

新興大国ブラジル その多国間主義と中国

国家の自律性と多極化を目指してきたブラジルだが、中国との経済・文化などでの密接な関係性は、ルラ大統領のもとどう変わるのか。

米国の覇権を望まず、自律した存在であろうとする「南米の雄」の論理と、対中国戦略を読み解く。

一九七四年の国交正常化以降、ブラジルは中国と五〇年近くにわたり友好関係を維持してきた。貿易・投資などの実利的な相互補完性と地域協調を基軸とする両国の関係は二〇〇三年に誕生した左派のルラ政権のもとで緊密さが増したものの、その関係は二〇一〇年代から深化し、政治や外交だけでなく経済・社会・文化も含めた重層的なものとなっている。

国際秩序をめぐる動向が新たな局面を迎えるなかで、中国はBRICS諸国の中でもブラジルを最も重要なパートナーとして位置付け、ブラジルに対して共に世界秩序に調

東京外国語大学講師

舛方周一郎

ますかた しゅういちろう 二〇〇七年上智大学卒、一八年同大学院グローバル・スタディーズ研究科博士後期課程修士、博士（国際関係論）。その間、サンパウロ大学国際関係研究所客員研究員、神田外国語大学専任講師などを経て、二〇年より現職。共著に「世界の中のラテンアメリカ政治」。

和をもたらす役割を期待する。他方で一三年ぶりに政権に返り咲いたルラも、中国を含めた途上国・新興国などグローバル・サウスとの南南協力を強調する。ブラジル外交にとって、先端技術を含む中国の経済力やBRICSといった多国間主義の枠組みは、どのように位置付けられるのか。

ルラ新外交と再構築される中国との関係

二〇二三年一月一日、ブラジルの首都ブラジリアでは、前年一〇月に実施された大統領選挙の結果を受け、ルラ新政権の発足式典が開催された。三期目の大統領となったル

ラは、アマゾンの森林火災やコロナ対応の不備などで失われた国際社会の信頼を回復するため、すでに複数の多国間交渉の現場で協調を訴えている。特に南米やアフリカなどの途上国・新興国との連携を重視する姿勢は、ドナルド・トランプ前米大統領など右派の指導者たちが率いた国々との二国間関係を優先したボルソナロ元ブラジル大統領の外交方針とは一線を画す。

しかし外交関係の多様化を重視するブラジル外交の姿勢は、今に限ったことではない。

ブラジルは伝統的に西側陣営の一員であり、市場経済、多国間主義、自由民主主義を含むリベラルな国際秩序を長い間支持してきた。しかし同時に、ブラジルは米国の覇権主義のもとで成立する国際秩序の原則については、常に否定し抵抗してきた。欧米中心の国際政治の中にあっても、常に国家としての自律性を追求することが、ブラジル外交の基本理念にあった。この姿勢は過去と現在のルラの外交にも通じている。ルラは、米国が期待する米国に従属するラテンアメリカのリーダーではなく、ブラジルを含む世界各国が、他国の覇権に左右されることなく国家主権を維持することと、多極的な世界を構築することを目指してきたのである。

第一期ルラ政権の発足から二〇年が経過する間に、世界は多極化に向かい、ブラジルにとって中国の存在は、以前に増して重要になった。一月二日、ルラ大統領は王岐山・中国国家副主席と会談し、自身のツイッターで「中国はブラジルにとって最大のパートナーであり、さらに両国関係の拡大が可能だ」と発信した。中国との協力拡大を明言したルラ政権の誕生は、中国批判でわだかまりを残した前政権と異なり、両国の友好関係の再構築を予感させるものとなった。

接近する中国とブラジル

ブラジルにとって中国は、地政学上の距離感、経済的相互関係、エネルギー・気候変動・食糧安全保障など地球規模課題の実践において、相互補完性に優れた相手である。ブラジルの主要な貿易相手国は、一九九〇年代まで欧米諸国および近接するアルゼンチンなどの南米諸国であった。しかし、二〇〇〇年以降はブラジルとアジア諸国との貿易が活発化し、一〇年にはアジア諸国の貿易取引額に占める割合が、欧米・ラテンアメリカ諸国を上回った。対中貿易は〇九年に中国の輸出入合計の貿易取引額が米国の合計を抜き、現在に至るまで、中国はブラジルにとって最大の貿

易相手国である。

接近する中国とブラジルの関係を支えるのが政府間の協定である。ブラジルは、中国が世界で初めて戦略的パートナーシップを締結した国である（一九九三年）。しかし協力関係の実態は、二〇〇八年の世界金融危機の前後、胡锦涛率いる中国政府が対ラテンアメリカ政策についてまとめた「対ラテンアメリカ・カリブ政策白書」の発表後に促進された。

白書は、中国とラテンアメリカは相互に経済成長をもたらす存在であるとしたうえで、ラテンアメリカと平和的繁栄を目指すことを提唱したが、ここではブラジルを含む主要六カ国との関係の重要性も共有された。さらにルラ政権の対中関係の方針を踏襲したルセフ政権も、一二年に戦略的パートナーシップの格上げを意味する全面的戦略的パートナーシップを締結している。

多元的に制度化された両国関係

ブラジルの対中関係は、多様な分野の協定だけでなく、政府・企業・諸団体等の多様な主体間でも結ばれている。

第一が、ブラジルと中国の二カ国を政府レベルでつなぐブラジル・中国ハイレベル協調協力委員会（COSBAN）

である。二〇〇四年五月に創設され、両副国家元首が共同代表を務めるCOSBANは、中国・ブラジル間の政治・経済・文化などの課題を協議する主要な二国間会議である。両国が締結した戦略的パートナーシップの各項目を議論する場として機能しており、ブラジルと中国に関する二国間および多国間交渉に関する事前の協議もCOSBANの会合を通じて行われている。

第二が、ブラジルと中国間の民間協力を促進するブラジル・中国企業審議会（CEBC）である。CEBCは年に一度、首脳級の政府間での人の往来の機会に会合を開催し、官民パートナーシップ（PPP）のもと、ブラジル・中国双方の民間企業の海外ビジネス展開を後押ししている。両国の企業間での実利的な相互関係は、同時に両国の経済利益と包摂的な開発のためのグローバル・パートナーシップの構築を追求する狙いとも一致する。

第三が、地方自治体による外交である。ブラジルでは、政治経済的に影響力をもつ州が、独自の政策を先導して中国との関係を強化する。その交流は主に文化やインフラ投資などの部門から始まり、コロナ禍ではサンパウロ州などの州政府や市町村が、連邦政府のCOVID-19対策とは一線を画して、ワクチン開発・供給などで中国の直接的な

支援を受けた。現在では医療・環境・技術革新・情報通信の分野で、地方自治体が主体となつての、中国との事業展開が著しい。

ルラ訪中の狙いと幅広い連携分野

今年四月のルラ訪中は、こうした多元的に制度化された両国関係を明確にしたとも言える。ルラは中国への公式訪問において習近平国家主席と会談し、「両国関係を、貿易面にとどまらず深化させていく」と述べ、両国省庁間などで一五の覚書に署名した。具体的には、貿易円滑化や情報通信技術の協力、投資促進や産業協力などの内容に加え、宇宙開発技術の平和利用を目的とした衛星（CBERS-6）の共同開発に関する項目なども含まれた。ルラは中国滞在中に、ブラジルと結びつきが強い複数の中国企業も訪問しており、停滞したブラジル経済を立て直すため、中国からの多方面での大型投資を呼び込む狙いもあった。ブラジルにとって中国との連携が加速している分野は複数存在するが、その第一は農業開発である。世界最大の大豆の輸入国である中国は、大量の大豆を購入することでブラジルの社会・農村開発と世界的な飢餓と貧困対策に貢献してきた。

第二がインフラ分野である。今回の訪中でもブラジル北東部バイア州都サルバドル市と同市近郊のイタパリカ島を結ぶ橋の建設計画を実施するため、この事業を行う中国交通建設（CCCC）を訪問した。ブラジル北東部は低開発で多国籍企業の参入も困難な地域と考えられてきたが、ブラジル連邦中国議連や州知事らが主導し、多国籍企業による北東部の社会開発を後押ししたため、近年の北東部は、中国企業が進めるインフラ事業にも適した現場の一つとされている。

第三が、クリーン・エネルギー分野である。環境・気候変動協力はルラの最大に関心分野である。二〇〇九年にブラジル・南アフリカ・インド・中国が気候変動対策について協議するBASISICの発足を機に、リオ連邦大学（COPE/UF RJ）と中国・清華大学との共同で、両国に中国・ブラジル気候変動・エネルギー技術イノベーションセンターを創設し、両国間で技術者派遣や環境分野の先端技術協力を促進してきた。ルラはブラジル国内一四州で送電線ビジネスに関わる中国国営の送電大手の国家电网（SGCC）を訪問し、「中国の投資はブラジルの風力発電や太陽光発電といったクリーン・エネルギー発電計画を既存の送電ネットワークと統合し、拡大していく上で重要だ」

と強調している。

さらに、中国の経済力の増大に対する反発を避けるため、中国の文化・価値観・政策によってブラジルを魅了する力の行使も確認できる。ルラ訪中では言及はなかったが、経済的相互関係を補完するのが文化協力である。

ブラジルはラテンアメリカの中でも国内に最も多く孔子学院が設置され、文化・教育・東洋医学の分野での交流がある。特にサンパウロ州立大学（UNESP）の孔子学院は「世界最高水準の教育実績」と中国政府から表彰されたこともあり、二〇一〇～一八年の間に、潤沢な奨学金制度を活用して四二八人の学生を湖北大学に派遣した。コロナ禍で一時的に停滞したものの、中国・ブラジル間の幅広い学術交流も再開しており、中国は、経済以外の社会や文化の面でも協調を促進することによって、質の高い共同事業をブラジルに提供している。

中国に向き合ったための「三つの見方」

中国に向き合うにあたって、ブラジル人の識者の間でも三つの見方がある。第一は、相互の利益が見込めるだけでなく、ラテンアメリカで長らく続いた米国の優位を解消できるといふ肯定的な見方である。これに対して、第二は、

中国は開発援助のみならず、シャープパワー（世論操作や工作活動などで相手国の体制を転覆させる力）も行使して、ラテンアメリカを支配するという悲観的な見方である。

ブラジルに限って言えば、国内の論調はおおむね前者である。ブラジルは他のラテンアメリカ諸国に比べて経済規模で飛び抜けた存在であり、国際援助を受けた国が外交などで圧力を受ける「債務の罫」のリスクも小さく、中国が出資する大型事業では国内の民間企業との競合も少ないからである。他方でコロナ禍以来、ブラジル人の対中意識は緩やかに悪化しており、中国企業が安定した電力供給のために進める再生可能エネルギーの事業が地域の環境破壊を助長することも懸念されることから、批判的・慎重な見方もある。

第三は、前二つの見方は国際関係を大国本位で見ているものだという批判に基づき、ラテンアメリカ諸国は、米中双方に対して自立的に行動すべきだとする見方である。その立場は、二〇一七年以降ラテンアメリカでも進む「一帯一路」をブラジルが締結してないことから考察される。その一貫した姿勢は、自国を中国に従属した関係ではなく、中国を外交戦略上の対等なパートナーとし、国家の自律性を強調する立場を維持するためと考えられる。

BRICS拡大と多国間主義のゆくえ

ブラジル・中国の両国の関係は、二国間の依存度の高まりによって、新興大国同士との連携を象徴するG20やBRICS首脳会議などの多国間協議においても注目されている。特にBRICSは欧米主導の国際秩序に協力しつつも、追従することなく新興大国との関係強化を狙った、ルラ政権の功績の一つである。しかし、二〇〇九年にBRICSが結成されるまで、他の新興大国との主要な協議機関はインド、ブラジル、南アフリカで構成されるIBSAであった。この創設と運用はルラが主導し、アジア、南米、アフリカという三大陸間で南南協力を促進することで、地球規模の問題に関与する狙いがあった。

今年八月、南アフリカのヨハネスブルグで開催されたG20において決定したBRICS拡大の動機の一つは、中国がこのIBSAを無効化する狙いもあったとされる。中国はこれまでも、ブラジル、ロシア、インドに対してBRICSに南アフリカを加えるように説得し、アフリカの国が加わったことで、BRICSが発展途上国を代表して発言する正当性が高まったと主張した。さらに一七年以降も、中国は拡大BRICSのビジョンを推進しており、アルゼ

ンチンやサウジアラビアなどを含む二〇カ国が、非公式に参加に関心を示してきた。六カ国の新加盟が決定した拡大BRICSは、中国によって世界的に行使される莫大な経済的・政治的影響力の拡大を象徴するとともに、加盟国同士を結束させ、既存の国際秩序の原則を書き換える狙いも垣間見られる。

ブラジルにとっては、BRICSの拡大は利益よりも代償を伴うものとなる。確かに二〇一〇年代に経済的低迷が続いたにもかかわらず、ブラジルが新興国として世界から認識されていたのはBRICSの加盟国である点が大い。しかし現在の加盟国五カ国ならば決定にも拒否権を行使できたが、加盟国が増えれば、ブラジルによる影響力の行使は以前よりも難しくなる。そのためブラジルは、インドとともに中国のBRICS拡大案に反対を表明していた。

今後のブラジルは二四年にG20、二五年にBRICS首脳会議や国連の気候変動会議(COP30)の開催など、多国間主義の舞台が待ち構えている。ルラ大統領は、これを好機としてブラジルを新興国の雄に押し上げたかつての外交の再現を狙う。しかし、国際秩序は多様な主体による重層的な多国間主義に向かっており、その様相はブラジル外交に難しい舵取りを迫るものとなる。●