

メキシコ：新たな岐路に立つ国

木村 恒輝

国際協力銀行
外国審査部



1. メキシコと日本

2018年は1888年に日墨修好通商航海条約が締結され、日本とメキシコの外交関係が樹立してから130周年であった。太平洋を隔て1万キロ以上も離れている両国が、明治維新からわずか20年後に締結したこの条約は、日本にとってアジア以外の国との初めての平等条約であったと同時に、メキシコにとってもアジアの国と結んだ最初の平等条約であった。長い歴史のある両国の関係だが、近年は自動車産業を中心とする日系企業の事業展開先としてのみではなく、カンクンに代表されるリゾート地やメキシコの「死者の祭り」を題材にしたディズニー／ピクサーの映画『リメンバー・ミー（邦題）』が公開されたことなどもあり、観光地としても日本人の関心を集めている。このように日本と縁のあるメキシコであるが、2018年12月に発足した左派・ロペス・オブラドール政権のもと、同国は今大きな岐路に立っている。本稿では新政権が目指す新しいメキシコの姿を紐解いていきたい。

2. ロペス・オブラドール大統領の誕生

I. 左派政権の誕生

2018年7月1日、メキシコでは大統領選挙や連邦議会選挙をはじめとする一連の選挙が一齐に実施され、ブラジル、アルゼンチンとともに中南米の経済大国であるメキシコの今後を占う観点から市場はその動向を注目していた。大統領選挙においては、治安の悪化などを背景に、メキシコで過去に70年以上政権を担ってきた与党・制度的革命党（PRI）の候補者が支持を失うなか、1980年代以降同国が進めてきた新自由主義的な政策からの独自色を打ち出す左派・国家再生運動党（Morena）のロペス・オブラドール党首が、得票率53%を獲得し、2位の候補者に30ポイント近くの差をつけて圧勝、左派政権の誕生が決まった。事前の世論調査などからオブラドール氏率いるMorenaの勝利は予測されていたものの、その躍進は大方の予測

を上回るものであり、Morenaは他党との連立により連邦議会の上下両院に加え、全国32州のうち19の州議会でも過半数の議席を獲得し、憲法改正も視野に入れることが可能な勢力となった。

II. メキシコの歩み

ロペス・オブラドール大統領誕生につながるメキシコのこれまでの歩みを概観することは、現政権の政策の方向性を理解する一助となるので、簡単に振り返ってみたい。

1917年、メキシコは土地や資源の国家への帰属や農民・労働者の基本的権利の保護（最低賃金の保証、8時間労働制、ストライキと集団交渉の権利など）などを盛り込んだメキシコ憲法を制定し、同憲法は当時世界でも進んだ民主的な憲法として評価された。その後、憲法で石油部門は国による操業が想定されていたなか、国内では外資系石油会社が操業を続けており、石油労働者との対立が全国的な社会運動へと発展した。こうした事態を受け、ラサロ・カルデナス大統領（1934-1940）は石油産業の国有化に踏み切り、1938年にメキシコ国営石油会社（PEMEX）が設立された。同憲法のもとでの産業保護などの経済政策は1980年代頃まで続いたが、世界的なグローバル化の潮流の中で次第に新自由主義的な経済政策へと方向転換をしていくことになる。

カルロス・サリーナス大統領（1988-1994）は北米自由貿易協定（NAFTA）の締結に向けエヒード（利用権のみ認められた土地）の私的所有を可能にし、憲法に基づく土地の再分配を廃止。1994年にはNAFTAが発効し、今や域内の国内総生産（GDP）が世界の3割弱を占める巨大な自由貿易圏の誕生につながった。そして、ペニャ・ニエト前大統領（2012-2018）は「メキシコのための協約（Pacto por Mexico）」に基づく構造改革に取り組み、そのなかで憲法改正を行い、それまで国営で運営してきた石油や天然ガス、発電部門を、外資を含む民間企業に開放し同セクターの生産性の向上を図るエネルギー改革などを実施した。

Ⅲ. 新自由主義政策下のメキシコ

それでは1980年代以降のこうした新自由主義的な経済政策のもとで、メキシコ経済はどのような成長を遂げてきたのだろうか。実はこの間、中銀の独立性の尊重や変動相場制への移行などの金融・為替政策がインフレ率や為替の安定などに寄与した一方、メキシコ経済の成長率のトレンドは下がっている。図1は1960～2017年のメキシコの実質GDP成長率の推移を示したものである。ここで、一義的に経済政策の方針転換が生じた時期である1980年を基準として前後の期間の平均成長率をみると、1960～79年では平均6.63%の高成長を達成しているのに対し、1980年以降は平均2.58%と緩やかな成長が続いていることがわかる。経済成長の決定要因にはさまざまな要素が関係するため、単純な比較には注意が必要であるが、意外なこと

に統計上は経済開放を積極的に進めた期間のほうが経済成長は減速している。この背景にはさまざまな要因が指摘されているが、主要なものとして、金融市場の未発達、経済に占めるインフォーマル・セクターの大きさ、生産性などの要因があげられる。

メキシコでは経済に占めるインフォーマル・セクターの割合が大きく、2018年においても労働者のうち50%超がインフォーマル・セクターに従事している。インフォーマル・セクターの労働者は金融市場へのアクセスが限られるため、事業を拡大することが難しい。また、人的資本の多くが、生産性の制約されるインフォーマル・セクターに分配されてきたため、メキシコの生産性の伸びは長らく制約されてきた。このように経済成長が制約されるなか、格差・貧困、治安の問題などに対する取り組みも課題となっている。治安面

では犯罪件数の増加が懸念で、犯罪対策や犯罪行為そのものによりメキシコでは年間でGDPの0.7%が失われているとの分析(IMF)もある。こうした課題について、新たな政策を求めるかたちで誕生したのがロペス・オブラドール大統領であった。

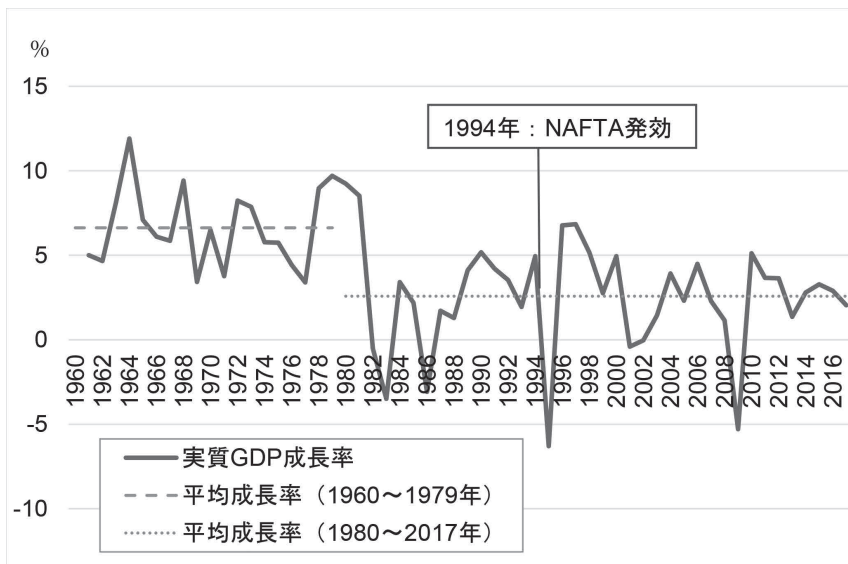
3. 新政権の諸政策

それでは、このような文脈の中で誕生したロペス・オブラドール政権はどのようにメキシコを変革していくのであろうか。本章では、現政権が掲げる主要な政策を確認することで、その方向性を探っていきたい。

I. 格差・貧困問題への対応

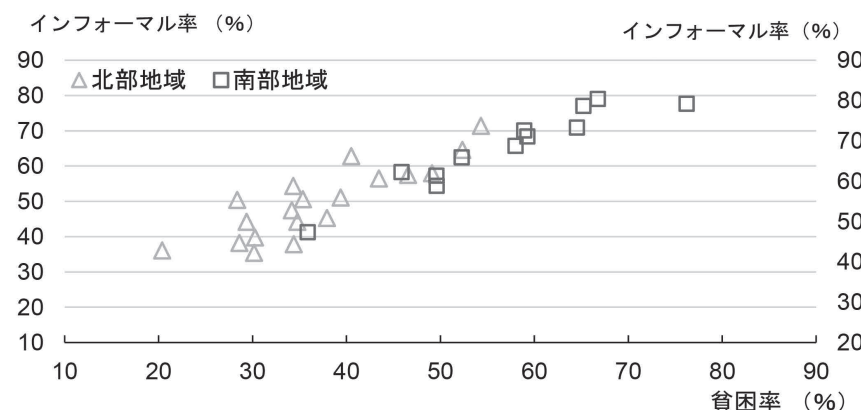
メキシコの抱える主要な課題のひとつが格差と貧困の問題である。所得分配の不平等さを測る指標であるジニ係数はOECD加盟国の平均と比較しても高く、上位10%の高所得者が下位10%の低所得者の20倍以上の所得を得ている(OECD諸国の平均は8倍)。特に、経済開放により恩恵を受け、製造業などの集積が進んだ北部地域と、農業を中心

図1 実質GDP成長率の推移



出所：世界銀行のデータベースから作成

図2 インフォーマル率と貧困率の関係



出所：OECD Economic Surveys: Mexico 2017から作成

とするモノカルチャー的経済に依存する南部地域との格差は大きい。図2は貧困率とインフォーマル・セクターに従事している労働者の割合（インフォーマル率）の関係を地域（南部、北部）ごとにプロットしたものである。これをみると、南北地域間の格差が明らかであると同時に、貧困率とインフォーマル率の間には強い正の相関があることがわかる。

こうした格差や貧困の問題を是正するため、ロペス・オブラドール政権は最低賃金の引き上げや年金支給額の倍増、教育の無償化といった野心的な社会福祉政策を掲げると同時に、開発が遅れている南部地域に大型のインフラプロジェクトを集中させている。ユカタン半島を一周するマヤ鉄道プロジェクトや、太平洋とカリブ海を結ぶテワンテペック地峡鉄道などがその代表例である。

II. エネルギー改革の見直し～Make Pemex Great Again～

PEMEXの資金不足などにより十分な設備投資がなされなかったことや技術不足などにより、メキシコの産油量は年々減少を続けており、2018年の産油量は年間平均181万/bpdと2004年の同340万/bpdのピーク時から約45%近く減少している（データ出所：PEMEX、CEIC）。ペニャ・ニエト前政権は憲法改正を行い、外資を含む民間企業の石油・天然ガス開発や電力事業への参入を可能にするエネルギー改革を実施。これにより100件を超える石油鉱区権益入札が実施されるなど、資源ナショナリズムが根強い同国にとっては革新的な取り組みであった。ロペス・オブラドール大統領はこのエネルギー改革を見直し、PEMEXの役割を再び強化する方針であり、自身の任期満了を迎える2024年までに産油量を250万/bpd程度まで回復させる計画である。こうしたなか、既存の民間企業との契約は保護されるが、今後3年間の民間企業に対する新規の石油鉱区権益入札は中止すると政府方針が示されている。また、新政権は大統領の出身地域である南部のタバスコ州における製油所の新設や、既存の6つの製油所の改修などを通じて、米国からのガソリン輸入の削減を通じ、対外依存度を引き下げの方針である。

2019年1月にはPEMEXと大蔵公債省がニューヨークで投資家向けにロードショーを行った。新政権のエネルギー政策の方向性を海外に向け説明する機会であったが、より明確な経営計画が期待され、投資家の理解を十分得るには課題が残っている、と伝えられて

いる。こうしたなか、格付会社フィッチが、財務体質の脆弱性などを背景に、PEMEXを2ノッチ格下げした(BBB+(Negative)→BBB-(Negative))。こうした状況を受け、メキシコ政府は2019年2月にPEMEXに対し13億ドルの資本注入に加え、年金債務の引き受けや減税措置などの総額39億ドルの金融支援を実施し、同社の財務体質の改善を図ることを発表している。また、4月にはウルスア財務相がPEMEXに対し石油安定化基金(FEIP)を通じた1000億ペソ(約53億ドル)の財政支援を実施する計画を発表している。今後、計画を実行するためにはFEIP関連法の改正が必要であるが、支援総額はFEIPの残高(約153億ドル)の3分の1に相当する規模であり、現政権のPEMEX再建に向けた本気度がうかがえる。メキシコにとって石油産業の動向は経済のみでなく、石油関連収入が政府歳入の約20%を占めることなどを踏まえると、財政にとっても重要である。現政権のエネルギー政策の見直しに関しては未詳な部分もあり、引き続き見守っていく必要がある。

III. 通商政策～新NAFTA～

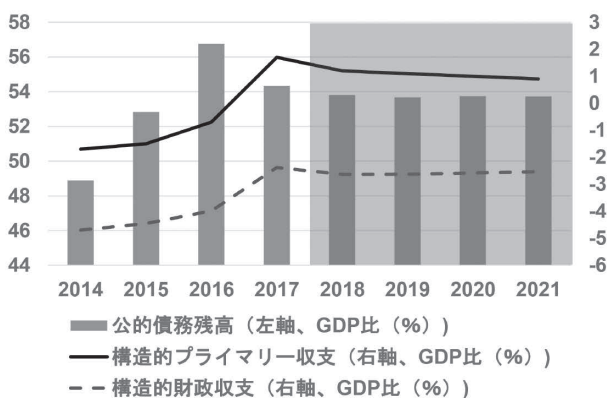
2017年8月に開始したNAFTAの近代化を目指す再交渉はペニャ・ニエト政権下の2018年10月に米国、カナダ、メキシコの3カ国間で基本合意に至り、新協定の名称は「米国・メキシコ・カナダ協定(USMCA)」となった。新協定は新たにデジタル貿易などの分野に関する項目を追加したことに加え、自動車生産にかかる地域原産割合を現行の62.5%から75%に引き上げることや、自動車の生産工程の一定割合(40～45%)が時給16ドル以上の労働者によって行われることなどを盛り込んだ内容となっている。そのため3カ国の中でもその労働コストの低さから外国企業の進出先となってきたメキシコも一部けん制される内容となった。

自動車を中心とする輸出指向の製造業はメキシコ経済を支えるものであり、GDPに占める財・サービスの輸出比率が35%と中南米主要国の中でも高い貿易立国であるメキシコにとって自由貿易の枠組みを維持することはきわめて重要である。今後、USMCAの発効に向けて3カ国が議会承認を通じ批准することが必要になる。新政権はUSMCAの合意内容を遵守する姿勢を示しているが、その批准に関しては米国の動向を見定めている状況である。一方、昨年の中間選挙で野党・民主党が下院の過半数を獲得しねじれ議会となった米国における批准の見通しは不透明になってきており、引き続き状況を見守る必要がある。

4. 財政規律を維持することができるか

前章で確認してきたような大型のインフラプロジェクトや社会福祉政策など、新政権が掲げる政策の実現は、メキシコが今後より包括的な経済成長を遂げていくために重要であろう。他方で、これらの諸政策の実施と財政規律維持をいかに両立するかが課題である。ペニャ・ニエト前政権は財政責任法で定められた財政目標に基づき、公共投資の削減による財政強化や税制改革による非石油関連収入強化による財政健全化を進め、2017年には9年ぶりのプライマリー収支の黒字を達成し、公的債務残高のGDP比も10年ぶりに減少に転じた(図3)。こうした比較的良好な財政状況を引き継いだロペス・オブラドール政権であるが、2018年12月に議会で承認された2019年度予算案は、2%の経済成長率や3.4%のインフレ率といった堅実な経済見通しを前提に、GDP比1%のプライマリー収支黒字を目指し財政規律を維持する方針を示したものとなっており、その内容を市場もひとまず好感している。一方で、今後の財政運営には課題も残る。ロペス・オブラドール大統領は、任期中最初の3年間では増税は行わない方針であり、追加的な財源は行政・歳出の改善・効率化などにより確保する計画を表明している。これを実現できるか、新政権の財政運営の動向はフォローが必要であろう。

図3 財政収支と公的債務残高の推移



出所：IMF 2018 ArticleIVより作成

※構造的プライマリー収支：経済動向や油価により変動する歳入を調整し、中銀による国庫納付などの一過性の歳入を除いたもの。

5. 新しいメキシコに向けて

ロペス・オブラドール大統領は、自身の政権が、メキシコに1821年のスペインからの独立、1850~60年代の自由主義派による「レフォルマ(改革)」、1910年

以降のメキシコ革命に次ぐ「第4の体制転換」をもたらすと宣言してきた。現政権の政策方針は時に急進的にみえることもあるが、ロペス・オブラドール大統領の支持率は依然として80%程度(2019年3月時点)と高い水準を保っており、国民の変革に対する期待が表れているように感じる。日本の製造業企業に対し国際協力銀行が実施した「2018年度海外直接投資アンケート調査結果」では、中期的有望事業展開先国の第5位までをアジア諸国が占めたが、メキシコは第7位であり中南米の国では最も高い評価であった。引き続きメキシコが有望な事業展開先であり続けるためには、先行きの不透明感を払拭し、新政権が目指す「新しいメキシコ」の形を明確に示していくことが重要であろう。国内外からそのかじとりに注目が集まっているなか、果たして新政権はメキシコに変革をもたらすことができるのであろうか。その動向に引き続き注目していきたい。

(参考文献)

- 坂口安紀(2017年)『メキシコのエネルギー改革』
- 西川珠子(2018年)『みずほインサイト 米州 メキシコ次期左派政権の経済政策 大統領選挙後の注目すべき4つのポイント』
- OECD(2017年)『OECD Economic Surveys: Mexico 2017』
- IMF(2018年)『IMF 2018 ARTICLE IV CONSULTATION - PRESS RELEASE; SATFF REPORT; AND STAFF STATEMENT』
- IMF(2018年)『MEXICO SELECTED ISSUES』

※著者略歴：東京大学経済学部卒業後、2017年に国際協力銀行に入行。外国審査部においてメキシコ、アルゼンチン、ペネズエラなど、主に中南米諸国のソブリン審査を担当。趣味は音楽。JBIC入行後も同僚とバンドを組み、年に1回ライブに出演している。