

## OPEC の生産・価格政策と石油市場への影響<sup>1</sup>

- エグゼクティブサマリー -

エネルギー動向分析室長 小山 堅

### 1. 1990 年代までの OPEC 石油政策の概要と効果

石油輸出国機構 (Organization of the Petroleum Exporting Countries、OPEC) は、1960 年にサウジアラビア、ベネズエラ、イラン、イラク、クウェートによって結成された産油国グループである。現在の加盟国は 11 カ国であり<sup>2</sup>、OPEC 全体として世界の原油確認埋蔵量の 78%、石油生産量の 41%を占めている<sup>3</sup>。

OPEC 加盟国は石油収入に依存した経済構造を共有している。従って、OPEC の結成当初からの目的は、加盟各国の社会・経済の持続的発展とそのための石油政策の展開である。国別に政治・経済・エネルギー事情に差異があり、かつ石油市場では互いに競争する面もあるため、OPEC としての政策調整は結成当初から容易ではなかった。しかし、各国共に「石油収入の安定確保・拡大」は共通項であり、それを実現するための OPEC としての生産調整と石油価格決定を追求している。以下では、OPEC 結成以来の経緯を概説する。

創設期から 1970 年代以前まで:産油国税込基準である原油公示価格のメジャーによる一方的引下げへの対抗力形成が主目的。石油資源に対する国家主権確保に向けた主張も。1970 年代初頭の OPEC 攻勢:世界的な石油需給逼迫の下、メジャーとの力関係逆転。公示価格の引上げに成功し、メジャー上流権益への資本参加・国有化に成功。

石油危機と OPEC:アラブ禁輸 (1973 年)、イラン革命 (1978 年~) 等の政治的事件と国際石油市場の混乱の中、公示価格大幅引上げを実施。資本参加・国有化を前倒し、国際石油市場における支配的地位を産油国グループとして確立。

1980 年代前半の生産調整政策:原油高価格のため国際石油市場は需給緩和へ転換。高価格維持のため国別生産調整を開始 (1982 年)。サウジアラビアが最終的な供給調整役。

1986 年の原油価格暴落:サウジアラビアは原油生産低下から供給調整役を放棄。OPEC による市場シェア奪回宣言とネットバック販売方式の採用。その結果、原油価格暴落。

原油価格暴落後の生産政策と価格決定方式:価格競争の結果としての原油価格暴落を政策失敗として反省。OPEC 規律回復を図る政策調整を模索。その過程から現在の主流である市場連動 (フォーミュラ) 方式を価格決定方式として採用。

<sup>1</sup>本報告は、平成 14 年度に経済産業省資源エネルギー庁より受託して実施した受託研究「OPEC の生産・価格政策と石油市場に与える影響に関する調査」の一部である。この度、経済産業省の許可を得て公表できることとなった。経済産業省関係者のご理解・ご協力に謝意を表すものである。

<sup>2</sup> 上記 5 カ国に加え、UAE、カタール、リビア、アルジェリア、ナイジェリア、インドネシアの 11 カ国。

<sup>3</sup> BP Statistical Review of World Energy 2002 による。

湾岸危機における OPEC:国際市場から失われたイラクおよびクウェートからの供給分を補填し、大幅増産を実施。産油国グループとして市場安定化へのコミットメント。

1990 年代の OPEC 政策:国連制裁下のイラク除く 10 カ国で世界の石油需要と非 OPEC 生産動向を睨みつつ生産調整実施。2000 年以降は目標価格帯として 22-28 ドルを採用。

## 2. 1999 年以降の原油価格高騰期における OPEC 政策の影響

1998 年から 1999 年初にかけて、国際石油市場における原油価格は低迷を続けた。指標原油 WTI の先物価格は 1998 年 12 月には 1 バレル 10 ドル台まで低下、その後も 10 ドル台前半で推移した。これは、アジア経済危機のため石油需要が鈍化する中で、OPEC が 1997 年 11 月総会で 250 万 B/D 増産を決定、その結果として生じた需給緩和が主原因であった。

石油収入に国家経済が大きく依存する OPEC は、この危機的な低価格状況に直面して減産強化による価格引上げを目指さざるを得ない状況に追い込まれた。こうして OPEC は 1998 年 3 月から減産強化を開始し 1999 年 3 月総会までに合計で 432 万 B/D の減産を合意した。また、サウジアラビアとイランの関係改善、チャベス政権によるベネズエラの対 OPEC 政策変更等の環境変化があり、大幅減産に関する「合意」がほぼ遵守されるようになった。こうした OPEC 政策の効果もあって需給は急速に引き締まり、原油価格は 1999 年 3 月以降上昇を続けた。

2000 年に入って原油価格高騰が持続し、30 ドルを大きく上回るようになると、石油消費国だけでなく OPEC 産油国の間にも過度の高価格に対する警戒感が高まった。高価格は石油需要を鈍化させ、非 OPEC 生産を促進、結果的には対 OPEC 需要を低下させる可能性があるからである。こうして OPEC は、2000 年 3 月以降は逆に増産に転じた。価格安定化を目指す OPEC は、自らにとって望ましい価格帯を OPEC バスケット価格で 22-28 ドルと定め、原油価格を同範囲内に治めるため、生産調整を実施していく方針を明確化した。

2000 年を通して実施された OPEC 増産の結果もあって、2001 年には国際石油市場は需給緩和基調となった。石油需要の伸びが低下する中でロシアを中心とする非 OPEC 生産が大幅に増加、価格下落を事前に防止するため OPEC は再び減産政策を開始した。しかし、同時多発テロ後の需要の落ち込みに直面して、OPEC はこれ以上の単独減産は市場シェアの低下と非 OPEC の Free Ride (ただ乗り) を許すだけ、と主張、非 OPEC との協調減産を模索した。原油価格が 20 ドルを割り、さらに低下する懸念すら発生したため、非 OPEC も最終的には妥協し、OPEC は減産体制を維持することになった。

2002 年に入って、中東情勢が緊迫すると原油価格は再び高騰した。その状況下、OPEC は年初からの生産枠を変えず、市場ニーズに合わせて供給するアプローチを取ったため、次第に減産遵守率は低下した。なお、2002 年 12 月からのベネズエラでのゼネスト、2003 年 3

月のナイジェリア油田での紛争、そして3月20日からの対イラク戦争による供給減少を補うため、OPEC（特にサウジアラビア）は余剰生産能力を利用し増産を実施した。これは、OPEC が緊急時対応としての国際石油需給そして原油価格安定化政策を事前のコミットメント通りに実施した例として評価することができよう。

### 3. 短期の国際石油市場動向と OPEC 政策の影響

2003 年 1~3 月にかけて原油価格は高騰した<sup>4</sup>。その背景には、需要面では冬場の寒波、日本の原発停止による追加需要、中国などアジア諸国の対イラク戦争開始に備えた在庫積み増し等がある。一方、供給面ではベネズエラでのストライキおよびナイジェリアでの紛争による石油輸出減少等の供給支障が発生した。その結果、米国における石油在庫が大幅に減少、需給逼迫感が強まったことがこの価格上昇をもたらした。さらに、対イラク戦争の発生を織り込んだ「戦争プレミアム」も拡大、原油価格の高騰を加速した。

3月20日に始まった対イラク戦争の早期終結を受けて、今後の国際石油市場を左右するドライバーは以下のポイントに関する不確実性になると思われる。すなわち、米国（世界）経済の回復動向、SARS によるアジア経済への影響と対イラク戦争前の在庫積み増しのインパクト、ロシアを中心とした非 OPEC 増産の動向、イラク石油輸出再開のタイミングとボリューム、OPEC による生産調整政策、等である。しかし、当面 OPEC10 カ国（OPEC10）への需要は弱含みで推移する可能性が強く、一部加盟国の生産能力拡大、イラク市場復帰に直面し OPEC 生産調整は大きなチャレンジに直面することになる。今後を展望すると OPEC 政策動向と市場状況に関して、以下の2つの可能性が想定される。

- (A) OPEC 規律維持(市場ソフトランディング): この蓋然性を高める要因は、世界経済の順調な回復、アジアの SARS 影響からの早期回復、遅れ気味のイラク市場復帰(輸出量は年末時点で 150~200 万 B/D 程度)、その結果、対 OPEC10 需要は現状なみで変化せず、等となる。従って、OPEC10 は生産枠の大幅な調整を迫られることもない。また、基本的には減産が必要となるものの、加盟国間での調整に大きな軋轢・対立を発生させることなく成功していく。生産能力を増加させている一部加盟国は生産枠超過を続けるがあまり大きな問題にはならず生産枠配分比率の見直しも先送りされる。その結果、市場は緩やかな需給緩和基調の下で現在の 30 ドル(WTI ベース、以下同様)近い水準から徐々に低下、年平均で 25 ドル前後へとソフトランディングしていく。
- (B) OPEC 規律崩壊(市場クラッシュ): この蓋然性を高めるのは、世界経済の低迷、SARS および高在庫の影響でアジア需要が大幅鈍化、早期かつ大規模レベルでのイ

---

4 3月7日には WTI 原油先物価格は 1 バレル 37.78 ドルの 2000 年来のピークを記録した。

ラク市場復帰(年末には 300 万 B/D に接近)、主要産油国での供給支障は発生しない、その結果、対 OPEC10 需要は現状から大幅減少、等である。こうして、OPEC10 は大幅な生産削減を迫られるが、生産能力を増大させてきた産油国を中心に足並みがそろわない。また非 OPEC 増産が続くこともあり減産は市場シェア低下、非 OPEC 「Free Ride」を許すだけとの反発が高まり、OPEC 単独減産を打ち出せない。非 OPEC 側も協調姿勢を示さず、需給は大幅に緩和。先物市場では、市場管理に関する OPEC の信頼性が喪失、市場心理は弱気に傾く。こうして原油価格は急落、一気に 20 ドル割れにまで低迷していく。

#### 4. 中長期の国際石油市場と OPEC の役割・課題

長期的な将来を展望すると、世界の石油需要増加の大半を供給するのは OPEC になると多くの専門機関が予想している。国際エネルギー機関(IEA)、米国エネルギー省エネルギー情報局(EIA)、OPEC 事務局等の最新見通し<sup>5</sup>を参照すると、2020 年の対 OPEC 需要は 2000 年の 3,000 万 B/D 前後から 4,820~5,260 万 B/D まで拡大する見込みとなっている。これは、石油需要の拡大に対して非 OPEC 石油生産がいずれ頭打ちになると想定されているためであり、2020 年以降はさらにその傾向(OPEC 依存の増大)が顕著となる。

しかし、対 OPEC 需要の大幅拡大が本格化するの相当先の将来であり、1999 年以降の石油高価格を受けて世界の石油需要鈍化、ロシアを中心とした非 OPEC 石油生産の大幅増加が顕在化している。そのため、今後 10 年間の対 OPEC 需要増加は極めて限定的との見解も現れている<sup>6</sup>。この場合、OPEC による生産調整は現在以上の困難に直面するだろう。それは、非 OPEC 増産によって OPEC 市場シェアが現状より低い状況下で市場管理を迫られることに加え、OPEC の生産能力が拡大している可能性があるからである<sup>7</sup>。その場合、イラクの OPEC 生産枠への復帰と生産枠(比率)再調整を巡って調整が難航することは必至であり、OPEC の結束・規律維持は重大な岐路を迎えることになるだろう。規律維持に失敗した場合、原油価格は急落、石油市場は著しく不安定化する。なお、OPEC 各国は天然ガスや非在来型石油の販売増等、生産枠に縛られない分野での収入確保を図りつつあるが、これらの戦略は対 OPEC 需要が低迷している期間の収入多様化方策としても重要である。

なお、より長期については、OPEC は大幅な需要拡大に対応して生産能力を拡大するため

<sup>5</sup> IEA「World Energy Outlook 2002 (WEO2002)」、EIA「International Energy Outlook 2003 (IEO2003)」、OPEC「Oil Outlook To 2020 (OPEC2002)」等を参照。

<sup>6</sup> 本調査のため実施した海外ヒアリング調査において専門家・石油関係者の多くがこの見解を表明した。

<sup>7</sup> イラクの生産能力が 2010 年頃には 500 万 B/D 強になる可能性に加え、OPEC10 の生産能力も 2003 年の 2,790 万 B/D から 2007 年には 3,310 万 B/D まで増強される計画がある (MEES、2002/12/02)。

の投資確保という課題に直面する<sup>8</sup>。投資確保に当たっては、自国の十分な石油収入の確保と外資導入の 2 点がポイントになる。前者については、IEA および OPEC 事務局が長期的観点からの OPEC 石油収入最大化にとっては、石油低価格だけでなく過度な高価格も望ましくないことを示す興味深い試算結果を発表している<sup>9</sup>。すなわち OPEC にとっても過度な高(低)価格を回避するために生産調整を実施していくことが自らの長期的利益にもかなうことになる。後者に関しては、投資環境の整備が必要不可欠である。現在、外資導入は一部 OPEC 加盟国では進展しているが、中東 OPEC では課題山積で停滞状況にある。この面では、今後のイラクの展開による影響が注目される。なお、産油国の投資確保・生産能力拡大を巡る競争から、OPEC 協調に負の影響が生ずる可能性もあり、注目される。

#### 5 . OPEC 加盟国別の石油政策

OPEC 加盟国の石油政策を、生産政策、開発(外資導入)政策、輸出・販売政策、価格政策やその背景にある経済事情等の側面から概観する<sup>10</sup>と、石油政策の方向性に影響を与えている以下のような特徴が現れてくる。

OPEC 加盟国は基本的には石油収入に依存した経済構造を有している。国家財政あるいは輸出(外貨)収入における石油収入の重要性は極めて高い。従って、原油価格の変動によって経済が左右されるという「脆弱な」経済体質を共有しており、OPEC 各国の経済運営にとって十分な水準の原油価格を実現しようとするインセンティブが常に存在する。しかし、OPEC 内には、各国毎の人口、現時点での経済水準・豊かさ(一人当たり GDP の大きさ)、雇用問題の深刻さ、等の状況から、当面の資金・収入の「必要性」に対する切実さ・切迫感あるいは当面の経済問題の深刻さ度合いには差異がある。クウェート、UAE、カタールのように比較的経済状況に余裕のある国もあるが、多くの国で問題は深刻である。

基本構造として石油収入への依存が大きいとはいえ、非石油部門で主要収入源を有しているかどうかは、石油政策へのインプリケーションを持つ。UAE、カタール、アルジェリア、インドネシア等のように、天然ガス輸出収入が一定の重要性を持つ加盟国は、相対的には石油政策を調整する際の余裕度が大きいと考えられる。石油収入確保・増大に関しては、販売量・輸出量の増大による収入拡大というアプローチが可能かどうか、という側面が重要である。すなわち、現時点での余剰生産能力の多寡、現時点での生産能力拡大計画の進捗状況によって、増販による増収が可能かどうか決定される。当然のことながら増販が不可能な国が増収を図るには価格を引上げるしかない。

しかし、上述の短期的視点に加えて、長期戦略についての考え方も非常に重要である。

<sup>8</sup> 前出 OPEC2020 によれば、2020 年までの間に OPEC としては 2,100 億ドル、世界全体で 1 兆ドルの上流部門投資が必要である。

<sup>9</sup> 詳しくは、杉野綾子「第 2 章今後の OPEC 石油政策の課題」2-3-2 を参照。

<sup>10</sup> 個別加盟国の状況の詳細については、小森吾一「第 3 章 3-1.OPEC 加盟国別の石油政策」を参照。

その点では資源の大きさが大きな意味を持ち、膨大な資源と大きな可採年数を有する国ほど、長期的な石油収入最大化を考慮する必要が出てくる。

こうして見ると、OPEC が公式には 22-28 ドルの目標価格帯維持を図る中でも、国毎に志向は異なる可能性がある。OPEC の盟主サウジアラビアは、現時点で資金ニーズが高く、石油以外の収入源が限定的であるという状況にもかかわらず、膨大な石油埋蔵量を背景に長期的な石油収入最大化を図るという基本戦略が大きく影響しているため、「穏健な」価格を追求する傾向がある<sup>11</sup>。他の OPEC 各国については、長期戦略上の共通点、経済的な余裕、生産余力、他の収入源等の有無（や優先度）によって、サウジアラビアをフォローするか、より高い価格への志向が強くなるかどうかの傾向が決定されると考えられる。

## 6. 主要(中東)OPEC 産油国の対アジア市場政策

1990 年代を通じて中東 OPEC の対アジア原油輸出は大きく拡大してきた。国連制裁下にあったイラクを除く中東 OPEC5 カ国（サウジアラビア、イラン、クウェート、アブダビ、カタール）の対アジア原油輸出は 2001 年には 717 万 B/D（全輸出に占めるシェア 59%）に達しており、彼らにとって米国、欧州を上回る最大の市場となっている。

各国とも国営石油会社対アジア輸出を担当、主に期間契約をベースとした販売を行っている。販売価格決定方式としては、サウジアラビア、イラン等がドバイ（およびオマーン）原油のスポット価格を基準として調整項を付加する市場連動型価格フォーミュラ方式を、UAE（アブダビ）等は遡及価格方式を採用している。現時点で日本が最大の輸出先であるが最近はその他アジアのシェアが高まっている。特に中国への輸出増加は著しくサウジアラビア、イランは中国の最大の輸入相手先となるまで取引量が急激に拡大している。

こうしたアジア市場重視の背景には、第 1 に、活発な経済成長によってアジアの石油需要（輸入需要）が大幅に増大してきたということがある。石油収入確保・拡大を重視する中東 OPEC 諸国にとって、市場規模拡大が持続しているアジアにおける増販は非常に重要であった。第 2 には、収入最大化という観点から、同一原油をより高い単価で販売できるアジア市場にシフトし、より多く輸出することは OPEC にとって極めて経済合理的であった。こうした点から、中東 OPEC 諸国はアジア市場を戦略的重要市場と位置付け、彼らにとって最も重要な輸出商品である原油の販売拡大を今後とも目指していくものと思われる。

この点で注目される戦略の一つが、アジア下流部門への進出である。下流部門進出に関しては、原油販路の安定確保および下流事業での収益確保の 2 つの効用が期待されており、既にサウジアラビアが韓国（S-Oil）とフィリピン（Petron）、アブダビが韓国（現代精油）

<sup>11</sup> その他、安全保障を依存する米国の意向が影響することも考慮するべきであろう。

の精製会社の株式を保有するなど様々な進出事例が見られる<sup>12</sup>。アジアにおける下流事業マージンの低迷、石油産業規制の存在、中東国営石油会社自身の経営合理化への要求増大等、下流事業進出を制約する条件も存在する。しかし、中東 OPEC 諸国は今後の需要拡大が確実な中国、インドを主な目標として下流進出戦略を展開していくものと思われる。

中東 OPEC 産油国は、近年アジア消費国側がアジアプレミアムの存在を問題視し始めている動きを十分認識している。しかし現時点では、彼らにとって、追加的な収入をもたらすアジアプレミアムを自ら放棄するようなインセンティブは全く存在しない。供給者側にとっては収入最大化のため「合理的」行動をとっているだけであり、代替供給源がなく、安定供給を最重視するアジアの買手はプレミアムを支払わざるを得ないポジションにあると見ているものと思われる。しかし本問題に関するアジアの動きには注目している。

## 7. わが国へのインプリケーション

石油はわが国一次エネルギー供給の太宗である。そして、その石油供給のほぼ全て輸入に依存しているわが国にとって、国際石油市場の安定化はエネルギーセキュリティの観点から極めて重要である。

最近、国際石油市場の安定化に関して、OPEC が大きな役割を果たしたり影響力を及ぼしたりする局面が顕在化している。2003 年 3 月 20 日からの対イラク戦争とそれに先立つベネズエラのストライキ、ナイジェリア民族紛争に関連した「供給途絶」の発生において、OPEC が国際経済および石油市場安定化のため余剰能力を利用した増産を実施したことは記憶に新しい。1970 年代の石油危機の経験を通して OPEC の石油政策が「成熟化」し、国際社会の重要な一員として緊急時における石油市場安定化にコミット、それを実行したことは高く評価すべきであろう。

対イラク戦争は一応「終結」したものの、今後を展望すると国際石油市場には様々な不確実性が存在している。緊急事態の発生は別としても、需給条件の様々な変動から、そして今日の先物市場にリードされた石油価格決定の特質から、原油価格の大幅な変動が持続する可能性は高い。特に当面の国際石油市場においては、石油需要の低迷と非 OPEC 増産によって、対 OPEC 需要が停滞する確率は十分にある。イラクの市場復帰そして一部加盟国の生産能力拡大に直面している OPEC は、今後の生産調整政策において難しい舵取りを要求されることが必至である。その時の OPEC 政策展開如何によっては、原油価格の変動がさらに増幅することも十分ありうる。国際石油市場の重要プレーヤーである OPEC の動向を今後も大いに注目していく必要がある。

---

<sup>12</sup> その他、クウェートのシンガポール石油の株式保有、タイにおけるガソリンスタンド経営などがある。

OPEC は多様な産油国からなる組織である。石油収入の安定確保・拡大という面においてのみ共通目標を有するが、構成国の政治・経済・エネルギー事情には差異が存在し、OPEC としての政策調整における困難さをもたらす原因となっている。OPEC としての結束・規律の状況が国際石油市場の動向を左右するだけに、今後は個別 OPEC 諸国の内情に関する掘り下げた情報収集・分析を実施していくこともわが国にとって重要であろう。

いずれにせよ、今後とも OPEC が国際石油市場の安定化（あるいは不安定化）に関して極めて大きな役割を果たし続けることは確実である。代表的な石油消費国であるわが国としては、OPEC および主要加盟国との対話をさらに進め、石油市場安定化に向けて可能な限り協力を促進していくことが必要不可欠の課題となろう。

お問い合わせ：[ieej-info@tky.iej.or.jp](mailto:ieej-info@tky.iej.or.jp)