

エクアドル：ラソ新政権の財政再建は前進するか

審査部カントリーリスクグループ 西尾 明美¹

5月24日、エクアドルでは4月の大統領選決戦投票で逆転勝利した保守派のギジェルモ・ラソ大統領(65歳)が就任した。14年ぶりの政権交代となるが、経済開放政策の推進、IMFとの協調、財政再建等、基本的には、モレノ前政権の路線を継承すると見られている。しかし、左派が圧倒的多数を占める新たな国民議会との関係で、自らが目指す経済政策を実施し、財政再建を進めていけるのか、今後の動向が注目される。以下、モレノ前政権での動きを辿りつつ、同国の政治・経済状況を概観する。

1. 債務危機と戦ったモレノ前政権

(1) コレア主義からの決別

ラソ大統領の誕生に至る背景として、モレノ政権4年間の動きを簡単に振り返っておきたい。2017年春の大統領選挙で、モレノ副大統領は、それまで10年続いたコレア政権の後継者として、野党のラソ候補を僅差で破り、大統領に就任した。就任後、モレノ大統領は、前政権と完全に袂を分かち形で、産業界、労働組合、先住民組織等と積極的に対話を進め、前政権の反市場経済的運営からマーケットフレンドリーな政策に転換する方針を示すとともに、独自の財政健全化策を推進した。

モレノ大統領は与党の国家同盟党(AP)党内のコレア親派の妨害を抑え、コレア氏の2021年大統領選の出馬を阻止するため、2018年2月には憲法改正を含む7つの項目についての国民投票を実施するとともに、コレア派幹部の汚職疑惑捜査²を進めた。このような動きに対し、AP党内ではコレア親派の議員34名が党を離脱。新たな党として市民革命党(RC)を結成。与党AP党は議席数を74から40に減らし、政府は中道右派のCREO党(ラソ党首)などの野党と是々非々での連携をとっていくこととなった。

同国は石油関連が、実質GDPの6.4%、輸出の38%、歳入の22%を占めており、石油価格の変動の影響を受けやすい経済構造。コレア政権下でのポピュリスト的経済政策と2014年以降の油価低迷により財政赤字が大きく増大(2012年対GDP比1%→2016年同8.2%)し、それを国際金融市場からの資金調達や中国などからの借入金で賄っていたため、対外債務の返済負担が拡大していた。

(2) IMFプログラムの実施から暴動発生

モレノ政権は、国際金融機関との関係も改善し、2019年3月からはIMFの支援プログラム(3年間で42億ドル)と他の国際金融機関からの60億ドルの金融支援で、総額102億ドル規模の支援を得た。しかし、大幅な財政緊縮策により財政の黒字化を進めるIMFのプログラムは、国民の反発を招いた。2019年

¹ 本カントリーレビューの中の意見や考え方に関する部分は筆者個人としての見解を示すものであり、日本貿易保険(NEXI)としての公式見解を示すものではありません。なお、信頼できると判断した情報等に基づいて、作成されていますが、その正確性・確実性を保証するものではありません。

² 2016年12月発表されたブラジルの大手ゼネコンのオデブレヒトを巡る汚職事件の報告書で、エクアドルでの2007年～2016年に総額3,350万ドルの賄賂がコレア大統領、政府高官等に渡っていたことが明らかにされた。2020年、最高裁判所はコレア前大統領に対して、懲役8年及び25年間の政治活動の禁止の有罪判決をくだした。

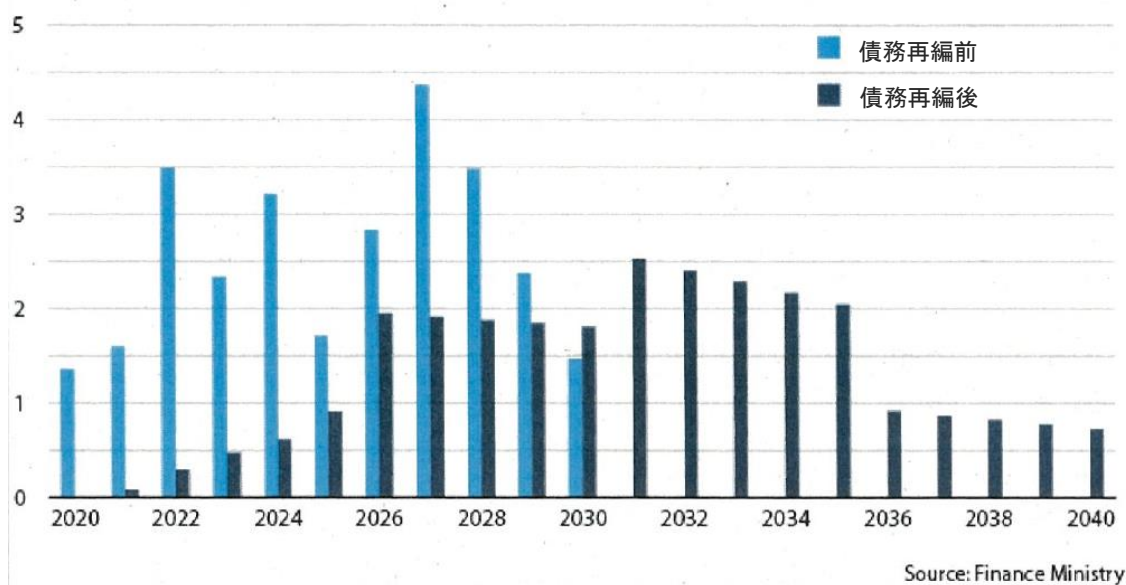
10月、政府が財政健全化の一環として発表した燃料補助金の撤廃に反対し、先住民組織³や学生等による全国での大規模な抗議運動が発生し、治安部隊と衝突。非常事態宣言発令されなど混乱が続き、政府が措置を撤回したことで収束するに至った。その後も税制改革、歳出削減などIMFの融資条件をクリアするための緊縮財政政策は、国民の批判的的となり、モレノ政権の支持率は7%にまで低下した。

(3) グローバル・ボンドの債務再編交渉とIMFからの新たな融資

さらに、2020年3月の原油価格の暴落やコロナウイルスの感染拡大などで同国経済は大きな打撃を受けた。公的債務は580億ドル以上に膨らみ(うち約7割が対外債務)、グローバル・ボンドの当面の利払い及び2022年からの元本返済が最大の問題となった。このような中、マルティネス財務大臣は、IMFと緊密に連携⁴をとりつつ、2022年から2030年までの元本返済期限を迎えるグローバル・ボンド174億ドル分を対象として、民間債権者と債務再編交渉を実施し、同年8月に正式合意に至った。

主な内容としては、元本について約9%のヘアカットを行い、利率は平均9.2%から5.3%に引き下げ、償還期間は、平均6.1年から12.7年に延長された。元本返済に関しては5年の猶予期間、利払いについては2年間の猶予期間が認められた。債務再編前と後の同国政府の返済予定額の推移は、図1の通り。

図1 エクアドル政府のグローバル・ボンドの返済予定額の推移(債務再編前及び後)



この債務再編の合意は同国政府にとって予想以上に有利な合意となったが、これは、IMFの新たなプログラムの承認を前提として、民間債権者が応じたことが背景にあるとの見方が多い。2020年9月末に新

³ この運動の中心となった先住民組織は、人口比では約7%ではあるが、強固な連帯と高い組織率により、同国の政治動向に影響を与える存在。

⁴ 2020年3月23日には、IMFのゲオルギエバ専務理事が、「エクアドルの直面している経済状況を考慮し、同国が希望しているIMFの緊急融資プログラム(RFI)を至急対応できるよう準備を進めるとともに、現在のIMFプログラムに関する後継のプログラムについても検討する」として、同国政府に対して継続的に協力する旨の声明を発表した。これにより、既存のIMFプログラムはキャンセルされ、現状に合わせた新たなプログラムの策定の交渉が行われた。なお、コロナ対策への支援は同年5月に、6.4億ドルの緊急融資が実行された。

支援プログラム(65億ドル、2022年12月までの27か月)が承認された。大統領選を考慮し、総額65億ドルのうち、40億ドルが2020年中に実施される形がとられた。民間債権の債務再編、中国からのペンディングになっていた融資の実行、新たなIMFプログラムの実施などにより、モレノ政権はひとまず債務危機を回避した。しかし、2021年2月に行われる大統領選及び国民議会選挙の結果次第では、IMFプログラムの中断、政府が介入するポピュリスト的な経済政策への復帰なども想定され、選挙の行方が内外から大きな注目を集めることとなった。

2. 2021年大統領選及び国民議会選の結果

(1) 大統領選挙... 左派攻勢の中でのラソ氏の逆転勝利

2021年2月の大統領選は、事前の世論調査などで、左派政権への政権交代が実現する可能性が高いと見られていた。モレノ大統領は早々に不出馬を決めていた。

結果は、コリア前大統領⁵の支持を受けた左派UNES(希望のための連合)党⁶のアンドレ・アラウス候補(36歳、経済学者、元知識・人的能力調整相)が、2位に大きな差をつけて第1位(得票率33%)で4月11日の決選投票に駒を進めた。一方、第2位については、保守系のCREO党のギジェルモ・ラソ候補(元銀行家)と左派の先住民政党のパチャクティク(Pachakutik)党ヤク・ペレス候補(51歳、環境運動家、弁護士)が得票率19%台で激しく競り合った。

最終的に第2位はラソ候補に確定したが、ペレス候補が、先住民の他、若者や都市部の有権者の票も広く集め、予想以上に躍進したのは驚きを持って受け止められた。国民が変化を求め、アンチ・エスタブリッシュメントの感情を明示したのではないかと見られている。現政権と同様な路線と見られたラソ候補は予想以上に伸び悩んだ。決選投票の直前になっても、アラウス候補有利の予想が大勢を占めていた。

しかし、4月11日の決選投票の結果は、ラソ候補(得票率52.44%)、アラウス候補(47.56%)とラソ候補の逆転勝利となった。ラソ候補の勝利にはアンチ・コリアの票をどれだけ結集できるかが鍵とされていたが、ラソ候補が経済界との協調路線による雇用の創出などをアピールしたことから、無党派層の中でコリア時代に戻ることを避けたいと考えた人々が終盤で増えたと見られる。先住民政党は、いずれの候補も支持しないとの方針を示していたが、ペレス候補に投票した有権者の票が実際にはラソ候補に多く流れたとも見られている。

(2) 国民議会は左派が圧倒

国民議会選挙は、大統領選挙の第1回投票が同日行われた。その結果は、図2に示したとおり、左派及び中道左派が全議席の約8割を占めることとなった。アラウス候補を擁したUNESは49議席で第1党となったが、過半数の69議席には届かず、第2党にはパチャクティク党が27議席と議席数を大幅に伸ばした。第3党は民主左翼(ID)で18議席を獲得した。与党となるラソ大統領のCREOは、12議席に留まっ

⁵ 2007年に発足したコリア大統領による政権は、IMF・世銀が進める経済・財政運営が貧富の格差を拡大させたとし、石油収入の多くを低所得者層向けの社会支援やインフラ整備等の公共投資に回した。反米路線とともに、これらの政策は高い支持率を得て、10年の長期政権を維持。一方、油価の下落により財政の悪化を招いた。

⁶ コリア前大統領が、2021年の選挙のために市民革命党(RC)を中心として立ち上げた左翼の連合政党。スローガンは、「未来を取り戻せ！」

た。モレノ前大統領の国民同盟 (AP) は、コリア政権時代から与党の地位を占めていた政党だが、完全に議席を失う結果となった。

図2 エクアドル国民議会政党別議席構成 (2021年2月選挙結果)

選挙前	議席数	2021年2月選挙後 (5/17～)	議席数
国家同盟 (AP)	38	希望のための連合 (UNES)	49
市民革命 (RC)	31	パチャクティック (先住民政党)	27
CREO	19	民主左翼 (:ID)	18
キリスト教社会党 (PSC)	17	キリスト教社会党 (PSC)	17
BIN (議会内党派)	11	CREO	12
BADI 議会内党派)	8	その他	14
無所属	8		
Suma	5		
計	137	計	137

■ 左派及び中道左派

左派系政党で大半が占められているものの、それぞれ立場や基本的考え方が違い、分裂の議会とも評されている。ただし、5月17日の開会を前に、第2党のパチャクティック党と第3党の民主左翼との協力が合意に至り、UNESに迫る45議席の会派が誕生した。開会日の議長選挙では、パチャクティック党のLlori 女史が議長に選出された。先住民政党が国政の場で大きな役割を果たすという、エクアドルの政治の中で新たな流れとなると見られている。

2. ラソ新政権の今後の課題

(1) 新政権の目指す基本政策

ラソ大統領は、最大の港湾都市グアヤキル出身の元銀行家の65歳。1993年から19年にわたりグアヤキル銀行の頭取を務めた後、中道右派の政党クレオ (CREO) を創設。グアヤス県知事や経済・金融相を務めた。これまで大統領選に2回出馬し、2013年にはコリア候補と2017年にはモレノ候補と戦い、いずれも敗れており、今回、3回目の挑戦で念願がかなった。同氏は勝利宣言の中で、「私は、エクアドルの発展のため、すべての国民にとってのより良い生活を実現するために尽くす日を夢見てきた。今日はエクアドル国民が変化のための願いを表した歴史的な日だ」と語っている。

ラソ大統領は、市場原理に基づき、オーソドックスな経済政策を志向し、海外及び民間からの投資の促進を図るとともに、減税等による経済刺激策により経済活動を促進していくとしている。財政については公共投資や政府調達を縮小し (小さな政府)、財政規律を遵守。IMF等の国際金融機関との協調路線を継続する。これらにより、同国経済の基盤となっているドル化経済⁷を維持していくとしている。

⁷ 1999年、経済の混乱により対外債務返済停止状態となった政府が、2000年1月から米ドルを法定通貨とするドル化を発表。独自の金融政策は打てなくなったが、高インフレは収束し経済が安定した。ドル経済の維持には財政の健全化など市場からの信頼が不可欠。

経済活性化の具体策としては、法定最低賃金の引上げ(400ドル→500ドル)、外国投資の誘致の拡大により雇用の拡大、労働市場の改革を推進し若者、女性の一層の参入を促し、商品作物に偏っている農業については一般作物を中心に振興を図るとともに、石油生産及び鉱物資源の生産高の拡大を挙げている。

IMF プログラムについては継続の方向に変わりはないが、財政調整策はより緩やかなものを目指すとして、IMF が主張する VAT(付加価値税)の税率引き上げなどによる財政の黒字化ではなく、税制度の改善、経済の活性化により歳入の拡大を図るとしている(選挙公約では、VAT 及び法人税の引き下げを主張)。それらに関する融資条件については IMF と再交渉を行う見込み。

対外関係では、米国との関係の重視など自由主義経済陣営に軸足を置くことを明確にする模様。ラソ氏は、4月19日、当選後初の外国訪問地として隣国コロンビアを訪れ、イバン・ドゥケ大統領と会談し、メキシコ、コロンビア、チリ、ペルーがメンバー国となっている「太平洋同盟」への即時完全加盟に向けての協力を依頼したとされている。

一方、コリア政権以来緊密な関係となっている中国とは少し距離を置くものと見られる。エネルギー、インフラ開発のために同国政府は、中国から2010年から2019年の累計で184億ドルを借入れ、その一部は原油輸出代金の前払い⁸となっており、債務再編の交渉は続いているが、難航してきた。2021年1月、モレノ前大統領は訪米時に、5G 移動通信システムから中国企業を排除することを条件に、米国際開発金融公社から35億ドルを借入ることに合意した。この資金は中国への返済にあてられることとなっている。ラソ新政権もこれを基に、中国との債務再編交渉に取り組むと見られる。

(2) 政策実行へ議会との調整が鍵に

ラソ新政権の誕生は、同国の経済政策の継続性が保たれた点で、経済界、外国投資家、国際機関等の関係者を安堵させるものだった。公的債務を巡る状況もモレノ前政権の粘り強い取り組みで、昨年の同時期に比べ、大きな改善が見られている。しかし、IMF 新プログラムに沿った財政調整策を実施したとしても、公的債務の GDP に占める割合は60%台の高い水準が続く。また、政府の資金繰りを滞りなく回していくには、①2022年から着実に財政収支を黒字化し、黒字額を安定的に増やしていくこと、② IMF をはじめとする融資が予定どおり実行されるようにすること、③市場からの信頼を取り戻し、国際金融市場からの資金調達を確実に進めるようする、必要がある(図3参照)。

そのためには、財政調整策の確実な実施と外国投資の促進などを通じた経済成長が必要となる。ラソ政権としては、IMF プログラムの修正交渉を早期にまとめて、本年中に予定されている15億ドルの融資実行を確保することが急がれる。また、国内では新型コロナウイルス感染収束に向けての対策がまず重要となる。ラソ大統領は、ワクチン接種の拡大に全力を尽くすと表明し、2021年9月までに人口の6割に相当する900万人に接種を完了することを目標としている。民間投資と雇用の拡大のために、税制度の簡素化、法人税等の減税、最低賃金の引上げ等の選挙公約の実現を図ることも必要。

議会で与党が圧倒的少数であることから、新政権としては、必要な法案を議会に通すために、野党と

⁸ コリア政権時代に国営石油会社(ペトロアマソナス)の年間生産量を超える原油での返済契約が見つかり、中国と債務再編交渉を行ってきたが、難航している。

の協議や必要な妥協も併せて、案件ごとに調整を図ることが必要になってくる。特に、パチャクティック党と民主左翼党との合同会派と協力関係が築けるかどうか焦点になると見られている。仮に議会との関係がこじれた場合、政権が目指す改革法案が議会で硬直状態となり、国民に不人気な財政調整策がもとで社会の混乱が再発すれば、政権そのものが短命に終わる可能性も考えられる。

ラソ大統領は調整力に長けているとされていることから、先住民政党が重視している環境保護、農業振興、人権尊重などを政策にうまく取り入れることで、中長期的にはエクアドルの経済・社会の多様化が進むことにも繋がると考えられる。IMF 等の国際金融機関との良好な関係の下、ゆっくりでも確実に財政健全化が進んでいくことを期待しつつ、今後も同国の動向を注視していきたい。

図3 エクアドル政府の資金調達必要額と調達額の見通し

(単位:億ドル)

	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年
1. 調達必要額((1)+(2)+(3))	110.3	139.8	76.5	42.1	41.0	34.2	54.5
(1) 財政赤字(マイナスは黒字を示す)	34.1	73.2	28.1	-6.6	-20	-25.5	-24.4
(2) 国内債務元本返済額	28.2	26.7	30.7	25.9	33.5	27.5	40.1
(3) 対外債務元本返済額	48.0	39.8	17.6	22.8	27.4	32.2	38.9
①石油関連の返済	8.7	1.4	1.2	1.0	0.9	0.9	0.9
②民間債権者等への返済	21.2	22.4	4.5	2.1	1.7	1.7	2.3
③他国政府への返済	10.2	7.9	4.3	12.2	12.5	9.9	5.8
④国際金融機関への返済	7.9	8.2	7.7	7.6	12.3	19.6	29.9
2. 調達	110.3	139.8	76.5	42.1	41.0	34.2	54.5
(1) 国内からの調達	24.4	43.1	26.4	9.3	17.6	5.6	26.2
(2) 海外からの調達	86.2	96.7	50.2	32.8	23.3	28.3	28.3
①国際金融機関	33.1	76.5	50.2	27.8	8.3	8.3	8.3
世銀	6.5	14.6	9.4	1.3	1.3	1.3	1.3
IDB	7.3	7.6	12.9	5.0	4.0	4.0	4.0
CAF	5.2	7.9	8.5	8.0	3.0	3.0	3.0
その他	0.1	0.0	4.4	3.5	0	0	0
IMF	14.0	46.4	15.0	10.0	0	0	0
②民間セクター(グローバルボンド)	41.7	17.5	0.0	5.0	15.0	20.0	20.0
③二国間	7.4	2.7	0	0	0	0	0
④石油関連	4.5	0	0	0	0	0	0
3. 不足額(1.-2.) (プラスは不足額)	0	0	0	0	0	0	0
(参考)外貨準備高(Grss) (億ドル)	29.3	56.6	68.3	89.3	108.1	130.4	137.9
公的債務/GDP(%)	51.8	66.4	66.2	64.9	61.9	60.1	56.4

(出所:IMF 2020年12月)

(2021年5月26日記)