

# EU 対露制裁における超国家的調整役の貢献

## —欧州理事会における欧州委員会委員長と 欧州理事会常任議長の役割—

西山沙織

### はじめに

2022年2月24日から始まったロシアのウクライナに対する侵略戦争(以下、ウクライナ戦争と示す)<sup>1)</sup>は、本稿執筆時(2024年3月)においても未だ終結の兆しは見えず、2年の月日が経過した<sup>2)</sup>。この間、ウクライナはEUへの加盟申請をし、EUはウクライナを加盟候補国に承認し、更にウクライナとの加盟交渉を開始することを決定した<sup>3)</sup>。ウクライナ戦争は国際社会を巻き込み、地理的に近く位置するEUに多大な影響を及ぼしている<sup>4)</sup>。

ウクライナ戦争がEUに与えた影響はあらゆる角度から研究が進められて

- 
- 1) 欧州理事会のコンクルージョン(European Council conclusion)では“Russia's aggression war against Ukraine”と表記される。EUが発効する文書にはその他にもRussia's War on Ukraineとも表記されている。ウクライナ戦争の日本語表記に関する詳細説明は鶴岡(2023)を参照されたい。ロシアによるウクライナへの侵略行為は、2014年3月17日のクリミア併合から継続している。小泉(2022)は、2014年から続くロシアによるウクライナへの侵攻から、2022年2月からのウクライナ全域を対象とした侵攻を「第二次ロシア・ウクライナ戦争」と表現している。
  - 2) 2014年のクリミア併合からは10年が経過する。
  - 3) 2022年2月にウクライナはEU加盟申請を行った。ウクライナは2022年6月にモルドヴァとともに加盟候補国に承認される。European Council conclusion, 23 and 24 June 2022, EUCO 24/22. 2024年2月の欧州理事会においてウクライナとの加盟交渉の開始が決定された。European Council conclusion, 14 and 15 December 2023, EUCO 20/23.
  - 4) ロシアによるウクライナ侵攻は欧州の安全保障を脅かすだけでなく、EU加盟国はウクライナから多くの避難民の受け入れ、更にエネルギー価格の上昇といった市民生活レベルにも多大な影響を与えている。

きた。ドイツやフランスといった加盟国の立場からの研究では、例えば、板橋 (2023) は、ウクライナ戦争を契機にドイツの安全保障・防衛政策の転換を分析している。また、2022年2月ロシアがウクライナへ攻め込むと即座にウクライナがEUに加盟申請したことから、EUの拡大という視点からの研究成果も報告されてきている。東野 (2023) はウクライナ戦争開始後、EUが迅速にウクライナを加盟候補の地位に認め、加盟候補諸国に与えた影響を明らかにしている。岡部 (2023) は、EU域内へのウクライナ避難民の受け入れ方に、ウクライナ戦争から2年が経ち、クリミア併合から10年が経過し、EU市民の受け入れ方にも変化が出てきたと分析している。また本稿で注目するEUの制裁については、福田 (2023) がEU制裁の実効性と加盟国への影響について、欧州市民の世論分析を交えた分析している。山本 (2022) はハンガリーの消極的な対露制裁への姿勢をその全方位均衡論の観点から説明付けている。山上 (2023) は、2022年ウクライナ侵攻を受けての対露制裁と2014年のクリミア併合を受けての対露制裁の性質を比較し、民主主義や人権の保護を目的として、共通の立場として制裁に取り組むことで、国際社会にEUの理念を示していると明らかにしている。

ウクライナ戦争以後のG7を中心とした西側諸国の対露制裁への取組においては、かつてないほど広範で強力だと言われている (鈴木 2022)。経済制裁は、経済の相互依存関係が強いほど効果が高い。しかし、制裁内容を強力にするほど、「返り血」として制裁を科す方にも負担が重くのしかかる<sup>5)</sup>。27か国が加盟するEUには、エネルギーを中心としてロシアと経済関係が深い加盟国が多く存在し、且つ、制裁の負担に耐えうる国内経済状況は一定ではない。そのため、対露制裁の採択にあたっては、度々加盟国の抵抗に見舞われることとなった。それにも関わらず、対露制裁の合意形成に注目した研究は現在のところ報告されていない。

ウクライナ戦争が始まって間もなく、ロシアによるウクライナでの残虐な

---

5) 経済の相互依存関係と制裁の効果についての詳細の説明は鈴木 (2022) を参照。

行為が明るみになった<sup>6)</sup>。欧州の国々は、ロシア軍によるウクライナ一般市民への残虐な行為に憤りを憶えるとともに、ヨーロッパ地域の安全保障が脅かされている危機感を一層高めることになった。EU の制裁内容のより一層の強化が求められたが、制裁強化に対する加盟国内の温度差は依然存在した。これは、制裁案への全会一致での合意が困難を極めることを意味した。第六弾制裁では、原油禁輸を盛り込み、制裁の強化が図られたが、その合意形成過程で次の特徴が見られた。原油禁輸を含む第六弾制裁の合意形成は理事会レベルでの合意に至らず、欧州理事会での政治的判断に委ねられたのである<sup>7)</sup>。そして、エネルギー制裁をはじめとして加盟国利害が激しく衝突する対露制裁の合意形成において、これまで欧州理事会での合意形成において軽視されていた欧州委員会委員長（以下、委員長と表す）や欧州理事会常任議長（以下、常任議長と表す）といった加盟国を代表しない EU 機関の役職者の働きが合意形成の困難な制裁パッケージへの合意を可能にさせたのであった。

本稿では、このような経緯から EU の制裁の合意形成過程において、欧州理事会という場における委員長と常任議長の役割に焦点を当てる。EU の制裁は政府間主義の性質を持つ共通外交・安全保障政策（CFSP）<sup>8)</sup>の一貫として行われるため EU に加盟する27か国から全会一致で合意を得る必要がある。全ての加盟国から合意を得なければ、EU 制裁は採択されない。EU 加

---

6) 2022年4月2日、ロシア軍が撤退したウクライナ首都キエウ近郊の町ブチャでは、ロシア軍による一般市民に対する残虐な行為が明るみとなった。

7) 制裁の政策的流れは次のとおり。1. 各加盟国から欧州対外行動庁に法案を提出、2. 外務理事会において法案が公示され、政治・安全委員会において議論、3. 各加盟国の代表による決定交渉、4. 常任代表委員会による予審、5. 決定の最終承認（理事会）、6. 必要に応じて EU 機能条約第215条に基づいた審議会によって規則が実施される。制裁の法的根拠や手続きの詳細は、山上（2023）を参照されたい。

8) CFSP は EU の一体性を対外に示すことを目的とする。1973年コペンハーゲン首脳会議において、重要な国際問題において欧州が一つの声で話すべき“Speak with One Voice”を採択した。以降、EU が対外的に“One Voice”として示す機会が増え、「共同体は内部においていかなる相違があろうと、国際社会にとって、おおよそ一つの entity として認められる」にいたった（辰巳2001：117）。

盟国はそれぞれにロシアとの経済関係、歴史的背景から EU 加盟国の対露制裁への姿勢は異なる<sup>9)</sup>。そのために、EU の対露制裁への合意形成には加盟国の抵抗により度々困難が生じた。ロシアによるウクライナ戦争が開始され、EU がロシアに対して講じてきた第六弾制裁までの中で、最も強力とされる原油禁輸は合意されたが、原油禁輸に一時的な免除や内陸国への猶予期間の延長が含まれることとなった<sup>10)</sup>。一時的な免除や猶予期間の延長を認めることで、加盟国の間に、制裁から被る負担の不均衡が生じたが、なぜこのような条件がつけられたのか。そして、なぜ負担が不均衡な制裁内容を受け入れることができたのか。本稿では、これら困難な合意形成を可能にさせた背景に、欧州理事会の公式メンバーであり EU 機関代表者である委員長と常任議長の貢献があり、両者の欧州理事会における加盟国への調整機能が見られたのかを明らかにする。

本稿の構成は次のとおりである。第一に、CFSP の原則である国家を基本単位と考える政府間主義において第三者の関与は否定されていたが、委員長や常任議長といった加盟国を代表しない第三者の解釈の変化を捉える。そして、欧州理事会における常任議長と委員長の立場を示す。第二に、原油禁輸を EU の制裁とすることが困難である理由と、原油禁輸への合意が困難にも関わらず、原油禁輸に取り組まなければいけなくなった背景を示す。最後に、原油禁輸の困難な合意形成に委員長と常任議長の国家を代表しない調整役の貢献があり、その貢献によって困難な合意形成が達成したことを明らかにし、結びとする。

EU の対露制裁への取り組みは現在進行形である (2024年3月時点)。本稿では、2022年2月23日に発効された第一弾制裁から、2023年6月23日発効

---

9) 山上 (2023) は2022年のウクライナ戦争までの対露制裁において、対露制裁に消極的であった加盟国は、イタリア、チェコ、キプロス、ギリシャ、ハンガリー。対露制裁に積極的であった加盟国は、ポーランド、ラトビア、エストニア、リトアニアと区分する。

10) Council Decision (CFSP) 2022/884 of 3 June 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine. OJ L 153.

の第十一弾制裁までを研究対象とする。

制裁の用語について、EU 運営条約 (TFEU) や官報 (official journal) では制限措置 (restrictive measures) とあるが、EU 内で制限措置 (制裁) と併記する場合や、制裁 (sanction) のみの表記の場合があるため、本稿では、制裁と統一して表す<sup>11)</sup>。また、EU 研究における制裁は、競争法に関するものや、EU の「共通の原則」<sup>12)</sup> を違反した加盟国に対するものが存在するが、本論では EU 域外国に対する制裁 (international sanctions) を指す。

## 1. 超国家的な役職へのアプローチの変化

リスボン条約により欧州理事会常任議長の役職が設置された。欧州理事会は加盟国の首脳が主な構成メンバーであり、政府間主義の性質を有するとされる機関である。元来、政府間主義では国家を唯一のアクターとし、国家以外のアクターの考慮が軽視されてきた。欧州統合における政府間主義による解釈は、欧州統合とともに発展し、リスボン条約によって設置された欧州理事会常任議長という国家を代表しない第三者の存在を考慮するように変化していった。

### (1) 政府間主義における変化

古典的な政府間主義は、リアリズムやネオリアリズムといった古典的な国際関係論から描かれる。古典的な政府間主義は、国家は合理的で唯一のアクターであるとし、国益とはまず国家の存続であり、経済的利益は副次的であるとする (Cini 2019)。欧州統合は、国家が国の存続のために統合の道を選んだ結果であり、歴史学者のアラン・ミルワードは、欧州統合は国家の埋没ではなく国家を救済するプロセスであったと表した (Milward 1992)。国家

---

11) 制裁の用語説明については、白井 (2017)、山上 (2019) を参照。

12) TEU 7 条「自由、民主主義、人権と基本的自由の尊重および法の支配」を重大にかつ継続的に違反した場合に、EU が政治的な制裁を科す。例えば山本 (2004) を参照されたい。

を主体とし、統合は国家を救うための手段であったと説明する。古典的な政府間主義は、国家が唯一のアクターであり、欧州統合は国家の合意によってのみ行われると解釈される。スタンレー・ホフマンは、国民国家は政治の決定権を持ち、国民国家が基本的な単位であり、これを上回るものはないと説明する (Hoffmann 1966)。政府間主義は、欧州統合初期の統合を見事に説明した新機能主義を否定するものであった<sup>13)</sup>。1960年代から1970年代にかけて、経済を中心に欧州統合の発展が進むとともに、次第に共同体として対外発信の必要性が訴えられるようになった。1969年のハーグ首脳会議におけるダヴィニオン報告により、欧州政治協力 (EPC) が設置され、任意の政府間協力ながらも緩やかな政治協力の枠組みができるに至った<sup>14)</sup>。

欧州統合の発展により、統合の性質が変容していく中、リベラル政府間主義 (以下 LI と表す) は古典的な政府間主義の国益に対する認識から離れ、国内政治によってもたらされる文脈の中で国民の選好が生じているとの解釈を試みた (Bergmann and Niemann 2013)。古典的な政府間主義と同様、LI は国家を合理的なアクターとし、欧州統合は国家による合理的な選択の連続であると説明する。また、新機能主義者や歴史的制度主義者がジャン・モネ (Jean Monnet) や欧州委員会委員長等が国家間交渉において決定的な役割を果たすと主張するのに対し、LI は国家間交渉において、欧州統合初期におけるモネのような第三者の存在は必要ないと論じる (Moravcsik 2018)。国家が有しない情報や専門性を第三者が持ちえないからである。第三者が運営や技術的支援を提供することを許す理由が多くあるが、LI は関与と真の影響を区別する。非公式な調停者の影響が考慮されえるのは、加盟国が持ちえない決定的な専門知識や情報を提供するときに限られると定める (Moravcsik 2018)<sup>15)</sup>。

---

13) 新機能主義は分野別統合が意図しない更なる統合を追求するものと仮定した (Haas 1961)。

14) EPC は後にマーストリヒト条約により CFSP に発展し、共に政府間主義の性質を有する。ハイポリティクスにおいて統合は起こり得ないと仮定した古典的な政府間主義は批判され、後に、ホフマンもその厳格な政府間主義の立場を軟化させるに至った (Cini 2019)。

15) 超国家的機関である欧州中央銀行 (ECB) であっても、強力な国の利益を代表して機能して

新政府間主義 (New Intergovernmentalism) は、マーストリヒト条約により、欧州理事会が正式な立場に定義され、更にリスボン条約によって常任議長の役職が設置されたことにより、政府間主義を基礎として欧州理事会を中心的に捉える解釈を提供する (Bickerton *et al.* 2015)。ウヴェ・プーターは、欧州理事会常任議長の設置によって、加盟国首脳レベルでの合意形成の要求を促進していると分析している (Puetter 2014)。マーストリヒト条約により、それまで非公式の場であった欧州理事会が、正式な立場と欧州統合の発展に政治的導きを与えるという役割が与えられた (European Council 2023)<sup>16)</sup>。更にリスボン条約により、常任の議長職が設置されるとともに、欧州理事会は EU 機関として条約に規定されるに至った。欧州理事会が欧州統合の政治的中心となり、欧州理事会が政治的指針を示すだけでなく、日々の政策決定に参加する傾向が見られるようになってきている。とりわけユーロ危機や移民・難民危機、クリミア危機への対露制裁といった危機対応にしばしば加盟国の首脳レベルでの解決が図られてきた。常任議長の設置は、欧州理事会の活性化を導いていることから (富川 2020)、常任議長の働きは欧州理事会の中心的役割と認識されるに貢献していると言える。常任議長の設置により活性化した欧州理事会は、その常任議長の条約に定められる役割のとおり、熟議のコンセンサス形成を性格の一つとみなされるようになった (TEU15条 6)<sup>17)</sup>。その特徴から、熟議的政府間主義とも解釈される<sup>18)</sup>。新政府間主義者は、古典的な政府間主義や LI の加盟国政府の中心性に同意している。ただし、LI のハードな交渉に異議を唱え、欧州理事会を合意に基づいた結果

---

いると考える (Moravcsik 2018)。

- 16) 鷺江 (2011) は、欧州理事会を、加盟国を代表する機関と位置付け、EU の政策決定や運営に直接的に関与する機関として最大限の活用が図られていると指摘する。更に、欧州理事会に様々な決定を委ねる規定が多数追加されていると分析している。
- 17) 欧州理事会常任議長は、欧州理事会内の結束を促し、総意を形成することに尽力する (TEU15条 6c)。
- 18) LI の解釈における交渉過程において、ハードな交渉 (hard bargaining) と説明されるが、新政府間主義や熟議的政府間主義では、ファシリテーターの常任議長の設置により、熟議とコンセンサスの形成を重視する。

を求める審議と説得の場であると描いている<sup>19)</sup> (Kleine and Pollack 2018)。欧州理事会が中心的となった欧州統合において、超国家的な解決策をめぐるハードな交渉ではなく、集団的な政策対応について熟議での解決を目指す特徴が見られるようになった。政府間主義の理論においても、超国家的役職者の働きを考慮する必要性が認識されている。

## (2) 欧州理事会における超国家的構成メンバー

欧州理事会における超国家的な構成メンバーとして、欧州委員会委員長や欧州理事会常任議長の役割に焦点を当てた研究は数少ない。これまでのEU研究において、政治的リーダーシップの分野はあまり注目されてこなかった (Dinan 2017)。その理由は、制度としてEU機関の役職に国家を上回る力を与えられていないという点が研究対象としてあまり注目されなかったことに加えて、常任議長職は、リスボン条約において新設された役職であり、2024年3月現在、現職を含めると歴代3名であることが起因している。これまでの委員長や常任議長における先行研究において、委員長、常任議長の役割とも、アジェンダ設定のリーダーシップとして分析されているが (Barocani 2023; Puetter 2014)、欧州理事会の枠組みにおける調整役にはこれまで注目されてこなかった。

欧州理事会における常任議長や委員長は加盟国間の調整に務め、加盟国を代表する者ではない。それでは常任議長や委員長は、超国家的であると言えるのであろうか。欧州理事会は政府間主義の性質を有する機関である。主な

---

19) 新政府間主義は、フランク・シメルヒニヒによって批判されている (Schimmelfennig 2015)。シメルヒニヒは、マストリヒト条約前後の「新しさ」に同意しないと主張する。更に彼は、熟議の合意形成は、新機能主義で既に指摘されていると批判する。この批判に対し、ビッカートンは、新政府間主義の熟議とコンセンサス形成は、超国家主義の統合を更に進める手段ではなく、それ自体が目的となっていると反論を試みている (Bickerton *et al.* 2015)。新政府間主義は、リスボン条約以降の欧州統合の理論化を試みているが、未だ何が「新」なのか、どの程度政府間的になっているのか、どの程度熟議であるのか、といった彼らの独特の定義に依存するため、理論への発展途中である。新政府間主義は、伝統的な政府間主義やLIが権力政治の重要性を強調しすぎており、加盟国のコンセンサスを求める度合いを軽視していると反論する。

構成メンバーは加盟国の首脳である。加盟国の首脳と同様に欧州理事会常任議長や欧州委員会委員長は欧州理事会の構成メンバーであるが国家の代表者ではない<sup>20)</sup>。まず、常任議長の任務はリスボン条約により EU 条約に定められるが (TEU15条6)、権限が詳細には定まっておらず、抽象的な役割の規定に留まっている (鷲江 2011)。インゲボルグ・トンメルは、常任議長の超国家性を次のように説明する。まず、常任議長設置前の輪番制の制度を引き合いに、常任議長は加盟国のリーダーではないため、超国家的な役職であると判断する (Tömmel 2017)。そして、リスボン条約に、「常任議長は国家の公職に就いてはならない」(TEU15条6) という規定が明確に示されていることも理由に挙げている (*ibid.*)。デスモンド・ディナンは、常任議長は、加盟国の公職に就くことが禁止され、出身国の後ろ盾を失うことから、「無国籍」であると表現する (Dinan 2017)。この超国家的な任務は、国家の後ろ盾を失うことから、力を持たないと評価される<sup>21)</sup> (*ibid.*)。

欧州委員会委員長は、欧州理事会常任議長設置前から、欧州理事会の正式な構成メンバーであった。委員長は、常任議長同様、欧州理事会において投票権を持たない (TFEU235条1)。欧州委員会委員長の欧州理事会での役割は、常任議長の役割が定められるように (TEU15条6b)、常任議長と協力し、欧州理事会の職務の準備と継続性の確保である。欧州委員会委員長は、EU の行政機関である委員会の長であり、委員会は超国家の性質を持つ。当然、欧州委員会委員長も超国家的な役職である<sup>22)</sup>。

欧州理事会の構成メンバーである欧州理事会常任議長及び欧州委員会委員長は、投票権を持たず (TFEU235条1)、欧州理事会において権限を持たな

---

20) 欧州理事会は加盟国の国家または政府首脳に加え、欧州理事会議長および委員会委員長で構成される。外務・安全保障政策上級代表は、その活動に参加する、と定められる (TEU15条2)。欧州理事会は、欧州議会議長を聴聞のために招聘することができる (TFEU235条2)。

21) 欧州理事会の取りまとめのために設置された議長の役職は、加盟国首脳より力を持たないよう権限が制限されている (Dinan 2017)。

22) 欧州委員会の委員は、その責務を遂行するにあたり、完全に独立性を保ち、いかなる政府や機関の支持を求めず、また受けない (TEU17条3)。

い<sup>23)</sup>。両者は、特定の国家のために努めるのではなく、EUを結束させるために尽力する。加盟国の代表ではなく、超国家的なアクターであると言える。27加盟国のリーダーが集う政府間主義の性質を有する欧州理事会において、EUの結束のため、超国家的なアクターによる加盟国間の調整が合意形成に重要なのである。

## 2. 第六弾対露制裁への課題

本節では、EU制裁に原油禁輸の合意が必要であった背景と、その合意が困難であった理由を示す。エネルギー制裁は、ウクライナ戦争が始まって以来、対露強硬派のポーランドやバルト諸国を中心に求められていた。しかし、エネルギー制裁に消極的な加盟国があることから、第四弾制裁までエネルギー制裁は提案内容に含まれてこなかった<sup>24)</sup>。加盟国間にエネルギー制裁への意見の相違があるにも関わらず、第五弾制裁の石炭禁輸に続き、第六弾制裁で原油・石油製品禁輸に取り組まざるを得なくなった背景と、エネルギー制裁に抵抗する加盟国の事情を示すことで、原油禁輸の合意形成に常任議長や委員長といった超国家的な調整役が必要な状況であったことを示したい<sup>25)</sup>。

第六弾制裁には多くの加盟国経済に打撃を与える原油・石油製品の禁輸が盛り込まれた。ウクライナにおけるロシアの戦争開始時から、ロシアに強力な制裁を講じるため、ポーランドやバルト諸国はエネルギー制裁を求めている。しかし、ロシアからエネルギーを多く輸入する加盟国は自国経済への影

23) ディナンは欧州理事会常任議長のリーダーシップの分析において、小国よりも力を持たないと評価する (Dinan 2017)。

24) EUの制裁はCFSPの一環で実施される。全加盟国が合意できる事項にEUとして取り組むことができる。裏返せば、全加盟国が合意できる見込みのある事項のみを議論し、合意形成に臨むのである。

25) ウクライナ戦争に関して、EUは対露制裁のみならず、ウクライナ支援に取り組む。2024年2月1日の特別欧州理事会で採択されたウクライナ支援金への合意形成には、抵抗するハンガリーをイタリア首相とフランス大統領を中心とした一部指導者らの説得が功を奏したと報道される (Gozzi and Rainford 2024; Sorgi and Moens and Braun 2024; Moens and Barigazzi and Leali and Sorgi 2024)。

響を危惧し、EU 内でエネルギー制裁への議論はなかなか進まない状況であった。その状況を変えたのは、2022年4月2日に明るみになった、ロシア軍によるブチャの虐殺である。ウクライナの首都キーウ近郊の町ブチャで、ロシア軍撤退後、ロシア軍による一般市民への残虐な行いが明らかになった。EU 内では、歴史的背景から、ポーランドやバルト諸国はロシアに対する危機感を強く持っていたが、ロシアの残虐行為は、その他の加盟国のロシアに対する危機意識を高めることとなった。石炭の全面禁輸が盛り込まれた第五弾制裁（2022年4月8日）<sup>26)</sup> は、初めてエネルギー制裁が講じられたが、ブチャの虐殺が明らかになり、合意形成の加速へと結びついた結果だったのであった。更に、原油・石油製品の禁輸に取り組むことで、EU として結束してロシアに対抗することが目指された。

特に西側諸国を中心とした国際社会における対露制裁への動きからも影響を受けた。EU は主要国首脳会議（G7）の構成メンバーである。2022年2月のロシアによるウクライナ戦争開始以来、G7の国々は足並みを揃えて対露制裁に取り組んできた。EU の対露制裁は G7 における採択に協調している<sup>27)</sup>。2022年5月8日の G7 首脳会議にて、ロシア産原油の段階的廃止または即時禁止が首脳宣言の内容に盛り込まれた<sup>28)</sup>。EU は第五弾制裁にて、エネルギー制裁としてまず石炭の禁輸を決定したが、アメリカやイギリス等は2022年2月末から3月にかけて、石炭のみならず、原油の制裁に既に取り組み、EU は遅れを取っていた。G7 の連携を図るため、EU として原油の制裁

---

26) Council Decision (CFSP) 2022/578 of 8 April 2022 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, OJ L 111.

27) 2021年12月からウクライナ国境付近の緊張感が高まる中、米バイデン大統領はロシアに対し、ロシアが武力行使を行った場合、大規模な経済制裁で対峙すると牽制していた。ロシアへのエネルギー依存が低いアメリカは、当初からエネルギー制裁を盛り込むことを希望したが、G7として歩調を合わせることを優先し、エネルギー制裁には及ばなかった。G7の対露制裁結束の効果は、ロシアにG7構成国の制裁への取組を阻害することを許さないという効果があった（鈴木 2022）。

28) G7 Leaders' Statement, 8 May 2022.

に取り組む動機となったと言える<sup>29)</sup>。

加えて、スウェーデンとフィンランドの NATO 加盟申請<sup>30)</sup> も原油禁輸への取り組みに一定の影響を与えたと考えられる。EU 加盟国のほとんどが NATO の加盟国であるが、一部の国は NATO 非加盟国である<sup>31)</sup>。スウェーデンとフィンランドは長年、EU に加盟しつつも軍事的中立を保ち、NATO 非加盟国であった。EU が強力な制裁に取り組めないでいる中、両国は NATO に国家の安全保障を求めるに至った。平時において、ヨーロッパの中心であった EU であるが、欧州における安全保障の危機に、中心的な存在となったのは NATO であった<sup>32)</sup>。欧州統合支持者や EU 機関が EU の結束した機能を内外に示す必要性に駆られたことは想像に難くない。

以上の理由から、石炭禁輸から原油・石油製品禁輸の強力な制裁に取り組むことで EU の結束をロシアに、そして国際社会に示す必要があったことがわかる。しかし、制裁の効果は、経済関係が深い程効果がある一方で、制裁を強化すると、制裁を科す側にも大きい負担が跳ね返ってくる（鈴木 2022）。つまり、ロシアに効果的な制裁を講じることは、EU 自身も身を削ることを意味する。制裁に取り組むことによる経済的負担と安全保障上の危機感を天秤に掛けたとき、加盟国間で対露制裁に対する姿勢に差異が存在した。対露制裁に積極的なポーランドやバルト諸国は、ソ連に抑圧された歴史的背景から、経済的負担よりも、安全保障の観点から強硬な対露姿勢を維持

29) 資源に乏しい日本は、外国からの輸入に依存せざるを得ない。不安定な中東情勢から、ロシアからの原油輸入は、エネルギー調達多様化にとって重要な意味を成していた。ロシアへのエネルギー制裁に消極的な日本であるが、日本よりもロシア産エネルギーに依存している EU が原油禁輸を決定したことで、日本としても G7 に足並みを揃え、原油禁輸に取り組まざるを得なくなった (CNN, 9 May 2022)。

30) 2022年5月15日にフィンランドが、2022年5月16日にスウェーデンが国内において NATO 加盟申請を採択し、18日に両国揃って正式に NATO に加盟申請を行った (NATO 2022)。

31) 2024年3月時点、EU 加盟国の内アイルランド、オーストリア、キプロス、マルタは NATO に非加盟である。

32) 鶴岡 (2022) によると、42条7項の相互支援条項は、NATO 第5条に匹敵するが、スウェーデンとフィンランドの NATO 加盟申請により、EU のみでは安全保障の確保が不十分であると判断されたことになる。加えて、TFEU 222条1に、いずれかの加盟国がテロや災害の被害にあった場合、連帯の精神に従い共同で行為するとも定められている。

している。例えば、ラトビアのクリシュヤニス・カリンシュ首相 (Krišjānis Kariņš) は、「ラトビアはロシアのエネルギーに依存しているため、エネルギーの禁輸措置は経済的に痛手である。しかし、それはお金の話である。」<sup>33)</sup>と発言し、ロシアの脅威が高まる中、自国経済への負担は二の次であることを示唆している。バルト諸国は独自に天然ガスの禁輸に取り組んでいる。リトアニアは2015年時点で、天然ガスの輸入を100%ロシアに依存し、2020年時点でも尚、90%以上をロシアからの輸入に頼っていたが (Eurostat 2022)、バルト諸国の中でいち早く天然ガスの禁輸に取り組んでいた (Euronews, 3 April 2022)。ポーランドやバルト諸国が持つ危機感とその他の加盟国のウクライナ戦争による自国への危機感は温度差のあるものであった。一方で、大国ドイツはロシアとの経済関係は強く、ロシアからのエネルギー供給に大きく依存していた。両国関係の代表的なものは、ロシアから直接ドイツに繋がっているノルトストリーム1・2による天然ガスの輸入であろう<sup>34)</sup>。ドイツはウクライナ戦争開始当時、ロシアに対する消極的な態度から批判に晒されていた。2022年2月27日、独シヨルツ (Olaf Scholz) 首相の「時代の転換点 (Zeitenwende)」演説でのドイツの外交・安全保障政策に関する方針転換後であっても、対露強硬派の国に比べるとロシア制裁への姿勢も積極的と判断できない場面が見られた<sup>35)</sup>。ドイツは結果的に原油禁輸に合意するが、当初は難色を示していた。原油禁輸の検討に当たり、エネルギー制裁に消極的なオーストリアやハンガリーといった加盟国とエネルギー制裁への抵抗を試みていた (Eder 2022)。ドイツはロシア産エネルギーへ依存し、ウクライナ戦争までは、輸入する原油の凡そ三分の一がロシアからの輸入で

---

33) 2022年5月30日欧州理事会開始前のインタビュー。Arrival and doorstep Kariņš (LV) - Part 1, European Council. (<https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/shotlist/135268-1-arrival-and-doorstep-karins-lv-part-1-20220530>) 2024年3月11日参照。

34) ドイツのノルトストリームの計画は、アメリカから (エネルギー安全保障の観点で) 圧力を受けていたにも関わらず、ドイツが進めてきた (鶴岡2022)。ドイツのエネルギー制裁への消極的な姿勢はEU内外から批判を受ける。

35) ドイツのエネルギー制裁への消極的な姿勢や、ドイツ製戦車レオパルト2のウクライナ供与への躊躇いは、西側諸国から厳しい批判に晒された。

あった (Sanicola 2022)。ドイツにとってロシアからのエネルギー輸入は、ドイツ経済を支えるものであったのである。

ロシアによるウクライナ戦争開始前、2020年において、EU加盟国のロシアからのエネルギー輸入依存度は、リトアニアが最も高く約96%に及び、次いで、スロヴァキアが約57%、ハンガリーが約54%であった (Eurostat 2022)。第六弾制裁で一時的例外となったパイプライン (ドルジバ・パイプライン) からの輸入は、ロシアから加盟国へ直接パイプラインを通して原油が供給される。ドルジバ・パイプラインは、ソ連時代に、ソ連からポーランド、チェコ、スロヴァキア、(東)ドイツ、ハンガリーへ原油を供給するために建設されたものであった。ドルジバとは「友好」を意味し、西側から切り離された東欧諸国への援助に相当するものであった (木村 2010)。ドルジバ・パイプラインからロシア産原油の供給を受ける加盟国は安価なエネルギーの調達を受けられる恩恵を受けていた。更に、第六弾制裁に原油・石油製品の禁輸が提案されたが、第五弾制裁の石炭禁輸とは異なり、原油・石油製品はロシアに代わる代替供給が容易ではないという問題があった。石油の精製には、各輸入元の性質に合わせて設備を整える必要があり、これまでロシアから供給を停止する分を他国から輸入するためには、まず設備投資が必要となる<sup>36)</sup>。原油禁輸は、これまで安価に手に入っていたロシア産原油を手放し、加えてロシア産よりも高価な原油を購入するために、多額の設備投資を必要とする。原油禁輸による経済負担に加え、代替供給調達の困難さが原油禁輸の合意を阻む一因であった。

ウクライナ戦争は、市民社会にも影響を及ぼしていた。ロシアは資源大国であり、地理的に近い欧州諸国は、海上から、そしてパイプラインから安価なロシア産エネルギーの供給を受けていた。しかし、ウクライナ戦争以降のエネルギー価格高騰により、光熱費が高騰、物価高も重なり、企業活動だけ

---

36) *Reuter*, 9 May 2022, *Bulgaria says will veto EU oil sanctions on Russia if it does not get derogation*. (<https://www.reuters.com/world/europe/bulgaria-says-will-veto-eu-oil-sanctions-russia-if-it-does-not-get-derogation-2022-05-08/>) 2024年3月12日参照。

でなく、市民生活にも影響を及ぼすこととなった<sup>37)</sup>。

このような背景から、2022年4月から欧州委員会による原油禁輸の提案の検討が開始され、原油禁輸の制裁内容が欧州委員会から提案される段階に至ったのは、2022年5月の始めのことであった。ウクライナ戦争開始から約3か月の月日が経っていた。原油禁輸を含んだ第六弾制裁案が加盟国へ提出されたが、制裁案は一部加盟国から拒否されることとなった。原油・石油製品の禁輸に表立って拒否したのはハンガリーであった。ハンガリーのオルバン (Victor Orbán) 首相はウクライナ戦争以降の対露制裁に関して、エネルギーはレッドラインであると宣言していた (De Lauzun 2022)<sup>38)</sup>。ハンガリーの抵抗は、欧州委員会による制裁提案の提出から、凡そ一か月に及んだ<sup>39)</sup>。

---

37) 電気料金：2022年100キロワット25.3ユーロから2023年28.9ユーロに上昇、ガス料金：2022年100キロワット8.6ユーロから2023年11.9ユーロに上昇。Eurostat (2023) “Electricity and gas prices stabilise in 2023”, 26 October 2023. <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20231026-1>。ウクライナ戦争による市民生活への影響が見られる中、EU市民の対露制裁への支持は高い。2022年4月に実施されたユーロバロメーターの調査によると、EU市民の対露制裁への支持 (fully approve/tend to approve) は80% (Flash Eurobarometer 506)、2023年4月の調査では、72% (Standard Eurobarometer 99) であった。依然、EU市民の対露制裁への支持は高い状態である。ハンガリー国民の対露制裁への支持率は、EU市民平均のものに比べて低い。2022年4月対露制裁への支持59%、2023年4月では59%支持であった (Flash Eurobarometer 506、Standard Eurobarometer 99)。

38) 原油禁輸が制裁内容に提案されることが具体的にってきた頃、2022年4月3日のハンガリー国会議員選挙が実施されていた。ハンガリーはウクライナ戦争にあまり関与せず、エネルギー制裁に反対する意志表明は、選挙を意識した発言であったともみられる。オルバン首相率いるフィデス党が勝利し、ウクライナ戦争へのハンガリーのスタンスは維持されることとなった (山本 2023)。

39) 2022年2月24日のロシアによるウクライナ侵攻以降、EUは第一弾制裁として、2014年のクリミア併合以来継続されている対露制裁を強化した。以来、少しずつ強化が継続している。第一弾制裁から第四弾制裁は約1か月半の間に相次いで決定されたが、第六弾制裁は、第五弾制裁から2か月間の間隔を空け、制裁の合意到達に凡そ1か月の時間を要した。欧州委員会の当初の猶予期間のない全加盟国が一律条件の提案内容は、即座に加盟国の抵抗にあうこととなった (Murray 2022)。原油禁輸は5月4日に欧州委員会から提案された (Moens *et al.* 2022)。

### 3. 第六弾制裁合意形成：欧州理事会における 超国家的調整役の活躍

第六弾制裁への合意形成において、原油禁輸に対する加盟国の利害関係があまりに大きく、理事会レベルでの解決には至らなかった。そのため、原油禁輸を含む第六弾制裁への合意形成は欧州理事会において政治的決断に委ねられることとなったのである。第六弾制裁への27加盟国の総意形成には、国家を代表しない超国家的役職の常任議長や委員長の働きが必要であった。両者は欧州理事会の正式なメンバーであるが、採決に際して投票権を持たず<sup>40)</sup>、国家を代表しない。両者は欧州理事会において、円滑な運営を支援する役目を担い、第六弾制裁の採択にあたっては、委員長と常任議長がEUとしての総意形成に尽力した。委員長は原油禁輸に強く反対したハンガリーへの説得を行い、常任議長は全加盟国の調整に徹した。第六弾制裁合意形成への両者の働きは次のとおりである。

#### 3-1. 欧州委員会委員長の説得

欧州委員会は、制裁案の作成に際し、加盟国と接触する。原油禁輸の提案に際し、代替供給の確保が難しい内陸国ハンガリー、スロヴァキア、チェコと広範な対話を持っていた (Murray 2022)。制裁提案内容を作成する欧州委員会は、案を作成する際から、合意への道筋を立てていることがわかる。欧州委員会から制裁内容が提案された後、すぐにそれらの国から拒否の姿勢を示されてしまったが、事前に内陸国への猶予付けの可能性は含まれており、欧州委員会は妥協点を探ることに奔走する (Agence Europe 2022 ; Moens *et al.* 2022)。

最も強力なハンガリーの抵抗に対し、フォン・デア・ライエン (Ursula

---

40) 欧州理事会が投票によって決定を行う場合、欧州理事会常任議長および欧州委員会委員長は、投票に参加しない (TFEU235条1)。

Von der Leyen) 欧州委員会委員長は、ハンガリーまで出向き、直接オルバン首相との会談による打開に臨んだ。委員長とオルバン首相との会談は半日にも及ぶものであった。委員長との直接の会談によって、すぐにハンガリーの原油禁輸への拒否が翻ったわけではないが、次のような進展を見出した。合意に向けてまず妥協点を見つけ出すことが重要であり、委員長はオルバン首相との会談により、ハンガリーの懸念事項を明らかにすることに成功した。委員長がまず原油禁輸への合意へ一定の役目を果たした。委員長とオルバン首相の対面による密な話し合いは、後に原油禁輸への合意への助けとなる REPowerEU によるエネルギー転換への支援基金に関連することとなる<sup>41)</sup>。また、ハンガリーの石油設備への投資やエネルギーにおける地域協力についても話し合われ、これらの内容も、REPowerEU 計画に反映された<sup>42)</sup>。委員長のオルバン首相への説得は、ハンガリーからの原油禁輸への合意が得られるよう、REPowerEU を通してハンガリーのロシア産原油禁輸への懸念を取り除くことを目的とされた。また、委員長のハンガリーへの働きかけはその後も継続されていたと報道される<sup>43)</sup>。

---

41) Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, REPowerEU Plan. この計画は、ロシア産エネルギーからの依存脱却の指針を示している。委員長のハンガリー訪問においては、委員長らがハンガリーの懸念点を明らかにできた与会談の目的を主張する一方、第六弾制裁への具体的な解決策を導くことができなかったという批判的な評価がある (Simon and Follain 2022)。

42) ハンガリーにエネルギー戦略の一環として金銭的補償を検討 (Politico, 10 May 2022)。欧州委員会は REPowerEU 計画で2100億ユーロを提示 (Euractiv, 24 May 2022)。更に、欧州委員会は復興基金において、化石燃料追加投資を可能にする特定の基準を解除し、ハンガリーは約3億5000万ユーロの資金を利用できる可能性があると報じられている (Euractiv, 28 May 2022)。Hernandez (2022) は、法の順守の規則から、ハンガリーへの適用が難しいという評価をしている。しかし、代替石油供給確保のための投資に最大15億~20億ユーロ適用される旨、REPowerEU 計画に含まれており、制度に則りさえすれば、ハンガリーにも適用される。

43) 2022年5月27日、欧州委員会はアメリカとエネルギー安全保障強化の共同声明を発表している。委員会によるエネルギーの代替供給先の確保である。Joint Statement between the European Commission and the United States on European Energy Security. European Commission, 25 March 2022. [Online] Available from: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_2041](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_2041)。また、委員長は、欧州理事会開始直前のインタビューで、原油禁輸の制裁は第五弾制裁の石炭禁輸に続き、2022年3月のヴェルサイユ宣言から

### 3-2. 欧州理事会常任議長による加盟国間の調整

第六弾制裁における委員長の調整の役目に対し、常任議長の果たした役目は、対全27加盟国との調整で広範であったと言える。常任議長は、欧州理事会開催前に、全ての加盟国首脳らと、複数国で、または1対1でビデオ会談を行い、欧州理事会開催に向けて調整を行う。その内容は非公開とされている。欧州理事会開催直前の常任議長と加盟国の事前のビデオ会談が活発に行われる期間に、妥協案としてパイプラインからの輸入の免除が提案された動きがあった。加えて、妥協案を提案したとされる理事会議長国フランスを代表してマクロン (Emmanuel Macron) 大統領とミシエル (Charles Michel) 欧州理事会常任議長に妥協の取りまとめが委ねられていたと報道されるように (Brzozowski and Taylor 2022a)、第六弾制裁採択への常任議長の働きは、欧州理事会直前の合意形成への調整であったことが窺える<sup>44)</sup>。

5月30日の欧州理事会開催を前に23日、常任議長がオルバン首相とテレビ

---

続く成果であり、理事会議長国フランスとの密に取り組んできたことを強調した (European Council 2022b)。

- 44) 理事会議長国代表者として仏マクロン大統領の活躍も見受けられた。理事会議長国は半年ごとの輪番制である (TEU16条9)。第六弾制裁の合意形成の際は、フランスが議長国を務めていた。委員長のハンガリー訪問翌日、石油インフラに関する地域協力について、ハンガリーと近隣諸国とのビデオ電話に委員長と理事会議長国代表者として仏マクロン大統領が参加する予定がされていた (Murray 2022)。このビデオ電話は委員長とオルバン首相との会談後に延期となってしまったが、代わりにオルバン首相と理事会議長国仏マクロン大統領が電話会談をおこなった。電話会談の目的は、第六弾制裁合意への行き詰まりを解決することであり、仏EU担当大臣が週内の合意の可能性をほめかしたことから、電話会談は一定の進捗が見られたものと受け取ることができる (Brzozowski and Taylor 2022a)。理事会議長国の代表は欧州理事会の正式メンバーではないが、第六弾制裁が議論された欧州理事会において、理事会議長国を代表してマクロン仏大統領の一定の役割を果たした。仏大統領の役割の捉え方について、理事会議長国首脳と捉えるか、大国の加盟国の首脳と捉えるか、どちらの立場かの判断は難しい。しかし、当初のビデオ会談は議長国としての参加が予定されていたため、ここでの活動も理事会議長国としての役割と考えることができるであろう。また、マクロン大統領のハンガリーへの姿勢については、圧力で抑えつけるのではなく、味方につけようとする姿勢で向き合っているという評価がある (Moens and Barigazzi and Leali and Sorgi 2024)。理事会議長においても加盟国の総意を形成する支援が求められ、2024年後半期を担当するハンガリーがその役を担えないと判断され、阻止しようとする動きが見られている (Alemanno 2023)。

会談を行うが、そこでオルバン首相は原油禁輸を議題に挙げないよう要望した (Brzozowski 2022)<sup>45)</sup>。ハンガリーとして、原油禁輸に合意できないため、第六弾制裁に原油禁輸を含めて採択を実施しないことを求めている。欧州理事会の開催を直前にしても、未だハンガリーは原油禁輸に合意できないことを示している<sup>46)</sup>。しかし、翌5月24日、理事会議長国フランスがハンガリーの拒否を取り下げる解決策が残っているとほのめかし<sup>47)</sup>、常任議長もまた、欧州理事会での合意を確信する発言をした (Ross 2022)。妥協案の内容調整が進み、解決への糸口がみえていと窺える発言であった。妥協案は一時的に海上からの輸入のみを禁止するという内容であった<sup>48)</sup>。海上禁輸はパイプラインからの輸入が許可されることを意味し、ドルジバ・パイプライン (北部)<sup>49)</sup> からロシア産原油を輸入しているドイツやポーランドが安価なロシア産エネルギーの購入を継続できるという新たな懸念が沸き上がった (Brzozowski and Taylor 2022a)。このパイプライン除外の妥協案は、制裁負担の不公平から加盟国の間でドイツやポーランドに対して懸念が出現し、ドイツとポーランドは自発的な輸入停止を約束するに至った<sup>50)</sup>。妥協案は可能な限り範囲を狭められ、各加盟国の制裁による負担をできるだけ公平になるようにすることで、パイプライン除外の妥協案は対露制裁に積極的なポーラ

45) REPowerEU の内容への抗議 (法の秩序を整える条件、投資金額への不満) ともとれる。

46) または、欧州理事会の開催まで、よりハンガリーに有利な条件を引き出す狙いがあったとも考えられる。

47) 妥協案は、理事会議長国のフランスが提示したものであった (Brzozowski and Taylor 2022a)。

48) 当初は EU の信頼を損なうとして欧州委員会を始めとしてパイプラインの除外はさげられていた (Barigazzi *et al.* 2022)。

49) 北部ドルジバ・パイプラインはドイツやポーランドへ繋がる。南部ドルジバ・パイプラインはハンガリー、チェコ、スロヴァキアに注がれる。

50) ポーランドは当初から全エネルギーへの制裁を支持。ドイツは妥協案の委員会による提示前から原油禁輸に合意していた。しかし、ドイツはエネルギー制裁への消極的な姿勢に EU 内外から批判を受け、原油禁輸も外部からの圧力がかかっていた。ドイツは東欧や北欧の EU 加盟国のみならず、イギリスからもロシア産エネルギー禁輸に向けて圧力を受けていた (Eder 2022)。ショルツ独首相は、2022年5月30日欧州理事会会場に入る際の記者会見にて、「ドイツはウクライナ侵攻前からロシア産エネルギー禁輸に備えてきており、石炭だけでなく石油の禁輸も受け入れることが可能だ」と表明した (European Council 2022a)。

ンドやバルト諸国を含め各加盟国に受け入れられたのである<sup>51)</sup>。5月30日—31日の欧州理事会での原油禁輸を含む第六弾制裁合意への道筋がようやく見えたのであった。それでも、ハンガリーがパイプラインの一時的例外による事実上の原油禁輸免除に加え、パイプラインの供給が途絶えた際の海上による供給の保障を取り付けることを求めたため、5月30日の欧州理事会開催直前に開かれた同日午前のコルペール（常駐代表委員会）においても合意には達しなかった。原油禁輸の採択は、欧州理事会での政治的判断に任されることとなった（Brzozowski and Taylor 2022b）。欧州理事会開催直前に行われる欧州理事会構成メンバーへのドアステップ・インタビューにおいて、多くの首脳らは、パイプラインによる原油禁輸の一時的免除について、各国それぞれの事情を尊重する点、そして、対露制裁については、大きい視野で捉える必要がある点への言及が目立った<sup>52)</sup>。そして、原油禁輸の妥協案への合意へは前向きな発言が多く聞かれた。妥協案のパイプラインの一時的免除への合意が得られている時点で、概ね第六弾制裁への合意形成に達していたであろう。第六弾制裁は、欧州理事会にて、原油禁輸の免除・猶予事項に加え、ハンガリーの要求するパイプラインの供給が途絶えた際の保障を含めてようやく合意が結ばれた。原油禁輸に関する制裁内容は次のとおりである。

#### 原油禁輸（Official Journal L 153から部分抜粋）

- ・海上で輸入される原油は6か月、石油製品は8か月の猶予期間が与えられる
- ・地理的な理由でパイプラインからの輸入に依存する加盟国には、理事会が

51) 欧州委員会が単一市場の公平な競争の監視役を務め、加盟国間の公正な競争と平等な競争の場を確保する曖昧な文言の誓約を提示した（Liboreiro *et al.* 2022）。

52) 例えば、フィンランド首相やラトビア首相。また、原油禁輸の制裁に合意することは重要であるが、加盟国それぞれの事情を理解しなければならないという発言が見られた。European Council Newsroom, Special meeting of the European Council - May 2022 (Day 1). (<https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220530-special-meeting-of-the-european-council-may-2022-day-1>). 2024年3月22日参照。

決定するまで一時的に禁輸が適用されない

- ・ブルガリアの地理的理由から、海上による原油と石油製品の輸入に特別な猶予が与えられる
- ・クロアチアの特種な状況のため、ロシアの真空軽油の輸入、譲渡を国の管轄当局により許可される
- ・パイプラインからの供給を受ける加盟国の制御の域を超えて供給が途絶えた場合には、一時的に海上による原油の輸入を認める

原油禁輸は、ロシア産からの原油輸入に依存している加盟国に経済活動に大きな影響を与えるため、それら加盟国の抵抗から、合意形成の難しいものであった。ハンガリーの抵抗は一向に弱まらず、パイプライン除外を妥協案として受け入れられることとなった。第六弾制裁の合意形成における加盟国の動きについて、ポーランドやバルト諸国はハンガリーへの非難はしても、特に合意に向けて働きかけを行ったという報道は見受けられない。ロシアからのエネルギー供給に依存する多くの EU 加盟国にとって、自国経済に大きな打撃を与える原油禁輸を受け入れるには、加盟国を代表しない超国家的役職の EU としての総意形成への支援が必要であった。欧州理事会において、欧州委員会委員長や欧州理事会常任議長の貢献のもと、全27か国が受け入れられるコンセンサスが形成された。加盟国の中には、原油禁輸について全加盟国の合意を得られることが好ましいとしながらも、EU として90%合意できているのであれば、いずれかの加盟国が棄権を行使しても、何もしないよりはましだとの発言まで出ていた<sup>53)</sup>。しかし、対露制裁に対し、EU は一国も建設的棄権を行使させず、全加盟国が原油禁輸を含む第六弾制裁への合意を果たした。ロシアに対し、そして国際社会に対して EU の結束を示すことを可能にした。

53) 2022年5月30日欧州理事会開始前、対露制裁に積極的なエストニアのカヤ・カッラス首相(Kaja Kallas)へのインタビュー。Arrival and doorstep Kallas (EE) European Council. (<https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/shotlist/135262-arrival-and-doorstep-kallas-ee-20220530>) 2024年3月24日参照。

## おわりに

本稿では、EUのロシアに対する原油禁輸を含む第六弾制裁の合意形成において、政府間主義が軽視していた欧州委員会委員長や欧州理事会常任議長という超国家的役職の貢献を明らかにした。政府間主義を原則とするCFSPは、全加盟国の合意を原則とする。27もの国家で総意を形成することは容易ではない。2014年のロシアによるクリミア併合から、EU加盟国はロシアに対し制裁を科すことに合意してきた。更に、2022年のウクライナ全域を標的としたロシアによるウクライナ戦争に対し、EUは対露制裁を強化することが求められることとなった。ロシアに対する危機感が強いポーランドやバルト諸国を中心とした東欧や北欧の加盟国と、ロシアのウクライナに対する行為を批判しながらもエネルギーを中心とした経済関係の維持を望むその他の加盟国の対露制裁に対する姿勢の違いは、エネルギー制裁による制裁の強化の合意形成を困難にした。第六弾制裁における原油禁輸を求める加盟国と対露制裁に合意はしつつも自国への過剰な負担を科す制裁には合意できない加盟国の間の溝は埋まることなく、加盟国間の意見は対立した。原油禁輸の交渉で見られた加盟国の反応は、ハンガリーを中心として、自国の利益を主張する国と、そのような原油禁輸に合意しない加盟国を批判する国であった。LIの解釈では、対立する国家間のハードな交渉が繰り返し続けられると説明し、超国家的な存在を重要視しない。欧州理事会という政治的決断がなされる場で、激しく意見が対立する加盟国の合意形成支援を目的として、委員長や常任議長といった加盟国間の利害関係を調整する超国家的役職は、加盟国間の合意形成に貢献をした。両役職は投票権を持たず、加盟国間の調整役に徹するため、最終的に制裁を採択するかを決定するのは加盟国であり、国家が重要なアクターであるという解釈は、従来の政府間主義の解釈に準ずる。しかし、新政府間主義が示す欧州理事会の中心性は、リスボン条約により、欧州理事会に常任議長が設置され、欧州理事会はより活発に機能するようになっ

たことにも起因するように、欧州理事会における超国家的役職の存在は軽視できない事例が見受けられるようになっている。欧州統合の発展に伴う政府間主義の発展を追い、国家を基礎としながらも、超国家的な第三者の役割が EU の合意形成に貢献していることがウクライナ戦争における対露制裁の合意形成から明らかになった。

ロシア産原油禁輸を含む第六弾制裁では、ロシアからの原油・石油精製品の輸入に依存する加盟国が多いことから、交渉は難航した。国家間の交渉は、加盟国それぞれの経済的利害や安全保障上の利害の対立を理由に困難であった。対露制裁への取組以前から、EU の結束を乱すハンガリーは、自国がロシア産原油に依存することを理由に原油禁輸に強く抵抗した。ハンガリーに対しては、欧州委員会委員長は、最も抵抗の姿勢を示すハンガリーから妥協を引き出すために、オルバン首相をハンガリーまで訪問し、打開に努めた。委員会が取り組む REPowerEU 計画にロシア産エネルギー依存からの脱却を支援する財政資金を盛り込み、ハンガリーの抵抗を緩めることで合意を促した。パイプラインからの原油輸入を免除する妥協案への取り組みでは、常任議長が対露制裁への姿勢がそれぞれ異なる加盟国との調整を行い、全加盟国の妥協案の受け入れに貢献した。欧州理事会において、投票権を持たないが、対外に向けて EU の総意を示すため、加盟国間の調整を務めたのは委員長と常任議長であった。EU として強力な原油禁輸を含む第六弾制裁への合意から、EU の結束をロシアや国際社会に示すことを可能にした。

本稿は、欧州理事会における委員長や常任議長という超国家的な役職の調整役としての貢献を示すにあたり、対露第六弾制裁における交渉の一事例の提供に留まった。今後の課題として、加盟国間の利害が激しく衝突した合意形成において超国家的役職が果たした役割をみていきたい。EU の対露制裁は現在進行中であり、本稿が目した第六弾制裁（2022年6月3日）についても、まだ資料が公開されていない等の理由で限られている。常任議長と加盟国とのビデオ電話を含む対談内容は公開されていないことから、関係者のインタビューが必要である。とりわけ常任議長の調整の具体的な内容が不足

する点は、今後の課題とする。

## 付録

### (1) 2022年ウクライナ侵攻後の対露制裁 (European Council 2024)

2022年2月24日欧州理事会  
追加制裁の決定  
金融、エネルギー、交通、軍用品、輸出管理、輸出金融、ビザ、制裁リスト追加

#### 第一弾制裁 (2022年2月23日)

- ・ 350人以上の制裁リスト入り
- ・ ドネツク人民共和国、ルハンスク人民共和国<sup>54)</sup> の経済関係制限
- ・ EU 資本金融市場へのアクセス制限

#### 第二弾制裁 (2022年2月25日)

- ・ 金融制裁の拡大
- ・ 石油精製に関する特定の品と技術の提供禁止
- ・ 航空機、部品、設備の販売禁止
- ・ 軍需品、軍需技術の輸出禁止
- ・ 外交官、ビジネスマンらの特権的なビザ規制の停止
- ・ プーチン露大統領、ラブロフ露外務大臣の制裁リスト追加

#### 第三弾制裁 (2022年2月28日、3月2日)

- ・ ロシア中央銀行との取引禁止
- ・ ロシア航空機の EU 域内飛行禁止、空港へのアクセス禁止
- ・ ロシア主要7銀行の SWIFT 除外
- ・ ロシア直接投資基金の共同投資の禁止
- ・ Russia Today と Sputnik の EU 域内の放送禁止

#### 第四弾制裁 (2022年3月15日)

---

54) 地名表記は、外務省のものに従う。

- ・ロシア国営企業との取引全面禁止（国営銀行、鉄道、海運登録会社を除く）
- ・金融格付けサービス提供の禁止
- ・高級品の輸出禁止

2022年3月25日 欧州理事会

ヴェルサイユ宣言に定められたとおり、ロシアエネルギー依存からの脱却

第五弾制裁（2022年4月8日）

- ・石炭、その他固形化石燃料の禁輸
- ・ロシア船舶のEU港の寄港禁止
- ・主要4銀行との取引禁止

2022年5月31日 欧州理事会

- ・欧州理事会は第六弾制裁に合意し、その制裁は、原油、石油精製品を含む。但し、一時的にパイプラインからの輸入を例外とする
- ・供給が途絶えた際には、安定供給を保障するため、緊急措置が取られる

第六弾制裁（2022年6月3日）

- ・ロシア産原油、精製石油製品の禁輸（例外を含む）
- ・SWIFT 除外（3銀行）
- ・3ロシア国営放送のEU内放送禁止

2022年6月24日、12月15日 欧州理事会

制裁履行強化、回避防止

第七弾制裁（2022年7月21日）

- ・金の輸入禁止
- ・ロシア資産凍結報告義務の強化
- ・軍事関連輸出品目拡大

第八弾制裁（2022年10月8日）

- ・ロシア産石油価格上限設定
- ・ヘルソン州、ザポリヅジャ州への制限措置拡大
- ・特定の電子部品や化学物質等の輸出制限拡大

- ・鉄鋼品、車両等の輸入制限拡大

#### 第九弾制裁（2022年12月16日）

- ・ロシア地域開発銀行への全面的な取引禁止
- ・ドローンエンジン等の輸出規制
- ・4報道機関のEU内放送禁止

#### 第十弾制裁（2023年2月25日）

- ・ロシア3銀行の資産凍結
- ・電子部品や特定のレアアース等の輸出禁止追加
- ・アスファルトや合成ゴム等の輸入禁止追加

2023年3月23日 欧州理事会

- ・制裁履行強化、第三国による制裁回避を防止

#### 第十一弾制裁（2023年6月23日）

- ・制裁回避支援をする第三国への制裁
- ・輸出入制限拡大強化

(2) ヴェルサイユ宣言一部抜粋 (European Council, Informal Meeting of the Heads of State or Government Versailles Declaration, 11 March 2022)

#### II. エネルギー依存の軽減

16 欧州理事会はロシア産ガス、石油、石炭の輸入への依存を次の方法によってできるだけ早く段階的に廃止することに合意した。

a) 化石燃料への全体的な依存の削減を加速。但し、加盟国の環境と加盟国のエネルギー融合の選好を考慮に入れる。… (略)

(3) ミシェル常任議長による第六弾制裁合意成立後の声明 (Remarks by President Charles Michel after the first day of the special meeting of the European Council, 31 May 2022)

この非常に困難な時期には政治的リーダーシップが必要であるため、この会議に出席したすべての同僚に感謝する。

私たちはあらゆる困難を過小評価しない。そのような決定を下すまでに数週間が

必要だったことを承知している。欧州連合の団結の欠如の憶測に対し、私たちは今日非常に強いシグナルを送ることができた。そして、私たちの価値観を守り、私たちの利益を守るために、私たちが強くなれること、毅然とした態度でいることができること、そしてタフでいられることを示すことがこれまで以上に重要である。

私はこの強い決断を共に受け止め、ウクライナ、ロシア、そして欧州連合国民と世界の他の国々に団結したメッセージを送ることができたすべての同僚に改めて感謝の意を表したい。

### 参考文献

- 板橋拓己 (2023) 「ドイツにとってのロシア・ウクライナ戦争—「時代の転換 (Zeitenwende)」をめぐって」 細谷雄一編 『ウクライナ戦争とヨーロッパ』 東京大学出版会。
- 白井実穂子 (2017) 「EC・EU 制裁政策と EU 機能条約第346条」 白井実穂子、奥迫元、山本武彦編 『経済制裁の研究：経済制裁の政治経済学的位置づけ』 志學社。
- 岡部みどり (2023) 「ウクライナ「難民」危機と EU—難民保護のための国際協力は変わるのか？」 細谷雄一編 『ウクライナ戦争とヨーロッパ』 東京大学出版会。
- 木村真澄 (2010) 「ロシアにおける石油パイプライン戦略」 『地域学研究』 第40号259頁—272頁。
- 小泉悠 (2022) 『ウクライナ戦争』 ちくま新書。
- 鈴木一人 (2022) 「戦争と相互依存—経済制裁は武力行使の代わりとなるか」 池内恵、宇山智彦、川島真、小泉悠、鈴木一人、鶴岡路人、森聡 『ウクライナ戦争と世界のゆくえ』 東京大学出版会。
- 辰巳浅嗣 (2001) 『EU の外交・安全保障政策：欧州政治統合の歩み』 成文堂。
- 鶴岡路人 (2022) 「欧州は目覚めたのか—ロシア・ウクライナ戦争で変わったものと変わらないもの」 池内恵、宇山智彦、川島真、小泉悠、鈴木一人、鶴岡路人、森聡 『ウクライナ戦争と世界のゆくえ』 東京大学出版会。
- 鶴岡路人 (2023) 『欧州戦争としてのウクライナ侵攻』 新潮社。
- 富川尚 (2020) 「欧州理事会」 鷲江義勝編 『EU—欧州統合の現在』 創元社。
- 東野篤子 (2023) 「ロシアによるウクライナ侵略が EU 拡大に及ぼした変化」 細谷雄一編 『ウクライナ戦争とヨーロッパ』 東京大学出版会。
- 福田耕治 (2023) 「ウクライナ戦争をめぐる EU の政策対応と課題」 『公益学研究』 第23巻第1号13頁—26頁。
- 山上亜紗美 (2019) 「EU の対ロシア政策における「信頼」」 『公共政策研究』 第19号68頁—77頁。
- 山上亜紗美 (2023) 「EU の対ロシア・ベラルーシ制裁の動向と展望」 宮脇昇編 『ウクライナ侵攻はなぜ起きたのか：国際政治学の視点から』 早稲田大学出版部。
- 山本直 (2023) 『オルバンのハンガリー：ヨーロッパ価値共同体との相剋』 法律文化社。
- 山本直 (2004) 「EU の対加盟国制裁権限：欧州議会および欧州政党の対応を中心にして」 『阪南論集』 社会科学編第39号2巻63頁—78頁。

- 鷺江義勝編 (2009) 『リスボン条約による欧州統合の新展開—EUの新基本条約—』 ミネルヴァ書房。
- 鷺江義勝 (2011) 「リスボン条約による EU の機構および政策決定の改革」『日本 EU 学会年報』 第31号81頁—101頁。
- Agence Europe (2022) *Russia; European Commission proposes an embargo on Russian oil by end of year*. 5 May 2022 ([https://global.factiva.com/ha/default.aspx?page\\_driver=searchBuilder\\_Search#./!/?&\\_suid=1708909013447067613432030284](https://global.factiva.com/ha/default.aspx?page_driver=searchBuilder_Search#./!/?&_suid=1708909013447067613432030284)) 2024年 2月17日参照。
- ALEMANN, A. (2023) *Suspending Hungary's EU presidency isn't a sanction – it's a precaution*. 7 June 2023. (<https://www.politico.eu/article/suspend-hungary-eu-presidency-sanction-precaution/>) 2024年 2月27日参照。
- BARIGAZZI, J. & MOENS, B. & KIJEWski, L. (2022) *EU considers shelving ban on Russian oil as Hungary blocks sanctions*. 12 May 2022. (<https://www.politico.eu/article/eu-considers-shelving-ban-on-russia-oil-as-hungary-viktor-orban/>) 2024年 2月17日参照。
- BAROCANI, E. (2023) “Ideational agenda-setting leadership: President von der Leyen and the EU response to the invasion of Ukraine.” *West European Politics*, Vol 46, No 7. PP 1451-1474.
- BERGMANN, J. & NIEMANN, A. (2013) “Theories of European Integration and their Contribution to the Study of European Foreign Policy”. 8th Pan-European Conference on International Relations, Warsaw 2013.
- BICKERTON, C. & HODSON, D. & PUETTER, U. (2015) *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*. Oxford University Press, Oxford.
- BRZOZOWSKI, A. (2022) *No Russia oil embargo discussion at EU summit, says Hungary's Orban*. 24 May 2022 (<https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/orban/>) 2024年 2月17日参照。
- BRZOZOWSKI, A. and TALYOR, K. (2022a) *EU summit unlikely to adopt Russia oil ban, will look at 'the broader picture'* 30 May 2022 (<https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-summit-unlikely-to-adopt-russia-oil-ban-will-look-at-the-broader-picture/>) 2024年 2月17日参照。
- BRZOZOWSKI, A. and TALYOR, K. (2022b) *EU inches closer to ban on Russia oil, with exemptions*. 30 May 2022 (<https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eu-inches-closer-to-ban-on-russian-oil-with-exemptions/>) 2024年 2月17日参照。
- CINI, M. (2019) “Intergovernmentalism” IN CINI, M. and PERES-SOLORZANO BORRAGAN, N. *European Union Politics* (6<sup>th</sup> edition). Oxford University Press, Oxford.
- DE LAUZUN, H. (2022) *Ursula von der Leyen Visits Viktor Orbán in Budapest*. The European Conservative. 20 May 2022. (<https://europeanconservative.com/articles/news/ursula-von-der-leyen-visits-viktor-orban-in-budapest/>) 2024年 3月11日参照。
- DINAN, D. (2017) “Leadership in the European Council: an assessment of Herman Van Rompuy's presidency”. *Journal of European Integration*. Vol 39, No 2. PP157-173.
- EDER, F. (2022) *Berlin Bulletin; Scholz's authority issues – Habeck's lead – Energy sanctions*. 8 April 2022. (<https://www.politico.eu/newsletter/berlin-bulletin/scholz-s-authority-issues-habecks-lead-energy-sanctions/>) 2024年 2月17日参照。

- Euractiv, *EU ministers urge Hungary to sign up to planned Russia oil embargo*. 16 May 2022. (<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-ministers-urge-hungary-to-sign-up-to-planned-russian-oil-embargo/>) 2022年2月17日参照。
- EUROPEAN COMMISSION (2022), REPowerEU Plan, Brussels, 18th May 2022, COM (2022) 230 final.
- EUROPEAN COUNCIL (2024). Timeline – EU sanctions against Russia over Ukraine, 18 March 2024. (<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>) 2024年3月23日参照。
- EUROPEAN COUNCIL (2023). History, 5 June 2023. [Online] Available from: <https://www.consilium.europa.eu/en/history/?filters=2031>. [Accessed on 15 February 2024]
- EUROPEAN COUNCIL (2022a) Arrival and doorstep Scholz (DE), European Council, 30 May 2022. [Online] Available from: <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220530-special-meeting-of-the-european-council-may-2022-day-1/135264-arrival-and-doorstep-scholz-de-20220530>) 2024年2月17日参照。
- EUROPEAN COUNCIL (2022b) Arrival and doorstep EC President von der Leyen, European Council, 30 May 2022. [Online] Available from: <https://newsroom.consilium.europa.eu/events/20220530-special-meeting-of-the-european-council-may-2022-day-1/135264-arrival-and-doorstep-scholz-de-20220530>) 2024年2月17日参照。
- EUROSTAT (2022) Archive: EU energy mix and import dependency, 4 March 2022. ([https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:EU\\_energy\\_mix\\_and\\_import\\_dependency#Oil](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:EU_energy_mix_and_import_dependency#Oil)) 2024年3月10日参照。
- GOZZI, L. & RAINSFORD, S. (2024) *Ukraine support packages worth €50bn agreed by EU leaders*, 2 February 2024. (<https://www.bbc.com/news/uk-68165971>) 2024年3月17日参照。
- HAAS, E. (1961) *The Uniting of Europe*. Stanford University Press, Stanford.
- HOFFMANN, S. (1964) “The European Process at Atlantic Crosspurposes.” *Journal of Common Market Studies* 3 (2) : PP. 85–101.
- KLEINE, M. & POLLACK, M. (2018) “Liberal Intergovernmentalism and Its Critics.” *Journal of Common Market Studies*, Vol 56, No 7, PP 1493–1509.
- LIBOREIRO, J. & KOUTSOKOSTA, E. & MURRAY, S. (2022) *EU leaders endorse ban on Russian oil, exempting pipeline imports*. (<https://www.euronews.com/my-europe/2022/05/30/eu-leaders-meet-in-brussels-in-the-midst-of-impasse-on-russian-oil-ban>) 2024年3月12日参照。
- MILWARD, A. (1992) *The European Rescue of the Nation-State*. University of California Press, Berkeley.
- MOENS, B. and BARIGAZZI, J. and WANAT, Z. (2022) *EU targets Putin’ oil, banks and propaganda in new sanctions plan* (<https://www.politico.eu/article/eu-target-vladimir-putin-oil-bank-propaganda-new-russia-sanction-plan/>) 2024年2月17日参照。
- MOENS, B. and BARIGAZZI, J. and LEALI, G. and SORGO, G. (2024) *How Giorgia Meloni and French hospitality got Orban to OK Ukraine aid*, 1 February 2024 (<https://www.politico.eu/article/how-eu-leaders-pushed-hungary-orban-ukraine-aid-support-meloni-italy/>) 2024年2月2日参照。
- MORAVCSIK, A. (2018) “Preferences, Power and Institutions in 21<sup>st</sup> -century Europe.”

- Journal of Common Market Studies*. Vol 56, No 7, PP1648-1674.
- MURRAY, S. (2022) A week on, the EU appears no closer to a Russian oil embargo. 10 May 2022 (<https://www.euronews.com/my-europe/2022/05/10/a-week-on-the-eu-appears-no-closer-to-a-russian-oil-embargo>) 2024年2月17日参照。
- NATO (2022) “Finland and Sweden submit applications to join NATO”. 18 May 2022. ([https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_195468.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_195468.htm)) 2024年3月23日参照。
- PUETTER, U. (2014) *The European Council and the Council: New Intergovernmentalism and Institutional Change*. Oxford University Press, Oxford.
- ROSS, T. (2022) *Haggling with Hungary: How the EU could get a deal to ban Russian oil*. 26 May 2022 (<https://www.politico.eu/article/haggling-with-hungary-how-the-eu-could-still-ban-russian-oil/>) 2022年2月17日参照。
- SANICOLA, L. (2022) *Oil price settle up on increased chance of EU embargo of Russian oil*. 29 April 2022. (<https://www.reuters.com/business/energy/oil-edges-lower-mass-covid-testing-begins-china-2022-04-28/>) 2024年3月10日参照。
- SCHIMMELFENNIG, F. (2015) “What’s the News in ‘New Intergovernmentalism’? A Critique of Bickerton, Hodson and Puetter”. *Journal of Common Market Studies*. Vol 53, No 4, PP 723-730.
- SIMON, Z. and FOLLAIN, J. (2022) *Macron, Orban Discuss Energy as EU Presses for Sanctions Deal*. 10 May 2022. (<https://financialpost.com/pmn/business-pmn/macron-eu-to-push-orban-to-drop-veto-threat-on-russian-oil-ban>) 2024年2月17日参照。
- SORGI, G. & MOENS, B. & BRAUN, E. (2024) *EU approves €50B Ukraine aid as Viktor Orban folds*. 1 February 2024. (<https://www.politico.eu/article/ukraine-gets-eu-aid-as-orban-folds/>) 2024年3月17日参照。
- TÖMMEL, I. (2017) “The standing president of the European Council; intergovernmental or supranational leadership?” *Journal of European Integration*. Vol 39, No 2, PP 175-189.