

ベネズエラの国有化政策と選別的な外資政策

内多 允 Makoto Uchida

(財)国際貿易投資研究所 客員研究員

要約

ベネズエラではチャベス大統領が民族主義的な政策を取り入れている影響を受けて、政府が国営企業の権益を拡大する一方、外資への規制を厳しくしている。しかし、その政策も外資を全面的に締め出すことは少ない。それは海外から資金や技術の流入も不可欠であることを踏まえているからである。また、チャベス大統領の外交政策が開発途上国との連携を重視していることが、近年の同国に進出する企業の国籍構成にも表れている。例えば同国の重要産業である石油部門でも、ブラジルやアルゼンチン、中国、ロシア等の企業が進出して、欧米の石油メジャーの優位性が崩れている。

石油化学やセメント、鉄鋼産業のような分野でも国営企業が進出して、外資依存からの脱却を目指す傾向が顕著になっている。

ベネズエラの経済政策は1999年2月に、チャベス大統領が就任したことを契機に激変した。同大統領は従来の市場経済から、国家主導型の経済開発戦略を導入し、その基本理念は社会主義と民族主義である。

産業政策については国益上、重要な産業への政府介入を強化し、国有化政策も実行している。外資の受け入れについても、全面的に排除することはないがチャベス大統領の外交方針に沿った受け入れ政策を展開し

ている。本稿では石油や鉱業、素材産業、金融を対象とするチャベス政権の政策の特徴を取り上げる。

石油部門の国有化と外資規制

ベネズエラの石油は 20 世紀初頭に欧米企業によって開発された。同国で政府が石油産業への本格的な介入が始まるのは、国营石油会社（正式名称は *Petróleos de Venezuela, S.A.* 以下、略称の *PDVSA*）が 1975 年に設立されてからである。*PDVSA* は外資系メジャーが保有してきた国内油田のコンセッション（開発や採掘の権利）を確保して、企業規模を拡大した。*PDVSA* 発足当初は政府も、急激な石油国有化による *PDVSA* の経営能力が不足するような事態を回避するという観点から、外資との連携を全面的に排除することはしなかった。このような政策もチャベス大統領の就任後は一変する。同大統領の石油政策の特徴は、*PDVSA* による国有化政策と選択的な外資との関係構築に見られる。

PDVSA は 1990 年代に外資に門戸を開いた。ベネズエラの石油資源は

1976 年より施行された炭化水素産業国有化法によって、石油等の炭化水素資源に係わる権利は、政府が独占することになっている。同法の範囲内で、民間企業の石油産業への参入が認められてきた。実態は石油産業に参入する企業は外資で占められてきた。外資による石油産業への参入は、操業サービス契約（*OSA*）と、戦略的提携、リスク・利益分担採掘協定（*RPSA*）の 3 形態がある。

OSA は限界油田の開発を対象とした。限界油田とは、石油が埋蔵されている可能性があるが、採掘を休止しているか、或いは採掘量が減少している油田を指す。限界油田を開発する企業は国際入札で選ばれた。*OSA* は 1990 年代に 32 件のプロジェクトが、決定した。

RPSA は新規油田開発で、1996 年に国際入札で 3 鉱区への外資参入が実現した。戦略的提携は外資と *PDVSA* との合弁契約であり、主として後に記すオリノコ超重質油プロジェクトが対象である。

チャベス大統領はロイヤリティや課税率の引き上げと、外資との提携事業で *PDVSA* の優位性を確保しつ

う、外資への規制を強化した。

同大統領は 1990 年代に締結された 32 件の OSA を全て、PDVSA がマジョリティを有する合弁企業に変更することを、05 年 4 月に命令した。この法的根拠は 02 年から施行されている新炭化水素法である。

PDVSA と外資の交渉の結果、06 年 3 月に 22 件の合弁企業設立契約が成立した・これらの合弁企業の PDVSA の出資比率は最低 60% であり、筆頭株主の地位を確保した。

06 年 12 月の選挙で国民の圧倒的な支持を得て再選されたチャベス大統領は、07 年から更に、さまざまな企業の国有化に乗り出した。石油産業については外資主導で進められているオリノコ超重質油の開発を、PDVSA 主導に転換することや、RPSA による石油採掘も合弁企業形態への移行を決定した。

オリノコ超重質油はオリノコ川流域に埋蔵して、API 度（注記参照）11 未満で商業ベースで開発と精製が難しいとされてきた。将来、石油資源が枯渇すればカナダのオイルサンドと同様に、有望な資源として期待されている。PDVSA もこれの商業化

を実現するために、採掘から精製に至る先進技術を、海外企業との連携によって導入しようとしている。^(注1)

政府は 07 年 5 月 1 日、オリノコ超重質油の国有化を宣言して関係外資 6 社と、交渉に入った。国有化の条件として、PDVSA の持分は最低 60% とすることが提示された。政府が交渉期限に指定した 6 月 26 日に、ExxonMobil（エクソン）と ConocoPhillips（コノコ）両社は撤退を表明した。

石油国有化対象としてオリノコ鉦区と並んで、PS（Profit Sharing）契約（3 プロジェクト）についても PDVSA がマジョリティを確保する国有化政策が実施された。

これらの交渉で PDVSA の条件を拒否して撤退した外資は、4 社であった。この中でエクソンとコノコはオリノコ鉦区と PS の両方から撤退した。ペトロカナダと OPIC（台湾資本）は PS から撤退した。エクソンは前身企業が分割や統合を繰り返す以前の 20 世紀初頭からベネズエラで石油を採掘してきたが、この撤退で同国における全ての権益を失った。コノコは石油の権益は失ったが、天

然ガスプロジェクトの権益を保有している。07年における石油国有化対象の合併企業への移行によって、PDVSAの平均持分は従来の40%から78%に高まると、政府は発表した。

石油会社に対する所得税やロイヤルティ（利益配分比率）も引き上げられて来た^(注2)。新炭化水素法ではロイヤルティは従来の16.67%から30%に引き上げられている。PDVSAとの契約形態が合併企業に移行すると所得税率が50%（移行前は34%）に上がり、ロイヤルティも3.33%上乗せされ33.33%に上がった。この上乗せ分は、石油会社が操業している地域の市民団体や地方自治体の社会開発への資金に充当するという名目である。

チャベス政権は支持基盤である貧困層への福祉や教育への財政支出を拡大している。チャベス大統領は石油から得られる富は、国民に還元すべきであると主張している。その財政資金としてPDVSAの収益は、重要な財源である。チャベス大統領がPDVSAの経営に直接介入している背景には、その支持基盤を強化する財政基盤を確保するためであるとも

いえる。

資源ナショナリズムを主張するチャベス大統領と言えども、石油産業の国有化で外資を全面的に排除しない政策を維持している。それはベネズエラの石油産業は販売市場や、原油精製あるいは開発技術について海外への依存を断ち切って存続できないからである。

PDVSAの販売市場は海外市場（輸出）が国内市場よりも遥かに大きい傾向が恒常的に続いている（表1）。同表（08年1-9月の実績）によれば、海外市場向け販売量（日量294.5万バレルの内訳構成は原油225.5万バレル、同精製品69万バレル）に対して、国内販売量は同49.1万バレル（ガソリン等の原油精製品）である。平均単価（1バレル当たり）も海外市場向けは100.40ドルであったが、国内価格は7.07ドルであった。海外向けは国際相場による価格が形成されているが、国内価格は国際相場の変動とは連動していない。政策的なあるいは政治的な配慮が影響していると言えよう。石油販売の収益を確保するためには、数量的にもあるいは販売単価の点からも、PDVSAの有

力な収益源は海外市場である。

PDVSAの原油精製能力も、ベネズエラ国内だけでは不足している（表2）。PDVSAの直営プラントと系列企業を合わせた石油精製能力（日量）

は約310万バレルであるが、この内ベネズエラ国内の分が約4割の128万バレル、残り約6割は海外の系列設備に依存している。

表1 ベネズエラ石油の市場

(単位 バレル)

	海外	国内
販売量	294.5万	49.1万
平均価格	100.40ドル	7.07ドル

(注)08年1月-9月における実績。海外は原油と同精製品の合計。

国内は石油精製品

販売量は1日当たり。価格は1バレル当たり。

(出所) PDVSA 第3四半期経営報告

表2 PDVSAの地域別原油精製能力

(単位 バレル)

精製場所	精製能力（日量）
ベネズエラ	1,282,100
米国	961,400
カリブ地域	567,500
欧州	291,450
合計	3,102,450

出所) 米国エネルギー省, Country Analysis Briefs Venezuela, Jan. 2009

石油の輸出戦略や海外企業との連携については、チャベス大統領の外交政策が反米的なことと開発途上国との連携を重視していることを反映している。石油の輸出では、対米依存度を下げる方針の下に、中南米地域や中国等のアジアへの輸出を拡大に積極的である。また、ベネズエラ国内で PDVSA と合弁企業のパートナーとなる企業の国籍も、欧米の大手企業に加えて、開発途上国からの参入を推進している。これも先進国に対抗するための連携を重視するチャベス大統領の外交政策と軌を一にしている。現在、ベネズエラには中国やインド、アルゼンチン、ブラジル等の開発途上国の石油企業が既に進出しており、またベネズエラ政府と石油分野での提携に同意して、石油採掘参入を準備或いは検討中の国もある。また、近年はロシアとの関係が緊密になっており、石油や天然ガスの採掘に同国の企業 (Gazprom) が進出している。

石油産業関連の技術水準を高めることや、開発資金を確保するためにも国外企業と連携を維持することが不可欠である。これは、市場性を高

めためのコスト削減や、市場拡大が必要なオリノコ超重質油、あるいは輸出市場の開拓が遅れている天然ガスについても、言えることである。これらも、石油と同じように合弁事業のパートナーは特定の国や企業に偏らない方針で選ばれている。

原油生産量 (平均日量) は 08 年初 9 か月間では、総生産 326.9 万バレルの 73% (237.3 万バレル) が PDVSA の生産量で、残り 27% (89.6 万バレル) が合弁企業の実績であった。

石油に比べて開発が遅れている天然ガス事業についても、新規参入の外資系企業も参加して合弁企業が 08 年 9 月に発足した。これはベネズエラ東部のスクレ州で天然ガス開発 2 社と液化処理・輸送 1 社の合弁企業 3 社が発足した。いずれも PDVSA の出資比率は 60% である。液化処理・輸送には日本から総合商社 3 社が参加した。天然ガス開発には米国の Chevron に加えて Qatar Petroleum (カタール)、Enarsa (アルゼンチン)、Eni (イタリア)、Galp と EDP (ポルトガル)、Gazprom (ロシア) が参加した。ベネズエラは天然ガス市場を開拓するためにも、合弁企業のパー

トナーを世界各地から選んだと考えられる。

重視される石油化学産業

政府は豊富な石油・天然ガスを原料とする製造業を発展させることによって、雇用の拡大と工業化を実現させようとしている。その中核企業が国営石油化学企業であるペキベン（Pequiven,正式名称は Petroquímica de Venezuela, S.A.）である。

ペキベンは05年6月25日、国営石油会社（PDVSA）の系列企業から、独立した国営企業となったことから、一層独自の活動を展開できるようになった。政府の意図は独立によって、石油化学製品の供給力を高めるために、国内の石油化学産業を活性化させる効果を狙っている。

チャベス大統領が石油化学産業の政策に直接関与する状況が生まれている。チャベス大統領が開発途上国との連携や米国抜きの中南米統合を目指す外交方針が、外資受け入れ政策にも反映されている。ペキベンの外資受け入れ方針についてもチャベス大統領の外交方針が影響を及ぼしている。

チャベス大統領は07年9月、社会主義石油化学革命による投資拡大策を発表した。これによると07-13年にかけて200億ドルの投資で、石油化学部門の年間生産量を1100万トンから3200万トンに引き上げることを目標にしている。これより前にペキベンにはエチレン等の石油化学基礎原料プラントを、エクソン・モービルと投資額30億ドルの合弁事業についてのフィージビリティ調査実施について、04年に合意文書を交わしていた。しかし、その交渉は進展せず、06年1月にペキベンは同調査の終結を決定した。翌2月にはエクソン・モービルも翌2月、同プロジェクトからの撤退を認めた。

チャベス大統領はベネズエラと取引を希望しているのは米国企業だけではないとして、エクソン・モービルとの合弁構想の中止は憂慮するような事態ではなく、むしろラテンアメリカ企業を重視すると表明した。ペキベンは06年4月、エクソン・モービルに代わるパートナーとしてブラジルの石油化学会社ブラスケン（BRASKEM）と年産能力150万トンのエチレンおよび同100万トンの

ポリエチレン製造プロジェクトのための開発合意文書に署名した。両社が合弁事業に負担する割合は 50% ずつで、生産開始は 2010 年か 11 年を予定している。

石油化学部門の重点事業の一つが、肥料生産である。政府は国内の食料供給力向上のために、肥料の自給力を高めようとしている。近年の原料価格の高騰（石油、天然ガス、リン鉱石など）により、肥料の輸入価格も上昇している。政府は原料と同様に、肥料も国営企業であるペキベンに生産させて、価格を国際相場より低く設定している。09 年 1 月、議会で発表された大統領教書によれば尿素肥料の販売価格（1 トン当たり）は 297 ボリバルで、某国（国名は明らかにしていない）の価格（1,640 ボリバル）よりも安価に設定している^(注3)。

ペキベンは今後も肥料増産に向けての投資を強化して、中南米域内への輸出も視野に入れている。チャベス大統領は石油と並んで、肥料も国際相場より低い価格で輸出することによって、中南米地域内での連携を強化する外交カードに利用すること

も考えられる。

ペキベンも外資と合弁企業を設立しているが、PDVSA のように必ずしも資本構成のマジョリティを所有しているとは限らない。ペキベンの経営が国有企業として政府が経営権を保持しつつ、海外企業との連携によって技術や資金を確保して、輸出市場開拓のためのパートナーとしても重視するという柔軟な側面も見られる。肥料生産についても、系列企業の Fertilitor 社の出資比率上位 2 社はペキベンと Koch Nitrogen Company 両社がそれぞれ 34.99% ずつ出資している（残りは他の 2 社が出資）。Koch は窒素肥料の大手多国籍メーカーである。

戦略部門の国有化

チャベス大統領は 07 年 1 月 10 日における第 2 期政権発足に当たり、ベネズエラが植民地状態から脱して平等を獲得するためには、社会主義国家の構築が必要であると表明した。これを踏まえて、電話や電力の戦略部門の国有化を実施すること宣言した。

ベネズエラではチャベス大統領の

就任前の1990年代に、電力や通信を含めて多くの国営企業が民営化された。これらの企業を再度、政府が買い戻して政府の政策目的に沿った経営体質への変革を目指している。

PDVSAは07年2月、カラカス電力(EDC)の筆頭株主である米国のAES社の持株を買い取った。同社は00年に公開買い付けでカラカス電力株の82.14%を16億ドルで、取得した。政府の一株当たりの取得価格は587.90ボリバルで、配当分として78.36ボリバルを上乗せした。取得総額は約8億4,000万ドルであった。EDCの06年における最高株価が660ボリバルであったので、政府の取得価格は妥当であると評価された。残りの株式の大部分は約10万人の個人投資家が保有している。政府は個人投資家の権利は守られ、今後は株式を持ち続けるか、政府に売却するかは個人の自由であると言明した。カラカス電力の従業員(2,100名)の雇用条件も引き続き保証されることになった。カラカス電力は19世紀末に民間企業として創設され、経営されてきたので、これが初めての国有化である。カラカス以外の地域にお

ける電力供給は、CADAFE(国営電力開発会社)が独占している。

また、同じ頃PDVSAは別の電力会社Senecaの未公開株も米国のCMSEnergyから1億7,200万ドルで買い取った。買い取った株式は、全株式の7割を占める。SenecaはCADAFEが1998年に発電・送電・配電設備を売却した際に設立され、ヌエバ・エスパルタ州で、電力事業を行っている。政府が買収する電力会社は、PDVSAが管理する方針が決定された。

政府は07年7月31日付官報で、電力システムの再編成と国営電力会社(La Corporacion Electrica Nacional S.A.)の創立についての大統領令を公示した。同令では国内の電力企業を今後3年間で1社に統合されることになった。大統領令公示前のPDVSAのプレスリリース(6月16日付)によれば、国営電力会社は国内電力部門14社を統合すると発表した。この中には、前記のPDVSAが株式を取得した2社も含まれている。PDVSAがこの電力会社で占める地位は明らかでないが、国営企業の中でははずば抜けた資金力を駆使して、

石油部門に加えて電力部門にも影響力を及ぼすようになってきていることは事実である。

政府は07年1月、同国最大の電話通信会社 CANTV を国有化した。これは米国の Verizon Communication がADR（米国預託証券）で所有している持株比率28.5%分を買い取ることで、政府が経営権を掌握した。買い取り総額は約5億7,224万ドルであった。CANTVの発表（07年3月20日付）によれば、政府の持株比率は70%になっており、経営支配権を保持していることになっている。政府はその後、08年10月には中国のロケットにより通信衛星を打ち上げ、国家の情報機能強化に取り組んでいる。CANTV 国有化は政府の情報通信機能を強化する布石でもあった。

（通信衛星については ITI ウェブサイトフラッシュの拙稿「ベネズエラの情報発信力を高める中国の宇宙衛星ビジネス」08年12月25日付参照）

基礎産業への政府介入

政府は産業への政府介入機能を強化するために、行政機関を再編成し

た。05年1月に基幹産業鉱業省を新設した。同省にはエネルギー鉱山省から鉱業部門を移した。また、エネルギー鉱山省をエネルギー石油省に名称を変更した。06年1月には国营基礎産業会社（Compania Nacional de Industrias Basicas, 略称 CONIBA）を設立した。CONIBA は民間の基礎物産産業への支援や投資を行うことを目指し、関連事業分野の子会社も経営している。その関連分野は紙・パルプや鉄鋼資材、セメント、鉱産品、アルミなど多岐にわたっている。

これらの省や国营企業が設立された背景には、チャベス大統領が外資系の基礎産業部門がベネズエラ国内で供給を充分行っていないことに対する不満が影響していること、あるいは資源ナショナリズムの観点から外資を規制する動機によると見られている。

08年にチャベス大統領はセメントと鉄鋼関連の外資系企業の国有化を命じた（以下、セメントと鉄鋼については08年の動向）。

セメントについてチャベス大統領は4月3日、国内で供給不足が懸念されているセメントを輸出する企業を非難して、これらのメーカーを国

有化することを命じた。その対象企業はセメント・メジャーとも呼べるメキシコの Cemex、スイスの Holcim、フランスの Lafarge の 3 社である。6 月 19 日にはベネズエラ政府が全株式の 60%以上を取得すること、そして補償条件についても 60 日以内に合意することを命じた。合意しなければ、資産を接収することも通告した。8 月 19 日に政府はこれら 3 社の経営権を掌握した。国有化された各社のセメント工場の運営は、PDVSA が引き受けている。

セメント 3 社の接収内容には差異がある。Lafarge 社については 2 億 6,700 万ドルで株式の 89%を取得した。Holcim 社とは 5 億 5,200 万ドルで 85%の株式買取で合意した。しかし、Cemex は条件を拒否したために、政府は軍隊を派遣して同社の工場を接収した。Cemex は 13 億ドルの補償金を要求したが、ベネズエラ政府は 6 億 5,000 万ドルを提示して合意は成立しなかった。Cemex はその後世界銀行の国際投資紛争解決センターに仲裁を要請した（同センターの申請受理日は 08 年 10 月 30 日）。同センターの仲裁は数年間を要すると

言われる。Cemex としては経営の根幹を揺るがすような問題ではないだけに、ベネズエラからの出方を見守っていると考えられる。

鉄鋼部門では Sidor（正式名 Ternium Sidor, オリノコ製鉄とも呼ばれる）が 1977 年に民営化を機会に、アルゼンチンのテチント（Techint）グループの Ternium（ルクセンブルグ法人）に買収された。チャベス大統領は 05 年に Sidor がベネズエラ国内の資源を加工産業育成に、活用していないことを批判したことがあった（これについては拙稿「中南米の鉄鋼産業再編成動向」本誌 No.67、07 年参照）。

ベネズエラ政府は 7 月 12 日、大統領令 6058 号を発令して Sidor の経営権を掌握した。Sidor 国有化の動機としては、05 年の批判に加えて、労使関係が悪化していたことも労働者を支持基盤とする政府を国有化に踏み切らせたと考えられる。国有化前の持株比率は Ternium60%、ベネズエラ政府と従業員が各 20%づつであった。

Ternium からの株式買取交渉は、8 月 18 日に合意が成立した。その結果、ベネズエラ政府が株式の 50%を 16.5

億ドルで買い取ることになった。国有化された同社の持株構成はベネズエラ政府 70%、従業員 20%、Ternium10%となった。

強化される鉱石資源管理

ベネズエラでは地下資源分野では炭化水素資源（石油や天然ガス）に比べて、鉱石資源の開発は手薄であった。チャベス政権は鉱業全般にわたって資源ナショナリズム的な観点から、その管理体制を強化している。政府は今後、金やダイヤモンド、ウラン、ボーキサイト等の地下資源開発を進めると伝えられている。特に、金鉱山への開発を重視している。これは金融危機に備えて、外貨準備を増やすために国内の産金量を増やそうとする狙いがある。08年11月5日、ベネズエラ政府は同国最大の金鉱山であるラス・クリスティナス（Las Cristinas）を国有化すると発表した。そして同鉱山における採掘を申請していた、カナダの Crystallex International と Gold Reserve 社との契約を破棄した。Crystallex によれば02年に、20年間契約で、同鉱山での

操業を認められており 04年に環境調査結果を提出して認可待ちの状態が続いているという。

チャベス大統領は09年1月13日、ラス・クリスティアナ金鉱山の開発はロシア企業の Rusoro Mining とベネズエラ政府機関の CVG（ガイアナ開発会社）の合弁事業で実施すると発表した。

Rusoro Mining は報道ではロシア企業となっているが、本社はバンクーバーにあり、株式はトロント証券取引所に上場している。なお、モスクワにも事務所を開設している。

近年、ロシアはベネズエラに対して石油や鉱業等の資源開発への協力を拡大している。チャベス大統領の外交戦略は、国内への外資導入政策にも影響している。鉱石資源の開発にも石油のように、ベネズエラの友好国の企業が有利であることは否定できない。

今後の問題点

ベネズエラ政府は近年、本稿で取り上げなかった様々な産業分野の企業も国有化している。これを可能に

した理由の一つが、石油価格の上昇によって、潤沢な財政資金に恵まれたことである。国有化に当たって、政府がマジョリティの株主になるための株式買取資金に不足しなかった。しかし、石油価格の下落を反映して、ベネズエラ政府の財政状況の前途も、厳しくなっている。また、チャベス大統領が目指す社会主義路線に、海外からの警戒がきびしくなり、投資資金の流入も先細り傾向であることも否めない。

このような傾向が顕著になって、事態の打開に迫られた時、チャベス大統領の政治手腕が改めて問われる。

なお、チャベス大統領が就任してから関係が緊密化している中国とイランからの製造業進出については、拙稿「中南米に進出する新興国企業」本誌 No.72, 08 年参照。

(注 1) API は米国石油協会の略称で正式名称は American Petroleum Institute API 度数は世界で普及している石油の分類基準。水と同じ比重を 10 度として、数値が大きいほど軽質油である。

(注 2) ロイヤルティ (利権料) の概念は

土地所有者或いは鉱物権原所有者 (例えば政府) が鉱業権を付与したり、リース契約を締結する際に地下資源の探鉱や生産のための必要経費を負担することなく、生産物に対して留保する取り分である。ロイヤルティについては前記のような内容が各国共通の概念であるが、その算定方法や、納付方法に関わる法律は各国で、独自に制定している。ベネズエラでは新炭化水素法 45 条で、政府はロイヤルティの支払いについてその一部、或いは全てを物納か、又は通貨で要求できること、そして通貨で支払う場合の金額設定基準を定めている。

(注 3) ベネズエラの通貨単位ボリバルは正確には 08 年 1 月 1 日にボリバルフエルテ (Bolívar Fuerte 意味は強いボリバル) に改称した。改称に当たっては 1000 分の 1 デノミネーションが実施された。デノミネーション実施後も、通貨名称として旧来通り「ボリバル」と呼称されているが、ボリバルフエルテの略号表記は Bs.F に変更されている。対米国ドル交換レートは 1 ドル = 2.15 ボリバル (BsF)。