

第5章 外交におけるグローバル・プレーヤーへの道

著者	子安 昭子
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	34
雑誌名	躍動するブラジル：新しい変容と挑戦
ページ	145-168
発行年	2013
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00016837

第5章

外交におけるグローバル・プレーヤーへの道

子安 昭子



はじめに

ブラジル外務省のサイトを開くと外務大臣がどこを訪問したかがグーグルマップによって示されている。パトリオッタ (Antonio de Aguiar Patriota) 外務大臣⁽¹⁾ が単独で訪問した場合は青色のマーク、大統領に同行した訪問は黄色、多国間協議に出席した場合は緑色などで色分けされており、マークをクリックすると訪問内容の説明がある。これをみると、南米や中東、アフリカ、欧州、米国への訪問が目を引く。アジアへの訪問は比較的少ないが、それでもルセフ (Dilma Rousseff) 現政権のスタートから2年 (2013年1月現在) のあいだに中国、インドネシア、ベトナム、インド、スリランカを訪問している。訪日したのは2011年3月の東日本大震災から1カ月後の4月で、震災被害者への見舞いや日系ブラジル人コミュニティの代表らと面会を行っている。ブラジルが世界全体に対外関係のネットワークをもつ国であり、近年「グローバル・プレーヤー」と呼ばれる理由を伺い知ることができる。

ブラジルがグローバル・プレーヤーと称される理由はもう一つある。ブラジルは現在、G20 (主要20カ国・地域首脳会議) や BRICS⁽²⁾ など数多くの多国間・地域間協議に参加し、金融や通商問題、また途上国の貧困や格差問題などグローバル社会が抱える課題に対して積極的な発言を行っている。2012年6月にはブラジルで「国連持続可能な開発会議」いわゆるリオ+20が開催され、地球環境問題でもブラジルのプレゼンスは大きいといえよう。少々飛躍したたとえであるが、イギリス・オックスフォード大学の荻谷剛彦教授が「大学のグローバル化」といったときに、グローバル化とは「人類の問題を解決したいという志である」と説明したことがある (『朝日新聞』2013年1月15日付)。教育と外交という違いはあるが、ブラジルの今の外交をみていると、単に多様な国との関係をもつということだけでなく、人類が今日抱えるグローバルな課題に積極的に発言していくという点においてブラジルはグローバル・プレーヤーといえる。すなわちブラジル外交の「グローバル化」である。ではブラジルはいつ頃からグロー

バル・プレーヤーとして国際社会に台頭するようになったのだろうか。そもそもグローバル・プレーヤーになる前のブラジル外交はどうであったのだろうか。

ブラジル外交のグローバル化は2003年から8年間ブラジル大統領を務めたルーラ (Luiz Inácio Lula da Silva) によって大きく前進した。ルーラ大統領が二国間・多国間協議のために行った外遊回数は8年間で267回、訪問した国は83カ国であった。ルーラ大統領の右腕として外交をサポートしたアモリン (Celso Amorim) 前外相の訪問国も106カ国に上る。世界各地に新たに多くの在外公館が開設されたのもルーラ政権時代であった (子安 2010)。

ルーラ大統領のいわゆる積極外交によって、ブラジルは国際社会におけるプレゼンスを確固たるものにしたが、実はブラジルがグローバル・プレーヤーに変貌するためには、ルーラ大統領の前任者であるカルドーズ (Fernando Henrique Cardoso) 大統領 (就任期間 1995～2002年) の存在が必要であった。カルドーズ政権の経済政策や外交政策の延長線上にルーラ政権のそれがあり、ルーラ時代の大きな飛躍につながったのである。加えてブラジルが1985年に21年間続いた軍政から民主化を果たしたことも、ルーラ時代を通してブラジル外交が変化するうえで必要な条件となっている。とくにそれは南米との関係とりわけメルコスル (Mercosul: 南米南部共同市場)⁽³⁾ について考えた場合重要な転換点である。

1985年の民主化やカルドーズ政権の外交について含めて考えることは、ブラジルが今日国家として変容したかどうかという問いともつながっている。1989年から1990年にかけて国際関係学会 (International Studies Association: ISA) 会長を務めた Hermann が論文「コース転換——政府はいつ対外政策の修正を決めるのか——」のなかで、対外政策の変更には二つのマイナーな変化 (プログラムおよび目的や手段における変化) と一つのメジャーな変化 (外交における方向性全体の見直し)⁽⁴⁾ があると述べている (Hermann 1990)。ルーラ政権の外交もこれらに相当する変化を経験したと考えられる。しかしながら変化はルーラ政権の一時代で成し遂げ得るものではない。今のブラジル外交における変化 (すなわち新しさ) がカルドー

ゾ政権の時代を経て、より長期的かつ抜本的にブラジル外交が変化した結果と考えるならば、それはブラジルが今日国家として変容を遂げつつあることの証左といえよう。

以下本論ではカルドーズ政権とルーラ政権の外交について事実関係を整理するとともに、両者の外交戦略の継続性や新規性を明らかにする。続いて現在のルセフ政権の外交については、カルドーズ、ルーラ両大統領の外交のうえに存在するものであり、グローバル化したブラジル外交が3世代目に入ったことを述べるとともに、ルセフ現政権がまた新しい外交カラーを出そうとしている点についても考察を行うこととする。

I. カルドーズ政権の外交（1995～2003年）

1. カルドーズ政権以前のブラジル

——国際社会のなかで「距離」をおく外交——

カルドーズ大統領以前のブラジルはどちらかといえば、国際社会のなかで目立つ存在ではなかった。第二次世界大戦以降のブラジル外交の特徴を整理した Vigevani ならびに Cepaluni は1980年代までのブラジル外交は国際社会と距離 (distance) をおくことで国際関係のなかでブラジルの国家としての自立性 (autonomy) を守ろうとしたと説明している (Vigevani and Cepaluni 2007)。国連を含む国際機関や 関税および貿易に関する一般協定 (GATT) など国際的な取り決めや制度には原則参加するものの、ブラジルが進んで国際社会のなかで強い主張を行うことはほとんどなく、その外交姿勢はしばしば低姿勢 (low profile) と形容された。とりわけ1980年代前半のブラジルは累積債務問題を抱え、外交も債務返済交渉の影響を大きく受けていたこと、また1964年から続く軍事政権を批判する民主化要求の動きが国内で強くなっていたこともあり、政府はいわば外交より内政に追われるといった状況にあった。

1985年3月にブラジルは21年ぶりに民政移管を果たしたが、民政復帰

後初代大統領サルネイ（José Sarney）の時代は依然として国内経済の混乱を抱えていた。年率4桁にも及ぶ超インフレ経済を建て直すためのヘテロドックスな経済政策（クルザード計画）や中長期債務利払い停止（1987年2月）などの措置をとったこともあり、国際社会とりわけ債権国である先進諸国政府はサルネイ政権の政策にしばしば批判的であった。またコンピュータ産業の保護を目的とした市場留保（market reserve）政策や欧米の製薬会社が製造する医薬品の特許侵害など、通商外交においても諸外国との対立が先鋭化した時代でもあった。

ではそもそもブラジルがグローバリゼーションを意識し始めたのはいつだろうか。国際政治で「グローバリゼーション」という言葉が頻繁に使われる（むしろもてはやされる）ようになったのは、1990年代初頭である。ブラジルもその頃になると経済においてはグローバル化が進み始めている。コロール（Fernando Collor de Mello）政権（1990～1992年）時代では、1930年代以降続いた内向きの経済政策（いわゆる輸入代替工業化戦略）に終止符がうたれ、経済自由化政策が積極的に行われるようになった。外交面でも1992年に国連環境開発会議（地球サミット）をホスト国として開催するなど変化はみられたものの、まだこの時点でブラジルは外交的にグローバル・プレーヤーと呼べる状態にはなかった。

軍事政権終了後の10年間すなわち1985年から1995年のブラジルは政治的にも経済的にも不安定な状況であった。ブラジル経済の再建に翻弄したサルネイ政権についてはすでに述べたとおりであるが、続くコロール政権は大統領の親族や側近たちによる汚職が発覚し、国会による弾劾裁判に次いで大統領の辞任という事態に追い込まれた。コロール政権の副大統領であったフランコ（Itamar Franco）が残りの任期を引き継いだものの、社会は依然として混乱した状況にあった。

サルネイ大統領も実は就任をめぐっては大統領としての正統性の問題を問われた。選挙を経て大統領になるべく人物が就任直前に病に倒れ、死亡するということがあったからである。サルネイ大統領は本来副大統領であり、そうした事態を受けて大統領に急遽就任するといういきさつがあった。汚職事件を起こしたコロール大統領も含め、この10年間のブラジルのリー

ダーたちはいずれも国民の期待に十分に答えられない大統領であった。それはブラジルに対する国際社会の信頼にも直結する状況であったといえよう。

2. 国際社会への「参加」——始動する積極外交——

1995年1月、カルドーゾ政権がスタートした。前年10月に行われた大統領選挙⁽⁵⁾で54.5%の得票率を得て当選を果たしたカルドーゾ大統領の人気の背景には、前任者であるフランコ政権で外務大臣（1992年10月～1993年5月）と大蔵大臣（1993年5月～1994年3月）を歴任したことが挙げられる。蔵相時代に作成した経済安定化政策「リアル計画」はブラジルの4桁台に及ぶハイパーインフレーションを収束させることに成功した。元サンパウロ大学教授で、政治家としての経験も豊富であり、軍事政権時代には野党政治家としてブラジルの民主化をリードしたカルドーゾ大統領に対する国民の信頼は厚かった。また著名な社会学者⁽⁶⁾としてカルドーゾ大統領は国際社会のなかでも知名度のある人物であった。

先に引用したブラジル外交の研究者 Vigevani と Cepaluni はカルドーゾ大統領の外交の特徴を「参加」という概念で説明する（Vigevani and Cepaluni 2007）。国際的な条約や多国間協議へ積極的に参加することが、国際社会のなかでのブラジルの自立性を維持することになるという考え方である。カルドーゾ政権下では多国間外交により力を入れ、とりわけ人権や核不拡散などの分野を通して、ブラジルの積極外交が展開した。たとえば人権重視の姿勢はエイズ治療薬の特許をめくりブラジルが欧米先進諸国と対立したケースに表れた。ブラジル国内では1996年以降無料でエイズ治療薬が配布されていたが、その治療薬は欧米製薬会社の製品をコピーしたいわゆるジェネリック薬品であった。エイズ治療薬のコピー薬を製造することは特許侵害に当たるとして、欧米諸国がブラジルを世界貿易機関（WTO）に提訴したことに対して、ブラジルは国連や世界保健機関（WHO）の場を通して、人命（人権）は経済的利益に優先されるべきと世界各国に訴え、結果的に欧米製薬会社はブラジルの意見を聞き入れ、薬品価格の引

き下げに踏み切ったのである（子安 2004）。

核不拡散については、1994年5月にブラジルがこれまでの姿勢を改め、ラテンアメリカ域内の非核地帯条約「トラテロコ条約」に批准したほか、1998年には核不拡散防止条約（NPT）にも加入している。核不拡散にせよ軍縮にせよ、こうしたテーマはブラジルが軍事政権であった1960年代から1980年代においてはまさに「タブー」であったが、1985年の民政移管を経て、カルドーズ政権のもとでは前向きに取り組まれるようになった。

カルドーズ政権のもとでブラジルが国際社会へ積極的に参加するようになったことを表すものとして、国連非常任理事国への選出が挙げられる。ブラジルは国連原加盟国の一つであり、非常任理事国には1946年から選出されている。ちなみに2013年1月現在でブラジルは日本と並んで非常任理事国への選出回数10回と世界最多である。ブラジルの場合選出回数もさることながら、選出された時期をみることは興味深い。1967～1968年に選出されたのを最後に次に選出されるのは1988～1989年であった。その後は1994～1995年、1998～1999年、2004～2005年、2010～2011年となっている。

最初の二つの時期はほぼカルドーズ政権に重なっており、残り二つの時期はルーラ政権の時代である。軍事政権であった1964年から1985年のなかで、とくに1980年代のブラジル経済の混乱時代には選ばれず、1990年代半ば以降非常任理事国として再デビューを果たしたことは、この時期にブラジルが世界の動きに目を向けるようになり、また世界もそれを認めるようになったことの表れといえよう。同じことは国連平和維持活動への参加についてもいえる。1990年代以降ブラジルは選挙監視や軍事監視活動を含めアフリカ諸国や中米などで積極的な活動を行うようになった。

カルドーズ政権のブラジル外交が多国間協議を重視し、グローバルな問題にブラジルも参加していくようになったことは外務省の組織にも表れている。ブラジル外務省はその建物がイタマラチ宮殿（Palácio Itamaraty）と呼ばれることから「イタマラチ」と呼ばれることが多い。カルドーズ政権で外務大臣を務めたのは、ランプレイア（Luiz Felipe Lampreia, 就任期間1995～2001年）とラフェル（Celso Lafer, 同2001～2002年）の2人の

外交専門家⁽⁷⁾であった。ランプレイア外相の時代に人権や社会問題、軍縮に関する部署がイタマラチのなかに設けられたことは、ブラジルの民主化や冷戦の終焉など、1990年代のブラジルを取り巻く内外情勢を反映したものであったといえよう (Gonzaga da Silva et al.2010)。

3. 二国間関係・地域間関係の特徴

多国間協議や国際機関での活動が目立ったカルドーズ政権の外交であるが、二国ベースや地域ベースの外交にも積極的であった。大統領在職年数に占める海外滞在日数の割合は、1985年の民主化以降の大統領サルネイ、コロール、フランコがそれぞれ9%、9.8%、5.2%であったのに対して、カルドーズは11.8%となっており、多国間協議への出席も含め、カルドーズ大統領は自ら率先して外遊を行ったことを表している (*Folha de São Paulo*, 2009年9月22日付)。「大統領外交」といわれるゆえんである。

外遊先の特徴として米国や欧州など先進諸国での滞在年数が全体の49%を占めたことが挙げられる。後任のルーラ大統領の外交とは対照的にやや先進国に偏った外交関係であったといえよう。伝統的な外交パートナーである米国との関係では、当時の米国大統領クリントン (Bill Clinton) とカルドーズ大統領は6年間に及び互いにリーダーとしての時代を過ごし、親交も深かった。前述した1980年代後半のサルネイ政権などは対米関係において対立的な側面も多かったが、カルドーズ・クリントン時代の対米関係は総じて友好的であった。通商面でも米国はブラジルにとって重要なパートナーであり、とくに貿易に関してはカルドーズ政権終了年の2002年、ブラジルの全輸出の25.4%が米国向けであった (子安 2004)。しかしながらその一方で、必ずしも米国に追随しないブラジルの伝統的な外交スタンスは維持され、とりわけそれはブッシュ (George W. Bush) 政権に変わった米国において、2001年9月11日の同時多発テロ以後、「テロとの戦い」に対する理解を求める米国に対して、あくまでブラジルが協力するのはテロの脅威が西半球に及んだ場合のみとする「米州相互援助協力」遵守の立場を明確にしたことに表されている。

カルドーズ政権では南米との関係も重視された。カルドーズ政権スタートと同時にメルコスルがブラジル、アルゼンチン、ウルグアイ、パラグアイの4カ国によって誕生しており、カルドーズの南米外交はメルコスルを核として、南米の統合を進めていこうとする戦略であった。2000年8月には南米12カ国の首脳による「南米サミット」がブラジリアで開催され、歴史上初めて南米の全首脳が一堂に会することになった。サミットの席上カルドーズ大統領は、南米はともに民主主義の価値を重んじる国家であり、また歴史的に貧困や社会的不公正の問題を抱える地域として共通点も多く、互いの結束を強めることで地域として発展することが重要であることを訴えたのである。南米外交重視の姿勢はその後ルーラ、ルセフ両政権に引き継がれていくことになった。

アジアやアフリカ諸国との関係では、経済発展が著しい中国との関係を深めるべく、カルドーズ大統領は就任1年目にすでに中国を訪問している。当時はまだブラジルの貿易パートナーとしての比重（例：ブラジル全輸出に占める中国の割合は2002年で4.18%）は低かったが（子安 2004）、しだいにそのシェアを拡大し始めた時期である。2001年に中国がWTOに加盟したことも影響しており、この頃からブラジルにとって中国は戦略的な通商パートナーとなっている。

アフリカ諸国についてはポルトガル語圏アフリカ諸国との関係を深めるべく、1996年7月にポルトガル語諸国共同体（CPLP）⁽⁸⁾をポルトガル政府とともに立ち上げた。宗主国のポルトガルと南米の大国ブラジル以外は、1970年代にポルトガルから独立した後も政治経済不安に苦しむ国が多く、ブラジルから公衆衛生や医療分野での専門家の派遣などを行った。とりわけエイズ問題でのブラジルとCPLP諸国間の協力関係がさかんに行われた。ポルトガル語圏以外のアフリカ諸国では南アフリカとの関係がムベキ（Thabo Mvuyelwa Mbeki）大統領（当時）とカルドーズ大統領のあいだで拡大し、2000年のメルコスル首脳会議にはムベキ大統領が招待された（子安 2004）。

II. ルーラ政権の外交 (2003 ~ 2010 年)

1. 「参加」から「多様化」へ

2003 年、ブラジルのリーダーはカルドーズ大統領からルーラ大統領に変わった。ルーラ大統領は貧しい家庭に育ち、金属工として働くかたわら労働組合の活動に参加するなかでしだいに頭角を現し、23 歳という若さでサンパウロにある 10 万人規模の金属労働者組合の委員長に選出され、1980 年代前半のブラジルの民主化運動（「ジレットタス・ジャ」[Diretas já]といわれる大統領の直接選挙を求めるキャンペーン）を自らも所属する労働者党 (PT) のメンバーとともにリードした。エリート出身のカルドーズ大統領とは正反対の人物がブラジル大統領に就任したのである。

ルーラ大統領のこうした経歴を前に、とくにビジネスや金融など国内の経済界では「ルーラが大統領に就任した場合、いわゆる左寄りの経済政策に変わるのではないか」という憶測が流れ、国際金融界からもブラジルの今後の行く末を案じる声が多数聞かれた。実際のところルーラ大統領はカルドーズ政権の経済政策を継承し、経済の安定やインフレ抑制、国際通貨基金 (IMF) など国際金融機関との関係維持、対外債務の返済など総じて現実主義的なスタンスを示したことで、当初国際社会がもっていたルーラ大統領に対する懸念は払拭された。ルーラ大統領のこうした姿勢にはカルドーズ大統領が（まだ大統領候補であったルーラに対して）ブラジルを取り巻く内外情勢について説得をしたことが影響したといわれている（子安 2009）。

経済政策ではカルドーズ政権の路線を維持したものの、外交政策では途上国重視の「ルーラらしさ」を打ち出した。とりわけその傾向は政権 1 期目（2003 ~ 2006 年）に強まった。この背景にはカルドーズ路線を踏襲したルーラ政権の経済政策に対する労働者党からの批判があり、それに対する配慮から外交ではより労働者党のリーダーらしいスタンスを示そうとしたことがある。いずれにせよルーラ政権ではカルドーズ外交ではあまり進

表1 ルーラ時代に始まるアフリカ・中東との関係強化

	中東諸国	アフリカ諸国	アジア諸国
カルドーズ 政権時代	訪問せず	アンゴラ、モザンビーク、南アフリカ(2回訪問)	1期目(1995~1998年) 中国、インド、マレーシア、日本 2期目(1999~2002年) 韓国、インドネシア、東ティモール
ルーラ 政権時代	2003年：シリア、レバノン、アラブ首長国連邦、エジプト、リビア 2006年：アルジェリア 2009年：カタール、サウジアラビア、トルコ、リビア 2010年：イスラエル、パレスチナ占領自治区、カタール、イラン	毎年いずれかの国を訪問*。なお2009年はアフリカ各国首脳が“こぞって”ブラジリアを訪問	1期目(2003~2006年) インド、中国、韓国、日本 2期目(2007~2010年) インド(2回)、中国(2回)、日本(洞爺湖サミット出席のため)

(出所) 各種資料から筆者作成。

(注) *おもな訪問国は2003年11月(サントメ・プリンシペ、モザンビーク、ナミビア、南アフリカ)、2004年7月(ガボン、カボ・ベルデ、サントメ・プリンシペ)、2005年4月(カメルーン、ナイジェリア、ガーナ、ギニア=ビサウ、セネガル)、2006年2月(アルジェリア)、同年11月(ナイジェリア)、2007年10月(ブルキナファソ、コンゴ、南アフリカ、アンゴラ)、2008年4月(ガーナ)、同年10月(モザンビーク)。

まなかつたアフリカや中東外交が開花した。外交関係はさらに「多様化」することになったのである(表1)。

2. 国際社会に対する「発信」——さらに続く積極外交——

カルドーズ政権時代において、これまで消極的であった国際条約(とくに軍縮や人権など)の批准や多国間協議への参加が活発に行われるようになったことは確かにブラジル外交における大きな変化であった。しかしな

がそこからさらに踏み込んで、既存の多国間交渉の枠組み（多くの場合先進国が中心となってつくったもの）に異を唱える、あるいは新たな国際秩序やルール作りを模索するといったより積極的な行動に出たのが、ルーラ政権下のブラジルである。象徴的な事例は国連安保理改革を求め、日本、ドイツ、インドとともにG4を結成したことであろう。現在の安保理が21世紀の世界のパワーバランスに見合っていないとして安保理メンバーの拡大を訴え続けたのである。

別の事例としては、2005年11月にアルゼンチンのマルデラプラタで開催された第4回米州首脳会議における米州自由貿易圏（FTAA）交渉の再開について、米国やメキシコ、中米諸国の賛成意見に対して、ブラジルはメルコスルの国々とともに難色を示し、同会議では採択された宣言文に交渉再開賛成と反対双方の意見が盛り込まれるなど、異例な結果を残すことになったことが挙げられる。

米州首脳会議とは1994年12月、当時米国クリントン大統領のもと、第1回会議がマイアミで開催され、現在まで続くキューバを除く34カ国が参加する米州域内会議体である。FTAA構想は第1回会議でクリントン大統領によって提案され、その後2005年スタートをめざし交渉が始まったものの、現在もなお創設には至っていない。むしろ米国もラテンアメリカ諸国もすでにFTAAは過去のもの、すなわち断念されたものと考えているといってもよい。FTAAが実現に至らなかった大きな理由は、ブラジルを含み多くのラテンアメリカにとって、FTAAが交渉段階から米国に有利な存在であるという不満があったためである。いずれにしてもブラジルは当初からFTAAには消極的であり（Poggio Teixeira, Carlos Gustavo 2011）、そのなかでルーラ大統領も米国主導のFTAA交渉に「待った」をかける中心的なメンバーであったという点を注目したい。

WTO交渉においてもブラジルは先進国主導で動く多国間協議の流れを止めている。2003年9月にメキシコのカンクンで開かれた第5回WTO閣僚会議の前に、米国など先進国の農業補助金に反対の立場を表明する途上国とともに「20カ国グループ」（G20、ただし現在のG20と区別する意味でしばしば前者を貿易版G20、後者を金融版G20と呼ぶことがある）を立ち上

げている。ルーラ大統領の呼びかけで南の農業国が集まり、カンクン会議に一つの勢力として臨んだのである。貿易版 G20 を通してブラジルが先進社会に訴えたのは、農業補助金制度のような貿易ルールが存在するかぎり先進国と途上国のあいだの不平等さはなくなり、より公平な社会をつくるためには今あるルールや制度の見直しが不可欠であるということであった。これらの事例はカルドーズ大統領時代とは異なるブラジル外交における発言力を表すものである。

もっとも WTO の交渉課題として先進国の農業補助金削減（もしくは廃止）を主張したのは、2001 年のドーハ会議に臨んだカルドーズ政権であった。先進国、途上国双方は早急に新しいラウンド交渉をスタートさせることを目標にドーハ会議に集まり、その後「ドーハラウンド」と呼ばれる新しい貿易自由化交渉がスタートした。その際の交渉アジェンダの一つに農業補助金問題を取り上げさせようと動いたのが主としてブラジルであった。カルドーズ政権にとってドーハラウンドの開始のみならず、交渉アジェンダとして農業補助金問題の廃止や医薬品の特許保護の制限などが盛り込まれたことは当時政権内でも高く評価された。

こうしたルーラ大統領の強気の発言は政権 2 期目（2007～2010 年）に入っても継続した。米国ワシントンで開催された 2008 年 11 月の G20（主要 20 カ国・地域首脳会議）においてブラジルは、その 1 週間前にサンパウロで開かれた G20 財務相・中央銀行総裁会議の議長国であったことから、先進諸国に対して積極的な発言を行っている。参加各国首脳による記念撮影でブッシュ大統領（当時）とともにルーラ大統領の姿が写真中央にあったのは印象的であったが、その翌年ロンドンで開催された G20 サミットでもブラジルは中国とともにやはり目立つ存在であった。

ルーラ大統領の多国間協議への参加は政権 1 期目よりも 2 期目のほうが多い。この背景には G20 が 2008 年以降始まったことや、BRICS（当初は BRICs）首脳会議も 2009 年にスタートするなどブラジルにとって新しい多国間協議の場が誕生したことが影響している。ブラジルを含む新興諸国抜きにはもはやグローバル社会が抱える諸問題を解決できないと考える国際社会の声がこの頃から強くなったこともある。ルーラ政権下でブラジル

経済は安定した経済成長を続け、国内の所得格差も改善傾向をみせた。かつて先進国政府やIMFなど国際金融機関からの債務問題に悩まされたブラジルはIMFへの借り入れ返済を完了させ、債務国から債権国に変わった。またルーラ政権では資源ブームも追い風となり、大豆や鶏肉、オレンジ、鉄鉱石、そしてバイオエタノールなど世界有数の資源輸出国ブラジルとしての地位を確固たるものにしたのである。ブラジルに対する国際社会の信頼がカルドゾ政権時代を経て次第に大きくなり、それによってルーラ政権のブラジルの強い発言が（空虚ではなく）中身をともなったものになったといえよう。

3. 「仲間」をつくること——南南協力——

中東もアフリカも（そしてアジアも）ターゲットに入れたルーラ政権のブラジル外交は文字どおり全方位外交といえるものである。地域間や多国間協議におけるブラジルの行動から一つ気が付くことがある。ルーラ政権のブラジルが単独で世界のなかで声を上げるのではなく、考えや立場を共有できる相手を探し、協力を求める戦略をとったことである。「ブラジルの最大の能力は誰とでも友人（アミーゴ）になれること」（Dauvergne and Déborah BI Farias 2012）と、ルーラ政権の外相アモリン（Celso Amorim）がいったことは興味深い。とりわけ途上国や新興国との関係を多くつくったことはルーラ外交の大きな特徴である。貧困撲滅や社会的経済的不平等の是正、社会的公正の実現など国内問題としてブラジルが取り組んだ経験を対外政策に生かすことで、ブラジルと同じ課題を抱える南の国々を支援する南南協力を実践したのである。

ブラジル外交史のなかで1970年代のガイゼル（Ernesto Geisel）大統領の外交は「責任ある現実主義的な全方位外交」（堀坂 1993）といわれている。その特徴は米国など先進諸国に必ずしも追従することなく、その一方で南の連帯などにも消極的であり、まずは経済的な実利を最優先して、イデオロギーにとらわれず多様な地域と外交関係を広げていくことであった。全方位的であるという点においてルーラ外交はガイゼル政権と外交スタイ

ルに共通点があるといわれるが、南南協力を重視したという点では、南の国々との連帯に消極的であったガイゼル政権とはやや異なっている。カルドーズ大統領も南南協力に関しては目立って積極的であったとはいえ、すでに述べたようにむしろ米国や欧州など先進諸国との関係を通して、ブラジルに対する信頼を得ようとするものであった。

すなわち、ブラジル外交のなかで南南関係が重視されるようになったことはルーラ政権の全方位外交における変化である。とくにそれはカルドーズ政権との比較においてルーラ政権がアフリカや中東諸国との関係を強化したことからも理解できる。パートナーを組んだ相手（国もしくは地域）と利益を分かち合う、そのなかでグローバル・プレーヤーとして相手をリードしていく、そんな外交スタイルがルーラ政権のブラジル外交であった。ブラジルが参加する域内や地域間会議を表にまとめたが、その多くはルーラ政権時代にスタートしたものが多く、インド・ブラジル・南アフリカ対話フォーラム（IBSA）、南米アラブサミット、南米アフリカ諸国サミットなどはいずれも根底にあるのは、ブラジルと同じ「南」に属する国々が自立するために相互に連帯（協力）し、グローバル社会に向けて自らの意見を発信していくという考えである（表2）。それぞれの会議の特徴として、言語的なもの（例：CPLP）、地理的なもの（例：メルコスルやUNASUL, CELAC）、歴史的なもの（例：イベロアメリカサミット）とさまざまな結びつきの在り方を加盟国が共有しているが、そのなかではIBSAは言語的にも地理的にもまったく異なる三つの国（インド、ブラジル、南アフリカ）が民主主義国家であるという点で結束した点は興味深い。南の国の立場からグローバルな課題に取り組むために互いに協力が必要であるとの考え方から生まれたグループであり、中国が入るBRICSとはやや異なる存在である。

「仲間」をつくるという意味において、南米はルーラ大統領にとって最も重要なパートナーであった。すでに述べたようにカルドーズ政権のもとで南米統合に向けたレールが敷かれ、ルーラ政権によって南米統合のプロセスは一機に加速した。2004年12月につくられた南米共同体は2007年4月に南米諸国連合（UNASUL）と改称し、翌2008年5月にブラジリアで

表2 ブラジルが参加する域内・地域間会議

会議を構成する 地域	設立年もしくは 第1回会議開催年	会議名称
南米・ラテンア メリカ域内	2005年	メルコスル（南米南部共同市場） 首脳会議
	2008年	南米諸国連合（UNASUL）首脳 会議
	2008年 *第2回会議開催（メキシコ、 2010年）以後 CELAC への移 行が決定	統合と開発に関するラテンアメリ カ・カリブ諸国サミット（CALC）
	2013年	ラテンアメリカ・カリブ諸国共同 体（CELAC）
地域と地域	1991年	イベロアメリカサミット
	1996年	ポルトガル語諸国共同体（CPLP）
	1999年	ラテンアメリカ・カリブ海・欧州 サミット
	1999年	ラテンアメリカ・東アジア協力 フォーラム（FOCALAL）
	2003年	インド・ブラジル・南アフリカ対 話フォーラム（英語名はIBSA、 ポルトガル語名はIBAS）
	2005年	南米アラブ諸国サミット（ASPA）
	2006年	南米アフリカ諸国サミット
	2009年	BRICS 首脳会議

（出所） ブラジル外務省などの資料をもとに筆者作成。

（注） これ以外にもブラジル・EU 首脳会議や2013年にスタートしたCALC から変わった
CELAC・EU 首脳会議（2013年1月、於チリ）などもある。

開催された UNASUL 臨時首脳会議で「南米諸国連合設立条約」が採択された。南米12カ国が民主主義や貧困撲滅、社会的公正など共通目標に向かって相互に協力・団結していく場が生まれたのである。

またメルコスルについても、アルゼンチンとブラジルの貿易摩擦などこれまでも幾度となく存続の危機⁽⁹⁾ にさらされてきたが、構造格差是正基

金 (Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul : FOCEM)⁽¹⁰⁾ のような加盟国間の経済不均衡を是正するための基金がつけられるなど制度的な整備が行われている (Pautasso 2012)。ルーラ大統領は就任した時からメルコスルの強化を認識し、南米外交の拡充に努めてきた。UNASUL の完成もそうしたルーラ政権の南米重視の考え方を反映したものである。ブラジルにとって国際社会でより強い発言力をもつために南米の結束を率先して進めていくことが不可欠であると考えるルーラ大統領のグローバル・プレーヤーとしての判断があったといえよう。

Ⅲ. ルセフ政権の外交 (2011 年～現在)

1. 首都ブラジリアが「外交舞台」

ルーラ前大統領が当時「ブラジリアにあまりいない大統領」と皮肉をいわれたのとは対照的にルセフ大統領はこれまでのところ外遊回数は多くない。ルセフ外交の舞台はむしろブラジリアである。ブラジル初の女性大統領であり、グローバルな外交を長年行ってきたルーラ前大統領と同じ政党 (労働者党 : PT) 出身のルセフ大統領を訪問する国々は多彩である。2011 年 1 月にスタートしたルセフ政権下のブラジルを訪問した国家元首は、東ティモール、米国、ドイツ、ベネズエラ、リトアニア、アルゼンチン、カナダ、フィジー、タンザニア、ハイチ (首相夫人)、ウクライナ、フランス (首相)、フィンランド、ベナン、ジョージア、モザンビーク (首相)、ウルグアイ、タンザニア、スペイン (フアン・カルロス 1 世)、中国 (首相)、イギリス、アイルランド、スペイン (大統領) である。

とりわけ就任後まもない 2011 年 3 月にオバマ (Barack Hussein Obama, Jr.) 大統領が訪問したことはブラジルと米国にとって双方が重要なパートナーであることを表している。また東ティモールのグスマン (Kay Rala Xanana Gusmão) 首相がオバマ大統領より数日早くルセフ大統領を訪問し、ブラジルの対東ティモール協力 (教育, 治安, 防衛など) の強化について

話し合っている。かくしてアジア唯一のポルトガル語圏国家である東ティモールと、ブラジルを伝統的にラテンアメリカにおける重要なパートナーととらえる米国リーダーとの会談が、ルセフ大統領にとって外交におけるデビューとなった。

国家以外にブラジリアでルセフ大統領が迎えたのは国連のリーダーたちである。2012年6月開催のリオ+20に合わせて、その1年前の2011年6月には潘基文国連事務総長とダイス（Joseph Deiss）国連総会議長が相次いでブラジルを訪問した。その際ハイチ支援（MINUSTAH）や国連安保理改革などのテーマについても議論を行った。またルセフ大統領と同様に初のチリ女性大統領を2006年から2010年まで務めたバチェレ（Michelle Bachelet）国連女性機関事務局長が2011年12月にブラジルを訪問し、ブラジルにおける女性の権利や国連平和維持活動における女性の役割などについてルセフ大統領と意見交換を行っている。

大西洋を中心とした世界地図で考えるとブラジルから最も遠い南太平洋のフィジー共和国のバイニマラマ（Josaia Voreqe Bainimarama）首相が2011年9月にブラジリアを訪問したこともルセフ政権の対外関係において注目できる。ラテンアメリカで初めてフィジーの在外公館として大使館がブラジリアに開設されたことを記念しての訪問であり、今後ブラジルとの協力関係を模索すべくブラジル農牧食料供給省（MAPA）やブラジル農牧研究公社（EMBRAPA）などへの訪問も行っている。

2. 外遊先の特徴

南米諸国以外で2013年1月現在、ルセフ大統領が訪問した国は次のとおりである：ポルトガル、中国、米国、ベルギー、ブルガリア、トルコ、南アフリカ、モザンビーク、アンゴラ、フランス、キューバ、ハイチ、ドイツ、インド、イギリス、ロシア。パトリオッタ外相の外遊先も含めて考えると、ルセフ政権においても対外関係は世界規模に広がっている。

対米関係については、オバマ大統領・ルセフ大統領はともに互いの国を訪問しており、パトリオッタ外相やクリントン国務長官（オバマ政権1期

目)の訪問も含めれば、訪問の頻度は非常に高い。ルーラ政権では米国とは一部の案件⁽¹¹⁾において対立するケースもみられたが、ルセフ政権とオバマ政権の両国関係では、複数の政府間対話のチャンネルが設けられ、二国間問題やグローバルな課題について意見交換をする場が常設化している。実際に MINUSTAH、モザンビークや中米・カリブ諸国に対する技術協力の分野では米国とブラジルは互いに協力関係にある。また伝統的に米国からブラジルという一方通行であった投資の流れに加え、ブラジルから米国への投資すなわちブラジル企業の対米進出が活発化している。政府レベル、民間レベルともに米伯関係が双方向に動き始める兆しがみられる(子安2013)。

続いてルセフ政権の対外関係で注目したいのはアジア諸国との関係である。とりわけ東南アジアの国々との関係を強化しようとする動きがみられる。2011年11月のインドネシアのバリ島で開催された第9回東南アジア諸国連合(ASEAN)サミットに招待されたほか、2012年7月には同じくASEANメンバーの一つで近年ブラジルとの通商関係が拡大しているベトナムを訪問している。ASEAN諸国側からはこれまでマレーシア、カンボジア、タイがブラジリアを訪れ、ルセフ政権と会談している。ASEANの国々は貿易、技術協力などの分野で今後ブラジルとの結びつきが期待される地域であり、ASEAN全体とブラジル関係に加え、東南アジア個々の国との関係が注目されている。なおブラジルは2012年11月に「東南アジアにおける友好協力条約」に米州諸国としては米国に次いで加入するなど、関係接近の兆しがうかがえる。

パトリオッタ外相は中東やアフリカ諸国を頻繁に訪れている。「アラブの春」といわれる北アフリカや中東諸国の民主化運動はルセフ政権のスタートとほぼ重なっており、ルーラ政権時代から中東やアフリカ諸国との関係は強化されていたものの、現地の政治的安定という新たな要素が加わったことで、ブラジルの対アフリカ・中東外交はより重要になった。パトリオッタ外相は2011年5月のエジプト訪問に始まり、9月にはモロッコ、2012年4月にはチュニジア、モーリタニア、エチオピア、また8月にもセネガルを訪問した際に、現地の政治情勢について意見交換を行った。中

東やアフリカ諸国は貿易や投資パートナーとして、また南南協力のカウンターパートとしてブラジルにとって引き続き重要な地域の一つである。

ルセフ大統領にせよパトリオッタ外相にせよ外遊する目的は二国間外交だけではない。とくにグローバルな課題についてさまざまな多国間協議の場で議論し、ブラジルの立場を明確にすることをルセフ現政権でも行っている。たとえば混迷が続くシリア情勢に対しては、IBSA 加盟国の特使がシリアに入り、アサド (Bashar al-Assad) 大統領と会見を行っている。ほかには「アラブの春」以降初めて開催された第3回南米アラブ諸国サミット (2012年10月、於ペルー) でも、シリアに対する人権侵害を非難するとともに、平和的解決を求める内容の宣言文を採択している⁽¹²⁾。

おわりに

ルセフ政権下のブラジルは今後、2014年のサッカーのW杯、2016年のオリンピックとメガイベントが目白押しである。2020年のサンパウロ万博の話もじわじわと聞こえ始めている。開催地としてのブラジルの魅力があるからこそ二つのメガイベントをブラジルに招致できたといえよう。ところがそうしたブラジルで2013年6月以降、政府に対する全国規模での抗議デモが発生している。デモ参加者の要求はさまざまであるが、こうしたメガイベント開催に関わる莫大な費用に対して、国民が本来受けるべき医療や教育分野に投入される予算が少ないことへの不満があることは間違いない。ルセフ大統領は本来ならば6月後半から日本への訪問が予定されていたが、抗議デモへの対応を迫られるなかで外国訪問の余裕はなく、結果的に訪日は延期となった。2013年7月末現在、訪問日程の再調整は行われていない (その後岸田外務大臣が2013年9月2日のブラジル訪問の際、ルセフ大統領の訪日の件を外相会談で取り上げている。また9月5日、G20 [主要20カ国・地域首脳会議] が開催されたロシアのサンクトペテルブルグで安倍首相とルセフ大統領の初の会談が行われた)。

今回の抗議デモはサッカーのコンフェデレーションズ杯開催中に起こっ

た出来事であり、海外メディアの関心も高く、欧米のみならず中東の放送局（アルジャジーラ）も抗議デモをいち早く取り上げたことをブラジルのメディアも注目している。パトリオッタ外相もアメリカ CNN のインタビューに早い段階で答えており、今回の抗議デモがブラジルの民主主義の表れであることを強調した。またルセフ大統領は、こうした抗議デモが起こったにせよブラジルは依然としてW杯を開催するに値する国であることを世界そしてブラジル国民に訴えている。

外交との関係で今回の抗議デモを考えるならば、政府は今後、抗議デモによって国際社会に“少なからず”広がったマイナス・イメージの改善にあたる必要がある。ただし問題はそれだけではない。当初W杯開催に合わせてサンパウロリオ間の高速度鉄道の建設が期待されていたが、いまだに受注する企業による入札も終わっていない。巨額の予算に対する批判がある一方で、現実には会場となるサッカー場の建設や、道路や交通網などインフラ整備に関しても芳しいニュースはあまり聞かれず、むしろ「W杯開催に間に合うだろうか」といった悲観的な声も依然として聞かれている。抗議デモの一つの原因とされる医療や教育分野の問題に取り組むとともに、世界中から人々が集まるW杯やオリンピックを成功させることはルセフ政権やポスト・ルセフ政権が必ずや直面する外交課題であるといえよう。

本論ではここまでルーラ政権のブラジルをグローバル・パワーへの転換点と位置づけ論じてきた。確かにルーラ時代のブラジル外交はそれまでのブラジルとは異なる積極性や発言力の強さなどがあり、新しいブラジル外交のスタイルをもっているといえる。またそれは政権がかわりルセフ現政権に継続されていることも、偶然おこった一時的な現象ではなく、ある程度持続性をもった深い変化であったとみてよからう。

ただその一方でやはりブラジル外交の新しさはルーラ時代では築くことはできなかったといえる。繰り返しになるが、前任者のカルドゾ政権でブラジルを国際社会に参加させ、ブラジルに対する信頼を得たことがルーラ政権でより華やかで目立つブラジル外交の実現につながったと考えられる。仮にカルドゾ外交からルーラ外交へという流れがなかったら、ルーラ大統領の発言や行動は単なる南の国からの一方的な主張として受け

止められ、説得力をもたなかったかもしれない。さらに民主化というステップも今のブラジル外交を考えるうえではなくてはならないステップであった。民主主義という南米（とくにブラジルとアルゼンチン）として共有できる価値観があったことで、ブラジルは南米地域のリーダーとしてメルコスルをまとめ、また UNASUL を完成させていくことができたのである。しかしながら民主化や民主主義とは南米外交だけでなくブラジル外交全体において大きな影響を及ぼしている可能性がある。たとえば民主主義国家であることを加盟国間の重要な共通項とする IBSA は、南米の民主主義国家としての相互の協力や団結をめざす UNASUL 同様に、ブラジルが民主化を経たことによって生まれた新しい考え方である。民主化や民主主義とブラジルの新しい外交については改めて考察することが必要であり、この点についてはぜひ今後論じていきたい。

【注】

- (1) 2013年8月26日付で辞任。後任はフィゲレド (Luiz Alberto Figueiredo) 国連大使 (当時)。パトリオッタ外相はフィゲレド国連大使の後任としてニューヨークの国連本部に着任。外相辞任の背景には、在ボリビアブラジル大使館の外交官が、ルセフ大統領の了解なしに贈収賄の罪で実刑判決を受けているボリビア上院議員のブラジルへの亡命を手助けした件がある。
- (2) これまでブラジル、ロシア、インド、中国の4カ国で最後は小文字sであったが、2011年の第3回首脳会議で南アフリカが正式にメンバーとなることが決定し、最後も大文字Sで表記されるようになった。
- (3) メルコスルの起源は1985年のブラジル民主化を経て、ブラジルとアルゼンチンがそれまでの対立関係から協力関係へと当時の政権が舵を切ったことが大きな影響を及ぼしている。ブラジル・アルゼンチン2カ国の経済関係の緊密化が、しだいに周辺のパラグアイやウルグアイもが参加するより普遍性のある地域統合の結成につながったのである。
- (4) これら三つはそれぞればらばらではなく、変化は順番につながると仮定される。
- (5) 1994年10月の大統領選挙、続く1998年の大統領選挙でカルドーズ大統領に敗れたのはルーラ大統領である。ルーラ大統領はこの二つの選挙以前に、1989年にも大統領選に出馬したものの敗北し、4度目の挑戦となる2001年の選挙で大統領に当選した。
- (6) 従属論者の1人であり、カルドーズの代表的な著作『ラテンアメリカにおける従属と発展』は日本語も含め複数の言語に訳されている。
- (7) ランプレイア外相は外交官出身で、ラフェル外相は政治学者でブラジル外交に関

- する著作も多数執筆している。また WTO の初代ブラジル大使も歴任している。
- (8) 1996年7月の発足当時の加盟国はポルトガル、ブラジル、アンゴラ、モザンビーク、カボ・ベルデ、ギニア＝ビサウ、サントメ・プリンシペで、2002年5月に新たに東ティモールが加わった。
 - (9) 2012年6月、アルゼンチンで開催されたメルコスル首脳会議でパラグアイの加盟資格一時停止とベネズエラの正式加盟が決議された。ベネズエラは2006年にメルコスル加盟議定書に調印していたが、加盟国のなかでパラグアイが加盟承認を批准していなかったため正式加盟に時間がかかった。パラグアイについては、国会において大統領が弾劾決議を受け辞任したことについて、一連の弾劾手続きがメルコスルの民主主義条項に反するとして加盟資格を一時停止されている。
 - (10) 拠出額の割合はブラジルが70%と最も高く、アルゼンチンが27%、ウルグアイとパラグアイが1%となっている。その一方で利用可能金額の割合はブラジルとアルゼンチンが10%と最も低く、ウルグアイが32%、パラグアイが48%となっている。
 - (11) イランの核開発問題、ホンジュラスのセラヤ政権に対するクーデター事件などである。
 - (12) 本章ではふれることができなかったが、ルセフ外交において人権はキーワードである。就任演説や国連総会での演説でも国内外の人権問題を重視する言及がなされている。軍事政権時代に民主化運動家の1人であったルセフ大統領自らが受けた人権侵害の体験が大きく影響されているといえよう。

[参考文献]

<日本語文献>

- 子安昭子 2004. 「積極外交への転換と多様化する交渉軸」堀坂浩太郎『ブラジル新時代——変革の軌跡と労働者党政権の挑戦——』勁草書房 161-190.
- 2009. 「多様化する対外関係と資源外交——グローバル・プレーヤーへの変貌——」『資源国ブラジルと日本の対応』日本経済調査評議会 131-163.
- 2010. 「ルラ外交と世界で高まるブラジルのプレゼンス」『日本貿易会月報』(684) 9月25-28.
- 2013. 「ルセフーオバマ時代のブラジルと米国——双方向の二国間関係を目指して——」『ラテンアメリカ時報』2012/13年冬号 17-20.
- 堀坂浩太郎 1993. 「中進国ブラジルの対外政策——現実路線の自主外交——」細野昭雄・畑恵子編『ラテンアメリカの国際関係』新評論 269-285.

<外国語文献>

- Dauvergne, Peter and Déborah Bl Farias 2012. “The Rise of Brazil as a Global Development Power.” *Third World Quarterly* 33 (5) 903-917.
- Gonzaga da Silva, Elaine Cristina, Priscila Spécie, Denise Vitale 2010. *Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira* (Textos para discussão CEPAL-

IPEA 3).

- Hermann, Charles F. 1990. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy." *International Studies Quarterly* 34 (1) Mar. 3-21.
- Pautasso, Diego 2012. "Reorientação na diplomacia brasileira e o FOCEM: outra perspectiva sobre a integração regional," *Meridiano* 47 13 (129) Jan.-Feb. 10-16.
- Poggio Teixeira, Carlos Gustavo 2011. "Brazil and the Institutionalization of South America." *Revista Brasileira de Política Internacional* 54 (2) 189-211.
- Vigevani, Tullo and Gabriel Cepaluni 2007. "A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação." *Contexto Internacional* 29 (2) (julho-dezembro) 273-335.