

特集：中南米 回顧と展望

最近の中南米の動向と我が国中南米外交の展開 ～ 2009 年を振り返り、2010 年を展望する～

佐 藤 悟

1. はじめに

2010 年に入ってます、1 月 16 日から 17 日に、東京で中南米 18 カ国とアジア 16 カ国の外相が集まる FEALAC（アジア中南米協力フォーラム）外相会合が開催された。また、本年は APEC 閣僚会合・首脳会合が日本で開催される。これほど多くの中南米諸国から要人がまとまって訪日する年は稀であり、2010 年は日本と中南米の関係強化にとって非常に重要な一年となる。

本稿では、この重要な年を迎えるにあたり、昨年の中南米情勢および我が国の対中南米外交を概観し、2010 年の外交方針を展望することとしたい。

2. 2009 年の概観

（1）米国新政権の発足

2009 年は、米国オバマ政権の発足とともに幕を開けた。オバマ政権は、前政権における中南米での米国の不在がチャベス大統領のような反米的リーダーの出現や中国等域外国の進出を許したとの基本認識の下、中南米への積極的関与政策への回帰を打ち出した。本格的な対中南米外交デビューとなった 4 月の米州サミットにおいては、相互尊敬および共通の利益と価値観に基づいて対等なパートナーシップを築きたいと表明し、経済危機への対応、治安対策への支援等を表明して、西半球の共通課題の解決に向けて再びリーダーシッ

プを発揮する姿勢を示した。キューバやベネズエラとも歩み寄りを見せるなど、中南米各国の間でも米国・中南米関係改善への期待感が高まった。6 月に発生したホンジュラスのクーデター後の対応においては、憲法秩序と民主主義体制の回復に向けた実効的な措置をとることができず、米国のリーダーシップの低下を指摘する声も聞かれたが、大統領選挙実施後も関与を継続し、ホンジュラス国民の和解を通じた政情の安定化が実現するよう努力を行っている。新興国の成長、左派政権の誕生、中国など域外国の参入等により、中南米側の米国に対する意識が変化してきていることも踏まえ、今後米国がどのように中南米と関わっていくのか注視する必要がある。

（2）経済危機

2009 年は、リーマンショック後深刻化した米国発の金融危機が本格的に実体経済に影響を及ぼした年でもあった。特に、メキシコ、中米諸国など米国経済へ依存している国においては、輸出、海外直接投資、移民からの海外送金が減少するなど深刻な影響が生じた。それでも、過去の経済危機の経験や近年続いてきた経済成長などによって比較的潤沢な外貨準備、健全な経常収支等を維持してきたこともあり、経済危機の影響はこれまで深刻化するのを免れてきており、今後の回復と成長が期待できる。特に、ブラジルは高速鉄

道等の大型インフラ案件を抱え、また、今後、2014年サッカー・ワールドカップ、そして2016年オリンピックによる好景気が見込まれる中で、内需主導型経済構造を活かした今後の高度成長が期待されている。

また、中南米は、世界でも有数の食料供給地域であり、かつ、銀、銅、亜鉛、鉄鉱石等の鉱物資源や、新エネルギー源として今後の需要が期待されるリチウム等の主要産地でもある。一時的には、一次産品価格の下落の影響はあるも、中長期的には、経済発展のポテンシャルは高い。

(3) 中南米各国の内政上の変化

2009年は、エルサルバドル、パナマ、ウルグアイなどにおいて大統領選挙が行われた。特に、エルサルバドルでは20年振りに政権交代が実現し、61年振りに与党が交代となった前年のパラグアイに続き、左派政権が誕生した。選挙が実施されたいずれの国においても、大きな混乱が生じることなく新政権の下で政権運営が行われており、民主主義が定着したことが伺われる。

また、エクアドル、ボリビアにおいては、先住民出身の現職大統領が圧倒的な支持を得て再選を果たした。ベネズエラは、石油価格の下落の影響もあり、以前のような積極的な外交には陰りが見えるが、内政面では基幹産業分野における国有化政策を着々と進めている。いずれも重要な資源国であり、引き続きこれら左派政権の動向にも注視していく必要がある。

(4) 我が国との関係

このように米国をはじめ各国の目が中南米に向いている中で、我が国も中南米を国際社会における重要なパートナーと認識して、連携の強化を図ってきている。特に、中南米は

人口5億人超の有望な成長市場であり、また、豊富な食料・エネルギー資源を擁することから、その経済的なポテンシャルに着目し、2009年は主に経済関係の強化に取り組んできた。

まず、経済連携のための法的枠組の整備を積極的に進めてきた。具体的には、ペルーとの経済連携協定(EPA)締結交渉、コロンビアとの投資協定締結交渉を開始し、また、ペルーとの投資協定が発効した。その一方で、既に発効済みのメキシコ、チリとのEPAの効果的運用により、これらの国々との貿易・投資関係も強化した。

また、デジタルテレビの方式採用に関しては、日本の強みである高度な技術力を活かすとともに、域内主要国であるブラジルと緊密に連携して、日伯方式をペルー、アルゼンチン、チリ、ベネズエラへと拡大するなど、2009年は南米における同方式普及に関して飛躍の年となった。

さらに、ブラジルとの間で日伯戦略的経済パートナーシップ賢人会議や日伯合同貿易投資促進委員会を開催して貿易・投資の促進等に努めたり、ベネズエラとの間でエネルギー協力ワーキングチーム会合を開催して資源エネルギーの安定的確保を図ったりといった取組も行った。また、食料の安定的確保を図る観点から、外務省、農林水産省等の関係省庁の間に、「食料安全保障のための海外投資促進に関する指針」を作成し、今後の海外農業投資を促進していくことも確認した。

3. 2010年の中南米外交の展望

昨年9月の鳩山内閣発足後、岡田外務大臣は就任早々、国連総会の機会に中南米諸国外相との会合を開催し、新政権の下での対中南米外交政策として、①民主主義、市場経済といった価値を共有するパートナーとして国際

社会における連携を強化すること、②近年成長が著しい中南米との経済関係を更に促進すること、③中南米の安定的発展に向けた支援を行うこと（特にブラジル、メキシコ、アルゼンチン、チリ等とは協力して第三国支援も行う）等を通じて、更に中南米との関係を促進していくと表明した。2010 年は、これらの基本方針を具体的に実現していくことが我が国の中南米外交の課題となる。

（１）国際社会におけるパートナーシップの強化

33 か国を擁する中南米諸国は、伝統的に親日的であるとともに、民主主義、市場経済といった価値を我が国と共有している。また、近年、経済パフォーマンスを踏まえ国際社会における発言力を高めており、特にブラジル、メキシコといった新興国の国際社会におけるプレゼンスは益々大きくなっている。2010 年は、こうした中南米諸国と環境・気候変動、軍縮・不拡散等の地球規模課題に関して国際社会における連携を更に深めていきたい。

中南米諸国には広大な熱帯雨林が広がっており、中南米は地球温暖化を防止する上で極めて重要な地域である。また、ブラジル、メキシコ等の新興国は二酸化炭素の主要排出国として、気候変動の枠組み交渉においてキープレイヤーとなっている。さらに、途上国も応分の負担を負うことを提唱するメキシコなど、中南米の新興国の中には、比較的高い環境への意識を持っている国が存在している。本年はそのメキシコで COP16 が開催されることもあり、こうした中南米諸国と環境・気候変動の分野で緊密な協力を行っていくことは極めて有意義である。

軍縮・不拡散については、昨年のオバマ米大統領のプラハ演説等による機運の高まりの中で本年 NPT 再検討会議が開催されること

から、今年は国際社会の主要アジェンダとして活発に議論が行われることが予想される。中南米諸国は世界に先駆け、1968 年にトラテロコ条約を締結し非核地帯を形成するなど、軍縮・不拡散問題に高い関心を有していることから、こうした中南米諸国と協力していく余地は大きいと思われる。

中南米諸国と国際社会におけるパートナーシップを深めていくための場として、本年は年明け早々に FEALAC 外相会合（1 月 16 ～ 17 日、東京）が開催された。また、FEALAC 外相会合の機会を捉えて日本と中米統合機構（SICA）との外相会合が開催された。そのほかにも、今後、カリブ共同体（CARICOM）など中南米に存在するサブリージョナルな地域共同体との対話を強化することで、中米、カリブなど域内のサブリージョンと効果的・効率的な関係強化を促進していく。他方、ブラジル、メキシコ等の地域の主要国とは、要人往来やマルチのフォーラムの機会を捉えての会談など、二国間での対話の機会を更に増やし関係強化を図る。

（２）経済関係の促進

中南米諸国は、近年、単に輸出市場としてのみならず、グローバルに展開する我が国企業の生産拠点として、また、大型インフラなど魅力的な投資案件の宝庫としても注目を集めている。さらに、資源・エネルギーや食料の重要な供給源でもある。前述のとおり、中南米のこうした経済的潜在性に着目し、既にこれまでも種々の経済連携のための取組を行ってきたが、2010 年も、相手国の経済発展の度合いや経済状況の特質に応じて、きめの細かい経済連携の促進を図ってきたい。また、中南米諸国では経済における政府の役割が依然大きく、近年、一部の国では資源の国家管理の傾向が強まっている。こうし

たことから、中南米においては、他の地域にも増して、官民連携での取組が不可欠である。

経済連携の法的枠組みについては、まず、先に言及したペルーとの EPA 締結交渉とコロンビアとの投資協定締結交渉を可能な限り早期に妥結に導くことに注力する。さらに、1 月から交渉が開始されるブラジルとの社会保障協定締結交渉を積極的に進めていくとともに、租税協定についても各国からの要望を踏まえ検討を進めていく。その上で、新たな EPA、投資協定等の経済関連条約についても必要性を検討し、中南米において日本企業が円滑に活動できるようなビジネス環境の整備に努める。

大型インフラ案件については、本年、ブラジルの高速鉄道の入札が予定されており、日本企業が入札を目指している。また、そのほかにも都市交通、水道、電力等の様々なインフラ案件があり、日本企業は高い関心を示している。政府としては各種の政策ツールを活用しながら、日本企業がこれらの案件に参画できるよう全面的にサポートしていく。また、昨年、ブラジルと協力して成功を収めた地上デジタルテレビ日伯方式の普及に関しては、本年も引き続き同方式を採用する国が増えるよう未採用国への働きかけを行うとともに、既採用国に対しては導入のために必要な支援を実施していく。

そのほか、ブラジル、ベネズエラ等とは、本年も引き続き日伯戦略的経済パートナーシップ賢人会議やエネルギー協力ワーキングチーム会合等既存の枠組みを活用して、貿易・投資の促進、資源・エネルギーの安定的確保等の実現に努めるとともに、1 月の日・中米外相会合の際に新たに立ち上げられた日・中米経済関係強化ワーキングチームでの議論を活発化させ、中米諸国との関係強化等にも積極的に取り組んでいきたい。また、食

料安全保障のための農業投資促進については、農業協力に関する政策協議をブラジル、アルゼンチン、パラグアイ等と進めていきたいと考えている。

（3）安定的発展に向けた支援

中南米は国際社会における存在感を強めている一方、依然として、貧困、格差といった根深い社会問題を抱えており、この地域の安定的な発展のためには、これら諸国の努力を支えていくことが必要である。特に、世界的な経済危機の影響で各国とも経済情勢が悪化している。なかでも、脆弱な貧困層への打撃は大きく、政治・社会不安や治安悪化等が助長されないよう、経済回復や持続的な成長に向けた各国の努力を引き続き支援していく必要がある。

具体的な支援としては、①民主的制度の定着支援や持続的な成長に向けた経済社会開発支援、②所得水準上昇国に対する効果的支援、③地域国際機関（OAS、IDB、ECLAC 等）との連携、④域内中進国（ブラジル、メキシコ、アルゼンチン、チリ）との第三国協力の拡充（いわゆる三角協力）などに重点を当てていく。特に三角協力については、中進国が増加してきている中南米ならではの複合的な取組として、今後更に発展させていく余地が大きい。

（4）政策対話や対日理解の促進

これまで述べてきたような対中南米外交を効果的に進めていくためには、その基盤として、政策対話や対日理解の促進を行うことが極めて有意義であり、そのためには次のような施策を進めていくことが重要である。

まず、中南米各国と様々なレベルで対話を促進すること。具体的には、要人往来、招聘プログラム、二国間政策対話等を活発化させる

ことである。次に、日墨交流 400 周年やアルゼンチン、チリ、コロンビア、メキシコ等の建国 200 周年関連事業など、記念交流事業を積極的に活用していくことである。さらに、中南米における訪日招聘者、留学経験者等とのネットワークの構築と情報発信の強化を通じ、外交資産を有効活用することも有意義であろう。

最後に、日本と中南米の間には伝統的な人の絆が存在しており、このことは中南米外交を推進する上での貴重な資産である。160 万人にも上る中南米在住の日系人との交流や、在日ブラジル人・ペルー人等を巡る諸課題への取組を通じて、こうした貴重な人の絆を強化していくことは、日本と中南米の相互理解を促進する上で極めて重要である。

4. 結 び

2016 年に南米初の五輪がリオデジャネイロで開催されることが決定するなど、中南米には明るい話題が多く、今後、世界の目は益々中南米に集まっていくことが予想される。また、こうした世界的なイベントの開催を控え一層投資が活発化し、更なる経済成長が見込まれる。こうした機運を逃すことなく、日本は中南米諸国とこれまで以上に緊密な関係を構築していくことが重要である。2010 年も、政府として様々な政策手段を用いながら、民間関係者とも緊密に連携しつつ、太平洋をまたいで向かい合う重要なパートナーである中南米諸国との関係強化に尽力していきたい。

(さとう・さとる 外務省中南米局長)

※〔ラテンアメリカ参考図書案内〕※

『ボリビア移民の真実』

寺神戸 曠 芙蓉書房出版 2009 年 10 月
210 頁 1,900 円＋税

1956 年から南米ボリビアへ「1000 家族 6000 名」の“計画移住”が開始されたが、著者はこれに 6 年余の間、当時の移住実施機関であった海外協会連合会（後の JICA 前身の一つ海外移住事業団）派遣の農業技師として現地で移民支援に当たった。東部のサンフアン入植地は、最初の移民が到着した時は雨期に入っており、現地からは中止要請があったにもかかわらず、国内事情から次々に移民が送り出され、入植者は初めから辛酸をなめた。

その原因は、1952 年の戦後初のアマゾン移民、1957 年のドミニカ移民、後に続くパラグアイ移民の場合と同じく、事前の入植地の調査の不徹底、熱帯農業の指導軽視をはじめ送り出してから支援体制が不十分であったこと、受入国との外交交渉と農村等での海外移住者募集などの国内関係官庁・実施機関・地方自治体間の権限・責任体制が不明瞭なためどころが無責任になり、さらにそれに担当官僚・実施機関の怠慢、杜撰な送り出しが重なったためであるといわれる。“計画移住”とは日本から出す移住者の数と期間だけについての意味で、肝心の移民の生業、生活についてはまったく無計画であったことを、著者は現地サンフアン移住地で思い知らされたことから、国の欺瞞、不作為の「罪」を厳しく追及している。

〔桜井 敏浩〕