

第4章 長期化する欧米による対露制裁 — 今後を占う注目すべき事象 —

原田 大輔

1. はじめに

年明けのプーチン大統領年次教書演説、憲法改正に向けた動き、メドヴェージェフ内閣総辞職と、2020年のロシアは変革の年としてスタートを切っている。ミシュースチン新首相主導内閣の中心課題は停滞する経済成長の促進と社会の安定という内政改革を表明しており、ロシアにとって三重苦である現下の原油安、ルーブル安、そして欧米制裁にどう対応するかその手腕が問われることになる。他方、2014年、欧米制裁の主要ターゲットのひとつとなっているロシアの石油産業については、制裁によって特定分野（北極海・大水深・シェール層の各開発）に供給する物品・技術が禁輸となった。当時のロシアの同分野における対外依存度は53%であったが、制裁によってロシアは自国調達に舵を切り、その依存度が2019年には45%に低減し、2020年はさらに43%まで下がることが予想されている¹。すなわち欧米制裁が逆にロシア石油産業を強化しているという皮肉な事態が生じており、少なくとも石油ガス産業については、ロシアは制裁に順応しつつある。本稿は2014年の欧米による対露制裁の概要を俯瞰し、石油ガス産業を中心にこれまでどのような注目すべき出来事が発生したのか再確認することを目的とする。また、2024年のポスト・プーチンを見据え、どのような状況で制裁が終了するのか、又は今後長期化するのかについて検討する。

2. 欧米による対露制裁／これまでの経緯

2014年2月のウクライナ騒乱、3月のロシアによるクリミア併合を受け、その解消とウクライナ東部の紛争鎮静化を目指し、欧米はロシアに制裁を科し、丸6年が経過した。当初、個人・企業に対する入国制限、資産凍結であったが、7月に発生したウクライナ上空でのマレーシア航空機撃墜事件を受け、ロシアの経済活動の根幹である石油産業をターゲットとした制裁に先鋭化した。具体的には「将来的石油生産ポテンシャルのある」分野、すなわち大水深（500フィート（米）／152m（EU）以深）、北極海（米）・北極圏（EU）²、そしてシェール層開発に必要な資機材について7月から実質的禁輸措置が実施された。減退する可能性の高いロシアの原油埋蔵量に対してロシアが期待を寄せているのが現在の主力生産地域と分布が重なるバジェノフ層におけるシェール開発や大きな資源ポテンシャルを有する北極海であり、欧米制裁は外資の技術なくしては開発が進まないエリアを狙うことを目的としたものである。また、将来的な石油ポテンシャルをターゲットとし、天然ガスを対象外とした背景には、実際の原油・天然ガスの禁輸措置を行う場合にはその受益者となる欧州諸国が損害を蒙ることに対する配慮があったと考えられている。

同年9月には、さらに踏み込んだ制裁として資機材の禁輸を役務（サービス）にまで拡大した。この欧米によるロシアへの更なる圧力のトリガーとなった出来事として、RosneftとExxonMobilが2011年に合意した戦略的協力協定に基づき、8月からカラ海で掘削を開始と発表を行ったことが挙げられる。欧米としては制裁の抜け道（バックフィル）を許さないことを示すために制裁に役務を含めることでExxonMobilを同プロジェクトから撤退

させることを目的としたものだった。実際、制裁発動（9月12日）から2週間の猶予が与えられ、ExxonMobilは撤退を余儀なくされたが、同プロジェクトでは猶予期間内で掘削を完了するべく作業が続けられた。結果、Rosneftは2週間の猶予期間が終わるや否やセーレン社長による単独会見を開催し、大規模油ガス田の発見を発表し、奇しくも制裁発動後に北極海の有望なポテンシャルが判明することとなった³。

図1 時系列で見る石油ガス産業をターゲットとする欧米の対露制裁

2014年7月17日、マレーシア航空機撃墜事件後、先鋭化	
2014年7月 欧米制裁	石油開発技術に関する禁輸等の実質的禁輸措置・・・「将来的石油生産ポテンシャルのあるもの」に限定。 具体的には、 大水深(152m以深) 北極海(米・北極圏(欧)) シェール層開発 ※米国は対象会社を限定: Gazprom, Gazpromneft, LUKOIL, Surgutneftegas, Rosneft 欧州は規定なし。
	金融制裁・・・融資期間制限 Rosneft, NOVATEK, Gazpromneft, Transneft Rosneft, Gazpromneft, Transneft
2014年9月 欧米制裁	石油開発技術に関する禁輸を義務に拡大・・・同様に、「将来的石油生産ポテンシャルのあるもの」に限定。 大水深(152m以深) 北極海(米・北極圏(欧)) シェール層開発 ※米国は対象会社を限定: Gazprom, Gazpromneft, LUKOIL, Surgutneftegas, Rosneft 欧州は規定なし。
2014年12月 米国制裁	ウクライナ自由支援法施行・・・大統領による判断によって、外国企業にも制裁を科すもの。現時点で未発動(→2018年新制裁法で一部発動)。 外国企業も対象 大水深(152m以深) シェール層開発 GazpromがNATO加盟国に天然ガス供給を削減した場合には制裁を発動
米追加制裁 2015年7月	制裁対象となるRosneft及びVEBの子会社を明確化。
米追加制裁 2015年8月	禁輸制裁対象にGazpromのS-3; 南キリンスキー艦隊を含める
米追加制裁 2016年9月	制裁対象となるGazpromの子会社を明確化。
米追加制裁 2016年12月	制裁対象となるNOVATEKの子会社を明確化。
米追加制裁 2017年6月	制裁対象となるTransneftの子会社を明確化。
米制裁実施 2017年7月	ExxonMobilに制裁金(200万USD)を科す処分を決定。
2017年8月 米国制裁	対抗法による米国敵性国家 対抗法施行(対象:イラン・ロシア・北朝鮮等) 三分野(大水深、北極海、シェール層開発)を世界全域(米国人対象) ロシア領内三分野(同左)を外国人に拡大 輸出パイプラインの外国人関与規制 国営企業の民営化への外国人関与規制
米追加制裁 2018年1月	制裁対象となるSurgutneftegazの子会社を明確化。
米追加制裁 2018年3月	SDN(特定指定国籍者)に連邦保安庁(FSB)及び連邦軍参謀本部情報総局(GRU)を追加(サイバー攻撃関連)。
米追加制裁 2018年4月	SDNにオリガルヒ26名(オレグ・デリバスカ等)及びオリガルヒが保有する企業15社(世界第2位のアルミ生産企業Rusal)を含む。
米追加制裁 2018年6月	対象個人・団体の拡大(サイバー攻撃関連)。
米追加制裁 2018年8月	対象個人・団体の拡大(スクリハリ親子殺害未遂事件関連/1991年化学学生物兵器管理及び競争絶滅法に基づく措置)。※第1弾/第2弾は2019年8月に実施。
米追加制裁 2018年11月	対象個人・団体の拡大。11月24日までに8月の制裁措置の第2弾を実施予定だったが、現状未発動。
米制裁解除 2019年1月	OFACがSDN対象企業(デリバスカ)の一部解除を実行。
米追加制裁 2019年3月	対象個人・団体の拡大(アゾフ海でのロシア海軍によるウクライナ海軍艦艇拿捕に関連)。
米制裁実施 2019年4月	Haverly Systemsに制裁金(7.5万USD)を科す処分を決定。
米追加制裁 2019年8月	対象個人・団体の拡大(スクリハリ親子殺害未遂事件関連/1991年化学学生物兵器管理及び競争絶滅法に基づく措置)。※第2弾/第1弾は2018年3月に実施。
米追加制裁 2019年9月	イラン制裁の一環(原油輸出)で中国海洋石油(COSCO)の子会社をSDNに指定。その結果、同社のヤマルNG向け砕氷タンカー備給JVの一部に影響。
米追加制裁 2019年9月	対象個人・団体の拡大(シリアでのロシア軍事行動に対する措置)。
米追加制裁 2019年9月	対象個人・団体の拡大(2018年の中間選挙への介入を行ったとされるサイバー企業に対する措置)。
米制裁実施 2019年12月	北極海(GazpromNeft・プリアズロム/エ油田)開発向けの機材輸出でロシア人、イタリア人及び米国人を逮捕。
米追加制裁 2019年12月	対象個人・団体の拡大(大統領令13694号及びCAATSAに基づくサイバー企業に対する措置)。
2019年12月 米国制裁	2020年国防授權法 Nord Stream 2及びTurk Stream又はそれらの後継パイプライン事業の建設のために海底100フィート以深でパイプ敷設に従事する船舶、並びに、かかる船舶を販売し、リースし、若しくは提供し、又はかかる船舶の提供取引を促している外国の者
米制裁取崩 2019年12月	2017年7月に最初の米国制裁法違反(SDN対象者との商取引の実行)の事例としてOFACがExxonMobilに対して制裁金200万ドルを科し、その後、ExxonMobilがOFACに対して制裁課金を無効とするようテキサス州北部地区連邦地方裁判所に訴えを起し、係争中だった事業について、30日付で同地方裁判所がExxonMobilの訴えを認め、OFACの同社に対する制裁課金は無効であるとの判決を下す。
米追加制裁 2020年1月	対象個人・団体の拡大(米国財務省OFACが欧州及びカナダ両政府と共同でクリミア共和国の政府関係者等及び同共和国の鉄道運営企業を追加)。
米制裁解除 2020年1月	OFACが、前年9月に制裁を課したCOSCO関連会社の内、COSCO Shipping Tanker (Dalian) Co., Ltd. の制裁(SDN)を解除。



(出典) 米国政府(国務省及び財務省)及び欧州連合による制裁規定から筆者取り纏め

その後、米国とEUの制裁の足並みが乱れる。ロシアに圧力をかけ、クリミア併合の解消を目指すのが制裁の目的だが、特に全会一致で更なる制裁(もしくは解除)を決定するEUは、実効性が見えず、対露制裁によるビジネス界の反発もあり、更なる制裁の追加に消極的となっている。それは2014年の12月に米国が「ウクライナ自由支援法」を制定し(大統領署名後、未発動の状態が続いていたが、後述のCAATSAで一部発動された)、外国企業をも米国制裁の対象とすることができるようになった一方で、EUは既存制裁の対象

が個人・企業の拡大に留まったことにも表れている。その後、2015年2月にドイツ、フランス、ロシア、ウクライナ4者が見守る中、「ミンスク合意Ⅱ」が結ばれるも、結果が出ないまま現在に至っているが、米国はその間も Rosneft (2015年7月)、Gazprom (2016年9月)、NOVATEK (2016年12月)、Transneft (2017年6月)、そして、Surgutneftegaz (2018年1月)と、制裁対象企業の子会社をも特定する形で制裁を強化してきた。50%以上の株式を保有する子会社は実質グループ企業と見做されるという定義があるにもかかわらず、さらに子会社を特定した背景には制裁がクリミア併合解消やウクライナ東部地域鎮静化のためのロシア締め付けと譲歩引き出しという実質的成果を出さないまま、打つ手が限られていることを露呈する一方、制裁対象企業とはならない子会社を特定するという意味合いがあったとも推察される(例:2015年11月にBPが20%、インド企業連合が29.9%買収したRosneftの子会社である Taas Yuryakh Neftegazodobycha はRosneftの子会社リストには入っていない)。

その後、米国はオバマ政権からトランプ政権に移行し、議会の反トランプ派によるロシアゲート問題(2016年の大統領選を巡ってトランプ大統領とその側近がロシアと共謀していたという可能性)への注目によってロシアと距離を置く姿勢を示す必要に迫られたトランプ大統領と議会の反露強硬派・超党派議員による追加制裁への拍車を受けて、2017年8月にさらに踏み込んだ制裁法「制裁による米国敵性国家対抗法」(H.R.3364 / Countering America's Adversaries Through Sanctions Act / CAATSA)を施行し、これまで米国人だけに適用されてきた分野別制裁(大水深、北極海、シェール層開発の禁止)が外国人に対しても対象となった(二次制裁)。さらに、任意制裁ながら、Rosneftのような国営企業が保有する鉱区への参画に際して外資に必要とされる同国営企業の子会社(鉱区ライセンスホルダー)への出資が国営企業の民営化促進とその対価が政府幹部を利すると見做される場合や、ロシアからのエネルギー輸出パイプラインへの資金・技術供与に対して制裁を科す内容となっている。

図2 欧米の対露制裁にリストされたロシア石油天然ガス企業一覧

	米国 	EU 
金融制裁 <i>Financial</i>	Rosneft, NOVATEK ---Directive 2@July2014 <OFAC> <small>(融資制限/90日→60日超の償還期間)</small> Gazpromneft, Transneft ---Directive 2@Sept2014 <OFAC> <small>(融資制限/90日→60日超の償還期間)</small> NOVATEKが保有する11の子会社 ---Directive2@Dec2016<OFAC> Transneftが保有する20の子会社 ---Directive2@Jun2017<OFAC>	Rosneft, Transneft, Gazpromneft ---COUNCIL REGULATION (EU) No 960/2014@Sept2014 <small>(融資制限/30日超の償還期間)</small> <small>(発効日より後に発行された譲渡性のある有価証券等取扱禁止)</small>
技術制裁 (輸出規制) <i>Sectoral</i>	Rosneft, Gazpromneft, Gazprom, LUKOIL, Surgutneftegaz ---Directive 4@Sept2014 <OFAC> <small>(大水深、北極海もしくはシェール層開発に関する製品・役務提供禁止)</small> ---EAR@Sept2014<BIS> <small>(大水深、北極海もしくはシェール層開発に関する製品輸出にライセンス取得を課す)</small> Rosneftが保有する15の子会社 ---EAR@July2015<BIS> Gazpromが保有する南キリンスキー鉱床 ---EAR@Aug2015<BIS> Gazpromが保有する51の子会社 ---EAR@Sept2016<BIS> Surgutneftegazが保有する12の子会社 ---Directive4@Jan2018<OFAC>	指定なし(=全ロシア企業が対象) ---COUNCIL REGULATION (EU) No 833/2014@July2014 <small>(石油開発に必要な特定の製品の輸出にライセンス取得を課す)</small> <small>(大水深、北極海もしくはシェール層開発に関する製品・役務提供禁止)</small> <small>*OFAC: Office of Foreign Assets Control, US Department of the Treasury (米国財務省外国資産管理室)</small> <small>*EAR: Export Administration Regulations (輸出管理規制)</small> <small>*BIS: Bureau of Industry and Security, United States Department of Commerce (米国商務省産業安全保障局)</small>
UFSA ウクライナ 自由支援法 (一部発動)	外国企業及び外国金融機関 ---Public Law No: 113-272@18Dec2014 <small>(ロシアにおける特定石油プロジェクト<大水深、北極海もしくはシェール層開発>に多大な投資を行ったものに対し罰則を科す)</small> Gazprom <small>(ウクライナ、ジョージア、モルドヴァまたはNATO加盟国へのガス供給を途絶させた場合に罰則を科す)</small>	 グランドファーザー(既得権者除外)条項認めず 制裁対象会社の株式取得に制限なし  グランドファーザー(既得権者除外)条項認める 制裁対象会社の新規株式取得を禁止
CAATSA 制裁による 米国敵性国 家対抗法 <small>(対象:イラン/ロシア/北朝鮮)</small>	---米国人に対して、これまでロシア領内に限定禁止されてきた特定ロシア企業との大水深、北極海、シェール層開発について、新たな物品役務提供について 世界全域 で関与することを禁止。 ---外国人も含め、ロシア領内の大水深、北極海、シェール層開発を禁止(ウクライナ自由支援法の一部発動)。 ---外国人も含め、ロシアからの エネルギー輸出パイプラインへの投資 (物品、役務、技術、情報または支援の販売、貸与または提供)を制限。 ---外国人も含め、ロシアの 国営企業の民営化への関与を制限 。---H.R. 3364@2Aug2017	

(出典) 米国政府(国務省及び財務省)及び欧州連合による制裁規定から筆者取り纏め

さらに、2019年終盤になり米国制裁ではさらに新たな制裁が発動された。12月20日にトランプ大統領が署名した2020年国防授權法に盛り込まれたロシア-ドイツ間ガスパイプラインであるNord Stream 2及びロシア-トルコ間ガスパイプラインであるTurk Streamに対する新たな制裁である（パイプ敷設会社を対象）。国防授權法は、次年度軍事予算措置のために不可欠で、必ず年内に成立する性格の法律であり、独露間のパイプラインという米国の国防という文脈では読み込めないものを抱き合わせて通過させた。今後同じ方法で毎年新たな制裁が盛り込まれる可能性も示唆している。同法発効により、9割方完成していたNord Stream 2は建設中断を与儀なくされており、今後当事者である独米間の交渉とロシア独自で残る区間の建設を行うことができるのかに注目が集まる。

他方、EUは、前述の通り、制裁解除・強化には全会一致が必要であり、反露派（東欧を中心）と親露派がまともならず、制裁の成果（ミンスク合意Ⅱの履行）が見えない現状では、既存制裁を延長するしかない状況が、2014年以降続いている。米国と比較すると、2014年にExxonMobilがカラ海から撤退したのとは対照的に、制裁後も欧州企業によるロシアとの石油開発プロジェクトが続けられてきたことは興味深い。例えば、欧米の金融制裁・技術制裁対象であるRosneftと2016年から2018年に行われたENIによる黒海開発（最終的に撤退）、2016年旧Statoil（Equinor）によるマガダン鉞区での試掘井掘削（結果、ドライ）、2016年BPによるRosneft子会社であるYermakneftegazへの出資・資金提供は、それぞれ現在の欧米制裁に抵触する可能性がある案件だったはずだが、結果はどうであれ、実行されている⁴。この背景には、EUではグランドファーザー条項を適用し、2014年の制裁施行前に合意された内容については制裁対象としないという原則があること、そして、欧州企業によるロシアでの活動について、それが制裁に抵触するかどうかの判断は各国に委ねられており、厳密に制裁に抵触するかどうか不確かな案件（例えば、マガダン鉞区のように鉞区内に大水深領海はあるが、掘削深度は大水深ではない場合など）については、欧州企業は自国政府からのお墨付きを得る形でロシアとの石油開発プロジェクトを推進してきたと考えられる。

3. 米国制裁発動からこれまでに発生した注目すべき7つの事象

(1) ガスプロジェクトにも制裁拡大（2015年8月南キリンスキー鉞床を制裁対象に）

冒頭の通り、欧米制裁は「石油生産ポテンシャル」を有する三分野（北極海（米）北極圏（欧）・シェール層・大水深）を対象としているが、その背景には既存原油生産や天然ガス生産を対象とした場合には、大顧客である欧州市場に大きな影響が出ることに對する配慮があったと考えられる。しかし、2015年6月、GazpromとShellがサハリン-3鉞区で発見したガス田・南キリンスキー鉞床について資産スワップに合意したのを受け、米国政府は、その2カ月後にはその鉞床をガス田にもかかわらず、輸出規制対象に加えた⁵。その理由について米国政府は「相応の液分（コンデンセート）の生産が見込まれるため」と説明。通常天然ガス生産では地表で液化する天然ガス液（コンデンセート）の生産が見込まれるものであり、この米国の新解釈によって、今後北極海（米）や大水深で立ち上がる天然ガス・LNGプロジェクトも相応のコンデンセートの生産が見込まれる場合には米国の制裁対象となる可能性が出てきている。

(2) 最初の制裁抵触事例（2017年7月 ExxonMobil に対する罰金）

2017年7月、2014年5月に ExxonMobil が米国制裁対象リストである SDN（特定国籍指定者）に登録された Rosneft・セーチン社長とビジネスを行ったこと（契約等8文書を締結）に対して制裁金（200万ドル：一文書当たり25万ドル）を科す処分を決定した⁶。これは2014年に始まった米国の対露制裁において違反した米国企業が特定され、具体的な罰金を科された初めての例となり、米国の制裁が形骸化したものではないことを示す出来事となった一方、既に ExxonMobil はロシアでの事業中止で2億ドルの損失を計上しているが、

**<参考>米国財務省外国資産管理室（OFAC）による
ExxonMobil への罰金適用の内容について⁷**

- ・ ExxonMobil に対してウクライナ関連制裁法違反のため、200万ドルの罰金を科す。
- ・ 具体的には、2014年5月14日～23日の間に同社が米国制裁対象として指定された SDN リストにある Rosneft・セーチン社長と8つの文書を署名したことによる対露制裁法違反。
 - ※ Rosneft 本体は SDN リストに入っていない。但し、分野別制裁 (SSI) リストには入っているとの注あり。
 - ※ セーチン社長は2014年4月28日に SDN リストに登録されている。
- ・ ExxonMobil はセーチン社長の Professional（職業的）なキャパシティと Personal（個人）のキャパシティの違いがあると抗弁しているが、財務省はその区別をしない。
 - ※ ExxonMobil は当時のホワイトハウス・財務省の説明を受け、SDN は Personal（個人）に対して行われているものであり、Rosneft 社の社長としてのキャパシティは対象とならないという論拠
- ・ 更に、OFAC は2013年にミャンマー政府に対する SDN リスト対象者との同様の面談等についても、Professional（職業的）なキャパシティと Personal（個人）のキャパシティを区別しないことを FAQ（No285）で示している。
- ・ ExxonMobil の制裁法違反の自発的な開示が行われず、同制裁法違反は決して許されないものであることから、基礎民事罰金及び法廷最高民事罰金の合計である200万ドルを科すことを決定。
- ・ また、OFAC は次の ExxonMobil による問題点を指摘・懸念を表明（強い言葉で）。
 - ① 同社が対露制裁という警告を無視し、無謀にも米国制裁要件を無視してきたこと。
 - ② 同社幹部はセーチン社長が SDN リストの対象となった際の同氏の立場を認識していたこと。
 - ③ 同社は、ウクライナ危機に与するロシア政府の高官であるセーチン社長と取引を行う（engaging services）ことによりウクライナ制裁プログラムの目的に深刻な損害を与えていること。
 - ④ 同社は洗練された、経験豊富な石油ガス企業であり、米国経済制裁、輸出管理規制の対象となる製品、役務、技術の提供を全世界で行っていること。
- ・ 他方、OFAC は過去5年間違反を行っていない点には情状酌量の余地があると考えている。

さらにその流れ玉は米国企業という身内に当たるという対露制裁の皮肉な結果を示すことにもなった。

他方、今回の罰金決定は即時決定し発表されたものではなく、ExxonMobil に対して制裁抵触に対する警告表明と弁明の遣り取りが2年以上前から財務省との間で行われていたことが分かっている。

<参考> OFAC 及び ExxonMobil 間の罰金確定に至るまでの遣り取り⁸

- ・ 2015年6月29日：財務省 OFAC は ExxonMobil に対して Pre-penalty Notice を発出。
- 対象は今回と同じ8つの文書（SDN 対象者（セーチン）との LNG に関する合意及び7つの Deed の締結）。
- 200万ドルの罰金の提示と ExxonMobil に対して制裁に違反していない論拠を書面で示す権利を忠告。
- ・ ExxonMobil は次の日付けで OFAC に対し、複数回に亘って情報提供・説明を実施。

年月日	内容（ExxonMobil →米国財務省）
2015年08月05日：	書面回答
2016年09月26日：	面談
2016年10月12日：	追加資料提出
2017年03月29日：	追加資料提出
2017年04月13日：	面談
2017年04月17日：	追加資料提出
2017年06月23日：	レター①送付（財務省テロ金融情報担当次官宛）
2017年06月26日：	レター②送付（財務省テロ金融情報担当次官宛）
2017年07月06日：	追加資料提出
2017年07月14日：	面談
2017年07月17日：	追加資料提出

このように2年前からのコレスポネントに加え、罰金が確定する7月までの3カ月間、ExxonMobil は頻繁に財務省と遣り取りを行っていた。4月は3月にフリン大統領補佐官が辞任し、5月にトランプ大統領がコミー FBI 長官を事実上解任する間に、ロシアゲート問題が燃え上がる過程に当たり、これらを受けても、財務省と ExxonMobil の主張（Professional と Personal の分けがあるのかないのか）について解決ができず（ExxonMobil が説得できず）、今回の財務省による制裁金決定に至ったということになる。また、この事象は制裁抵触となった場合でも、すぐに米国による罰則発動とはならず、弁明の機会が与えられ、その上で双方が妥結できない場合に罰則が適用されるということも示している点は、ロシアに参入しながら制裁リスクを懸念する外資にとって重要である。

(3) 最初の制裁解除事例（2019年1月デリパスカ傘下3企業のSDN対象解除）

制裁を強化し続けてきた米国だが、2018年12月には2014年の対露制裁発動から初めて制裁対象（SDN／特定国籍指定者）3企業の解除という措置を打ち出したことは特記に値する。対象は同年4月にSDN指定となった寡占資本家オレグ・デリパスカ傘下の投資会社En+及び世界第2位のアルミ生産企業Rusal、電力会社EuroSibEnergoの3社であり、その世界経済への影響に鑑み、前英国エネルギー気候変動大臣のグレゴリー・バーカー卿を代表とする制裁解除の請願が行われ、対象企業に対するデリパスカの支配構造を排除する方策を検討し、米国政府（財務省）との間でバインディング（法的拘束力を持つ）文書締結を、実行に移したことを評価した結果として、財務省から議会に対して解除勧告が出されたものである⁹。デリパスカの保有する3社に対する制裁が解除された理由＝支配権の排除を明確化しており、今後制裁が科された場合でも解除される条件と方法（上述の通り、今回はスクリパリ親子毒殺未遂事件をはじめ、反露の色が濃い英国の著名人が仲立ちとなった点も興味深い）の可能性を示すものでもある。民主・共和両党の反対議員による差し止め動議が出され、勧告期限の30日を経過したものの、最終的に1月27日、財務省は制裁リストからの除外を発表している¹⁰。

(4) 金融制裁における融資（Providing Financing）の定義が拡張

4月25日、米国財務省外国資産管理室（OFAC）は、米国企業の新たな制裁違反事例と、対象となった米国企業との間で制裁金支払いについて妥結したと発表した¹¹。同国の制裁違反事例として公表されているものは、2017年7月20日のExxonMobil（SDN対象であるセーチン社長との取引行為（8文書を締結）に対する罰則適用であり、200万ドルの罰金を課すもの。現在も係争中）に続くものだが、今回の事例は、分野別制裁（SSI）である金融制裁（対象企業に対する融資（Providing financing）期間の制限。2015年時点で「90日を超える融資」を禁止するものだったが、2017年8月の新制裁法（CAATSA）発動後、「60日超」に短縮）の違反として、その融資の概念が制裁対象企業であるRosneftに対する米国企業の売掛金の回収にも適用されるという点で極めて特殊な事例であるだけでなく、これまで融資を行う金融機関が対象と考えられてきた同金融制裁が、サービス・機器を提供・販売する一般企業にも適用されるという点で多大な影響を及ぼす事例となった。

事の発端はちょうど4年前の2015年8月19日に遡る。米国石油開発関連ソフトウェア企業Haverly Systems, Inc（テキサス州とカリフォルニア州に事務所を持つニュージャージー州の中小産業ソフトウェア・プログラミング企業¹²）は、Rosneftに提供したソフトウェアのライセンス及び保守サービスに関連して、Rosneftに請求書（2通）を発行。請求書には発行日から30～70日の支払期日が規定されており、Rosneftは支払いを実行するために同社に対して税務書類を要請。その後、税務書類の入手・遣り取りに数カ月を要した結果、RosneftからHaverly Systems, Incへの支払い（請求書1通分）は請求書発行から約9カ月後の2016年5月31日に実行された。また、残る請求書については金融機関が制裁を事由にRosneftからの送金を断るといったアクシデントが生じたものの、最終的に2017年1月11日にHaverly Systems, Incへの支払いが実現した。しかし、OFACはこの売掛金の回収に要した期間をDirective 2（Rosneftを含む対象企業への60日超の融資を禁止する金融制裁を規定）違反であり、売掛金の期限内の遅延収集は禁止されているとHaverly Systems, Incに通知。

同社と協議・調停の結果、同社は罰金7万5375USD（当初OFACは最高民事罰金額として59万282USDを想定していたが、減額）を支払うことに合意したものである。

今回の違反認定は、米国による金融制裁における融資の概念に、Rosneft等対象企業に対する売掛金の回収も含まれるという解釈を示唆するものである。これまでは融資の実行主体であった金融機関が対象と考えられてきたが、対象のロシア企業に制裁対象（いわゆる、将来的石油生産ポテンシャルを有する大水深・北極海・シェール層の開発）ではない、物品・役務を販売する企業もその対価回収に当たって、60日を超えて売掛金の資金回収ができなかった場合には、米国の金融制裁の違反罰則対象になるという事例となった。制裁対象ロシア企業が故意に支払いを遅らせる場面が生じた場合でも同様に米国制裁に抵触する可能性を示唆するものでもある。また、今回の件は氷山の一角であり、既にOFACでは「第2、第3のHaverly Systems」について調査が行われている可能性もあることから、今後の動向・OFACの発表に注目が集まる。

(5) 対イラン制裁からヤマル LNG プロジェクトへの LNG タンカー派遣会社へ跳弾

2019年9月25日にOFACが発動した対イラン制裁の一環での同国産原油輸出に対する幫助への罰則として、中国遠洋海運(COSCO)の子会社2社(COSCO Shipping Tanker (Dalian) CO., LTD. 及びCOSCO Shipping Tanker (Dalian) Seaman & Ship Management CO., LTD.)が新たにSDN対象として指定された。同社はヤマル及びアルクチク砕氷 LNG タンカーを外資(2016年に合併)(カナダ: Teekay 及び日本: 商船三井)と共に傭船していることから、それらJVの活動に影響を及ぼすこととなった¹³。問題は、この2社の内、COSCO Shipping Tanker (Dalian) CO., LTD. はヤマル LNG 向け砕氷 LNG タンカーを6隻供給しているカナダ Teekay とのJVに対して、50%を出資する子会社China LNG Shipping (Holdings) Limitedを通じて、50%出資しており、OFAC規則に従えば、SDN対象企業が50%以上を出資するグループ企業は全てSDNと見做されることから、同社との米国人による取引が禁止となり、外国人も同社に対してmaterial supportを与えた場合にはOFACはその外国人もSDN対象とすることができるという二次制裁を含んでいるという点だった。この米国制裁を受けて、カナダのTeekay社が早速、10月2日に予定していた投資家説明会を事態精査のため延期すると発表¹⁴。なお、日本の商船三井が保有するヤマル LNG 向け砕氷 LNG タンカー3隻も中国遠洋海運(COSCO)とのJVが運営するものだが、商船三井のCOSCO側パートナーは上記SDN対象企業2社のさらに親会社であるChina COSCO Shipping Corporation Limitedが直接のパートナーとなっており、上記SDN企業との資本関係はなく、米国OFACも親会社とのJVについては今回の制裁対象ではないことを明言しており、商船三井とCOSCOの保有する3隻については問題がないことが確認されている¹⁵。

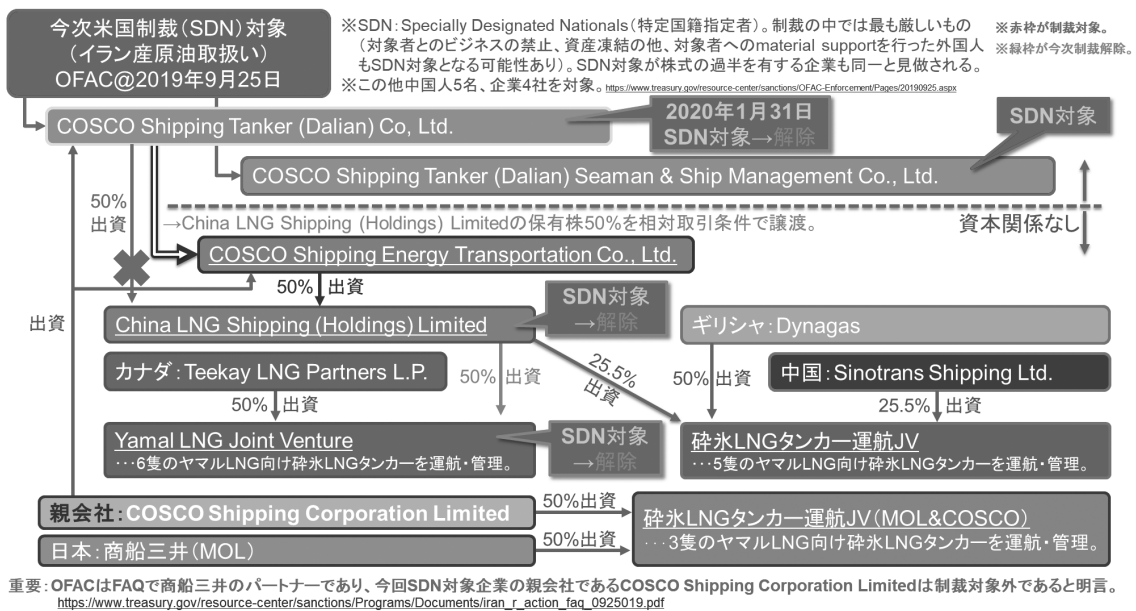
NOVATEKも同じタイミングでプレスリリースを出し、「TeekayとSDN対象となったCOSCO子会社とのLNG輸送は今回の米国制裁対象内容とは関係のないこと」、「ヤマル LNG プロジェクトは顧客との義務を履行するべく、生産されたLNGに対して必要十分なキャパシティを有している」と火消しに追われることになった¹⁶。

その後、1カ月が経とうとしている10月22日に、カナダのTeekay社がプレスリリースを行い、COSCO子会社が株式保有者再編を行い、同社とCOSCOとのヤマル向け砕氷 LNG タンカーのJVは米国制裁対象とならないことを確保したことを発表する¹⁷。制裁解

除の方策としては、OFAC 規則では SDN 対象企業・個人が 50% 以上を実質保有する企業・個人も SDN 対象と見做すとしており、裏を返せば、50% 未満（50% - 1 株）にシェアを落とすことで、SDN 対象を回避することが可能という、今年 1 月にデリバスカ関連企業が制裁解除された方法と同じ方法が採られたことが判明した。9 月 25 日のイラン制裁発動から 1 カ月の間、Teekay 及び COSCO は株式比率変更による対応と OFAC へのコンタクト・有効性の照会を行ってきたものと推察される。

その後、2020 年 1 月 31 日に新たな動きがあった。OFAC が制裁対象会社 2 社の内、COSCO Shipping Tanker (Dalian) CO., LTD. について制裁の解除を発表。この背景には同社が世界の原油海上輸送に占める重要性が明らかになり、OFAC がエネルギー産業からの圧力を受けたことによる可能性があると言われている。

図3 SDN 対象となった COSCO2 社との出資関係



(出典) 報道情報及び各社公開情報から筆者取り纏め

(6) 制裁対象物品輸出容疑で初の逮捕者：Gazprom Neft へのタービン納入関連

2019 年 12 月 3 日、米国司法省は、北極海鉞床開発向けの偽装輸出でロシア人、イタリア人及び米国人の逮捕者が出たことを発表¹⁸。主な罪状は、Gazprom Neft のバレンツ海・プリラズロムノエ油田開発向けガスタービンの不正輸出であり、逮捕者は、Oleg Vladislavovich Nikitin (ロシア法人 KS Engineering 代表)、Anton Cheremukhin (同社社員)、Gabriele Villone (イタリア法人 GVA International Oil and Gas Services 代表)、Bruno Caparini (同社社員) 及び Dali Bagrou (米国法人 World Mining and Oil Supply 代表) と米国、イタリア及びロシア国籍の 5 名であった。5 名は Gazprom Neft が開発するバレンツ海・プリラズロムノエ油田向けにジューメンズ傘下の米国企業 Dresser-Rand 製のガスタービン Vectra 40G を 1730 万 USD で米国内向けを装って購入し、ロシアへ転送する計画だったが、機材は発送後、欧州での通関時に、同機材が必要とされないはずのカザフスタンが最終仕向地となっていたため偽装が発覚。5 名の容疑者は制裁法違反、書類偽造、資金洗浄等の罪により、20 年

の刑期と100万USD以上の罰金を科される可能性がある（なお、逮捕者はいずれも罪を否認している）。

(7) ExxonMobil が OFAC との法廷闘争で勝利（テキサス州北部地区連邦地方裁）

2017年7月に最初の米国制裁法違反（SDN対象者との商取引の実行）の事例としてOFACがExxonMobilに対して制裁金200万ドルを科し（上記（2）参照）、その後、ExxonMobilがOFACに対して制裁課金を無効とするようテキサス州北部地区連邦地方裁判所に訴えを起し、係争中だった事案について、2019年12月31日付で同地裁がExxonMobilの訴えを認め、OFACの同社に対する制裁課金は無効であるとの判決を下した¹⁹。テキサス州北部地裁は主要点として、以下の点を挙げている（ジェーン・J・ボイル裁判官）。

「政府はExxonMobilとロスネフチが契約した際に、米国の制裁に違反したかどうかについて、あまりにも説明が不足していた（provided too little detail）。」

「米国政府による制裁発動と発表は、今回のExxonMobilのような当該取引を誠意（acting in good faith）によりサスペンドする可能性はあるが、必ず禁止されるという確証を生み出さない。」

「政府は最終的に『SDN対象者との取引は同者がSDN対象となっていない企業を代表して行動している場合でも許可されない』というガイドラインを出したが、そのガイダンスはExxonMobilとロスネフチの契約文書締結後に出されている。」

「確かにOFACからのガイダンスがない状態で契約を進めたExxonMobilの判断は危険であり、恐らく無分別である。しかし、このことが、（OFACによる）公正な説明という欠如を許容するものではない。」

現時点ではExxonMobilは当該判決を確認しているに留めており、OFACはコメントを出しておらず、今後OFAC（司法省）が控訴するかどうか注目される。また、今回の判決は財務省にとって対露制裁での最初の法的敗北である一方、対露制裁自体の変更を促すものではなく、今後OFACが制裁内容をどのように解釈しており、それをいかに伝達するかに影響を与える判決であると言えるだろう。

4. おわりに：制裁解除の鍵を握るミンスク合意Ⅱとロシア・ウクライナ関係の融和

ロシアによるクリミア併合の問題解決が極めて不透明な現状において、欧米による制裁は長期化するという見方が趨勢であり、ポスト・プーチンの2024年を見据えてもこの状況に大きな変化はないと考えられる。2015年2月、関係国が合意したミンスク合意Ⅱの実現は確かに対露制裁解除のトリガーとなるものだが、その実現は一筋縄で行くものではない。ミンスク合意Ⅱではウクライナ東部地域の紛争鎮静化の条件として、東部二州（ドネツク及びルハンスク）に対して地方権限を供与することが定められている。2019年5月に就任したゼレンスキー新大統領の下で、憲法改正が必要となるこの手続きについて国民に信任を問い、最終的に地方権限を付与することができる場合には、結果ミンスク合意Ⅱが一部でも履行されたと見做され、欧州連合から制裁の一部解除という動きも出てくるかもしれない。

他方、憲法改正によって、この両州に与えられた条件が成就した場合には、ロシア系住民がマジョリティを占める他のウクライナ東部諸州も同様に地方権限を獲得したいという

図4 制裁解除に向けた可能性を握るウクライナ大統領



★主要立候補者の大統領選支持率推移

- ★2010年大統領選(新欧米vs親露)
- ・宇と親露派は15日午前零時に停戦に入り、その後重火器の撤退を開始。
 - ・宇軍と親露派双方が射程の長さによって兵器を前線から最大140km引き離し、緩衝地帯を設ける。
 - ・宇は地方権限供与のための憲法改正を実施する(権限には独自の警察部隊の創設、判事の選出、露地域との外国貿易関係の確立等を含む)
 - ・親露派による宇法の下での地方選挙(国際監視員が監視)を行う。
 - ・これらが履行され、停戦が持続することを条件に宇が露との国境の管理権を年内に取り戻す。(宇が国境管理を回復するのは、同国が憲法上の改革を履行し、親露派支配地域に広範な権限を譲渡した場合のみ)。

(出典) 2019年ウクライナ大統領選 (Wikipedia)、宇中央選挙センター等から筆者取り纏め

欲求を呼び覚まし、混乱を引き起こすことが予想される。つまり、ミンスク合意IIの履行はウクライナ共和国が欧州寄りの西部とロシア寄りの東部へ分離・分割していくパンドラの箱となるリスクを包含した実現が極めて厳しい合意であるとも言えるだろう。

もうひとつの可能性を握るのは、ロシア及びウクライナ二国間関係の融和である。双方が経済的結びつきを再検討・認識し、協力関係を深化するような環境が整い、東部地域の紛争鎮静化が達成した場合には、欧米制裁を一部リフトする状況が整う。そもそも経済的結びつきの強い両国が関係を再構築することはお互いを利するものであり、そこに親欧米やNATO加盟、親露といったゼロサムの選択を迫ることなく、特にウクライナにおいて中道での舵取りによって欧露双方から利益を得ることができれば疲弊した国力も回復し、復興していく。ロシアにとっても、制裁から6年が経過し、その経済発展停滞の一要因に欧米制裁があることは確かであり、この足枷をできるだけ早く外したいというのが本音である。実は双方の利益はこの点において一致していると言えるだろう。そのような環境が整いつつある状況がこの年末から年始にかけて生まれている。それは、2010年に締結し2019年に満了・交渉を行っていたロシア産ガスの欧州向けウクライナトランジット契約更改であり、最終的に12月30日に合意に至った(欧州向けガス供給途絶は回避された)²⁰。内容は次の通りである。

- ・ 契約期間5年間
- ・ 契約総量最低225bcm。(225bcmの内訳) 2020年65bcm、以後2021～2024年まで

各 40bcm。

- ・ 双方は係争中の訴訟を取り下げる一方、既判決分の支払いは実行する。具体的には、Gazprom は Naftogaz に 12 月 29 日までに 29 億ドルを支払う。

※最も重要なトランジット料（タリフ／ウクライナ側にロシアから支払われる）については非公表だが、2019 年までの契約に遜色のない価格レベルであることがその後の関係者発言から明らかになっている。

12 月 29 日には同合意に従って、Gazprom から 29 億ドルの支払いが実行されると共に、重要な出来事として、12 月 9 日のプーチン大統領及びゼレンスキー大統領との面談を受けて合意に至った、ウクライナと同国東部の一部地域を支配する親ロシア派反政府勢力双方の捕虜交換を実現しており²¹、東部地域の鎮静化が進められていることを印象づけた。このような環境が今後も演出され、ロシア及びウクライナ両国関係の見直しが進めば、欧米制裁を一部解除するという動きも出て来る可能性がある。

(了)

— 注 —

- 1 マントウロフ産業貿易相によるインタビュー(エネルギー省「Energy Policy」誌／2020 年 1 月 20 日発行)
- 2 米国制裁では Arctic offshore、欧州制裁では Arctic と記載。なお、これまでの事例から欧州も陸上を含む北極圏を対象にしているのではなく、北極海を対象としていると考えられる。
- 3 Rosneft 社ウェブサイト：https://www.rosneft.com/press/gallery/Rosneft_Discovered_a_New_Hydrocarbon_Fie/
ExxonMobil 社ウェブサイト：<https://cdn.exxonmobil.com/~media/global/files/other/2014/kara-sea-fact-sheet.pdf>
- 4 この他、最近では Rosneft 及び Equinor による西シベリア・タイトオイル開発の JV 設立等も挙げられる (IOD / 2019 年 1 月 29 日)。ノルウェーも対露制裁を科しているが、EU 制裁とは若干異なる独自の特徴を持つ。
- 5 米国政府官報：<https://www.federalregister.gov/articles/2015/08/07/2015-19274/russian-sanctions-addition-to-the-entity-list-to-prevent-violations-of-russian-industry-sector#h-11>
- 6 米国財務省ウェブサイト：<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20170720.aspx>
https://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/CivPen/Documents/20170720_exxonmobil.pdf
- 7 米国財務省ウェブサイト：<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20170720.aspx>
https://www.treasury.gov/resourcecenter/sanctions/CivPen/Documents/20170720_exxonmobil.pdf
- 8 米国財務省入手資料から抜粋。
- 9 米国財務省ウェブサイト：<https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm577>
- 10 米国財務省ウェブサイト：<https://www.treasury.gov/ofac/downloads/sdnnew19.pdf>
- 11 米国財務省 OFAC プレスリリース：<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190425.aspx>
- 12 Haverly Systems, Inc 社 HP：<https://www.haverly.com/main-products>
- 13 米国財務省ウェブサイト：<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20190925.aspx>
- 14 Teekay 社プレスリリース：<https://www.teekay.com/blog/2019/09/30/teekay-group-to-postpone-investor-day-on-october-2-2019/>
- 15 米国財務省ウェブサイト：https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/iran_r_action_faq_0925019.pdf

- 16 NOVATEK 社プレスリリース http://www.novatek.ru/en/press/releases/index.php?id_4=3461
- 17 Teekay 社 プレ ス リ リ ー ス : <https://www.teekay.com/blog/2019/10/22/teekay-and-teekay-lng-announce-resolution-to-china-lng-joint-venture-issues/>
- 18 米 国 法 務 省 プレ ス リ リ ー ス : <https://www.justice.gov/opa/pr/department-justice-announces-indictment-charging-russians-italians-and-others-attempting>
- 19 <https://www.law360.com/texas/articles/1230795/exxon-escapes-2m-russia-sanctions-penalty>
- 20 ウクライナ政府 HP : <https://www.kmu.gov.ua/en/news/protokol>
<https://www.kmu.gov.ua/en/news/ukrayina-dosyagla-domovlenosti-shchodo-tranzitu-gazu-v-yevropu>
- 21 <https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2019-12-30/Q3B06JDWRGG001>