

## メキシコにおける「国家警備隊」の創設 —AMLO 政権の治安政策と日系企業への含意

The creation of the National Guard in Mexico: The Security Policy by AMLO Government and its Impact on Japanese Community in Bajío Region

林 和宏

HAYASHI, Kazuhiro

### 要 約：

2018年12月1日にロペス・オブラドールがメキシコ大統領について約1年が経過した。同大統領の公約の一つである治安対策として国家警備隊が創設され、組織犯罪や既存の警察組織における汚職や不効率の解決が目指された。中央高原バヒオ地区に集中する日系自動車関連企業もこうした治安問題を注視してきた。公的統計において、2019年は、これら企業の生産拠点、駐在地域となっているバヒオ地区グアナフアト州で国内最多の殺人件数が記録されるに至った。北米自由貿易協定再交渉において日系自動車産業のサプライチェーン再編が検討されているが、バヒオで展開するカルテル間の抗争など治安問題も新規投資に影響を与える重要案件であるため、今後の政権の治安政策の行方に注目が集まる。

キーワード：メキシコ、国家警備隊、治安問題、AMLO、日系企業

## はじめに

中央高原バヒオ（Bajío）地区における自動車関連を中心とした日系企業のメキシコ進出が進んでいる。その数はメキシコ全土で1200社を超えた。ここ数年、これら進出企業の関心の中心となってきた話題として米国トランプ政権の登場やその貿易保護主義がある。同大統領就任以降交渉が続いている北米自由貿易協定（NAFTA）の再交渉の結果如何ではメキシコ進出日系企業のサプライチェーン再編も見込まれる<sup>1</sup>。また2018年12月1日にはメキシコ史上初の左派政権アンドレス・マヌエル・ロペス・オブラドール（AMLO）大統領（MORENA:国家再生運動党）が誕生したが、AMLO自身が重点項目として掲げる治安問題についても、バヒオ地区における急速な治安悪化もあり、企業駐在員間の中心的トピックとして定着しつつあるように見受けられる。それが、急成長するバヒオ地区経済への外資系企業の進出を見越したものか、あるいはこれまで麻薬カルテルの通過地点でしかなかった未開の高原地帯が急速に「マーケット」としての位置を獲得したことによるかなど解釈は多様である。あるいは、カルテル構成員間の縄張り争いにすぎず、もともと日系駐在員をターゲットとしたものではないなど説明は種々あろうが、メキシコ全体を俯瞰しても治安問題が同国における開発や海外投資の隘路となるとの視点は近年の自動車産業の興隆よりはるか以前から存在するものである<sup>2</sup>。

なかでも2006年に政権についたPAN（国民運動党）のカルデロン大統領における麻薬組織の徹底的撲滅宣言は、その成果はともかくとして内戦状態とも形容される無数の死者を犯罪組織側、政府側、そして一般市民を問わず出してきたと言える。カルデロン政権に続き登場し、メキシコ史上稀にみる低支持率で2018年末に任期を終えたペニャ・ニエト政権（PRI: 制度的革命党）下においても、いっこうに勢力の衰えることない組織犯罪の存在、治安組織の腐敗、汚職、あるいはAyotzinapa事件<sup>3</sup>に体现される一般市民に対する人権侵害が如実であった〔Jaramillo Torres 2018, 7〕。既存政党から離れ、清新なイメージとともに社会改革や治安の改善を掲げるAMLO政権は、こうした政権の非効率を原資として当選としたといっても過言ではない。

<sup>1</sup> 「新NAFTA、トヨタも動く 日本勢に迫る生産再編」日本経済新聞電子版、2019年12月12日付。  
(<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO53296160S9A211C1TJ1000/>)、2020年1月5日アクセス。

<sup>2</sup> 2019年10月26日に筆者が実施したプリエト・ガジャルド（Dip. Ernesto A. Prieto Gallardo）グアナフアト州国会議員兼MORENA同州支部長とのインタビューによる。急速な経済発展に伴い麻薬マーケットと化したバヒオ地区で麻薬カルテル Nueva Generación de Jalisco（ハリスコ新世代）が台頭してくるが、テリトリー争いにおいて同カルテル以外の複数カルテルが結束してN.G.J.との抗争を展開しているのが本文でみるようなバヒオ、特にグアナフアト州での治安悪化に繋がっている。N.G.J.の指導者である「エル・メンチョ（El Mencho）」の競合として報じられるのが一連のバヒオ地区 PEMEX 施設からの燃料盗難の首謀者として知られる Cartel de Santa Rosa de Lima en Guanajuato 「エル・マッコ（El Marro）」である。かかる騒乱を「エル・メンチョとエル・マッコの戦争」と形容する媒体も存在する。“VIDEO: Guerra de El Mencho y El Marro ni a los muertitos respeta, sicarios atacan cortejo fúnebre”, *El Diario*, 6 de Octubre de 2019, (<https://eldiariomy.com/2019/10/06/video-guerra-de-el-mencho-y-el-marro-ni-a-los-muertitos-respeta-sicarios-atacan-cortejo-funebre/>) 2019年11月3日アクセス。

<sup>3</sup> “México acuerda ser el muro de Trump.- Tagle”, *Reforma Digital*, 7 de junio de 2019, ([https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1696005&opinion=0&urlredirect=https://www.reforma.com/mexico-acuerda-ser-el-muro-de-trump-tagle/ar1696005?\\_\\_rval=1&flow\\_type=paywall](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?id=1696005&opinion=0&urlredirect=https://www.reforma.com/mexico-acuerda-ser-el-muro-de-trump-tagle/ar1696005?__rval=1&flow_type=paywall)), 2019年10月21日アクセス。またカルデロン PAN 政権における麻薬戦争の失敗については次の文献が詳しい。“Narco gana guerra a Calderón, revela encuesta”, *Proceso Digital*, 28 de octubre de 2019, (<https://www.proceso.com.mx/326393/narco-gana-guerra-a-calderon-revela-encuesta>), 2019年11月3日アクセス。

これにさらに拍車をかけることとなったのが、2019年10月から11月に発生するシナロア州でのメキシコの麻薬王チャポ・グスマンの子息の拘束、その後の釈放問題であり<sup>4</sup>、同じく北部国境チワワ州で米国系メキシコ人がカルテル構成員と間違われ殺害された事件である。直後にトランプ大統領がメキシコの麻薬カルテルをテロ組織指定すると言及するに至り、AMLO本人が「メキシコへの内政干渉に反対」と反論し、治安問題は外交問題の様相を呈する。世界最大の麻薬消費地であり武器生産国である米国は同時に長らくメキシコをはじめ中南米地域からのおびただしい移民を受け入れてきた歴史がある。ひるがえると、メキシコは常に違法と言われる移民と同時に麻薬や武器、人身売買の通過点であったと言える<sup>5</sup>。

AMLO 政権は、その選挙公約の一つとして明確に治安問題の解決とそれに向けた国家警備隊 (Guardia Nacional) の創設を掲げてきた。PRI, PAN 政権で放置されてきた治安問題あるいは治安当局による人権侵害を批判して登場した現政権における国境警備軍の創設案は、連日目抜き通りを占拠して行われる抗議行進への早急なレスポンスとして国会審議が進められてきた。

本稿ではまず、与党 MORENA 政権主要幹部からも「治安維持活動の軍事化」として批判される国家警備隊創設やその基礎となる国内治安法など成立の背景としての治安問題をそれがいかに現代メキシコ政治史にて主題化されてきたかについて整理する。つづいて、AMLO 候補 (当時) の選挙公約として国家警備隊がいかに形成されたのかをフォローしたい。さらに、憲法改正の動き、国家警備隊の成立、その定義や実態について整理することを通じて、組織犯罪の可視化により焦点化されてきた AMLO 政権下でのメキシコ治安政策の課題と今後について理解を進めたいと考える。

## 1. 国家再生運動と最重要課題としての治安問題

シナロア州で発生した麻薬王チャポ・グスマンの子息オビディオ・グスマンの国家警備隊による身柄の拘束および直後のシナロア・カルテルへの引き渡しという事件は、国境地帯におけるカルテルの支配や暴力という側面のみならず、メキシコに蔓延する無処罰処分が AMLO 政権でも回復されるとの批判を惹起することとなる。一連のカルテル絡みの事件の責任者として辞任要求されているのはアルフォンソ・ドゥラソ (Alfonso Durazo) 治安・市民保護大臣である。選挙運動期間中より AMLO 候補より同ポストに指名されていたドゥラソ氏は、選挙半年前の 2018 年 1 月 4 日に Milenio 紙に掲載された「AMLO は治安対策でどのような提案を行っているのか？」という

<sup>4</sup> シナロア州の州都クリアカンで国家警備隊により捕獲されたシナロア・カルテルの元首領ホアキン・「チャポ」・グスマンの子息が直後同カルテルに引き渡されたと報じられたことによる。同カルテルによる市内での銃撃戦開始、政府幹部家族の誘拐などを理由に解放されたことがその理由であると報じられており、エブラウ外相は「もしそのままグスマンの息子を拘束していたら一般市民を含め 200 名以上の犠牲者につながった」との声明を出した。結局メキシコには国家による統治はなく、軍も企業も地方政府も全て麻薬組織により支配されているとの言説が報道や SNS で盛んに流された。

<sup>5</sup> シナロア州都クリアカンでのカルテル幹部拘束・釈放事件の直後に AMLO とトランプ大統領は電話会談を行い、即刻米国からメキシコへの武器の輸出につき凍結した旨合意したとされる。“AMLO y Trump acuerdan congelar tráfico de armas procedentes de EU”, *La Jornada*, 20 de octubre de 2019, (<https://www.jornada.com.mx/2019/10/20/politica/002n1pol>), 2019 年 11 月 3 日アクセス。

記事の中で、AMLO の治安政策を以下のように整理している<sup>6</sup>。

- (1) 治安担当内閣は、国家検察院、内務省、国防省、海軍省、および各州の治安当局を統括する国家治安システム (SNSP) の連絡によって成立する。
- (2) 連邦レベルの治安制度に倣う組織を各州・自治体にも設置する。
- (3) 社会的影響の大きい組織犯罪については検察と連邦警察が情報の共有を行う。
- (4) 約 21 万人の国防軍兵士および約 5 万 5 千の海軍兵士の参加する国家警備隊の創設
- (5) 連邦警察のもとに観光地区対応警察を設置
- (6) 犯罪者情報の管理
- (7) 687 万人にも及ぶ失業中の若者を治安部隊要員として訓練する国立治安学校 (Colegio Nacional de Seguridad Pública) の設立・運営、
- (8) 刑務所送りにするだけの政策からコミュニティ奉仕などへの刑罰の多様化

これは 2018 年 11 月 14 日に AMLO 次期大統領 (当時) および治安担当チームが公表した「平和と治安に関する国家計画 2018-2024 (Plan Nacional de Paz y Seguridad 2018-2024)」として結実する計画のドラフトと呼ぶべきものである。自身の任期において実現すべき課題として AMLO は、国家警備隊の創設、組織犯罪撲滅、汚職や非効率排除に向けた倫理規定 (Constitución Moral) の整備やそれに基づく公開討論の活発化、一部麻薬の合法化、犯罪の温床となる貧困の解決、恩赦法の検討、麻薬汚染に対する保健・予防教育の充実、などをあげている。確かに、貧困の解決や予防教育が平和をもたらすとの「楽観的」な視点に批判もある<sup>7</sup>。ゴンサレス [Gonzales 2019, 141] が指摘するように、AMLO にとって治安問題は文字通り最優先の公約である。国家警備隊成立のための憲法改正が早々に議会で承認され、各地にそれらが派遣されていったスピードからもわかるように、政権発足から今日に至るまで特別な重点項目として扱われてきた。

大多数の中間層や貧困層は日々の治安の悪化に晒され、富裕層のように私的な警備員を雇用したり、監視カメラやフェンスで取り囲まれたコミュニティに居住することもかなわないため、治安対策を主要課題とし、治安・警察組織内の人員・モラル刷新を掲げる AMLO の票田と化していったと言える。同時にすでに触れたように、メキシコ国民が暴力や国家による人権侵害、あるいは治安当局の機能不全をもたらすような汚職問題に疲弊しているという事実が、PRI や PAN といった既存政党への「お仕置き票 (votos de castigo)」として 2018 年 7 月 1 日の大統領選挙で発露したことは間違いがない<sup>8</sup>。それによる追い風を受けたのが、AMRLO あるいは MORENA である。

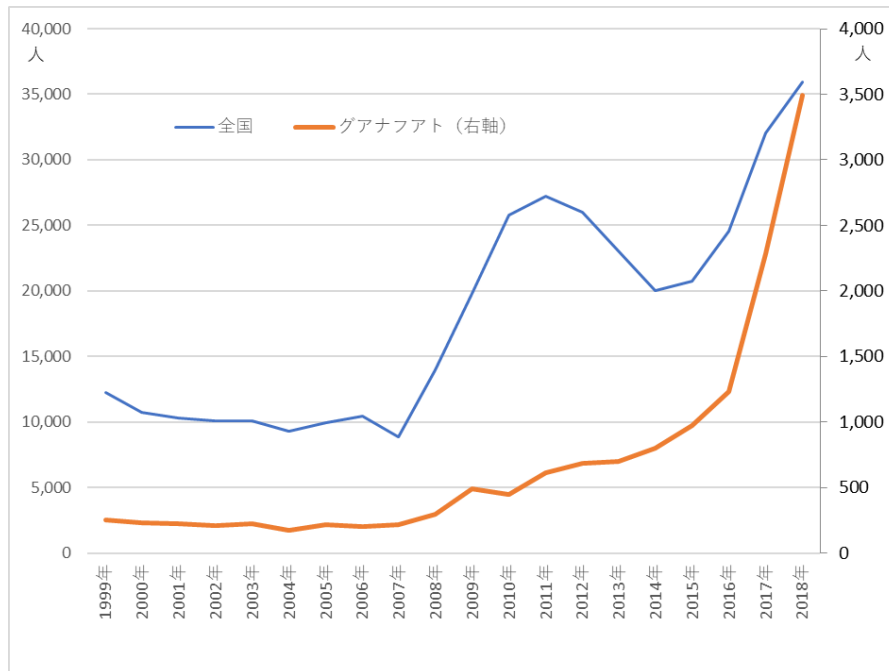
<sup>6</sup> “¿Qué propone AMLO en materia de seguridad?”, *Milenio Digital*, 4 de enero de 2018, (<https://www.milenio.com/policia/que-propone-amlo-en-materia-de-seguridad>) 2019 年 11 月 3 日アクセス。

<sup>7</sup> “Sobre la propuesta de seguridad de AMLO”, *Excelsior Digital*, 17 de noviembre de 2018 (<https://www.excelsior.com.mx/opinion/columnista-invitado-nacional/sobre-la-propuesta-de-seguridad-de-amlo/1278954>), および AMLO の治安政策への批判的論調の一つとして Beltrán del Río, Pascal, “Seguridad, ante todo”, *Excelsior*, 21 de octubre de 2019 などを参照。

<sup>8</sup> ペニャ・ニエト PRI 前政権がメキシコ史上最も不人気であった 5 つの理由のうち二つが暴力 (在任中の暴力に起因する死者は 12 万 5 千人) と治安機関による人権侵害 (2014 年 9 月に発生した所謂 Ayotzinapa 事件) であると Alberto Nájjar 記者は指摘している。“Enrique Peña Nieto: 5 razones que lo convirtieron en el presidente más impopular en la historia reciente de México”, *BBC News Mundo México*, 26 de noviembre de 2018, (<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46313984>), 2020 年 1 月 5 日アクセス。同政権が「汚職」と「暴力」により失墜していった記事は枚挙にいとまないが、“Violencia y corrupción, los dos grandes pendientes de Peña Nieto”, *Expansión Política*, 30 de noviembre de 2018, (<https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/11/30/findesexenio-violencia-y-corrupcion-los-dos-grandes-pendientes-de->

図1はここ約20年のメキシコ国内における殺人件数の推移を示したものである。PAN カルデロン政権以降からの殺人件数の増加は顕著である。豊田 [2018, 46] も「対麻薬戦争勃発以前のメキシコ政府（主にPRI政権）は、麻薬犯罪組織をうまくコントロールしていたといえるかもしれない」と指摘しているが、ここで重要なのは、そうした犯罪組織が実際に存在したか否かよりも、こうした組織の存在がいかにか言説化され、「掃討すべき対象」として可視化されたか、という事実であろう。

図1 年間殺人件数推移



(出所) 国家統計院 (INEGI) の HP 掲載情報より筆者作成。

また図2は各州における国家統計院による治安に対する意識調査の結果である。メキシコ麻薬戦争に関する詳細なレポートで焦点を当てられているグアナフアト州における治安悪化への意識が突出して高くなっていることは自明である。同時に、そうした諸州にとどまらず、治安への意識が身近な課題として意識されていることがわかる。

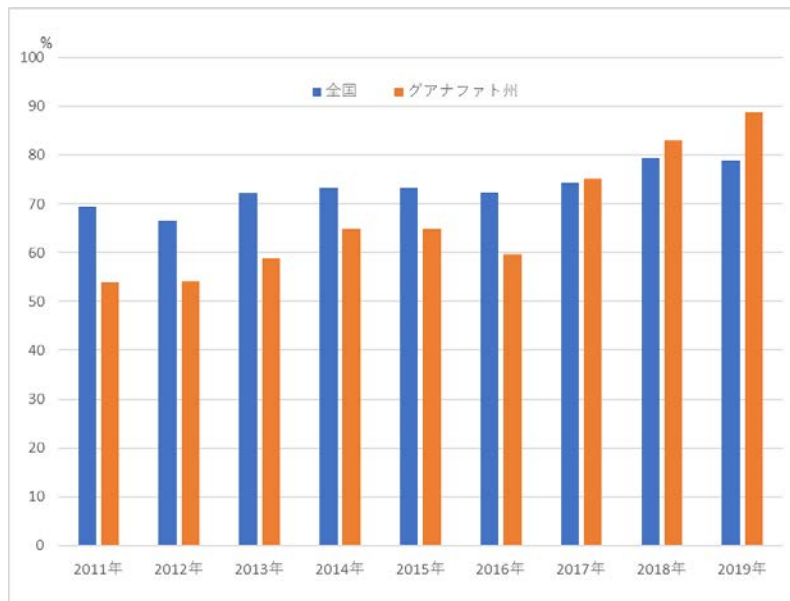
全国レベルにおいて、INEGIの統計が提示する2011年(69.5%)から2019年(78.9%)に10ポイント程度も「治安が悪くなった」との結果が発表されている。その中でもグアナフアトにおける治安悪化に関しては54%(2011年)から88.8%(2019年)と30ポイント以上の激増を見せている。農業や皮革加工業主体の田舎町、安心して訪問できる観光地、との同州に対する見方は激変していると言えるだろう。むしろ、統計自体、州内地域差、所得差、性差、年齢差などの偏差については表現していないため、これをもって既述の監視カメラや警備員でしっかりと保護された

pena-nieto), なども参考になる。ともに2019年11月3日アクセス。

<sup>9</sup> サムエル・ベラルデ (Samuel Velarde), シウダー・ファレス国立工科大学社会学教授も、麻薬通過点で最も知られるシウダー・ファレスにおける暴力の激化を2006年~2007年あたりに置いている。筆者との2019年11月5日のSkypeインタビュー。

居住空間で過ごす日系企業社員などが同様の状況に晒されていると言うことは出来ない。ただし、在レオン総領事館からの表明にもあるように、グアナファト州の経済発展の象徴でもある日系自動車産業が「今後の継続的投資に影響を与えかねないような」憂慮すべき被害に直面しているのは紛れもない事実である<sup>10</sup>。

図2 体感治安悪化の推移



(出所) 国家統計院 (INEGI) の HP 掲載情報より筆者作成。

こうした麻薬戦争、経済発展に伴う市場としてのバヒオ地区への組織犯罪の侵入、あるいはこれらを許容してきた過去の政権による非効率や汚職に付随する治安悪化を発足まもない現政権の全責任とするのは酷であろう。筆者がシウダー・ファレス国立工科大学のサムエル・ベラルデ教授に実施したインタビューによると、カルデロン政権時に麻薬戦争や女性の人権侵害のショーケースとも言われた国境の街であるシウダー・ファレス市（チワワ州）は、ここ数年平穏を取り戻しつつあった。しかしながら、ファレス・カルテルが競合との抗争のために同地に持ち込んだ配下のギャング団（Los Aztecas）がカルテルの影響力低下とともに、誘拐ビジネス、縄張り争いによる殺人事件、Narcomenudeo（文字通り、麻薬の小売り）と呼べるビジネスに従事し、麻薬を転売したり、質の悪い麻薬を流通させるなど治安を悪化させてきた。シナロア・カルテル配下の Los Artistas Asesinos や Los Mexicles といったギャング団が2018年夏には対抗勢力との「戦争」を宣言している。或いは同じく北部国境地域のタマウリパス州やコアウィラ州では旧エリート軍人など

<sup>10</sup> 伯耆田駐レオン総領事は、現地メキシコ企業のみならず日系企業も強盗や恐喝の被害にあっていると指摘する。こうした事象は2017年に77件、2018年に55件発生した旨報告されている。“Empresas japonesas son víctimas de extorsiones Japoneses están preocupados por la seguridad”, *El Sol del Bajío Digital*, 10 de Octubre de 2019 (<https://www.elsoldelbajio.com.mx/local/empresas-japonesas-son-victimas-de-extorsiones-4295299.html>), 2019年11月3日アクセス。在留邦人への銃撃発生などを受け、2019年12月27日、日本外務省は、ホンダ工場の所在するグアナファト州セラヤ市の危険レベルを0から1に引き上げる旨HPで発表している。  
([https://www.anzen.mofa.go.jp/info/pchazardspecificinfo\\_2019T101.html#ad-image-0](https://www.anzen.mofa.go.jp/info/pchazardspecificinfo_2019T101.html#ad-image-0)), 2020年1月2日アクセス。

から組織された Los Zetas を母体とするノレステ・カルテル配下の「地獄の部隊 (La Tropa del Infierno)」が単なるカルテル間の縄張り争いを越えた一般市民への暴力を行使している<sup>11</sup>。

また 2019 年 12 月 9 日にはカルデロン政権で治安大臣として麻薬戦争を主導したヘナロ・ガルシア氏が米国テキサス州において同国政府に拘束された。シナロア・カルテルからの収賄とそれとの引き換えに同組織を保護するよう治安当局に働きかけていた罪状である<sup>12</sup>。これを受け AMLO は、連邦警察内部や地方警察が未だカルデロン氏やガルシア氏の影響下にあるとしてその浄化 (depuración) を求めているが、このような背景の中で AMLO が独自の治安政策をいかに実行的に遂行していけるかは、とくに野党 (PAN) 州知事の治めるバヒオ諸州では大きな課題であると言えよう。

## 2. 国家警備隊創設に向けた動き

すでに触れたように、大統領当選から 4 カ月ほど経過した 2019 年 11 月 14 日に AMLO は「平和と治安に関する国家計画 2018-2024」を発表する。そこでは想定通り、ドゥラソ氏が次期治安大臣として名を連ねていた。とくに道徳を重んじ、教育あるいはそれを通じた貧困の克服、麻薬中毒者の矯正などといった政策に力点を置き、犯罪や暴力への壁を打ち立てようとしているように見える。ここで国家警備隊の創設が事実上宣言されることとなる。そしてその創設に向けた憲法第 10 条, 16 条, 21 条, 31 条, 35 条, 36 条, 73 条, 76 条, 78 条 および 89 条それぞれの改正が議論されることとなった。むろん、国家警備隊自体は歴史上 1846 年より存在している。時の臨時大統領であったホセ・マリアノ・サラス将軍が、米国によるメキシコ領土侵攻に対抗するために創設したと言われている。また憲法上においても 1917 年憲法よりその像は存在してきた。とはいえ、その実用を担保するような基本法が存在しなかったため、あくまで形上での存在であったと言える。それを具現化するのが 2019 年 5 月 27 日に施行される「国家警備隊法 (Ley de la Guardia Nacional)」である。

先に述べた憲法改正の焦点を簡潔にまとめると以下の通りである。まずは暴力の原因となる武器使用を本来国軍や (国家警備隊を含む) 予備役の専権事項として国民の保有については連邦法による制限が加えられる (第 10 条) ものとし、犯罪を目撃した一般市民にも緊急逮捕権を付与する (第 16 条)。連邦政府、地方自治体の権限を明確化し、同時にその中に中央政府や地方自治体、または国家警備隊を含む治安担当機関は国家治安システム (Sistema Nacional de Seguridad Pública)

<sup>11</sup> サムエル・ベラルデ教授との 2019 年 11 月 5 日の Skype インタビュー、因みにシナロア・カルテル配下にあるギャング団としては、Los Artistas Asesinos, Los Mexicles などの名前が挙げられている。“Pandillas aliadas del Cártel de Sinaloa se declararon la guerra y anunciaron más violencia”, *Infobae México*, 28 de agosto de 2018, (<https://www.infobae.com/america/mexico/2018/08/28/pandillas-aliadas-del-cartel-de-sinaloa-se-declararon-la-guerra-y-anunciaron-mas-violencia/>), 2019 年 12 月 22 日アクセス。Los Zetas を母体とする Cártel del Noreste 配下の暴力集団「地獄の部隊」(La Tropa del Infierno) については次を参照。“¿Qué es el cártel del Noreste. El grupo que atacó Villa Unión?”, *El Universal Digital*, 2 de diciembre de 2019, (<https://www.eluniversal.com.mx/estados/que-es-el-cartel-del-noreste-el-grupo-que-ataco-villa-union>), 2020 年 1 月 3 日アクセス。

<sup>12</sup> “EU detiene a García Luna; lo liga al narco; Calderón: desconocía los hechos que le imputan”, *Excelsior Digital*, 11 de diciembre de 2019, (<https://www.excelsior.com.mx/nacional/eu-detiene-a-garcia-luna-lo-liga-al-narco-calderon-desconocia-los-hechos-que-le-imputan>), 2019 年 12 月 22 日アクセス。

と協調して治安政策を遂行する（第 21 条）、予備役である国家警備隊を国民の義務として位置付ける（第 31 条）。また第 35 条では、陸軍や国家警備隊が共和国およびその機関の護衛にあたりとあったものが「常在の国軍あるいは予備役」に変更された。同じく 36 条では、国民の義務としていた国家警備隊への加入を「予備役への加入」へと変更している。73 条では 21 条に基づく人権条項に焦点が当てられ、武力使用に関する国家法（Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza）あるいは拘束に関する国家法（Ley Nacional de Registro de Detenciones）の順守が論じられている。また、76 条では国家警備隊の活動について上院議会への報告義務について言及されるようになった。78 条と 89 条については 76 条改正についての補完条項となっている<sup>13</sup>。

また AMLO は、平和構築のために、武装解除、動員解除、社会復帰、刑務所施設の改善などとともに、恩赦法や減刑法といった論争的なテーマを取り上げている。いわゆる無処罰処分も同様であると野党から批判される恩赦についてはメキシコ国内でも大変激しい議論が続いている。そして全国を 266 地区に分けて、そこへ国家警備隊を派遣することにより連邦政府と地方政府との連携によって各地域の治安を担保していくとの提案を行っている。その構成員として想定されているのは、一般公募される文民とともに、軍警察、国防軍、海軍、連邦警察などが挙げられている。むろん、ここでは憲法改正が必要とされているが、こうした組織構成の雑多性や不透明さにより、例えば後にみるように、権能が「かぶる」とされる連邦警察のストライキに発展していくのである。そして警察機能の軍事化が人権侵害の危険性を惹起すると批判の対象となるのである。



写真 1 独立記念パレードで行進する国家警備隊員（2019 年 9 月 16 日筆者撮影）。

<sup>13</sup> 国家警備隊に関する憲法各条項改正論議の要点につき簡潔に整理したものとして次の記事が有用である。“Guardia Nacional: Esto cambió el Senado en la Constitución”, *Milenio Com.*, 21 de febrero de 2019, (<https://www.milenio.com/politica/guardia-nacional-lo-que-cambio-el-senado-en-la-constitucion>), 2019 年 11 月 3 日アクセス。



とはいうものの、AMLOにとって保健厚生行政などと並ぶ目玉公約であるために、2019年2月21日には、憲法改正案が下院において再可決された。ここでは、最終的に軍ではなく治安省の傘下で「民間主導」という性格、退役軍人をその隊長と据える、人権の尊重や武器使用の制限などが確認された。これら連邦上下両院での可決を経て、同改正案は全国の州議会へと送られる。全32州のうち17州以上の州議会で承認された場合、憲法改正が可能となるが、結果これらはユカタン州での承認を最後に全32州で3月半ばまでに承認されることとなった<sup>14</sup>。これらを経て、同3月26日の官報に掲載されることによって、国家警備隊の創設にかかわる憲法改正の公布に至るのである。

これらの一連の動きを受けて、6月30日には、国家警備隊発足式典が開催されたが、AMLOはまず全国266カ所のうち、150カ所7万人規模の展開がなされると述べるとともに、その後それは、15万人まで増員し、全国をカバーしていくと発表したのである。同時にこれと平行に進展していたのが、対米関係を念頭においた移民の米国流入回避に向けた南北国境地帯への国家警備隊派遣のプロジェクトであり、早くも同6月14日にはエブラル外相が「同18日には国境地域に国家警備隊を派遣可能である」と発表しており、前のめりな形で計画は着実に進んでいくのである。

この件についてメキシコを訪問した国連高等人権弁務官事務所は、2019年2月22日付のプレスリリースで、軍事化する治安組織への懸念を上院と協議し、立法府のみならず国民の幅広いセクターでこの件が協議、周知徹底されることを強調した。

こうした懸念に対応するよう、文民統治の見地より、国家警備隊に参加する国軍出身者は5年経過時点で部隊から離れなければならないと規定された。またその5年の部隊での活動について上院への活動報告を行うべきとされている。更には、武器の濫用をいかにコントロールするかの制度設計、軍施設に拘留など不当逮捕・拘束の禁止、被拘束者が外部団体と連絡を取ったり、あるいは、こうした拘留施設に監査のような形態の調査が行われるなど、人権擁護の見地から国家警備隊の見直しが議論されている。

### 3. 国家警備隊に対する評価

2019年9月1日に発表された第一回施政報告書でAMLOは、2018年12月1日の政権発足後、手を尽くし切れてこなかった2つの重要課題として「保健医療行政」と本稿主題である「治安対策」を挙げている<sup>15</sup>。内政面での要因として燃料盗難問題がある。組織犯罪によるパイプライン

<sup>14</sup> ユカタン州議会での承認を受けてマルティ・バトゥレス上院議長は「全州議会で承認」と自身のTwitterで発表。<https://politica.expansion.mx/congreso/2019/03/13/la-guardia-nacional-queda-aprobada-en-los-32-estados>, 2019年11月4日アクセス、本件につきアドルフォ・ラボルデ(Adolfo Laborde)アナウアック大学教授より次のリンクのご紹介を頂いた。国家警備隊の概要がわかりやすく整理されている。“El Senado de México avala el borrador de López Obrador sobre la Guardia Nacional”, RT, 22 de febrero de 2019, <https://actualidad.rt.com/video/306310-senado-mexicano-avala-borrador-guardia-nacional>, 2020年1月2日アクセス。

<sup>15</sup> “Seguridad y salud, los 2 pendientes que reconoció AMLO en su primer informe”  
<https://aristeguinoticias.com/0109/mexico/seguridad-y-salud-los-2-pendientes-que-reconocio-amlo-en-su-primer-informe/>).

からのガソリン盗難をめぐって政府とのいたちごっこが続き、引火爆発による 100 名規模の死者を出した事件は、日本も含め国際的に報道された。この事件は、メキシコ石油公社 (PEMEX) のグアナフアト州サラマンカの製油所近郊で起きているが、サラマンカにはマツダが工場を有している。トヨタ自動車や本田技研工業の工場も至近である。またこの事件は、組織犯罪が、麻薬・武器・人身売買などに留まらず、ウアチコル (Huachicol<sup>16</sup>) と呼称される燃料盗難に、政治家などの支援を受けつつ関与していたことを白日の下にさらけ出すこととなった。日系企業進出対応のために日本総領事館が設置されたレオン市 (グアナフアト州) を中心に発刊されている AM 紙 (2019 年 10 月 27 日付) によると、2019 年 9 月の治安統計では、日系駐在者のベッドタウンであるレオン市、ホンダ工場の所在するセラヤ市、そしてマツダ工場の位置するサラマンカ市という日系最重要都市とも言えるグアナフアト州の 3 都市が、メキシコ全土の殺人件数トップ 10 にその名を連ねている。

また、トヨタ自動車工場設立のための立ち上げ事務所を置いていたケレタロ州ケレタロ市およびその周辺は自動車のみならず、航空宇宙産業も盛んなメキシコ国内屈指の工業州である。治安も良く、オフィスや駐在員の居住地として好まれている。2019 年 12 月末には、そのケレタロにおいても、上述のウアチコルに従事するサンタロサ・デ・リマ・カルテルが、バヒオで競合するハリスコ新世代カルテルとの全面戦争を宣言するに至っている<sup>17</sup>。これは、メキシコの成長センターへの投資の将来に強い影響を与える事態であり、AMLO にとってのみならず、外資の将来の投資計画を左右する由々しき事態であると言わざるを得ない。そしてなによりもこの報道においても明確になるのが、野党各州が連邦政府の治安対策に非協力的な様子である。本件につきケレタロ州のドミンゲス知事 (PAN) も連邦政府主催の治安会議に不参加の姿勢を示している。

またこうした海外からの投資案件にとどまらず、メキシコの主力である伝統的な資源エネルギー企業がウアチコルのように組織犯罪の支配下におかれていることも極めて憂慮される事態である。2018 年の産油量は 181 万 bpd (一日あたりバーレル) 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。それにも関わらず、石油関連産業は引き続き政府歳入の 20% を占める戦略的最重要産業である [木村 2019, 60]。組織犯罪が盗難という形で、こうした重要産業の動向に直接的に関与していたことを AMLO は看過できず、急遽、パイプラインの栓を閉じ、全国的なガソリン供給不足が発生するに至る。パイプラインから湧き上がってくるガソリンを窃盗し、転売するビジネスは旨味のあるものとカルテルから捉えられ、バヒオ地区をそれらによる抗争の地と変えつつある。

各種世論調査における国家警備隊への信頼度は創設以来概して高いと言える。むしろ、上述のシナロア・カルテルの一件で、チャポ・グスマンの子息の捕獲・解放劇が国家警備隊に端を発するものであったこと、結果として AMLO が批判してきた無処罰処分が温存されているようにみえ

Aristegui Noticias, 1 de Septiembre de 2019.

<sup>16</sup> 諸説あるが、テキーラ等に水を混ぜてかさましするような詐欺行為を指すとされる、“¿Qué significa y de dónde proviene la palabra “huachicol”?”, *La Razón On Line*, 16 de enero de 2019, (<https://www.razon.com.mx/mexico/que-significa-huachicol-significado-huachicolero-robo-combustible-bebida-adulterada-forastero-huachicolero-pemex-petroleo-combustible-alcohol-huache/>), 2019 年 12 月 3 日アクセス。

<sup>17</sup> “Guerra de Cártels en Querétaro... y el Gobernador sigue desdeñando reuniones de seguridad” *Proceso Digital*, 19 de diciembre de 2019, (<https://www.proceso.com.mx/611604/guerra-de-carteles-en-queretaro-y-el-gobernador-sigue-desdenando-reuniones-de-seguridad>), 2019 年 12 月 22 日アクセス。PAN 所属のフランシスコ・ドミンゲス・ケレタロ州知事が、連邦政府主催の治安会議への出席を拒否されている旨記述されている。

ることなどから、今後厳しい視線が向けられることは必至であろう。事実、政権発足当時 70.9% をつけていた国家警備隊が「うまく機能している (buen desempeño)」という国家統計院の世論調査は、2019 年 10 月には 67.7% と下落している。これは国民の 29% のみが国家警備隊を知っていると答えた前回調査から 45.9% へと認知度があがったことに反比例していよう。本件世論調査を担当する国家統計院のハイメス・ベジヨ (Jaimes Bello) 局長も指摘するように、良い意味でも悪い意味でも国家警備隊の名が人口に膾炙することにより、議論が活性化してきたものであろう。ただし、組織への信頼度自体は若干下降しているものの、いまだに 74.9% と高止まりしている。州レベル、市レベルの治安担当機関への信頼度がそれぞれ 52%、46.2% にとどまっていることを鑑みると、AMLO トップダウンの治安行政は、いまだに国民の大きな期待を背負った目玉政策であると言える<sup>18</sup>。

同時に国家警備隊が、複雑化する対米関係という文脈において奇妙な評価を得ている事態も存在する。国家移民庁 (INM) のプレスリリースにて発表されている世論調査 (Reforma 紙および Washington Post 紙による共同実施) では、米国を目指してメキシコに入学する「中米不法移民を強制送還すべき (55%)」という回答が、「米国が滞在許可を出すまでの一時的な居住を認めるべき (33%)」や「メキシコでの居住を認めるべき (7%)」といった回答を圧倒的に突き放す結果が出ている。さらに、こうした「不法移民撲滅」のために国家警備隊が貢献すべきと国民の過半数 (51%) が回答している<sup>19</sup>。本来、国内の治安維持を目的に創設されたこの組織であるが、記述したように「国境で、子連れで越境を懇願する移民を容赦なく排除する」との意図せざるイメージが全国紙や SNS で踊ったことも国家警備隊への国民感情を左右していると言える。

国家警備隊に対する批判の急先鋒は、AMLO の最側近であった。大統領選挙の選挙対策委員長を務め、自らも下院議員となったタティアナ・クルティエル (Tatiana Clouthier) である。その論調を確認する前に、国家警備隊を肯定的、否定的側面から整理した書籍が存在するため、整理してみたい (表 1)<sup>20</sup>。

国家警備隊の創設および隊員の全国各地への大規模な派遣は、対外的にも国内メディア対策としても相当程度の成果を示したといえることができる。治安に真剣に取り組む大統領という姿勢は公約の実現以前に、日常的な暴力に疲れた有権者には大きな PR となる。すでに述べた米国の移民対策においても、連日報道される国家警備隊による南北国境における不法移民の「警ら」にはトランプ大統領も及第点をつけており、事実、同大統領がほのめかした「警ら」との引き換えの対墨関税はいったん保留された。

<sup>18</sup> “Baja percepción de ‘buen desempeño’ de Guardia Nacional y Policía Federal”, *Forbes México Digital*, 16 de octubre de 2019, (<https://www.forbes.com.mx/baja-percepcion-de-buen-desempeno-de-guardia-nacional-y-policia-federal/>), 2019 年 10 月 24 日アクセス。

<sup>19</sup> 国家移民庁 HP に掲載された中米を中心とする不法移民に関する世論調査結果“Encuesta / Rechazan a migrantes”, 17 de julio de 2019 (<https://www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/encuesta-rechazan-a-migrantes/>), 2019 年 10 月 24 日アクセス。

<sup>20</sup> タティアナ (Tatiana) の父マヌエル・クルティエル (Manuel Cloutier) は 1988 年 PAN の大統領候補としても知られる。1989 年 10 月に「事故死」したとされるが、その真相は解明されておらず、PRI の指導者で後に大統領となるサリナスの指示により内務省治安局により暗殺されたとの説もある。こうした理由よりタティアナも治安行政には敏感で、警察・治安の軍事化に憂慮を表明し続けている。“La muerte de Manuel Cloutier”, *Contra Línea.com.*, 13 de marzo de 2018, (<https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2018/03/13/la-muerte-manuel-cloutier/>), 2019 年 11 月 3 日アクセス。

表 1 国家警備隊を巡る肯定的・否定的論調の整理

肯定的論調	否定的論調
1. 治安対策に従事する人材が増員される	1. 地方分権化の侵害
2. 市民自身が治安対策に意識的になる	2. 政治的意図が介在する
3. 軍・警察の断絶を仲介するような組織	3. 予算が確保されていない
4. 安に従事する人材の養成	4. 軍・警察協働への疑義
5. 既存当局の意識の活性化	

(出所) Gómez Zamudio, 2019, p.131.

とはいうものの、突貫工事で開始された国家警備隊には、すでに上でみた「否定的論調」に該当するような批判や抗議が実際に起こっている。国家警備隊成立以降、連邦警察 (Policia Federal) は大統領府付近の歴史的な中心街での示威活動やベニート・ファレス国際空港へ通じる幹線道路の封鎖など、経済活動に影響を与えかねない規模の二度の抗議活動を行っている。国家警備隊が今後連邦警察の業務を代替していくなどと報じられたため、同警察のアイデンティティや存在意義が揺らいでいると警察内部で動揺が広がったのはもちろん、これに紐づきリストラや賃金カットというメキシコの警察組織の士気維持の根幹にかかわるような噂がまことしやかに流されたという点大きい。

チャポ・グスマン子息の国家警備隊による拘束から始まった「麻薬カルテルによる国家統治」あるいは「AMLO 政権でも繰り返される無処罰処分」といった大問題が「政争の具」として争われ前向きな治安政策論議に帰結していないことが国家警備隊に関する議論を前進させない大きな要因である。治安政策の進展や内容を横におき、「麻薬戦争」の主演となった元大統領を AMLO 側が追及するような状況にある。AMLO 政権はカルデロン政権下で「PAN 政権もバヒオで今や最大勢力とされるハリスコ新世代 (J.N.G.) のトップ「エル・メンチョ」を拘束後に釈放したではないか? (注4参照)」と過去の事例に言及している。カルデロン政権時の治安大臣がカルテルからの収賄で米国で拘束されたことで、カルデロン元大統領自身もパシフィコ・カルテルへの関与が疑われるに至る。

むしろ、そもそもこうした「麻薬カルテルの国家統治」や麻薬戦争の基礎を作り上げた PRI, PAN が国家警備隊に並びうるような対案を出しているとは言い難い。しかしながら、市民主導 (Mando Cívico) を掲げた出来合いの国家警備隊が、さっそくシナロア・カルテル案件や対米関係に起因する国境での移民のコントロール (= 排除) に従事させられているとの印象は、政府に批判的なメディアのセンセーショナルな報道を差し引くにしても、事実であるように見受けられる。選挙運動中に AMLO と並ぶ MORENA の顔となった前述のタティアナ・クルティエル下院議員も、国家警備隊が中米移民や米国に渡ろうとする同胞の人権侵害のために使われているとして、ムニョス・ロド下院議長を批判するに至る<sup>21</sup>。彼女の考えの根幹には警察組織の軍事化への懸念がある。軍

<sup>21</sup> “Muñoz Ledo, "equivocado" en visión sobre tareas de Guardia Nacional: Tatiana Clouthier”, *Milenio Digital*, 14 de junio de 2019, (<https://www.milenio.com/politica/munoz-ledo-equivocado-vision-tareas-guardia-nacional-clouthier>), 2019 年 11

が治安コントロールを名目に、逮捕、監禁、拷問、殺害といった人権侵害を行うことへの憂慮がある。

国家警備隊の運用につき、各州が個別に運用できるとの自治は尊重されている。とは言うものの、例えば、MORENA の独壇場となっている連邦政府と日系企業が集中するバヒオ地区の野党州知事政権とがいかにかこうした治安政策を連携しているのかについては不透明なところもある。AMLO が提案している連邦政府と州政府との治安対策定例会議には野党州知事は出席していないと指摘されている。また、州や市といった地方警察では概してそうした州政府の意向を汲む人事がなされているであろう。或いは、既述のような連邦警察のモチベーション低下が、デモの起きたメキシコシティではなく、地方レベルにおいていかなる影響をもたらしているかについても慎重な議論が必要であろう。2019 年 12 月 16 日にドゥラソ大臣が発表した内容によると、AMLO 就任 1 年でグアナフアト州がメキシコ国内で最大の殺人件数を記録した。その数は実に 3211 人に上る。これは全国の殺人総件数の 15%にあたとされる<sup>22</sup>。バヒオにおいては、主要完成車メーカー及びそのサプライヤーの進出が一巡したとの議論や、トランプ政権以降の NAFTA 再交渉のプロセスが暗礁に乗り上げて新規投資案件が凍結されている、あるいは米中貿易戦争を背景に一部日系企業も米国向けの生産をメキシコに移しているなど 2020 年に向けて様々な憶測が出ている。有望な投資先としての信用をいかに今後も継続していくか AMLO 政権最重要課題である治安対策については今後も目が離せないと言える。

## おわりに

AMLO 政権発足から約 1 年となるが、メキシコを取り巻く状況は極めて流動的で AMLO も緊急かつ異例の対応を行わざるを得ない状況に直面している。発足直後からウアチコルという組織犯罪による燃料盗難からパイプラインの爆発に伴う 100 名以上の死者を出した。就任早々、組織犯罪と治安の問題が前景化される契機となる事件として国際的に注目されることになってしまう。

外交面をみても、就任早々よりトランプ米政権と NAFTA 再交渉の責を担うとともに [Hayashi, 2018; 2019]、メキシコ経由で米国に流入するカルテル、中米・メキシコ移民の阻止を条件に関税引き上げ停止が交渉されるなど内政外交両面において困難なかじ取りを任されることになった。治安問題が両国の外交交渉の人質にとられたとの印象すら与えている。治安についても好ましくない数字が高止まりしている。2019 年 12 月末になって外務省安全情報ホームページで、これまでゼロを維持してきたバヒオの危険レベルの中でホンダ工場の所在するグアナフアト州セラヤ市が危険レベル「1」へと引き上げられた。治安とともに、NAFTA 再交渉において米国・カナダ議会での承認が遅滞しており、米中貿易戦争が静かに進行するダブルパンチもあってか、バヒオの日系自動車関連企業の先行きには不透明感が漂っている。

月 3 日アクセス。

<sup>22</sup> “Guanajuato, el estado con más homicidios: Durazo”, *El Heraldo Digital*, 17 de diciembre de 2019, (<https://heraldodemexico.com.mx/pais/guanajuato-estado-homicidios-durazo-alfonso-dolosos/>), 2019 年 12 月 22 日アクセス。

組織犯罪に統治されているメキシコという構図は、巨大消費地である米国と広大な国境を接し、かつ中南米から米国への麻薬運送の経路という地政学上回避できるものではない。しかしながら、ウアチコル被害にあう石油産業、治安最優先の観光、そしてバヒオでここ数年間で急激に進んだ外国投資呼び込みに必要となるインフラとしてのセキュリティなど今後の政権の経済政策の浮沈にもかかわってくる重要課題として治安問題は屹立している。外交か内政かという二者択一で安住できない厳しい政権の船出と言える。

## 参考文献

### 〈日本語文献〉

木村恒輝 2019. 「メキシコ:新たな岐路に立つ国」『新興国マクロ経済ウォッチ』国際協力銀行。

([https://www.jbic.go.jp/ja/information/reference/reference-2019/contents/20190518\\_seriesMacro.pdf](https://www.jbic.go.jp/ja/information/reference/reference-2019/contents/20190518_seriesMacro.pdf), 2019年10月14日アクセス)。

豊田紳 2019. 「腐敗した共和国を救いうるか——メキシコ・国民再生運動と新大統領ロペス＝オブラドール」『ラテンアメリカ・レポート』35(2): 41-54. ([https://doi.org/10.24765/latinamericareport.35.2\\_41](https://doi.org/10.24765/latinamericareport.35.2_41))

### 〈外国語文献〉

Bataillon, Gilles, 2015. “Narcotráfico y corrupción: las formas de la violencia en México en el siglo XXI”, *Nueva Sociedad*, Núm. 255., “Enero-Febrero.”

Gonzalez, Mike 2018. *The Ebb of the Pink Tide: The Decline of the Left in Latin America*. London: Pluto Press.

Hayashi, Kazuhiro 2018. “Etnografía de la industria automotriz japonesa en Lagos de Moreno, Estado de Jalisco” en *Inversión extranjera directa y empresas japonesas en México: Implicaciones regionales, económicas y legales*. T. Okabe y C. R. Salvador (coord.). Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara, pp. 173-190.

Hayashi, Kazuhiro 2019. “El T-MEC y su impacto sobre la industria automotriz japonesa en México”, *Observatorio de la relación binacional entre México y los Estados Unidos*, Núm. 5, FCPyS, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 13-18.

Jaramillo Torres, Angel 2018. “Mexico’s Postmodern Populism”, *American Affairs*, 2(4): 3-16.

Zamundo, Gómez y Carlos Guillermo 2019, *La Guardia Nacional y su Relación con la Seguridad Pública: Análisis de su instrumentación en el Estado Mexicano*. Ciudad de México: Flores Editor y Distribuidor.

2019年5月27日付官報 Diario Oficial de la Federación, 26 Marzo 2019.

([https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5555126&fecha=26/03/2019), 2019年12月11日アクセス)。

2019年5月27日付官報 LEY DE LA GUARDIA NACIONAL, 27 Mayo 2019.

([http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN\\_270519.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN_270519.pdf), 2019年12月11日アクセス)。

(はやし・かずひろ／元外務省専門調査員、現日系企業メキシコシティ駐在員)