

特別レポート 2020年から2021年のわが国 対ラテンアメリカ外交

林 順二

「新常態」(ニューノーマル)。最近よく使われるこの言葉を、私が聞くのは3回目である。

1度目は2008年のリーマンショック後。世界経済は大きく変革して、外交の世界でもG20首脳会議の創設など大きな変化がおきた。

2度目は、私が中国在勤中の2014年。中国で生産人口の減少が始まり、経済が高度成長から安定成長に移行して、習近平主席がこの言葉を使い始めた。「一带一路」がクローズアップされたのもこの頃である。中国は「世界の工場」から「創新」つまり（破壊的な）イノベーション中心の経済成長に舵を切り、強国としての外交も展開、その結果、米中対立やイノベーションやICTをめぐる競争・対立がおきている。

そして今回、2020年の新型コロナウイルス感染症(COVID-19)によってもたらされた「新常態」。今回は、私たちの日常生活から経済社会活動、国際関係まで幅広い影響を与えている。私自身をみても、このポストに就いてから半年あまり、ラテンアメリカ(中南米)諸国からの大統領や外務大臣の訪日受け入れはない。海外出張も本当に必要なものに限っており、未だ2回。今この原稿を書いている最中も、海外出張後の2週間の自宅健康観察中である。その代わりに、コロナ関連の情報収集分析、時差もあって早朝や深夜のオンラインの国際会議や協議が増えて、中南米外交の仕事も大きく変わった。

3度目の「新常態」が中南米諸国、そして日本との関係で何をもたらしていくのか？2021年、私たちはこれにどう対応していくのか？以下に考えてみたい。

中南米における新型コロナウイルスの影響

2020年に世界中で猛威を振るった新型コロナウイルス感染症は、中南米地域にも大きな被害をもたらしている。中南米では、感染が確認されてからの各國の対応は素早かった。感染確認後、多くの国が、入国規制や商用便の運航規制、空港・国境閉鎖等の厳しい水際措置や、外出禁止令、商業活動の禁止・

抑制、県外移動禁止措置等の厳しい国内規制措置を迅速に実施した。

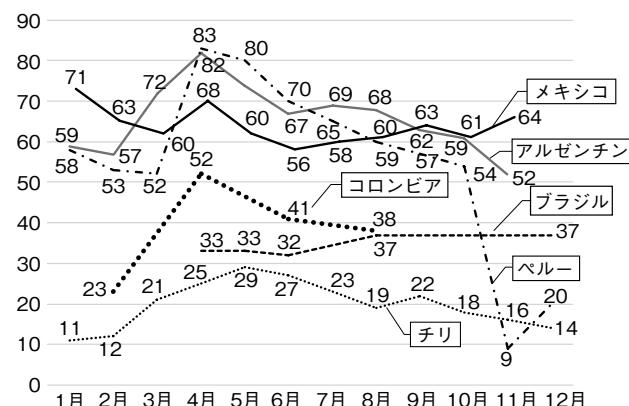
しかし、このような厳しい措置にも拘わらず、中南米地域では感染の拡大が続き、5月22日には、WHO(世界保健機関)が、「中南米が新型コロナウイルス流行の中心」とあるとの認識を表明するに至った。この時点での世界全体の総感染者数に占める中南米地域の割合は12.7%にまで拡大していた(中南米地域の世界人口に占める割合は約8.3%)。その後も感染拡大は続き、9月初頭には、世界全体の総感染者数の30%近くを占めるに至った。

初期の段階から多くの国が厳しい感染対策措置を取っていたにも拘わらず、この地域でこれほどまで感染拡大が進んでしまったのはなぜか。例えば、中南米地域において感染の中心となった貧困層においては、経済活動の停止や自宅待機は収入源を失うことと直結し、また、従事する職種の性質上リモートワークの実施もできないため、ロックダウン下においても、生活を維持するために働きに出ざるを得ず、結果として、行政の課した外出制限等の遵守が困難であった点が指摘されている。また、貧困地区では、狭い住居に多くの住民が密集して生活していることが多いため、いわゆる「三密」状態を回避することが難しい状況にあった点も、感染拡大が進んだ理由の一つとして指摘できるだろう。

9月以降、感染者増に歯止めがかかり若干の減少傾向も見られたが、11月半ば頃から、再度増加傾向を見せており、変異株は中南米でも確認されているところ、感染は引き続き油断のできない状況が続いている。一部の国では、既にワクチンの接種が開始されているところであるが、WHOの米州事務局であるPAHO(汎米保健機構)は12月、中南米全域にワクチンが行き渡るにはまだ時間がかかる見込みであるとの見解を示した。中南米地域におけるワクチンの接種開始は明るいニュースではあるが、その進捗には今後注視する必要がある。

このような新型コロナウイルスの感染拡大は、中南米地域の政治経済にどのような影響を与えたのだろうか。国際機関等が発表した世界の経済成長見通しによれば、中南米地域は、世界の他の地域に比べても大きな経済的影響を受けると見られている。例えば、IMF（国際通貨基金）は、2020年のラテンアメリカ地域の経済成長率を-8.1%、世界銀行は-7.2%と、いずれもリーマンショック時をも上回るマイナス成長を予測している。

中南米主要国政権支持率推移（2020年1月～）



出所：各国世論調査機関発表を基に外務省中南米局で取り纏め

政治面では、中南米において新型コロナの感染が確認された3月以降多くの国において、短期的には、政権支持率の上昇傾向が見られた。

これは、早期に強力な感染抑制対策を取ったことに対する評価や、危機の際にリーダーへの支持が高まる現象等で説明可能であろう。その後、中南米においては感染の急拡大が続き、感染拡大の継続やそれとともに人的・経済的被害の拡大が続いたにも拘わらず、収賄疑惑を発端に大統領罷免が起きたペルー等、国内政治上の出来事による支持率下落を除けば、中南米諸国の各政権は、コロナ禍においても概ね支持率を維持しており、現時点では、新型コロナを原因とする政情不安等は確認されていない。他方で、例えばブラジルにおいては、コロナ禍前後でボルソナーロ大統領の支持率は微増傾向を示しているものの、これは4月から低所得者や失業者向けに導入した現金給付措置の成果とみる向きが多く、本現金給付措置の期限が切れる2021年1月以降、大統領の支持率が低下する可能性が指摘されている。実際、11月に行われた地方選挙ではボルソナーロ大統領支援の候補者が苦戦を強いられる結果となった。現時点では中南米各政権は国民の支持をつなぎ止めてはいるが、引き続き國

民の支持を維持できるか、今後も注視する必要がある。

コロナ禍を受けての日本の対中南米外交

2020年、コロナ禍を受けて日本と中南米間の人の往来は大きく制限され、外交活動も一部停滞を余儀なくされた。しかし、このような困難な状況が、我が国と中南米の間で新しい形での関係を強化する途を開くことになった。

すなわち、日本と中南米の間でも、オンラインでの外交活動が活発化した。5月19日に日ペルー電話首脳会談を実施したのを皮切りに、10月19日の日ペルー外相電話会談、同月21日の日ブラジル外相電話会談等、閣僚レベルでの交流に加え、事務レベルでも、次官級・局長級の対話を数多くオンラインで実施している。日本から中南米を訪問する場合、片道で半日～丸一日ほど要することから頻繁に訪問するのは容易ではない。しかし、デジタルツールを活用することで実際に訪問することなく会談を行うことができており、信頼関係の構築などで限界はあるが、コロナ禍前よりもむしろ多くの数の会談を行うことができるようになってきている。

オンラインでの交流活発化は政府間のみに留まらない。コロナ禍を受け日本貿易振興機構（JETRO）は、日本企業と中南米のバイヤーや顧客を繋ぐ、バーチャルツアーやオンライン商談会を精力的に開催している。日本企業側の関心も高く、このような取組を通じて、契約に至った案件もあるとのことである。時差や物理的な距離によって、日本企業にとって物理的にも心理的にも遠い地域であった中南米は、デジタル技術の活用により、確実に日本との距離を縮めつつある。また、過去に日本政府の招待を受けて訪日した人の同窓会や、オンラインでの日本文化紹介プログラムなども盛んに行われている。これまで日本と中南米を隔ててきた距離が、コロナ禍により活用が進んだデジタル技術により一気に乗り越えられ、日本と中南米の関係は新たな局面を迎える可能性を感じている。

一方で、外務省としては、感染対策を行った上で、対面での外交活動の再開も進めている。コロナ禍や、国際機関の機能不全、米中対立等により、国際情勢の流動化が進行している今だからこそ、共通の価値に基づく、自由で開かれた国際秩序を維持するため、グローバルに主要国との戦略的連携を強化することが必須である。中でも、米国のバイデン政権発足も

踏まえ、米国とも関係が深く、自由、民主主義といった基本的価値を共有する中南米諸国との連携はますます重要になっている。「基本的価値の共有」というのは決してお題目ではなく、例えば、雑誌エコノミストが毎年発表している「民主主義指数」というものがあるが、選挙参加、人権等の観点から点数をつけており、中南米諸国の平均点は、アジア・太平洋州、中東欧、中東、アフリカといった地域の平均点よりも高い。コスタリカやウルグアイに至っては、日本よりもこの指数で上回っている。

このような基本的価値を共有する中南米諸国との間でさらなる関係強化を進めるべく、2021年1月4日から、茂木外務大臣は、外務大臣就任後初となる中南米訪問を行った。これは茂木大臣自身が目標として掲げる、「包容力と力強さを兼ね備えた外交」の一環として実現したもので、メキシコ、ウルグアイ、アルゼンチン、パラグアイ及びブラジルを訪問した。日本の外務大臣が、一度に中南米の5か国を訪問したことは、私が知る限り初めてである。

これらの国の視点から見ると、新型コロナの感染が拡大した昨年の春以降、初めて、あるいは2人目の外国閣僚の受け入れであり、かつ、感染が再拡大する中でしっかりと予防措置を取りつつ、地理的に遠い日本からわざわざ外務大臣が来訪することとなった。このため、各国では大変な歓迎を受け、充実した訪問となたることは、祝日返上で訪問を受け入れた国や、(南半球の)夏休みの予定を切り上げて首都に戻り外相会談を行った国があったことからも想像されよう。外相会談等では突っ込んだ話し合いも行われ、対面外交の効果をあらためて実感させられた訪問でもあった。

この訪問において、茂木大臣は、①共通の価値に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・拡大のための連携強化の確認、②経済関係の一層の強化や中南米進出の日本企業のビジネス環境改善、③日系社会との連携及び日系社会を通じた相手国との連携強化を進めた。国ごとの成果は次のとおりである。

米国と緊密な関係にあり、また安保理非常任理事国でもあるメキシコとの間では、国際社会・地域の諸課題の解決に向け協力することで一致するとともに、自由で開かれた国際秩序の維持・強化のため、戦略的連携を一層強化することを確認した。また、ビジネス環境整備等を要請するとともに、TPP11の着実な実施と拡大に向けて引き続き連携することを確認した。

本年日本との外交関係開設100周年となるウルグアイでは、100周年の機会を捉えた一層の友好関係の促進と、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化に向け、戦略的な連携を強化することで一致した。また、双方の税関当局が貿易円滑化措置や効果的な水際取締りのため相互支援等を行うことを定める税関相互支援協定に署名した。

アルゼンチンでは、2019年12月に発足した新政権との初の外相会合に臨み、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化に向け、二国間及びG20等国際場所での連携強化を確認した。また、ビジネス環境整備を通じた貿易投資関係の発展や日系社会との連携強化を通じた二国間関係の発展に向けた協力を確認した。

史上初の日本の外務大臣の二国間訪問となったパラグアイでは、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の維持・強化や、インフラ、科学技術、経済を含めた多様な分野での両国関係の拡大・深化のため、連携をさらに強化することを確認した。また、パラグアイの電力システム効率化に貢献するため約93億円の円借款を供与する方針を伝えた。

ブラジルでは、基本的価値や日系人社会等の伝統的な絆も共有し、戦略的グローバルパートナーであるブラジルと、昨年11月に立ち上げた日米ブラジル協議を通じた連携を含め、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序の実現に向けて協力していくことで一致した。また、ブラジルで規制改革を含むビジネス環境整備を進めること、デジタル経済、環境、司法協力等の幅広い分野での両国の協力を進めるなどを確認した。

終わりに

新型コロナは中南米でも再拡大の様子を見せており、その政治的経済的影響からは目を離せない。しかし、同時に、この「新常態」は経済社会活動のデジタル化、国際情勢の流動化といった変化をもたらしており、日・中南米関係も変化をおそれない新たな対応が求められていると感じられる。外交面でいえば、2021年は、新たな試みであるデジタルを通じた外交活動と、茂木大臣の訪問のような感染症対策をしっかりとった上での対面での活動の両面をハイブリッドで力強く進めていきたい。

(はやし ていじ 外務省中南米局長)