

「米国・メキシコ・カナダ協定」下における北米石油・ガス新情勢 -エネルギー関連規定とその石油・ガス取引への示唆-

戦略研究ユニット国際情勢分析第2グループ 研究員 中森 大介

1 はじめに

2020年7月1日、北米自由貿易協定（NAFTA: North American Free Trade Agreement）を見直した米国・メキシコ・カナダ協定（USMCA: United States-Mexico-Canada Agreement）が発効した。ドナルド・トランプ（Donald Trump）米国前政権が NAFTA の見直しを政権公約として掲げ、およそ2年にわたる交渉を経た結果、米国、カナダ及びメキシコ3カ国間の経済活動が20年以上ぶりに新たな枠組みの下で行われることになった。この USMCA の発効に際しては、トランプ前政権が強調していた自動車産業や雇用に関する事項が注目を集めたが、USMCA に関する論考も、自動車部門における原産地規則や労働者保護、また NAFTA 創設時とは異なる現在の時代背景を象徴するデジタル貿易に関する条項に焦点を当てたものが主流である¹。それらとは対照的に、エネルギー部門については、NAFTA の文書で独立した分野として設けられていた章が USMCA では削除されたことなど、興味深い変更点があるにもかかわらず、総じて注目度は高くないと言えよう。

米国では、1970年代の石油危機以降に中東諸国への石油依存のリスクが顕在化していたため、NAFTA の交渉過程では、エネルギー安全保障を考える上で、石油の安定供給確保こそが超党派による最優先課題の一つであった。そのため、NAFTA 発足時点で米国の大きな目的は、カナダ及びメキシコからの石油を確保することであり、その対策が本稿でも注目する比例条項等のエネルギー関連規定においても反映されることになった（Clarkson & Mildenberger 2011）²。

しかし、USMCA の交渉時までに北米のエネルギー情勢は、米国のシェール革命、カナダのオイルサンド開発及びメキシコの憲法改正といった各国の変化を受けて、NAFTA の誕生当時からは一変することとなる³。中でも、シェール革命は、NAFTA 創設時点で米国のエネルギー安全保障にとり大きな課題であった石油の自給率拡大を実現したにとどまらず、国外のエネルギー市場にも大きな影響を与えることになった⁴。図1と図2の通り、米国の石油純輸入量は2010年以降、著しく低下した一方、カナダとメキシコに対しては、米国がすでに主要な輸出国としての役割を担っている⁵。

¹ 例えば、参議院調査情報担当室「USMCA（新 NAFTA）の注目点~米国と各国との間の貿易交渉を検証する一材料として~」、https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/keizai_prism/backnumber/h31pdf/201917802.pdf（2021年11月24日アクセス）、Center for Strategic and International Studies. “The Road to Ratification: The U.S. ITC’s Economic Analysis of the USMCA” <https://www.csis.org/analysis/road-ratification-us-itcs-economic-analysis-usmca>（2021年11月24日アクセス）

² 米国において、石炭と天然ガスは石油に比べ歴史的に高い自給率を維持してきたため、同国のエネルギー安全保障上の大きな関心は石油に向けられてきた。図2の通り、直近の米国のエネルギー資源取引の内訳は、天然ガスも近年目立つが、依然として石油が主な製品である。

³ 2019年時点で、米国とカナダの産油量は、1990年代前半と比べておよそ2倍に増えた（図1）。メキシコは2000年代に産油量の低下に長年苦しんでいたが、2013年にエネルギー部門の外資開放に舵を切って以来、同国の未開発資源に対する国際的な期待を集めている。

⁴ 詳細については、Meghan O’Sullivan (2017)や Daniel Yergin (2020)を参照。

⁵ カナダの石油輸入全体に占める米国の割合は、過去10年でおおよそ10%から80%まで伸びている。なお、メキシコについては第3節を参照。Canada Energy Regulator. “Market Snapshot: Crude Oil Imports Decreased in 2020, and so Did the Cost.” <https://www.cer-rec.gc.ca/en/data-analysis/energy-markets/market-snapshots/2021/market-snapshot-crude-oil-imports-decreased-in-2020-and-so-did-the-cost.html>（2021年11月24日アクセス）

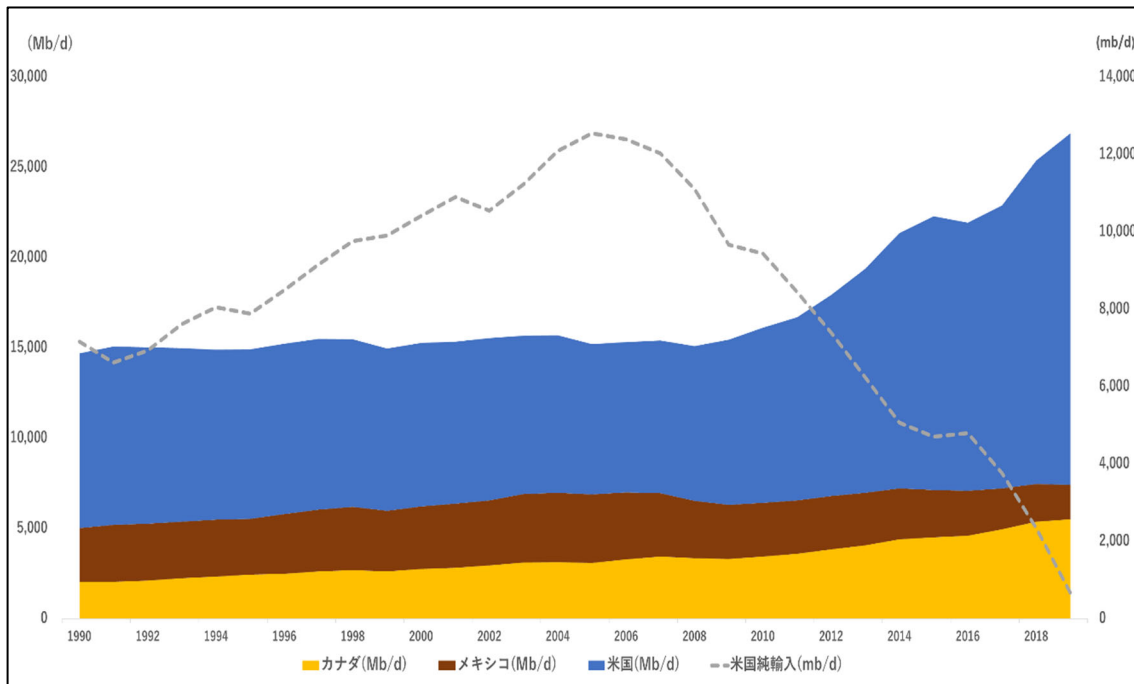


図1 USMCA加盟国の産油量及び米国の石油純輸入量の推移（1990-2019年）
 （出所）U.S Energy Information Administration（EIA）より作成

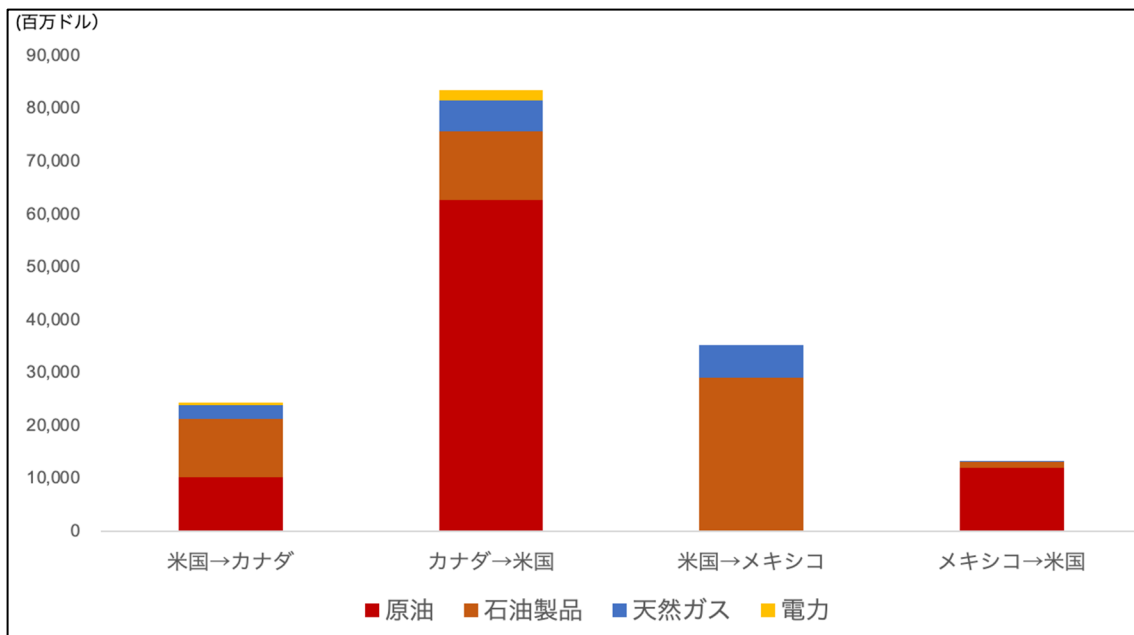


図2 北米国家間におけるエネルギー製品の輸出入（2019年）
 （出所）US Census Bureau より作成⁶

⁶ 形式はMildenberger & Stokes (2021)を参照。

USMCA の発足と前後して、米国で発生したシェール革命は、北米地域のエネルギー協力についての再考を加盟国に促した⁷。すなわち、NAFTA 発足時には、米国にとりカナダとメキシコからの資源確保が重要であったが、同革命によって米国自体が石油・ガスの自給率を高めただけでなく、周辺 2 カ国への資源供給量を増やすことが可能となったことを背景として、地域全体としてエネルギー自給率の向上を目指す動きが米国のみならずカナダとメキシコからも提起されるようになったのである (O’Sullivan 2017)⁸。近年では、カナダから米国メキシコ湾地域への石油供給能力を大幅に強化する Keystone XL パイプライン構想や、米国からメキシコに輸出される天然ガスの輸送網である Wahalajara システムの構築など、米国を中心として北米 3 カ国の市場統合を後押しする取組みが展開されてきた⁹。

その一方で、今日、メキシコでは特にエネルギー分野において保護主義が強まり、米国やカナダでは環境・先住民団体によるパイプライン建設への反対活動が勢いを増している。さらに米国では、トランプ前政権と全く異なり、気候変動対策の強化をエネルギー政策の軸とするジョー・バイデン (Joe Biden) 政権が 2021 年 1 月に誕生するなど、北米 3 カ国間ではエネルギー部門での協力に関し、新たな不確実性が高まりつつあると言える。

USMCA に含まれる新たなエネルギー関連規定を考察することは、北米 3 カ国が NAFTA 時代に経験した重要な変化をどのように認識した上で、将来的に何を指し、その際に何が課題となり得るのか、を見据える際の一つの手がかりになるだろう。そして、主に石油・ガスを中心とした取引上の基礎となる同規定が、今後の北米地域でどのようなエネルギー情勢を創出し得るのかという問いは、2050 年の排出量ネットゼロ目標を掲げる 3 カ国の気候変動政策の進展にも重要な示唆を持つと考えられる。

本稿では、USMCA におけるエネルギー分野に関する規定の主要ポイントを整理し、同規定の下で今後北米のエネルギー情勢がどのように展開し得るのかを考察する。まず次節では、カナダとメキシコについて個別に考察する。USMCA の規定に関し、NAFTA 時代と比較して内容の変化が特に目立つのは、米国とカナダ間の取引に関する事項である。カナダは米国にとって主要な石油・ガス供給国であるが、シェール革命の発生により、米国がエネルギー安全保障上の懸念に捉われなくなったため、NAFTA において米国に対する石油の安定供給を意図していた規定が USMCA では修正された。それとは対照的に、メキシコに関する規定内容には、総じて大きな変化が見られない。ただし、USMCA をめぐる交渉の最中に誕生した通称アムロ (AMLO: Andres Manuel Lopez Obrador) 政権が、国営エネルギー企業の外資からの保護を優先するエネルギー政策を掲げたことに起因して、国家主権の行使という立場から国内のエネルギー開発・利用に対する外資の制限を NAFTA 時代よりも目立つ形で規定している点には注意を要する。第 3 節では、USMCA の諸規定の下で米国とカナダ並びに米国とメキシコという 2 つの二国間関係がどのように進展し得るのか、直近の情勢を考慮しつつ展望し、最後に USMCA が北米地域の将来像に如何なる示唆を持つのか考察する。

⁷ Congressional Research Service. “Cross-Border Energy Trade in North America: Present and Potential.” <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44747.pdf> (最終アクセス 2021 年 10 月 22 日) や United States Government Accountability Office. “North American Energy Integration: Information about Cooperation with Canada and Mexico and among U.S. Agencies.” <https://www.gao.gov/assets/gao-18-575.pdf> (最終アクセス 2021 年 10 月 22 日)

⁸ このような北米 3 カ国のエネルギー資源取引の総計としてエネルギー自給率の 100%を目指す構想を「北米のエネルギー自立 (North American Energy Independence)」と呼ぶことがある。カナダとメキシコの視点については、The Globe and Mail. “For Mexico and Canada, There’s Room to Grow.” <https://www.theglobeandmail.com/opinion/for-mexico-and-canada-theres-room-to-grow/article5698332/> (2021 年 11 月 24 日アクセス) を参照。

⁹ Congressional Research Service. “Keystone XL Pipeline: Overview and Recent Developments.” <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43787/8> (最終アクセス 2021 年 11 月 24 日)、US Energy Information Administration. “U.S. Natural Gas Exports to Mexico Set to Rise with Completion of the Wahalajara System.” <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=44278> (最終アクセス 2021 年 11 月 24 日)

2 USMCA におけるエネルギー関連規定

NAFTA 誕生の背景には、米国とカナダの間で 1988 年に署名された自由貿易協定 (CUSFTA) を基礎とし、後年になってメキシコが自国への外国資本の誘致を目指して参加する形で創設されたという経緯がある。NAFTA 成立の交渉過程を詳細に分析した研究 (Cameron & Tomlin 2000) によると、交渉担当者の間では当時、すでに存在していた米国とカナダ間の自由貿易協定 (FTA) にメキシコが後から加わっただけであるという認識が強かった。つまり、NAFTA は、原則として 3 カ国間における経済活動の自由化を目指して創設されたが、協定の中にカナダとメキシコの各々に特有の規定が混在しており、米国がカナダ及びメキシコとの交渉を個別かつ並行して進める「ダブル・バイラテラリズム」という北米地域の政治的特徴を反映していた (Clarkson 2008)。

そのような NAFTA の特徴は、USMCA の規定上も明確に引き継がれており、エネルギー部門についても例外ではない。むしろ、エネルギーは 3 カ国各々の特殊事情が強く反映されている分野とも言える。USMCA では、エネルギー部門に関する独立した章が削除されたにもかかわらず、実際のところ、エネルギーに関する規定が複数の章にわたって散在している。それらの大半はカナダとメキシコが米国との間に結んだ個別の規定であるが、本節では、それぞれに関し NAFTA 時代からの変化を踏まえて整理する。

2.1 カナダに関する規定

(1) 比例条項の削除

USMCA では、カナダが強く問題視していた NAFTA の比例条項 (Proportionality Clause) が削除された。比例条項とは、カナダの石油・ガス供給に占める米国向け石油・ガスの比率を過去 36 カ月と同比率で維持することを義務付ける規定である。NAFTA 時代のこの規定に基づけば、仮にカナダへの石油供給不足をもたらすような何らかの事態が海外で生じ、石油輸入依存度の高い同国東海岸への追加供給が必要になった場合でも、アルバータ (Alberta) 州を筆頭とした同国西岸部の供給者は対米輸出量を削減することができなかった。

この比例条項は、NAFTA 交渉時、石油の対外依存度が漸増し、エネルギー安全保障上の大きな懸念を持っていた米国の強い要望で盛り込まれたものであるが、米国とメキシコの間を含め、他の貿易協定にも同種の条項は見られない。NAFTA の創設以来、同条項にカナダが違反した例はないが、主にオイルサンドを起源とする重質油を米国へ継続的に輸出することを義務付けている同規定に対し、カナダ国内では従来から自国のエネルギー供給よりも米国のエネルギー安全保障を優先しているとの批判があった¹⁰。また、近年では、カナダによる継続的なオイルサンド開発と輸出促進の要因として、両国の環境団体からも問題視されていた¹¹。

比例条項の撤廃はカナダが強く要求する事項であったが、USMCA 交渉時には、かつて同条項の設置を求めた米国側もその維持を強く要求しなかったと伝えられる。実際に、米国の石油・ガス会社のロビー団体である米国石油協会 (API: American Petroleum Institute) は USMCA の交渉過程において、同条項の維持が優先事項ではないと政府に訴えていた¹²。同条項は元来、米国のエネルギー安定供給を確保する目的で盛り込まれていたが、USMCA の文書から撤廃されたことは、シェール革命が米国のエネルギー安全保障観に及ぼした変化を象徴的に示唆するものと言えよう。

¹⁰ Gordon Laxer and John Dillon. "Over a Barrel: Exiting from NAFTA's Proportionality Clause." <https://s3-us-west-2.amazonaws.com/parkland-research-pdfs/overabarrel.pdf> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

¹¹ The Numbers. "The New NAFTA – What's the Deal with Energy." <https://behindthenumbers.ca/2018/11/21/the-new-nafta-whats-the-deal-with-energy/> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

¹² Trusted Energy Intelligence. "New NAFTA shows U.S. no longer needs Canadian oil guarantees." <https://www.jwnenergy.com/article/2018/10/3/new-nafta-shows-us-no-longer-needs-canadian-oil-gu/> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

(2) 希釈材に係る原産地規則の緩和

原産地規則に関しては、主に自動車の取引に与える影響が注目されているが、エネルギー分野においても重要な変更が見られる。具体的に該当する事項は、希釈材に関する規定（第4章の付録 4-B に記載）である。

カナダから米国に輸出されるエネルギーの大半を占める重質油には、パイプライン輸送を可能にするために希釈剤が混合される。カナダはこの希釈材をペルー、ボリビア、パキスタン等の国々から輸入しているが、輸入後はそれらを国内のタンカーにまとめて保管するため、関税免除に必要な原産地の証明が困難であった¹³。それゆえに、NAFTA 時代の米国への原油輸出には、輸出量のおよそ 65%に関税が課され、その額は年間 6000 万カナダドル（約 48 億円）にのぼったと見積もられている¹⁴。

米国への原油輸出量が増加した一方、油価が低迷したことを背景に、近年、カナダの石油産業にとって希釈材にかかる負担は拡大しており、無視できないものとなっていた。多くの分野で自由化されている米国とカナダ間の貿易において、関税障壁が残る数少ない分野の一つであったため、カナダが USMCA 交渉に臨むにあたり、希釈材に関する規定の修正は優先事項であった¹⁵。

そして交渉の結果、USMCA では希釈剤が輸出製品の 40%以上を占めない限りにおいて、原産地の証明免除を認めるという規定が追加された。一般に、原油輸出に占める希釈材の割合は 30%であるため、この変更により希釈材に課されていた関税は実質上撤廃されたことになる¹⁶。USMCA で上限として規定された 40%という数値は、環太平洋パートナーシップ（Trans-Pacific Partnership, TPP）における希釈材の規定と同じ数値であり、米国とカナダも参加した同協定をベースに合意に至ったものと見られている¹⁷。

(3) 紛争解決（ISDS）に係る手続きの免除

USMCA では、投資に関する規定も修正され、NAFTA の第 11 章で規定されていた「投資家対国家の紛争解決（ISDS: Investor-State Dispute Settlement）」に係る手続きが削除された。ISDS とは、加盟国の企業が自国の政府を通さずに他の加盟国政府を訴えることを可能とする投資家保護のメカニズムである。このメカニズムの下では、外国政府による差別的な措置、もしくは利益の獲得を不当に阻害する措置が認められる場合に、企業は当事国が合意した仲裁人で構成される仲裁裁判所に判断を仰ぐことが可能となる¹⁸。

カナダのシンクタンク Canadian Centre for Policy Alternatives によると、NAFTA 創設から 2018 年 1 月までの間に、環境問題を中心にカナダは計 41 回の訴訟を受けており、これは

¹³ Global Affairs Canada. “The Canada-United States-Mexico Agreement: Economic Impact Assessment.” <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/assets/pdfs/agreements-accords/cusma-aceum/CUSMA-impact-repercussion-en.pdf> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

¹⁴ Government of Canada. “Energy Provisions Summary.” <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cusma-aceum/energy-energie.aspx?lang=eng> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

¹⁵ Financial Post. “Canada’s Oilpatch Pays America \$60 Million a Year to Export Crude – And New Trade Deal May Not Help.” <https://financialpost.com/commodities/energy/canadas-oilpatch-pays-america-60-million-a-year-to-export-crude-and-usmca-may-not-help> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

¹⁶ U.S. Department of Commerce. “Transporting Alberta Oil Sands Products: Defining the Issues and Assessing the Risks” https://errc.unh.edu/sites/default/files/media/docs/noaa_oil_sands_report_09.2013.pdf (2021 年 11 月 24 日アクセス)

¹⁷ Law 360. “Opportunities for the Oil Industry in NAFTA Renegotiations.” https://www.thompsonhine.com/uploads/1137/doc/Opportunities_For_The_Oil_Industry_In_NAFTA_Renegotiations.pdf (2021 年 11 月 24 日アクセス)。但し、米国は 2017 年 1 月に TPP を脱退した。

¹⁸ NAFTA 第 11 章では、仲介裁判所は各当事国が任命した個人（1 名ずつ）に両国が合意した 1 名を加えた計 3 名によって構成されることが規定されている。

NAFTA 全体で発生した訴訟の 48%を占めた¹⁹。これらの訴えにより、カナダ政府が負った賠償金と法的手続きにかかった費用は、およそ 3.14 億カナダドル（約 250 億円）にのぼると見積もられている。また、訴訟が繰り返されるにつれて、経済的な負担のみならず、米国の企業がカナダの政策に対する強制的な手段として ISDS を用いていることも徐々に問題視されていた。そのような事情を背景に、カナダ政府は、USMCA の交渉にあたり、ISDS によって政治・経済的な不利益を被っていることを訴え、同メカニズムの廃止を図った。米国の産業界は、当初 ISDS の削除に強く反対していたものの、カナダ側の懸念を反映して交渉が進んだ結果、後述する米国とメキシコの間における特定の事例を除き、USMCA において ISDS は廃止されることになった²⁰。

2.2 メキシコに関する規定

(1) メキシコの国内資源に対する主権行使

USMCA では、NAFTA 第 6 章の一部を引き継ぎ、第 8 章でメキシコ資源の保護に関する規定を定めている。同章では、第 1 節で各国が主権の原則に基づき憲法及び国内法を尊重するという基本的な事項を確認し、第 2 節においてメキシコ政府による国内資源への主権の行使を米国とカナダが認めるという特徴的な規定を定めている。より具体的には、第 2 節

(a) 項において憲法と国内法の改革に係るメキシコの主権行使について、(b) 項ではメキシコの憲法に基づき、大陸棚及びそこへ隣接する排他的経済水域、地層、もしくは堆積物を含む国内領土の下層にある全ての炭化水素に対する直接かつ不可譲の権利を同国に認めている。つまり、NAFTA 時代と同様、USMCA では、メキシコのエネルギー資源に対する特別な配慮がなされていることが確認できる。

同章におけるメキシコの特権は、資源部門における外国の活動を制限するメキシコ憲法第 27 条及び 28 条の規定に端を発する (Hufbauer & Schott 2005)²¹。1938 年の *Petroleos Mexicanos (Pemex)* の国有化に代表されるように、政府による国内資源の管理は、メキシコの国家アイデンティティと切り離せない関係にあることが憲法上でも反映されていた。前述の通り、NAFTA 時代にもエネルギーに関する規定を定めた第 6 章において、原則としてメキシコ憲法を尊重することが記載されていたが、その内容が USMCA 第 8 章に引き継がれ、エネルギー取引の自由化が進む中でも、例外事項の維持を図ったメキシコの要望を汲んだ形となった (Herran & Poretti 2011)。

ただし、2013 年の憲法改正以後、メキシコがエネルギー部門への外資の受け入れを推進していたことを踏まえると、USMCA では保護主義を連想させるような自国の資源に係る規定が削除される方が合理的であったと考えることもできる。この点に関しては、アムロ現大統領の強い要求によるところが大きい。同大統領はペニャ・ニエト (Peña Nieto) 前大統領が実施したエネルギー改革に対して批判的な立場を示しており、外国資本の流入による自国資源に対するメキシコの主権侵害を訴えることで、国民の支持を獲得した経緯があった。そのため、アムロ大統領は就任後、USMCA の中にメキシコの国内資源に関する保

¹⁹ Scott Sinclair. "Canada's Track Record Under NAFTA Chapter 11." <https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2018/01/NAFTA%20Dispute%20Table%20Report%202018.pdf> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

²⁰ すでに実施されている投資に関しては、ISDS の適用が NAFTA 失効後の 3 年間は継続される (USMCA 第 14 章)。

²¹ 27 条は地下資源の国家への帰属、28 条は戦略的分野として炭化水素の国家による独占を定めている。2013 年のエネルギー改革は両規定に加え、経済活動への国家の介入を規定する 25 条の修正を含み、石油・ガス部門及び電力部門への民間の参入が限定的に認められることになった。

護規定を盛り込む方向でより一層積極的な交渉を進めた結果、第8章として明記されることとなった²²。

(2) ISDS による米国企業の保護

上述の通り、USMCA 第8章の規定は、メキシコが自国の資源に対して排他的な権利を有することを認めるものであるが、第14章の附属書 (ANNEX) 14-E は、そのようなメキシコの権利が乱用されることを防ぐ役割を果たす。同附属書は、米国とメキシコの間でのみ効力を持つ規定だが、石油・ガス部門において3カ国の間では廃止された ISDS を維持することを定めている²³。この規定によって、石油・ガス部門の上流から下流において活動する米国の投資家がメキシコ政府との紛争に巻き込まれた際、仲裁裁判所にメキシコ政府を直接訴えることが可能となる。メキシコの憲法改正以来、米国の企業はメキシコのエネルギー部門に多額の投資を実施しているため、アムロ政権の保護政策から自国の企業を守るためにも ISDS の設置は米国にとって重要であった²⁴。

(3) メキシコのエネルギー資源取引に対するライセンス付与

USMCA の発効後も、3カ国間の石油・ガス取引においては、NAFTA 時代から相当程度開放されていた自由貿易市場が維持されている。しかし、USMCA 第2章は、貿易一般に関する原則を示している一方で、附属書 2-A においてメキシコのエネルギー取引に関し、差別的な政策を制限するための内国民待遇 (Article 2.3) と輸出入規制 (Article 2.11) の例外となる事項を明記している。

同附属書の Article 2.A.3 は、メキシコの炭化水素法 (Hydrocarbon Law) に基づき、エネルギー製品の輸出入許認可制を認めている。具体的な品目として、重油、石油製品、天然ガス及びプロパンが挙げられており、これら品目の輸出入にはメキシコのエネルギー省によるライセンス付与が必要となる。この規定は、NAFTA 第6章の附属書 603.6 が認めていたメキシコ産炭化水素の輸出入に対するライセンスの付与を引き継いだものであり、USMCA 第8章に記されたメキシコ政府による国内の資源に対する主権の行使をより具体的に記載したものであると言える。

3. USMCA 発効後の北米石油・ガス貿易

NAFTA から USMCA への規定の修正を見ると、カナダは再交渉時に修正を求めていた事項について、一定の成果をあげた。貿易においては比例条項と原産地規則の修正により、カナダ側のコストを取り除くことに成功し、投資においては ISDS が免除となったことで主に環境問題に係る米国企業からの訴えを回避することが可能となった。

メキシコについても、目標達成という点ではカナダと同様、USMCA の交渉時期に誕生したアムロ政権が、政権発足時より目指していた資源部門への主権行使を明示することに成功した。保護主義へと舵を切っているアムロ政権のエネルギー政策と一貫した姿勢が、

²² Reuters. "Mexico's Next Leader Says NAFTA Deal Preserves Energy Sovereignty." <https://www.reuters.com/article/us-trade-nafta-mexico/mexicos-next-leader-says-nafta-deal-preserves-energy-sovereignty-idUSKCN1LC2BP> (2021年11月24日アクセス)

²³ United States International Trade Commission. "U.S.-Mexico-Canada Trade Agreement: Likely Impact on the U.S. Economy and on Specific Industry Sectors." <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4889.pdf> (2021年11月24日アクセス)

²⁴ USMCA の ISDS は、政府に対して仲裁請求を行う前にメキシコの裁判所で30ヵ月間の訴訟期間が設けられるなど、NAFTA 時代と比べて効力が制限されていることも指摘されている。しかし、メキシコ政府との契約済みの案件 (多数のエネルギー分野向け投資を含む) に対してはそのようなプロセスが免除される。また、Article 32.11 は、メキシコ政府の炭化水素部門に対する措置が、CPTPP 等の他の協定よりも厳しい制約となることを防ぐ役割を果たしており、ISDS と共に米国企業のメキシコにおけるビジネスを保護する役割が期待されている。Holland & Knight. "Demystifying Energy Investment Disputes in Mexico Through the New USMCA." <https://www.hklaw.com/en/insights/publications/2019/04/demystifying-energy-investment-disputes-in-mexico-through> (2021年11月24日アクセス)

USMCA において改めて反映されたとと言える。それでは、カナダとメキシコが当初の目標を達成したと言い得る USMCA は、北米のエネルギー情勢の将来にどのような示唆を持つのだろうか。本節では USMCA のエネルギー規定が米国・カナダ及び米国・メキシコの関係にそれぞれどのような影響を与え得るのか検討したい。

カナダに関し、原産地規則と ISDS の修正は、同国の政府及び石油・ガス企業のコスト削減という面が強く、両国の資源取引に具体的な変化を及ぼすことは想定し難い。その一方で、石油・ガス輸出量の割合を規定していた比例条項の削除は、米国・カナダ間の重質油を中心とした資源取引における新たな環境を構築し得るという観点から、注目すべき変更点であると考えられる。特に、これまでオイルサンドビジネスを支えてきた比例条項が USMCA 下で削除されたことにより、カナダの供給者にとり、両国で現在進行しつつある脱炭素政策の影響が、米国への輸出増を図る上で新たな障壁となる可能性があることを指摘したい。

他方、エネルギー部門で排外的政策を進めるメキシコ政府は、USMCA 下では規定を根拠として、同政策を引き続き推進していくことが予想される。カナダもこのようなメキシコ政府のエネルギー政策に対して懸念を示しているが、特にメキシコと国境を接する米国はカナダ以上に石油・ガス部門において同国との密接な関係を構築してきた分、直近のメキシコの政策について強い懸念を表明しており、両国の動きが今後の注目に値すると思われる。そして規定の中でも、米国とメキシコの間で設けられた ISDS 条項が、米国のアムロ政権による排外的政策に対する懸念の行方に一定の役割を果たす可能性が高いと言えよう。

3. 比例条項の削除と米国・カナダにおける原油取引の展望

(1) 比例条項と対米原油輸出の現状

NAFTA 創設に先立つ東西冷戦期から、米国は同盟国のカナダからの原油輸入の促進に向けて、パイプラインや鉄道等の大量かつ低コストでの輸送を可能とするインフラ設備を拡充するための投資・技術提供に大きく携わってきた。そのような経済性や地理的条件に加え、米国にとりカナダ産原油が重要であった背景には、国営企業が中心である中東の産油諸国とは異なり、政治的な要素が資源の取引に介入する可能性が低かったこともある。そして、NAFTA の比例条項は、カナダ西岸部の供給者が対米輸出よりも自国の東岸部への輸出を優先することを防ぐ役割を果たしたことで、NAFTA 時代に生じたオイルサンド開発による原油増産の大半は、半ば強制的に米国に向けられる展開となり、歩調を合わせる形で米国・カナダ間インフラの増強も進められてきた（図 3）²⁵。

その結果、2019 年時点で、カナダ産原油は米国の重質油輸入総量の 56% を占め、カナダと近接する米国中西部やロッキー山脈地域では、100% をオイルサンド起源の重質油に依存している²⁶。また、シェール革命の発生後、米国の OPEC 諸国からの原油輸入量の減少が続く中であっても、上述の理由や価格面での競争力の高さからカナダの米国への輸出量は漸増しており、米国のエネルギー需給バランスにおいて依然として重要な役割を担っていることが確認できる（図 4）²⁷。

²⁵ Clarkson & Milderberger (2011) を参照。

²⁶ ベネズエラも米国にとって主要な重質油の供給国であったが、2019 年 1 月の制裁以降に同国からの輸入量が急落しており、それを埋め合わせる資源としてカナダ産重質油の重要性が増している事情もある。Oil Sands Magazine. “Assessing America’s Appetite for Canada’s Crude: A look at Canadian Crude Usage by U.S. Refineries.” <https://www.oilsandsmagazine.com/market-insights/american-appetite-canadian-crude-usage-us-refineries> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

²⁷ シェール層由来原油の大半は軽質油であり、カナダ産の重質油とは競合しない点も、カナダからの輸入が継続して増加している要因として挙げられる。U.S. Energy Information Administration. “U.S. Crude Oil Imports from OPEC Are Down, but Imports from Canada Remain High.” <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=47836> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

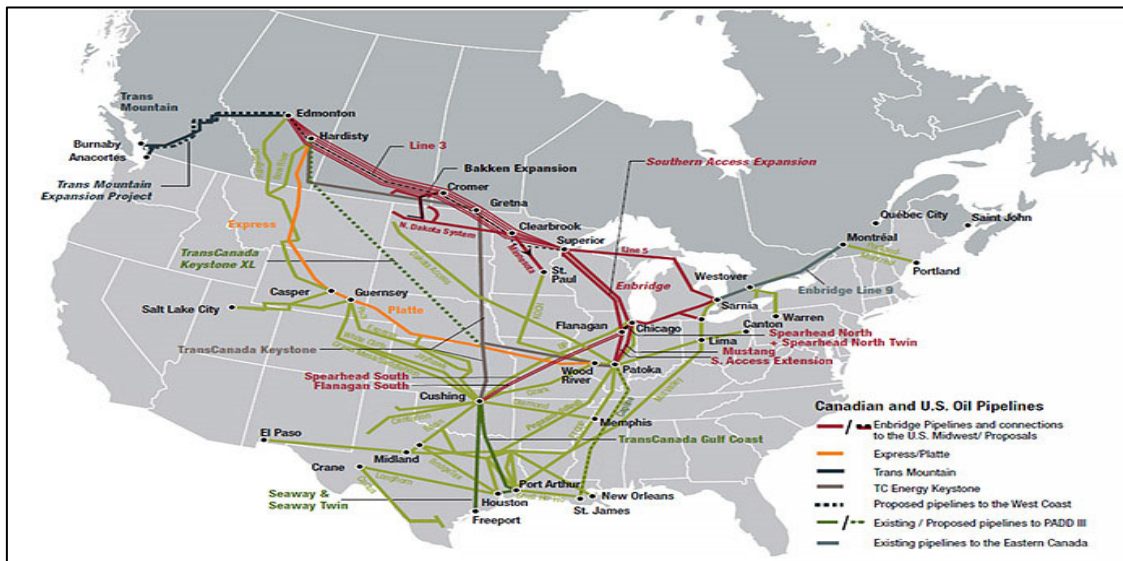


図 3 米国・カナダ間のパイプライン地図

出所：The Canadian Association of Petroleum Producers

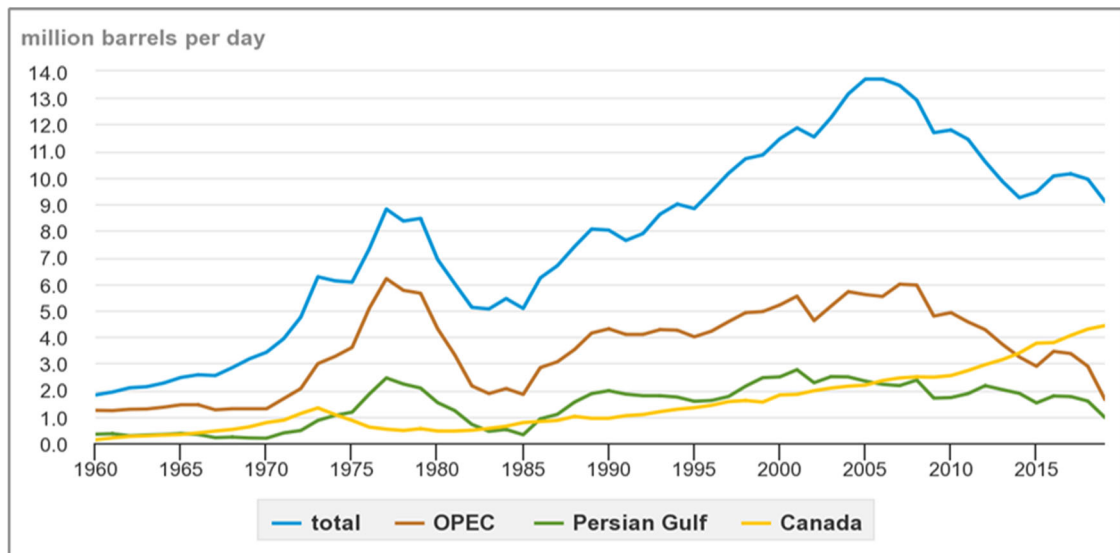


図 4 対米石油輸出の国際比較（1960～2019年）

出所：U.S. Energy Information Administration

(2) 比例条項削除と今後の対米原油輸出の展望

比例条項が削除された USMCA において、カナダは米国に対する石油・ガス輸出量の義務を負う必要がなくなった。この規定の修正により、カナダから米国への重質油を中心とする資源輸出は、過去3年の数値に則らずに実施されるようになるため、NAFTA 時代の安定した推移とは異なり、規定上は輸出量の増減が起り得るようになる。では将来的に、USMCA での既定の修正により、特に対米輸出の大半を占めるオイルサンド由来原油の輸出にどのような変化がもたらされ得るのだろうか。

まず、カナダの石油・ガス事業者にとり長年の課題である、輸出量増加の実現性をどう見るべきだろうか。カナダでは、原油の増産に見合う輸送能力が不足していたことを一因として、オイルサンド由来原油の価格指標である WCS (Western Canadian Select) が下落し、米国の WTI (Western Texas Intermediate) との価格差が広がることで、石油業界のみならず、

ロイヤリティ収入を得る州にとっても問題視されていた（図 5）²⁸。アルバータ州では、超過在庫を防ぎ経済損失を埋め合わせるため、一時的に減産措置をとる必要に迫られるケースが発生するなど、パイプライン拡充による輸送能力の増強によって輸出量の拡大を図ることは、既存の対米輸出ビジネスを前進させる上での大きな目標であった²⁹。

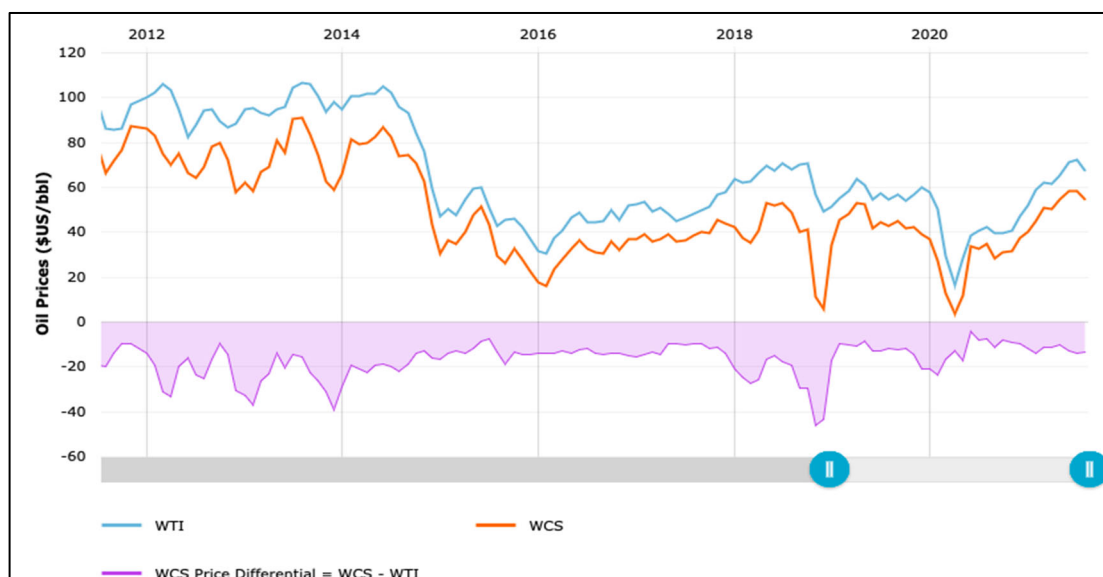


図 5 WTIとWCSの推移（2011～2021年）

出所：Government of Alberta

しかし、カナダからメキシコ湾岸へ原油の大量輸送を可能とする Keystone XL パイプラインの建設プロジェクトが 2021 年 6 月に頓挫し、その他のプロジェクトに対しても抗議運動が勢いを増している中、カナダのオイルサンド事業者が目指す対米輸出能力の強化は厳しい状況に直面している（図 6）。また、オイルサンドの新規事業に対する投資の停滞やカナダ連邦政府による国内気候変動対策の強化といった制約要因により、オイルサンド由来原油の将来的な生産量や輸出量に不確実性が高まりつつある。それらの点を踏まえると、長年対米輸出に利益を見出してきたカナダの石油業界は、輸出量の拡大よりも、現行の米国との資源取引の維持を模索すること自体が今後の課題となる可能性が高い。同時に、条項の削除で制約がなくなったことを受け、米国以外の供給先の多角化を目指すことが可能になったため、アルバータ州から西海岸への原油輸送能力を強化する Trans Mountain Pipeline の拡張プロジェクトなどへの尽力が今後の重要な取組みになると予想される。

²⁸ Brandon Schaufele and Jennifer Winter. “Measuring the Economic Impact of Alberta’s Crude Oil Curtailment Policy.” https://www.ivey.uwo.ca/media/3793185/iveyenergycentre_policybrief_dec2020_measuringeconimpactalbertacrudeoil_curtailment_2-9.pdf (2021 年 11 月 24 日アクセス)

²⁹ 石油天然ガス・金属鉱物資源機構「カナダにおける原油パイプライン及びオイルサンド事業の最近の動き」、https://oilgas-info.jogmec.go.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/007/950/1912_c_ca_oilsand_r.pdf (2021 年 11 月 24 日アクセス)

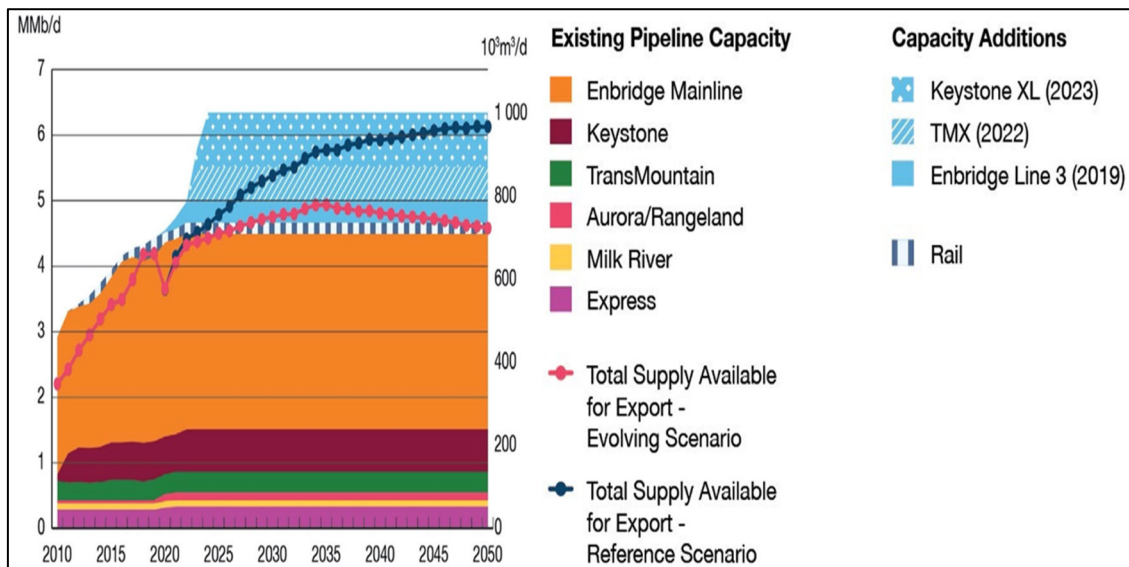


図 6 カナダの石油輸出量及び輸出能力の見通し (2010~2050 年)

出所：Canada Energy Regulator

他方、世界が脱炭素に向かう潮流の中で輸出量の将来的な低下が現実味を帯びていることは、比例条項削除の示唆として注目すべき点であろう。前節で示したように、NAFTA 時代においては比例条項が石油・ガスの生産・輸出を事実上「強制」していたため、カナダが石油・ガス部門での排出量を削減することや、オイルサンド由来原油の対米輸出を低減することが困難であった。その意味では、USMCA で同条項が削除されたことにより、むしろオイルサンドビジネスが悪影響を被り得るが、両国が脱炭素化に向けた政策を推進できる環境が創出されたとも考えられる。実際にカナダの対米原油輸出に影響が出るかどうかは、USMCA 発効の約半年後に誕生したバイデン米政権とカナダが推進する脱炭素化に向けたエネルギー及び環境政策の動向によるが、現行の潮流が続くのであればカナダの原油輸出量の低下を導く可能性が高まるものと予想される。

つまり、比例条項の削除とバイデン政権発足は個別に生じたものであるが、前者を背景としてむしろ脱炭素化の方向性が強まる展開になるのであれば、USMCA 時代におけるカナダのオイルサンドビジネスが現行の対米輸出の継続すら困難となる状況が将来的に想定される。仮に比例条項が存続していたとしたら、現在強まりつつある脱炭素化の勢いがカナダの供給者に与える影響は、少なくとも規定が削除された今日と比べ限られたものになっただろう。また、仮に米国でトランプ政権が継続していたならば、比例条項の削除にかかわらず、パイプライン輸送能力の増強や脱炭素政策の停滞が起り得たため、カナダの対米原油輸出が成長する可能性は相対的に高かったと考えられる。第 2 節で示した比例条項の削除に関する議論を見るに、両国は USMCA 下でカナダの対米原油輸出ビジネスが困難に直面する事態を深刻に想定していなかったように推察されるが、米国の政権交代によって、両国において脱炭素化傾向が加速化したことにより、オイルサンドビジネスへの負の影響が差し迫ったものになったと言えるのではないだろうか。

(3) カナダと米国における気候変動政策の動向およびカナダの対米原油輸出への影響

上述の通り、比例条項が不在となった USMCA において、今後、カナダの対米原油輸出は、2050 年までに温室効果ガス排出量の「ネットゼロ」を目標とする米国とカナダの気候変動政策に大きく左右される。両国の気候変動政策の行方に関しては、政策そのものの実現可能性や新技術の開発などの不確実な要素が少なくないが、両国がすでに打ち出している気候変動政策からは、脱炭素に向かう潮流の中でカナダの対米輸出ビジネスが直面すると

予想される課題の一端が垣間見える。

近年、カナダでは、気候変動政策に力を入れる連邦政府と、石油・ガス部門の中心地である西部アルバータ州政府などの間で軋轢が生じており、中でも連邦政府の気候変動政策において重要な柱とされている炭素税による排出規制は、同国の化石燃料部門にとって大きな懸念事項となっている³⁰。2018年のGreen House Gas Pollution Pricing Actの施行以来、野心的な連邦炭素税の全国的な適用を目指す連邦政府に対し、州政府は連邦炭素税が州の主権に対する侵害行為であるとして、独自の州法に基づく徴税を訴えていたが、2021年3月に最高裁判所が連邦政府による課税の枠組みを合法であると裁決するに至った³¹。この決定により、現行では30カナダドル/CO₂トン徴収されている連邦炭素税が、2030年までに170カナダドル/CO₂トンまで増税されることになり、州政府は炭素税や排出権取引制度等の独自の取組みによって同等の排出量削減効果を認められなければ、増額された連邦炭素税を課されるようになる。炭素税の影響は各州の徴収形態やプロジェクト毎によって差異があるとされているものの、化石燃料部門が更なる負担を被り、結果として原油の生産・輸送にかかるコストが増加するのであれば、競争力の低下によってオイルサンドの生産量及び輸出量が停滞する要因となる可能性が高い³²。

他方、米国ではバイデン政権が脱炭素化経済の加速化を図ることを目標として、カナダ政府以上に化石燃料部門に対して厳しい姿勢を示しており、国内では国有地・水域における石油・ガス鉱区のリース権付与と掘削の許可を一時的に停止するなど、産油・産ガスの規制を積極的に進めている³³。カナダとの資源取引に関わる措置としては、政権発足からおよそ1年が過ぎた2021年11月時点で、政権公約として掲げていたKeystone XLパイプラインに対する許認可の取り下げにとどまっており、その他のオイルサンド及びパイプライン事業に対する直接の言及はない状況である。しかしながら、脱炭素化の時流の中で長年批判されてきた米国・カナダ間に敷設されている原油パイプラインであるEnbridge Line 3の近代化プロジェクトに加え、カナダから米国ミシガン州に敷設されているEnbridge Line 5に対しては、同州知事が閉鎖を要求する事態が発生している³⁴。つまり、カナダの供給者は、米国との間にある既存の輸送インフラに対する批判も無視できない状況下に置かれており、今後予断を許さない状況が続くものと考えられる。米国における環境運動の過熱により、これらのインフラが停止に追い込まれることになれば、すでに輸出能力の不足に苦心しているカナダの供給者は、さらなるビジネス上の課題に直面することになる。

とはいうものの、先に述べた通り、気候変動政策の進展は、多くの不確実な要素に左右され、そのような要素の中にはオイルサンド事業者にとってポジティブな結果をもたらす得るものがあることにも一定の注意が必要である。例えば、カナダにおいては二酸化炭素の排出を削減する技術であるCCS (Carbon dioxide Capture and Storage) 及びCCUS (Carbon dioxide Capture, Utilization and Storage) の開発に対して連邦予算が拠出されており、それらの開発と

³⁰ 石油天然ガス・金属鉱物資源機構「カナダにおける温暖化ガス排出規制：制度概要と課題」、https://oilgas-info.jogmec.go.jp/info_reports/1008604/1008775.html (2021年11月24日アクセス)

³¹ Supreme Court of Canada. “References re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act.” <https://www.scc-csc.ca/ase-dossier/cb/2021/38663-38781-39116-eng.aspx> (2021年11月24日アクセス)

³² 炭素税のオイルサンドプロジェクトに対する影響の分析は、Branko Boskovic and Andrew Leach. “Leave it in the Ground? Oil Sands Development under Carbon Pricing.” https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2920341 (2021年11月24日アクセス)

³³ 大統領選挙でバイデン氏をサポートした民主党内の環境主義者や国有地・水域を管轄する内務省の長官に承認されたデブ・ハーランド (Deb Haaland) 氏は、厳しいフラッキング規制の必要性を訴えており、化石燃料に対する規制は将来的に一層強化される可能性がある。The White House. “Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad.” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/> (2021年11月24日アクセス)

³⁴ S&P Global. “Enbridge Moves Closer to Line 3 Construction While Line 5 Shutdown Is Threatened” <https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/oil/111620-enbridge-moves-closer-to-line-3-construction-while-line-5-shutdown-is-threatened> (2021年11月24日アクセス)

導入の動向次第では、炭素税のオイルサンド事業への影響緩和が期待される³⁵。Enbridge Line 3 についても、Keystone XL とは異なり米国連邦政府が問題視するに至っておらず、2021 年 10 月に稼働開始を開始したため、図 5 の通りカナダの輸出能力の拡大はほぼ確実となった³⁶。

米国内においても、EIA が示す石油の価格が低いシナリオ（Low Oil Price）や石油・ガス供給が低迷するシナリオ（Low Oil and Gas Supply）において、米国の産油量が低下し、再び石油の純輸入国となる可能性が指摘されている。また、バイデン政権のインフラ計画で示された道路や橋などの交通インフラに用いるアスファルトには、カナダ産の重質油が必要となることが指摘されており、脱炭素化政策の進展がカナダからの原油輸出量の低下を導くと単純に結論づけることはできないだろう³⁷。

以上のような不確実性がありつつも、輸送能力の限界や気候変動政策の将来的な進展によって脱炭素への圧力に晒されることを想定すると、USMCA 下でカナダの対米原油輸出は、楽観的に見ても現行の水準を維持するにとどまると考えられる。米国の経済活動及びエネルギー安全保障に長年貢献してきたカナダ産原油の役割が、USMCA 下でどのように位置づけられるのかは、従来の貢献分野への影響だけでなく両国がどれだけ真剣に気候変動対策に向き合うのかということを見通す意味でも重要な着眼点となるのではないだろうか。

3.2 メキシコのエネルギー資源保護政策による米国ビジネスへの余波

(1) メキシコ憲法改正後の米国との資源取引

メキシコにおける 2013 年の憲法改正は、米国企業が同国のエネルギー市場への参入を加速させる大きな契機となった。当初期待されていた国営石油会社 Pemex の民営化は果たされなかったものの、同社はメキシコ領メキシコ湾において米国企業との石油・ガス開発ジョイントベンチャー事業を開始した。メキシコ政府は、100 件以上の民間向け投資プロジェクトの入札を実施し、2016 年から 2017 年にかけて実施された石油・ガス開発に関する合計 3 回の入札ラウンドでは、米国企業が計 10 億ドルのプロジェクトを落札している³⁸。貿易面でも、メキシコは米国にとりシェール革命と米国領メキシコ湾開発によって増産された化石燃料の輸出先としての市場価値が高まり、関連インフラの建設が進んだ結果、図 7 の通り米国のメキシコに対する石油・ガス輸出量は、2010 年代以降増加傾向にある³⁹。2015 年には、メキシコがカナダを抜いて米国のガス輸出先として第 1 位となり、石油についても、メキシコ市場への輸出額が 2008 年から 2018 年の 10 年間で約 100 億ドルから 300 億ドル規模まで増加した。

³⁵ Government of Canada. “Budget 2021” <https://www.budget.gc.ca/2021/report-rapport/toc-tdm-en.html> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

³⁶ Enbridge. “Line 3 Replacement Project Substantially Completed and Set to be Fully Operational.” <https://www.enbridge.com/media-center/news/details?id=123692&lang=en> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

³⁷ Bloomberg Green. “Biden’s Latest Surprise Boost for Oil Involves Lots of Asphalt.” <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-31/oil-sector-gets-surprise-boost-in-biden-s-roads-wells-plan> (2021 年 11 月 24 日アクセス)、U.S. Energy Information Administration. “Annual Energy Outlook 2021.” <https://www.eia.gov/outlooks/aeo/narrative/introduction.php> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

³⁸ メキシコの石油・ガス開発に参入した主な米国企業は、Murphy Oil、Chevron、Fueldwood Energy、ExxonMobil、Talos Energy。US Department of Commerce. “Mexico - Country Commercial Guide.” <https://www.trade.gov/knowledge-product/mexico-n-oil-and-gas> (2021 年 11 月 24 日アクセス)、USAID. “Institutional Framework for Auctions in Mexico.” <https://www.usaid.gov/energy/auctions-mexico> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

³⁹ Congressional Research Service. “Mexico: Background and U.S. Relations.” <https://fas.org/sgp/crs/row/R42917.pdf> (2021 年 11 月 24 日アクセス)、US Energy Information Administration. “In 2019, the U.S. Imported \$13 Billion of Energy Goods from Mexico, Exported \$34 Billion.” <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=45756> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

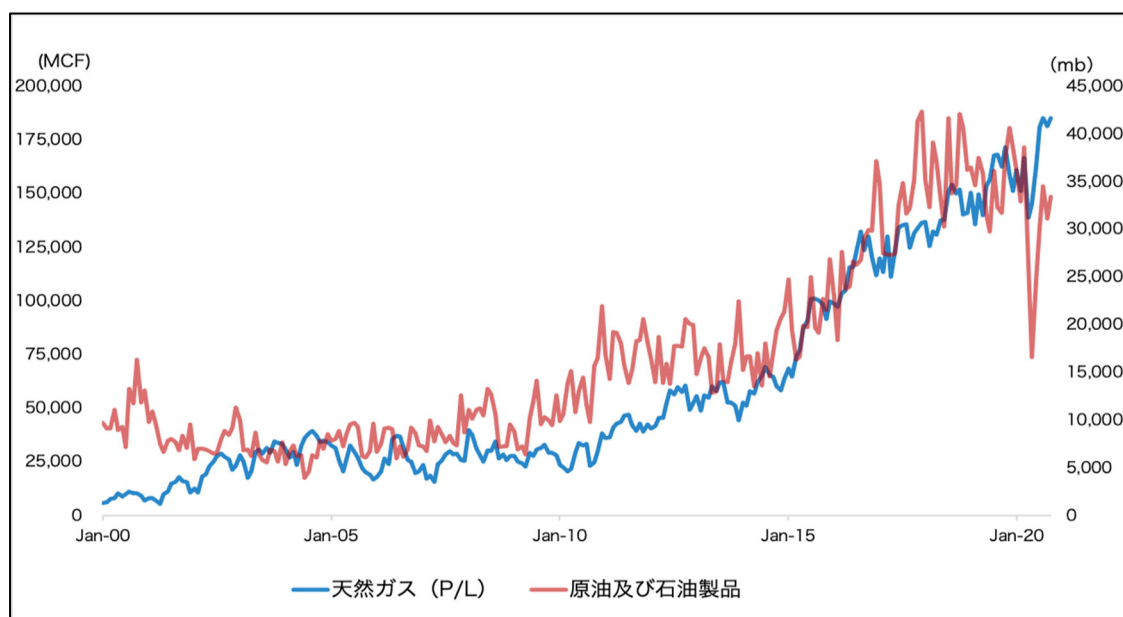


図 7 米国の対メキシコ石油・ガス輸出の推移（2000～2020年）

出所：U.S. Energy Information Administration より筆者作成

しかし、この外国資本に対する開放政策を批判して誕生したアムロ政権は、自国エネルギー企業の保護を名目として米国を含む外資の参入制限を積極的に推し進め、USMCAの中に、メキシコの主権行使に基づく政策を反映させる形で前述の第8章を盛り込むことに成功した。そのため、メキシコへの進出を加速化させていた米国の石油・ガス業界は、USMCAによる負の影響を被るリスクを危惧することになったが、そのような懸念を裏付けるように、メキシコは直近でも自国企業の保護政策を進め、加盟国に対しては同規定を根拠に自国の政策を正当化する傾向が見られ始めている⁴⁰。

(2) メキシコの保護政策に対する米国の懸念

メキシコの保護主義に対する米国石油業界の懸念は、2020年6月にAPIのCEOであるマイク・ソマース（Mike Sommers）氏がUSMCAの発効直前に米国政府高官に対して送った書簡を機に、米国及びメキシコ双方の政府に対して次々と表明された。同書簡内でソマース氏は、アムロ政権のエネルギー政策が本来自由な3カ国間の経済活動を目指すUSMCAの方向性と矛盾している点を指摘し、米国政府が外交を通じてアムロ政権に対しメキシコのエネルギー市場の開放性を維持するように説得を行うことを求めた⁴¹。また同氏は、アムロ政権による保護政策が「移ろいやすく、過去の政策との一貫性がない」ことを問題視しており、米国とメキシコの間での燃料取引や貯蔵施設及びターミナルにかかわる契約に対し

⁴⁰ メキシコはCOVID-19による経済的な打撃を最も被っている国の一つであり、2020年4月には国営石油会社Pemexが格付け会社によりジャンク債に格下げとなる事態が生じた。アムロ大統領は就任時より、メキシコ経済の不況を前政権によるエネルギー部門の自由化と結びつけて非難していたが、COVID-19情勢下において、その主張に拍車がかかり、民間部門を標的とした具体的な政策も打ち出されている。2021年前半時点では、メキシコ政府の保護政策は送電網へのアクセスが制限されるに至った太陽光や風力発電などの再エネ分野への影響に限られているものの、Pemexの救済がアムロ政権の最優先事項の一つとして掲げられている中、米国の石油・ガス産業への波及の可能性が指摘されている。

⁴¹ American Petroleum Institute. https://www.api.org/~media/Files/News/Letters-Comments/2020/API_Comments_Mexico_061120 (2021年11月24日アクセス)

て悪影響を及ぼすことに懸念を表明している⁴²。実際、同年7月には、メキシコ領メキシコ湾の Zama 鉱区における開発をめぐって米国の Talos Energy 社と Pemex が対立するなど、米国企業の懸念が現実となる事例も発生した⁴³。その後、ソマース氏の書簡に続く形で同年10月には、米国連邦議会議員 43 名がトランプ大統領（当時）に同様の書簡を送付した⁴⁴。さらに 2021 年 1 月、バイデン新政権誕生の前夜、トランプ前政権の国務長官、エネルギー長官及び商務長官の 3 名は、直接メキシコ政府に宛てて、同国のエネルギー政策が米国企業の投資を脅かしていることに懸念を表明する書簡を直接送付した⁴⁵。

これらの書簡や発言内容からは、エネルギー部門に対する国家の介入を強めるメキシコ政府に対して、USMCA に含まれる自由貿易を基本とする価値観に則った議論を進める米国側の意思が読み取れる。そして、その意思がバイデン政権にも受け継がれていることは、2021 年 3 月に行われたアムロ大統領との首脳会合からも確認できる⁴⁶。他方、同年 5 月に開催された初の USMCA 自由貿易委員会において、USTR 代表のキャサリン・タイ (Katherine Tai) 氏が、メキシコとのビジネスに関し、米国投資を保護する上で気候変動対策の目標に合致することを優先事項とする方針を強調したように、石油・ガス部門の保護をめぐり、米国側でも現政権と同部門の立ち位置に乖離がある点は注意が必要である⁴⁷。そのようなバイデン政権の気候変動への取組みを意識した API は、メキシコの保護政策が、同国において化石燃料を優遇する結果を生み出していることを指摘し、石油・ガス部門を含むメキシコのエネルギー政策全般に対処することが、気候変動政策を進めるホワイトハウスの目的に合致することを訴えている⁴⁸。今後、主に再生可能エネルギーに対するメキシコ政府の規制に注目するバイデン政権と、同政権の意図を汲みつつも化石燃料部門の利益の保護を目指す API との間において、どのように米国の対メキシコ政策が調整されるのか注目を要する。

(3) 排外政策の強化を進めるアムロ政権

エネルギー部門の開放を求める米国からの要求に対し、メキシコ政府側も、USMCA 第 8 章の規定に則る形で、自国のエネルギー政策を継続していくと推定される。実際、米国議員がメキシコの政策を批判していることに関して、アムロ大統領はメキシコの投資先としての有望性を強調し、批判しているのは少数派であるとして、米国側の懸念を軽視する発言を

⁴² 同月、Sommers 氏の懸念を裏付けするかのようには、スペイン Iberdrola 社がメキシコにおいて進めていたコンバインド・サイクル発電所の建設計画が、急転して中止となる事態が生じた。メキシコ政府の保護政策との関連性は明らかでないものの、AMLO 大統領は Iberdrola 社がメキシコ電力市場で持つ影響力懸念を以前より示しており、同社もメキシコに対する投資を中止する意思を表明していることから、政府の排外的な意図が働いたと推察されている。Mexico News Daily. “Spanish Energy Firm Iberdrola Threatens to Halt Further Investment in Mexico.” <https://mexiconewsdaily.com/news/iberdrola-threatens-to-halt-further-investment/> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

⁴³ Reuters. “Mexico’s Pemex, Talos Energy Told to Seek Deal on Shared Oil Find.” <https://www.reuters.com/article/us-mexico-oil-zama-idUSKBN249358> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

⁴⁴ Congress of the United States. https://gonzalez.house.gov/sites/gonzalez.house.gov/files/10.22.2020%20Corny%20V%20Gonzalez%20POTUS%20Mexico%20Market%20Issues%20Ltr%5B3%5D%2020_0.pdf (2021 年 11 月 24 日アクセス)

⁴⁵ The Hill. “U.S. Officials Raise Concerns over Mexico’s Handling of Energy Permits.” <https://thehill.com/policy/energy-environment/534506-us-officials-raise-trade-concern-over-mexicos-handling-of-energy> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

⁴⁶ The White House. “U.S.-Mexico Joint Declaration.” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/01/u-s-mexico-joint-declaration/> (11 月 24 日アクセス)

⁴⁷ Bloomberg. “Biden Trade Chief Voices Strong Concern for Mexico Energy Policy.” <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-05-19/biden-trade-chief-voices-strong-concern-for-mexico-energy-policy> (11 月 24 日アクセス)

⁴⁸ 例えば、メキシコの電力市場における再エネへの規制によって、米国の投資家が同国の石油・ガス産業への投資を強めているという事態が生じている。Argus. “US Raises Energy Industry Complaints with Mexico.” <https://www.argusmedia.com/en/news/2215923-us-raises-energy-industry-complaints-with-mexico> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

した⁴⁹。その一方で、資源の枯渇により自給率が低下しているメキシコでは、シェール革命発生以降に敷設されたパイプラインによって、米国産石油・ガス輸入量は増加しており（図7）、特にパイプラインで輸入している天然ガスはよりコストの高いLNGを代替している現状がある⁵⁰。その状況を踏まえると、メキシコにとり、石油・ガスの供給国としての重要性を高めている米国との関係を損なう態度をとり続けることは、アムロ政権が国内への石油・ガス安定供給を目指す上で必ずしも望ましいことではないと思われるが、直近のメキシコ政府は、石油・ガス市場の実態をなおざりにして、自国企業の保護に努めているように見える⁵¹。

特に、米国とメキシコとのエネルギー分野における協力の基礎となる現行の憲法に関して、アムロ大統領はPemexと国営電力会社Comisión Federal de Electricidad（CFE）が現行の法的枠組みで救済できない場合には、条文の改正によって保護を目指す旨を繰り返し述べている。実際、アムロ大統領は2021年10月に、電力分野における国の権限を強化する憲法改正案を国会に提出した。法案提出時点で、与党連合は憲法改正案の可決に必要な議席を有しておらず、同案が可決される可能性は高くないと見られているものの、国営企業の経営改善の見通しが困難となる状況が今後も継続するのであれば、アムロ政権の保護主義的な方向性がさらに強まり、野党の支持獲得を本格的に追求する可能性も否定できない⁵²。憲法改正が達成された場合、メキシコに投資する外国企業にとってはビジネスの活動に更なる制約が課されることが想定されるため、メキシコ国内の政治動向が今後も注目される⁵³。

アムロ政権は今後もUSMCAの理念に反し、エネルギー部門において保護主義の道を辿っていく可能性が高い。その点、NAFTA時代と比較して、メキシコ政府の保護政策から米国企業の利益を守るISDSの役割は、USMCAでは一層重要になると予想される。メキシコ政府の対応が許容できない水準までに達した場合には、ISDSに則り、米国企業は自ら利益の保護を目指すだろう⁵⁴。NAFTA時代は米国・カナダ間において主に効力を発揮していたISDSのメカニズムであるが、USMCAでは米国・メキシコ間における石油・ガス取引に一定の役割を果たす可能性が高い。

4. おわりに

本稿では、USMCAのエネルギー関連規定を整理し、米国とカナダ及びメキシコとの各二国間関係の展望を示した。USMCAの誕生にあたり、カナダとメキシコの両国は、総じて自国の主張を同規定に反映させることに成功した。しかし、カナダと米国との間においては、比例条項が削除されたことにより、脱炭素に向かいつつある時代背景の下で、むしろカナダ

⁴⁹ Argus. “US Raises Energy Industry Complaints with Mexico.” <https://www.argusmedia.com/en/news/2215923-us-raises-energy-industry-complaints-with-mexico> (2021年11月24日アクセス)

⁵⁰ 前掲、US Energy Information Administration. *U.S. Natural Gas Exports*.

⁵¹ EIAの石油・ガス供給が低迷するシナリオ（Low Oil and Gas Supply Case）ではメキシコへの天然ガス輸出が停滞する見通しが示されており、供給が増えるシナリオ（High Oil and Gas Supply Case）であっても対メキシコ輸出は横ばいとなっている。米国からの天然ガス輸入が将来的に必ずしも保障されない中で、将来的に増加すると予想される内需を満たすため、メキシコでは再エネの導入や国内の産油・産ガスを進める必要が生じ、保護政策の見直しに対する圧力が市場面にかかる可能性もある。U.S. Energy Information Administration. “Annual Energy Outlook 2021.” <https://www.eia.gov/outlooks/aeo/narrative/introduction.php> (2021年11月24日アクセス)

⁵² 法案提出時点で与党連合の議席率は上院57.8%、下院55.5%。憲法改正には上下両院の出席議員数の3分の2以上が必要。日本貿易振興機構「AMLO大統領、電力分野の国の影響力強化する憲法改正案を国会提出」、<https://www.jetro.go.jp/biznews/2021/10/755d978f9785466e.html> (2021年11月24日アクセス)

⁵³ Reuters. “UPDATE 1-Mexico Could Change Constitution to Strengthen Pemex President.” <https://jp.reuters.com/article/mexico-energy/update-1-mexico-could-change-constitution-to-strengthen-pemex-president-idINL2N2F01KA> (2021年11月24日アクセス)

⁵⁴ Talos Energy社はPemexとのZama油田をめぐる紛争について、メキシコ政府に書面での通知を行っており、話し合いで解決できない場合にはISDSのプロセスに発展する可能性があることが指摘されている。

の対米原油輸出ビジネスが衰退の危機に直面し得る状況が創出され、カナダのオイルサンド業界にとっては望ましくない面があることを指摘した。他方、メキシコについては、USMCA の中でアムロ政権の排外主義的な政策を反映した保護規定が独立した章として含まれた点が、2013 年の憲法改正以来メキシコへの投資を進めてきた米国の石油・ガス業界にとり、大きな懸念となっている。米国とメキシコ間のエネルギー取引は、両国家間の次元の問題だけでなく、バイデン政権と石油・ガス業界間対立の調整が必要という意味で、米国側の国内政治上も重要な課題となっている。今後、バイデン政権が石油・ガス部門の救済に足踏みすると予想される中、USMCA においてメキシコとの石油・ガス部門に限って維持された ISDS 条項は、米国企業を保護する上で NAFTA 時代以上に重要性が増していると考えられよう。

石油・ガス取引の制度的な土台に修正が加えられた米国・カナダ関係と、新協定の発足以前から懸念されていたメキシコの石油・ガス部門の保護政策を支える規定が改めて維持された米国・メキシコ関係とでは、USMCA 発効の意味合いが異なることを踏まえた上で、USMCA 時代において、北米という一つの地域単位で今後どのようなエネルギー情勢が構築され得るのか展望してみたい。

まず、NAFTA の交渉時から 20 年以上にわたって見られたような、米国がカナダとメキシコからの石油とガスの供給を働きかけるような動きは、USMCA では停滞すると考えられる。その背景には、シェール革命によって米国の石油・ガス自給率が急増し、カナダやメキシコの資源の重要性が低下した面に加え、USMCA の規定が必ずしもカナダやメキシコからの石油・ガス輸入を促す形となっていないことが挙げられよう。

カナダについて、同国からの断続的な対米原油輸出を支えてきた比例条項の削除は、米国にとってカナダ産原油の重要性が NAFTA 時代と比べ低下していることを象徴的に示しているだけでなく、米国が脱炭素化の方向性を加速していくならばカナダの対米原油輸出ビジネスにとっては厳しくなる環境を創出した。他方、メキシコに関しても、USMCA の規定は、アムロ政権が進めるエネルギー部門での外資規制を継続させることを正当化しており、米国企業がメキシコの石油・ガス開発から利益を見出す上で悪影響を被る可能性があることを示唆している。カナダとメキシコに関する USMCA の規定は、各々背景や内容は異なるものの、米国が両国との石油・ガス分野における協力を深めていくことを将来的に困難化し得るという点では、共通の示唆を与えていると言えよう。

最後に、USMCA において、今後のエネルギー政策で最も重要視されると考えられる気候変動対策に関する規定が設けられていないことの示唆についても触れておきたい⁵⁵。気候変動対策については、2021 年 5 月、USMCA 当事国の閣僚級会合が行われたように、議論のプラットフォームとしての役割に終始する可能性が高い⁵⁶。すでに具体的な動きとして、米国・カナダ間の気候変動対策の協力を含んだロードマップの策定などが始まっているように、具体的な取組みは USMCA の枠外での活動が主流となるだろう⁵⁷。ただし、そこで直面する課題の一つとして、メキシコの場合は自国の炭化水素部門の回復を最優先する以上、米国やカナダが目指す脱炭素化の潮流に乗っていくことは想定し難く、気候変動分野に関し

⁵⁵ USMCA は第 24 章において環境保護に関する規定を設けており、モンリオール議定書やワシントン条約等の国際的規定に関する言及があるものの (Article 24.8)、気候変動枠組条約やパリ協定等の気候変動関連の国際合意については参照されていない。JURIST. “Dissecting and Unpacking the USMCA Environmental Provisions: Game-Changer for Green Governance.” <https://www.jurist.org/commentary/2020/06/malkawikazmi-usmca-environment/> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

⁵⁶ Reuters. “U.S., Canada, Mexico Hold ‘Robust’ Trade Deal Talks, Downplay Differences.” <https://www.reuters.com/business/us-trade-chief-tai-urges-canada-mexico-enforce-new-north-american-trade-deal-2021-05-18/> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

⁵⁷ The White House. “Roadmap for a Renewed U.S.-Canada Partnership.” <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/23/roadmap-for-a-renewed-u-s-canada-partnership/> (2021 年 11 月 24 日アクセス)

では3カ国の枠組みでの協力が困難となることが考えられる。また、脱炭素化に向けた努力では一見足並みを揃えているように見える米国とカナダも、各々国内において政党間対立や連邦制度下での州政府との軋轢を抱えており、具体的な協力を進める段階で困難に直面することが予想される (Mildenberger & Stokes 2021)。すでに米国・カナダ間の Keystone XL プロジェクトをめぐる議論で明らかとなったように、石油・ガス部門間の相互依存が築かれている北米では、各国独自の気候変動対策が隣国との利害対立を容易に生み出す状況下にある。脱炭素化に向かう時代潮流の中で、米国またはカナダで脱炭素化に係る政策や主張が次々と打ち出されることになれば、「国内問題」が転じて国家間の軋轢を生む可能性は否定できない。今後、3カ国におけるエネルギー政策の展開や需給構造の変化が USMCA をめぐる議論にどういった影響を与えていくのかは注視する必要があるだろう。

USMCA は3カ国の経済協力の深化を目指す NAFTA の精神を受け継いだ協定であるが、1) NAFTA 時代に関係が強化された石油・ガスを中心とする資源取引、2) 今日重要性が増しつつある気候変動対策、といった2点について、NAFTA 当時の目的の追求を可能とする枠組みを提供しているとは言い難い。1) に関する不満は、すでに例えば米国の議員によるメキシコのエネルギー政策非難の書簡の発出といった形で表れているが、今後もメキシコに限らず、米国やカナダのエネルギー政策に対して他の加盟国が不満を表明するケースが多発する可能性もある。その一方で、今や一つの地域単位としては中東に匹敵する産油量を誇る北米地域において、特に米国が主導して脱炭素化を進めようとするならば、USMCA は3カ国によるエネルギー分野での協力にとり障壁ともなり得るだろう⁵⁸。同規定がむしろ米国のリーダーシップを阻む展開になるのか、それとも米国が加盟国間における交渉を新たな展開に率いて行くことで北米地域全体としての脱炭素化に向けた道筋を示すことができるのか、という問題は世界のエネルギー情勢に与え得る影響も含めて注目すべき動向の一つではないだろうか。

お問い合わせ : report@tky.ieej.or.jp

⁵⁸ 2019年時点で OPEC の石油供給量 29.3mb/d に対し、北米3カ国の同総供給量は 25.8mb/d であった。OPEC. “Annual Report 2019.” https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/AR%202019%20for%20web.pdf (2021年11月24日アクセス)

参考文献

- Cameron, Maxwell A and Brian W. Tomlin. 2000. *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*. Cornell University Press.
- Clarkson, Stephen. 2008. *Does North America Exist? Governing the Continent after NAFTA and 9/11*. University of Toronto Press and Woodrow Wilson Center Press.
- Clarkson, Stephen, and Matto Mildenerger. 2011. *Dependent America? How Canada and Mexico Construct US Power*. University of Toronto Press and Woodrow Wilson Center Press.
- Herran, Roberto Rios and Pietro Poretti. 2011. “Energy Trade and Investment under the North American Free Trade Agreement.” In *Regulation of Energy in International Trade Law: WTO, NAFTA and Energy Charter*, edited by Selivanova Yulia. Wolters Kuwer.
- Hufbauer, Gary Clyde and Jeffrey J. Schott. 2005. *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*. Institute for International Economics.
- Mildenerger, Matto, and Jeah C Stokes. 2021. “The Energy Politics of North America.” In *The Oxford Handbook of Energy Politics*, edited by Kathleen J Hancock and Julian Emmons Allison. Oxford University Press.
- O’Sullivan, Meghan L. 2017. *Windfall*. Simon & Schuster Paperbacks.
- Yergin, Daniel. 2020. *The New Map: Energy, Climate, and the Clash of Nations*. Allen Lane.