
転換期のブラジル外交

地域主義、多極主義、自律性

澤田 真治
Sawada Shinji

はじめに

ブラジルは20世紀を通して久しく「未来の大国」と呼ばれてきた。第2次世界大戦後のブラジル外交は、一時期の例外を除いて国家の自律性を重視する独自路線を歩んできたが、一般に「目立たない（ロー・プロファイル）」外交姿勢を保ってきた⁽¹⁾。しかし、21世紀を迎え、ブラジルは新興国群BRICSの一角として、その存在が世界から注目されるようになった。2014年の国内総生産（GDP）は、米、中、日、独、仏、英に次ぐ第7位であり、開発途上世界で第2位にまで成長を遂げた。民主化後の政治の混乱と経済危機を克服した後、中道左派のブラジル社会民主党（PSDB）のカルドゾ政権（2期8年）の成立とともにメルコスール（南米南部共同市場）が発足した1995年からの20年間で、ブラジルは南米の、さらにラテンアメリカの地域大国からグローバルな経済大国のひとつに変貌を遂げたのである。

近年のブラジルについて特筆すべきは、ただ経済成長を追求するのではなく、開発途上世界における有数の経済大国という特別な地位を意識した独自の外交を展開してきたことである。紙幅の関係で、残念ながら本稿でそのすべてを論じ、検討することはできない。しかし、ブラジル外交の飛躍のプロセスをたどることで、今後の展望と課題について何らかの手がかりを得ることもできよう。そこで本稿では、まず近年のブラジル外交の特徴を概観した後、そのプロセスに関してリージョナルなレベルとグローバルなレベルで問題点を検討する。最後にこれらを総合するかたちでブラジル外交に生じうる変化の可能性について考えることにしたい。

1 地域重視と多極化志向：自律性の追求

2003年に左派の労働者党（PT）のルーラ政権が発足して以来、ブラジル外交は特に自己主張の強い「目立つ」外交へと変化したと言える。ルーラ政権は2003年1月から2期8年続き、2011年からはブラジル初の女性大統領であるルセフ政権が路線を継承した。ルーラ大統領は、軍事政権時代（1964—85年）に労働者党を創設した労働運動の元指導者であり、大統領選挙に3回連続敗れて4度目の挑戦でようやく当選を果たした。しかし、国内外でブラジルの急激な左傾化を懸念する声をなだめるために、前任のカルドゾ政権の政策を基本的に継承した。後継者のルセフもかつては投獄されたこともある左翼ゲリラ闘士であったが、公職に就任した後は穏健な左派の立場をとり、ルーラ政権で閣僚を歴任して経験を重ねた。大統領就任当

初は人権分野を中心にルーラ外交の修正もみられ、首脳外交の回数も控えめだが、基本路線に大きな変化はない。

前任のカルドーズ大統領がリオデジャネイロのエリート家庭出身で、多言語に堪能な国際派の大学教授から軍政下で野党政治家を経て大統領に就いたのとは対照的に、開発の遅れた北東部の貧農家庭の出身でありながら、サンパウロの鉄鋼労働組合委員長から労働者党を創設して大統領に就任したルーラ大統領は、強い個性と指導力に加えて雄弁な交渉者の資質を備えていた。この資質は特に南北間の貿易交渉の舞台で十分に発揮され、先進国に対峙する途上国の結束を促進した。国内では飢餓撲滅や貧困の解消に取り組むとともに、8年間の在任中に合計1年以上の日程を外遊に費やしたルーラ大統領の積極的な首脳外交は、国際社会でのブラジルの存在感を目に見えて高めた。

ブラジルでは、戦後初期や軍政初期に成立した政権は親米的であったが、1985年の民主化後の政権は、常に米国とは一定の距離を置き、多極化を志向してきた。ブラジルが多極の世界を志向するのは、それが自国の自律性の維持および国際的な地位の向上に資すると考えているためである。カルドーズ政権は、ブラジル経済の再建という要請に応えるために先進国、特に米国との協調を重視した。だが、必ずしも米国に追従したわけではなく、経済のグローバル化への参加とブラジルの自律性の両立を追求し、そのために米国の主導する米州自由貿易地域 (FTAA) の交渉に好意的な態度をとりつつ同時にメルコスールによる南米の地域統合も推進した⁽²⁾。ルーラ政権誕生後のブラジル外交は、経済成長を背景に、メルコスールを橋頭堡として南米大陸からラテンアメリカ全域に自国の影響力を及ぼそうとする拡大的な地域外交、さらに IBSA (インド、ブラジル、南アフリカ) フォーラム⁽³⁾ やこれら3カ国に中国とロシアが加わる BRICS といった新興国との関係強化に力を入れる大陸間外交へと展開した。対照的に、カルドーズ政権が保っていた米国重視の姿勢は弱められ、むしろ米国の主導で戦後に形成された世界経済レジームに率先して改革を求める動きをみせ始める。こうした動きは、冷戦後の米国の一極支配的な世界秩序への異議申し立てであり、2003年のイラク戦争をめぐる米国ブッシュ政権の単独行動主義への反発に始まり、2008年のリーマン・ショックによる米国の動揺を経て、2009年にブラジルの最大の貿易相手国が米国から中国に変わったことますます加速した。

上記の多極化志向との関連で、アフリカや中東の途上国との提携を求める南南協力外交も精力的に推進された。ルーラ大統領は、毎年アフリカを訪問し、アフリカやカリブ諸国に大使館を増設した。中東では2010年にパレスチナを国家承認した。多国間外交でも、前述の IBSA フォーラムに加えて、2005年5月に南米アラブ・サミット (首脳会議) を主催し、2006年11月の南米アフリカ・サミットを提唱し、2009年から始まった BRICs (2011年以降 BRICS) 首脳会議に参加するなど、ルーラ政権の時代に大陸間での首脳対話の機会が急増した⁽⁴⁾。

こうした変化はブラジルの国際連合平和維持活動 (PKO) への貢献にも顕著である。ブラジルは2004年に開始された国連ハイチ安定化ミッション (MINUSTAH) に、国別で最多数の軍事要員を派遣し、歴代司令官をブラジル軍将校が務めるなど多大に貢献してきた。ハイチでの PKO への積極的な参加は、ブラジルが地域のリーダーとしてラテンアメリカの最貧国ハ

イチを支援する地域重視の表われであると同時に、国連安全保障理事会の常任理事国入りを狙った実績づくりの側面をも有している。安保理改革もまたブラジルの多極化志向と関連する取り組みのひとつである。

地域重視と多極化志向の外交政策は、カルドーズ、ルーラ、ルセフの3人の大統領に共通してみられる傾向である。以下の各節では、メルコスールなど地域統合との関連からブラジルの地域主義の外交と、いわゆる BRICS 銀行の設立や対中関係との関連からブラジルの多極主義の外交を、それぞれ考えてみたい。

2 岐路に立つ地域主義：北方への拡大と大陸の東西分裂

民主化後のブラジル外交の跳躍の第一歩はメルコスールの創設であった。1995年、ブラジルとアルゼンチンを軸にウルグアイとパラグアイを加えた4カ国が採択した1991年のアスンシオン条約に基づいて、関税同盟であるメルコスールが正式に発足した。

メルコスールは、保護市場の拡張に終始した旧来のラテンアメリカの経済統合とは本質的に異なる、開かれた地域主義に基づいたグローバル経済への参加であった。当時のブラジル大統領カルドーズは、保護主義から貿易自由化への転換を掲げて地域経済統合を積極的に推進した。メルコスールはまた、地域の平和にも波及効果を有していた。設立交渉に並行してブラジルとアルゼンチン間で信頼醸成が進み、ブラジル・アルゼンチン核物質計量管理機関 (ABACC) の設立や、非核地帯条約であるトラテロルコ条約の発効をもたらした。また、1996年のパラグアイのクーデター未遂事件を契機として、カルドーズ大統領の提案で1998年にメルコスール加盟資格に民主主義条項が導入され、域内諸国の民主政治の定着が促進された⁽⁵⁾。

ブラジルによる南米地域統合への積極的な取り組みの背景には、コノスル (南の円錐) と呼ばれる南米南部地域を足掛かりに、自国の影響力が及ぶ範囲を南米大陸全域に拡大することで、米国主導の FTAA 交渉を有利に運びたいという思惑があった⁽⁶⁾。カルドーズ政権は、重要な貿易相手国である米国などの先進国との友好関係の維持と、南米の地域的結束におけるブラジルの指導性の確立の両立を追求した。他方、ルーラ政権は、ベネズエラのチャベス大統領が率いる反米左派のポリバル同盟 (ALBA) とは一線を画し、自国を穏健左派の地域的大国として差異化を図る一方⁽⁷⁾、南米でのブラジルの影響力を強化するためにベネズエラをはじめ ALBA 諸国との関係を重視した⁽⁸⁾。

2000年8月にブラジリアで開催された第1回南米サミットは、史上初めて南米12カ国の首脳が参集したトップ会合である。カルドーズ大統領は第1回サミットで将来のインフラの統合や南米自由貿易地域構想を提案した。この提案は政権交代後の2004年12月、南米共同体 (2007年に南米諸国連合に名称変更) の設立決定に結実した。南米諸国連合 (UNASUL) には、ルーラ大統領の提案によって南米初の安全保障協力機関 (主要目的は信頼醸成の促進) である南米防衛評議会が設置された⁽⁹⁾。南米南部の関税同盟に始まったブラジルの地域外交は、ルーラ政権下で北方に拡大すると同時に、政治的な分野にまで範囲を広げたのである⁽¹⁰⁾。

ルーラ大統領が進めた拡大志向の地域外交は順調のようにみえた。だが、反米かつ反自由

貿易のALBA諸国との接近は、貿易自由化を志向する国々との関係に亀裂を入れる結果となった。2008年12月、ルーラ大統領はパナマ以北への影響力の拡大を目論み、チャベス大統領と共にブラジルのサルバドルでラテンアメリカ・カリブ首脳会議を開催した。同会議では、ラテンアメリカとカリブ海の33カ国全体が将来的に米国から自立した統合を目指すサルバドル宣言が採択された。2011年12月には同宣言に基づいて既存のリオ・グループ（1986年設立の中南米12カ国で構成された政策協議機関）を改組したラテンアメリカ・カリブ諸国共同体（CELAC）が結成された。CELACは、米国とカナダを排除する一方、キューバを含む33カ国が参加している点に最大の特徴がある。だが、CELACを冷戦時代から米国が主導してきた米州機構（OAS）に代わる存在に高めたいALBA諸国と、補完的なものであるべきと考えるメキシコ、コロンビア、ペルー、チリなどの後の太平洋同盟諸国との意見の隔たりが埋まらず、CELACは今日でも設立条約や常設事務局をもたない緩やかな組織にとどまっている⁽¹¹⁾。

貿易自由化の是非をめぐる地域内部の対立は、すでに2000年代前半のFTAA交渉で顕在化していた。クリントン米大統領がキューバを除く米州34カ国首脳を前に第1回米州首脳会議で提唱したFTAAは、米州全域から貿易・投資の障壁を除去して2005年までに自由貿易地域とする計画であった。交渉では、米国が関心をもつ外資規制、知的財産権、政府調達などの分野が主に議論された一方、ブラジルをはじめメルコスールが重視する米国の農業補助金について、米国がこれを世界貿易機関（WTO）での交渉に委ねる姿勢を崩さなかったため、交渉は中断した。2005年11月の第4回米州首脳会議で交渉の再開が議論され、キューバを除く米州34カ国中29カ国が賛成したものの、交渉に慎重なメルコスールと反自由貿易を掲げるベネズエラの反対によって決裂した。他方、チリ、ペルー、コロンビアの3カ国は、米国と二国間の自由貿易協定（FTA）を結んだ。後にこれらの国々は、米国およびカナダと北米自由貿易協定（NAFTA）を結んでいるメキシコを加えた4カ国で、2012年6月に開放経済と自由市場、東アジアとの貿易を重視する太平洋同盟を創設した。太平洋同盟の出現は、南米諸国の反米主義や左傾化という固定観念を払拭するとともに、ブラジル中心のメルコスールの停滞を浮き彫りにした。ラテンアメリカで深まる東西分裂は今日の南米の統合の進展に暗い影を落としている。

南米を超えてラテンアメリカ全体へと影響力の拡大を目指したブラジル外交であったが⁽¹²⁾、北方への拡大の志向は、本来は開放経済と自由貿易による地域統合を目指したはずのメルコスール自体の性格を歪める結果となりつつある。これまでもアルゼンチンの強い保護主義はメルコスールの懸念材料であったが、さらに近年ではブラジルも保護主義の傾向を強めている⁽¹³⁾。これら二大国と比べて経済規模で劣り、メルコスールに不満を募らせているウルグアイやパラグアイは、太平洋同盟にもオブザーバー（ウルグアイ2012年11月、パラグアイ2013年5月）として参加している。こうした状況に照らせば、メルコスールの「北方への拡大」は危険を伴う賭けであったと言える。前述の南米自由貿易地域の構想のために、メルコスールとアンデス共同体（1996年創設、現在ボリビア、コロンビア、エクアドル、ペルーの4カ国加盟）は、将来の統合に備えて両組織の加盟国を相互乗り入れの形式で準加盟国とした。ところが、アンデス共同体内部で反米のベネズエラと親米のコロンビアが対立した結果、2006年4月に

チャベス政権はこれを脱退して、メルコスールへの正式加盟に転じた。ベネズエラのメルコスール加盟には、パラグアイが最後まで反対していた。だが、2012年7月にブラジルとアルゼンチンはパラグアイの政変を理由に民主主義条項に基づいて同国の加盟資格を停止し、パラグアイが不在の間にベネズエラの加盟を実現させた⁽¹⁴⁾。さらに現在正式加盟手続き中のボリビアは、モラレス政権がベネズエラに倣って2006年に資源を国有化し、国内のブラジル石油公社（ペトロブラス）の施設に陸軍を派遣してこれを接収するなど、経済統合に逆行してきた。また近年、ベネズエラ、ボリビアと同じくALBA加盟国のエクアドルのコレア政権もメルコスール正式加盟を検討しているようである。ブラジルが望んだ北方への拡大は、自由貿易を促進するはずであったメルコスール域内から開放性や競争力を奪い、反米主義や保護主義を蔓延させる大きな危険をはらんでいると言える⁽¹⁵⁾。

3 多極主義の陥穽：中国、ロシアとの関係強化

ブラジル外交の伝統である多極化の追求は、ルーラおよびルセフの労働者党政権では米国を中心に構築された既存の世界金融体制への挑戦の色合いを強め、中国などの新興国との接近や、それらで設立される新しい国際金融機関への積極的な参加につながっている。

2015年6月に、中国の主導によるアジアインフラ投資銀行（AIIB）設立協定の署名式が北京で行なわれた。同年3月に参加を表明したブラジルも協定に署名し、ラテンアメリカから唯一のAIIB創設メンバーとなった。他方、7月にルセフ大統領は、ロシアのウファで開催された第7回BRICS首脳会議に出席した。首脳会議の前日にモスクワでは、通称BRICS銀行と呼ばれる新開発銀行（NDB）が約半年後の業務開始に向けて総会を開催し、AIIBに一步先行するかたちとなった⁽¹⁶⁾。NDBが5カ国の均等出資であるのとは対照的に、AIIBには中国の主導権のもとで50カ国以上が参加予定である。ブラジルのAIIB参加は、BRICSの一員として対中関係を考慮した象徴的なものと言ってよい。

ブラジルは、国際通貨基金（IMF）や世界銀行など、第2次世界大戦後に欧米主導で設立された国際金融機関にかねてから不満を有していた。その理由のひとつは中国と同じく、出資比率に応じて議決権が配分される制度に関するものである。今日では中国を筆頭にBRICS諸国が世界総生産の約2割を占めており、出資比率の増額を求めているにもかかわらず、現行比率は依然として欧米先進国、特に米国に偏っており、多極化が進む世界の現実を反映していない。2010年のIMF改革における資金強化案ではBRICS諸国の出資枠が拡大される予定であったが、米国議会の承認が得られず頓挫した。もうひとつの理由は、債務危機からの脱却に苦心していたブラジルが、1990年代に国際金融機関から融資条件として緊縮財政に基づく新自由主義的な経済政策（ワシントン・コンセンサスと総称される）の採用を迫られた歴史に起因する。こうした政策は財政健全化には寄与したが、貧困層にいつそうの耐乏生活を強いて、2000年代のラテンアメリカ諸国に左派政権が誕生する一因となった。国際金融機関は先進国が途上国の経済社会政策に干渉して開発の方向性を決める道具と理解されたのである⁽¹⁷⁾。ほかにも、既存の国際金融機関は審査が厳しく時間を要するため、途上国のニーズに対応していないという批判もあった。さらに2008年9月のリーマン・ショックでは、ブラジル通貨

レアルが対ドル相場で急落した。ショック後の米国の金融緩和策によって、ドルが高金利のブラジルに急激に流入してレアルの高騰を招き、ブラジルの経常収支が悪化した⁽¹⁸⁾。だが、2013年に米国が量的緩和を縮小すると、一転して資本流出によってレアルが急落、インフレが助長された⁽¹⁹⁾。先進国の金融政策に翻弄されるブラジルにとって、世銀・IMF体制に代わるBRICSによる新しい国際金融機関の設立は、インフラ開発資金の融通のみならず、通貨防衛策でもあった。

ブラジルはBRICS銀行設立よりも以前から、世界経済ガバナンスの刷新に向けた外交を展開していた。ブラジルは2001年から開始されたWTOの新多角的貿易交渉（ドーハ・ラウンド）でもその存在感を世界に示した。ドーハ・ラウンドの正式名称はドーハ開発アジェンダ（DDA）であり、貿易を通じた途上国の開発が重要課題のひとつであった。2003年9月にメキシコのカンクンで開催されたWTO第5回閣僚会議は、農産品の扱いをめぐる先進国と途上国グループの対立によって宣言案を採択できずに終わった。2008年7月のジュネーブ非公式会議も同様に決裂した。その結果、先進国はドーハを迂回して個別の自由化交渉へと舵を切ることになった。このときの途上国グループの核となったのがIBSAである。IBSAは、2003年6月にブラジリアに集まったインド、ブラジル、南アフリカの3カ国外相がブラジリア宣言に署名して発足した新しい多国間フォーラムである。同宣言は、3カ国がカンクン閣僚会議で結束した対応をとることを明文で宣言したほか、飢餓、貧困、国連安保理改革といった広範な分野での協力の推進を謳っている。IBSAは、それぞれ、アジア、南米、アフリカの三大陸で民主主義の価値を共有する地域大国によって構成されていると言える。

他方で、BRICSも、2011年の首脳会議から南アフリカが加わりBRICsからBRICSに表記を変えてIBSAの3カ国を包摂した。だが、IBSAとは対照的に、BRICS諸国の間で民主主義や人権について共通の価値観は存在しない。政治体制だけを見ても、複数政党制が機能して与野党の政権交代のあるブラジル、インド、南アフリカと、共産党一党体制の中国や権威主義体制の特徴が顕著なロシアが今後も外交において協調できるのかは疑問である⁽²⁰⁾。

それ以上に問題なのは、ブラジル外交がBRICSという枠組みに拘束される危険性である。まずロシアとの関係では、ブラジルは、2014年3月にロシアがクリミア半島を併合した際に、ルセフ大統領の指示によって、ウクライナ情勢に関する公式見解の表明を避けた⁽²¹⁾。これは、同年7月にブラジル北東部のフォルタレーザで開催される第6回BRICS首脳会議を控えて、クリミア問題でロシアを批判することで、プーチン大統領がブラジル訪問をキャンセルする可能性を危惧した故の対応である。この会議ではNDB設立文書が署名されることが決まっていた。同月に、ウクライナの領土保全を求める国連総会決議が賛成多数で可決されたが、ブラジルはインドや南アフリカとともに棄権した。7月にブラジルを訪問したプーチン大統領との首脳会談でも、ルセフ大統領はウクライナ問題への言及を避けて、ロシアのシリア政策を支持するなど、ロシア寄りの姿勢を維持した。さらにルセフ大統領は、同年9月の国連総会で、米国によるシリア領内のいわゆる「イスラム国」への爆撃を批判する演説を行なった⁽²²⁾。

さらに、ブラジルにとってロシア以上に問題となりうるのは中国である。BRICSという多国間枠組みのみならず、二国間関係でも、2009年からブラジルの最大の貿易相手国となった

中国との経済関係の深化は、ブラジル外交の選択肢をますます制限する可能性がある。習近平中国国家主席は、第6回BRICS首脳会議出席のために2014年7月にブラジルを訪問し、ルセフ大統領との間でブラジルとペルーを結ぶ南米大陸横断鉄道の建設に合意した。2015年1月のルセフ大統領の2期目の大統領就任式には李源潮中国国家副主席が出席した。そして同年5月には、李克強中国首相がブラジルを訪れ、35の協定締結と総額530億ドルの融資パッケージに加えて、500億ドルのインフラ基金の設立等に合意した。個別案件では、ブラジル産牛肉の輸入や、贈収賄事件に揺れるペトロブラスへの70億ドルの融資、ブラジルの航空機メーカー、エンブラエル製航空機の購入、ブラジルの民間銀行の買収、前述の南米大陸横断鉄道計画への調査協力の開始など、盛りだくさんの内容であった⁽²³⁾。これまでは価格の高騰する鉄鉱石や大豆などの一次産品の中国への輸出がブラジルに貿易黒字をもたらし、労働者党政権下の経済成長を牽引してきた。他方、中国にとっては、自国の経済成長を持続するための食糧や資源の供給国としてブラジルが不可欠であり、南米の大国としての政治的な影響力も魅力である。

だが、ブラジルと中国との関係の緊密化は、皮肉なことに、ブラジルが一次産品を輸出して、中国から工業製品を輸入するという、かつてのブラジルと欧米先進国との南北関係を再現していると言ってよい。対中関係では、ブラジルの製造業が中国製品によって国内市場で圧迫されるなど、競争の側面も多々見受けられる。米国の一極支配や先進国が策定した国際規則をよしとせず、南北が対等である多極的な世界秩序を求めてきたブラジル外交は、中国への過度の依存によって骨抜きにされるおそれがある。

結びにかえて：鍵を握る西側先進諸国との関係の再構築

ルセフ大統領は、低迷する景気に加えてペトロブラス汚職事件で急落した大統領支持率の回復を求めて、2015年6月に米国を訪問しオバマ大統領と会談した。この訪米は本来2013年10月に予定されていたが、直前にスノーデン元米中央情報局（CIA）職員が米国家安全保障局（NSA）によるルセフ大統領の通信傍受を暴露したことで、ブラジルが直前にキャンセルした経緯がある。会談のテーマは、気候変動、入国手続き簡略化、ブラジル産牛肉輸入など広範に及んだ。ルセフ大統領が訪米の成果を二国間の関係の再起動と結論づけたように、通信傍受の件には触れずに、関係の修復が図られた⁽²⁴⁾。

今般の訪米で興味深いのは、大統領の出発直前に、ブラジルが米国との軍事情報包括保障協定（GSOMIA）と二国間の防衛協力協定を批准したことである。これら2つの協定は、軍政時代の1977年にガイゼル大統領が米国との軍事援助協定を破棄してから、防衛分野では実に38年ぶりの二国間協定の復活となる⁽²⁵⁾。ブラジルが破棄した理由は、米国がブラジルと西ドイツとの原子力協定に反対したことや、カーター政権がブラジル軍政の人権侵害を批判したことへの反発であった。防衛分野における協力の再開は、通信傍受事件からの関係修復のみならず、長期的な二国間関係の修復の兆しでもありうる。

冷戦時代の軍事政権であれ冷戦後の文民政権であれ、ブラジルは、米国の圧倒的な国力と対峙しながら、外交の自律性の確保と国際的地位の向上に努めてきた。それ故、米国の一極

支配には反発し、先進国が形成した既存のレジームに修正を求めた。とりわけ米国の影響力に動揺がみられる時代には、ブラジルは多極主義の外交を積極的に展開する傾向があり、今日のBRICS重視もその表われであると言える。しかし、中国やロシアとの関係強化は、逆にこれらの国々に対するブラジル経済の依存度を高め、外交に制約を加える結果を導きかねない大きなリスクを伴っている。

他方、冷戦後のブラジル外交が基軸とした南米の地域統合は、ルーラ以降の労働者党政権下でメルコスールの変質をもたらした。南米地域は、開放経済と自由市場の太平洋同盟と、保護主義を強めたメルコスールに分かれている。さらにメルコスールは、ALBA諸国の加盟によって経済統合から政治同盟に転じかねない不安材料がある。この関連で、2015年7月の米国とキューバの国交回復が、制裁の解除など両国のさらなる関係改善を促進するなら、チャベス大統領（2013年病死）を失ったALBAの反米主義の正当性と結束が弱まり、これまでブラジルが設立に関与してきたUNASULやCELACの内部でイデオロギー色が薄まる可能性はあるが、現段階で楽観論は許されない。

保護主義や反米主義に翻弄されがちな地域主義外交には閉塞感が、中国やロシアへのさらなる依存や制約をもたらしかねない多極主義外交には不安感が漂う。ブラジルが自律性を保持しながら、さらなる飛躍を目指すには、飛躍の方向性を再検討する必要がある。

ブラジル外交が再び飛躍する条件は、関係強化にリスクの伴う中国やロシアではなく、先進国との関係強化であり、そのためにも南米での地域外交を修正することにあると言えよう。ブラジルは、特に1999年に開始しながら膠着しているメルコスールと欧州連合（EU）の連携協定（FTAを含む）を妥結に導く必要がある⁽²⁶⁾。米国ではない西側諸国であるEUとの関係強化は、労働者党政権で変質した南米の地域統合を再び開かれた地域主義の理念に戻すとともに、BRICSの多極化志向の外交のなかで過度に中国やロシアに傾斜した外交路線の修正につながる。開発途上国のなかで自由と民主主義を確立し、南米のリーダーを自認するブラジルは、なによりも西側先進諸国とメルコスールとの断絶を防がなければならないはずである。

- (1) この表現は、堀坂浩太郎「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、1993年）、第16章による。
- (2) カルドゾ政権以降のブラジル外交は、子安昭子「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、2013年）、第5章に詳しい。
- (3) IBSAに関しては、堀坂浩太郎「IBSA対話フォーラム——民主主義理念共有の三大陸間南南連携」『国際問題』第618号（2013年）、33-42ページを参照。
- (4) 南南外交の相手国には、キューバ、イラン、リビア、シリアなども含まれていたため、ルーラ大統領を「民主的な世界における独裁者たちの親友」と揶揄する批判もあった。Jackson Diehl, “Lula: Stonewalled by Iran,” *The Washington Post*, 3 August 2010 (<http://voices.washingtonpost.com/postpartisan/2010/08/lula_stonewalled_by_iran.html>, last access 15/08/2015). ルセフ大統領は、前任のルーラ大統領が関係を強化したイランと、同国の女性の人権侵害などを理由に距離を置いた。“Inversão de prioridades,” *Veja*, 3 March 2011.
- (5) この点については、澤田眞治「メルコスール諸国における信頼醸成と地域安全保障」『国際法外交雑

誌』第100巻5号（2001年）、43-86ページを参照。

- (6) Paulo Roberto de Almeida, “O Brasil como ator regional e global: estratégias de política externa na nova ordem internacional,” *Cena Internacional*, Vol. 9, No. 1 (2007), p. 19.
- (7) 南米の左派政権は、「ポピュリスト・ナショナリスト型」のベネズエラ、ボリビア、エクアドル、「政党型」のブラジル、ウルグアイなどに分類可能である。恒川恵市『比較政治——中南米』（放送大学教育振興会、2008年）、第15章を参照。
- (8) ルーラ大統領の外交デビューは、2002年末から反政府ゼネストで崩壊の危機に瀕していたベネズエラのチャベス政権への支援であった。就任前からガルシア特使（就任後に外交担当大統領特別補佐官）をベネズエラに派遣し、ベネズエラ友好国グループを結成してチャベス政権の存続に協力したように、ルーラ外交は当初からベネズエラとの関係を強く意識していた。
- (9) Rafael A. D. Villa and Manuela Trindade Viana, “Security issues during Lula’s administration: from the reactive to the assertive approach,” *Revista Brasileira de Política Internacional*, No. 53 (no. spe), Dec. 2010, pp. 100-101.
- (10) 南米諸国連合（ポルトガル語：UNASUL／スペイン語：UNASUR）は2008年5月に設立条約を採択したが、翌2009年8月の第2回首脳評議会では、米軍に自国基地の利用を認める軍事協定を米国と進めていたコロンビアを非難するベネズエラ、ボリビア、エクアドルと、支持するペルーやチリとの対立が露呈した。“Lula and his squabbling friends,” *The Economist*, 15 August 2009.
- (11) ラテンアメリカ・カリブ諸国共同体は、2013年1月にチリで第1回CELAC-EUサミットを開催した。“Past and Future,” *The Economist*, 2 February 2013. 冷戦後の米州の地域機構の概観として、澤田眞治「米州機構（OAS）——米州再編とラテンアメリカの地域主義」（吉川元ほか編『グローバル・ガヴァナンス論』、法律文化社、2014年）、第9章がある。
- (12) 例えば、ブラジルは2009年6月の軍事クーデターで失脚したホンジュラスのセラヤ大統領夫妻を、同年9月から翌年1月まで同国のブラジル大使館で庇護した。民主的に選出されたセラヤ政権は、前年にホンジュラスのALBA加入を実現し、大統領再選を可能にする憲法改正を準備していた。ブラジルは米国にセラヤ復権のために協力を求めた。オバマ政権は、当初セラヤ大統領の即時復権を求めたが、議会共和党の批判とホンジュラス暫定政権の強硬姿勢により復権を断念した。本件は米軍のコロンビア国内の基地利用協定とともに、ブラジルをはじめラテンアメリカ諸国のオバマ政権への期待を失望に変えた。
- (13) アルゼンチンは、2011年1月から600品目に輸入情報届け出を義務づける非自動輸入ライセンス制を、さらに2012年2月から消費財輸入を許可制とする事前宣誓供述書制を導入した。“Mercosur RIP?” *The Economist*, 14 July 2012. 他方、ブラジルは2012年9月にメルコスール域外からの輸入品100品目を共通関税の例外品目として税率を25%に引き上げた。
- (14) ベネズエラの加盟議定書は2006年に各加盟国の署名済みであったが、正式加盟は2012年まで遅れた。メルコスールへの正式加盟には、全加盟国の議会の承認が必要であるが、パラグアイは、保守派が多数を占める議会がチャベス政権のベネズエラ加盟に最後まで難色を示し、未承認であった。しかし、2012年6月にパラグアイ議会が左派のルゴ大統領を弾劾した際に、同年7月のメルコスール首脳会議で、この弾劾手続きが民主主義条項に抵触するというルセフ大統領の提案に基づいて、パラグアイのメルコスール加盟資格が停止された結果、ベネズエラの正式加盟が実現した。パラグアイは、2013年8月に資格停止が解除された後、同年12月にベネズエラの正式加盟を議会で承認した。
- (15) 南米とは対照的に、欧州の統合過程では、1980年代に南方への拡大（ギリシャ、スペイン、ポルトガルの南欧3カ国の欧州共同体〔EC〕加盟）が進むとともに、統合深化のために単一欧州議定書が採択された。他方、現在のメルコスールには統合が深化する兆しはみられないが、加盟国の地理的拡大をみる限り、従来の日本語表記の「南米南部共同市場」から「南部」を除去すべき時期を迎えているようである。

- (16) NDBは、途上国向けインフラ投資を目的に、新興5カ国の100億ドルの均等出資（計500億ドル、将来的に1000億ドル）を資本金として設立された。さらに1000億ドルの緊急外貨準備基金（中国410億ドル、ブラジル・インド・ロシア各180億ドル、南アフリカ50億ドルを出資）が設けられた。BRICSは2009年（当時はBRICs）から毎年首脳会合を開催しているが、NDBを設立したことで初めて常設機関をもつことになった。
- (17) 米州開発銀行（IDB、1959年設立の多国間開発金融機関）に代わる南米独自の地域開発銀行として、2009年設立の南米銀行（ポルトガル語：Banco do Sul／スペイン語：Banco del Sur）があるが、名目的な存在にとどまっている。
- (18) ルセフ大統領は2012年4月の最初の訪米の首脳会談でオバマ大統領に、米国の金融緩和がもたらす新興国経済への悪影響を批判した。“Dilma cobra Obama por ‘exportar’ crise para os emergentes,” *Folha de S. Paulo*, 10 April 2012.
- (19) 国際経済環境の変化に対する脆弱性が露呈したことで、ブラジル通貨レアルは、インド、南アフリカ、インドネシア、トルコの通貨とともに、米国の投資銀行によって、脆弱な5通貨（Fragile Five）と名付けられた。
- (20) 東大作「グローバルな『平和執行・平和構築活動』と『新興国の台頭』」、日本国際問題研究所編『新興国の台頭とグローバルガバナンスの将来』、2012年、第11章では、いわゆる「アラブの春」をめぐる国連安保理の対リビア軍事行動容認決議や対シリア経済制裁決議への対応に関し、IBSAは「地域の代表国」であり「民主主義を共に標榜する仲間」としてまず3カ国で協議した後に中国やロシアと協議すること、またIBSA 3カ国とロシア・中国がそれぞれまとまって行動するケースが多いことなど、BRICS内部の立場に差異が存在することを指摘している。
- (21) “Dilma proíbe que Itamaraty contrarie Putin,” *Folha de S. Paulo*, 19 March 2014.
- (22) “Em NY, Dilma diz ‘lamentar’ bombardeio,” *Folha de S. Paulo*, 24 September 2014.
- (23) “China compra avião e banco e abre mercado para carne,” *Folha de S. Paulo*, 20 May 2015.
- (24) “Dilma conclui visita com ‘relação relançada,’” *Folha de S. Paulo*, 2 July 2015.
- (25) GSOMIAは、二国間あるいは多国間で軍事機密を提供し合う場合に第三国への漏洩防止を目的とする協定であり、米国はすでに日本を含む多数の西側同盟国と同種の協定を結んでいる。また、防衛協力協定によって、米国とブラジル共同での装備の研究・開発（R&D）が促進されるなど防衛産業の活性化が期待されている。
- (26) メルコスールとEUの地域間の連携協定（Association Agreement）の交渉は、1999年の協力枠組み協定に基づき、2000年に開始されたが、2004年以降は関税引き下げが争点になり頻繁に中断した。その後、2010年5月に交渉は再開されたが、アルゼンチンの対応が進捗を阻んでいる。メルコスールの規定では、域外の国や地域との協定には加盟国全体での交渉を要件とするため、交渉の妥結には、今後も困難が予想される。ルセフ大統領を支えるカリエイロス上院議長は、EUとの交渉妥結のためには、ブラジルのメルコスール脱退と単独交渉も辞しないと述べた（〈<http://en.mercopress.com/2015/08/14/political-ally-who-can-save-rousseff-from-impeachment-wants-brazil-out-of-mercosur>〉, last access 15/08/2015）。なお、以下の記事では、ブラジルがEUや太平洋同盟との関係強化のために、メルコスールを関税同盟から自由貿易地域に転換することを提案している。“The bets that failed,” *The Economist*, 22 March 2014. いずれにせよ、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定と環大西洋貿易投資パートナーシップ（TTIP）協定の両交渉が進捗するならば、ブラジルとメルコスールに残された選択肢は多くはないだろう。