

ブラジル、全方位外交を全開

——ルラ政権の8年

上智大学名誉教授

堀坂 浩太郎



2011年1月1日、ブラジルのルラ大統領が
退任し、同国初の女性大統領ジルマ・ルセフ政
権が発足した。2期8年に及んだルラ政権（200
3～2010）は、同国現代史にとって記憶に残
る一時代となった。コモディティの輸出国とし
て名を挙げたばかりでなく、産油国としても浮上
した。世界金融危機の余波をかわして年平均4%台
の安定成長を達成し、中間層の拡大で一大消費市
場が誕生した。外交面でも同国の持ち味ともい
える「全方位外交」を全開させた8年であった。

83カ国に訪問外交

ルラ政権にとって、とりわけ外交面の「成果」

に重点を置いていたことを示す実例として、『2
003年—2010年外交評価』（Balango de
Política Externa 2003-2010）と題する文書が挙げ
られる。「外交白書」ともいえるこの文書は、大統
領退任直後の1月早々、ブラジル外務省のホーム
ページに掲載された。41ページのエグゼクティブ・
サマリーに、首脳外交の足跡を克明に示したデー
タ集64ページ、地域ごと、さらには多国間外交、グ
ローバルガバナンス、ブロック別通商交渉、貿易
促進、食糧安保、人道支援、文化外交等と課題ご
との各論からなる。「在外ブラジル人」の1章が設
けられているのも、在日日系ブラジル人（30万人
弱）をはじめとして、300万人に上る海外在住

の同国人が増えた今日の状況を反映している。

ブラジルは面積、人口で世界5番目のサイズを持ちながら、1990年代半ばまでは、外交面ではそれほど華々しい動きを見せないロー・プロファイルな外交を特徴としてきた。この点は、ラテンアメリカの中でも、新国際経済秩序形成の働き掛けや北米自由貿易協定(NAFTA)の締結など経済外交面で活発な動きを見せ、OECD(経済協力開発機構)加盟国に上り詰めたメキシコとは対照をなすところである。

そのブラジル外交の特徴として、しばしば言及されるのが、軍政(1964〜1985)、4代目のガイゼル政権(1974〜1979)がテーゼとしてきた「責任ある現実主義的な全方位外交」である。ルラ外交は、まさしくこの全方位外交を全開させたとみてよいのではないか。しかも、ガイゼル外交の場合は、「全方位」と言っても、実際には欧米に日本を加えた3極でのバランスを取ろうとしたのに対し、ルラ外交は文字通り世界全体を視野に入れての全方位であった。

この点は、ルラ政権下8年の「大統領外交」の足跡を取りまとめた表1(次頁)に如実に表れている。同大統領の在任8年間の外国訪問回数は、2002年10月の第1期当選後から就任前までの4カ国を含めて267回に上る。この回数には、先進国首脳会議(サミット)のアウトリーチ会合や金融問題を協議するG20(20カ国・地域)首脳会議など、多国間協議への出席の際に行った訪問先首脳との公式の2国間協議を別途数えているなど、実際の外遊回数よりは多い。この点を考慮に入れても、年平均32・8回(2002年を除く)は特筆される数値である。

新聞情報によるが、軍政終焉後最初^{えん}の文民政権であったサルネイ大統領(1985〜1990)やその後のコロール大統領(1990〜1992)の外遊は、在任日数の9%台であった(Folha de São Paulo紙、2009年4月22日)。1994年の「レアル計画」でインフレの鎮静化に成功し、経済安定化のメドをつけた大統領カルドゾ(1995〜2002)によって、ブラジル外交は一気

表1 ルラ大統領の訪問先国数および多国間会議出席回数

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	合計	%
多国間協議			9	7	7	6	14	13	21	11	88	
2 国間協議	南米	2	7	6	10	5	8	9	7	8	62	34.8
	中米		1	2	1		4	5	3	3	19	10.7
	北米	2	2	1			2		2		9	5.1
	ヨーロッパ		6	1	5	2	6	8	10	1	39	21.9
	アフリカ		5	2	5	4	3	1	2	6	28	15.7
	アジア			2	2			1	3	2	11	6.2
	中東		5						1	4	10	5.6
南極大陸								1			1	
計		4	35	21	30	17	38	40	48	34	267	

注：2002年は10月の大統領選挙後、就任までの外遊。メキシコは北米に含まれる。

多国間協議先で訪問国首脳との会議がもたれた場合は2国間にも記載。

合計の構成比は、多国間協議、南極大陸を除いた2国間協議（178件）に占める比率。

出所：ブラジル外務省『2003年－2010年外交評価』（同省ホームページ）。

に活発化する。同大統領は、2期8年に及んだ在任期間中に115回の外遊をこなし、海外滞在日数比は11・8%に及んだ。ルラ大統領は、その記録（日数比）を、在任期間20カ月を残した2009年4月時点で塗り替えたと同紙は伝えており、その後も記録を更新し続けてきた。

ルラ外交について、側近の1人であるセルソ・アモリン前外相は、対外関係面で関係不在の「影をなくすこと」に最大の力点を置いた、と退任時の挨拶で述べている。同氏は、ルラ在任8年間に貫して外相として大統領を支え、アメリカの外交専門誌『フォーリン・ポリシー』（2010年12月号）によって、世界情勢に影響力を及ぼすグローバル・シンカーズ100人の1人に選出されている。国連安全保障理事会常任理事国入りの悲願達成のためにも「影」をなくしておく必要があり、ルラ政権下で新たに開設された大使館、領事館等の在外公館数は68に上るとの情報もある（同国の総合週刊誌『Veja』2010年6月9日）。ルラ政権下、官房長官を務めたルセフ新大統領の表現を

借りれば、まさに「扇状に広がった」関係である。

実際に表1からは、ブラジル「外交の基軸」とされるMERCOSUL^①（南米南部共同市場）やUNASUL^②（南米諸国連合）を結成する南米諸国から始まって、アフリカ、アジア、中東へと大統領外交を展開した様子が読み取れる。その一方で、歴史的に関係が深い米国や欧州にも足を向けている。与党・労働者党（PT）が主体の同政権は、左傾化する21世紀のラテンアメリカ諸国の中でも代表する左派政権だが、米国には2国間外交で6回、国連総会などの多国間会議出席のために10回（2国間外交との重複も含む）訪れている。

訪問国の総数は83カ国。これに南極と南米北部の仏領ギアナが外遊先に加わる。2国間協議のため10回以上訪問した国がベネズエラ、アルゼンチンの2カ国、5回以上が米州諸国のほか、スペイン、フランスなど7カ国、3〜4回となると南アフリカなど15カ国を数える。一方、この8年間でブラジルを訪問した海外の政府首脳は総数108カ国に達した。最多数のベネズエラ（20回）をは

じめ、中南米の主要国はいずれも5回以上である。

多国間協議のための外遊も、第1期（2003〜2006）の29回から、第2期（2007〜2010）には59回に倍増した。金融秩序の立て直しを図るためリーマン・ショック（2008年9月）後に急ぎよ組織されたG20が示すように、国際市場での新興国浮上を見事に反映した結果である。さらにこの8年間に20を超える多国間首脳外交がブラジルを舞台に演じられた。4回を数えるMERCOSUL首脳会議など中南米絡みの会議が多い。これに加えてインド・ブラジル・南ア（IBSA）対話フォーラム（2回）、BRICS（ブラジル、ロシア、インド、中国）首脳会議（1回）、南米・アラブ首脳会議（同）、ブラジル・EU首脳会議（同）、国連貿易開発会議第11回総会など、地域の枠組みを超えた会議も少なくない。

関係多様化による自立外交

大統領外交は、対外関係のすそ野を大きく広げると同時に、経済面での関係の変化を反映する。

今世紀に入ってブラジル経済は急速な変貌を遂げた。中国需要にけん引されて1次産品（コモディティ）の世界的な価格高騰が発生すると、資源国としてのブラジルの強みがわかに現実的なものとなった。1990年代後半には年間500億ドル前後であった輸出が、2005年には1000億ドルを突破し、2008年には1979億ドルと2000億ドル台に迫る勢いとなった。2009年には世界金融危機の影響で一旦は減少したものの、2010年は速報値で2010億ドルに達した。コーヒーはもとより、食品のサトウキビやオレンジ、大豆、牛肉、鶏肉、鉱産物の鉄鉱石、アルミ、マンガン、そしてサトウキビから生産されるバイオエタノールでは、いずれも世界1位ないし2位を誇る生産国である。その上、南東部における深海油田の開発で、2006年には石油の自給化を達成し、少量ながら輸出国に転じている。

経済のけん引役として輸出を引き継いだのが、内需の拡大である。インフレが政府目標圏（年率4・5%±2%）内で落ち着いた上、ルラ政権に

よる最低賃金の継続的引き上げ、貧困層への現金給付、雇用の増加、クレジットの拡大といった諸要素の相乗効果で、個人消費が堅調な伸びを示した。2003年には世帯数の4割弱であった「Cクラス」と呼ばれる中間層が2009年には5割を突破したことも、消費の底上げにつながった。

旺盛な内需は輸入の増大や物価押し上げの要因になっている。しかし、その一方で輸入の約19カ月分に上る潤沢な外貨準備（2010年末で2870億ドル）や旺盛な外国資金の流入を背景に、ブラジル企業は国際化に踏み出した。米国最大の食肉加工会社スイフトを買収するなど先進国市場に乗り出す一方で、資源開発やバス車体、航空機、鋼材、汎用モーターなどの工業製品の現地生産、発電所、道路といった大型土木建設事業で周辺の中南米諸国はもとより、比較的優位なアフリカやアジア、中東へと投資先を広げている。ルラ外交はビジネス拡大の先兵役の意味合いをもってきた。

表2（次頁）は、貿易相手の構造変化を示したものである。輸出面で、わずか8年間で先進国と

特集 2 台頭する新興国を分析する

表 2 ブラジルの主要貿易相手先構成比 (%)

	輸出			輸入		
	2002	2009	2010 (1-8月)	2002	2009	2010 (1-8月)
先進国	61.5	43.0	41.5	65.5	53.8	62.0
うち米国	25.7	10.3	9.9	22.1	15.8	17.7
日本	3.5	2.8	3.3	5.0	4.2	3.8
EU	25.8	22.2	21.4	28.6	22.9	25.3
発展途上国	38.5	57.0	58.5	34.5	46.2	38.0
うち中国	5.0	14.9	16.7	3.9	12.9	16.3
インド	1.1	2.2	1.8	1.2	1.7	2.6
ラテンアメリカ	19.1	23.3	23.6	17.7	17.8	19.7
(MERCOSUL)	5.5	10.3	10.9	11.9	10.3	10.8
中東	3.0	2.5	2.9	3.0	2.5	2.9
アフリカ	3.9	5.7	4.4	5.7	6.6	7.8
貿易総額 (億ドル)	604	1,530	1,261	472	1,277	976

出所: ブラジル外務省ホームページ。

発展途上国の比重が逆転したことが目を引く。国別では、鉄鉱石や大豆の需要が大きい中国が最大の輸出先となり、伝統的な貿易相手であった米国の比重が10%まで低下した。対EU（欧州連合）輸出もウエート低下の傾向にある。その分を周辺のアジア、アフリカで地道に稼いでいる姿が映し出されている。

先の文書『外交評価』は、対米関係について、「米国は引き続き最も重要な貿易パートナーである」としつつも、「もはやブラジルは米国だけに依存することはなくなった」と述べ、むしろ「米国にとってブラジル市場がますます重要になっている」との認識を示している。また米伯両国による相手国への直接投資についても、2001年には21対1であったのが、2008年には2対1となったと指摘する。南北アメリカを統一市場にしようとした米政府主導の米州自由貿易地域（FTAA）についても、2005年アルゼンチンのマルデルプラタで開催された第4回米州首脳会議で「協定享受のための公平な条件が整わず」頓挫した

との認識である。ブラジル外交のウォッチャーが近年指摘する、同国の「関係多様化による自立外交」⁽²⁾の一端が垣間見られる。

グローバルパワーの変化を見据えて対外関係のすそ野を大きく広げたルラ外交については、先進国との関係を重視する同国経済界のみならず、外交を取り仕切ってきたと自負するブラジル外務省の間にも批判がないわけではない。駐米大使、財務相、国連貿易開発会議事務局長を歴任した著名な外交官ルーベンス・ヒクペロ大使は、「ルラ政権後の外交―ブラジルと世界」と題する論文⁽³⁾の中で、これまでのブラジル外務省主体の外交から一線を画したパラレル外交となってしまうたと述べる。ルラ後については、ルラ時代に比べ「個人性、仰々しさ、イデオロギーの面で抑制し、(現下の)複雑な国際世界の中でブラジル固有の利益に焦点を当てたもの」になるだろうとみている。

変化する伝統的な対日関係

最後に、日本との関係についてである。『外交評

価』では、対日関係の項の冒頭でブラジルにとり、日本はアジアにおける「最も古いパートナー」と明記する。2008年に邦人のブラジル移住100周年を祝した「人的な絆」を念頭に置いてのことである。それと同時に、ルラ政権下の新たな動きとして、アフリカのポルトガル語圏であるモザンビークにおけるサバンナ開発や、地上波デジタルテレビ技術(ISDB-T方式)の普及で両国が行った第3国協力について言及している。前者は、今や世界有数の穀倉地帯に育ったブラジルのセラード(同国版サバンナ)において、22年間にわたり日本が協力して培った農業開発のノウハウを活用しようとするもの。後者の地デジは、日本の方式にブラジルの技術を付加して売り込みを図り、南米ほぼ全域の標準技術に仕立て上げた実績を指している。

通商面だけを見れば、日本は中国に2000年まで占めていたブラジルの対アジア貿易のトップの座を完全に明け渡した。ルラ大統領の訪問も、日本の1回(このほか多国間協議のため2回)に対

し中国は2回(同1回)と上回る。しかしながら、上記の事例は量だけではなく質的な変化に、ブラジルが着目していることを物語る。「在外ブラジル人」を扱った箇所では、日系人を主体とした日本在住のブラジル人かなりの字数が割かれている。

『外交評価』は、在外ブラジル人を同国にとって「戦略的重要性を持つ」存在と評価し、「在外ブラジル人代表者審議会」を創設したと報告している。

新政権が誕生したが、ルラ大統領時代のアウレリオ・ガルシア外交特別顧問が残留するなど、当面、ブラジルの対外スタンスに急激な変化はみられない。しかし外務大臣にはアントニオ・パトリオッタ外務次官が昇格し、駐日大使も交代する。外交の陣容が徐々に代わる中で、ルラ外交によって大きく広がった対外関係をどのように方向付けていくのか、ルセフ大統領の手腕が注目される。

「ブラジルはアジア開発銀行(ADB)の域外加盟国として参加したい。日本の協力を」と、離日前の講演で述べたカストロ・ネーベス前駐日大使の一言が筆者には忘れられない。東アジアが引き

続き世界経済の中心を担うとの、ブラジルの認識の下に述べた言葉であった。

(注)

(1) ブラジルの公用語「ポルトガル語」で表記した。

(2) Vigeni, Tulio and Gabriel Cepaluni, "Lula's Foreign Policy and Quest for Autonomy through Diversification," *Third World Quarterly*, vol.28, no.7 (2007).

(3) Ricuperro, Rubens "Foreign Policy After Lula: Brasil and the World," *Braudel Paper* (São Paulo), No.44, 2010.

堀坂 浩太郎
ほりさか こうたろう

国際基督教大学卒、日本経済新聞記者を経て、上智大学で教鞭をとる。外国語学部長、イベロアメリカ研究所長などを歴任し、現在は上智大学名誉教授。専門はブラジルを中心とするラテンアメリカの政治経済。著書に『ブラジル新時代』(勁草書房、2004年)などがある。