

特別記事

日本外交の中の中南米 —地域外交における戦略的発想と実践の試み—

中前 隆博

本文要旨

第1部 これまで日本の中南米に対する外交政策ないし「戦略」の説明は、相手の課題に対する支援を政策とする発想 (demand driven) と、発信の対象を国内に強く意識していること (in-reach) という特徴が認められる。

第2部 日本にとって中南米の戦略的価値は何か。第一に、中南米地域の諸国は日本が自己の安全と国際的伸張を追求するにあたっての安定的な支持勢力たりえること。第二に、日本の経済安全保障の向上に寄与する可能性を提供していること。

第3部 現在の中南米の状況は、総じて多様化、相対化の進行と捉えることが可能。「左派政権」の輩出、展開がみられるが、総じてみれば中南米地域全体の左傾化ではなくアプローチの多様化と捉えるべきである。地域統合の動きは概ね低調である。経済停滞が続けば各国の経済状態に格差が生じ、政策的な流動化が進む可能性がある。対米関係の相対化が進展し、米国でも中南米に対する関心の低下が指摘される。その中で中国、ロシアなど域外主要勢力が外交攻勢を強化している。我が国との関係では、①外交ツールとしての ODA の限界、②我が国のプレゼンスの相対化、③我が国と中南米の相互関心の多面化、が指摘される。

第4部 手持ちの手段を前提に、日本がとるべき対中南米地域外交の行動戦略とアプローチは何か。当面の活動目標は、①中南米地域諸国が、安定した民主主義、自由経済圏として国際社会における存在と責任を増してゆくべく働きかけてゆくこと、②太平洋兩岸を結ぶ協力で先導的役割を果たし、中南米諸国にとって東アジアにおける第一の interlocutor ないし conferee の地位を維持・確保することである。これは、伝統的友好関係の強化・増進という考え方の延長ではない。

多様化、相対化の中で向けて取るべきアプローチは「差別化戦略」である。

日本の差別化に用いるべき価値として、①明治以来の近代化と戦後復興を成し遂げた日本の姿と、そこから得た規範意識、②グローバルな課題に対する日本の発信能力と、その信頼性の裏づけとしての技術力、③歴史的資産としての日本に対する評価と、国全体としての「行儀」(decency)、が挙げられる。

具体的にどのような手法、手段を用いて差別化を図るべきか。4点提起する。

その1：寛大な (Generous) 援助から大義ある (Righteous) 援助への転換を図る。ODA の規模に政策的メッセージを込める手法には限界があるので、ODA 事業を政策意図の発信

機能の観点から捉える。在外公館の発信の工夫による部分が多い。

その2：政策発信を強化する。外交当局者間の政策対話を戦略的ツールとして活用する工夫と、現地レベルでは政策広報、指導者層に対するピンポイントの情報提供。中南米ではパブリック・ディプロマシーの占める比率が大きく、外交実務者は negotiator である以上に公共の場での advocate としての役割が期待される。

その3：招聘事業を戦略的に運営する。具体的な政策のブリーフィングないし政策協議を念頭に置いた人選とプログラムを行う。日本の社会共同体を律する規範意識を印象付ける。招聘実施後のフォローアップを充実させる。

その4：「対中南米外交」で一括する地域政策アプローチの限界を認識する。ブラジルとメキシコは、世界規模の問題に対する自前の認識と自らの役割に関する自覚と能力を有する。両国が穏健な新興国として、世界的な課題の取組みに共同責任を負うことを確保することが我が国の利益である。これら両国と他の中南米諸国との間では、とるべき外交戦略とアプローチは自ずと異なる。

第5部

上記に伴う課題として、いかにして日本の経験から価値的なメッセージを抽出して発信するかが問われる。また、メディアを通じた情報発信向上のため研修等による能力開発が必要である。

はじめに

本論は、我が国の対中南米外交政策を概観しつつ、近年の国際環境を踏まえながら、我が国の外交戦略の中にどのように位置づけられるかを考察し、その観点から当面の外交実務上重要と思われる点を確認することを目的とする。我が国の対中南米外交に新規の機軸を持ち込むことを志向するものではなく、むしろこれまで行ってきたことの説明を再構成する試みである。

まず、我が国の対中南米外交の意義ないし「戦略」についてこれまでどのように説明されてきたかを回顧し、その性質を分析する。次に我が国の戦略的利益の観点から中南米地域が持ちうる意味を想定した上で、近年の同地域内外の情勢を概観する。最後に、右を踏まえて我が国がその戦略的利益を極大化するために重要と思われることを考察する。

本論のうち見解部分は筆者個人のものであり所属する組織の立場や評価を代表するものではない。

第1部：対中南米外交の意義づけや「戦略」はこれまでどのように説明されてきたか
--

第二次大戦後、中南米諸国と外交関係を回復した日本にとって、対中南米外交の主眼は長い間日本人移住者支援であった¹。自国の戦後復興と国際社会への復帰を最優先の国家目標とし、能動的な外交ツールに乏しかった当時の日本にとって、中南米地域に対する政策的関心は移住者の受け入れ地としてのそれであり、政策の中心は日系移住者の円滑な定着と生活の安定であったということであろう。

以下、今日まで日本の対中南米外交政策をどのように認識し、説明してきたかを概観する²。

高度成長期においては輸出市場および天然資源の調達先としての中南米に注目が高まり、これに応じて、外交政策でもそのような企業の関心を踏まえた方針が強調されるようになった。当時の外交青書には、膨大な未開発資源と概ね安定した政情を背景に中南米地域を「現世紀のフロンティア」と捉え、これに対する欧米諸国からの提携と企業進出を意識しつつ、地理的、距離的ハンディキャップあるいは政治的、文化的結びつきが弱い潜在的不利を克服して、貿易（製品輸出と原料輸入）、投資利益獲得の支援を目的とした外交政策を強調している³。以後、ごく近年まで日本と中南米地域との経済は概して「補完関係」で説明されることが長い間続いてきたが、最近の変容については後述する。

その後、外交青書を見る限りは、一般的な友好関係（困難な政治問題の不存在）と日系社会の存在、経済的補完関係および関係強化

に対する中南米側からの期待感が、わが国の政策需要として説明される時期がしばらく続いている。

1980年代後半には、地域内主要国の民政移管や中米紛争などの地域情勢を意識した政策需要がアジェンダとして加わるようになった。すなわち「中米問題、累積債務問題という国際政治経済上の大きな問題の存在と、その一方で中長期的趨勢として民主化の進展⁴」に対応する政策の認識である。

中南米に対する地域政策をよりプロアクティブな発想で整理・説明する試みは、1992年ころからで、民主化や市場経済改革に対する支援（いわゆる「2つのD」に対する支援）、相互理解の促進、環境問題や麻薬問題解決のための協力を三本柱として打ち出した。

この、「2つのD」、すなわち民主化と経済開発の支援を柱とする方針は90年代の対中南米戦略として地域外交を大きく規定する概念ではあったが、90年代も後半に至ると、このような支援自体を目的とする議論から、右への支援を通じた中南米地域の「中長期的安定の確保が世界の安定につながる」との説明を前面に出すようになっていく。その上で、中南米地域の中長期的安定の確保、日本の民間セクターによる経済活動への支援、さらに、国際市場への重要資源の安定供給・流通と日本のエネルギー政策上の利益の確保が外交課題であるとしている⁵。新自由主義のマクロ政策導入と債務管理、FTAを軸とした

¹ 寺田輝介「ラテンアメリカをめぐる国際関係と外交」（ラテンアメリカ時報No.1385 2008/2009冬号 p.8）

² 我が国の中南米政策の経緯と今日の課題について、恒川恵一「日本と中南米の新たな出会い」（外交フォーラム2007年10月号）。

³ 外交青書（昭和32年、33年、34年）

⁴ 昭和60年版外交青書

⁵ 平成13年版外交青書

地域統合が進展する中、アジアとロシアでの経済危機では、一国の経済危機が市場を通じて世界規模に影響を及ぼすことを示した。前述の政策説明はこのような事情を反映したものと見る事が出来る。政治面では、この時期は概ね民主主義の定着が進み軍政や内戦への逆行が想定し難くなる一方、一部の国でのゲリラやテロリストの活動が残存し治安の悪化が依然課題として認識された。1996年にペルー大使公邸占拠事件を経験した日本は、貧困及び麻薬問題への対応が中南米地域のテロの根本的解決を図る上で不可欠であるとして、この面での外交的取組の意義を打ち出している⁶。

2000年代に入って引き続き民主主義の定着にますます安定感が見られるようになり、経済面では特に2003年以降の財政と対外収支の改善もあいまってマクロ経済パフォーマンスは良好な状態を示した。その中でもはや債務問題は管理可能なイシューと認識されるようになったばかりでなく、天然資源市況の好調に支えられた新興経済国としての国際社会における存在感の拡大が認められるようになった。他方で、貧困・社会格差の問題は経済成長がその解決につながっていないとの問題意識を生んだ。

多国間の国際組織等において中南米諸国が日本に比較的好意的に投票することが多いことを取り上げて、「日本に好意的な30を超える大票田」として認識されることも多くなっていた。この「日本に好意的な票」という場合、民主主義、自由経済など基本的価値を共有することを強調して「共益を語れる」

国々の地域として、その質的価値を強調して紹介されることもある⁷。

これらの経緯を踏まえて、直近の外務省による対中南米外交の基本方針は、[1]日本と中南米地域の経済関係の強化、[2]中南米地域の安定的発展への貢献、[3]中南米諸国との国際社会での協力、という三本柱をもって説明されている

ここまでの変遷を省みて、日本の対中南米外交政策の説明（「戦略」と称されることもある）については、その基本的性格において二つの特徴が認められる。

一つは、日本の対中南米外交は基本的に中南米地域の政治的・経済的課題に政策的需要を見出しこれに対する支援をもって日本の政策とする発想(demand driven)である。更に、これに対するバランスとして国際機関等マルチ外交の場に於ける得票ないし政策的支持への期待と天然資源へのアクセスに対する期待を表明することにより、両者の間に互恵関係を期待するものである。

いまひとつの特徴は、その説明の発信の対象を国内に強く意識していること(in-reach)である。すなわち、中南米地域の諸国に対して日本がどのような目的意識をもって外交的投資を行うべきかという、相手国に向けるべき政策意図というよりは、中南米地域より何が求められているか、またこれに答える結果どのような利益があるか、という説明を国内向けに行うことに重点が置かれたものといえる(ただし、右に対する重要な例外は「2つのD」に対する支援という考え方であり、これは対外的にも発信し得るメッセージとして

⁶ 平成9年版外交青書

⁷ 平成20年度外交青書

⁸ 寺田同上参照。なお、当時「2つのD」は、民主主義と経済開発は中南米にとって必要な「車の両輪」

として双方バランスよく支援を行う必要があると説明され、欧米ドナーに対しては、民主主義の強調のみでは国家構築の成果は期待しえず、開発努力に対する支援が同程度に重要である、というメッセージを発するツールとしても使われていた。

意識されていた点で他の説明とは異なる性格を有していた⁸。またそれ故に政策方針としての持続性があったともいえよう。

一つ目の特徴、すなわち demand-driven となることの背景事情として、ひとつには日本の最大の外交ツールが ODA であること、あるいは少なくともそのように認識されてきたことが指摘されうる。特に、1980 年代後半から 1990 年代初頭にかけては、一方では日本が巨額の貿易黒字を還元することをもって国家事業とするような時代にあり（資金還流措置）⁹、他方で中南米地域では累積債務問題と民主化の時期が重なった結果、対中南米「支援外交」はその頃に絶頂期を迎えたといえる。そのような記憶を外交資産として受け継ぎつつ、今日に至るまで日本の対中南米政策は基本的に「支援外交」のパラダイムで構成されてきたことは否定し得ない。

また、日本の支援を意識しつつ中南米諸国が国際組織等での日本に対する支持を表明することは、実際に見られた現象と言えよう。もちろんこれは、こちらからの具体的な支援措置をもって特定の投票活動に於ける票を獲得するという直裁的な取引外交を必ずしも意味するわけではない。しかし、中南米の国々が民主主義や和平の定着、経済的発展に向けた道のりを歩む中、遠隔の地の国である日本が、特段の具体的な政治アジェンダを持ち込むことなく支援を行う、その寛容さ (generosity) を評価する表れとして、これらの国が日本の国際的な利益を支援することは一般的な関係規定として認められる。この関係をあからさまに表明することは外交的には稚拙ではあ

うが、その連関を強く示唆する政策意図の説明はこれまでも行われている¹⁰。

二つ目の特徴、すなわち in-reach 意識の強さについては、以下の事情をもって説明されよう。すなわち中南米地域が歴史的、地政学的に日本の安全保障に死活的な位置を占めているとは国内で一般に認識されていない以上、中南米外交に携わる実務当局者にとっては、この地域の政策的価値ないし重要性を自ら発掘し、これを国会、財政当局、世論に対して訴え、外交政策遂行に必要な相応の政治的アテンションとリソース配分を確保することは重要な任務である。その一方で、中南米地域諸国との関係においては、要請主義を原則としつつ支援外交を展開する中で、それは概して相手国より寛大なものとして歓迎され、評価されてきたため、あえてその政策意図を中南米諸国の側に対して説明し納得させる需要はあまり高くはなかったという背景がある。

以上、これまで日本が中南米地域に行ってきた政策意図の説明振りを概観した。冒頭述べた通り、本論の目的は、このような対中南米外交の政策意図を、今日の外交的環境を反映した形で言い換えてみて、この地域にどのような戦略的意識を投影できるものか試みてみようというものである。

⁹ 日本は昭和 62 (1987) 年以降 3 年間にわたって民間資金も含め 300 億ドル (後に 5 年間で 650 億ドルに拡張) にのぼる資金還流計画を実施すると表明した。この一環として、1990 年 4 月末までに中南米諸国に対し約 55 億 8,000 万ドルの資金協力を行った。

¹⁰ たとえば、2005 年に実施された日本・中米首脳会談の成果文書「東京宣言」では、日本が中米の平和と民主主義、及び経済、社会の諸分野に支援を行うと表明する一方、中米諸国は日本の安全保障理事会常任理事国入りを支持すると表明している。

第2部：この地域に何を期待するか

対中南米外交の戦略性を論ずる前提として、そもそもこの地域は日本にとってどのような戦略的価値があるのかを確認することは重要であろう。すなわち、はたして中南米地域は日本が国費を費やして外交的投資を行うに値する地域か、またその価値はどのように定義されるか、ということである。

前項で概観したことを踏まえれば、日本のこの地域に対する関心は、従来様々な形で表現されてきたが、その本質はある程度共通している。したがって、ここで新奇なことを提起する必要はなく、これまでの認識を整理し今日の環境に応ずる形で表現する。

外交の目的が自国の生存と繁栄（安全保障と国際社会での地位向上）を確保・増進することであると想定すれば、その観点から中南米地域の戦略的価値を再定義すると以下の通りになると考える。

第一に、中南米地域の諸国は日本が自らの拠って立つ主義主張を行い、自己の安全と国際的伸張を追求するにあたっての安定的な支持勢力たりえる。

第二に、この地域が日本の経済安全保障の向上に寄与する可能性を提供している

第一の点については、単に国際組織で日本が支持を得る票田としての意義を言うのではない。この定義の根拠は以下の通りである。

まず、中南米諸国との間では、日本の安全保障面でのトレード・オフ関係がない。すなわち、日本が自国の安全や繁栄を追求するにあたって、地政学上、必然的に国益上の対立を意識する国は存在しない。したがって、もちろん一般論としてはあるが、日本が国際的な問題について国益を踏まえた主張を行う場合、中南米の諸国に対しては、案件本位で外交政策の協議や調整が期待可能である。

次に、概ね過去20年にわたり中南米諸国での民主化の定着と経済の安定が進んだ結果、日本は基本的に中南米諸国と政治・経済価値規範¹¹の多くを共有する状態に至っている。

民主主義、自由経済という基本的価値を基礎とする統治プラクティスはおよそ不可逆の段階に達しつつあると見られる¹²。ごく一部の国を例外として認めざるを得ないものの、地域全体としてみれば、「自由と繁栄の弧」の10年先を行く5.5億人規模の中進国市場が形成されつつある。30をこえる民主的・自由経済国家群として、中南米は北米と西欧に次ぐ地位を占めている¹³。

また、一般にあまり広く評価されないことではあるが、中南米地域は、面積2000万km²強（全世界地表面積の約15%）、人口5.5億人の非核武装地域であるということ、および、その中にブラジル、メキシコという新興

¹¹ 国際社会を規定する様々な「価値規範」の歴史的背景と現代的特質について、篠田英朗「国際社会の秩序」（東京大学出版会、2007）。

¹² 2009年6月28日、ホンジュラスにおいて現職のセラヤ大統領が軍により拘束され、国外に移送される事件が発生した。これに対して国際社会は一致してこれをクーデターと断じ非難している。この事件は中南米地域における「時代遅れの」政変として国際社会にショックを与え、地域の民主化

定着プロセスに汚点を残すものであった。本論執筆時において問題の解決には至っていないが、この事件に対する米国を含む米州諸国の一致した、かつ断固たる拒否は、これを機に軍事クーデターという政治カルチャーを米州において根絶しようとする集団的な政治的意図の表明とも理解しうる。

¹³ 同 旨：Michael Reid “Forgotten Continent-The Battle for Latin America’s Soul” (Yale University Press, 2007), p.4

国の指導的立場にある国が含まれていることは、この地域の国際政治上のモラル・ポジションを高めるものとして再認識されるべきであろう¹⁴。ブラジルはBRICsの中で唯一、核兵器を保有しない国であり、その上で国際社会における自国の責任と影響力の拡大を図っていることは、新興国の国家戦略としてその価値は注目し評価されるべきものである。これに加えて、中南米諸国は6000名に近い要員を国連PKOに派遣している実績も、国際平和と安定への寄与として留意に値する¹⁵。

更に、これらの国は、ほぼ共通の言語と歴史的経験を共有する「兄弟国」としてサブリージョナルなものも含め緊密な政策対話と協調の政治文化を有していることも、この地域の大きな特色であり地域としての強みに貢献している。

日本との関係で見れば、日本はこの地域において比較的大きな歴史的、外交的資産を有する。日系移住者が100年にわたり築きあげた「日本人」に対する信頼感がかねてより指摘されていることであるが、これに加えて、第二次大戦後の日本の復興・発展の実績および開発支援の地道な実績は、これらの国々の日本に対する信頼感の醸成に寄与している。中南米諸国における、日本の国家・国民のあり方に対する肯定的な感情は世界の他地域との比較においても高いものと認識すべきである。

特に、前述の民主主義、自由経済に着目して述べれば、日本と中南米諸国が価値規範を共有するというに留まらず、日本がこれら「外

来」の価値を受容・導入し、結局非西欧国家として自らのアイデンティティと尊厳を維持しつつ国際社会における認知を得た実績にこそ、中南米諸国にとっての参照価値があり、政策的親和性の思想的基盤があることも留意すべきである（後述）。

但し、中南米諸国の対日認識は、一般的に未だ浅薄の域を出ない面も注意を要する。これらの国々が歴史的関係の深い欧州、米国との間で有するつながりは強く、いわゆるエスタブリッシュメントを構成する社会層の対外的関心ないし帰属意識は歴史的にもっぱら欧州に向けられてきた。また、今日、中南米諸国の報道機関で日本に独自に特派員ないし通信員を置くものは2社¹⁶にとどまり、日本関連の情報の大半は、欧米メディアの記事を転載したものである。その結果見られる現象は、欧米の記事の中から興味本位に選ばれた「つまみ食い」記事が大勢を占めがちであることは止むを得ない現実である。

以上を要約して述べれば、グローバルな諸課題に関する中南米諸国の認識ないし政策は日本の考え方と比較的強い親和性を示しており、日本が自国の安全（今日的なイシューの例としては北朝鮮の核や人権状況を巡る問題）や国際社会に向けたイニシアティブの実現（国連改革問題、地球環境問題など）を追求するにあたって、日本自身のあり方や主張の正当性をもって議論を行うに政策本位でこれに応ずる余地の大きい国々であるといえる。しかし、その一方で、これらの国における対日報道の貧弱さに鑑みれば、政策的協調

¹⁴ 世界最初の非核兵器地帯条約として1968年4月に発効したトラテロルコ条約（中南米33か国が締約）は、領域内での核兵器の実験・使用・製造・生産・取得・貯蔵・配備等を禁止している。

¹⁵ 2009年4月現在の派遣実績は、ウルグアイ（2523）、ブラジル（1342）、アルゼンチン（888）、チリ（518）、

グアテマラ（241）、ペルー（232）、エルサルバドル（110）、エクアドル（91）、ホンジュラス（12）、コロンビア（7）（<http://www.un.org>）。

¹⁶ O Globo（ブラジル民放）、および El Comercio（ペルー民放）

の成果は日本政府や諸機関の意識的な情報発信あるいは説明努力によるところが大きいといえる。

中南米地域の戦略的価値の第二、すなわちこの地域が日本の経済安全保障の向上に寄与する可能性を提供しているということについては、以下の通り説明される。

冒頭述べた通り、中南米地域が有する天然資源および食料の生産地および輸出品市場としてのポテンシャルは、高度経済成長期の頃から十分認識されておりあらためて論ずるまでもない。今日、右に加えるべき要素として、程度の差こそあれ域内各国の所得が概して上昇し中間層の形成が進んでいること、堅実な経済政策が定着し累積債務やハイパーインフレといった極端な不安定要素が克服され経済に安定性、予見可能性が増したことが認められる。更に、たとえばメキシコの電機や自動車、ブラジルの鉄鋼などの例に見られるように北米、欧州の大消費地を市場とした輸出産業が拡大かつ高度化しており、更に、そのうち機械製造業については、そこに日本から中間財の輸出を行うサプライ・チェーンが形成されるといった現象も見られる¹⁷。

総じて、中南米地域では経済政策やビジネス環境の面で多様化、安定化を増しつつあり、従来型の認識を越えた「底力」のある経済を示しながら日本企業の世界戦略の一翼を担う可能性も示しつつあるといえる。

近年のアジアと中南米の地域間経済関係に

ついてみると、グローバル化の現象として物流、金融、情報の流通が格段に拡大した結果、地理的に遠隔であることの経済上の制約がますます縮小してきた。これに伴い、従来未開拓とされてきたアジア＝中南米間の経済関係が顕著に拡大した。例えば1999年から2007年までの間に、世界の総貿易量は2.4倍に拡大したが、その間に中南米と東アジアの地域間貿易量は3.9倍の伸びを示している。但しこのような拡大傾向の牽引者は中国であり、これに比して日本のプレゼンス縮小が指摘されるのも事実である¹⁸。

日本ではかねてより、日本企業の中南米に対するビジネス認識と事業展開の実績はそのポテンシャルに鑑み不十分であるとする見方と、歴史的な経緯と実績に鑑みれば慎重に対応すべきであるとの見方が存在する。中南米諸国は伝統的にはいわゆるメディアム・リスクの市場と見られることが多いが¹⁹、過去ハイパーインフレや一部の国における杜撰な債務管理の記憶が、日本の企業関係者の認識に影響を与えてきたことは否定しがたい。また、中南米諸国が国営事業の民営化と外資への開放を急速に進めた1990年代は日本の経済が困難な状況にあった時期と重なり、その波に乗れなかったことも、今日までに日本の経済プレゼンスが相対的に低下したことの理由としてあげられる。

日本と中南米地域の経済的関係について将来性が語られるとき、そこには中南米地域自身もダイナミズムや潜在能力に対する評

¹⁷ 在メキシコ日本国大使館の調査によれば、昨年メキシコは日本から中間財を中心に110億ドルの保税輸入を行い、メキシコはこれを製品化して米欧等に143億ドルの輸出を行っている。

¹⁸ 例えば上記期間の間に中国と中南米の貿易量は12.6倍の増加を示しているが、この間我が国と中南米の貿易額は2.0倍にとどまった。その結果、

中南米諸国の貿易額に占めるシェアは、この間中国が1.2%から6.9%に増大したのに対し、日本は4.2%から3.8%に減少している。

¹⁹ 米の大手格付け会社がペルー、ブラジルの長期外貨建てソブリン債の格付けを投資適格に引き上げたのは2008年4月であり、中南米に於ける投資適格国はチリ、メキシコを加えた4カ国に留まる。

価と共に、日本との経済関係の現状は不十分であるという、主観的な評価のニュアンスもしばしば含んでいることも念頭に置くべきであろう。かつてはそれが「未飽和」（本来享受すべきレベルに達していない）の観点から語られていたが、近年ではアジア諸国なか

ずく中国の急速な進出をにらみながら日本の経済機会の逸失を懸念する「立ち遅れ」の議論もしばしば聞かれる。このような認識が、中南米に対してどう向き合うべきかという問題意識を関係者に投げかけていることも事実であろう。

第3部：我が国の外交的関心の観点から、中南米を巡る環境をどのように認識するか。

日本が中南米に対して有する戦略的価値を上記のように認識するとして、この価値を日本の利益に結び付けるにあたり、現在の環境をどのように理解すべきかについて、地域内の環境、および域外諸国との関係について概観する。また、日本が中南米に対して外交的関与を行うにあたって、踏まえておくべき環境についても検討する。

結論を先取りして総括すれば、多様化、相対化の進行と捉えることが可能と考えられる。

中南米地域内の状況（内的環境）

中南米地域の政治環境を見るときに、今日最も関心を集める現象の一つが左派勢力の拡大であろう。

「21世紀の社会主義」を標榜するベネズエラのチャベス大統領の政治スタイルが兎角世上の関心を集める傾向にあるが、同大統領の提唱する「米州ボリバル代替構想（ALBA）」に加盟する各国²⁰が急進的な国内政策とナショナリスティックな対外キャンペーンを展開している。その一方で、ALBAへの加盟に至らずとも国際市場経済に対して強い留保の

姿勢を示す国²¹や、政策的にはいわゆる中道左派としてこれまでの政策を穏健に修正してゆく傾向を示している国²²が輩出しつつある。

これらの左派勢力は、2006年頃より地域内の勢力として存在感を誇示するようになったが、その政策の基本は、冷戦期の左派とは区別すべきものである。

すなわち、今日中南米でいわゆる左派といわれる政権は、（キューバを除き）マルクス主義との直接の連関はなく、新自由主義経済に対する社会プログラム重視の視点からの代替政策モデルとして始まったものとみられる。また、これは上述の通りその政策スタイルにおいて多様な展開をみせている。

以上の動きについては、その背景として二つの点をあげることが出来る。ひとつは1990年代に導入された新自由主義的な経済・財政政策が、累積債務や財政赤字などの問題に一応の解決を与えたものの、これが貧困問題や社会格差の問題に於いていないとの政治運動がある。もう一つは、民主化の定着が進むに伴い、票田と世論の基盤が広がりを見せ、社会の底辺を構成する所得層や原住民社

²⁰ ベネズエラ、キューバ、ボリビア、ニカラグア、ドミニカ国、ホンジュラス、エクアドル

²¹ たとえば、アルゼンチン

²² たとえば、グアテマラ、チリ、パラグアイ。なおエルサルバドルは2009年6月に旧内戦ゲリラであり急進左派といわれるFMLNが政権に就いたが、同政権の擁立により当選したフネス大統領は穏健な中道左派を指向するともいわれている。

会層に対して配慮や連帯を強調することが、政治アジェンダとしてより大きなものになったという事情もあろう。

他方、これらの「左派政権」の国が社会プログラムを拡充しようとする場合、これにともなう財政コストは、生産性の向上などを通じた経済成長をもって確保するとは想定されず、天然資源の開発と輸出による収入に依存するところが大きい。したがってこの運動は天然資源価格の高騰に強く支えられた性格を持っており、「左派政権」にとって天然資源の管理は強い政策的要請となる。この結果、これらの国では資源に対する国家の管理をめぐって外国資本との摩擦が顕在化する場面が増えてきた。また、天然資源を介した国際的連携の動きとして、ペトロカリブ構想²³のようなイニシアティブもみられる。

前述の通り、中南米の左派運動はもともと社会プログラムでの政策的挑戦を動機として力をつけてきたものであるが、その後これが米国のブッシュ政権に抵抗・対立するレトリックを強く帯びつつイデオロギー的、地政学的色彩を強めてきた。また、中国、ロシア、イラン等の新興の域外勢力もこれを意識しつつ外交活動を活発化させるに至る（後述）。これに対する米国の対応は、ブッシュ政権の時期も含め自制的である。

このような「左派政権」の輩出や勢力の拡大が見られる一方、メキシコ、コロンビア、ペルーなどは政治キャンペーンとして社会主義は掲げず、対米関係も良好に保ちつつ、社会インフラ整備や貿易・投資の促進を通じた成長戦略を遂行しながら、その中で格差問題

や貧困問題に対応するアプローチを取っている。また、当初急進的な公約を掲げて登板したブラジルのルーラ政権は、その後穏健な経済運営を進め実績を挙げている。したがって、近年の現象をもって中南米地域諸国が全体的に左傾化しつつあると理解するよりも、社会問題の解決という課題に対して政策的認識を強めつつ、これに向けたアプローチが多様化しつつある状況と捉えるべきであろう。

次に、域内国際政治の動きに目を向ければ、域内統合・政策協調の新たな展開がみられる。

地域統合は中南米で伝統的な国際政治のアジェンダであり、これまでも様々なレベルや地理的範囲で統合の構想が進められてきた。従来 of 統合の運動は基本的に政治的動機に主導されたものであるが、それらが一層その統合機能を発揮するにあたっては、各国の主権との調整においてブレークスルーは実現せず、今日そのダイナミズムは概ね低調である。

また、1990年代の米州自由貿易協定 (FTAA) 構想頓挫を受け中南米地域では域内国どうし、あるいは個別に域外主要経済（米、EU など）との FTA の締結が進み、FTA の重層的なネットワークが形成されてきた。この、FTA による通商面での法的インフラに比して実体上の経済の統合（例えば地域内貿易量や地域内でのサプライ・バリュー・チェーンの形成）は、例えば東アジアと比べ低いレベルに留まっておりその進捗は未だしの感がある。

他方、一部のサブリージョナルな統合組織においては、共同で対外折衝や対話を行うにあたり、共通のポジション形成の需要が高

²³ ベネズエラが中米、カリブ地域の小国と締結する石油供給の取り決めで、石油代金の一部を長期信用ないし他産品の現物支給で決済することを認めるもの。ベネズエラ、キューバ、ドミニカ共和国、

ニカラグア、ホンジュラス、グアテマラ（未批准）、カリブ共同体諸国（トリニダード・トバゴおよびバルバドスを除く 12 カ国）。

まったことから、その調整のため域内国の間でさまざまなレベルでの対話の頻度や密度が上がっており、これが政治的な連携や統合の機運を高めている現象が看取される²⁴。

地域連携の視点から中南米全体を鳥瞰すれば、ブラジルが地域の安定勢力としての役割を強化しつつある。2008年12月にブラジルの唱導のもと中南米33カ国による「ラテンアメリカ・カリブ諸国首脳会議」を開催し、米国抜きでの連合体「ラテンアメリカ・カリブ連合」の設立に合意した。この会合には、ラウル・カストロ・キューバ国家評議会議長が就任後初めて国際会議に出席し、キューバのリオ・グループ加盟が認められた。この一事をもって、中南米の全体的左傾化ないし反米化を論ずるべきではない。今日「中南米のキューバ化」は起こりえず、「キューバの正常化(脱共産主義へのソフト・ランディング)」を指向した動きの一環と理解する方が自然であろう。

経済面では、2003年以来5年間続いた「好調経済」は転換期に入った。米国発の金融危機は、資金調達の問題、輸出の減少、在米移民からの送金の減少を通じて中南米諸国のマクロ経済に影響を及ぼしつつある。ブラジルについて比較的早期の立ち直りを指摘する見方もあるが、地域全体で見れば数年単位で実体経済上の影響を想定すべきであろう。また、今回の一次産品価格の急落に伴い、これまでの好調経済が相当程度一次産品市況に依存していた実態も顕在化している²⁵。中南米

諸国のマクロ、金融、貿易のパフォーマンスは従来の経済危機時に比し格段に改善しており、外的ショックに対する抵抗力は改善されているのは疑いのないところではあるが、世界的な経済停滞が続けば、今後のマクロ経済状況に格差が生ずる可能性が看取される。その中で、自由主義経済に対する確信の揺らぎをどのように政策的に処理するか、先述の「左派勢力」の動向も相まって、当面、流動化が進む可能性は否定されない。

中南米と域外諸国との関係(外的環境)

中南米諸国と域外の主要国・地域との関係をみると、まず対米関係については、その相対化が進展しつつある。ブッシュ政権の下で米の対中南米外交指導力はかつてなく低下したといわれ、オバマ米新政権に対する期待の高まりもみられるが、オバマ政権が直面する外交環境に鑑み、その外交において中南米地域が占めうるプライオリティについては否定的に観測する向きが多い。

実際、政権の如何にかかわらず近年米国では政治関係者や政府当局者の中南米に対する関心がかつてなく低いことが一部の関係者によって指摘されている。これにはいくつかの構造的な要因が指摘しうる。

ひとつには、ポスト冷戦期の今日、米国と中南米諸国の外交関係が米国自身の軍事的・経済的安全保障に与える影響が極めて小さくなっている。換言すれば、今日中南米における他のプレイヤーの動向が米国の安全保障間

²⁴ 例えば中米諸国は米とのFTA(DR-CAFTA)を締結し、現在EUとのEPAを交渉中であるが、これら対外的に共同で交渉するにあたり、対処方針調整などのプロセスを通じ、相互の意思疎通と信頼構築の実績を積んできたことは近年の注目すべき進捗といえよう。2008年10月にはカリブ共同体(CARICOM)とEUがEPAに署名した。また、いずれも日本との間では定期的な政策協議を実施している。

²⁵ 米州開発銀行(IDB)は、金融危機が勃発するに先立つ2008年4月のセミナーで、中南米主要7カ国の経済パフォーマンスを分析し、かつてに比し改善は認められるものの(チリをのぞけば)限定的であり、またその好調経済の原因が一次産品の価格に依存する面も指摘して楽観論に留保を呈する報告を行っていたことが注目される("All That Glitters May Not Be Gold" (<http://www.iadb.org>))。

題に直結するものと緊迫感をもって受け止められていない。かつてキューバの共産革命はソ連の核ミサイル配備計画を誘導したが、今日チャベス大統領の反米的なキャンペーンや、ロシア、イランとの外交的接近に拘らず、米国はベネズエラの最大の石油輸入国であり続けている。

また、中南米地域が過去 20 年強にわたり紆余曲折を経ながらも民主主義と自由経済の定着が進み、概ね安定した国家群としてその立場を確立しつつあることで、かえって米国の世論に対する動員力を失っている。今日、国際的な世論の関心と政府の政策動機は、飢餓、貧困、内戦を契機としてアフリカに、あるいは国際テロを契機として中東に向いており、中南米との間で最も深刻な 이슈とされる麻薬や移民といった政策課題は、政治や世論のシンパシーを得ることなく当局者間の実務的な処理に任される傾向にある。

このように米国の中南米地域に対する戦略的認識が薄まりつつある中、域外主要勢力が外交攻勢を強化する現象が見られる。

中国は、先述のとおり通商関係の急速拡大が先行しつつも、政治的にも関係強化の意志を示しつつある。2008 年 11 月、ペルーでの APEC 首脳会合に出席した胡錦濤国家主席は、同国を公式訪問したほか、コスタリカとキューバを公式訪問した。ロシアのメドベージェフ大統領は、同じく APEC 首脳会合の機会にペルー、ブラジル、ベネズエラ、キューバを訪問している。両首脳の中南米歴訪は、「米国の裏庭」に対する挑戦的外交として日本でも大きく報じられた。なお、同年 12 月、

中国外務省は「中国の対ラテン・アメリカ・カリブ政策」と銘打った政策ペーパーを発表し、政務対話、経済協力から文化、軍事まで幅広い分野での協力深化を謳い、win-win の関係を構築するとしている。

これら中国とロシアの外交パフォーマンスは、両国の政策的意図を比較的素直に表している。すなわち、ロシアは、反米的姿勢をとる国あるいは地域の大国との関係強化を活用する形で中南米に対する外交的布石を拡大する意図を顕在化している。ただし、かつてのソ連とは異なり、米国の安全保障上の関心に挑戦する意図は有しておらず、「大国」としての外交の幅の拡大に努めていると見るのが正当であろう。中国の中南米に対する外交戦略はより分りやすいところがあり、すなわち資源と食料の確保、台湾との外交競争²⁶、および途上国の雄としての存在感誇示であると理解することが出来る。なお、イランのアフマディネジャード大統領も 2007 年 1 月にベネズエラ、ニカラグア、エクアドルを訪問した²⁷。

総じて中南米における国際政治は新たな域外のプレイヤーを得て多様化の様相を呈しつつあることが観察される

我が国との関係を巡る環境

日本が中南米諸国に対して外交的な関与を継続、強化しようとするとき、踏まえておくべき環境の変化について検討する。ここでは、①外交ツールとしての ODA の限界、②我が国のプレゼンスの相対化、③我が国と中南米の相互関心の多面化、の 3 点に整理し

²⁶ コスタリカは、他の中米諸国が台湾との外交関係を維持する中、2006 年に台湾と断交の上中国と外交関係を結んだ。なお、今日台湾が外交関係を有する国は世界全体で計 23 カ国、そのうち中南米は約半数の 12 カ国。

²⁷ イランは 2006 年より ALBA にオブザーバーとして参加している。

て述べることにする。

まず、外交ツールとしてのODAへの依存がますます難しくなっている現実である。平成21(2009)年度の我が国ODA予算はピーク時の12年前(1997年度)に比して42.5%減少している²⁸。また、日本の経済協力政策の重点は地域的にはアジア、アフガニスタン、パキスタン、アフリカにおき、中南米地域は我が国経済協力の重点方針では最後尾に位置する²⁹。中南米諸国に対するODA供与実績は1999年に8.14億ドルであったのが、2007年には2.26億ドルへと1/3以下に減少し、中南米に対する援助が日本のODA合計に占めるシェアも同じく7.8%から3.9%に減少した。

日本の中南米地域に対する援助実績の減少は、ひとえに我が国のみの事情によるものでもない。中南米の国々の側でも、ODAの需要が低下する事情はある。一つには、所得が一般的に改善し援助需要が量的に減少した事情も指摘しうる。メキシコは1999年以来、円借款も含め資金協力は実施されていない(草の根・人間の安全保障無償資金協力を除く)。所得の改善により一般無償援助の適格国も減少している³⁰。例えばコスタリカやエルサルバドルのように、債務管理の観点から新規の対外借款の受け入れには議会の承認を必要とする条件をつけ自制的に対応する国もある。

以上を鑑みるに、あくまで以前との比較においてではあるが、日本の対中南米外交におけるODAの意義付けは相当程度変化してき

たといわざるを得ない。したがって、援助を供与することで日本が外交資産を積み上げるという手法は、従来に比し極めて困難になってきており、またそれ故に、中南米諸国との外交においては他のアジェンダを発掘・開拓する需要が以前に増して強まっている。

日本のプレゼンスの相対化については、あらためて指摘するまでもなく、広く認識されているものとする。プラザ合意からバブル経済の終焉の間の期間(1980年代後半)が、一般に日本の国際的プレゼンスの最も大きな時期と考えられるが、歴史的に米国に対して複雑な歴史的感情を持つ中南米諸国にとって、経済的にこれに急迫する日本は、単に経済大国としてのもの以上の外交戦略的魅力を提供していた。すなわち、対日関係を強化することで対米外交上のカードとするとの発想が一部の中南米主要国の態度に看取することができた。

既述の通り、今日中国の経済的進出は目覚ましいものがあるが、これに伴い相対的に日本の存在感が薄れつつあるとの懸念は、現地の多くの関係者より聞かれる。今後のアジアと中南米の地域間経済関係は、当面は中国が牽引する形で拡大してゆくことは不可避であろう。更に、前述の通り、中南米地域における米国の影響力に変化が見られることを受け、他の域外主要国の外交的働きかけがみられ、また一部の中南米の国はこれを外交的に積極的に活用しようとする動きを見せている。その中で、中南米諸国の政府や経済界の指導者が、諸案件の取組にあたって日本との関係、

²⁸ 平成9年度ODA予算は1兆1687億円、平成21年度予算では6722億円

²⁹ 外務省国際協力局「平成21年度国際協力重点方針」(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/pdfs/21_jyuten.pdf)

³⁰ 最近ではグアテマラが2006年をもって一般無償援助を「卒業」した。現在、中南米で一般無償援助を実施している国はハイチ、ニカラグア、ボリビア、ガイアナ、ホンジュラス、パラグアイ、スリナム、エクアドル、ペルー。

日本の利害に意を用いる程度は相対的に低下していることは、事実として目を背けることは出来ない。特に中南米の場合は、前述の通り20年ほど前に日本に対してある種の外交戦略的な期待感が高かった時期があるだけに、今日これとの落差は、他の地域におけるよりも大きく感ぜられる側面もあるだろう。

したがって、かつて日本と中南米諸国の関係を伝統的に規定する二大要素であったODAドナー、工業製品輸出元としての日本の存在は、量的には縮小しつつ変容し、日本は中南米の国際政治におけるメインの域外プレイヤーとしての役割を終え、メジャー・プレイヤーの一員として、他の域外プレイヤーが参加する中で国益の追求を図る必要に迫られている。

そのような中で、最近の日本と中南米の関係や相互に抱く関心が多面化しつつあることも指摘されるべきである。前述の通り、日本

の中南米に対する関心は伝統的に天然資源の輸入元、製品の輸出先であり、ODAによる支援の需要であった。今日、中間生産地としての投資を含めた経済関係をにらみつつ、経済連携協定(EPA)、投資協定(BIT)という形での法制度面での整備に対する関心が高まりつつある³¹。また、デジタルテレビの規格、高速鉄道(ブラジル)、大量都市交通システム(パナマ)など、基礎インフラの規格導入をめぐる競争を米・欧などと展開している。また、地球環境問題、人間の安全保障など、日本が重視するグローバルなアジェンダについて、中南米諸国とこれを共有し促進する努力が行われている。

³¹ 日本はEPAをメキシコ(2005年)、チリ(2007年)と締結し、現在ペルーと交渉中である。また、コロンビアとのBIT締結に向けた交渉が行われている。

第4部：対中南米外交のバージョン・アップ：いまやるべきこと

以上の観察を基に、対中南米地域外交のあり方の考察を試みる。まず、前述の戦略利益を踏まえた上で対中南米外交の活動目標の定義を試みる。さらに、既存の外交手段を前提に、当面我々が取るべきアプローチのあり方について考察する。

対中南米外交の活動目標

先に、日本が中南米に期待しうる戦略的利益は、一つにわが国の国際的な主張、安全、国益を追求する際の支持勢力たりえること、および日本の経済安全保障に対する貢献の可能性であると想定した。

このような利益を追求するために、日本が

外交資源を用いて目指すべきことは何か。この規定にあたって、先述の地域を巡る諸環境を踏まえる必要がある。すなわち、中南米諸国が全般に多様なアプローチをとりつつ民主化と持続的発展の道を進みつつあること、米欧の歴史的に関係の深い国々のみならず新興の域外有力国がこの地域における関与の意図を強めつつあること、また、今世紀は世界に於けるアジア地域の比重が増大する中、中南米諸国が外交上、経済上の政策決定を行う際にアジアとの調整や連携の需要は拡大することが不可避と見られることなどである。

したがって、当面日本が外交資源を投入して追求すべき目標は、以下の通りと考える。

第一に、中南米地域諸国が、安定した民主主義、自由経済圏として国際社会における存在と責任を増してゆくことが、日本と世界の安全と繁栄につながる戦略的利益と位置付け、日本がその実現に向けてプロアクティブに働きかけてゆくこと。

第二に、日本が太平洋兩岸を結ぶ協力を先導的役割を果たし、中南米諸国にとって、東アジアにおける第一の対話相手 (interlocutor)、ないし第一の相談相手 (conferee) の地位を維持・確保すること。

これは、一般にいわれるような、伝統的友好関係の強化・増進という命題の延長で認識されるものとは異なるものと考えたい。すなわち、先方の政府やビジネスの指導者が、自国の安全や経済的伸張を図るため種々の判断を迫られる際に、日本との関係や日本の関心にどれだけ意を用いるか、あるいは日本との調整や連携にどれだけ利益を認めるか、というレベルの問題である。換言すれば、先方政府、経済指導者のマインド・シェア確保の問題といえよう。

このような関係を基礎にして日本の安全や経済的利益に対する考慮に一層の誠実性と好意度を期待し、その中での相互の信頼感を通じて、我が国企業が中南米において活動を展開するためのビジネス環境の改善につながることを期待するものである。

アプローチ

上記の目標の実現に向けて取るべきアプローチはいかなるものが想定されるか、既往の外交方針を踏まえつつ、今後当面の外交活

動においてより力を傾注すべき政策手段と、その分野について考察する。

既述のとおり、中南米地域における外交環境が多様化・相対化しつつある。経済上の言葉を借りれば、市場に多数の参加者がある中で、値引きに頼らず競争優位を確保するために必要な施策は「差別化戦略 (differentiation strategy)」である³²。

日本がこの地域に対して、自らの政策意図と、interlocutor としての自らの価値について、米欧の歴史的に関係の深い国とも新興国ともことなる独自性を強調しつつ、現地の世論及び指導層に印象付ける努力が必要であろう。

問題はどのような点で差別化を図り、そのために具体的にどのような行動を起こすべきか、ということであろうが、「言うは易し」との批判は覚悟しつつ、以下の通り所見を述べる。

何をもって差別化を図るか

今後相当の期間にわたり、日本の経済的プレゼンスは中南米を含め国際社会にインパクトを与えることになるとは期待できない。また、ODAの現状が望ましい状況とは思われず減少傾向に反転を期する必要があるが、それでも、1980年代の資金還流計画の頃のような量的な圧倒感の再来は望むべくもない。現在手持ちの外交資源を用いつつ、如何に付加価値をつけるか、という観点から、差別化を図る方策を考える必要がある。いかにして日本の「ソフト・パワー³³」を具体的に表現して援用するか、ともいえよう。

³² 自社独自の異質な製品・サービスを創造することによって、競争企業による模倣を困難にさせる戦略。技術やブランドなどの特異性が差別化をもたらし、低価格政策をとらずに高収益が実現できる (金森久雄ほか編「経済辞典第4版」(有斐閣、2006)。

³³ 「ソフト・パワーとは自国が望む結果を他国も望むようにする力であり、他国を無理やり従わせるのではなく、味方につける力である。」(ジョゼフ・S・ナイ著「ソフト・パワー」(山岡洋一訳、日本経済新聞社、2004) P.26)

日本の差別化に用いるべき価値はどこに見出せるか。ここでは3つの点について考える。

第一に、明治以来の近代化を経験した日本、戦後の経済復興を成し遂げた日本の姿であり、その結果日本人がほぼ共有する国のあり方や国際社会についての規範意識である。

日本は、民主主義、自由経済といった基本的価値を中南米諸国と共有していることは何度も述べてきた通りである。しかし、国内向けの説明はそれで足りるであろうが、中南米諸国に向けて発すべきメッセージとしては、そこで説明が終わってしまえば、西欧のコピー国家としての存在にとどまってしまう。米国にとっては、「自由主義」「民主主義」の価値規範は建国の大義であり、その普遍化は国家的ミッションとされていると言うことが出来よう。欧州は、民主主義、法の支配、人権など、歴史的には一部の西欧諸国を舞台に醸成された価値規範を、EUという組織を媒体として、27カ国、約5億人のアイデンティティとして提示している³⁴。

したがって、日本がここで「差別化」を図ることが出来るとすれば、それは日本が異文化発祥の価値規範を受容し消化・適応してきた実績であり、また、自国文化を保全し文化的多様性を尊重しつつ経済発展とグローバリゼーションの受容を図り、主要先進国としての地位を獲得した経験であろう。

また、その経験の結果日本が「国家構築

(State-building)³⁵」のために重要と考える要素、すなわち例えば国策としての教育や保健の重要性、治安組織のモラルと信頼の重要性、産業インフラ、なにかずく物流の整備に向けた投資により期待しうる経済上の効果、環境と成長の両立(省エネの実績を含む)、さらにはこれらを通じ経済社会開発が進むことで潜在的な紛争要因が国家アジェンダの中で相対化されることへの期待などが強調されるべきである。

非西欧民主主義先進国であり国際社会の責任あるメンバーとして、このような日本の考えや思いを、特異性(exoticism)ではなく普遍性(universality)を持つ価値として発信し続ける努力が、日本を欧米諸国のみならず、アジアの他の主要国との関係においても差別化を実現する方法であるべしと考える。

日本は中南米諸国と「価値観を共有」するということを、国内向けではなく中南米の要路に訴えるということは、すなわち中南米側から見ても日本は東アジアにおいて価値観の共有を期待できる有力なカウンターパートであるとの認識を得さしめるということであり、このことが戦略的課題である。

なお、日本が発信すべき価値として「平和」を掲げるべしとの主張もあり得る。確かに、「平和」は日本人にとって特別な意味を持つ重要な価値規範である。ただし、この場合、日本の戦後史の中で「平和」という言葉が被った皮膜を落とす困難な作業がある。多

³⁴ また最近では、EU諸国の国家間関係を捉えて欧州諸国を「ポスト近代国家」と規定し、これを21世紀の国際社会の行き着くべきあり方であるとして独自の国際政治上のポジションを主張する有力な議論も見られ、これはヨーロッパの米国に対する「差別化」の議論として見ることも可能であろう(ロバート・クーパー著「国家の崩壊—新リベラル主義と世界秩序」(北沢格訳、日本経済新聞出版社、2008))。

³⁵ 「国家構築」は「新規の政府機構の創立および既存の機構の強化」と定義され、破綻国家が貧困、エイズ、麻薬、テロなどの温床となることからその国際的取組みの重要性が指摘される。また、そこでは強固な統治機構をいかにして途上国に定着させるかが課題とされている(F. Fukuyama "STATE-BUILDING: Governance and World Order in the 21st Century, Cornell University Press, 2004, p.ix)。

くの日本人にとって「平和」の概念は、唯一の被爆国としての立場や、戦争の惨禍は二度と繰り返してはならないという「8月の思い」ともいふべきものであるが、今日国際社会に発すべき政策価値として実際に求められるものは、より具体的な方法論であろう。たとえば、憎悪と報復の連鎖を断ち切ることが紛争後の平和構築に不可欠であるとの命題と、その観点から経済社会の復興が平和醸成に果しうる効果（「平和の配当」）について、自らの体験³⁶と支援実績³⁷に基づいたメッセージの発信が重要であり、例えば国連PKOへの協力などの実績をもってさらにその信頼性を強化する努力が鍵となると思われる。換言すれば、日本が「平和」を提起するとき、過去の記憶としての平和の価値ではなく、やはりこれも日本の戦後経験や今日的な政策課題としての価値規範の発信とすべきであろう。

二番目に、気候変動、軍縮・不拡散、人間の安全保障などの、グローバルな課題に対する日本の視点を踏まえた問題意識と解決への方法論の発信能力も、日本を他のプレイヤーから差別しうる契機となり得るものであり、政策的にはこれを最大限活用すべきである。

このような政策の発信力を支える要素として、日本の有する技術力は、重要な差別化要因であることはいままでもない。特に、環境問題に関して日本が発するイニシアティブは、省エネを含む環境技術の裏付けがあってこそ説得力をもち、単なる政治的プロパガン

ダではないことを示しうる。また日本の企業が、輸送、通信、エレクトロニクスほか様々の産業分野で、その技術をもって国際標準を確立し、あるいはその定着に向けて競っていることの意義に注目すべきである。日本の技術が国際標準として確立すれば大きなビジネスチャンスが期待されることはもちろんであるが、競争に参加している日本の姿は、その経済力が規模だけではないということを示し、他のプレイヤーに対する差別化の効果も大きいからである。

三番目に、中南米地域に有する歴史的資産を指摘し得る。先にも述べたが、日系移住者が営々と築き上げた民族的な評価と敬意や、中南米諸国が民主主義の定着と経済困難の克服に努めた1980-90年代に日本が行った支援の記憶は、日本に独自のモラル・ポジションを与えている。

この歴史的資産としての日本に対する評価を将来に向けて維持・向上するにあたっては、国が全体として有する「行儀」(decency)とでもいふべきものを高く保つ努力が不可欠であろう。幸い、これまで日本が中南米で歴史的な資産を積み上げる過程では、日本の国としてのあり方が偽善や独善、あるいは打算といったネガティブな評価をもって受け止められることはなかったといってよい。ビジネスや政府の立場から中南米で活躍した諸先輩の努力に負うところが大きいし、寛大な支援外交がこれに寄与した面もあろう。若干精神

³⁶ 中南米に限らず、我が国を訪問する賓客や被招聘者は概ね広島への訪問に強い感銘を告白するが、これは、原爆関連史料の視察のみが契機ではないようで、一つには「望むものは米国への報復ではなく核廃絶である」という被爆者の証言が与えるショックであり、いま一つには訪問前に想像する広島の姿と実際の都市風景のギャップが与えるインパクトもあるようである。また、例えばMazdaという世界ブランドが広島出身であることも多くの人にとっては新鮮な驚きのようなものである。

³⁷ 我が国の平和構築支援は、1990年代のカンボジア和平への協力がその初めての本格的な事業として知られるが、中米紛争後の和平支援は、その規模や知名度において遥かに及ばないものの、初歩的な段階ながら日本が平和構築への貢献を政策目標に置いて復興協力を行うアプローチを意識的に模索した経験として記憶されてよい。

論のきらいはあるが、今後日本の物理的プレゼンスが相対的に減少する中であってこそ、日本をクオリティにおいて差別化してきたこの価値を、謙虚な姿勢をもちつつ正しく自覚し、これを大事に守るよう、今日の実務担当者である我々は十分に心すべきであると考ええる。

我が国の差別化はこのような日本が強みとする社会的価値を外交活動やODAを通じて実践することにより、我が国自身に対する信頼度を高める形で実現を期するほかないと考える。

「差別化」の手法

上記のような認識をもって我が国の差別化を図り自らの外交的ポジションの維持向上を図る場合、外交活動の場では具体的にどのような手法、手段を用いて実現するか、筆者限りの経験を基に議論を試みてみたい。

【その1:「量によるODA外交」からの転換を図る】

もはや対中南米外交にODAは不必要であるとか、減ってもよいという意味では全くない。中南米には依然国際社会の支援を必要とする国は多く、また、日本にとって依然ODAは重要な外交のツールである。他方、実際に前述の通り中南米諸国に対するODAの実績が急減し、今後も顕著な回復が期待できない。もしも今後、ODAを供与すること自体や、供与の規模にメッセージを込める外交スタイルに留まれば、「援助の減少＝外交力の減退」(換言すれば「金の切れ目が縁の切れ目」)を認めざるを得なくなる。

もちろん、経済協力当局が、援助理念の構築と発信に無関心であるわけではない。日本は援助対象国ごとにきめ細かくその国情を踏まえた援助指針を作成している。また、外務省や大使館は経済協力案件を実施する様々な

場で、スピーチや広報資料などの媒体を通じ案件の趣旨を説明している。

しかしこれらの作業は基本的に、援助対象国の開発課題の分析と、これへの対応方針策定という発想に基づいている。日本が実現したい政策価値についての意図表明とは必ずしも一致しない。日本の経済協力が要請主義という原則を前提とすることもその背景にある。

ODA事業を政策意図の発信機能の観点から注目できないであろうか、というのが本項の趣旨である。

日本が援助を通じて実現したいものは何か。なぜ、防災、環境、教育、保健、産業インフラ等の分野に重点を置いた援助を重視するのか。今後、援助対象国に対してこういったメッセージを発することが重要となろう。

日本の経済協力が要請主義を前提とし、また外務本省に於ける政策目的の説明が基本的に国内向けの情報需要に応えるものである以上、ここで大きな転換を指向することは政策的にも適切ではない。むしろ、経済協力の現場である在外公館においてどのように表現し、説明するか、という発想からの政策研究が必要と考える。

たとえば一般無償援助の対象となりえず円借款のみが適用可能な国に対して、あるいは資金援助について特定の分野に限り供与対象とされる国に対して、「日本の制度はこうなっている」といった、供与する側の都合としての説明ではなく、むしろ「これらの分野で貢献したい」という日本の意図の表明として説明することが出来れば、経済協力事業の政策的な意義は高まるであろう。そういった政策意図の表現のあり方についての検討である。

また、援助によって日本が実現したいとする政策意図の発信を行うにあたり、そのアプローチにおいても差別化は意識されるべきである。日本の得意とするアプローチは「教化」

ではなく「共有と伴走」である³⁸。これを強調することにより、欧米ドナーに対する差別化を更に効果的にすることが可能である。

見習うべき前例はある。日本はパレスチナに於ける「平和と繁栄の回廊」構想を打ち出し、その中で、持続的な和平実現のためには、「平和の配当」を人々にもたらし、当事者間の「信頼醸成」を促進することが重要との政策的命題を提起している。そしてその観点から、日本の役割をイスラエルとアラブ諸国との信頼醸成と地域経済協力を推進する媒介役を果たしていくと規定し、農業団地の設置と物流の促進を通じて関係者間の協力と信頼関係を促進し、人々に将来への希望を与える、というアプローチを採用している³⁹。

このような例を、援助の目的を政策的意図をもって説明する手法として参考にすべきものであると考える。1件当たり数百万円規模の「草の根・人間の安全保障」の費用対効果の高さは広く実証され、共有されている。その事業が意図する政策的意図が比較的シンプルであり、かつ直接受益者に伝わるからである。その発想を、より規模の大きいプロジェクトや複数のプロジェクトの相関的な効果の期待として説明するというのが、ここでの課題である。

以上要約すれば、寛大な (Generous) 援助から大義ある (Righteous) 援助へ向けた、実施レベルでの工夫と努力が必要であり、そこでは現場の実情に応じた情報発信の発意と実践において、在外公館の役割が大きいということである。

【その2：政策発信を強化する】

先に述べたとおり、中南米諸国は政策本位での対話を通じて我が国益上の立場や政策的意思に対する支持を期待しうる条件を備えた地域と認識できる。したがって、もちろん、相手国の関心によってある程度選択的に考える必要はあるが、これらの国の政府当局との間では公式、非公式な政策対話の費用対効果は大きい。我が国は中南米の主要な国と外交当局者間でハイレベルの政策対話を定期的開催しており、相互の政策の理解に寄与しているが、これを戦略的ツールとしてどのように活用するかが将来にむけた挑戦である。

我が国は中南米のサブリージョナルなグループ(メルコスール、中米統合機構(SICA)、カリブ共同体(CARICOM))との間で高級事務レベルでの政策対話を定期的に行っている。SICA および CARICOM との協議では、通常二国間での協議をもつ機会が少ない国と、集団的に政策協議が出来るメリットがある。また、こういった場での協議では、その場でのクリティカル・マス形成することで、日本が訴えたい政策について先方の支持を効果的に獲得することが可能である。2008年5月、気候変動問題を主題にSICAの首脳会談が開催され、SICA加盟(8カ国)に加えメキシコ及びカリブ地域の国も含めた12カ国より首脳と環境担当閣僚が集まった。日本は、その会議の場に代表を派遣し、クールアース推進構想について各国首脳に説明し支持を訴えた。その結果、共同声明において12カ国の首脳レベルが一致して日本の構想に賛意を表明するに至った。

³⁸ 「我が国は今後、北東アジアから、中央アジア・コーカサス、トルコ、それから中・東欧にバルト諸国までぐるっと延びる「自由と繁栄の弧」において、まさしく終わりのないマラソンを走り始めた民主主義各国の、伴走ランナーを務めてまいります」(平成

18年11月30日麻生外務大臣講演「『自由と繁栄の弧』をつくる」)

³⁹ 平成18年7月13日外務省プレスリリース「小泉総理中東訪問における対パレスチナ支援について」

政策情報の発信も重要な外交手段である。政策情報の発信にはメディアを通じた情報伝播（いわゆる政策広報）とともに、指導者層に対するピンポイントの情報提供が重要である。

政策広報についての一例として、エルサルバドルでは、「NHK プロジェクト X」の放映にあたって、日本の大使や大使館員が解説者として出演し、現地関係者も招いてトーク番組形式で編集、放映を行った。その中で大使館は日本のエルサルバドルに対する援助や外交政策の実績や理念も解説し、総合的な日本の政策紹介番組に仕立てた。これを120回近く継続した結果、視聴者は日本の戦後復興の軌跡を自らの歴史に投影して受け止め、日本に対する肯定的な認識が広く国民に浸透するという成果を生んだ⁴⁰。これはあくまで一例であり、結局広報活動は現地の事情を踏まえた知恵と手作りの努力に頼る部分が多い。

いわゆる社会指導者層（議会、政府、教育、言論界、学界等）に対する情報提供については、前述の通り、これらの階層の人々は歴史的に欧州志向の意識が強く、日本に対する情報も関心も限定されていることから、一般に日本の政策意図等に対する認識は不十分であることを前提に対応する必要がある。環境問題、人間の安全保障など、中南米諸国の指導者の関心を引き得るアジェンダと、これを裏付ける技術力を日本は持っている。但し、先方の関心と時間を確保して、日本の実績と理念を売り込むことは、筆者自身の経験でもなかなか困難な作業ではある。報道機関等への情報発信を通じ世論への露出度を高めることで、先方の関心を引くことはひとつの対策となり得る。

いずれにしても、中南米において情報発信機能は一層の開拓余地があると思われる。おおかたの中南米の国においては、大使館が連日相手国政府と外交交渉に従事する状況ではなく、むしろ、対日世論の動向に気を配り、世論に対して直接メッセージを発信する、すなわちパブリック・ディプロマシーの占める比率が大きい。なかんずく日本企業が少ない国や日系社会が大きい国にあっては、日本の種々のイシューに関して通常は大使館が第一のリファレンス・ポイントとなる。また、メディアへのアクセスは比較的容易であるので、種々の案件について新聞、テレビ等を通じて情報発信を行う機会が多い。中南米にある日本の大使館は中・小規模公館が多く、このような対外的なスポークスマンの役割は大使、または次席館員が中心となって対応することが求められる。

中南米において外交実務者は、「交渉者 (negotiator)」としての役割と同等あるいはそれ以上に、公開の場やメディアで日本の利益を弁護し促進する「代弁者 (advocate)」としての役割が期待される部分が多い。

【その3：招聘事業を戦略的に運営する】

日本は毎年相当数の外国要人を招聘しており、「招聘外交」は中南米に対する重要なツールである。普段対日関係に必ずしも切迫性をもって対峙していない相手国の官民指導者を我が国に招聘し、日本の諸相を知らしめることの効果はかねてより強く認識されてきた。但し、かつて招聘事業は、大使館の人脈開拓の手段、および大使館が見込んだ人物の日本見聞（ファミリーアリゼーション）という趣旨

⁴⁰ 詳細は、平成20年版外交青書P.180

⁴¹ 本論 p.2

を帯びていたことは否定し難い。対中南米政策の規定要因が「一般的な友好関係（困難な政治問題の不存在）と日系社会の存在、経済的補完関係および関係強化に対する中南米側からの期待感⁴¹」といったものであった頃の話である。1990年代より日本の対中南米外交が具体的政務アジェンダを帯びてくることに応じて、招聘事業の性格も変化し、招聘対象者の人選と訪日プログラムの形成は具体的な政策のブリーフィングないし政策協議を念頭に置いたものとし、日本が訴えたいアジェンダを軸に行われている。

もちろん、その際に日本の文化的・社会的側面に触れさせることにより、日本に対する親近感を醸成する効果も無視できない。但し、この際、招聘対象者が国政運営の中心的役割を担う者、あるいはその可能性を秘める人物である場合、伝統的文化もさることながら、日本の社会の共同体文化に対する関心が強く、これに効果的に応えるプログラムに心掛けることが重要と考えている。

日本の治安の良さや公共サービスの質に対する高い評価はよく語られることではあるが、国政運営の意識をもつ人物が訪日の際、時々我々日本人が余りに留めない意外なことに感嘆し、強い思惟の衝動を生じていることが見受けられる。

某国の次期副大統領は、10歳に満たない子供が一人で地下鉄を利用しているのを見て、インフラ運営の信頼性の高さに驚愕した。他の某国の次期外務大臣を招聘した際、同人は東京の下町で民家の玄関先に自転車が無防備に置かれているのを見て、生活共同体の防犯能力の高さに目を見張った。

客を戸口に送り出すときの店員のお辞儀の美しさは、訪日客には強い印象を与えるようである。日本語を解さない客に四苦八苦しながらも何とか満足して帰ってもらおうと接客

するスーパーの店員に日本社会の強みを見るというのは在京の某国大使の言である。

このような、日本の社会共同体を律する規範意識のあり方自身が、日本の差別化に寄与するものは非常に大きいと考える。

更に、招聘実施後のフォローアップは、今後更に力を入れるべき分野であると考えられる。視野を外務省の招聘事業より広くとれば、日本には、国費留学、JICA 研修員、各種交流計画などを含め、日本政府の何らかの事業によって中南米より訪日する人の数は、大まかに見積もって毎年 1800 名程度に上る。何らかの意識をもって日本を訪れ、知的な経験を心得て帰国したこれらの人々は、概ね本国の指導者層ないしその卵ともいえるべき人材であり、そのフォローアップの戦略的重要性は強調されるべきであると考えられる。しかし、その出自、社会的地位、政策的関心は多様であり、きめ細かなフォローアップには物理的に大きな困難が伴う。訪日 OB らが自発的な関心に応じて日本の政策情報に接し、相互の交流を継続することの出来る仕組みを、インターネット上で構築できないか、議論を行っているところである。

【その4：「地域政策」アプローチの限界を認識する】

第1部で概観したとおり、我が国は中南米に対する外交理念ないし基本方針を、地域外交政策として包括的に構成し説明する手法をとってきた。もちろん、各国に応じ外交アジェンダと対処方針を策定してきたのは事実であるが、そのうえで地域の状況を一括して把握しこれに対する外交方針を表明している。この方法により国内諸方面への説明が容易であるとの利点もあったものと推測する。また、基本的に我が国の中南米地域に対する政策的関心（経済利益、国際場裡での支援）、及びアプローチ（支援外交）が比較的一律的に適

用が可能であったことも要因と考えられる。

今日、中南米地域の政治・経済状況が一層の多様化を帯び、日本の対中南米外交のアプローチについても支援外交を中心に構成することが困難になってきていることに鑑みれば、中南米を一括する政策の説明にも限界が生じつつあると考える。

ブラジルとメキシコは、G8サミットに於けるアウトリーチ会合の常連として、またG20やMEF(主要経済フォーラム)など近年の国際的アーキテクチャの主要なメンバーとして、国際社会における地位を確立しつつある。ブラジルは、先述のとおり地域内政治対話の主導者として存在感を強めつつあり、世界的にも途上国の雄として貿易、環境などの課題での発言力を強めつつある。日本との関係では、今日主要な社会勢力に成長した日系社会を通じた政治的・文化的紐帯と、堅牢さを増した経済や天然資源、食料を契機に大型の投資プロジェクトを通じた経済関係の深化が進んでいる。メキシコは、2005に発効したEPAの結果、日本にとって中南米最大の貿易相手国であるとともに、対米製品輸出の生産基地となった。気候変動問題や金融・経済危機の課題において他の新興国とは一線を画した姿勢をもって政策発信を行っており⁴²、その政策思考にはOECD加盟国としての15年にわたる経験が強く影響していると推察される。ブラジル、メキシコの両国は、性格の差はあれ、地域規模・世界規模の問題について自前の認識を有し、国際社会における自らの役割に関

する自覚と能力を持っている。

先に、中南米地域諸国が、安定した民主主義、自由経済圏としての存在と責任を増すことが日本の利益であると述べたが、その中でもブラジル、メキシコについては、両国が穏健な新興国として、世界の主要なアーキテクチャの中で世界的な課題の取組みに共同で責任を負うことを確保することが特に重要である。

これらの国との関係では、政策的意思疎通がきわめて重要であり、これらの国との協調や連携を通じた世界規模課題への取組みを指向すべき政策需要が高まっている。これら両国と、他の中南米諸国との間では、我が国がとるべき外交戦略とアプローチは自ずと異なったものとならざるを得ない。

中南米は33カ国で構成されるが、ブラジル、メキシコを含めた主要7カ国(いわゆるLAC7⁴³)が地域経済の9割以上を占めている。すなわち、中南米の経済力は一部の国に集中している。ブラジル、メキシコ以外のLAC7諸国との関係では、ミドル・リスクを前提とした企業活動を支援しつつ、必要と可能性に応じてEPA、BITといった経済制度上のインフラの整備を進めること、および世界規模の課題における協調や連携を目指した政策対話の強化が重点となろう。中米やカリブの規模が小さく日本との経済関係も限定的な国にあっては、大使館を通じた支援外交と政策発信を意識的にきめ細かく行うと共に、前述の通りサブリージョナルな統合機関を通じた政策協議が有効である。

⁴² メキシコは我が国のクールアース構想を当初より強く支持し、途上国もその責任に応じた貢献をもって問題解決に参加すべしとの主張を展開している。また2007年には自ら包括的な「気候変動国家戦略」を策定し、2009年には2050年までにCO2排出量を50%削減する旨宣言した。米国発の金融危機を契機に招集されたG20会合(2008年11月)において、途上国が先進国の非難と発言力拡大の論

陣を張る中、メキシコのカルデロン大統領は金融危機の封じ込め、各国が協調して経済政策を実施する重要性、金融システム及び国際金融機関の改革、保護主義の防止、を柱とする主張を行い独自性を発揮している。

⁴³ 他の5国は、アルゼンチン、ベネズエラ、チリ、コロンビア、パルー。

地域内の一部には、民主主義と平和の定着に課題を残す国が依然存在する。コロンビアでは、制圧が進みつつあるとはいえゲリラとの闘争が長年続いてきた。麻薬流通と組織犯罪の問題は、生産地アンデス地域から流通地中米、メキシコ、カリブに範囲を広げている、左派政権が台頭する国の一部においては、新興の社会勢力と伝統的オリガルキーが様々な

形で対立するなど、流動的な様相を見せているところもある。また、ハイチは依然国連PKOの支援の下で平和構築の作業に取り組んでいる。これらの国々に対しては、破綻国家 (Failed State) への進行を阻止することを最低限の政策目標として、国家構築の支援が必要とされる部分である。

第5部：課題

日本が中南米地域において戦略的利益を極大化する観点から、日本のアイデンティティを意識したメッセージを積極的に発信することによって自らの差別化を図ることが重要であり、種々の外交ツールもこの政策意識に基づいて運用すべき旨論じた。外交活動を「不言実行から有言実行へ」と移行すべく意識しよう、ということである。

これには、当然ながら非常に困難な課題がある。すなわち我々は、その思いを上手に言葉に出来るだろうか、また、それを我々がぶれることなくワン・ヴォイスで発信することが出来るであろうか、という問題である。

日本の重視する価値規範についてのメッセージは、もとよりドグマや理論的イデオロギーに基づくものではなく、国としてコンセンサスの形成を期待すること自体、ないものねだりとの批判はありえよう。「戦後復興・発展の実績」は、すでに陳腐化しているとの指摘もある。特に、いわゆる「失われた10年」を経た日本は既にその輝きを失ったと考える向きも多いであろう。

戦後の経験は、それ自体に規範的なメッセージ性があるわけではなく、そこからいかに政策価値を抽出して発信するかが問われる。たとえば「人間の安全保障」や「平和の定着と国づくり」「クールアース推進構想」

といった概念を、オール・ジャパンで如何に咀嚼し発信しうるか、というレベルでの課題には一層の努力を傾注して取り組む意義はあろう。

日本の状況や考え方についての様々な情報を、現地の関心に応じて効果的に発信することが必要であり、先述の例示の通り、我々外交実務者の現場での工夫と努力に頼らざるを得ない部分は大きい。

中南米において大使館は現地のメディアを通じて情報発信する機会に比較的恵まれ、そこでのパフォーマンスには一定の技能と慣れが必要であるが、霞が関での業務ではなかなか身に付く機会がない。我々が研修等を通じて意識的に能力開発に努めるべき部分である。

このような努力により所期の効果を期待できるか否かのリトマス紙は、「クールアース推進構想」などの日本の政策イニシアティブの伝播作業、あるいは中南米と東アジア地域間交流⁴⁴の主導といった外交課題などに見出すことが可能である。

⁴⁴ 我が国は2009年にアジア中南米協力フォーラム (FEALAC) の閣僚会合を主催する予定である。FEALACは両地域33カ国が加盟する政策交流の場であるが、両地域間の経済関係が急速に拡大しつつあり、政策協力をこれに相応しいレベルに向上することが課題である。

結 語

冒頭述べたとおり、本論の趣旨は日本の対中南米外交に新機軸を打ち出すことを意図するものではなく、現在の活動をふまえて視点を変えて述べようとするものである。書き終わってみれば結局、中南米に限らない、外交の常識を、それらしい言葉で言い換えたに過ぎないとの批判も聞こえそうである。

国際社会は多様化しつつあるのだから、日本が現有の実力をもって外交上の効果を極大化するには、大義と志を高く掲げ発信することによって存在感の維持向上を図ることが重要であり、そのためにコミュニケーション能力の向上が必要であるため、我々外交実務者が一層努力すべきであるが、なかなか知恵もないので現場の奮起に期待する、ということ

以上のことを言っていない。

そのような批判を覚悟で敢えて本論をおこしたのは、少なくとも我々中南米外交に従事する実務者が、この地域との外交には戦略的意味があり得るのだということを意識し、日々の業務に精励すべき方向を思索する材料を提供したいとの気持ちに発する。また、本論で述べた種々の事情に鑑みれば、他の地域に対する外交活動との比較でも、中南米はこのような努力の限界効用が意外に大きいのではないか、という問題提起である。

各位の御叱咤、御助言を頂ければまことに幸甚である。

(なかまえ・たかひろ 外務省・前中南米カリブ課長)