

**苦境に立つエルサルバドルのブケレ政権
—諸刃の剣となったビットコインの法定通貨化¹—**

拓殖大学 政経学部教授
松井謙一郎

k-matsui@ner.takushoku-u.ac.jp

エルサルバドルでは2021年9月に世界で初めてビットコインを法定通貨にする法令（それまでは米ドルのみが法定通貨）が施行され、暗号資産活用の画期的な動きとして注目された。その一方で、同国の世論では反対が大多数を占めており、実施後も混乱が見られる状況である。

IMFは、同国でのビットコインの法定通貨化（以下、単に「法定通貨化」と表記）には反対してきた。本年1月に公表されたIMFの報告書（4条協議に基づく報告書）では、法定通貨化の政策自体の見直しを求めている。

法定通貨化は世界の大きな注目を集めたことで政府の当初の目論見は成功したが、その一方でIMFとの溝を大きく深めることになった点で、諸刃の剣のような存在になったと言える。本稿では、1.で法定通貨化の背景について考察、2.でIMFの懸念事項を整理した上で、3.で同国の今後の政権運営への法定通貨化の影響を考察する。

1. 法定通貨化の背景について

このような重大な決定に際しては、本来であれば、政府は十分な時間をかけて準備すべきであるが、早急に実施された。政策が見切り発車的な形で実施された点については、既に筆者の論考で考察した²が、改めて概要を整理しておく以下の通りである。

1) 同国では2001年にドル化が実施されたが、その政策には当時の政治状況が決定的に影響している。具体的には二大政党であるARENA（右派）の下で、2001年より自国通貨を廃止してドルのみを法定通貨とするドル化が導入された。

¹ エルサルバドル情勢の把握においては、在エルサルバドル日本大使館の方々とのオンライン会議が大変有益であった。本稿中の見解は全て筆者個人のものであり、在エルサルバドル日本大使館の見解ではないことを改めて断っておきたい。

² 国際通貨研究所に寄稿した論考（2021年12月17日付で掲載の国際経済金融論考）
[エルサルバドルにおけるビットコインの法定通貨化の動きについて - 政治経済学的な視点からの考察 -](#)

2) その後、2000 年代末にドル化に反対する FMLN（左派）が政権の座についたが、ドル化体制を覆すことができない状況が続いてきた（ドル化のロックイン効果）。

3) 2019 年より政権について（二大政党以外の出身の）ブケレ大統領が、同国のドル化体制の変更には至らないものの、同国のデジタル化推進の中でドル体制に一矢報いる政策を意識したことが、法定通貨化の背景にあると考えられる。

以上が通貨制度の側面から考えられる法定通貨化の意義である。しかしながら、これだけでは見切り発車的な政策実施の根拠としては十分とは言えず、ブケレ政権の就任以降の政治状況を勘案する必要があるものと思われる。

同国では長く続いてきた内戦が 1992 年の和平合意によって終結、その後は 2 大政党（ARENA、FMLN）の対立が政治の基本的な構図となってきた。そのような中で、2019 年に二大政党以外の党からブケレ氏が大統領に選出された。1992 年から長く続いてきた二大政党の対立構図は一変することとなり、この点でブケレ政権の誕生は、同国の政治史上、非常に大きな意義を有している（図表 1）。SNS などの活用によって、内戦の経験の無い若い世代から強い支持を集めたことが、政権誕生に貢献したとされている。

更に 2021 年に実施された議会選挙で、大統領創設の新思想党（NI）が圧倒的な勝利をおさめたことで、政権の基盤は非常に強固なものとなった。これ以降は、強権的な政策が目立つようになり、内外からその政治手法への批判が高まっていた。

図表 1 エルサルバドルの政治の動きと通貨政策

	政治の動き	通貨政策
2000 年	右翼勢力 ARENA が政権の座を維持（1989 年～2009 年まで 4 期連続）	2001 年からのドル化実施を決定（FMLN は反対）
2009 年	左翼勢力 FMLN が政権の座につく（20 年ぶりの政権交代）	FMLN はドル化に反対していたが、政権として自国通貨の再導入は実施できず
2019 年	大統領選挙でブケレ氏が選出される	就任以来、デジタル化政策を推進
2021 年 2 月	国会議員選挙でブケレ大統領の政党が大幅に躍進	
2021 年 6 月	強権的な政治運営の手法に対する内外からの批判の高まり	法定通貨化の審議と実施可決

（出所）外務省の HP（エルサルバドル情勢）や各種文献を参考に筆者作成

このような状況の中で、「従来から推進してきたデジタル化の推進という点に加えて、高まりつつある政権への批判をかわすという目的もあって、見切り発車的に法定通貨化政策に踏み切った」と筆者は考えている。

2. IMFの報告書が指摘するリスク要因

法定通貨化の措置に対しては、IMFは従来から反対してきた。本年1月に公表された報告書（4条協議に基づく報告書）では、懸念の根拠を示した上で³、法定通貨化の政策の見直しを迫っている。報告書における指摘事項の概要は、以下の通りである。

1) 初期費用として180百万ドル（ビットコインとドルの交換における価値保証担保の資金であるビットコイン・トラストファンド150百万ドルへの拠出など）がかかっている。更に、ビットコインのマイニングへの補助などの形での追加費用が発生している。

2) 国民の30%程度しか銀行口座を保有していない中で、金融包摂を促進する効果が大きいことを同国政府は強調しているが、法定通貨化の効果はChivo（ビットコイン利用はChivo Walletの開設により行われる）が今後どの程度利用されるかに依存する。

IMFのリスク要因の評価の概要は、図表2の通りである。政府のガバナンスの欠如を繰り返し問題点として指摘している。これに加えて、政府のビットコインへのエクスポージャーの削減と法定通貨化の適用制限などを求めている。

同国の海外からの送金（在米のエルサルバドル人からの郷里送金が中心）は堅調であり、法定通貨化は金融包摂の促進を意図した点は評価できるが、運用面での様々なリスク要因が非常に大きいというのが、報告書の結論である。

図表2 同国の主なリスク要因と内容

リスク要因	内容（勧告も含む）
世界経済の影響	COVID-19対応による財政負担増加 米国でのインフレ期待の同国の物価上昇への影響
統治機構の質の低下	政策の透明性・説明責任の確保 政策の予見性を高めることの重要性
政策実施上の問題点	議会や民間部門との協調関係の維持 政策・ガバナンスの透明性の確保の必要性
ビットコイン	政府のビットコインへのエクスポージャーを減らす必要 法定通貨化の適用範囲を狭める必要

（出所）IMFの報告書より筆者作成

³ 昨年11月に公表された声明でもIMFは法定通貨化の見直しに言及しているが、本年1月の報告書では詳細な分析結果の公表を行っている。

3. 諸刃の剣となった法定通貨化

法定通貨化は世界の大きな注目を集めて政府の当初の目論見は成功したが、一方でIMFとの溝を大きく深めることにつながり、法定通貨化は諸刃の剣になったと言える。

法定通貨化の実施後、ビットコインシティの建設構想が昨年11月に発表された。法定通貨化に加えて、ビットコインシティに関わる新たな構想を打ち出すことで、世界からの注目を一層集めようとする政権の狙いが感じられる。エルサルバドルの火山を利用した地熱発電開発などによる環境都市建設が構想されており、計画自体は興味深いものではある。

一方で、同国における実際のビットコインの利用は限られており、現時点で法定通貨化のメリットは極めて限定的なものとなっており、IMFからも政策自体の見直しを求められている。同国はコロナ下での財政支出・政府債務の増加のために、IMFからの安定的な支援が不可欠な状況にある。そのような中でIMFとの軋轢の増加は同国の今後の大きな不安材料となっている。

ビットコインの歴史はまだ短いものであるが、紆余曲折をたどっている（図表3）。ブロックチェーンの分散型システムによって支えられるビットコインは、2010年代のフィンテックの象徴的な存在となり、大きな期待を集めてきた。一方で、取引所からの資産流出事件の発生などを背景に、期待や価格が大きく低下する局面も見られた。

近年はコロナ対応としての世界的な大規模な金融緩和などを背景に、ビットコイン市場にも資金が流入する中で価格が急上昇してきた。その一方で、価格水準自体が高くなったために反転時の下落幅も大きくなり、価値の不安定性が浮き彫りになっている。

図表3 ビットコインの歴史

時期	事項
第1期（成長期） 2009年～2013年	ビットコインの運用開始（2009年） キプロス危機を背景に価格上昇（2013年）
第2期（模索期） 2014年～2017年	内部不正が原因で取引所のマウントゴックス社閉鎖（2014年） 取引所がハッキングされたビットフィネックス事件（2016年）
第3期（停滞期） 2018年～2019年	交換所のコインチェックからの資産流出事件（2018年）
第4期（現在） 2020年～	エルサルバドルでのビットコインの法定通貨化（2021年） ビットコインの価格は2021年に史上最高を更新したが、価格の変動幅が大きくなっている

（出所）各種資料より筆者作成

2020年代になってからの価格の急上昇などを背景に、ビットコインへの関心が再び高まる中で、法定通貨化は世界中から注目を集める結果となった。この点ではブケレ政権の対応は時流にうまく乗ったものであると言えよう。

一方で、IMFの合意も得ないような強行突破的な形で政策を進めたことで、政権の強権的な手法への批判を一層強める結果となり、法定通貨化の政策は諸刃の剣のような存在となった。

いずれにしても、法定通貨化の実施によって、同国の政策運営は重大な局面を迎えることになった。政権がIMFに譲歩して法定通貨化の見直しに踏み切るか、或いはこのままビットコイン活用の政策を更に進めていくかが、今後注目される。

以上

(主要参考文献)

東洋経済新報社『週刊東洋経済』、2022年1月29日号

日本経済新聞『「ビットコイン都市」建設へ エルサルバドル大統領表明』、
2021年11月22日

松井謙一郎「エルサルバドルにおけるビットコインの法定通貨化の動きについて
-政治経済学的な視点からの考察-」p.1-13、『国際経済金融論考』、国際通貨研究所、
2021年12月16日

IMF “*El Salvador: Staff Concluding Statement of the 2021 Article IV Mission*”, Nov 22, 2021
“*El Salvador: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for El Salvador*”, International Monetary Fund, Jan 28, 2022

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべてお客様御自身でご判断下さいますよう、宜しくごお願い申し上げます。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、その正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されています。全文または一部を転載する場合は出所を明記してください。

Copyright 2022 Institute for International Monetary Affairs (公益財団法人 国際通貨研究所)

All rights reserved. Except for brief quotations embodied in articles and reviews, no part of this publication may be reproduced in any form or by any means, including photocopy, without permission from the Institute for International Monetary Affairs.

Address: Nihon Life Nihonbashi Bldg., 8F 2-13-12, Nihonbashi, Chuo-ku, Tokyo 103-0027, Japan

Telephone: 81-3-3510-0882

〒103-0027 東京都中央区日本橋 2-13-12 日本生命日本橋ビル 8 階

電話 : 03-3510-0882 (代)

e-mail: admin@iima.or.jp

URL: <https://www.iima.or.jp>