

特集 ボルソナロ新政権のブラジル

論
稿

ボルソナロ新政権の外交政策

—2018年大統領選挙公約および外交成果に対する評価—

Bolsonaro's Foreign Policy : Evaluating Campaign Promises and Diplomatic Achievements

高橋 亮太

TAKAHASHI, Ryota

要約:

ブラジルのボルソナロ新大統領は、2018年の大統領選挙キャンペーン期間中、中国への警戒、在イスラエル大使館の移転、パリ協定からの脱退など、過激ともいえる発言や公約で国際社会の注目を浴びた。しかしながら、同大統領は就任以後、外交政策に関する過激な発言を抑えるようになり、穏健化をみせている。本稿では、大統領就任前の外交政策に関する公約と就任後の対外行動を比較することで、ボルソナロ政権の外交政策に対する理解を深めることを試み、外交政策の成果について若干の評価を与える。さらに、日伯関係を含む今後のボルソナロ外交の見通しについて述べたい。

キーワード：右派政権、難民政策、パリ協定、COP25、OECD加盟プロセス、メルコスール

はじめに

2019年1月1日、ジャイール・ボルソナロ元連邦下院議員（Jair Bolsonaro）¹が第38代ブラジル連邦共和国大統領に就任した。2018年大統領選挙において、外交政策は大きな争点とならなかったとの見方もあるが、当時のボルソナロ候補が対外関係に関する発言で国内外から大きな注目を集めたのは記憶に新しい。たとえば、二国間関係では、親米、親イスラエル発言、中国の投資に対する警戒発言が際立った。多国間の枠組みに関しては、気候変動に関するパリ協定（以下、「パリ協定」）からの脱退、国連気候変動枠組み条約第25回締約国会議（Conference of the Parties 25: COP25）自国開催の辞退、ひいては国連人権理事会（United Nations Human Rights Council: UNHRC）離脱宣言にまでおよび、普遍主義を重視するブラジルの伝統的な外交スタイルの転換を予感させたのである〔子安2019, 335-336〕。しかしながら、政権発足から約半年間の外交姿勢や対外行動をみるかぎり、大統領の発言は相当に抑制されているといえる。また、ブラジル国内ではボルソナロ政権の外交政策に対する批判的な見解もみられる一方〔Cardoso 2019; Ricupero 2019〕、政権発足後から短期間で外交政策に現実主義的な傾向が顕れていることを評価する声は少ない。

世界中で愛国主義的な右派政権が台頭する2010年代末において、ブラジルのボルソナロ政権をどのように位置づけることができるであろうか。本稿は、こうした問いに答えるためのヒントを提供する。おもに新聞やインターネット、政府公表資料などの情報に基づき、ボルソナロ大統領の外交公約と実際の政策を比較することで、政権発足の前後で外交政策に対するスタンスがどのように変化したかを検証する。第1節では、2018年のボルソナロ大統領候補（当時）の外交政策に関する公約を紹介し、第2節では、2019年初から5月までのボルソナロ政権の外交成果を示す。結びにかえて、日伯関係を含む今後のボルソナロ外交の展望について述べたい。

1. 外交政策に関する選挙公約

(1) 選挙戦前から大統領当選まで

2018年ブラジル大統領選挙のキャンペーン期間は同年8月に開始したが、事実上の選挙活動は8月以前に開始されている。2018年2月、ボルソナロ下院議員（当時）は、米国、イスラエル、日本、韓国に加えて台湾を訪問したが、中国を迂回したことに加え、ブラジルのガイゼル政権（Ernesto Geisel, 1974～1979年）が中華人民共和国政府を国家承認した1974年以来、ブラジル大統領候補として初めて台湾を訪問したことから、在ブラジル中国大使館から「ボルソナロ下院議員の台湾訪問は“ひとつの中国の原則”に反している」として書簡による抗議を受けた。

ボルソナロ氏は大統領選出馬以前から中国のブラジルへの進出に対する警戒感を公に示してい

¹ 1955年3月21日サンパウロ州カンピーナス市出身。1977年ブラジル陸軍士官学校卒。1979～1988年：ブラジル陸軍、1989～1990年：リオデジャネイロ市議会議員、1991～2018年：ブラジル連邦下院議員（リオデジャネイロ州選出、計7期）、2019年～現在：ブラジル連邦共和国大統領（社会自由党〔Partido Social Liberal: PSL〕所属）。

たが、選挙キャンペーン中も、「多数の中国人がブラジルに来て土地を購入している。彼らはブラジルの農業を破壊し、ブラジルの食糧安全保障を支配しようとしている。中国はブラジルで買っているのではなく、ブラジルを買っている」と述べ、不信感を募らせた²。こうした発言は、ブラジルが労働者党（Partido dos Trabalhadores: PT）政権時代（2003～2016年）に中国から多額の対外投資を受け入れたことに対する警戒感に基づいているものと推論される³。つまり、ボルソナロ候補の中国に対する関心は、対外関係というより、おもに国内の問題に向けられていたといえる。

ボルソナロ候補による選挙期間中の発言は、二国間関係にとどまらず、多国間の枠組みにまで言及した。たとえば、大統領選挙期間中の2018年8月17日、ラヴァ・ジャット汚職捜査（Operação Lava Jato）で拘留されていたルーラ元大統領（Luiz Inácio Lula da Silva, 2003～2010年）の訴えを受け、控訴手続きの継続中は大統領選出馬を認めるべきとのコミュニケを国連人権理事会（UNHRC）が発表したのに対し、翌18日、ボルソナロ大統領候補は、国連は機能していないと批判したうえ、大統領に就任したあかつきにはブラジルを UNHRC から脱退させると宣言した⁴。パリ協定については、ボルソナロ大統領候補は同年9月の起業家との会談で「パリ協定はブラジルの主権に影響を与えると理解しており、それに同意できないため、ブラジルをパリ協定から脱退させると宣言した⁵。

このように、大統領選挙開始前から選挙期間中までの期間において、ボルソナロ候補は、かねてからの対中警戒発言に加え、UNHRC 離脱やパリ協定脱退など、そのすべてが公約とはいえないが、反グローバリズム的とも解釈され兼ねない発言を次々に行った。これらを実行に移せばブラジル国内のみならず諸外国に広く影響を与える可能性をもつことから世界中の耳目を集めるに至った。

（2） 大統領選当選後

2018年10月末、大統領選挙に当選したボルソナロ次期大統領は、新政権において米国のトランプ大統領（Donald Trump）と連携していくことを約束し、さらに、トランプ大統領にならってテ

² ボルソナロ下院議員は、ダウ・アグロサイエンス（Dow AgroSciences）社のトウモロコシ種子事業が中信現代農業産業投資基金（CITIC Agri Fund）に売却されたことに言及し、「中国はブラジルのトウモロコシ種子市場の20%を獲得した。ブラジルは原材料生産と自国の食糧安全保障のコントロールを失いつつある」とツイートし、ブラジルの農業分野における「中国の侵略」について警鐘を鳴らした（参照：2017年12月10日付 *Veja* 誌電子版 “Bolsonaro faz alerta contra ‘invasão chinesa’ no Brasil”（<https://veja.abril.com.br/brasil/bolsonaro-faz-alerta-contrainvasao-chinesa-no-brasil/>, 2019年6月3日アクセス）。

³ 2003～2018年、中国の対ブラジル投資額は累計約541億米ドルを記録し、急速な伸びをみせた。そのうち約85%が電力と資源分野を占める（参照：旧ブラジル企画省国際局「中国投資報告書第7号」（<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/internacionais/arquivos/boletim-investimentos-chineses-no-brasil-no7.pdf>, 2019年5月2日アクセス）。

⁴ 2018年8月18日付 G1 “Bolsonaro diz que vai tirar Brasil da ONU se for eleito presidente”（<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/noticia/2018/08/18/bolsonaro-diz-que-vai-tirar-brasil-da-onu-se-for-eleito-presidente.ghtml>, 2019年5月2日アクセス）。

⁵ 2018年9月3日付 O Globo 紙電子版 “Bolsonaro diz que pode retirar Brasil do Acordo de Paris se eleito”（<https://extra.globo.com/noticias/brasil/bolsonaro-diz-que-pode-retirar-brasil-do-acordo-de-paris-se-eleito-23034957.html>, 2019年5月19日アクセス）。ただし、同年10月25日、仮に大統領に当選したとしてもパリ協定から脱退しないと述べ、パリ協定脱退宣言を撤回している。その意図については、パリ協定加入の是非にかかわらず、同協定で設定された目標を達成することが可能であると述べ、とくに、アンデス、アマゾンおよび大西洋を指す「トリプル A」の開発に関する利権に対する懸念を示した。

ル・アビブの在イスラエル・ブラジル大使館を三大宗教の聖地エルサレムに移転すると同時に在パレスチナ大使館を閉鎖することを宣言した。ブラジルの主要紙 *Folha de São Paulo* は、この公約が実行されれば伝統的なブラジルの外交政策は終焉し、ブラジル産鶏肉の主要輸出先であるアラブ諸国の反感を買うことは必至であると警鐘を鳴らした⁶。これまでブラジルは、イスラエル・パレスチナ間の紛争に対し中立的な立場を貫いてきた。この公約の念押しとして、大統領就任式を間近に控えた同年12月28日、ボルソナロ次期大統領はリオデジャネイロ訪問中のネタニヤフ・イスラエル首相 (Benjamin Netanyahu) との間で会談を開き、在イスラエル大使館のエルサレムへの移転を確約している。

外交分野にかぎらず、当選後、ボルソナロ次期大統領の発言はおおむね軟化した。中国に対する批判的な姿勢は継続した。2018年11月、ボルソナロ次期大統領は李金章駐ブラジル中国大使 (Li Jinzhang, 任期: 2012~2018年) の表敬訪問を受けた後、国内テレビ局の取材に対し、「すべての国がブラジルからモノを買うことができるが、ブラジルそのものを買うことはできない」と答え、大統領選出馬以前から展開されていた対中警戒発言を再び繰り返したのである⁷。この発言はボルソナロ候補の代表的な対中警戒発言としてメディアで広く報じられた。

選挙後から新政権発足までの間、多国間国際関係に関しても反グローバリズム的な立場が維持され、ブラジルの伝統的な普遍主義外交とは異なる方向性が示された。たとえば、2019年11月に予定されていた気候変動に関する国連会議 (COP25) の自国開催については、2018年11月28日、テメル政権 (Michel Temer, 任期: 2016~2018年) 側がボルソナロ次期大統領の意向に配慮してキャンセルを発表した。これに対し、マクロン仏大統領 (Emmanuel Macron) は、G20 共同記者会見の場で、「パリ協定を軽視する国との貿易協定は支持しない」と述べ、EU メルコスール自由貿易協定 (EU-Mercosur Free Trade Agreement) 交渉の文脈でブラジルを牽制した⁸。さらに、2018年12月10日、ブラジル政府が国連移民協定に署名するや、次期外相に指名されたブラジル外務省のエルネスト・アラウージョ米国・カナダ・米州機構担当局長 (Ernesto Henrique Fraga Araújo) が新政権発足後に同協定を脱退する旨を SNS 上で宣言している。なお、アラウージョ次期外相は、同月初旬の講演会において、ボルソナロ大統領候補が選挙キャンペーン中に示した方針に基づき、「世界の潮流は二国間関係にシフトしており、我々はこれに適応する必要がある」と述べ、ブラジルの国際交渉場裏を多国間から二国間へ切り替える方針を明らかにしている⁹。

⁶ 2018年11月1日付 *Folha de São Paulo* 紙電子版 “Bolsonaro diz a israelenses que irá transferir embaixada para Jerusalém” (<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/bolsonaro-diz-a-israelenses-que-ira-transferir-embaixada-para-jerusalem.shtml>, 2019年6月3日アクセス)。ボルソナロ大統領候補がこのようなイスラエル寄りの姿勢を取ったのは、キリスト教福音派とユダヤ系社会保守派を支持基盤としていることにある。なお、2016年には自身もエルサレムを訪れ、福音派に改宗している。

⁷ 2018年1月25日付 *Estado de São Paulo* 紙電子版 “‘Países podem comprar no Brasil, mas não comprar o Brasil’, diz Bolsonaro” (<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,paises-podem-comprar-no-brasil-mas-nao-comprar-o-brasil-diz-bolsonaro,70002587504>, 2019年5月1日アクセス)。

⁸ 2018年11月29日付 *Estado de São Paulo* 紙電子版 “França coloca acordo climático como condição para negociar com Mercosul” (<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,franca-critica-bolsonaro-e-coloca-acordo-climatico-como-condicao-para-tratado-com-mercossul,70002626748>, 2019年6月5日アクセス)。

⁹ 2018年12月4日、サンパウロ市内でブラジル工業連盟 (CNI) および在伯米商工会議所の共催による第36回米伯企業評議会総会が開催され、政権移行チームを代表してアラウージョ次期外務大臣がブラジルの対米関係について講演した (参照: 2018年12月4日付 *Folha de São Paulo* 紙電子版 “O céu é o limite para relação entre Brasil

このように、ボルソナロ次期大統領は、選挙当選後、おもに親米、親イスラエル、対中警戒の姿勢をより明確に打ち出すようになった。また、同氏は、環境外交や貿易交渉の枠組みにもふれ、反グローバリズム的、あるいは保護主義的ともいえる閉鎖的な外交指針を示すようになった。

2. ボルソナロ政権発足後の対外行動・外交成果

(1) 大統領就任式・外相就任演説

2019年元日の大統領就任式には、チリ、ペルー、パラグアイ、ホンジュラスの大統領が出席したことで、ラテンアメリカ右派政権の連帯感が前面に打ち出された¹⁰。他方、ボルソナロ大統領が、中国から派遣された吉炳軒（Ji Bingxuan）全人代常務委員会副委員長と会談を行ったことは、選挙期間中に繰り返された対中警戒的な姿勢とはまったく対照的であった¹¹。

1月2日のアラウージョ新外務大臣による就任演説は、強い愛国心、反グローバリズムと右派政権との結束を主張する内容となった¹²。就任前、同氏が国際交渉を多国間から二国間に切り替えると述べたのに対し、現行の世界秩序およびグローバリズムのあり方に対して批判的な立場を示しつつも、貿易に関する二国間のみならず多国間交渉についても今後も続けていくと明言したことは大きな変化であった。さらに、欧米における移民・難民問題にふれ、諸悪の根源は外国人嫌悪ではなく母国嫌悪であるとし、この潮流に抵抗する国としてイタリア、ポーランド、ハンガリー、イスラエルを挙げて各国を称賛した。強い愛国主義を明確に打ち出す一方で、国際交渉に関しては多国間のチャンネルを維持するとのメッセージは、ボルソナロ外交が政権発足前のスタンスに比して穏健化する可能性を示すひとつの兆候であったといえよう。ただし、後述するように、ブラジルが二国間交渉にシフトする可能性については、政権発足後も自由貿易交渉の場において引き続き議論の対象となっている¹³。

(2) ダボス会議・国連移民協定

1月20～21日、ボルソナロ大統領は就任後初の外遊としてスイスを訪れ、世界経済フォーラム年次総会（通称「ダボス会議」）に出席した¹⁴。開会セッションのスピーチでは、基本的に大統領

e EUA', diz futuro chanceler" (<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/o-ceu-e-o-limite-para-relacao-entre-brasil-e-eua-diz-futuro-chanceler.shtml>, 2019年6月9日アクセス)。

¹⁰ なお、キューバとベネズエラは就任式に招待されなかった。また、ポンペオ米 국무長官が出席したことについて、ストンケルは2015年の第二次ルセフ政権（Dilma Vana Rousseff, 2015～2016年）の大統領就任式にジョー・バイデン副大統領が出席したことに言及し、この時点でトランプ政権のボルソナロ政権に対する関心は必ずしも高くなかったとの見方を示している [Stuenkel 2019a]。

¹¹ 急遽欠席となったコロンビアのドゥケ大統領とは電話会談を行った。日本からは、日伯友好議員連盟事務局長の山口泰明衆議院議員が特派大使として派遣された。

¹² ブラジル外務省「アラウージョ外務大臣就任演説」(<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>, 2019年5月19日アクセス)。

¹³ アラウージョ新外相は、そのほかにも在外公館を貿易・投資のための事務所として機能させること、外務省幹部人事に関し、外部からの政治任用を行わないことなどを宣言した（出典：同上）。

¹⁴ 同大統領は、ダボスにおいて伊コンテ首相、スイス・マウラー大統領等と二国間会談を行った（参照：2019年1月23日付 BBC Brasil “Bolsonaro em Davos: o que a agenda de reuniões diz sobre a visita do presidente à Suíça”

就任演説の内容をふまえつつ、治安対策への取り組み、環境および生物多様性の保全と経済発展の両立、国際貿易の開放、経済協力開発機構（Organization for Economic Co-operation and Development: OECD）が促進する国際慣行の遵守、世界貿易機関（World Trade Organization: WTO）改革の支持を主張した。また、22日の夕食会の後、メディアの取材に対して「当面の間、パリ協定から離脱しない」と発言し、大統領就任後としては初めて公の場でパリ協定離脱宣言の撤回を示した¹⁵。

他方、1月9日、ブラジルが国連移民協定から脱退することがボルソナロ大統領のツイートを通じて発表された¹⁶。ブラジルはこれまで難民受入れなどによって普遍主義を追求してきたが [Saraiva 2011: 53; 高橋 2012: 83]、こうした伝統的なブラジル外交のスタイルが転換することを示唆した。しかしながら、移民受入れの法的根拠となる移民法はボルソナロ政権においても依然として有効であり、ベネズエラと国境を接するロライマ州政府が同国から避難民受入れを続けている。選挙戦時、ボルソナロ大統領候補はベネズエラとの国境封鎖を宣言したが、新政権発足後、国境をブラジル側から封鎖したことは皆無である。

(3) 伯米首脳会談と対米関係

3月17～20日、ボルソナロ大統領は就任後初となる二国間交渉のために米国を訪問した。この訪問を通じ、伯米両国は長年にわたり停滞していた関係を修復し、新たな協力関係を構築していくことを確認した。とくに、同月19日に実施された伯米首脳会談では、トランプ大統領がブラジルの OECD 加盟支持を前向きに検討する意向を示すなど、ブラジルは大きな成果を獲得したといえる¹⁷。ブラジル政府は、OECD 加盟によって経済的安定性が保証されることから、外国から直接投資を惹きつけるうえで有利に働くとみており、OECD 加盟は先進国入りをめざすブラジルにとっては大きな一歩となる¹⁸。なお、伯米二国間の交渉においては、ブラジルが WTO 交渉における「特別かつ異なる待遇（Special and Differential Treatment: S&DT）」を放棄することが米国による OECD 加盟支持の条件であったとも報じられている¹⁹。

これら伯米首脳会談結果を踏まえると、伯米間のいわゆる「特別な関係」²⁰の再強化がアピール

(<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46978871>, 2019年5月18日アクセス)。

¹⁵ 出典：同上

¹⁶ 2019年1月8日付 Folha de São Paulo 紙電子版 “Brasil deixa Pacto Globalde Migração da ONU” (<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/01/brasil-deixa-pacto-global-de-migracao-da-onu.shtml>, 2019年6月9日アクセス)。

¹⁷ OECD への加盟にあたり、米国の支持は強い影響力を持つとされる。そのほかの成果としては、マラニャン州アルカンタラ・ロケット発射基地の利用に関する技術保障措置協定、ブラジル宇宙庁と NASA の調査協力に関する合意文書、ブラジル環境省と USAID とのアマゾン多様性保護等に関する協力文書、ブラジルが主要非 NATO 同盟国として指名されたこと、米国旅券所持者に対する観光査証免除、ブラジルによる米国産小麦の輸入受け入れ等、多岐にわたる。

¹⁸ ブラジルは2017年に OECD への加盟申請手続きを行っている。

¹⁹ 2019年3月19日付 Valor Econômico 紙電子版 “Em troca de OCDE, EUA querem Brasil fora de favorecidos da OMC” (<https://www.valor.com.br/brasil/6168503/em-troca-de-ocde-eua-querem-brasil-fora-de-favorecidos-da-omc>, 2019年4月18日アクセス)。なお、ブラジル外務省は、今後の WTO 交渉においては S&DT を放棄することを認める一方で、過去の交渉で獲得した途上国待遇については維持する旨のプレスリリースを発出している（参照：2019年4月1日付ブラジル外務省プレスリリース「WTO における特別かつ異なる待遇」(<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20242-tratamento-especial-e-diferenciado-e-a-omc>, 2019年4月18日アクセス)。

²⁰ 1964年代、軍政初期のブラジルでは米国との軍事協力を通じて「特別な関係」が強く意識され、二国間関係は

されたことはもとより、ブラジルの外交戦略の変化の一端を窺うことができる。すなわち、ブラジルによる S&DT の放棄は、同国の外交戦略が途上国のものから先進国の外交へと変容する過程を示していると論じることができよう。

(4) 伯イスラエル首脳会談と対イスラエル関係

2019 年 1 月 25 日に発生したミナスジェライス州のブルマジーニョ鉱滓（こうさい）ダム（鉱業廃棄物の蓄積ダム）決壊事故²¹に対するボルソナロ大統領の対応は、イスラエルとの関係強化を際立たせた。新政権発足後初の大規模災害に直面した同大統領はネタニヤフ首相の援助の申し出を受け入れ、約 130 名からなるイスラエル軍部隊が現地で救助活動にあたった²²。

加えて 3 月 31～4 月 3 日、ボルソナロ大統領はイスラエル訪問を実施している。ただし議論的となっていたエルサレムへの大使館移転計画は発表されず、首脳会談の後、代わりに在エルサレム通商事務所の開設が発表された²³。帰国後、同大統領は、通商事務所の開設を第一歩として、大統領任期最終年の 2022 年までに大使館を移転する目標を掲げている。

(5) 対中関係

政権発足以後、ボルソナロ大統領は中国に対する批判的な発言を控えているうえ、対外政策としては実利主義的なアプローチを取っている。3 月上旬の楊万明中国大使による信任状奉呈の直後、ボルソナロ大統領が 2019 年内の中国訪問を公表したことで、ボルソナロ政権が米国やイスラエルのみならず中国との関係も重視する姿勢が明らかとなった²⁴。さらに、ボルソナロ大統領は、訪米直前の 2019 年 3 月 17 日、「中国とは主要貿易相手国として関係を強化したい」と発言している。大統領の訪米に同行したゲデス経済大臣も、米伯商工会議所主催ビジネスセミナーにおいて

極めて密接なものとなった [堀坂 1993, 274]。

²¹ 2019 年 1 月 25 日、ブラジル南東部ミナスジェライス州のブルマジーニョ市に所在する鉱滓ダムが決壊したことにより堰き止めていた汚泥が流出し、200 名以上の鉱山作業員ならびに近隣住民が犠牲となった（参照：2019 年 1 月 26 日付 G1 “Barragem da Vale se rompe em Brumadinho, MG” (<https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2019/01/25/bombeiros-e-defesa-civil-sao-mobilizados-para-chamada-de-rompimento-de-barragem-em-brumadinho-na-grande-bh.ghtml>, 2019 年 6 月 9 日アクセス)。

²² 2019 年 1 月 27 日付 O Globo 紙電子版 “Militares de Israel que ajudarão nas buscas em Brumadinho embarcam para o Brasil” (<https://extra.globo.com/noticias/brasil/militares-de-israel-que-ajudarao-nas-buscas-em-brumadinho-embarcam-para-brasil-23406193.html>, 2019 年 6 月 6 日アクセス)。

²³ 2019 年 2 月 28 日のメディアとの朝食会において、ボルソナロ大統領は、鶏肉輸出量の減少を懸念したクリスチーナ農務大臣からイスラエル大使館移転宣言の撤回を進言されたと述べている（参照：2019 年 3 月 1 日付 Correio Braziliense 紙電子版 “Bolsonaro: ‘Nenhum filho meu manda no governo’” (https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/03/01/interna_politica,740544/bolsonaro-nenhum-filho-meu-manda-no-governo.shtml, 2019 年 5 月 19 日アクセス)。また、イスラエル訪問直前の 3 月 28 日、エルサレムへの大使館移転計画の折衷案として、ブラジル政府の通商事務所を開設する案が浮上していると報じられた（参照：2019 年月日付 O Globo 紙電子版 “Bolsonaro fala em abrir escritório de negócios em Jerusalém e não confirma mudança de embaixada” (<https://oglobo.globo.com/mundo/bolsonaro-fala-em-abrir-escritorio-de-negocios-em-jerusalem-nao-confirma-mudanca-de-embaixada-23557242>, 2019 年 5 月 18 日アクセス)。伯イスラエル首脳会談共同声明におけるその他の記載事項は、ブラジルの OECD 加盟に対するイスラエルの支持や、ブラジル北東部の海水淡水化事業に関する技術協力等（参照：2019 年 3 月 31 日付ブラジル外務省プレスリリース「ボルソナロ大統領のイスラエル訪問に関する共同声明」(<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20235-visita-oficial-a-israel-de-sua-excelencia-o-presidente-da-republica-federativa-do-brasil-jair-bolsonaro>, 2019 年 5 月 18 日アクセス)。

²⁴ 参照：2019 年 3 月 8 日付 G1 “Bolsonaro diz que vai fazer visita oficial à China este ano” (<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/03/08/bolsonaro-diz-que-deve-visitar-a-china-este-ano.ghtml>, 2019 年 5 月 18 日アクセス)。

「中国との貿易額は減らさない」と述べ、対中経済関係に対する一定の配慮をみせている²⁵。

そして5月下旬、ボルソナロ大統領に先んじて、モウラオン副大統領が中国公式訪問を行っている。同副大統領の訪中には、中国からの不信感を払拭するねらいがあるとみられるが、それ以上に、同副大統領が習近平国家主席との会談で一带一路構想への参加意志と中国による対ブラジル投資を歓迎する姿勢を示したことは、就任前のボルソナロ次期大統領の対中警戒的な姿勢とは対照的に映った²⁶。加えて、モウラオン副大統領の訪中の最中、ブラジル政府が、ブラジル産砂糖に対する中国のセーフガード措置に関するWTOへの提訴を取り下げるなど、貿易の側面では、二国間関係の回復を示す兆候がすでに顕在化している²⁷。

むすび ボルソナロ外交と日伯関係の展望

本稿では、ボルソナロ大統領の外交公約とその成果を比較することで、同大統領の外交政策に対する姿勢の穏健化あるいは現実主義的傾向に焦点を当てた。一般的に、選挙公約がそのまま実現されないことは珍しいことではないが、2018年ブラジル大統領選挙ではボルソナロ候補の外交公約が大きな反響を呼んだこともあり、本稿ではその事実関係の整理および若干の評価を試みた。

各国との二国間関係についていえば、同政権発足直後、ボルソナロ外交が直面するいくつかの課題がジェットウリオ・ヴァルガス財団のオリヴァー・ストウンケル准教授により提示されているが、「米国との戦略的パートナーシップを通じて相互的な恩恵を明確なかたちで確保すること」[Stuenkel 2019a]については、おおむねクリアできたといえよう。すなわち、ボルソナロ政権が二国間関係において最重要視する米国からブラジルの念願とも言えるOECDへの加盟支持を獲得したことは、極めて大きな外交成果であった²⁸。このことは、新興・途上国との関係を重視したPT政権とは異なり、ブラジルが先進国入りをめざす方向性を鮮明にした帰結でもある[子安 2013: 158-161; 高橋 2018]。同様に、イスラエルとの関係においても、新政権発足後100日間という比較的早い段階で同国訪問および首脳会談をかなえた。しかしながら、大使館のエルサレムへの移転については国内外の反発を受けて当面の間は実現せず、エルサレムにおける通商事務所の開設という比較的实现可能な折衷案に落ち着くのであろう。

²⁵ 2019年3月18日付Folha de São Paulo紙電子版“Brasil não vai reduzir exportações para China, diz Paulo Guedes” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/brasil-nao-vai-reduzir-exportacoes-para-china-diz-paulo-guedes.shtml>, 2019年5月4日アクセス)。

²⁶ 5月23日、モウラオン副大統領は、北京で開催された第5回伯中ハイレベル協力協議委員会(Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação, COSBAN)で共同議長を務め、翌24日の習国家主席との会談では、伯中二国間の戦略的パートナーシップを拡大したいとのボルソナロ大統領発の親書を手交した(参照: 2019年5月23日付Folha de São Paulo紙電子版“Projetos da Nova Rota da Seda poderão ser realizados no Brasil via PPI, diz Mourão” (<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/05/projetos-da-nova-rota-da-seda-poderao-ser-realizados-no-brasil-via-ppi-diz-mourao.shtml>, 2019年5月23日アクセス))。

²⁷ 2019年5月22日付Valor Econômico紙電子版“Brasil e China assinam acordo e encerram disputa do açúcar” (<https://www.valor.com.br/agro/6269483/brasil-e-china-assinam-acordo-e-encerram-disputa-do-acucar>, 2019年5月22日アクセス)。

²⁸ 米国政府は5月23日のOECD閣僚理事会の場において、ブラジルのOECD加盟に対する支持を改めて表明した(参照: 2019年5月24日付ブラジル外務省プレスリリース「米国政府、ブラジルのOECD加盟を改めて支持」(<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20439-governo-dos-eua-reitera-apoio-ao-ingresso-do-brasil-na-ocde>, 2019年6月6日アクセス))。

2018年大統領選キャンペーンとの比較で最も変化したのは対中関係であるが、ボルソナロ政権が中国との間で良好な二国間関係を取り戻した場合、その関係をどのように活用することができるだろうか。ストウンケルは、米中の衝突によって世界の地政学的状況が変容するなか、モウラオン副大統領の訪中はブラジルが域内で主要な役割を取り戻すうえで重要であると指摘している [Stuenkel 2019b]。いずれにしても、外交分野における政策実施において、ボルソナロ大統領の発言や対外行動は、現実の状況に即し、案件によっては穏健化していることが本稿において示された。

さて、このような評価をふまえ、日伯関係を含め、今後のボルソナロ外交はどのように進展するのだろうか。2019年後半にはボルソナロ大統領の中国訪問および BRICS 首脳会合のブラジリア開催が控えている。これらの場において、Stuenkel [2019a] も指摘するように、ブラジルが自国の立場や国際社会に対する明確なビジョンを打ち出せるかが、発足1年日後半の課題となろう。また、6月28日には、20年にわたり長引いた EU メルコスール FTA 交渉が妥結に至ったが²⁹、同 FTA の国内批准やメルコスール対外関税の引き下げなどがこれからの具体的な目標となる。

日本とのブラジルの良好な二国間関係をさらに向上させるうえで、選挙キャンペーン以前から親日姿勢を掲げていたボルソナロ氏の大統領就任が好機を与えることは言を俟（ま）たない。実際に、新政権発足直後のダボス会議に合わせて開催された日伯首脳会談、5月の OECD 閣僚理事会の機会を捉えた日伯外相会談に加え、ボルソナロ大統領にとって就任後初の訪日機会となった6月の G20 大阪サミットの場においても日伯首脳会談が実施されるなど、ハイレベルの交流は順調に進んでいる³⁰。二国間経済関係の面では、日伯インフラ協力会合、日伯経済合同委員会、貿易投資委員会といったさまざまな分野での議論が進んでいる。

さらに、ブラジルにとっては、外資を誘致するうえでは国内投資環境を改善することが引き続き課題となっている。社会保障改革に関する憲法修正案が2019年内に議会承認されるかがひとつの目安であり、そのほかにも税制改革や財政健全化といった課題が後に控えている。ボルソナロ政権の三本柱のひとつである経済改革を、ブラジルの外交政策に影響を与える要因としてとらえておく視点も重要である。

参考文献

〈日本語文献〉

子安昭子 2013. 「外交におけるグローバル・プレーヤーへの道」 近田亮平編『躍動するブラジル—新しい変容と挑戦』 アジア経済研究所. 145-168.

———2019. 「現実主義的な中庸外交がカギに」 堀坂浩太郎・子安昭子・竹下幸治郎共著『現代ブラジル論—危機

²⁹ ブラジル外務省プレスリリース「EU メルコスール FTA 交渉妥結」(<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20560-conclusao-das-negociacoes-do-acordo-entre-o-mercosul-e-a-uniao-europeia-bruxelas-27-e-28-de-junho-de-2019-nota-conjunta-dos-ministerios-das-relacoes-exteriores-da-economia-e-da-agricultura-pecuaria-e-abastecimento>, 2019年6月30日アクセス)。

³⁰ 外務省プレスリリース「日・ブラジル首脳会談」(https://www.mofa.go.jp/mofaj/la_c/sa/br/page4_004673.html, 2019年6月30日アクセス)、外務省プレスリリース「日・ブラジル外相会談」(https://www.mofa.go.jp/mofaj/la_c/sa/br/page1_000806.html, 2019年6月30日アクセス)。外務省プレスリリース「日・ブラジル首脳会談」(https://www.mofa.go.jp/mofaj/la_c/sa/br/page1_000839.html, 2019年6月30日アクセス)。

の実相と対応力』上智大学出版. 332-340.

高橋亮太 2012. 「ブラジルの外交政策形成過程における変化と連続性—ルーラ政権下における外務省の役割」『イペロアメリカ研究』34(1) 75-89.

———2018. 「ブラジルの南々協力の実現可能性—対アンゴラ協力の事例から」『イペロアメリカ研究』39(2) 27-46.

堀坂浩太郎 1993. 「中進国ブラジルの対外政策」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〉

Saraiva, Miriam Gomes. 2011. “Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice.” in *Latin American Foreign Policies: between Ideology and Pragmatism*. eds. G. Gardini & P. Lambert. New York: Palgrave & Macmillan, pp.53-66.

〈ウェブサイト〉

外務省 (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>)

Barbosa, Rubens. 2019. “A Política Externa e o Novo Governo” Estado de São Paulo

(<https://opinio.estado.com.br/noticias/geral,a-politica-externa-e-o-novo-governo,70002605657>).

BBC Brasil (<https://www.bbc.com/portuguese>).

Cardoso, Fernando Henrique. 2019. “A vez da Venezuela” Estado de São Paulo”

(<https://opinio.estado.com.br/noticias/espaco-aberto,a-vez-da-venezuela,70002742136>).

Estado de São Paulo (<https://www.estado.com.br/>).

Folha de São Paulo (<https://www.folha.uol.com.br/>).

G1 (<https://g1.globo.com/>).

O Globo (<https://oglobo.globo.com/>).

Ministério das Relações Exteriores (ブラジル外務省) (<http://www.itamaraty.gov.br/>).

Ricupero, Rubens. 2019. (<https://urbsmagna.com/2019/04/10/politica-externa-do-brasil-e-de-destruicao-e-bolsonaro-nao-e-apresentavel-diz-ex-ministro/>).

Secretaria de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (ブラジル経済省企画局 (旧企画省)

(<http://www.planejamento.gov.br/>).

Stuenkel, Oliver. 2019a. “Bolsonaro’s 5 Key Foreign Policy Challenges in 2019”, *Americas Quarterly*

(<https://www.americasquarterly.org/content/bolsonaros-5-key-foreign-policy-challenges-2019>).

Stuenkel, Oliver. 2019b. “Mourão em Pequim poderá elevar patamar das relações Brasil-China” *El País*

(https://brasil.elpais.com/brasil/2019/05/13/opinion/1557764948_144679.html)

Valor Econômico (<https://www.valor.com.br/>).

Veja (<https://veja.abril.com.br/>).

(たかはし・りょうた／在ブラジル日本国大使館)

本稿の内容はすべて筆者自身の観点に基づく私見であり、日本国政府あるいは大使館の立場や見解などを示すものではありません。