

# 経済の回復を遂げたパナマの挑戦と 更なる協力関係強化を目指して

金川 誠 (JICA パナマ事務所 所長)

パナマはコロナ禍を乗り越え経済成長を遂げているが、引き続き格差は大きく、来年に総選挙を控える中、社会情勢にも影響が生じている。本稿では、開発協力の実務者の立場から、パナマの近況、挑戦、日本への期待と協力関係の強化について概観する。

## 政治 一来年の総選挙に向けた動静

パナマはすでに選挙の季節に突入している。来年(2024年)5月5日の総選挙(大統領、国会議員、首長等)、同7月1日の大統領交代(憲法により現職大統領の連続再選は禁止)に向けて、各政党は候補者を選び選挙キャンペーンを開始している。なお、大統領選は、決選投票はなく、1回の投票による多数決により決定する。

本年(2023年)8月末の世論調査では、リカルド・マルティネリ元大統領が支持率37%と第2位の候補に約30ポイント近い差をつけて首位に立ち、他候補を大きく引き離している<sup>1</sup>が、同候補は米務省の汚職関係者リストに掲載され米国入国を禁止されている。アポンテ駐パナマ米国大使は、本年2月のテレビインタビューにおいて、同リストに掲載されていても、米国はパナマ国民が選んだ大統領と業務を行うと述べている<sup>2</sup>が、同候補が当選した場合、大統領が米国に入国できない事態が生じかねない。

パナマでは、1989年の米軍侵攻後の民主政権成立以降、与党が連続して大統領選に勝利したことはないが、平和裏に政権交代が行われており、来年の選挙に

おいて政権交代が行われても、政治的安定性は維持されると見込まれている。しかしながら、後述の通り、総選挙を意識した社会情勢の動向もあるため、引き続き注視が必要である。

## 経済 一地域経済の牽引への期待と運河の通航制限の影響

2019年までは着実に経済成長してきたパナマだが、コロナ禍で人口当たりの死者数や感染者数等に重大な影響が生じ、また厳しい行動制限等を課したことから経済への影響も甚大で、2020年は経済成長率がマイナス17.9%と大きく落ち込んだ。

その後、世界的な景気回復及びそれに伴う人流及び物流の復調により、2021年は15.3%、2022年は10%の経済成長を遂げ(IMF<sup>3</sup>)、コロナ前の経済水準を回復している。2023年は5%の経済成長が見込まれており(同)、ラテンアメリカ地域の経済の牽引役となる見込みである。併せてパナマ運河の利用料収入も増加し、2022年度<sup>4</sup>には過去最大となる約25億ドルが同収入から国庫に納められている。

一方、パナマは4月から12月が雨期であるが、本年はエル・ニーニョの影響により4月に入っても降雨が少なく、パナマ運河の水源となるガトゥン湖も渇水の状況であり、パナマ政府は5月31日に環境非常事態宣言を発出している。本稿執筆時点(9月前半)で、運河を通航する船舶の喫水は44ftに(通常50ft)、通航量も通常の36~38隻/日から32隻/日に制限されている。パナマ運河庁は、上記制限が2024年度も継続した場合、当該年度の運河収入は49億ドルと、2023年度に比較して2億ドル減少すると予測し、世界経済のみならずパナマ経済及び財政への影響も懸念される。

## 社会情勢 一銅鉱山開発の契約法案を端緒としたデモの発生

本稿執筆時点で、パナマでは銅鉱山開発のコンセッション契約法案の審議が社会的な関心事となっており、

2024年大統領選の主要候補者の世論調査の結果(8月末)

| 候補者                           | 支持率 | 不支持率 |
|-------------------------------|-----|------|
| リカルド・マルティネリ元大統領<br>(目標実現党)    | 37% | 21%  |
| マルティン・トリホス元大統領(民衆党)           | 8%  | 16%  |
| ロムロ・ルクス元運河大臣・元外務大臣<br>(民主変革党) | 7%  | 18%  |
| リカルド・ロンバナ弁護士(モカ党)             | 6%  | 14%  |
| ホセ・カリソ副大統領(民主革命党(与党))         | 5%  | 52%  |
| ホセ・ブランドン(パナメニスタ党)             | 4%  | 25%  |

出所:『ラ・プレッサ』紙報道を基に執筆者作成

これに端を発したデモが連日のように行われている。

背景として、パナマ北部コロロン県において銅生産を行うミネラ・パナマ社とパナマ政府との当初コンセッション契約に2021年に違憲判断が下されたため、昨年より契約交渉を行い、本年3月に3.75億ドルの最低ロイヤリティ保証を含む20年のコンセッション契約に改めて合意した。

今国会（会期：7月1日から10月31日）に同契約を承認する法案が審議予定で、8月28日より国会貿易経済委員会において市民社会による意見表明を含む審議が開始されている。これに呼応する形で、鉱山開発にかかる環境面の懸念、賃上げや物価高を主張する建設業労働組合等によるデモや道路封鎖等が行われており、通勤等の市民生活にも影響を及ぼしている。

これらの活動の根底には格差の問題が存在することが想像され、来年の選挙も見越して、当面はデモ等が継続すると予想される。

また、パナマ東部ダリエン地峡の熱帯雨林を越える非正規移民が、本年8月までに33.4万人に達しており、24.8万人を記録した昨年をすでに大きく超過し（パナマ移民局）、パナマのみならず地域全体の懸案事項となっている。

## 格差是正

パナマは世界の中でも格差が大きい国の1つであるが、コロナ前は着実に格差が縮小していた。しかしながら、コロナ禍においては、政府補助金がなければ貧困率は増加しており、景気回復及びウクライナ侵攻に伴う物価高が貧困層を直撃した。上述の通り、最近のデモ等では、最低賃金や物価高に関する主張も見られ、その根底に格差の問題を孕んでいることが窺える。

インフラ等への投資については、経済の中心であり、パナマ運河等のインフラが集中するパナマ首都圏との比較において、地方部への投資は限定的である。ジェンダーに関しては、本年3月に女性省を創設しているが、政治参加や科学技術分野での就学機会等の分野でのジェンダー平等の推進が引き続き求められている。

パナマ政府は、貧困及び不平等との闘いを政策の柱の1つに掲げており、関係機関の連携により貧困地域を支援するコルメナ（蜂の巣）計画等を策定・実施している。また、コロナ前には運河以上に経済に貢献していた観光も、コミュニティ・ツーリズムを通じた地域経済の活性化とそれに伴う格差是正への貢献を目指して取り組みが進められている。

## 気候変動及び自然災害対策

パナマは、世界に3か国しかないカーボンネガティブの国の1つ（他2か国はブータンとスリナム）であり、また2021年のG7サミットで合意された30by30（サーティ・バイ・サーティ）<sup>5</sup>を2021年に達成している。加えて、2022年11月にはワシントン条約締結国会議を、2023年3月にはOur Ocean 2023をホストし、気候変動対策や生物多様性等の環境分野において国際場裏で存在感を示している。パナマ運河についても、2030年までのカーボンニュートラル達成に向けた大規模投資が計画されている。

自然災害対策についても、本年6月に中米統合機構（SICA）の中米防災調整センター（CEPRENAC）による第3回SICA地域災害対応・人道支援訓練をパナマで成功裏に開催し、同センター本部をパナマに移転するなど、アクセスの良さを武器にパナマをハブとした域内連携の促進している。

その一方で、現場での地道な活動の実施については課題が残り、例えば、河川の流域管理において、各流域に流域管理委員会を設立し、計画を策定した上で対策を実行するよう規定されているものの、予算等に課題があり十分に対応されていない現実がある。したがって、国際社会や域内のリードと国内での着実な実施の両面に対応していくことが求められる。

## イノベーション及び人的資本

パナマでは、科学・技術革新局（SENACYT）がイノベーションを所管しており、企業からのイノベーションプロジェクトの公募やスタートアップ・エコシステムの強化に向けたプログラムを展開している。また、行政のDXは政府イノベーション事務局（AIG）が推進しており、コロナワクチンの接種時にはAIGのプラットフォームが活用された。現在、AIGはDXやサイバーセキュリティの強化等に向けたプログラムを開始予定である。

このような行政の取り組みが進む一方で、配車や宅配アプリ、レストランでのQRコードでの電子メニュー、タッチ決済やスマホ決済等が利用されており、デジタル技術が社会に浸透している。

しかしながら、イノベーションの基礎となる人的資本に関し、パナマの教育は、2018年のOECD生徒の学習到達度調査（PISA）において読解力が71位（77か国中）、数学的リテラシー及び科学的リテラシーが共に76位（78か国中）<sup>6</sup>と振るわず、児童の発達に沿ったカリキュラムの策定を含めた改善が必要であり、人

的資本への更なる投資が必要である。

### 本邦企業を含む日本への期待

パナマは政治及び経済的な安定性を背景に、民間投資により港湾、電力、通信等のインフラ整備を進めており、近年は官民パートナーシップ (PPP) 法の成立に伴い道路分野等での PPP 事業も進められている。引き続き、ラテンアメリカ地域の経済を牽引し、また域内でも政治経済的に安定しているパナマにおいて、投資機会は複数あると考えられる。

パナマには 44 社の日本企業が進出しており (2022 年 10 月時点。在パナマ日本大使館<sup>7)</sup>、フリーゾーンも活用し、地域拠点の設置や、貿易・販売、インフラ事業、保険、海運等の事業を行っている。2022 年 4 月には日本・パナマ官民合同対話が開催され、「投資」「貿易」「観光」等のテーマについて本邦企業の参加を得て、意見交換が行われた。今後 10 年で気候変動や DX 等の 320 億米ドルの投資が計画されているパナマ運河、パナマ首都圏のインフラ整備、廃棄物処理を含む環境分野、エコツーリズムを始めとする観光等の分野は、パナマ政府からも日本企業の参加が期待されており、また日本企業も関心を有すると思われる。イノベーションという観点では、スタートアップの進出機会もある。

本年に入り、パナマからは、外務次官、財務次官、パナマ観光局長官 (閣僚級) 他が相次いで日本を訪問しており、パナマ側からの日本への期待が窺われる。また、来年は日本とパナマの外交関係樹立 120 周年であり、このような機会を捉えた官民の更なる関係深化が望まれる。



写真 1 : メトロ 3 号線の建設状況 : 2023 年 8 月時点で進捗率約 42%、写真左側の看板に日本国旗が掲載されている (2023 年 3 月 18 日、執筆者撮影)

### パナマとの一層の協力関係強化を目指して

パナマに対する国際協力機構 (JICA) の協力は 1963 年より開始し、本年は 60 周年という記念すべき年に当たる。近年では、本邦企業によるモノレール方式でのメトロ 3 号線の円借款事業が代表的な協力であるが、

60 年にわたり、協力隊 (2022 年 3 月時点で累計 551 名) や研修員 (同 2086 名) が象徴するような人と人とのつながりを大切にしながら実施してきた。

本年 6 月に改定された開発協力大綱では、国際社会が複合的危機に直面する中、これまで以上に途上国との共創が重視されている。パナマ運河を擁し、日本と同様に世界とのつながりを重視するパナマと、これまでの積み上げてきた信頼を基に、一層協力関係を強化していきたいと考えている。



写真 2 : JICA による対パナマ協力 60 周年記念ドキュメンタリー上映会 : 財務次官や外務次官等の要人の参加を得て開催し、本ドキュメンタリーは 9 月 9 日にパナマ国営放送にて全国放映された (2023 年 8 月 25 日、JICA パナマ事務所提供)

(なお、本稿は執筆者の個人的見解であり、文責は全て執筆者にあり、国際協力機構及び JICA パナマ事務所の意見を代表するものではない。)

- 1 『ラ・プレサ』紙 (2023 年 8 月 31 日)。Martinelli a la baja, pero encabeza preferencias, La Prensa Panamá.
- 2 TVN (2023 年)。Mari Carmen Aponte: Corrupción, narcotráfico, Martinelli, China e Irán: Los temas de conversación con la embajadora de Estados Unidos en Panamá - Nacionales, TVN Panamá (tvn-2.com).
- 3 引用を IMF としている箇所は、IMF ホームページ (<https://www.imf.org/en/Countries/PAN>) 及び 2022 年 4 条協議 (<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/03/24/Panama-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-531352>) を参照している。
- 4 パナマ運河の会計年度。2021 年 10 月 1 日～2022 年 9 月 30 日。
- 5 30by30 (サーティ・バイ・サーティ) とは、2030 年までに生物多様性の損失を食い止め、回復させる (ネイチャーポジティブ) というゴールに向け、2030 年までに陸と海の 30% 以上を健全な生態系として効果的に保全しようとする目標 (環境省 <https://policies.env.go.jp/nature/biodiversity/30by30alliance>)。
- 6 PISA 2018 ホームページ (<https://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm>)
- 7 在パナマ日本大使館ホームページ ([https://www.panama.emb-japan.go.jp/itpr\\_ja/00\\_000025.html](https://www.panama.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_000025.html))

(かながわ まこと 国際協力機構 [JICA] パナマ事務所 所長)