

新たな局面を迎えた米国のベネズエラ政策

I. 風向きが変わり始めた米国のベネズエラ政策

一時の勢いを失った米
国の対ベネズエラ政策

昨年にかけてベネズエラのマドゥロ政権を退陣に追い込むために様々な政策を講じた米国だが、対ベネズエラ強硬策の責任者だったジョン・ボルトン大統領補佐官（安全保障担当）の解任（昨年 9 月）を節目に一時の勢いは消え去り、年末にかけて注目は中東緊迫化、トランプ大統領の弾劾裁判、民主党予備選に移り、ベネズエラはワシントンの優先事項から外されたかに見えた。

だが、風向きの変化を
示す動きも

しかし、米政府は 2 月 18 日に Rosneft Trading と同社の Didier Casimiro 取締役会長兼社長に対する制裁を発表し、3 月 12 日に TNK Trading International に対する制裁を発表。ロシア石油大手 Rosneft の子会社である両社によるベネズエラ産原油の取引が制裁のトリガーになった。風向きは変わり始めているのだろうか。

米政府の原油制裁強
化が再び動き出したが
2 月。その意味は？

米政府は年明け以降も対キューバ制裁を強化し、ベネズエラ政府が所有する航空機や同国の国会議員に対する制裁を実施している。今年 2 月 8 日にはベネズエラ国営航空会社に対する制裁も発表しているのは確かだ。だが、いずれもマドゥロ政権の命綱の原油収入に直接影響しない措置である。更に、米政府は 1 月 17 日、米 Chevron のベネズエラでの掘削作業の一般許可（General License）を延長しており、米石油ロビーからの圧力とマドゥロ体制のしぶとさに阻まれる米政府の様子が浮き彫りになっていた。こうした状況下で PdVSA と海外の顧客をつなぐ主要ミドルマンであるロスネフチの子会社 2 社に対する制裁が発表された訳だが、勢いを失っていた米国のマドゥロ退陣政策の“second wind”を示す動き、即ち米政策は新たな局面に突入したということだろうか。

本稿ではワシントンの優先項目から外されていたはずのベネズエラが再び注目されるようになるまでの過程を整理したうえで、トランプのモチベーションを手掛かりに今後の米政策の方向性について考察してみた。

II. 失われた勢いを取り戻すまでの経緯

勢いを失っていた反体制派のマドゥロ退陣作戦

ベネズエラのファン・グアイド国会議長が暫定大統領に名乗り出てから1年が経過したが、政治混乱の収束の目途は一向に立っていない。60か国以上からベネズエラ暫定大統領として認められているグアイドが講じた昨年4月のクーデターも不発に終わり、ニコラス・マドゥロ大統領の独裁体制は弱まるどころか、年末にかけて原油輸出の回復を基盤に経済が持ち直しているとのニュースも見られるくらいだった。

昨年後半にかけてベネズエラ問題に対する米政府の注目も低下

他方、昨年1月のグアイドの暫定大統領就任を真っ先に支持した米国は昨年にかけて大統領令（EO）13850に基づく制裁、米国人によるベネズエラ政府との取引禁止とマドゥロ政権を支援する海外企業に対する制裁を許可したEO 13884などを次々発表。しかし、こうした強硬策を推し進めたボルトン大統領補佐官（安全保障担当）が昨年9月に解任されたことで、政権転覆に向けた一時の勢いは失われたかにみえた。その後も小規模な制裁強化（制裁対象者の追加）は続けられたが、イラン危機、トランプの弾劾裁判、民主党予備選の本格化などでベネズエラへの注目度は下がり、グアイドの支持率は2月の61%から11月の42%まで低下。更に、同氏を囲む野党議員が関与していた汚職疑惑が12月に発覚。グアイドが果たして、マドゥロ退陣を成し遂げるだけの能力のある指導者なのか、疑問が伏在していた。

年明け早々から国会議長選を巡る危機が発生

年明け早々の1月5日、国会多数派の野党勢力が国会議場から締め出され、その隙に親マドゥロ派のルイス・パラ与党議員が国会議長に選出される事態が発生。グアイドが率いる野党勢力は場外の臨時国会でグアイドを議長に再選させたが、現在も与野党それぞれが選出した国会議長が存在する異常事態が続いており、停滞感は一層深まっている。

勢いとクレディビリティを取り戻すために海外からの支援を求めたグアイド

その後、昨年後半にかけて失われたモメンタムを取り戻すためか、グアイドは1月20日から3週間にわたる外遊を実施。最初の訪問先だったボゴタでは、米国のポンベオ国務長官と初めて会談した。欧州歴訪中に会談した英ジョンソン首相、独メルケル首相、加トルドー首相、仏マクロン大統領からは、マドゥロ体制に対する制裁強化の確約を得た。しかし、肝心のトランプとの会談は、世界経済フォーラムのダボス会議で設定する試みもあったが、実現しなかった。最後の訪問先だったマイアミで予定されていたグアイドの集会（2月1日）にトランプが参加する話もあった

グアイド訪米中に状況
は一転

が、それも計画倒れに。トランプ政権から何も得られないまま帰国すれば、グアイドの支持率は更に下がり、シニカルに言えば、利用価値の下がったグアイドを反体制派が見放す可能性もあっただろう。

ところが2月4日、トランプの一般教書演説にグアイドが特別ゲストとして参加し、翌日にはトランプとグアイドが初めてホワイトハウスで会談。トランプはそこでマドゥロ政権に対する制裁強化を1か月以内に実施するとグアイドに約束。続いたのは、ベネズエラ国営 Conviasa 航空（2月8日）、Rosneft Trading（2月18日）、TNK Trading International（3月12日）に対する制裁だった。最近では PdVSA の主要パートナーである Rosneft の撤退を促すために米政府が同社の大株主である Qatar Investment Authority（カタール投資庁：QIA）に働きかけている他、ベネズエラ原油の顧客の Reliance、Repsol に対する圧力を高めている。Reliance と Nayara（ロスネフチのインド子会社）が4月以降ベネズエラ原油の購入を減らす計画を検討しているという報道も見かける。

米国のベネズエラ政策、主な動き	
1/5/19	ベネズエラ国会、ファン・グアイド議員を国会議長に選任。
1/10	マドゥロ大統領、2期目の就任を果たす。
1/23	グアイド国会議長、暫定大統領就任を宣言。
1/28	米財務省、PdVSA を制裁対象に指定。 90日の猶予期間を経て（4/28）米国人による PdVSA との取引を全面禁止。 Chevron 操業免許（GL8）発行。
5/1	グアイドによるクーデター。軍部の一部離反も、不発に終わる。
6/6	Chevron 操業免許を GL-8A として更新。
7/26	Chevron 操業免許を GL-8B として更新。
8/5	米財務省、米国人によるベネズエラ政府との取引を全面禁止。 Chevron 操業免許を GL-8C として更新。
9/10	ボルトン大統領補佐官解任。
10/21	Chevron 操業免許を GL-8D として更新。
1/9/20	グアイド、体制派治安部隊に国会議場から締め出しを受けるが場外で国会議長再選を果たす。
1/17	Chevron 操業免許を GL-8E として更新。
1/31	グアイド、コロンビア→欧州→カナダ→米国の外遊に出発。
2/4	トランプの一般教書演説への特別ゲストとしてグアイドが出席。
2/5	グアイド、トランプとホワイトハウスで初の会談。
2/18	米財務省、Rosneft Trading に対する制裁を発表。
3/12	米財務省、TNK Trading International に対する制裁を発表。
4/22	Chevron 操業免許 GL-8E 失効日。
5/20	Rosneft Trading/TNK との取引を停止するための猶予期間の失効日。

次は Chevron 操業免許の延長見送りか？

更に、米財務省による一般免許¹を前提に米石油大手で唯一ベネズエラで活動が続けている Chevron だが、その一般免許が更新されない可能性も出始めている。これまでは Chevron の撤退を機にロシアや中国の企業が backfill するという懸念が働き、米政府はこれまで一般免許（事実上の制裁免除）を 3 回更新している。また、多くの米企業が同国から撤退すれば、マドゥロ退陣後に最優先される原油産業の復興において米国は復興支援を速やかに動員できず、その結果、米国の影響力は低下するといった地政学的な配慮もある。従い、4 月 22 日に失効する現行の一般免許の更新を見送るとなれば、自国企業の利益を含め、例外のないベネズエラ原油の全面禁輸に向けた米政府の相当な覚悟を意味する。

III. ベネズエラ制裁の強化に再び転じたトランプの「モチベーション」**反キューバのタカ派アドバイザーが推し進めるベネズエラ政策**

この通り米政府の対ベネズエラ政策は一段と強化されているが、その理由は、今後の米政策の方向性を考察する上で重要になる。決断に至ったトランプの「モチベーション」を見極めることは難しいが、有識者によると制裁志向の国家安全保障会議（NSC）で西半球を担当するシニア・ディレクターのマウリシオ・クレーバー・カローネがトランプを説得したというのが通説だ。フロリダ州南部生まれのキューバ系米国人であるクレーバー・カローネは長年キューバ共産政権転覆を唱えてきたタカ派ロビイストで、ボルトンに抜擢されるまでは、現政権の財務省顧問や IMF 理事代理などを歴任していた。ボルトンが解任された後もトランプの主要西半球顧問として影響力を行使している。

ベネズエラの原油輸出を停止で「一石三鳥」

外交圧力によるマドゥロ退陣を図っていた国務省の影響力は低下し、今ではクレーバー・カローネ主導でベネズエラ政策は動いていると言われている。ベネズエラからの原油輸出を阻止できれば、マドゥロ体制の退陣だけでなく、それに依存するキューバやニカラグアなどの社会主義体制への波及効果も期待できる。即ち、ベネズエラの原油制裁による「一石三鳥」政策こそがクレーバー・カローネの狙いだと言われている。

地政学的イデオロギーを持たないトランプを動かしたのは選挙

しかし、キューバの政権転覆を長年目指してきた亡命キューバ人の子孫であるクレーバー・カローネのように強いイデオロギーを持たないトランプがなぜこのタイミングで再びベネズエラに関心

¹ 米財務省は 1/28/19、大統領令 13850 により、PdVSA を制裁対象と指定。Chevron に対する一般免許は同社による PdVSA との JV に伴う操業継続を許可するもの。

**再選への執念を燃やす
トランプにとって重要な
フロリダ**

を持ち始めたのだろうか。関係者は、トランプの狙いは 2020 年米大統領選での再選を意識したフロリダ戦略の一環だと説明する。

近年の大統領選で注目されるバトルグラウンド（激戦州）ではコロラド、ミシガン、オハイオ、ペンシルベニアなどがお馴染みだが、中でも勝者をかなりの確度で占うオハイオとフロリダは重要だ。1964 年以来、オハイオを制した候補は必ず当選している。1994 年以来、政党に問わず大統領候補がフロリダで勝利せずに当選した例はない。共和党候補に限って言えば、フロリダを制覇せずに当選した前例を探すにはカルビン・クーリッジ第 30 代大統領が当選した 1924 年米大統領選まで遡らなくてはならない。勿論、フロリダを制覇せずに当選に必要な選挙人（270 人）に達することは不可能ではないが、簡単ではない。

**共和党候補に珍重され
るフロリダのヒスパニック
有権者**

僅差で勝敗が決まるフロリダを制するために歴代の共和党候補が頼ってきたのが同州の白人高齢者とマイアミ近辺に集中するキューバ系米国人の支持だ。ボルトンが昨年「暴政のトロイカ」と名指ししたキューバ、ニカラグア、ベネズエラの社会主義・独裁体制の亡命者コミュニティが根を下ろしたマイアミ近辺における選挙活動で「反社会主義」²を弁じることは必須条件といえる。近年ではベネズエラのウゴ・チャベス前大統領による「ボリバリアン革命」を境に、マイアミ近郊のドラール市（全米最大のベネズエラ人コミュニティ）やウェストン市に亡命ベネズエラ人が増えており、その数はマドゥロ就任後に急増している。詰まり、中南米における社会主義体制のベクトルであるマドゥロ体制は、同州のベネズエラ系だけでなく、キューバ系、ニカラグア系有権者を動員させる為の格好の標的と思われるもおかしくない³。

フロリダ重視のトランプ

2016 年米大統領選で僅か 112,991 票差（1.2%）でフロリダを制したトランプにとって同州の伝統的な共和党の支持層である白人高齢者に加え、ベネズエラ、キューバ、ニカラグアを中心としたヒスパニック有権者を動員させることは最優先課題になる。そのトランプが昨年 6 月に再選に向けた 2020 年米大統領選への出馬を同州オランドー市内の会場で宣言し、11 月に定住登録を生まれ故

² 亡命キューバ人部隊によるカストロ体制転覆作戦（1961 年のピグス湾事件）を監督した当時の民主党ケネディ大統領に裏切られたという認識は今でも残っており、南フロリダでは「ジョン・F・ケネディはフィデル・カストロに次いで最も嫌われている人物」と言われている。

³ 一方、近年では歴史的な事情よりも格差是正や移民問題などを優先する亡命者たちの子孫は民主党に傾いている。だが、共和党のフロリダ対策は依然と反社会主義をテーマとした選挙活動を続けている。

郷のニューヨークからフロリダに変更⁴したのも偶然ではないという見方もある。また、フロリダ州に集中⁵するトランプ陣営と共和党全国委員会の政治広告では「民主社会主義の脅威」が大きなテーマになっている。医療保険制度の更なる改革や公立大学の授業料無償化を訴える民主党対抗馬に「社会主義者」のレッテルを貼り、一般教書演説では「アメリカは絶対に社会主義国にはならない」と宣言。「民主主義と社会主義の善悪の戦い」を選挙の主要テーマに仕立てる狙いだ。

IV. 再選への執念で動くトランプのベネズエラ政策の行方

可能性の低い軍事介入／政治的セトルメントの可能性も低い

こうしたフロリダ特有の事情を利用して再選を目指すことがトランプの「モチベーション」だとすれば、今年にかけて対ベネズエラ制裁は一層厳しくなると考えられるが、実際にどのような政策を講じるのだろうか。まず、過去に軍事介入を含め“all options are on the table”と言及したトランプだが、「終わらない戦争」の収束を公約したトランプがこのタイミングでベネズエラへの軍事作戦を命じる可能性は低い。次に、トランプが定期的に示唆する「海上封鎖」(naval blockade)の可能性について、有識者からはあまり聞こえなくなった。また、昨年8月に挫折したノルウェー仲介による対話の再開も当面は見込めないと言われている。

マドゥロ退陣という成果よりも、政治的な効果を期待して動くトランプ

また、前述で説明したようにトランプのベネズエラ政策の根拠がフロリダ州の一部有権者を動員するための選挙対策であるなら、無理にマドゥロ退陣を達成せずとも、「反社会主義」の旗を掲げるだけで効果は十分得られるかもしれない。もしそうだとすれば、軍事介入や海上封鎖といった地政学的リスクをはらむ政策をことさら講じる必要もないだろう。

ベースラインで考えられるのはやはり、原油セクターに照準を定めた制裁強化

やはり、当面はベネズエラの原油輸出に照準を定めた政策が講じられるとみられる。制裁措置、特にベネズエラ産原油を扱う海外企業（特に、Repsol と Reliance）への圧力が高まると言われている。具体的には、PdVSA 向け債権の返済として原油を受け取るスキーム (oil for debt swaps) 取引また米政府は Chevron のベネズエラでの操業を許可する General License を延長しない方向で検討しているとの情報もある。

⁴ 税金対策という憶測もあるが、目的は定かではない。

⁵ <https://www.orlandoweekly.com/Blogs/archives/2019/08/15/trumps-facebook-ads-are-targeted-at-florida-more-than-any-other-state>

不確定要素の新型コロナウイルスで状況が急転する可能性も否定できない

また、3月13日にベネズエラで新型コロナウイルスの感染者が初めて確認されており、新たな不確定要素が加わることになる。米側も米大統領選を背景に独自の保健医療体制の強化、経済活性化政策が優先される中で余裕のない状況が続くとなれば、外交政策への影響も小さくないはず。また、感染者の急増に対応できなくなったベネズエラへの政策が制裁から人道支援に転じるという可能性も考慮すべきかもしれない。制裁強化をベースラインとした今後のシナリオを考察する上で、パンデミックという不確定要素をどうトランプが検討するのか、引き続き当地専門家の分析を慎重にフォローする必要がある。

以上／上原 聡

本資料は公開情報に基づいて作成されていますが、丸紅米国会社ワシントン事務所（以下、当事務所）はその正確性、相当性、完全性を保証するものではありません。

本資料に従って決断した行為に起因する利害得失はその行為者自身に帰するもので、当事務所は何らの責任を負うものではありません。

本資料に掲載している内容は予告なしに変更することがあります。

本資料に掲載している個々の文章、写真、イラストなど(以下「情報」といいます)は、当事務所の著作物であり、日本の著作権法及びベルヌ条約などの国際条約により、著作権の保護を受けています。個人の私的使用および引用など、著作権法により認められている場合を除き、本資料に掲載している情報を、著作権者に無断で、複製、頒布、改変、翻訳、翻案、公衆送信、送信可能化などすることは著作権法違反となります。