エルサルバドルから見る米中間の競争の激化と中台外交関係の切り替え

吉田 和隆

はじめに

「米国の裏庭」とも称される中米では、2007年にコスタリカが中米で中国と国交を樹立する初の国（1985～90年に中国と外交関係のあったニカラグアを除く）となった。その後、2008年に台湾において親中派の国民党・馬英九総統が就任すると、中米における中台間の外交関係の切り替えを巡る争いは鎮静化したが、16年5月の台湾における民進党・蔡英文総統の就任が潮目の変化となり、中台関係の緊張にともない、台湾と外交関係を有する中南米諸国に対する中国の動きも活発なものとなった。その結果、17年6月にパナマ、18年5年にはドミニカ共和国が台湾から中国への外交関係切り替えを行い、18年8月には、エルサルバドルもその流れに続いた。

中米における中国による台湾承認国の切り崩しの激化が、17年1月に発足したトランプ米政権下における米中間の競争の激化と時を同じくして起こっていることは注目に値する。18年10月にはペンス副大統領がウィルソン・センターで講演を行い、外交的には異例とも言える強い表現で中国を批判したが、21年1月に発足したバイデン政権下においても、民主党、共和党を問わず、中国への厳しい姿勢は超党派のものとなっている。

米中間の競争の激化という文脈において、「米国の裏庭」とも称される中米での中台間の外交関係の切り替え問題が近年注目を浴びているわけであるが、そこには中米各国のしたたかさが垣間見える。本稿ではエルサルバドルの事例を軸としながら、それぞれの動向、思惑について説明を試みる。

エルサルバドルによる中台外交関係切り替え

1971年の米中接近を契機に南米では中国との外交関係を樹立する国が相次いだが、米国の影響が強く、冷戦下で内戦状態にあり米国や台湾の支援を受けていた右派軍事政権下の中米諸国（ニカラグアを除く）は台湾との外交関係を維持した。

エルサルバドルにおいては80年に複数の左派ゲリラによってファラブンド・マルティ民族解放戦線（FMLN）が結成され、92年の和平合意署名まで続く内戦の暗い時代が始まった。89年の大統領選挙で右派政党国民共和同盟（ARENA）が勝利すると、2009年までの4期20年にわたって政権を担うことになった。その後、09年の大統領選挙では、和平合意署名によって合法政党化していたFMLNが政権交代を果たし､19年までの2期10年にわたり政権を担った。和平合意以後、ARENA及びFMLNによる二大政党制が確立されたわけであるが、政権のイデオロギーに関係なく、概して米国との良好な関係が築かれてきた。

しかし、強硬な不法移民政策を掲げたトランプ米政権の誕生により良好な二国間関係に歪みが生じ始め､不法移民問題に関連しエルサルバドルを度々罵ってきたトランプ大統領に対し、FMLNのサンチェス･セレン政権が18年1月に非難声明を発出し、これを契機として両者の関係が悪化していくこととなった。両者の対立の深まりによって生じた間隙を突く形での中国のエルサルバドルへの接近が、18年8月に発表されたエルサルバドルによる中台外交関係切り替えの要因の一つとなったとの見方もできる。エルサルバドルによる中台外交関係切り替えに関し台湾外交部は、エルサルバドル政府からの港湾開発のための膨大な資金協力要請や翌年に控えていた大統領選挙における与党への資金援助要請に対し、台湾側が難色を示したためとの見解を述べている。他方、FMLN関係者からは、世界第2位の経済大国となった中国との経済関係強化の必要性を主な理由に、中台外交関係切り替えの決断を擁護する声が聞かれた。経済的側面からは、国交樹立以前より存在した中国との貿易関係は、その総額を年々増加させる傾向にあった（表1）。また、脆弱な産業構造しか有さないエルサルバドルにとって、海外投資は国内経済の発展に欠かせない要素であり、経済大国へと変貌を遂げた中国との外交関係樹立はエルサルバドルにとって非常に魅力的な選択肢であった。

表1　2016-21年におけるエルサルバドルの対中国・台湾経済指標　（単位：百万米ドル）

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
中国	輸出	6.08	47.19	85.63	51.79	77.52	74.85
	総輸出額に占める割合	0.01%	0.8%	0.1%	0.8%	1.5%	1.1%
	輸入	1,401.91	1,443.80	1,616.37	1,656.47	1,470.37	2,531.65
	総輸入額に占める割合	14.2%	13.6%	14.0%	14.2%	14.3%	16.7%
台湾	輸出	36.35	53.41	29.18	23.62	27.17	37.56
	総輸出額に占める割合	0.6%	0.9%	0.5%	0.4%	0.5%	0.5%
	輸入	136.73	149.84	140.75	112.06	91.75	121.61
	総輸入額に占める割合	1.3%	1.4%	1.2%	0.9%	0.8%	0.8%

出所：中銀統計より執筆者作成

トランプ米政権との良好な関係

2019年2月の大統領選挙において勝利を収めたブケレ大統領は、大統領就任前より対米関係を最重要視する考えを表明し、ニカラグアのオルテガ大統領及びベネズエラのマドゥーロ大統領を支持しない等、米国の意向に沿う姿勢を示した。19年7月には米国国務長官としては過去10年間で初となるポンペオ国務長官のエルサルバドル訪問、同年9月の第74回国連総会ではブケレ大統領とトランプ大統領の首脳会談が実現した。また、ブケレ政権はトランプ政権が対中米政策で重要視した不法移民問題に関し、所謂「安全な第三国」協力合意に署名している。

中国との関係では、大統領就任前、前政権による中台外交関係切り替えに関し、中国との合意を見直すと発言し物議を醸していたが、19年12月にブケレ大統領が中国を公式訪問し、習近平国家主席と首脳会談を行った。中国政府側が発表した共同宣言には、エルサルバドルによる国連総会決議2758号への支持や「一つの中国」の原則の遵守が表明され、また、エルサルバドルが「一帯一路」に積極的に参加する旨が謳われた。ブケレ大統領は中国公式訪問の成果として、国立競技場及び国立図書館の建設等、中国による総額5億ドルの無償協力案件を取り付けたと発表した。ブケレ大統領はこの訪問をもって中国との関係を発展させる方向に舵を切ったと言え、ブケレ政権下における台湾への再度の外交関係切り替えの可能性は潰えることとなった。他方、トランプ政権と良好な関係を維持するブケレ政権は対米関係への配慮から、米国が神経を尖らせる通信分野や交通インフラには中国を参入させない等、中国への更なる接近には慎重な姿勢をその後も維持してきた。

トランプ政権はブケレ政権による不法移民問題対策及び治安対策を評価し、この2点に関し協力が得られるのであれば、他の問題については基本的に不問とする姿勢であったと言える。20年2月9日に借款案件の国会承認を求め、ブケレ大統領が治安当局を国会本会議場内に動員し、国会議員たちに圧力をかけた事案[1]は国内外からの強い批判を招き、この頃より、ブケレ大統領の権威主義的政治手法や民主主義等の普遍的価値を軽視する姿勢が問題視され始めた。新型コロナウイルス感染症（COVID-19）への対策を巡っては、外出禁止措置を採りつつ、同措置違反者を隔離センターに強制的に収容する等の強圧的姿勢から、ブケレ大統領は国会及び最高裁との対立を深めていった。このような状況に関連し、同年5月には、ブケレ政権がエルサルバドルの民主主義や法の支配を脆弱化させていると強く指摘する書簡を、米国務省が米国議会に対し送付した。しかし、ジョンソン駐エルサルバドル米国大使（当時）がブケレ大統領の擁護に常に回るなど、トランプ政権はブケレ政権との良好な関係を維持してきた。

バイデン米政権との軋轢

2021年1月のバイデン政権発足は、ブケレ政権にとっての対米関係の潮目の変化を意味した。バイデン政権は発足以前より、ブケレ大統領による民主主義や法の支配の軽視を看過しないとのメッセージを送ってきた。同年2月初旬には、ブケレ大統領がワシントンを訪問した際に国務省高官等との会談を申し込んだが、米国側に断られたとの報道がなされた。ぎくしゃくした印象が拭えないスタートとなったブケレ政権とバイデン政権の関係であるが、同年5月1日に発足した、政権与党勢力が3分の2以上の議席を確保する新国会が同日、最高裁判事及び検察長官を罷免したことによって、両国の関係は緊張感を高めることとなった。本件に関し、ハリス副大統領やブリンケン国務長官が批判を行い、5月11日にはエルサルバドルを訪問したスニガ中米北部3か国担当特使がブケレ大統領と会談し、この罷免を覆すよう求める米国政府の意向を伝えたが、ブケレ大統領

が意に介することはなかった。これに対し米国は、米国国際開発庁が行っていたエルサルバドルの最高裁、検察庁等に対する援助を、汚職対策、人権問題等に取り組む市民団体等への援助に切り替える措置を採った。

バイデン政権が重要視する汚職問題でも、ブケレ政権との亀裂が深まっている。同年7月に国務省が発表したエルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラスの汚職者リスト（エンゲル・リスト）には、レシーノス大統領補佐官など複数のブケレ大統領の側近も含まれており、これらの者には米国査証停止などの制裁が科された。また、エルサルバドルは21年9月にビットコインを法定通貨とした世界で初の国となったが、翌年3月には米連邦上院議会でエルサルバドルにおけるビットコインの法定通貨化の影響について調査する内容の法案が審議されるなど、ドルを基にした既存の国際金融制度に風穴を開けかねないブケレ政権のビットコイン推進政策が、両者の溝を深める一因となっているとも考えられる。

バイデン政権との関係が悪化する傍ら、ブケレ政権による中国への傾斜の動きが目立ち始めている。ブケレ大統領は21年3月に、国立図書館の同年中の着工等、中国による各種無償協力案件の進捗を発表した。また、3月末にはシノバック社製新型コロナワクチン100万回分が他国製に先駆けエルサルバドルに到着した。各国がワクチンの確保に苦労する中、エルサルバドル政府がその後も同社製ワクチンを中国の便宜によって確保することに成功したことは、同年5月末時点でのエルサルバドル政府が確保したワクチンの約80%が同社製であったことからも、新型コロナへの対策において重要な意味をもった。同年12月、駐エルサルバドル中国大使は、中国から合計約642万回分のワクチンがエルサルバドルに対し提供されていると述べている。ブケレ政権とバイデン政権の関係が悪化する状況を横目に、ワクチン外交を展開した中国の笑う様子が想像できよう。

終わりに

中米各国にとって、中台外交関係切り替え問題は引き続き重要な外交テーマであると言える。台湾承認国であるホンジュラスでは、本年1月に大統領選挙で中国との外交関係樹立を公約に掲げたカストロ大統領が就任した。警戒心を強めた米国は、1月27日の大統領就任式にハリス副大統領を出席させる等の手厚い対応によってカストロ政権との関係強化に努めており、カストロ政権から中国との外交関係樹立は優先事項ではないとの言質をとりあえず引き出したが、カストロ政権側から見れば、中台外交関係切り替え問題という材料によって、米国の関心を引き出すことに成功したとも言える。

もう一つの台湾承認国であるグアテマラのジャマテイ政権は、汚職問題に厳しい目を向けるバイデン政権との亀裂を深めている。グアテマラの国会議員や検事総長などがエンゲル・リストに含められると、ジャマテイ大統領はバイデン政権の介入は内政干渉であると強く反発し、両国の関係は悪化した。両国の関係悪化はブケレ政権とのそれに類似しており、汚職問題への対応や民主主義及び法の支配といった価値観外交を強く推し進めるバイデン政権の姿勢が、中米諸国との軋轢を生む要因の一つとなっている。米国との関係悪化が即、中国への接近にはつながっていないが、ファーウェイの進出が進んでいることもあり、2023年に大統領選挙を控えるグアテマラの動向には注目が集まっている。

中米各国による近年の中台外交関係切り替えの背景には、①中台関係の緊張に伴う外交関係争奪戦の活発化という外的要因、②米国との関係悪化という政治的要因、③中国からの協力及び投資の誘致を求めるという経済的要因が指摘できる。そこには、米中間の競争の激化という文脈において、自国の状況を踏まえ、中台外交関係切り替えという外交カードをちらつかせつつ、米国及び台湾並びに中国を天秤にかけながら、自国にとっての最大限の利益を引き出そうとする中米各国のしたたかさが垣間見える。そして、中国に外交承認を切り替えた国もまた、米中双方の間でどのように振る舞うことが自国の利益にかなうか、そのしたたかさを発揮していると言えよう。

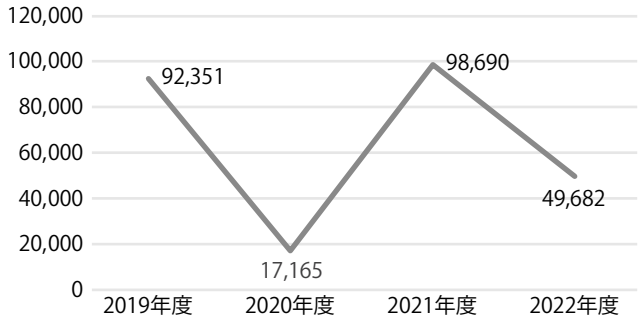
エルサルバドルに視点を戻すと、不法移民問題に対して強硬であったトランプ政権から、不法移民発生の根本的要因への対策に力を入れようとするバイデン政権に代わったことによって、エルサルバドル米国関係が悪化しているのはある種の皮肉である。バイデン政権は経済的協力だけではなく、汚職問題への取り組みや法の支配の強化を通じて不法移民問題に取り組む考えであるが、このことが、これらの問題について他国に口を挟まれたくないブケレ政権との関係悪化を招いている。このような状況において、ブケレ政権は中国に秋波を送ることで、米中両

表２　2016-21 年におけるエルサルバドルの対米経済指標　　（単位：百万米ドル）

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
米国	輸出	2,557.96	2,564.41	2,602.31	2,482.19	1,973.56	2,614.08
	総輸出額に占める割合	47.19%	44.52%	44.06%	42.03%	39.24%	39.43%
	輸入	3,170.12	3,352.81	3,601.88	3,447.71	2,641.46	4,090.40
	総輸入額に占める割合	33.26%	31.71%	31.41%	29.71%	25.77%	27.13%
	郷里送金	4,543.84	4,985.37	5,394.73	5,656.16	5,929.92	7,517.14
	郷里送金対GDP比	18.78%	19.95%	20.73%	21.04%	24.14%	26.15%

出所：中銀統計より執筆者作成

図１　米国会計年度別米墨国境で身柄を拘束された
エルサルバドル人不法移民数



出所：米国税関・国境警備局統計より執筆者作成
注：2022 年度は 21 年 10 月から 22 年３月までの数値。

国との関係から利益を引き出そうとしているものと思われる。他方で、小国で天然資源にも恵まれないエルサルバドルに対し、大規模な援助、投資を行うインセンティブは中国にはないのではないかとの見方も強い。中台外交関係切り替えという外交カードを既に切ってしまったエルサルバドルには中国からの大型援助、投資を引き出すための交渉カードは残されていない。

ウクライナ情勢[2]やエルサルバドル国内の犯罪組織対策を巡る意見の相違により、ブケレ政権とバイデン政権は対立を更に深めており、短期的には関係改善の見通しが立たない状況であるが、国家は引っ越すことができない。パンデミックによって一旦落ち着きを見せた不法移民問題であるが、エルサルバドルから米国を目指す不法移民の数はパンデミック以前の水準を超える増加を見せており（図 1）、米国にとって内政問題とも言える不法移民問題の解決のためには、エルサルバドルの協力が欠かせない。また、エルサルバドルにとっても、最大の貿易相手国であり、同国からの郷里送金が対 GDP 比で約 25% にあたる米国との関係（表 2）を切り捨て、中国を米国の代わりにすることは現実的ではない。

本年秋には米国における中間選挙及び習近平総書記国家主席の異例の総書記３期目続投が報じられている中国共産党大会、2024 年には２月にエルサルバドル、11 月に米国でそれぞれ大統領選挙が行われる。これらの重要な政治イベントを通じて、各国の主要アクターの入れ替わりや国内政治のパワーバランスに変化が生じることが想定されるが、米中間の競争の激化の中で、中米の小国であるエルサルバドルが自国の利益のためにどのような振る舞いを見せるかには今後も注目が集まる。

（本稿は 2022 年５月時点での情勢に基づくものである。また、執筆者個人の考えを述べたものであり、外務省・在エルサルバドル日本国大使館の立場や見解を代表するものではない。）

1　当時の国会においては、政党登録の関係から、政権与党新思想党は１議席も有しておらず、分割政府状態にあった。
2　エルサルバドルは国連における２度のロシア非難決議に関し、棄権に回っている。

（よしだ かずたか　在エルサルバドル日本国大使館二等書記官）