

ブラジル 国益優先だが、 伝統的なプラグマティズム外交の側面も

堀坂 浩太郎

奔放な大統領の発言とナショナル・インテレスト（国益）－このせめぎ合いは、米トランプ政権を挙げるまでもなく、世界的な現象と化した感がある。本年年初に新政権が発足し、9か月を経たブラジルもこの例にもれない。とりわけ6月末開催のG20大阪サミットから8月末開催の仏ビアリッツG7サミット（主要7か国首脳会議）にかけ、ブラジル・アマゾン地域の大規模な森林火災をめぐる、同国のボルソナーロ大統領と仏独を中心とする欧州政府・環境NGO（非政府組織）間で激しい舌戦が続いた。その燃え上がりの凄さから、20年かけ、ようやく合意形成に至ったメルコスール（南米南部共同市場）－EU（欧州連合）間のFTA（自由貿易協定）締結もご破算になりかねない空気さえ生じたが、大統領の発言力が政権内で断トツに強いトランプ下の米国と異なり、ブラジルの場合は、大統領の奔放な発言を軌道修正する組織力が残されているように見受けられる。ブラジル外交の伝統ともいえる、国益重視のプラグマティズム（現実主義）が発揮される余地はありそうだ。

驚きのEUとのFTA合意

メルコスールは、ブラジル、アルゼンチン、ウルグアイ、パラグアイの南米南部4か国を創設国として1991年に設立された。EUをモデルとした関税同盟である。対外債務危機がきっかけとなった20世紀末の「失われた10年」から離脱すべく市場拡大を模索したもので、発展途上国同士による地域統合の一例として注目された。ただ、今世紀に入り、南米政治が左傾化するなかで、最左派2か国のベネズエラおよびボリビアの加盟を認め、統一市場としての方向性を見失うとともに、経済危機に直面した中核国ブラジル、アルゼンチンの保護主義台頭で域内統合も行き詰っていた（ベネズエラは政治混乱した2017年8月に資格停止となり、ボリビアは加盟条件をまだ完全には満たしていない）。

このメルコスール創設4か国とEU28か国によるFTA締結合意のニュースが飛び込んできたのが、米中対立激化で宣言の採択さえ危ぶまれていた、6月28日・29日のG20大阪サミット開催時であった。

EU本部のあるブリュッセルで39回目と報じられる通商交渉が進められていたが、合意に至ると予想する向きがほとんどいなかったとみえ、ブラジルでも全くと言ってよいほど事前報道はなかった。その驚きは、ボルソナーロ大統領自身にもあったのか、写真はブラジル大統領府発表のものだが、急遽、大阪で執り行われたEU・メルコスール首脳による合同記者会見での同大統領の表情は、どこか固いものが残っている（右から3人目、その右隣はアルゼンチンのマクリ大統領）。



G20大阪サミット開催時におけるメルコスール・EU首脳会合のワンショット（ボルソナーロ大統領：右から3人目） 出所：ブラジル大統領府

今回の合意（正式名称は「戦略的連合協定」）は、EU発表の7月1日の文書（http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf）によると、締結後向こう10年間に、メルコスールはEUからの輸入の91%を、EUはメルコスールからの輸入の92%を関税撤廃する（ただし、メルコスールにとってセンシティブな品目については15年間の猶予期間を設ける）。EUにとって関心の高い自動車や、メルコスールが輸出拡大を期待する農畜産品、砂糖、エタノールなどについて開放のステップが詳細に規定され、競合するワインについても商標の取り扱いなどルール化された。さらに貿易円滑化、原産地規則、政府調達、サービス、衛生植物検疫措置、知的財産権、持続的成長、透明性確保、中小企業の取り扱い、紛争処理など、近年世界で締結された大型FTAの項目が盛り込まれているが、ただ投資協定の項目は見当たらない。

写真では固い表情のボルソナーロ大統領、しかも予定されていた仏マクロン大統領との二国間首脳会合のキャンセルさえ伝えられていたが、締結合意を受け、早速「ここ大阪でメルケル（独首相）、マクロン、マクリと会談、合意に至った。20年（の交渉）の末、イデオロギー抜き勝利、ブラジルおめでとう」とツイートしている。

計34か国にEUの批准手続きが完了すれば、人口7億8,000万人、GDP（国内総生産）で世界のおよそ4分の1の規模となる統合マーケットが登場する。関税除去品目の範囲としては、今年発効し、すでに動き始めた日・EU経済連携協定（EPA）を上回る規模の大きなメガFTAになるという。ブラジル経済省からは、向こう15年間でGDPは875億米ドル、直接投資は1,130億ドル増えるとの試算も早々と発表された。

懸念の火に油をそそいだアマゾン・ジャングルの火災とアルゼンチン政局

米中を中心に関税・通貨摩擦が吹き荒れる現下の国際情勢のなか、新たなメガFTA誕生合意の報は、欧州、ラテンアメリカ双方でおおむね歓迎されたと受け止められるが、利害を異にする反対派が存在するのもまた一方の現実である。メルコスール産の流入に脅威を感じたEUの農畜産業界を中心に批判の声が上がったが、締結反対の“火”に油を注いのが、アマゾンの森林火災をめぐる、ボルソナーロ大統領の無責任とも映る、奔放な発言だった。

ブラジルの北半分は、例年、「乾季」となる年央前後から森林火災の絶えない季節となる。熱帯雨林や低木・草原地帯での自然発火に加え、農牧地開墾を狙った違法かつ大規模な野焼きによるもので、何十kmにもわたって燃え続く火の帯を、航空機内から眼下に目撃することさえある。今年も、例年にも増して暑く森林火災が多発し、環境NGO（非政府組織）や政府機関から再三警告が発せられてきた。にもかかわらず、大統領は「政府に特段できることはない」と無視する構えで、挙句の果ては、「政権に圧力をかけるためのNGOのやらせではないか」との乱暴な一言が飛び出す始末。

これに敏感に反応したのがブラジル内外のNGOのほか欧州政府で、独仏ノルウェーの3国は、環境保全を目的として拠出してきた国際事業「アマゾン基金」への資金提供を取りやめると発表。さらにフラ

ンスのマクロン大統領は議長を務めるG7で、アマゾンの森林火災を取り上げると発言し、ブラジル政府がこの問題に真剣に取り組まない限りメルコスールとのFTA承認はないと圧力をかけた。一方のボルソナーロ大統領は、アマゾン基金への拠出を取りやめるなら「資金は（欧州の）森林再生に使ったらどうか」との嫌味な言葉で応酬する有様だ。

一連の発言からは、先進国に「上からの目線で言われたくない」との、途上国にしばしば見られるナショナリスティックな反発といえそうだが、G7首脳会議直前になると、発言のトーンは明らかにダウンし始めた。放置すれば収集不能になりかねないとの心配が、環境相や法務相など政府内部や議会から上がり、さらに大統領の発言撤回を求める市民運動が全国各地に飛び火したからだ。急遽、担当閣僚会議が招集され、国家公安部隊や軍を火災現場に投入する動きが出てきた。大統領自身、「いかなる犯罪も許さないのは環境問題とて同じ」と言い換え、「アマゾンの森林保護に責任をもち行動する国とは、これまでと同様、友好関係を維持する」と国際社会に向け秋波を送り始めた。ただ、G7が拠出を決めたアマゾン火災対策費の受け取りは拒否する構えだ。

もう一点、メルコスール・EU間のFTA実現に障害になりかねないのが、この秋予定されているアルゼンチンの大統領選の行方だ。選挙の動静については、本特集内のプエノスアイレスからの現地報告を参照したいが、8月上旬に実施された予備選直後のボルソナーロ政権の反応は、「仮に野党のフェルナンデス候補が勝利し、閉鎖経済に向かうならば、ブラジルはメルコスールを脱退し、単独でEUとのFTA締結を進める」（8月15日の講演におけるゲデス経済相の発言）というものだった。

この発言は直ちにボルソナーロ大統領が追認するものとなったが、その意図するところは、2015年末の就任以来、一貫してアルゼンチンの市場開放を押し進めてきたマクリ大統領再選への絶大な支持表明とともに、ブラジルにとり初となるメガFTA締結の機会を失いたくないとの強い思いからであろう。就任直後には、多国間協議よりも二国間協議を優先するとの米トランプばりの発言を繰り返していた同大統領だが、アルゼンチンの予備選直後の8月23日には、「EFTA（欧州自由貿易連合）との間でもFTA合意」との情報を、国内で最初に発信したのが大統領のツイッターで、マスメディアが慌ててフォロー

するかたちとなった。

EFTA は、ノルウェー、スイス、アイスランド、リヒテンシュタインの4か国が結成する欧州内のもうひとつの貿易圏。報道によると、2017年から交渉を開始し、隣国プエノスアイレスで行われていた10回目の交渉で基本合意に至ったもので、発効と同時にEFTA側はメルコスルへの関税を即刻ゼロとし、メルコスル側にはEUと同様の条件が付与される内容という。

発言に縛られずに、どう実態をみるか

ブラジルの政局は、新政権入りとともに大きく変わった。20年余り続いた中道左派（大統領：カルドゾ）・左派（同ルーラおよびルセーフ）を経て、前テメル政権（2016年半ば～18年末）で中道に軌道修正し、ボルソナーロ大統領の誕生で市場最優先へ右旋回する。

大統領のキャラクター自体、近年のブラジルではかなり異質な存在である。軍人（退役陸軍大尉）出身に加え、28年間連邦下院議員を務めながら中央政局のニュースにほとんど登場することがなかった“無名”の政治家であった。それだけに、選挙運動中から過激な発言が売り物となり、日本を含め海外の報道機関の間ではもっぱら「ブラジルのトランプ」と報じられてきた。アマゾンの森林火災が国際問題に発展したのは、就任直後の、温暖化対策の世界的な枠組みである「パリ協定」からの脱退発言がある。加えて、森林焼失をモニターしてきた国立宇宙研究所（INPE）の所長を解任する一件も伏線となった。

変わったのは大統領だけではない。大統領を選んだ昨年10月の選挙で同時に実施された上下両院議員、州知事、州議会議員選挙で空前のリシャッフル（入れ替え）が起こった。下院の52%、上院の改選議席の87%が新人となり、大物のベテラン議員が相次ぎ落選し、中核政党が地盤沈下して多党化が一段と進み、州レベルでも勢力分散がみられる。^注

これにともない、大統領の露出度が高まったのは、トランプ現象と似ている。その発言が物議を醸すこともしばしばだが、パリ協定脱退の動きは本稿執筆の段階まで全くみられないし、トランプ大統領におもねるかのようにならぬように就任時に表明した駐イスラエル・ブラジル大使館のエルサレム移転問題は、同市での通商事務所開設の話にすり替えられた。

政治手法もかなり変わってきた。行政権を握るア

メリカ型の「強大大統領」制ではあるが、1988年の民主憲法発布以来、三権分立が進み、議会の承認権が格段に増した。この障害を乗り越えるべく歴代の政権は、ポストや政府資金の配分を使い政党の連立工作を重視してきた。これに対し、ボルソナーロ大統領は自ら指導力を発揮するよりも、議会の審議が熟すのを待つ姿勢に徹しているかのようである。その分、上下両院議長が存在が目立つが、新政権の経済政策にとり第一関門と言われ続けてきた年金改革の改憲案が、8月上旬、下院を通過した。上院審議を経て年内には成立の運びだ。

情報発信の面でも、ツイッターを使って一方的に流す点ではトランプ大統領と同じだが、その一方で、ほぼ月一、出席メンバーを変えながら開くジャーナリストとの朝食懇談会はワシントンでは聞かれないし、ブラジル政治でも従来なかった試みだ。政府首班としては素人臭さが目立つが、その分、旧財務省を中心に経済関連省庁を一本化した経済省や、外務省、法務省、中銀といった重要政府機関、さらには副大統領をはじめ閣僚にOB（退役軍人）を多数送り込んだ軍などを通じ、「組織としての政府」が機能しているようにみえる。

外交もその一例だ。ボルソナーロ大統領は中国嫌い知られる。選挙運動が始まる前の昨年二月、個人の資格で訪日したが、その際に韓国と台湾に足を運んだものの、ブラジルにとって輸出・輸入両面で断トツ1位の貿易相手国（表参照）である中国には、関心さえ示さなかった。ただ政権が発足すると、副大統領や農務相がいち早く北京に赴いている。同様に中東でも、隣国の南米諸国に先駆けて3月にエルサレムを訪問、イスラエル寄りを内外にアピールした大統領だが、ブラジルとしては、農畜産物の重要な輸出先であるアラブ諸国への外交手当てを怠ってはいない。主義主張はともかく、国益に沿って、多方面に目を配る現実主義的な、外交スタイルの伝統が見てとれる。

ブラジルは、7月以降向こう半年間、メルコスルの議長国を務める。同月開催の共同市場首脳会議で、それまでのアルゼンチンからバトンタッチされた。この会議では、メルコスル・EU間のFTA合意に沿って、メルコスル域内でのモバイル通信の接続（ローミング）料金の廃止を決定した。アマゾンの森林火災で炎上した国際的な舌戦をみる限り、メガFTAの実現は危ぶまれさえするが、「発言」と

「実態」はしっかりと分けて見極めていく必要がある
 そうだ。この点は、わが国経済界が早期締結を求め
 る日メルコスールのEPA（経済連携協定）の交渉を
 進める上でも重要なポイントで、政権全体としての
 動静を注視していく必要があるようだ。



ブラジル、メルコスールの議長国に。7月18日開催のサンタフェ首脳会議
 (チリのピネラ、ポリビアのモラレス両大統領も参加、それぞれ両端)
 出所：ブラジル大統領府

(ほりさか こうたろう ラテンアメリカ協会常務理事・研究所所長、
 上智大学名誉教授)

注：最近の政治・経済・国際情勢については、本年4月刊行の堀
 坂浩太郎・子安昭子・竹下幸治郎共著『現代ブラジル論－危
 機の実相と対応』上智大学出版 に詳しい。

表：ブラジルの対外貿易：地域別と主要国 (金額：億ドル、単位：%)

	輸 出		輸 入	
	金額	構成比	金額	構成比
世界計	2,392.6	100.0	1,812.3	100.0
アジア	931.8	38.9	592.6	32.7
中国	639.3	26.7	347.3	19.2
日本	43.2	1.8	43.6	2.4
インド	39.1	1.6	36.6	2.0
韓国	34.4	1.4	53.8	3.0
東南アジア諸国連合	116.1	4.9	78.0	4.3
欧州	483.0	20.2	421.8	23.3
オランダ	130.6	5.5	16.9	0.9
ドイツ	52.1	2.2	105.6	5.8
スペイン	51.3	2.1	29.4	1.6
イタリア	35.5	1.5	45.1	2.5
英国	29.9	1.2	22.3	1.2
フランス	26.2	1.1	39.4	2.2
(EU)	421.1	17.6	347.6	19.2
トルコ	23.7	1.0	0.5	-
ロシア	16.5	0.7	33.7	1.9
南米	351.7	14.7	222.0	12.3
アルゼンチン	149.1	6.2	110.5	6.1
ウルグアイ	30.1	1.3	11.6	0.6
パラグアイ	29.1	1.2	11.6	0.6
(メルコスル)	208.3	8.7	133.7	7.4
チリ	63.9	2.7	33.8	1.9
コロンビア	28.0	1.1	17.2	0.9
ペルー	21.6	0.9	18.1	1.0
北米	365.6	15.3	361.3	19.9
米国	287.0	12.0	289.7	16.0
メキシコ	45.0	1.9	49.1	2.7
カナダ	33.5	1.4	22.5	1.2
中米・カリブ	56.7	2.4	11.0	0.6
中東	97.7	4.1	51.8	2.9
アフリカ	81.0	3.4	66.1	3.6
オセアニア	6.9	0.3	11.9	0.7

出所：データは、ブラジル経済省のホームページ。
 注：地域分類はブラジル経済省による。

ラテンアメリカ参考図書案内



『トヨタ生産方式の海外移転手法の解析
 —ケーススタディ：ブラジル自動車産業』

塚田 修編著 白桃書房 2019年7月 190頁 2,700円+税 ISBN978-4-561-22730-4

第I部「ブラジルの自動車産業の現状」で概況、政府の自動車産業政策、ブラジル・コスト、雇用制度と労働組合、フレックス車などの固有の環境を、第II部「移転手法の解析」では米国のMIT（マサチューセッツ工科大学）が、トヨタ生産方式と大量生産方式を比較研究して名付けたリーン（lean）生産方式移転のブラジルでの実践について日系と欧米企業の比較調査を行い、トヨタ生産方式のブラジルへの技術移転の手法解析を行っている。その成果はブラジルのみならず、先進国から新興国への技術移転の在り方を考える上で活かせるとしている。

編者は多国籍企業・米法人での勤務経験の後、香川大学教授を経て関東学院大学経営研究所客員研究員。ブラジル連邦大学、FGV（ジェトゥリオ・ヴァルガス財団研究所）ほかの大学等研究者6人が執筆を分担し調査票の分析を行った。

（桜井 敏浩）