

メキシコ麻薬戦争長期化の構図

前国防相逮捕の衝撃

米国防局によるメキシコ前国防相の逮捕（後に起訴取り下げ）は、メキシコ麻薬カルテルと政治との結びつきを白日の下にさらした。背景となる麻薬カルテルの興亡と、それをもたらす複層的要因を読み解く。

二〇二〇年一〇月一五日、メキシコのサルバドル・シエンフエゴス・セペーダ前国防相が、米麻薬取締局（DEA）の令状により、ロサンゼルス空港で身柄を拘束された。コカイン、覚せい剤、大麻、ヘロインのメキシコから米国への密輸と、資金洗浄（マネーロンダリング）への関与が疑われている。

シエンフエゴスはメキシコ逃亡の恐れがあるとして保釈金による解放を許可されず、一月に入って公判が開かれるニューヨークに移送された。しかし、一連の捜査や逮捕について公式に知らされていなかったメキシコ政府は米政府に強く反発し、両国の外交問題への発展も懸念されるなか、一月一七日、連邦地裁判事は米司法省の申し入れを

受けて起訴の取り下げを承認した。今後は米当局から提供される証拠をもとに、メキシコ国内でメキシコの法に基づいた手続きが取られることとなる。

米国での起訴が取り下げられたとはいえ、今回の事件の衝撃は大きい。メキシコの有力誌『プロセソ』によれば、シエンフエゴスの逮捕は「ゴッドファザー作戦」と呼ばれるDEAの大規模麻薬捜査の一環であり、他にも複数のメキシコの軍幹部や政治家が捜査対象となっていたという（二〇年一〇月一八日発行二二九四号）。麻薬密輸や組織犯罪への関与疑惑により、メキシコの政治家や軍人が米国ないしメキシコ国内で逮捕されたケースはこれまでも存在するが、前国防相の逮捕は前代未聞である。

北海道大学准教授

馬場香織

ばば かおり 東京大学大学院法学政治学研究科博士課程修了。博士（法学）。日本貿易振興機構アジア経済研究所を経て、二〇一六年より現職。専門は比較政治、メキシコ政治。著書に『ラテンアメリカの年金政治』『ラテンアメリカの市民社会組織』（編著）など。

本稿では今回の事件の経緯と影響、今後の課題について、長期化する麻薬戦争の歴史的経緯を踏まえつつ論じたい。

麻薬カルテルと麻薬戦争長期化

シエンフエゴスのような軍高官の腐敗はなぜ起こるのだろうか。まずはメキシコにおける麻薬戦争の歴史的な展開を振り返ってみたい。

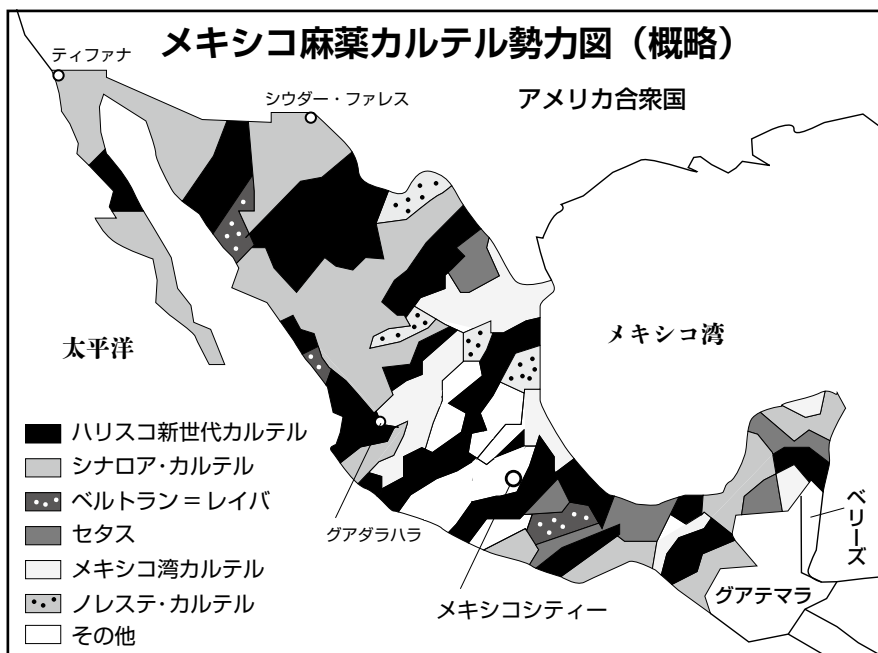
一九八〇年代までのメキシコには、ハリスコ州グアダハラを拠点とした麻薬カルテルと、メキシコ湾を拠点とする麻薬カルテルの二系統が存在し、前者はチワワ州の国境の街シウダー・フアレスから太平洋沿岸まで、後者はメキシコ湾に面した北東部のタマウリパス州から米テキサス州に入る密輸ルートを抑えていた。

九〇年代になると、グアダハラ系の麻薬カルテルは、フアレス、シナロア、ティファナの三つの組織に分裂する。なかでもシナロア・カルテルは北部に勢力を拡大した。他方メキシコ湾カルテルは、米国への密輸ルートをめぐる西のシナロア・カルテルとの抗争が激化するなか、メキシコ軍の精鋭部隊のメンバーを「リクルート」して、セタスと呼ばれる武装集団を創設する。セタスは二〇〇三年頃にメキシコ湾カルテルから独立し、ライバルのカルテルや政

府に対する凄惨な暴力で国内外に衝撃を与えた。メキシコの麻薬戦争では、密輸ルートをめぐる縄張り（「プラサ」と呼ばれる）が重要な意味を持っている。世界有数の麻薬市場である米国への密輸ルートの勢力圏をめぐる、主要カルテル同士の激しい抗争が展開していった。

ところが、二〇〇六年末に始まる「対麻薬戦争」と呼ばれる政府のカルテル掃討作戦のもとで、暴力の様相が変化していく。対麻薬戦争では、国民行動党（PAN）のフェリペ・カルデロン政権が、主要カルテルの大物ボスを狙った強硬作戦を各地で展開した。その結果、一一年までに三〇人近くの主要リーダーが拘束ないし殺害され、対麻薬戦争は大物ボス掃討という点では一定の成果を上げた。

しかし、麻薬・組織犯罪関連の暴力は〇七年以降急増し、一一年には全国の年間殺人件数が二万五〇〇〇件を超える事態となった。ボスの不在によるカルテルの弱体化を好機とみた他のカルテルが勢力圏に侵入し、縄張り争いが泥沼化したり、カルテル内部で後継をめぐる争いが激化したためである。また、ボスを失った主要なカルテルが中小のギャング集団に分裂し、メキシコ各地で縄張り争いを展開することとなった結果、一部の地域に集中していた暴力はメキシコ各地に拡散することとなった。現在もつとでも有力な



メキシコ「El Universal」紙（ウェブ版）2020年9月22日付記事などを参考に編集部作成。

カルテルの一つとなったハリスコ新世代カルテル（CJNG）は、まさにこうした分裂や派閥争いをめぐる暴力の力学の中で生まれ、勢力を拡大していった。

大きな麻薬カルテルの分裂や、中小ギャング集団の乱立によって、一般市民を狙った犯罪も増加した。大物リーダーの相次ぐ拘束によって組織の立て直しを迫られた麻薬カルテルが、誘拐や恐喝、窃盗などの「サイドビジネス」を強化したためである。また、ボスの不在により末端集団の統制が効かなくなったことや、便乗するローカルなギャング集団による多種多様な犯罪が増えたことも、一般市民への被害拡大をもたらししている。その他、近年ではバイプラインなどを狙った石油窃盗の被害も数十億ドルに達するとみられている。

現在は、ハリスコ新世代カルテルとシナロア・カルテルを筆頭に、もともとの勢力圏を越えて複数の州や地域で非合法活動を展開する組織が増えている。さらにここにローカル集団が加わり、勢力圏争いは苛烈さを増している。

構造的要因——経済危機・武器密輸・権力腐敗

麻薬戦争の激化と長期化には、「資源」にかかわる二つの要因も影響を与えている。一つは、リーマン・ショック

以後の製造業の雇用減少により、非熟練男性労働者の就業機会が失われていることである。こうした状況は、一般のパンデミックによってさらに悪化している。メキシコには貧困と格差、そして犯罪組織へのアクセスが比較的容易であるという構造がもともと存在する。そこに雇用の減少と、犯罪組織側の「労働力需要」の高まりが重なり、犯罪組織に加わる若者が増えてしまうのである。

暴力の応酬を激化させているもう一つの要因は、米国からの殺傷能力の高い銃器の流入である。メキシコで押収される銃器の七割以上が米国からの密輸であるといわれ、それらにはAR-15アサルト銃やAK-47（カラシニコフ）自動小銃など、殺傷能力の高い銃器が数多く含まれている。米国でブッシュ政権下の二〇〇四年に銃規制法が失効し、殺傷能力の高い銃器の購入が容易になった。そうした銃器が代行業者を通じて最終的にメキシコに流れ、麻薬戦争による犠牲を拡大させている。

このように、メキシコの麻薬戦争の長期化は、「対麻薬戦争」の副次的帰結に加えて、中長期的な構造的要因、経済危機や武器密輸などの外的環境要因などが複雑に絡み合った現象であり、その解決も一筋縄ではないことがわかる。そして、これらの要因に関連しつつ、さらに事態

を複雑化させているのが、蔓延する腐敗の問題である。

メキシコでは、発生する殺人事件のうち九七％は捜査に至らず、蔓延する不処罰が犯罪の背景にある。政府当局者や軍、警察の腐敗は古くから指摘されているが、対麻薬戦争の開始以降、軍や警察が広範囲に活動を展開するなかで、地方政府・警察の末端要員の買収はもちろん、州知事や連邦警察の幹部レベルでも腐敗が広がった。政府の強硬策に追い詰められたカルテルが、より強硬な脅しで当局者に「カネか銃弾か」を迫るようになったためである。暴力はフォーマルな選挙政治にも暗い影を落とし、一八年の選挙では、候補者を含めて一二〇人を超える関係者が殺害された。

外交問題となったシエンフエゴス逮捕

以上の経緯と分析を踏まえ、改めてシエンフエゴス逮捕の含意を考えてみよう。

サルバドル・シエンフエゴスは士官学校を出た陸軍将校で、制度的革命党（PRI）のエンリケ・ペニャ・ニエト前政権期の二〇一二―一八年に国防相を務めた。なお、メキシコでは国防省が統括するのは陸軍と空軍のみであり、海軍には海軍省が独立に存在する。組織法の定める

ところにより、大統領が指名する国防相と海軍相は、それぞれ陸軍将校と海軍将校から選出される。メキシコには陸海空軍の統合参謀は存在せず、陸軍と海軍がそれぞれ独自の指揮権の下に司令ラインを有しているという特徴がある（空軍は相対的に規模が小さく、国防省の指揮体系に位置づけられる）。

米検察当局によると、シエンフエゴスには「H-2」と呼ばれる麻薬カルテルとのつながりが指摘されている。メキシコ人にもあまり聞き馴染みのないこのカルテルは、ベルトラン・レイバ・カルテルの分派で、頭文字の「H」という通称で知られたエクトル（Hector）・ベルトラン・レイバの後継者、フアン・フランシスコ・パトロン・サンチェス（通称「H-2」）をリーダーとしていた。「H-2」は北西部の太平洋に面するナジャリット州を主な勢力域としており、海洋での麻薬密輸ルートを押さえていたといわれる。ナジャリット州の北に隣接するシナロア州は、ホアキン・「チャポ」・グスマンのシナロア・カルテルの勢力域であり、両カルテルはライバル関係にあった（なお、ベルトラン・レイバ・カルテルは、もともとシナロア・カルテルの分派である）。

カルテルが群雄割拠するメキシコの麻薬戦争で、セタス

やハリスコ新世代カルテルが政府・軍当局に対して好戦的な傾向があるのに対し、ベルトラン・レイバやシナロア・カルテルは、政府・軍当局者の買収を比較的好んできた。シエンフエゴスはパトロン・サンチェスから賄賂を受け取り、見返りに、犯罪の目こぼしやライバル組織からのインフォーマルな庇護を与えていたとされる。

「H-2」とシエンフエゴスとの関係は、パトロン・サンチェスが海軍の急襲作戦によって死亡する二〇一七年まで続いたとみられる。先述のように海軍の指揮体系は国防省のラインとは独立であり、シエンフエゴスもこの急襲作戦について把握していなかったのだろう。それまでパトロン・サンチェスは、その存在をほとんど知られることもなく、「安全に」組織犯罪ビジネスを営んできた。シエンフエゴスの通称が「パドリーノ」（スペイン語でゴッドファザーの意味）とされていることは、皮肉にも象徴的である。麻薬カルテルにとって、国防相以上に強力な「パドリーノ」はいなかっただろうから。ペニャ・ニエト政権期に暴力が全国に拡散するなか、ナジャリット州は他の州に比べると治安もよく、一六年の年間殺人件数は三二州のうち六番目に少なかった。パトロン・サンチェスと当局との癒着が、ナジャリット州の「安全」の背後にあった可

能性がある。

他方で米国 DEA による逮捕劇は、外交問題に発展していった。米有力紙の報道によれば、メキシコの外相マルセロ・エブラルは、シエンフエゴスの逮捕を麻薬問題における両国間の協力関係を強く損なうものであるとして、起訴が取り下げられなければ、メキシコ国内での DEA の活動を厳しく制限するとの意向を示し、米司法長官に迫ったとされる。

両国のあいだには、〇七年に始まったメリダ・イニシアティブという対麻薬政策における協力枠組みがあり、米国からは軍備や訓練などの支援が行われてきた。しかし、一八年に就任したアンドレス・マヌエル・ロペス・オブラドール大統領は従来の軍事的協力を批判し、米国からの支援が経済や開発分野に向けられるよう見直しを提起していた。今回の事件は、メリダ・イニシアティブの行き詰まりのなかで、麻薬問題における両国間の情報共有が機能していなかったことを示すものでもある。シエンフエゴスの起訴取り下げは、メキシコでは「外交的勝利」として捉えられているが、陸軍の元最高司令官による麻薬犯罪関与疑惑の重大性は大きく、メキシコにとっての試練はこれからであるともいえる。

米国との信頼関係回復が急務

今回のシエンフエゴスの逮捕は、これまで腐敗が比較的に少ないと考えられてきた軍でも、最高幹部クラスで深刻な腐敗が存在することを明白に示した。シエンフエゴスがなぜ、どのような経緯で犯罪にかかわるようになったのか、今後明らかにされる情報や分析を待つ必要があるが、乱立する犯罪集団のあいだで熾烈な縄張り争いが続き、麻薬戦争が長期化するなか、軍の中枢にまで犯罪組織が浸透していた事実はきわめて重い。

この事件は、メキシコ政府にさまざまな課題を突きつけることとなった。治安問題は低迷する経済にも直結する重要課題であり、内政・外交の両面での成果が急務である。また、一般のメキシコ経済はパンデミックの影響を受け、民間投資や消費の落ち込みが続いており、多くの人々が所得を減らし、失業率も上がっている。雇用の減少により、犯罪組織に加わる若者が増えることが懸念されている。また、逆に治安の悪化により、投資や消費が落ち込むという悪循環も起こる。近年、日系の自動車企業も多く展開するバヒオ地域で急速な治安悪化が進んでおり、新規投資を考える上で大きな懸念材料となっている。シエンフエゴスの

逮捕は麻薬戦争の闇の深さを改めて浮き彫りにし、先行きの不透明感をさらに増すことになった。

今後政府に求められる対応について二点指摘したい。

第一に、軍内の腐敗問題への対応である。二〇一九年に治安省の管轄下に軍から独立した国家警備隊が創設され、腐敗の一掃と麻薬対策の効率化が目指されたが、最近では港や国境のコントロールに軍の本部隊が再び展開している。今回のような軍高官の腐敗事件は軍の規律や一体性に影響を及ぼし、麻薬や組織犯罪への対応にも支障が出るおそれがある。しかし、メキシコ検察がシエンフエゴスの容疑を明らかにし、公正な司法の裁きが実現するのか、否定的な見方は国内外で強い。ロペス・オブラドール大統領は制度としての軍を護ることの重要性を繰り返し主張しているが、そのためには軍内の腐敗を一掃する抜本的なアクションが欠かせない。(追記：今年二月五日、メキシコ検察は証拠不十分としてシエンフエゴスの不起訴を発表した。)

また、軍以上に深刻ともいえる政治家や政府当局の腐敗に対しても、これまで以上に強い姿勢が求められる。一八年の総選挙でロペス・オブラドールと新興左派政党「国家再生運動 (Morena)」が圧勝した背景には、既存政党の汚職や腐敗に対する有権者の強い怒りがあった。メキシコ

石油公社 (PEMEX) 元最高責任者の逮捕など、ロペス・オブラドール政権は前政権期までの汚職や腐敗に厳罰で臨む印象はあるが、政権の本気度が試されている。

第二に、麻薬問題における米国との信頼関係の再建が急務である。シエンフエゴスの逮捕について、メキシコ政府が事前に情報を知らされていなかった背景には、メキシコ政府当局の深層部にまで犯罪組織が浸透していることに対する米当局の強い懸念がある。他方のロペス・オブラドール政権は、米国によるメキシコへの軍事的介入を強く警戒している。バイデン新政権とのあいだで建設的対話を築くことが、今後の対麻薬政策にとってきわめて重要である。

道のりは多難だが、たしかなことは、国境の南と北の両側でアクションが必要であるということだ。近年の実証研究によつて、例えば若い世代の雇用状況の改善や、武器密輸に歯止めをかける米国での銃規制強化には、実現すれば麻薬戦争の拡大を抑える効果が期待できることもわかっている。パンデミックによつて状況はかつてなく厳しいものとなっているが、メキシコ政府には、米新政権との建設的な協力関係の構築と、ソリッドな知見に基づく経済社会政策や腐敗撲滅政策によつて、ひとつずつ着実に成果を出していく手腕が求められている。 ●