

ルーラ外交 1 年の総括と展望

子安 昭子（上智大学 教授）

はじめに

アラブ首長国連邦ドバイで開催された第 28 回国連気候変動枠組み条約締約国会議（COP28）に参加したルーラ大統領は帰国前にドイツを訪問、2023 年の全外遊日程を終えた。今日の世界がグローバルノース、グローバルサウス、そしてロシアや中国という 3 つの軸で描かれるとすれば、ブラジルはどの立ち位置にあるのだろうか。本論稿では 2023 年のルーラ外交を振り返るとともに、2024 年の動きを展望する。

1 年間の外遊回数は 15 回、世界 24 か国を訪問、滞在日数は 62 日間

2023 年のルーラ大統領の海外訪問は下の表にまとめた通りである。活発な外国訪問はある程度予想されていた。1 期目（2003～06 年）と 2 期目（2007～10 年）のときも歴代大統領と比べルーラ大統領

の外遊回数は多かった（堀坂・子安・竹下 2019：106）。ボルソナーロ前政権時代のブラジルは、コロナ対策をめぐる大統領の暴言やアマゾン熱帯雨林の伐採や火災のシーンがメディアで報じられ、「パリア（pária）」という言葉で表現された¹。2023 年 1 月、ブラジル史上初の 3 度目の大統領となったルーラにとって信用回復は優先すべき課題の一つであった。O Brasil está em volta (= ブラジルが [国際社会に] 戻ってきた) というフレーズはあたかもルーラ政権のキャッチコピーのように頻繁に使われた。

世界地図にルーラ大統領が訪問した国や地域を記すならば、オセアニア以外はすべての大陸を回ったことになる。ボルソナーロ政権で存在感を消したラテンアメリカ・カリブ共同体（CELAC）首脳会議への参加のためアルゼンチンを訪問したことに始まり、伝統的なパートナーでありながら関係が冷え込んだ

表 ルーラ大統領の外遊先、日程、滞在日数

	外遊先（地域）	日程	滞在日数	訪問先	主要目的
1	南米	1 月 23 日～25 日	3 日間	アルゼンチン、ウルグアイ	第 7 回 CELAC 首脳会議
2	北米	2 月 9 日～11 日	3 日間	米国	バイデン大統領との首脳会談
3	アジア	4 月 11 日～16 日	6 日間	中国、（帰国前に）アラブ首長国連邦	習近平国家主席との首脳会談
4	欧州	4 月 21 日～26 日	6 日間	ポルトガル、スペイン	両国首脳との会談
5	欧州	5 月 5 日～6 日	2 日間	英国	英国王チャールズ 3 世戴冠式
6	アジア	5 月 17 日～22 日	6 日間	日本	G7 広島サミット
7	欧州	6 月 20 日～24 日	5 日間	イタリア、フランス、バチカン	首脳会議（イタリア、フランス）、フランシスコ法王に謁見（バチカン）
8	南米	7 月 4 日	1 日間	アルゼンチン	メルコスール首脳会議
9	南米	7 月 8 日	1 日間	コロンビア	コロンビア政府主催の「アマゾン技術科学会議」（の最終日に出席のため）+ 首脳会議
10	欧州およびアフリカ	7 月 16 日～19 日	4 日間	ベルギー、カーボベルデ ^{（注 1）}	CELAC-EU 首脳会議
11	南米	8 月 15 日	1 日間	パラグアイ	パラグアイ大統領就任式
12	アフリカ	8 月 21 日～28 日	7 日間	南アフリカ共和国、アンゴラ、サントメ・プリンシペ	第 15 回 BRICS 首脳会議
13	アジア	9 月 7 日～11 日	4 日間	インド	G20 首脳会議
14	米州	9 月 15 日～21 日	5 日間	キューバ、米国	「G77 プラス中国」首脳会議（キューバ）、バイデン大統領との首脳会議、国連総会出席
15 回	アジアおよび欧州	11 月 27 日～12 月 5 日	8 日間	サウジアラビア、カタール、アラブ首長国連邦、ドイツ	COP28（アラブ首長国連邦）、カタール、サウジアラビア、ドイツでの首脳会議
			62 日間	24 か国 ^{（注 2）}	

注 1：2 時間の滞在。

注 2：米国とアラブ首長国連邦は 2 回訪問しているが、それぞれ 1 か国 1 回として計算。

出所：Poder360, “Lula volta ao Brasil e completa 62 dias fora do país em 2023” <https://www.poder360.com.br/internacional/lula-volta-ao-brasil-e-completa-62-dias-fora-do-pais-em-2023/>（最終確認日 2023 年 12 月 9 日）をもとに執筆者が加筆。

EU 各国への訪問など、失われたつながりを復活させたいというルーラ大統領の希望はある程度かなえられたといえよう。日本で開かれた G7 広島サミットではウクライナのゼレンスキーダー大統領と話す機会がなかったことが取り沙汰されたが、ルーラ大統領としては3つのセッションに招待国として参加し演説を行ったほか、日本を含む9か国首脳や国連事務総長、IMF（国際通貨基金）専務理事など国際機関のトップと会談し、気候変動対策やアマゾン環境保全など政権が最優先課題に掲げるイシューについて意見交換できたことは大きな成果であった。しかしながら外遊に積極的であった反面、内政がお留守になったという批判は少なくない。雑誌『Veja』はルーラ外交の1年を総括する中で「訪問した国内の州の数よりも外遊した国の数のほうが多い」と皮肉交じりの記事を掲載した。ルーラ本人も外国訪問が多かったことについて認め、「2024年はブラジルを回り、国民と話し合う」と国内に目を向けると述べている²。そうした矢先にベネズエラのマドゥーロ大統領が隣国ガイアナで領有権を主張する「エセキボ地域」³において原油採掘を許可する動きが始まった⁴。ガイアナ大統領はルーラ大統領の仲裁を期待するとしており、年明け早々にガイアナを含むカリブ海諸国への訪問が決まっている。

ルーラ外交を取り巻く複雑な国際環境

2022年10月、ルーラは大統領選で勝利を決めた直後に、当時エジプトで開催されていたCOP27に参加、気候変動課題やエネルギー転換など脱炭素社会の実現に向けた取組にブラジルも貢献すると演説し、国際社会もブラジル外交の伝統が「復帰」したことを前向きに受け止めた。2025年のCOP30招致を明らかにしたのもこの時である⁵。アマゾン森林破壊防止のため、2008年にドイツとノルウェー政府を中心に設立された「アマゾン基金」はボルソナーロ政権のもとで一時凍結されたが、ルーラが大統領に決まったことで両政府とも資金協力を再開させた。

欧州諸国や米国と気候変動対策やアマゾンの環境保全で利害が一致し関係の再構築が進むかと思われたが、2022年2月以降続くロシアによるウクライナ侵攻に関するルーラの発言が物議を醸し、良好な関係作りに水を差すこともあった。即時停戦、対話の実現、領土一体性の擁護といったブラジル外交の基本線を述べる一方で、ルーラはメディアとのインタ

ビューで「ロシアもウクライナも両方に責任がある」「クリミアのことは議論されることはない」といった危うい発言を行ったからである。ルーラ政権の外交顧問セルソ・アモリンが後始末をするかの如くウクライナの首都キーウを訪問するといった一幕もあった（子安 2023a : 20-22）。ルーラ政権の半年が終わった頃に、駐米大使の経験をもつ、ブラジル外務省の重鎮外交官ルーベンス・バルボーザがルーラ外交には具体的な戦略がなく、結局のところ1期目と2期目と同じことをしていると批判的な論調を示すなど、3期目のルーラ外交には厳しい意見も多い（Barbosa 2023）。

ルーラ政権1期目、2期目当時、BRICSやG20はブラジルにとって重要な外交の場であった。それは3期目の今も変わらない。多国間主義を重視し、途上国や新興国が発言できる、より公平な国際秩序を目指すというルーラの世界観も大きく変わっていない。変わったことはブラジルをとりまく世界情勢である。2020年2月頃から急速に拡大した新型コロナ感染症の流行、ロシアのウクライナ侵攻によって顕在化した民主主義国家と権威主義国家という世界の分断である。ロシアの軍事侵攻には反対するものの、米国や欧州、日本など民主主義の価値や法の支配を重視する国々の行動にも完全には追随しない、いわゆるグローバルサウスが国際関係のアクターとして存在感を示すようになった。グローバルサウスの国々では気候変動がもたらす自然災害、バリューチェーンの分断による食糧危機など貧困や格差の問題が広がっている。

2023年8月に南アフリカで開催された第15回BRICS首脳会議ではBRICSメンバーの拡大が決まった。6か国（アルゼンチン、エジプト、エチオピア、イラン、アラブ首長国連邦、サウジアラビア）が2024年1月から新たに加わることになった。ブラジルやインドはBRICS拡大には消極的な立場であったが、結果的には拡大を強く推進した中国に押し切られる形となった（子安 2023b）。2023年10月にはイスラエル・パレスチナの軍事衝突が勃発、ガザ地区は深刻な人道危機が続いている。明らかにルーラの1期目、2期目とは異なる国際情勢の中でG20やBRICSの位置づけも変わってきている。どちらも新興国・途上国が既存の国際秩序に対して発信できる場を目指す一方、新興国・途上国のあり様も多様化した。中国とロシアの接近、グローバルサウスの盟

主としてのインドの台頭などがそうした変化を表している。

インドは2023年1月に続き11月に「グローバルサウスの声サミット」をオンラインで開催、モディ首相に続きルーラ大統領も演説を行った。①グローバルサウスといわれる国々は多様であるが、それでもなお連携することに意義がある、②グローバルサウスが直面する2つの重要な課題は飢餓と気候変動である、③それらを克服するためにもグローバルガバナンスの改革は不可欠である、以上がルーラ演説の趣旨である。国連やIMF、WTO（世界貿易機関）など国際機関の改革については以前からルーラが主張してきたことであるが、今回の演説では、イスラエルとガザ地区を実効支配する武装組織ハマスとの間の戦闘を中断させるべくブラジルが提案した国連安保理決議案（2023年10月19日に採決）が米国の拒否権によって採択されなかつことへの憤りからグローバルガバナンス改革、すなわち国連安保理改革の必要性を訴えた⁶。ルーラ演説の最後は「我々の主張はいわゆるグローバルノースに敵対するものではないし、そうあるべきではない。公平な国際秩序とはすべての国が主張できることである」⁷で締めくくられた。ブラジルはグローバルサウスの枠組を外交に活かす一方で、必ずしもグローバルノースと対峙しないというのが基本スタンスである。

先送りとなったEUメルコスール自由貿易協定締結

2024年は国内問題に注力すると述べたルーラ大統領だが、先送りとなった重要な案件がある。EUとメルコスールの自由貿易協定締結である。2023年後半はブラジルがメルコスール議長国であり、12月7日のメルコスール首脳会議でパラグアイに議長国が移動する前に締結させるべく動いていた。この日程にこだわったもう一つの理由は12月10日に発言が過激なことで知られる右派で経済学者出身のハビエル・ミレイがアルゼンチン大統領に就任することであった。選挙活動中からミレイはメルコスールからの脱退を示唆する発言を行っていたからである（結果的にはミレイ就任前に新政権の外相ディアナ・モンティーノがブラジルを訪問、ヴィエイラ外相と会談し、メルコスールとEUの自由貿易協定締結に反対しないとの発言があった）。

COP28参加中にブラジルはフランスのマクロン大統領とも会談した。メルコスールの環境保護規制が

十分でないことからEUとの自由貿易協定に反対する立場をとっていたマクロン大統領だが、今回のルーラ大統領との会談でもその立場は変わらず、フランスはEUメルコスール自由貿易協定には反対する姿勢を崩さなかった。同じくCOP28に参加したスペインのサンチェス首相やフォン・デア・ライエン欧州委員会委員長、またCOP28の後に訪問したドイツでもショルツ首相と会談したものの、EUとの自由貿易協定締結は2024年への先送り案件となった。

おわりに—OPECプラスのオブザーバーとG20議長国としての2024年

2023年11月30日にCOP28が始まった同じ日にもう一つの重要な会議が開かれた。OPEC（石油輸出国機構）とロシアなど非加盟の主要産油国によるOPECプラスが開催した閣僚会議（オンライン）である。ブラジルに対してOPECプラス参加が正式に要請され、ルーラ大統領も当初加盟支持の姿勢を示していたが、翌日には発言を撤回しオブザーバー参加を目指すと述べた。COP28の演説でルーラ大統領は、パリ協定が履行されず、先進諸国は気候変動の影響を受ける途上国や最貧国を支援する約束を果たしていないと批判、ブラジルはアマゾンの伐採面積の減少や再生可能エネルギーの利用など環境や気候変動対策を積極的に行っていることを強調した。COP28での環境重視の発言とOPECプラス参加は矛盾しないかという質問に対しルーラ大統領は「しない」と答えている。「産油国が石油収入で得た富を貧しい国々の脱炭素や再生エネ関連の施設を作る資金として還流できないか、こうした考えを自分がOPECの中で発言する」というのが主な理由であった⁸。

ブラジルはこれまでOPECなど第三世界の国々が作るグループ（カルテル）への参加には消極的であった。経済発展のために化石燃料は不可欠であり、廃止には消極的な産油国によって構成されるOPECとどう向き合うのか。ブラジルは自らの立ち位置を示すことが必要であろう。G20についても同様である。2024年11月にはブラジルで初めてG20首脳会議が開催される。首脳会議の会場はリオデジャネイロだが、それ以外の閣僚会合はブラジルの5地方（北部、北東部、南東部、南部、北西部）13都市⁹で開かれることが決まった。国際会議を各都市に分散することで、地方自治体や市民、企業も参加することが可能となり、外交行事の地方分権が期待できるという

判断である¹⁰。やや厳しい評価に終わったルーラ外交の新しい1年に注目したい。

参考文献

Barbosa, Rubens (2023) , "Política externa- os primeiros seis meses," *Interesse nacional*, 13 de junho, <https://interessenacional.com.br/post-irice/politica-externa-os-primeiros-seis-meses/> (acessado em 8 de dezembro de 2023) .
 子安昭子 (2023a) 「ブラジルの多方位外交一国益重視と多極世界のビジョンで挑むルーラ大統領」『国際問題』(8月)、17-26 頁。
 子安昭子 (2023b) 「BRICS ブラスとブラジル：立ち位置と国益を確保できるか」『ブラジル特報』(ブラジル中央協会)、5 頁。
 堀坂浩太郎・子安昭子・竹下幸治郎 (2019) 『現代ブラジル論一危機の実相と対応力』上智大学出版。

- 1 「のけ者」、「相手にされない人」を表すポルトガル語。ボルソナーロ政権の外交については Saraiva, Miriam Gomes e Felipe Leal Albuquerque (2022) , "Como mudar uma política externa ?," *CEBRI-Revista*, ano 1, no1 (Jan-Mar) , pp. 148-166 が参考になる。
- 2 *Veja*, 3 de novembro de 2023. 外遊した国数は 22 か国、回った州の数は 16 となっている。
- 3 ガイアナの国土の 7 割に相当。

- 4 『日本経済新聞』2023 年 12 月 9 日。
- 5 その後北部パラ州ベレンでの開催が決まった。ベレンは 2023 年 8 月にアマゾン協力条約機構の首脳会議が開催された場所である。
- 6 「戦闘『中断』決議案を否決 米が拒否権、イスラエル擁護一国連安保理」(Jiji.com) https://www.jiji.com/jc/article?k=2023101800923&g=int&utm_source=top&utm_medium=topics&utm_campaign=edit (最終確認日: 2023 年 12 月 13 日)。
- 7 Presidente Lula discursa na segunda cúpula virtual "Vozes do Sul Global" (agência gov) <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202311/presidente-lula-discursa-na-segunda-cupula-virtual-vozes-do-sul-global> (最終確認日: 2023 年 12 月 13 日)。
- 8 *Latin American Weekly Report*, December 7, 2023.
- 9 ブラジリア、ベレン、ペロオリゾンテ、フォルタレーザ、フォスドイグアス、マセイオ、マナウス、ポルトアレグレ、リオデジャネイロ、サンパウロ、サルバドール、サンルイス、テレジーナ。
- 10 委員会が設置された 11 月 23 日に行われたルーラ大統領のインタビュー <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/11/brasil-assume-a-presidencia-do-g20-nesta-sexta-feira-1-12> (最終確認日: 2023 年 12 月 10 日)。

(こやす あきこ 上智大学外国語学部 教授)

ラテンアメリカ参考図書案内



『ブラジル日系人の日本社会への貢献』

梅田 邦夫 東京図書出版発行・リフレ出版発売
 2023 年 10 月 183 頁 1,200 円+税 ISBN978-4-86641-693-9

本書は「日系人」のことをもっと知り大切にしなくてはならない、日本社会の様々な分野で貢献しているブラジル日系人が多く居ることを知って欲しいという動機から、元駐ブラジル大使、現（公財）海外日系人協会理事の著者が熱い思いで綴った解説書。

第一章「日本で活躍するブラジル日系人」では、サッカー評論家セルジオ越後、真宗大谷派の大谷暢裕門首と大谷裕新門（次期門首）、ベレン総領事にまでなった外交官関口ひとみ、出稼ぎで来日し起業し葱王と呼ばれる深谷の農業経営者であり在日ブラジル人子弟のための学校を運営する斎藤俊男各氏など 10 人を紹介し、第二章「在日日系人三十年の歴史から学ぶべき教訓」では、アンジェロ・イシ武藏大学教授はデカセギが定住・永住化し、今は日本社会の一員としての意識が薄れたということではないが世界におけるブラジル系ディアスボラの一員にと変容してきた歴史を述べ、国・地方自治体が行うようになってきた多文化共生政策の一方で取られた 2008 年のリーマンショック後の「帰国支援事業」や日系人・永住者の空港での指紋採取や新型コロナウイルス感染症禍の中での外国人扱いによる再入国禁止という差別、2018 年の新たな長期滞在制度での日系四世ビザのあまりに厳しい条件付けなど非友好的な施策があつたことを挙げ、二重国籍・条件付き生地主義の採用を提言、都合のよい安い労働力呼び込みではなく在日ブラジル人を人材の宝庫と捉えるべきと主張、第三章「海外移住の時代からデカセギの時代に」では、日本人の海外移住と日本への逆流を 19 世紀末から現在までの変化の節目を見て、今後の外国籍定住者の高齢化、子女の日本語等の教育、そして日系四世の在留資格制度条件の緩和、外国人材の受け入れ・共生のための総合的対応策の実施など、今日の課題を指摘している。

(桜井 敏浩)