

第 2 章

メキシコのエネルギー改革

坂口安紀

アジア経済研究所 地域研究センター

要約:

資源ナショナリズムが根強いメキシコにおいて、1938 年以降 75 年にわたり国営石油企業 Pemex が独占してきた石油産業に、外部石油会社（外資を含む）の参入を可能にする憲法改正が 2013 年実現した。本研究はメキシコにおいてエネルギー改革を可能にした背景およびそのメカニズムを分析することを目的としている。本稿はその準備作業として、まずメキシコの石油産業の歴史を概説し、同国の石油産業の現状を各種データから把握する。次に、2013 年の憲法改正に向けて 1990 年代からどのような動きがあったのか、どのような批判を受けてきたのか、そしてそれらの批判にもかかわらずなぜ憲法改正が結実することができたのかについて考察する。

キーワード: メキシコ、石油、エネルギー改革、Pemex、資源ナショナリズム

はじめに

メキシコは世界に先駆けて 20 世紀前半に資源ナショナリズムの高揚と石油産業の国有化を経験した国である。たとえば、20 世紀前半に産油国となったベネズエラにおいてもメキシコ同様 20 世紀前半に資源ナショナリズムの高揚がみられたものの、石油産業の国有化が達成されたのは 1976 年である。またベネズエラ、中東を中心とした世界の主要産油国が OPEC を設立したのは 1960 年である。それらと比べると、メキシコ革命の余韻のなかで 1938 年に石油産業を国有化し、国営石油会社 Pemex を設立したメキシコは、資源ナショナリズムが早期に結実した国であるといえる。

メキシコの石油政策が資源ナショナリズムを核として形成され、外資を排除する一

方、国際石油メジャーは、ベネズエラ、中東諸国をはじめ世界各地で生産活動を展開していった。メジャーを排除し Pemex を唯一の生産企業としたメキシコの石油生産は 1970 年代後半まで伸び悩み、その間に世界各地で石油開発が進んだため、メキシコの産油国としての世界における重要性は大きく低下した。石油生産が低迷するなかで、石油輸出が縮小するのみならず石油の純輸入国となるほどメキシコの石油産業は弱体化した。その後 1970 年代に大規模な埋蔵量が発見されたことでメキシコの石油産業は 20 世紀末に再生し、世界有数の産油国に返り咲いたが、今世紀に入ってから急激な産油量と埋蔵量の縮小に再び悩まされている。

このようななか 20 世紀末からは石油生産の回復と新規開発を促進するためにエネルギー部門改革の必要性が強く認識されるようになった。そして 2013 年には、ペニャ=ニエト政権（Enrique Peña Nieto）下で、エネルギー部門に外資を含む民間企業の参入を可能とする憲法改正が実現した。2015 年以降は実際に石油開発にかかる入札の第 1 ラウンドが行われ、メキシコの石油開発に参画することが認められた企業が決定し、すでに外資による原油生産が始まっている。

本研究は、同様に資源ナショナリズムを克服し、石油部門への外資参入を可能とする改革を経験してきたベネズエラ、ブラジルなど南米諸国のエネルギー改革との比較を念頭に、資源ナショナリズムが強いメキシコにおいて、エネルギー改革を可能にした背景およびそのメカニズムについて分析することを目的としている。そのための準備として本稿では、メキシコの石油産業の歴史や基礎的データの整理、エネルギー改革の概要の把握、エネルギー改革をめぐる議論について整理する。また、石油政策を議論するには、石油産業の特徴を理解することも不可欠であるため、その点についても概説する。

なお、メキシコのエネルギー改革は、石油産業にとどまらず、天然ガス、電力部門なども含む。しかし本研究では、石油部門に限定してとりあげる。その理由は、国民経済や財政などの面で石油産業がもっともインパクトが大きいこと、石油がメキシコの資源ナショナリズムのシンボリック的存在であること、石油部門と天然ガス部門では、たいていの場合政策が別個に、異なる内容で策定されること、またベネズエラなど他国との比較を念頭におくためには石油のみに限定した方がやりやすいためである。

I メキシコの石油産業の概史¹

メキシコの石油は先コロンブス期から植民地時代を通して先住民の間で灯火や染料、薬として使われていたが、近代のように富を生む資源ではなかった（López Obrador 2008, 13）。それが富の源泉となったのは、自動車の発明や世界大戦で燃料需要が高まった 20 世紀初頭以降である。メキシコにおける石油開発は、1890 年代にディアス独

裁政権下(Porfirio Díaz)に始まった。1901年2月には連邦政府による初の石油法が施行されている。これは、主に外資石油企業に開発コンセッションを譲渡し、石油開発にかかる諸税を免除するなど、外資に自由な操業を保障する内容であった。ディアスから石油コンセッションを譲渡され、スタンダード・オイル(傘下の Mexican Oil Company)やロイヤル・ダッチ・シェル(傘下の El Aguila)といった石油メジャーがメキシコに進出した(López Obrador 2008, 17)。メキシコで初めて本格的な油田が発見されたのは1904年で、第一次世界大戦で石油需要が拡大したことでメキシコの石油産業は急成長し、メキシコは米国に次ぎ世界2位の産油国となった(浜林 2000, 989)。

しかしメキシコ革命がおこりディアス政権が倒れると、ナショナリズムの高揚は、それまで外資が自由に行ってきた石油開発にも大きな変化をもたらした。マデロ政権(Francisco Madero)はメキシコで初めて石油生産に対して課税(1トンあたり20セントーボ)した(政権が短命に終わったため同法もわずか数カ月で廃止。López Obrador 2008, 24)。メキシコの石油産業にとって大きい分岐点となったのが1917年のメキシコ憲法制定と、1938年の石油産業の国有化および Pemex 設立、そして1958年の石油法(憲法第27条に関する規制法)である。

1917年制定の革命憲法では、地下資源の所有権が土地所有者ではなく国家に帰属することがはじめて明確に規定された(第27条)。しかし実際にはその憲法の条項は実効力を持たず、外資メジャーは引き続きメキシコで操業を続けていたのである。それが実行されたのが、1938年のカルデナス政権(Lázaro Cárdenas)による石油産業の国有化である(Samples 2016, 620)。外資石油会社と石油労働者の対立が全国的な社会運動へと発展したのを受け、カルデナス大統領は石油産業の国有化に踏み切ったのである。そして外資に代わって唯一国内で操業する石油企業として国営石油会社 Pemex が設立された。Pemex は外資石油企業を国有化して誕生した世界で初めての国営企業となった(Samples 2016, 622)。

しかし新しく誕生した国営石油会社が独自に生産を継続する技術力や資本力をもつはずもない。自由な経営が可能なコンセッション契約は禁止されていたものの、実際には、外資は Pemex との間で「リスク・サービス契約」(生産量に応じたサービス料金を受取る)を結び、操業を続けていた。しかし1958年の石油法(憲法第27条の規制法)は、リスク・サービス契約も禁止し、外資が唯一操業できるのは、一定代金のもとで委託作業を下請けするサービス契約のみとなった(Samples 2016, 623)。これにより、実質上メキシコの石油開発の国家(Pemex)独占と外資排斥が完結したのである。

所有権および開発権の国家独占が確立されるとともに、石油は国民経済や国民の生活を支えるための重要なリソースとして位置付けられるようになっていった。石油生産や輸出に対する課税制度が整えられ、石油産業が連邦政府の財政の柱となる一方、国内の石油製品消費(ガソリン、火力燃料など)に対して補助金を付すことで、国内

価格の抑制策がとられるようになった。また石油労働者への福祉政策の充実も図られた。

外資を排除したメキシコの石油産業は、その後資金不足、組織運営の非効率性、労働争議などの問題で弱体化していった。1966 年には輸出ができなくなり、1971 年には石油を輸入する事態に陥った。しかし 1970 年代には国際石油価格が 2 度にわたり上昇するなか、レフォルマ（陸上）、カンペチェ（海上）、そしてその後のメキシコ石油の主軸となるカンタレル（海上）といった油田が次々と発見され、埋蔵量が 10 倍に拡大した。1980 年代後半には Pemex は 21 万人以上の従業員を抱える巨大企業となっていた（浜林 2006, 205）。

しかし 1980 年代半ばに国際石油価格が反落し、Pemex はふたたび投資資金不足に悩まされるようになり、埋蔵量、産油量ともに低迷した。そのようななか、1992 年にグアダハラハの Pemex の配送施設でガソリンが流出して大爆発をおこし、1700 人の死傷者を出す事故が発生した。大統領はこれを受けて Pemex の組織改革を指示し、その結果同年 Pemex は 4 つの子会社を傘下にもつ持株会社となり、従業員も 13 万人にまで削減された（浜林 2000, 989）。

その後も Pemex の組織改編や石油政策の柔軟化が少しずつ進められた結果（後述）、1990 年代には産油量は拡大基調を取り戻した。しかし 2004 年をピークに主軸のカンタレル油田の生産が急激に縮小し始めた。一方それと代わって生産の中心となることが期待される埋蔵量の大半が深海部またはシェールオイルなど非従来型石油であり、そのいずれも探鉱・開発・生産には高い技術力・資金力が必要でリスクが高いため、探鉱・開発が進んでいない。その状況を打破するために、1990 年代より徐々に Pemex の組織改革や石油税制改革などが進められ、2013 年憲法改正による石油部門の（外資を含む）民間への開放へとつながっていった。

II メキシコの石油：基礎データ

次に、メキシコの石油産業の現状について各種データで確認していこう。表 1、表 2 は確認埋蔵量および生産量からメキシコの石油産業の世界における位置づけを示したものである。メキシコは確認埋蔵量では世界 17 位、生産量では世界 11 位に位置する。確認埋蔵量とは、現在の技術水準、石油価格で商業ベースで生産可能な埋蔵量のことである。そのため、石油開発や採掘に関する技術革新や石油価格の変動によって、変動する。また埋蔵量は容積計算の信頼性から 3 つに分けられ、確認埋蔵量(proven reserve)とはそのなかでももっとも信頼度が高い埋蔵量をさす²。埋蔵量を当該年の産油量でわったのが可採年数である。メキシコの可採年数は 11.5 年と短く（表 1）、新たな油田探査・開発が急務であることが示されている。南米において伝統的産油国と

表1 世界の石油産業におけるメキシコの位置
確認埋蔵量(2015年1月1日)

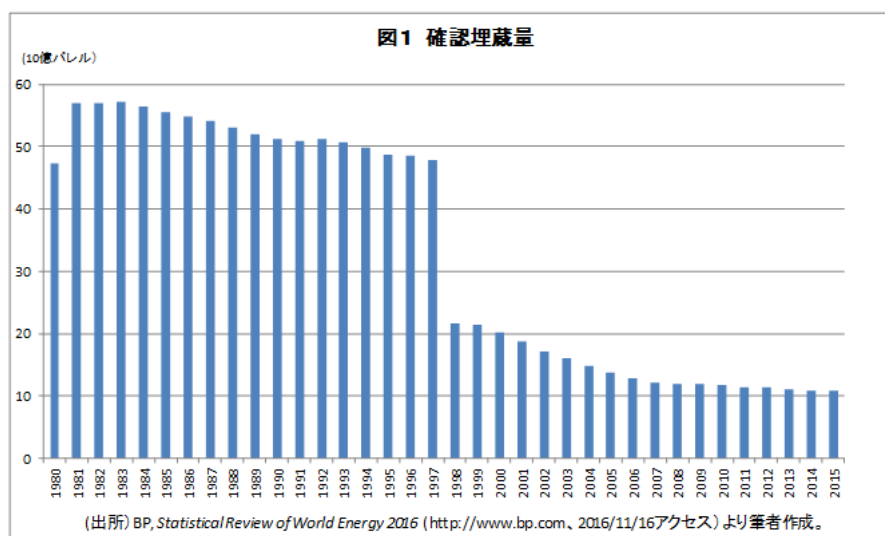
		(100万バレル)	シェア(%)	可採年数
	世界	1,655,925	100.0	年
1	ベネズエラ	298,350	18.0	313.9
2	サウジアラビア	265,789	16.1	60.8
3	カナダ	172,481	10.4	107.6
4	イラン	157,800	9.5	110.3
5	イラク	144,211	8.7	97.2
6	クウェート	101,500	6.1	89.8
7	UAE	97,800	5.9	68.7
8	ロシア	80,000	4.8	25.5
9	リビア	48,363	2.9	306.8
10	USA	37,912	2.3	11.9
11	ナイジェリア	37,070	2.2	43.2
12	カザフスタン	30,000	1.8	49.3
13	カタール	25,244	1.5	37.1
14	中国	24,649	1.5	11.7
15	ブラジル	15,314	0.9	14.1
16	アルジェリア	12,200	0.7	21.1
17	メキシコ	9,711	0.6	11.5

表2 世界の石油産業におけるメキシコの位置
生産量(2015年1月1日)

		(100万バレル)	シェア(%)
	世界	76,061	100.0
1	ロシア	10,434	13.7
2	サウジアラビア	9,723	12.8
3	米国	8,633	11.4
4	中国	4,196	5.5
5	カナダ	3,585	4.7
6	イラク	3,299	4.3
7	クウェート	2,800	3.7
8	イラン	2,800	3.7
9	UAE	2,757	3.6
10	ベネズエラ	2,464	3.2
11	メキシコ	2,429	3.2
12	ブラジル	2,245	3.0
13	ナイジェリア	1,901	2.5
14	アンゴラ	1,663	2.2
15	カザフスタン	1,582	2.1

(出所) 表1、表2ともに、PEMEX, *Statistical Yearbook 2014* (<http://www.pemex.com>, 2016年11月16日アクセス)、
可採年数はBP, *Statistical Review of World Energy 2016* (<http://www.bp.com>, 2016/11/16アクセス)より、筆者作成。

いえばベネズエラとメキシコであったが、近年は、エネルギー部門改革で先行していたブラジルの確認埋蔵量、生産量がともに延びている。ブラジルは産油量ではメキシコと肩を並べるほどに成長し、埋蔵量ではメキシコよりも大きい。



次に、メキシコの確認埋蔵量および産油量の歴史的推移をみてみよう。上述のとおり確認埋蔵量は、新規油田の発見や採掘による埋蔵量減少のみならず、開発技術や石油価格によっても変動する。また、図1が示すようにメキシコの埋蔵量は1998年に大

きく低下しているが、それは Pemex の従来の数値の根拠が乏しいとの理由で埋蔵量の再評価が行われ、大幅に下方修正されたためである（伊原 2009, 1; JPEC2015, 2）。しかし再評価による縮小に加え、図 1 からはメキシコの確認埋蔵量が過去 30 年継続的に低下傾向にあることが確認できる。

図 2 は、産油量の推移を表している。1938 年の石油産業国有化以降メキシコの産油量は日産量が 50 万バレルに届かない水準で 40 年近く推移したが、1970 年代後半に急速に増加した。これは大規模油田カンタレルの開発・生産が進んだためである。しかし同油田は地層圧力が低下したことにより、1990 年代より生産性が低下した。地下への窒素注入による圧力管理などで産油量は一時的に回復したものの 2004 年をピークにカンタレル油田は急激に産油量が低下していった。カンタレル以外の油田では産油量が増加したものの、国の総産油量の 63%を産出していた(2004 年)カンタレル油田の減産を補うには程遠く（表 3、図 3）、そのためメキシコ全体の産油量も 2004 年をピークに縮小している。

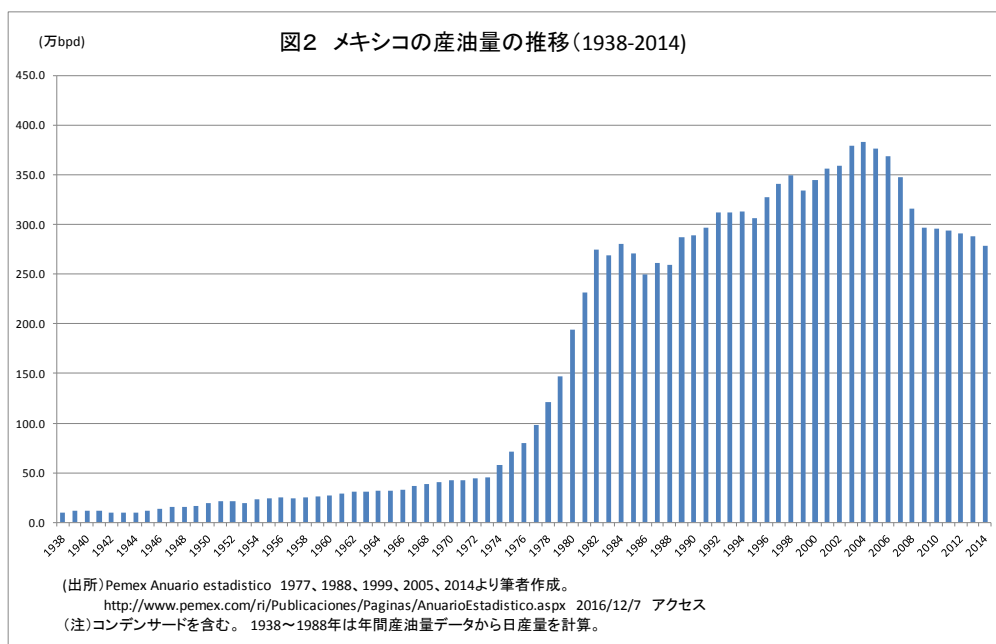
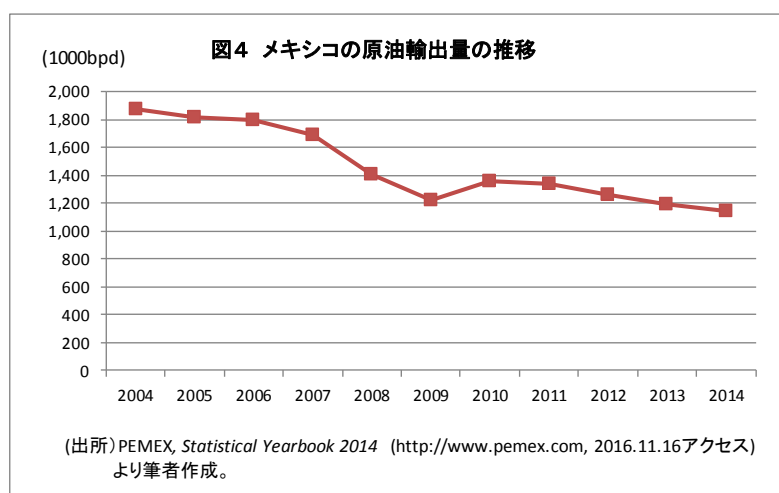
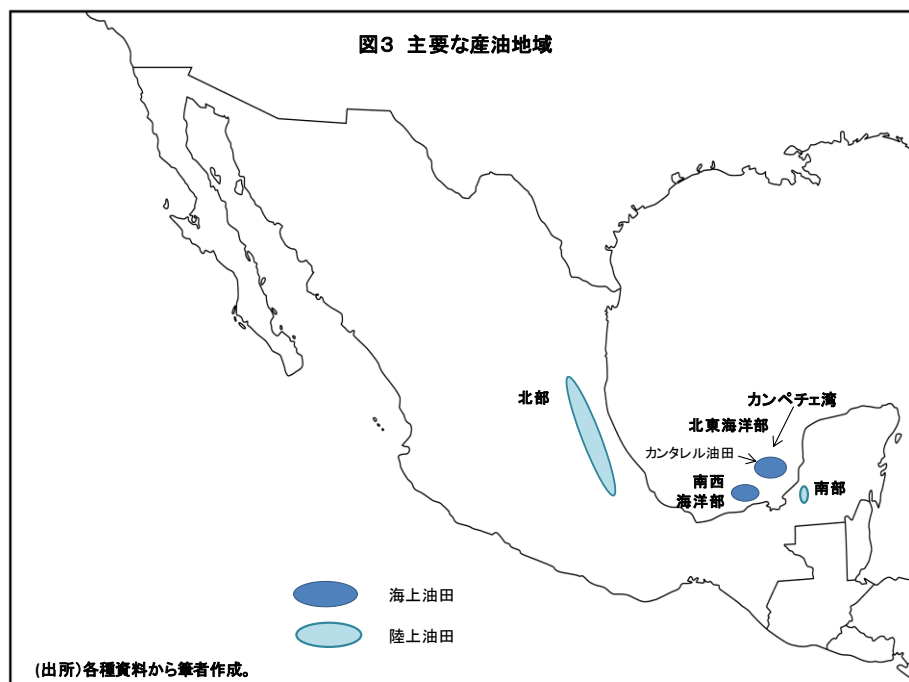


表3 メキシコ主要産油地域・油田の日産量

	(1000bpd)												2015確認埋蔵量 (100万バレル)	確認埋蔵 量の分布
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014/2004		
北東海洋部	2,440.8	2,357.0	2,204.7	2,017.7	1,745.6	1,492.8	1,397.2	1,342.7	1,309.2	1,303.6	1,231.6	0.50	5,475	56.4
Cantarell	2,136.4	2,035.3	1,800.9	1,490.5	1,039.5	684.8	558.0	500.7	454.1	439.8	374.9	0.18		
Ku-Maloob-Zaap	304.4	321.7	403.8	527.2	706.1	808.0	839.2	842.1	855.1	863.8	856.7	2.81		
南西海洋部	388.2	396.3	475.1	505.9	500.3	517.6	544.4	560.6	585.5	592.9	619.7	1.60	1,442	14.9
南部	472.7	496.6	491.3	465.2	458.7	497.7	531.9	530.6	508.2	480.8	452.4	0.96	861	8.9
北部	81.2	83.5	84.5	86.9	87.1	93.3	103.6	118.8	145.1	144.9	125.0	1.54	1,933	19.9
合計	3,382.9	3,333.3	3,255.6	3,075.7	2,791.6	2,601.5	2,577.0	2,552.6	2,547.9	2,522.1	2,428.8	0.72	9,711	100.0

(出所) BP, Statistical Yearbook 2014、pp15,18より筆者作成。



次に輸出をみてみよう。図4および表4は2004～2010年の原油および石油製品の輸出についてまとめたものである。石油は原油のまま輸出され、消費国で精製されることが多いが、産油国で精製され、ガソリンやナフサといった石油製品として輸出されることもある。むろん国内で精製された石油製品は国内消費にも回る。しかし国内の

精製能力が不十分であったり、国内の製油施設が生産する石油製品の量および割合³と、国内需要のそれぞれの石油製品の量と割合が一致しない場合は、不足する石油製品を輸入で補完することがある。そのため、原油や石油製品を輸出しながら、同時に石油製品を輸入することもある。表4によると、メキシコでは原油輸出量が10年で4割減少している。国際石油価格はリーマンショック期や2013年後半以降に低下したものの、全体的には2000年代前半よりは高水準を推移していた。そのため、輸出量が減少しても金額でみた場合には輸出額は拡大していた。またこの10年で、海外からの石油製品輸入が3倍近くに拡大している。人口増や経済成長による国内の燃料需要の拡大が製品輸入によってカバーされている状況である。

表4 原油および石油製品の輸出入

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2014/2004
原油輸出量(1000bpd)	1,870	1,817	1,793	1,686	1,403	1,222	1,361	1,338	1,256	1,189	1,142	0.61
石油製品輸出量(1000bpd)	153	187	188	180	192	243	193	185	147	181	201	1.31
石油輸出量合計(1000bpd)	2,023	2,004	1,981	1,866	1,595	1,465	1,554	1,523	1,403	1,370	1,343	0.66
石油製品輸入量(1000bpd)	234	334	369	495	553	519	627	678	671	603	641	2.74
輸出額(100万ドル)	21,258	28,329	34,707	37,937	43,342	25,605	35,985	49,380	46,852	42,711	35,856	1.69
輸出価格	31.050	42.710	53.040	61.640	84.380	57.400	72.460	101.130	101.960	98.440	86.000	2.77

(出所)PEMEX, *Statistical Yearbook 2014* (<http://www.pemex.com>, 2016.11.16アクセス)より筆者作成。

表4がカバーする2014年以降は、国際石油価格が2014年の1バレル当たり86ドルから40ドル台に下落したため、2015年、2016年の石油輸出額はさらに落ち込んだ。Pemexの貿易収支(表5)をみると、2015年の輸出額は211.9億ドルとわずか1年で41%縮小し、石油製品の輸入とで収支はわずか3億ドルの黒字に終わった。そして2016年1～9月期にいたっては、Pemexはついに貿易赤字を計上する結果となった。メキシコはNAFTAや世界各国との2国間自由貿易協定の枠組みのもと製造業(マキラドーラ)やアグロビジネスなどの輸出部門も成長している一方で石油輸出額が縮小しているため、Pemexの輸出額が全輸出額に占める割合は5%にまで低下している。

表5 メキシコ(全経済セクター)およびPemexの貿易収支

	メキシコ ^{b)} (100万ドル)			PEMEX (100万ドル)			Pemexの輸出/ 全輸出(%)
	輸出	輸入	収支	輸出	輸入 ^{c)}	収支	
2015	380,623	395,232	-14,609	21,190	20,854	336	5.6
2016 ^{a)}	273,638	286,102	-12,464	14,143	15,312	-1169	5.2

(出所)PEMEXウェブページ

(http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petroeros/ebalcomx_esp.pdf, 2016.12.7アクセス)より筆者抜粋。

(注)a)2016年1月～9月、b)マキラドーラも含む、c)石油製品、天然ガス、石油化学製品のみ。

Ⅲ 石油産業の特徴と Pemex

石油部門への外部石油会社の参加を認めたエネルギー改革の必要性の是非を議論するためには、石油産業の特徴を理解することが不可欠である。そのため以下ではメキシコに限らず世界の石油産業の一般的な特徴、および世界で一般的に見られる石油産業の契約形態について概説する。

1 石油産業の特徴

第1に、石油はハイリスク・ハイリターン産業である。そのためリスクを背負えるだけの資金力、リスク管理能力、そしてリスク分散が可能な経営戦略が重要になる。原油埋蔵量を探し当てる探鉱活動、埋蔵量を発見した後に商業生産が可能かどうかを調査する開発活動の成功率は、油田の場所（陸上、浅海、深海）や地層構造、油田の特性（従来型、シェールなどの非従来型）に大きく左右され、商業生産に結びつくのはその一部である。そのため、探鉱・開発を進めるには、それが商業生産に結びつかなかった場合の損失を吸収できるだけの資金力が必要になる。あるいは、1社ではなく複数の企業の合併事業というかたちをとることで、リスク負担を軽減する、または1カ所ではなく複数の産油地域（国）で活動することでリスクを分散するなどの経営戦略が重要になる。

産油国の国営企業の場合、ホーム（自国）のみで操業することが多い、あるいは海外に活動を広げたとしてもホームを主要活動地域とすることが多い。そのため国営企業のパフォーマンスは、ホームの油田状況に大きく左右される。Pemex もその例外ではない。Pemex もメキシコ国内のみで操業しているため、上述したような国内油田の弱体化の影響を直接的に受けている。加えて資金難にあるため、近年の中国、ロシア、ブラジルなどの産油国の国営企業群と異なり、リスク分散のために海外の産油地域に進出する余裕がない。既存油田の生産性低下のスピードが速く、それに代わることが期待される潜在的埋蔵量が深海油田やシェールオイルといったハイリスクをとまうものであるという状況下で、Pemex が100%自社でリスクを負って単独で実行するというのは、資金的また技術的に困難である。また、もし Pemex がそれらの高度技術をもっていたとしても、世界各地の油田でリスク分散している国際メジャーとは異なり、ハイリスクな国内事業に特化して、かつ単独で取り組んだ場合、失敗（商業生産に結びつく埋蔵量の発見や開発の成功に達しない）したとき、Pemex の財務バランスを著しく傷つけるであろう。さらには、Pemex の連邦政府への財政貢献が財政収入の約3分の1を占めている(Reyes Solís 2013)ことから、Pemex の財務状況の悪化はメキシコ連邦政府の財政にも影響を与えることになる。

第2に、石油は有限資源であり、また生産年数が長いほど地層内の圧力がおち、油井の生産性が低下する。そのため油田は時間の経過とともに、地下に窒素やガスを注

入して圧力をあげるなどの追加技術・コストがかかる。メキシコの場合主要油田であったカンタレル油田の産油量が激減しているのは、すでに生産開始後 40 年近くが経過しているためである。

第 3 に、石油産業は多数の細かい作業が一本の糸のように連続して形成されている（坂口 2007, 241-244）。埋蔵量を探索するための地震探査や衛星探査、開発油井や生産油井を掘るドリリング、掘り出した地質の分析、掘った穴の壁面を固めるセメンティング、油井の地上部分の圧力制御装置などの各種装置の設置など、多くの性格の異なる作業がある。それぞれの作業は、1 つの油井では一定期間しか必要でない。つまり、その作業特殊の技術や資材が一時期しか必要ではないということである。また最適な技術やリグ（採掘のためのやぐら）などの資材も油田の状況（陸上、浅海、深海など）によって異なる。つまりそれを 1 社ですべて調達するということは、技術（者）や資材の利用が非効率になる。そのため、石油産業では、それぞれの作業に特化した下請け会社（「サービス会社」と呼ばれる）がそれぞれの段階で作業を請け負う⁴のが一般的である。石油会社は一般的には自ら探鉱作業や掘削作業は行っておらず、それを行っているのはサービス会社である。石油会社がおもに行っているのは、開発計画の作成と管理、リスク管理と資金調達、それらサービス会社の選択と各サービス会社（作業プロセス）間の調整・管理など、産業の頭脳にあたる部分である。サービス会社は、石油企業が決定した計画に基づき石油企業から委託された作業を行い、その対価としてサービス会社にはサービス料金が支払われる。ハリバートンやシュルンベルジェなど高い技術力をもち、世界各地で石油開発に従事する多国籍大企業も多い。

メキシコで石油産業が誕生し、国有化された 20 世紀初頭においては、炭鉱・開発作業は比較的単純であった。しかし石油開発の技術はその後飛躍的に進歩し、石油産業のあり方も上述のように大きく変わった。現在世界各地の石油企業は、欧米日の大手石油企業、産油国の国営企業を問わず、それぞれの油田地域の特性に合わせた技術をもつサービス会社を組み合わせることで開発のシークエンスを形成するのが一般的である。

2 契約形態

産油国（とくにメキシコのような途上国産油国）において当該国の国営石油会社以外の石油会社が操業する場合、従来は先進国の大手石油会社を中心であった。上流（探鉱、開発、生産）から下流（輸送、精製、販売）までの全段階を垂直統合することで圧倒的な競争力を維持し、世界の石油市場で大きなシェアをもつエクソン・モビルやシェブロンなどの石油メジャーが、世界各地の石油産業を支配していた。彼らへの強い反発から、産油国（主に途上国）で資源ナショナリズムが生まれたのであり、メキシコもその例外ではない。

しかし近年世界の産油国では、当該国の国営石油会社以外の石油会社として、欧米

メジャーのみならず、欧米日の中堅企業、そして当該国の民間企業、そして中国、ロシア、ブラジルなど他の産油国の国営企業なども参加するようになっている。そのため以下ではそれらをまとめて、当該国の国営企業以外の石油会社という意味で「外部石油会社」と呼ぶ。

外部の石油会社が石油を生産する際に産油国国家との間で結ばれる契約には一般的に以下4つの形態がある。

- ①サービス契約：外部石油会社との間に石油開發生産の委託契約を結ぶもの。石油会社は開発・生産を担うが、生産物（石油）の処分権はすべて産油国国家に帰属する。外部石油会社は、原油の生産量やその売上げにかかわらず、一定のサービス代金を受け取るが、生産物（原油）は受け取れない。
- ②利益分配契約：外部石油会社が石油の開発や生産を担う。彼らは上記①のようにサービス代金を受け取るのではなく、資源の所有者である国家との間で、生産された原油の売却益を、契約で決められた割合で分け合う。生産物（原油）の処分権はすべて国家に帰属し、外部石油会社は生産物（原油）を受け取れない。
- ③生産物分与契約：外部石油会社が自らのリスクで石油の開発や生産を担う。外部石油会社はそのために負担した費用分を生産物（原油）で回収したうえで（コスト・オイル）、残りの生産物（原油）を国家と分け合う（プロフィット・オイル）。すなわち、外部石油会社は開発・生産活動の対価を原油で受け取る。
- ④ライセンス契約（コンセッション）：外部の石油会社は、一定の鉱区について一定の期間（数十年の長期）開発・生産する権利を国家から獲得する。外部石油会社はすべての生産物（原油）の処分権を得る。国家はロイヤルティや租税、または生産物の一部を徴収する。

資源ナショナリズムが強い国家では、資源の国家所有を憲法などで明確に規定している。そのため、産油国では生産物（石油）の処分権は独占的に国に帰属すると考えられていた。一方石油会社としては、サービス料金を得るだけ（上記①）ではなく、国際市場で自らの販売戦略にもとづいて販売できるよう、石油現物を獲得する（上記③、④）ほうがインセンティブが高い。また、産油国政府や国営石油会社からの委託にもとづいて操業する（上記①）よりも、自由にオペレーションできる（上記④）方がよい。そのため、資源ナショナリズムが強い産油国が必要にせまられて外部石油会社の参入を認めるとき、上記①のサービス契約がもっとも政治的ハードルが低く、①から④の順番で政治的ハードルが高くなる。一方石油会社としては④ライセンス契約がもっとも魅力的であり、④から①にむかうほどインセンティブが低下する。すなわち、陸上や浅海の従来型油田でリスクが少ないと思われる油田開発の場合は①や②でも外部石油会社を誘致できる可能性があるが、深海やシェールオイルなどの非従来型油田でハイリスク、ハイコストの油田開発の場合は、③や④のように生産物の処分権

を譲渡するような、企業側にとってインセンティブが高い契約形態が必要になる。

IV メキシコのエネルギー改革の前段階

上述してきたように、Pemexは20世紀前半に作られたナショナリスト的枠組のもと、国内石油産業の独占を許されてきた。しかし埋蔵量や生産量の低下、Pemexの脆弱な財務体質、組織運営の非効率などから、サリナス政権(Carlos Salinas de Gortari: 1988-1994)以降、PAN政権期も通して歴代の政権は石油産業の改革の必要性を認識していた(Samples 2016, 611)。石油部門改革は最終的には2013年に憲法改正というかたちで結実するわけだが、その前兆となるようなエネルギー政策の見直しやPemex改革は、1990年代から徐々に行われていた。とくに中道右派PANのカルデロン政権(Felipe Calderón: 2004-2012)下で実施された2008年の石油政策改革(詳細は伊原2009)は、ペニャニエト政権の石油改革に向けての大きな一歩であったといえる。2013年の憲法改正では、改革の「本丸」ともいえる、石油生産活動の外部石油会社(外資を含む)への開放が実現したが、それは資源ナショナリズムの強いメキシコでは、国民や議会への抵抗が強く、政治的ハードルが高かった。1990年代から2000年代にかけて実行された以下にあげる改革は、そのための準備段階であったといえるだろう。

1 天然ガスおよび電力における外資開放の動き

第1は、1990年代半ば以降に進められた天然ガスおよび電力部門の改革である。石油と同様に炭化水素資源である天然ガスも、Pemexの独占下にあった。それに対して1995年には天然ガスの貯蔵、流通、運搬システムの建設や所有に民間企業の参加を認める法改正が行われた。翌1996年には、国内ガス市場に外資を含む民間企業が参加すること、Pemexが独占するガスパイプラインを民間企業が有料で利用できる仕組みを作った。その結果、ガス産業の下流部門には、米国やスペインなどの企業が参入した。一方天然ガスの上流部門については、2001年にMSC方式(Multiple Service Contracto: 探査、開発、生産の全段階を一括して民間企業に下請けさせる契約形態)で外資も含めた参加を認めたのである(山中2004, 10-11)。

また、天然ガスほど石油産業と直結していないが、電力産業においても同様に1990年代に外資開放が進展した。1992年には外国企業による発電所建設を認める移行法が成立し、その結果国内消費電力の40%を外国企業に依存するほどに外資の参入が広がった(López Obrador 2008, 99)。これら1990年代以降進められた石油以外のエネルギー部門における民間(外資を含む)企業への開放政策は、その後の石油部門改革への地ならしと位置付けることができるだろう。

2 Pemex の組織改編、自立的経営に向けて

第2は、Pemex の組織改編によって Pemex の生産性や経営の透明性を向上させることで、埋蔵量や生産量の拡大をめざす動きである。上述した 1992 年の大規模爆発事故が契機となり、Pemex は同年持株会社化され、開発・生産、精製、天然ガス、石油化学、の4つの操業子会社を傘下に抱えることになった（2014 年 11 月には再び組織改編が行われ、上流、下流の2社と5事業ユニット体制になった⁵⁾）。

また、Pemex の競争力向上のために、Pemex により多くの経営の自立性を与えるとともに、その透明性確保をめざす方策がとられた。従来 Pemex はすべての意思決定を、エネルギー省、予算財務省、議会などさまざまな部署と交渉しなければならず、それが非効率を生み、状況変化への対応を遅らせていた。その反省から、Pemex の経営を監視し、財務戦略や資源配分を決定する Pemex 経営委員会を設置した。それには連邦政府の代表6人、石油労組代表5人に加え、外部の専門経営者4人が参加することで、経営の透明性の確保をねらった（後述するように、労組代表は2013年憲法改正時に同委員会から削除された）。さらに、以前は財務省の承認が必要だった Pemex の予算も、財務省の承認を不要とした。また、Pemex が資金不足から投資ができず、それが埋蔵量や生産量低迷につながっていることから、同社が資本市場から資本調達することも可能にした。そして、Pemex の操業子会社が、民間企業との間に各種作業のサービス契約（前出の「Ⅲ 1. 石油産業の特徴」を参照）を締結することを可能にした。これは、技術下請けというかたちではあるものの、民間企業が Pemex のもとで石油産業に参画する一歩となった。

3 Pemex の財政貢献制度の変更

2000 年代に入ると、Pemex に投資余力を残すための財政負担軽減や、国際石油価格の変動が財政に与えるインパクト軽減、連邦政府と州政府間の石油収入の配分などを目的とする諸策がとられた。第1に、課税ベースを租売上高ではなく純益に変更した。第2に、州政府の石油収入の配分枠を設定した。第3に、価格変動のバッファーとなるよう安定化基金を設置した。第4に、予算策定時よりも実際の国際石油価格が高く追加収入があったときの、連邦政府、州政府、安定化基金、Pemex の間での分配方式を明確化した。これにより、追加収入の分配に政治的操作の余地をなくし、透明性を確保しようとした。

とはいえ、Pemex の財政負担軽減は限定的なものにとどまり、後述するように Pemex の財政負担はいまだかなり重いものである。

V エネルギー改革

1 ペニャ＝ニエト政権による憲法改正

メキシコでは 1990 年代より少しずつ石油産業の生産性向上のための改革が進められてきた。一方で石油産業に外部石油会社の参加を認めることについては、根強い資源ナショナリズムのため国民や議会での抵抗が強かった。中道右派で企業家層との関係が深い PAN が政権についた 2000~2012 年に政府は幾度か石油産業への外資参入を認める石油部門改革を試みたが、議会の抵抗にあって挫折していた。改革の実現のためには議会で野党の協力が不可欠であることが明らかな状況で、2012 年に誕生した制度的革命党(Partido Revolucionario Institucional: PRI)のペニャ＝ニエト政権は、石油に限らず教育など広範な経済・社会改革を実現するための枠組みとして、野党の国民行動党(Partido Acción Nacional: PAN)、民主革命党(Partido de la Revolución Democrática: PRD)とともに改革のための 3 党間合意 (Pacto por México) をとりつけた。のちに PRD が離脱したものの、石油部門改革に関しては政権与党 PRI と、前政権期に石油改革を推し進めようとしていた PAN の間で一致しており、同合意が 2 政党間での交渉を容易にした。同合意のなかで石油に関する部分について合意されていたのは、国による地下炭化水素資源保有の継続、Pemex の生産性向上、炭化水素資源の探鉱・開発の拡大、石油精製・石油化学・輸送分野における競争性の確保、気候変動対策などである。

2013 年 8 月にペニャ＝ニエト大統領は、石油産業への外部石油会社の参入も可能にするべく、石油の国家所有などを規定する憲法第 25 条、27 条、28 条の修正案を議会に提出した。議会での審議はすみやかに進展し、同改憲案は 12 月には上院、下院ともに通過し、さらに憲法改正に必要な全州の 3 分の 2 の賛成も得て、同年 12 月 20 日に大統領による署名によって成立した。そして、憲法改正条項が示した理念、方向性に基づいて政策を具体化するための移行法(二次法)案が翌 2014 年 8 月に議会で可決された。これによって、メキシコの石油産業は、正式に外部石油会社の参加の準備が整ったことになる。

憲法の重要な改正点(佐藤 2014, 5-6)は、炭化水素資源の国家所有を規定した第 27 条について、地下の炭化水素資源は国家に帰属するが、採掘され地上に出たものについては企業による所有を認めた点である。これにより、契約内容によっては、外部石油会社は石油の処分権を獲得することが可能になった。それを受けて、移行法第 4 条では、外部石油会社との間で、サービス契約(上述「Ⅲ 石油産業の特徴と Pemex、2. 契約形態」を参照)のみならず、利益分配、生産物分与、ライセンス契約という 4 つの形態での契約締結が可能となった。生産物分与とライセンス契約では石油の処分権を譲渡することになるため、もっとも政治的抵抗が強い契約形態であるが、メキシコにおいてついにそれが制度化された。さらに移行法第 5 条では、外部石油会社が、自らの財務諸表に操業中の鉱区の埋蔵量を資産として計上できるとも記載されている。

2 石油・天然ガス部門の監督機関

石油部門に関しては、4つの関連する監督機関が存在する。エネルギー省(Secretaría de Energía: SENER)はエネルギー政策の策定および外部石油会社との契約形態や外資導入のデザインを決定する。石油政策の策定や契約デザインの決定に不可欠な地質情報など技術的な情報のとりまとめ、またエネルギー省が決定した政策や契約デザインにもとづいて入札を実施し、契約に署名をするのは、国家炭化水素委員会(Comisión Nacional de Hidrocarburo: CNH)である。エネルギー規制委員会(Comisión Reguladora de Energía: CRE)は、石油を含むエネルギーセクター全般に関して監督する。そして予算財務省(Secretaría de Hacienda y Crédito Público: SHCP)は、会計処理デザインを設計するとともに、ガソリンなどの国内燃料価格の決定を行う。これらの政府機関のもと Pemex は「石油政策の唯一の実行者」から、それらの機関が決めた枠組みのもとに操業する一石油会社という位置づけに変更されたのである。政府は、Pemex を含む石油会社と契約を締結し、彼らを管理し、徴税することで自ら石油収入を確保することになり、Pemex は政府のための収入確保の責任を以前のように問われなくなったのである(伊原 2016)。

3 外部石油会社の導入実現

法的枠組みが整ったことで、2015年に外部石油会社も含めた入札の第1ラウンド(ラウンド・ワン, Ronda Uno)の実施が発表された⁶。1つのラウンドは数度の入札によって実行され、ラウンド・ワンは、2015年7月の第1回目以降2016年12月までに4回実施された。2015年7月の第1回入札では、14鉱区中落札されたのはわずか2鉱区と低調であったが、その後生産物分与契約からライセンス契約へと契約条件を緩和したこと、入札参加条件を緩和したことなどにより、第3回以降はより多くの石油会社が入札に参加するようになった(船木 2016, 3-4)。2015年12月の第3回入札では公開された25鉱区すべてが落札され、しかもそのほとんどの鉱区において5~10社が競合するほどであった(伊原 2016, 33)。2016年12月の第4回入札では大水深の探鉱プロジェクトであったにもかかわらず10鉱区中8鉱区で落札があった。

表6 ラウンド・ワンの結果

ラウンド	1.1	1.2	1.3	1.4
入札日	2015/7/15	2015/9/30	2015/12/15	2016/12/5
エリア他	浅海、探鉱	浅海、生産	陸上、生産	大水深、探鉱
対象鉱区数	14	5	25	10
落札鉱区数	2	2	25	8
契約形態	生産物分与	生産物分与	ライセンス	ライセンス
投資額見通し	27億ドル	30億ドル	11億ドル	410億ドル
生産量見通し		9万bpd	7.7万bpd	90万bpd

(出所)船木(2016, 4, 表2)。

4回の入札には、国際メジャー、各国の国営石油会社、メキシコの民間企業が入札に参加した。たとえば第4回の入札で落札した企業には、エクソン・モビル、シェブロン、トタル（フランス）などの欧米石油メジャーに加え、CNOOC(中国国営石油会社)、Statoil（ノルウェー国営石油会社）、Petronas（マレーシア国営石油会社）など海外の国営石油会社が落札した。また、Pemex もシェブロンおよび日系企業 INPEX とともにコンソーシアムを形成して参加し、1 鉱区を落札している。このようにこれらの入札では、Pemex は外国企業と同様一企業として扱われることになる。また、注目されるのは、中国の CNOOC にとってこれがメキシコの石油上流部門への初参入となるということである。CNOOC 以外は資金負担やリスクの分散のために数社でコンソーシアムを形成して参加し落札しているが、CNOOC だけは単独で参加し落札している。（舩木 2016, 表 1 より）。

一方、ラウンド・ワンの実施前に Pemex に対しては、鉱区の優先的割当てが認められている（「ラウンド・ゼロ」と呼ばれる）。これは外部への石油開発開放の前に Pemex が希望する、現在開発中の鉱区については Pemex に優先的に保有権を与えるものである。エネルギー省は Pemex に対して全国の 2P（確認+推定）埋蔵量⁷の 83%（申請の 100%）と想定資源量の 20.4%（申請の 66%）の保持を承認した。これにより Pemex は今後 1 日当たり 250 万バレルを 15 年以上維持するために保持したい鉱区をほとんどすべて認められたことになる（伊原 2016, 21）。とはいえ、Pemex はこれらの鉱区をすべて単独で開発するのではなく、そのうち 12 プロジェクトについては民間企業とファームアウト契約を結び、パートナーとして共同開発する（伊原 2016, 21）。2016 年 12 月にはラウンド・ワンの第 4 次入札とあわせて Pemex の初めてのファームアウト入札（Trion 油田）が行われ、オーストラリアの BHP Billiton が落札した。同社は権益の 60% を保有し、Pemex と共同で開発を進める（舩木 2016, 1-2）。

このように、2013 年のエネルギー改革の結果、すでに多くの外部石油会社がメキシコの石油開発に参入している。陸上油田が対象となったラウンド・ワンの第 3 次入札では、25 鉱区すべてが落札されたが、うち 15 鉱区はメキシコ企業、5 鉱区は国内企業のみコンソーシアム、残り 5 鉱区が外資参加のコンソーシアム（メジャーはなし）であった（伊原 2016, 33）。一方資金力、技術力が必要になる深海油田が対象となった第 4 次入札で落札された 8 鉱区のうちメキシコ企業は 1 社のみで、大半は上述の通り先進国石油企業または CNOOC など海外の国営企業であった（舩木 2016, 表 1 より）。ラウンド・ワンで外部石油会社の参入が認められた鉱区では、すでに探鉱・開発が始まっている。第 3 次入札で落札したカナダの Renaissance Oil は 2016 年 6 月に、すでに日産 1700 バレルを生産していると発表した。外国企業による石油生産が、エネルギー改革後 2 年ですでに現実となっている（舩木 2016, 6）。

VI エネルギー改革への批判

ペニャ＝ニエト大統領の提案からわずか4カ月という短期間での憲法改正の実現であったが、その課程においては国内で大きな批判、反対運動が展開された。国会では、与党 PRI と PAN が共闘して憲法改正を推進したため、それに反対する左派の PRD、MORENA の抵抗が封じ込まれた。そのためそれら左派政党のリーダーらは、市民社会組織や国民への動員をかけ、国民投票の実施要求など国会の外で憲法改正を阻止する活動を展開した。また、大学教授や文学者などの左派知識人も憲法改正に対して反対キャンペーンを繰り広げた（以下は Alonso 2014 より）。

PRD のカルデナス(Cuauhtemoc Cárdenas)と MORENA のロペス＝オブラドール(Manuel López Obrador)は、重要事項に関して国民投票の実施を規定する憲法第 35 条にもとづき、エネルギー改革の是非を問う国民投票の実施を訴え、そのための有権者の 2%に相当する数の署名集めを開始した。また 2013 年 8～10 月にかけては、エネルギー改革に抗議する 3 度の大規模なデモ行進を実現させた。市民社会組織もエネルギー改革への反対活動を展開した。8 月末にはおよそ 100 の労働組合と草の根組織が、エネルギーおよび水資源部門の改革阻止を目的に集結した (Alonso 2014, 33)。

カルデナスは国民投票実施に必要な 163 万人の署名のうち 120 万人分がすでに集まっているとしたが、10 月に政府は国民投票実施を拒否した。PRI と PAN の説明によると、エネルギー改革は財政にかかることであるため国民投票の対象外であるとの理由である (Alonso 2014, 35)。また、ロペス＝オブラドールは 10 の国際石油企業経営者に、「石油資源は国家や政府のものではなく国民のものであるから、ペニャ＝ニエト政権とのいかなる合意も無効である」との文書を送付している (Alonso 2014, 35)。

エネルギー改革への批判にはいくつかの異なる主張がある。1 つはメキシコ革命期以来の資源ナショナリズムに基づくものである。炭化水素資源がメキシコ人の国民アイデンティティに深く根ざしたものであること、財政や国内諸産業への影響が大きいこと、民間（とくに外資）の関与を排し国家支配を確保すべきというのがその主な主張であり (Alonso 2014)、「メキシコ人アイデンティティ」「主権」「石油はメキシコ国家経済全体の基盤」などの言葉が並ぶ。またペニャ＝ニエト PRI 政権は国土資源を守る意志がなく、大規模な石油利権を多国籍企業に譲渡し、米国や米企業に便宜を図っているという伝統的従属論の復古的論調がみられる (Merchand 2015)。

2 つめは、原油生産と輸出の拡大を重視する石油政策に対する批判である。左派政党 MORENA 党首のロペス＝オブラドール(López Obrador 2009) は、輸出のための石油開発ではなく、国内需要を満たし、国内経済と統合された石油開発を訴える。石油は有限資源であるため原油生産量の急激な拡大は可採年数の縮小につながると批判する。改革派が原油輸出の拡大を重視するのは、それによる外貨収入の拡大やそれが政府の公的対外債務の担保として使われてきたからであるとする (López Obrador 2008, 100)。

今後の国内需要の拡大を見越してもそれを満たすための埋蔵量は十分にあり（López Obrador 2008, 173）、それを維持していくための探査・開発投資であれば、エネルギー改革法案のように外資導入による早急な生産拡大は不要との批判である。

3つめは、メキシコの埋蔵量や産油量拡大のために必要なのは、Pemex のガバナンス改革や Pemex の財政負担の軽減であり、それが実現すれば Pemex は独自開発の資金を確保することができ、資金不足を理由に外資を導入する必要なかったというものである。Clavellina Miller(2014)は、Pemex の財務諸表を南米の国営石油会社 Petrobras（国営ブラジル石油）や Pdvsa（国営ベネズエラ石油）と比較分析し、そのなかで Pemex は国や労働者（年金も含め）への資金拠出の負担に苦しめられており、それらを軽減すると、上記2社と比較しても税前利益率をもっとも高く、競争力を有していると論じる。同様に、Samples(2016, 615)は、Pemex の税負担は約 80%で、PDVSA の約 70%、Petrobras の 30%弱、Shell の約 30%と比べて突出して高いことを指摘している。

表7 PEMEX 損益計算書 (100万ペソ)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
売上げ高①	773,587	928,643	1,062,495	1,136,035	1,328,950	1,089,921	1,282,064	1,558,454
国内販売	449,013	505,109	546,738	592,048	679,754	596,370	683,853	779,198
輸出	324,574	423,534	515,757	542,927	644,418	488,260	592,908	772,965
サービス収入				1,061	4,778	5,292	5,303	6,291
営業費用②	264,106	361,177	403,106	460,666	654,032	561,135	631,355	778,776
純営業利益③=①-②	509,481	567,466	659,389	675,370	674,918	528,786	650,709	779,678
諸営業費用④	54,280	68,711	78,041	84,939	103,806	100,509	104,253	107,487
経常利益⑤=③-④	455,201	498,755	581,348	590,431	571,112	428,277	546,457	672,191
その他収入⑥	11,154	11,837	69,742	83,019	197,991	40,293	71,586	189,120
金融費用等⑦	7,048	4,479	22,983	20,047	107,512	15,308	11,969	92,795
非連結子会社からの配当等⑧				5,545	-1,965	-1,291	1,541	-811
税引き前利益⑨=⑤+⑥-⑦+⑧	459,308	506,112	628,107	658,948	659,625	451,971	607,613	767,705
石油探掘税など⑩	419,629	560,415	582,855	677,256	771,702	546,633	654,141	874,647
生産サービス特別税⑪	54,705	20,214						
新会計基準への対応⑫	-10,469	-1,765						
純益⑬=⑨-⑩-⑪+⑫	-25,495	-76,282	45,252	-18,308	-112,076	-94,662	-46,527	-106,942

	2012	2013	2014	2015	2014 (100万ドル)	2015 (100万ドル)
売上げ高①	1,646,912	1,608,205	1,586,728	1,166,362	107,809	67,786
国内販売	867,037	910,188	944,998	746,236	64,207	43,369
輸出	772,699	687,678	630,291	407,214	42,825	23,666
サービス収入	7,176	10,339	11,439	12,912	777	750
営業費用②	832,491	839,615	865,281	1,280,836	58,791	74,439
純営業利益③=①-②	814,422	768,589	721,447	-114,473	49,018	-6,653
営業外費用④	118,101	131,103	143,520	37,540	9,751	2,182
営業外収入⑤	209,019	90,136	37,552	-2,374	2,551	-138
経常利益⑥=③-④+⑤	905,339	727,622	615,480	-154,387	41,818	-8,973
金融費用⑦	4,891	33,491	134,983	228,998	9,171	13,309
非連結子会社からの配当など⑧	4,798	707	34	2,318	2	135
税引き前利益⑨=⑥-⑦+⑧	905,246	694,838	480,532	-381,067	32,649	-22,147
石油探掘税など⑩	902,646	864,896	746,075	331,500	50,691	19,266
純益⑪=⑨-⑩	2,600	-170,058	-265,543	-712,567	-18,042	-41,413

(出所) PEMEX, *Statistical Yearbook 2014* (<http://www.pemex.com>, 2016.11.16アクセス)より筆者作成。

(注) 2004～2011年と2012～2015年では、表の構成が若干異なる。

Pemexのオリジナル表では金融費用は2004～14年は一記号がついていたが、他とあわせるために一記号をとった。

実際に Pemex の損益計算書(表7)をみると、驚くべき状況がみてとれる。2004~2012年は、利益率(税引き前利益/売上高)が50%台後半と高いにもかかわらず、諸税あわせると税引き前利益額を上回る額が課税されているため、最終的に赤字になっているのである。すなわち Pemex の財務的脆弱性は Pemex の競争力とは関係なく、財政負担の大きさにあることは明らかである。加えて2015年には輸出、国内販売ともに落ち込む一方で営業費用、金融費用ともに拡大したため、税引き前収支も2214.7万ドルの赤字を計上している。にもかかわらず Pemex は1926.6万ドルを課税され、最終的に4141.3万ドルの赤字となった。これでは Pemex 自身が新規開発投資どころか、既存油田の生産維持のための投資さえもおぼつかない状況であり、それが埋蔵量や生産量が低下した背景であったことが容易に推測できる。

Ⅶ エネルギー改革の実現を可能にした要因

資源ナショナリズムを背景に国民や議会から強い抵抗を受けながらも、メキシコにおいてエネルギー改革が実現したのは、なぜだろうか。メキシコに加えてブラジルやベネズエラなどラテンアメリカ産油国の石油政策について分析したモナルディは、資源ナショナリズムの強弱は、政権のイデオロギー的選好のみならず、油田状況など地学的要因、国際価格と投資サイクル、そして石油産業に関連するさまざまな制度によって強く規定されるという(Monaldi 2017, 4)。

1 技術的要因

第1に、上述したように、メキシコの埋蔵量、産油量の低下が著しく、可採年数が10年を切る直前という待ったなしの状況にあるという点である。さらに今後埋蔵量の拡大が見込まれるのが、深海および非従来型(シェールオイル)油田という高い技術力を必要としハイリスクなエリアであるということである。エネルギー改革に対する批判においては、過剰な財務負担を取り払えば Pemex は外資の参入なくとも十分それらの油田開発が可能である、あるいはブラジルの国営企業ペトロbras(Petrobras)も深海油田開発の独自技術をもっているのであるから、Pemex にも可能であろうとの意見がある。しかし、上でみたとおり Pemex の財務状況は、それらの大型投資どころか現状維持のための投資でさえ困難な状況にある。

また、もし Pemex が十分な資金をもっていたとしても、上述したとおり、生産性が低下した成熟油田と開発が進んでいない潜在的油田をホームとする国営企業一社がリスクを単独で背負って大型投資をするというのは、リスク分散せずにハイリスクの賭けをするということである。Pemex が単独でそれらの大型開発投資を行い失敗した場合、Pemex に克服困難な損失を与えるであろうし、メキシコの財政にも大きな打撃を

与えることは必至である。加えて表5からは、Pemexの売上げの半分以上（2015年は64%）が国内販売であり、輸出収入よりも多いという現実が示されている。すなわちPemexがそれらの大型投資を単独で実行するための資金を確保するために、国内販売価格の大幅値上げが必要な選択肢となるが、その政治社会的コストは大きいことが容易に予想される。実際、政府は国内燃料価格の自由化を2015年以降段階的に進めてきたが⁸、2017年1月について国内燃料（ガソリンやディーゼル）に対する価格補助の廃止に踏み切った。それは国民に大きな衝撃を与え（「ガソリナソ」と呼ばれる）、全国で略奪行為が発生し500人以上の逮捕者が出る事態となった（García 2017）。

2 PRI と PAN の共闘

エネルギー改革の実現を可能にした2つめの理由は、PRIとPANが共闘したからである。実際石油部門の改革については、中道右派のPAN政権下で進められていたが、議会で十分な同意を取り付けることができずに実現していなかったのである。2012年にPANからPRIへと政権が交代したが、PRI政権も石油改革を重要政策課題の1つとしていた。ペニャ＝ニエト政権下の3党合意「メキシコのための合意」から左派のPRDが離脱したものの、それが下地となりPRIとPANはエネルギー改革に向けて議会で協力し、憲法改正案の通過にこぎつけた。

表8は、3党のエネルギー改革案の違いをまとめたものである。左派のPRDはPemex改革のみを支持し、Pemex以外の企業（外資を含む）が石油産業に参入するのを拒否していた。政権与党PRIは、PANの改革案とほぼ意見を同じくしていたが、2つの点において意見が対立していた。1つは契約形態に関するものである。PANは、ハイリスク・ハイコストの潜在的油田の開発に外資を呼び込むためには原油の処分権を与える生産物分与契約やライセンス契約（コンセッション）も認めるべきとする一方、PRIはそれに反対であった。2つめは、PANが経営委員会から労組代表を排除することを強く求めていたのに対し、労組を最大支持基盤とするPRIがそれに抵抗したのである⁹。しかしながら、最終的に憲法改正およびそれに付随する移行法の内容からは、エネルギー改革がPANの改革案がほぼその通りにPRI政権下で通ったということがいえる。

表8 各政党のエネルギー改革案の比較

項 目	PAN	PRI	PRD
Pemex改革(税負担軽減、財務改善、経営の自立性の拡大など)	○	○	○
Pemex経営委員会から労組代表の排除	○	×	×
エネルギー改革(民間企業への開放)	○	○	×
契約形態(利益分配などによる民間企業の参加)	○	○	×
契約形態(ライセンス契約や生産物分与契約)	○	×	×
憲法の修正	○	○	×

（出所）佐藤(2014,4)に一部加筆。

3 石油労組の同意

ペニャ=ニエト政権下でエネルギー改革が実現したもう 1 つの大きな理由は、メキシコ石油労働組合(El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana: STPRM)の同意をとりつけることに成功したことであろう。Pemex よりも歴史が長い STPRM (1935 年設立) は、長年にわたって PRI 一党独裁を支えたコーポラティスト体制の一翼をになった労働組合のなかでも、もっとも強力なもの 1 つであり、ロメロ=デシャンプス書記長 (Carlos Romero Deschamps) は与党 PRI の上院議員でもある。長年 PRI との密接な関係のなかで、STPRM は石油労働者に対して多くのベネフィットを獲得してきたが、それは従業員数の増加、給与や各種手当、年金支払いの拡大を生み、労働コストの肥大化が Pemex の財政を苦しめてきた。累積した Pemex の労働債務は 1.3 兆ペソにもものぼっていた(Muciño 2014)。

2013 年のエネルギー改革は、外部石油会社への石油産業の開放とともに、Pemex 経営委員会から労組代表を排除するなど、Pemex にとっては厳しい内容であったが、石油労組はなぜそれに同意したのだろうか。1 つには、生産減少と Pemex の財政難に直面し、Pemex 自体を立て直さないと、労働者も雇用維持や労働債務の支払いのめどがたたない現実を理解したとも考えられる。

あるいは、ペニャ=ニエト政権と STPRM、とくにロメロ=デシャンプス書記長の間でなんらかの取引があった可能性も考えられる。労働債務は Pemex の収益にほぼ匹敵するほどの規模となっており(Muciño 2014)、Pemex にとって支払いは困難であると思われるが、それを国が肩代わりすることになったのである。また STPRM、とくにロメロ=デシャンプス書記長には多くの汚職の疑惑があるが、それが政府にとって STPRM に改革に同意させるためのテコになった可能性がある。石油労組同様に、かつては長期にわたり PRI と協力関係にあった教職員組合のリーダーがペニャ=ニエト政権下の 2013 年に不正疑惑で逮捕されたが、それは強力な労組がもはや政治的聖域ではないことを示唆した。それは、教育改革の次にペニャ=ニエト政権が着手したエネルギー改革において、石油労組リーダーの行動に少なからぬ影響を与えたと考えられる¹⁰。

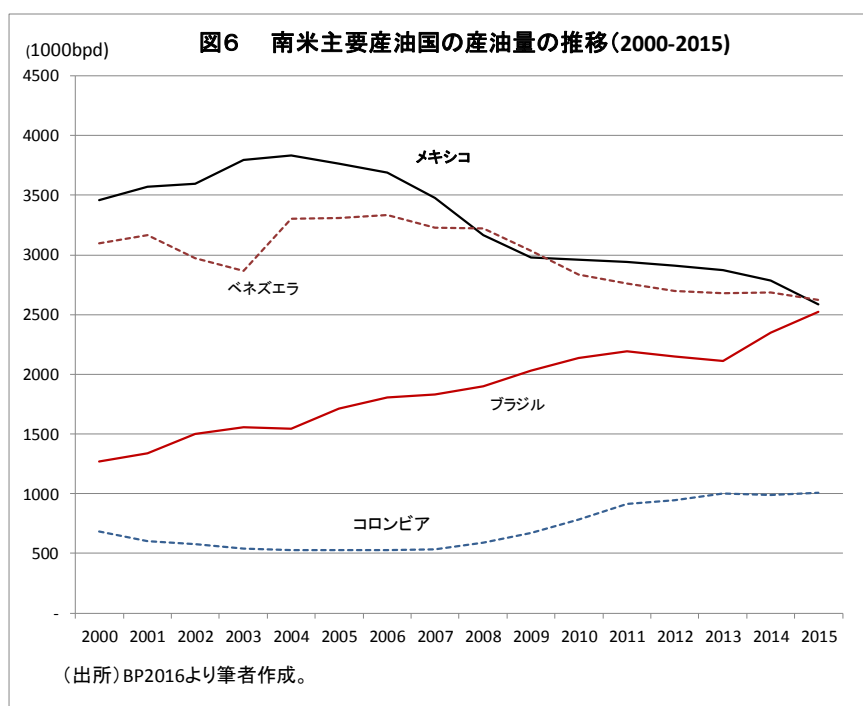
4 経済の市場志向的改革の浸透、グローバル化の進展

メキシコは対外債務危機以降 1980 年代より経済自由化改革を推進してきた。エネルギー部門以外の大半の「戦略的産業」は民営化され、外資も導入された。国家介入型政策から市場志向型政策へと経済のルールが変わった過去 30 年において、メキシコは短期的ショックや変動はあっても長期的にはマクロ経済の安定を実現してきた。さらに 1994 年に始動した北米自由貿易協定 (NAFTA) がすでに 20 年を経過している。このように経済全般において市場志向的政策の浸透とグローバル化が定着しているなか、

石油産業の完全な国家管理の主張は、従来のように絶対的不可侵な条件ではなくなってきたのではないだろうか。

5 域内産油国の動向

メキシコのエネルギー改革を後押しした要因として、域内産油国の動向があげられるだろう。20 世紀を通してラテンアメリカの主要産油国といえば、メキシコとベネズエラであった。しかし 1990 年代以降、それまでは産油量がさほど多くなかったブラジルとコロンビアにおいて、外資参入を可能にするエネルギー改革や国営石油企業改革が行われ、その結果両国の産油量が伸びている。図 6 は、メキシコとベネズエラがそろって産油量を低下させる一方で、石油部門改革によって外資を含む民間企業の参入を認めたブラジルとコロンビアの産油量が伸びるという対照的な状況が示されている。ブラジルでは 1995 年に石油部門の民間企業への開放へと舵を切った。さらに 2013 年には大規模な埋蔵量が期待されるプレサルト（海洋油田）開発において、初めて生産物分与契約での入札ラウンドを実施している。コロンビアも 2003 年に石油部門の外資への開放を決めている（佐藤 2014,13-14）。



また、図 6 には含まれていないエクアドルにおいても、国営石油会社の原油生産低迷を外資誘致によって補完し生産量を回復するという同様の経験が確認される。エク

アドルでは 1990 年代後半以降民間企業に対する鉱区開放や共同開発の推進によって外資導入をはかり、その結果国営石油企業ペトロエクアドルの生産が減少するのを民間企業の増産が補完し、全体としては産油量が 1990 年の 1 日当たり約 30 万バレルから 2006 年には同 50 万バレルを超えるにいたった。2004 年には民間企業の産油量合計が国営企業ペトロエクアドルの産油量を追い抜いている（新木 2008, 203-204）。

ベネズエラのケースはさらに示唆に富む。というのも、ベネズエラは 1990 年代半ばに資源ナショナリズムを克服してサービス契約と利益分与契約のもと石油部門への外資参入を認め、そのもとでオリノコ超重質油という非従来型石油の開発が進み産油量が拡大していた。しかしそののちにチャベス政権下(Hugo Chávez Frías)で再び資源ナショナリズムを強く反映した石油政策に転換し、外資誘致政策を大きく見直したことから、産油量が大きく減少している（坂口 2010）。

これら域内諸国の経験からは、資源ナショナリズムが強く反映され民間企業（主に外資）を排除あるいは制限したケースでは産油量が低迷し、民間に開放することにより産油量が拡大するという傾向が明らかにみてとれる。これらの近隣諸国の経験は、埋蔵量と産油量の縮小に直面するメキシコにとっては、石油部門改革の必要性に強い説得力をもたせたと思われる。15 年前には産油量がメキシコの 3 分の 1 ほどだったブラジルが、2015 年にはメキシコとベネズエラと並び、このままでは近いうちにメキシコはブラジルに抜かれて域内最大産油国の地位を譲り渡すことが予想される状況では、石油部門改革が必要であるとの認識をより高めたに違いない。

一方、ブラジルやコロンビアなど、民間企業の参入を進めた国々では、民間企業相手に、より透明で効率的、そして産油国側により有利な条件で契約を締結するための機関を強化している。メキシコにも国家炭化水素委員会（CNH）が存在するが、上記 2 カ国と比較すると、その人員、予算ともに桁違いに少ない。2014 年現在でブラジルの国家石油局(Agência Nacional do Petróleo: ANP)の予算は年間 28 億ドルで 800 人のスタッフを抱える。コロンビアの国家炭化水素局(Agencia Nacional de Hidrocarburos: ANH)は予算 15 億ドル、スタッフ 150 人である、それに対してメキシコの CNH は予算が 570 万ドル、スタッフはわずか 80 人である。今後ラウンド・ワンに続いて入札が続いていくが、より有利な条件での入札結果を引き寄せるためには、CNH の強化が不可欠である（佐藤 2014, 6）。

むすび

本研究は、資源ナショナリズムが根強いメキシコで 2013 年に実現したエネルギー改革について、それを可能にした要因とメカニズムを分析することを目的としている。本稿はその準備段階として、メキシコの石油産業の歴史および現状についてデータを

用いて整理するとともに、2013年のエネルギー改革の概要について考察した。筆者はベネズエラの石油産業について研究したことがある。今回のメキシコの石油産業に関する作業からは、ベネズエラとの比較で両国の石油部門改革を理解するうえで、いくつか興味深い点がうかびあがってきた。

第1に、両国の石油産業の成り立ちと資源ナショナリズムのルーツにはかなりの共通点があることである。両国とも20世紀初頭に独裁政権下で石油開発が始まっている。彼らが欧米の石油メジャーにコンセッションを与え、自由なオペレーションを許し、課税しなかったこと、メジャーと石油労働者の対立が革命や民主化運動につながっていったこと、そのため外資メジャーは独裁政権とともに国民にとっては克服または排除すべき対象となったこと、その対立の構図のなかで資源ナショナリズムは革命や民主主義という「正義」によって国家あるいは国民アイデンティティの核となったこと、それゆえに強固であったことなどである。

第2に、両国ともに石油開発の歴史が長いがゆえに、既存油田の生産性低下に悩まされていること、そして将来的には非従来型油田や海洋油田などハイリスクであり、高い技術と多くの資本を必要とする油田開発が中心になる見通しであるという技術的条件が、石油部門改革のテコになったということである。

第3に、メキシコは、ブラジル、ベネズエラ、コロンビアなどエネルギー改革で先行する域内産油国からの教訓をいかすことができる（Monaldi 2017）。モナルディは、それら近隣諸国のエネルギー改革の教訓として、十分な投資を呼び込めなかったり生産拡大が期待を下回る場合、契約の見直しなどエネルギー改革が後退する可能性があること、また石油部門の利益を最大化するためには規制機関の信頼性が重要であることを指摘する。メキシコではエネルギー改革が実現して3年が経過し、入札による投資は増えているものの生産が本格的に始まるには時間がかかり、生産量が減少から増加に転じるのは2018年と見込まれている（舩木 2016, 6）。一方、過剰人員削減や定年引上げ、年金制度改革など石油労働者にとっては厳しい3年であった。一般国民にとっても、ガソリン価格補助の廃止が大きな不満を抱かせた。このようにメキシコのエネルギー革命は、外部企業（外資を含む）の導入のみならず、一般国民や石油労組にも実質的負担を強いる内容もパッケージ化されていた。その意味では、メキシコのエネルギー改革の維持は、ベネズエラの1990年代の外資開放政策よりも政治的コストの高いものであるといえるかもしれない。

-
- ¹ 本節はおもに López Obrador (2008)、Garreón Rodríguez and Rosellón(2012)、Samples(2016)に依拠している。
 - ² データの信頼度によって、確認埋蔵量 (proven reserves)、推定埋蔵量(probable reserves)、予想埋蔵量 (possible reserves) に区分される。なお、これら 3 つを合計した埋蔵量を 3P と呼ぶ。
 - ³ 石油精製は、蒸留プロセスを得てガソリンやナフサなどを生産し、その残査油から重油やアスファルトが作られる。一定量の原油から、それらの石油製品がどれだけの割合で生産できるかは、原油の種類や精製設備によって決まるため、需要が伸びている石油製品（たとえばガソリン）だけ生産量を伸ばすことはできない。あるいは材料である原油や精製設備の使用が非効率になる。
 - ⁴ 最近では、得意分野を持ちながらも幅広い作業を担うサービス会社も出てきている。
 - ⁵ Pemex 2014 年 11 月 20 日付けプレスリリース。
<http://www.ri.pemex.com/files/content/B%20119%20-%20Board%20of%20Directors%20Approve%20Corporate%20Restructure.pdf>
 - ⁶ 以下ラウンド・ワンに関する情報は、舩木(2016)、伊原 (2016) より。
 - ⁷ 注 2 を参照。
 - ⁸ “Gasolinas baratas hubieran costado al país 200,000 mdp en 2017.” *El Economista*, enero 8, 2017.
<http://eleconomista.com.mx/industrias/2017/01/08/gasolinas-baratas-hubieran-costado-pais-200000-mdp-2017>
 - ⁹ PAN は Pemex 経営委員会から石油労組代表を排除することを、エネルギー改革全般への賛成の条件にした（“PAN y PRI chocan por sindicato de Pemex.” *El Economista*, 9 de diciembre, 2013.
<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/12/09/pan-pri-chocan-sindicato-pemex>）。
 - ¹⁰ 政治的に強力な労組リーダーの汚職疑惑や贅沢な生活に対する批判は多く、『労組マフィアの主人』という本も出版されている（Cruz 2013）。なかでも石油労組 STPRM のロメロ＝デシャンプス書記長と全国教職員組合（Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación: SNTE）のゴルディージャ委員長(Elba Esther Gordillo)は悪名高かった（Rosas 2012）。逮捕されたゴルディージャは、自分と同様に石油労組のロメロ＝デシャンプス書記長も調査すべきだと発言していた。また、教育改革に対しては、SNTE とは別の教職員組合(Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación: CNTE)が強く抵抗し、街頭での抗議行動を繰り返していたが、デチャンプ書記長は、「エネルギー改革に対して石油労組は教職員組合のように反対しない、石油労組は対話を通じて自らの権利を守る」と発言している（Rosas 2013）。しかしながら国会でのエネルギー改革での議論では、ロメロ＝デシャンプスは、国会エネルギー委員会委員長であるにもかかわらずエネルギー改革に対して投票しなかった。また労組が経営委員会ポストを失う内容にもかかわらず、内容に条件もつけないかった（Rubí, 2013）。

参考文献

- 新木秀和 2008.「エクアドルの石油産業：資源ナショナリズムと対外開放のはざまで」
坂口安紀編『発展途上国における石油産業の政治経済学的分析』調査研究報告書 アジア経済研究所.
- 伊原賢 2009.「石油大国メキシコのジレンマ：カルデロン政権の石油政策改革の第一歩」
『石油・天然ガスレビュー』43(3):1-18.
- 2016.「メキシコ：原油価格の下落が鉱区公開ラウンドワンの進捗に与える影響」
『石油・天然ガスレビュー』50(2):17-47.
- 坂口安紀 2007.「ベネズエラの石油産業：超重質油依存とチャベス政権の政策」星野妙子編『ラテンアメリカ新一次産品輸出経済論：構造と戦略』アジア経済研究所.
- 坂口安紀編 2010.『途上国石油産業の政治経済分析』岩波書店.
- 佐藤陽介 2014.「メキシコオイルセクター改革の動向」『石油・天然ガスレビュー』48(4):1-14.
- 浜林郁郎 2000.「世界の国営石油会社 Pemex メキシコ」『PETROTECH』23(11):989-991.
- 浜林郁郎 2006.「メキシコ・PEMEX」『PETROTECH』29(3):205-207.
- 船木弥和子 2016.「メキシコ：エネルギー改革の進捗状況：大水深鉱区を対象とする入札を終えて」12月21日 JOGMEC ウェブページ掲載記事.
- 山中裕之 2004.「メキシコ」*IEEJ*, 6月.
<http://eneken.ieej.or.jp/news/trend/pdf/mexico040630.pdf>
- JPEC 2015「メキシコの石油産業の動向」JEPC レポート第19回 平成27年10月19日.
http://www.pecj.or.jp/japanese/minireport/pdf/H27_2015/2015-019.pdf
- Alonso, Jorge 2014. “The Energy Reform: A Great Loss and a Betrayal.” *Envío* January-February: 31-37.
- Clavellina Miller, José Luis 2014. “¿Reforma energética era realmente necesaria?” *Economía Informa* (385) marzo-abril: 3-45.
- Cruz, Francisco 2013. *Los amos de la mafia sindical*. México D.F.: Grupo Planeta.
- Garcia, Jacobo 2017. “Peña Nieto no calma la calle y aumentan los saqueos por el alza de la gasolina.” *El País*, 5 de enero.
http://internacional.elpais.com/internacional/2017/01/04/mexico/1483550152_810880.html
- Garreón=Rodríguez, Víctor G., and Juan Rosellón 2012. “Mexico.” In *Oil and Gas in Federal Systems*, edited by George Anderson. Ontario: Oxford University

Press: 192-226.

- López Obrador, Andrés Manuel 2008. *La gran tentación: el petróleo de México*. Mexico D.F.: Grijalbo.
- Merchand, Marco A. 2015. “Estado y reforma energética en México.” *Revista Problemas de Desarrollo*, 183(46), octubre-diciembre: 117-139.
- Monaldi, Francisco 2017. “The Rule of Law and Mexico’s Energy Reform.” James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University.
http://www.bakerinstitute.org/media/files/research_document/3fd5c555/MEX-pub-RuleofLaw_Monaldi-012417.pdf
- Muciño, Francisco 2014. “¿Qué privilegios (no) perdió el sindicato de Pemex?” *Forbes* 26 de agosto.
<https://www.forbes.com.mx/que-privilegios-no-perdio-el-sindicato-de-pemex/#gs.=zeDzvE>
- Reyes Solís, Juan Roberto 2013. “La contribución del petróleo a la economía de México.” *El Universal*, 23 de agosto.
<http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2013/impreso/la-contribucion-del-petroleo-a-la-economia-de-mexico-104564.html>
- Rosas, Tania 2012. “Millonarios con salarios de clase media.” *El Economista*, 21 de junio.
<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/06/21/millonarios-salarios-clase-media>
- 2013. “Petroleros no actuaran contra reforma energetica.” *El Economista*, 21 de agosto.
<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/08/21/petroleros-no-actuaran-contrareforma-energetica>
- Rubi, Mauricio 2013. “Adopto al candidato y su propuesta energetica.” *El Economista*, 14 de diciembre.
<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/12/11/adopto-candidato-su-propuesta-energetica>
- Samples, Tim 2016. “A New Era for Energy in Mexico? The 2013-14 Energy Reform.” *Texas International Law Journal* (50) Special Issue: 603-644.

ウェブサイト

PEMEX ペメックス（国営石油会社）<http://www.pemex.com>

SENER(Secretaria de Energía) エネルギー省 <http://www.gob.mx/sener>

CNH(Comisión Nacional de Hidrocarburo)国家炭化水素委員会

<http://www.gob.mx/cnh/>

JOGMEC 石油天然ガス・金属鉱物資源機構の「石油・天然ガス資源情報」
<https://oilgas-info.jogmec.go.jp> 石油・天然ガス産業に関する解説、用語集、
および世界各地の石油・天然ガス開発に関する調査報告書が閲覧できる。

BP（英国石油）<http://www.bp.com> 世界各地の石油・天然ガスを含むエネルギー産業
の統計データを発表。*BP Statistical Review of World Energy* ダウンロード
可。石油業界でよく利用される石油統計。

OPEC <http://www.opec.org> 石油輸出国機構 OPEC 諸国のみならず世界石油産業
の石油需給状況、市況を分析した月報、年報を公開。

http://www.opec.org/opec_web/en/publications/202.htm

http://www.opec.org/opec_web/en/publications/338.htm

IEA(International Energy Agency) <http://www.iea.org> 第一次オイルショック後
に、世界のエネルギー安全保障、環境保護などを目的に OECD 傘下に設立さ
れた機関。*Key World Energy Statistics* をダウンロード可。

<http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/KeyWorld2016.pdf>