

## 第5章

# メキシコのエネルギー改革

——資源ナショナリズム，地質的・技術的制約と政治の変化——

坂口 安紀

### はじめに

メキシコは、世界でもっとも早く、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。メキシコ革命に始まる長い歴史を通して強固な資源ナショナリズムが醸成され、石油はメキシコ国民のアイデンティティの源泉にもなっている。また石油産業は、メキシコの財政や外貨獲得、国内産業の育成においても重要な役割を担ってきたため、石油産業の国家支配については21世紀に入るまで国内でその修正を求める声は聞かれなかった。1980年代後半よりメキシコでは新自由主義経済改革が進められ、銀行や通信など多くの産業において国営企業の民営化と外資導入が進んだが、石油部門は経済改革の波から守られた「改革の聖域」として残された。

このような状況に対して2013年8月、ペニャ＝ニエト大統領は、石油部門に海外企業や国内民間企業の参入を認める憲法改正案を提出した。これに対しては、即座に強い政治的反発が起こった。同改憲案に反対する左派政治リーダーの呼びかけに呼応して多くの市民団体や市民が集結して大規模な抗議行動が幾度も発生した。左派の民主革命党（PRD）は主要3政党間で結ばれていた改革のためのパクト、「メキシコのための同盟」（Pacto por México）

からの離脱にふみきり、攻勢を強めた。

長年「改革の聖域」であった石油部門改革は、このように議会の内外で強い政治的抵抗にあったにもかかわらず、議会審議を経てわずか4カ月後の12月に成立し、メキシコの石油産業に海外企業や国内民間企業の参入を許すことになった。

石油部門は、序章で指摘されたメキシコの旧体制の遺制、すなわち長期に及ぶ一党支配型権威主義体制および国家介入型経済の特徴をもっとも色濃く残す産業部門である。財政の要である国営石油会社 Pemex の人事は長年政権を担っていた制度的革命党 (PRI) が握っていた。石油労組はさまざまな経済的恩恵を認められる一方で、与党 (PRI) の政治的動員ツールとしても機能してきた。一方、一般国民も安価な国内燃料価格という恩恵を広く享受できたこと、石油は国富であるという認識にもとづく資源ナショナリズムから、エネルギー改革への抵抗は強かった。にもかかわらず、なぜ2013年にはエネルギー改革はわずか4カ月で実現したのだろうか。本章は、それを可能にした政治的背景を明らかにすることを目的とする。メキシコ石油産業が直面する技術的・経済的制約を前提としながらも、長年「改革の聖域」として残されたエネルギー改革を可能にした国内政治の変化に注目する。

本章ではまず、メキシコのエネルギー改革の進展具合について確認する。次にエネルギー改革に対する強い抵抗の根拠となるメキシコの資源ナショナリズムについて概説し、なぜそのような強い抵抗を抑えてエネルギー改革がわずか4カ月で達成できたのかについて、技術的要因および国内政治の両方から考察を進める。

なお2013年のエネルギー革命は石油部門に加えて天然ガス、電力部門も対象となっているが、本稿では石油部門のみを取り上げる。ただし石油と天然ガスは同じ炭化水素資源であり産業として共通項が多いため、以下の議論では必ずしも天然ガスについて排除しない。

## 第1節 エネルギー改革の進展

本論に入る前に、まずはエネルギー改革の進展具合について概説したい。2013年8月ペニャ＝ニエト大統領は石油産業の上流部門への外資参入を可能にする憲法改正案を発表した。連邦議会での審議・承認、憲法改正に必要となる州議会の同意もとりつけて、同年12月に地下の炭化水素資源の国家所有を定める憲法25条、27条、28条の改正が成立した。その結果、地下に存在する炭化水素資源は引き続き国家に帰属するものの、採掘されて地上に取り出された生産物については、私的所有が認められることになった。すなわち掘り出され地上に出た原油の処分権を国家（またはPemex）以外の企業もつことが可能となったのである。また、それまではサービス契約（後述）でしか認められなかった民間（外資も含む）企業との契約が、企業にとってもっとも自由度の高いコンセッション（ライセンス）も含めて認められることになった。そして、Pemexの経営評議会から、石油労組の代表が排除された。

憲法改正を受け2014年にはそれを具体化するための二次法案が議会において成立した。そして2015年以降ふたつのスキームを通してすでに多くの企業がメキシコの石油部門への参入を決めている。ひとつはPemexが優先的に確保した鉱区において、外部企業（Pemex以外の企業。国内民間企業、海外の国営・民間企業を含む）がパートナーとして参画するスキームである。2014年にはPemexが希望する鉱区を優先的に確保すべく申請する「ラウンド・ゼロ」が実施された。その結果Pemexは希望していた鉱区の大半（確認・推定埋蔵量の83%）を承認された。そしてそれらの鉱区の開発において外部企業とパートナー契約を結ぶための入札が3つの鉱区に対して実施され、いずれも外資企業が落札している。

もうひとつは、Pemexは優先権をもたずあくまでも他企業と同様に一事業者として参加しながら、国内外の企業も上流部門の探鉱・開発・生産に関

する入札に参加するスキームである。2015年7月より第1ラウンド（ラウンド・ワン）が開始され、第1ラウンドの4回、第2ラウンドの4回と、2018年1月末までにあわせて8回の入札が実施された（表5-1）。その結果70社以上が単独あるいはコンソーシアムを組んで契約を結び、2017年9月時点で約3億ドルの投資がすでに実施されている。欧米メジャーも参加しているが、中国やブラジルなどの国営石油会社、世界各地の中堅企業、そしてメキシコの民間企業が数多く参入している<sup>1)</sup>。

ここで石油や天然ガスの上流部門（探鉱、開発、生産）における国家と企業のあいだの契約形態について簡単に説明しておこう。一般的に産油国政府は資源に対する国家支配を確保しようとするとき、外部企業の参入を認める際には、その経営の自由度および生産された原油の処分権を制限しようとする。一方企業側にとっては、収益拡大のためには経営の自由度は不可欠であり、また生産物（原油）の処分権も重要な点となる。そのため、産油国政府と企業のあいだの契約においては、それらをどこまで認めるかが攻防のかぎとなる。想定される埋蔵量が大きいなど油田の状況が魅力的な場合はその攻防ラインは国家支配側に寄るが、リスクが高い場合などは、企業側に譲歩しないと入札を行っても期待しただけの企業の参加が見込めない。

メキシコでは1958年以降は、国家（あるいはPemex）が決めた作業を定額現金払いで請け負うサービス契約のみが外部企業に許されてきた。外部企業はあくまでもPemexの下請け企業と位置づけられ、たとえば地震探鉱や掘削作業といった特定の作業を行い、その代金を受け取るという契約内容であったため、石油企業にとって参入インセンティブは低かった。参入インセンティブを上げるには、①報酬を定額ではなく生産量や収益に応じたものにする、②報酬を現金ではなく生産物（原油やガス）にする、③自由なオペレーションを許可する、といったことが重要になる。もっとも国家支配が

---

1) CNH（国家炭化水素委員会）ウェブページより（<https://rondasmexico.gob.mx/>、最終閲覧日：2018年1月28日）。投資額は2017年9月までの実行額。

表 5-1 エネルギー改革の結果

ラウンド	1.1	1.2	1.3	1.4
入札日	2015年7月15日	2015年9月30日	2015年12月15日	2016年12月5日
エリア, 活動内容	浅海, 探鉱	浅海, 生産	陸上, 生産	深海, 探鉱
契約形態	生産物分与	生産物分与	ライセンス	ライセンス
入札対象鉱区数	14	5	25	10
落札鉱区数	2	3	25	8
落札者	メキシコと米英の中堅企業の1コンソーシアムが2鉱区とも落札。	ENI (伊) 単独落札, およびメキシコ企業のコンソーシアムが落札。	カナダ, メキシコなどの中堅企業のコンソーシアムが落札。	メキシコ, 米国の中堅企業に加え, Exxon Mobil, Chevron, CNOOC (中), BP (英), Statoil (ノルウェー), Total (仏) などが形成するコンソーシアムが落札。Pemex も Chevron, Inpex (日) と組み1鉱区を落札。
ラウンド	2.1	2.2	2.3	2.4
入札日	2017年6月19日	2017年7月12日	2017年7月12日	2018年1月31日
エリア, 活動内容	浅海, 探鉱	陸上, 探鉱	陸上, 探鉱	深海, 探鉱
契約形態	生産物分与	ライセンス	ライセンス	ライセンス
入札対象鉱区数	15	10	14	29
落札鉱区数	10	7	14	19
落札者	Pemex と Ecopetrol (コロンビア) のコンソーシアム, Total, Chevron などのコンソーシアムが落札。ENI や Lukeoil (露) が単独落札。	カナダとメキシコの中堅企業の同一のコンソーシアムがすべての鉱区を落札。	メキシコ企業のコンソーシアムがほとんどすべてを落札。	Pemex が単独あるいは Shell や Chevron, Inpex とのコンソーシアムで落札。ENI, Repsol (スペイン), カタール石油などもコンソーシアムで落札。

(出所) 船木 (2016, 4表2), CNH (国家炭素委員会) ウェブページの入札情報等より筆者作成。  
 (注) 石油と天然ガスは同じ炭化水素資源であり, 同じ鉱区内に併存することも多く, 上記は「炭化水素の探鉱, 生産」のための入札とされており, 石油, 天然ガスには分けられていない。

強い契約形態が, 上述のようなサービス契約であり, 国家支配がもっとも弱く企業に対してより多くの自由度を与えるのがコンセッション (ライセンス) 契約である。後者では企業は30年など長期にわたり自由なオペレーションが認められ, また生産した原油の処分権も獲得する一方, 国に対しては利権

料や各種税金を支払う。これらふたつの契約形態のあいだに、企業が自らリスクをとって自由にオペレーションし、その利益や生産物を企業と産油国とのあいだで分けあう利益分与（profit sharing）や生産物分与（product sharing）といった契約がある。前者は生産物を売却した後の利益を入札で決められた割合で企業と産油国側が分け合うもので、報酬は現金で支払われ企業は原油を受け取ることができない。一方後者では企業は生産物を産油国と分け合う、つまり報酬を原油で受け取ることができるため、企業にとっては好ましい。

ここで今回のエネルギー改革での契約形態をみてみよう（表5-1）。今回の改革では、生産物分与とコンセッションの契約しかみられない。当初2回は生産物分与契約での入札となったが、対象鉱区数に対して落札鉱区数は少ない。地元企業や中堅石油企業のみでの参加となり、高い技術力と資金力をもつ欧米の大手企業をひきつけることはできなかった。3回目以降は1回を除いてすべてライセンス契約での入札としたところ、ほぼすべての鉱区において落札されるようになっており、また欧米メジャーも参加するようになった。国家介入を抑え企業に自由な操業を認める契約形態が民間資本をひきつけるためには重要であることが見てとれる。

## 第2節 強固な資源ナショナリズムとエネルギー改革への抵抗

### 2-1 メキシコ革命と資源ナショナリズム

このようにエネルギー改革は、2013年末の憲法改正以降短期間に多くの外部企業の参入を実現させた。とくに30~40年と長期にわたって外部企業に自由な操業を認めるライセンス契約が主流となっていることは、資源ナショナリズムが強固だったメキシコの石油産業にとっては歴史的転換であったといえる。

メキシコの資源ナショナリズムと石油の国家支配は、メキシコ革命にルー

ツをもつ。メキシコの石油開発は、20世紀初頭にポルフィリオ・ディアス独裁政権が欧米の石油メジャーにライセンスを譲渡し、自由な操業を認めていたことに始まる。独裁政権の保護を受けた外資石油メジャーが国富を搾取り海外にもち出しているという認識とそれに対する強い民族的反発が、メキシコ革命の核となった。1917年の革命憲法は、地下の炭化水素資源の国家帰属を確立し、それにもとづき1938年には石油産業が国有化され、石油生産の唯一の担い手として国営石油会社 Pemex が設立された。それ以降もサービス契約の枠組みで一部外資企業が参加していたが、1958年には定額支払い以外のサービス契約も排除され、実質上外資は完全に排斥された。

石油産業の国家独占が確立されるのにもない、Pemex は生産企業でありながら、国家財政を支え、安価なエネルギー供給により工業化を後押しし、国民生活を支えるという役割を担うようになった。Pemex は税引き前利益と同等あるいはそれを上回る額の各種税金を支払い、長年財政収入の3～4割を担っていた（詳細は後述）。石油が国家財政や国内製造業部門を支え、そして安価な燃料で国民生活に直接恩恵を与えるという構造であるため、石油産業においては他産業以上に国家支配を緩めることへの抵抗が強いといえる。

## 2-2 PRI 政権下の密接な政労使関係

さらに、長期政権化した PRI 体制下で、PRI と Pemex、石油労組をめぐり密接な関係が石油部門改革を困難にした。Pemex の経営陣は大統領によって任命されるため、歴代 PRI 党員あるいは同党に関係が深い人物が社長を務めてきた（表 5-2）。石油労組 STPRM も PRI 長期政権下で、伝統的コーポラティズム体制の一翼を担い、PRI 候補支持のための強力な動員、集票マシンとして機能する一方で、手厚い福祉制度や経済的恩恵を受けてきた。さらには STPRM リーダーらが関与する企業が Pemex の各種作業の下請けや調達を入札なしに獲得するなどの既得権をもっていた（Rousseau 2017, 371-372）。加えて 2013 年までは Pemex の取締役会には労組代表の割り当てが確

表 5-2 歴代の Pemex 社長

任期	政権与党	氏名	背景	所属政党
1970～76年	PRI	Antonio Dovali Jaime	エンジニア, 大学教授, 官僚	
1976～81年	PRI	Jorge Díaz Serrano	技術学校出身の技術者, Pemex 下請け企業を経営	PRI
1981～82年	PRI	Julio Rodolfo Moctezuma	法律専門, 政治家, 財務大臣	PRI
1982～87年	PRI	Mario Ramón Beteta	エコノミスト, 財務大臣, 銀行 (SOMEX) 頭取, Pemex の後は PRI 選出州知事	PRI
1987～94年	PRI	Francisco Rojas Gutiérrez	会計検査院トップ	PRI
1994年	PRI	Carlos Ruiz Sacristán	企業家, 銀行, 財務省, 通信運輸大臣	PRI
1994～99年	PRI	Adrián Lajous Vargas	エコノミスト, 大学, 官庁を経由し, 1982年以降 Pemex で貿易局や生産計画副局長, Pemex Refinación 社長などを務める	PRI
1999～2000年	PRI	Rogelio Montemayor	エコノミスト, 開発計画副大臣, Banamex その他銀行の執行役員, 統計局長, 国会議員	PRI
2000～04年	PAN	Raúl Muñoz Leos	化学者, DuPont 内部昇進の社長	
2004～06年	PAN	Luis Ramírez Corzo	石油エンジニア, ITAM 出身	
2006～09年	PAN	Jesús Reyes Heróles	エコノミスト, エネルギー大臣, ITAM 出身 MIT 博士号, 企業家。PRI メンバーだが, 2006 年の大統領選挙では PRI 候補ではなく PAN のカルデロンを支持, カルデロン政権で Pemex 総裁に	PRI
2009～12年	PAN	Juan José Suárez Coppel	エコノミスト, ITAM 出身, シカゴ大学博士号	
2012～16年	PRI	Emilio Lozoya Austin	ITAM, UNAM, ハーバードで修士課程	PRI
2016～17年	PRI	José Antonio González Anaya	エコノミスト, エンジニア, MIT, ハーバード, Pemex の後は財務大臣	PRI
2017年	PRI	Carlos Alberto Treviño Medina	エンジニア, 元 Pemex 財務担当取締役, 財務省や社会保険庁のポストを歴任	

(出所) 各種資料より筆者作成。

保されており, 組合は経営に直接参加することも可能であった。石油産業に外部企業が参画するようになると, このような政労使間の関係は維持が困難になり, 変革を求められることが予想される。そのため石油労組は石油部門改革の最大の抵抗勢力であった。

### 2-3 エネルギー改革への批判

エネルギー改革を推進したのは, 改革派の PRI と国民行動党 (PAN) であり, それらに対して左派の PRD や国家刷新運動 (MORENA) が連邦議会の

内外でさまざまな反対運動を展開した。PRD のカルデナスと MORENA のロペス＝オブラドールは、エネルギー改革の是非を国民に問う国民投票の実施を求める署名活動を展開した。左派政党と連携して数多くの市民社会組織もエネルギー改革に対する反対運動を街頭で繰り広げた。8月には約100の労働組合や草の根組織がエネルギー改革反対を訴えて集結し、10月までに3度の大規模なデモ行進を実施した (Alonso 2014, 33)。

エネルギー改革への反対には3つの主張がある。ひとつは上述したようなメキシコ革命以来の資源ナショナリズムにもとづくものである (Alonso 2014)。また、ペニャ＝ニエト政権は石油利権を外国企業に譲渡し、米国や米国企業に便宜を図っているという、伝統的従属論の復古的主張もみられる (Merchand 2015)。

2つめは、石油政策の目的を輸出拡大およびそれによる外貨獲得に設定することに対する批判である。MORENA のロペス＝オブラドールは、石油は有限資源であり原油生産量の急激な拡大は可採年数の縮小を招くとし、国内需要の充足と国内経済と連関を深めた石油開発のあり方を主張する (Lopez Obrador 2008)。

3つめは、メキシコの石油産業の低迷は Pemex の資金不足にあり、それは Pemex に課された過剰な財政負担の大幅な軽減と Pemex 組織改革によって解決できるものであり、外資導入にふみきる必要はないというものである。Clavellina Miller (2014) は、Petrobras (ブラジル) や PDVSA (ベネズエラ) など南米の国営石油会社との比較から、税引き前利益率では Pemex はそれら2社よりも高く、むしろ財政負担や年金も含めた労働コストの負担が大きいことを指摘する。すなわち、Pemex に競争力や資金力がないために外資を導入することが必要という議論に対して、Pemex そのものの競争力は決して低くなく、むしろ財政負担の大幅軽減や Pemex 改革、労使関係の抜本的見直しこそが必要であると主張する。

### 第3節 メキシコの石油産業が直面する技術的問題

#### 3-1 先行研究と本章の問い

メキシコのエネルギー改革に関する先行研究では、時系列にその推移を叙述するもの (Garreón=Rodríguez and Rossellón 2012)、ナショナリスト的見地からエネルギー改革を批判するもの (Alonso 2014; López Obrador 2008; Merchard 2015) などがある。一方モナルディ (Monaldi 2017) は、ブラジル、コロンビア、ベネズエラなど近隣諸国の経験と比較しながら、各国ともに石油政策が技術的要件と国内政治の影響を受けながら、ナショナリスト的なものと外資導入など開放的なものとのあいだで振り子のように揺れ動いてきたことを示している。ルソー (Rosseau 2017) は、メキシコとベネズエラについて、20世紀初頭以来100年以上の石油開発の歴史をたどりながら、とくに石油開発における国家介入や国営企業のあり方について詳細に記述している。またエネルギー改革の技術的側面については、日本のJOGMEC (石油天然ガス・金属鉱物資源機構) や国際的な石油関連のシンクタンクやジャーナルも、多くの技術的レビューや論文を発表している。

しかしこれらの研究では、強固な資源ナショナリズムをもつメキシコにおいて、なぜ2013年にわずか4カ月で外資参入を広く認め、さらに彼らにほぼフリーハンドでの石油開発を認めるライセンス契約をも可能にするエネルギー改革が実現したのかという問いについて、十分な説明がされていない。本章では、この問いに対して、2000年代以降メキシコの石油産業が直面してきた厳しい技術的状況、Pemexの慢性的赤字による投資能力の欠如、そして2000年以降の政治的変化、とくに政権交代とそれが政党間協力や労組との関係に与えた影響に注目して考察する。

#### 3-2 地質学的、技術的要件

石油産業は以下のような特徴をもつ。第1に、油田は生産期間が長くなる

ほど地層内の圧力低下などにより生産性が低下する。その場合ガスを地層内に注入するなど追加作業・技術をかけるメンテナンス投資を行えば生産性を回復させることは可能だが、その分コストがかかる。適切なメンテナンス投資ができなければ、生産性は急速に低下する。第2に、探鉱・開発・生産の諸段階において、いずれも高度な技術を要する産業である。とくにメキシコのように石油開発の歴史が長い国の場合、開発しやすい油田はすでに開発しつくされていて既存油田の多くは生産性が低下している。そのため今後の新たな埋蔵量発掘や油田開発は、深海部など技術的に困難なものに依存せざるをえない。第3に、石油開発は油田が発見できれば大きな収益を得られるが、高いコストをかけても石油を発見できない可能性も高い。その場合その企業は大きな財務リスクを抱えることになる。そのため世界各地の石油開発では多くの場合、複数の企業がコンソーシアムを組織して単独のリスク・テイクを避ける、あるいは開発地域を分散して地理的にリスクを分散するということが行われる。

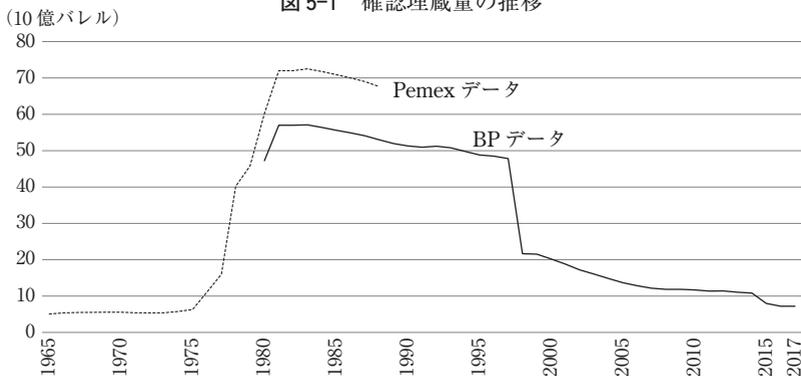
石油産業にとって重要な指標が、埋蔵量の規模、産油量、そしてそれらから計算される可採年数(埋蔵量÷年間産油量)である。メキシコは1970年代末から埋蔵量が少しずつ縮小していたが、その当時から政治的思惑によって過大評価されているといわれていた。それが1990年代末に世界基準(SPE/WPC)で再評価したところ埋蔵量が約半減したのである(図5-1)<sup>2)</sup>。その結果、1990年代末にメキシコは可採年数が近いうちに10年を切るという衝撃的な状況に直面し、実際に2015年には8.5年となった<sup>3)</sup>。

一方産油量も、国全体の産油量の7割以上を占める最大油田カンタレル

2) SPE/WPC (Society of Petroleum Engineers / World Petroleum Council) 基準にもとづく再評価による。1990年代末に過大評価を是正し国際標準にもとづく埋蔵量の発表にふみきった理由としてPemexは、今後石油開発の中心となるメキシコ湾深海部の探鉱には外資導入が不可欠であるがそのためには信頼性の高い数値を公表し外資の不信を払拭する必要があること、また国内全域の石油およびガスの埋蔵量を統一手法で評価することで長期事業計画が可能になるためとしている(阿久津・村田1999)。

3) BP(2017)より筆者計算。

図 5-1 確認埋蔵量の推移



(出所) Pemex (1998) およびBP (2018) をもとに筆者作成。

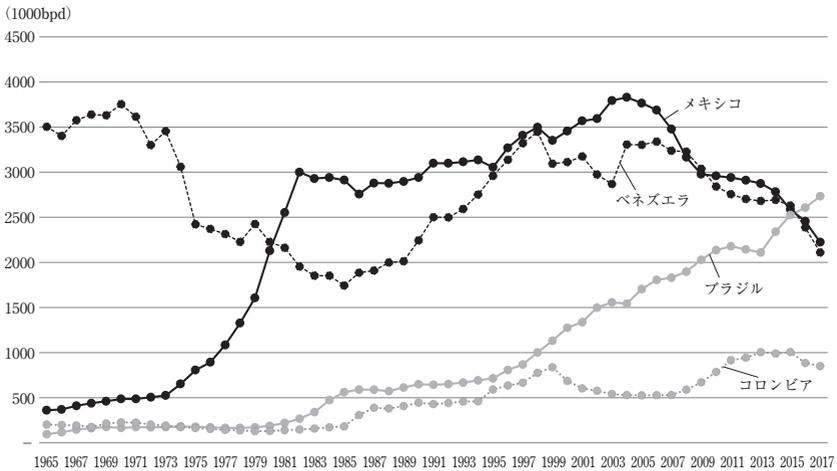
表 5-3 メキシコ主要油田の日産量と確認埋蔵量

	2000	2004	2008	2012	2016	2016/2004	2017 確認埋蔵量 (100万バレル)	確認 埋蔵量 の分布 (%)
<b>(1000bdp)</b>								
北東海洋部	1,763	2,441	1,746	1,309	1,082	0.44	4,515	52.7
Cantarell	1,471	2,136	1,040	454	216	0.10		
Ku-Maloob-Zaap	292	304	706	855	867	2.85		
南西海洋部	622	388	500	586	619	1.59	1,234	14.4
南部	550	473	459	508	344	0.73	1,513	17.7
北部	78	81	87	145	109	1.34	1,300	15.2
<b>合計</b>	<b>3,012</b>	<b>3,383</b>	<b>2,792</b>	<b>2,548</b>	<b>2,154</b>	<b>0.72</b>	<b>8,562</b>	<b>100</b>

(出所) Pemex (2006, 16; 2015, 18; 2017, 22) より筆者作成。

(Cantarell) の生産が、2004年の1日当たり213.6万バレルをピークに急速に落ちこみはじめ、わずか12年で21.6万バレルとほぼ1割に縮小した(表5-3)。それ以外の油田での増産が急がれたがいずれも油田規模はカンタレルには及ばず、その結果メキシコ全体の産油量はわずか10年余で約3割縮小し、1日当たり215万バレルほどとなった(図5-2)。ベネズエラとともにラ

図 5-2 ラテンアメリカ 4 国の産油量の推移



(出所) BP (2018) より筆者作成。

テンアメリカ域内では最大の産油国であったメキシコは、2015年には、産油量が拡大を続けるブラジルに抜かれた。

可採年数を回復し持続可能性を高めるには、新規の埋蔵量発見が急務である。陸上やメキシコ湾浅海部では今のところ大型の埋蔵量発見の見通しはないが、メキシコ湾の深海部において大規模埋蔵量が存在し、今後のメキシコの石油開発の主要部分となっていくことが予想されている。それには高い技術力と深海油田開発の経験、資金力が必要で、リスクも高い。Pemexは浅海油田に関しては経験をもつが、深海油田開発の技術はもたない。また長年外資石油企業を排斥してきたため、彼らからの技術移転もないままであった。このような状況から、メキシコ湾深海部油田の開発のためには、高い技術力と経験をもつ先進国石油会社の参加が不可欠であるという認識が生まれた。

### 3-3 Pemex の過剰な財政負担と財務リスク

新たな石油埋蔵量の探鉱・開発、とくに高度技術が必要な深海部での探

表 5-4 Pemex 損益計算書 (100 万ペソ)

	2004 年	2006 年	2008 年	2010 年
売上げ高①	773,587	1,062,495	1,328,950	1,282,064
国内販売	449,013	546,738	679,754	683,853
輸出	324,574	515,757	644,418	592,908
サービス収入			4,778	5,303
営業費用②	264,106	403,106	654,032	631,355
<b>純営業利益③=①-②</b>	<b>509,481</b>	<b>659,389</b>	<b>674,918</b>	<b>650,709</b>
諸営業費用④	54,280	78,041	103,806	104,253
<b>経常利益⑤=③-④</b>	<b>455,201</b>	<b>581,348</b>	<b>571,112</b>	<b>546,457</b>
その他収入⑥	11,154	69,742	197,991	71,586
金融費用等⑦	7,048	22,983	107,512	11,969
非連結子会社からの配当等⑧			-1,965	1,541
<b>税引き前利益⑨=⑤+⑥-⑦+⑧</b>	<b>459,308</b>	<b>628,107</b>	<b>659,625</b>	<b>607,613</b>
石油採掘税など⑩	419,629	582,855	771,702	654,141
生産サービス特別税⑪	54,705			
新会計基準への対応⑫	-10,469			
<b>純益⑬=⑨-⑩-⑪+⑫</b>	<b>-25,495</b>	<b>45,252</b>	<b>-112,076</b>	<b>-46,527</b>

	2012 年	2014 年 (100 万ドル)	2015 年 (100 万ドル)
売上げ高①	1,646,912	107,809	67,786
国内販売	867,037	64,207	43,369
輸出	772,699	42,825	23,666
サービス収入	7,176	777	750
営業費用②	832,491	58,791	74,439
<b>純営業利益③=①-②</b>	<b>814,422</b>	<b>49,018</b>	<b>-6,653</b>
営業外費用④	118,101	9,751	2,182
営業外収入⑤	209,019	2,551	-138
<b>経常利益⑥=③-④+⑤</b>	<b>905,339</b>	<b>41,818</b>	<b>-8,973</b>
金融費用⑦	4,891	9,171	13,309
非連結子会社からの配当など⑧	4,798	2	135
<b>税引き前利益⑨=⑥-⑦+⑧</b>	<b>905,246</b>	<b>32,649</b>	<b>-22,147</b>
石油採掘税など⑩	902,646	50,691	19,266
<b>純益⑪=⑨-⑩</b>	<b>2,600</b>	<b>-18,042</b>	<b>-41,413</b>

(出所) Pemex (2015, 6) 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-記号がついていたが、他とあわせるために-記号をとった。

鉦・開発には多額の資金が必要になる。しかし Pemex は歴史をとおして政府から過剰な財政負担を強いられてきた。表 5-4 が示すとおり、Pemex は税引き前では大きい利益を上げているが、税引き前利益を上回る金額が課税されるため、最終的にはほぼ毎年赤字を累積している。Pemex の税負担率は、国際メジャーの平均税負担率のみならず、ラテンアメリカ域内の国営石油会社と比べても高い。Shell が約 30%、ブラジル国営石油 (Petrobras) が 30% 弱、ベネズエラ国営石油 (PDVSA) が約 70% であるのに対して、Pemex は 80% となっている (Samples 2016, 615, Figure 1)。すなわち Pemex の組織改革を進めて経営効率を改善しても、過剰な財政負担が減らないかぎり Pemex は探鉦のための投資資金をもち得ない。

Pemex の財務立て直しのために 2000 年代には、Pemex の財政負担の軽減や透明性を高める政策が段階的にとられた。Pemex の取り分を拡大すること、価格変動時のバッファとなる安定化基金を設置すること、予算策定時よりも石油価格が高かった場合の追加収入の分配方式 (Pemex, 連邦政府, 州政府, 安定化基金) の明確化により政治的操作の余地をなくし透明性を確保すること、などである。

しかしこれらは Pemex の財務再建には焼け石に水であった。ひとつには産油量の低下と国内需要の高まりから輸出量が減少している (表 5-5)。1 日当たりの石油輸出量 (原油および石油製品) は 2007 年の 186.6 万バレルから 2013 年には 136.5 万バレルを切る水準にまで縮小した (Pemex 2016)。国際石油価格が高い時期には、それが輸出量の低下を相殺することが可能だが、価格下落時には輸出量の低下は輸出収入をさらに低下させてきた。もうひとつは国民生活を支援するために、国内ガソリン価格を政府が低い水準に設定していることである。そのため Pemex は国内販売で収益を上げることができない。国内ガソリン価格の引き上げは、広く国民の生活に影響を与えるため、政治コストがきわめて高い。エネルギー改革後の 2017 年には Pemex は国内ガソリン価格の引き上げを発表したが、直後に国内各地で大規模な抗議行動が頻発している。

表 5-5 原油および石油製品の輸出入

	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2017/2007
<b>貿易量 (1000bpd)</b>							
石油輸出 (原油 + 石油精製品)	1,866	1,465	1,522	1,365	1,366	1,332	0.71
原油	1,686	1,222	1,338	1,189	1,172	1,174	0.70
石油精製品	180	243	184	176	194	158	0.88
石油精製品輸入	495	519	678	603	740	935	1.89
<b>貿易額 (100 万ドル)</b>							
石油輸出額	42,582	30,514	55,858	48,582	21,117	22,465	0.53
原油	37,937	25,605	49,379	42,712	18,451	20,023	0.53
石油精製品	4,052	4,657	6,194	5,527	2,588	2,402	0.59
石油輸入額	16,938	14,109	30,805	28,330	20,854	26,420	1.56
純輸出額	25,643	16,405	25,054	20,252	263	-3,955	

(出所) Pemex (2018, 92) より筆者作成。

(注) 貿易額の石油輸出、石油輸入には、ほかにコンデンセート、ドライガス、石油化学製品も含まれる。

このように Pemex は慢性的な赤字状態にあるため、投資余力をもたない。そのため可採年数が 10 年を切った状況で速やかに新たな埋蔵量を発見してメキシコの石油産業を立て直すためには、Pemex の財政負担を大きく減らす、あるいは外部からの資金に依存するしか選択肢はない。外部資金の取り入れ方には、ひとつには一部株式を売却すること（民営化）、2 つには社債発行や銀行などから資金を借り入れること、そして 3 つには先述のようなさまざまな形態の契約を通して外部企業の事業参入を認めることが考えられよう。ブラジルをはじめ世界の産油国の国営企業では一部株式を民営化しているものもあるが、資源ナショナリズムの強いメキシコでは、それは外資の事業参加以上にハードルが高い。社債発行については PAN 政権下でそれが可能になる制度変更が加えられた。しかし埋蔵量が激減している状況では、有利な条件での社債発行や借入れは困難である。とすると、外部企業の事業参加を拒否し続ければ、今後メキシコの石油産業の中心となることが予想されているメキシコ湾深海部の探鉱・開発が遠のくということになる。

最後に、もし Pemex の財務が健全であったとしても、Pemex 一社による独占体制を継続することはリスク管理上きわめて危ない選択であることを指摘したい。他社とリスクをシェアすることなく Pemex 単体で深海油田開発のようなハイリスクのプロジェクトを実施すると、もし商業規模の油田開発に至らなかった場合、Pemex の財務に甚大なダメージを与えることになる。加えて、Pemex はメキシコの財政収入の約 3~4 割を担ってきたため<sup>4)</sup>、ハイリスクな石油開発コストを Pemex が単体で担うのはメキシコの国家財政を大きなリスクにさらすことにもなる。

#### 第4節 エネルギー改革を可能にした背景要因

メキシコは 1990 年代末に確認埋蔵量が再評価の結果半分に縮小し、可採年数が近いうちに 10 年を切るという切迫した状況に直面した。また同国産油量の 7 割を占めるカンタレル油田が急激に産油量を減らし、わずか 10 年余でメキシコの総産油量は 3 分の 2 に縮小した。速やかに大規模投資を行わないと、メキシコの産油量低下と埋蔵量、可採年数の縮小は加速していく状況にあった。これが、エネルギー改革実現の最大の理由である。

しかしながら、技術的に危機的状況にあるということだけでは、必ずしも改革に結びつくわけではない。歴史をふりかえると、1960 年代にはメキシコは産油量の長期低迷と国内消費の拡大で石油輸出を停止せざるを得なくなり、原油や石油製品の純輸入国となった。20 世紀初めには世界最大の石油輸出国であったメキシコが石油輸出を停止し純輸入国に転落したというのは大きな衝撃であったことは想像に難くないが、それでも当時石油産業の国家支配や Pemex の独占体制は堅持された。

技術的な危機のみではエネルギー改革につながらないとすれば、2013 年

---

4) 2013 年以降は、税制改革および国際石油価格の下落によって財政の石油依存度は低下し、2016 年には 9% になっている（財務省 SHCP ウェブページより計算）。

エネルギー改革が議会審議わずか4カ月で実現したのはなぜか。この問いに対して本節では、以下の2点をその背景要因として考察していく。第1に2013年の石油上流部門の開放というエネルギー改革の「本丸」の前に、1980年代以降石油産業またはその周辺領域で改革が進められており、それが2013年改革の序奏となったということ、そして第2にエネルギー改革を議会で通過させるにあたり、2000年の民主化以降の改革推進派のPRI、PAN両政党間の共闘、そしてそれら政権政党と、最大の抵抗勢力ともいえる石油労組の関係の変化が重要であった、ということである。

#### 4-1 エネルギー改革の序奏

##### (1) Pemex 改革

メキシコの石油産業を強化するための政策として、1980～90年代のPRI政権下および2000年代のPAN政権下でまず取り組まれたのがPemex改革であった。PRI長期政権下でPemexの経営は政治利害に取り込まれ、経営合理性を著しく欠いていた。Pemexが効率的に経営され石油生産、輸出を増やすことをめざして、PRI、PAN両政権期においてPemexの人事と組織改革が行われた。

1980年代に政権を担ったPRIのデラマドリール政権は、生産性と収益性にとづく経営をめざして「新Pemex」(El Nuevo Pemex)と銘打つ組織改革を打ち出し、メキシコ銀行副頭取や財務大臣を務めたベタをPemex社長に任命した。それ以前の時期にはPemex社長にはエンジニアや弁護士出身者が任命されていたが、1982年以降、経済改革を推進するPRIの3政権下は、いずれもPemex社長にエコノミストを任命し、組織改革を進めた(表5-2)。

1986年に就任したサリナス大統領は、対外債務危機からの脱却をめざして新自由主義経済改革を断行した。公企業については、「公企業近代化計画」(Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-94)を発表し、公企業であっても経営合理性にもとづいて経営されることを求めた。その

一環として1992年には米国の大手コンサルタント企業に依頼し、Pemexの組織改革を実施した。改革の内容は、第1にPemexの持株会社化と機能別の4つの子会社設立、およびそれらが独自の予算権限をもつことによる権力分散、第2に人材のプロフェッショナル化と社内に競争意識の導入、第3に11人による経営評議会の設立などである。以前Pemexはすべての意思決定をエネルギー省、財務省、議会などと個別に交渉しなければならず非効率であった。それを効率化するために意思決定をこの経営評議会に一元化し、そこに政府代表、労組代表に加えて、専門経営者を招き入れ、彼らの経営合理性や経験をPemex経営に反映させようとした。

2000年に就任したPANのフォックス大統領は、PRI政権期のPemex改革の基本路線、すなわち効率性重視やPemexの経営の自立性強化をさらに進めた。そして、経営の現場を知る有能な「企業経営者によるPemex経営」をかかげ、Pemex社長にデュポン・メキシコのムニョス・レオスを任命した。そして経営評議会に、カルロス・スリムやロレンソ・サンブラノ<sup>5)</sup>といった同国の重要な企業家4名を招き入れた。従来はすべて政府の役人と労組代表で占められていたPemexの経営評議会は、現閣僚2名(エネルギー大臣、財務大臣)、企業家4名、労組代表5名という構成になった。しかしながら大手民間企業の経営者をPemex経営陣に任命したことについて議会から強い反発を受け、フォックス大統領は彼らを解任せざるを得なくなった<sup>6)</sup>。政権交代直後のフォックス政権の政治運営の難しさと、Pemex経営陣はひきつづき政治ポストであるという従来への認識の強さが見てとれる。

PRI期(1980~90年代)とPAN期(2000年代)のPemex改革は、上述のように類似した内容の連続した改革であった。とはいえそれらは異なる切迫

5) スリムはラテンアメリカ各国で通信事業を手広く展開し、米国フォーブス誌の個人資産ランキングで世界一となるなど世界的富豪としても知られる。一方サンブラノはメキシコ最大のセメント企業Cemexの社長であり、IBMやCitigroupなど米国大企業の経営陣にも名前を連ねる国際的ビジネスマンであった。

6) 企業家4人に代わって新たに任命されたのは、経済大臣、通信運輸大臣、および貿易銀行(Bancomex)社長、社会保険庁(IMSS)会長である(早川2001, 109; 119)。

した問題への対応として Pemex の生産性向上をめざしていたということは指摘しておこう。PRI 期、とくにデラマドリー期の改革は、当時国が直面していた対外債務危機への対応として、外貨獲得源である Pemex により多くの外貨収入を獲得させるために取り組まれたものであった。一方 2000 年代以降の PAN 期の改革は、埋蔵量と生産量、可採年数の急減といった石油産業そのものの困難な状況を打開しようとしたものであった。しかし Pemex 改革が進展する一方で、埋蔵量、産油量の低下はとまらず、さらにふみこんだ改革が不可避であることは明らかだった。

## (2)天然ガス部門改革

天然ガスは石油と同じ炭化水素資源であり、開発や生産においても多くの共通項をもつ。メキシコでは、石油と同じ憲法規定によって Pemex による独占が規定されてきた。とはいえ財政や国家経済への寄与度からいってもメキシコの炭化水素資源の中心はあくまでも石油であり、天然ガスはその周辺に位置づけられる。

石油および天然ガス産業は、探鉱・開発・生産までの上流部門と、運輸・貯蔵・精製・販売といった下流部門に分けられる。資源の国家帰属と Pemex による独占を規定するメキシコ憲法および諸法は、上流・下流双方をその対象とするが、資源ナショナリズムは上流部門において下流部門より強い傾向が一般的にみられる。

メキシコでは、1990 年代に産業用ガスの需要が拡大し輸入依存が高まり、上流・下流ともに天然ガス部門の拡大が急務であった。そのような状況でまずは 1995 年に、政府は天然ガスの下流部門（流通や小売りなど）の民間への開放（Pemex 独占の終了）にふみきり、その結果米国やスペインの企業が参入した。そして 2003 年にはガス上流部門においても、マルチプル・サービス契約（MSC）の枠組みのもと外資を含む外部企業の参入が認められた。MSC とは、特定の作業委託にかかるサービス契約を多数束ねる形式をとるもので、探鉱開発をまとめて受注できる。第 1 回の MSC 入札では Repsol-

YPF, (スペイン-アルゼンチン), Petrobras/D&S (ブラジル), 帝国石油 (日本) が落札し, 2004 年から操業を開始している。このように天然ガス部門において石油に先行して漸進的に進められたこれらの改革が, のちにエネルギー改革の本丸ともいえる石油の上流部門における民間開放の伏線となったと考えられる。

この天然ガスの MSC の経験は, 2 つの意味でその後のエネルギー改革にとって示唆的であった。ひとつには, あくまでも下請けという位置づけであり, 自由なオペレーションや生産物の処分権を伴わない MSC は, 外資, とくに欧米の大手メジャーにとっては参入インセンティブが低いことを示した。第 1 回の入札は成功し操業開始につながったが, 第 2 回以降の入札は低調で投資をひきつけられなかったのである。この経験からは, 外資, とくに高い技術力と資本力をもつメジャーを呼び込むためには, MSC など自由度の低い契約形態では不十分であり, 外資にとって魅力的な契約形態を検討する必要があることが明らかになった (伊原 2009)。これは, 2013 年のエネルギー改革において, 数十年の長期にわたるライセンス契約が認められたことにつながっていると考えられよう。

もうひとつは, 天然ガス部門における MSC をめぐる事前の諸政党の議論である。MSC をとおしたガス部門への民間参入を主導していたのは Pemex であり, 与党 PAN もそれを支持していた。しかしそれに対して野党の PRI と PRD は, 外資参入に反対であった。PRI は MSC をとおして外資が天然ガス部門に参入するのを阻止すべく, 2002 年 12 月に MSC の対案として, Pemex 株式の 10% を国内限定で公開する法案を提出していた (国内個人および年金基金のみ対象, 経営権は 100% 国のまま, 配当のみ) (佐々木 2003)。最終的には 2003 年に MSC によって外資が参入することになったものの, 事前の議論において, 当時の野党 PRI と PRD が国内に限定したとはいえ Pemex の民営化を提案したことの意味は大きい。すなわち, 地下の炭化水素資源 (この場合は天然ガス) は国家に帰属すると規定する憲法第 27 条に対して, PRI と PRD が天然ガス部門の部分的民営化を提案したということである。

2005年9月にフォックス政権はさらにふみこみ、ガスの上流部門への外資参入を可能にする憲法改正案を提出している（齊藤2005）。しかしこれは議会での反対を受けて成立しなかった。とはいえ、1995年のガス下流部門の開放、2003年の上流部門のMSC契約による外資導入は、本丸である石油部門の民間開放に向けて資源ナショナリズムの外堀を少しずつ埋める重要なステップとなったといえる。

#### 4-2 エネルギー改革を可能にした政治的要因

##### (1) 政権交代と PRI-PAN の共闘

エネルギー改革の実現を可能にした政治面での最大の要因は、PRIとPANが議会において共闘したことである。2000年の民主化以降、議会においてはPAN、PRIいずれの政権下でも与党が単独過半数を獲得しておらず、政策遂行には他政党との連携が不可欠な状況が続いている。そして石油産業への外資参入の道をひらくエネルギー改革に対しては、PRDやMORENAなど左派政党が強硬に反対しており、議会で過半数をもたないPRIにとってはPANとの連携は改革実現にはきわめて重要であった。

新自由主義経済改革が開始された1980年代以降、労働組合などを支持基盤にもち中道左派といわれてきたPRI内部には改革推進派が存在感を増していた。彼らは企業家層に支持基盤をもつ中道右派のPANとのあいだで、経済政策や石油政策において政策の方向性が近い。PRI改革派とPANが近いことは、2008年PANのカルデロン大統領が、Pemex社長にPRI党员でもある企業家レジェス・エロレスを任命したことからもうかがい知ることができる（表5-2）。

2013年にPRIのペニャ＝ニエト政権が提案したエネルギー改革に対してPANが共闘した背景には、それに先立つPANカルデロン政権期に、同政権が提案した石油関連の財政改革およびPemexの組織改革に対してPRIが協力してそれらを成立させたことがある。2007年6月にカルデロン政権はPemexの財政負担を軽減するための財政改革法案を提出し、議会審議を

経て9月に成立させた。それには、Pemexに対する炭化水素税率の引下げ（79%から徐々に引き下げ、最終的には71.5%にする）、国家財政の石油依存の低下、州政府への徴税権限（ガソリンやたばこ）譲渡による州財政の石油依存の低減、などがもりこまれていた。この税制改革において注目されるのは、州政府の独自財源の確保など野党PRIの要求の多くが反映されたことである（大川2007）。

カルデロン政権は続いて2008年にはPemexの組織改革にも着手した。第1に、経営評議会のメンバーを11人から15人（連邦政府から6人、外部専門家4人、労組代表5人）に拡大した。外部専門家を入れ、全体の人数を増やすことで、経営評議会における石油労組の影響力を低下させることができた。第2に、予算の自立性の確保である。それまではPemexの予算には財務省の承認が必要であったが、それが不要になった。第3に、Pemexが国内外の資本市場において、社債発行などにより資金調達が可能になった。第4に、Pemex子会社が外資を含む民間企業と新しいサービス契約を結ぶことを可能にした。第5に、石油政策を技術面で強化するために、国家炭化水素委員会（CNH）を設置した。

2008年のPemex改革は、議会審議をとおして主要3政党のいずれもが最終的には大筋に反対しなかったこと、そしてPAN, PRI双方にとっては翌2009年の国会議員選挙を前に、同改革の実現が自党にとって政治的成功とみなせたということが重要であった。PANにとっては自らの政権下で改革を実現できたこと、そしてPRIにとっては、自らの草案が尊重される形での改革となったことで（Rousseau 2017, 519）、両党がPemex改革について「両者勝ち」（win-win）の経験となった。これは、エネルギー改革の実現という共通の目標に向けて、2政党が政治的功績を争い合わずに共闘できる下地となったと考えられる。

2012年に再び政権がPRIの手に戻ると、ペニャ＝ニエト大統領は、エネルギーに限らず広範な政治経済改革を実現するための政治基盤として、主要3政党間で「メキシコのための同盟」の締結にこぎつけた。しかし政府がエ

表 5-6 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。

エネルギー改革を提案するやいなや左派 PRD は同合意から脱退し，左派有力政治リーダーのロベス・オブラドールとともに反対に回った。そのため「メキシコのための同盟」は，PRI-PAN の共闘の枠組みとなり，PRI 改革派と PAN が連携することで，エネルギー改革を実現させていったのである。

これら 2 政党が連携を維持しながら改革実現にこぎつけることができた背景には，PAN カルデロン政権下で両党が連携しながら，しかも野党 PRI の意向を尊重した改革案にすることで政策を実現していったウィンウィンの経験があった。実際，2013 年に実現したエネルギー改革の中身は，与党 PRI 案ではなく野党の PAN 案に近いものであった（表 5-6）。両党の改革案は，憲法改正を含め多くの点で意見が一致していたが，2 つの点において意見が対立していた。PRI は当初，経営評議会からの労組代表の排除と，生産物分与契約やライセンス契約など，参入企業の自由度が高い契約形態を含めることには反対であった。しかし最終的にはそれらを含めてすべてを認める PAN の改正案がほぼそのとおりに PRI 政権下でとったということがいえる。労組代表の経営評議会からの排除については，PAN がペニャ = ニエト政権に対してエネルギー改革に同意する条件として求めたものである<sup>7)</sup>。

7) “PAN y PRI chocan por sindicato de Pemex.” *El Economista*, 9 de diciembre de 2013 (<https://www.economista.com.mx/politica/PAN-y-PRI-chocan-por-sindicato-de-Pemex-20131209-0030.html>).

## (2)石油労組の影響力の低下

エネルギー改革が実現したもうひとつの理由は、石油労組 STPRM の政治的影響力の低下であろう。1935年に設立された STPRM は Pemex よりも歴史が古く、PRI 一党支配を支えたコーポラティスト体制においてもっとも重要な労組のひとつであった。長期にわたって PRI 政権下で同党と密接な関係にあった STPRM は、石油労働者に対して、給与、諸手当、年金などにおいて多くのベネフィットを獲得してきたが、それが労働コストを肥大化させ、Pemex の財務を圧迫した。また、STPRM リーダーやその関係者が所有する企業に対して入札なく優先的に Pemex の下請け業務や調達契約を発注することが恒常化していた (Roussau 2017, 371-2)。そのため、Pemex 改革、とりわけ経営効率や財務の改善のためには、STPRM との関係を変えることが不可欠であり、1980年代から2000年代にかけて Pemex の効率的経営をめざす改革のなかで、STPRM は徐々に経済的恩恵や政治的影響力をそがれていった。デラマドリー、サリナスという PRI のなかでも新自由主義改革推進派の大統領のもとで PRI と STPRM の関係は以前のパトロン＝クライアント的なものから対立的なものへとすでに変化していたが<sup>8)</sup>、2000年の PAN への政権交代で、STPRM の政府への影響力は大きくそがれることになった。

2013年のエネルギー改革では、Pemex の経営評議会から STPRM 代表が排除されるという、大きな決定がされている。これには、1980年代以降新自由主義経済改革が推進され Pemex 改革が進められるなかで、STPRM と PRI および Pemex の関係が対立的なものへと変化していったことが伏線としてある。STPRM はもはや「改革の聖域」ではなくなり、彼らの既得権益は少しずつはく奪され、違法行為が黙認されることもなくなっていった。そ

8) STPRM 関連企業への優先的受注斡旋の停止、STPRM の影の支配者とよばれ、脱税や不正蓄財をはじめ犯罪に手を染めていたエルナンデス・ガリシア (“La Quina”) の逮捕などにより、1990年代までには PRI 政権と STPRM の関係は対立的なものへと変化していた (Rousseau 2017, Maza 2013)。

の一方で、STPRM のリーダーらの贅沢な生活ぶりや彼らが関与する汚職や殺人事件などが報道されるなかで、国民のあいだで石油労組に対するネガティブな認識が広がった<sup>9)</sup>。

では STPRM はなぜ自らに不利なエネルギー改革に対して抵抗しきれなかったのだろうか。ひとつには、産油量の縮小や Pemex の財政難に歯止めがかからない状況では、Pemex 自体を立て直さないと雇用維持や労働債務の支払いなども困難になることが容易に推測される状況で、労組も従来のように既得権益を強く主張できなくなっていたことが考えられる。年金未払いなどの労働債務は、Pemex の収益にほぼ匹敵する 1.3 兆ペソにもものぼっていたが、エネルギー改革の議論のなかで、これを国が肩代わりすることになった。ペニャ＝ニエト政権と STPRM のあいだでなんらかの取引があった可能性も考えられる (Muciño 2014)。

長年 PRI 一党支配を支えたコーポラティスト体制は、2000 年の政権交代で崩壊し、石油に限らず各種労組の PRI に対する影響力は弱まった。「メキシコのための同盟」のもと、2012 年には石油改革に先行して、教育部門改革が実施されている。全国教職員組合 (SNTE) は石油労組と並んで強い政治力をもつ組織だが、ペニャ＝ニエト政権は彼らの利害に反する項目を含む教育改革に成功した。またエネルギー改革が実現する直前の 2013 年には、SNTE のゴルディージョ書記長が不正蓄財の疑惑で逮捕されている。彼女は石油労組 STPRM のロメロ＝デシャンプス書記長と並んで、贅沢な生活を送り汚職疑惑が根強い人物であった。彼女の逮捕は STPRM 書記長を追い詰めたと考えられる。SNTE は教育改革に対して強く抵抗していたが、STPRM のロメロ＝デシャンプス書記長は、「エネルギー改革に対して STPRM は教

---

9) *Forbes* 誌はメキシコでもっとも汚職にまみれた人物 10 人に、STPRM のロメロ＝デシャンプス書記長、そして後述する全国教職員組合 SNTE のゴルディージョ書記長を挙げている (“Los 10 mexicanos más corruptos de 2013.” *Forbes*, 22 de diciembre, 2013. <https://www.forbes.com.mx/los-10-mexicanos-mas-corruptos-de-2013/>). 政治的に強力な労組リーダーらの汚職・不正疑惑や贅沢な生活実態に関しては国内でも多くの批判があり、『労組マフィアの主人』という本も出版されている (Cruz 2013)。

職員組合のように反対はしない。対話を通じて自らの権利を守る」と発言し、徹底抗戦をしないと強調していた（Rosas 2013）。実際 STPRM のロメロ＝デシャンプス書記長は、PRI 選出の上院議員でもあり連邦議会のエネルギー委員会の委員長であるにもかかわらず、上院での議論において労組が経営評議会のポストを失うという内容に対してなんらの条件もつけなかったのである（Rubi 2013）。

過去 20 年余のあいだに政権交代やコーポラティスト体制の崩壊によって石油労組が政府や PRI に対して政治的影響力を大きく低下させたこと、そしてメディアが次々とあばく石油労組幹部の汚職や労組メンバーへの手厚い保護に対して STPRM に対する世論の見方も厳しくなっていることなどから、ペニャ＝ニエト大統領によって STPRM 幹部が追い詰められ、懐柔策に妥協せざるを得なかったことが推察される。ペニャ＝ニエトがまだ PRI の大統領候補である 2012 年 3 月にロメロ＝デシャンプス書記長はペニャ＝ニエト候補に対してエネルギー改革への支持を表明し、産油州における PRI ペニャ＝ニエト候補の集会には Pemex 労働者が多く動員されていた（Rubi 2013）。政治勢力内においても世論においても追い詰められた STPRM に対して、ペニャ＝ニエトが事前に（改革案発表よりも 1 年以上前の大統領選挙前にすでに）懐柔し合意をとりつけていたことが、エネルギー改革案が短期のうちに結実した大きな理由のひとつであるといえよう。

## おわりに

石油産業は、本書の共通の枠組みとして序章で提示された 3 つの基底的条件のうち、PRI の一党支配体制と国家介入型経済を対とする政治経済体制に長年しばられ、その結果経済合理性を失って弱体化した産業である。その体制を支えていたのはイデオロギーとしてのナショナリズムと、PRI と石油労組のあいだのパトロン＝クライアント的關係であった。その意味で、2013

年のエネルギー改革は、この歴史的遺制を克服した事例であったともいえよう。

2013年のエネルギー改革は、大統領の改憲提案からわずか4カ月で、しかももっとも自由度の高いライセンス契約も可能にする形で実現した。それを可能にした背景要因として本章が指摘したのは、第1に地質的・技術的要件の悪化である。産油量が急速に縮小したこと、埋蔵量の半減により可採年数が近いうちに10年を切ることが予想される状況であったこと、今後開発可能な埋蔵量が深海油田に集中しており、その探鉱・開発には高度な技術と多くの資金が必要であること、一方でPemexが慢性的に赤字であり投資余力がないことなどが指摘された。

第2に、2013年のエネルギー改革の前には、それに向けての序奏となるようなPemex改革や天然ガス部門の開放政策があった。1980年代から2000年代にかけてPRI, PAN両政権下でPemexの効率経営をめざした人材配置や組織再編が継続して実施されたが、埋蔵量や生産量の減少にはまったく歯止めがかからず、より抜本的な改革が必要であることが浮き彫りとなった。また石油に先行して天然ガス部門では、まず下流部門が、次に上流部門が外資に開放された。エネルギー改革の「周辺」部門から徐々に開放していくことで、改革の「本丸」である石油上流部門の改革に対する準備が進んだとみることができる。

第3に、エネルギー改革に先立つ時期に、PANカルデロン政権が下野していたPRIと連携して税制改革やPemex改革を実現させたことで、両政党間がウィンウィンの経験を共有していた。改革を提案した与党PANは、自らの政策案に固執せずに野党PRIの政策案を尊重することで野党の協力を得ることができた。2013年のエネルギー改革のプロセスにおいては反対に、PRI政権は、野党PANの改革案を全面的に受け入れる形で合意をとりつけ改革実現にこぎつけた。

第4に、エネルギー改革にとって最大の抵抗勢力となることが想定された石油労組が以前のような政治的影響力をもはや発揮できなくなっていた。長

年 PRI 政権下で政府と密接な関係をもち、保護され、多くの経済的恩恵を受けてきた STPRM だったが、1980 年代以降の PRI 政権下の新自由主義経済改革や Pemex 改革、そして 2000 年の政権交代によって、政府と STPRM の特別な関係は根本から崩れた。

最後に、ブラジルとベネズエラの経験から、エネルギー政策には揺り戻しの可能性があるということを指摘しておこう (Monaldi 2017)。ベネズエラでは、1990 年代に参入した外資によって開発されたオリノコの超重質油プロジェクトの生産が軌道に乗りはじめたこと、国際石油価格の上昇によって石油輸出収入が拡大したこと、そしてそれがちょうど資源ナショナリズムをかかげる急進左派政権下で起こったことが、石油政策の揺り戻しにつながった (坂口 2007, 2010)。ブラジルでも左派の労働者党 (PT) 政権下で大規模なブレソルトの埋蔵量が発見されたことが、再び国益や政治利害を反映させる石油政策がとられる契機となった (岸本 2017)。そのため、メキシコでも今後左派政権の誕生や大規模な埋蔵量の発見や開発が進むと、エネルギー改革になんらかの修正がかかる可能性を否定できない。

## 〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 阿久津亨・村田修平 1999. 「メキシコ——原油埋蔵量評価の変更による大幅下方修正」『石油・天然ガスレビュー』1999 年 10 月号: 14-39.
- 齊藤晃 2005. 「メキシコ——ガス開発の外資導入を可能とする憲法改正案を提出」『石油・天然ガスレビュー』2005 年 11 月号: 98-101.
- 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.
- 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』2014 年 7 月号: 1-14.
- 早川秀樹 2001. 「Fox 新政権下におけるメキシコ上流分野変革の現状と見通し——

国営石油会社 Pemex の改革と上流分野開放のシナリオ『石油・天然ガスレビュー』2001年5月号:104-121.

〈外国語文献〉

- Alonso, Jorge 2014. "The Energy Reform: A Great Loss and a Betrayal." *Envío* January-February: 31-37.
- BP 各年版. *Statistical Review of World Energy*. London: BP. (<https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>, 最終閲覧日: 2018年8月8日)
- 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 DF: Grupo Planeta.
- Garreón-Rodríguez, Víctor G. and Juan Rosellón 2012. "Mexico." In *Oil and Gas in Federal Systems*, edited by George Anderson. Ontario: Oxford University Press.
- López Obrador, Andrés Manuel 2008. *La gran tentación: el petróleo de México*. México D.F.: Grijalbo.
- Merchand, Marco A. 2015. "Estado y reforma energética en México." *Revista Probelams de Desarrollo*, 183(46), octubre-diciembre: 117-139.
- Mayer-Serra, Carlos Elizondo 2011. "The Future of Oil in Mexico: Stuck in the Mud: The Politics of Constitutional Reform in the Oil Sector in Mexico." James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University, April 29. (<https://www.bakerinstitute.org/media/files/Research/705e68da/stuck-in-the-mud-the-politics-of-constitutional-reform-in-the-oil-sector-in-mexico.pdf>)
- Maza, Enrique 2013. " 'La Quina' un imperio construido a golpes de corrupción." *Proceso*, 11 de noviembre. (<http://www.proceso.com.mx/357614/la-quina-un-imperio-construido-a-golpes-de-corrupcion>)
- 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](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>)
- Pemex 各年版. *Anuario estadístico*. México DF: Pemex. ([http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Anuario%20Estadistico%20Archivos/anuario-estadistico\\_2017\\_es.pdf](http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Anuario%20Estadistico%20Archivos/anuario-estadistico_2017_es.pdf), 最終閲覧日: 2018年8月8日)
- Proceso, 28 de febrero, 2013. "Romero Deschamps, del Pemexgate al Ferrari de

- su hija.” (<http://www.proceso.com.mx/334952/romero-deschamps-del-pemexgate-al-ferrari-de-su-hijo>)
- 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 energética.” *El Economista*, 21 de agosto. (<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/08/21/petroleros-no-actuaran-contrareforma-energetica>)
- Rousseau, Isabelle 2017. *Tribulaciones de dos empresas petroleras estatales 1900-2014 (Trayectorias comparadas de Pemex y PdVSA)*. México D.F.: El Colegio de México.
- Rubi, Mauricio 2013. “Adopto al candidato y su propuesta energética.” *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〉

BP (ブリティッシュ・ペトロレウム) (<http://www.bp.com>)

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>)

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

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

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) 財務省 (<http://www.shcp.gob.mx>)

