

カナダのエネルギー政策 (その1)

IBGC 社

カナダの石油開発政策は、進歩保守党マルローニ新政権発足(1984年9月)を機に大きく転換することとなり、1980年10月に当時の自由党トルドー政権下において導入された国家エネルギー計画(NEP)の根幹を支える諸規制の大半が撤廃されることとなった。新政権では、NEPによって減退していた米国を中心とする外資系石油企業のカナダ国内(とりわけフロンティア地域)での探鉱意欲がこれを機に再び盛り上がるものと期待を寄せている。

かかる状況下において、石油公団が昭和60年度の特別調査の一環としてカナダのエネルギー情勢に明るい International Business-Government Counsellors (IBGC) 社に依頼したレポート「Canada's Energy Policies」をここに紹介することとしたい。尚、今月号と6月号の2回に分けて掲載することとする。

目次

- I 要約
- II はじめに
- III 連邦政策の変更
 - 1. 石油
 - (1) 西部協定
 - (2) 大西洋協定とフロンティア・エネルギー政策
 - 2. 天然ガス
 - (1) 西部協定
 - (2) 天然ガス市場及び価格に関する協定
- IV アルバータ州政府の政策
 - 1. ロイヤルティ制度
 - 2. 奨励計画

I 要約

1. はじめに

カナダの新しい進歩保守党 (Progressive Conservative) 政権はエネルギー政策の一大転換に着手した。州と締結した3つの協定(西部協定、大西洋協定、天然ガス市場及び価格に関する協定)と新政策表明にもとづき、カナダ連邦政府はエネルギー価格の規制撤廃に動き出し

ている。本報告は政策変更の内容と、この変化がカナダのエネルギー部門に与える影響につき概観するものである。

2. 連邦政策の変更

カナダ連邦政府は、カナダにおける石油及び天然ガスの両方に影響を及ぼす多くの変革に着手した。石油に関して、西部協定(The Western Accord)で次の事項が実現した。

—1985年6月1日付けですべての石油価格規制を撤廃した。

—輸出ライセンス発行条件を大幅に緩和した。

—カナダ石油市場を隔離する原因となっていた

数種の石油税を廃止した。

—12%の消費税(石油・ガス収入税)の段階的廃止に踏み切った。

—エネルギー開発促進のための石油探鉱、開発

助成制度(Petroleum Incentives Programs)を廃止した。

石油市場はまた、大西洋協定(The Atlantic Accord)と新エネルギー政策表明によっても影響を受ける。この協定と声明により、次の事項が実現した。

—ニューファウンドランド州に独自のロイヤル

ティ管理・税制度の設置を認めた。

—ニューファウンドランドにおいては25%のカナダ連邦政府のバックイン（逓及参加権）を廃止した。

—（その後）すべてのプロジェクトに関して25%のバックインを廃止した。

—カナダ全土における井戸1坑当たり500万ドルを超える探鉱費に対して、25%の探鉱税額控除制度（exploration tax credit）を新設した。

—フロティア地域における井戸で支払われた最初の500万ドルに対する25%の税額控除を設けた。

—10%のカナダロイヤルティを最高5%へ引き下げた。

—50%カナダ人所有義務に変更を加えた。

西部協定と天然ガス市場及び価格に関する協定（Agreement on Natural Gas Markets and Prices）は、カナダにおける天然ガス市場の性格を一変させた。それと共に両協定により国内天然ガス価格の規制が撤廃され、既存契約の再交渉が認められることになった。天然ガス市場及び価格に関する協定はまた、パイプライン価格の引上げと販売インセンティブの1986年廃止の基本方針を示している。輸出価格は国内価格を下回らない限り規制されないものとみられ、輸出ライセンスの制限条件は緩和された。

3. アルバータ政府の政策

最大のエネルギー産出州であるアルバータ州は、連邦政府の政策変更で足並みをそろえ、生産者に対する規制上及び税制上の負担を軽減するため、政府政策を変更した。同州のロイヤルティは徐々に10%程減らされるもようであり、一方探鉱、開発促進のためロイヤルティホリデー（免除期間）及びロイヤルティ税額控除計画（royalty tax credit programs）が新たに開始される。これらの新しい税計画は、アルバータ石油探鉱・開発助成制度（Alberta Petroleum Incentives Program）及び同州の他の探鉱開発促進策に代わるものとなる。

4. 規制撤廃の影響

規制撤廃はカナダ連邦政府の国庫（歳入減になるものとみられる）だけでなく、収益性にも影響を及ぼすことになる。投資のインセンティブはフロティア地域から西部諸州に移ることになる。石油投資の収益性は高まるものとみられ、とりわけ1974年以前に掘られた井戸から生産される石油は有利となる。石油輸出は価格が規制されていなかったため、今後も横ばいで推移しよう。天然ガスの収益は減税の結果として増加するであろうが、収益性の改善は価格の再交渉によってほとんどが相殺されてしまうことになる。天然ガスの輸出、とりわけ米国向けは、これがガス協定の大きな目標の一つであっただけに、長期的には増加するにちがいない。しかし、膨大な天然ガス埋蔵量にもかかわらず、カナダの国内価格も低下しない限り、カナダの天然ガス輸出は期待ほどには増えないかもしれない。最後に、規制撤廃の結果、外資企業によるカナダのエネルギー部門への参入をいく分か増やすことになるにちがいない。

5. 米国—カナダ間のエネルギー貿易に対する影響

カナダの規制撤廃が米国に与える大きな影響は安価なカナダの天然ガスの輸入が増えることであろう。1984年に輸出価格が下がったにもかかわらず、米国向けのカナダ天然ガス販売量は天然ガス協定が締結される以前に低下し始めていた。米国向け輸出量を5年のうちに1兆立方フィートを上回る水準にできれば2兆立方フィートまで増やすためには、国内価格が十分に低下することが望まれる。

6. 規制撤廃への過程

カナダにおけるエネルギー部門の規制撤廃は1970年代末から1980年代初めにかけて確立された国家エネルギー計画（National Energy

Program）を根底から解体した。規制撤廃にはカナダ西部の産油州と東部の消費州の間での慎重な政治的調整を必要とした。アルバータは石油価格の規制撤廃と天然ガス輸出価格規制撤廃を要望する一方で、高いカナダの天然ガス価格を支持した。東部諸州は安い天然ガス価格が使えることを望んだ。パトリシア・カーニー エネルギー相によって苦心の妥協策が練り上げられたが、これは政治、経済両面からの配慮を盛り込んだものとなっている。

7. 結論

最近のカナダエネルギー政策の変更は、政治的な妥協と変化しつつあるエネルギー経済の両面を反映したものであり州間の抗争、とりわけ天然ガスの領域における対立は、異なる政治的支持層や変化しつつあるエネルギー市場によってもたらされたものである。エネルギー価格の低下は規制撤廃を受け入れやすいものであることを意味した。規制撤廃はカナダ経済のエネルギー部門をより効率的なものに変える上で役立つにちがいないが、かならずしも投資あるいは生産の大幅増につながるとはかぎらない。

II はじめに

1974年9月に進歩保守党のブライアン・マルローニーがカナダの首相に選ばれたことにより、仮りに自由党が政権を維持していたとしてもまずきけることはできなかったと思われるカナダのエネルギー部門における変革が、一段と促進された。エネルギー部門に対する新しいアプローチは「市場志向型（market oriented）」と表現するのが最適であろう。これは、カナダに対する安全なエネルギーの供給を保証し、エネルギー資源におけるカナダ人所有比率を引き上げることめざした国家エネルギー計画（National Energy Program=NEP）からの一大転換である。カーニー エネルギー相の指揮の下で考案された新計画は、最終的にはすべてのエネルギー価格の規制を撤廃し、特定の種類

のエネルギー開発に対する差別的な奨励策を廃止することをめざしている。3つの重要な協定が1985年に締結された。カナダ連邦政府とアルバータ、サスカチワン、ブリティッシュ・コロンビア州との間の西部協定（Western Accord）、カナダ連邦政府とニューファウンドランド・ラブラドル州の間の大西洋協定（Atlantic Accord）、カナダ連邦政府とアルバータ、ブリティッシュ・コロンビア、サスナチワン州との間の天然ガス市場及び価格に関する協定（Agreement on Natural Gas Markets and Prices）の3つの協定である。これらの協定はカナダのエネルギー部門を市場志向型に変えていくためのものである。これに加え、カナダ連邦政府は1985年10月30日に、エネルギー開発に関する新政策を発表した。諸協定はカナダ連邦政府と、カナダで絶大な力を保持している州との間にたたかわされた十分な討議を反映したものである。州は諸協定によってエネルギーに対する支配権をある程度あきらめざるを得ないが、一方で同時にこれらの協定は連邦政府の干渉が減ることを州に約束している。

本報告はカナダ連邦政府にエネルギー政策と州政府の政策の両面における最近の変化について説明するものである。石油及びガスに関する連邦政策の変化につきまず詳細に説明し、次いでカナダ最大のエネルギー産出州であるアルバータの政策変更につき概観するつもりである。その後でカナダの石油・ガス開発、生産に対するこれらの変化の持つ意味を収益性の変化と共に若干論じてみたい。例えば、投資及び掘削活動に関して予想される影響につき、ある程度分析するつもりである。最近の変化は、連邦及び州のエネルギー部門への介入度を減らすことになるため、カナダのエネルギー部門が、変化しつつある世界のエネルギー情勢に順応していく上で一助となるにちがいない。本報告は次いで、米国—カナダ間のエネルギー貿易に対して持つ意味に若干触れるつもりである。また、全体的な政策変化に関する結論を提示する前に、カナダにおけるエネルギー規制撤廃の過程につき簡単に述べてみたいと思う。

III 連邦政策の変更

進歩保守党は規制撤廃の環境を創り出す目的で、石油・ガス部門に多くの変化を導入した。天然資源政策を策定する上で州政府が大きな力を持っていることから、連邦政府は石油及び天然ガスの両方で規制を撤廃するため、州と協定を結ぶべく交渉を行った。諸協定はカナダの西部堆積盆に位置するエネルギー産出州のアルバータ州に主として影響を与えることになる。3つの協定はすべて多くの特別助成金、税を廃止することによって、石油及びガスの市場価格確立を求めるものである。

1. 石油

1970年代における石油価格の上昇はカナダ及び米国における石油価格の規制を呼び起こした。価格規制は石油価格をOPECの設定した価格以下に抑え、大手産油会社に大幅な超過利潤を与えるのをさけることを目的としていた。カナダでは、国内石油価格が1973年9月に凍結され、結局1985年6月までの間の国際水準まで上昇することが認められなかった。

カナダのエネルギー政策における第二の重要な動きが開始されたのは、OPEC石油価格の二度目の引上げがなされた後の1980年であった。1980年に、ピエール・トルドー首相率いる自由党政権は、エネルギー資源の豊かなカナダをエネルギーで独立させ、カナダ人がエネルギー開発にさらに十分参加できるようにし、州とエネルギー収益を衡平に分配することを目標とする国家エネルギー計画(NEP)を策定した。NEPの持つ多くの要素に向けられた反対によってNEPは次第に切り崩されていった。1985年3月28日の西部協定の調印はNEPの終焉と考えられる。

(1) 西部協定

西部協定にはカナダにおける石油生産に影響を与えると思われる以下の4つの重要な条項が

含まれている。

- 1) 石油価格の規制撤廃
- 2) 輸出ライセンス発行条件の緩和
- 3) 石油及びガス収益税(Petroleum and Gas Revenue Tax)をはじめとする各種石油税の廃止
- 4) 北部フロンティア地域でのエネルギー開発を促進するための助成金(grants)を使った、石油探鉱・開発助成制度(Petroleum Incentive Program)の廃止

a. 価格規制の撤廃

1973年に国内原油価格が凍結された後、価格規制に例外が設けられたため、カナダの原油には二重価格制度がとられるようになったが、この制度は西部協定の条項にもとづき1985年6月1日に終りをとげた。価格規制のもとでは、1974年以前に掘られた井戸から生産された石油はすべて29.75カナダ・ドル/バレルの「オールド」価格で規制された。新規石油供給のための投資を促進するため、価格規制に例外制度が設けられ、「ニュー」オイルの一部には国際価格が認められた。1978年にアルバータ州Mildred Lakeのシンクルード(Syncrude)合成原油プラントからの生産原油に初めて国際価格が適用された。その後、Suncorプラントで生産された合成原油にも国際価格が適用された。1982年1月、ニューオイルの定義が1981年12月31日以降に発見された原油にまで拡大された。次第にこの定義は拡大され、1974~81年に発見された原油も含むようになった。この結果1985年までに、カナダで生産される原油の50%以上に国際価格が認められ、残りが価格規制の対象とされた。

この二重価格を管理するため、ニューオイル、輸入、輸出を取り扱う多くの規則が必要となった。すなわち、原油輸入者(割高な国際価格で購入している)はすべて国際価格と規制下の国内価格との差額にもとづく補償(compensation)を与えられた。同様に、「ニュー」オイルと合成原油の生産者も国内規制価格と国際価格との差額につき補償を与えられた。原油及び石油製品の輸出については国内規制価格と国際

価格の差額に課税され、原油に対する輸出税収入は連邦政府と州の間で平等に配分された。1985年6月1日に実施に移された西部協定にもとづき、カナダのすべての石油に国際石油価格のみが適用されることとなったので、これらの調整はすべて廃止された。これに加え、西部協定は多くの他の特別税を廃止した。国内及び外国産原油と輸入石油製品に41.14カナダドル/m³の割合で課税されていた石油補償税(Petroleum Compensation Charge)も廃止された。輸出に付与されていた石油補償税のリベートも廃止された。同様に石油化学生産会社を対象とする石油税相殺計画(Petroleum Levy Offset Program)も終結された。この計画は17.50カナダ・ドル/m³という石油補償税の最新の引き上げ分を特定の一次石化製品生産会社に対して相殺することを認めるものであった。

b. 輸出の自由化

さらに過去の制度のもとでは、すべての原油輸出とほとんどの製品輸出に対し、国家エネルギー局(National Energy Board)が輸出ライセンスの取得を義務付けていた。西部協定の条項では、契約期間が1年以上の軽質原油と石油製品の輸出、及び契約期間が2年以上に及ぶ重質原油の輸出に関してのみ、輸出ライセンスが必要となっている。しかし、輸出の監視は継続

されるであろう。輸入面では重質原油の輸入に必要であったライセンスは今後は不要となる。

c. 財政措置

西部協定で最も合意に達するのが難しかった面は“財政措置(Fiscal Measures)”の部分に集中している(西部協定の概要については付表1を参照)。いくつかの石油及びガス税(石油補償税、原油輸出税、カナダ人所有権特別税=Canadian Ownership Special Charge、累進石油収益税=Incremental Oil Revenue Tax、天然ガス及びガス液税)が廃止された。しかし、西部協定が手をつけた財政面での重要な点は石油・ガス収益税(PGRT)の段階的撤廃と石油探鉱開発助成制度(PIP)の廃止である。

エネルギー資源に課せられた消費税の一種であるPGRTは1985年の12%の水準(合成原油に関しては8%)から1986年には10%(合成原油は6%)、1987年には8%(合成原油4%)、1988年には6%(合成原油2%)、以降ゼロと段階的に撤廃されることになる。さらに、PGRTは1985年4月1日以降に掘られた井戸から生産された石油或いはガスには適用されない。PGRTに代って消費者を対象とする新燃料税が創設されることになるが、これは消費者の段階で課税され、現行制度ほどの歳入を集め

付表1 西部協定の重要項目(1985年3月28日調印)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989
石油価格	規制価格	6/1 規制解除				
石油補償税(Oil Compensation Charge)		6/1 廃止				
天然ガス価格	アルバータ州境必要	11/1 以降新制度				
石油輸出ライセンス		85/6/1以降短期契約については不要				
石油ガス収入税(Petroleum Gas and Revenue Tax)(PGRT)	12%	12%	10%	8%	6%	0%
PGRT 合成油	8%	8%	6%	4%	2%	0%
PGRT 新規事業	12%	4/1 以降0%	0%	0%	0%	0%
石油探鉱開発助成制度(Petroleum Incentive Program)(PIP)	探鉱、開発コストの80%まで支払う		86/3/31廃止	特別事業については87/12/31 PIP廃止		

ることにはなるまい。

2-3次回収 (EOR) 事業に対する現行制度は、PGRT が完全に廃止されるまで存続されることとなる。これは事業収益に対し資本コストの控除を認める (従って事業のペイアウトが達成されるまで PGRT の支払いは免除される) ものである。カナダ税法上さらに石油・ガス開発に対するインセンティブを高めるため、カナダ連邦政府は未使用の所得税控除費目 (income tax writeoffs) の 30% を PGRT の相殺に使うことを認めることになろう。これによって石油あるいはガス会社の未使用の投資税額控除 (investment tax credits) 或いは償却控除分 (depreciation deductions) の 30% を直接 PGRT と相殺できることになり、全ての石油・ガス会社は法人所得税を支払っているか否かにかかわらず、税制上の投資インセンティブを享受できることとなる。これは所得税を支払っている多くの零細石油・ガス会社にとってとりわけ利益となるものである。

第二の財政上の措置は石油探鉱開発助成制度 (PIP) を 1 年以内、すなわち 1986 年 3 月 31 日までに廃止することである (PIP 助成金制度は、その後 10 月 30 日のフロンティア政策発表の中で、探鉱税額控除制度と置き換えられた一後述)。PIP は、カナダランド、すなわち大規模石油・ガス埋蔵源が存在すると予測されているカナダ北方フロンティア地域のカナダ人所有比率を引き上げ、開発を促進するため、NEP の一部として 1980 年に導入された。PIP はカナダ人所有比率が少なくとも 75% 以上の企業に対し、北方フロンティア地域での探鉱及び開発コストの 80% までを補助するものである。外国企業の系列下にある企業の助成金 (grant) は同じく 25% である。この見返りとして、カナダ政府は外国企業によるエネルギー生産量の 25% を自らの所有分として受ける。これは "back-in (遡及参加権)" と呼ばれる。西部協定の条項のもとでは、PIP は 1986 年 3 月 31 日で終結することになっているが、カナダランドでの既存の探鉱協定に基づく義務を果す上で必要なフロンティア井の掘削に要した適格な探

鉱費は例外とされている。この特別優遇期間 (grandfathering period) は最長でも 1987 年 12 月 31 日までとなっている。

西部協定はカナダにおける石油・ガス開発への投資機会を広げる目的で策定された。PGRT の廃止により、石油の探鉱・開発事業に対する投資収益率は上昇するであろう。PIP の廃止は、相対的に見てほとんど重要な発見がなされていないカナダランドを優遇するよりもむしろ、カナダ全域での投資を平等な立場で競合させるものと期待される。

(2) 大西洋協定とフロンティアエネルギー政策

カナダのエネルギー資源の 85% が西部諸州に存在するとは言え、大規模な新規高コストの探鉱はカナダのフロンティア地域で行われている。こうした地域にはラブラドル、ニューファウンドランド、ノヴァスコシアの沖合地域とカナダの北極圏地域 (ユーコン及び北西部准州) が含まれている。1980 年の国家エネルギー計画 (NEP) は、こうした地域での探鉱・開発に対する連邦政府の奨励策を創出することを目的としていた。これらの奨励策はカナダ連邦政府にとってきわめて高くつき、現在は規制撤廃の過程の中で廃止されつつある。1985 年 2 月 11 日にカナダ連邦政府とニューファウンドランド州政府 (ラブラドルを含む) の間で調印された大西洋協定と、1985 年 10 月 30 日にパトリシア・カーニー・エネルギー鉱業相が発表した新フロンティアエネルギー政策は、フロンティア地域におけるエネルギーに対するカナダの市場順応型のアプローチを強化することを目的としている。(付表 2 参照)

a. 大西洋協定 (Atlantic Accord)

大西洋協定は、カナダ-ニューファウンドランド沖合石油委員会 (Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board) を通して連邦-州共同管理体制を確立することにより、沖合油井に対する連邦に政府のコントロールの度合を薄めている。同協定はロイヤルティその他の税を設定する責任をニューファウンドランド・ラ

付表 2 フロンティア政策の重要項目

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
探鉱税額控除 (Exploration Tax Credit)	0	85/12/1 1 坑当たり 500 万ドルを超える費用の 25% を所得税から控除、償還も可。 (カナダ全域が対象)					90/12/31 終了
ロイヤルティ	10%	新規井は 1% からスタートし、操業期間 18 カ月ごとに 1% 増え、最大 5% に達する。 新規のフロンティア井には 500 万ドル以下のコストに 25% の投資ロイヤルティ控除 (investment royalty credit) が適用になる。					
政府によるバックイン (遡及参加権) カナダ化	25%	0	0	0	0	0	0
探鉱ライセンス	接収により 50% を達成 コンセッションタイプの入札	最低価格での入札により 50% を達成 競売					

ブラドル州に移管している。この結果として、連邦と州両政府間の収益配分システムと、西部諸州との既存の取り決めに似た型の沖合エネルギー資源管理体制が確立した。策定された協定に基づき、フロンティア地域 (あるいは PIP 助成金を使用された地域) におけるエネルギー生産の 25% をカナダ連邦政府に与えたカナダバックイン条項は、ニューファウンドランド沖合地域には適用されないことになろう。この点は同協定が他のすべての協定よりも先立って調印されたことから重要である。沖合掘削活動の多くは (grand-fathering 条項により) PIP 助成金の対象となる資格をもつことになるが、カナダ連邦所有権の対象とはならないことから、ニューファウンドランド側に有利なものとなろう。さらに、州が自らロイヤルティシステムを設定することを認められていることから、沖合掘削から得られる利益の多くが州にもたらされることになろう。こうした政策は沖合開発から得られる収益配分の骨格を作り上げているものの、一方でカナダ東岸での沖合掘削活動の商業化の可能性を制限してしまっている。

b. フロンティアエネルギー政策

より重要なのは、1985 年 10 月 30 日にカーニー

ー・エネルギー相が発表した、フロンティア地域即ちカナダランドにおけるエネルギー開発に対する連邦政府の政策にかかわる声明である。この声明はカナダ石油・ガス法 (Canada Oil and Gas Act) をカナダ石油資源法 (Canada Petroleum Resources Act) に置き換える連邦法案を明らかにするものであった。新法は大西洋協定の実施を規定し、将来他の州と締結する可能性のある協定の骨格と法的根拠を確立するものとなろう。

新エネルギー政策は 4 つの重要な条項から成り、これによって現行の NEP (1980 年 10 月 28 日発表) の導入した奨励策の多くが廃止される。新奨励策には探鉱税額控除 (Exploration Tax Credit) 制度、新ロイヤルティ制度、カナダ全域を対象とする 25% "back-in" 条項 (外国企業によるエネルギー生産量の 25% を連邦政府の所有とする条項) の廃止、新カナダ人所有権規則が含まれる。

石油探鉱開発助成制度 (PIP) は 1986 年 3 月 31 日に廃止され、これに伴い新たに無差別の 25% 探鉱税額控除が導入されることになっている。この制度はカナダのどこで掘削された井戸に対しても 1 坑当たり 500 万ドルを超える適格支出を対象とする。探鉱税額控除は PIP 助成金を受

ける資格のない投資に対しては1985年12月1日から適用になっており、1990年12月31日に終了する予定である。このクレジット(税額控除)は連邦所得税の支払いを減らすために使用することができる。所得税を支払っていない企業には40%の比率でクレジット相当額が払い戻されることになる。この内、払い戻しの請求を行わずに未請求分として残った分は、カナダの投資税額控除規則に従って他の年に使用することが可能となる。この規則によれば、7年間の繰り延べ(carry-forward)と3年間の繰り戻し(carry-back)が認められている。

ロイヤルティが連邦政府に支払われる方法も、フロンティア地域における投資をより促進し、探鉱及び生産の初期段階における投資家の資金負担を軽減するような形に変更されることになっている。現行の10%基本ロイヤルティと累進追加ロイヤルティ(Progressive Incremental Royalty)は廃止されるであろう。新しいロイヤルティは生産井の生産がスタートした時に1%で開始され、総収入(gross revenue)に応じて課されることになる。このロイヤルティは生産期間18カ月ごとに1%ずつ増加し、合計72カ月すなわち6年で最大の5%まで増えることとなっている。投下資本に対する適正利潤を含む初期投資の“回収(payout)”後ロイヤルティはネットのキャッシュフローに対して課せられることになる。“回収”の定義は、業界と准州及び州政府の間の協議によって決定されることになる。このような変更は、投資が回収された後の政府と業界間の公平な収益配分を保証することを目的としている。このロイヤルティ案は高コストのオイルサンド及び2・3次回収(EOR)プロジェクトに適用されているアルバータの制度に類似したものである。

同時に、カナダ連邦政府は、新たに適格と認められたフロンティア地域での探鉱井コストの25%をロイヤルティから控除する投資ロイヤルティ控除(Investment Royalty Credit)を導入することになっている(但し、ロイヤルティ控除の対象となる探鉱井コストは500万ドルを超えない部分となる。500万ドルを超えるコスト

分は探鉱税額控除がカバーすることになる)。このクレジット(ロイヤルティ控除)はその地域内で支払うべきロイヤルティの相殺に当てることができる。ロイヤルティ制度における以上の変更によって在来の陸上フロンティア地域での探鉱には、西部諸州での同様の探鉱活動に与えられているものに匹敵するインセンティブが与えられることになる(後述のアルバータ州の政策参照)。

提案されているカナダ石油資源法(Canada Petroleum Resource Act)には遡及的に連邦政府にシェアを与える条項(Crown Share retroactive Provision)は含まれないであろう。即ち、フロンティアランドに保有されている、全ての利権から生じるエネルギー収入の25%を連邦政府に付与する現行規定は廃止されることになろう。かかるback-in条項はこれまで没収的なものとして投資家に批判され、アンフェアとのらく印を押されていた。

現在カナダ石油・ガス法(Canada Oil and Gas Act)のもとでは、1982年3月以降に掘られた井戸の生産ライセンスを求め企業には50%のカナダ人所有比率が要求されている。同法では、カナダ人所有比率が50%以下の企業は最低カナダ人所有比率である50%カナダ化を達成するため、外資系企業に対して補償を行うことにより連邦政府が接収することになっている。提案されているカナダ石油資源法においても、生産ライセンスが発行される時点までに50%のカナダ人所有比率達成を要求することになろう。しかしながら、50%のカナダ人所有比率が達成できない場合、没収されるのではなく、50%カナダ人所有比率の条件を満たすのに必要な株式を競売にかけることになろう。この時、競売に提示される価格は少なくとも第三者が評価した最低額となる。

最後に、カナダ石油資源法は探鉱権の発行方法を変更することになろう。今後は探鉱ライセンスの入札において利権的性格は付与されないであろう。利権的アプローチでは、探鉱ライセンスがしばしば不明確な基準にもとづき発行されていた。連邦及び州政府は、新しい入札制度

付表3 天然ガス市場及び価格に関する協定の重要項目

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
国内天然ガス価格	2.79ドル/ ギガジュール	2.79ドル/ ギガジュール	11/1以降、 交渉価格による				
輸出ガス価格	3.79ドル/ ギガジュール	11/1以降、隣接カナダ 地域における価格と等 しい最低価格を条件に 交渉価格による。					
カナダ所有権特別税 (Canadian Ownership Special Charge)	0.14ドル/ ギガジュール	85/6/1 廃止					
パイプライン通油料	規則にもとづく	11/1 0.112ドル/ ギガジュール引上げ					
天然ガス市場奨励計画 (Natural Gas Market Incentive Program)	5/1 最大0.35ドル /ギガジュールの リベート開始	4/30 終了					
輸出ライセンス	必要	11/1以降、24カ月以上 の契約には必要だが、 それ以外は量にかかわ りなく輸出オーダーを 得れば十分。					

(auction system)において、企業の入札への参加を求める際に連邦及び州政府が定める権利、義務を要求するものになるとみられ、こうしたパラメータの範囲内で最高入札者が選ばれることになろう。さらにすべての探鉱ライセンスは9年を越えない固定された期間をもつものになろう。

2. 天然ガス

石油価格の規制撤廃と市場をベースとする石油開発のためのプログラムの策定に加え、カナダ政府は天然ガス市場の規制解除に向けても行動を開始している。西部協定と天然ガス市場及び価格に関する協定は規制撤廃をめざしている(付表3参照)。西部協定は包括的な協定が締結されるまでの暫定的な天然ガス価格政策の骨子を示した。カナダ連邦政府とアルバータ州、ブリティッシュコロンビア州、サスカチワン州の間で結ばれた1985年10月31日の天然ガス市場及び価格に関する協定は、これらの諸州と連邦政府の間で何度も協議と論争を重ねた結果調印されたものであった。後述するように、多くの分析家は、この協定に調印できなければ、米

調印への大きな原動力になったと考えている。

1975年以降アルバータ州の天然ガス価格は、石油管理法(Petroleum Administration Act)に規定されているカナダ政府とアルバータ州政府間の協定にもとづき規制されてきた。天然ガス価格は原油価格にリンクされていた。1975年から1981年までの間、天然ガスの規制価格は原油の規制価格のほぼ85%(BTU換算ベース)であったが、1981年から1984年の間は約65%となった。西部協定は天然ガス市場及び価格に関する協定への布石となり、カナダの天然ガス価格規制はこの協定により、ほとんどが段階的に解除されることになる。

天然ガスの輸出価格も規制されていた。1975年から1984年11月1日の間、輸出価格はカナダ連邦政府によって設定された。その後、カナダ企業は米国の買手に対し交渉価格で天然ガスを輸出することを認められた。これによってカナダの天然ガス輸出量は1985年上期に1984年水準から23%の増加を見た。この輸出規制緩和により、価格の低下にも拘らず、天然ガスの輸出収入をほぼ一定に維持することができた(1984年11月1日から1985年9月30日の間、輸出収入は1984年同期の36億7,400万カナダドルに対し36億9,600万カナダドルであっ

た。

(1) 西部協定 (Western Accord)

西部協定は天然ガスの価格規制を撤廃はしなかったが、規制撤廃の方向を打ち出し、1985年10月31日の協定への道を敷いた。とりわけ、西部協定は連邦、州官吏によるタスクフォースを設置し、天然ガス協定を1985年11月1日までに策定するよう命じた。

暫定期間(1985年3月23日から1985年11月1日)中、西部協定はアルバータ州境価格を2.79カナダドル/ギガジュール(2.94カナダドル/千cf)に維持した。天然ガス輸出の最低価格(floor price)はトロント“シティーゲート価格”(すなわちトロントへ供給されるガスに支払われる価格)に維持され、4.09カナダドル/千cfであった。この結果、アルバータ州から200~300マイルしか離れていない米国西部向けのカナダの天然ガス輸出価格は、2,000マイル離れたトロントの顧客が支払うのと同じ4.09カナダドル/千cfに設定された。輸出用のトロント・シティーゲート価格は、天然ガスの輸出価格が4.40米ドル/千cfの固定価格から解除された1984年7月以来、効力を生じている。

同協定はまた、その他の天然ガス奨励策を変更した。東部市場への天然ガス輸送コストを0.057ドル/ギガジュール軽減した輸送援助計画(Transportation Assistance Program)にもとづきトランスカナダパイプラインズ(Trans Canada Pipelines)に付与されていた助成金は、1985年6月1日付けで廃止された。同時に0.14カナダドル/ギガジュールのカナダ人所有特別税(Canadian Ownership Special Charge)も廃止された。この2つの変更で天然ガスの価格は0.08カナダドル/ギガジュール低下したはずである。

2つの重要な天然ガス市場開発奨励計画は、西部協定にもとづき1986年4月30日まで継続されることになっている。天然ガス市場奨励計画(Natural Gas Market Incentive Plan)にもとづき、アルバータ州は今後も東部の顧客に0.35カナダドル/ギガジュールまでの幅で値引

きを行うことになろう。市場開発奨励支払い(Market Development Incentive Payments)も1986年4月30日まで、あるいは追加支払い分が1億6,000万カナダドルに達するまで継続されるであろう。この資金はアルバータガスの開発と販売に充当するためアルバータ州がカナダ連邦政府に支払うものである。これまでにカナダ連邦政府は、市場開発奨励支払いから受け取った額よりも1億6,000万カナダドル多く市場開発のために投じてきており、カナダ連邦政府がこの支出額を回収するまで支払い計画を維持することがこの目的であった。

(2) 天然ガス市場及び価格に関する協定

天然ガス市場及び価格に関する協定はカナダ連邦政府とアルバータ、ブリティッシュ・コロンビア、サスカチワン州によって1985年10月31日に調印された。同協定は西部協定の目標に沿っており、1985年11月1日から1986年10月31日までの1年間の暫定的天然ガス政策とその後のより市場に順応した天然ガス価格政策の枠組を定めている。同協定の主たる目的は、(1)州際取り引きにおいて、天然ガスの買手と売手の間で直接的な価格交渉を行うことを前提とする市場志向型のアプローチを採用すること、(2)ガス産業の輸送、配給部門の規制色の強い性格を考慮しつつ、カナダに天然ガスの競争市場を育てることである。

1年間の暫定期間中、顧客は、政府による価格承認が必要ではあるが、交渉価格による直接供給取り決めを締結することが可能となる。

a. 価格交渉

1985年11月1日からの新しい市場志向型のアプローチは、交渉価格での供給者(天然ガス生産者)による買手(大手産業消費者あるいは配給業者)への天然ガスの直接販売を可能とするものである。1年間の暫定期間中、顧客は直接新規契約の交渉を行うか、或いは生産者が合意するならば、既存の契約の再交渉を行う選択権を持っている。1986年10月31日以降、すべての新規契約は直接交渉価格に基づくことになり、既存契約の自主的再交渉が認め

られるであろう。従って、すべての契約が1986年中に再交渉されるか、或いは仲裁の対象とされるに違いない。

1年間の暫定期間中、天然ガスの価格は2.79カナダドル/ギガジュール(=100万BTU)のアルバータ州境価格で凍結されることになる。同様にトロントの卸売価格(トロントシティーゲート価格とも呼ばれる)は1986年10月31日まで3.79カナダドル/ギガジュールに凍結されることになる。暫定期間後は交渉価格或いは再交渉価格が普及することになる。しかし、1985年11月1日より、追加購入ガス(すなわち交渉或いは再交渉契約に基づき約束した量を上回って購入されるガス)はパイプライン輸送サービスを得ることを条件に、交渉によって価格が決められることになる。更に、同協定はアルバータ州政府に仲裁法(Arbitration Act)の修正を求めている。この修正は、再交渉過程での天然ガスの価格決定が、より市場志向型の国内ガス価格制度を目指す政策に沿って、公平かつ平等な形でなされるよう保証することを目的としている。この修正は買手と売手の間の価格紛争が修正条項に基づくか、或いは買手と売手の間の契約に定められている取り決めに基づくかのいずれかにより仲裁されると規定することになる。修正条項を適用する場合、仲裁者はすべての関連要素を考慮するよう要求されるであろう。同様に、直接販売に関してカナダ連邦政府は、トランスカナダパイプラインズ(TCPL)の輸送施設の公正で自由な使用を保証するものとみられる。

b. パイプラインサービス

天然ガスの買手はガス配給業者から自己のパイプライン輸送サービス(contract carriage)をも買わなければならない。カナダで唯一の大陸横断パイプライン会社であるトランスカナダパイプラインズ(TCPL)は今後も規制の対象となろう。しかし、1985年11月1日付で国家エネルギー局(NEB)は輸送料金の0.112カナダドル/ギガジュールの引き上げを承認した。この引き上げ分は、連邦政府が新輸送援助計画(TAP II)を通じて1986年10月31日まで輸送

コストの増加分を支払うことになっているので、初年度については連邦政府が吸収することになる。TAP IIは市場開発奨励計画を延長することにより、アルバータ州政府が賄うことになる。

c. 輸出価格

輸出価格ガスに関しては、トロント卸売価格の下限は1985年11月1日付で廃止された。新しい輸出価格政策では、天然ガスの輸出価格は輸出地点に地理的に近い地域或いは地帯で同種のサービスに対しカナダ人が支払っている価格に少なくとも等しくなければならないことを要求している。長期輸出契約は、輸出価格が発生したコストの適正なシェアをカバーするものであり、契約期間中市場条件の変化を反映させるための調整が可能であり、契約量の引取りを保証するものであることを明確にしなければならない。更に、同協定は最長24カ月までの契約についてはライセンスなしでの無制限の輸出を規定している。従って、来年については輸出価格政策により、少なくともアルバータ州境価格が要求されることが確実である。

d. 販売奨励策

総論として、同協定は、主としてアルバータのガス生産者が値引きを提示することにより、既に契約されているガス(システムガスと呼ばれる)の販売についての再交渉を可能とする、競争販売計画(competitive marketing programs)が必要であるとしている。交渉過程を経ないか或いは消費者への直接販売という形をとらないガスは天然ガス販売奨励計画(Natural Gas Market Incentive Program)の適用を受ける資格を得ることになる。この計画は大規模なガスユーザー、特にマニトバ、オンタリオ、ケベックといった東部産業州のユーザーに0.35カナダドル/ギガジュールまでのリベートを付与するものである。この計画は1984年5月1日にアルバータ州天然ガスに対する販売奨励策として設けられ、1986年4月30日に終了することになっている。一方、輸出フローバック収入(アルバータガスの輸出によって得られた収入がカナダにおける同種の販売により得られる

と推定される収入を上回る部分であり、輸出業者であるかどうかに関係なく、すべての会社に分配される)は1986年10月31日に暫定期間が終了するまで、今後も受けることができる。

IV アルバータ州政府の政策

1985年6月24日、アルバータ州政府は、西部協定に大綱が示された条項に沿って自州の原油及び天然ガス政策を変更すると発表した。新しい州政策は原油及び天然ガス生産者に対する規制上の負担及びロイヤルティ、税の負担を軽減することを目的としている。

新しい奨励策には州の石油・ガスロイヤルティの漸減、新ロイヤルティ免除期間 (holiday) 計画、新ロイヤルティ税額控除制度が含まれる。これらの奨励策による恩典のほとんどは、アルバータ石油探鉱・開発助成制度 (Alberta Petroleum Incentive Program=APIP)、探鉱掘削奨励制度 (Exploratory Drilling Incentive System=EDIS)、物理探査奨励制度 (Geophysical Incentive System=GIS)、EDIS 石油・ガス免除期間 (EDIS Oil and Gas Holidays)、石油ロイヤルティ免除制度 (Oil Royalty Exemption System) の廃止により相

殺されることになる。政府筋によれば、業界の収益に与える実質的な影響は、投資環境の改善が見込めることからプラスになるとみられる。

1. ロイヤルティ制度

アルバータ州は州内に位置する土地から生産された石油及びガスについてロイヤルティを徴収している。このロイヤルティの一部は支払われたロイヤルティの所得税額控除及び新規探鉱活動に対する奨励策により相殺される。1985年6月24日の発表はこれらの計画をカナダ連邦政府主導による規制撤廃に呼応する形で、根本的に変えるものであった。(付表4参照)

ールドオイル及びールドガス(1973年以前に掘削された井戸から回収される石油及びガス)に対するロイヤルティの限界率は45%であった。1985年8月1日にこれは43.5%に下げられたが、1986年、1987年の8月には各々42%、40%と更に引き下げられる予定である。このような限界率の低下は石油の平均ロイヤルティ率(所得税額控除後)を37.4%から33.9%へ3.5%引き下げる結果となる。これによってシェル、テキサコ、インペリアルといったアルバータ州でールドオイルを持っている大手

石油・ガス会社の税引後の収益性が改善されることになろう。

ニューオイル及びニューガス(1974年以降に掘削された井戸から回収される石油及びガス)に対するロイヤルティの限界率は1985年8月1日の発表以前は35%であった。ロイヤルティ率は1985年8月1日に33.5%に低下し、1986年、1987年の8月1日には更に各々32%、30%へと低下することになる。このような限界率の低下により Numac, Husky, Oakwood, Chieftain といった比較的新興で、中小規模の石油・ガス生産会社の税引き後の収益性が高められるであろう。平均ロイヤルティ率(所得税額控除後)は29.3%から25.7%へ3.6%低下するものとみられる。こうしたロイヤルティ率の低下により、業界の収益は年5億5,000万カナダドルの増加となる見込みである。

アルバータ州の新計画の下では、1985年5月31日以降に既存の埋蔵源 (pools) 外で掘られたニューオイル井は、1坑当たり100万カナダドルの恩典を最大限度として12カ月間のロイヤルティ免除期間が認められる。この計画は、1988年5月31日に終了する予定であるが、深層井或いはアルバータ州の特定地域に位置する井戸にはロイヤルティ免除期間が延長される可能性がある。ニューオイル・ロイヤルティホリデー計画により、業界は年間5億2,500万カナダドルの増収になると推定され、この計画はアルバータ州での新規石油掘削活動の促進を目的としている。

アルバータ州の新政策はガス探鉱井にも同様なロイヤルティホリデー計画を採用している。すなわち1坑当たり200万カナダドルを限度に12カ月間のロイヤルティ免除期間が新設されている。井戸の深度や存在位置次第では新計画に基づき、更に追加期間が認められる可能性がある。この計画は1985年8月1日に発効しており、1988年5月31日に終了する予定である。更に、新計画は新規埋蔵源 (new pools) 或いは既存の埋蔵源の延長部分に掘られる深層ガス井の探鉱或いは開発にも適用になる。新計画は

生産深度が9,300~12,400フィートの範囲にある井戸については50万カナダドル、生産深度が12,400~17,050フィートの井戸については150万カナダドル、深度が17,050フィート以上の井戸については355万カナダドルのロイヤルティ免除を定めている。この計画の影響は今のところまだはっきりしないが、業界は年間2億4,000万カナダドルの増収になるとみられており、深層掘削活動の促進が期待されている。

アルバータ州はまた、主として小規模生産者の利益となるアルバータロイヤルティ税額控除 (ARTC) を拡大している。1986年4月1日より、新 ARTC の上限は200万カナダドルから300万カナダドルに引き上げられることになっている。ARTC の引き上げ分は400万ドルまでのロイヤルティに、これまでの50%に代わって75%の率の所得税額控除を適用することにより実施される。石油・ガスの総収益が1,500~2,500万カナダドルの企業が新 ARTC によって恩恵を受けるであろう。業界は新 ARTC により1億1,500万カナダドルの増収を得るものとみられる。こうした新奨励策により業界が得る増収分(政府にとってはコストとなる)の合計は14億3,000万カナダドルに及ぶとみられるが、これらの恩典は少なくとも部分的には他の助成金や奨励策の廃止によって相殺されることになろう。

2. 奨励計画

アルバータ州政府によるアルバータ石油探鉱・開発助成制度 (APIP) に関する1984年の支出額は3億6,800万カナダドルであったが、1985年の数字は4億5,000万カナダドルに達するであろう。アルバータ州における探鉱開発コストの35%までの助成金を供与するこの計画は1986年3月31日に期限切れとなるが、既に着工済みのプロジェクトは特例扱いとなっている。この計画は、フロンティア地域での開発、探鉱プロジェクトに現金による助成金を供与したカナダ連邦政府の PIP と同様なものであった。

付表4 アルバータエネルギー政策の変更

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
ールドオイル及びガスのロイヤルティ限界比率	45%	8/1以降 43.5%	8/1以降 42%	8/1以降 40%			
ニューオイル及びガスのロイヤルティ限界比率	35%	8/1以降 33.5%	8/1以降 32%	8/1以降 30%			
新ロイヤルティ免除期間(石油)		6/1以降	新規掘削井に関し100万ドルまで12カ月間の免除		5/31終了		
新ロイヤルティ免除期間(ガス)		8/1以降	新規井に関し200万ドルまで12カ月間の免除		5/31終了		
新ロイヤルティ免除期間(深層ガス)		8/1以降	9,300~12,400フィート 50万ドル 12,400~17,050フィート 150万ドル 17,050フィート~ 335万ドル		5/31終了		
新税額控除	50% 最大200万ドルまで	50%	4/1発効-75%	控除限度300万ドル			
アルバータ石油・探鉱開発助成制度			4/1廃止				
探鉱掘削奨励制度		8/1廃止					
物理探査奨励制度		8/1廃止					

探鉱掘削奨励制度 (EDIS) と物理探査奨励制度 (GIS) は、いずれも 1986 年 7 月 31 日に期限切れとなる。EDIS は助成金を供与することにより、アルバータ州での探鉱掘削を促進する目的で設けられたが、この助成金の額は井戸の位置と深度によって決められた。GIS は調査されたマイル数と調査地域によって違う補助金を供与することにより、アルバータ州での物理探査調査を助成した。この二つの計画の廃止によ

り、業界の収益あるいは政府の支出は 2 億 2,000 万カナダドル低下するものと推定されている。

アルバータ州のエネルギー計画変更によって業界が受ける利益は全体で、1985 年 8 月から 1986 年 7 月の間が 2 億 3,900 万カナダドル、1986 年 8 月から 1987 年 7 月の間が 2 億 3,800 万カナダドル、1987 年 8 月以降が 4 億 2,000 万カナダドルに達すると推定される。