原油供給を左右する米国の経済制裁

海外投融資情報財団 調査部 上席主任研究員
寺中　純子

1．はじめに　米国の経済制裁を受ける産油国

今年の石油市場の注目点の一つとして、米国による産油国への経済制裁の影響を挙げることができるのではないだろうか。現在、米国が石油部門を直接のターゲットとする制裁を科している国に、イラン、ベネズエラ、ロシアがある。このうち、イランについては、原油輸出（イランからの原油輸入）に対する制裁に認められていた暫定的な免除が５月初めで失効する。ベネズエラについては、今年１月に国営石油会社が制裁指定され、米国への原油輸出が４月末以降禁止されることとなった。４月に入り、原油取引にかかわる海運関連の制裁も追加されている。

ロシアの石油部門に対する経済制裁の内容は、上記両国に比べると緩やかで、2019年初まで年単位では原油増産が続いている。ただし、米国はさまざまな理由から同国のエネルギー、金融部門に厳しい目を向けており、制裁を強化する方向にある。一方、ロシアは、イランやベネズエラなど他の被制裁国の石油部門の活動に関与し、米国制裁の効果を薄めている面がある。またロシアは、石油輸出国機構OPECとの協議などを通じて産油国全体の供給力をコントロールし、制裁の影響の表れ方を左右するキープレイヤーでもある。

イランとベネズエラの２カ国が世界の原油生産や同輸出に占める割合は８～９％、ロシアを含めるとそのシェアは20％以上になる（図１）。このボリューム面での影響力に加え、米国の経済制裁に注目する理由は制裁の質や適用環境の変化にもあるのだが、その点には追って触れる。まずは、イラン、ベネズエラ、ロシアの３カ国を例にとりながら、米国の経済制裁が世界の原油生産や輸出に与える影響の大きさや態様について考えてみたい。

図１　原油輸出量の国別シェア（2017年）

注：網掛けは、本稿でとり上げた国。
出所：OPEC, Annual Statistical Bulletin 2018

2．イランの原油輸出と制裁

米国は、イランの核開発を抑制するために結ばれた国際合意を昨年５月に離脱し、同合意で解除されていた同国に対する各種の経済制裁を復活させた。なかでもイラン経済に重大な影響を及ぼすのが石油部門への制裁で、原油取引にかかわる金融取引を外国の金融機関にまで禁止することにより、原油輸出に厳しい制約を加えている。この措置は、2011年末に制定された2012年度国防授権法に定められ、2012年央から適用が開始された。2016年初にいったん制裁解除となったが、2018年11月から適用が再開されている。

前回この制裁が適用された際、従来イランから原油を輸入していた国々は、その量を大きく減らすことを条件に例外的に輸入継続を認められた。しかし、その条件を満たしているかどうかは、米政府の時々の判断に委ねられた。金融機関を直接の制裁対象とするこの制裁は、イランと取引を行うことが他の業務での米ドル決済にも支障をきたす恐れを生むため、国際業務を行う世界中の企業に強く遵守を迫る効果をもった。また、米国の制裁と同時期にEUもイランからの原油輸入を禁ずる独自の制裁を加盟国に対して実施し始め

た。EUは、2010年にはイラン原油の27％を輸入していた（国連統計による当時のEU27カ国合計値）。その結果、2011年に日量250万バレルを超えていたイランの原油輸出量は、2012年には日量210万バレルとなり、2013年から2015年までは平均で日量110万バレルに落ち込んだ。

一方、今回の制裁再適用後まで含めてイランの原油生産量の推移を見たものが右の図である（図２）。この間、イラン国内の原油消費量には大きな変動がなく、貯蔵能力は増やそうとしても限界があるため、生産量の増減は輸出量の増減にほぼ連動していると見なせる。図からは、2018年５月の制裁再開宣言から同11月の制裁発動までの半年間に、イランの原油生産量が前回の制裁時より急速に大きく減少した様子が見てとれる。その原因として、前回の経験に基づく対応の素早さという面もさることながら、今回の制裁再開にあたっては、前回のような制裁適用除外が認められないとの観測が広がっていたことがあろう。結局、米政府は、８カ国・地域（中国、インド、韓国、日本、トルコ、ギリシャ、イタリア、台湾）に対して適用除外の決定を下したが、その中にはすでにイラン原油の輸入を停止しているところもあった。今回の制裁は、EUの同調はなく米国単独で科されているが、イランに対し最大限の圧力をかける姿勢を繰り返し表明する現在の米政権の下で、前回以上に強い効果を発揮している。

米国務省は、制裁適用を暫定的に免除した理由として、それらの国・地域がイランからの原油輸入をすでに大幅に削減し、ゼロにしようと動いていることに加え、イラン関連の問題への諸対応につき米国に協力していることを挙げている。そして、これらを判断するにあたって、前政権時代よりも大きな譲歩を相手に要求したと述べている。その効果は、上の図の原油生産量の動きからも、また、原油輸出タンカーを追跡して得たデータなどからもうかがえる。４月下旬、米政府は、５月初めに期限を迎える制裁免除を、いずれの国・地域に対しても更新しないと発表した。そしてその際、イランの原油輸出をゼロにするとの米政府の目標を改めて示した。中国やトルコ等、米国の制裁に抗する意向を示している国もあるが、イランの原油輸出量はさらに減少に向かうだろう。そうなれば、輸出量の減少に応じて減らさざるを得ないイランの原油生産量も、イラン革命直後の混乱とそれに続く対イラク戦争で生産量が激減した1980年代以来の低水準に落ち込むことになる。

図２　イラン原油生産量の推移に見る輸出制裁の影響

出所：OPEC, Monthly Oil Market Report 各号

３．ベネズエラへの制裁　イランとの比較

ベネズエラも、原油輸出に対する米国の制裁を受けている。今年１月末、米財務省は同国の国営石油会社PDVSAをSDNと呼ばれる制裁対象に指定した。SDNとは、米国の安全保障を脅かすとして、米国内の資産凍結や米企業との取引禁止の対象と指定された国や企業、人物のことである。米国は、ベネズエラの人権侵害や汚職に対抗するとの理由で各種の制裁措置を講じているが、この制裁指定もその一環である。PDVSAは、米国が同国の正当な政権として認めないマドゥロ大統領らの資金源として標的とされた。

この制裁は、イランへの原油取引制裁とは異なり、米国人以外に対して直接禁止行為を定めるものではない。とはいえ、従来ベネズエラ原油の多くは米国に輸出されてきた（OPECによれば、2017年実績で北米への輸出シェア34％）。また、これまで米国は、粘度の高いベネズエラ原油をパイプライン経由で輸送可能にするために欠かせない希釈剤を、ベネズエラに対して最も多く供給してきた。したがって、PDVSAが米国と取引できなくなることの影響は非常に大きい。なお、ベネズエラ原油および石油製品の米国への輸入に対する制裁には、米財務省から４月28日までの猶予期間を設ける一般許可（General License）が出ている。米国からベネズエラへの希釈剤の輸出に関しては、そのような猶予は認められていない。

報道によれば、制裁発動後２カ月間のベネズエラの原油輸出量は日量百万バレルを切った模様で、この30年間で最低の水準である（図３）。ただ、図からもわかるとおり、ベネズエラ原油輸出量の減少は、この制裁の実施前から始まっていた。イランの場合、輸出に対する制裁が科せられたために生産量をコントロールせざるを得なくなったが、ベネズエラでは、輸出に対

図３　30年ぶりの低位に落ち込むベネズエラ原油生産・輸出量

出所：OPEC, “Annual Statistical Bulletin”, “Monthly Oil Market Report” 各号、ロイター通信（2019年３月１日および４月２日付）

する制裁よりも先に生産が減少し、輸出量の確保が難しくなっていた。生産量の落ち込みは、投資環境上の問題に起因する外資の撤退や操業縮小、PDVSAの経営問題などに加え、2017年８月にPDVSAを含むベネズエラの政府部門に対する米国の金融制裁が科せられたことで、一気に加速した。その状況のうえに、このたびのPDVSAに対する制裁強化が加わったという構図である。

今後、米国の制裁がベネズエラの原油生産や輸出をどれだけ早く大きく減少させるかは、制裁が第三国に遵守を迫る力のいかんによるだろう。上述のとおり、１月末に発表された制裁は米国企業だけに向けたものであった。しかしその後、米政府はロシア企業が後述するような制裁効果を緩和する動きをしていることに神経を尖らせ、同国とベネズエラの国有企業が共同出資する銀行を3月に制裁指定した。この制裁指定により、同行は米国内の資産を凍結され、米国人との取引ができなくなった。今後、ベネズエラとの原油・石油製品取引にかかわる金融機関に対してこのような制裁が強化されていけば、イランのケースと同様、米国の対ベネズエラ制裁も世界中の企業に対して強い効果をもつことになる。さらに４月初めには、キューバ向けに原油を輸出した海運会社とPDVSAが所有または運営する大量の船舶が制裁指定された。金融に加え海運への制裁も発動され、より強い制裁体制が敷かれてきた。

ところで米財務省は、ベネズエラ関連の制裁指定を行う際、その制裁が永続的なものではなく、制裁対象者が行動を変えれば解除が可能である旨を毎回表明してきた。これは、イランに対して制裁を科すときとはかなり異なる対応であった。しかし、ベネズエラ情勢の好転がなかなか見えない中、３月末には、同省高官が、イランに対して米政府が繰り返し用いてきた「最大限の圧力」という言葉をベネズエラに対しても用いた。米国政府の姿勢がより厳しくなってきている。

４．ロシアの動きと米国制裁

米国制裁がロシアとの関係で原油供給の動向に影響を及ぼす経路には、さまざまな側面がある。これまでのところ、ロシアを対象とした米国制裁が同国石油部門の活動に直接与える影響は、イランやベネズエラに比べ軽微なものにとどまっている。しかしロシアは、米国制裁を受ける他国に対する働きかけや産油国全体の原油供給をコントロールする動きを通じ、制裁の効果を左右している。

米国のロシアに対するエネルギー制裁には、①2017年8月制定の対ロシア制裁法CAATSAに盛り込まれた、ロシアのエネルギー輸出パイプラインへの投資や建設に寄与する財やサービス、技術供与の禁止、②CAATSAに基づいて2017年10月に出された米財務省外国資産管理局長令（2014年９月の同趣旨の局長令を置き換えたもの）による、一定の企業による北極海沖や大水深海域、シェールプロジェクトにおける探鉱・生産活動に関する米国からの財やサービス、技術供与の禁止、などがある。これらは、米欧の先端技術のロシア石油部門への提供を禁じ、中長期的にロシアのエネルギー生産・輸出能力を制約する内容だが、在来型の資源開発を即座に停止させるものではない。ロシアのエネルギー部門に対しては、EUも2014年から軍民両用の財や機微技術（sensitive technology）の輸出を禁じる制裁措置を講じているが、ロシアの原油生産と輸出は2019年初まで増加を続けている（図４）。

ただし、現在の制裁が長期化すれば、次第にその効果が顕在化してくるだろう。また、米国はさまざまな理由からロシアへの経済制裁をさらに強化する方向にあり、今後は経済制裁がより効いてくる可能性がある。

たとえば、CAATSAには、外国の金融機関に対し、SDNリスト掲載のロシア人などによるエネルギー関連活動にかかわる重大な取引に従事すれば制裁を科すとの定めがある。これまでにも、ガスプロム社長や、石油探鉱・生産活動にかかわる企業およびその大株主らがSDN指定を受けているが、対象者が増えれば影響を受ける範囲が拡大する。SDNへの制裁は、SDNが単独あるいは複数で、間接的なものも含め合計50％以上を所有する者にも適用されるので、対象者の拡大は、制裁の委縮効果も大いに高める。

対ロシア制裁においては、SDNリスト以外に、部門別制裁対象同定（Sectorial Sanctions Identifications, SSI）リストと呼ばれるリストも用いられている。同リ

図4　制裁を受けても増加が続くロシアの原油生産と輸出

出所：ロシアエネルギー省

ストは、ロシアの特定の産業部門に属し、資産凍結には至らないが一定の制裁措置を受けるべきであると米財務長官が認定した者を列挙したものである。これまで同リストには、ロシア石油企業最大手のロスネフチやロシア最大の国有商業銀行ズベルバンク、非国有銀行の中でロシア最大手のガスプロムバンクなどが掲載されている。こちらのリストについても、掲載者が追加されたり、今はSSIリストのみに掲載されている者がSDNにも指定されるようなことがあれば、原油生産や輸出への影響が大きくなる。

ロシアは、自らが制裁を受ける一方で、米国の経済制裁を受けるイランとベネズエラに対し、原油開発・生産活動や投資の約束、原油輸出に必要な物資の供給、米ドルを用いない金融取引などを行っている。イランとの関係では、すべての制裁が再開された下で具体的な動きが表に出にくいが、2018年11月には、ロシアエネルギー省傘下の国有企業がイラン原油のシリア向け輸出に関与したとして米財務省の制裁指定を受けた。ベネズエラに対しては、ロシア最大手の石油会社ロスネフチが、米国からの供給ができなくなった希釈用の石油製品輸出や原油引取を増やしている模様である。

またロシアは、世界有数の原油生産・輸出国として、世界の石油市場における供給をコントロールする立場にもある。2016年、経済制裁の解除を受けて原油増産が可能になったイランが減産枠割当に反対し、サウジアラビアが主導するOPEC内での協定実現が危ぶまれた際、ロシアが仲介の役割を演じ、OPEC非加盟国を加えた通称「OPECプラス」による生産調整協定を実現させた。現在、OPECプラスは今年6月末を期限とする協調減産を実施中だが、今年後半もこれが継続するかどうか、OPEC非加盟産油国をリードするロシアの出方が注目される。

5．おわりに　制裁の「進化」

石油はいつの時代も政治の道具として使われてきた。その中で今、改めて米国の経済制裁の影響に注目する理由は、制裁が「進化」してきたことにもある。米国による経済制裁の実効性は、2010年代に飛躍的に高まった。対イラン制裁を例にとると、探鉱・生産活動などにかかわる措置に加え、輸出を標的にする制裁が2012年に登場したことが、効果を格段に強める契機となった。しかも、この時期以降の米国制裁は、銀行、保険、海運など、原油取引に欠かせない他部門への制裁を組み合わせ、制裁逃れに対する監視・摘発を徹底することにより、世界中の国と企業に遵守させる力を強めた。最近のベネズエラに対する制裁強化においても、対イラン制裁と同様の手法が見られる。強化された経済制裁は効果的な外交ツールとして多用され、現政権もさらにその傾向を深めている。

ただし、米国の経済制裁は、枠組みこそ法令に定められるものの、その運用は時々の政権の判断に委ねられる部分が大きい。米財務省などが各種制裁法令の適用基準につきガイダンスを出しているが、それでも定義が不明確で当局への照会が必要なケースがままある。制裁実施のタイミングや内容が行政府だけで決まり、議会での議論に晒される機会がなければ、外から経緯を把握しにくい。イランへの制裁に関しては、前回は国連安保理決議に基づき、EUとも共同歩調をとりながら実施されてきたが、再開された制裁は米国単独での実施であるため、余計にその傾向が強いといえよう。そのような性質をもつ制裁がより強力になり、かつ多用されるようになってきたことで、その影響にいっそう注意を払わざるを得ない状況となっている。

米国の原油生産量は、昨年、サウジアラビアを抜いて世界第一位となった。エネルギー自給率も2017年に90%を超え、米国は、制裁が自国のエネルギー供給に与える量の面での影響を心配する必要がほぼなくなっている（米国エネルギー情報局によれば、2017年の米国の一次エネルギー消費量に占める石油の割合は37%）。もちろん、制裁が価格に与える影響は引き続き重視されるだろうが、そのようなマイナス材料には、昨年秋の中間選挙時のように米大統領が「口先介入」で対応したこともあった。米国は、来年に大統領選挙を控え、政治がより短期の成果を志向する環境にある。手続き的にも政権の意図を反映させやすい経済制裁というツールが用いられやすい条件が、ますます揃ってきているように見える。