カスピ海横断パイプライン建設に前向きなEU
ーロシアやトルコとの関係改善が課題ー

2019/11

三井物産戦略研究所
国際情報部　欧露・中東・アフリカ室
フアマン ミヒャエル

Summary

- 天然ガス輸入の4割をロシアに依存するEUにとって、供給元の多様化が大きな課題である。カスピ海地域産天然ガスを欧州に輸送する「南ガス回廊」を完成させるべく、ミッシングリンクである「カスピ海横断パイプライン」（TCP）の構築構想に長年取り組んできた。
- 2018年にロシアなどカスピ海沿岸5カ国がカスピ海の法的地位に合意し、TCPの実現に道が開けた。EUは建設の適格費用の最大75%まで支出する基本方針を確認したが、経済性の面で実現は予断を許さない。
- 欧米やロシアのさまざまな利害が絡み合うなかで、EUにとって、特にロシアとの関係改善や南ガス回廊の主な通過国であるトルコとの良好な関係の構築が重要となる。

1. EUの「南ガス回廊」の位置付けとカスピ海横断パイプラインの青写真

2005年のロシア・ウクライナ間ガス紛争時、ロシアのウクライナ経由の対EU天然ガス輸送が停止したことなどを機に、欧州委員会は2006年、初の共通エネルギー政策[1]の導入を決定した。その中で、ガス供給ルートと供給元の分散化、拡充に向けた取り組みを加速する方針を打ち出している。ロシアからウクライナとベラルーシを経由しEUにガスを供給する「北ガス回廊」を補うために、トルコ経由でアゼルバイジャンやトルクメニスタンのガス田とEUを結ぶ「南ガス回廊」の構築の必要性などが強調された。しかし、南ガス回廊の全面開通のためには、「カスピ海横断パイプライン」（TCP）の建設が必要であり、それは回廊のミッシングリンクとして、実現への最後の障壁となってきた。

EUの天然ガス輸入見通しは、最新の「参考シナリオ」[2]の中で、2020年～30年の間に同輸入が年率0.6%で増加し、2025年には約3,300億立方メートルに上ると予測されている[3]。国際エネルギー機関（IEA）のシニアアナリスト・ゼニエフスキは、既存輸入パイプラインの半分以上は最大可能月間輸送量の8割を超える時があることから、今後、パイプライン網の拡充が不可欠と指摘している。また、アジアが世界のLNG需要の中心であり続ける限りEUの天然ガス需給状況が逼迫すると注意を喚起している。結果として、EUは2025年に約1,000億立方メ

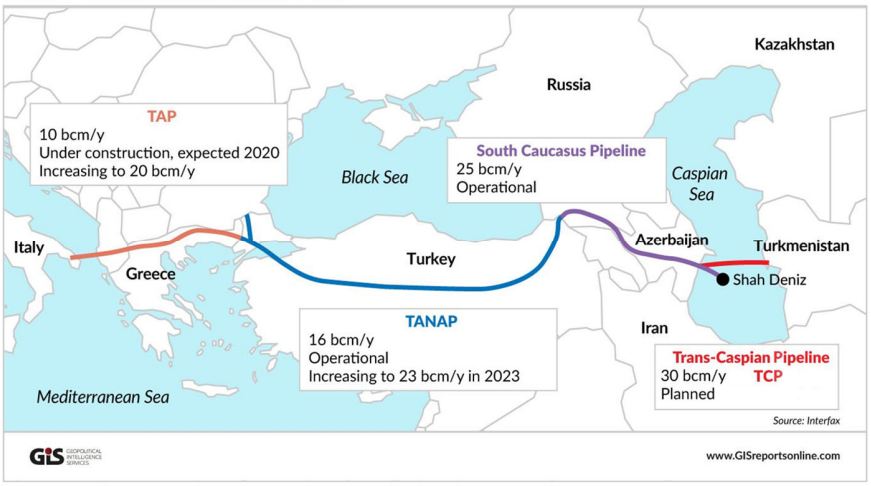
[1] Commission of the European Communities (COM(2006) 105 final), "GREEN PAPER. A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy".
[2] Capros P. et al., "EU Reference Scenario 2016 - Energy, transport and GHG emissions Trends to 2050".
[3] 将来のEUエネルギー市場構造を考慮するモデル「PRIMES」の天然ガス需給均衡モデルがデータの根拠となっているが、ロシアや北アフリカなどのパイプラインガス、世界からのLNG輸入のほか、トルクメニスタンからのガス確保も重要な位置付けとなっている。

ートルの新しい供給元を確保する必要性があることも、南ガス回廊の重要性を高める要因となっている[4]。

アゼルバイジャン国営石油・ガス会社SOCARとBPなどが、既存の南カフカス・天然ガスパイプライン（SCP）をトルコ西部まで延長するTANAPパイプラインの建設を2018年に完成させ、それをイタリアと結ぶTAPパイプラインを2020年までに開通させると見込まれている。EUが描く青写真は、TAP、TANAP、SCPをさらにトルクメニスタンまでつなげるというものである。これが南ガス回廊におけるミッシングリンクを解消するTCPの構築構想である。

構想では、年間最大300億立方メートルの天然ガスをトルクメニスタンからカスピ海の海底を通ってアゼルバイジャンのバクーに送り、そこからさらにジョージアとトルコを経由してEUに提供する計画である。全長約300キロメートルのTCPは南ガス回廊の最東端に位置し、SCP、TANAP、TAPとつながることになる（図表1）。

図表1 EUの「南ガス回廊」の区間



出所：Geopolitical Intelligence Services

2. 「カスピ海の法的地位に関する協定」の合意

TCP構想実現の最大の障壁となってきたのは、カスピ海の領有権問題であった。1991年のソ連崩壊までは、カスピ海の沿岸国というのは旧ソ連とイランの2カ国のみで、両国間で1921年に結ばれた協定に基づいて境界線が設定されていた。しかし、ソ連の崩壊に伴い、沿岸国が5カ国に増え、さらに1990年代に天然ガスなどの資源が発見されたことで、カスピ海の領有権をめぐる争いが続いてきた。それに加え、ロシアはTCPの実現により、トルクメニスタン産ガスがロシアのコントロールを経ずに欧州へ輸送される「ロシア迂回ルート」の建設を阻止する狙いから、領有権問題の解決を図らなかったとも指摘されている。ロシアは旧ソ連時代に敷設されたトルクメニスタンからのガス輸出ルートを独占、安価で買い上げたガスをロシア経由で欧州に再輸出していたためである。

しかしながら、2018年8月、カザフスタンで開かれたカスピ海沿岸国首脳会議において、沿岸5カ国の大統領が、カスピ海の法的地位や海底資源の活用、またカスピ海に域外国の軍隊が入ることを認めないことなどを定

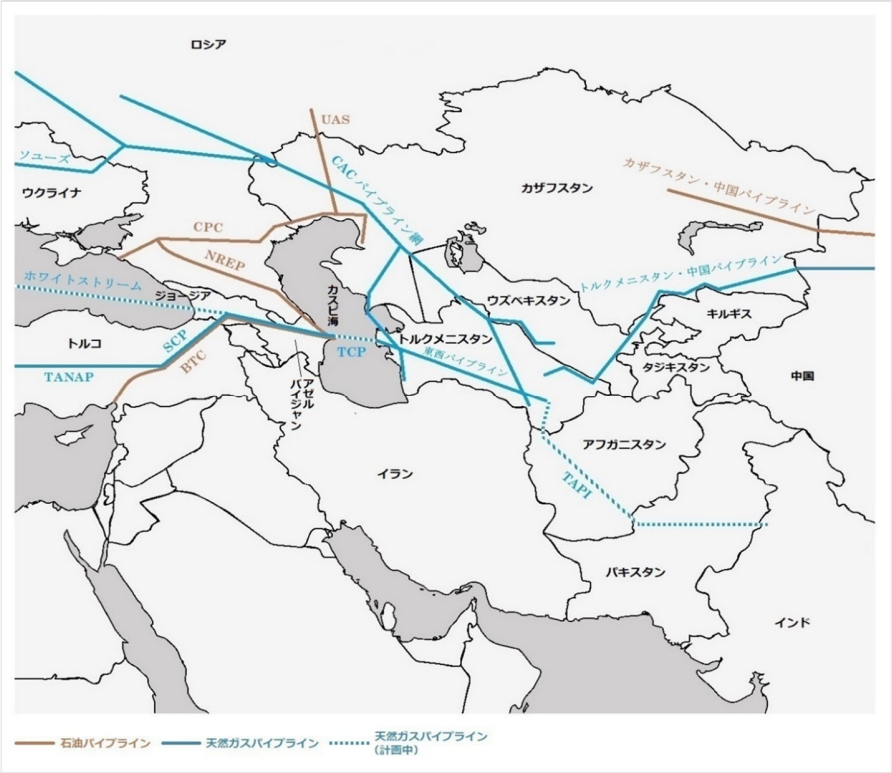
4 Peter Zeniewski, “Commentary: A long-term view of natural gas security in the European Union” (www.iea.org/newsroom/news/2019/march/a-long-term-view-of-natural-gas-security-in-the-european-union.html).

める「カスピ海の法的地位に関する協定」[5]に署名した。協定ではカスピ海を海や湖と定義せず、「特別な法的地位」に位置付けた。海面については、沿岸5カ国がそれぞれの沿岸から15海里の領海権を有し、さらに25海里までは排他的漁業水域としている。一方、海底についてロシア、カザフスタン、アゼルバイジャンは境界線について既に合意しており、残りの境界線の具体的な線引きも当事国同士で今後行われる方針を決めた。

この合意により、TCPをめぐる状況が一変しようとしている。暗礁に乗り上げていたTCP構想にとって、協定の14条は特に重要である。そこでは「署名国による海底パイプラインの敷設を認める」と明記され、また「海底パイプラインのルートをそのパイプラインが通過する海底の区画を有する当事国同士で決定する」と付記されているためである。

結果として、TCP構想はロシアの関与なしに、トルクメニスタンとアゼルバイジャンの当事国のみでの展開が事実上、可能となった。TCPは、2015年に完成したトルクメニスタン東部のガス田地帯とカスピ海に面するベレク・ガスコンプレッサーステーションを結ぶ約800キロメートルの東西ガスパイプライン（年間輸送能力300億立方メートル）とつながる予定である。これにより、トルクメニスタンをロシアと結ぶCACガスパイプライン網（同440億立方メートル）、中国と結ぶガスパイプライン（同550億立方メートル）、インドと結ぶTAPIガスパイプライン（計画中で同330億立方メートル）とともに、中央アジアでの主要ガス輸送ルートの一つとなる道が開かれた。カスピ海地域は国際的なエネルギーハブとして存在感を増しつつある（図表2）。

図表2 カスピ海周辺の主なエネルギー輸出ルート



出所：U.S. Energy Information Administration(2013), “Overview of oil and natural gas in the Caspian Sea region” を参考に筆者作成

5 “Convention on the Legal Status of the Caspian Sea” (http://en.kremlin.ru/supplement/5328).

3. ロシアや米国などの思惑も絡み合うTCP構想

カスピ海地域への関心は、その沿岸5カ国にとどまるものではない。TCPとの関連を念頭に置いて、以下では主にロシアとトルクメニスタン、米国の利害を簡単に整理する。

3-1　ロシア

ロシアが従来のTCP阻止姿勢を固持しなくなった理由として主に次の3点が挙げられる。

① カスピ海に展開するロシア艦隊が内戦下のシリアに巡航ミサイルを発射したことなどから分かるように、ロシアにとってカスピ海は、中東地域への軍事介入のために重要な役割を有している。「カスピ海の法的地位に関する協定」において、カスピ海に域外国の軍隊を入れない旨が合意されたことは事実上、締約国がロシアの中央アジアと中東での軍事的影響力の維持を容認することとなった。

② ロシアと中国を直結する初のガスパイプライン「シベリアの力」が2019年に開通する見通しとなっており、その最大の競合相手はトルクメニスタンである。トルクメニスタンが欧州にもガスを輸出すれば、ガスをめぐる中国・欧州間の輸入競争により、ガス価格に上昇圧力がかかり、ロシアは自らの対中国ガス輸出に、より高い価格を要求できるようになる。

③ ロシア産ガスを、ウクライナを迂回してドイツまで運ぶ「ノルドストリーム2」パイプライン（建設中）に対し、ポーランドやバルト三国のほか、米国も欧州の対露依存度を引き上げるものだとして明確な反対姿勢を示している。ロシアは米国の批判を和らげるために、元々、米国のBechtel Enterprises、GE Capital、Amocoおよび英蘭Royal Dutch Shellが1997年に提案していたTCP建設の阻止方針を軟化させたと思われる。

3-2　トルクメニスタンおよび周辺国

トルクメニスタンは長年、旧ソ連に敷設されたガス輸出ルートをロシアに独占されてきた。そこで同国は輸出ルートを増やすべく、2009年に中国と結ぶパイプラインを開通させたことで、ロシア離れが加速することとなった。2016年にロシアが要求した値下げにトルクメニスタンは応じず、ロシアが輸入を停止した結果、国家収入の約7割をガスに頼るトルクメニスタンは輸出先が中国のみとなった。そのため、トルクメニスタンにとってTCPはガス輸出先の多様化のために不可欠なものとなっている。また、アゼルバイジャン、ジョージア、トルコは、南ガス回廊の通過料収入への期待が高く、TCP実現に向けて積極的に活動している。

3-3　米国

米国は旧ソ連崩壊後、カスピ海地域と中央アジアで大きな役割を担っていた。クリントンおよびブッシュ両政権は民主党、共和党の違いを問わず、アゼルバイジャン領カスピ海からトルコ領地中海までをつなぐBTC石油パイプラインの実現に大いに貢献した。また、9.11同時多発テロを機として、中央アジア諸国の協力の下、同地域には複数の米国の軍事拠点が設けられていた。しかし、2014年にキルギスでの拠点を閉鎖して以降、中央アジアでの米国の存在感は相対的に低下していた。

そうしたなか、トランプ政権はあらためてこの地域での米国の存在感を高めようと考えている。2019年3月、トランプ大統領はトルクメニスタンのベルドイムハメドフ大統領に書簡を宛て、その中で、カスピ海の法的地位に関する合意に触れ、トルクメニスタンの欧州向けガス輸出の開始に期待を表明している。これは米国が反対する「ノルドストリーム2」計画けん制の意味もあろう。

4. TCP建設実現に向けた動きと課題

EUがTCP実現に向け積極的な動きを進める一方で、依然、その経済性に対する疑問はぬぐい切れていない。また、南ガス回廊の安定的な開発・操業実現のために、ロシアはもちろんのこと、関係が悪化した状態にある通過国のトルコの協力も欠かせない。一方、ロシアとトルコにとってEUは最大の貿易相手であるため、対EU関係の回復を探る路線も重要である。

4-1　EUの動き

EUでは、カスピ海法的地位合意の直後から、TCP実現に向けた動きが活発化している。2018年8月にドイツのメルケル首相はジョージア、アルメニア、アゼルバイジャンを歴訪し、TCPの実現に向けてEUの努力を約束した。ドイツ外務省が10月に公表した文書では、同国で米国産LNGは十分なコスト競争力を有さないとした一方で、TCPがEUのガス調達先の多様化に重要な役割を果たせるとの期待が明記された。ドイツは天然ガスの供給ルート多様化のために、「ノルドストリーム2」を北ガス回廊での輸送リスクの低減策として、TCPを南ガス回廊実現の鍵としてそれぞれ不可欠なプロジェクトだとしている。また、欧州委員会とEU外務・安全保障政策上級代表が2019年5月に発出した共同通達「EUと中央アジア～より強力なパートナーシップに向けた新しい機会」[6]の中で、EUはエネルギー確保や供給元と供給ルートの多様化という課題における中央アジアの役割拡大を重視し続けると強調した。TCP建設の可能性の検討も促進するとし、TCPの実現への強い意欲を確認した。

4-2　経済性への疑問

一方、TCPの経済性について疑問を投げかけるエネルギー専門家もいる。英オックスフォード・エネルギー研究所のピラニ上席客員研究員は論文[7]の中で「政治的問題が全て解決された場合でも、トルクメニスタン産ガスの欧州への輸出に絡む経済的問題の解決は容易ではない」と指摘した。例えば、TCPでのEU（イタリア）への供給価格は10ドル/MMBtuに上り、ロシア・ウクライナ経由の価格（オーストリアまで、2011年）の約2倍にな

6　European Commission, High Representative of the Union For Foreign Affairs and Security Policy (JOIN(2019) 9 final) “JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. The EU and Central Asia: New Opportunities for a Stronger Partnership”.

7　Simon PIRANI, “Let’s not exaggerate: Southern Gas Corridor prospects to 2030” (OIES PAPER: NG 135) (www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2018/07/Lets-not-exaggerate-Southern-Gas-Corridor-prospects-to-2030-NG-135.pdf?v=24d22e03afb2), July 2018.

ると試算している。また、英調査大手ウッドマッケンジーはレポート[8]で、山岳地帯を通るSCPの拡張にかかる費用なども問題視している。しかし、天然ガス供給ルートの多様化は極めて重要な位置付けであるため、EUが「共通利益プロジェクト」（PCI）として進めているプロジェクト一覧[9]にSCPの拡張とTCPの建設構想が2017年から掲載されている。このPCI制度は、建設の適格費用の最大75％まではEU予算（「欧州接続インフラ整備枠組み」＝CEF）から支出されることになっており、EUが南ガス回廊の完成に本腰を入れて取り組む意欲を印象付けている。TCPの概念設計作業（preFEED）[10]は2020年までに完了することが見込まれており、EUが具体的な設計フェーズを開始するかどうかに注目が集まっている。

4-3　TCP実現にはロシアやトルコとの関係改善が急務

さらに、TCPの実現に向けては、ロシアとの関係改善に加え、南ガス回廊の主な通過国であるトルコとの良好な関係の構築が重要となる。

ロシアは、カスピ海の法的地位協定に合意したことによりTCP建設を阻止できなくなったものの、「カスピ海海洋環境保護のための枠組み条約」（テヘラン条約、2003年にカスピ海沿岸5カ国で締結）への違反を指摘することにより、建設を遅らせるとの懸念が残る。しかし、カナダ・エネルギー研究所のカットラー上席研究員も指摘するように[11]、テヘラン条約のモスクワ議定書[12]では、経済活動を行おうとする締約国は環境保全に対する他の締約国の意見を聞く必要はあるが、活動実行の決定権は当事国にあると定められている。従って、ロシアにはTCPの建設を遅らせる法的手段はないといえるが、いずれにせよEU・ロシア関係の改善は欠くことのできない要素である。

2014年のロシアによるクリミア編入後、EUが厳しい対露制裁を取ったことで、双方の関係は冷却化した。しかし、ロシアが中国との連携を進めるようになった現在、EUでは対露関係について「原則か現実政治か」というジレンマをめぐる議論が活発化しており、その中では双方に関係改善を呼びかける声が目立ち始めている。その先頭に立っているのはフランス政府で、制裁解除は時期尚早としながらも互いの不信を乗り越えて関係改善に取り組むべきとの立場である。元ポーランド首相でEU屈指の対露強硬派であるトゥスクEU大統領が2019年11月に退任することも、EU・ロシア関係の改善を後押しする可能性がある。後任のベルギーのミシェル首相は2019年9月に、ロシアは安全保障上の脅威だが「隣国でもある現実に対処しなければならない」として、現実

8　Wood Mackenzie INSIGHT, “The Caspian Sea’s legal status: what does this mean for oil and gas?”, August 2018.

9　Commission delegated Regulation (EU) 2018/540 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R0540&from=EN).

10　preFEEDの概要はEuropean Network of Transmission System Operators for Gas (ENTSOG)の系統開発10カ年計画“TYNDP 2018 - Scenario Report”（www.entsog.eu/sites/default/files/2018-12/TYNDP%202018%20-%20Annex%20A%20-%20Projects%20Sheets.PDF）562頁を参照。

11　Robert M. Cutler, “The Caspian Sea Basin and Europe’s Energy Security”（www.behorizon.org/author/robert-m-cutler/）を参照。

12　“The Protocol on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context”（www.tehranconvention.org/IMG/pdf/PROTOCOL_ON_ENVIRONMENTAL_IMPACT_ASSESSMENT_IN_A_TRANSBOUNDARY_CONTEXT_EN-2.pdf)、2018年7月に採択・署名。

政治の必要性を強調している。

また、TCP通過国であるトルコとの良好な関係も南ガス回廊の確立に不可欠だが、EUが2019年5月に発表したトルコのEU加盟に向けた進捗状況に関する報告書では、エルドアン政権を「独裁的支配」と強く非難し、深い不信感を表している。トルコは、2017年の大統領制移行により、従来行政を司ってきた首相職が廃止され、既に16年にわたって政権を率いるエルドアン大統領が行政権を全面的に握っている。かつてエルドアン大統領はEU加盟交渉を進めるなど穏健派だったが、加盟交渉が2016年に中断されて以来、双方の関係は悪化したままである。同国とロシアとの関係緊密化が進んでいることも大きな懸念材料である。

その一方で、中東からEUを目指す移民・難民の流入を食い止めるため、EUはトルコに対し60億ユーロの資金支援を約束しており、協力関係は続いている。難民問題での協力のようにEUがトルコとの関係を現実政治路線で維持すれば、既に約束しているビザ免除措置の導入や1996年に発効したEU・トルコ関税同盟の更新などさらなる協力関係の拡大も期待できる。今後、南ガス回廊の効果的な利用に向けた、両者の関係改善の動きに注視が必要だろう。

当レポートに掲載されているあらゆる内容は無断転載・複製を禁じます。当レポートは信頼できると思われる情報ソースから入手した情報・データに基づき作成していますが、当社はその正確性、完全性、信頼性等を保証するものではありません。当レポートは執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社及び三井物産グループの統一的な見解を示すものではありません。また、当レポートのご利用により、直接的あるいは間接的な不利益・損害が発生したとしても、当社及び三井物産グループは一切責任を負いません。レポートに掲載された内容は予告なしに変更することがあります。