

エネルギー政策

清水 貞 俊

a エネルギー市場の概観

「あらゆる努力にも拘わらず、欧州のエネルギー政策は殆んど形らしいものはできていない。それどころか逆にこの問題に対する意見は百出しており、欧州統合の将来に対して不吉な暗雲の如く地平線の彼方にただよっている。」⁽¹⁾とヴァン・デア・エーシユは述べている。欧州の前に立ちほだかる困難、それはあらゆる問題で顔を出して来る超国家性、あるいは国際協調と国家利益の対立であり、農業問題にその一つの典型を見ることができた。エネルギー問題においてこの対立はもっとするどくかつ深刻である。問題は極めて複雑である。まず最初にヨーロッパのエネルギー市場の最近の変貌を概観する。

ヨーロッパは、かつてはエネルギー資源の輸出国であったが、一九二七年以来純輸入国に変わった。戦後ヨーロッパの旺盛なエネルギー需要とあいまってこの傾向は更に強いものとなってきた。「第一表」、「第二表」は出所が異なるので直接はつながらないかもしれないが、一九五〇年以降エネルギー源の輸入が急増していることを示しており、更にその大部分が石油であることを示している。

（第1表） 6カ国の一次エネルギー供給

単位 10トン（石炭等価）

	1950	1951	1952	1953	1954	1955
生産	251.6	272.0	281.5	281.2	290.0	299.0
輸入	46.7	75.6	86.9	87.7	100.2	116.0
在庫増	2.7	2.2	0.5	0.9	1.0	5.4
計	301.0	349.8	368.9	369.8	391.2	420.2
内・石炭 (石炭の比率)	223.4 (74%)	253.5 (72.5%)	258.9 (70.2%)	248.3 (67.4%)	253.3 (64.1%)	270.3 (64.4%)

出所 J. G. Polach, *Euratom* p. 44

（第2表） 最近のエネルギー輸入の変化

100万ドル

	1958	1960	1961	1962	1963	1964
石炭・コークス	583	291	289	338	520	485
石油・及びその誘導体	2,183	2,369	2,625	2,911	3,336	3,735
ガス（天然・人口）	1	1	0	1	1	0
電力	4	7	10	9	13	19
計	2,773	2,666	2,944	3,300	3,905	4,252

出所 Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaft, *Außenhandel*, 1965. No. 5

この間の事情を一九六二年六月に発表された三共同体合同作業部会のメモランダムでは次のように述べている。「共同体のエネルギー需要は急激に伸びている。一九五〇年に二九〇〇万トン（石炭等価）であった需要が一九六〇年には四七〇〇万トン（六三年には五五五〇万トン——清水述に増加した。もし経済発展が予測通りに行くならば、一九七〇年には七〇〇〇万トン、七五年には八〇〇〇万トンとなるだろう。」「現在欧州共同体を形成している国々のエネルギー需要のうち、一九五〇年には七〇パーセントまでが石炭

であった。しかし六〇年にはその比率は五二％に下落した。七〇年には恐らく三五％以下になるだろう。他方石油の占めるウェイトは上昇しており、一九五〇年には総エネルギー消費の一〇パーセントにすぎなかったのが、六〇年には三〇パーセントとなり、七〇年にはほぼ五〇パーセントに達するだろう。⁽²⁾」

このような石炭と石油の地位の変化は一九五七―八八年を境として決定的となったようである。ヨーロッパのエネルギー問題を考える場合多くの論者は五七―八八年を境として、それ以前と以後の二期に分けている。前期には石炭需要はまだ旺盛で供給がそれに追いつかない、いわばセラーズ・マーケット (seller's market) であった。五十一―五二年には朝鮮戦争の影響でエネルギー需要が多かったこと、五三年は休戦とそれによる反動で一時需要が減退したが、五四―五年には再び好況に転じ、石炭に対しては域内生産では応じきれない需要が殺到し、更に五六―七年にはスエズ動乱の影響で中近東の石油の供給が困難となり価格も騰貴した。五八年にこの事態が一変し石油需要が急伸して石炭危機が到来したのである。五八年に世界景気（特にアメリカの）は後退し、石油過剰が顕在化したこと、ベネゼラ、中近東の石油生産が急増したこと、リビアおよびサハラ石油の生産が始まったこと、ソヴィエトが低価格で石油を放出したことなどによって世界エネルギー市況はセラーズ・マーケットからバイヤーズ・マーケット (buyer's market) に転じ、価格も急激に軟化したことがその理由である。

このような大きな変化の中で、石炭の保護を要求する石炭産出国西ドイツ・ベルギー、サハラ石油を西欧諸国に供給しようとするフランスの対立もあり、更にまた一国のただけで見ても石炭の保護を要求する資本家と低廉なエネルギー源の輸入を主張する資本家との対立があり、極めて錯綜した利害関係がからみあっている。

b エネルギー政策の複雑性

(i) 複雑な競争関係

今欧州の石炭は深刻な石油との競争に立たされていることを見て来た。しかし単に石油との競争だけではない。エネルギー源としては石炭、石油のほか、天然ガス、原子力などがあり、更に石炭にもアメリカからの輸入炭があり、石油も中近東の石油のほかにサハラ石油、ソヴィエトからのいわゆる“赤い石油”もある。これらが総て競争関係にあり、それぞれに利害代表者があり、利害代表国がある。

今石炭、石油価格の大雑把な比較を示すと、共同体内で生産された石炭の平均価格は縦坑坑口においてトン当たり一二・一六ドルであるのに対し、アメリカのそれはトン当たり四・五―五ドルである。また中東の石油採掘費はトン当たり二―二・五ドルでそれにトン当たり五ドルのローヤリティーが加えられる。⁽³⁾ 勿論これに運賃その他の費用、関税などが加算されるのでヨーロッパの石炭の全部が全部競争力がないということにはならず、十分競争力をもった炭田もかなりあることはいうまでもない。しかし今後このまま放置すれば石炭産業は縮少の一步をたどることが考えられ、これに対する何らかの対策——例えば補助金——を打つことが要求されている。

石油についてもソ連石油、中東石油、サハラ石油など競争関係にあり、供給の安定という見地からフランスはサハラ石油のシェアを高めようと努力している。一九五八年における石油輸入は八〇%までが中東に依存していたが、現在ではこの比率は六〇%になり、サハラ及びリビアの石油が新しく伸びている。⁽⁴⁾

エネルギー問題においてはこのように石油と石炭の競争が過去十年間の主要な局面であったが、最近新しい

エネルギー源の役割が増加しつつある。天然ガスと原子力である。従来イタリアとフランス西南部で天然ガスが採取されていたがあまり重要な役割は占めていなかった（六二年でエネルギー総消費の三パーセント以下）。最近オランダのグロニンゲン（Groningen）に新しい天然ガスの鉱脈が発見され一躍脚光をあびつつある。共同体の天然ガス埋蔵量は一五、〇〇〇億立方メートルと推定され、その中一一、〇〇〇億立方メートルがグロニンゲン脈にあると見られている。西ドイツ工業地帯への距離も近く、またオランダの臨海工業地帯の発展もあり、地の利を得ているので一九七〇年には共同体の総エネルギー消費の八一〇パーセントをまかなうものと考えられている⁽⁵⁾。原子力の利用は更に将来の問題であるが、一九七〇年頃には原子力発電が十分競争力を持ちうるものともいわれている。

以上のように複雑な利害のからみあいの中で、将来のエネルギーの消費・供給構造を決定し、永い見通しにたつて低廉かつ安定したエネルギー源を確保し、かつ域内のエネルギー保護もあわせ行なうには如何なるエネルギー政策を行なうべきかを決定することが、共同体として要請されているものである。

(ii) ばらばらな各国エネルギー政策

以上のように共同体としての統一的なエネルギー政策が要請されているのであるが、各国のエネルギー政策はてんでばらばらである。石炭生産のみについてみた場合西ドイツ、フランス、ベルギーは生産国、イタリア、ルクセンブルクは主として消費国であり、そこからくるエネルギー政策の相違もあるが、生産国でも保護の形態がまちまちである。

まづフランスでは炭鉱は国有化されており、価格は低価格政策、不足分は補助金によってカバーされている。

オランダでも国有化されているが価格政策はフランスと異なり商業ベースである。ベルギー、西ドイツでは炭鉱は民間所有となっている。しかし両国とも国家の影響力は強く、ベルギーでは石炭産業会議 (Directoire de l'industrie Charbonnière) の強い影響のもとに炭鉱の合理化をおし進めている。西ドイツでも一九六三年に設立された合理化協会 (Rationalisierungsverband) を通して国家が補助金を支給している。

石油・ガスについてはオランダでは既に言及したグロニンゲンの天然ガス採取のため政府計画が立てられており、イタリアでは国有炭化水素公団 (Ente Nazionale Idrocarburi, ENI) が大きな影響力をもっており、政府は ENI を通じてエネルギー政策を遂行している。西ドイツではエネルギー経済振興法 (Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft) が施行されている。

以上のようにそれぞれの国で異なったエネルギー政策を実施しており、保護関税の形態の差異、フランスの石油・石炭の貿易独占、石炭に対する補助金の交付、様々な形態の石油消費税、等々をあげることができる。⁽⁶⁾ 将来のエネルギー政策の統一のためにはこれらの調整が重要な問題となってくる。しかし、実際にはエネルギー政策についてはそれぞれ異なった立場にある国家の影響が強くなりつつあり、それが共通エネルギー政策の採用とは逆の方向に動きつつあるようである。その一例としてフランスの一九六三年二月二八日の法令をあげることができ⁽⁷⁾る。

フランスはサハラ石油生産に大きな関心をもっており、その生産を保証するために精油から販売に到るまで垂直的な統合を実現し、それを主に国有化しようと考えている。ところがフランス政府が多数株を所有している石油会社 (Union Général des Pétroles, UGP) はフランスの石油精製能力の六パーセントしか能力がない。こ

のような状態を改善するために出されたのが六三年二月二八日の政令である。それによると、六五年九月一日からこのUGPに対し、フランス地域外からの原油輸入の特別割当を与え、他の国際石油資本傘下の会社に割当を減少させるというのである。かくしてUGPのフランス石油市場に対するシェアを一五%まで拡大させ、その他のフランスの民間及び国有の企業もあわせてシェアを増大させ、これに対して国際石油資本系のシェアを四〇%に減少させようとするのである。更に問題なのは一つのシンジケートのような石油販売組織（Groupement pour la valorisation des pétroles bruts）を組織し、サハラ石油をフランス国内の販売価格より安い価格で共同市場の他の加盟国に売り捌こうとする。これは多くの点でローマ条約に違反していると思われるが、このようにEC内でエネルギー共通政策の樹立が要請されている時、他方では極めてナショナリズムの濃い政策が打出されているのである。

（Ⅲ）三機関の問題

共通エネルギー政策に対するもう一つのガンはそれらが互に代替的な競争財でありながら、異なった三つの機関によって管理されていることである。即ち石炭政策はECSCによってとられ、原子力はユーラトム条約による原子力共同体によってとられ、石油、天然ガス、電力などはEEC条約の適用を受けるといった具合である。単に直接にエネルギー源の問題だけでなく、これから派生する問題、即ち労働問題、社会問題、運輸問題なども例えば石炭産業に従事する労働者はパリ条約（ECSC条約）に規定され、石油産業の労働者はローマ条約に規定されるといった具合である。そして同じ問題に対してもローマ条約とパリ条約ではその規定を異にしている。大體においてECSC条約の方が厳格な規定が多い。価格公示の問題、価格支持政策の問題、補助金問題、反独占

問題、運輸問題、通商問題等々にこのことがいえる。

このような三機関の間を調整するため、一九五八年一月一四日の協定に従い同年末、三機関合同作業部会、(Groupe de travail interexécutif de l'énergie) が設立されている。しかしこの委員会も独立した権限は持っていない、結局、石炭、石油、原子力等によってそれぞれの機関が別々に決定を行なわねばならない。このような隘路を打開するため一九六七年から三共同体を統合するという見通しのもとに六六年一月一日から三共同体の執行機関を統合する条約 (Traité Instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés Européennes) が六五年四月八日ブリュッセルで調印された。理事会、委員会、最高機関などの権限の問題等具体的には色々な問題が残されているが、三共同体を統合するという大筋では合意が成立したようである。

c 共通エネルギー政策への歩み

以上見たような複雑な問題をその背景として持ちながら共通エネルギー政策を指向する努力がなされている。年代を追ってその努力を追跡して見よう。

まづその前史としてOEECの中で行なわれた研究にふれる必要があるだろう。エネルギー問題はOEECの中でもその重要性が痛感されており、OEECとしてのエネルギー政策を樹立するため、どのようなビジョンが必要かをOEECエネルギー委員会の中で研究していた。一九五六年五月に「欧州のエネルギー需要の増大——それを如何に満たしうるか」(Europe's Growing Needs of Energy — How can they be met ?)と題する報告書——一般にはハートレー報告(Hartley Report)として知られている——が発表された。この報告は当時の西欧

の国際収支の困難のためエネルギー輸入が困難となりエネルギー不足に陥る危機があるという考えから、採算を無視してでも欧州内のエネルギー生産を開発すべきことを主張した。

「欧州の石炭産出は減少し、他の形態のエネルギー源は限られており、石油消費が増加している現在、欧州はエネルギー輸入に増々依存しなければならない。その需要の増加と共に国際収支に対する圧力が増加する。したがってエネルギー需要増加の予測とその需要を満たす方法が緊急の問題となってくる。」と問題を提起し、その解決策としては、「経済性と確実性を考慮に入れつつ、あらゆる形態のエネルギー生産を欧州内部で開発すること」であり、「石炭産業への投資をためらってはならない」というのである。⁽⁸⁾

本稿の初めの方でエネルギー需給関係は一九五八年を境いとして変っており、五八年以前は旺盛な需要に供給がおいつかず、セラーズ・マーケットであることを見た。ハートレー報告はその時期に出たものである。

しかしそれから数年を経ずして市場の状況は一変した。海外から安値の石油が多量に欧州市場へ殺到し、市場はバイヤーズ・マーケットに転じた。同時にその頃から欧州の深刻なドル不足も解消し、国際収支の困難という問題も解消した。このような状況を反映して一九六〇年一月にOEECのエネルギー委員会が報告書を発表した。題して「新しいエネルギー・パターンを求めつ」(Towards a New Energy Pattern in Europe)、通常ロビンソン報告(Robinson Report)といわれるものである。この報告書は前のハートレー報告とは全く正反対の結論を出しており、エネルギー不足の可能性を否定し、エネルギー政策の決定的な基準としてその「低廉性」を主張した。そのことはとりも直さず海外エネルギーへの依存の増大を意味する。ロビンソン報告は次のように結論づけている。

「一九七五年までに一次エネルギーの供給が長期にわたって不足する可能性は殆んどない。」「長期エネルギー政策を考える場合、消費者選択の自由をともなった豊富なロー・コストのエネルギーの供給に主要な力点がおかれねばならないと考える。エネルギー供給が規則的、かつ継続的でなければならないことは勿論である。しかし、域内エネルギー資源の長期的な保護や人為的開発促進は供給の確実性を保証する最良の方法とは考えられない。」⁽¹⁰⁾ この報告書も国内エネルギー問題に頭をなやましている国々を満足させるものではなかった。

目を欧州六カ国共同体に転じて見よう。EECおよびユーラトムを設立する条約が調印された年（一九五七年）の一〇月八日、EECの閣僚会議および最高機関は「エネルギー政策を調整する方法についての議定書」に調印している。この議定書に従って五八年には既に三機関合同作業部会⁽¹¹⁾（Groupe de travail interexécutif de l'énergie）が発足し、エネルギー問題の研究を始め、六〇―六一年にかけて中間報告書を作成している。この作業部会が先のロビンソン報告及びそれに対する反響を考慮に入れ、六一年二月一五日の経済社会委員会の勧告、六二年二月二〇日の欧州議会の決議の線に沿って六二年六月二七日にメモランダム（Memorandum sur la politique énergétique）をEECに提出した。

このメモランダムは一九七五年までのエネルギー事情を考え、今後ますます輸入エネルギーに対する依存が増大することを指摘し、エネルギー輸入の自由化をはかるべきことを主張すると同時に域内エネルギー源の保護の必要性も説くのである。そして「エネルギー政策の長期的目的はエネルギーをできるだけ安価にし、かつ、供給を保護することである」⁽¹²⁾とし、このため石油と石炭とは異なった方法を必要とすると述べてそれぞれについて次のような提案を行なっている。

まず石油については

- 1 共同体内での原油製品の自由移動
 - 2 域外諸国からの原油および石油製品の輸入自由化
 - 3 東欧ブロックからの輸入については共同体割当の実施
 - 4 原油に対する域外関税は無税
 - 5 石油製品に対する域外関税は低関税
 - 6 燃料用油に対する消費税は共同体内で統一する（恐らくトン当り二ドル程に）
 - 7 自動車ガソリンに対する消費税の調整
 - 8 供給地を分散するため共同体原産およびその他の特定地産の原油に対する優遇
 - 9 共同体としてのストック政策
 - 10 石油製品の価格公示、およびローマ条約の競争規則の適用
 - 11 石油市場に関し、加盟国政府と共同市場委員会との定期協議
 - 12 石油の精製、輸送、販売について、バランスのとれた発展を行わせるための投資に関し、政府と委員会との定期協議
- 石炭については次のような提案を行なっている。
- 1 域内生産に対する共同体レベルでの支持制度——直接・間接の補助金制度
 - 2 共同体内の石炭の自由移動

- 3 域外からの石炭輸入に関し、関税及び数量制限の撤廃（東欧圏は除く）
- 4 東欧に対しては共同体としての割当制度
- 5 価格公示および販路条件に関しECS C条約第六〇条の適用の緩和、石油との公正な競争
- 6 石炭市場の動向に関し、政府と最高機関との間の定期協議
- 7 投資政策に関し全般的目標の設定

このメモランダムの特徴は石油・石炭とも輸入を自由化して低価格政策を採用すると共に域内の石炭に対して共同体としての補助金の制度を導入していることである。

この提案は共同体諸機関の内外で大きな反響を呼び起こした。石炭業界はこれに対して六三年二月「ヨーロッパのエネルギー需要を満たす方法」(meeting Europes Energy Requirements) という報告を発表してこの提案を批判した。⁽¹³⁾ 共同体内でも多くの場で討論が行なわれた。EECの経済社会評議会は六三年五月、欧州議会は六三年一〇月、それぞれこの提案を審議し、若干の注文や修正意見を附したが原則的にはこのメモランダムの線を支持した。しかし石炭業界の強い批判を受けてECS C閣僚会議はこのメモランダムに対して批判的であり、六三年三月、次の二つの作業部会をこしらえてエネルギー問題をもっと深めることを決定した。即ち、長期的な展望に立つてこの報告を批判的に検討するための「技術専門家グループ」(Groupe d'experts techniques)と共通政策を研究する「エネルギー政策特別委員会」(Comité spécial de politique énergétique)である。この特別委員会は閣僚会議に対し一つの決議案を提出した。それは、メモランダムに対して多くの反論をかかげ、かつ石炭合理化のため国家による援助を認めるべきことを主張している。三機関合同作業部会はこれに対して直ちに反駁

を加えるといった具合で共同体機関内の意見が二分され、收拾のつかない状態となってしまった。これが暗礁に乗りあげるのを防ぐためE C S C 最高機関議長デル・ボー（Dino Del Bo）および三機関合同作業部会委員長ラピーは加盟国政府と個別折衝を重ね、遂に六四年四月二日E C S C 閣僚会議の「エネルギー協定に関する議定書」の採択にまでこぎつけた。⁽¹⁴⁾

この議定書は共通エネルギー政策の基本的な選択は三機関の統合をまって始めて解決されるが、その間エネルギー共同市場を準備するため各国の政策の十分な調整が必要であるとの考えのもとに、それぞれのエネルギーに対する原則的な政策を掲げている。

石炭に関しては国家による補助金と特別の合理化政策の採用、中期生産目標の樹立が考えられ、石油に関してはローマ条約の範囲内で低価格、供給源の分散を保証する共通政策の樹立、原子力エネルギーに関して研究開発を促進するというものである。

この議定書は二頁程の簡単なもので、その中で石炭、石油、原子力が別々にそれぞれの機関内で扱われ、総合的なエネルギー政策は三機関の統合後にゆだねられている。したがってこの議定書をもって共通エネルギー政策の樹立ということはできない。ただ一つ注目すべき点は梅津論文⁽¹⁵⁾その他でも指摘されているように石炭政策に関して国家による援助が認められた点である。E C S C 条約第四条では「形式の如何を問わず、補助金および国家による援助」は禁止されている。にもかかわらず国家援助を公然と認めたことは今後のエネルギー政策はE C S C のわくを起えたものになることを公然と示したことを意味する。⁽¹⁶⁾これはE C S C 成立時には予想もなかった問題——石炭危機——に対処するためにとられたものであることはいふ迄もないが、今後三共同体の統合が具体

的に進展する場合にエネルギー政策の問題は以上の成果をふまえた上で、根本的に再検討されることになるだろう。この意味で、エネルギー政策の展開はむしろ今後の問題である。各業界の利害、各国の利害がからみあって共同体を根底からゆさぶることにになりかねない問題であるが、欧州共同市場の完成のための一環として是非とも実現されねばならない問題である。

- (1) B. van der Esch Lr. D., *Legal Aspect of a European Energy Policy, Common Market Law Review*, September 1964.
- (2) Inter-Executive Energy Committee's Memorandum on Energy Policy Published by the Authority of the European Coal and Steel Community.
- (3) B. van der Esch. Lr. D., *ibid.*
- (4) G. Brondel, *La Politique Énergétique de la Communauté Européenne, Revue du Marché Commun*, 69., Mai, 1964.
- (5) G. Brondel, *ibid.*
- (6) B. van der Esch Lr. D., *ibid.*
- (7) B. van der Esch Lr. D., *ibid.*
- (8) E. F. Schumacher, *The Struggle for a European Energy Policy, Journal of Common Market Studies*, March 1964.
- (9) E. F. Schumacher, *ibid.*
- (10) E. F. Schumacher, *ibid.*
- (11) この合同委員会はECCの最高機関のメンバー三名、EEC委員会のメンバー三名、ユーラトム委員会のメンバー二名より構成され、ECCのラピエ (P. O. Lapie) が委員長となつてゐる。
- (12) Inter-executive Energy Committee, "Memorandum"

- (13) 石炭業界の批判は四点にわたっているが、これについては E. F. Schumacher の前掲論文、および梅津和郎「エネルギー共同市場の論理と現実」『経済評論』一九六五年九月号参照。

- (14) メモランダム発表の前後の経過に関しては G. Brondel, La Politique Énergétique de la Communauté Européenne 及び Sixth, Seventh General Report on the Activities of the Community 参照。

- (15) 梅津和郎「エネルギー共同市場の論理と現実」『経済評論』一九六五年九月号。

- (16) E C S C 条約第 4 条 C では「形式のいかんを問わず、国家による補助金ないし援助は E C S C と両立せず、禁止される」ことになっており、これに対する例外規定は特に定められていないようである。これに対する唯一の抜け道は国家による援助でなく、共同体による援助であらう。メモランダムの段階で考えられていたのはこれである。

また既に言及したようにこの禁止規定にもかかわらず、西ドイツの Rationalisierungsverband を通ずる国家の援助、ベルギーの炭坑合理化に関する国家の援助などがある。

西ドイツの場合、条約第五條「本条約の適用方式につき経験により判明した不測の難点のため、もしくは石炭鉄鋼共同市場に直接影響を与える経済的条件または技術的条件の深甚な変化のため、最高機関によるその権限の行使に関する規則の改訂が必要となった場合には、適当な修正を行なうことができる」という規定を強引に適用したものであり、無理がある。むしろこの条項は「不測の難点」即ち石炭危機は条約作成の時点では予測しなかったものであり、この難点のため第 2 条に定める任務を遂行しえず、国家援助を与えた方が第 2 条の任務を遂行しようということであれば、この決定を最高機関がなしようということである。ベルギーの国家援助は第三七条を援用したものである。ここでは「加盟国は特定の場合に最高機関の行為または行為の欠如が自国経済に根本的かつ持続的な障害を生ぜしめる傾向があると認めたならば、これについて最高機関の注意を喚起することができる。最高機関は……とるべき措置を決定する」という、いわばエスケープ・クローズである。しかしこの援用も条約の解釈として難点がある。