

混迷化するブラジルの政治社会と 世界経済の政治的トリレンマ

舛方 周一郎

神田外語大学外国語学部

今回BRICsに関するシンポジウムのお話を受けた時、まず私は2010年頃のことを思い出しました。2008年から2010年の期間というのは、ブラジルが国際社会の中で信用を得た結果、国際政治経済の分野で台頭した時期でした。ちょうどその頃、日本のブラジル研究者の中でも「ブラジル・ブームが来ている」という話をしていたのですが、一方で「ブームはいつか去るから、そのブームが去ったあとどうするか」ということも話をしていました。ですから、今日このように私が呼ばれたのは「ついにその時が来たからだ」と思っております。

正直に言うと、ここまで早くこのようなシンポジウムに呼ばれるとは思っていませんでした。しかし村上先生から頂いたシンポジウムの企画案の中に「成長神話」という点があり、この点は私も検討すべきだと考えていました。つまり「BRICsの雄」と言われていた時期のブラジルの成長神話がどのように生まれてきたのか、そしていままさにこの成長神話がなぜ色あせているのかという点には、私自身も同じく問題意識を持っていたのです。

そこで今回の報告にあたり、大きく二つの課題を取り上げました。一つ目の課題は、各国比較の視点から、経済のグローバル化や国際的な民主化の潮流が、ブラジルの政治・経済・社会の構造にどのような影響を及ぼしたのかを再検討することです。実は、近年のブラジルの政治・経済・社会に関する研究は、ブラジルが変容した理由を国内の要因から分析するものが大半だったため、ブラジルの特殊性をやや過大評価する傾向があったのです。

二つ目の課題は、2010年代に入ってブラジルは混迷期に陥ったことが、いま何を意味しているのかということです。神戸大学の濱口伸明先生が仰っていたように、ブラジルは新自由主義の潮流を受容する中で、あとで詳しく説明することになる「幸運な自由化(濱口 2013)」を達成したことで経済成長を遂げました。しかし現在の混迷期を考えると、この「幸運の自由化」は、ブラジルの政治・経済に何をもたらしたのか。すなわち、この報告では「幸運な自由化」後のブラジルの現

状と課題についても明らかにしたいと思います。

ブラジルの位置づけ

周知のとおり、BRICsという名称は、2003年にゴールドマン・サックスのジム・オニール氏が報告したBRICsレポートにおいて初めて披露されて、ブラジルもその中に2050年まで経済成長が著しい国の一つとして加えられました。しかし当時の国内状況から考えて、周囲からはBRICsの中に「B」を入れることに対しては不安視があったと言われていました。ちょうど2003年は政権が交代した頃であり、国内は安定にはほど遠い状況だったからです。

しかし2008年から2010年期にかけて、ブラジルが大きな経済成長を遂げたことが評価されるようになって、ジム・オニール氏自身も、「不安視がある中でも、やはりBRICsにブラジルを入れて正解だった」という肯定的な評価をしています。

ところが2015年現在においては、「BRICsからブラジルは脱落するだろう」という否定的な評価をしています。このようにBRICs諸国の中でも、ブラジルは政治と社会の変動と国際信用の振れ幅が大きかった事例であると言えます。

近年のブラジル政治経済の動向

こうした近年のブラジルの政治経済の動向については、アジア経済研究所の近田亮平研究員が中心となって「新しいブラジル」というタイトルで研究プロジェクトが進められてきました。この研究プロジェクトは、ブラジルが軍政から民政に移管した1980年代から2010年代までの期間におけるブラジルの国家変容を研究したものです。そこで近年のブラジルには、10年ごとに転換点があったと位置づけています(資料4-1)。すなわち、1980年代が「政治の10年」、1990年代が「経済の10年」、そして2000年代が「社会の10年」に区分されています(近田編 2013)。

資料4-1 近年のブラジルにおける10年ごとの転換点

①1980年代「政治の10年」未成熟な民主主義 → 定着へ

②1990年代「経済の10年」不安定なマクロ経済 → 安定へ

③2000年代「社会の10年」社会・経済的な格差 → 是正へ

⇒ 2010年 盤石な国家運営の達成と国際舞台での存在感

出典：躍動するブラジル——新しい変容と挑戦(近田編 2013)を元に筆者作成

1980年代を「政治の10年」としているのは、ちょうどこの時期はブラジルが軍政から民政に移管したころでした。政治体制として民主主義を取り入れて、新たに1988年連邦憲法の制定や選挙制度を整備しました。ブラジルにおいて1980年代は民主主義体制の移行期に位置づけられますが、この時代をへてブラジルの民主主義体制は事実上の定着に向かいました。

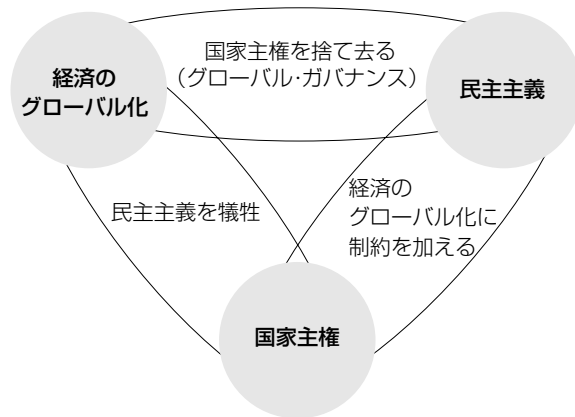
1990年代を「経済の10年」と名付けているのは、ちょうど当時のブラジルは、高インフレに陥っていた時期でした。しかし、フランコ政権において実施されたレアル計画や、その後のカルドゾ政権において実施した制度改革によって、不安定なマクロ経済を安定に向かわせることに成功しました。ただし、マクロ経済は安定したもの、新自由主義を優先した制度改革によって、国内では大きな社会経済格差が生まれてしまったのです。

その格差是正にブラジルが取り組んだ2000年代が、「社会の10年」と位置づけられます。社会経済的な格差を埋めるため、現金給付金制度などの広範囲にわたる社会保障政策を導入することで、この格差をある程度は是正することができたと言われてしています。その結果としてブラジルは2010年に盤石な国家運営を達成し、国際社会の舞台で存在感をもつ国になったのです。

世界経済の政治的トリレンマ

しかしこうした進歩的改善がみられた歴史背景から一転して、なぜ2010年代になってブラジルは混迷期に陥ったのでしょうか。ここでプリンストン大学教授のダニ・ロドリック氏が提起した、経済のグローバル化、民主主義、国家主義の三つの要素のうち、国家は二つしか選択することができないとした「世界経済の政治的トリレンマ」について考えることは、こうした疑問を明らかにするうえで、私たちに一つの有効な示唆を与えてくれます(資料4-2)。

まず、国家が経済のグローバル化を選べば、国内の経済成長を促すことができるという意味で望ましい



資料4-2 ダニ・ロドリックによる世界経済の政治的トリレンマ

わけです。一方で、民主主義を選べば、民主主義はその国内の民意を反映するという意味で望ましいと言われてしています。他方で、国家主義を選ぶのは、国家が自律的に政策を選好することができるという意味で望ましい。この三つのうち、国家は二つしか選択することができないとダニ・ロドリック氏は述べています(Rodrik 2012)。

まず、①経済のグローバル化と民主主義をとると、国家主義を捨てざるを得ない。経済のグローバル化を進めると、国家による規制をなるべく減らして、税制などを国家間で均一化した状態にする必要が生まれます。つまりその取組みは結果的には、世界規模の民主主義にもとづいた地球規模の統治に近づくものとなります。ですから、国際問題に関しては、国際社会が共通に取り組むことが促されるので、経済のグローバル化と民主主義をとると、国家はその自律性は捨てざるを得ないものの、グローバル・ガバナンスという考え方に依拠することになります。

一方で、②経済のグローバル化と国家主義をとると、民主主義を犠牲にしなければいけない。経済のグローバル化をするうえで、税制の問題や緊縮の問題、それから労働市場の民営化などの問題に対応しなければいけないからです。国際的な基準に合わせなければいけないわけですが、その時に、国家が自律性を選択しようとする、やはり国際的な圧力を受けざるを得なくなり、国家は国内の民意を反映することができなくなります。こうして、国内の民主主義を犠牲にせざるを得ないという状況が生まれてしまいます。

もちろんこの枠組みに分けられない国も多く想定されますが、近年の国家運営においては、その多くが①か②の状況でした。そしてそれらの状況下で生じて

いる諸問題を解決するために、どうすればよいのかと考えたダニ・ロドリック氏は、民主主義と国家主義をとるべきではないかと主張しています。つまり経済のグローバル化に、一定の制約を加えることで、問題点を最大限に解決することができる、ダニ・ロドリック氏は考えたのです。

近年のブラジル政治の動向① ——カルドーゾ政権(PSDB)1995-2002

こうしたダニ・ロドリック氏の世界経済の政治的トリレンマを踏まえて、近年のブラジルの政治経済の動向を見直してみると、たしかにブラジルは東西冷戦が終結した後、経済のグローバル化と国際的な民主主義を優先したことで、相対的な意味では国家主権よりもグローバル・ガバナンスを優先してきたのではないかと考えられます。

第一に、リアル計画に成功して、新自由主義改革を遂行したことです。リアル計画はブラジルが1990年代にリアルという通貨を導入することにより、国民のインフレ心理を抑えることで、ハイパーインフレを克服した政策です。第二に、カルドーゾ政権は、民主主義、人権、環境などの問題について、国際規範を重視する取り組みを、他の政権にくらべても重視しました。第三に、地方分権やメルコスルという共同市場の創設などにも、このカルドーゾ政権は大きく影響している。つまり連邦政府の権限をむしろ他の主体に委譲するということが機能的に発生しました。第四に、市民の政治参加を促す制度を設計しました。この制度設計により、政策決定に多くの政治主体が参加できるようになりました。確かにこれらの政府の試みには、国連が推奨するグローバル・ガバナンスの理念と親和性があることが確認できます。このように、ブラジルの国家の礎を築いたカルドーゾ政権が中心に取り組んだのは、市場の優位と民主主義に基づいた国家の体制を構築することだったのです。

近年のブラジル政治の動向② ——ルーラ政権(PT)2003-2010

2003年から2010年にかけて政権を担当したのが、次のルーラ労働者党政権です。ルーラが所属する急進左派の労働者党(PT)と、カルドーゾが所属する中道右派のブラジル社会民主党(PSDB)は、政策のイデオロギーが異なる政党と考えられてきました。しかし労働者党は複数回の大統領選挙の結果をうけて、党内の政

資料4-3 近年のブラジル政治の動向 1995~2010

| |
|---|
| <p>● 冷戦終結後の経済のグローバル化と民主化 ⇒ 国家主権よりも、グローバル・ガバナンスを優先</p> <p>① レアル計画の成功と新自由主義改革 ② 民主主義・人権・環境など国際規範の重視 ③ 地方分権・メルコスル創設など国家権限委譲 ④ 市民の政治参加による政策決定の多元化</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>● 市場優位と民主主義に基づく国家を作り上げる</p> |
| <p>ルーラ政権(PT)2003~2010</p> <p>● カルドーゾ政権の政治・経済運営を継承・拡大 ● 金融危機後に急回復→世界経済の牽引役の期待 経済のグローバル化と民主化に呼応</p> <p>① 「幸運な自由化」：経済成長の「ダブル・エンジン」 → コモディティブーム+国内内需の拡大 ② 新自由主義改革と社会正義に基づく社会政策 → 新中間層の出現+市民の政治参加の拡大</p> <p>● 安定した政治経済運営 政権与党内の汚職事件<社会格差の是正評価</p> |

策イデオロギーは穏健化しました。そして労働者党による政権交代後に、ルーラ政権が実施したのは、実際にはカルドーゾ政権の政治・経済運営を継承し、さらに拡大することだったのです。

まず、ルーラ政権下の2008年には、世界金融危機が発生しました。当時のブラジルは世界金融危機の発生により一時的には経済的な悪影響を受けたものの、国内での経済成長の底固さが幸いして、急回復を遂げました。こうして欧米諸国の経済が一斉に低迷する中でも景気好調を維持したブラジルには、世界経済の牽引役としての期待が高まったのです。

さらに、ルーラ政権は経済のグローバル化と民主化に呼応した政治経済運営をすすめました。「幸運な自由化」を説明するうえでカギとなる経済成長の「ダブル・エンジン」を手に入れたのも、ルーラ政権でした。すなわち、「ダブル・エンジン」の一つとは、2000年代に起こっていた世界のコモディティ・ブームです。ブラジルは豊富な資源をもつ国であり、石油・鉄鉱石・大豆などの一次産品の輸出によって大きな利益を得ました。さらに貿易価格が上昇して、中間層の増加も見られたことで、国内需要が拡大しました。

一方で、新自由主義改革の推進によって格差が生まれたことに関しては、社会正義に基づいた社会政策を進めました。すなわち、経済成長のもう一つのエンジンとなったのは、低所得者層向けの広範囲の現金給付金制度を実施することで旺盛な購買力をもった新中間層が出現したことです。さらにこの中間層や低所得者層の意見を政治に反映させるために、参加型予算(Participatory budgeting)などに代表される参加型

制度が改善されて、市民に対する政治参加の拡大が促されました。参加型制度を導入・改善することで、政府は市民に対するアカウンタビリティを高めることに成功したのです。

こうしてルーラ政権は、安定した政治・経済運営を行なうことができたわけです。その証拠に、2006年と2010年に大統領選挙があり、当時は政権与党内に汚職問題があったにもかかわらず、低所得者層などのルーラ政権を支えていた支持層は、社会格差の是正と経済政策でルーラ政権を評価して、次のルセフ労働者党政権にバトンを渡すことになったのです。

近年のブラジル政治の動向③ ——PSDBとPTの政策一致はなぜ可能だったのか？

では、なぜ異なる政策イデオロギーをもっていたブラジル社会民主党と労働者党という二つの政権政党は、政権交代を経てもなお政策運営を継続させることができたのでしょうか。これは今回の報告で注目したダニ・ロドリック氏の議論からすれば、やはりブラジルが経済のグローバル化と民主主義を選択してきたことと関わっていたのではないかとと言えます。つまり、ブラジルが進むべき道として、国際市場に制約された政策運営を行なわざるを得なかったということです。ブラジル自体もこの市場に制約された時点で、国内に投資して市場を開いたわけです。その一方で、企業や政府も外にものを売る輸出産業に力を入れるようになりました。つまり、経済のグローバル化がすすむ世界の中で、ブラジルは外への国際化を進める必要があるという点で、企業も政府も同じ考え方をもっていたということです。

一方で、民主主義という意味では、ブラジル社会民主党と労働者党は、経済政策の分野では当初は考え方が異なっていたものの、「反軍政」という政党の理念は、結成の当初から共通していました。また、この二つの政党はともに軍事政権期においては民主化運動に参加して手を携えて軍政の取り組みに対して異議申し立てを行っていました。ですから、民政移管の後も、この政党間では、政策の協議がある程度までは可能だったわけです。

さらに重要だったのは、この二つの政党は政権政党であっても議会内では多数派を形成できず、議会の多数派を占めていた中道政党であるブラジル民主運動党(PMDB)と連立を組まざるを得なかったということもあります。ブラジル民主運動党は政治的な意見が

資料4-4 近年のブラジル政治の動向 2011~2015

| ルセフ政権(PT)2011-2015年 |
|-------------------------------|
| ● 加速する経済のグローバル化 |
| 欧州債務危機の影響と「幸運な自由化」の反転 |
| ○ 2011年以降、ダブルエンジンの「燃料切れ」 |
| → コモディティ・ブームの終わりと国内需要の減速 |
| ○ 困難な経済運営と与党内の汚職事件 |
| → 2013年 民主主義の質の改善を求める抗議運動 |
| ○ 2014年大統領選挙・総選挙で、ルセフ政権の辛勝 |
| → 与党連合(PT+PMDB他)は議席数で過半数獲得 |
| PMDBは議席数の拡大で政権内で存在感の増加 |
| ● 加速する民主化 |
| 行政府(大統領)集中型から三権分立型へ? |
| ① 議会権限の拡大 |
| 政府(PT)-議会(PMDB)との競合関係の悪化 |
| ② 司法権限の強化 |
| Lava Jato作戦: 与党幹部・関係者の汚職一斉捜査 |
| 経済政策(↑)>汚職(↓) → 経済政策(↓)<汚職(↑) |
| = 第2期ルセフ政権の政策推進(制度改革)の障害に |
| ○ さらに、抗議運動の形態変化 |
| 民主主義の質への不満 → 大統領・与党への批判 |
| 政治の分極化: 右派(市場優位) vs. 左派(国家優位) |
| ● ルセフ大統領の支持率(78% → 7%) |
| ブラジル史上最高の支持率と最低の支持率を記録 |
| ● とまらない市場の政治不信 |
| 通貨・リアル史上最安値の更新(1\$ = 4R\$) |
| ● 議会によるルセフ大統領弾劾の可能性は? |
| 大統領個人の指導力の問題? |
| → 新興国特有の未成熟な国内制度の構造的問題 |
| 脆弱な国際経済体制の問題も言及するべきでは? |

異なる議員が寄せ集まった大規模な政党ですが、反軍政という部分では党員の意見は一致していました。ですから、ブラジル社会民主党と労働者党は、このブラジル民主運動党を含む複数の政党と大規模な連立を組んだことで、国家運営も中道化に向かいました。こうした事実からも、政党間のイデオロギーの違いにかかわらず、経済のグローバル化と民主主義という二つの要因が、ブラジルの進むべき方向性を決定づけていたことが確認できます。

混迷期のブラジル 現状と課題① ——ルセフ政権(PT)2011-2015年現在

しかしながら、2010年代現在において混迷化するブラジルは、2000年代までには見られなかった現象が急に顕在化してきました。その明らかな特徴としては、経済のグローバル化と民主化の勢いが2000年代に比べてかなり加速していることです。

2011年以降、特に経済のグローバル化がもたらす経済の相互依存が加速することで、欧州では経済危機が発生しましたが、この欧州危機からの悪影響をうけるかたちで、ブラジルの経済成長を支えていたダブル・エンジンにも燃料切れが起こりました。まずコモディ

ティ・ブームが終焉を迎えたことや、中国経済にある程度の計画的な減速が見られたことで、近年のブラジルの経済成長を支えてきた対中国の輸出額も減少しています。その一方で、高い金利政策によって物価上昇を抑えることで景気が減速する中で、ブラジル政府には国家財政の悪化を立て直さなければならないという困難な経済運営が迫られています。さらに、同時期には与党内では再び汚職事件が発覚しました。2013年6月には、新中間層と呼ばれている市民が中心となり、教育や保健医療、治安、政治の透明性などの民主主義の質の改善を求める抗議運動も発生しました。

このように加速するグローバル経済の影響をうけて国内の状況も変わったことで、ルセフ大統領に対する国民の評価も変わりました。2014年の大統領選挙・総選挙においてルセフは辛くも勝利しましたが、その要因となったのが、与党連合内で重要な位置を占めていたブラジル民主運動党の存在でした。ブラジル民主運動党は議席数でも過半数をとったことで、政権与党内でも存在感を増加させることになりました。

混迷期のブラジル 現状と課題② ——加速する民主化

経済のグローバル化に関連して加速しているのが、ブラジルの国内外での民主化の動きです。ブラジルはその他の大統領制を採用する国に比べても、議会に対する大統領の権限が強い国と考えられてきました。国民が強い指導者を求める歴史的・文化的な背景も重なり、行政府に指導力が集中する政治構造を生み出していたのです。確かに公式的な制度として1988年連邦憲法では既に三権分立は掲げられていました。しかし2010年代のブラジルでは、この民主主義に基づく制度の効果をより実効性の高いものとするため、従来の行政府集中型から三権分立型の政治制度に変化させようとしていることが指摘されています。

というのも近年のブラジル政治では、立法府の権限が増しているからです。ここは議論が分かれるのですが、長らくブラジル政治の文脈では、大統領が提案した法案は、議会で通りやすいとされる「ラバー・スタンプ状態」が続いてきたと言われてきました。しかし最近になり、議会に対して大統領が法案を提案したとしても、議会審議で却下される状況が立て続けに起こっています。これは政権政党の労働者党と、その労働者党と連立を組みながら、議会での議席の大半を占めているブラジル民主運動党との間では、政策の推進に協

調する関係よりも、むしろ競合する関係が深まっていることが原因の一つにあります。

さらにブラジルの政治制度の効果として、三権分立に向けた動きが進んでいる証左として、司法府の権限が強化されていることがあげられます。現在「LAVA JATO(洗車)作戦」と呼ばれる検察による与党幹部と関係者の汚職の一斉捜査が実施されています。司法府の行政府への捜査は、経済成長が著しかったころには見られなかった出来事です。すなわち好景気のころは、国内の雰囲気も汚職に対しては黙認していた部分があったわけですが、しかし、経済政策が悪化している状況の中では汚職問題が取り沙汰されるようになったという現象が見られています。この二つの要因が、ルセフ第二期政権が国内の制度改革を推進していくうえでは、大きな障害になっていると言われています。

ブラジルの街頭で行なわれている抗議運動も、その形態や目的が大きく変化しています。2013年6月に発生した大規模な抗議運動の目的は、代議制民主主義という政治制度に対する批判や、ブラジルという国家が民主主義の質にまつわるサービスを市民に十分に提供できていないことに対する異議申し立てでしたが、現在では運動の形態は変わり、与党の汚職や大統領の政策パフォーマンスに批判が収斂されています。一方で、ルセフ大統領は低所得者層の支持によって2014年の大統領選挙で再選されたことからわかる通り、大統領と与党の政治運動を守ろうとする運動も街頭で展開されています。このようにブラジル国内では、保守派とリベラル派をめぐる政治の分極化が、これまで以上に鮮明となっています。

混迷期のブラジル 現状と課題③ ——大統領支持率と政治不信、大統領弾劾

第一期政権の開始時に、ブラジル史上最高の78パーセントという高い数値だったルセフ大統領の支持率も、2015年8月の段階で7パーセントというブラジルの大統領としては歴代最低となりました。ルセフ大統領の名は、おそらくは「ブラジル史上最高の支持率と最低の支持率を記録した大統領」として、ブラジル史に刻まれるだろうといわれています。

こうした中で止まらないのが、市場の政治不信です。2015年9月の最終日、ブラジル通貨レアルが史上最安値を更新して、1ドルが4レアルという状況です。この混迷を極める国内政治経済の文脈の中で持ち上がっているのが、議会によるルセフ大統領の弾劾に関

する議論です。私個人の意見としては、2010年代ブラジル政治経済の混迷の原因を、大統領個人の指導力の問題に押しつけていいのかと考えています。本日の報告を振り返っても明らかになった通り、混迷に陥った主な原因は、新興国特有の未成熟な国内制度がもたらす構造的問題のほうであり、その点により注視が向けられるべきではないでしょうか。すなわち、ブラジルという国家の構造的問題の一つとは、他の新興国と同様に制度自体は備わっているものの、その制度の効果に実効性が伴っていない点です。また今回のシンポジウムの趣旨からも、世界経済を維持するためには、不安定な新興国の経済成長に頼らざるを得ない脆弱な国際経済体制そのものについても問題提起ができればと考えています。

ブラジルが混迷を抜け出すカギは ガバナビリティの強化にある

本報告では、近年のブラジルの成長神話はどのように生まれて、なぜ色あせたのかという問いに対して、世界経済の政治的トリレンマを手掛かりに、近年のブラジルが経済のグローバル化と民主化の推進を選択してきたことから説明を試みました。ただし、2010年以降に「幸運な自由化」が反転したことで、ブラジルは難しい国家運営に立たされています。

すなわち2010年代のブラジルの混迷が意味しているのは、経済のグローバル化と民主化が加速していることがあげられるのですが、この混迷を抜け出すカギとなるのは、ダニ・ロドリック氏が述べている通り、グローバル化を制約・管理するための国家のガバナビリティの強化ではないかと思えます。

さらに、ブラジルが今後すべき短期的・中期的な見通しとして、2015年現在のレアル安の中では、より輸出産業を育成・強化する政策に向かうことが予想されます。しかし私自身は、先ほども少しふれたように、グローバル化や資本主義経済のモデルに関してもう少し考える必要があるのではないかと考えています。世界の先進国を目指して、経済成長を国家の方針として追求してきた「新興国」のブラジルの歩みをいま改めて振り返ってみると、多くの問題や課題が浮かび上がってきます。ブラジルもまた今後は国家としての成熟期に向かいつつある状況の下で、緩やかに経済開発のモデルを変えていくにはどうすればよいかを考える時期に既に来ているのではないのでしょうか。ありがとうございました。

- 近田亮平編 [2013] 『躍動するブラジル——新しい変容と挑戦』アジア経済研究所、アジ研選書34
- 浜口伸明 [2013] 「第9章 ブラジルの新自由主義:「幸福な自由化」はなぜ可能だったか」、村上勇介、仙石学編『ネオリベラリズムの実践現場:中東欧・ロシアとラテンアメリカ』京都大学学術出版会
- Montero, Alfred P. [2014] *Brazil: Reversal of Fortune, polity.*
- Rodrik, Dani. [2012] *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, WW Norton (ダニ・ロドリック [2013] 『グローバリゼーション・パラドクス:世界経済の未来を決める三つの道』白水社)