

第5章 中南米（メキシコ）

—農業政策の動向—

宮石 幸雄

1. メキシコの概要

（1）メキシコの社会・政情・国民性

メキシコの人口は1億2,625万人（2016年）⁽¹⁾で、近年毎年150万人以上増加している。2017年には日本の人口を追い抜き世界第10位となると推計される。貿易・投資面では、米国との関係および中国の影響増大が指摘できる。輸出の8割、輸入の5割以上が対米国であり経済的に米国の大きな影響下にある。国内の経済状況は米国の景気や政策に大きく影響される。NAFTA発効以来23年が経過し米国に加えカナダとの人・もの・金のすべての面でグローバル化が進展している。中国については、2010年代以降に両国関係も貿易面で著しい影響の増大が見られ、輸出では2位、輸入も米、カナダに次ぎ3位の相手国となっている（2015年）。

メキシコはラテンアメリカで最も安定した民主主義国家であり、国会は、二院制をとり⁽²⁾、PRI（立憲革命党）が1929年以来、71年間も政権与党にあり長期安定政権であった。ラテンアメリカ諸国ではこの期間唯一クーデターが無く、軍事政権も無かった。先進的な「17年憲法」（1917年制定）を護持している。2000年に初めて与野党逆転しPRIは下野した。PAN（国民行動党）のフォックス大統領、同じくPANのカルデロン大統領と続いた。PRIは、2期12年（大統領の任期は6年）の後2012年に政権に復帰した。

農業面では、農地の条件として意外と恵まれてない。国土面積は日本の約5倍の広さであるが、国土の東と西に大きな山脈があり、北部は砂漠などの乾燥地⁽³⁾、南部も雨は多いが山地も多い、平坦なユカタン半島は土壌が痩せている。穀物などの土地利用型の農産品では米国やカナダとの競争では敵わない。米国や南米の主要国と比較において面積や降雨量などかなり不利な条件と言える。

国民性については、極めて勤勉である。米国カリフォルニア州の農場で働くメキシコ人労働者、メキシコの自動車工場で働く人、いずれも重宝される人材である。政府職員も責任ある職に就いている人は皆長時間労働に耐えている⁽⁴⁾。メキシコ行政府が出す報告書を見ても緻密かつ膨大な物が多い。テキーラを飲みマリアッチを陽気に歌いラテンの乗りで行く、という面もあるが、仕事もちゃんとやる。それは、ラテンアメリカで初めて開催（1968年）されたメキシコオリンピックでも示された。かつての宗主国スペインに先んじてのオリンピック開催はメキシコ人の誇りでもあった。

メキシコは自由貿易を国是として推進している。2016年には12の自由貿易協定、46カ国と締結している。これは日本や米国を超えシンガポールやチリと並ぶ世界最高水準となっている。APECや太平洋同盟諸国はもとよりラテンアメリカ諸国に目を向け、スペイン、ドイツとも関係が深い。2017年1月にトランプ政権が発足し米国が内向きの政策転換の動きがある中で、NAFTA再交渉の動向を含め、どのような政策運営を選択するのか注目される国である。

(2) メキシコの地域区分

1) 決定的なブロック分けは無い

メキシコの地域区分を確認する。メキシコは31州および首都区域の32の行政区分があり、農業統計を始め各種データはほぼすべて32行政区分でABC順に表出される。州は日本では都道府県に相当するが、東北地方、関東地方のような典型的なブロック分けは無い。政府府省の地方支分部局（農政局など）も原則各州にあり、ブロック機関はない。地理的特徴から15分割、あるいは経済的まとまりから5区分（北東、北西、中央西、中央、南東）または8分割（5分割の北東を北部、北東に2分割、南東を南、南東、ユカタン半島を3分割）されることもある。また、下院選挙の比例ブロックは6分割されるなど、決定的なブロック区分は無い。

2) 農業形態の大きく異なる3区分

農業政策の動向を把握するため最低限の区分として、3区分を提示する。北部、中央、南部地域で農業構造に大きな違いがあり、以下その特徴を示す。

(i) 北部地域(シナロア州、ソノラ州、タマウリパス州など9州)

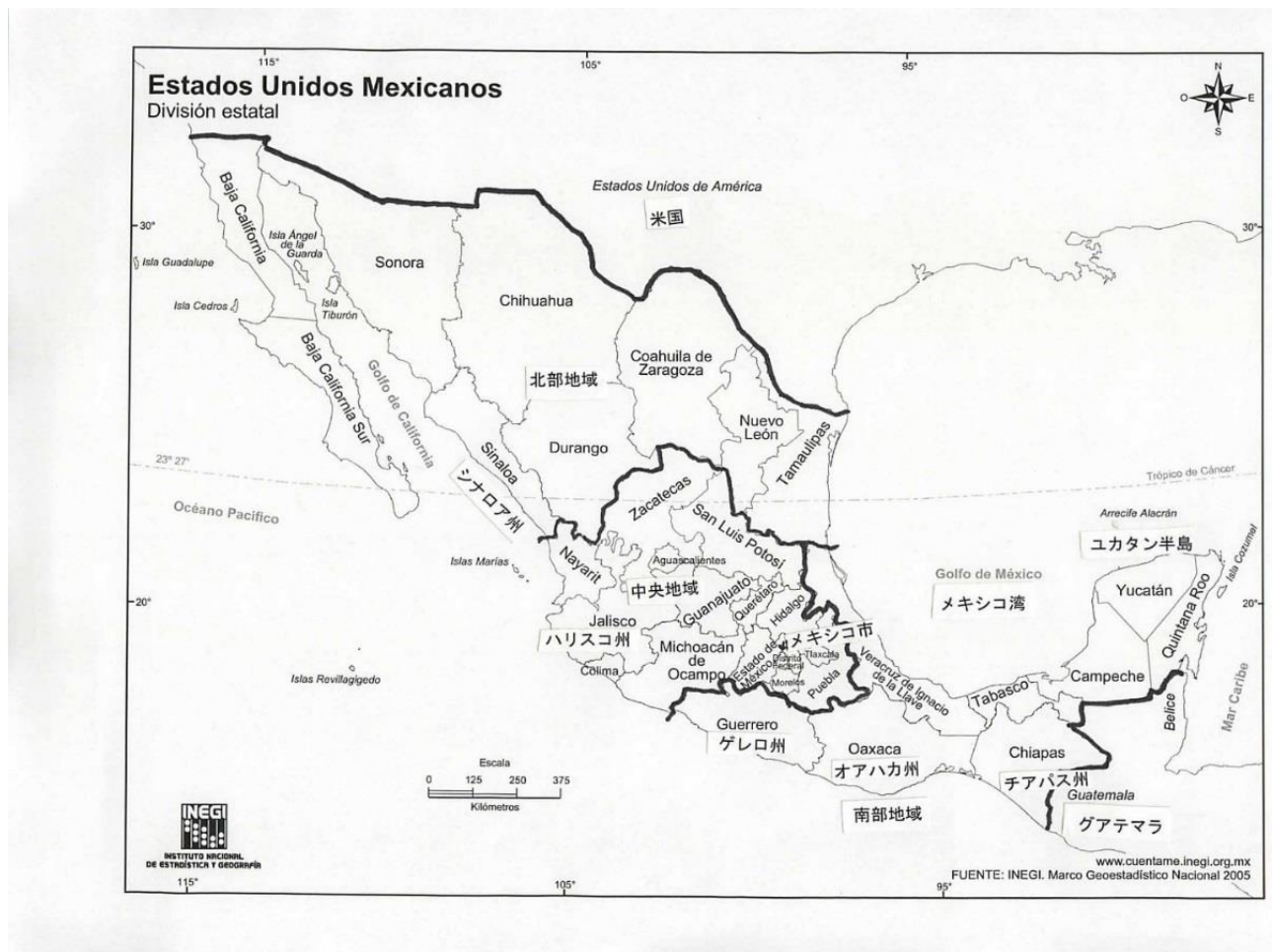
米国と3,200kmにおよぶ国境に接する。気候は、ほとんどが年間降水量700mm以下の半乾燥地、乾燥地である。年間降水量が100mm以下の砂漠地帯も多く、かんがいが無ければ耕種農業は成り立たない地域である。逆に水利投資をすればより広い農地を持てるので企業的な農業経営が可能であり、大規模経営体はこの地域に多い。歴史的に定住の先住民も少なく人口密度も低い。

(ii) 中央地域（中央高原地帯など11州と首都区域）

メキシコ市を含む中央高原や第二の都市グアダハラがあるハリスコ州、アボガド生産で有名なミチョアカン州があり、蔬菜や果実に比較優位のある地域を含む。面積は全国の15%であるが人口の半数以上が集中する。緯度としては熱帯地域にありながら1,000から2,000メートル級の高地であり気候温暖で住みやすい地域である。バヒオ地域には肥沃な農地が広がる一方、中山間地域もあり複雑な地形と多様な農業が特徴である。

(iii) 南部地域（ゲレロ州，オアハカ州，ユカタン半島など 11 州）

メキシコ最古のオルメカ文明やマヤ文明の栄えた地域で先住民の比率が高い。おおむね熱帯性気候である。熱帯雨林も多くある。農業は天水農業が主体。かんがい農地の割合は 4 % 程度と低い。貧困率の高い地域で米国への出稼ぎや北部地域などへの季節労働者の多い地域でもある。東南端のチアパス州はグアテマラとの国境で接している。コーヒー豆や熱帯農産品がある。ユカタン半島やメキシコ湾岸ではヤシ油などの生産がある。



第 1 図 メキシコの地域区分

資料：INEGI（国立統計地理院）より筆者作成。

3) メキシコを南北に 2 分割

さらに簡単に、南部地域と中央地域の大部分を合わせメソアメリカ，残りの北部地域をアリドアメリカと称する 2 分割も提唱されている⁽⁵⁾。この名称は，考古学の概念から来ており，メソアメリカ地域は先スペイン期から栄え古くから農耕が盛んであった地域である。メ

キシコの農業の性格を理解するために経営スタイルから2つの形態に分ける。大規模企業の経営と小規模家族的経営の2形態である。前者は、乾燥している北部地域（アリゾナ、カリフォルニア）のかんがい農地に多い。一方、小規模または零細な家族的経営の農業形態は天水農地が大宗を占める南部諸州に多い。分かりやすい分類であるが、政策分析を進めるのの一つ難点がある。農業で重要なシナロア州、サカテカス州など分断する形でラインが引かれている。メキシコでは州単位での農林統計が基本で、州を分けたデータが取りにくいことである。

2. メキシコ経済社会 35 年の動向

ここで、メキシコの経済社会の歴史を簡単に振り返る。現代メキシコの経済社会のポジションを俯瞰するため、19世紀の「独立」と20世紀初頭の「革命」を割愛しメキシコ建国200年の歴史ではなく、1982年の通貨危機以降の35年間に限ることとする。メキシコ経済は近年、堅実に成長を遂げているが、1980年代には経済の混乱を極め「失われた10年」と言われた。かつて、メキシコ経済といえば「債務危機、インフレ、通貨危機、デフォルト」などを連想したものであるが、今や過去のものと言って良い。

1982年8月、メキシコ政府は対外債務返済延期を突然発表した。債務危機の始まりである。影響は瞬く間にラテンアメリカ全域におよび、世界経済をも揺るがす事態となった。それまで（1970年代）は、メキシコは石油景気に沸いていた。メキシコの石油産業は国営石油公社が独占し、1980年には輸出額99億ドル、メキシコの輸出全体の65%を占め、歳入の過半を担っていた。産油国の信用度は高く対外債務が積み上がっていた。一方、農業といえば概して自給的な農業、工業といえば輸入代替的な工業であり国際競争力に欠けていた。通貨危機以降の10年は、IMFの強力な干渉の下で構造改革に取り組んだ。徹底した緊縮財政のもと、政府系企業の民営化を断行し、交通、電気通信分野では、社会資本整備も含め民間セクターの活力が取り入れられた。その結果、構造改革は功を奏し、10年後の1992年にOECDに24番目の加盟国として迎えられた。余談ながらOECDのアンヘル・グリア事務総長は債務危機当時のメキシコ財務大臣でIMF交渉の責任者であった。

サリナス大統領時代（1988～94年）に新自由主義的な経済改革が加速された。節目となったのが、1994年1月1日米国、カナダと自由貿易協定（NAFTA）発効である。これを皮切りに中南米6カ国、イスラエル、2000年にはEU28カ国とFTAを締結、2016年のFTA締結国は46カ国にのぼりチリと並び世界最高水準にある。NAFTA発効以降23年間に、国際競争力のある工業化が進展し、特に自動車生産はブラジルを抜き世界7位になり、5位の韓国、6位のインドとも僅差である⁽⁶⁾。

35年間の俯瞰すると前半の10年余りは債務返済と構造改革に苦しみ、後半の20年余りは、新自由主義経済体制での着実な成長をとげ、現在まで続いている。豊富な地下資源に依存していた経済が1994年あたりを境に激変したと言えそうである。この間の人口は約8,000万人（1986年）から30年を経て約1億2,700万人へと60%増加している。これは

年平均 150 万人以上の人口増である。原油や鉱物などの地下資源の輸出に大きく依存していた経済から経済危機を経て競争力ある工業化を果たしたメキシコではあるが、この間、農業、農村にも大きな構造改革が迫られた。この時期にどのような政策がとられたのか次に見る。

3. 構造改革期の農業政策

メキシコ政府は 1982 年の債務危機以降、放漫財政を改め基礎財政収支の改善を法定化し財政再建に取り組み 1983 年以降 25 年間黒字を維持した。工業については輸入代替工業から国際競争力のある工業化を目指した。このような時期に、農業政策ではトウモロコシなどの主要食料については、日本の旧食糧庁のような機能を有する組織があり改革の対象とされた。また、農地の所有についてもメキシコ革命以降の農地解放に関して憲法改正を含む歴史的な大改革がなされた。

(1) 国営食料公社 (Compania Nacional de Subsistencias Populares, CONASUPO) の縮小・解体

CONASUPO の設立は 1965 年である。主食のトウモロコシやフリホール豆などの買い上げ、加工、流通、輸入、販売などを行っていた。対象品目はトウモロコシ、フリホール豆の他綿花、大豆など主要農産物 12 品目であった。政策的にトウモロコシなどの消費者価格は低く抑えられ、逆に農家からは政府保証価格での買い上げを行った。このような食料管理は PRI 政権の始まった 1930 年代以降あったとされ、国家貿易も行われ需給調整をしていた。CONASUPO の設立は、それ以前からの政策課題を機動的、総合的に実現する手段としてなされた、と捉えることもできる。この食料管理施策は、結果として逆ざやなどにより財政を圧迫し財政再建の足かせとなった。また、主要穀物の国家貿易と高い関税率・補助金で保護された農業構造は自由貿易の阻害要因となっていた。補助金のピークであった 1981 年にその額は小麦では生産額の 66% 相当、米は 20% 相当、大麦に至っては 110% 相当に達したと言われている⁽⁷⁾。

1982 年以降の財政危機により CONASUPO の機能を縮小していき 1989 年に制度対象品目をトウモロコシとフリホール豆の 2 品目に限るとし、綿花、大豆などの 10 品目を対象外とした。次いで 1994 年にフリホール豆の価格支持制度が廃止、CONASUPO の流通・販売部門を分離独立させ、農牧産品流通支援サービス機構 (Apoyos Servicios a la Comercializacion Agropecuaria, ASERCA) を設立した。ASERCA は、その後 2000 年以降に強化された商業化と市場開発戦略の農業政策を実行する重要な組織に位置づけられていくことになる。最後に残ったトウモロコシの価格支持制度も 1999 年に廃止され、巨大組織 CONASUPO は解体された。

財政危機に端を発し、グローバル化の流れのなかで国際的にも非難される政策スキームであった CONASUPO が解体されたことは、当然の流れではあったと思われる。政府組織論の観点から意義づけると、CONASUPO の組織を分離独立させ ASERCA という新たな機構組織を設立させ、直接支払い制度（PROCAMPO）の実務を担当させるなど時流に乗った新たな役割を与えたと見ることができる。CONASUPO で働いていた多くの職員が新機構に移ったと思われる。メキシコは、労働基本権の確立が早く（1917 年）、人員整理を伴う組織改革は政府系も民間企業も簡単にはできない。政府としては労働基本権を尊重しつつ政府系組織を解体するのは相当に困難を伴う改革であったと思われる。

（２） メキシコ革命以来の農地所有の大改革

１） 改正の背景と意図

20 世紀初頭のメキシコ革命⁽⁸⁾のさなか、農民の大地主（ラティフンディオ）からの解放が憲法に明記された。1917 年のことである。75 年後の 1992 年にメキシコはその憲法 27 条（農地に関する条文）及び農地法を改正した。

農地の所有形態は共同体的所有が基本であり、売買などには厳しい制限があった。一方、農民は世代交代を重ね、人口が増え、都市化、工業化が進むなどして次第に不合理な面が顕著になった。農業の規模拡大、合理的な経営を進めるにあたっても農地所有に起因する障害が大きくなっていた。都市化した「農地」では、違法な賃貸借が横行していたとされる⁽⁹⁾。1992 年の改革は、従来のエヒード⁽¹⁰⁾などの共同体的農地の矛盾を解消し、さらに、経営面積拡大、商業的経営、株式会社による農業を可能にする改革と位置づけられる。

２） 憲法第 27 条の改正概要

憲法第 27 条は 9 段落からなる「前文」及び 20 項で構成されている。邦訳すると 7,000 字近い長文である。「前文」第 1 段落では、土地と水は元来国家の所有であり、国家が個人に譲渡するものとしている。第 4 段落では、石油、鉱物資源、水産資源等の天然資源もまた国家が所有するとしている。第 1 項では、土地、水、天然資源の所有はメキシコ人を原則とし、外国人の所有に制限を加えている。第 2 項で、教会等の土地所有の制限、第 12 項でエヒード等の共同体的土地所有の保護をうたっている。第 15 項で、大土地所有を禁止し、所有農用地面積の上限を規定している。小規模所有の面積は 100ha 以下と憲法条文で明示されている。

３） 農地法の改正概要

憲法改正後 1 ヶ月余りの 1992 年 2 月 26 日付官報に新農地法が掲載され翌日に施行された。従来の農地法からの主な改正点はつぎのとおり。

- (i) 土地所有の上限は維持されたが、かんがい等の土地改良がなされた場合でも従前の地目を用いて制限が適用され、例えばかんがい農地の所有上限は 100ha で、天水農地は 200ha であるところ、200ha の天水農地にかんがい事業を行った場合、200ha の所有は認められる。
- (ii) エヒードにおける所有農地について上限の 20ha を撤廃し、エヒード全体の 5%以下とした。
- (iii) エヒードの構成員（エヒダタリオ）は、総会の承認がなくても他の生産組合、株式会社等に参加（出資）できることとなった。
- (iv) エヒダタリオは、自分の農地をエヒード内の人に自由に貸借または売却できることとされた。また、第三者に対しても制限付きで貸借または売却できることとされた。

農地法は、全 10 章、200 条で構成されている。特に、第 3 章（エヒード及び共同体）は、全 5 節 98 条あり農地法全体の約半分をしめている。第 3 章第 2 節では、エヒードの土地を①居住用地、②共同使用地、③区分農用地の 3 種に分けそれぞれの権利関係の規定を行っている。同章第 5 節は、共同体（comunidad）⁽¹¹⁾に関する規定である。共同体では、区分農用地に対する個人の権利関係がエヒードの場合より明確で、農地の売買ができる（第 101 条）。なお、エヒードでも区分農用地の譲渡はできるが譲渡先の優先権、総会の承認等の規制がある。第 4 章は、農地組合法人に関する規定、第 5 章は農牧林業用の小規模土地所有に関する規定となっている。この中で小規模の上限面積に関して次の通り規定されている（第 117 条）。

かんがい農地	100ha
かんがい綿花栽培地	150ha
天水農地	200ha
バナナ、砂糖キビ、コーヒー、 椰子、オリーブ等及び果樹	300ha
良質の放牧地	400ha
森林等	800ha

また、法人所有の場合は上記の 25 倍を上限とする。すなわちかんがい農地の場合 2,500 ha、コーヒー園の場合、7,500ha までとなる。なお、これらの規定は、憲法第 27 条第 1 5 項の規定と重複して定められている。そのほか、第 7 章で農業検察庁、第 8 章で全国農地登記所、第 10 章では農地裁判がそれぞれ規定されている。

コラム 憲法制定の背景（メキシコ革命）

1917年に制定されたメキシコ合衆国憲法は、メキシコ革命の産物である。メキシコ革命は1910年にはじまり、1920年9月にオブレゴンが大統領となるまで、酸鼻をきわめる内乱が続いた。オブレゴン大統領就任後も政情不安は続き1924年から8年間に4人の大統領が交代し、オブレゴン大統領も暗殺された。この激動のさなかに制定されたのがこの「17年憲法」であり、当時きわめて先進的なものであった。第27条で封建的土地所有の解体をうたい、第123条で8時間労働制、最低賃金制、労働組合結成権などの労働、社会対策をうたっている。

メキシコ革命の背景として、2つ社会的要因が指摘される。第一に封建的大土地所有制の弊害、第二に石油、鉱物等の天然資源に対する米国を中心とする外交資本投資による経済支配である。19世紀初頭に他のラテンアメリカ諸国と同様、植民地支配からの独立を達成したものの、土地に対する体制は旧態依然としたものであった。また、1876年からメキシコ革命前まで30年以上の独裁体制を続けたポリフォリオ・ディアス大統領は、米国石油メジャーによる開発投資などを積極的に受け入れる政策を進めていた。ディアス大統領は、石油や銀山を米国に売る「売国奴」のようにメキシコ国民には思われていたであろう。

ここで、同じアメリカ大陸の米国とメキシコを始めラテンアメリカ諸国の独立の「質」の違いを見てみよう。米国の独立承認は1783年、メキシコは1821年で米国に遅れること38年。両者は植民地支配からの独立においては共通するが、米国の独立は、有名な「独立宣言」に見られるように自由をうたい独立の過程の中で民主的な憲法が制定された。独立と同時に革命の要素も含まれていた。ラテンアメリカ諸国の独立は、スペイン王等の植民地支配からの独立に特化したものといえる。つまり、搾取者たるスペイン副王等を追放したものである。独立運動の中心となった人々も欧州からの移住者の子孫であるクリオーリョと呼ばれる人種であった。先住民を搾取する体制、大土地所有制は独立後もそのまま残ったのである。民主的な憲法は、20世紀初頭のメキシコ革命を待たねばならなかった。「土地と自由」をスローガンに掲げた革命のもとで制定され「農地解放」をうたった憲法第27条は、メキシコ合衆国憲法でも核となるものである。メキシコ人なら誰もがメキシコ合衆国憲法第27条を知っている。

4. NAFTA 後の農業政策

(1) 直接支払い制度の開始

NAFTA の調印 (1993 年) から発効 (1994 年 1 月) 後数年間は、メキシコ国内は NAFTA 反対の世論が多く、また南部では NAFTA 反対を旗印にゲリラ勢力が武装蜂起するまでに至った。「安いアメリカ産の農作物が大量に輸入されメキシコの農業は壊滅的な打撃を受け農村は荒廃するだろう」と言うのが、多くの経済学者の論調であった。特にトウモロコシはメキシコの主食であり、メキシコ原産でもある。昔からメキシコの各地で先住民が細々と栽培を続けている。彼らの生存を脅かす悪者 NAFTA という主張は、国民に深く訴求するものがあった。1980 年代前半の統計では、トウモロコシの土地生産性は 1ha あたり、メキシコ 2 トン弱に対し米国 7 トンと 4 倍の差があった。労働生産性も 1 トン生産するのにメキシコは 18 人・日に対し米国は 0.14 人・日と 100 倍以上の開きがあった⁽¹²⁾ から、市場開放は農業農村にとって脅威であったと思われる。

NAFTA の影響に対する農民、農村対策として立案され、導入されたのが、直接支払い制度(PROCAMPO)である。

1) PROCAMPO (PROAGRO) の継続

メキシコの所得政策の大きな柱は、PROCAMPO と呼ばれる直接支払いである。これは、1994 年 NAFTA の発効と同時に始められた。トウモロコシ、小麦、フリホール豆などの生産農地所有者に面積に応じた定額を直接支払う制度である。NAFTA による関税撤廃の猶予期間がトウモロコシなどについて最大 15 年間であることに対応して、PROCAMPO も 15 年間の継続が約束され、その途中の 2000 年に 71 年間続いた保守党 (PRI) 政権が下野し PAN 政権に交代したが、制度の枠組み、名称も変えることなく続けられた。さらに、15 年が経過した 2008 年以後も制度の基本及び名称を変えないまま継承された。2012 年に 2 期 12 年の在野をへて PRI が政権復帰した際にも名称は当初 PROCAMPO から PROAGRO に変更したものの基本の制度設計は変えないままに継承された。5ha までの場合、1,300 ペソ/ha (春夏作) という支払水準も変更されなかった (第 1 表)。

第1表 直接支払い予算と概要の推移

	西暦年	1996	2007	2009	2012	2013	2016
農業省予算	億ペソ		571.2	680.5	713.8	754	848
予算PROCAMPO	億ペソ	77.7	155.2	166.1	144.5	140	104.99
支払水準（5haまで）	ペソ／ha	484	1160	1300	1300	1300	1300
支払水準（5ha～20haまで）		484	963	963	963	963	800
支払水準（20ha以上）		同上	同上	同上	同上	同上	700
総面積	万ha	1,730	1,180	1,320	1,330	1,253	
対象生産者	万人	330	237	279	270	265	

資料：メキシコ農業省（SAGARPA）農業白書など。

2) 20年以上もPROCAMPO（PROAGRO）政策が続けられた要因

直接支払い制度であるPROCAMPOの継続は、与野党ともに選挙公約にかかげ、広く国民に支持された政策である。対象となる生産者は300万人弱と全人口の2%程度であり、都市住民には無縁で、農村にあっても裨益者は少数である。それでも支持を受けたのは、この直接支払いが農民・農村、貧困層、先住民、食料等といったキーワードを持ち農村地域の安定に寄与しているからであろう。具体的にその成功要因を分析すると主として次の諸点が考えられる。

(i) 農業省（SAGARPA）の組織の活用

政策の実行部隊として全国に張り巡らされた農業省及び下部組織を活用し的確な実施が確保された。

(ii) 透明性の確保

支払いは銀行振り込みにより行いホームページに全受給者の金額まで掲載するなどインターネットを活用し、不正の余地を無くす工夫をした。詳細な制度設計はすべて官報に公表された。

(iii) 政策の名称

覚えやすい政策名称を長期間変更することなく使用した。

(iv) 簡明なスキーム

あらかじめ登録された農地の面積に応じて支払う、分かりやすい内容である。

(v) 農村へ、貧困層へ、先住民へ、

メキシコ革命以来、その立役者である農民に対してメキシコ国民は親近感を持っている。農村や貧困層また先住民が裨益する政策は、国民の支持を受けやすい。

NAFTAには反対でもPROCAMPOには賛成せざるを得ない雰囲気がある。

さらに、透明性確保について付言すれば過去に教訓を学んだ点が指摘できる。つまり悪評高かったサリナス大統領時代（1988～94年）の行政手法との決別である。サリナス大統領は、貧困対策など社会政策を進めるにあたって、社会開発庁（SEDESOL）を新設、拡充して各省から政策資金を集中させ、ばらまきを行った。政策の理念は高かったが、SEDESOL

は大統領直属の組織として汚職、腐敗の温床となり、恣意的な任命が横行し、公平、公正な行政が担保されなかったとされる。

3) ペーニャ・ニエト新政権（2013 年～18 年）の直接支払制度

メキシコの政策の大きな変更は原則 6 年ごとにある。これは大統領の任期 6 年と対応している。大統領の再選は憲法で禁止されているから、常に新大統領が就任する。現在のペーニャ・ニエト大統領は 2012 年末に就任し国家開発計画（2013 年から 2018 年）を 2013 年 5 月 20 日に発表した。国家開発計画の下位計画として各部門の計画は位置づけられている。

農業部門に関しては PROCAMPO 政策を継続することが選挙時の公約となっており、政権交代初年度は、名称、基本スキームもそのまま実施された。新政権のカラーを打ち出したのは政権発足約 1 年後の 2013 年 12 月である。同月、官報に掲載された。主な変更点は、PROCAMPO を PROAGRO と 20 年ぶりに名称変更したことと、自給的農家階層への支給単価について特に貧困地域を新設しやや手厚くしたことがあげられる。制度設計の骨組は踏襲された。政権発足 1 年間の検討の結果、支給単価に若干の変更が見られるものの政策の枠組みは基本的に維持された。

詳しく見てみよう。中間規模の経営農家については、単価を下げ支給の上限面積も 100ha から 80ha に下げている。商業的経営体への補助の削減の一方で、小規模農家には配慮されている。貧困地域への支払いは初めて増額され 1,500 ペソ/ha となっている（第 2 表）。この変更は小さいものであるが、PROAGRO 政策がより社会政策としての意味合いを強めたことを示している。ただし、基本となる支払い額 1,300 ペソ/ha は 10 年間据え置かれ、物価上昇（この間 3～5%/年上昇）を勘案すれば実質減となっている。それでも、PROAGRO は SAGARPA の政策経費（プログラム予算）の約 1/5 を占める。SAGARPA の予算規模も近年名目で停滞しており、厳しい財政事情があり容易に増額できない状況であろう。

第 2 表 PROAGRO の支払い単価（天水農地）

（単位：ペソ/ha）

年度			2013～15年	2016年改正
階層				
自給的	5haまで	貧困地域(注) それ以外	1,300	1,500 1,300
中間	5～20haまで		963	800
商業的	20ha以上		963	700

資料：SAGARPA（2013）PROAGRO 要綱ほか。

注 1） 貧困地域とは全国 PNMSH（飢饉解消国家計画）で指定された全国の 405 町村。

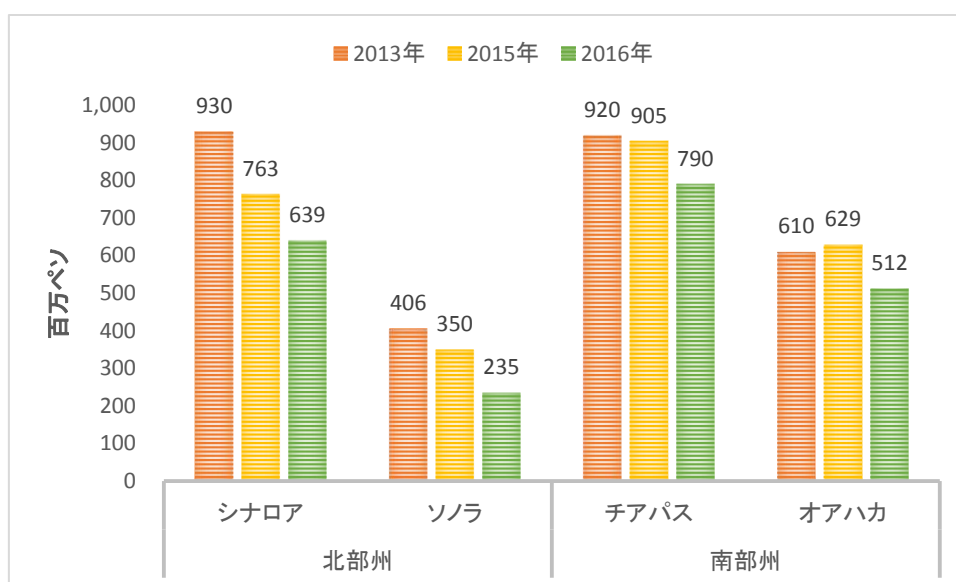
注 2） かんがい農地についての階層区分は第 3 表のとおりである。

第3表 かんがい農地の階層

階層	農地種別	
	天水農地	かんがい農地
自給的	5haまで	0.2haまで
中間	5ha～20haまで	0.2ha～5haまで
商業的	20ha以上	5ha以上

資料：SAGARPA（2013）PROAGRO 要綱ほか。

厳しい予算制約のなか新政権では支払の総額を減少させているが、州によって減少の程度が違っている。これは、支払い単価の変更に大きな要因があり、企業的経営農場の多いシナロア州、ソノラ州（北部州）では2016／2013比で約60%と激減する一方で、自給的農家の多いチアパス州、オアハカ州（南部州）では約85%と減少幅が緩和されている（第2図）。



第2図 PROAGRO 主要州 支払い額の推移

資料：SAGARPA PROAGRO 年次報告書（各年次報告）。

第 4 表 SAGARPA の予算

農業省予算	2012(当初)	2013(補正後)
		単位 百万ペソ
総計	71,378	71,686
プログラム計	59,846	59,200
教育(大学、試験研究等)	5,044	5,271
行政経費	9,489	7,214
持続可能開発と研修のための投資プログラム	4,650	
インフラ投資及び機械化プログラム	8,683	9,668
直接支払い	18,325	15,978
内 プロカンポ	14,718	12,477
ディーゼル	2,150	1,820
ディーゼル(水産)	600	739
ガソリン(川沿い)	150	上に含む
経営安定対策	17,228	16,709
保険	1,245	
目標所得と商業化支援	8,500	7,086
自然災害対応	3,141	247
植物防疫、動物衛生	3,742	4,415
天然資源持続可能プログラム	7,287	9,439
水・土壌保全	1,852	1990.3+a
生産性向上		2,949
PROGAN(畜産補助)	4,350	3,496
畜産水産市場開発プログラム	710	490
プログラム計	59,846	59,200

資料：SAGARPA ホームページ。

注．ペーニャ・ニエト政権の予算は，新政権発足後の初年度 2013 年（補正後）しか公表（ネット上）されていなく、2014 年以降の予算は不明。

増大する国内の食料需要に対応して生産も増大させなければならないという政策課題がある。SAGARPA 予算では直接支払い費と並びもう一つの柱である経営安定対策費の内容を次に見る。

(2) 「目標所得」と「契約栽培」による経営安定化対策

PROAGRO が、財政支出の割合を減らし社会政策の要素を深める一方で、人口増加、経済の発展により増大する食料需要に対応した政策の強化も見られる。商業化と市場開発戦略として、PROAGRO に次ぐ予算額が計上されているのが経営安定対策費である(第4表)。

経営安定対策費の中には干ばつなどの自然災害の対策費や補助や衛生関係費など補償費も含まれるが、約半分が目標所得政策と商業化支援に充てられている。これらの政策は生産増大を目標に掲げていないものの経営安定を通じて穀物等の生産力強化を目指していると思われる。具体的な政策としては、「目標所得」と「契約栽培」であり、その政策内容をみても PROAGRO で支払い水準を下げられた「販売農家」の生産へのインセンティブを与える内容となっている。人口増加などを背景とした食料増産が求められる中で産業としての農業を振興するために、大規模、企業の経営農家を対象にした産業政策としての戦略展開とも見られる。

1) 目標所得

目標所得 (Ingreso Objetivo) はスペイン語の直訳である。政府が決定するのは、農家の所得目標ではなく、作目ごとの販売価格である。作目ごとに目標となる価格を作付け時点で設定し、収穫時に市場価格が低下すれば差額を補填する。対象作物は小麦、米、トウモロコシ、大豆など 10 品目である。目標所得の名称は国営食料公社 (CONASUPO) 時代に農家から買う「保証価格」の名残であると言われている⁽¹³⁾。業務を担当する機関も CONASUPO の縮小過程で分離した、ASERCA (農牧産品流通支援サービス機構) である。収穫時に市場価格との差額を補填するので制度の内容はまさに「不足払い」である。2007 年まで予算を重点的に増大させ PROCAMPO に次ぐ予算規模になったが、2007 年以降の世界的な穀物高騰で、目標価格以上に市場価格が上昇し、ほとんど補填はされなくなった。

この支援制度は、作物販売をする農家等の生産増大のインセンティブを与える制度であり、小規模の自給的農家にとってのメリットはほとんど無い。

第 5 表 目標所得に対応する各作目の目標価格

(単位：ペソ/トン)

作目	目標価格	
	2012年7月	2016年7月
トウモロコシ	2,200	3,300
小麦(強力)	3,040	4,000
小麦(水晶)	2,860	3,750
米	3,300	3,650
大豆	4,690	6,600
キャノーラ(菜種)	4,690	6,600
ヒマワリ	4,690	6,600
綿	19,800	21,460
カルタモ(紅花)	4,690	6,600
ソルガム	2,000	2,970

資料：SAGARPA 農業白書。

2) 契約栽培(Agricultura por Contrato)

「目標所得」政策の執行予算が減る一方で、増加しているのが「契約栽培」政策の予算である。「契約栽培」は、播種時に売買契約を生産者と買い手の間でするもので、生産者と買い手業者との事前契約を促進し安定した生産を目指すものである。事前に、価格が設定され生産者のリスクが軽減される点で「目標所得」と同様である。この播種時の売買契約は生産者と買い手の双方が ASERCA に登録しなければならない。契約の前提となる価格は「政府設定取引価格」が採用される。これはシカゴ先物価格をベースに為替レート、フレート(輸送費等)などを勘案し政府が決定する。播種時の「契約」を担保に生産者は種子や肥料に対する融資を ASERCA から受けることができる。収穫時には、生産者は「政府設定取引価格」(契約価格)の販売価格から融資分を差引き、ASERCA から代金を受け取る。買い手は、生産者から生産物を受取り、代金は ASERCA に支払う。

この施策は、2004 年から実施され当初は黄トウモロコシ(飼料用)とソルガムのみであった。その後、米、大麦、大豆、小麦、油糧種子、綿、コーヒーが追加されたが、実際に契約栽培がされているのは穀物の 6 品目に限られている。なかでもトウモロコシが契約数の過半を占めソルガムと小麦を合わせた 3 品目でほとんどを占めている。

また、この「契約栽培」の施策に連動する形で「価格ヘッジ」のプログラムが用意されている。これは、播種時の「契約価格」と実際の売渡時の国際価格と差額の一定割合が補償されるもので、価格変動による生産者、買い手双方の損失を回避することを目的としたプログラムである。さらに、買い手から消費者にいたる食品加工、流通段階の支援として「商品化」支援プログラムがある。

作目別の「契約栽培」及び「価格ヘッジ」補填状況を第 6 表に示す。同表の「商品化量」は商品化支援プログラムによる対象作目の支援量で、「生産量」の内数となっている。また「価格ヘッジ」で補填された金額が「ASERCA 負担」で原資は SAGARPA 予算である。補

填は価格変動による損失全額では無く、一定率の参加者（生産者および買い手）負担が定められており「参加者負担」はその金額である。

第 6 表 契約栽培の状況及び価格ヘッジ負担額

作目	契約数 件	生産量 千トン	商品化量 千トン	ASERCA負担 千ペソ	参加者負担 千ペソ
米	339	31	31	3,971	1,217
大麦	35	4	4	392	63
トウモロコシ	95,494	12,128	7,580	1,527,261	634,521
ソルガム	37,511	4,764	2,755	625,400	314,665
大豆	60	8	8	2,402	436,793
小麦	35,342	4,809	3,350	590,961	0
合計	168,781	21,745	13,728	2,750,386	1,387,260

2015年7月時点

資料：SAGARPA 農業白書。

穀物、特に飼料作目に重点を置いた「契約栽培」の施策の展開は、PROAGRO 施策による直接支払いとは、地域展開が明らかに違っている。

契約数の州別内訳は、第 7 表のとおりである。シナロア州を筆頭にソノラ州、タマウリパス州の北部 3 州で 9 割を占めている。これらの州はいずれもかんがい農業が盛んで大規模経営、企業的経営が多い地域である。不足する飼料用穀物（黄トウモロコシ、ソルガムなど）の増産が奨励されている地域でもある。

第 7 表は新政権による第 1 回農業白書(2013 年)に掲載されたものであるが、第 2 回以降の白書には州別の表の掲示が無くなっている。結果として大規模経営に政策資源が投入されることに、国民の理解が深まってないのかもしれない。また、予算項目にも明確に見られなくなった⁽¹⁴⁾。予算の概要では ASERCA への予算移し替えとして一括計上されている。

第 7 表 「契約栽培」州別契約数（2013 年）

州	契約数
シナロア	62,374
ソノラ	27,430
タマウリパス	23,815
バハカリフォルニア	6,378
チワワ	3,437
ハリスコ	1,373
プエブラ	824
コアウイラ	558
ナヤリット	538
グアナファト	528
ユカタン	451
ベラクルス	432
ヌエボレオン	404
バハカリフォルニアス	346
デュランゴ	125
全国 合計	129,013

資料：SAGARPA 農業白書（第 1 回，2013）。

3) 政策の位置づけ

上記の 2 つの施策（「目標所得」「契約栽培」）は、いずれも ASERCA を活用した支援であり、特に買い手と生産者との間に契約を介在させる「契約栽培」は、一般的な政府による価格支持施策とは一線を画す方式と考えられる。これらは、生産者の経営安定や生産増加誘導の効果をもたらすものでもあり、予算上も「目標所得と商業化支援」に含まれ、輸出促進のための国内外のフードショー開催経費などと同一項目にある。この項目の執行予算は 2013 年度に約 70 億ペソと農業省予算全体の 9.5% を占め主要施策の一つに数えられる。上記 2 施策の個別の予算は不明であるが、契約を通じて必要となる ASERCA のコストは 32.4 億ペソと見積もられ約半分の予算規模である⁽¹⁵⁾。

なお、前 PAN 政権は 2012 年 7 月に「契約栽培」政策の廃止をし代替政策の発表をしたが、同年 12 月に政権交代（PRI 復帰）があり、PRI 政権は「契約栽培」継続を決定した。PRI 政権はこれと併せて穀物の輸入を全消費量の 20% 以下に引き下げたいとしており、⁽¹⁶⁾ 「契約栽培」政策は、自給率 80% 以上を目指し生産増大を目指す手段として位置づけられる。

5. NAFTA（北米自由貿易協定）の再交渉（2017 年～）開始について

2017 年 1 月 21 日トランプ大統領は、NAFTA の再交渉の大統領令に署名した。交渉の行方によっては、NAFTA 発効（1994 年）以来、着実に経済発展をしたメキシコ経済および農業、農業政策の大きな変更を余儀なくされるかもしれない。現時点では、どのような交渉でどのような変更が加えられるのか予測困難ではあるが、現在の NAFTA がメキシコと米国との双方に利益をもたらす構造となっているのであれば、あえて再交渉により大きな変更を行うことは無いと考えてよいのではないか。そのような観点からいくつかの主要項目を考察してみる。

（１）自動車産業

自動車は、2 万点程の部品から組み立てられる。その組立を行う自動車工場はメキシコにあって、部品の多くが米国やカナダなどで製造されている。完成車は北米域内に限らず、南米、欧州にも輸出される。メキシコで生産される乗用車の過半は米国ブランドであり相当の部品は米国産であり、米国の労働者により生産されている。組立を米国に移せば 3,000 ドル程度のコスト上昇につながるとされ、米国消費者に不利益となるばかりではなく、国際競争力も無くなると言われている。

（２）移民（米国農場労働者）

米国ではカリフォルニア州はじめ多くの農業州において移民の労働により農業生産が支えられている。その移民の数、合法・違法や国別の内訳の詳細は不明であるが、ある地域の大農場で調査したところ、三分の二程度がメキシコからで、3 割程度が不法移民であったとの報告もある⁽¹⁷⁾。

2016 年の大統領選挙戦の最中に、フロリダでメキシコ移民（合法）にインタビューしたところ、「トランプの移民政策に賛成でトランプ支持」の回答があった⁽¹⁸⁾。不法移民の存在や新たな移民の流入は、安い賃金で自分の仕事を奪われる懸念があり、彼らにとっては迷惑であるらしい。こうした現状からするとメキシコ国境に高い壁を作り移民労働者の流入を減らせば、労働単価の上昇を通じて米国農産物の生産コストが上昇する可能性が高い。

（３）米国産農産物輸入

トウモロコシなど穀物生産では、米国はメキシコに対して比較優位にありメキシコは米国からの輸入を拡大している。2016 年にはトウモロコシの輸入（米国から輸出）は 1,389

万トン、35 億ドル規模に達して、日本の輸入量（1,143 万トン）を超えている。

メキシコの世論では、「これを NAFTA の再交渉の材料にしろ」との論調もある。ブラジル、アルゼンチンなどに生産余力があり、価格的にも大きな差はないことから、メキシコは米国からの輸入を減らす可能性を取引材料として使えるという発想である。

NAFTA の再交渉は、初期段階であり今後の成り行きが注目される。かつてカルデナス大統領時代に当時米国石油メジャーに支配されていた油田を巧みな交渉で国有化に成功した。メキシコは交渉巧者で農業貿易以外でも何枚もの交渉カードを持っているであろう。NAFTA の再交渉課程については注目に値すると思われる。

6. 終わりに

1982 年の債務危機以降の 35 年間のメキシコ経済社会と農業政策を概観した。農業政策は、その時その国の経済社会を反映したものであり、同時に国際情勢とも密接につながっている。1994 年の NAFTA 発効を境とする二期に分けると概要を把握しやすい。前期は「失われた 10 年」を含む時期である。この時期は経済成長率こそ低かったが何もしなかったのではなく、財政改革、民営化などの構造改革に取り組んでいた。OECD 加盟や NAFTA の締結促進などは、苦難の構造改革に取り組んだ成果とも言える。1994 年 1 月の NAFTA 発効以降が後期である。同年 12 月通貨危機が発生した。ペソが暴落し 1 米ドル 3.38 ペソ（1994 年）から 6.42 ペソ（1995 年）へと 47%も下落した⁽¹⁹⁾。1982 年以来の経済危機であり、財政危機でもあり 1995 年度予算は大幅にカットされた。それでも農業省の諸施策はほぼ公約通り実行され、ぶれの無い政策運営と言える。また、選挙のたびに与野党ともに農村の貧困撲滅、先住民支援など農業農村施策を掲げ、食料を確保するような公約をしている。農村や農民、先住民を守り農業を守らなければならないという、メキシコ国民のコンセンサスがあるように思われる。

注 (1) 2016 年推計値, 国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会推計

- (2) 民主主義の根幹である議会について, メキシコの下院議員定数は 500 で内訳は 300 が小選挙区, 全国 6 ブロック計 200 が比例代表である。上院は定数 128 で 32 州ごとの選挙区 (定数 3 人 * 32 = 96 人) と全国単位の比例代表 (定数 32) である。
- (3) 年間降水量の平均は 777mm で, 500mm 未満は全土の 42% を占め, 500~1,000mm 未満は 35% である。しかも降雨は雨季に集中し農業には厳しい条件となっている。
- (4) 筆者がメキシコの農牧省 (SAGAR) に勤務 (JICA 派遣専門家) した経験による。
- (5) 谷洋之 (2011) 「複雑化するメキシコのトウモロコシ需給」 など
- (6) 国際自動車工業会 (OICA) によると 340 万台 (2014 年) で, 韓国 (450 万台) インド (380 万台) に次ぎ世界第 7 位。8 位以下はブラジル, スペイン, カナダと続く。
- (7) UNCTAD (2013) Mexico's Agriculture Development : Perspective and outlook /p50
- (8) 革命の結果としての憲法の精神は現在のメキシコ国民に受け継がれている。大土地制から農民解放と労働者の権利保障が 2 本の柱である。コラム [憲法制定の背景] 参照。
- (9) 石井章 (2008) [ラテンアメリカ農地改革論] 学術出版会
- (10) エヒード

エヒード (EJIDO) は, ラテン語の EXITUM を語源とし出口の意味がある。スペインでは, 集落の出口 (入り口) の共有地を指す言葉であった。メキシコでは, 1917 年憲法制定後の概念で, 共同体的所有の土地または共同体そのもののことを言う。封建的大土地所有 (ラティフンディオ) からの「農地解放」により創設されたものである。なお, エヒードの構成員 (農民) は, エヒダタリオという。

1917 年にエヒードの創設は 57, エヒダタリオ約 1 万 2 千人, 土地面積約 6 万 4 千 ha であった。エヒード創設の最盛期はカルデナス大統領時代で, 1937 年には 1 年で, エヒード創設 2, 800, エヒダタリオ約 20 万人, 土地面積 580 万 ha に及んでいる。

農地法等改正時点でのエヒードの総数 2 万 9, 983, エヒダタリオ 352 万人, 土地面積 1 億 300 万 ha (1990 年農業センサス) となっている。因みに, メキシコの国土面積は, 2 億 ha 弱, 農用地面積 3,100 万 ha である。エヒードへの土地割り当ては, 大部分森林または不毛の砂漠であると推察される。

(11) 共同体 (COMUNIDAD)

憲法および農地法では, エヒードと並んで共同体について規定されている。エヒードは 1917 年以降に創設されたものであるが, 共同体は, 1917 年憲法制定以前からの共同体的土地所有を実現していたものである。

(12) 石井章 (2013) 多面体のメキシコ 明文書房 p 275

(13) RuanWei (2013) NAFTA 発効後のメキシコ農業 農林金融 2013, 7 p29

(14) メキシコ政府は情報公開に熱心であり, 詳しい予算等は公表されていると思われるが, ホームページなどから簡単には見つからない。

(15) 2012 年度は新政権の初年度であるが当初予算は実質前政権下で組まれたもの。当初予算と決算で

は相当の差異があり、また項目間の移動や ASERCA など実施機関への移し替えなどがあり、十分な実態が不明であった。2013 年度は公表様式が前年度から変更があり正確な比較ができなかった。

(16) プロマーコンサルティング (2013) 「海外農業情勢調査分析事業 (米州)」農林水産省平成 24 年度委託事業, p 2-39

(17) Martin and Taylor (2013) pp13-16

(18) 三浦瑠麗 (2017) 「トランプ時代の新秩序」潮新書,p79

(19) メキシコ中央銀行 (1997) The Mexican Economy,p268

このレートは年間の平均であるが、1994 年 12 月 22 日に完全変動相場制に移行し同月に 41% のペソ下落があった。1996 年には 1 ドル 7.8 ペソまで下落した。

【引用・参考文献】

【日本語文献】

- [1] 西島章次・小池洋一編著 (2011) 現代ラテンアメリカ経済論, ミネルヴァ書房
- [2] 中畑貴雄 (2010) メキシコ経済の基礎知識, JETRO
- [3] 国本伊代 (2011) 現代メキシコを知るための 60 章, 明石書店
- [4] 星野妙子 (2015) メキシコ自動車産業の急成長, ラテンアメリカレポート Vol32 No2, アジア経済研究所
- [5] 谷洋之 (2013) 「メキシコにおける農地所有制度の変遷」調査研究報告書, 北野浩一編『ラテンアメリカの土地制度とアグリビジネス』, アジア経済研究所
- [6] 石井章 (2013) 多面体のメキシコ, 明文書房
- [7] 清水達也編 (2011) 変容する途上国のトウモロコシ需給, アジア経済研究所
- [8] 谷洋之 (2016) メキシコにおける農地所有制度改革浸透の地域格差, アジア経済 Vol57 No2
- [9] AICAF (1998) メキシコの農林業

【英語・西語文献】

- [1] CEPAL (2015) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe
- [2] SAGARPA (2013-16) Informe de Labores (1er-4to) 農業白書
- [3] SAGARPA (2016) Programa de Fomento a la Agricultura Componente PROAGRO Productivo PROAGRO 白書
- [4] Diario Oficial 2015 年 12 月 30 日付官報 (2016 年予算等)