

ベネズエラ：再生への道を模索する南米の石油大国

審査部カントリーリスクグループ 西尾 明美¹

埋蔵量世界一の石油資源²を背景にかつては南米屈指の豊かな国と言われたベネズエラは、2014年以降、原油価格の下落、過去の放漫財政のつけ、分裂した政治状況、米国等からの経済制裁などにより、大幅な経済の落ち込みとハイパーインフレなど未曾有の危機に陥った。しかし、マイナス成長からの脱却、米国との対話の再開など、状況改善の兆しが見られる。ベネズエラは再生の道を辿っているのか、経済を大きく回復させるために課題は何か。同国のこれまでの動きを整理しながら、最近の新たな動きなどを概観する。

1. 豊かな石油産出国から未曾有の経済危機へ

(1) チャベス長期政権下での経済の歪み

1914年の大油田発見から、同国は石油輸出による富の恩恵を受ける一方で、原油価格の動向により経済の基盤が揺らぎ、国内政治が不安定になるという状況が続いてきた。1958年以降、二大政党による民主的な政治体制が続いたが、いずれも短命で安定せず、特に、国内の貧困問題に対して効果的な政策の実施がなされなかったことから、低所得者層を中心に国民の不満が高まった。

このような状況下、1999年、貧困層の救済を掲げたウゴ・チャベス氏が大統領に就任。低迷していた原油価格が2000年代に入り上昇すると、チャベス政権は財政支出を拡大し、大規模な公共投資や社会政策を実行し、高成長を達成した³。ベネズエラ国営石油会社(PDVSA)からの利益を財源として、貧困層に向けての無料診療制度や農地改革を進める一方で、主要企業の国有化、為替管理・統制価格の導入など国家管理色の強い経済政策を進めた。同政権は、反対派への統制を強めながらも、低所得者層を中心に高い支持を受け、14年という同国初の長期政権を維持した。

また、同大統領は中米・カリブ地域において、2005年6月にペトロカリベ⁴というベネズエラの石油資源を基に地域発展のために相互に協力する組織を創設(加盟国:18カ国)した。米国との関係では、チャベス大統領はエクアドルのコリア大統領、ニカラグアのオルテガ大統領とともに反米三羽烏と呼ばれ、米国の覇権主義を強烈に批判した。

一方、その国家介入的な経済政策は早い段階から綻びを見せ始めていた。2003年には歳出の伸びが石油収入の伸びを上回り、前年末のゼネストを機に大規模な資本逃避が発生。その結果、外貨準

¹ 本カントリーレビューの中の意見や考え方に関する部分は筆者個人としての見解を示すものであり、日本貿易保険(NEXI)としての公式見解を示すものではありません。なお、信頼できると判断した情報等に基づいて、作成されていますが、その正確性・確実性を保証するものではありません。

² 埋蔵原油(3,038億バレル)の86%はオリノコ川流域に賦存する超重質油で、運搬・精製するためには比重の軽い重油やナフサで希釈する必要がある。従って、高い技術を持った特別な製油所が必要となっている。

³ 2004年から2008年の絶頂期の5年間は、平均10.5%の経済成長を記録。

⁴ 目的は、連帯、相互補完、団結を原則に域内諸国のエネルギー資源へのアクセスを確保することにより、社会的な不正の是正や国民生活の向上を実現するとされた。石油代金の支払いのための融資や分割払い、バーター取引などが行われ、地場産業の発展を目指した。

備高が減少したことから、政府は2003年2月に外貨取引規制や固定為替相場制を導入。対外取引において、この外貨規制に起因した支払い遅延などが見られるようになった。

(2) 最大の経済危機に直面したマドゥーロ政権

2013年3月、チャベス大統領(58才)が病氣療養中のカラカス市内の軍病院で死去したことが発表された。同大統領から後継者とされていたニコラス・マドゥーロ氏(当時、副大統領)が同年4月の大統領選挙を経て、正式に大統領に就任した。すでに悪化していた経済は、2014年後半からの原油価格の下落やその後の米国等による経済制裁の影響を受け、急速に危機的状況に進んだ。国内での抗議運動の激化、野党勢力との根深い対立による国内政治の混乱が、国際社会の非難、圧力とも重なり、同国の経済は不安定な状態が続くこととなった。

前政権の経済政策を引き継いだマドゥーロ政権は、次のような経済の危機的状況に直面した。

- ① 重要な外貨獲得源、且つ国家財政の頼みの綱である原油産出量の大幅な減少
従来からの、PDVSAの財務悪化、人材流出、設備投資の減少、既存油田のメンテナンス不足等の問題に加え、2019年からの米国による石油禁輸措置を主因として、原油生産量は、2015年の265万バレル/日から、2018年には151万バレル/日、2020年には56万バレル/日まで減少した。
- ② 石油収入の減少と景気後退に伴う税収減による大幅な財政赤字
石油輸出の大幅な減少により、石油関連の税収が落ち込み、財政が悪化。政府は公共事業の削減、補助金カットなど緊縮政策をとったが、2018年の財政赤字は▲31%、2019年も▲10%となった。(数値は何れも推定⁵⁾)
- ③ デフォルト発生による国際金融市場からの資金調達の不能
同国の対外債務は2006年までは500億ドル程度であったが、拡大の一途をたどり、2013年には1,538億ドルと3倍に膨れ上がった(2021年は1,932億ドル)。2017年末に対外債務の支払停止を宣言し、デフォルトを起こしたことから、国際金融市場からの資金調達は不可能となった。
- ④ 中銀ファイナンスに依存した財政運営や輸入物価の上昇によるハイパーインフレの発生
2003年、政府は固定相場制を導入し、ドルとの交換レートを固定した。これが国内通貨の過大評価となりインフレを恒常的に引き起こす要因となったが、さらに、中銀ファイナンスに依存した財政運営や輸入物価の上昇などと相まって、2018年からハイパーインフレが発生(2015年末:181%、2017年末:863%、2019年2月:344,510%、2020年末:2,980%)。政府は2018年8月に10万分の1に切り下げるデミノを行い、2021年10月には100万分に1に切り下げるデノミを実施。

(3) 8年連続のマイナス成長と国民生活

前述のような経済危機によりベネズエラ経済は、2014年から2021年まで大きく落ち込み、マイナス成長が続いた(図1参照)。米国の石油禁輸措置前の2018年には、実質GDP成長率は既に▲19.6%となっていた。2019年には▲35%の過去最高のマイナス成長を記録。2020年は新型コロナウイルスの感染拡大も

⁵⁾ ベネズエラ政府は、2011年以降、財務関係の統計を公表していない。

重なり、▲30%となった。これらにより、経済規模を表す名目GDPは、2012年の3,621億ドルから、コロナ禍前の2019年に既に639億ドルまで減少し、GDPの約8割が失われたと見られている（図2参照）。一人当たりGDPも2012年の11,993ドルから2019年には2,299ドルと約5分の1に縮小している。経済の急速な悪化とそれ伴う治安悪化などにより、多くの国民が国外に脱出した。国連の統計によると490万人がここ数年で新たに避難民として周辺国などに流出したと見られている⁶。

図1 ベネズエラの経済成長率の推移

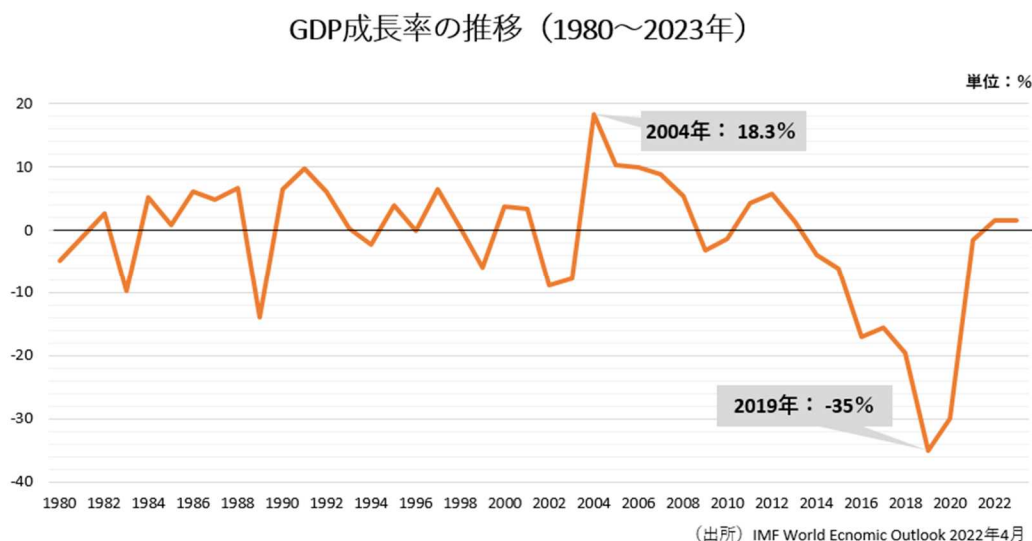
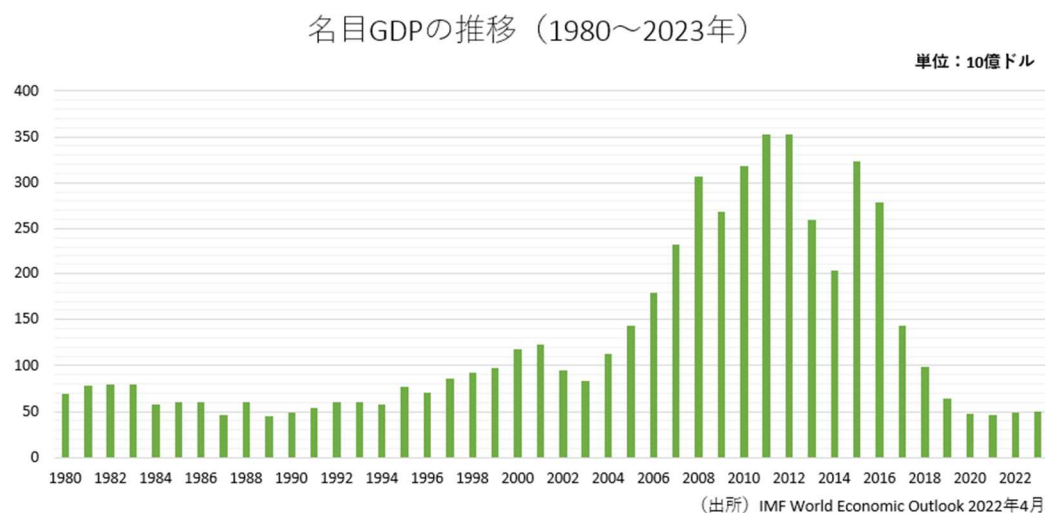


図2 ベネズエラの経済規模の推移



このような厳しい経済状況の中で、ベネズエラに残った国民はどのように生活していったのか。ハイパーインフレへの対応として、国民の間で現地通貨をドルに換えて使用する経済のドル化⁷が急速に拡大した。

⁶ ただし、これには買い物などの短期滞在者も多く含まれおり、数字が誇張されているとの指摘もある

⁷ ドル化は2018年以降、急速に広がったとされ、2020年末時点で、生産、輸入、消費などほとんどの取引でドル建てが普及した。また、2018年2月から発行された仮想通貨ペトロの普及が、ハイパーインフレにある程度抑制効果があったと見られている。

政府はドル化を正式には認めてはいないが、容認していった。国民の9割は貧困層⁸と言われ、平均月収は、公務員が10～30ドル、民間企業が約70ドルである一方、5人家族で最低必要な金額は、1か月250ドル～350ドル。その不足分をカバーする方法として、①副業による収入（会社等の勤務の他に副業を持っている人が多い）、②外国にいる関係者からの送金（国民の4割が外国からの仕送りに依存。その総額は2021年では23億ドル）、③国連の人道支援など支援の増加（無償食糧援助等）。政府も食料品を安い価格で国民に提供、④国民の間で助け合いの精神が根付いており、実践されてきたこと、などが挙げられる。

(4) 経済制裁

経済危機にさらに拍車をかけたのが米国の経済制裁だった。2014年以降、当時のオバマ政権は、マドゥロ政権による反政府運動の弾圧を理由として、人権侵害行為に関与した政府関係者へのビザ発給停止、米国内の資産凍結等の経済制裁を実施。その後のトランプ政権は、制裁の追加、対象の拡大など制裁の一層の強化を図った。2019年1月にはPDVSAをSDNリストに追加し、米国の法人・個人がPDVSAと取引することを実質的に禁止するとともに、PDVSAが米国に保有する資産（PDVSAの米子会社CITGO関連を含む）を凍結し、事実上の石油禁輸措置をとった。

これは、米国への石油輸出だけでなく、ベネズエラ産の超重質油（脚注2を参照）の希釈用の軽質重油やナフサ等を含む米国からの石油製品の輸入も禁止の対象となった。また、第三国企業も対象としたことから、米国からの制裁を避けるため、多くの輸出先企業がベネズエラからの原油輸入を停止した。また、マドゥロ政権およびPDVSAの米国金融市場へのアクセスを制限する金融制裁やベネズエラ国債の購入禁止、同政権が発行するデジタル通貨を用いた取引の禁止などを行った。2021年からのバイデン政権も人道面での配慮⁹は示したものの、基本的な経済制裁を維持し、マドゥロ政権に対して民主化に向けての大幅な譲歩を引き出すよう圧力をかけるスタンスをとった。

2. ベネズエラ経済を巡る新たな動き

経済危機と野党との対立状況が続く中、マドゥロ政権は就任から9年が過ぎた¹⁰。2021年8月には政権側と反政府側が、ノルウェーの仲介によりメキシコで政治交渉を開始した（3回開催した後、10月に一旦中断したが、近く再開の見込み）。同年11月には与党、及び野党の全ての党が参加した地方統一選挙が実施されるなど国内の再統合の兆しも見えてきた。今年はプラス成長が見込まれるなど経済危機から回復基調に入ったとも見られている。以下、同国経済を巡る最近の動きを見ていきたい。

(1) 経済構造の変化

⁸ 残りの1割は高所得者層であり、中間層がほぼいなくなったと言われている。

⁹ 2021年6月、新型コロナウイルス関連の支援に係るベネズエラ中銀および国営銀行との取引の許可を発表（1年間の時限措置）。同年7月には、ベネズエラの一般家庭で多く使用されていた液化石油ガス（LPG）の輸出・再輸出の一部を解禁した（1年間の時限措置）。

¹⁰ なぜ、政権が倒れなかったかについては、①軍の幹部を政治的重要ポストに付ける一方で、軍内部の反政府的な動きをチェックする諜報システムを配置するなどにより軍を完全に掌握していること、②野党勢力が分裂状況で弱体化していること、③米国の支援を受けたグアイド暫定大統領の戦略の失敗、④マドゥロ大統領の潜在能力などが挙げられる。

① 民間セクターの成長とドル化の進展

2000年以降、同国経済の50%は公的セクターによって支えられてきた。しかし、2017年頃には民間企業の役割が拡大し、民間セクターが経済の中で重要な役割を占めるようになった。2019年には、なし崩し的ではあるが、外貨管理制度の廃止、変動相場制への移行、価格統制の縮小など規制緩和が進んだ。民間でドル建てでの商品売買が可能となり、国内の銀行でドル建ての口座を持つことや民間企業がドル建ての手形を発行することも可能となっている。民間セクターが輸入の担い手となったことで、輸入食料が店頭に出回るようになったと言われている。モノ不足が問題となっていた頃とは違い、価格は少し高いものの、町ではほとんどの商品は手に入るとのこと。

民間セクターへのドルの流入拡大の背景には、過去40年間に民間セクターが海外に貯蓄していたものが国内に戻ってきていること、金の輸出や海外移住者からの送金が拡大したこと等がある。2019年10月時点に実施されたドル決済の比率に関する調査では、主要7都市で53.8%、コロンビア国境に近いマラカイボでは86%と発表されている。現在ではさらにドル化が進んでいるとみられ、その他、ビットコインや政府・中銀が導入したデジタル通貨¹¹、アプリによる銀行間電子決済システムの利用なども行われている。

マドゥロ大統領は、外資導入の促進を含めて、民間投資の活用に積極的に取り組む姿勢を示している。2022年5月には経済活性化策の一環として、通信や石油部門の国営企業の株式の一部(最大10%)を売却することを発表。株式売却で得た資金を通信、エネルギー、石油化学など幅広い分野への投資に充てるとしている。

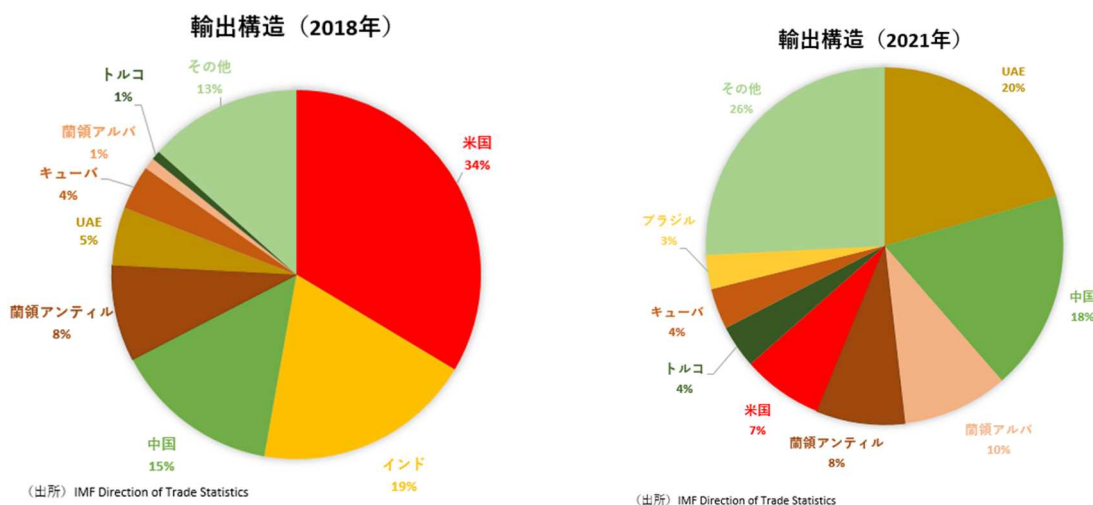
② 経済パートナーの多様化

原油はベネズエラの輸出の約9割を占め、将来的にもこの構図はほぼ変わらないと見られている。2019年の米国の石油禁輸措置で、輸出入ともに3割を占めていた米国市場を失い、制裁リスクを恐れた欧州等の市場も失った。その後、輸出先として、特に拡大してきたのが、中東・アジア地域である。2021年のデータ(図3)では、アラブ首長国連邦が1位(シェア20.5%)、中国が第2位(同18.9%)となっている。中国とロシアはこれまで一貫してベネズエラをサポートし、米国制裁下でも原油の引受や第三国への輸出の仲介役も担ってきた。ただし、この2か国には、原油は債務の返済となるため、外貨収入とはならない。

最近、ベネズエラと特に協力関係を強化してきたのが、イランであり、2022年6月11日、20年間の協力計画に署名した。この計画には、石油、石油化学、防衛、農業、観光、文化の分野での協力のほか、ベネズエラの製油所の修理や、技術・エンジニアリングのサービスの輸出も含まれている。2021年9月からは、イランからの希釈用のコンデンセートの提供により、ベネズエラの原油の増産につながった。原油の生産量は、2020年8月に35万バレル/日まで落ち込んだが、2021年第4四半期には88万バレル/日まで回復。2021年12月末にはマドゥロ大統領が目標としていた100万バレル/日を達成したとされている。ただし、イランからの供給が不安定という問題もあり、地理的に遠く離れた両国の地政学上の懸念から、この連携の効果は限定的と見る向きもある。

¹¹ 政府、中銀は 2017 年にデジタル通貨「ペトロ」を導入し、ある程度ハイパーインフレの鎮静化に役立ったとの見方もあるが、今は利用されていない。2021 年 10 月、政府と中銀は、デジタル通貨「ポリバル・デジタル」を新たに導入した。

図3 ベネズエラの輸出相手国の変化（2018年と2021年の比較）



(2) 米国経済制裁を巡る新たな動き

① 米政府高官とマドゥーロ政権との直接対話

2022年3月5日、米大統領府と国務省の高官が、カラカスを訪れ、マドゥーロ大統領ほか政権幹部と世界的な石油供給やロシアとの関係について協議を実施したと報じられた。両国は、2019年1月にトランプ大統領がグアイド暫定大統領¹²を承認したことを機に、それぞれ大使館を閉鎖し、完全に国交を断絶しており、政府間で協議を行うのは5年ぶり。ロシアに対する相次ぐ金融制裁でエネルギー供給に懸念が広がる中、バイデン政権によるエネルギー調達源の確保に向けた取り組みと一致する動きともみられた。

当該協議を受けて、ベネズエラ政府は3月8日、収監されていた米国市民2人¹³を釈放した。その前日には、マドゥーロ大統領が当該協議は友好的なものだったとし、野党との対話再開を約束するとともに、世界市場を安定化させるために、PDVSAは石油増産の準備ができていると発言した。

一方、米政府は5月17日、ベネズエラへの経済制裁の一部を緩和する方針を示した。具体的には、米石油大手シェブロンがPDVSAと協議を再開することを認める¹⁴こと、及びPDVSAの元幹部であるエリック・マルピカ¹⁵氏を制裁対象のリストから外すもの。しかし、直ちに石油禁輸措置が大幅に緩和されることに繋がるわけではない。バイデン大統領は、ベネズエラの民主化に向けて、同政権の譲歩を引き出しつつ、制裁を解除したい意向とも言われているが、議会内には制裁解除に強硬に反対する意見もある。制裁の緩和は漸進的のものになるとの見方が多い。

② 米国国務省が欧州石油大手2社にベネズエラ原油の欧州向け輸出を許可

¹² 2019年1月、第2期マドゥーロ政権が誕生すると同時に、グアイド国家議長が憲法の規定に基づき、暫定大統領への就任を宣言。国内での求心力は衰えているが、米国は同氏を暫定大統領として現在も承認している。

¹³ 2017年に逮捕されたPDVSAの米子会社CITGOの元幹部など。

¹⁴ 2022年5月2日にシェブロンに対して更新されたライセンスは、同社が望んでいた規制緩和が含まれてはならず、以前のもと同じ内容だった(有効期限:2022年12月1日)。

¹⁵ マドゥーロ大統領の夫人であるシリア・フロレス氏の甥にあたること。

2022年6月5日、米国国務省がイタリアの石油会社Eniとスペインの石油会社Repsolに対し、ベネズエラ産の原油を欧州向けに輸出することを許可したと報じられた。両社は国営石油会社PDVSAとの合併会社に対する債権回収のためベネズエラ産原油の取引再開の許可を求めている。早ければ7月にも原油の輸出は再開されるが、少量であり原油価格に影響を与えるほどではないとみられている。

<結びにかえて>

ベネズエラは、長期にわたる経済及び政治危機を乗り越え、原油価格の高止まりを背景に、制裁が続いたとしても緩やかな回復が続くと見られている。ただ、2026年時点でも経済規模は、2012年のピーク時の3分の1にとどまるとの見方もある。

やはり、同国経済が大きく回復するためには、米国の経済制裁の緩和が必要となる。1,932億ドルの対外債務(2021年、対GDP比:276%)の返済も、18年間も関係が断たれているIMFとの関係修復¹⁶も経済制裁がある限り難しい。経済制裁の緩和¹⁷に向けて、ベネズエラ政府としても反政府勢力との交渉を進展させ、具体的な成果を出すことが必要となる。

ロシアのウクライナ侵攻に伴い、ベネズエラの石油資源を巡る環境が変化している。また、先般、コロンビアで左翼政権が誕生したように、中南米での政治地図も新たに更新されてきている。国際社会の動きを踏まえつつ、今後も同国の動向を注視していきたい。

(2022年6月29日記)

¹⁶ IMFは、ベネズエラの正式な政府承認に関する国際社会での合意形成がなされることを条件としている。

¹⁷ 2021年6月の米国、EU、カナダによる共同声明において、交渉の進展次第では制裁措置を緩和する可能性が示唆された。