

トランプ政権のラテンアメリカ外交

今村 卓

米国第一主義を唱えるトランプ政権の発足により、米国とラテンアメリカの外交、経済関係はどう変わるのか。本稿では、トランプ政権の実際の政策や発言を踏まえて、米国とラテンアメリカの外交、経済関係の現状と展望を考えてみた。

ラテンアメリカへの関心低く、外交も停滞

トランプ政権の発足から約14カ月が経ったが、米国の対ラテンアメリカ外交はメキシコとキューバを除けば総じて動きを欠いている。その理由は三つ考えられる。

第一は、トランプ大統領も解任されたティラーソン国務長官も、ラテンアメリカへの関心が低いことである。トランプ大統領のラテンアメリカ訪問は、今年4月に米州首脳会議に合わせたペルーと隣国コロンビアが初になる。ティラーソン氏も就任直後のメキシコ訪問の次は1年後のラテンアメリカ歴訪だった。少なく遅い訪問実績は関心の低さを表した。

第二は、保護主義的な通商政策、移民政策の見直し、オバマ前政権の成果の否定など、現政権固有の重点政策や方針と重なるラテンアメリカ諸国が少なかったことである。逆に上記政策のターゲットになったメキシコとキューバには、米国との関係悪化が生じた。メキシコは、トランプ政権に北米自由貿易協定（NAFTA）の再交渉を要求され、国境に設置する壁の建設費用の負担を求めた。メキシコは壁の費用負担は拒否したが、NAFTA再交渉には応じて米国から譲歩を求められている。キューバは、トランプ政権に制裁を強化された。オバマ前大統領による国交回復と関係改善に歯止めをかけられた。

第三は国務省の空洞化である。高官ポストの空席が目立つ。トップのティラーソン国務長官が就任から1年余りで解任され、国務次官の6ポストのうち5つが空席である。経験豊富なキャリア外交官の退

職も多い。しかも空いたポストが埋まらない。ラテンアメリカ関係も同じく、いまだに西半球担当の次官補が空いたままである。人事がそろった米通商代表部（USTR）はメキシコとカナダを相手にNAFTA再交渉会合を第7回行ったのだから、国務省の空洞化も対ラテンアメリカ外交の停滞に相当影響しているだろう。

この停滞から生じたラテンアメリカ側の機会損失も大きい。アルゼンチンから最近のチリまで、ラテンアメリカではポピュリストの左派政権が経済運営に失敗して国民の失望を招き、中道右派への政権交代が起こる国が増えてきた。従来なら新政権と米国との経済関係が改善して好循環が生じていたに違いない。だが、トランプ政権では米国からのアプローチが期待できず、この好機は十分に活かさない可能性が高そうである。

トランプ政権下ではこの停滞が続いてしまう可能性も高い。ポンペオ CIA 長官が国務長官に就任すれば転機になる、ラテンアメリカへの関心が低かったティラーソン氏が交代するだけでもプラスという声もある。だが、トランプ氏のラテンアメリカへの関心が低いままでは、誰が国務長官でも変わらない。むしろトランプ氏と息の合うポンペオ氏で外交は強硬姿勢に拍車が掛かり、その変化に合う政策課題がないラテンアメリカは今まで以上に軽視される可能性さえある。

国務省の空洞化も長引く可能性が高い。トランプ政権による国務省予算の3割カットや人員削減方針は、ポンペオ新長官が就任しても変わらない。国務省の士気回復は難しく、外交専門家とトランプ政権の距離も変わらないだろう。

着実に進むNAFTA再交渉、それでも多く残る対立点

上記の基調から外れる国と政策課題が二つある。

メキシコ、カナダとの NAFTA 再交渉とベネズエラに対する経済制裁である。

NAFTA 再交渉は、トランプ大統領の重要公約であり今も思い入れは強い。米国に有利な合意が必要であり、無理なら米国の NAFTA 離脱も選択肢と考えているだろう。

再交渉は、米国ではトランプ政権が 2017 年 5 月に再交渉の意向を議会に正式通知し、7 月に米通商代表部（USTR）が 22 項目にわたる交渉目的を公表、8 月には米国、カナダ、メキシコが参加して NAFTA 再交渉の第 1 回会合が開かれた。10 月の第 4 回会合では、米国が自動車の域内調達比率の 85% への引き上げや 5 年ごとに更新で合意できなければ協定を失効させる「サンセット条項」など強硬策を打ち出し、メキシコとカナダが反発した。2018 年 1 月の第 6 回会合は米国の NAFTA 離脱通知もありうる正念場だったが、メキシコとカナダが対案を示して決裂は回避された。その後、2018 年 3 月の計 7 回会合まで進み、競争政策、腐敗防止、中小企業、良い規制慣行、衛生植物検疫などの合意が成立したという。

トランプ大統領は米国第一主義を掲げて NAFTA 離脱も辞さずといった強硬姿勢を保っているが、再交渉を担当する USTR は慎重姿勢である。交渉目的には関税引き上げなどメキシコとカナダが容認できない項目を入れず、無税維持の方針を明記した。第 7 回会合までの再交渉の経緯をみても、メキシコ、カナダとの協議を進めて着実に成果を積み上げていく方針なのだろう。

この背景には、トランプ政権内部でコーン国家経済会議（NEC）委員長やティラーソン国務長官など自由貿易と国際協調を重視する幹部が一定割合を占めて NAFTA 堅持を主張し、ナバロ通商製造政策局長など経済ナショナリストとの論争で優勢を保ったことがある。加えて、NAFTA の恩恵を受けている米国企業や農業、その生産地を選挙区とする議員によるトランプ政権と USTR への働きかけが効いた面もある。

一方で USTR は、再交渉目的に「貿易赤字の削減」や「為替操作の回避」など、メキシコとカナダが懸念を示す条項の明記は譲らなかった。この判断は、トランプ大統領の貿易不均衡是正という強い意思の反映であり、コーン氏ら自由貿易派の説得を受けてもトランプ大統領の貿易不均衡の是正が必要という認識は変わらないことの表れでもあった。

その後、再交渉会合が進むにつれて、貿易不均衡の是正に拘るトランプ氏の意向を受けた USTR と応じられないメキシコ、カナダとの対立が、交渉の進展にブレーキを掛けた。第 7 回会合が終了した時点でライトハイザー USTR 代表は、交渉の進展に不満を表明した。

4 月初めには NAFTA 再交渉の第 8 回会合が開かれる見通しであり、USTR はそれまでに基本合意を目指すという。今後 7 月にはメキシコ大統領選と米議会が大統領に付与した貿易促進権限（TPA）の期限、11 月には米国の中間選挙という重要な政治日程が控えているため、4 月初めまでに合意しなければ、その先の合意は難しくなるとの読みからである。ライトハイザー氏には、逆にこの限られた時間を梃子にメキシコとカナダに譲歩を迫り、アウトソースを助長しない協定内容への変更、米国の製造業や労働者を公平に扱う原産地規則の策定、政府調達規則の改定など米国の重要分野をまとめ上げる考えもあるようだ。トランプ政権も通商拡大法 232 条に基づく鉄鋼とアルミの輸入制限という別の通商政策において、3 月 23 日からの発動時点ではメキシコとカナダは適用猶予、その先は NAFTA の再交渉次第として両国に圧力をかけている。それでも両国が譲歩して基本合意が 4 月初めまでに実現するかは、3 月下旬の現時点でも不透明である。

とはいえ、これまでの USTR の再交渉への慎重な対応をみると、仮に第 8 回会合で基本合意がまとまらなくても、トランプ政権が NAFTA 離脱に動く可能性は低いと考えられる。トランプ政権は自由貿易派のコーン NEC 委員長が辞任し、ナバロ氏が復権するなど保護主義派の影響力が強まり、今後、通商政策はより過激な保護主義に傾く可能性が高い。それを阻止できる政権幹部もいない。だが、NAFTA は維持を求める米国企業・農業の働きかけが浸透し、交渉を主導しているのは手堅いライトハイザー氏である。4 月初めまでの基本合意が無理なら、3 カ国交渉から 2 国間交渉に切り替えるとメキシコ、カナダに新たな圧力を掛け、NAFTA を崩壊させたくない両国も新たな譲歩に動いて再交渉妥結に進む可能性が高いと思われる。

ベネズエラへの経済制裁は追加

一方、トランプ政権のベネズエラに対する経済制裁は、トランプ氏の大統領選での重要公約に含まれ

ず、前述の政権の重要政策や方針とも合わない。しかし、ベネズエラのマドゥロ大統領が2017年に入り国会を超越する権限を持つ制憲議会の選挙を強行するなど強権化を進めたことから、トランプ政権は独裁政権の資金源を遮断するために同年8月にベネズエラの資金調達を広く制限する経済制裁を実施した。同国政府や国営石油会社PDVSAの債券について米国民や米国での取引を禁止する内容である。これは、オバマ前政権の2015年3月の経済制裁に続く追加制裁となったという点でも、前政権の否定に拘って来たトランプ政権としては異例の判断であった。

膨大な対外債務を抱えたベネズエラ政府は、この制裁で資金繰りに窮してデフォルトの危機に瀕するようになった。そこでベネズエラ政府は、外貨獲得へ窮余の策として原油など埋蔵資源を裏付けとする独自仮想通貨「ペトロ」の発行に動いた。これに対してトランプ政権は2018年3月18日にベネズエラの仮想通貨の取引禁止という追加制裁に踏み切って、ベネズエラの資金調達を即座に封じた。

しかしトランプ政権は、ここに来て矛盾に直面している。経済・金融制裁でベネズエラ経済は崩壊状態となり国民は困窮するようになったが、政治的にはマドゥロ政権を追い込めていないからである。5月には大統領選挙が予定されているが、マドゥロ大統領の再選が有力になっている。同氏が野党弾圧を進めて有力な野党指導者を出馬困難に追い込み、与党の政敵も汚職疑惑で追い落とし、軍幹部への利権提供でクーデターの恐れも封じているからである。マドゥロ氏を追い込むには、石油禁輸を含む追加制裁の発動が必要とみられるが、難民流出や人道危機

を引き起こす恐れが大きく、ベネズエラの周辺国は慎重姿勢である。トランプ大統領は4月のペルーでの米州首脳会議に出席して、周辺国と調整を進めることが求められるが、これまでラテンアメリカへの関心が低く、米国第一主義を唱えてきた同氏が会議で指導力を発揮できるかは未知数である。

経済関係は順調に深化、でも2018年は要注意

トランプ政権になって米国とラテンアメリカの外交関係は停滞しているが、それにもかかわらず経済関係は改善していることに注目する必要もある。トランプ政権は保護主義を訴えつつ、2017年はTPP離脱以外に具体的な行動に踏み出さなかった。一方で米国経済の拡大には弾みがつき、ラテンアメリカ諸国の経済もベネズエラ以外は回復が進んだことから、米国の対ラテンアメリカ諸国に対する輸出も、米国のラテンアメリカ諸国からの輸入もそろって拡大した(表)。NAFTA再交渉で対立しがちな米国とメキシコも、米国の輸出が6%増、輸入が7%増となり、米国のメキシコに対する貿易赤字もやや拡大した。

とはいえ、トランプ政権は2018年に入り、鉄・アルミの輸入制限の発動など保護主義を実行に移し始めている。2018年も米国もラテンアメリカも安定した景気拡大が続いているため、貿易拡大の基調は続くと思われるが、保護主義の悪影響がどこまで顕在化してくるかに注意は必要だろう。

(本稿は、2018年3月21日執筆時点での情勢に基づくものである。)

(いむら たかし 丸紅経済研究所長)

米国の国・地域別貿易収支(2017年)

金額単位: 100万ドル

	貿易収支			輸出			輸入		
	金額	前年差	構成比	金額	前年比	構成比	金額	前年比	構成比
世界計	-796,150	-59,356	100.0%	1,546,762	6.6%	100.0%	2,342,911	7.1%	100.0%
ラテンアメリカ計	-44,957	-3,255	5.6%	397,387	7.1%	25.7%	442,343	7.2%	18.9%
メキシコ	-71,057	-6,703	8.9%	242,989	5.8%	15.7%	314,045	6.8%	13.4%
アルゼンチン	4,748	883	-0.6%	9,513	11.7%	0.6%	4,765	2.5%	0.2%
ブラジル	7,650	3,597	-1.0%	37,077	23.2%	2.4%	29,427	12.9%	1.3%
チリ	3,057	-1,068	-0.4%	13,608	5.3%	0.9%	10,552	19.9%	0.5%
コロンビア	-284	442	0.0%	13,272	1.6%	0.9%	13,556	-1.7%	0.6%
ベネズエラ	-8,168	-2,508	1.0%	4,169	-20.3%	0.3%	12,337	13.3%	0.5%
中国	-375,228	-28,212	47.1%	130,370	12.8%	8.4%	505,597	9.3%	21.6%
日本	-68,848	-38	8.6%	67,696	7.1%	4.4%	136,544	3.4%	5.8%
ドイツ	-64,252	484	8.1%	53,493	8.4%	3.5%	117,745	3.2%	5.0%
カナダ	-17,583	-6,625	2.2%	282,392	5.8%	18.3%	299,975	8.0%	12.8%

出所: 米商務省