

米国・カナダ産 LNG 輸入構想に関する通商法面からの考察

電力グループ 研究員 杉野 綾子

北米（米国・カナダ）からの LNG 輸入への関心が高まっている。2012 年 2 月 22 日、日本政府が米国産天然ガスの輸入に向けて米政府と交渉に入る旨が報じられた。これに先立ち、2009 年には三菱商事がアジア向け輸出を目的としたカナダ西海岸 Kitimat LNG 基地計画への参加を発表、さらにアジア向け輸出を視野に入れて日本企業によるシェールガス開発参画も相次いでいる。

既に広く報じられているとおり、北米 LNG への関心増大の理由としては、原子力発電所が順次稼働停止する中での LNG 供給確保、特にイラン情勢が緊迫化する中での LNG 供給源分散化、現状の日本向輸入原油価格に連動した LNG 価格決定方式に一石を投じる狙い、などが挙げられる。しかし、福島事故以前のいわば「平時」から、エネルギー源の分散化とエネルギー調達先の分散化は、セキュリティ対策の柱として取り組むべき課題であった。その意味で、北米の天然ガス生産が 5 年にわたって増産傾向を維持し、今後も一層の増産が期待される今、北米からの LNG 輸入を検討することは前向きな、意義のある取組みであるといえよう。他方、この構想の前途には前提となる天然ガス開発の先行きや経済性など、課題も指摘されている。

本稿では、需給や経済性ではなく天然ガス貿易を規定する米加の法・制度に着目し、日本が北米からの LNG 輸入を計画するにあたって考慮すべき点について、若干の考察を試みる。

1. 米国

1-1. 天然ガス輸出入の根拠法

米国の天然ガス取引は、1938 年天然ガス法により規定されている。同法によれば、外国との天然ガス輸出入を行なおうとする者はエネルギー省の許可を得なければならない¹。エネルギー省は、事業者から天然ガス輸出入の許可申請を受けた場合、公聴会等の手続きを経て当該輸出入が公共の利益に反するか否かの判断を行う。

判断基準としては、『天然ガス輸出に関して内国民待遇の取り決めを含む自由貿易協定相手国からの天然ガス輸入、もしくは“first sale”原則が適用される LNG 輸入³、及び米国との間に内国民待遇を含む有効な自由貿易協定を締結する国に対する天然ガスの輸出は、公共の利益に適合すると判断された場合、修正及び遅滞なくその申請は許可される』と定めている。

¹ 1938 年の制定当時は連邦通商委員会、FTC が天然ガス取引を規制していたが、1977 年に新設されたエネルギー省へと所管が移された

² LNG を輸出するための液化基地建設も天然ガス法が規定している。曰く、基地建設を計画する者は、エネルギー規制委員会：FERC に対し建設許可申請を行う。FERC は建設許可に関する最終的権限を有する。

³ first sale（権利消尽の原則）とは、買い取った人は制約なくその財・権利を処分できることを指す

内国民待遇を含む FTA を締結していない国向けの天然ガス輸出は、エネルギー省の個別審査により判断される⁴。

この規定から、LNG 輸出許可申請を審査するうえで第一の判断基準は「公共の利益」であり、次いで「内国民待遇」が要求されることがわかる。以下、それぞれの概念について述べる。

1-2. 公共の利益(Public Interest)

公共の利益の内容について、エネルギー省は、1984 年の輸入天然ガスに関する政策ガイドラインを判断基準として参照している⁵。ガイドラインは「輸入もしくは輸出される天然ガスの価格と契約条件は、政府ではなく市場により決定されるべきである。連邦政府は輸入（出）許可にあたり、必要性に基づくこと（輸出の場合は国内供給に廻されるべきガスが輸出されることの適切性）と、当該輸入出が競争的な価格・契約期間のもとで行われ、自由市場への規制介入を最小にすることを確保する」としている。このガイドライン自体は既に失効しているが、現在もエネルギー省はこの文書を踏襲し、輸出審査に当たっては、国内供給を脅かさないこと、自由競争を阻害しないことを条件としている。

エネルギー省のこの審査方針に沿って、LNG 輸出許可を申請している企業は申請書のなかで「公益面の検討」の項目を設け、①国内の天然ガス需給、②国内天然ガス価格への影響、③米国及び地元経済（生産活動と雇用、税収）への影響、④貿易収支と国家安全保障上の影響、について分析を行っている。従って、実際には「公共の利益」の内容として、国内ガス供給の確保だけでなく、輸出を実施した場合の投資や雇用等の波及効果まで勘案されたことがわかる。

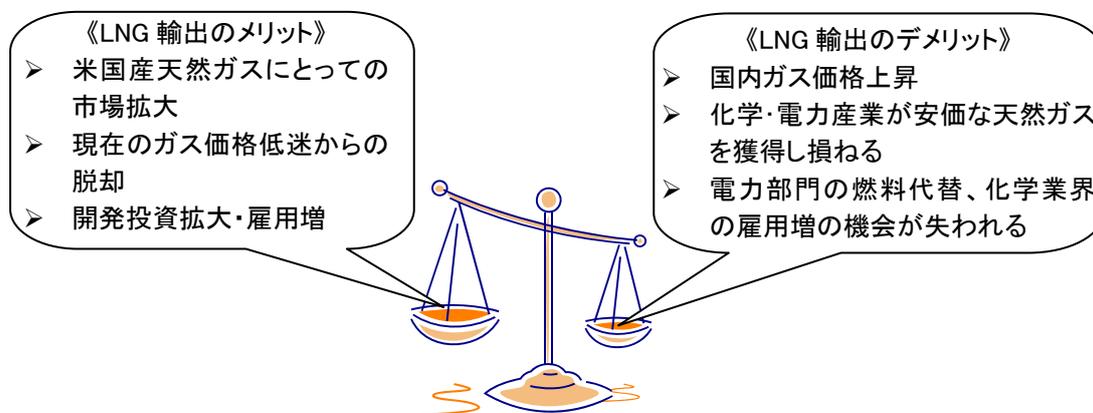
2010 年以降、LNG 輸出許可の申請件数が増加するにつれて、議会や消費者団体などからは輸出による米国内ガス需給逼迫・価格上昇の懸念が高まっている⁶。また、天然ガスをそれぞれ石油化学原料、発電用燃料、自動車用燃料として使いたい化学、電力、一部自動車業界が、LNG 輸出に反対している。他にも環境団体なども加わって下図のような賛否両論の議論が展開されており、これらの LNG 輸出のメリットとデメリットを比較衡量したうえで、エネルギー省は 2012 年 3 月 5 日時点で、同年 1 月 5 日までに提出された FTA 国向け輸出許可申請 8 件を全件承認している。

⁴ なお、米国の 2011 年までの天然ガス輸出入実績をみると、対カナダでは 1973 年以降一貫して米国側の純輸入であり、対メキシコでは 1985 年以降一貫して米国の純輸出だが米墨間には 1994 年以降 NAFTA 協定が成立している。米国のガス需給が緩和し始めた 2007 年以降、散発的に欧州や南米、アジア向けに LNG 輸出が行われているが、これらは米国産ガスではなく、輸入 LNG の再輸出が中心である。従って長期契約に基づく米国産天然ガス輸出は、日本が 1969 年以降輸入してきたアラスカ産 LNG が唯一の事例である。アラスカ LNG の対日輸出にあたっては、地元アラスカのガス需要を優先することが条件とされていた。

⁵ “Policy Guidelines and Delegation Orders Relating to the Regulation of Imported Natural Gas”, 49 Fed. Reg. 6684 (Feb 22, 1984)

⁶ 価格面の影響に関しては、エネルギー省の附属機関であるエネルギー情報局（EIA）が 2012 年 1 月に、LNG 輸出が国内ガス価格に及ぼす影響についての分析結果を発表したほか、民間シンクタンク等から複数の試算結果が発表されている。

イメージ:LNG輸出を巡る賛成・反対意見



但し、輸出許可（Grant）の文中には「20～30年に亘る輸出ライセンス期間を通じて天然ガス需給を見通すことは困難で、今後の技術進展や環境・安全規制、内外経済情勢等の要因から現在見込まれる天然ガス需要・供給量が上ぶれ・下ぶれする可能性は充分にある。結果として今後LNG輸出が公共の利益に反する状況に陥る可能性もあるため、エネルギー省はモニタリングを行い、何らかの措置が必要になった場合は適切に対応する。」と記されている⁷。即ち、LNG輸出が公共の利益に反すると判断された場合は輸出許可の取消しもあり得る、との含みを残している。

他方、輸出を許可された事業者が結ぶLNG販売契約にも”subject to governmental grant”とある⁸。政府の輸出許可が取消された場合には販売契約も不可抗力として打ち切られる可能性があり、購入者側にとっては、調達源としての安定性に不安が残る箇所である。

1-3. 非FTA国向け輸出に関する考慮事項

2012年3月5日時点で、エネルギー省は「内国民待遇を含むFTAを締結していない国」向けのLNG輸出許可申請を8件受理し、うち最初の1件が2011年5月に許可された。許可を受けた事業者Cheniereは、申請にあたり「公益面の検討」として投資や雇用面のメリットに加えて次のような点を挙げた⁹。

① 国際的な天然ガス貿易の自由化を推進

- 国際ガス市場における供給源が増えることで流動性が高まり、（価格が）市場メカニズムに基づく天然ガス取引が浸透する。結果、現在も一部の市場では天然ガ

⁷ 出所:FTA国向け輸出許可第一号となったCheniere社への”Order Granting Long-Term Authorization to Export Liquefied natural Gas From Sabine Pass LNG Terminal to Free Trade Nations”, DOE

⁸ 上記Cheniere社がBG Group等複数企業と合意したLNG長期供給契約に関するCheniereプレスリリースより。

⁹ 出所:Cheniereへの非FTA国向け輸出許可”Opinion and Order Conditionally Granting Long-Term Authorization to Export Liquefied Natural Gas from Sabine Pass LNG Terminal to Non-Free Trade Agreement Nations”, DOE

ス価格が石油価格に連動しているが、この分離（デカップリング）が進む。

※ エネルギー省も米国の LNG 輸出が「Competitive・Transparent・Market-priced」な国際ガス市場形成に寄与する、としてこの指摘を支持している¹⁰。

② 天然ガス供給源の分散化

- ▶ 天然ガス供給源が分散化することで、米国の貿易相手（trading partners）や同盟国のエネルギーセキュリティ強化に寄与する（※エネルギー省もこれに同意）。

③ 中南米等の諸外国との通商関係の深化

- ▶ 潜在的 LNG 輸出先として見込まれる中南米諸国に対しては、オバマ政権はエネルギーインフラ整備を通じた経済発展を支援する政策を採っており、整合性がある。
- ▶ また、特に新興国・途上国に LNG を供給することで、石炭・石油からの燃料転換を促進し地球環境にも貢献する（※エネルギー省もこれを否定せず）。

これらのメリットが評価されて、エネルギー省は非 FTA 国向けの長期契約による LNG 輸出を許可した¹¹。この非 FTA 国向け輸出許可（Grant）には、エネルギー省が重視する条件かと思われた「内国民待遇」について言及が無く、この要件は放棄されたのか、という疑問が生じる。

1-4. 内国民待遇(National Treatment)

内国民待遇とは、「輸入品に適用される待遇は、国境措置である関税を除き、同種の国内産品に対するものと差別的であってはならない」という取り決めである（GATT3条）。

米エネルギー省によれば、現在米国は 15 カ国と FTA を締結しているが、うち 2 カ国（コスタリカ、イスラエル）とは天然ガスに関する内国民待遇が合意されていない。米・チリ FTA の場合、内国民待遇は以下のように規定されている。

「第3章 物品に関する内国民待遇および市場アクセス、3条2項

- ・締結国はGATT協定3条の規定に従って、他の締約国の産品に対する内国民待遇を与える
- ・前項の規定は、地方政府に関する場合、直接競合・代替可能産品について地方政府が与えるうちの最も有利な待遇よりも不利でない待遇を与えることを指す。」

既述のとおり、天然ガス法は内国民待遇の合意を無条件許可の要件と定めており、非FTA国向け輸出についても、同種の条件が期待されていると考えるのが自然である。ここで米国側のアプローチとして考えられるのは、

¹⁰ 審査段階で寄せられたパブリックコメントには「国外の一部地域のガス市場は不透明・非競争的で、価格は石油連動で決まっている。米国の LNG 輸出はこの市場構造を変えるほどの影響力は持ち得ず、逆に米国内価格が国際市場からの影響を受けて上昇・不安定化する」との反論が含まれた。エネルギー省は、LNG 輸出による一定程度の価格上昇の可能性は認めつつ、それは需給緩和が解消されることと、限界生産コストの上昇によるもので、海外市場の価格構造による影響とは考え難く、非 FTA 国向け輸出を不許可にするには根拠不十分、と判断した。

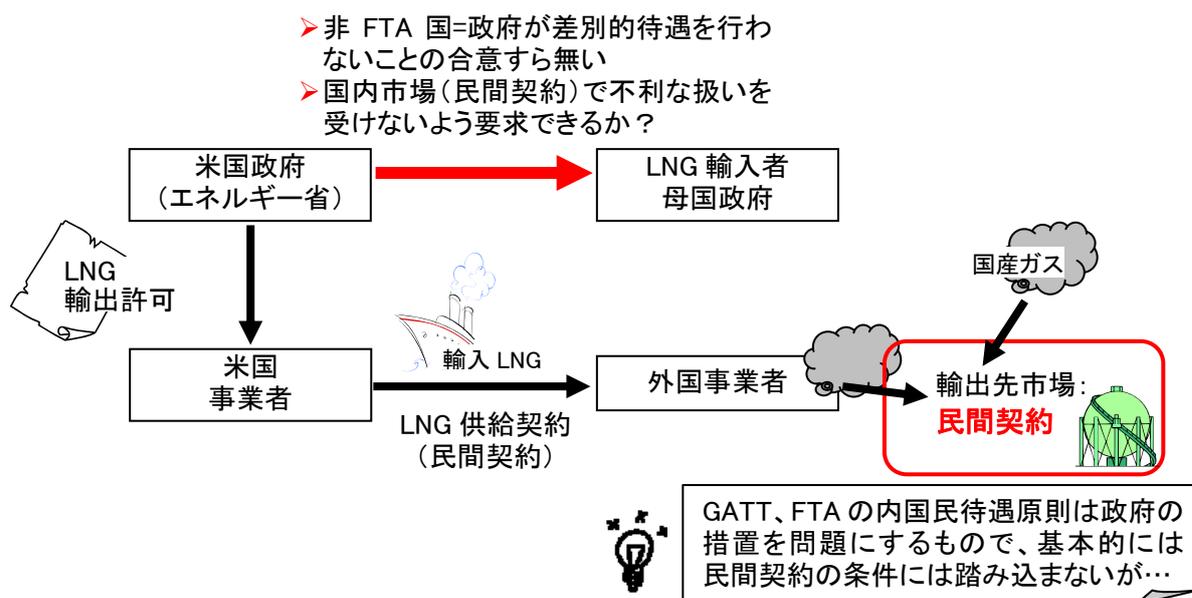
¹¹ 許可を得た Cheniere 社は 2011 年 10 月以降、英 BG Group、スペイン Gas Natural/Fenosa、印 GAIL と韓 Kogas との間で 20 年間の LNG 供給で合意した。いずれも非 FTA 国(米韓 FTA は 2012 年 3 月発効)。

- ①米国事業者によるLNG輸出を許可すると同時に、LNGを輸出することとなった相手国政府との間で別途天然ガスに関する内国民待遇の取り決めを行う¹²
- ②内国民待遇は GATT/WTO の一般原則であるので、非 FTA 国であっても相手国が WTO 加盟国ならば、物品の貿易に関して米国との間で内国民待遇が合意されているとみなすというものである。

どちらのアプローチを採るにしろ、米国の LNG 輸出の背景に長期的な思惑として国際ガス市場の自由化、「Competitive・Transparent・Market-priced」がある以上、米国産 LNG を輸出し、輸出先市場で米国産ガスが不利な待遇を受けたと認識した場合には、二国間交渉を通じて、或いは WTO の紛争解決手続きを通じて、その是正を図ることになる。

そこで、天然ガス貿易における内国民待遇とは何なのかを明らかにする必要が出てくる。といっても GATT をはじめとする国際経済法の諸概念の解釈論に踏む込むことは本稿の目的ではなく、日本のガス業界のどのような特徴が内国民待遇との関連で米国の注意を引き得るか、懸念材料を挙げてみたい。

イメージ:LNG 輸出と内国民待遇原則



1-5. 天然ガス貿易と内国民待遇

(1) 直接競合・代替可能産品

輸入 LNG に対する直接競合・代替可能産品とは、言うまでもなく国産天然ガスである。日本の場合、2009 年度時点で、国内天然ガス生産は国内需要の 5.09% を占めていた。

しかし、天然ガス生産地は北海道、新潟、千葉など一部の地域に限られている。他方、

¹² なお、本稿執筆時点で、Cheniere が LNG 供給契約で合意した、BG、GAIL、Gas Natural・Fenosa の母国である英、印、スペイン政府との間での、天然ガスに関する内国民待遇の合意は確認できていない。

一般がガス事業者はそれぞれ供給エリアが分かれているため、エリア内で天然ガス生産が行われていないガス事業者は、多くの場合には参照可能な代替可能産品が無いことになる。この場合、米国側が、日本と第三国の間の既存長期契約による輸入 LNG を参照すべき直接競合・代替可能産品として持ち出す可能性もあると考えられる¹³。

(2)待遇

①購入価格に差がついた場合、問題にされ得るか？¹⁴

既述のとおり、米国は、天然ガス価格は市場で決定されるべき、との立場をとっている。従って本来、それぞれ民間契約によって合意された米国产 LNG と競合品の間で価格差があったとしても、それは内国民待遇の問題ではない。

しかし、米国ガス市場では天然ガス価格は主に天然ガスの需給関係及び限界生産費用により決まるのに対し、多くの国ではガス価格が規制されている。そして日本の場合、直接競合・代替可能産品である国産天然ガスの価格は相対交渉で決まっており、引取価格はもちろん価格決定過程についても極めて秘匿性が高い。つまり「Competitive・Transparent・Market-priced」ではない市場であり、この取引慣行について、改善を要求される可能性はあるだろう¹⁵。

他方、仮に国産ガスの無い地域で輸入 LNG が競合品とされた場合、価格差はガス価格決定方式の差異により生じることになる。しかし、内国民待遇とは国内での待遇の公平性である。国境を跨ぐ前の国際ガス市場における価格決定方式を問題にしようとする場合には、内国民待遇の規定は法的根拠としては弱いと考えられる。

②市場アクセス（供給インフラの開放・小売市場）

競合品である国産天然ガスの場合、生産者と購入者（主に地域の一般ガス事業者）の間には長期固定的な取引関係がある。米国からの LNG 輸入が開始された後で、国産ガスのある地域に米国产 LNG が参入できないとしても、それは LNG 受入基地からパイプラインが繋がっていないなどの物理的制約が原因だと思われる。しかし米国側から見た場合には、パイプライン敷設が検討されないこと自体、不透明で閉鎖的な市場構造が要因である、との主張が考えられる。これに対抗するには、問題とされた地域へのパイプライン敷設には技術的困難がある、或いは需要が見込めず著しく不経済である等の論拠を示す必要が生じ

¹³ 他の国からの輸入品と比較して公平な待遇を要求するのは、本来は内国民待遇ではなく最恵国待遇の問題である。

¹⁴ 日本側では、米国产 LNG 輸入の目的として、現在のところ米国ガス価格が低迷しており輸送費を考慮しても中東・アジアからの輸入価格よりも安い、という価格面のメリットを指摘する報道も見られる。しかし米国側から見れば、北米・アジアの価格差のメリットをアジアの買い手だけに享受させる理由はなく、到着地ベースで同等価格での購入を要求する動機は充分にある。

¹⁵ 特に国産ガスの売買・価格決定に政府が関与している場合、政府による措置とみなされて改善が要求される可能性は高くなる。この点で特に懸念されるのは、国内天然ガス開発を行っている事業者の中に国の出資を受ける事業者が含まれる点である。過去の日米通商交渉の事例を見ても、通信の市場開放要求の際には、NTT が旧国営会社であったことが、米国側の要求を補強する材料として使われた。

るだろう。

他方、仮に国産ガスの無い地域で輸入 LNG を競合品と看做して市場アクセスの議論を展開する場合には、LNG 基地と導管の開放が問題になろう。例えば仮に、LNG 基地を運営する事業者が社内の運用上で受入れる LNG の産地別に栈橋やタンクの割当を行い、その結果として米国産 LNG の荷揚げ遅れや、年間輸入可能量が契約料を下回る状況が生じた場合（或いはその疑いを米国側が抱いたとき）には、これが実質的な輸入制限とみなされる可能性も考えられる。制度面での LNG 基地と導管の開放だけでなく、運用面での透明性が要求されることになるだろう。

③過去のガス市場改革要求の実例

日米包括経済協議や規制緩和対話の流れを汲んで 2001 年から実施されている「日米規制改革・競争力イニシアティブでは、第 1 回（2001-02 年）～第 4 回（2004-05 年）の米国側要望事項として、エネルギー（電力・ガス市場改革）が遡上にのぼった。日米協議を受けて、日本では、託送供給の公平性・透明性、LNG 基地の第三者利用、小売部分自由化などを含むガス事業法改正を実施した。第 5 回以降の協議では電力・ガス市場改革は議題にあがっていないが、再三述べたように、米国が、国際ガス市場の自由化、すなわち各国のガス市場が、米国のようにインフラの開放が進み、価格が市場で決まり、ガス市場に多くの主体が参加する「競争市場」を目指している以上、今後もガス市場改革が米国側要望事項に入ってくる可能性は十分に考えられる。

このように考えると、LNG 輸出許可にあたって米国天然ガス法が条件のひとつに挙げる内国民待遇は、本来は政府の措置の問題であり民間契約ではない。しかし、日米間に直接の LNG 取引関係が生じれば、従来以上に、米国が日本のガス市場改革を求めるインセンティブは高まる。そして、閉鎖的・非競争的な取引慣行の是正を迫る取っ掛かりとして、内国民待遇は十分に使える論理だと考えられるのである。

2. カナダ

米国と比較すると、カナダ産 LNG の輸入には障壁は少ない。というのも、カナダは従来から天然ガスを輸出財として重視している。輸出市場の中でも米国依存度が極度に高く、従来から輸出先分散化を図ってきた。特に近年、米国のカナダ産ガス輸入が減少し、輸出収入の減少やパイプラインの稼働率低迷などの経済的損失が生じている。

国内ガス供給の確保はカナダにおいてもエネルギー政策の重要課題ではあるが、カナダのガス需要地は東海岸が中心、ガス生産地は西部に集中しており、国産ガスを東海岸まで長距離輸送するよりも価格次第ではアジア向け輸出の方が効率的、との事情も加わって、アジア向け輸出への意欲は高い。

カナダからの LNG 輸入に関する懸念事項として指摘したいのが、NAFTA（北米自由貿易協定）との関係である。米国・カナダ・メキシコが加盟する NAFTA は第 6 章でエネルギー・基礎化学製品の貿易について規定しており、その 605 条には次のようにある¹⁶。

「締結国は、以下の条件を満たす場合のみ、他の締結国に対するエネルギー及び基礎化学製品の輸出に関して、GATT6 条または 20 条に定める輸出制限を実施又は維持することができる；

- a) 輸出制限措置により、締結国による他の締結国に対する当該エネルギー又は基礎化学製品輸出量が締結国の総供給量に占める比率が、当該措置が実施される直前 36 ヶ月間の比率を低下させないこと（つまり、国内ガス需要急増や突発的生産急減の場合も、国内供給を優先できない）
- b) 輸出制限措置にあたって、締結国の国内消費向けの価格よりも高い価格を、他の締結国向け輸出に適用しないこと
- c) 輸出制限により、他の締結国の通常の当該製品の供給経路が途絶しないこと、又、締結国から他の締結国に対して輸出するエネルギー及び基礎化学製品の構成比を著しく変更しないこと（カナダ西部から米国中西部にパイプライン供給されている石油・天然ガスを止めることは通常の供給ルートの途絶にあたる。また、カナダの暖房用ガス需要が急増した場合にガスに替えて等熱量分の重油を売るなどの変更をしてはいけない）」

この規定は、NAFTA の前身の米加自由貿易協定（1989 年）で合意されたもので、カナダ側では、事業者のエネルギー販売先の選択を制限するものとして世論の反発が大きい¹⁷。他方、米国側では、エネルギー供給確保に資するものとして高く評価されている¹⁸。

¹⁶ 附則により、この 605 条は米加間だけに適用。

¹⁷ The Council of Canadians, “The SPP and energy: Securing U.S. control of Canadian and Mexican resources”, January 2006 など。他方カナダ議会図書館調査局が公表した PRB06-33E “Canadian Oil Exports to the United States under NAFTA”, Nov 16 2006 では、NAFTA 第 6 章が一般にカナダの輸出先選択を制約するかのよう懸念されるが、私企業の契約をターゲットにするものではない、との政府見解が示されている。

¹⁸ Cato Institute Policy Analysis “The Canada-U.S. Free Trade Agreement: Now or Never”, May 1988, CBO Papers “Energy and Petrochemicals in the North American Free trade Agreement”, July 1993 等

そもそもこの条項は、将来の天然ガス供給確保への不安を抱えた米国が、「国際的なガス需給逼迫の場合でも、米国の消費者がカナダ産ガスを、カナダ国内消費者と同じ価格・公平なアクセス権のもとで購入できること」を目指して盛り込まれた¹⁹。

この条項が問題にしているのは輸出制限措置（つまり政府による輸出制限）であり、本来は、民間事業者が市場原理に従って供給先を選択した結果としての対米輸出の減少には適用されない。

しかし、LNG 輸出はカナダにおいても政府の許可を得て初めて可能になる。輸出基地建設や輸出目的で開発されるガス田開発に、カナダの公的金融機関からの支援がついたり、LNG 輸入者側も、買い手が国営企業の場合や政府系金融機関の支援を受けるケースなど、米国が政府間（G to G）の側面あり、と主張する余地が皆無とは言えないのではないか。

このように考えると、①今後も米国内天然ガス増産が確実視され、②カナダでも非在来型ガス開発による追加供給が見込まれ、従って③米国向け供給力を削ぐことなく LNG 輸出が可能、との見込みを前提として浮上したこの LNG 輸出構想であるが、今後、LNG 輸出基地が完成した後になってカナダのガス資源開発が停滞し、従来市場=米国と、新設 LNG 輸出基地（稼働率を上げて投資回収したい）との間で、天然ガスの取り合い状況が生じた場合、前述の NAFTA の条項は、米国がカナダ LNG 輸出を妨害するための手段として使い得るのである。

まとめ

冒頭に述べたとおり、エネルギー源・調達源の分散化は重要な課題であり、北米からの LNG 輸入が実現すれば、分散化の取組みの大幅な進展である。この前提に立ったうえで、本稿では北米 LNG 輸入の結果として被り得る二次的、三次的な影響について、特に法律や条約の援用に注目して考察を試みた。

特に、米国が「国際ガス市場の自由化」すなわち天然ガスを輸出入する各国のガス市場自由化を長期的な目標に据えていることを念頭におけば、日米間の長期的取引関係が生じた場合に、日本に対しガス市場改革を要求する可能性は十分に考えられる。

日本側としては、国内の諸制度のうちを守りたい部分があるならばそのための、また、市場改革を進める場合でも、改革の方向性やペースを主体的に決定するための論理構成を、事前の備えとして準備しておくことが重要である。

お問い合わせ：report@tky.ieej.or.jp

¹⁹ 米加 FTA の交渉開始（1985 年）に先立つ 1976 年冬に、米国は深刻なガス不足を経験した。1985 年には（その時点ではガス供給過剰状態にあったものの）、議会で「国内ガス生産は今後停滞し、2000 年時点で半減の可能性すらあるので、あらゆる天然ガス開発・生産技術を研究開発すべき」との報告書が発表された。さらに 1986 年 4 月のチェルノブイリ原発事故後には、原子力発電の安全性懸念が高まり、増大する電力供給源として天然ガスへの関心が一挙に増した。他方、天然ガス価格抑制策が採られていたため、ガス田開発及びパイプライン建設投資が進まず、将来のガス供給制約が懸念された。