

米国バイデン新政権と ラテンアメリカ 模索と期待

メキシコとの国境の壁建設、移民流入抑制を掲げて発足したトランプ政権の4年間の対ラテンアメリカ政策は、歴代政権のそれとは異なり変更の連続で関係国を翻弄してきたところがある。一方で、関心のある特定国以外についてはラテンアメリカ地域全般への無関心さが際立っていた。トランプ大統領の再選を阻止し1月20日に発足したバイデン新大統領は、オバマ政権時代の副大統領で対ラテンアメリカ政策を主導してきた人物である。米政府のラテンアメリカへの関心が回復すると言われているが、その一方で、中国の台頭や新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の影響など国際関係が変容し新たな対応を必要とする要素も出てきている。新政権発足後まだ3か月の時点ではあるが、米国とラテンアメリカ関係について、現時点での互いの模索と期待を探る。

ワシントンから見る米国の対ラテンアメリカ政策

駒崎 弘

はじめに

本年1月、米国でバイデン新政権が発足した。ラテンアメリカ（中南米）と米国の繋がりには歴史的にも深く、今後の日本の政策を考える上でも有益と思われる。この拙稿では、現時点におけるバイデン政権の対中南米政策の現状と見通しについて概説したい。

米国におけるラテンアメリカの重要性の高まり

バイデン政権は、トランプ前政権の外交から大きく転換し、国際協調と多国間外交をベースに、気候変動や民主主義・人権といったテーマに取り組む姿勢を見せている。バイデン大統領自身、オバマ政権時代に中南米政策に深く関わったこともあり、政策の進展を期待する声は大きく、中南米各国からも同政権の発足は概ね歓迎されているとみられる。

近年の米国の中南米政策におけるポイントは、大きく分けて2つあると思われる。1つは、いくつかの政策課題において米国の内政問題としての性格が前面に出ていること。もう1つは、この地域における中国の進出が進んでいることである。こうした変化を背景に、米国における中南米外交の重要性はさらに高まっていると考えられる。

まず、米国内政の観点から見ると、移民の存在が大きいと言える。中米北部3か国（エルサルバドル、

グアテマラ、ホンジュラス）等から流入する移民の問題は、この数年、米国にとって常に大きな関心事項であり、現在のバイデン政権の最優先課題の1つといってよい。それは移民問題が内政上の大きな課題となり政治問題化したからであり、そのことは結果として対中南米外交にも影響を及ぼしている。また、米国内におけるラティーノは、米国社会への浸透を通じて、その存在感を強め、ひいては米国の中南米政策にも大きな影響をもたらしつつある。例えば、昨年11月の米大統領選挙においては、ラテン系有権者を巡る動向が非常に大きな注目を集めた。トランプ政権は、ベネズエラやキューバに対して制裁を発動し、トランプ大統領はそれをフロリダ州等のラティーノに説いて回った。これらの対外政策は、同時に米国の内政問題に直結しているといえる。

次に中国との関係について見ていきたい。台湾を承認している国は世界で15か国あるが、そのうち9か国が中南米に存在しており、中国との関係においても中南米は重要な地域である。そして、この地域に中国は経済協力等を通じて近年その関与を強めてきた。2000年代以降、中国の急速な経済成長、中南米諸国における通商関係の多角化の志向、反米意識の高まり等を背景に、中南米諸国の対中経済依存は着実に進み、近年は「一帯一路」の下で様々なプロジェクトが進められている。他方、米国は当初、こ

うした中国の影響力増大をむしろ控え目に見ていた。2013年、当時のケリー國務長官は米州機構でのスピーチの中で“The era of the Monroe Doctrine is over”と述べ、モンロー主義の終焉を表明した。同スピーチは拍手をもって受け入れられたが、結果的に中国のさらなる進出に繋がったとも考えられる。2017年から2018年にかけて、パナマ、ドミニカ共和国、エルサルバドルは相次いで国交を台湾から中国に切り替えた。トランプ政権は、基本的な対中政策を転換していく中で、こうした台湾承認国の減少を受け、この地域における中国のプレゼンス拡大を強く認識するようになった。2018年、トランプ大統領は国連総会で「モンロー大統領以来、この半球と自国の事柄に対する外国の干渉を拒否することは、我が国の正式な政策であった」と述べた。そして、債務の罠の危険性を中南米各国に訴えるようになり、実際に、DFC（国際開発金融公社）の創設、America Creceイニシアティブを通じて地域への投資拡大を推進するとともに、クリーンネットワーク構想を立ち上げて中国系企業を排除しようとした。このような中国への警戒感、今や米国議会でも超党派で共有された問題意識となっており、バイデン政権に交代した後も、中国も念頭に置いた政策は、中南米地域においても引き続き推進されていくことになると思われる。

現政権の最重要課題である移民問題

バイデン政権は、秩序立った移民の受け入れは米国の将来の国力の源泉であるとの考えに立ち、人道主義的観点から移民問題を重視する立場を採り、大統領選挙期間中より前政権からの大幅な政策転換を表明していた。大統領就任初日には、国境の壁の建設停止を発表し、ドリーマー（幼少期に親と不法入国した者）の強制送還の猶予に係る覚書に署名したほか、2月初めには、移民政策を見直す複数の大統領令に署名するとともに、中米との間で締結していた移民に関する保護協力の協定を停止することを明らかにし、不法入国者の家族再会に向けた作業部会の設置も発表された。バイデン政権は、移民が発生する根本原因に対処するため、中米北部3か国（エルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラス）に対して4年間で40億ドルの支援を表明している。しかし、この地域には以前から深刻な汚職問題等が存在し、腐敗している政府に抛出しても効果が上がらないの

ではないかとの指摘もあり、中米3か国への40億ドルの支出に際しては、反汚職やグッド・ガバナンスといった指標に基づく条件を課すこととし、また、政府の指導者へ抛出するよりも、地域のコミュニティやNGOなどへの支援に回す方針とされている。また、バイデン政権は、移民問題の協力のため、発足後の早い段階からメキシコや中米3か国とハイレベルで会合を重ね、連携していくことを確認したが、具体的な政策はこれからと見られる。

他方、バイデン政権の政策転換に期待を抱く大量の移民希望者が、本年1月以降、大規模なキャラバンとなって米国への入国を試みている。移民を受け入れる態勢がまだ整っていないバイデン政権は「今はまだ来るときではない」と繰り返しメッセージを送ってきたが、その後もキャラバンが完全に収束する兆しはまだ見られない。バイデン政権は、ハリス副大統領を移民問題の責任者に据えるなど体制強化を図るが、事態の悪化を受けて米国内からは、一連の政策が過度な期待を生み移民希望者の増加に拍車をかけているといった批判の声が相次いでいる。共和党は、来年の中間選挙も見据えて、政権の移民政策を厳しく非難し、また、受入施設が逼迫する中、多くの子どもが劣悪な環境で収容されているのではないかと懸念も高まっている。新政権は、これまで掲げてきた政策転換の方針と移民急増による危機的な状況の間で、難しい舵取りを迫られている。

新型コロナウイルスがもたらす影響

この地域における新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の死亡者数は76万人を超え、1,600万人以上が貧困状態に陥るなど、世界の中でも極めて深刻な被害を受けている。

このような中で懸念されるのは、中南米各国の政情の不安化である。COVID-19により、国民生活が大きな打撃を受け、有効な対策を打ち出せない政権への不満が強まっている。ここ数年、中南米の一部の国々で政情不安が相次いでいたが、以前から抱えていた格差問題や政治不信がコロナ禍を契機に再び深刻化・表面化していると言える。他方、2021年は、多くの国で大統領選挙や議会選挙が予定されており、これらの選挙が引き金となって政治情勢が不安定化する危険性は否定できない。ニカラグアでは、11月の大統領選挙を前に野党の参加を妨げるような動きが見られ、米国は新たな制裁を発動し、ハイチでは

2月にクーデターの計画が明らかになった。コロナ禍がさらに長引けば、不安定化の動きが一層加速することが懸念される。民主主義重視の外交を展開しようとするバイデン政権がどのようなアプローチを採るのかが注目される。

もう1つ注視すべきは、中国によるいわゆるマスク外交、ワクチン外交である。中国は早くから積極的に中南米諸国に対して医療機器や医療サービスの提供などを通じて支援を行ってきた。昨年、中国は、中南米諸国に対し10億ドルに上る借款の提供を表明し、また、台湾承認国が多いカリブ海諸国に対しても医療用品や技術援助を提供している。最近ではワクチン外交も活発である。米国に次いで死者数が2番目に多いブラジルでは中国製ワクチンの製造・検証がサンパウロで行われている。台湾承認国であるパラグアイにおいては、ワクチン不足を背景に政権への抗議活動が発生する中、パラグアイ政府は中国製ワクチンの仲介事業者から台湾との断交を要求されたことを公にしている。こうした中国側の動きに対し、米国としては引き続き神経を尖らせていくことになる。

中南米各国関係

最後に、いくつかの中南米各国との関係について概観したい。

ベネズエラ問題については、バイデン政権は、マドゥーロとの対話は否定し、引き続き野党のファン・グアイドを支持することを明らかにしている。また、オバマ政権時代に大幅に改善した米・キューバ関係はトランプ政権下で急速に冷え込んだが、バイデン政権は、前政権の政策について再検討するとされている。しかしながら、ベネズエラやキューバ政策は前述のとおり米国国内の政治問題にもなっているため、前政権からの政策転換は国内の反応も見極めながら慎重に進めるとみられる。

ブラジルについては、昨年11月、米国及び日本との間で、日米ブラジル協議の枠組みが立ち上げられた。5Gに関する入札にファーウェイなど中国系企業の参加が認められるか否かが引き続き注目されるほか、特にアマゾンにおける熱帯雨林の開発・破壊については、気候変動問題を重視するバイデン政権との間でどのような取組を行うのかに関心が高まっている。

メキシコや中米3か国とは、前述のとおり移民間

題ではひとまず連携していくことで一致しているが、その他に目を転じると、バイデン政権との間での懸案事項は少なくない。メキシコのロペス・オブラドール大統領は、バイデン政権がエネルギー政策や麻薬問題などでメキシコの内政に干渉するのではないかと疑念を抱いているとされる。また、エルサルバドルではブケレ大統領の独裁的な政治手法に米国から厳しい視線が向けられており、また、ホンジュラス大統領は麻薬密売を支援したとして米国検察当局が調査している。

おわりに

新政権の中南米政策の全体像はなお不透明な点が多いが、バイデン政権としては、多国間主義・国際協調路線の下、伝統的な外交に戻り、弱まった各国との二国間関係、米州全体の結束の再構築に取り組むことになると思われる。その点、中国に対抗する観点からも、この地域共通の重要課題であるCOVID-19への対処を通じて、中南米との連携を深める可能性が注目される。今年は米国がホスト国となる米州首脳会議が予定されており、西半球の結束を再構築できるか否か、今後の米・中南米関係を占う上でも重要と考えられる。米国の中南米政策は、日本と中南米の関係にも影響を及ぼし得るところ、今後の米政権の動向を引き続き注視してまいりたい。

(文中意見にわたる部分は私見である。)

(こまざき ひろし 在アメリカ合衆国日本国大使館一等書記官)