
中南米の対米政策

トランプ旋風 亀裂埋め地域再結集の契機か

堀坂 浩太郎 *Kotaro Horisaka*

(一財) 国際貿易投資研究所 客員研究員
上智大学 名誉教授

要約

ハネムーン期間とよばれる政権発足から3か月を過ぎても、トランプ米大統領の雄叫びは留まるところを知らず、世界はその一挙手一投足に固唾を呑んで身構えていると言ってよいであろう。しかも、グローバリズムを標榜し世界を牽引してきた国が通商スキームからヒトの移動、そして企業の行動まで従来のやり方を一気に変えようとの大胆不敵な挙に出ているのである。新政権との間に親密な関係を構築しようと安倍首相のように直ちに動いた国もある一方で、様子見の国も少なくない。その中で、米国のおひざ元とも言える中南米はどうか。周知のように、トランプ大統領の舌鋒が最も激しく向けられているのが、皮肉なことに、バリューチェーンの形成で米国との経済一体化を推し進めてきたメキシコである。1994年の発足から四半世紀近くの実績をもつ北米自由貿易協定・NAFTAの見直しから始まり、両国を隔てる壁の増強、国境税の新設、不法移民の送還、さらにはメキシコに進出する米系企業のみならず他の外国企業にまで米国に投資せよと戦略転換を迫る一連の乱暴な発言に戸惑う途上国の姿が見て取れる。ただ中南米全体としてみれば、強大な“兄貴分”の再浮上は、ラテンアメリカ（中南米）^{注1}の一国であることを改めて自覚せざるを得なくなったメキシコを含め、地域再結集の契機となる可能性を孕んでいる。

1. Good Dog Sleeping

「米国は、中東のように問題を引き起こす地域に目を向け、ラテンアメリカにはそれほど時間を割いてこなかった。ごたごたを起さず、カーペットの上で寝そべるおとなしい犬のようなものさ」^{注2}。2月末、中南米の首脳として初めてトランプ大統領との首脳会談に漕ぎつけたペルーのペドロ・パブロ・クチンスキー大統領がホワイトハウスでの会談後に行った、母校プリンストン大学での講演「ラテンアメリカの新時代」の質疑のなかで発した一言である。

文字通りに解釈すると、自嘲的、自虐的とも受け止められかねないリスクな表現である。首脳会談自体も、12分とも15分とも伝えられ極めて短く、時間をたっぷり取った安倍首相との会談とは大違いであった。とはいえ、中南米の中では米国を最も良く知る78歳のベテラン政治家によるくだんの発言は、近年の米・中南米関係を物語る言い得て妙な表現であった。

クチンスキー氏は、プリンストン大学で修士号を取得した後、世界銀行など国際金融界で働き、自国では数次にわたって中銀理事やエネルギー・鉱山相、経済財政相、首相を歴任している。昨年6月に日系のケイコ・フジモリ候補を破って7月に大統領に就任、11月にはアジア太平洋経済協力会議(APEC)を主催した。米国抜きのTPP(環太平洋経済連携協定)発効を提案し、わが国でもその発言が注目されたが、米大統領選挙戦中にはトランプ候補が打ち出す米墨国境の壁をベルリンの壁になぞらえて、その批判的論調が話題を呼んだ。トランプ大統領との首脳会談では「壁よりも橋を」と、さらりと言いかけたようだ^{注3}。

中南米は地域的には米国のおひぎ元だけに、ヨーロッパ列強による新大陸への干渉排除を意図した米モンロー大統領による1823年のモンロー宣言以来、ほぼ一貫して緊密な関係にあると思われがちだ。しかし、NAFTAで市場統合を推し進めたメキシコを除けば、今世紀に入ってから、米外交にとり、中南米はマイナーな存在でしかなかった。米ブッシュ(子)大統領もオバマ大統領も、就任当初こそは中南米重視の姿勢を異口同音に打ち出した

が、リップサービスに留まり、中東や対中、対ロシア外交などに忙殺されるなかで中南米は影の薄い存在となってきた。

2. 非対称のパワー構造のなかで

この点は、米・中南米外交の教科書的存在である Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations^{注4}（ワシのかぎ爪—米ラテンアメリカ関係のダイナミックス）の著者、米カリフォルニア大学サンディエゴ校のピーター・スミス教授も指摘するところだ。同教授によると、18世紀以降の両者の関係は、表1のように「帝国時代」「冷戦期」「ポスト冷戦期」の3つにわけてみると外交の特質変化が整理されて分かり易い。さらにポスト冷静期について最新版では、「地経済学（geo-economics）期」と「テロ戦争期」に二分している。

いずれの時代も、世界最大の強国に発展した米国と発展途上の中南米諸国間の非対称的（asymmetry）なパワー構造の中で形成されてきたのが米・中南米関係で、かつ各時代の国際的な環境変化およびそれに伴って変わる交渉ルールに敏感に反応する形で展開されてきた。この点は、「ポスト冷戦期」においても、米中枢がアルカイダに襲われた2001年9月11日の「同時テロ」以降の様変わりの変化となって現れている。

表1 P. スミスによる米国の対ラテンアメリカ外交の主要な決定要因

	帝国時代 (1790年代～ 1930年代)	冷戦期 (1940年代～80 年代)	ポスト冷戦期 (1990年～)	
			地経済学 (geo-economics) 期	テロ戦争期 (2001年～)
ラテンアメリカの 重要性	極めて高いレベル まで増強	高い	あいまい	低い
米州域外の対抗勢 力	欧州勢力	ソ連	—	アルカイダ等テ ロ・グループ
主たる目的	勢力圏拡大	反共産主義	経済優先、社会問題 の排除	安全保障
政策アクター	政府+大手企業	政府単独	政府+利益集団	政府単独
戦略	地理・経済面での 編入	政治面での浸透	経済統合	軍事行動

出所：Smith, Peter (2013), Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World, New York: Oxford University Press, Fourth Edition, p.366.

こうしたパワー構造の非対称性の中で、中南米側の外交戦略は、どのようなものであったのか。スミス教授は6つの軸があったと述べる。その第1は、独立の指導者シモン・ボリバルによるスペイン統治からの南米解放の流れを汲む統合の動き^{注5}、第2にソ連（現・ロシア）や欧州、日本、中国など「域外」勢力の庇護獲得、第3にブラジルなどの域内サブパワーの創設、第4に国際機関・国際法の利用、第5に域外途上国との南南連帯、第6に冷戦下に絶頂となった社会革命である。この6つの独自の戦略に加え米国との連携があり、地経済学期の「経済統合」はその典型といえる。この時代は、中南米債務危機直後に当たることもあり、経済危機離脱の処方箋として、経済面ではネオリベラル（新自由主義的）なワシントン・コンセンサスが受け入れられ、さらに政治面でも軍政・権威主義体制から民主主義への体制転換が図られた。

もっとも、ブッシュ（子）政権以降は、メキシコが対米連携へと大きく傾斜する中で、大多数の中南米諸国は米国の関心低下をよいことに、米外交には総じてロープロファイルな“傍観者”を決め込み、ワシントンからの自律と独立を志向してきた^{注6}という。表2は、IMF（国際通貨基金）のDirection of Trade Statisticsから米・中南米主要国それぞれの通商に占める相手側のウエイトを示したものであるが、メキシコとその他の中南米諸国との間には歴然とした違いがみられる。メキシコの貿易に占める米国のウエイトは輸出で81%、輸入で47%を占め、米国の輸出入におけるメキシコのウエイトも10%台になる。米国の貿易に占めるその他の中南米諸国は1%前後、それぞれの貿易に占める米国の割合は大小の違いはみられるが、メキシコを大きく下回る。米州において、米墨関係は極めて特異であることが分かる。

貿易ほどドラスチックではないものの、外国直接投資においても、メキシコのポジションは他国と異なる。国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（ECLAC）が掌握した2015年の対内外国直接投資に占める米国の割合は、メキシコが52%に達しているのに対し、ブラジルやコロンビア、エクアドルがそれぞれ14%、21%、20%に留まっている^{注7}。ただ米国の対墨直接投資額は米商務省の統計によると、自動車産業の投資が多いとはいえ、15年

表2 米・中南米の貿易に占める相手国のウエイト（2015年）

	米国の通商に占める中南米及び同主要国の比率		中南米及び同主要諸国の通商に占める米国の比率	
	輸出	輸入	輸出	輸入
中南米計	25.8%	18.3%	44.5%	31.8%
うちアルゼンチン	0.6%	0.2%	6.0%	12.9%
ブラジル	2.1%	1.2%	12.7%	15.6%
チリ	1.0%	0.4%	13.2%	18.8%
コロンビア	1.1%	0.6%	27.5%	28.8%
メキシコ	15.7%	13.1%	81.1%	47.3%
ペルー	0.6%	0.2%	15.2%	20.7%
ベネズエラ	0.6%	0.7%	35.4%	18.4%

注：中南米計は原料の途上国 Western Hemisphere に該当。

輸出は FOB、輸入は CIF ベース。

出所：IMF, Direction of Trade Statistics, Quarterly 12, 2016 より筆者作成。

時点で 928 億ドル、海外直接投資総額に占めるウエイトは、1.8%と目くじらを立てるほど大きくはない^{注8}。

3. ジャブの応酬に

さて、不法移民対策からカナダを含めた3国間の地域協定・NAFTAの見直しまで、トランプ大統領の集中砲火を浴びた形のメキシコだが、日本企業にとっては無視できない新事態といえる。トランプ当選決定後の昨年12月26日、一般社団法人・ラテンアメリカ協会の主催で開催された講演会「メキシコの挑戦—更なる前進を見せる日墨関係」の中で、山田彰駐メキシコ大使は両国関係を「他に類を見ない規模とスピードで深化」していると強調した^{注9}。

2004年の日墨経済連携協定(EPA)締結後、両国間の貿易は約2.3倍増加し、メキシコにとって日本はアジアで第1位、世界でも第6位の投資国に浮上、同国への日系進出企業数は2015年で957社に上り、1000社に迫る勢いであることが、こうした表現の裏付けとなっている。進出の主体は、北の隣国・米国の巨大市場を見据えた自動車および同部品産業で、日系企業の一大集積地となった同国中部のレオン市には16年1月に総領事館が開設された。メキシコは今年中にも、わが国自動車メーカーにとって、インドネシアを上回

る世界第5位の海外生産拠点入りすると、青写真も描かれていたのだが、トランプ旋風によって、その戦略は狂いかねない事態に陥っている。

メキシコ政府としては、トランプ大統領による国境壁の建設費負担要求は拒否、米国内の不正規滞在自国民保護のため全米各地の領事部門強化に精力を投入している段階だ。NAFTAの再交渉や国境税新設については、米政権のみならず米議会、さらには産業界やメキシコ国境地帯の米地方社会の動静をじっくり注視する構えとみてよいであろう。

現代米墨関係の核になるのがNAFTAだが、周知のように、トランプ大統領は政権に就いた後もNAFTAについては「史上最悪の通商協定」として憚らない。しかし、NAFTAを巡る専門家の通商論争を詳細に分析したラテンアメリカ・カリブ研究所の上級アナリスト・桑山幹夫氏によると、両国間の貿易は、米国がメキシコに対し中間財および部品や付属品を輸出し、組み立て後に完成品を対米輸出する「マキラドーラ」（スペイン語で保税加工区）的な構造に基づくものであって、「産業内貿易」で、かつ「企業内貿易」の傾向が極めて強いという。関税がMFN（最恵国待遇）の譲許率の上限近くまで引き上げられると、「世界有数として知られる北米のサプライチェーンが危機に晒される」^{注10}と指摘する。

この点は、大挙してメキシコに進出した日系企業にも当てはまることである。日本貿易振興機構（ジェトロ）が毎年実施している「中南米進出日系企業実態調査」の2016年版によると、進出日系企業がメキシコ国内で原材料や部品を調達している比率（金額ベース）はわずか21.6%で、米国（17.7%）、日本（37.3%）、中国（10.9%）等からの調達との組み合わせで成り立っている^{注11}。サプライチェーン・マネジメントの維持は生命線ともいえる。

NAFTA発足後、四半世紀近くが経過し、この間の電気通信技術の進展やサービス産業の多様化など協定内容をバージョンアップする必要性はメキシコ自身も認めているところだが、対米交渉を念頭に本年1月、同国外相に起用されたルイス・ビデガライ氏は、「交渉は建設的でなければならない」^{注12}と釘をさす。同相は、本年夏にも交渉開始との見通しを述べながらも、メキシコにとって不利となるならば、「NAFTAからの離脱もあり得る」と警鐘

を鳴らす。本稿執筆の段階では、表立った動きはまだ観測されていないが、トランプ大統領の姿勢に変化がみられない限り、ジャブの応酬となるのは必至であろう。

4. ラテンアメリカニズムの復興か

米州は、近接性を絆に連携を強めようとする「地域主義（リージョナリズム）」では、世界の中でも先駆的地域であった^{註13}。前出のモンロー主義の流れを汲む、図式的に言えば、北から南へと米州全体を包含しようとする「パンアメリカニズム」（インターアメリカン・システムと呼ばれる場合もある）に加え、南側の国々の間で個別に集まりながら（サブリージョンの形成）、しかも相互に結束し合おうとする「ラテンアメリカニズム」のふたつの流れが、陰に陽にみられてきた地域である。1930年代の米 F.D. ローゼベルト大統領の「善隣外交」を背景に第二次世界大戦を挟んで米州の集団安全保障体制が構築される一方、1950年代に欧州連合（EU）の前身となった欧州経済共同体（EEC）が発足すると、それが刺激となり、米国抜きでラテンアメリカ自由貿易連合（LAFTA）や中米、カリブ、アンデスの各共同市場が相次いで創設された（表3参照）。

経済面で、米州統合のいわば頂点となったのが、21世紀ゼロ年代前半の米州自由貿易協定（FTAA）締結の動きであった。キューバを除き、「アラスカからティエラ・デ・フエゴ」（アルゼンチン・チリ最南端）まで一体となった貿易圏を結成しようとする意欲的なもので、実現していればメガFTAの先駆けとなったはずだ。中南米債務危機救済の一環として父ブッシュ大統領が原案を提示（1990年）し、米州首脳会議等の場で検討が重ねられたものの、2005年11月、マルデルプラタ（アルゼンチン）で開催された第4回首脳会議で交渉は決裂、お蔵入りとなった。

2000年代前半は、中南米が強みとするコモディティの市況が活況となるなかで、同地域内は結束よりも自立度が強く働いた時代であった。「21世紀の社会主義」を標榜したベネズエラのチャベス大統領（一時期を除き

表3 中南米の米国との市場統合および中南米域内の市場統合

米国との市場統合	形態	発効年
北米自由貿易協定 (NAFTA)	自由貿易協定	1994年
米国・チリ自由貿易協定	自由貿易協定	2004年
米国・中米諸国・ドミニカ共和国自由貿易協定 (CAFTA-DR)	自由貿易協定	2006年
米国・ペルー自由貿易協定	自由貿易協定	2009年
米国・コロンビア自由貿易協定	自由貿易協定	2012年
米国・パナマ自由貿易協定	自由貿易協定	2012年
中南米域内の市場統合		
ラテンアメリカ自由貿易連合 (LAFTA)		1961年
後継: ラテンアメリカ統合連合 (ALADI)	特惠貿易協定	1981年
中米共同市場 (CACM)	関税同盟	1961年
カリブ共同体 (CARICOM)	関税同盟	1973年
アンデス共同体 (CAN)	関税同盟	1988年
南米南部共同市場 (Mercosur)	関税同盟	1995年
太平洋同盟	自由貿易協定	2016年
このほか多数の二国間協定あり		

出所: ジェトロ (2016年12月) 「世界と日本の FTA 一覧」

(https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/01/de4c8426d0f5ef97/20160097.pdf) より筆者作成。

1999年から死去する2013年まで在任) がキューバに働きかけ、左派政権のエクアドルやニカラグアを糾合して政治色の強い米州ポリバル人民同盟 (ALBA) を結成した (2004年)。1990年代半ばに南米南部4か国^{注14}による関税同盟として発足したメルコスールは、域内二大国のブラジルとアルゼンチンの足並みが揃わず統合度の進展が遅れるなかで、ベネズエラの加盟 (2006年に議定書署名) が絡み、政治色を強める。こうした雰囲気の中で、急成長するアジア・太平洋地域を目前にしてメキシコ、コロンビア、ペルー、チリの太平洋沿岸4か国が、各二国間のFTAを軸に「広域で深い統合」 (当時のウマラ・ペルー大統領) を目指して「太平洋同盟」を立ち上げる^{注15}といった具合に、中南米は四分五裂の状態にあった。

トランプ政権の誕生、メキシコと米国との対峙は、膠着気味であった中南米の域内外交をつき動かす可能性を孕んでいる。北米との韌帯が緩めば、本来、文化的にはラテンアメリカ (中南米) の一角でありながら、経済的には北米に属したメキシコが南方に目を向けるのはごく自然の成り行きであろう。最近訪日したメキシコのカルサダ農相が、「トウモロコシや大豆の輸入元として (米国に代わり) アルゼンチンやブラジルを検討している」^{注16}と

述べ、米国を牽制するのも、こうした趨勢を示している。

他方、中南米地域は、緊張孕む世界情勢のなかで、むしろ緊張要因は軽減している。オバマ大統領の米州内での数少ないレガシーとして米・キューバ関係の国交が修復し、コロンビアでは長年、内政を不安の極みに陥れてきた反政府左翼ゲリラとの和解が成立した。ベネズエラのチャベス大統領の死去後、ALBAの勢いは減じ、そして何よりもコモディティの高騰に後押しされる形で自信過剰に陥っていたブラジルが昨年8月の大統領弾劾、2年続きのマイナス成長を経験して現実主義的な開放路線に軌道修正をし始めた。3月6日、駐日ブラジル大使館で開かれた経済セミナーで、元中銀総裁で同国を代表するエコノミストのひとり、カルロス・ランゴニー・ヴァルガス財団(FGV)世界経済センター所長は、トランプ大統領によるTPP破談は、ブラジルにとり「世界にキャッチアップする好機」と述べ参加者が注目するところとなった。

苦境に立たされているメキシコには、中南米各国の首脳から支援の声が送られており、3月中旬、チリのビニャデルマルで開催された「太平洋同盟」の閣僚会議では自由貿易推進と合わせて、メルコスールとの連携の重要性が再確認された^{注17}。前出のスミス教授が指摘する6つの施策のうち社会革命は、「21世紀の社会主義」を標榜したベネズエラが、原油価格の低迷で体力を完全に喪失した今日、もはや選択枝にはなり得ないものの、残り5つの施策が絡み合いながらラテンアメリカニズムが勢いを吹き返し、対米外交の交渉材料となる可能性が見て取れる。

注

- 1 「中南米」は地理上の概念である。ただし、メキシコは地理の上では北米に位置するが文化的な要素を含んだ「ラテンアメリカ」の一国としても扱われてきた。わが国では、ラテンアメリカ≡中南米とほぼ同義語として扱われているが、国連では地理上の概念も含めて「ラテンアメリカ・カリブ」地域と称している。
- 2 <http://www.youtube.com/watch?v=FTqEoUQcp8Y> (17年3月13日)。
- 3 メルコスール地域の通信社 MercoPress: South Atlantic News Agency, "I prefer bridges to walls", Kuczynski tells Trump at the White House." February 26, 2016.
- 4 サブタイトルは1996年版の初版のもので、2013年出版の第4版では Latin America, the

- United States, and the World と変更されている。
- 5 近年でその最も顕著な事例は、1999年にベネズエラのチャベス大統領（当時）が国名を「ベネズエラ・ポリバル共和国」に変更、キューバ、ボリビア、エクアドルなどと2004年に立ち上げた地域統合体「米州ポリバル人民同盟」（ALBA）にみることができる。
 - 6 Smith, Peter (2013), *Talons of the Eagle: Latin America, the United States, and the World*, New York: Oxford University Press, Fourth Edition, p.360.
 - 7 Economic Commission for Latin America and the Caribbean, ECLAC(2016), *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2016*, Santiago, p.32.
 - 8 Department of Commerce (2016), “Direct Investment Positions for 2015: Country and Industry Detail,” Bureau of Economic Analysis, July, p.14.
 - 9 山田大使の講演については、ラテンアメリカ協会のホームページ「イベント」を参照。
 - 10 桑山幹夫(2017)「トランプ政権とNAFTA再交渉：メキシコはどう応えるのか？」(上)(下)、ラテンアメリカ協会ホームページ「研究所出版物・関連資料」(http://latin-america.jp/institute_data)。
 - 11 日本貿易振興機構海外調査部米州課（2017年1月）「2016年度中南米進出日系企業実態調査結果」(<https://www.jetro.go.jp/world/reports/2017/01/7ba87df581793876.html>)。なお、メキシコと同様に自動車関連部門への進出が多い中国の場合、日系企業の現地調達率は67.8%、タイ同57.1%、ブラジルでも41.9%に上る。
 - 12 Mercopress, “Mexico prepare to “step away” form NAFTA if negotiations don’t benefit the country,” March 25, 2017.
 - 13 歴史的流れについては、堀坂浩太郎（2012）「ラテンアメリカの地域主義」菊池努・畑恵子編『ラテンアメリカ・オセアニア』、ミネルヴァ書房を参照。
 - 14 原加盟国はブラジル、アルゼンチン、ウルグアイ、パラグアイの4か国。2012年にベネズエラの正式加盟が承認されたが、16年12月に同盟の条件を満たしていないとの理由で資格停止とされる。パラグアイも2012年～13年にかけて大統領弾劾の処理を巡り一時資格停止となる。
 - 15 この間の過程は、堀坂浩太郎（2014年）「実働する太平洋同盟—アジアを視野にビジネス志向の統合とそのインパクト」『ラテンアメリカ・レポート』第31巻第1号を参照。
 - 16 『日本経済新聞』（2017）「NAFTA再交渉 メキシコ農相に聞く。『米以外から輸入模索』」3月9日。括弧内は筆者挿入。
 - 17 『日本経済新聞』（2017）「中南米4か国『保護主義を断固拒否』、貿易の自由化推進」3月15日夕刊。