

第6回 BRICS 首脳会議

ーワールドカップ後の開催の意味を考える

子安 昭子

はじめに

2014年7月13日、サッカーワールドカップ決勝が行われたリオデジャネイロのマラカナンスタジアムにはドイツのメルケル首相やロシアのプーチン大統領の姿があった。ドイツはアルゼンチンとともに決勝戦に進んだチームであり、ロシアは次期ワールドカップ開催国として、閉会セレモニーでブラジルからFIFAの旗を引き継ぐため、といわれれば当然かもしれないが、両者は訪問先のブラジルで首脳会談も行ったという。

ブラジルにとっても2014年のビッグイベントの一つがワールドカップであり、その終了直後というタイミングでBRICS首脳会議を自国で開いた意義は大きかった。世界の目がメディアを通して、ブラジルに注がれている中での開催となったからである。もはやいうまでもないが、プーチン大統領のブラジル訪問はBRICS首脳会議への参加のためでもあった。この時期ブラジルにはサッカーワールドカップとBRICS首脳会議というイベントに多くの外国首脳が集まった。あたかも「ワールドカップ外交」なるものが展開したといえよう。

以下、ブラジルで開催された第6回首脳会議の概要を説明するとともに、主催国ブラジル・ルセフ大統領の活発な外交活動を紹介する。最後にブラジルを含め国際関係におけるBRICSの意味について筆者の意見を述べたいと思う。

第6回 BRICS 首脳会議の概要

(1) 日程、参加メンバー、これまでの歴史

第6回BRICS首脳会議は7月14日から16日の3日間、ブラジル北東部セアラ州にあるフォルタレーザと首都ブラジリアで開かれた。メインのBRICS首脳会議はフォルタレーザで15日に開かれたが、前日14日には財務大臣・中央銀行総裁会議、貿易大臣会議、国立開発銀行総裁会議（金融フォーラム）、ビジネスフォーラム、ビジネス協議会が開催された。メディアでは首脳会議のみがフォーカスされることが多いが、首脳会議に合わせて、様々な分野ごとに関係大臣や高官級の会議が開催されるのが慣例である。また今回、最終日の16日にはBRICS5か国とUNASUL（南米諸国連合）首脳によるジョイントセッションがブラジリアで開かれた（詳細は後述）。

BRICS首脳会議はこれまで5回開かれている（表1：これまでのBRICS首脳会議の開催地、当時の首脳、主要テーマ）。順に第1回（2009年）がロシア（エカテリンプルグ）、第2回（2010年）がブラジル（ブラジリア）、第3回（2011年）が中国（三亚）、第4回（2012年）がインド（ニューデリー）、そして第5回（2013年）が南アフリカ（ダーバン）であった。先述の関連大臣等による分野別の会議を入れれば、2006年にはすでにBRICS諸国の外務大臣会議が開かれており、

表1

開催年	第1回	第2回	第3回	第4回	第5回	第6回
	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
メンバー	首脳の顔ぶれ(役職名略)					
ブラジル	ルーラ	ルーラ	ルセフ	ルセフ	ルセフ	ルセフ
ロシア	メドベージェフ	メドベージェフ	メドベージェフ	メドベージェフ	プーチン	プーチン
インド	シン	シン	シン	シン	モディ	モディ
中国	胡錦濤	胡錦濤	胡錦濤	胡錦濤	習近平	習近平
南アフリカ	(未加入)	(未加入)	ズマ	ズマ	ズマ	ズマ
テーマ	注2)	グローバルガバナンスと共通のビジョン	未来の展望と繁栄の享受	グローバルな安定、安全、繁栄のためのBRICSのパートナーシップ	BRICSとアフリカ：発展、統合と工業化のためのパートナーシップ	包括的成長、持続可能な解決策

注1) ■色は開催国を意味する。注2) 第1回首脳会議（2009年）はとくにテーマは明示されていない。各種資料から筆者作成。

BRICS の制度固めは時間をかけて行われてきたといえよう。2011 年以降、南アフリカが正式メンバーとなり、名称も BRICs から BRICS にかわった。昨年までに加盟 5 カ国すべてが一度ずつ開催地（ホスト役）を引き受け、今回のブラジルで 2 順目に入った。このことも今回の会議の重要なポイントの一つである。UNASUL とのジョイントセッションが実現した背景にも新しい BRICS の在り方を表すものであった。すなわち BRICS としての内部結束を強める一方で、同じ環境におかれた地域組織とのつながりを持つことで、多極化する世界における発信力を拡大しようとする戦略である。今回の首脳会議で採択された「フォルタレーザ宣言」でも繰り返し BRICS の開放性（openness）という表現が用いられている。

首脳会議では毎回宣言（Declaration）と行動計画（Action plan）¹ が採択される。今回のフォルタレーザ宣言は全 72 項目から構成され、あらゆるグローバルアジェンダに目を配る BRICS をアピールするかのよう、非常に幅広い内容となった²。焦点であった新開発銀行や緊急時外貨準備金基金以外では、国連に関するテーマ（2015 年の国連創設 70 年、国連安保理改革など）に広く紙面が割かれており、中東やアフリカ情勢について国別に論じている点も目を引く（ウクライナについてはロシアへの配慮からか、「深い懸念を示す」、「包括的な対話を求める」といった内容にとどまっている）。また今回の首脳会議のメインテーマ「包括的成長、持続的解決を求めて」については、格差解消や貧困削減につながる経済成長を持続させることが重要であり、これまでの BRICS 諸国それぞれの取り組みを評価し、今後とも継続することが不可欠であると述べられている。

（2）第 6 回首脳会議の注目点—「新開発銀行」（BRICS 開発銀行）と「緊急時外貨準備金基金」（CRA）設立で基本合意

BRICS 開発銀行は、BRICS5 カ国を含め新興諸国のインフラ整備や持続的な開発プロジェクトに対する融資を目的とした、いわば「新興国による新興国のための銀行」である。5 カ国がそれぞれ 100 億ドルずつ計 500 億ドル出資し、将来的には 1,000 億ドルまでその規模を拡大する計画である。初代総裁はインドから選出され³、銀行の本部は上海におかれることが決定した。また初代取締役会会長はブラジルから、そして初代理事会会長はロシアから選出されることも決定した。な

お南アフリカにアフリカ地域センターが置かれる。各国議会での法制化が必要であり、融資業務は 2016 年から開始する予定である。

あわせて設立が決まった緊急時外貨準備金基金は、金融危機など各国で緊急事態が発生した場合の支援を目的とする。出資規模は 1,000 億ドルで、中国が 410 億ドル、ブラジル、ロシア、インド 3 カ国が 180 億ドル、南アが 50 億ドル出資することになった。

新開発銀行や基金の創設構想は、国際通貨基金（IMF）や世界銀行など、既存の欧米先進諸国が主導権を握る国際金融システムの在り方が新興国や途上国にとってプラスになっていないとして、BRICS 諸国がそれに代わる（現実的にはそれを補完する）新たな国際金融の仕組みを模索する中で生まれた。首脳会議などで 2 年越しの議論を経て、今回開発銀行と基金の設立について合意し、出資額など具体的な点を今回の会議で議論した。

設立は決まったものの、出資額の違いや本部が上海となったことなど、中国のプレゼンスが大きいことなど、また近年、BRICS 諸国の経済成長が停滞していることなど、今後の動向には不安材料が残る。ブラジル日刊紙『フォーリャデサンパウロ』の編集委員などを務めたリンス・ダ・シルバも「新開発銀行の創設は国際関係において重要なランドマークであるが、その限界を看過すべきではない」と述べている⁴。もちろん BRICS 首脳は評価するコメントをしており、たとえばルセフ大統領は「われわれは様々な違いを超え、実りある確固たるパートナーシップを作る決意を固めた。（略）（新開発銀行—筆者による）は国際金融システムをより公正で公平なものに変えていく大きな力となる」と述べている⁵。いずれにせよ正式に新開発銀行と基金がスタートするまで、今後ともその動向を見守っていく必要がある。

ルセフ大統領の「三都外交」：リオ・フォルタレーザ—ブラジリアを動いた 6 日間

ルセフ大統領のアジェンダには 7 月 13 日から 18 日までの 6 日間、3 つの都市を移動し、各国首脳との会談や会議に参加した様子が描かれている（表 2—ルセフ大統領の行動 [7 月 13 日～18 日]）。15 日の BRICS 首脳会議についてはすでに述べたが、あと二つブラジルがまとめた会議がある。一つは 16 日の BRICS と UNASUL のジョイントセッションであり、もう一つは 17 日の中国・UNASUL 首脳会議である

7月16日にBRICS首脳会議の第二セッションとして、UNASUL首脳を招いた会議をブラジルで開催した。会議冒頭の演説でルセフ大統領は各国首脳をあたかも引き合わせるかのように、ブラジルを除く4人のBRICS首脳をUNASULメンバーに紹介するとともに、UNASUL側からは再選されて間もないサントス・コロンビア大統領とバチレ・チリ大統領を特に名前を挙げ、会議参加への謝意を示した。またBRICSとUNASULの取り組みは、公正と公平な発展の追求という点で共通しており、両者間の対話は、マルチラテラリズムと国際協力を進めるために不可欠である点を強調した。

BRICS首脳に対しては、南米が多様な地域であり、国家間の違いがあることを認めつつ、これまでも互いに尊重に基づく対話を行い、時間をかけてコンセンサスを構築してきたとする歴史を説明した。また南米共通のテーマである貧困撲滅や経済発展の問題に取り組んできた点を述べ、BRICS第6回首脳会議のテーマである「包括的成長と持続可能な解決策」に共通するものがあり、UNASULとBRICSの協力の可能性についてあわせて強調した。全体としてジョイントセッションということを意識した演説であった。

続く17日は午前中にルセフ大統領自身も習近平国家主席と首脳会談を行い、午後からラテンアメリカ・カリブ共同体（CELAC）代表としての4か国（コスタリカ、キューバ、エクアドル、アンティグア・バーブーダ）、メキシコ、UNASUL諸国を迎え、中国・ラテンアメリカ首脳会議を開いた。このメンバーでの会合は初めてであった。会議の席上ルセフ大統領はこれまでの中国とラテンアメリカ地域の友好関係の歴史をもとに、国際環境が変化する今日において、両地域が結束し、国際社会のなかでの発言力を高めることが重要であることを確認した。また今回の会議の具体的な成果として、

中国とCELAC間のフォーラムが正式に発足することになった。近日中に外務大臣による会合を北京で召集する予定であることもあわせて発表された。

16日と17日いずれの会議の記念撮影でもルセフ大統領は中心であり、その隣に中国の習近平国家主席が並んだ。今後も中国のラテンアメリカ地域におけるプレゼンスが高まることは不可避と思われる。今回の会議はいずれも米国の存在がなく、今後のブラジルを含めラテンアメリカの国際関係を考える上でもさまざまな示唆に富むものであったといえよう。

BRICSとブラジル：今後の展望

今回のBRICS首脳会議はブラジルにとってワールドカップ外交の総仕上げであった。ルセフ大統領自身も、ワールドカップを無事に終了することができたことの満足感をメディアとのインタビューでも強調している⁶。ルセフ大統領はしばしば前任者のルーラ大統領に比べて外交に積極的でないことがいわれるが、少なくともこの期間においてはブラジルに多くの首脳を招き、上記3つの会議の「オーガナイズ」を行った点は注目に値する⁷。

ルーラ政権とルセフ政権（1期目）で外交顧問を務めたマルコ・アウレリオ・ガルシアは多極化する21世紀の国際関係の中で、「複数の極の同盟」（uma aliança de polos）は重要であり、ブラジルを含めラテンアメリカ諸国にとってBRICSとの対話は注目すべき点であると述べている。実際BRICSはUNASULとのジョイントセッションなど、すでにその動きは始まっている。ブラジルは今後もBRICS、インド・ブラジル・南ア（IBSA）対話フォーラム、UNASUL、CELACなど地域組織や新興国同士のグループの一員として、マルチラテラルな外交戦略を継続するであろう。複数の類似するグループに所属することの煩雑さよりも、幾重にも参加し、連携を深めることで、ブラジルの新興国リーダーとしての立場をより強固なものにできるといえよう。

しかしながらその一方で、そうした新興国グループはそれぞれ多様な国家の集合体である点も問題である。BRICS自身もしばしばその異質性が指摘されてきた。それゆえに、これまでもBRICSは互いの協力関係の構築に力を入れてきた。とくに国連やIMFなど多国間交渉の場での強い結束を示したことがあげられる。しかしながら今回の開発銀行や基金創設に至るプロセスでは2年の年月がかかったことなど、意見の相違が

表2

月日(曜日)	ルセフ大統領のアジェンダ
7月13日(日)	サッカーワールドカップの閉会式に出席する各国首脳との昼食会(於リオ)
7月14日(月)	ブラジルでプーチン大統領との首脳会談及び昼食会(於ブラジル)
7月15日(火)	BRICS首脳会議(於フォルタレザ)
7月16日(水)	モディ・インド首相との朝食会(於ブラジル)、BRICSとUNASUL首脳によるジョイントセッションおよび昼食会(於ブラジル)
7月17日(木)	習近平国家主席との首脳会談、ブラジル-中国ビジネス協議会の閉会式、習近平国家主席との昼食会、中国・ラテンアメリカ首脳会議(於ブラジル)
7月18日(金)	欧州委員会のバロゾ委員長との会談(於ブラジル)

注) 大統領府のホームページ(www2.planalto.gov.br)の大統領のアジェンダから筆者作成。

あったことは明らかである。ブラジルにとっては同じことが UNASUL やメルコスルとの関係においてもいえる。いずれの組織も一枚岩ではなく、むしろ違いや対立が存在する。ブラジルは今後も新興国グループのオーガナイザーという面でリーダーシップを発揮できるのか、まずは BRICS におけるブラジルの取り組みに注目していきたい。

(こやす あきこ 上智大学教授)

- 1 行動計画については、2011 年の第 3 回首脳会議からである。
- 2 数的な比較であるが、第 1 回首脳会議の宣言は 16 項目、第 2 回、3 回はそれぞれ 33 項目、32 項目、第 4 回が 50 項目、第 5 回が 47 項目であり、今回第 6 回の 72 項目は内容的にも多様であったことを表す。と同時に BRICS としてコミットすべきグローバルアジェンダが拡大していることを示すといえよう。
- 3 総裁の任期は 5 年。インドの後は、ブラジル、ロシア、南ア、中国から選出される予定。
- 4 記事のタイトルは “The New Development Bank adds substance to the BRICS” , <http://brazilportal.wordpress.com/2014/07/30/> (2014 年 8 月 9 日)。
- 5 記事のタイトルは、 “Brasil abre mão de 1ª presidência, e Xangai sediará o banco dos BRICS” , <http://tools.folha.com.br/> (2014 年 8 月 21 日)。
- 6 アルジャジーラとのインタビューでルセフ大統領は「ブラジルはワールドカップ開催のために具体的な問題（例：サッカー場の建設や空港の整備など）を乗り越えてきた。でもそれだけではなく、ワールドカップ開催そのものを反対する動きをも乗り越えた」と開催前まで活発であった国内の抗議デモも抑えた点を強調している <http://blog.planalto.gov.br/> (2014 年 9 月 4 日)。
- 7 フォーリャデサンパウロ紙の 7 月 12 日の社説で、ブラジルとルセフ大統領の「各国要人を集める力」(capacidade convocatória) という表現をしている <http://acervo.folha.com.br/> (2014 年 9 月 4 日)。