

外国投資家から見たメキシコ政府による 近時の再生可能エネルギー政策

Mexico's Recent Renewable Energy Policy Viewed from Foreign Investors

川崎 勝暉（西村あさひ法律事務所）

I はじめに

環境意識の高まりから、環境負荷の低い再生可能エネルギーは、かねてより新しい電源として注目されてきた。さらに、2015年にはエネルギー等の分野における「持続可能な開発のための2030アジェンダ」が国連で採択されたことや2016年には世界全体で今世紀後半に温室効果ガスの人為的な発生源による排出量と吸収源による除去量との均衡の達成を目指す「パリ協定」が発効したことなどにより、世界的に脱炭素化へのモメンタムが高まり、再生可能エネルギーを積極的に調達しようとするといった需要家ニーズの多様化とも相まって、再生可能エネルギー事業への投資が一層盛んに行われるようになった¹。

数ある投資先国の中でも、メキシコは、日照時間が長く風が強いなど再生可能エネルギー発電向きの自然条件を有していることから、国内外から多くの投資を集めてきた。

しかし、新型コロナウイルスの世界的流行に伴う混乱の最中、メキシコの再生可能エネルギー市場の投資環境を揺らがせる政策が相次いで打ち出されている。本稿では、執筆時点（2020年8月）における情報を基に、今日に至るまでの同国の再生可能エネルギー政策の概要及び特に近時のそれを外国投資家から見た場合の視点について簡潔に説明する。

II 2013年以降のエネルギー制度改革²

1 電力市場の自由化

メキシコの電力市場は、かつて、100%国営の電力会社（CFE）により独占されていた。そのため、メキシコの電力料金は、国際的に見ても割高であり、同国に進出する企業の大きな懸念事項の1つであった。

2012年12月に就任したペニャニエト前大統領は、このような状況を問題視し、発電及び売電事業を民間に開放することを目的に、2013年以降、エネルギー制度改革を進めた。具体的には、2014年8月に電力産業法が制定され、発電、送電、配電、売電、国家電力システムシステムの管理、卸電力市場に関する各機関の役割、及び、実務の詳細が定められた。概要は以下のとおりである。

• CFEは、6つの発電会社、1つの送電会社、1つの配電会社を含む合計13の会社に分社化さ

れ、国家からの直接の介入から離れ民間企業と同様の位置づけとなった。

- 新設の国家エネルギー管理センター (CENACE) が国家電力システムを管理することになった。また、CENACE は新設の卸電力市場を運営することとなった。
- 民間事業者は、送配電を除く発電及び売電事業に参入することができるようになった。民間又はCFEの発電事業者は、卸電力市場等において電力の販売を行うことができるようになった。
- エネルギー部門の最高機関としてエネルギー省 (SENER) の監督権能を強化した。

2 再生可能エネルギー等のクリーンエネルギーの促進

エネルギー改革のもう1つの大きな目的は、再生可能エネルギー等のクリーンエネルギーの促進であった。電力産業法により、クリーンエネルギー発電事業者に対して、クリーンエネルギー証明書を発行すること、卸電力市場の長期電力競売によりクリーンエネルギー証明書を自由に売買できることが規定された。また、2015年12月にエネルギー転換法が制定され、電源に占めるクリーンエネルギーの比率を向上させることが国家の目標として掲げられた。

3 エネルギー改革後の再生可能エネルギー市場

クリーンエネルギー証明書の売却による収入というメリットが加わったため、これまで以上に多くのクリーンエネルギー発電プロジェクトが計画されるようになった。また、卸電力市場が、2016年1月から本格的に始動し、日本企業を含む多数の外国企業が、3回行われたクリーンエネルギーの長期電力競売において落札した³。このようにして、外資を含む多数の民間事業者が、メキシコの再生可能エネルギー市場に参入することとなった。他方、CFEは、同じく国営の石油公社 (PEMEX) から重油を調達することにより、火力等の従来型の発電を主に行うようになった。

III 政権交代によるバックラッシュ

2018年12月に就任したロペス・オブラドール現大統領は、前任のペニャニエト前大統領と異なり、民間投資に否定的な立場をとり、4回目の長期電力競売を中止するなど前政権時に決定された政策の見直しを進めた⁴。

IV ロペス・オブラドール政権による近時の政策

1 CENACE の決定及びSENERの省令

CENACEは、2020年4月29日付け決定により、同年5月3日付けで、①主に太陽光及び風力発電施設の試運転を禁止すること、②火力等の伝統的な電源による発電施設を優先的に系統に

接続することを定めた⁵。これらにより、①メキシコの国内法が、大規模発電施設について、稼働開始前に、CENACE による試運転を行うことを要求しているため、試運転を未了の大規模の太陽光及び風力発電施設は稼働することができなくなり、②CENACE はその裁量により太陽光及び風力等の再生可能エネルギー発電施設の系統接続を制限することができるようになった⁶。

また、SENAR が、2020 年 5 月 15 日付けで、上記 CENACE の決定に法的根拠を与える省令を制定した⁷。同省令は、太陽光及び風力発電施設を系統に接続するための要件を厳格化すること、CFE が SENER に対して、政府のエネルギー政策に沿い、優先的に系統に接続されるべき戦略的に重要な発電施設を提案し、SENER がこれを承認することなどを規定していた⁸。SENAR の省令の制定過程において、国家規制改善委員会 (CONAMER) は、法に従ったパブリックコメント手続きを実施するべきであるとして即時の制定に反対した。しかしながら、かかる反対意見は、新型コロナウイルスの流行に伴う電力需要の低下に早急に対応する必要があるなどとして、退けられた。結局、同省令は、CONAMER の長が辞任したこともあり、パブリックコメント手続きを経ることなく制定された⁹。

これらの措置は、適正手続及び自由競争理念に反する上、発電コストが高く、環境負荷も大きい火力発電等の伝統的な発電を行う CFE を優遇するものであって、不合理であるばかりか、メキシコ政府自らが掲げた再生可能エネルギーの導入を促進するという国家目標、及び、憲法等の様々な国内法にも反するものであると批判された¹⁰。結局、メキシコ連邦競争委員会 (COFECE) 及びハリスコ州政府がこれらの措置は憲法違反であるとして、憲法訴訟を提起したところ、メキシコの最高裁判所は、2020 年 6 月 29 日付けで、本案審理係属中は措置の適用を暫定的に停止することを決定した¹¹。また、民間事業者もメキシコの裁判所においてこれらの措置の正当性を争い、暫定的又は確定的な停止命令を得た¹²。

2 さらなる措置

メキシコ政府は、2020 年 6 月、エネルギー改革前に運転を開始した発電施設に適用される系統使用料を 4 倍程度増額させる決定を下した¹³。また、SENAR は、2020 年 7 月 8 日、2020 年から 2024 年までのエネルギーセクター計画を官報に掲載し¹⁴、メキシコの国営企業である CFE 及び PEMEX の権限を強化することなどを掲げた¹⁵。

V 外国投資家の視点

カナダ及び EU 等の諸国は、近時の措置は合理的な理由なくメキシコにおける再生可能エネルギー投資の収益性及び予測可能性等を損ねるものであり、外国投資家に不利益を与えると抗議している¹⁶。また、一部の外国投資家は、これらの措置が、母国とメキシコとの間に締結された投資関連協定に違反するなどとして、同協定に含まれる ISDS (Investor-State Dispute Settlement) 条項に基づき、メキシコ政府に対して投資仲裁を申し立てるなどの法的手段を講じることも検討しているようである¹⁷。実際に、投資関連協定違反が成立するの否かについては詳細な検討を

要するため、本稿では立ち入らない。もっとも、一般に、ISDS 条項は、投資仲裁を申し立てる可能性を示唆し、これをレバレッジとして投資受入国から譲歩を引き出すことを可能にする場合があるという意味において、有効な交渉ツールになり得る¹⁸。また、投資仲裁は、投資受入国の国内裁判所ではなく、独立の仲裁廷に紛争を付託するものであり、司法に対する投資受入国の政治的介入を防ぐことができるというメリットを有する¹⁹。さらに、投資仲裁を申し立て、仲裁廷が、投資受入国に対して、投資関連協定違反を理由に損害賠償を命じる判断を下した場合、投資家は、ICSID 条約又はニューヨーク条約に従い、当該仲裁判断を執行することができる（メキシコは両条約の加盟国である）。

ISDS 条項は、日本がメキシコと締結している、日本メキシコ経済連携協定投資章(76 条以下)及び CPTPP 投資章 (9.19 条以下)にも含まれており、仮に、メキシコの再生可能エネルギー市場に投資する日本企業が、メキシコ政府による近時(又は将来の)再生可能エネルギー政策により、投資財産の価値を毀損された場合、ISDS 条項を活用することも一考に値するのではないだろうか。

以上

- 1 資源エネルギー庁ウェブサイト「平成 30 年度エネルギーに関する年次報告(エネルギー白書 2019) HTML 版 第 3 部 2018(平成 30)年度においてエネルギー需給に関して講じた施策の状況 / 第 3 章 再生可能エネルギーの導入加速～主力電源化に向けて～ / はじめに」
- 2 日鉄住金物産株式会社、EY 新日本有限責任監査法人「メキシコ合衆国・太陽光発電と力系統安定化技術の導入による質の高い工業団地実現可能性調査事業 報告書」(2019 年 3 月) 27～36 頁
- 3 中畑貴雄「メキシコでクリーンエネルギー発電投資が活性化」(JETRO 地域・分析レポート、2017 年 12 月 25 日)
- 4 日鉄住金物産株式会社、EY 新日本有限責任監査法人、前掲脚注 2、16～17 頁
- 5 2020 年 4 月 29 日付け CENACE 決定(スペイン語)
- 6 Raquel Bierzwinisky 他「Mexican ISO prevents wind and solar projects from reaching commercial operation」(Norton Rose Fulbright 法律事務所、2020 年 5 月 5 日)
- 7 2020 年 5 月 15 日付け SENER 省令(スペイン語)
- 8 Raquel Bierzwinisky 他「New policy in Mexico puts dagger in private sector participation in the electricity sector」(Norton Rose Fulbright 法律事務所、2020 年 5 月 18 日)
- 9 同上
- 10 Gregory Tan 他「Recent Regulatory Developments In The Mexican Power Sector」(Mondaq、2020 年 6 月 6 日)
- 11 Kate Brown de Vejar 他「New measures threaten investments in the Mexican energy sector」(DLA Piper 法律事務所、2020 年 7 月 14 日)
- 12 同上
- 13 Jorge Zargo 他「Mexico raises grid fee for renewable projects finalized before energy reforms」(PV Magazine、2020 年 6 月 15 日)
- 14 2020 年 7 月 8 日付け官報(スペイン語)
- 15 Cas Biekmann「SENER Publishes Energy Sector Program 2020-2024」(Mexico Business、2020 年 7 月 9 日)
- 16 José Rojo Martín「EU, Canada step in as outcry mounts against Mexico's block to renewables」(PV Tech、2020 年 5 月 19 日)
- 17 Cosmo Sanderson「Mexico faces potential claims over pandemic response」(Global Arbitration Review、2020 年 5 月 22 日)
- 18 経済産業省ウェブサイト「投資協定・EPA 投資章 安心して海外へ投資したい！」
- 19 山田広樹「世界で普及する投資仲裁の活用、日本企業による利用機会も拡大」(JETRO 地域・分析レポート、2020 年 2 月 10 日)