

# NPI Quarterly

Nakasone Peace Institute

Contents

Volume 16 Number 3

2025年・夏号

## 巻頭論文

「サヘル地域の挑戦と日本の課題」

長島 純

## 時事解説

「韓国新政権の発足と日韓関係」

西野純也

## 特集 ～中南米と日本～

特別寄稿：「最近の対中南米外交及び今後の展開」

野口 泰

「日系人の重要性と課題」

梅田邦夫

「米国のキューバ敵視政策の得失」

平田健治

「中南米・カリブの重要性を再認識し関係強化を図るために」

田中秀治

## 政策研究

「脱炭素化における「スマートシュリンク」への道」

佐藤 勉

## 研究所ニュース

「NPI特別セミナー「不確実性のもとでの大国との向き合い方」を6月9日に開催」

「経済安全保障に関する提言の公表」

「人事」

「研究所会議テーマ一覧」



## 巻頭論文

# サヘル地域の 挑戦と日本の課題

研究顧問

長島 純

### 1. アフリカの戦略的重要性

国際社会におけるアフリカの占める役割と重要性は益々高まっている。アフリカは54の独立国から成り立ち、国連加盟国の三分の一近くを占めている。また、その豊富な資源と労働力、年平均成長率が4.4%を超える高い経済成長率から最後のフロンティアと呼ばれ、世界の注目を集める理由にもなっている。中でも、その人口増加は圧倒的であり、アフリカが世界人口に占める割合は、1960年の10パーセントから2050年までに28パーセントに増加し、1960年の11人に1人から、2050年には4人に1人以上がアフリカ人になると見られ、その高い経済成長や急速な市場拡大への期待が高まっている<sup>i)</sup>。

### 2. サヘル地域の現状

広大なアフリカには熱帯も砂漠も草原サバンナもあり、既に準先進国と言われるアフリカ沿岸諸国から資源に乏しく貧しい内陸国まで多様性に富んでいる。この中で、サヘル地域はモーリタニア、セネガル、マリ、ブルキナファソ、ニジェール、チャドを含む、サハラ砂漠の南縁部を指す。豊富な人的資源、文化的資源及び天然資源を有する一方、現在は貧困や国家機能の脆弱性に煽られた、武器、違法薬物等の不法取引、誘拐等の犯罪組織の温床となり、安全上の外的危機に直面していると言えよう<sup>ii)</sup>。

更に、内的にも、食糧危機、砂漠化、政情不安などの複合的で解決が容易ではない問題を抱えている。例えば、国境地帯や地方部においてイスラム過激派などによるテロが頻発し、気候変動の影響も重なって危機の連鎖に置かれる中、数百万人とも言われる国内避難民が発生し、深刻な経済・社会的

影響が引き起こされている<sup>iii)</sup>。

### 3. サヘル地域の挑戦

サヘル地域では、旧宗主国としての欧米諸国の影響力を排除して、自主・自律的な国家連合体制を作ろうとする動きが加速している。それは、マリ、ニジェール、ブルキナファソ3国による、ヨーロッパ諸国が支援する西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)からの脱退やサヘル諸国連合(AES)の創設などを意味する。そして、AESとして5000人からなる合同軍事部隊の編成を公表し<sup>iv)</sup>、製品や個人の自由な移動を可能とすべく共通パスポートを導入するなど、各々の国家としてのアイデンティティを超越した連邦制への移行を加速させようとしている<sup>v)</sup>。

西アフリカ地域のニーズに応える統治モデルとなることを目指すAES諸国であるが、その背後では、旧宗主国フランスをはじめとする欧米勢力のプレゼンスの減少と、この地域での対テロ活動支援を約束するロシアの影響力の拡大が見られ、AESとしても対外的な連携、協力の多様化を迫られている。事実、中国、トルコに加え<sup>vi)</sup>、アルジェリアやモロッコのような北アフリカ諸国が、政治・経済、軍事支援などを通じて、新規協力国として存在感を増し始めている<sup>vii)</sup>。

それは、サヘル地域が諸勢力の代理戦争の場と化していることを意味し、ロシアがワグネル・グループなどの準軍事組織を用いて情勢不安定化を促進させ、更に中東諸国の影響も強まる中で、不安定性が増大の一途を辿り続けることが真剣に憂慮される。

### 4. サヘルの課題

サヘル地域は、依然としてテロ勢力による国内治安の不安、社会インフラの整備の遅れ、また気候変動の影響による水や食料の不足に苛まれており、その解決に向けての挑戦には困難がつきまとう。それは、真の自主・自律の実現を最大の国家目標としながらも、依然として国際社会からの支援や協力が彼らの命綱になっていることを意味する。残念ながら、彼らが期待する最大の勢力であるロシアは、軍事力以外の経済開発や人道支援についての関心は薄いようであり、完全な依存を続けることは現実的ではない<sup>viii)</sup>。また、米国ではトランプ政権が、これまで世界をリードしてきた対外援助の見直しと国際開発庁(USAID)の閉鎖を示すなど、アフリカのみならず世界に支援のあり方をめぐる衝撃を与えている。そして、ウクライナ情勢への対応を通じて欧米諸国では国際協調主義に陰りが見られ、グローバルサウス<sup>ix)</sup>と先進諸国間の信頼関係も揺らいでい

るように見える。将来的にも、世界では人道援助に係る資金が2年連続で減少し、今後更なる縮小が見込まれる中で、サヘル地域の未来は前途多難と言わざるを得ない。

## 5. 日本への期待

このような欧米諸国による支援方針や援助規模に変化が見られる中であっても、日本の開発協力政策と実施枠組みは安定的には維持されており<sup>xi</sup>、そのサヘル地域における支援の存在感と期待感に変化は見られない<sup>xii</sup>。特に、日本の援助は、相手国政府関係者の能力構築を目的とし、丁寧な対話によって事業を進める点に特徴があり、父権主義的な価値観に基づく欧米諸国による支援<sup>xiii</sup>とは一線を画している。このきめ細やかな事業の進め方により、カウンターパートとの信頼関係が生まれ、サヘル地域を含むアフリカとの安定的な協力の基盤が醸成されてきたと言えよう。

日本は戦後、敗戦国から再出発し、民主主義国家として1956年に国連に加盟した。日本の経済復興には当初、米国の関与が大きかったが、日本はオーナーシップを発揮し、自らの意思と努力で自発的に経済再建に取り組んできた<sup>xiv</sup>。こうした経験を元に、日本は政府開発援助（ODA）においても、相手国のニーズを踏まえた共創的な支援をぶれずに実現し続けてきた。そのレガシーを有効に活用すべく、日本は、長期的かつ戦略的な視点をもって、サヘル地域が直面する開発協力の問題に取り組む、二国間だけでなく国際協調を含む支援仕組み作りに取り組むことが望まれる。

特に、サヘル地域は国際テロの脅威、権威主義国家の影響、気候変動の影響を受けやすい脆弱な地域であるため、日本は政府、民間部門、市民社会との協力を得て、現地の健康状態を改善し、治安上の不安を払拭することを通じて、大量難民の域外流出、地政学リスクの増大<sup>xv</sup>などに係る安全保障上の課題が、日本を含む他地域に波及する前の緩和を目指すべきである。

日本は、2025年8月、アフリカ開発をテーマとするアフリカ開発会議（TICAD）を国連、世界銀行、アフリカ連合委員会（AUC）等と共同開催する予定である。そこでは、アフリカ内の多様化、複雑化、更に新興勢力の登場、関係強化など、日本とアフリカの関係を探る急速な環境変化の下、TICADが一つの大きなターニングポイントに直面しているとの問題提起も予想される。背景には、従来の支援型から投資型への関係変化への期待があり、アフリカの持続可能な発展へ向けての日本とアフリカの関係もアップデートされるべきという考えもあるよう

だ。経済成長や人口増加の著しいアフリカの活力をどうやって取り込むのか、日本の価値をアフリカと共有し、中国、韓国、インドネシアなどのアジア諸国といかに差別化した日本との協力関係を構築するのかが最大の主題ともなる。このような変化の中で、サヘル地域に対しては、その各々の国家や社会としての脆弱性を緩和し、レジリエントな地域社会を共に育ててゆく、日本ならではの多様性を活かした開発・人道支援が求められていると言えよう。そして、戦略的にも、世界情勢が混沌とし、不確実性を強める中で、世界の注目を再びアフリカに向けさせるためのTICADへの期待は大きい。

(了)

- i: ECA, "As Africa's Population Crosses 1.5 Billion, The Demographic Window Is Opening; Getting The Dividend Requires More Time And Stronger Effort," July 12, 2024, <https://www.uneca.org/stories/%2Bblog%29-as-africa%E2%80%99s-population-crosses-1.5-billion%2C-the-demographic-window-is-opening-getting>.
- ii: Center for Preventive Action, "Violent Extremism in the Sahel," Global Conflict Tracker, October 23, 2024, <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/violent-extremism-sahel>.
- iii: サヘル地域の緊張する治安状況は、多数の民間人を含む犠牲者を発生させることに結びつき、その犠牲の影響は2025年のGTI（グローバルテロ・インデックス）において最も被害を受けた国としてブルキナファソが1位、残り2国も5位以内に入るなど、大きな犠牲を強いられ続けている（Institute for Economics and Peace, "Global Terrorism Index 2025," March 5, 2025, <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2025/03/Global-Terrorism-Index-2025.pdf>）.
- iv: DR. Y., "The AES Creates a Joint Military Force," African Heritage, JANUARY 24, 2025, <https://afrolegends.com/2025/01/24/the-aes-creates-a-joint-military-force/>.
- v: Gaius Ilboudo, "International Relations in a Changing West Africa," Global News View, October 10, 2024, <https://globalnewsview.org/en/archives/987491480#>.
- vi: Anne-Sophie Vial and Emile Bouvier, "Türkiye, the new regional power in Africa (3/3). A military presence that is now greater than that of the former European powers," Les clés du Moyen-Orient, March 12, 2025, <https://www.lesclesdumoyenorient.com/Turkiye-the-new-regional-power-in-Africa-3-3-A-military-presence-that-is-now.html>.
- vii: Liam Karr, "Africa File, August 29, 2024: North African Competition in the Sahel; Libya on the Edge; Burkina Faso is Spiraling," Institute for Study of the War, August 29, 2024, <https://www.understandingwar.org/backgrounder/africa-file-august-29-2024-north-african-competition-sahel-libya-edge-burkina-faso>.
- viii: ロシアは人道支援を外交上のソフトパワーとして位置付けており、国連、国際機関などとは通常連携しないことから、その閉鎖性が問題として指摘されている（Jonathan Robinson, "Russian aid in Syria: An underestimated instrument of soft power," Atlantic Council, December 14, 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/russian-aid-in-syria-an-underestimated-instrument-of-soft-power/>）.
- ix: 世界の多様化が進む中で、国際社会において存在感を強める開発途上国・新興国を総称して「グローバル・サウス」と呼ぶ（Louisa Brooke-Holland, "What is the Global South?" House of Commons Library, July 11, 2024, <https://commonslibrary.parliament.uk/what-is-the-global-south/>）.
- x: Michael Sheldrick, "Foreign Aid Is Shrinking—What Happens Next?" Forbes, February 25, 2025, <https://www.forbes.com/sites/globalcitizen/2025/02/25/foreign-aid-is-shrinking-what-happens-next/>.
- xi: MOFA, "Development Cooperation Charter," October 10, 2023, [https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page24e\\_000410.html](https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page24e_000410.html). を参照。
- xii: DAC主要国のODA見直しでは、他の欧米諸国が軒並み減額とする中、日本は支援規模の現状を保っている（Kristin Laub, Nadia Setiabudi, Sinéad Dwyer, Emily Barter, Elton Smole, Zoe Welch, "The Budget Cuts Tracker: How are individual donors' ODA levels projected to change?" Donor Tracker, April 14, 2025, <https://donortracker.org/publications/budget-cuts-tracker/>）.
- xiii: Prince Michael of Liechtenstein, "The West's miscalculation in Africa," GIS Reports, April 4, 2023, <https://www.gisreportsonline.com/r/west-policies-africa/>.
- xiv: Okazaki Tetsuji, "Lessons from the Japanese Miracle: Building the Foundations for a New Growth Paradigm," nippon.com, February 9, 2015, <https://www.nippon.com/en/in-depth/a04003/#:~:text=The%20essential%20lesson%20to%20be,resources%20and%20stimulating%20new%20growth>.
- xv: ここでは、既存の欧米諸国の影響力低下とロシアや中国などの権威主義的国家的台頭という地域内勢力関係におけるパラダイム変化を指す。

## 時事解説

# 韓国新政権の 発足と日韓関係

上席研究員／慶應義塾大学教授

西野純也

2025年6月3日の韓国大統領選挙の結果、進歩系最大野党「共に民主党」の李在明（イ・ジェミョン）候補が、保守系与党「国民の力」の金文洙（キム・ムンス）候補を破って当選し、翌日4日より大統領としての任期をスタートした。本稿では、韓国新政権発足後の日韓関係の展開と今後の留意点について考察してみる。

### 準備期間なき新政権の発足

今回の大統領選挙は、尹錫悦（ユン・ソンニョル）前大統領による非常戒厳の宣布と大統領の弾劾・罷免という事態を受けて行われたため、通常は約2ヶ月間ある政権引き継ぎ期間、つまり政権発足のための準備期間がないまま、李在明政権は発足した。したがって、李政権の国政課題はまだ定まっておらず、2025年8月中頃に発表される予定である。大統領選挙時の公約を今一度検討して、政権の国政課題として練り上げるための国政企画委員会が6月16日に発足した。この委員会が事実上、政権引き継ぎ委員会としての役割を果たすことになる。委員長には、李大統領が城南市長の時代から経済・社会政策のブレーンとして重用してきた経済学者の李漢柱（イ・ハンジュ）氏が任命された。委員会は各省庁からの業務報告を受けながら、選挙公約を現状と照らし合わせつつ国政課題を仕上げる。委員会の中には7つの分科（企画、経済1・2、社会1・2、政治行政、外交安保）が設置され、外交安保分科長には、文在寅政権下で国立外交院長を務めた洪賢翼（ホン・ヒョンイク）氏が就任した。外交安保政策に関して、李大統領は就任初日に国家安保室長として元外交官の魏聖洛（ウィ・ソンラク）氏を任命し、国家情報院長候補には北朝鮮専門家の李鍾奭

（イ・ジョンソク）氏を指名した（李院長は国会同意を得て6月25日に就任）。

### 最優先外交課題としての対米関税交渉

李在明政権の国政目標や国政課題、それに基づく具体的な政策の方向性が明らかになるまでもう少し待たなければならぬが、李大統領は就任から10日余りで、カナダで開催されたG7サミットに参加して初外遊を行った。李大統領は就任1ヶ月後（7月3日）の記者会見での冒頭発言において、「民主韓国の帰還を宣言し、国際舞台に復帰しました。G7首脳会議に出席し、民主主義の復元、経済の復元、首脳外交の復元を全世界に知らせました」とその意義を強調した。

但し、G7サミットの際に予定されていたトランプ大統領との首脳会談は、中東情勢のために実現せず、米韓の新指導者同士が直接、緊密な同盟関係を確認する機会を逃してしまった。2024年12月3日の尹前大統領による非常戒厳以降、事実上のリーダー不在状態が続いていた韓国にとって、新大統領ができるだけ早くトランプ大統領と会談することは、関税交渉等の懸案を抱える中で最優先の課題であった。李大統領は、文在寅政権で通商交渉本部長を務めた呂翰九（ヨ・ハング）氏を同職に再起用して米国との交渉に臨んでいるが、先行きは見通せない。就任ひと月の会見で李大統領は、「（米韓）双方に役立つ互恵的な結果を作り出さねばならないが、まだ双方が正確に何を望んでいるのかが明確に整理されていない状態である」と述べた。

### 順調にスタートした日韓関係

一方でG7サミットの際には、6月17日（日本時間18日）に石破茂首相との間で日韓首脳会談が実現し、両首脳は「日韓関係の安定的発展に向けて両国政府間で緊密な意思疎通を推進していくことで一致」した。「また、近年の両国関係の良好な基調の下、両国間の国民交流や経済面での交流が活発に行われていることを踏まえ、国交正常化60周年である本年も、政府としてもそうした取組を後押ししていくことで一致」という（外務省ウェブサイトより）。緊密な意思疎通のために首脳間のシャトル外交を活用することでも合意している。李大統領は7月3日の会見で、シャトル外交は自らが先に提案し、早い時期に日本を訪問するつもりだったが参議院選挙があるために日程を決められないでいる、と述べた。

このように、李大統領は就任当初から日本との関係を重視

する姿勢を示し続けているが、日韓関係に対する前向きな発言が顕著になったのは2024年12月の非常戒厳後からである。それ以前は日本に対する厳しい言動ばかりが目立っていたため、李在明氏が大統領になれば日韓関係は悪化するのではないかとの見方が数多く示されていた。それを意識していたのであろう、有力な次期大統領候補として注目されるようになると、李在明氏及びその外交安保ブレーンたちは前向きな対日認識を発信し続け、それは大統領選挙戦でも一貫していた。選挙公約では歴史・領土問題は原則的に対応するとしながらも、「日本は重要な協力パートナー」して位置付け、経済、安保、人的交流などで未来志向的な協力を進めることを掲げていた。

李大統領は就任日(6月4日)にも記者からの質問に答える形で日韓関係について、「協力すべきことは協力し、また整理すべきことは整理し、できれば懸案を混ぜないようにしたい」、「実用的な観点でお互いに役に立つことはして、お互いに被害になることは避けて」いくことが望ましいと述べた。李大統領が以前から掲げてきた「国益中心の実用外交」を対日外交にも適用する姿勢を改めて示したのである。特に、日韓間の懸案である元徴用工問題での第三者弁済方式について、「国家間の関係は一貫性、政策の一貫性が特に重要」と述べて、事実上維持する考えを明らかにした。尹前政権の対日政策及び第三者弁済について、野党代表時代の李在明氏は厳しく糾弾していたことに照らせば大きな立場の変更であり、日韓関係の安定にはプラスとなる方針を打ち出したことになる。

### 安定的な日韓関係のための留意点

韓国新政権の発足後も、日韓関係はこれまでの改善基調を引き継ぐ形で順調に推移しているが、今後もこの基調を維持していくために両国政府は次の3つの点に留意すべきであろう。

第1に、日韓間には歴史問題をはじめとする懸案があることに常に注意を向け、懸案をめぐる日韓の立場の違いが対立へと発展し、関係全体に悪影響を及ぼさないよう心掛ける必要がある。尹前政権の対日政策を強く批判してきた李大統領が、第三者弁済方式を維持する意向を示したのは幸いであるが、同方式を進める主体とも言える韓国側財団の資金は不足したままである。韓国側企業等が財団へ寄付の形で資金を拠出することが想定されているが、韓国内では必ずしも快く拠出する雰囲気は整っているとは言えない。この方式を進めるた

めに国民的理解を得るための努力が依然として求められており、そのために日本側にもできるだけ協力してもらいたい、というのが尹前政権以来の韓国側関係者の認識である。

また、世界文化遺産「佐渡島の金山」に関しても日韓は十分な意見の一致を見ておらず、2024年11月に開催されたかつての労働者たちの追悼式には、当初参席予定だった韓国政府代表は欠席した。これから追悼式をどのように開催するかについて日韓間の議論は避けて通れない。さらに詳述は控えるが、韓国側が高い関心を寄せている日韓大陸棚南部共同開発協定の扱いをめぐる、両国の異なる立場をどう調整していくのが課題となる。総じて、こうした日韓間の懸案を首脳レベルも含めた緊密な意思疎通により管理していけるかがカギとなる。

第2に、日韓間の対外認識と政策の違いを、戦略対話などを通じてすり合わせていくことが重要となる。現下の厳しい国際情勢(中国による軍事的及び経済的な威圧、北朝鮮の軍事力強化、ロシアによるウクライナ侵攻など)に対する日韓間の認識共有は、2022年以降の政治外交関係の急速な改善を促す大きな求心力となってきた。特に、尹前政権の対外政策は日本のそれとほぼ同じベクトルであったと評価できる。李在明政権においても厳しい国際情勢に対する認識は引き継がれており、だからこそ日米韓協力及び日韓関係の維持が重視されている。しかし同時に、李政権は中国、ロシアとの関係改善を目指すと共に、北朝鮮との対話再開に向けて動き出している。そのため、今後、日韓それぞれが対外政策を進める中で摩擦が起こることは十分に想定される。その摩擦が日韓協力の障害にならないよう、政策調整のための取り組みに一層力を入れるべきである。

そして第3に、改善基調にある日韓両国民の相互認識と協力の機運を少なくとも後退させないよう、できればさらに高めていけるように努めることが望ましい。幸い、近年の日韓両国における各種世論調査の結果を見ると、双方とも相手に対する認識は改善しており、日韓協力への支持も高くなっている。例えば、6月25日発表の読売新聞と韓国日報による日韓共同世論調査では、「相手国との防衛協力を強化すべきだと思うか」との問いに対し、日本側71%、韓国側63%が思うと回答した。国民世論の観点から日韓協力のうち最も繊細な準備が求められる安全保障分野での協力について、比較的高い支持があることが確認されたと言える。この機運を活かして、国交正常化60周年を迎えた日韓関係がさらに飛躍することを期待したい。

## 特集～中南米と日本～ 特別寄稿

# 最近の対中南米外交 及び今後の展開

外務省中南米局長

野口 泰

2023年9月に外務省中南米局長を拝命してから1年9ヶ月が経過した。この間、2024年はペルーAPECやブラジルG20もあり、中南米イヤーと位置付けられたことや2025年3月にルーラ伯大統領が国賓として訪日したことなどもあり、非常に積極的な中南米外交を展開することができている。今後も引き続き、万博ナショナルデーに向けて中南米からもハイレベルの訪問が予定されており、引き続き活発な中南米外交となりそうである。本稿では、最近の対中南米外交及び今後の展開につき述べてみたい。なお、必ずしも外務省の見解を表すものではない点につきご理解願いたい。

## 1 重点事項

着任以来重視している対中南米外交の重点項目は以下のとおりである。

(1)まずは、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序を中南米諸国と協力して維持・強化することである。現在の我が国外交の最大の課題の一つは、ロシアによるウクライナ侵略や中国による東シナ海や南シナ海での力による一方的な現状変更の試みなど国際秩序が深刻な挑戦を受けている中で、中南米諸国を含む国際社会と一体となってこうした秩序を維持・強化することである。2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻の直後に、国連総会でロシア非難決議が採択されたが、33の中南米諸国のうち、28カ国が賛成しており、この比率はアジア、中東、アフリカ諸国と比較しても高く、中南米諸国は国際秩序の維持・強化に向けて力強いパートナーである。

(2)二番目は、日本企業が中南米域内市場あるいは北米市場を念頭においた中南米での生産拠点やサプライチェーンを構築しており、こうした日本企業の活動を支援することである。中南米諸国は、中国への経済依存を高める一方で、対外経済関係を多角化することを目指しており、我が国企業の投資や我が国との貿易関係の拡大が期待されている。中南米諸国を含む所謂「グローバルサウス」との連携を強化するためには、こうした経済面での関係強化が非常に効果的である。

(3)三番目は、資源や食料の生産に恵まれた中南米から、これらの安定的な供給の確保に努めることである。

(4)四番目は、中南米諸国が気候変動、国連安保理改革などのグローバルな課題において、国際社会でリーダーシップを発揮している状況を踏まえ、これらの課題に連携して対処することである。ブラジルは本年11月にCOP30を開催予定であるほか、コスタリカはフランスと共に、6月、第3回国連海洋会議を開催した。昨年10月には、コロンビアは生物多様性条約第16回締約国会議をホストした。

(5)五番目は、世界最大の中南米の日系社会と連携しつつ、日本文化の普及、日本とのビジネス交流支援を行うことである。

## 2 重点事項を踏まえた具体的取り組み

(1)こうした重点事項を踏まえつつ、最も力を入れたのがブラジルである。ブラジルは人口、GDPが中南米で最大であると共に、BRICSのオリジナルメンバーとして中国、ロシアとも関係が深いほか、3年連続G7サミットに招待国として参加するなど西側諸国とも緊密な関係を有している。そのほか、資源・食料の宝庫であるほか、エタノールなどの脱炭素ビジネスの観点から日本企業の関心も高い。こうした背景もあり、2024年5月には、岸田総理(当時)が我が国総理として10年ぶりに二国間訪問を実施したほか、本年3月には国賓としてルーラ大統領が訪日するなどハイレベルの往来が相次いだ。

(2)メキシコは、EPAやCPTPPのおかげもあり、ニアショアリングを踏まえ我が国進出企業が着実に増加し、その数は1,500社に達し、これは、世界でも11位の水準にある。こうした中、日系企業も含むメキシコ所在の企業、特に自動車関連企業は、トランプ政権の関税措置(たとえば、メキシコで製造された自動車に対する25%の関税という課題)に直面した。このような状況に対し、メキシコは、米側と頻繁に対話を重ね、現在のところ、USMCA準拠品については関税を支払う必要はなく、メキシコで製造されるUSMCA準拠自動車については非米国製部品

のみに関税が賦課されるとともに、米国で組み立てられる自動車に使用された自動車部品への関税の一部を還元することになるなど、他国よりも有利な条件を確保している。エブラル経済大臣は、進出日系企業と2ヶ月に一度の会合を持ち、日系企業の声に耳を傾けている。こうした問題につき、メキシコ企業と緊密に連携しているところである。

(3)現在、脱炭素化の観点から戦略的に重要な鉱物資源が銅及びリチウムであるが、こうした資源の安定供給の観点から重要性を有するのがチリとペルーである。石破総理は、2024年11月にペルーでのAPEC首脳会議出席に合わせ、ペルーへの二国間訪問を実施し、その際にも銅の安定供給の働きかけを行ったほか、JOGMECはペルー鉱山エネルギー省と覚書を結び、鉱山開発の際の環境保護などの面での協力を行うことを表明した。チリに対しても、2025年5月のボリッチ大統領訪日の際に資源の安定供給に向けた働きかけを行った。

(4)我が国と価値・原則を共有し、メルコスールの一角を占め、日系社会の存在感も大きいパラグアイは、2024年5月に岸田総理(当時)が訪問したほか、2025年5月にはペニャ大統領が万博招聘で訪日するなどハイレベルの交流を行うことができた。更に、二国間関係を戦略的パートナーに格上げした。グアテマラも、同様に価値・原則を共有する国であり、近年、米国市場を睨んだ日系企業の進出も見られる国であり、同様に戦略的パートナーに格上げされることとなった。

### 3 今後の対中南米外交

(1)今後も、先に述べた対中南米外交の重点事項を踏まえて進めていくこととしているが、引き続き、万博ナショナルデーの機会を最大限活用することとしている。筆者が現ポストに着任後、中南米諸国からの首脳の訪問は本年3月まではルーラ大統領の訪日一度のみであった。それが、万博開会后、既に3人の大統領が訪日しているのに加えて、万博終了までに更にハイレベルの訪日が検討されており、非常にありがたい機会であると考えている。また、石破総理は、多忙な中でも、万博で訪日する各国首脳との会談などに時間を割いていただいております、大変感謝している。

(2)中南米諸国の多くの国が、自由貿易政策を取っている中で、中南米諸国とも連携して自由貿易体制を守っていく必要がある。こうした観点から、中南米では、メキシコ、ペルー、チリとEPAを締結しているほか、これら3カ国はCPTPPの加盟国でもある。CPTPPについては、現在、コスタリカが加入交渉を開

始したほか、ウルグアイやエクアドルも新規加入申請を行っている。

(3)2025年は、中米5か国との外交関係樹立90周年であることを踏まえ、日・中米交流年と位置付けている。こうした中、5月にはコスタリカで、中米諸国が中心となっているSICA(中米統合機構)との間で、日本・中米「対話と協力」フォーラムを開催し、本年後半にも開催の可能性のある日・中米外相会合の準備を行った。

(4)ブラジルは本年11月にCOP30を開催するなど中南米諸国は気候変動問題に対する関心が高い。他の地域同様、中南米諸国も気候変動の影響とも思われる被害に直面している。一年前までは、アマゾン川の水位は歴史的な低水準であった。パナマ運河も水不足で、通行船舶数が大幅に減った。水力発電に依存しているエクアドルも、水不足により頻繁に停電が起こっている。チリでも水不足により鉱山用の水が不足しており、海水の淡水化が必要となっている。他方で、ブラジル南部のリオ・グランデ・ド・スール州では、2024年5月、大規模な洪水に見舞われた。カリブ諸国も、ハリケーンの大規模化による被害の拡大に直面している。こうした中で、我が国が知見を有する気候変動分野の協力は、まさに中南米諸国が我が国の協力に高い期待を示しており、外交上の切り札となるものである。こうした期待に応え、我が国は、チリを通じて中南米諸国の防災分野の人材育成に取り組んでいるほか、カリコムでは、ハザードマップ作成や早期警戒システムの導入などの協力を行っている。そのほか、コスタリカやエクアドルでは、円借款を活用して地熱発電所の整備を支援している。また、再生可能エネルギーの豊富な中南米諸国では、グリーン水素のポテンシャルがある中でこうした面での協力も行なっている。

(5)日系社会との連携に関しても引き続き活発な活動を行っている。2024年5月に岸田総理(当時)がブラジルを訪問した際に、三年間で1,000人規模の我が国と日系社会との人的交流をコミットし、その後着実に履行している。現地の各日系社会も、意識的に若手への継承を強化しているほか、若手日系ブラジル企業家が中心となって組織されたRENブラジル(Rede Nikkei do Brasil)も日本食のブラジルへの輸入促進などに取り組んでいる。日系社会が日本文化の普及のみならず、日本企業とビジネスで連携をするようになることが日本と日系社会のウィンウィンの関係であり、こうした面でのサポートも引き続き行っていきたい。

## 特集～中南米と日本～

# 日系人の 重要性と課題

副理事長

梅田邦夫

### (はじめに)

3月、国賓として来日したルーラ・ブラジル大統領夫妻を歓迎する宮中晩餐会において天皇陛下は日系人に関して、次のように述べられた。なお、この晩餐会には、数名の日本在住日系人も招待された。

「祖国日本を遠く離れ、ブラジルに移住された方々とその子孫である日系人の方々は、ブラジル社会の発展に大切な一員として貢献してこられた。その背景には、日本人移住者を温かく迎え入れたブラジル政府と国民の御厚意があったことを忘れことはできません。大統領の国賓としての訪日を歓迎する晩餐会に、これまで両国の友好関係の増進に寄与されてきた日系ブラジル人の方々が出席されていることをうれしく思います。

日本とブラジルは、長年にわたって様々な分野で協力してきました。持続可能な開発の分野では、ブラジル北部において、日系農家の方々が胡椒や熱帯果樹、樹木栽培を組み合わせた森林農法を開発され、今日まで引き継がれています。また、広大なサバンナ地帯で、「不毛の大地」と呼ばれていたセラードを農業地帯として開発する過程では、日系人やJICAを含む多くの人々が尽力され、ブラジルが今や世界に誇る食料供給国となっていることを喜ばしく思います。」

6月には、佳子内親王殿下がブラジルを2週間近く訪問、首都ブラジリアでルーラ大統領夫妻を表敬されたことに加え、ブラジル各地で日系団体と交流された。このように皇族の日系人及び日系社会に対する思いは、とても温かい。

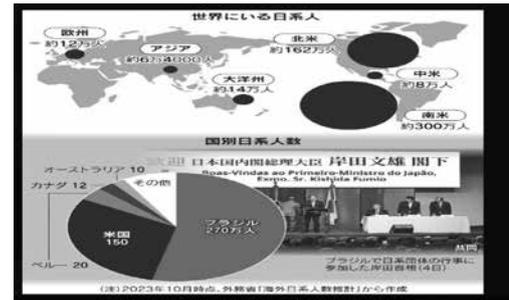
しかしながら、現在の日本では、人口減少・少子高齢化、労働力不足の深刻化を背景に、ベトナム人、インドネシア人等の「アジア人材」に対する関心は年々高くなっている一方で、日系人に対する関心は低くなっている。日系人の日本にとっての重要性について理解を深め、少しでも関心を高めていただ

ければ、ありがたい。

### 1.世界の日系人は、約526万人

(1) 24年4月、外務省は、海外に居住する日系人の総数(除く日本)が、約500万人(23年10月時点)と公表した。

これに加え、外務省の調査対象に入っていないが、日本には約26万人の日系人が居住しており、世界3番目の日系社会が存在する。なお、08年当時、日本には約38万人の日系人が住んでいたが、金融危機後の不景気で多くが失業し、約4割の人が助成金を得て帰国を余儀なくされ、数年間再入国を許されなかった経緯がある。



(日本経済新聞社作成)

ブラジル約270万人、アメリカ約150万人、ペルー約20万人、カナダ約12万人、豪州約10万人、メキシコ約7.9万人、アルゼンチン約6.5万人、英国約2.9万人、ドイツ約2.5万人、フランス約2.5万人、韓国約2.2万人、ミクロネシア約2万人、ボリビア約1.3万人、フィリピン約1.3万人等

(2) この調査は外務省領事局が実施した。外務省やJICAは、中南米や北米の移住者について、移住の歴史や各国における活動等をフォローしているが、世界全体(含む日本)の日系社会を横断的に見て、どのように連携を強化すべきかを考えている人や部署はない。私自身、20-23年の3年間、外務省参与(中南米日系社会との連携担当大使)を務めたが、担当はブラジル等の中南米日系社会であった。

ただし、在日外国人数が増える中で、日系人を含む外国人子弟の教育問題などへの関心が高まっていることから、在日ブラジル人等について外務省やJICAはフォローするようになっていく。

(3) 人数から判断して中南米・北米地域が中心にならざるを得ないとはいえ、世界に散らばる日系社会は、日本にとって「貴重な財産」である。

例えば、戦前日本人が出稼ぎに行っていたフィリピンには日本人の子孫、また、日本軍が駐留していたインドネシア及びベトナムには残留日本兵の子孫がいる。

23年5月、私は外務省の依頼を受けて、福島原発「処理水」の根回しで、パラオとマーシャルを訪問した。パラオの首相は、日本を信頼しており、日本を支持すると述べ、同席した外務大臣は、日系人ではなかったが日本人の氏名を有していた。また、マーシャルでは11人の閣僚中、7名が日系人であった。戦

前、パラオ、ミクロネシア、マーシャルの3カ国は、日本が国際連盟の信託統治をおこなっていた地域であり、3カ国でこれまでに7名の日系人大統領が誕生している。

(4) 豪州や欧州においては、婚姻を通じて各国に住み、子供を育てている方が多い。これらの方の存在は、日本にとって「貴重な財産」として意識されていないが、例えば、パリ五輪BMXレーシング・金メダリスト・榎原サヤ (豪)、スケートボード女子パーク・金メダリスト・亜理紗・トルー (豪)、銅メダリスト・スカイ・澄海・ブラウン (英)の母は日本人であった。また、ブラジルのパリ五輪代表チームには、スケートボード・銅メダリスト・アウグスト・アキオ (日系3世)の他、数名の日系人選手がいた。

(5) 国際情勢が歴史的転換期を迎えているなか、例えば、大洋州や南シナ海を取りまく国々は、米中覇権争いの最前線でもある。政府は日系社会との連携の在り方をグローバルな視点で考える人や担当部署を決めるべきである。

また、横浜の「JICA移住資料館」の展示、「海外日系人協会」の関連資料などでは、北米・中南米以外の日系人については触れられていない。南太平洋や東南アジア、ヨーロッパの日系人にも関心を払い、展示内容への工夫が必要ではなからうか。

## 2. 日系人の日本への貢献

各国の日系人は次のような様々な形で「日本の国益」に貢献している。我々は、この点をよく認識し、日系人との連携・交流を大切にしなければならない。

### (1) 「信頼の確保」

多くの国において日系人は、「強い信頼」を勝ち得ており、「親日感」と「日本への信頼感」を生んでいる。彼らは日本と移住先国との間の大きな架け橋である。

24年ルーラ大統領は岸田総理到着前の日本人記者団とのインタビューで、「ブラジルは世界で最も多くの日本人移民を受け入れており、懸命に働き続けた日系人に対して多くの感謝の念を抱いている。ブラジルが今日のような国になるために、日系人がどれほど貢献したか私たちは知っている」と語った。24年に逝去されたフジモリ元ペルー大統領が、治安回復、人種差別克服に果たした役割はとて大きい。

南太平洋諸国などにおいても日系人は、政治・行政、農業、法曹、医学、教育、ホテル・料理店経営などあらゆる分野で活躍している。

### (2) 日本文化普及の担い手

ブラジルには、436の日系団体、380校の日本語学校がある。これらの団体は、日本語、日本食、アニメや漫画など日本文化の普及に努めている。

他の中南米諸国、北米においても同様である。

### (3) 日本が困難に直面した時の支援

終戦直後、深刻な物資不足に苦しむ日本に対し、米国の

「アジア救済公認団体」(略称LALA)から食料、衣料、医薬品など大量の救援物資(400億円相当)が届けられた。内20%は南北アメリカに居住する日系団体からの寄贈であり、粉ミルクは学校給食の開始に寄与した。

最近では、東日本大震災、熊本地震等の被災者に対し義援金を提供、また、福島処理水問題、歴史問題などでは、日本を支援してくれている。

### (4) 人口減少に苦しむ日本への貢献

日本には、世界で3番目に大きな日系社会が存在し、製造業への貢献は非常に大きい。同時に、個人としてもスポーツ選手・評論家(セルジオ越後など)、宗教家(大谷暢裕・真宗大谷派門首)、大学教授(アンジェロイシ・武蔵大学教授等)、経営者(斎藤俊夫等)、弁護士(照屋エイジ等)、行政書士(井手口陸美)、エンジニア(オオルイ・ジョアン等)、落語家(ラムネさん)、美容師等の人材を輩出している。

## 3. 日系4世への配慮の必要性

「日系二世・三世は、1990年より入国時から定住者としての訪日が認められてきたが、日系四世については、単独で長期滞在できる制度が18年までなかった。新制度では、年間4千人の枠があったが、条件が厳しく、22年末で、日本に滞在している四世(ブラジル、ペルー、フィリピン)は128名のみであった。

このような惨状を前に、関係団体からの強い要求を受け、日本政府は日系四世(架け橋人材)受け入れ制度を見直し、23年12月末から運用開始した。

制度見直しから、一年以上経過したが、期待ほど実績は上がっていない。それが故に、日系社会からは、「日本は、日系社会を「日本の財産」とかいうが、四世の扱いを見ていると、最早日系人を重視しておらず、日系人に訪日してほしくない、厳しい条件を意図的に付けているとしか思えない」との批判がでている。

このままでは、日本と日系人との「心のつながり」が疎遠になる恐れが高い。

日本政府が、日系人を温かく迎える姿勢(例:家族帯同が可能となる定住者資格への変更時期の短縮など)を示すことが不可欠である。

## 4. 在留外国人の選択

最後に、外国人定住者・永住者等は今後増加すると思われるが、外国人の選別、国別人数制限も重要と考える。反日教育を受け、日本文化や日本語を尊重する気もない人材は、好ましくない。

また、祖先を共有する日系人については、入国前研修(日本語、日本の教育・社会保障制度等)を受けることを前提に、優先されるべきである。

(了)

## 特集 ～中南米と日本～

# 米国のキューバ 敵視政策の得失

主任研究員

平田健治

本年1月14日、任期終了を5日後に控えたバイデン米国大統領は、キューバがテロを支援していないとの証明を发出し、キューバに対するテロ支援国家指定を解除する手続きを開始した。ところが1月20日、今度はトランプ大統領が就任当日に、このバイデン大統領の証明を「有害な」ものとして取り消した。これらのできごとは、米国にはキューバに対して大きく異なる2つの考え方が存在することを象徴的に示している。

即ち、一方はキューバを敵とみなし、経済制裁や時には軍事措置をも動員してキューバ革命政権を否定しようと試みる。この考え方は長い間、米国の対キューバ政策の基調を成してきた。これに対して他方はこれまでの対キューバ政策を失敗とみなし、キューバとの関係正常化を志向する。オバマ大統領はそれを試みたが、これまでのところ、概ね一過性の現象に終わったと言わざるを得ない。

それでは、キューバを敵とみなす米国の政策は成功しているのか、それとも失敗だったのか。本稿では、米国の対キューバ政策の概要を振り返った後、それがキューバと米国のそれぞれにどのような効果をもたらしたかを検討し、米国のキューバ敵視政策の得失を論じたい。

## 1.米国の対キューバ政策

1959年のキューバ革命以降の米国の対キューバ政策は大きく4つの分野に分類できると思われる。これはキューバを敵視する米国の政策の構成内容でもある。

第1は経済制裁であり、革命後にキューバ革命政権が農地改革や大企業の国有化など、米国の利益に反する政策を次々と打ち出すのに応じて導入された。1917年の対敵通商法や1961年の対外援助法に基づきキューバとの金融・貿易取引が原則として禁止され、1990年代にキューバ民主主義

法(トリチェリ法)、キューバ自由・民主主義連帯法(ヘルムズ・バートン法)によって強化された。また、武器輸出統制法、輸出管理法、2019年度国防授權法に基づきキューバはテロ支援国家に指定され、金融取引や輸出が更に強力に規制されている。

第2は軍事措置であり、米国は革命直後からキューバ革命政権に対する破壊工作を行ってきた。亡命キューバ人に訓練や武器を与えて1961年にキューバに侵攻させたピグス湾(ヒロン湾)侵攻事件やその後のカストロ最高司令官の暗殺計画を含むマンガース作戦などは著名な事例である。

第3はキューバ国民に対する支援であり、民主化・経済自由化に対する支援、「反体制派」に対する支援、キューバ向けプロパガンダ放送などが含まれる。

第4は移民対策である。1966年以降、キューバ人調整法に基づきキューバ人は他国の移民と異なって優遇され、一時は「共産主義から逃れた政治難民」として手厚い支援が行われた。1984年に海上で捕捉された移民の強制送還が始まり、2017年に無査証入国が禁止され、本年1月20日に人道的仮入国が廃止されたが、それまで米国はキューバ人移住者を優遇し、米国はキューバ人にとって最大の移住先であった。

## 2.米国の対キューバ政策の効果

それでは、キューバを敵とみなすこれらの政策はキューバと米国自身にどのような効果をもたらしたのであろうか。

### (1)キューバに対する効果

米国による対キューバ経済制裁、特にテロ支援国家指定に伴う金融取引や貿易の規制はキューバ経済にとって大きな足枷になっている。キューバ政府は被害額を年間約50億ドルと見積っている。その多寡はともかく、キューバが金融取引や貿易に当たって余計な作業や出費を強いられていることは疑いない。ただし、国際社会が米国の対キューバ経済制裁に追隨している訳ではなく、ロシア、中国、ベネズエラ、メキシコ、ベトナムなどの友好国との貿易や投資は継続しているし、順調とは言いがたいが、カナダ、欧州諸国、日本などとの経済関係も維持されている。

また、米国による経済制裁や軍事措置はキューバ人に米国の新植民地主義の犠牲者であるとの認識を植え付けることになった。キューバ革命政権はこのような被害者意識を煽りつつ、対米依存を退けたキューバ革命の正統性を主張し、政治的多元性を許さない戦時挙国一致体制の必要性を訴えたとともに、キューバが抱えるすべての問題の責任を米国による経済封鎖に転嫁してきた。その主張すべてが国民に受け入れられているとまでは言い切れないが、米国が自ら敵役になってくれたおかげで、革命政権は国内引き締めや権力独占を維持し易くなっている側面があることは無視できない。

さらに、米国のキューバ人移民優遇策のおかげで、キューバで問題が生じる毎に国の現状に不満を持つキューバ人が次々と米国に移住してきた。国内で不満分子とみなされれば厳しく弾圧されることは明白であるから、現状に不満を持つ人々が自国の変革より米国への移住を目指すのは、個人として当然の選択である。革命政権も革命に賛同しない人々が出国することを容認または歓迎してきた。この結果、キューバ国内では「反体制派」と呼べるような思想も組織も指導者も育たなかった。即ち、キューバの民主化を目指す米国にとって、キューバ人移民優遇策は全く逆の効果をもたらしたと言わざるを得ない。

## (2) 米国に対する効果

米国のキューバ敵視政策は国際社会における米国の孤立を招いている。例えば、1992年以来、キューバは国連総会に対キューバ経済封鎖の終了を求める決議案を提出しているが、この決議案は毎年、日本を含む圧倒的多数の賛成により採択されている。また、米国に対して屈折した感情を持つ中南米の兄弟国はキューバに対して概して同情的であり、2022年に米国で米州首脳会議が開催された際には、キューバやベネズエラ等を招待しない米国の決定に対して批判が巻き起こった。トリチェリ法やヘルムズ・バートン法は対キューバ経済制裁で国際協力を推進すると規定しているが、現実にはむしろ、キューバを孤立させる政策によって米国自身が孤立するという皮肉な結果となっている。

また、キューバ人移民優遇策によって米国のキューバ系は244万人にまで達し、そのうち156万人はマイアミを中心としてキューバに近いフロリダ州南部に集住し、政治的発言力を増してきた。共和党はここに目を付け、大統領選挙で激戦州とされたフロリダ州で反共産主義・反社会主義に焦点を当てた選挙運動を展開し、成功を取めてきた。近年では、キューバ系のみならず、左派ゲリラに苦しめられたコロンビア系やチャベスマドゥーロ政権から逃れて来たベネズエラ系がこうした選挙運動に呼応していると考えられる。こうして、対キューバ政策は米国の二大政党の権力争いと密接に関係するようになり、扱いが過度に政治化されるようになった。

## 3. 国益への貢献

以上のような効果を念頭に置くと、米国の対キューバ政策はどのように評価されるであろうか。

政策の成否をその目的の実現度で測るとすると、1961年の対外援助法では「収用された財産の返還または公平な補償」、1962年の大統領宣言3447号では「キューバと共産主義大国の接近による脅威の削減」、1992年のキューバ民主主義法では「キューバの民主主義移行と経済成長」が目的とされた。これらの観点から見れば、米国の対キューバ政策は明らかにその目的を実現していない。それどころか、上記のと

おり、革命政権の正統性を高め、キューバ国内の引き締めを助け、米国への責任転嫁を許すとともに、キューバ国内での「反体制派」の成長を阻害することによって革命体制の維持に貢献していて、所期の目的にとって逆効果を及ぼしているように見える。

他方、政策の目的を大統領選挙での激戦州とされたフロリダ州での勝利とすれば、共和党にとってキューバ敵視政策は反共産主義・反社会主義の具体策としてキューバ系、コロンビア系、ベネズエラ系などの中南米系からの集票に効果を発揮してきたと考えられる。

しかし、米国の国益を冷静に考えた時、対キューバ政策の目的はそれで良いのであろうか。キューバは幅150kmしかないフロリダ海峡を挟んだ米国の隣国であり、米国にとって戦略的意味を持つ。1962年のキューバ・ミサイル危機(10月危機)はそのことを如実に示した。そうであれば、米国にとってはキューバが安全保障上の脅威にならないことこそが最重要課題であり、キューバが米国の対抗勢力に利用されないようにすること、また、キューバが米国に大量の難民を送り出さないようにすることが米国の国益に適うように思われる。この点で、経済制裁を中心とする従来のキューバ敵視政策は効果的とは言い難い。

キューバにとって今も昔も最も重要な友好国はソビエト連邦/ロシアである。しかし最近では、中国がエネルギー、通信、運輸などの分野で存在感を急速に増しつつある。真相は不明だが、中国がキューバで諜報分野の協力を進めているという説<sup>(注)</sup>すらある。

1991年にキューバ駐留ソ連軍が撤退を始め、2001年にロシアがハバナ郊外の情報基地を閉鎖して以来、キューバは米国の安全保障上の懸念対象とはみなされなくなったのかも知れない。しかし、いつまでもその状態が続くと考えて良いだろうか。米国がキューバ敵視政策を続け、キューバの経済危機が長引けば、その弱みに付け込んで米国の対抗勢力がキューバを利用しようとする危険性がないとは言いきれない。

冒頭に述べたように、トランプ大統領は第2次政権初日にして、キューバ敵視政策の継続を明らかにした。キューバ系のルビオ国務長官も対キューバ強硬派で知られるので、当面、政策の変更は望めない。しかし、キューバ敵視政策では米国の対抗勢力によるキューバ利用を阻止できないのではないかと危惧される。

(注) 本稿に記載された内容はすべて筆者の個人的見解である。

(注) 例えば、Matthew P. Funaiolo, Aidan Powers-Riggs, Brian Hart, Henry Zierner, Joseph S. Bermudez Jr., Ryan C. Berg, and Christopher Hernandez-Roy, "China's Intelligence Footprint in Cuba: New Evidence and Implications for U.S. Security", Center for Strategic & International Studies (CSIS), December 6th, 2024. (<https://www.csis.org/analysis/chinas-intelligence-footprint-cuba-new-evidence-and-implications-us-security>) 参照。

## 特集～中南米と日本～

# 中南米・カリブの 重要性を再認識し 関係強化を 図るために

前主任研究員

田中秀治

### はじめに

中南米・カリブ地域(以下、中南米と総称する)は、日本にとって歴史的なつながりがあるとともに、将来に向けて重要なパートナーとしてのポテンシャルを有する国々である。日系人の活躍はもちろん、企業の進出先としても重要な地位を占めてきた。しかしながら、地理的な距離もあり、近年では日本との関係は必ずしも活発であったとは言えない状況にある。このような問題意識の下、産官学の結節点として情報発信等を通じて日本と中南米との関係強化に取り組んでいるラテンアメリカ協会では、中南米の重要性を再認識し関係を強化することを旨とした政策提言を昨年暮れに公表した<sup>1</sup>。筆者は、この提言の取りまとめにあたり中心メンバーとして参画したところ、本稿ではこの提言の趣旨に基づき、最近の動向を加味して中南米の重要性と関係強化のための方策について論ずることとした。

### 1.中南米の重要性～3つの視点～

中南米を捉えるためには、経済規模、地球規模課題の解決への鍵、価値観の共有という3つの視点が必要である。

(1) 経済規模:中南米は、ASEAN諸国とほぼ同じ数の約6.5億の人口を擁している。他方で、中南米のGDPの総計は6.6兆ドル、1人当たりになると9,500ドルに上る。これは、ASEAN諸国の2倍に相当している。のみならず、中南米の人口、経済規模は、ともに安定的な成長が見込まれている。

(2) 地球規模課題解決への鍵:アマゾン地域は「地球の肺」とも称されており、環境問題に取り組むためのあらゆる要素が詰まっている。また、中南米はレアメタルや食料の供給地として、日本の経済安全保障にとっても欠かすことのできない地域である。

(3) 価値観を共有:中南米諸国のほとんどは、民主主義と法の支配という基本的価値観を共有しており、地域を通じて紛争や内戦も見られない。さらに、長い交流の歴史と日系人のプレゼンスから、日本に対する好感度も高い。

### 2.日本と中南米関係の現状と課題

上述の点に鑑みれば、日本にとって中南米は大きなポテンシャルを有する重要なパートナーであることは明らかである。しかしながら、近年では関係が薄くなっており、特に貿易・投資は低調に推移している。その一方で、中国や韓国のプレゼンスは、経済と外交の両面で高まっている。中南米カリブ33ヶ国との貿易額において日本、米国、中国が占めるシェアの推移を見ると、2000年には日本、米国、中国がそれぞれ4%、51.6%、1.7%であったが、2022年には2.1%、38.7%、16.4%となっており、中国のシェアは年々高まってきている。また、近年における日本から中南米向けの対外直接投資はASEAN向けの約半分に過ぎない。外交面における最近の例として、本年5月に中国とCELAC(ラテンアメリカ・カリブ諸国共同体)の第4回閣僚級会合が北京で開催された。CELACは、常設の事務局を持たない緩い枠組みであるが、米州機構と異なり、米国、カナダがメンバーとなっていない一方でキューバが加わっている。今次会合には、ブラジル、コロンビア、チリから大統領が出席し、コロンビアのペトロ大統領は「一帯一路」への協力文書に署名した。また、台湾承認国であるハイチとセントルシアも参加した。中南米地域において左派政権が勢力を拡大するピンクタイドの流れが続く中で、中国が中南米に独自のアプローチを強めており、その影響力が増大することが懸念される。日本が中南米との関係を強化して自由で開かれた国際社会を構築することの重要性を繰り返し確認していくことが必要とされている。

### 3.中南米外交イニシアティブの展開と首脳外交の重要性

昨年2月に上川外務大臣(当時)がパナマにおいて「中南米外交イニシアティブ」を発表した。政府が中南米との外交関係強化への揺るぎないコミットメントを示すことは、地域との関係強化の大前提であり、この中南米外交イニシアティブを基に積極的な中南米外交を展開していくことが期待される。外交面における政府の取り組みの象徴となるものが首脳外交であり、昨年5月には岸田総理(当時)がブラジル、パラグアイを訪問し、サンパウロにおいてスピーチを行った。国際会議への出席以外での中南米の総理訪問は、2016年に安倍総理(当時)がキューバ、ブラジルを訪問して以来、実に約8年振りとなるものであった。第2期安倍政権においては「地球儀を俯瞰する外交」の一環として中南米にも積極的に総理が訪問する機会を得たが、それ以前を遡ると2004年の小泉総理(当時)、1996年

の橋本総理(当時)が訪問したのみであり、中南米への総理訪問は約10年に一度のイベントとなってしまう。総理訪問は、外交面での日本のコミットメントを端的に示すことになるのみならず、懸案事項を解決し、関係を前進させる大きな原動力となるものである。中南米は地理的に距離があることもあり、総理をはじめとする閣僚が頻繁に訪問することを可能とするためには政権基盤の安定が不可欠である。

## 4.中南米との関係を強化するための方策

日本と中南米の関係強化には、政府の揺るぎないコミットメントが不可欠である。これを前提に、官民の関係者が横断的に取り組むべき方策として以下の4つの分野が重要である。

### (1) 人的交流の強化

中南米に関して指摘される地理的な遠さや情報不足を乗り越えるためには、現地に足を運び、人と人との付き合いを通じて「顔が見える関係」を築くことが重要である。先に触れた首脳外交は最も分かりやすい例であるが、民間企業であれば経営陣が現地に赴くことで組織全体のマインドに変化がもたらされる。そして、トップレベルでの関心を具体的な成果に結びつけていくためには、実務レベルを含む、様々なレベルで重層的な関係を作っていくことが必要となる。そのためには、人材の育成が不可欠であり、企業や官公庁においては地域に通じた人材を中期的視点に立って育成・活用することが、また、大学においても中南米に関する地域研究やスペイン語・ポルトガル語教育を拡充していくことが求められる。人的交流の面では、日系社会や日系人の存在が重要である。中南米には300万人を超える日系人が在住しているとされており、現地社会から尊敬と信頼を獲得し、中南米諸国の対日理解と信頼醸成の基礎となっている。他方で、世代交代が進み、日本との繋がりは年々希薄化する傾向にあり、日系社会・日系人との連携を強化していくことは急務である。

### (2) 新しいビジネスの展開

これまで中南米で伝統的に展開されてきたプラント、プロジェクト案件やトレーディング事業には限界があり、新しいビジネスに高いポテンシャルがある。具体的には、外食産業や小売業といったサービス業で成功を収めている例が見受けられ、ヘルスケアやIT人材の育成で中南米地域での事業展開を始めたスタートアップ企業もある。また、中南米は、高齢化や災害への対応といった日本と共通の課題にも直面している。こうした日本の知見を活用することが期待できる分野を中心として、国際協力機構(JICA)の海外投融資や日本貿易振興機構(JETRO)による支援等の活用を通じて日本ブランドを売り込み、事業展開を促進することが望まれる。メルコスールとの経済連携協定(EPA)交渉開始やコロンビアとのEPA交渉促進、更には現在チリ、ペルー、メキシコの3ヶ国が加盟している

CPTPPの拡大を推進することは、ビジネス環境の整備に大きく貢献することに繋がるものである。

### (3) 地球規模課題の解決に向けた取り組み

中南米は、気候変動、エネルギー移行、食糧問題等の地球規模課題の解決において鍵を握る地域である。日本はこの地域から銅や鉄鉱石、リチウムをはじめとする鉱物を輸入していることに加え、飼料をはじめとする食料輸入も大きい。中南米との協力は、地球規模課題の解決のみならず、日本の経済安全保障の観点からも重要である。エネルギー移行に関して日本企業が有する技術の活用や、サプライチェーンの強靱化に関して、国際協力銀行(JBIC)や日本貿易保険(NEXI)等の関係機関が提供するスキームを有機的に活用した支援を行っていく必要がある。また、地球規模課題の解決や日本の経済安全保障に関連する分野については、対象国の所得水準のみに捉われることなく、ODAのスキームを積極的に活用していくことが望ましい。その際、米国がUSAIDによる支援を凍結している状況下で、中国の支援が中南米を席卷することを避ける観点も加味する必要がある。

### (4) 的確な情報を通じて中南米を再認識する

日本国内において、中南米に関する情報が広く十分に提供されている状況とは言えず、犯罪・事件やスポーツだけではなく、中南米の経済社会の状況やそこで生活する人々の実像が幅広く伝えられることが、正しい理解につながる。報道機関におけるカバレッジが拡大されることを期待するとともに、政府に加えてシンクタンクによる研究と情報発信を強化していく必要がある。その際、中南米はスペイン語やカトリックという共通の基盤をかなりの程度まで有していることや、域内における人やモノの流動性が高まっていることに鑑みて、地域を一体として面的に捉えることが不可欠である。ビジネスの面でも、中南米地域における横展開や、北米と中南米を一体と捉えた事業展開が進んでいる。

## おわりに

これまで述べてきたように、中南米は、大きなポテンシャルを有する、日本にとって重要なパートナーであり、官民を通じて関係強化に努めていくことが求められる。さらに、米国において中南米にルーツを有する者の存在感が高まっており、今後更なる人口増加も予想されている。米国の政治経済を理解する上でも、中南米を知り関係を強化することが、ますます重要になってくるであろう。

(文中意見等にわたる部分は筆者の個人としての見解であり、筆者の所属する組織を代表するものではない)

1 「岩屋外務大臣にラテンアメリカ協会提言「今こそ中南米の重要性を再認識し関係強化を図れ」を提出」:2024年12月26日(木) | 一般社団法人 ラテンアメリカ協会 <https://latin-america.jp/archives/64629>

## 政策研究

# 脱炭素化における 「スマート シュリンクへの道」

主任研究員

佐藤 勉

当研究所の経済社会研究会（小峰常任研究顧問以下）では、人口問題に関する研究を進めており、今秋には書籍化の見通しである。その中心コンセプトが「スマートシュリンク」（人口減少を与件として、人口が減っても人々のウェルビーイングが高まるような経済社会を目指そうと言う考え方）である<sup>1</sup>。

本稿では、スマートシュリンクの研究の一環として、世界及び日本が進める脱炭素化と人口減少や高齢化との関係について検討を試みる。

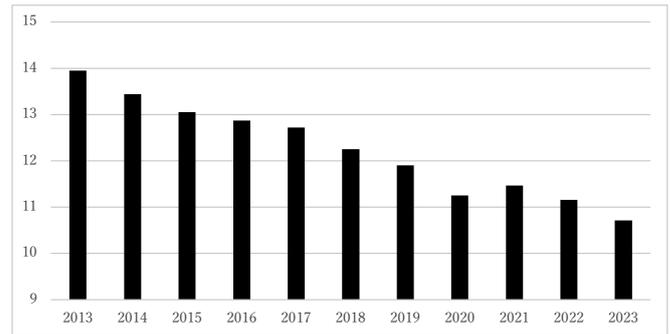
## 日本政府の脱炭素化方針

日本政府は、2020年10月、2050年までに温室効果ガス排出を正味ゼロとする「カーボンニュートラル（ネットゼロ）目標」を掲げ、翌2021年には、2030年までに温室効果ガスを46%削減する中期目標を定めた。今年（2025年）2月には、さらに、2035年までに60%削減、2040年までに73%削減とする追加方針を決定している。1997年締結の京都議定書（削減義務の対象期間：2008年～2013年）において日本の温室効果ガス排出削減義務は年間6%相当であり、海外からの排出枠を活用してやっと達成したことを思い起こせば、いずれも極めて野心的な取り組みである。

近時の日本の温室効果ガス排出量の推移を見ると、ピーク時（2013年）の13億9,500万トンから2023年には10億7,100万トンにまで減少し、11年間で約23%となるかなりの削減に成功している（図表1）。これは、2030年目標の46%削減の丁度半分を達成したことに相当する。京都議定書時代とは大きく異なっており、順調と見える温室効果ガスの削減はどのような要因によるものだろうか。

図表1 日本の温室効果ガス排出量の推移

（単位：億CO<sub>2</sub>トン）



（出所）環境省「2023年度の温室効果ガス排出・吸収量（詳細）」（2025年4月、環境省、<https://www.env.go.jp/content/000310279.pdf>）

## 温室効果ガス排出量と国民経済との関係

温室効果ガスは、通常、経済活動に比例して増加し、経済活動が停滞すると減少するが、こうした現象はカップリング（連動）と呼ばれる。新型コロナの影響に伴う世界的な経済活動の停滞の際は、世界のCO<sub>2</sub>排出量は2020年には大幅に減少し、他方で、2021年以降は経済活動の回復により再度増加に転じ、2023年には過去最多を記録している。

さて、一国の二酸化炭素（CO<sub>2</sub>）排出量、国民経済（GDP）、エネルギー消費量の関係は、茅（かや）恒等式として知られる次の式で表される<sup>2</sup>。

$$\text{CO}_2\text{排出量} = \text{GDP}(\text{①}) \times \text{エネルギー消費量} / \text{GDP}(\text{②}) \times \text{CO}_2\text{排出量} / \text{エネルギー消費量}(\text{③})$$

この式は、CO<sub>2</sub>排出量の削減には、右辺の①から③のいずれかの要素を減少させる必要があることを示している。また、GDP(①)の内訳は「人口×一人当たりGDP」であることから、人口が減少すると、一人当たりGDPが不変の場合、GDPが減少し、CO<sub>2</sub>排出量も減少することになる。

確かに、日本では2013年～2023年の11年間で人口は2.5%減少した。それでは、CO<sub>2</sub>の減少の原因が人口減少かと言え、一人当たり実質GDPの増加により、この期間の実質GDPは4.5%増となっており、茅恒等式に基づく限り、人口も含めた経済要因はむしろCO<sub>2</sub>の増加要因となっている。すなわち、CO<sub>2</sub>排出量の減少の要因は人口やGDP以外にあると考えられる。

## CO<sub>2</sub>排出量が減少した要因

それでは、茅恒等式の②及び③の要素を検討してみよう。②は、GDP当たりのエネルギー消費量であり、経済活動単位

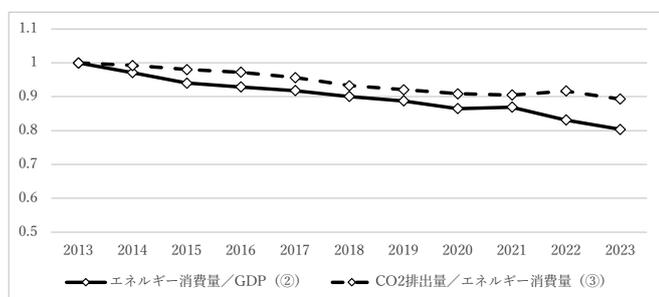
あたりのエネルギー効率を示している。エネルギー強度（密度）あるいはエネルギー原単位とも呼ばれる。一般に省エネ機器などの導入によって、この値は低下する。例えば、照明の場合、同じ明るさを確保しつつ、電球からLEDにすることで消費電力が下がることや、自動車の燃費の改善（エンジンのダウンサイジングなど）がこれに該当する。

これに対して、③は、エネルギーに含まれる単位あたりの炭素量、すなわち、エネルギー消費単位あたりの排出CO<sub>2</sub>量を示している。炭素強度（密度）あるいは排出源単位とも呼ばれる。発電分野で再生可能エネルギーや原子力発電の比率を高めることなど、化石燃料比率を低下させることで③は改善する。

2013年～2023年における②と③に関するデータを分析すると、②は20%減少し、③は11%減少している（図表2）。特に②のエネルギー強度の改善が顕著である。日本ではエネルギー危機以来、省エネ設備が普及し、エネルギー効率は国際的にも高い水準にあるとされるが、近時省エネ対策が効果を生じていることがわかる。他方、③の炭素強度については、ある程度改善はしているものの、②のエネルギー強度よりは緩やかな変化に留まっており、今後の一層の化石燃料比率の低下の必要性を示唆している。

以上の点は、部門別のCO<sub>2</sub>排出量（電力・熱の配分前:2023年）において、エネルギー転換部門（43.1%）と産業部門（26.6%）が突出している点とも平仄が合う。前者は主として電力の発電時の排出量に相当するが、今後、当該部門の化石燃料比率の大幅削減（再生可能エネルギーなどの増大）を進める余地が非常に大きいことが分かる。

図表2 エネルギー消費量／実質GDP(②)とCO<sub>2</sub>排出量／エネルギー消費量(③)の推移



（出所）日本エネルギー経済研究所計量分析ユニット編『EDMCエネルギー・経済統計要覧』（理工図書、2025年）に基づき、筆者作成。

## 高齢化の影響

それでは、人口構成面の変化、すなわち高齢化などが温室効果ガスの排出量に与える影響はないのだろうか。家庭部門

のCO<sub>2</sub>排出量（電力・熱配分後（2023年）:16%）のデータから検討してみよう。

家庭部門のCO<sub>2</sub>排出量は、住宅における冷暖房や照明・家電利用のほか、自動車利用の比重が大きい。また、地域毎の気候の差や交通手段の違いなど大きく異なる要素がある。その中で、環境省の調査<sup>3</sup>によれば、世帯類型別のCO<sub>2</sub>排出量について、単身・夫婦・夫婦と子の構成のいずれの場合も、若中年世帯よりも高齢世帯の方が、一人当たりCO<sub>2</sub>排出量が多い（ただし、自動車関連のCO<sub>2</sub>排出量は若中年層ほど多い）。住宅環境（広さや断熱性能など）や行動様式（在宅の時間など）のほか、高齢世帯よりも若中年世帯の方が家電製品などでエネルギー効率の良い新しい型式を使用している可能性などが理由と推定される。

以上の点から、人口構成上の高齢化の更なる進展は、住居関連ではエネルギー効率を悪化させる可能性を含んでいる。

## 脱炭素化における「スマートシュリンクへの道」

日本を含めた世界が目指すカーボンニュートラルの達成には、言うまでもなく、経済を犠牲にすることは得策でなく、また国民の理解を得ることは難しい。上記分析からも言えることは、可能な限り人口やGDP動向、さらには人口構成等の影響に左右されない形で、抜本的な脱炭素化策を進めることの重要性である。すなわち、経済活動と温室効果ガス排出のデカップリング（非連動）が実現することが重要であり、そのために、茅恒等式の②及び③の要素の徹底的な改善が必要となる。既に日本では、過去10年ほどの間に、GDPを減らさずに、温室効果ガス排出量の大幅な減少が実現しており、こうしたデカップリングの加速こそが、脱炭素化における「スマートシュリンクへの道」と言えよう。

政府は、産業部門を中核とするグリーントランスフォーメーション(GX)と称される脱炭素化策（エネルギー及び産業構造面で化石燃料依存から脱却するための10年間で150兆円規模の官民投資等）を推進している。産業構造面でのGX推進は、マクロ経済的には経済活動と温室効果ガス排出のデカップリングを推進する。まさに、環境と経済成長の好循環を目指すものと言えよう。

1 小峰隆夫「スマートシュリンクへの道」『NPI Quarterly』15(4)、2024年10月、<https://npi.or.jp/publications/2024/11/20120000.html>、[2025年5月19日アクセス、以下同]。

2 茅陽一東京大学名誉教授が考案したことに由来する呼称。

3 環境省「令和5年度 家庭部門のCO<sub>2</sub> 排出実態統計調査 結果について(速報値)」(<https://www.env.go.jp/content/000261322.pdf>)。

## 研究所ニュース

### ■NPI特別セミナー「不確実性のもとでの大国との向き合い方」を6月9日に開催

6月9日に開催されたNPI特別セミナーでは、当研究所会長・麻生太郎による開会の挨拶に続き、提携先である英国の国際問題戦略研究所 (IISS) 日本部長であり、地経学・戦略担当ディレクターを務めるロバート・ウォード氏による基調講演が行われました。その後、日本の専門家を交えたパネルディスカッションが実施されました。



### ■「経済安全保障に関する提言の公表」

中曽根康弘世界平和研究所は、令和7年6月30日に、「新時代の日本の経済安全保障～不確実性が高まる時代を生き抜くために～」と題する政策提言を公表しました。この提言は、ランプ政権の登場により不確実性が高まる国際社会において日本が取るべき方策を、政策担当者との議論等を踏まえて取りまとめたものです。この提言においては、日米同盟を我が国の安全保障の基軸として堅持しつつ、CPTPPの拡大やアジア諸国との協力関係の強化を通じて自由で公正な貿易秩序を維持していくための仲間づくりの必要性を訴えた上で、9項目にわたる具体策を提示しています。提言本文は、当研究所のサイトでご覧いただくことができます。

### 【人事】

- 川嶋隆志主任研究員 出向元の防衛省・自衛隊に転出(5月12日)
- 高島太氏 防衛省・自衛隊より着任、主任研究員に就任(5月12日)
- 衣川智裕氏 東日本旅客鉄道より着任、事務局長に就任(6月10日)
- 南雲剛事務局長 出向元の東日本旅客鉄道に転出(6月20日)
- 川辺知明主任研究員 出向元の日本政策投資銀行に転出(7月1日)
- 江本英史氏 日本政策投資銀行より着任、主任研究員に就任(7月1日)
- 細井宏泰主任研究員 出向元の日本電信電話に転出(7月1日)
- 中路孝久氏 日本電信電話より着任、主任研究員に就任(7月1日)
- 田中秀治主任研究員 出向元の財務省に転出(7月1日)

## 研究所会議テーマ一覧

- ◆ 中国の科学技術 最新事情 倉澤治雄(日本化学技術ジャーナリスト会議)
- ◆ 再構成される中東/パレスチナ:言説の政治の観点から ハディ・ハーニ(明治大学特任講師)
- ◆ 公文書管理制度:真の一貫体制確立の必要性 森本祥子(東京大学文書館准教授)
- ◆ サイバー安全保障の現在地—地政学リスクを加味したサイバー情勢と政策の動向— 大澤淳(上席研究員)
- ◆ 世界が多極化する中でインド太平洋の国際秩序の安定と国際協力の推進 篠田邦彦(上席研究員)
- ◆ 中華民国におけるソ連の対外諜報活動—1940年代 河西陽平(研究員)
- ◆ 日米鉄鋼業における低炭素化の取り組み～日本製鐵とU.S.スチールのシナジー効果～ 柿原敏彦(主任研究員)
- ◆ 能登半島地震を経験して 西垣淳子(前石川県副知事)
- ◆ 林学の現代的意義と可能性 平野悠一郎(森林業研究所主任研究員)
- ◆ 外国人の「福祉」の現在地 松井望(三菱UFJリサーチ&コンサルティング)
- ◆ 現代戦と核の影—ウクライナ戦争と台湾有事における核の盾に関する比較考察 前田祐司(防衛研究所主任研究員)
- ◆ ソマリア沖の海賊等の現状と自衛隊の海賊対処行動 高島太(主任研究員)