ってきた。

生産指導に関しては、石油業法施行以来、通産省が直接生産調整を行ったこともあったが、基本的には通産省がより円滑に需給調整を行うために石油連盟を指導して、各業者の生産を調整する方法が採られてきた。石油ヤミカルテル事件が起きてからは、通産省は石油連盟を通さず個別に生産指導を行なってきたが、生産指導のために定められた石油業法一〇条二項の勧告は過去一度も発動されたことがない。⁽⁴⁾

価格指導については、これまで必要に応じて行われてきたが、標準価格は過去二度しか設定されたことがなく、ほとんどの価格指導は法定外行政指導であった。この法定外行政指導の態様は様々であるが、たとえば、油種別値上げの上限をガイドラインとして示してその遵守を要求するガイドライン指導⁽⁶⁾、各業者毎に異なる値上げ幅や値上げ時期を指示するシーリング・プライス制と呼ばれる行政指導⁽⁷⁾、指示価格の設定などが行われてきた。⁽⁸⁾このような法定外行政指導は法定の行政指導よりもマイルドな手法として石油業者にも望まれていると考えられ、通産省が石油行政を円滑に進めていく上で重大な役割を果たしてきたといえる。

生産調整事件東京高裁判決も、「勧告の規定の適用だけでは円滑な需給調整が行なわれると考えるのは現実には即しない。同法の定める制度を合目的かつ円滑に実施するためには一定限

度における通産省のいわゆる行政指導が必要である」⁽⁹⁾と判示している。さらに本判決は、「同法による勧告そのものも、一種の行政指導にほかならず、強制力をもたないので、相手方がこれに応ずるとは限らないのであるから、その前段階として相手方に勧告内容を示し、これに応ずるよう要請、説得することは、勧告制度の運用として、許容されるところであると解される」⁽¹⁰⁾と判示している。また価格協定事件最高裁判決は、「流動する事態に対する円滑、柔軟な行政の対応の必要性にかんがみると、石油業法に直接の根拠を持たない価格に関する行政指導であっても、(中略)これを違法とすべき理由はない」⁽¹¹⁾と判示している。これらの判示から判断すれば、両判決とも法定外行政指導が石油行政を円滑化させることを評価して、法定外行政指導を是認している。

このように行政指導が石油行政を円滑化させることができるのは、行政指導が弾力性というメリットを有するが故に行政手続的な役割を果たすからである。⁽¹²⁾すなわち、行政指導は相手方の合意を得て初めてその目的を達成できるものであるから、行政機関は通常、指導を行うにあたり相手方と協議を行うが、この協議によって行政指導の内容が決定される余地が大きいという点である。

たとえば、価格協定事件東京高裁判決は次のような行政指導

の行政手続的な役割を示す事実を認定している。まず本判決は、昭和四十六年四月の石油業界による石油製品の値上げに関して通産省が自ら油種別値上げ幅の上限を示し、その遵守を要請するといういわゆるガイドライン指導と呼ばれる積極的な行政指導を行った際に、その指導の過程において通産省が「業界から資料を徴し、その説明を聞くなどした」⁽¹³⁾事実を認定している。

また本判決は、昭和四十七年四月に石油業界が石油製品の値上げを決定した際、通産省は当初、業界に対して値上げを認めないという判断を示していたにもかかわらず、その後、「業界首脳と鉱山石炭局幹部との会談が開かれて協議が行なわれたり、業界から通産省担当官に対して資料を提出して説明したり、通産省担当官と業界との共同作業が行なわれた」⁽¹⁴⁾結果、業界の希望通りの値上げを了承した事実を認定している。⁽¹⁵⁾この事實は、行政指導過程において通産省と石油業界の協議が如何に重要な役割を果たすかを示したものだといえる。

二、石油業法の補完的機能（臨時応急対策機能）

我が国の石油産業は供給の不安定性、業界の特殊性、流通構造の複雑性等の特質を有しており、⁽¹⁶⁾極めて複雑で不安定な要素を含んでいる産業分野であるといえる。このような石油産業を規制する場合、石油業法に定めている措置だけでは新たに生じる行政需要に対処することができず、石油業法による規制と現

実の行政需要との間に乖離が生じる場合が多い。この乖離を埋めるためには、まず法令の改正によって対処すべきであるが、法令の改正には多大な時間と労力が必要であり、法令の改正を待っていたのでは手遅れになってしまふ可能性が高い。⁽¹⁷⁾そこで通産省は、非権力的行為であるから法律上の根拠は不要であると考えられてきた行政指導によって、この乖離を埋めるのである。たとえば通産省は、この乖離を埋めるために、給油所建設の抑制についての行政指導⁽¹⁸⁾や昭和四十八年の第一次石油危機に際しての石油業界に対する石油製品の供給確保のための行政指導⁽¹⁹⁾など、法律上の根拠のない行政指導を数多く行ってきたのである。⁽²⁰⁾これらの行政指導は石油業法を補完するものとして評価できるし、臨時応急対策を果たしているともいえる。流動的な国際情勢によって左右されやすい我が国の石油事情の下において、通産省に期待されていることは、緊急事態が発生した場合、これに対処する法律がなくとも何らかの臨時応急対策を講じ、その事態を克服することである。⁽²¹⁾いわば通産省は無限責任を負っているといっても過言ではない。⁽²¹⁾通産省は、この責任を全うするために行政指導を用いてきたのである。

第二節 行政指導の問題点

石油行政における行政指導の問題点は数多いが、⁽²²⁾ここでは特

に重大な問題点であると思われる三点を取り上げて考察する。

一、法治行政の空洞化

第一に、法定外行政指導は法治行政の原理に反しないかという問題点を指摘できる。換言すれば、石油業法は石油製品の生産、価格について行政指導を法定し、その形式を整えているにもかかわらず、通産省が法定の行政指導を発動しないで、法定外行政指導を行うことは「立法府を蔑視した行政機関の傲り」であり、法治行政を空洞化することになりはしないかという問題である。この問題について、法定外行政指導を是認した生産調整事件東京高裁判決と価格協定事件最高裁判決を素材に検討してみよう。

まず生産調整事件東京高裁判決は、生産指導について「一定限度における」法定外行政指導を是認している。ここにいう「一定限度」について本判決は、「その指導の内容が法令に違反しない限り、また実質上強制に等しいような不当な手段によるのではない限り」⁽²⁴⁾という二つの条件を意味すると考えている。そして本判決は、法定外行政指導がこの二つの条件に反しない限り、石油業法は法定外行政指導を許容していると判示したのである。その例示として本判決は、(一)「通産省が生産計画の届出を受理するにあたり、その計画量が著しく過大又は過少であると認める場合、個別的に修正を要請するような方法」⁽²⁶⁾と、(二)

「石油業法による勧告の要件が存在する場合にも、これを発動する前に行政指導を行ない、相手方の同意を得て勧告と同様の目的を達成する方法」⁽²⁷⁾を指摘している。

(二)の方法については石油業法上の勧告の要件が充足されているのであるから、勧告の前段階としての行政指導と位置づけることができ、「勧告制度の運用として許容される」⁽²⁸⁾と解する余地がある。しかし、(一)の方法については石油業法上の勧告の要件との関係に触れずに、生産計画の計画量が著しく過大又は過少という理由だけで法定外行政指導を許容している。本判決は、(一)の方法について「修正を要請する」⁽²⁹⁾ことが許され、(二)の方法については「要請、説得すること」⁽³⁰⁾が許されると判示しており、(一)の方法について(二)の方法よりもよりソフトな行政介入に限定することによって、この方法を正当化しようとしている。しかし、(一)の方法も行政指導にあることには変わりなく、石油業法上の勧告の要件が充足されていないにもかかわらず、このような行政指導が許されるならば、石油業法が行政指導を法定し、その要件まで定めた意味はどこにあるのであろうか。石油業法がこのような法定外行政指導まで許容しているか疑問である。⁽³¹⁾

次に、価格協定事件最高裁判決においては、「値上げを業界のみの判断に委ねることなく事前に相談させてその了承を得させたり、基本方針を示してこれを値上げ案に反映させたりする

ことにより価格の抑制と民生の安定を保とうとした⁽³²⁾「石油製品の価格に関する法定外行政指導が問題になった。本判決は、「これが必要とする事情がある場合に」⁽³³⁾「社会通念上相当と認められる方法によって行われ」⁽³⁴⁾「独禁法の究極の目的に実質的に抵触しないものである限り」という⁽³⁵⁾三つの条件を付して、このような法定外行政指導を是認したのである。

しかし本判決は、本件の状況下では標準価格制度によって石油業法の目的を達成することはできないという事実認定の下に、石油製品の価格に関する法定外行政指導と標準価格制度を切り離し、法定外行政指導を標準価格制度によって限界づけていない。すなわち本判決は、三つの条件に反しなければ、標準価格制度の発動の要件が充足されているか否かにかかわらず、法定外行政指導は許容されると考えている。⁽³⁶⁾このように考えるならば、石油業法が標準価格制度の下に価格指導を法定し、その発動の要件を定めた意味はなくなってしまう。本判決は前述したような法定外行政指導を「石油業法に直接の根拠を持たない価格指導」⁽³⁷⁾と表現しているが、この表現は「石油業法に間接の根拠を持つ行政指導」を意味していると解することができる。ここにおいて法定外行政指導の石油業法上の間接の根拠になりうるのは、「石油業法上正式に認知された行政指導」⁽³⁸⁾である標準価格制度なのである。それ故、価格に関する法定外行政指導は

如何なる態様のものであっても、標準価格制度によって根拠づけられなければならず、⁽³⁹⁾標準価格制度の発動要件の存否に基づいて法定外行政指導の許否が問われるべきであろう。

第二に、通産省はこれまで法律上の根拠のない行政指導を数多く行ってきたが、このような行政指導が法治行政の原理に反しないか問題となる。通産省はこのような行政指導の法律上の根拠を通産省設置法に求めるが、⁽⁴⁰⁾通産省設置法は行政組織法規範であり、行政組織法規範が行政指導の法律上の根拠になるか疑問である。なぜなら、行政組織法規範は行政主体の行う行政事務をどの行政機関に配分するかを定めたものにすぎず、行政機関に具体的な行政作用を行う権限を与えるものではないからである。法治行政の原理が要求する法律上の根拠は、⁽⁴¹⁾具体的な行政作用を根拠づける行政作用法規範でなければならない。この意味において、法律上の根拠のない行政指導が法理論上許容されるか否かを検討する必要がある。

第三に問題になるのは、通産省が行政指導を行う際に抑制的な措置をちらつかせて、その服従を相手方に要求することである。昭和五九年に起きた安値ガソリン輸入騒動はその具体例である。当時、石油製品の輸入は一定の枠内での重油、ナフサ、液化石油ガスの輸入以外、行政指導によって事実上禁止されていた。しかし石油業法上は、輸入は届出制になっており（一二

条）、禁止されていないのである。そこで神奈川県のカソリン業者であるライオンズ石油が、石油業法に基づき石油輸入業の開始と輸入計画の届出を行い、シンガポールから市価よりも安いカソリンを輸入しようとしたことがこの騒動の発端である。これに対して通産省は、「カソリン輸入は灯油などの他の石油製品の安定供給や価格に支障を招く恐れが大きい」として、石油業法一二条三項に基づき石油業法施行後初めて輸入中止を求める勧告権を発動した。ライオンズ石油は当初この勧告に強く反発していたが、通産省は輸入貿易管理令の適用による輸入阻止をほめかすなど様々な手段を用いて、同社のカソリン輸入を断念させたのである。⁽⁴²⁾

この事例は石油業法によって発動された行政指導に関するものである。行政指導は、石油業法の発動という形をとっても非権力的行為たる性質は変わらず、その服従を相手方に強制するものではなく相手方の社会的責任に訴えるだけのものである。しかし、この事例において通産省は、行政指導を貫徹するため行政指導の遵守を相手方に事実上強制している。これは、行政指導の実効性を高めるには有益であっても、法的にみれば石油業法がそこまで予定しているとはいえず、石油業法が規制を行政指導にとどめた趣旨を没却しており、法治行政を空洞化するものである。同時にこのような事実上遵守を相手方に強制す

る行政指導は、非権力的行為としての行政指導の限界を越えるものである。

二、独禁法との関係

行政指導は、その方法如何によっては独禁法に違反するカルテル、共同行為を誘発するおそれがある。実際に、生産調整事件東京高裁判決が明らかにしているように、行政指導が石油業者のカルテルを誘発したこともある。⁽⁴³⁾そこで、石油業法がカルテルを誘発する行政指導を許容しているか否か問題になる。具体的には、通産省が生産指導や価格指導を行う際に独禁法に違反する石油業者の共同行為を利用することが許されるかという問題である。

まず生産指導に関して、石油業者の共同行為を招く行政指導によって通産省が石油供給計画を実施することが許されるか否か、学説上の対立がある。一方は、石油業法を実施するためには事業者団体を通しての行政指導や業者間の自主調整による生産調整が不可欠であり、石油業法制定の審議状況からみても生産調整カルテルは予定されていたのであるから、石油業法に独禁法の適用除外規定を設けなかったのは立法政策の誤りであると主張する見解である。⁽⁴⁴⁾これに対して他方の見解は、石油業法が独禁法の適用除外規定を設けなかったのは共同行為を同法の実施手段として認めていないことを意味し、共同行為を招くよ

うな行政指導を行うことは許されないと主張する⁽⁴⁵⁾。

この問題について生産調整事件東京高裁判決が一つの解答を与えている。同判決は行政指導を、「通産省が個々の事業者に対し個別に指導を行なう」⁽⁴⁶⁾「個別的行政指導」と、「多数の精製業者に對し、一律に原油処理量を制限する基準を定め、又は個々の業者の原油処理量を指示した割当表を示してこれに従うよう指導する」⁽⁴⁷⁾「一律的行政指導、さらには「事業者団体を指導して各業者に対する原油処理量の制限を行なわせる」⁽⁴⁸⁾「事業者団体を通過しての行政指導に分類している。そして本判決は、個別的行政指導は独禁法上の問題は生じないが、一律的行政指導は共同行為を招く危険があり、この行政指導が行われたならば業者の行為のみを違法とは言い難く、また事業者団体を通しての行政指導は常に共同行為を招くから許容されるものではないと判示している⁽⁴⁹⁾。この判示から判断して、本判決は石油業法の実施手段として事業者の共同行為の利用は認められないという立場をとっていると考えられる。但し本判決は、例外的に「供給計画の実施に重大な支障が生じるおそれが顕著で、その適正な実施のためやむを得ず行なう場合」⁽⁵⁰⁾には一律的行政指導を許容し、共同行為を招く危険をおかしてもよいと考えている。しかし、このような例外的事態が一律的行政指導の正当化事由になり得るか検討されるべき問題であろう。

次に、価格指導について通産省が石油業者による共同行為を利用して行政指導を行うことが許されるであろうか。この問題について価格協定事件最高裁判決は、本件当時通産省が行政指導として行っていた値上げ事前了承制⁽⁵¹⁾との関連において、以下のような判断を示した。すなわち本判決は、この値上げ事前了承制は必ず業界全体の資料に基づく説明を要求していたので、各社が個別的判断によって値上げをすることは事実上困難であり、「値上げに関する通産省の了承を得るための業界の価格に関する話合いのない合意が独禁法上一切許されないと解することとは、業界に難きを強いる結果となって、妥当とはいえない」⁽⁵²⁾と判示したのである⁽⁵³⁾。さらに本判決は、通産省の了承を得るための合意と通産省の了承を前提とした限度一杯までの価格引き上げの合意とを区別し、後者の合意のみを独禁法に違反すると判示した⁽⁵⁴⁾。

この判示から判断すると、本判決は価格指導を円滑に実施するためには業界の協力が不可欠であり、そのためには価格に関する石油業者の共同行為、話し合いによる合意が必要であることを前提としている⁽⁵⁵⁾。そして、この合意が独禁法に違反するものではないことを論証するために、本判決は値上げの合意について二つの区別を行ったのである。

しかし、本判決が提示した値上げの合意についての二つの区

別は現実問題として可能であろうか。実際には各社が共同して作成した値上げ希望案が通産省に了承されれば、各社がその上限まで値上げするのが経済実態であるから、値上げ希望案についての合意には限度一杯までの暗黙の合意が含まれていると考⁽⁵⁶⁾えることができる。それ故、通産省が石油業者の個別的対応でなく、業界全体の対応を迫るような値上げ希望案の了承制度は必然的に共同行為を伴うものであり、石油業法がこのような行政指導を許容しているか疑問である。

以上指摘した問題は、結局石油業法と独禁法との関係を如何に解するかという問題に帰着すると思われる。この関係が明確に解決されないままに行政指導が行われてきたところに、石油ヤミカルテル事件が起きた原因があるといえよう。⁽⁵⁷⁾

三、閉鎖性

通常、行政指導は指導過程が公開されることはほとんどないし、行政指導の事実さえ明らかにされない場合が多い。石油ヤミカルテル事件判決は第一次石油危機に至るまでの生産指導や価格指導の全貌を明らかにしているが、裏を返すとこの判決がなければ、これらの行政指導の全貌は闇に葬られていたのである。いわば石油行政における行政指導は密室の談合として行われてきたのである。⁽⁵⁸⁾これは、行政指導が行政機関と相手方との意思の疎通だけでその内容を決定でき、行政指導について利害

を有する第三者を排除してしまう閉鎖性を有しているためである。

この閉鎖性は、石油業者に対しては行政指導の効用を高めるものになっても、石油行政全体については重大な弊害をもたらす。なぜなら、石油業者に対する行政指導のほとんどは石油の消費者の利害に大きな影響を与えるからである。石油市場は私人対私人、具体的には石油業者と消費者との市民法的関係を前提として成り立っている。ここに通産省が石油業者に対する行政指導によって介入すれば、通産省と石油業者との間に一定の関係が生じ、この関係が石油業者と消費者との関係に影響を与える。その結果、石油行政において、石油業者―通産省―消費者という三極的な関係が形成される。この三極的な関係の下では、行政指導が石油業者に授益的な効果をもたらし、石油業者が進んで受け入れるものであっても、石油の消費者には不当な不利益をもたらす場合が考えられるのである。すなわち、行政指導の内容を通産省と石油業者の二者間だけの協議に委ねてしまえば、公益に奉仕すべき行政指導が石油業者の利益に傾斜しかねない。したがって、石油行政における行政指導を通産省と石油業者の一对一の関係としてのみ把握することは適当ではない。行政指導が奉仕すべき公益は最大多数の意見が反映されて初めて構成され⁽⁵⁹⁾ると考えるべきであるから、通産省が石油業者の

利益に傾斜せず、真に公益に奉仕する行政指導を行うためには事前に消費者に意見を述べる機会を与える等、行政指導過程への消費者の参加が認められなければならない。⁽⁶⁰⁾しかし、実際には消費者を行政指導過程から排除した閉鎖的な行政指導が多く、⁽⁶¹⁾その結果、通産省はしばしば石油業界と癒着し、石油業界の利益に傾斜した行政指導を行ってきたのである。⁽⁶²⁾

このような行政指導の閉鎖性を排除するための手段が全くないわけではない。石油業法は二〇条の二において、通産省が生産指導や価格指導について法定の行政指導を発動する場合には石油審議会へ諮問しなければならないと定めている。この規定の趣旨は「石油審議会の公正な意見」⁽⁶³⁾を行政指導に反映させ、⁽⁶⁴⁾以って行政指導の公正妥当な運用を図ることにある。石油審議会には委員として消費者の代表も任命されているから、⁽⁶⁵⁾消費者は法制度的にはこの諮問手続によって行政指導過程への参加が認められている。しかし、この諮問手続は法形式上通産省が法定の行政指導を発動する場合にのみ要求されるものであるから、通産省は法定の行政指導を発動できる実体的要件が充足されている場合でも、⁽⁶⁶⁾法定外行政指導を行うことによってこの手続的要件を回避できる。実際に生産指導や価格指導の大半は法定外行政指導であり、これらの法定外行政指導はほとんど諮問手続を経ることなく行われてきたのである。⁽⁶⁷⁾

さらに問題となるのは、通産省が石油審議会へ諮問したとしても、果たして石油審議会が公正な意見を述べうる機関であるかという点である。石油審議会の委員は通産大臣が学識経験のある者から任命することになっており、⁽⁶⁸⁾現在は消費者の代表や石油需要業界の代表が委員として任命されている。しかし、消費者の代表は長い間石油審議会の委員として任命されていなかったし、⁽⁶⁹⁾現在でも消費者の代表を石油審議会へ参加させる法的義務は通産省にない。また委員の再任、重任についての規定もない。すなわち、石油審議会の委員の資格要件の判断とその人選は通産省の裁量に委ねられているのである。そのため委員の公正な人選が保障されているとはいえない。

それに加えて、審議会の運営も公正に行われているとはいえない。審議会の現実の運営を牛耳っているのは中立委員と呼ばれる一部の委員集団である。⁽⁷⁰⁾この中立委員と通産省のメンバーによって構成される小委員会が、審議会の重要議案について審議、決定し、石油審議会が小委員会の決定をほとんど異議なく賛成しているのが実態なのである。⁽⁷¹⁾それ故、消費者の意見反映は容易なことではない。

このような石油審議会の実態から判断して、石油審議会の意見が公正な意見であるとは言い難い。したがって、通産省が石油審議会へ諮問しない場合はもちろん、諮問した場合でも消費

者の行政指導過程への参加が実質的に保障されているとはいえず、行政指導の閉鎖性は排除されないままなのである。それ故、石油行政においては閉鎖的な行政指導が蔓延しているのである。

第三節 小 括

これまでの考察から明らかなように、行政指導は効用と問題を併有している。そしてその効用は、行政指導が閉鎖性を有し、法治行政を空洞化する危険を有するものであるから、発揮される側面があり、これらの行政指導の問題点と密接不可分の関係にある。それ故、行政指導を法的に統制する際に効用を全く損なわず、行政指導の問題点のみを除去することは不可能である。⁽⁷²⁾そこで、どの問題点が無視できないほど重大なもので効用を損なっても除去する必要があるのか、さらにはどのような方法によれば、効用の損失を最小限度にとどめながら、問題点を除去できるかを検討することが必要となる。このような認識の上に行政指導の法的統制を考えれば、自ずと行政指導のあるべき姿が明らかになる。

- (1) 以上の行政指導のメリットについては、山内 前掲『行政指導』一一一―一一三頁、山内 前掲『行政指導の理論と実際』二五―二六頁など参照。

- (2) 本文で指摘しているように、本稿にいう「法定外行政指導」と

は、行政指導が法定されている場合にこれを発動せず、その代替措置として行う行政指導を意味するものとし、法律上の根拠のない行政指導とは区別して用いることにする。

- (3) 判例時報九八三三四頁。
- (4) 同右 三四―五五頁、朝日新聞昭和五五年九月二七日期刊。現在においても、ガソリンについての生産調整が行政指導として行われている。この行政指導は各社別にガソリンの生産枠を割当るものであり、昭和五六年度下期から実施されている。山田誠一「生販ギャップと石油市況の混乱」JETI三四巻三号一四頁。
- (5) 標準価格は昭和三七年一月に自動車用揮発油およびC重油について初めて設定された(昭和四一年二月に撤廃)。二度目は昭和五〇年一月二月に重油、ナフサ、自動車用揮発油に設定された(昭和五一年五月に撤廃)。資源エネルギー庁石油部監修 前掲書五三九―五四〇頁。
- (6) 判例時報九八五三四頁参照。
- (7) 特別対談「石油審議会の答申と石油産業の自己改革」石油文化三〇巻一六―一七頁参照。シーリング・ブライスは昭和五四年三月から昭和五七年四月まで行われた。日本経済新聞昭和五七年四月二九日期刊。
- (8) 昭和三七年に標準価格が自動車用揮発油、C重油に設定された時、それ以外の油種については指示価格が設定されたことがある。資源エネルギー庁石油部監修 前掲書五三九頁。
- (9) 判例時報九八三三五八頁。
- (10) 同右。
- (11) 判例時報一一〇八号一三頁。
- (12) 成田 前掲論文四一頁。

(13) 判例時報九八五号三四頁。

(14) 同右。

(15) 同右 二二—二三頁。

(16) 石油産業の特質については、谷原 前掲論文三一—三三頁、橋本寿郎「石油市場の寡占機構」平和経済計画会議・独占白書委員会編『一九八一年版—国民の独占白書—石油』（御茶の水書房、昭和五六年）第二章第三四—一四三頁参照。

(17) 成田 前掲論文四〇頁、行政管理庁 前掲報告書第二編「行政指導の実態」一〇六頁。

(18) 詳細については石油文化編集部「給油所建設規制の功罪を問う」石油文化二九卷三号七一〇頁参照。また給油所の日曜休業制も昭和四八年の第一次石油危機を契機に行政指導として実施されていた。詳細は日本経済新聞昭和六〇年八月九日朝刊参照。

(19) この行政指導は、法律上の根拠なく昭和四八年一〇月下旬から行われていたが、昭和四九年一月からは石油需給適正化法に基づいて同年三月まで行われた。鶴岡灯油裁判（損害賠償）控訴審判決仙台高判昭和六〇年三月二六日（判例時報一一四七号一九頁以下、四〇頁）参照。

(20) 他にも、石油業法では規制できない商社に対する原油買い付けに関する行政指導（日本経済新聞昭和五四年一二月二四日朝刊参照）などがある。

(21) 成田 前掲論文四二頁参照。

(22) たとえば、一般に指摘される行政責任の不明確、救済手段の欠如といった問題点（成田 前掲論文四三頁参照）は石油行政においても重大な問題点であろう。

(23) 今村成和『私的独占禁止法の研究四（Ⅱ）』（有斐閣、昭和五一

石油行政における行政指導

年）五四三頁。

(24) 判例時報九八三号五八頁。

(25) 同右。

(26) 同右。

(27) 同右。

(28) 同右。

(29) 同右。

(30) 同右。

(31) 小畑徳彦「石油カルテル（生産調整）事件刑事判決—行政指導と独占禁止法—」公正取引三六四号一九頁。

(32) 判例時報一一〇八号一四頁。

(33) 同右 一三頁。

(34) 同右。

(35) 同右。

(36) 畠山武道「石油カルテル判決と行政指導」ジュリスト八一—三三七頁。

(37) 判例時報一一〇八号一三頁。

(38) 同右 一四頁。

(39) 敷衍すれば、この要請は、シーリング・プライス制のように各精製業者毎に異なる内容を指示する価格指導についても、それが価格の低落、高騰の防止という標準価格制度と同一の目的を志向している以上、あてはまるであろう。

(40) 通産省「行政指導に対する見解」要旨 朝日新聞昭和四九年四月一六日朝刊。

(41) 田中二郎 前掲論文二八三—二八四頁。

(42) 朝日新聞昭和六〇年一月一四日朝刊 けいざいスペシャル「石

同志社法学 三七卷六号 一五七（八七一）

石油行政における行政指導

同志社法学 三七卷六号 一五八 (八七二)

油「鎖国」に衝撃の一矢」、「時評」「幻のガソリン輸入」石油経済ジャーナル三九一号一頁。菊川貞巳「ガソリン輸入と行政指導」京都産業大学経済経営論集二〇巻一号二四—二七頁。尚、昭和六一年一月六日から特定石油製品輸入暫定措置法が施行され、ガソリンなどの特定の石油製品の輸入については、この法律の下に認められることになり、石油業法は適用されないことになった。大和田携一「石油製品の輸入始まる—そのねらいと影響—」JETI三四巻二号一四頁以下参照。

- (43) 生産調整事件東京高裁判決は本件共同行為を違法としながらも、この共同行為が行政指導に対する協力措置としての役割を果たしたことを認定している。判例時報九八三号六〇頁。

- (44) 松下満雄「石油カルテル事件判決の問題点とその分析下」NBL二二〇号三頁、対談「石油カルテル東京高裁判決をめぐって」ジュリスト七二九号一八頁(松下発言)、鈴木幸夫「経済論理からみた行政指導の功罪」自治研修一六四号二六頁。

- (45) 実方 前掲論文一四頁、対談「石油ヤミカルテル判決の意味するもの」公正取引三六一号一二頁、今村発言。

- (46) 判例時報九八三号五八頁。

- (47) 同右。

- (48) 同右 五八—五九頁。

- (49) 同右。

- (50) 同右 五八頁。

- (51) 本稿一五五—一五六頁参照。

- (52) 判例時報一一〇八号一一頁。

- (53) 同右。

- (54) 同右。

- (55) 畠山 前掲論文九頁。

- (56) 鈴木孝之「独占禁止政策の意義と今後の課題」法律のひろば三六巻七号二〇頁、今村成和「行政指導の適法な限界とは」朝日新聞昭和五九年三月一五日期刊(論壇)。

- (57) 田中直毅 前掲論文三三頁など。

- (58) 布村勇二『企業行動の法規制』(晃洋書房、昭和五六年)三七頁など。

- (59) 畠山武道「産業政策と行政指導」公法研究四四号二〇八頁。

- (60) 畠山武道「石油ヤミカルテル事件最高裁判決の検討—行政指導分析に関する従来の理論の再検討」経済法学年報二八号七九頁。

- (61) このような閉鎖的な行政指導の背景として、石油業法制定当時、通産省の石油行政に関する組織や人員が弱体であり、石油業法の運用は石油連盟などの民間の作業に依存せざるを得ず、その後石油業界の石油行政への協力が慣行として定着し、行政指導の資料の多くが石油連盟によって作成されてきたという事実を指摘できる。日本経済新聞昭和五五年九月二七日期刊 社説「石油事件の行政責任を追求せよ」、倉沢資成「石油カルテル判決と独占政策」ジュリスト七二九号四五頁。

- (62) 布村 前掲書六八頁参照。

- (63) 資源エネルギー庁石油部監修 前掲書七〇五頁。

- (64) 石油審議会は石油業法の施行と共に設置されたが、昭和五三年五月に制定された「審議会等の整理に関する法律」によって廃止され、新たに石油審議会令に基づいて石油審議会が設置された。

この石油審議会には石油部会と石油開発部会が置かれ、従来の石油審議会の事務は石油部会が所掌している。資源エネルギー庁石油部監修 前掲書七一六頁。

(65) 『石油産業人住所録昭和六一年度版』（産業時報社、昭和六〇年）六六六―六七頁参照。

(66) 通産省は、昭和五六年に石油業法による標準価格の設定が検討された時、標準価格の設定は「石油審議会（通産省の諮問機関）を開かなければならず、柔軟な対応がしにくいことから、実質的に同じ効果を期待できる指示価格を選択し」、その設定の準備にとりかかったことがある。日本経済新聞昭和五六年六月一七日期刊。結局、この指示価格は設定されなかった。

(67) 法定外行政指導であるが、石油審議会への諮問を経て行われたものもある。たとえば、昭和三七年度下期、昭和三九年度上期と下期、昭和四一年上期における生産調整（判例時報九八三号三四―四一頁参照）、および昭和五〇年の石油製品についての誘導価格（日本経済新聞昭和五〇年一〇月三一日朝刊参照）は、その具体例である。

(68) 石油審議会令二条二項。

(69) 消費者の代表が石油審議会の委員に任命されるようになったのは、昭和五六年以降のことである。石油審議会の委員構成の変遷については、昭和四〇年から毎年出版されている『石油産業人住所録』（産業時報社）参照。

(70) 志摩雄「審議会行政と石油政策」石油文化二〇巻七号二二頁。中立委員は、「業法立法時に、通産省の非公式諮問機関であった『エネルギー懇談会』中の業法成立推進派の有力メンバーであり、業法の立法趣旨の基本的提唱者」である。太田 前掲「石油業法の構造と機能」第三部Ⅴ「二二頁。

(71) 太田 前掲「石油業法の構造と機能」第三部Ⅴ「二〇頁。

(72) 山内 前掲『行政指導の理論と実際』三頁。

石油行政における行政指導

終章 行政指導のあり方

第一節 行政指導の法的限界

ここでは前章で指摘した行政指導の問題点を検討し、一、石油業法との関係、二、独禁法との関係、三、行政指導の方法、に分けて行政指導の法的限界を明らかにする。

一、石油業法との関係

まず石油業法に行政指導の明文の根拠がある場合、法定の行政指導を発動せず、法定外行政指導を行うことが許されるか否かを検討する。

我が国のような資本主義体制下では私的経済秩序への行政介入は、市場メカニズムの自律性の喪失を前提としてその是正のための助成に限られるべきであるという補完性の原則が妥当する。もちろん非権力的行為たる行政指導といえども、行政指導は相手方を誘導して一定の市場秩序を形成する機能を有することを考えれば、行政指導にも補完性の原則が妥当するであろう。⁽¹⁾

この補完性の原則を石油市場に対する行政指導にあてはめると、通産省は、通常は石油市場を市場メカニズムに委ね、市場メカニズムが機能不全に陥り、石油の安定供給に重大な支障が生じるおそれがある場合のみ最小限度の行政介入が許されるこ

となる。この最小限度の行政介入が許される場合を具体的に明らかにしたものが石油業法一〇条二項の生産指導、同法一五条の価格指導についての規定であると考えることができる。すなわち石油業法は、石油の安定供給を図るための手段である「石油供給計画の実施に重大な支障が生じ、又は生じるおそれがある」場合のみ生産指導を行うこと、また「石油製品の価格が不当に高騰し又は下落するおそれがある場合において、石油の安定的かつ低廉な供給を確保するために必要がある」場合のみ価格指導を行うことを認めているのであって、それ以外の場合は石油業者が自主的に生産を調整したり、価格を設定することを期待し、行政介入は行わない趣旨であると解することができる。⁽²⁾このような解釈こそ石油業者の自主性を可能な限り尊重するという石油業法の立法趣旨に沿うものである。

しかし、この解釈を以って法定外行政指導が許されないとはいえない。法定の行政指導を発動しても、その遵守は相手方の任意に委ねられており、その法的性質において法定外行政指導と何ら変わるところがない。⁽³⁾それ故、最終的には石油業法上の行政指導を発動することを含みとしつつ、その発動以前に石油業者の自発的協力によって石油業法上の行政指導と同一の目的を達成することが可能であれば、その方法によって権限発動に至らず、石油業法の目的達成を志すことは合理的であるし、円

滑な行政目的の達成に資するものである。⁽⁴⁾したがって、石油業法上の行政指導の発動要件が充足されていれば、生産指導に関しては勧告権の発動、価格指導に関しては標準価格制度の発動に固執する必要はなく、法定行政指導と同一の目的を志向する他の方法による行政指導、いわゆる法定外行政指導が許されることができると解することができる。

ここで、法定外行政指導が充足すべき石油業法上の要件は実体的要件のみを意味するものではない。石油業法は、法定の行政指導を発動する場合には石油審議会へ諮問しなければならぬという手続的要件を定めている。この手続的要件は法形式的には法定の行政指導に要求されるものである。では、通産省が法定外行政指導を行う場合には手続的要件を充足する必要はないのであろうか。⁽⁵⁾学説上は、法定外行政指導は手続的要件を欠いても実体的要件さえ充たせば許されるとする見解もある。⁽⁶⁾この見解は法定外行政指導の機動性に着目して手続的要件の欠如を正当化しているが、機動性という理由だけで手続的要件の欠如が許されるであろうか。実体的要件が充足されているか否かの判断は専ら通産省の裁量的判断に委ねられており、通産省が独断的に恣意的判断を行う危険がある。そこで石油業法は、この通産省の判断形成過程に石油審議会の公正な意見を反映させて通産省の恣意的判断を防ぎ、行政指導の公正妥当な運用を図

ろうとしたのである。したがって、実体的要件の判断の妥当性は手続的要件が充足されて初めて確保されるといえる。故に、法定外行政指導は法定の行政指導の実体的要件のみならず、手続的要件を充たして初めて許容されると解すべきである。⁽⁷⁾このように解すれば、生産調整事件東京高裁判決が法定外行政指導の一例として指摘した、通産省が生産計画の届出受理の際に行う行政指導は、石油業法上の勧告の要件を充足しなければ、許容されるべきではない。同様に価格協定事件最高裁判決も、標準価格制度の発動要件の充足という条件を法定外行政指導に付すべきであったといえる。

また価格指導については、標準価格制度が大臣名による告示を定め、公開性を要求している以上、その要求を法定外行政指導によって回避することは許されず、告示という法形式を用いなくとも何らかの形で法定外行政指導の内容が公表されるべきである。⁽⁸⁾

次に、石油行政において法律上の根拠のない行政指導が許されるか否かを検討する。

一般論として行政指導に法律上の根拠が必要か否かについて学説上見解が分れているが、この問題については、法治行政の原理の目的と行政指導が公行政の手段であることから判断されるべきである。法治行政の原理は行政権の恣意や不当な行使を

防ぎ、行政の客観的な公正を確保し、究極的には国民の権利自由の保障を目的とする。そして、行政指導は公行政の手段として行われるものがある以上、相手方に対する効果を問わず、行政指導それ自体が恣意的なものであることは許されず、公正なものでなければならぬ。したがって、法治行政の原理を行政指導にあてはめることによって行政指導の恣意性の排除、公正の確保を追求することが、行政指導を公行政の手段として正當に位置づけるための必要な要請といえるであろう。もちろん多くの学説が主張するように、たんに行政指導に概括的な法律上の根拠規定を設けるだけでは十分に行政指導の恣意性を排除し、行政指導の公正を確保することはできないであろう。それ故、どのように行政指導を法律上根拠づけるか重大な問題になるが、少なくとも行政指導に法律上の根拠を与えることが行政指導の恣意性の排除、公正の確保のための出発点になるであろう。因って、原則として行政指導は法律上の根拠を必要とすると考えべきである。⁽¹⁰⁾

但し、この原則に例外が認められないわけではない。なぜなら、厳格な法治行政の要求が国民の権利自由の保障という法治行政の本来の目的を達成できない場合が考えられるからである。このような場合には、法治行政の本来の目的の達成を図るもの限り、法律上の根拠のない行政指導が例外的に許されるべき

である。⁽¹¹⁾

また、ここにいう法律上の根拠とは行政指導の明文の根拠のみならず、行政処分権限の授權規定も含まれると解すべきである。なぜなら、行政指導が当該行政処分と同一要件の下に同一内容のものを行う限り、行政処分権限の授權法規がより緩やかな措置である行政指導を授權していると考えることができからである。⁽¹²⁾

以上のような一般論に立脚して、法律上の根拠のない行政指導が石油行政において許されるか否かを検討すれば、まず石油行政は、行政指導が法律上の根拠を必要とする原則の例外を認める余地のある行政領域であるといえる。石油行政は基幹産業として他の産業分野や国民生活に重要な影響力を有している石油産業を対象とするものであるから、⁽¹³⁾如何なる事態が生じようとも通産省が法律の不備を理由にその事態を供手傍観すれば、石油の消費者たる多数の国民の人権が侵害されることにもなりかねない。国民生活、国民経済は今日石油があつて初めて存続しうるものであるから、石油の安定供給が得られなければ、国民生活、国民経済は破綻し、国民の生存権が危機にさらされるであろう。また石油業法が制定された当時の石油事情と現在の石油事情とは全く異なっており、⁽¹⁴⁾石油業法では解決できない問題も数多い。⁽¹⁵⁾さらに流動して止まない石油事情を考えれば、

新たな問題が続々と生じるであろうし、それらの問題すべてに対処できるように石油業法を修正することは不可能である。⁽¹⁶⁾そこで、通産省が法律の不備を補って新たな行政需要に対処し、石油の消費者たる多数の国民の人権の保護を図ることは通産省に課せられた重大な責務であるといえる。そして、この責務を全うするために通産省は行政指導に頼らざるを得ないのである。

このような行政指導の必要性を考えれば、常に行政指導に法律上の根拠を要求することは困難であるし、流動的な石油情勢に対処していかなければならない石油行政の現実在即しない。通産省はこのような行政指導の法律上の根拠を通産省設置法に求めるが、前述したように法治行政の原理が要求する法律上の根拠は行政作用法規範でなければならず、通産省設置法は行政指導の法律上の根拠にはなりえない。したがって、法律上の根拠のない行政指導は法治行政の原理の例外として認められるべきものであり、その例外事由が正当かつ明白なものでなければならぬ。⁽¹⁷⁾また法律上の根拠のない行政指導は、石油業法と通産省設置法によって限界づけられなければならない。すなわち、このような行政指導も石油行政の一環として行われるものであるから、石油業法の「石油の安定的かつ低廉な供給の確保」という目的に適うものでなければならぬ。⁽¹⁸⁾通産省設置法によって定められた通産省の組織法上の権限を越えて行うことは許

されないのである。⁽¹⁹⁾

二、独禁法との関係

最初に石油業法と独禁法との関係を明らかにしなければならぬ。生産調整事件東京高裁判決によれば、石油業法は「独占禁止法の施行後に、石油精製業等特定の事業について特別に制定された法律であって、独占禁止法の基礎とする競争促進政策の制限となりうる『事業活動を調整すること』に関する規定を内容とするもの」⁽²⁰⁾であり、「石油業法上の制度は、独占禁止法の基礎とする公正かつ自由な競争を促進する政策とは相容れない場面を招来することがありうる」⁽²¹⁾のである。そして本判決は、「石油業法は〔中略〕その設けた規定の許容する限度で競争原理の機能を制限したものと解すべきである」⁽²²⁾と判示している。

この判示の解釈については必ずしも定まっていけないが、現行経済法体系を矛盾なく理解しようとするれば、この判示は独禁法が原則としてすべての事業者に適用される一般法であり、石油業法は「例外的な場合についてのみ特別な政策的見地から立法された特別法」⁽²³⁾であることを明らかにしたものと考えるべきである。⁽²⁴⁾本判決が述べるように石油業法は競争制限的性格を有しており、⁽²⁵⁾独禁法の維持しようとする競争維持政策と抵触することとはありうる。しかし、石油業法は石油産業のあらゆる側面で競争を制限しているわけではない。石油業法は事業および設備許

可制によって新規参入や設備投資における自由競争を否定しているものの、石油製品の生産、価格についての規制は非権力的規制である行政指導にとどめ、石油業者の自主的な判断を尊重し、自由競争を認めているのである。⁽²⁶⁾それ故、石油業法によって行政介入の法的裏付けがなされている石油産業の分野にも、一般法たる独禁法が適用される領域が存在するのである。因って、このような領域において独禁法に違反する共同行為まで用いて石油業法の目的を達成することは、特別法の目的達成という根拠によっても正当化できない。⁽²⁷⁾特別法は一般法に対して、その定められた範囲内でのみ実施することが許されるのであって、その実施手段も定められたものに限定されいると考えるべきであり、このように考えるのが「法秩序全体の要請」⁽²⁸⁾であろう。したがって、石油業法が行政指導の際に共同行為を利用することを明示しておらず、独禁法の適用除外規定を設けていないのは、石油業法が同法の実施手段として共同行為の利用を認めていないことを意味すると解すべきである。前述の生産調整事件東京高裁判決の判示は、まさにこのことを指摘したものととして理解すべきである。⁽²⁹⁾

独禁法と石油業法との関係をこのように理解すれば、石油業法の下で行われる行政指導は石油業者に対して独禁法に違反する共同行為を助長するものであってはならず、共同行為を招く

危険を可能な限り回避する形で行う必要がある。したがって、共同行為を招く危険を可能な限り回避するためには、行政指導の形式が個別的であることはもちろん、行政指導の内容も当該事業者だけに關する個別的なものでなければならない⁽³⁰⁾。このような個別的な行政指導のみが石油業法上許容される行政指導といえよう。それ故、一律的行政指導は例外的にでも許されない。生産調整事件東京高裁判決によって指摘された、一律的行政指導が許容される例外的事態は、たんに石油供給計画の実施の必要性を強調したものに過ぎず、石油供給計画が必ずしも法律上実施されなければならないものではないことに鑑み、石油供給計画の実施の必要性が実施手段として予定されていない共同行為を招く危険のある一律的行政指導の正当化事由にはならないであろう。また、価格協定事件最高裁判決において問題になった、石油業者の個別的判断ではなく業界の話し合いを予定しているような行政指導は必然的に共同行為を招き、石油業法上許容されるものではないと解すべきである⁽³²⁾。

三、行政指導の方法

行政指導の方法は非権力的行為としての限界を越えるものであってはならない。すなわち、行政指導の方法が事業者の活動の自由を不当に拘束するものであってはならない。これは、行政指導が法定行政指導、法定外行政指導など如何なる形態をと

るものであっても妥当する。生産調整事件東京高裁判決が許容される行政指導の条件として「実質上強制に等しい不当な手段⁽³³⁾」を用いないことを挙げているのも、非権力的行為たる行政指導の限界を示したものと理解できる。同様に価格協定事件最高裁判決も許容される行政指導の条件として「社会通念上相当な方法⁽³⁴⁾」によることを指摘している。ここにいう「社会通念上相当な方法」とは具体的にどのような方法を指すか明確ではないが、「実質上強制に等しい不当な手段」によらないことと同義であると考えられる。したがって、安値ガソリン輸入騒動において行われたような、相手方に対し抑制的措置をちらつかせて服従を要求する行政指導は、「実質上強制に等しい不当な手段」を用いるものであり、行政指導の法的限界を越えるものとして許されないものであるといえる。

第二節 行政指導に対する法的対応

石油行政において、行政指導が法定行政指導、法定外行政指導など如何なる形態をとるものであっても、行政指導の法的限界を確保し、行政指導の適正化を図るためには以下のような行政指導過程が必要であると考えられる。

第一に、通産省は、行政指導が必要であると判断した時は、行政指導の必要性、内容について行政指導の相手方になる者に

事前協議の機会を与えて、暫定的に行政指導の実施及び内容を決定する。

ここでは、行政指導の効用を確保するために相手方への事前協議の機会を付与することを目的とする。前述したように、行政指導における相手方との協議は非常に重要な役割を果たし、行政指導がその効用を発揮するための不可欠な要素となっている。しかし、行政指導の際に相手方と協議を行うか否かは通産省の裁量に委ねられており、確定したものになっていない。そこで、相手方への事前協議の機会の付与を法定する必要がある。また、標準価格制度のように石油精製業者全体に対して行われる行政指導の場合でも、通産省は事前協議の機会を付与すべきであるが、それが通産省と業界全体との懇談会等を通して行われるならば、業者間の共同行為を招きやすいから、通産省は個別に事前協議の機会を付与すべきである。したがって、法定すべき事前協議の形式は個別協議に限定されるべきである。

第二に、通産省は暫定的に決定した行政指導について石油審議会へ諮問する。そして石油審議会の答申が発表されれば、通産省は石油審議会の意見を尊重して、最終的に行政指導の実施及び内容を決定する。

ここでは行政指導の閉鎖性を排除し、行政指導に内在する裁量の適正な行使を促すことを目的とする。行政指導の閉鎖性は

石油行政の三極的な関係に鑑みれば、無視できないほど重大な問題点であるから、その排除は行政指導の適正化のためには必要不可欠であり、同時にそれが行政指導に内在する裁量の適正な行使を促すことになる。そのための手段として石油業法に定める石油審議会への諮問手続が有効であろう。この諮問手続が有効に機能する前提条件として、石油審議会が公正な意見を述べうる機関でなければならない。この前提条件を充たすためには、広範囲な利害関係人の意見の反映を可能にする公正な人選と適正な運営の保障を目的とした石油審議会制度の改革が必要である。たとえば、公正な人選を確保するためには人選について国会による同意要件の設定、適正な運営を保障するためには審議会公開の原則や国民に対する議事録閲覧の自由の確立等が必要であろう。⁽³⁶⁾

このような前提条件が成立して初めて石油審議会への諮問手続は意義を有する。通産省が行政指導について石油審議会へ諮問することによって、石油審議会は行政指導の内容の妥当性や法的限界について審議できる。すなわち、石油審議会への諮問手続は通産省の独断的判断を防ぎ、その判断に利害関係人の意見を反映させる機会を与えることができる。法形式的には石油審議会が諮問機関であり、通産省は石油審議会の意見に拘束されない。しかし、実際には通産省はこれまで石油審議会の意見

を尊重してきた⁽³⁷⁾。また石油審議会は許可制度の運用基準を決定するなど実質的に参与機関としての役割を果たしてきた⁽³⁸⁾。いわば石油審議会は通産省と共に石油行政を司ってきたのである。石油業法も石油審議会にこのような役割を期待しているのではなからうか。石油業法が石油行政の重要な事項について石油審議会への諮問という手続的要件を課したのは、石油行政が利害錯綜する多くの産業分野や国民の経済生活に大きな影響を与えるものであるから、利害関係人の意見を石油行政に反映させて、「官僚独善の弊に陥いることのないように十分配慮したためである⁽³⁹⁾」。したがって、通産省は石油審議会の意見に法的に拘束されないとしても、その意見を無視することは許されないといえよう。このように考えるならば、石油審議会の諮問手続は通産省の独断的な判断を防ぎ、行政指導の閉鎖性を排除するのみならず、行政指導に内在する裁量の適正な行使を促すことができるのである。それ故、石油審議会への諮問手続は石油業法上の行政指導のみならず、法律上の根拠のない行政指導についても、法治行政の正当な例外事由の存否の判断の妥当性の確保など、その裁量統制の手段として有効なものになるであろう。

第三に、通産省は最終的に決定した行政指導を文書で相手方に通知し、これを公表する。

ここでは行政責任の明確化を目的とする。石油行政において

は多くの行政指導が口頭によって行われてきたために、行政指導の証拠が残らず行政責任が曖昧になることもあった⁽⁴⁰⁾。しかし、現代行政は権力的行政であるか非権力的行政であるかを問わず、責任行政でなければならない⁽⁴¹⁾。そこで、行政責任の回避を防ぐためには文書による行政指導が必要である⁽⁴²⁾。また行政指導の公表も国民に行政指導の内容を知らしめ、行政指導を世論にさらし、行政責任の明確化に資するであろう⁽⁴³⁾。

第四に、行政指導には服従の任意性があるとはいえ、行政指導によって不利益を被った者や行政指導に不服がある者には救済手段を用意する。

ここでは救済手段の充実を目的とする。石油行政において行政指導は中心的行政手段であり、石油業者や石油の消費者に大きな影響を与えているにもかかわらず、これらの者が、法的限界を越えたり、平等原則等の法の一般原則に反する違法な行政指導や不当な行政指導によって不利益を被っても、その救済手段は十分に用意されていない。なぜなら、行政指導は法的拘束力のないものであるから、原則として行政処分⁽⁴⁴⁾に争訟の対象を限定している行政不服審査法や行政事件訴訟法による救済は与えられないからである。もちろん、行政指導に従わなかったために報復措置として行われた行政処分を捉えて間接的に行政指導を争う方法や、違法な行政指導によって損害を被った場合に

は国家賠償法による救済の可能性も考えられるが、行政上の争訟手段によって行政指導それ自体を争う道はほとんど閉ざされている。しかし、行政指導も公行政の手段として行われるものである以上、違法又は不当な行政指導が行われることは許されない。そこで違法又は不当な行政指導を防ぎ、行政指導に対する救済の機会を拡げるために、行政指導それ自体に争訟の道を開くことが必要である。

具体的には、従来の行政処分概念にとらわれず、事実上の拘束力を有する行政指導や行政指導それ自体を争うのでなければ他に適切な救済手段がないものについては、不服申立制度や取消訴訟の利用を認めることが考えられる⁽⁴⁵⁾。但し、不服申立制度には行政機関内部の審査にとどまるという欠点があるし、司法的救済には多大な時間と費用を要し、そのうえ訴訟法上の要件が厳格であるから国民からのアクセスが容易ではないという欠点がある。それ故、これらの欠点を補うために形式にとらわれず、簡易な方法で第三者によって救済を与えることができる新たな救済制度が導入されるべきである。たとえば、このような要請に最もよく応えることができるものとしてオンブズマン的苦情処理機関の設置が考えられ、その創設が望まれる⁽⁴⁶⁾。

また、右に述べたような救済手段は、石油行政の三極的な関係に鑑みれば、石油業者のみならず消費者にも利用可能なもの

でなければならない。

以上のような行政指導過程は、行政指導に内在する裁量を手続的に統制しようとするものである。このような行政指導過程が確立されれば、行政指導は一定の手続を経て行われることになる。その結果、行政指導のメリットである簡便性、迅速性、弾力性に制約が加わり、行政指導の効用がある程度損なわれることは否定できない。しかし、行政指導が一定の手続を経ることになっても、通産省は行政指導の内容について相手方と協議を行ったり、法治行政の正当な例外事由を有する場合には、法律上の根拠のない行政指導を行うことができるのであるから、行政指導の効用たる石油行政の円滑化機能と石油業法の補完的機能（臨時応急対策機能）は基本的には維持できるであろう。したがって、手続的統制によれば、統制によって失われる効用を最小限度にとどめながら行政指導の適正化を図ることが可能になる。

このような行政指導の手続的統制については、その実効性が疑問視されている。なぜなら、行政指導に法的に手続の枠を設定しても、行政指導には常に逃げ道が用意されていて、その枠外でよりインフォーマルな行政指導が行われると考えられるからである⁽⁴⁷⁾。しかし、行政指導に対する救済制度、特にオンブズマン的救済制度が適切に機能すれば、このような手続的統制の意義はかなり高いものになるであろう⁽⁴⁸⁾。

また、前述の行政指導過程の中で本稿が提示した法的対応策は個別法による法定化のみならず、一般法による法定化によっても実現可能なものがある。たとえば、相手方への事前協議の機会付与、文書による行政指導とその公表、救済制度の導入は、他の行政領域の行政指導についても必要であると考えられるので、これらの法的対応策を盛り込んだ行政指導一般に適用される独立の行政指導手続法の制定によって、石油行政における行政指導の適正化を図ることも可能であろう。

第三節 結 び

昭和六〇年六月、臨時行政改革審議会の規制緩和分科会は「規制緩和の推進方策」を同審議会に報告しているが、この報告書の中で石油産業にも言及し、石油産業における規制緩和の必要性を主張している。具体的には報告書は「石油業については極力市場メカニズムを通じて民間の活力を尊重、安易な行政介入や保護は回避すべきである」と提言し、さらに石油業法について「極力民間の自主的活動にゆだねる方向で抜本的見直し」⁽⁴⁹⁾を行うことを提案している。

確かに、石油行政において過剰な行政介入が石油企業の自主性を妨げ、過当競争体制を温存させ、石油企業の経済活動の低下をもたらしてきたのであるから、規制緩和が必要であろう。

しかし、本報告書が行った民間活力の尊重、安易な行政介入の回避という提言は、本稿で考察したように、すでに石油業法に内在している主張なのである。本報告書はこの提言を実現するために石油業法の抜本的な見直しを要求するが、石油行政が行政介入の手段として行政指導を用いる限り、石油業法の見直しだけでは、この提言を実現することは不可能である。

産業社会における石油の重要性に鑑みれば、石油産業には必要最小限度の行政介入が必要であろうが、我が国のような自由経済体制の下では市場経済への直接統制はできるだけ避けるべきである。⁽⁵⁰⁾それ故、相手手に協力を要請するという最も緩やかな行政介入である行政指導は石油行政にとって不可欠な行政手段であると共に、流動的な石油情勢に対応でき、行政効果も高い有用な行政手段なのである。したがって、今後も行政指導は石油行政の中心的行政手段であり続けるであろう。そうであるが故に、行政指導の適正化がなされなければ、民間活力の尊重、安易な行政介入の回避という提言は実現できないであろう。

本報告書は「基本的な考え方」の中で「規制緩和の進め方」として「行政指導は透明性と公平性の確保に努め、必要最小限度に」という要請を提言しているが、このような行政指導の適正化こそ、民間活力を尊重し、安易な行政介入を回避するという課題を背負っている石油行政に最も望まれることなのである。

この行政指導の適正化のために、本稿はいくつかの法的対応策を示した。行政指導の適正化の努力はこれらの法的対応策に尽きるものではないが、本稿が示した法的対応策は、行政指導が石油行政において真にその機能を発揮するための必要最小限度の要請といえるであらう。⁽⁵¹⁾

- (1) 原田 前掲「経済干渉行政」六三頁、畠山 前掲「産業政策と行政指導」二〇九頁。
- (2) 小畑 前掲論文一九頁。
- (3) 判例時報九八三号五八頁参照。
- (4) 藤木英雄「行政指導と独禁法違反の罪」ジュリスト五六六号五〇頁参照。
- (5) 座談会「行政指導―独禁政策と産業政策」ジュリスト七四一号二九頁(金子発言)。
- (6) 実方 前掲論文一五頁。
- (7) 畠山 前掲「石油ヤミカルテル事件最高裁判決の検討―行政指導分析に関する従来の理論の再検討」七六頁は、石油審議会への諮問は「法の定める最低限の参加保障規定であって、いかなる理由があればそれを回避することができない」と指摘する。
- (8) 舟田 前掲論文四頁は、告示のような形式的手続によって一定の行政措置を行うことが定められている場合、その手続を経ずして行政指導をなしうるかは解釈問題であると述べる。
- (9) 佐藤英善『行政法総論』(日本評論社、昭和五九年)二八〇―二八一頁など参照。
- (10) 千葉 前掲「行政指導の法的諸問題(一)」三〇―三二頁、原田 前掲「経済干渉行政」六二―六三頁参照。

石油行政における行政指導

- (11) 高田敏「行政指導と『法律による行政の原理』」ジュリスト別冊『法学教室』八第二期/五号八七頁。
- (12) 千葉勇夫「行政指導の法的諸問題(二)」大阪経大論集一〇一号三三頁。
- (13) 日本経済新聞昭和五五年九月二七日期刊 社説「石油事件の行政責任を追求せよ」。
- (14) 生田豊郎「石油業法は需給調整法に改正を」JETI三二巻四号二八頁。
- (15) 近時、石油の安定供給基盤の整備のための石油産業の構造改善という新たな政策上の要請が生じ、石油精製業者の過剰設備の処理、元売り企業の集約化が課題になっているが、通産省はこれらの課題に対して法律上の根拠のない行政指導によって対処している。日本経済新聞昭和五七年七月一日朝刊、同昭和五九年六月五日朝刊。
- (16) 朝日新聞昭和五五年九月二六日期刊「転換期の石油行政(上)」。
- (17) 下山瑛二『現代行政法学の基礎』(日本評論社、昭和五八年)五六―五七頁参照。
- (18) 畠山 前掲「産業政策と行政指導」二一八頁参照。
- (19) 原田尚彦『行政法要論(全訂版)』(学陽書房、昭和五九年)一六八頁など参照。
- (20) 判例時報九八三号五七頁。
- (21) 同右 五八頁。
- (22) 同右。
- (23) 実方 前掲論文一二頁。
- (24) 谷原 前掲論文五四―五五頁。
- (25) 前掲 対談「石油ヤミカルテル刑事判決の意味するもの」六

頁（今村発言）。

- (26) 浅沼武「石油ヤミカルテル刑事判決について」商事法務八六六号五六三—五六四頁参照。

- (27) 石油業法は独禁法に優先し、石油業法の目的達成のためであれば、共同行為の利用も許されることを示唆するものとして、前掲座談会「行政指導—独禁政策と産業政策」二二—二三頁（鳥居原発言）、中津晴弘「日本の石油製品の価格と独禁法」エネルギー経済二巻三号一四—一五頁参照。

- (28) 実方 前掲論文二二頁。

- (29) 同右 一六頁。

- (30) 同右 一五頁。

- (31) 判例時報九八三号五六頁。

- (32) 丹宗昭信「石油ヤミカルテル刑事事件最高裁判決の意義と独禁法上の問題点」公正取引四〇二号二〇頁。本稿のように石油業法と独禁法との関係を理解すれば、価格協定事件最高裁判決が示した、「共同行為が」適法な行政指導に従いこれに協力して行われるものであるときは、「独禁法上の」違法性が阻却される」という命題が成立する状況は、石油業法の下で行われる行政指導には存在しえないといえよう。

- (33) 判例時報九八三号五八頁。

- (34) 判例時報一一〇八号一三頁。

- (35) 阿部純二「石油やみカルテル刑事事件最高裁判決の意義—刑法上の視点から—」公正取引四〇二号二七頁。

- (36) 志摩 前掲論文二四頁。本稿が提示した石油審議会改革のための提案は、佐藤英善「審議会制度の国民的課題—国家独占資本主義と立法・行政機構—」経済一四七号四九頁を参考にした。

- (37) 昭和三七年に標準価格が設定された際、通産省と石油業界は利潤を標準価格に含めるべきであると主張したが、石油審議会の結論に従い、利潤を含めなかったことがある。日本経済新聞昭和三七一年一月六日朝刊。

- (38) 太田 前掲「石油業法の構造と機能」第三部V「二〇—二二頁。昭和四一年度上期の生産調整のように、行政指導が石油審議会名義で行われたこともある。判例時報九八三号三六頁。

- (39) 日本開発銀行調査部 前掲論文一三〇頁。

- (40) 左崎 前掲論文四七頁、前掲「行政指導の実態を洗う」三一頁。太田 前掲「石油業法の構造と機能」第三部V「二七—三三頁は、文書による行政指導と口頭による行政指導の具体例を指摘している。

- (41) 田中二郎 前掲論文二七八頁。

- (42) 日本経済新聞昭和五七年三月一二日朝刊 社説「石油事件の行政責任を明確にせよ」。昭和五六年に産業政策局は、資源エネルギー庁などの産業行政を所掌している部局との間で重要な行政指導は課長以上が文書で行うことを申し合わせている。日本経済新聞昭和五六年一月一三日朝刊。また通産省は石油ヤミカルテル事件東京高裁判決以後、行政指導に際して証拠文書を保管するなど公正、明確な形を取るための内規を定めている。読売新聞昭和五九年二月二五日朝刊。

- (43) 原田 前掲書一七〇頁。

- (44) 一般には行政指導は国家賠償法一条の「公権力の公使」に当ると解されている。成田頼明「行政指導の功罪と評価」前掲行政指導に関する調査研究報告書七四頁。

- (45) 秋山義昭「行政指導と私人の権利救済」商学討究二〇巻二号一

八一―一九頁、塩野宏「行政指導」別冊法学セミナー『現代法学事典1』二七六頁など。

(46) 田中二郎 前掲論文二九〇頁参照。

(47) 塩野 前掲「行政指導の方法と手続」三六―三七頁。

(48) 行政手続法研究会「行政手続法研究会報告―法律案要綱(案)」ジュリスト八一〇号五八頁。

(49) 日本経済新聞昭和六〇年七月四日朝刊。

(50) 黒田直樹「産業政策と行政指導」自由と正義二九卷一二号六頁。

(51) 行政指導一般について、その適正化を図るためには、行政指導の恣意を排除できる国民や企業の法意識の形成を主張する見解(谷原 前掲論文八二頁)や、行政指導の真の性質や機能について政府と国民に対する教化の必要性を主張する見解(Davis, *Administrative Guidance in Japan—Legal Considerations—*, SOPHIA U. Socio-Economic INST. BULL. No. 411, 22 (1972))があるが、このような主張は石油行政における行政指導にもあてはまるであろう。