

特集：オバマ政権と中南米

ワシントンから見たオバマ新政権の対ラテンアメリカ政策

今 村 卓

オバマ政権の発足から半年近くが経った。この間、政権は金融・経済危機への対応という最優先課題に追われ続けたが、外交政策にも重点を置き、ブッシュ前政権からの大きな転換を図ってきた。それは、前政権の対立・独善を厭わない外交姿勢が国際社会における米国の威信低下とイメージ悪化をもたらしたとの認識を踏まえ、国際協調と対話・関与を重視する外交政策に転換することで、米国の威信回復とイメージ改善を図る姿勢といえる。こうした基本姿勢の転換を受けて、米国のラテンアメリカに対する政策はどうなるのか、政策が議論され形成される現場であるワシントンでの情報収集をもとに考えてみたい。

(1) 高くないラテンアメリカの重要度

この半年間のワシントンにおける外交に関する報道や議論を振り返ると、ラテンアメリカが取り上げられることは少なかったと思う。4月の米州サミットとキューバに対する制裁緩和が多少目立った程度であり、5月以降はラテンアメリカに関する話題が主要紙の外交面のトップを飾ることも、ワシントンの著名シンクタンクの開催する講演会のテーマとなって人気を集めることもあまりなかった。外交政策が形成されるワシントンでのラテンアメリカの取り扱いがこの程度であれば、ラテンアメリカはオバマ政権の外交政策

における重要課題からは外れていると判断するのが妥当であろう。

それではオバマ政権の外交政策の優先順位はどうなっているのか。この半年間の政権の対応と人事、報道等をみると、第一がアフガニスタン・パキスタン情勢の安定であり、第二に核軍縮交渉を含めたロシアとの関係改善であると考えられる。その次に中東和平、イラク安定化、イランと北朝鮮の核開発停止、中国との関係強化と同国の責任あるステークホルダーへの誘導などが並び、ラテンアメリカはその後に控えているとみてよいだろう。そして、一連の重要課題の共通要素を考えると、オバマ政権が米国の長期繁栄に欠かせない条件である世界の核管理の強化と米国の威信回復という二つの軸となる目標を掲げ、その実現にとって脅威となる問題を優先的に解決していこうという姿勢を選んでいることが読み取れるのである。

逆に言えば、オバマ政権のこうした基本的な姿勢が変わらないかぎり、外交政策におけるラテンアメリカの優先順位が上がることはないと思われる。核管理の観点では、米国にとってラテンアメリカは最も脅威の小さい安全な地域の一つと認識されているだろう。ベネズエラが08年11月にロシアと平和目的の原子力開発協定を締結した際に、チャベス政権が各技術を軍事転用の可能性を危惧する声が上がったことはある。しかし、最近のワ

シントンではベネズエラを核管理の観点で脅威と見る向きは少ない。イデオロギーとともに実利主義も重視するチャベス大統領が安全保障面での米国との対立という危険を冒すとは考えにくい上に、ベネズエラの核開発の追加的な動きがないからであろう。実際に核開発に積極的な国にブラジルがあるが、IAEA理事会指定理事国の地位にある同国の活動は米国の警戒の対象外という位置付けになっていると考えられる。

米国の威信回復も、オバマ政権をラテンアメリカとの関係改善を急ぐべきと判断させる誘因にはなりそうもない。そもそもラテンアメリカでは、中東や欧州ほどには、米国の威信の深刻な低下が生じていないからである。ブッシュ前政権の発足当初は、ラテンアメリカ諸国に FTAA（米州自由貿易協定）の締結を求める米国と地域の覇権維持を目指すブラジルなどの対立という構図が浮上しかけた。しかし 01 年 9 月の米同時多発テロ以降は、対テロ戦争という外交・安全保障の最優先課題に追われるブッシュ前政権が、ラテンアメリカへの関心を失ってしまった。ラテンアメリカには、米国が対応すべき安全保障上の脅威も少なかった。ラテンアメリカでは 2000 年代に入ってチャベス大統領以外にもボリビアのモラレス大統領など反米姿勢をとる指導者が増えたが、ブッシュ前政権は彼らとの対立に付き合う余裕はなかった。皮肉な結果だが、ブッシュ前政権は、ラテンアメリカに積極的に関与しないことで、自らラテンアメリカ諸国の反発と米国の威信のひどい低下を招くリスクを回避した面もあるといえる。

もちろん反米姿勢の指導者が登場した国々では、米国の威信は低下した。しかし、その主因は、ブッシュ前政権のそれらの国々に対する積極的な外交政策ではない。そうした国々にオバマ政権が外交政策を転換して臨ん

でも、関係改善への効果は限られるだろう。米国の政策転換と威信回復が比較的結びつきやすい中東や欧州向けのアプローチは、反米姿勢であるラテンアメリカの国には通用しにくいことをオバマ政権は当然、認識していると思われる。

（２）結実しなかった米州サミットでの積極姿勢

一方で、ホワイトハウスや国務省の動向を地道に追いかけていくと、半年間の外交の実績では、対ラテンアメリカ政策が政権にとっての優先順位の低さの割には多いことが分かる。既にオバマ大統領はカナダとメキシコを訪問しているし、トリニダード・トバゴで開催された米州サミットにも出席した。ラテンアメリカの盟主的存在であるブラジルのルーラ大統領を 3 月にホワイトハウスに迎えて首脳会談を行った。このほか、バイデン副大統領はチリとコスタリカを訪問し、クリントン国務長官はメキシコやハイチなどカリブ 3 カ国を訪問した。

OAS（米州機構）に加盟する 34 カ国の首脳が一堂に会する米州サミットは、反米姿勢の顕著な指導者が集結する会合であり、展開次第ではラテンアメリカの多数意見が反米に傾く可能性もあった。その意味でオバマ政権にとってはリスクも大きく対応の難しい外交機会の一つであったが、オバマ大統領は反米姿勢の指導者との関係を短期間でまとめて改善する貴重な機会であると捉えて、3 月中旬には同サミットへの参加を表明、そこから積極的に米州サミットに取り組んだ。前述の米国の外交政策の転換を示して威信回復をもたらすというアプローチが、ラテンアメリカにも通用する例外的な機会という認識もあったのだろう。この米州サミットを挟んだ数日間だけは、ワシントンにおいてもラテンアメリカが外交の主要課題になっていた。

オバマ大統領は、まず米州サミットの前に、ラテンアメリカ域内の主要 12 紙に寄稿して、米州全体の繁栄と安全のために、米国とラテンアメリカの広範なパートナーシップを更新・持続することを誓った。前政権のラテンアメリカ無視とそれが米国にもたらした好ましくない結果も大統領は認め、政策転換の必要性を説いた。そしてサミットでは、前政権のラテンアメリカ軽視の姿勢を改め、通商、移民政策、域内の経済復興に対する支援策、貧困削減、気候変動への対応など幅広い分野でラテンアメリカ諸国と協調して取り組むという基本方針を示した。このオバマ政権の政策転換は、米国内では好評を得ていた。

しかし、ラテンアメリカの反米姿勢が顕著な複数の指導者にとって、オバマ大統領の大胆な外交政策の転換を受け入れて対応することは政治的なリスクが大きすぎた。彼らは、米国の政策転換に応じて反米姿勢を改めることが、自らの政治資本をすり減らし、正当性を揺るがす恐れがあると感じ取ったのである。その彼らも、ラテンアメリカ域内で高い人気を得ているオバマ大統領を前にして声高な米国批判は続ける勇氣はなかった。批判を続ければ、自国民の反発が生じかねなかった。米州サミット前には首脳声明への拒否権発動させ示唆していたチャベス大統領も、サミットが始まると米国とオバマ大統領への批判を手控えるようになった。

オバマ大統領の示した基本方針に対して、明確に賛成も否定もできなくなった多くの指導者が飛びついたのが、キューバの OAS 加盟問題だった。ラテンアメリカへの積極関与という方針であるオバマ大統領であれば、ラテンアメリカ諸国の多くが求めるキューバの OAS 加盟を巡る議論に応じるであろうし、実現できなくても各国の指導者の政治的失点にはならない。こうして米州サミットの最大

の論点はキューバの OAS 加盟問題に象徴される米国とキューバの関係に矮小化された。米州サミット自体は、世界金融危機や気候変動問題への対処方針などオバマ政権が示した基本方針を取り入れた宣言を採択して閉幕した。しかし、多くの反米姿勢の指導者との関係改善には至らなかった。もし米州サミットでの関係改善が実現していれば、ラテンアメリカとの関係は、現在のオバマ政権の外交課題の中で高い優先順位を得ていただろう。

米州サミットの結果は、外交関係の改善にはオバマ政権だけでなく、交渉相手国の指導者にも強力な政治資本が備わっていることが必要なことを示した。反米姿勢の強い指導者がいる国では、指導者がこれから十分な政治資本を蓄えていく可能性も、他の十分な政治資本を獲得する指導者と交代する可能性も低いだけに、米国との関係が改善することはあまり期待できないだろう。反米姿勢の顕著なセラヤ大統領がクーデターで国外追放された後のホンジュラスの混迷が、分かりやすい例である。ただ、ラテンアメリカの域内で人気の高いオバマ大統領という存在が続くかぎり、各国での指導者の反米姿勢や国民の反米感情の拡大を抑えることは期待できる。その意味で米国との関係が悪化する国も少なく、米国とラテンアメリカの関係はあまり変わらないで推移していく可能性が高いだろう。

(3) 経済関係強化の制約となった世界経済危機

経済に視点を移すと、世界経済危機の中で、今回はラテンアメリカの相対的な安定性が目立っている。過去の世界的な経済危機においては、他地域の危機が伝染しやすく、しかも危機の震源の地域よりも経済の混乱が激しくなるのがラテンアメリカであったが、今回は様相が一変している。各国とも米国からの経済危機の波及は避けられなかった。だ

が、長期間にわたり財政健全化と金融システムの安定化に取り組んできたブラジルを中心に、安定した財政構造が可能にした一時的な景気刺激策と低インフレへの転換の下で可能になった金融緩和によって、危機の拡大を阻止し、先進国よりも早く景気回復に転じる見通しになっている。米国がラテンアメリカの経済危機からの再建を支えるという、これまで見慣れた構図が今回は成り立たず、逆に米国が自らの再生に追われているのである。

世界を見渡せば、経済危機から最も早く脱出して景気回復の先頭を走る中国が、米国と異なる政治・経済体制であるのに、米国から改革を求められず、逆に米国が中国との関係強化を求めているという現実がある。しかしラテンアメリカはもちろん、その中で今後の景気回復をリードする可能性が高いブラジルに限っても、米国から経済成長を誘因として積極的に関係強化を求めてくる可能性は低いだろう。中国は、今年中に日本を抜いて世界第2位の経済大国となり、10年以降も年率8%を上回る経済成長の持続が期待できることから、米国にとって貿易・投資の拡大を期待できる貴重な市場である。ラテンアメリカとブラジルは、経済規模は相対的に小さく、10年以降の成長率も年率3～4%にとどまる。成長余地では世界でも有数の存在にはなるが、米国に関係強化を急がせるほどの魅力はないだろう。

また、米国の財政運営の中国への依存度の突出した高さもある。中国の米国債保有額は世界最大の7,635億ドル（09年4月）と世界最大であるのに対して、ラテンアメリカではブラジルが1,260億ドル（同）と世界第7位に付けている程度であり、その規模は中国の約17%にとどまる。財政の安定的なファイナンスのために米国は中国との関係安定を必要としているが、同様の関係がブラジルと

の間で成り立つとは考えにくい。要するに、ブラジルを中心とするラテンアメリカの最近の経済の安定は確かだが、米国との関係強化の強力な切り札にはなり得ないのである。むしろ中国が特異な存在と考えるべきだろう。個々の米国企業にとってはラテンアメリカの重要市場としての位置付けは高まるであろうし、米国とラテンアメリカの経済関係は、後者の経済発展によって、着実に強化されていくだろう。

米国が大恐慌以来の金融・経済危機に陥ったことも、今後の米国とラテンアメリカの關係に影響を与えるだろう。ブッシュ前政権が米州への FTAA の展開を目指した 2000 年代初頭は、米国の軽い景気後退期ではあったが、金融システムは安定していたし、財政収支は黒字、持続的成長も十分に見込める状態にあった。しかし現在の米国経済は、金融危機の拡大にかろうじて歯止めを掛けたところであり、巨額の財政赤字、金融システムの再建など国内に解決に時間を要する重要課題が山積している。米国は FTAA 構想を廃棄したわけではないが、積極的に拡大する意欲など消え失せているとみてよい。それどころか、バイ・アメリカなど米議会は保護貿易を強める方向に既に動いている。最近、オバマ政権はブッシュ前政権で署名されたまま棚上げになっているパナマ、コロンビアとの FTA（自由貿易協定）の締結に積極的な姿勢を示しているが、民主党や国内雇用拡大を求める労働組合からの反対を抑えられるのか、先行きは不透明である。ラテンアメリカ側から米国との貿易投資の拡大を求めて、大胆な FTA や投資協定の構想が提案される可能性は極めて小さい。経済関係の強化は、米国を直撃した世界金融・経済危機によって、停滞を余儀なくされると見た方がよいだろう。

（４）米国の内政・経済・外交の再建が進んだ後に期待

以上を総合すると、米国とラテンアメリカの関係は、米国の外交政策を大胆に変えつつあるオバマ政権の出現にもかかわらず、外交面でも経済面でも、これから大した変化が起らない可能性が高いという見通しになる。ただし、ここまでの論考は関係の水準にはあまり言及していないことに注意されたい。オバマ政権の外交課題の優先順位の上位を占めるのは、すべてブッシュ前政権の下で悪化した問題の修復である。外交と経済の両面でブッシュ前政権から負の遺産を多く引き継いだオバマ政権は、2012 年までの最初の任期の大半を米国の政治と経済の再建に費やすことが避けられないとみられるし、オバマ大統領もそれを覚悟する発言を繰り返している。ブッシュ前政権の時代に相対的に悪化の幅が小さかった米国とラテンアメリカの関係は、

再建優先だからこそ、重要課題に位置付けられるのであり、現在の関係の緊密さや深さが、米国と他地域との関係に劣るという意味ではない。むしろ、今回の世界経済危機を経て、過去数十年間では初めて耐性が確認されたラテンアメリカ経済は、米国にとって関係の上積みを目指せる数少ない存在になる。今後、オバマ政権による米国の内政・経済・外交の再建が進むにつれて、ラテンアメリカとの関係進展の余地がオバマ政権と米国企業に認識されていくであろうし、過去の経済改革の成果に自信を持っていくであろうラテンアメリカ側も、提案を受けるだけの立場を脱して、再生する米国に対して関係強化に向けた建設的な提案をする立場に転じることが期待される。

（いまむら・たかし 丸紅米国会社
ワシントン事務所長）

〔ラテンアメリカ参考図書案内〕

『ラテンアメリカ経済成長と広がる貧困格差』

丸谷 雄一郎 創成社（新書）
2009 年 3 月 228 頁 800 円＋税

専門書や大学の教材よりも広い読者層に、特定地域の国際情勢の潮流をコンパクトに伝えるシリーズの 1 冊として書き下ろされたもので、ラテンアメリカ経済に関心をもつ初心者にも分かりやすく、幅広い諸問題を網羅した内容の充実した概説書である。

ラテンアメリカ諸国の経済の多様性、先コロンブス期から新自由主義経済に至るまでの経済発展の歴史的過程、全般ならびに主要国の経済の現状、貧困格差、経済開放にともなう産業構造の改革、再び注目されるようになった一次産品輸出、大規模開発による環境、左派政権の台頭という今日の問題を 4 つの章で解説した後に、1980 年代後半以降に本格化した民営化の動きと域内だけに留まらず世界で活動する主要企業、注目企業という、変わりつつあるラテンアメリカ経済の実態を紹介し、最終章でラテンアメリカと日本の経済関係について、移民とデカセギ、ODA、貿易を取り上げている。

〔桜井 敏浩〕