

WTO 体制下のエネルギー政策

(報告要旨)

日本国際経済学会関東支部大会

自由論題報告

2007年7月21日

石塚哲也¹

1. はじめに

安定的で予測可能な国際貿易取引の維持が世界経済の持続的発展の前提であるのと同様、エネルギー資源を安定的に取引するための環境の形成も、世界経済の持続的発展に不可欠な条件の一つである。それにもかかわらず、現在の国際的なエネルギー資源の開発・取引は、政治的、経済的、社会的要因の影響によって不確実性の危険にさらされている。

こうした不確実性の高まりを見せるエネルギー資源の開発・取引に対しては、貿易・投資関連措置との整合性を踏まえ、安定的で透明性を備えたエネルギー資源の取引環境の整備を意図した議論の高まりが見られる。例えば、WTOにおけるサービス貿易に関する自由化交渉では、資源開発等のサービス事業にも関係する「エネルギーサービス」が取り上げられている。また市民社会組織においても、貿易政策と持続可能なエネルギー資源開発のあり方についての議論が見られる1991年には東西冷戦後の欧州地域におけるエネルギー資源の安定的確保の取り組みとして、「欧州エネルギー憲章」(Europe Energy Charter: EEC)が採択された。その後、1994年には「エネルギー憲章条約」(Energy Charter Treaty: ECT)が採択され、GATT/WTO協定に則った、予測可能で透明性を備えた国際的なエネルギー資源の開発・取引のルールを定めている。98年に発効した同条約では、エネルギー資源開発における直接投資についても、国家による資源開発主権の原則とともに資源開発にたずさわる外国投資家の保護、当事国と外国投資家との間に摩擦が生じた場合の紛争処理手続について規定している。

本稿では、国際的なエネルギー資源の開発・取引に関わる政治的・経済的・社会的な環境変化と、エネルギー資源開発・取引と貿易・投資関連措置との関係深化を主題として、GATT/WTO協定とエネルギー資源開発・取引との関係、貿易と投資自由化の原則を反映させたエネルギー憲章条約(ECT)発効におけるエネルギー資源分野における国際的なガバナンスのあり方と今後の課題について考察する。

2. 世界規模でのエネルギー消費量の予測

エネルギー需要は、世界的な規模で継続的に増加することが予測されている。中国やインド等において経済成長が持続し、エネルギー需要も継続して拡大することが予想される。全世界、地域別、そして先進諸国とそれ以外の諸国におけるエネルギー消費予測を踏まえると、世界全体では、石油・天然ガスに代表される炭化水素資源の優位性が当面続くことが予想される。一方、地域的には、アジアにおけるエネルギー消費量の拡大が見込まれる。そして、先進諸国では石油消費量が減少すると予想されるが、途上国を含めたそれ以外の諸国では、石油の他、石炭、天然ガス等、炭化水素資源に依存する傾向が引き続き予想される。

同予測の妥当性については、政治的、経済的、社会的な要因の他、技術革新の要因も含めて勘案される必要がある。それでも、炭化水素資源の汎用性と同資源を有効活用するための既存のエネルギー

関連設備を今後も活用していくことが現実的であるという状況を踏まると、炭化水素資源の優位性と需要拡大は持続すると考えるのが妥当であるように見える。しかし、同時に、炭化水素資源への依存拡大は、次節で見る様々な攪乱要因をも増幅させる要因であり、国際的なエネルギー資源の開発・取引における不確実性を拡大させることにもつながるという点に留意が必要である。

3. エネルギー資源開発・取引をめぐる環境変化

前節で提示したエネルギー資源の消費量・供給源の推移予測に対して、供給国・消費国における様々な政治的・経済的・社会的状況の変化は、エネルギー資源の安定的な流通にも影響を与える要因となることが考えられる。本節ではエネルギー資源取引をめぐる政治的、経済的、社会的な環境変化について考察する。

第一の攪乱要因としては、現在主要なエネルギー資源として利用されている炭化水素資源、中でも石油の供給において、新たな油田の発見が難しくなりつつあるという点が挙げられる。第二の攪乱要因は、中東湾岸産油国における経済構造変化と政情不安が挙げられる。中東湾岸産油国における経済環境の変化は、石油・ガス生産量の低下、若年層の雇用問題、そして非効率的な金融制度の課題によって特徴づけられる。第三の攪乱要因としては、産油国の国営石油会社（NOCs）の影響力の拡大が挙げられる。NOCs の影響力の拡大は、エネルギー資源供給国の影響力を更に高めることにもつながる恐れがある。第四の攪乱要因として、炭化水素資源のエネルギー資源としての利用は、地球規模での温暖化問題と深く関わる点が挙げられる。地球温暖化の主な原因とされる排出ガスは、経済活動での炭化水素資源の利用を通じて発生することが指摘され、石油を中心とする炭化水素資源の利用を削減し、それに代わるエネルギー資源への転換を促す動きにもつながる。第五の攪乱要因として、とうもろこしやサトウキビなどを精製して製造するバイオ燃料、風力や太陽光などの自然エネルギーを利用した発電、そして、安全保障への懸念が見られるものの利用が拡大している原子力エネルギー開発への関心の高まりが見られる。代替エネルギー利用拡大は、これまでの炭化水素資源を中心とした経済基盤に対する変革を迫るものであり、それが経済・社会活動における不確実性を生み出すことにつながることも否定できない。

4. エネルギー資源における貿易関連措置と GATT/WTO 協定との関係

中東湾岸産油国の多くが WTO に加盟を果たし、ロシアや他の産油国も WTO 加盟交渉を続ける中で、透明性を確保し予測可能な貿易取引関係の維持が求められるようになるとき、エネルギー資源の取引においても GATT/WTO 協定との関係において検討されるべき事項が多いことが指摘されつつある。また、地球規模の気候変動への対策として炭化水素資源の利用を抑制しようとする動きは、石油輸出からの国家収入に依存している多くの産油国にとって無視しがたい事態となる。

OPEC 産油国の産出量割当や価格操作は、GATT 協定違反であるとする見解が見られる。エネルギー資源の取引では、国内外の価格差を問題視する指摘も見られる。例えば、欧州連合（EU）と米国は、産油国であるロシアの WTO 加盟交渉において、ロシア国内における国内消費向けエネルギー価格の設定が貿易上の支障を生み出しているとして、二重価格の是正を求めている。こうした二重価格の設定は、エネルギー消費の多い肥料生産における間接的な補助金として位置づけられ、割高な国際エネルギー価格に照らして、不公平な措置であるという指摘が見られる。国営石油会社（NOCs）と国際石油会社（IOCs）との間の競合環境を整えることも、貿易政策上、検討されるべき課題の一つである。

WTO 加盟国間において、代替エネルギー資源としてのバイオ燃料を工業品として扱うのか、それとも農産品として扱うのかという点について合意は得られていないと言われる。環境保全に配慮した製品の普及と、環境保全のための機器・資源に対する関税率を削減することとは、環境保全と貿易自由化の両立を進める上で、重要な交渉分野になり得ると考えられる。国内におけるエネルギー関連製品の技術的規制や基準が、環境保全などの政策措置として必要である場合も、内国民待遇を保障することのほか、技術的規制や基準が、不必要に市場参入の障壁とならないようにすることが必要である。WTO 協定に盛り込まれた「サービス貿易に関する一般協定」(GATS) では、エネルギー関連のサービスに関わる貿易自由化の動きも見られる。

5. エネルギー憲章条約 (ECT) の役割

エネルギー憲章条約 (ECT) は、東西冷戦後の欧州地域におけるエネルギー資源の安定的な流通を確保することを意図して、1991 年にハーグで締結されたエネルギー資源の開発・取引における共通認識としての欧州エネルギー憲章 (Europe Energy Charter) を基礎とする、1994 年に成立した国際条約である。1998 年の条約発効以来、欧州連合 (EU) 加盟国、旧ソ連諸国の他、現在 52 カ国が同条約に加盟している。同条約の目的は、第 2 条において、「エネルギー憲章に従い、補完と相互の利益に基づき、エネルギー分野における長期的協力を促進するために法的枠組みを設けること」と規定されている。冷戦終結後の欧州地域において、エネルギーの安定供給を確保する制度的基盤としての役割を期待された同条約であるため、そこで念頭に置かれているエネルギー資源の中心は、ロシアや旧ソ連諸国が保有する石油・天然ガスという炭化水素資源であるが、同条約が対象とするエネルギー資源は炭化水素資源に限定されるものではなく、代替エネルギーや電力を含む、あらゆる形のエネルギー資源・製品を対象とするものである。また、環境保全に対してエネルギー効率を促進することも同条約の議定書として含まれる。

同条約の特徴は主に三点挙げることができる。第一は、GATT/WTO 協定が無差別的な取引条件に基づき貿易取引の円滑化を促進するという理念を基本とするのと同様、ECT もエネルギー資源取引の無差別的な取引と円滑化を目指したものである。第二に、ECT では GATT/WTO 協定では取り扱われていない外国直接投資について規定されている。ECT 第 10 条では、ECT 加盟国が投資に対して安定的で透明性を備えた条件を促進・形成することを義務づけている。国際的な投資自由化の動きにおいては、二国間投資協定 (BITs)、地域貿易協定における投資条項があるが、ECT はエネルギー資源開発に限定されているとはいえ、直接投資の促進・透明性確保・投資家保護を規定した先駆的な多国間条約として位置づけられる。また、当事国と投資家との間の紛争処理のルールについても明記されている点が特徴として挙げられる。この直接投資における紛争処理の方法としては、国際投資紛争解決センター (ICSID)、国連国際商取引法委員会 (UNCITRAL)、ストックホルム商工会議所仲裁機関のいずれかに提訴することが出来る。第三に、エネルギー資源、特に石油や天然ガスの輸出において、第三国を通過しなければならない事情が多いことを踏まえ、通過に際してその自由を保障することを規定している。

6. エネルギー資源開発・取引における国際的な管理体制構築の意義と課題

エネルギー資源の安定供給は、経済の円滑化を進める際の基礎インフラとして位置づけられる。エネルギー資源取引を安定的なインフラ基盤として利用するためには、一国のインフラ基盤として捉え

るだけでなく、エネルギー資源の開発や取引を国際的なガバナンスに基づき認識・管理していくことがひとつの方法である。エネルギー憲章条約（ECT）の成立は、エネルギー資源取引に関する国際的なルール作りに向けた前進の一つといえる。これまでの石油の開発や流通が、国際的な取り決めによって大きな制約を受けてこなかったことは、国家による資源安全保障が大きな要因といえる。しかし、エネルギー資源の需給関係において、既にみた様々な攪乱要因の影響がもたらす恐れのある状況を踏まえると、貿易・投資環境の改善を通じた国際的なガバナンス強化は、エネルギー資源の流通を促進する観点からも重要な政策的課題であると考えられる。

近年の資源ナショナリズム的な動きに見られるように、エネルギー資源の開発や取引を巡っては、国家間の摩擦が絶えないのが現状である。こうした動きは、国際社会を統治するものは存在せず、国家の主権を確保し、同時に、パワーバランスの争いが国際政治の本質であるとみなすリアリズム的な議論の正当性を強めているかに見える。

エネルギー資源開発と取引における条約として ECT が発効しているものの、貿易関連措置の無差別性・透明性を確保する国際的な制度としては、GATT/WTO 協定がより包括的な法的枠組みとして機能している。エネルギー資源の獲得競争の様相が見られるが、資源外交としての二国間協力の重要性を踏まえつつも、多国間交渉を通じてエネルギー資源の貿易取引について、安定性ととも透明性を高めていくことが、国際的なエネルギー資源の管理体制を強化していくために、中長期的には重要であると考えられる。そして、WTO においてエネルギー資源の貿易関連措置の議論を高めていくことが、ECT の多国間条約としての役割を高めていくことにもつながるのではないかと考えられる。

7. 結語

エネルギー憲章条約（ECT）の成立は、欧州地域におけるエネルギー安全保障体制の基盤として位置づけられるだけでなく、エネルギー資源の開発における投資促進や投資家保護、国際貿易取引の安定性と透明性を原則とするエネルギー資源取引の国際的な円滑化を保障しようとする、先駆的な多国間におけるガバナンスのあり方を示している。

WTO における多国間貿易交渉を通じてエネルギー分野の議論を高めていくことは、今後も需要が増加することが見込まれる、石油に代表される炭化水素資源の取引を円滑に行うための条件のコンセンサス作りとして意味があるだけでなく、バイオ燃料や再生可能エネルギーに代表される代替エネルギー資源の開発や取引の円滑化の条件を形成していく際にも有益であると考えられる。また、WTO においてエネルギー分野の議論を進めることは、現在 WTO 加盟交渉過程にあるロシア等の産油国を、最恵国待遇や内国民待遇に基づく国際的なガバナンス体制に組み込み、協調的な役割を求めていくための布石としても重要である。今後のエネルギー資源の開発・取引において、GATT/WTO 協定やエネルギー憲章条約を含めた、貿易・投資の自由化を促進する国際的な枠組みを通じて、透明性・予測可能性を備えた国際的なエネルギー資源の管理体制への移行を促すことが重要である。

¹ 笹川平和財団 事業部 研究員。本稿は筆者の考えを述べるものであり、所属する組織の見解を示すものではない。尚、本稿の作成にあたり、エネルギー憲章事務局シニア・エキスパートの金井実治氏よりエネルギー憲章条約（ECT）をめぐる動向についてコメントを頂いた。記して感謝申し上げる次第である。