

ブリーフィング・メモ

EUのエネルギー安全保障政策—ロシアへの輸入依存問題を視点として—

研究部第3研究室 所員 秋本 茂樹

エネルギーの輸入依存問題は、エネルギー安全保障の重要な課題である。そのひとつに、資源国によるエネルギーの政治利用問題、いわゆるエネルギー兵器論があり、最近のロシア・ウクライナ天然ガス紛争におけるロシアによるガス供給停止をエネルギー兵器の行使として警戒する議論もある。石油輸入量の3割、天然ガス輸入量の4割をロシアに依存する欧州連合（EU）にとって、ロシアとの安定的な関係はエネルギー安全保障の重要な要素である一方、ロシアによるエネルギーの政治利用の懸念と無縁ではいられない。本稿では、EUがこの課題に対応するため、エネルギー安全保障政策をどう展開し、その過程でロシア・ウクライナ天然ガス紛争がいかなる影響を及ぼしているのかについて述べる。

輸入依存問題にかかるエネルギー安全保障政策

安全保障政策とは、守るべき価値を明確にし、それに対する脅威を特定し、これらに対抗する手段を準備して的確に運用する一連の活動である。ここから導かれる輸入依存にかかるエネルギー安全保障政策の基本は、エネルギーを基盤とする社会・経済の安定と発展を守るため、生産国あるいは輸送ルート上の政情不安や事故・災害による供給の途絶あるいは需給逼迫による国際価格の高騰という脅威に対して、①エネルギー源・供給国・輸送ルートの多様化と安全の確保、②継続的な探鉱・開発及びエネルギー効率向上、③備蓄制度及び多国間協調対応体制の整備など、各種手段を総合して対抗することである。このように整理されるエネルギー安全保障問題は、脅威が国家による軍事力の行使ではなく、脅かされる価値も国家の独立ではないことから、非伝統的な安全保障問題に分類できる。

他方、エネルギー兵器論は次の点で伝統的な安全保障問題に近い。まず、資源の国家管理が強化され、輸出に関する意思決定が政治的な思惑に左右される可能性がある点、次に、国民の生命維持に不可欠なエネルギーが「人質」とされ、外交・安全保障など主権にかかる分野で意思を強要される危険性がある点である。エネルギーの政治利用を意図する国に依存しないことが望ましいが、実際には、意図を立証することはほとんど不可能であり、また、政治的に問題がある国からも、経済性の観点からエネルギーを輸入せざるを得ない場合が多い。そのため、エネルギーの政治利用問題に対する現実的な政策としては、①資源国にエネルギーを政治利用させないような仕組みをつくること、②政治問題に発展する可能性のある取引上の係争を防止すること、③資源国による供給停止などの事態に直面した場合の影響を局限できるように準備しておくことが重要になる。

EUのロシアへの輸入依存問題

EUのロシアへの輸入依存問題はEU拡大と密接に関連する。ロシアに依存してきた中・南東欧諸国が2004年以降EUに逐次加盟することで、EU全体としてロシアへの輸入依存度が増大するという問題が表面化してきたのである。この問題は、EUを取り巻く他のエネルギー事情によって増幅された。つまり、90年代半ばまでの欧州は、エネルギー需要の多くを自国の豊富な石炭生産と域内の石油・ガス生産によって満たしていたが、90年代後半以降、石炭の大量消費による環境問題への配慮から環境負荷が比較的小さい天然ガスの比率を高める必要性が認識され、さらに、域内のエネルギー生産が長期的な減衰傾向にあったことで、ロシアからの輸入量を増やす必要が出てきたのである。

ロシアによるエネルギーの政治利用問題に関してEUが直面した本質的な問題は、ロシアのエネルギー兵器の行使という見方が欧州内部で無批判に広がることで、ロシアの実際の意図に関わらず、欧州としての対外政策の実効性が損なわれうる点にあったと考えられる。つまり、ロシアへの輸入依存度が国ごとに大きく異なるためにロシアによる供給停止に対する脆弱性も国ごとに異なり、これが対ロ脅威認識の差となって現れ、EU及びNATOの最重要政策である対ロシア政策や近隣諸国への安定化・民主化支援政策の足並みが乱れる可能性があるという問題である。具体的には、04年と07年に加盟したチェコ、ハンガリー、スロバキア及びブルガリアなどの中・南東欧諸国、並びにバルト諸国の対ロシア依存度が70%～100%であるのに対し、すでに供給源を多様化していた域内主要国の対ロシア依存度は、ドイツで32%、次いでイタリアの27%、そしてフランスの16%と比較的低く、英国やスペインにいたってはロシアのガスに依存していない。翻って、ロシアは実際に供給を停止しなくても、供給停止の可能性を示すだけで、ロシアに対する警戒感が強い中・南東欧諸国の危機感を煽り、欧州の対外政策に間接的な影響力を行使することになる。すなわち、主要国がEUあるいはNATOの枠組みで対外政策を展開しようとしても、ロシアによるエネルギーの政治利用問題に対応したエネルギー安全保障政策を同時に準備しない限り、その実効性が限定されてしまうという問題に直面していたと考えられるのである。以下では、この課題への取り組みを視点として、EUのエネルギー安全保障政策の推移とその過程で発生したロシア・ウクライナ天然ガス紛争の影響を整理する。

EUのエネルギー安全保障政策の推移とロシア・ウクライナ天然ガス紛争

EUは、拡大に先立つ2000年から統一的なエネルギー安全保障政策の実現に向けて動き出している。まず、EUの政府に当たる欧州委員会（EC）は2000年、拡大に備えたエネルギー政策の考え方を示した「グリーン・ペーパー」を発出し、政策実現の必要性を訴えた。同時にECは、ロシアとの「エネルギー対話」を設け、ロシア経済を支えるエネルギー部門の持続的な発展にEUが協力する仕組みを準備した。ECはまた、供給源の多様化を目指してロシア以外の資源国として有望なカスピ海・中央アジア地域の資源国とのエネルギー協力関係の強化を図り、04年には同地域から中・南東欧にガスを輸送す

る「ナブッコ・パイプライン構想」と同地域諸国との多国間エネルギー協力枠組みである「バクー構想」を立ち上げた。ＥＣはさらに、欧州向けロシア産ガスの８割が通過するウクライナの政治・経済状況が、ＥＵ・ロシア関係の不安定化要因になりうることを認識し、０５年にウクライナとの間で包括的協力枠組みを設け、その枠組みでウクライナの民主化・安定化支援を展開した。

しかし、統一的なエネルギー安全保障政策の策定は０４年５月の拡大に間に合わず、ＥＵは０６年１月、価格交渉の決裂からガス供給停止という事態に至るロシア・ウクライナ天然ガス紛争に直面することとなった。この紛争で供給が停止されたのはウクライナ向けガスのみであり、欧州消費国への影響は限定的であったものの、ＥＵは正に準備不足を突かれた形でロシアがガス供給を停止しようという現実には晒されたため、ロシアの行動を激しく非難した。この非難の中には、これをロシアによるエネルギー兵器の行使とみる議論も含まれていた。その背景には、欧州への統合を志向するウクライナとそれを支援する欧米の行動に対して、ロシアが「伝統的影響圏（traditional sphere of influence）への侵食」として反発を強めているという事情があった。ロシアの行動が、０４年の「オレンジ革命」によって誕生したユーシェンコ親欧米政権が０５年、ＮＡＴＯ及びＥＵへの加盟意思を明確にし、これをＮＡＴＯ及びＥＵが支持したことへの対抗措置であると見られたのである。具体的には、ロシアが、価格引き上げ要求によってユーシェンコ政権の経済失政を強調し、ガス供給の停止によってガス通過国としてのウクライナの信用を失墜させ、ウクライナと欧州を相互に離反させることを意図しているという議論であった。

この紛争によってＥＵは、政策の実現に向けた動きを加速させることになった。ＥＣはまず、紛争直後の０６年３月、エネルギー効率向上、供給源の多様化及び備蓄体制の強化などを柱とする政策提言をまとめ、「欧州エネルギー政策」の策定を目指した。その狙いは、ロシアへの依存度を低下させ、かつ供給途絶に備え、供給停止の脅威を低減することにはかならず、各国を説得した結果、０７年３月の首脳会議で政策として承認を取り付けた。

ＥＣはウクライナに関しても、紛争を回避できなかった反省から協力枠組みを強化・拡大していくことになった。そのひとつが０８年１２月に立ち上げられた「東方パートナーシップ構想」である。これは、ウクライナ、ベラルーシ及びグルジアなどパイプライン通過国を含む近隣６カ国とＥＵとの多国間協力枠組みであり、その狙いは、ウクライナのパイプラインを中核とした多様な輸送ルートを統一的に整備するために必要な当該地域・国の安定化を促進することにある。

その間ＥＣは、継続的に欧州エネルギー政策を見直し、０８年１１月、その内容を「第２次戦略的エネルギー・レビュー」として提言した。そこでの重点は、ナブッコ・パイプラインを中核とする輸送ルート整備事業に対する財政保証と同パイプラインへのガス供給国及び通過国との関係強化を図るための多国間協力枠組み「南部回廊構想」に置かれた。

ＥＵはさらに、ロシアとの協力関係の深化も図っており、その中核が、０８年７月に開始された新たな「パートナーシップ協力協定（ＰＣＡ）」締結交渉である。その内容は、

安定的なエネルギー輸出収入の確保と同時にエネルギー輸出依存型経済からの脱却を目指すロシアの事情に配慮したものとなっている。

EUがこのようにエネルギー政策を展開する中で発生したのが今年のカス紛争であった。今年のカス紛争では、ロシアがウクライナによる欧州消費国向けカスの不法な抜き取りを理由として全面的にカス供給を停止した結果、ウクライナ経由のロシア産カスに依存する欧州消費国のカス供給が厳冬期に停止されるという最悪の事態となった。

EUは、両国間の仲介に立つとともにウクライナに監視団を派遣することで事態の収拾に努める一方、政策の展開速度をさらに加速させた。EUはまず、3月19、20日の首脳会議で、欧州経済再生計画に輸送ルート整備の財政保証を盛り込むなど、第2次戦略的エネルギー・レビューの提言内容を全面的に承認した。同月23日には、ウクライナのパイプライン整備にかかる国際投資会議が開催され、各国企業の共同出資によるパイプライン整備事業が合意された。これは、ウクライナのカス部門を実質的に多国間監視下に置き係争を防止しようとするものである。さらに5月7日には、第1回東方パートナーシップ首脳会議、翌8日には第1回南部回廊首脳会議が開催され、供給源の多様化・安定化政策が本格的に始動した。EUはロシアとの関係についても、5月21、22日のEU・ロシア首脳会議でのPCA締結交渉関連の進展を目指している。

EUのエネルギー安全保障政策とカス紛争の相乗作用

今年のカス紛争が及ぼした物理的な影響は、06年と比べてより深刻なものであったが、実は、これをロシアによるエネルギー兵器の行使とみる議論はむしろ弱まり、また、深刻な影響を受けた中・南東欧州諸国の対応も冷静であった。このことは、06年のカス紛争まで停滞気味であったエネルギー安全保障政策の進展が、この紛争が触媒となって加速されたことで、エネルギー兵器論の無批判な広がりを抑制する効果となって現れてきたものであり、また、今後の政策のさらなる進展に対する各国の期待の表れであると評価できよう。

(5月13日脱稿)

本欄は、安全保障問題に関する読者の関心に応えると同時に、防衛研究所に対する理解を深めていただくために設けたものです。御承知のように『ブリーフィング』とは背景説明という意味を持ちますが、複雑な安全保障問題を見ていただく上で本欄が参考となれば幸いです。なお、本欄における見解は防衛研究所を代表するものではありません。

ブリーフィング・メモに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。ただし記事の無断引用はお断りします。

防衛研究所企画室

専用線：8-67-6522、6588

外線：03-3713-5912

FAX：03-3713-6149

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>