

トランプ第二期政権の中南米政策

ホワイと和子 *

【要旨】 トランプ第一期政権を除く 1990 年初めからの米政権の中南米政策を見ると、中南米の政治・経済の安定、安全保障は米国にとって重要であり、共に繁栄することが重要であるという主張が根底にあった。それは民主主義の深化、自由貿易拡大、麻薬撲滅、不法移民対策などという形で、米国の中南米への「エンゲージメント」を示してきた。トランプ第二期政権は、従来の米国の中南米政策と同様のテーマを掲げるが、米国第一主義を強く主張する内容はこれまでの政策とは大きく異なる。そこには、当該国の事情を慮り、開発援助の手を差し伸べるという方策は見られず、「飴と鞭」ならぬ「鞭外交」という声もある。まず、自由貿易拡大とは真逆の関税政策、海外援助の凍結に伴う麻薬撲滅対策の停滞が挙げられる。一方、ベネズエラ、キューバには相変わらず厳しい経済制裁を課している。トランプ大統領の公約でもある不法移民問題に関しては、強制送還を含む厳しい措置が講じられている。4 月中旬、米国からの強制送還者の受け入れに合意した、エルサルバドルのブケレ大統領の訪米が大きな話題となった。国境での不法移民対策、不法移民の強制送還、出生地主義の見直しは最高裁をも巻き込む事態に発展している。トランプ政権の中南米政策の根底には、中国への牽制があるとも言われる。トランプ大統領はパナマ運河を米国が管理すると主張して世界を驚かせ、米国のファンド（BlackRock）は、中国（香港）企業から運河兩岸の港湾施設の運営権を獲得する交渉を進めている。さらに、中南米諸国の中国との関係見直しは、トランプ政権との関税交渉のツールともなろう。特に南米で経済的影響力を増大している中国に対して、アルゼンチンのミレイ大統領との盟友関係の構築は、米国の南米での基盤を増強する契機となりうるというトランプ政権の目算もあろう。アルゼンチン、南米の資源国にとって、最も懸念されるのは中国の経済成長の減速であり、ミレイ政権にとっては、米国寄りの姿勢がそのリスク回避の一助となるかもしれない。

キーワード： トランプ第二期政権、関税政策、不法移民対策、制裁強化

* ラテンアメリカ・カリブ研究所シニアリサーチフェロー（在ワシントン DC）。お茶の水女子大学、同大学院人文科学研究科卒業。米国首都ワシントンのシンクタンク、ウィルソンセンターにて研究助手を経て、日本商社ワシントン事務所にて 2020 年 3 月 31 日まで 25 年余、ラテンアメリカ・カリブ地域のみならず世界情勢、特に米国の政治経済動向をモニター、情報発信。

I. 近年の米国の中南米政策

近年の中南米政策は、その至近距離もあり、米国の国内政策と密接な関係を保ってきた。特に、80年代後半からの軍事政権からの移行期を経た中南米諸国では、米政権は中南米の民主主義を深化させることを中心に、米州域内の自由貿易を活性化し、米国の社会問題ともなっている麻薬問題をその生産・流通の要である中南米、特にコロンビアとメキシコとの協力によって撲滅すること、そして安全で豊かな米国に不法入国しようとする移民対策がその中心となってきた。

冷戦終結後の90年代の米国の中南米政策は、ワシントン・コンセンサスに基づくグローバリゼーションの原則に則ったものであった。冷戦後の中南米での民主主義深化の支援、自由貿易の拡大は、米政権の中南米政策の根幹を成していた。ブッシュ（父）政権が打ち出した西半球における自由貿易と民主主義を促進するためのイニシアティブ（EAI：Enterprise for the Americas Initiative）や、続く北米自由貿易協定（NAFTA）の締結、クリントン政権での米州自由貿易圏（FTAA：Free Trade Area of the Americas）創設の計画は、南北アメリカ大陸全域を一つの経済圏にするとの構想であった。しかし、2000年代には中南米政府の左傾化の波が押し寄せ、この構想は断念せざるを得なくなった。一方、米国はその後、チリ、中米・ドミニカ共和国（CAFTA）、ペルー、コロンビア、パナマとの自由貿易協定を締結した。

麻薬の最大消費地である米国において、麻薬撲滅対策は中南米政策の重要な柱となってきた。中南米、特にコカ栽培の中心であるコロンビア、麻薬流通に関与する中米、メキシコにおける麻薬問題や関連する組織犯罪への対応に、米国政府は米軍の関与も含め多大な支援を行ってきた。2000年5月、当時のクリントン大統領は、米州評議会での演説で、「コロンビアの麻薬密売組織は米国の安全保障を直接脅かしている」と述べ、両国の安全保障の重要性を強調し、「プラン・コロンビア」を承認するよう議会に促した。プラン・コロンビアとは、90年代から深刻化していた麻薬問題やゲリラによる組織犯罪で疲弊していたコロンビア政府に対する資金援助と米軍による協力である。これによって、米政府は3政権、12年間に亘り80億ドル近くに上る資金を提供した。その後2008年には、麻薬密売と組織犯罪の結節するメキシコ、またコロンビア同様に無法地帯と化し、国家権力が欠如していた中米諸国を支援するために、米議会は「メリダ・プラン」を立法化し、2021年までに30億ドルに上る支援が実行された。

不法移民対策は米国の中南米政策の一つと見做されてきた。これは、米国内に居住する非合法移民1,170万人の出身国のトップ5のうち4つがメキシコと中米北部3国¹であるためである。圧倒的に数の多いメキシコからの不法移民の数は、近年減少傾向にあるが、中米北部3国からの移民数が増加しており、独裁政権によって社会・経済が疲弊するベネズエラからの移民も増加傾向にある。

¹ Pew Researchによると、2022年時点での出身国トップ5は、メキシコ（400万人）、エルサルバドル（75万人）、インド（72.5万人）、グアテマラ（67.5万人）、ホンジュラス（52.5万人）。

民主党、共和党、どちらの政権も、米国への不法入国者の増加には頭を抱えてきた。この背景には、不法入国者、その家族の社会的保護のための地方自治体の公的資金の負担の増加や、犯罪増加や米国民の雇用の喪失に繋がるという市民の危惧の声がある。そのため、レーガン大統領以降の政権は移民の強制送還、国境警備の強化、人道的見地による亡命希望者の一時的処遇、幼少期に親に連れられて米国に移住し、そのまま不法滞在している若者を保護する連邦政府の制度（DACA）の採用など、様々な政策に苦心を重ねてきた。バイデン政権は、中米北部 3 国から米国との国境を目指す亡命希望者の「国外逃亡の根幹の原因」を改善するため、この地域の雇用機会の創出や生活環境の改善などを目指す開発援助のキャンペーンを展開した。また 2022 年には、一時的保護資格（TPS）の対象を、政情不安が指摘されているベネズエラ、キューバ、ハイチ、ニカラグアからの移民希望者に拡大した²。

II. トランプ第二期政権の中南米政策

トランプ第二期政権は、従来の米国の中南米政策と同様のテーマを掲げるが、米国第一主義を強く主張する内容はこれまでの政策とは大きく異なる。それは、当該国の事情を慮り、開発援助の手を差し伸べるという方策は見られず、「飴と鞭」ならぬ「鞭外交」という声もある。

1. 交渉のツールとなった関税措置—米国の関税が中南米に与える影響

まず、自由貿易拡大とは真逆の関税措置の実施である。民主主義の深化と自由貿易拡大によって世界の貧困を撲滅することを目指して

きたこれまでの政権に対し、トランプ政権は、米国の繁栄を第一として、自由貿易協定を締結している国にさえ関税を賦課しようとしている。

トランプ大統領は 4 月 2 日、全ての国から輸入される実質的に全ての品目に 10%の追加関税を課す基本関税と、米国の貿易赤字額が大きい国に対してより高い追加関税を課す相互関税を発表した。4 月 9 日には、相互関税の適用を 90 日間停止すると発表した³が、ほとんどの中南米諸国は、基本関税 10%の対象となっている。一時停止されている追加関税が実施されれば、多大な影響を受けると予想される国もある。

1) トランプ政権の関税措置に対する中南米諸国の交渉カード

これらの関税措置の狙いは、「米国内に製造業を戻し、経済を活性化させる」という広大な目標であろうか、それとも他の目的達成のための交渉のツールであろうか。トランプ政権が当該国との「交渉」を通して狙うのは、中南米諸国にとっては、為替操作、非貿易障壁など含む通商上の環境改善のみではない。麻薬（コケインのみならず、現在米国で大きな社会問題となっているオキシコドンやフェンタニルなどの薬物を含む）や銃・ライフルなどの武器輸出の取り締まり強化、米国への不法移民の管理強化と、米国からの移民の強制送還への支援強化、そして当該国の中国との関係の見直しなど、米国の安全保障に関する譲歩であると思われる。

トランプ政権の狙いに対応しうる国、特にメキシコ、中米、コロンビア、エクアドル、ベネズエラなどは、交渉のテーブルにこれらの

² 本稿 P.13 「ベネズエラ政策」参照

カードを載せる可能性がある。また、地下資源による経済的レバレッジを効かせることのできるアルゼンチン、チリ、ペルーなどの南米の資源国が、鉱業、エネルギー、インフラなどの主要分野での投資機会の拡大や、特定の米国製品に対する既存の貿易障壁の撤廃を提案するであろう。

2) 実効関税の影響

実際には、関税引き上げが中南米に及ぼしうる影響は限定的であると予測する分析もある。開発経済に関する研究を専門とするシンクタンク、グローバル開発センター（CGD：Center for Global Development）は、中南米諸国の関税引き上げの影響を分析するためには、関税が免除される品目を検討する必要があると述べている³。アルミニウムや鉄鋼の成形品や派生品、自動車や自動車部品などの製品は、引き続き 25%の関税が課される一方、金属、鉱物、エネルギー製品、半導体、医薬品などは免除の対象となっている。これらの要因を考慮し、CGD は商務省の貿易データにより、実行関税率を試算している。（表 1）

米国が二国間貿易赤字を抱え、より高い追加関税率を課されているニカラグア、ガイアナ、ベネズエラを除き、すべての国が 10%の関税引き上げに直面しているが、アルミニウム、鉄鋼、自動車部品に関する例外や特定の関税を考慮すると、実効関税率が大きく変化することを表 1 は示している。

関税免除を勘案しても、その恩恵に浴する輸出の少ない中米諸国は最も大きな打撃を受ける。ニカラグアは、特定の輸出例外措置によって実効関税率は 17.5%に引き下げられるが、

未だ域内で最も高い。ホンジュラス、エルサルバドル、ドミニカ共和国の輸出品には関税の例外適用は殆どなく、25%の追加関税となるアルミニウム、自動車部品の米国への輸出を含むこれらの中米諸国の実効関税率は 10%を超えることになる。さらにコスタリカを含め、中米諸国の米国への輸出は GDP に占める割合が大きく、経済的に大きな影響を受けると予想される。

中米諸国とは対照的に、関税免除措置によって、実効関税率が 10%未満となる中南米諸国も多い。例えば、新たな海底油田、ガス田の開発、生産によって輸出が急増しているガイアナは、トランプ政権による新関税率は 38%と中南米で最も高いものとなったが、対米輸出の 90%近くが石油であり、実効関税率は 1%以下となっている。同様に石油が対米輸出の 95%を占めているベネズエラも、実効関税は域内で最小である。ボリビアの錫、エクアドル、コロンビアの石油、チリの銅の米国への輸出は免税となり、実効関税を引き下げている。CGD は、南米諸国全てにおいて、GDP に占める関税対象輸出の割合は 2%以下であり、ボリビア、アルゼンチン、パラグアイのように 1%以下の国もあると分析している。

3) 米国への輸出依存度の低い南米諸国と中国の存在感の増大

中南米と中国の貿易額は、2000 年に 120 億ドルであったが、2020 年には 3,150 億ドルに急増し、2035 年には 7,000 億ドルを超えると予測するエコノミストもいる。中南米から中国への輸出を見ると、2000 年当時は全体の 2%にも満たなかったが、中国の急成長とそれに

³ [US Tariffs May Have Limited Impact on Latin America Now, but the Future Hinges on China's Macro Policy Response | Center For Global Development](#)

表 1 発表された関税率と実効関税率の比較

	新しく発表された関税率(%)	実効関税率 (%) (貿易加重関税)	2024 年輸出の 免除率(%)
ニカラグア	19	17.5	9
ホンジュラス	10	13	4
エルサルバドル	10	10.5	1.2
ドミニカ共和国	10	10.4	1.9
ハイチ	10	10	0.2
グアテマラ	10	9.9	2.5
ベリーズ	10	9.8	2.4
パナマ	10	9.6	7.5
ブラジル	10	9.4	27
コスタリカ	10	9.4	11.7
ウルグアイ	10	9.4	7.4
パラグアイ	10	8.7	17.7
スリナム	10	7.9	7.5
ペルー	10	7.7	26
アルゼンチン	10	6.7	47.9
ジャマイカ	10	6.7	0.3
バハマ	10	6.6	33.6
チリ	10	5.6	48.9
コロンビア	10	5.5	53
エクアドル	10	5.4	48.3
ボリビア	10	3.5	65.7
ガイアナ	38	0.9	97.6
ベネズエラ	15	0.7	95.4

出所：CGD の資料を基に筆者作成

伴う需要が、この地域のその後の商品ブームを牽引し、その後 8 年間、貿易は年平均 31 パーセントの成長率を記録した。中国は現在、南米諸国の最大の貿易相手国であり、中南米全体でも米国に次いで第 2 位である。ブラジルの対中貿易額は対米貿易額の 2 倍以上である。チリでは 2022 年の中国への輸出が輸出総

額の 4 割近くを占め、中国への経済依存が懸念されている（表 2）。

中国は現在、パナマ以南の南米 11 か国のうち 10 か国と「戦略的パートナーシップ」を結んでいる。また、2024 年末までに、中国はチリ、コスタリカ、エクアドル、ニカラグア、ペルーと自由貿易協定を結んでおり、メルコスー

表 2 中南米諸国の対中国輸出の占める割合
(2022 年)

	対中国輸出の 割合(%)
チリ	38.6
キューバ	34
ペルー	33.8
ブラジル	29.8
パナマ	24.6
エクアドル	21.4
ウルグアイ	21.3
ボリビア	11.4
ベネズエラ	9.7
コスタリカ	4.9
メキシコ	2.5

出所：The Observatory of Economic Complexity/Americas
Quarterly の資料に基づき、筆者翻訳

ル貿易圏の反対で頓挫しているものの、ウルグアイとの協定締結交渉も進んでいる。これまでに中南米 22 か国が中国の「一帯一路構想 (BRI)」に署名している。さらに、南米の親米国とみなされてきたコロンビアも、2024 年に戦略的パートナーシップを締結し、BRI への参加を検討している。

中南米における中国の影響力の拡大を阻止し、中国との関係の見直しを迫ることは、関税措置を含むトランプ政権の中南米政策の重要な目的の一つである。しかし、中国は中南米において主要な貿易相手国であり、重要な資金提供国のひとつである事実は、トランプ大統領の思惑とは逆に、追加関税が中国に漁夫の利をもたらすこともあり得る。実際、トランプ第一期政権が 2018 年から 19 年にかけて賦課した関税の影響で、ブラジルからの農産物や畜産物、その他の商品の中国への輸出が増加した。ブラジルの最大の輸出先はすでに中国である。再びブラジルは中国への農産物輸

出を増やし、これまでの米国からの供給に取って代わる可能性もある。さらに中国政府の資金は、トランプ政権が大幅に削減した社会・経済セクターへの開発援助の不足分を埋めるかもしれない。

一方、中国との貿易依存度の高い南米の最大の懸念は、中国の経済成長の鈍化である。2024 年時点で、中国は南米の総輸出額の約 28%を占め、米国の 16%を上回る。鉱物、金属、エネルギー製品は南米の主要輸出品であり、中国はこれらの商品の主要輸出先である。例えば 2023 年には、中国はチリの非貴金属鉱物輸出の 50%以上を消費し、アルゼンチン北西部地方からの鉱物もその半分近くを中国に輸出している。この中国への輸出への依存は、中国経済の動向が同地域に大きな影響を与えうることを示している。米国との関税戦争によって中国のみならず、先進国の経済成長が大幅に減速した場合、南米諸国の輸出に大きな影響を及ぼし、地域の経済の安定を脅かす懸念もある。

2. 資金凍結の犠牲になっているトランプ政権の麻薬・薬物取り締まり政策

米国には麻薬の取り締まり組織として、司法省の管下で国内の麻薬売買や流通を取り締まる麻薬取締局 (DEA: Drug Enforcement Administration)、国境で麻薬・違法薬物の密輸を取り締まる国土安全保障省の税関・国境取締局 (CBP: Customs & Border Protection Agency) があるが、組織犯罪、人身売買、麻薬栽培・密売に関する関連国との対応は、国務省の国際麻薬・法執行局 (INL: International Narcotics and Law Enforcement Affairs) を中心として行われてきた。INL は中南米のみならず、世界中の

政府や治安部隊を支援している。これらの組織による麻薬関連プログラムは、トランプ政権発足後に政府補助金やサービスに対する連邦政府資金の凍結によって大きな影響を受けている。

対外援助資金の拠出凍結後、トランプ大統領は安全保障に関する一部のプログラムの資金凍結を解除した。国務省によると、メキシコにおけるフェンタニルの生産と密売対策、テロ犯罪組織の解体プログラムに対する INL 資金 780 万ドルの凍結解除が認められた。しかし、その他のプログラムや投資は停止されたままであり、コカイン密売の最大の拠点のひとつとなっているエクアドルでは、近々着工予定であった麻薬対策活動のための 700 万ドルのドック建設プロジェクトは未だ保留されている。メキシコでは、契約人員のおよそ半分にあたる 60 人の INL 契約者が解雇されたという報道もある。メキシコのみならず、1985 年以来、米国と密接に協力し、麻薬撲滅、組織犯罪の取り締まりのために警察の能力を高める努力してきたコロンビアも、資金凍結の打撃を受けている⁴。

特に、長年、同盟国であり、隣国であり、最大の貿易相手国であるメキシコとの二国間安全保障関係を重視してきたメキシコは厳しい環境に置かれている。しかも、麻薬、フェンタニルなどの薬物の輸出、関連の組織犯罪の取り締まりは、トランプ政権が狙う関税交渉の重要な取引カードの一枚である。

米国の資金の多くは、米国が緊密に連携している国際機関に提供されている。なかでも国

連薬物犯罪事務所は、年間予算約 4 億 2000 万ドルの約 4 分の 1 が INL を通した米国の援助資金であったが、これも大統領令による対外援助の凍結の影響を受けている。2 月末のロイターの報道⁵によれば、輸入されたフェンタニル化学物質がメキシコの麻薬カルテルに渡るのを阻止することを目的とした国連のプログラムが停滞しているという。これは国連薬物犯罪事務所（UNODC : UN Office on Drugs and Crime）と世界税関機構の共同イニシアティブである「貨物管理プログラム」の一環であり、米国は 2023 年にマンサニーヨ港での貨物のスクリーニングの改善と、メキシコ海軍の訓練と機材提供に約 80 万ドルの資金を提供した実績がある。実際、このプログラムは奏功しており、麻薬組織は、近年、監視の厳しいメキシコを避け、中米やカリブ諸国経由のルートに変更していることが確認されている。

米国では、過去 10 年間で、45 万人以上がフェンタニルの過剰摂取で死亡し、数百万人が中毒となっていると推定され、大きな社会問題となっている。ロイターの調査⁶によって、主に中国からフェンタニルやメタフェタミン製造に関連する前駆体化学物質が空路や海路で北米に密輸され、メキシコの秘密研究所でフェンタニルの完成品に合成されるという、影のサプライチェーンの存在が明らかになった。トランプ大統領は、選挙キャンペーン中から、麻薬やフェンタニルなどの中毒性の高い薬物の米国への流入、関連犯罪や犠牲者の増加などに対し、これらのサプライチェーンを破壊し、米国の過剰摂取の蔓延に終止符を打つことが最優先課題のひとつだと述べてきた。そ

⁴ <https://www.washingtonpost.com/world/2025/03/16/trump-aid-freeze-anti-narcotics-latin-america/>

⁵ <https://www.reuters.com/world/americas/trump-aid-freeze-disrupts-anti-narcotics-program-mexican-ports-2025-02-24/>

⁶ [Fentanyl Express: The global chemical trade behind the opioid crisis](#)

のため、フェンタニルの主要な生産者と言われるメキシコのシナロア州とハリスコ州の新世代カルテルを、「外国テロ組織」として指定した。しかし、これだけでは不十分であり、この喫緊の課題に対する方策を阻んでいるのは、トランプ大統領自身の対外援助の凍結に他ならないことは皮肉である。

3. 中国を意識した中南米政策

トランプ政権による中南米政策の根底にあるのは、中国の中南米での勢力拡大に対する牽制であるとも言われる。しかし、関税政策によって中国が利する環境を創出しているのみならず、近視眼的な「米国第一主義」の方針も散見される。

1) パナマ運河の運営権を巡るトランプ大統領の確執

中国の中南米での影響力の増大は、米国の安全保障の脅威であるという認識に基づき、トランプ大統領が触手を伸ばしたのはパナマ運河である。

パナマ運河は世界貿易の要衝である。今日、パナマ運河は全海上貿易の 5%、米国のコンテナ船輸送の 40%を担っている。19 世紀末にフランスがパナマ運河建設に着工したが、マラリヤなどの犠牲者を数多く出し、建設を断念、米国の陸軍工兵隊を中心に運河建設が遂行された経緯がある。米国が 3 億 800 万ドル（現在ドル価値で約 190 億ドル）を費やして完工し、その後パナマに数十の米軍事基地を維持していた。1977 年、カーター大統領と、パナマのトリホス政府長官との間で、1999 年までにパナマに運河を譲渡する一方で、運河の中立性を守るために米国が軍事介入する権利を保持するという 2 つの条約が調印された。

2024 年の選挙戦最中には、パナマ運河問題は俎上に載っていなかったが、大統領選当選後の 12 月に、トランプ大統領は「この航路の最大の利用者である米国が 著しい通行料を請求され、公平に扱われていない」と主張し始め、カーター・トリホス条約による運河の譲渡を「ぼったくり」と呼び、運河を「取り戻す」と豪語している。トランプ大統領は、運河に対する米国の影響力の再強化を狙っていると目されるが、カーター・トリホス条約のいかなる条項によっても、米国が合法的に運河を奪還することは不可能である。しかも国際条約であり、これを覆すためには上院で 3 分の 2 の票を必要とする。ハーバード大学の国際政治経済学教授で、経済学者としても名高いリカルド・ハウスマン氏は、トランプ大統領のパナマ運河奪還の背景に関して、「米国がパナマ運河建設を完工したにも拘わらず、優遇されていないことを根に持っているのであろう」と述べている。

一方、パナマも現在のパナマ運河を作り上げるために、多大な努力と投資を行ってきた。運河を物流ハブとして強化するために、いくつかの港を開発し、「第 3 の閘門」と言われるパナマ運河の拡幅事業によって運河の規模を拡大し、以前の 3 倍の重さの船を通せるようにした。他にも、パナマは干ばつによる水不足に対応し、河川を迂回させ、ポンプで水を汲み上げるシステムも構築した。この様に、パナマは気候変動に対する運河の適応を保証するために多額の投資を行い、運河周辺でのサービスを充実させ、世界にとってより価値のある物流拠点にしてきた。パナマ政府が運河から得られる収入は GDP の約 4%を占める。「パナマは米国を公平かつ平等に扱ってきた」とハウスマン氏は述べる。

しかし、4月中旬、ヘグセス米国防長官は「パナマ運河を中国の影響から守る」ために、米国とパナマ当局の間で覚書を含む取引が成立したと述べた。これによって、ヘグセス長官は米国の軍艦と補助艦船が、太平洋と大西洋を結び、世界貿易の主要な導管であるこの運河を「優先的かつ無料で」通過できるようになり、1999年にパナマから撤退した米軍が、3つの旧軍事基地に再度配備されることになると述べている。

パナマ国内では、野党がこの覚書を「発砲のない侵略」と呼び、激しく批判している。親米のムリーノ大統領に対する批判は強いが、一部では、パナマは米軍によるいかなる配備にも同意しなければならないと言う条件はあるものの、これによって米国はパナマの主権を承認し、パナマはあらゆる施設の管理権を保持するという譲歩を勝ち取ったとみる専門家もいる。

このような安全保障の議論が交わされる中、中国企業のCKハチソン社がパナマ運河の太平洋側と大西洋側にコンテナ港を運営していることが問題の焦点となった。トランプ大統領は、この事実から「中国がパナマ運河を運営している」と述べたが、これが事実でないことは自明の理であった。まず、パナマから運営権を獲得した際、CKハチソンは香港企業であり、北京の中国政府の関与はない。さらに、パナマ運河の運営は全てパナマ運河庁が行っている。

運河を挟む二つの港湾施設の運営権を巡り、米中間の議論が白熱する3月、米国の大手投資ファンドであるBlackRockが率いるコンソーシアムが、ハチソン社の96歳の億万長者である創業者の李嘉誠氏との港湾取引を発表した。

ハチソン社とBlackRockのコンソーシアム間の取引は、パナマのこの2港のみならず、23カ国43港に及ぶ。トランプ大統領は、早速この取引は、自身の政策が機能していることを示すものとアピールし、運河の「奪還」だと自賛した。しかし、北京はこの取引に不満を示し、一部の国営メディアはこの取引を中国国民に対する背信行為だと報じ、アンチトラストの観点からこの買収を調査すると述べている。その後、パナマ政府による監査当局は、ハチソン傘下のパナマ・ポート社がパナマ政府と25年契約を2021年に延長した際、必要な許可を得ていなかったという不正を摘発し、またパナマ政府への約3億ドルの不払い金があることを発表した。これらの摘発に関して、この取引への中国政府の干渉を憶測する向きもある。BlackRockによるディールが最終化するには時間がかかり、予断を許さないことは確かであるが、現時点では、これによってトランプ大統領の主張が聞き入れられたという形で事態は一旦収束している。

2) 中国との関係見直しを迫るトランプ政権就任まもなく、ルビオ国務長官は、初めの海外公式ミッション先としてパナマを訪問し、パナマのムリーノ大統領から、米国からの強制送還者（多くはアジアなどの第三国からの移民）の受け入の承認に加え、北京主導の「一帯一路」構想からの離脱の約束を獲得した。中国に対抗するパナマにおけるトランプ政権の要求は、港湾施設の買収に止まらず、運河に第4の橋を建設するコンソーシアムの状況を再検討することから、パナマ市場におけるファーウェイの存在に疑問を呈することまで、多岐にわたる。

ルビオ国務長官の中米訪問は、米国との自由貿易協定（CAFTA）に加盟しているすべての国が含まれているが、2か国は例外となった。例外は、独裁者オルテガ大統領のニカラグアと、ベネズエラの独裁者マドゥーロ大統領に肩入れすることを決め、任期最後の年の大統領が統治するホンジュラスである。国務長官の訪問は、前述のエルサルバドルとパナマに加え、コスタリカ、グアテマラ、ドミニカ共和国と続いたが、移民問題に関する対策や中国への牽制などが話題になったという。

コスタリカは、ニカラグア人を中心とする移民の受け入れに合意しており、ルビオ国務長官は、麻薬関連の犯罪に対する協力、また、コスタリカ国内での中国企業の5G技術開発活動を制限するために米政府の支援を提供した。グアテマラでは、アレバロ大統領が、国外退去者の便数を40%増やし、他の国籍の退去者も受け入れることを約束した。ドミニカ共和国では、希少鉱物の開発についても話し合い、ルビオ国務長官は、米国はそのための「戦略的パートナー」になると述べた。

これらの成果は、ルビオ国務長官がキューバ系米国人で、流暢なスペイン語を話し、訪問国の背景を熟知していることと無関係ではない。一方的ではなく、相手国に敬意を表する外交的姿勢は中米諸国から高い評価を得た。但し、国務長官は、不法移民の阻止と国外追放者の受け入れ、麻薬密売との闘い、中国の影響の排除といった訪問の主目的で妥協することはなかった。

4. 強引な不法移民の強制送還と合法滞在者の強制退去

トランプ政権の中南米政策の中で、最高裁も巻き込んだ法的論争が展開されているのは、不法移民の強制送還と合法滞在者の強制退去、出生地主義の見直しを含む移民政策である。

4月中旬にワシントンを訪れ、トランプ大統領と面談したエルサルバドルのブケレ大統領が、全国ニュースのトップとして数日間、続けて報道されていた。中米の小国で、米国民の大半がその地理的位置さえ知らない国の大統領の訪問が、これほど話題になったことはかつてなかったとも揶揄されている。ブケレ大統領との合意に基づき、トランプ政権は国外追放したギャングのメンバーをその米国での滞在資格に関わらず拘束し、約200人をエルサルバドルの悪名高い刑務所（CECOT）に送還した。これによって、エルサルバドル政府は毎月600万ドルの報酬（これまでに計1,500万ドル）を得ていると言われる。

ニュースは、メリーランド州在住のアブレゴ・ガルシア氏というエルサルバドル出身の移民の処遇に集中した。同氏は、トランプ政権がギャングのメンバーであると主張し、米国の捜査官が同氏を拘束、エルサルバドルに移送し、同国のCECOTに無期限収監された約200人のうちの1人である。実際、連邦控訴裁判所は、アブレゴ・ガルシア氏がギャングのメンバーであるという申し立ては裏付けがないと判断し、トランプ政権も行政上の誤りによって同氏を拘束したことを認めた。連邦判事と米国最高裁判所は、トランプ政権に対して同氏の帰国を促進するよう命じたが、未だにトランプ政権の当該局は司法命令に異議を唱えている。その最中、ブケレ大統領は、自分は同氏を米国に戻さないと述べ、「どうやってテロリストを米国に密入国させるというの

か？彼を米国に送り返す権限など私にはない」と、大統領執務室でのトランプ大統領との会談中に述べている。

(1) 移民の強制送還

アブレゴ・ガルシア氏のケースが象徴的であるが、トランプ大統領の移民政策の要は、不法移民を米国外に追放することであり、「大量強制送還」を実施することである。そのために国境警備隊に拘束された多くの移民を強制送還するために、国防省は軍用機を利用している。トランプ大統領は、移民・関税執行局（ICE: Immigration and Customs Enforcement）の経歴の長いトム・ホーマン氏を「国境の帝王（Border Czar）」と名付け、国境担当官に任命している。同氏は、強制送還は今後も着実に増加すると宣言して憚らない。

実際、強制送還はトランプ政権に限ったことではない。バイデン大統領も強制送還を実施し、2024 会計年度には 27 万 1000 人の移民を 192 カ国に強制送還した。移民政策研究所の数字によれば、バイデン政権下では 4 年間で合計 150 万人が強制送還された。これはトランプ大統領の一期目とほぼ同じである。またこの数字は、オバマ第一期政権で実施された合計 290 万件的強制送還を下回っている。しかし、トランプ政権下での強制送還は、その根拠と強引な手法が問題視されている。

トランプ大統領は就任後まもなく、コロンビアのペトロ大統領が、米国から強制送還されたコロンビア人を乗せた軍用機 2 機の着陸を、

「米国はコロンビア人移民を犯罪者のように扱うことはできない」、「尊厳をもって扱う必要がある」と述べ、拒絶したため、米国からの強制送還飛行は早速外交論争を引き起こした。しかし、トランプ政権は早速コロンビアを懲罰的な関税賦課で脅し、ペトロ大統領は軍用機受け入れに同意せざるを得なくなった経緯がある。

トランプ大統領は不法滞在移民の迅速な強制送還の範囲を拡大し、1798 年に制定され、第 2 次大戦中に日系人の強制収容に利用された「敵性外国人法」を使った強制送還を実施している。アブレゴ・ガルシア氏はこれによって、エルサルバドルに送還された。さらに、合法滞在資格の剥奪の動きも見せており、学生ビザや永住権（グリーンカード）の取り消し、国外追放の例が筆者の身近でも数多く挙がっている。

2) 米墨間の国境強化

米墨間の国境の壁の建設は象徴的であるが、トランプ政権発足後まもなく、国防省は、南部国境に既に待機する 2,500 人の現役兵に加えて 1,500 人の現役部隊を配備すると発表した。これによって、この地域の陸軍兵力は 60% の増加となる。

トランプ大統領は、復活祭明けの 4 月 21 日、南部国境での緊急事態を宣言する大統領令に署名し、移民問題への対応として 19 世紀に制定され、過去に数回しが発動されたことのない法律「1807 年暴動法（Insurrection Act of 1807）」⁷の適用に関して、ヘグセス国防長官

⁷ 暴動法は米国の歴史上、発動されたことはある。リンカーン大統領は南北戦争中に南部諸州が反乱を起こした際に発動し、グラント大統領は戦後、KKK による人種差別的暴力に対してこれを発動した。20 世紀には、アイゼンハワー大統領が、アーカンソー州リトルロックで州知事が連邦の人種差別撤廃命令を拒否した後、米軍が黒人生徒を高校ま

とノーム国土安全保障長官に調査を指示した。1807 年に制定された暴動法は、大統領が現役の軍人を米国内の法執行業務に使用することを認めている。暴動法は広範な表現で書かれており、権限行使のタイミングや条件に関する具体的な指針はほとんどなく、軍隊が国内活動のため動員されるタイミングには、大統領に大きな自由裁量権を与えていると言われる。適用されれば、内乱の鎮圧や裁判所命令の執行から移民の逮捕・拘束まで、米軍が多様な任務を負う可能性もある。

3) 移民と亡命希望者の処理停止

トランプ大統領は大統領令によって、すべての非合法移民の米国入国を停止し、国境警備隊は亡命聴聞なしに亡命希望者を追い返すよう指示した。この大統領令以前は、移民は米国国境に到着することができ、亡命を求める法的権利を有していた。さらに、トランプ大統領は米国の難民定住プログラムも停止した。2024 年のバイデン政権下では、米国は 1995 年以来最高となる 10 万人以上の難民が受け入れられた。また、キューバ、ハイチ、ニカラグア、ベネズエラからの移民を人道的な理由で毎月 3 万人まで米国に入国させるというバイデン政権時代の主要プログラムも終了させた。

トランプ第一期政権による「メキシコ残留 (Remain in Mexico)」政策も復活する。これにより、メキシコ人以外の亡命希望者は、米国での亡命申請が解決するまでメキシコで待機することを余儀なくされ、第一期政権下では、約 7 万 1,000 人に影響が及んだと推定されている。これらの移民希望者は数か月も放置されることが多く、裁判所には 360 万件のケース

が滞留していると予想されるため、何年も放置状態が続く可能性もある。

4) ICE の権限拡大と家宅捜索の実施

トランプ大統領の大統領令の中には、米国内で不法移民を逮捕・拘束する ICE の権限を拡大するものもある。そのうちのひとつは、学校、病院、教会など「センシティブ」とみなされる場所での移民強制捜査を禁止してきた長年の指針を覆すものである。もうひとつは、ICE が移民取締りの職務を州警察や地方警察に委任できるプログラムの拡大を求めている。

このような厳戒令の下、移民国家と言われる米国であるにも拘わらず、大学、企業、レストラン業などを含む中小企業、農業団体のみならず、言論の自由の旗手たる報道機関やシンクタンク、また弱者の人権を守る弁護士事務所などでも、表面に出ないような委縮した状況が続いていると言われる。ある移民専門の弁護士は、移民に関する訴訟の数が急増し、対応不可能な状況に陥っていると嘆く。またイギリス人の人権擁護団体の活動家の友人は、家族に迷惑がかからないように、家を出て、友人の家を転々と移動していると述べている。より身近な例では、隔週の拙宅の掃除を依頼している零細企業が、ICE の捜査を恐れて、既に 1 か月以上営業できない状況に陥っている。

5. 行方の見えない対キューバ、対ベネズエラ政策

1) キューバ政策

トランプ第二期政権の対キューバ政策を考察する際、第一期政権の政策が復活したと考えるのが妥当であろう。トランプ政権高官とキ

で護送するためにこの言葉を使った。最近では、1992 年、ブッシュ（父）大統領が、ロサンゼルスでの大規模な暴動の際に発動した。

キューバ系の共和党議員は、94 歳になるラウル・カストロの健康状態に鑑み、キューバの社会主義政権はここ数十年で最も弱体化していると推測し、政権交代を促すために「最大の圧力」による対キューバ経済制裁を科すことを目論んでいる。トランプ大統領は就任初日にキューバを「本来あるべき国際テロ行為支援国家」として、再度リストに載せた⁸。さらに、渡航、送金、輸出を制限し、軍事制裁を強化することを計画している。キューバ系米国人であるルビオ国務長官は、キューバ政権によって没収され、売買された資産に関して、米国人が個人の権利を行使できるように約束した。また国務省はキューバ制限リストを正式に再公表し、多数のキューバ軍、情報機関、安全保障関連団体との直接的な金融取引を禁止する措置を復活させた。

キューバは不況に陥って数年、食料品、医薬品、必需品の慢性的な不足に直面しており、インフラが機能不全に陥っているため、公的年金で暮らす高齢者や低所得者が最大の打撃を受けていると言われる。トランプ政権は、より厳しい渡航・送金制限を加え、政権に最大の圧力をかける準備をしている。この背景には、ルビオ国務長官に加え、ホワイトハウスの中南米特別顧問となったクラベル・カローネ氏が存在する。同氏は同じくキューバ系米国人で、前政権でもトランプ大統領の側近としてホワイトハウスでアドバイザーとなり、その後米州開発銀行の初めての米国人総裁に就いた人物であるが、任期全うすることなく、スキャンダルで失脚した経緯がある。

2) ベネズエラ政策

前述のトランプ政権の移民政策の最も大きな影響を受けているのはベネズエラ人である。移民政策の一環として、トランプ政権は 3 月末、キューバ、ハイチ、ニカラグア、ベネズエラから「仮釈放プログラム (CHNV)」の下で合法的に米国に居住する約 53 万人の移民の「人道的仮釈放プログラム (TPS)」を取り消すことを発表した。その後、連邦判事がこれらの移民の強制送還と労働許可の取り消しを決行しようとするトランプ政権の試みを阻止する判決を下している。しかし、前述のように、戦時法である敵性外国人法を適用してベネズエラの犯罪組織 **Tren de Agua** のメンバーと思われる不法移民をエルサルバドルに国外追放している。さらに国土安全保障省は、ベネズエラの経済、公共医療、犯罪レベルの「顕著な改善」が見られるため、仮釈放プログラムの適用はもはや国益に反するとして、ベネズエラ人に対する TPS プログラムを終了させた⁹。ルビオ国務長官が上院議員時代にベネズエラ人に対する TPS 法案を提出し、可決のために尽力したことは皮肉である。またベネズエラ系有権者の多いフロリダ州の共和党議員も、この方針に異議を唱えている。

トランプ政権は、ベネズエラのマドゥーロ大統領は 2024 年 7 月の大統領選挙で民主的な条件を満たして選出されていないとし、マドゥーロをベネズエラの大統領として承認していない。バイデン、トランプ政権共に、野党候補であった元外交官のエドムンド・ゴンサレス氏を選挙の勝者とみなしている。トランプ大統領は、第一期政権でベネズエラの野党候

⁸ オバマ大統領が 2015 年にリストから除外し、2021 年にトランプ第一政権で再度テロ支援国家として指定された。しかし、バイデン前大統領は、離任直前の 2025 年 1 月 16 日にリストから外した。

⁹ <https://www.miamiherald.com/news/local/immigration/article305225156.html>

補であったグアイド氏を大統領として担ぎ、駐米大使館にもグアイド派の大使の駐在を認め、全面的にグアイド政権を支持したが、結果的にこれは長く続かなかった。今回は同じ轍を踏まぬよう、ゴンザレス氏の擁立には慎重である。

トランプ政権は、3月4日にバイデン政権で復活したベネズエラで石油生産事業を行うシェブロン¹⁰の操業ライセンスの停止を発表し、シェブロンは5月27日¹⁰までにベネズエラでの操業を停止しなければならない。これによって、現在日量約100万バレル弱の原油生産量が1日当たり20万～25万バレル減少し、ベネズエラの外貨収入が50億ドル近く減少すると予測されている。そして、3月24日にはベネズエラから原油やガスを購入する国の製品に対して25%の追加関税を賦課するという大統領令が発令された。この二次的関税によって、ベネズエラ産の原油を購入する中国やインドが大きな影響を受ける。今回の措置は、追加関税に止まらず、ベネズエラと取引する第三国や個人への金融制裁「二次的制裁」に発展する可能性もある。二次的関税の対象は、ライセンス付きでベネズエラ産原油の取引を行ってきた米国、スペイン、インド企業に加え、ベネズエラ産原油の最大の闇市場、輸出の62%を占める中国に及ぶ。今回の措置で最大の標的となっているのは中国という専門家も少なくない。大統領令では4月2日に二次的関税を発効させることになっているが、その裁量は国務長官に委ねられており、今日現在追加関税は発効していない。トランプ大統領はベネズエラ以外にも、ロシアとイラン産原油に対する二次的関税を示唆しているが、仮

にそのような事態になれば、石油の国際市場が大混乱となると専門家は懸念する¹¹。

これらの措置によってトランプ大統領がベネズエラ政府に求めているのは、国際的な犯罪組織や麻薬流通に対する厳しい姿勢であり、米国への移民の取り締まりである。しかし、これまでのベネズエラに対する米国の援助の約9割はUSAID経由であり、難民に人道支援を行ってきたUSAIDの活動は、USAIDの閉鎖と共に今や停止されている。トランプ政権はベネズエラ国民がおかれている苦境に関しては何の関心も示していない。

カラカスとの対応にあたり、多くの権限を委ねられているルビオ国務長官は、フロリダ州選出の元上院議員として、マドゥーロ大統領の権威主義体制を激しく批判し、人権と民主主義改革を擁護してきた。しかし国務長官としては、マドゥーロ政権との交渉を任務として課されている。ルビオ国務長官は、6人の米国人拘留者の釈放を確保する取引の仲介を支援し、トランプ大統領の特使であるリチャード・グレネル氏がカラカスを訪問、マドゥーロ大統領との会談に至った。同特使は解放された米国人を連れて帰国しただけでなく、ベネズエラ人が国外退去となるTrain de Araguaのギャングメンバーを含むベネズエラ人国外追放者を受け入れるという合意も持ち帰った。

ジョージタウン大学のマイケル・シフター氏は「合意内容には、フロリダ州選出の上院議員としてルビオ長官が主張していた、マドゥーロ大統領の残忍な支配や組織的な人権侵害に関する言及が一切含まれていなかった」と指摘する。同氏は「ベネズエラの長期的な改

¹⁰ 当初は4月2日であったが、5月27日までに延長された。

¹¹ <https://www.energyintel.com/00000196-63ca-ddba-a99f-63ea1de10000>

革よりも目先の成果を優先するトランプ政権の取引的アプローチを浮き彫りにしている」と述べている¹²。

6. トランプ大統領の南米の盟友

エルサルバドルのブケレ大統領に続き、中南米諸国の中でトランプ大統領との特筆すべき親しい関係を作っているのは、アルゼンチンのミレイ大統領である。ミレイ大統領は国内では痛みを伴う経済改革を進める一方で、トランプ政権とは緊密に連携している。特に、保守・リバタリアンのミレイ大統領はトランプ大統領の盟友振りを発揮し、逸早くマール・ア・ラーゴのトランプ大統領の私邸を訪問、個人外交を進めている。両首脳はイデオロギー的な親近感を共有しており、トランプ大統領はアルゼンチン大統領を「最も好きな大統領」と呼ぶに至っている。トランプ政権は、国際通貨基金（IMF）が、ミレイ大統領の経済改革を支援するための 200 億ドルの救済パッケージを承認することに同意し、国防関係の強化（NATO 提携への招請と F-16 購入）を主張し、ミレイ政権の第 3 次経済改革の開始に合わせて、ベッセント財務長官をアルゼンチンに送っている。

ワシントンのシンクタンクの戦略国際研究所（CSIS）は、アルゼンチンの対米融和は、単なるイデオロギー的なものではなく、戦略的なものであると述べている¹³。特にベッセント財務長官の訪問に関して、CSIS は、トランプ政権はミレイ大統領の政策を「全面的に支

持」し、米国はアルゼンチンの「選択すべきパートナー」となる意向を再確認する一方、アルゼンチンは物議を醸している中国との通貨スワップ協定を解消すべきだという明確なメッセージがあったと分析する。これは、中国の影響力が増大する一方、米国の影響力が低下している南米において、トランプ政権がアルゼンチンを最も近い同盟国として位置付けている証であると述べている。安全保障協力では、アルゼンチンの安全保障省と米国の国土安全保障省との間で、国際犯罪に対する捜査協力と共同対応を改善する協定が調印された。これらの合意や協定から、明らかに米国を中国に代わるパートナーとして位置付けるアルゼンチン政府の方向転換が見られる。トランプ政権には、アルゼンチンの親米政権は、中国に接近している他の南米諸国へのメッセージともなりうるという期待もあろう。

しかし、トランプ政権の政策との調整はミレイ政権の重要な課題となっている。アルゼンチンのインフレは鈍化しているとはいえ、依然として世界で最も高い水準にあり、経済改革に反対する労働組合などの政治的抵抗は強まるだろう。ミレイ政権の経済改革の成功は、米国の望むところではあるが、鉄鋼やアルミニウムなどの分野に新たに課された関税は、ミレイ大統領の経済改革を損なう可能性もある。トランプ政権とのパートナーシップが 2027 年の大統領選までに成果をもたらさないと、トランプ大統領は重要な南米の同盟国を失うことになりかねない。

¹² <https://www.newsweek.com/marco-rubio-diplomatic-victories-latin-america-trump-2025460>

¹³ CSIS <https://www.csis.org/analysis/argentinas-realignment-united-states-mileis-reforms-gain-strategic-support>