

セッション 1

日露エネルギー協力とエネルギー安全保障の強化に向けてのエネルギー憲章条約の役割

外務省経済局経済安全保障課長 塚田玉樹

本日は、日ロ2国間の関係という文脈の中での議論が重要な部分を占めていると思うが、私からは、日ロのエネルギー安全保障に加えて、東ユーラシア、さらにはグローバルなエネルギー安全保障という3つの次元での安全保障を迫及していきたい。これらは相互に不可分であることから、多国間の法的な枠組みの整備が極めて重要な課題となっているということを主題にしたい。

最初に、当面2030年ぐらいの中期に向けて、引き続きエネルギーの世界というのは化石燃料に依存するという体質が続くというコンセンサスがある。

石油の埋蔵量は、今までに約1兆バレルを採掘、消費し、現在はアンコンベンショナルも含めて3兆バレル以上のものであるという見通しで、賦存状況は比較的豊富にあるということだと思う。

石油の生産量の推移は、先般発表になったIEAのアウトルックによると、既存の各油田、ガス、油ガス田の生産量は、減少率が年々拡大する一方、需要に応えるにはさらに日量約6,400万バレルの石油生産能力の増強が今後2030年までに必要になってくる。

投資については、これも同じくIEAのアウトルックによると、2030年までに約20数兆ドルの膨大な資金が必要になってくる。石油・ガスは、特に上流部門、探鉱及び開発部門に相当大きなシェアが割かれるという見通しである。

エネルギーのグローバル化という観点からは、あくまでも一つの断面であるが、特にガスと電力の分野のグローバル化が進展していると言われている。ガスは2015年にかけて引き続きLNG市場が非常に大きなシェアを占めていくことから、グローバル化の一端が伺える。ガス価格と石油価格との連動、相互連携、相互影響といった面でもグローバル化の流れは不可避だと思われる。

もう一つ我々が忘れてはならない視点は、化石燃料に着

目した場合、多くは国家管理のもとにあるという要素が一層強化されてくるという見通しである。これに伴い、当然、市場原理のみですべてが動くということについて一定の留保が必要ではないかと思う。その意味でも、政府レベルでの国際的な枠組み、あるいは規範といったものをしっかり整えることの重要性が増してくると考える。

加えて、リスクという観点からの考察であるが、輸送の確保、アクセスの問題、あるいは新規開発といった分野で、技術面でのチャレンジが非常に大きくなっていく。さらに、地球環境、気候変動といった分野の重要性に伴うエネルギー分野に対する大きな制約、効率向上、あるいはCO₂排出削減など、さまざまな施策的規制の枠組み、規制リスクといったものが制約としてかかってくるという見通しがある。

さらに注目すべきは政治リスクだが、これは必ずしも数量的に計量できるものではない。リスクの多くは地下ではなく地上にあるということが巷間でよく言われるが、こういった面で我々の対応状況が十分かという問題意識が必要である。

技術面でのチャレンジの面では、石油・ガスの生産コストの上昇が顕在化している。2005年以降、上流開発のコストが約2倍になっているという統計データもある。

以上のようなエネルギー情勢を概観した中で、今後立ち向かわなくてはならない幾つかの課題と、それを克服するための鍵となるのは、やはり投資の重要性ではないかなと考えている。

エネルギーの消費者と生産者は、エネルギーの流れだけではなく、エネルギープロジェクトを進展させるために必要な投資の流れ(長期の資金的なコミットメント)によって相互に結束し、依存し合っている。エネルギー供給は非常に大規模で資本集約的なインフラに依存しており、上流

部門での活動は国際的大企業の共同事業によってのみ達成可能であり、輸送流通ネットワークの資本集約度も他分野と比べて非常に高いという特徴を有している。

こうした中で、エネルギー供給の流れの中断は、消費国のみならず、途中の通過国、あるいは生産国のいずれもが傷つくという、極めて脆弱な態勢にあることも留意すべきであろう。

これまでの話をまとめると、投資によってエネルギー供給の安定を確保することが、需要の安定、ひいてはより高い安全保障につながる、と私どもは考えている。そういう意味で、供給と需要の安全保障は適切な投資によって支えられる、投資によって需要と供給の安定が担保される、というのが私どもの基本的な認識である。

このような基本認識のもとで、法的な枠組みとして私どもが一番重視しているものの一つが、エネルギー憲章条約である。私は日頃、エネルギー憲章条約はSleeping beauty、眠れる森の美女ではないか、と言っている。きょうはこの条約についての議論ないし認識を提供することを通じて、改めてこの法的枠組みに光と生命を吹き込みたいと思っている。

エネルギー憲章条約というのは、貿易・投資・通過、この3つの基本的な経済関係を律する多国間の法的拘束力のある条約である。当然、日口間を含めて2国間の投資協定が幾つかの国の間にあるが、網羅的ではもちろんない。さらに、貿易の分野に関してはWTOというマルチのフレームワークがあるが、ロシアを始め幾つかの国はまだ加盟していない。さらに、投資、貿易、その他を含むより広いフレームとしてはEPA、その貿易部分に特化してFTAといった枠組みがあるが、3つの大きな枠組みのすべてを包含する内容を持っているのがエネルギー憲章条約であり、かつ、分野としてエネルギーに特化した特徴がある。この条約の中身は、加盟国間と投資家との関係、加盟国間の関係、加盟国間の法的基盤整備、さらに基盤整備を通じた統治に関する法的基盤の強化という目的もある。

エネルギー憲章条約の冒頭にある基本原則を確認すると、エネルギー分野における取り引き、マーケットメカニズム、そうしたものを成立させるための基本的な条件について加盟国間で国家間合意をしているという特徴があり、さらに第8条には、技術移転に関する規定も含んでいる。

私が今日強調したいのは、エネルギー憲章条約の唯一にして最大の特徴として、法的拘束力があり、かつ紛争処理規定を有しているということである。貿易に関しては

WTOの規律が適応され、投資に関してはポストインベストメントについて内国民待遇ないし最恵国待遇のどちらかを付与するということになっている。そして、一番重要な規定であるが、条約の規定に関する紛争処理規定が備わっている。

現在、ロシアは署名しているが、まだ批准していない。多国間の交渉努力の中で、ロシアにぜひとも批准をしてもらいたいというのが大きな課題であり、目標になっている。

資源国にとってエネルギー憲章条約(ECT)はどちらかという守りの条約であるということから、忌避され、あるいは敬遠されるという一般的な見方があったが、私どもはむしろ、投資側と投資受け入れ側の双方にとってのバランスで見えていくべき問題ではないかと反論している。すなわち、資源国が今後、対国内投資を膨大なレベルで誘引していかななくてはならないときに、投資家に対する重要なシグナル、鍵になる条約の一つではないかと認識している。さらに、生産国にとっては投資を引きつける上でコストの低減につながる。すなわち、信用格付けの上昇による生産コストの低下、あるいは資金調達コストの低下にもつながるものであると認識している。

現在ロシアのECT批准に向けての条約交渉が進められているが、詳細については必ずしもこの場で公表できない。大枠では長期契約、通過料、第三者アクセス、こういった論点についてまだ議論がまとまっていない。ただ、これらの論点については、エネルギー憲章条約の付属の通過議定書という文書の中で、徐々に収斂していく兆しが見られる。私どもはぜひとも2009年中にこの通過議定書交渉を妥結させることを通じて、投資家に対し、さらに国際的な市場の安定、底支えに向けて、この条約が重要な役割を果たすことを期待している。この条約の成立により、対ロシア投資案件が前進し、ロシアが世界のエネルギー市場においてさらに競争力を高め、世界の信任を得ていくことの助となることを期待している。

基調演説の中で、サエンコ氏がロシアの対外的エネルギー政策について幾つか重要なプライオリティーを指摘したが、エネルギー憲章条約に関する幾つかの重要なポイントとそのプライオリティーがかなり一致していることを確認でき、非常に心強く感じた。特に産業界からのバックアップがこうした条約交渉の前進には不可欠であるので、本日の機会を通じてこの条約にさらに光を当て、皆様の議論に供したい。

(文責：事務局)