

# ブラジル北東部の開発政策

はり さか こう た ろう  
堀 坂 浩 太 郎

はじめに

- I ブラジルの「南北問題」
  - II 経済発展の阻害要因
    - 1. 自然条件
    - 2. 経済的な要因
    - 3. 経済政策による圧迫
  - III 旱魃対策とGTDNの政策提言
  - IV SUDENEの工業化政策とその問題点
  - V 国家統合計画における北東部
- む す び

はじめに

ブラジル政府は、1972年からはじまった第1次国家開発計画(1 Plano Nacional de Desenvolvimento do Brasil, 1972—74年)で、ブラジルの経済発展モデルの目的を、「ダイナミックで競争力をもつ近代経済(体制=訳者)をつくるだけでなく、経済、社会、人種および政治面でのデモクラシーを実現することにある」(注1)としている。1964年の軍事革命以後急速な経済成長を達成しているいま、改めて「統一のとれた発展(o desenvolvimento integrado)」というきわめて自明なことを強調せざるを得ないのは、「ブラジルの奇蹟」とまでいわれた高度成長の陰で、後進資本主義国(注2)としてブラジルがもつひずみが解消されず、このひずみが成長の足を引っ張るものとの認識が高まったためとみることができよう。ブラジル社会のひずみは、階級間の所得格差、産業間格差、都市・農村間格差、地域間格差などの型で顕在化しているが、その中でとくに顕著なのが、サンパウロを中心とする国内の先進地域である南部と、低開発地域である北東部の格差、すなわちブラジル国内の「南北問題」である。近年のサンパウロを中心とする南部の経済発展が、北東部の犠牲のうえに成り立っているとの観点から「サンパウロ帝国主義」(注3)と批判され、また北東部の政策担当者の中にも「北東部は周辺地域(periferia)だ」(注4)との声が聞かれる。

北東部のブラジル経済に占める比率はこの10年ほとんど変わっていない。むしろ第1表で明らかなように北東部の第2次セクターのシェアは、工業化を重点政策に取り上げたにもかかわらず、1960年の8.0%から、1970年には6.3%に下がっている。本稿ではブラジルの地域格差の問題を明らかにする一助として、北東部の発展を阻害している要因とその経済政策をまとめておきたいと思う。

なお北東部は、北からマラニョン、ピアウイ、セアラ、リオ・グランデ・ド・ノルテ、パライーバ、ベルナンブゴ、アラゴアス、セルジペ、バイアの9州および、フェルナンド・デ・ノローニャ連邦直轄地からなる。面積は155万平方キロメートル、人口は2868万人(1970年)である。またSUDENE(Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste 北東伯開発庁)の管轄圏は、北東部諸州にミナス・ジェライス州の北部(約10万平方キロメートル)が加わる、いわゆる大北東部といわれる地域である。

(注1) Republica Federativa do Brasil, *Plano Nacional de Desenvolvimento*, Brasilia, 1971, p. 4.

(注2) 後進資本主義とは、先進資本主義の対概念で、英国および米国の経済発展にみられるような自主的な、しかも産業間のバランスのとれた、それゆえに自給自足的な産業構造をもつ先進資本主義に対し、日本およびドイツ、オランダ、あるいは低開発諸国にみられる、(1)それ自体内部の事情と、(2)先進資本主義国の外圧、によって自主的な発展が歪められ、独自の国民経済構造をつくり出した資本主義をいう。大塚久雄「後進資本主義とその諸類型」(同編『後進資本主義の展開過程—昭和45年度中間報告—』アジア経済研究所 所内資料 調査研究部 No. 46—8 1971年) 5ページ。

(注3) 1972年11月付け *Realidade* 誌の北東部特集号では、北東部の各界各層の意見(*Opiniões*)を掲載しているが、サンパウロを中心とする南部への批判が多くみられる。

(注4) 筆者は、1972年12月 SUDENE (北東伯開発庁) を訪問したが、その際政策担当者から、北東部が行政面でもベリフェラルな状態におかれているとの意見を聞いた。これは現政権における SUDENE の役割低下とも密接に関係がある。

### I ブラジルの「南北問題」

「ブラジルは人間が過去1000年間に通過した文化の段階のすべてを包含しているといっても過言ではない」(注1)。米国の社会学者リーン・スミスはブラジルの文化的多様性を、「時代の二重映し(スーパー・インポジション)」と称して上記のように説明している。このことは経済発展段階についてもいえそうである。アジア的生産様式から資本主義的生産様式まで全ての経済発展の段階がみられるといえどももちろんいい過ぎであろうが、資本主義的生産様式のほかに「共同体」が経済生活の普遍的土台をなすような資本主義以前の生産様式もみられる。ここにブラジルが直面する経済発展政策のむずかしさがある。しかもブラジルの資本主義は、後進資本主義国の常として、ブラジル自体の内部事情に加え、植民地時代の母国ポルトガルをはじめ、オランダ、英国、米国など先進諸国の外圧によって、先進資本主義諸国とは異なる独自の国民経済構造を形成してきた。このため1964年の政変以後いわゆる「ブラジル・モデル」と称されるような特有な経済政策が必要になってきたといえよう。

ブラジルは、その地理的、自然的要因から通常、北部(アマゾン地帯)、北東部、南東部、中西部および南部の5地域に区分されている。これら5地域の経済発展の現状をまず簡単にみてみると次のようである(第1表参照)。

- (1) 南東部: 面積は国土のわずか11%であるが、サンパウロ、グアナパーラ、リオ・デ・ジャネイロ州などブラジルの主要な工業生産州を有し、総人口の4割以上を擁する。都市・農村格差、所得格差などのひずみはあるものの、工業化が進み国内生産力の6割以上を有する最も経済発展の進んだ地域である。その中心地サンパウロ市の1人当り所得は1000ドルを越えている。
- (2) 北東部: 砂糖産業を中心にブラジルで最も早く経済活動がはじまった地域である。しかしプランテーションを主要な生産様式としたモノカルチュア的な農業だったため、糖業の衰退以後は産業構造の転換に失敗し、人口は総人口の30%を有するにもかかわらず、

第1表 地域別経済水準(%)

		北部	北東部	南東部	南部	中西部
面積		42.1	18.2	10.9	6.8	22.1
人口	1960	3.7	31.6	43.8	16.8	4.2
	1970	3.9	30.3	42.7	17.7	5.5
国内所得	1960	2.2	14.8	62.7	17.8	2.5
	1968	2.1	14.4	62.9	17.3	3.3
第1次セクター	1960	2.1	22.1	42.5	28.5	4.8
	1968	2.1	24.6	37.9	28.7	6.7
第2次セクター	1960	1.8	8.0	77.0	12.6	0.6
	1968	1.9	6.3	80.9	10.8	0.7
第3次セクター	1960	2.5	13.6	67.3	14.6	2.0
	1968	2.4	13.9	65.0	15.6	3.0

(出所) Centro de Contas Nacionais-IBGE-FGV, *Anuário Estatístico do Brasil (IBGE)*, Rio de Janeiro, 1972 から算出。

(注) ブラジル全体を100とした場合各地域が占めるシェア。

ならず、国民所得はブラジル全体の14.4%、1人当り所得は207ドルと低い。前近代的、伝統的な生産様式が残存している。

- (3) 北部: アマゾンのジャングル地帯。日本人の入植者を中心に胡椒の栽培などでは成果を上げているものの、総体的には未開発の状態である。
- (4) 中西部: アマゾン地帯につく過疎地帯である。しかし自然条件は北部と異なる。主都のブラジリアへの遷都で、はじめて本格的な開発に手がつけられた。
- (5) 南部: ドイツ、イタリア、オランダ系を中心にヨーロッパ移民の多い地域で、牧畜、農業中心にかなり経済水準が高い。教育水準はブラジルでは高いといわれている。北東部に見られるような投機的な農業はあまり発展せず、比較的安定した経済活動が営まれている。

このような地域格差は、今日、日本で見られるような急速な工業化過程で生じた過密・過疎の問題とは異なり、かつての米国の南北問題を想起させるような、発展形態の相異にもとづいており、このためそれぞれの地域の発展に対応した経済政策が必要となってくる。すでに資本主義的な生産様式が普遍的な南東部では市場メカニズムを通じた経済政策が有効といえるかもしれないが、一応資本主義的な姿をしているものの、その実生産様式を見れば、前近代的、伝統的なものを残している北東部では、市場メカニズムを通じた政策だけでは十分でないように

思われる。また自立的な経済発展のための基盤を有する南部と、まさにこれから自然との戦いははじまろうとしている北部、中西部の開発政策も自ずと異なるであろう。

では一体いつごろから、南北間の格差が生じたのであろうか。少なくとも第1次世界大戦までは、北東部はサンパウロと並ぶ、ブラジル経済の中心地であった。ブラジルの経済活動は北東部の糖業からはじまり、16～17世紀は、甘蔗プランテーション (Engenho de açúcar) の全盛であり、Senhor do engenho (プランテーション・マスター) が絶対的な権力をもっていた(注2)。1844年の関税改正後に最初の近代的織物工場が設置されたのは北東部であった(注3)。以後、奴隷制の廃止、帝制の終焉でエンジェーニョの経済的基盤は弱くなり、北東部の経済力は徐々に低下していく。しかし、1880年代に、サンパウロがコーヒー輸出の拡張期にはいり、「植民地的経済」から「半植民地的経済」へと変容を遂げ(注4)、経済力をつけていったあとも、1914年までは、工業生産額、あるいは工業労働者数のうえで、サンパウロと伍していたのである。

第1次大戦で先進国からの工業製品の輸入が途絶すると、南東部はサンパウロ市を中心に急速に工業化が進展する。山田陸男氏によると、①資本、労働力などの生産要素や運輸網、消費市場、金融市場など社会間接資本、インフラストラクチャーが比較的整備されていた、②ファゼンデイロおよび移民出身の企業者が形成されていた、③企業家集団間の敵対的な対立がなく、工業化を抑圧する政策が回避された——などの条件がサンパウロの工業化に寄与した(注5)。これに対し、北東部は産業構造の転換に失敗し、サンパウロを中心とするブラジルの工業化から取り残された。

戦前、戦後の北東部の人口1人当たりの所得を、ブラジル全体と比較してみると、1947年以降下がっている。とくに1950年代の前半に格差は一段と広がった。ブラジルの1人当たり平均所得を100とした場合、北東部の1人当たり所得は1939年には47.6であった。これが戦後の1947—53年の平均でみると40.3に低下、1954—61年は42.3と若干回復しているものの依然低く、やっと1962—68年で47.8%と、1939年の比率まで持ち直している(注6) (北東部の人口増加率がブラジル全体に比べて低かったことも持ち直した一因とみられる)。またブラジルの国民所得 (renda interna) に占める北東部の比率をみると次の表のようにやはり1947年以降下がっている。

なぜ、北東部がブラジルの経済成長から立ち遅れたの

第2表 国民所得の地域別構成 (%)

	北 東 部	「南 部」
1939年	16.7	80.6
1947年—53年	14.2	83.9
1954年—61年	13.6	84.3
1962年—68年	14.8	83.2

(注) この場合の「南部」は南東部、中西部、南部の合計。

であろうか。もちろん、ここでは経済的な側面にのみ限定するが、(1)自然条件、(2)経済的な要因、(3)経済政策による抑圧の3つの要因を考察する必要があると考えられる。しかもこれらの要因が相互に複雑にからみ合って、経済発展を阻害してきたといえよう。

(注1) Smith, T. Lynn, *Brazil; People and Institution*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1963 (reviced edition) p. 14.

(注2) 詳細は拙稿「ブラジルにおけるプランテーション」(岡部広治編『ラテンアメリカ経済発展論』アジア経済研究所)第1節を参照。

(注3) Furtado, Celso, *Formação Econômica do Brasil*, R. J., 1951, p. 275. (邦訳 水野一『ブラジル経済の形成と発展』新世界社 1971年 270ページ)

(注4) 詳細は、山田陸男「サンパウロ市の経済的機能と都市的発展」(『アジア経済』第12巻第11号 1971年11月) 78ページ。

(注5) *Ibid.*

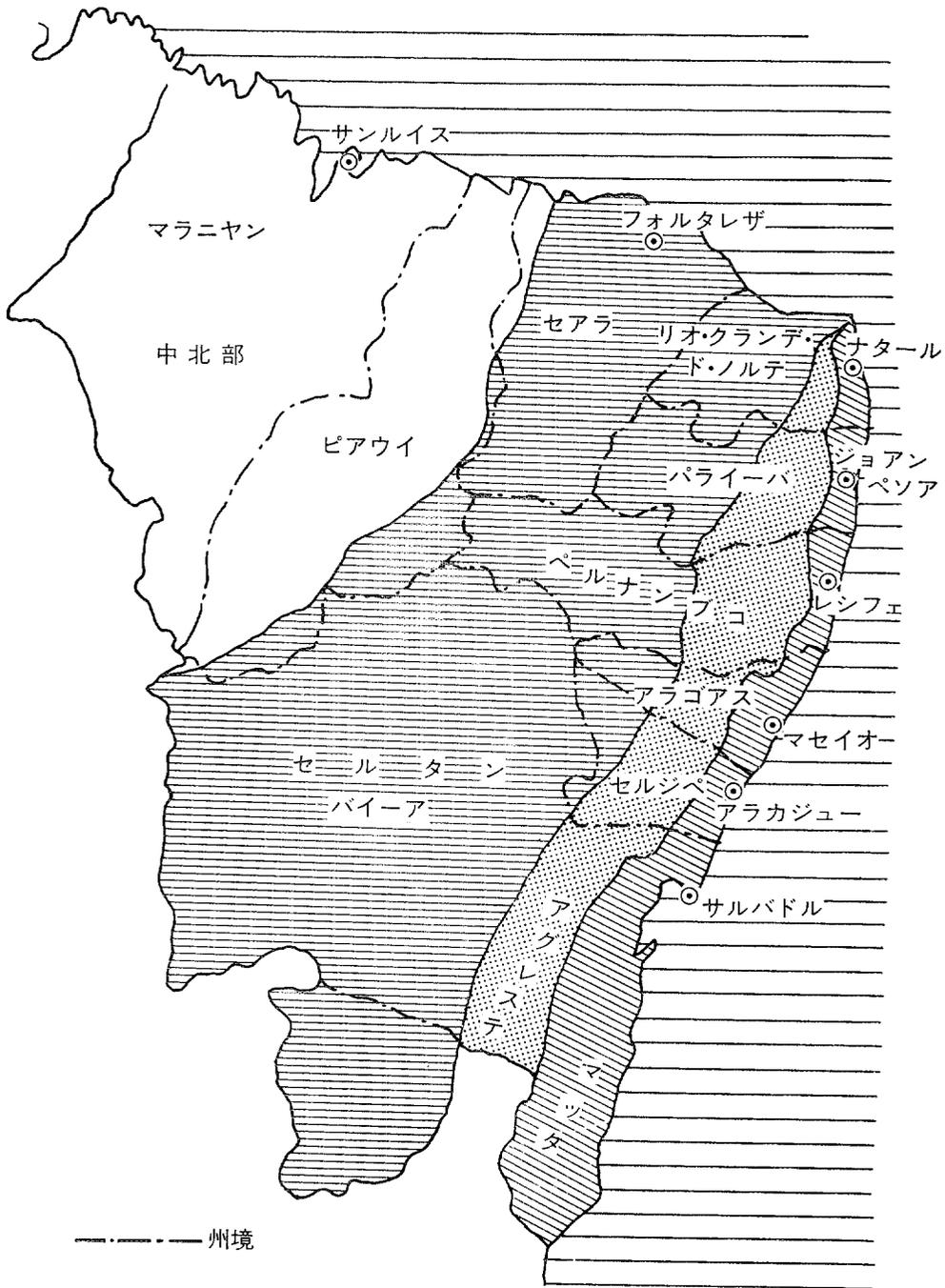
(注6) Ministry of Planning and General Coordination (以下、MINIPLAN), *Diagnoses on Income Inequalities in Brazil*, Brasilia, 1972, pp. 13, 14.

## II 経済発展の阻害要因

### 1. 自然条件

北東部の経済活動に直接影響を与える自然的な要因は、降雨と土壌である。北東部は次の図のように自然的な条件によって通常4地方に区分されている。太平洋岸沿いに幅60～100キロメートルで南北に延びる海岸地帯は、高温多湿のマッタ地帯 (Zona de mata) といわれる。降雨にめぐまれているうえ、一般にマサペといわれる良質の腐植土で覆われており甘蔗プランテーションが集中している。甘蔗栽培の前は森林でおおわれていたため、

第1図 ブラジル北東部の地理的区分



マッタ(森林)地帯と呼ばれている。海岸地帯と奥地のセルトンの間には、灌木地帯(Zona do agreste)があり、中小農業者を擁している。セルトン(Sertão)は、年間降雨量400~600ミリの半乾燥地帯で、土壌は酸性が強く、有棘植物のみである。さらにマラニョンとピアウイ州の大部分を占める中北部(Meio norte)があり、ここは降雨量が多い。

セルトンおよびアグレステは、ほぼ11年の周期で大旱魃に見舞われており、記録されているものだけでも、第3表のように、18世紀16回、19世紀37回、20世紀は1970年までで20回である。大旱魃の地域経済に与えた影響はきわめて深刻で、1951年の農業生産は実質で前年比9.9%減ったほか、工業生産も原料の減少などの影響をこうむって同4.5%減った。このため1951-52年の2年間で約30万人が南部を中心に流出したという(注1)。

マッタ地帯は、甘蔗プランテーションに占有されており、しかも後述するように生産性は低く、ふえつづけている労働力を吸収する余知がほとんどないため、急激に増加している人口は半乾燥地帯へと移っていかざるを得ず早魃の被害をこうむる人口はますます増加している。

第3表 北東部の旱魃

15世紀	1499, 1500
16世紀	1559, 1583, 1592
17世紀	1603, 1614, 1615, 1651, 1652, 1692, 1693
18世紀	1707-11, 1720, 1723-27, 1735-37, 1744, 1745, 1746, 1748-51, 1754, 1760, 1777, 1778, 1784, 1790-94
19世紀	1803-05, 1808-10, 1814, 1816-17, 1819-20, 1824-25, 1827, 1829-30, 1833-35, 1837, 1844-46, 1860, 1868-69, 1877-79, 1885, 1888-89, 1891, 1893, 1898-1900
20世紀	1902-04, 1907-08, 1915, 1919-20, 1931-33, 1936, 1941-44, 1951, 1953, 1958, 1970

(出所) *Realidade*, São Paulo, Nov. 1972, p. 192.

## 2. 経済的な要因

1972年10月、ブラジリアで開催された「地域開発に関するセミナー」で、ブラジル政府は、北東部の所得格差の要因として次の5つを上げている。

- ① 人口に占める経済活動人口の比率が小さい。
- ② 非農業セクターの就業者の比率が小さい。
- ③ 1人当りの耕地面積が狭い。
- ④ 耕地面積当りの資本投下額が少ない。
- ⑤ 工業部門の労働に対する資本投下が少ない(注2)。

これらの点は、すでに1953年米国のミッションの一員として北東部を訪れたハンス・シンガー(Hans Singer)

第4表 南北格差の指標

	北 部	北東部	「南部」	ブラジル 全 体
① 経済活動人口の比率(1970年)	27.7%	29.1%	32.4%	31.3%
② 農村労働人口の比率(1970年)	57.0%	62.0%	37.0%	44.0%
③ 農民1人当りの耕地面積(1970年)	0.62ha	2.05ha	3.15ha	2.60ha
④ 耕地当りの投下改良費(1965年)	Crs 26.4/ha	Crs 80.9/ha	Crs 114/ha	Crs 100/ha
⑤ 工業労働者1人当りの動力(1959年)	2.99HP	2.57HP	3.82HP	3.66HP

(出所) MINIPLAN, *Diagnose on Income Inequality in Brazil*, Brasilia, 1972.

(注) ここでの「南部」とは、南東部、中西部、南部全体を総称する。Crsはクルゼイロ。

が指摘しており(注3)、さらに1958年、クビチェック大統領の命によって、経済学者セルソ・フルタード(Celso Fultado)をチーフに組織された、北東伯開発研究グループ(Grupo de Trabalho Para o Desenvolvimento de Nordeste=以下 GTDN)も分析している(注4)。

要するに、これらの要因によって農業、工業とも生産性が低く抑えられ(たとえば、1ヘクタール当りの農業生産額は、1969年で「南部」の453クルゼイロに対し、北東部は329クルゼイロである)、その結果所得格差が生じている。しかもGTDNは両地域における経済成長率の差がみられるから格差はますます拡大すると分析した。それによると1948-54年の経済成長率は、北東部が年4.0%(1人当りの実質成長率1.5%)に対し、南東部は5.3%(同2.7%)であった。ただ前述のセミナーの資料によれば60年代はむしろ北東部の方が、ブラジル「南部」(南東部、中西部を含む)の成長率を上回っている(第5表参照)。

第5表 国内生産の年成長率(要素価格)(%)

	北 部	北東部	「南部」	ブラジル 全 体
1947~53年	0.3	2.5	6.6	5.8
1953~61年	13.0	7.9	7.2	7.3
1961~68年	1.9	5.2	4.3	4.5
1947~68年	5.4	5.4	6.0	5.9

(出所) MINIPLAN, *Diagnose on Income Inequality in Brazil*, Brasilia, 1972.

このような南北の生産性の格差は歴史的に規定された社会構造の相違にもとづいているといえよう。

では、北東部の生産力を規定している社会構造は何で

あろうか。その特徴をとらえるため、今少し植民地時代、とくに北東部がブラジル経済の中心地であった17世紀ごろの状態を思い浮べてみると次のようであろう。ポルトガルの下層貴族が一辺が少なくとも2リーグ(約13.2キロメートル)の長さをもつような交付地(セマリア)を与えられ、平均200~300人の奴隷を使役して粗糖を生産していた。その粗糖はポルトガル、オランダ、のちにはイギリスの商業資本によってヨーロッパ市場に輸送され莫大な利益を上げていた(注5)。

Mircea Buescu はその当時のブラジルの経済を第6表のように推計している(注6)。それによると経済活動の大部分が輸出、しかもその大半を砂糖が占めている。その経済構造は、ヨーロッパの経済圏に砂糖を供給し、ヨーロッパの工業製品に販路を与える。換言すれば、「先進国の経済圏から離れてそれ自体としては自立しえない」(注7)モノカルチュア構造であった。

第6表 17世紀のブラジル経済 (単位: 1000€)

	国内所得	輸出	うち砂糖	国内の活動
1600年	3,000	2,400	2,160	600
1650年	5,000	4,000	3,800	1,000
1700年	4,000	2,400	1,800	1,600

(出所) Buescu, Mircea, *História Económica do Brasil*, R. J. 1970, P. 167.

このようなモノカルチュア構造を担っていた生産様式が、エンジェーニョ(奴隷制プランテーション)であり、その生産諸条件は、①大土地所有地(ラティフンディオ)、②奴隷制度、③前期的商業資本——の存在であった。

17世紀のような典型的なモノカルチュア構造は、もちろん糖業の衰退とともに徐々に弱くなっていく。すでに18世紀の中ごろには砂糖の輸出は、輸出総額の50%まで下がり、独立革命までその水準で上下する。ブラジル経済の中心地が、18世紀には北東部から金が産出されたミナス・ジェライスへ、さらにコーヒー産業の隆盛で19世紀後半にはサンパウロへと移っていくと北東部の糖業の重要性は急速に低下した。

今日すでに、北東部の糖業はかつてのような勢いはない。しかしその伝統的な生産様式(エンジェーニョ)、そしてモノカルチュア構造の残した瓜跡は深いものがある。フルタードは、北東部地域の経済的な立ち遅れと、その歴史的な制約の関係を次のように説明している。少々長いが北東部の後進性の根本的な原因を指摘している

ので引用しておこう。

「北東部地域の衰退は、ブラジル南部の工業化過程よりずっと古い長期にわたる現象である。こうした衰退の根本的原因は、経済組織が植民地時代に設定された生産と資源利用の形態を克服できなかったことにある。砂糖経済のモノカルチュア構造の温存に寄与することによって、17世紀に衰退をみせ始めた古い経済組織を生き長らえさせたのである。

モノカルチュア制度は本来、工業過程と全く相容れないものである。特別の場合には、経済的にみて土地資源利用の合理的方法であるとはいえ、この制度は人口密度が比較的的低く、1人当り所得水準が高い場合にのみ成立する。北東部湿潤地帯に起こったように、この人口密度が上昇すると、モノカルチュア制度は生産組織の高度化達成を不可能にする。事実、人口が稠密な地域では、生産性向上の基本的条件である1人当り資本装備の増加は、工業化によってのみ達成されるのである。ところが、工業化は常に急速な都市化を伴い、この都市化は農業部門が食料の十分な供給を保証する場合にのみ実現できるのである。もし良質な農地のすべてが固定的なモノカルチュア制度に集中している場合は、食料需要の増加は輸入によって充足されなければならないであろう。北東部の場合、都市の需要増加は南部地域から移入した食料によって満たされる傾向にあり、このことは名目賃金と生産性の間の格差をますますより貧しい地域に不利になるようにする。北東部における砂糖生産の相対的有利性がいかに大きいにせよ、その生産が人口の小部分を占め、また都市人口が一部分南部からの食料に依存しているかぎり、工業化は実行不可能であることを考慮する必要がある。」(注8)

今日では北東部の経済をモノカルチュアであるということではできないであろう。かつて北東部経済をささえた砂糖の輸出は輸出総額の27.9%(1968年)であり、砂糖につぐ輸出農産品であるカカオ豆も輸出総額の24.4%である。しかも輸出が北東部経済に占める比率は域内所得(renda interna)でみて8%前後と低い(注9)。ただ農業が北東部で果たしている役割は依然重要で、域内所得の40.6%(1962~68年の平均)、農村人口は全人口の62%(同)である。また輸出のうち農産品は、工業製品に分類されている食品を加えると83.6%(1967年)と高い。

以上のような北東部の産業構造を踏まえて、北東部の伝統的な社会構造の影響を簡単に整理しておく、次のような点が指摘される。

第7表 産業構成 (%)

北 東 部		南 部
＜城内所得の構成＞ (1962~1968年)		
農 業	40.6	22.7
工 業	10.4	24.7
サービス産業	49.0	52.1
＜経済活動人口の構成＞ (1970年)		
農 村	62.0	37.0
農 都 市	38.0	63.0

(出所) FGV, IBGE.

(注) 「南部」は南東部, 中西部, 南部の合計。

- ① 甘蔗プランテーションを中心に大規模な土地の集中がみられる(第8表参照)。これによって富が、ファゼンデイロ(プランテーションの所有者)を中心に一部の階級に集中している。
- ② マッタ地帯の農民は、甘蔗プランテーションのモラドール(居住労働者)あるいは日雇労働者、臨時労働者で、土地をもたない者が多い。Gerado Aguiarによると80%の農民(家族)は土地を持たない<sup>(註10)</sup>。
- ③ 半乾燥地帯では、生存水準ぎりぎりの自給自足的な零細農が農民の大部分を占めている。たとえばペルナンブコ州のアグレストエ地帯では、ミニフンディオ(零細農場)が数の上で93.3%、土地では43.6%占めている。これらの農民は商品経済から取り残されている状態にあるといえよう。

第8表 北東部の規模別農場数および占有面積の割合(1967年)(%)

	農 場 数	占 有 面 積
10ha以下	44.7	2.5
10~50ha	33.0	11.0
50~100ha	9.7	9.6
100~1,000ha	11.6	43.2
1000~10,000ha	0.9	26.6
10,000ha以上	0.1	7.1

(出所) IBGE, *Anuário Estatístico do Brasil*, R. J., 1969.

(注) 農村の不動産所得から分析, 1970年のセンサスのデータはまだ発表されていない。

- ④ 生産手段を有しない農民は、いきおい大土地所有者に従属することになり、プランターと農民の関係は賃労働だけではなく、自家菜園(sítio)や経済外的な強制をともなう前近代的な関係が強い。
- ⑤ 以上のような富の偏在の結果、モノカルチャー産業が衰えたあとも、城内市場の形成が阻止された<sup>(註11)</sup>。

⑥ また農民の収奪による資本蓄積は、城内に再投下されず、主として南東部のサンパウロに投資された。一方、大多数の農民が貧困状態に置かれているため、農村工業はほとんどおこらず、自主的な工業化の道はとざされた。

⑦ 北東部の食料供給は一部南部に依存していた。

上述した社会構造こそ、生産力を低く抑える一方、城内市場の形成を困難にし、ある程度のバランスをもった地域経済の発展を阻害している。過酷な旱魃も「単に農村から都市へ、とくに南部へと恒常的に流出している人口圧力を高めているにすぎない」<sup>(註12)</sup>のである。

(3) 経済政策による抑圧

戦後の経済政策はすでに工業化が急速に進展していた南東部を中心に進められたため、自立的な経済基盤をもたない北東部にとっては厳しいものであった。輸入代替工業育成政策はその一例で、GTDNのレポートは、南東部の工業化は北東部の犠牲の上に成り立っており、国内工業保護政策のゆえに地域格差はますます拡大していると指摘している<sup>(註13)</sup>。また1951年以後の北東部経済の急速な後退について、Antônio Barros de Castroは、1951—53年の大旱魃に加え、為替政策の影響を要因として上げている。すなわち輸入代替工業の育成のため、為替レートを実質以上に高く固定(第2次大戦後から1953年までの為替レートは、ほぼ1ドル=18クルゼイロに固定)したことから、第1次産品の輸出競争力を弱め、北東部の輸出は大きな打撃を受けた<sup>(註14)</sup>。

さらに GTDN は、北東部→外国→南東部→北東部の「三角貿易」が格差を拡大する基本的な要因として取り上げている。1955/56年の北東部の貿易は、輸入が9200万ドルに対し、輸出は2億100万ドルと大幅な黒字を上げていた。しかしこの大幅な貿易収支の黒字は、北東部の経済発展のために使われず、それは急速に工業化の進行していた南東部が設備や半製品を外国から購入することによって生じた貿易収支の赤字の補填に使用された。さらに南東部の工業を育成するため、工業製品の輸入に保護関税や輸入制限の措置がとられ割高なサンパウロの工業品を買わされた<sup>(註15)</sup>。

また、南東部の工業化に伴い、北東部の民間資本が、サンパウロに流出した。連邦政府は、民間資本の流出を上回る支出を北東部でしているものの、公共支出は主として、援助やインフラストラクチャーなどの投資であるうえ、年々の変動が激しいために、民間投資のような、恒常的な労働機会を創出しなかった<sup>(註16)</sup>。

以下、ブラジルがこのような難問にどのようにして対処し、今後解決していこうとしているかを明らかにしていきたい。

(注1) Castro, Antonio Barros de, "O Desenvolvimento Recente de Nordeste," 7 *Essaios Sobre a Economia Brasileira*, R. J., 1971 pp. 194-196.

(注2) MINIPLAN, *op. cit.*, 第3章.

(注3) Singer, Hans, *Survey on Northeast Economic Development*, CODEPE, Recife. これは後に *International Development Growth and Change*, McGraw Hill, New York, 1964の第6章に収録されている。

(注4) GTDN, *Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste*, Recife, 1967年 第2版, pp. 17-23.

(注5) 詳細は拙稿「ブラジルにおけるプランテーション」を参照。

(注6) Buescu Mircea, *História Econômica do Brasil*, R. J., 1970, p. 167.

(注7) 赤羽裕, 「低開発国工業化の基礎条件」(『思想』1967年2月号) 75ページ。

(注8) Furtado, Celso, *op. cit.*, pp. 278-279 (邦訳 前掲書 273-274ページ)

(注9) 1966年の輸出比率は9.4%, 1967年=8.1%, 1968年=7.8%。Goodnar & Cavalcanti, *A Industrialização do Nordeste*, R. J., IPEA/INPES, 1971, p. 109.

(注10) *Realidade*, 1972年11月号 p. 86.

(注11) GTDN. *op. cit.*, p. 50. なお GTDN によるとサンパウロのコーヒー・プランテーションの場合、賃金として支払われた金額は北東部の甘蔗プランテーションよりはるかに大きく、これが輸出依存型経済から、域内市場依存型へと成長を転換させた要因だったとしている。

(注12) Inter American-Committee for Agricultural Development (CIDA), *Brazil, Land Tenure Conditions and Socio-Economic Development of the Agricultural Sector*, Pan American Union, Washington D. C., 1966, p. 64.

(注13) GTDN, *op. cit.* pp. 24-28.

(注14) Castro, Antônio Barres de, *op. cit.*, p. 105.

(注15) GTDN, *op. cit.*, pp. 24-28.

(注16) *Ibid*, pp. 31, 32.

### III 旱魃対策とGTDNの政策提言

ブラジル政府の対北東部開発政策は、およそ次の3段階にわけることができよう。すなわち、(1)もっぱら旱魃対策に終始した1958年以前、(2) SUDENE (北東部開発庁) を中心とする工業化政策に重点が置かれた時期、さらに、(3)メジシ政権によって、国家統合 (integração nacional) という旗印のもとに、地域開発政策を国家発展政策のコンテクストの中で抱えようとする1970年以降——に区分できる。

1958年以前の政策は、もっぱら旱魃による災害を最少限度に食い止めようとする「旱魃対策」Obras Contra as Sêcas だった。糖業が衰退すると、甘蔗プランテーションの労働力に対する需要が伸び悩み、しかもマッタ地帯は生産性の低いファゼンタに占有されていたため、急増する北東部の人々は、奥地の半乾燥地帯への移住を余儀なくされ自給自足的な農業や牧畜を営みはじめた。このため周期的な大旱魃による災害が大きくなり、対策が必要となった。しかしその対策は、旱魃の被害にどう対応するかという技術的な面が強く、先に述べたような経済的社会的な要因に注目するような動きは、1950年代まではまったくといってよいほどみられなかったのである。

中央政府による旱魃対策は、すでに帝制時代の1877年に始まっている。1877~79年の大旱魃による被害が大きく(セアラ州での死亡者は約1000人と伝えられている)、国家的な問題として旱魃問題を扱う王室委員会が設立され、さらに、1909年には対旱魃工事連邦監督局 (Inspeção Federal de Contra as Sêcas=IFOCS) が設置された。IFOCS は1945年、DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Sêcas) に改組され、内務省管轄下で旱魃対策の中心となった。当時の「旱魃対策」の重点は、①緊急対策としては、被害を最少限度に食い止めるための公共事業による失業対策、食料の配給など、さらに②長期的には貯め池や、大規模なダム建設による灌漑および海岸地帯と後背地を結ぶ道路、鉄道の建設をはじめとする社会資本への投資であった。これによって雇用機会の増大を図る一方、生産地と消費地の統合を図ることが意図された(注1)。

しかしながら、これらの政策は周到な調査による計画的な政策ではなかったし、北東部の資源を適切に活用しようという観点もなかった。民衆の不満が最も爆発したところへの場当り的な政策だったため実効は上がらず、

問題は一層深刻になっていったのである。

1940年代の後半、世界的に経済発展や経済政策に関心が集まり始め、ブラジルでも意識されるようになった。1948年サンフランシスコ渓谷委員会 (CVSF=Comissão do Vale do São Francisco) がつくられ、米国の TVA 計画をモデルに、サンフランシスコ渓谷の灌漑など総合的な開発が取り上げられた。このような大規模な計画は当然、技術的な面だけでなく、経済的、社会的要因や法律などを考慮に入れなければならない、北東部問題への新しい取り組み方が出てきた。この計画の中心は、サンフランシスコ水力電気会社 (CHESF=Compania Hidrelétrica do São Francisco) のパウロ・アフォンソ・ダムの建設で、1955年に操業を開始、北東部の発電能力はこれで23%増えた(さらに1955年から1959年の設備拡張で143%増加した)<sup>(注2)</sup>。

以上のような考え方の変化に、1951年の大旱魃は大きな影響を与えた。この旱魃で最も災禍がひどかったセアラ、ピアウイ、リオ・グランデ・ド・ノルテ、パラíba州では、農業を続けられたのはわずか150万人だったといわれる。大旱魃の直後北東部を訪問したバルガス政権のオラシオ・ラフェル (Horacio Lafer) 大蔵大臣は、「これまでの技術、治水に重点を置いた旱魃対策は、経済面の問題を軽視してきた。地域経済の強化を伴わない、大規模な技術的事業は意味をなさない」<sup>(注3)</sup>と指摘し、北東部開発のための特別な金融機関の創設をバルガス大統領に進言している。

こうして1951年政府系銀行、北東伯開発銀行 (BNB=Banco do Nordeste do Brasil) が設立され、北東部の経済発展のため低金利の長期融資を開始した(業務開始は1954年)。しかしながら、政治的な圧力や、それまでの既得権益を守る動きから、本格的な北東部の開発問題に取り組むようになるのは、前述の GTDN の活動開始からである。

1958年に北東部の総合的な調査を実施した GTDN のフルタードは、北東部問題に対する基本的な考え方をこう述べている。

「有能な人材を投入した50年間のブラジル政府の努力は、問題を解決できなかった。旱魃は50年前よりももっとひどくなっている。これは旱魃対策が出されても、その最初の分析に問題があったからで、私のはじめの仕事は、どこに誤診が生じたのかを知ることにあった。ここから北東部の開発政策の二つの基本的な考え方が出てきた。すなわち旱魃に耐えうる経済のつくることと、農業

経済の構造を変え、工業投資を強めることにある」<sup>(注4)</sup>。

GTDN は、すでに第2節で触れたように、経済構造にまで遡って北東部の問題を分析し、1959年に「北東伯経済発展政策」(“Uma Política do Desenvolvimento Econômico Para o Nordeste”)と題する100ページ近いレポートを大統領に提出、この中で4つの基本的な実施計画 (Plano do Ação) を提言している。

- ① 工業投資を強化し、製造業の自主的な発展の中核をつくる。
- ② 湿潤地帯の農業経済を変革し、工業化を可能にするため都市への食料供給を増大する。
- ③ 半乾燥地帯の農業を徐々に変革することによって生産性を上げ、旱魃の影響に耐えうるようにする。
- ④ 北東部のフロンティアを拡大し、湿潤地帯の経済再編成で生じた余剰人口を吸収できるようにする<sup>(注5)</sup>。

すなわち、人口が急激に増加している一方で天然資源に恵まれておらず、しかもこれまでのダイナミックな要因だった輸出の拡大が望めなくなった北東部にとっては、工業化が経済発展のための唯一の可能性であり、しかも、国内の他の地域に比べて比較的優位をもっている低賃金労働力を活用しなければならない。そのためには南部からの食料や工業製品の輸入で、都市の食料価格が上昇する状態は避けねばならない。食料の非弾力的な供給は、工業製品のコストにはね返り、域内市場にマイナスの影響を与えるからであるというのが基本的な考え方であった。

このように工業を急速に伸すためには、農業の生産性を上げる必要がある。それには、①甘蔗栽培地帯の農業を多様化する、②半乾燥地帯の自給自足的な農業を、商品経済に組み込んでいく、そして③新しい耕作地を拡大する—ことで食料の供給をふやすというのである。要するに工業化を経済発展のための戦略とし、それを農業生産の向上でバックアップしていくというのが、GTDN の示した構想である。

この提言の中で注目されるのは、社会構造の制度的な変革については述べられていないことである。フルタードは、北東部の後進性の原因をモノカルチャー構造にあること、さらにそれをささえている甘蔗プランテーションにあることを十分知っている。モノカルチャー構造、そしてその主要な生産様式である甘蔗プランテーションの変革なくして、本来的な生産性の向上はできるであろうか。結論を先取りすれば、メジシ政権が結局農業改革

を一つの重要政策と掲げざるを得なかったのはこの点であるといえよう。

(注1) 旱魃対策については Robock, Stefan, *Brazil's Developing Northeast: A Study of Regional Planning and Foreign Aid*, Washington 1963, ch. 4 および Albert O. Hirshnan., *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*, Twentieth Century Fund, N. Y., 1963を参照せよ。

(注2) MINIPLAN, *Regional Development Policies in Brazil; Precedents and Prospects*, Brasilia, 1972, pp. 8-13,

(注3) Banco do Nordeste do Brasil, *Banco do Nordeste, Origins* (I), Fortaleza Ceará, 1958, pp. 35-38; Robock, Stefan, *op cit.*, p. 92. より引用, また Castro, Antonio Barros de, *op. cit.*, pp. 178-179.

(注4) Seminário para o Desenvolvimento do Nordeste 1959, Anais Vol. II., Robock. Stefan, *op. cit.* から引用。

(注5) GTDN, *op. cit.*, p. 14.

#### IV SUDENEの工業化政策とその問題点

GTDNの答申を受けて、1959年12月連邦直属のSUDENE (北東伯開発庁) が設立され、北東部の政策は新しい段階にはいった。SUDENE は、行政機関ではなく、計画立案および、DNOCS, CVSF などの専門機関、州政府、政府系金融機関など北東部開発計画に携わっている諸機関の調整および監督機関である。目的は、①政府のガイダンスに統一性を与えること、②開発計画のガイドラインのもとに各行政機関の調整と、金融的な措置によって有効性を高めること、さらに、③行政機構を改革し、公共資金の弾力的な運用を図ることにあつた。

翌1960年5月に第1次開発指導計画 (1 Plano Direto-  
ris) が起草され、以下4次にわたる開発指導計画 (第1次1961—62年、第2次1963—65年、第3次1965—68年、第4次1969—71年) が実施された。1972年からの第5次開発計画は、第1次国家開発計画に吸収された。

第1次から第4次の開発指導計画は、基本的には GTDN の分析にもとづいているが、戦略では GTDN の実施計画とかなりかけはなれた。とくに第1次、第2次開発指導計画では、水力発電を中心とするインフラストラクチャーの建設に力が入られた。GTDN のレポートでは、貯水池やダム建設はあまり効果的ではなく、経

第9表 開発指導計画および地域開発計画で  
計画された直接支出の構成 (%)

	1961— 62年	1963— 65年	1966— 68年	1969— 73年
1. インフラストラクチャー (道路・港湾) (電力)	60.9 (26.7) (34.2)	49.4 (17.9) (31.5)	37.4 (16.9) (20.3)	37.5 (15.7) (21.4)
2. 社会・地域サービス (教育・訓練) (衛生) (住宅) (上下水道)	13.5 (0.1) — (13.4)	22.0 (3.9) — (16.6)	29.9 (8.3) (4.1) (1.7)	23.3 (6.7) (2.4) (1.8)
3. 天然資源の開発	7.9	9.3	7.8	9.5
4. 第1次産業	14.4	14.1	17.9	20.5
5. 植民業	1.9	1.7	1.6	1.9
6. 工業	1.4	3.0	5.4	5.4
7. その他	—	0.5	—	1.8
8. 合計	100	100	100	100

(出所) MINIPLAN, *Regional Development Policies in Brazil; Precedents and Prospects*, Brasilia, 1972, p. 26.

(注) 1969—73年は第4次開発指導計画と地域開発計画 (1972—74年) の合計。

済的には合わないとされていたのに対し、第9表のように第1次、第2次開発指導計画では、インフラストラクチャーの投資が、直接支出のそれぞれ61%、49%を占めている。

第4次開発指導計画でも比率は低下しているもののインフラストラクチャーへの投資は重視されている。それ

第10表 SUDENEによって認可されたプロジェクト  
(単位: 1,000クルゼイロ, 市場価格)

年	工業			農業		
	プロジェクト数	総投資額	34/18資金	プロジェクト数	総投資額	34/18資金
1960	22	7,619	—	—	—	—
61	20	10,097	—	—	—	—
62	48	15,382	—	—	—	—
63	59	36,393	7,039	—	—	—
64	52	133,390	26,364	—	—	—
65	58	138,871	33,052	1	2,524	1,893
66	77	335,491	152,439	12	16,068	8,686
67	152	1,099,840	492,795	52	77,347	53,356
68	145	953,824	510,816	88	155,832	108,365
69	121	1,140,990	581,254	90	244,518	184,078
70	76	1,658,060	750,373	96	395,852	290,316
71	63	2,027,108	910,343	106	657,619	471,857
合計	893	7,556,893	3,464,745	445	1,549,760	1,118,552

(出所) SUDENE, *Relatório Anual de 1971*.

(注) 市場価格による。

は、生産活動に比べて基本的な社会資本の整備が立ち遅れているためとされ、また政府が最も容易に介入できる分野だからと説明されている(注1)。

また4次にわたる開発指導計画に一貫して流れているのは、工業発展優先の思想である。GTDN のレポートでは工業化を戦略の核に置いたが、それに伴って農業の開発も重要な政策として指摘していたのに対し、60年代のSUDENEの政策の中で農業の重要性は低かった。第10表は1960年から71年まで、SUDENE が認可したプロジェクトの数と金額を示したものであるが、農業がプロジェクトとして具体化したのは1965年であり、1960—71年の総投資額のうち農業プロジェクトが占めるのはわずか19%である。

一方1971年末までに認可された工業プロジェクトの数は893、その投資額は75億5700万クルゼイロ(市場価格)である。工業化を推進するため南部および諸外国の民間資本を誘致する必要上、思い切った税制上の各種優遇策がとられた。

- ① 1963年までに北東部で操業中の企業に対し、1978年までの10年間所得税、同付加税の50%を免除する。
- ② 1971年12月末日までに操業を開始した新しい産業に携わる企業は操業開始後10年間、所得税および同付加税を免税される。
- ③ 国内で類似品のない設備機械、部品の輸入を無税とする。
- ④ 1973年末までに新設された企業に対し、1978年までの5年間 ICM (商品流通税)の60%を軽減する(ただし類似品がない場合のみ)。
- ⑤ ブラジルの企業は、法人所得税の50%をSUDENE が認可した北東部の工業、農牧畜業、電気通信業を営む第三者または自社のプロジェクトに投資することができる。これは第1次開発指導計画の34条と第2次開発計画の18条の条文番号をとったもので、通常「34/18資金」(Recurso do 34/18)と呼ばれており、工業投資額(1960—71年の合計)の45.9%を占めている(注2)。

このような積極的な税制優遇政策の結果、北東部に投資している企業数はふえ、徐々ではあるが工業の構成にかなり変化がみられる。1949年には伝統工業が86%を占めていたのに対し、1969年には60%に下がった(第11表参照)。ところで1969年の工業の構成は、1950年前後の南部と似ている。

このように、工業化ではある程度の成果を納めたもの

第11表 工業構成の比較(生産額)(%)

地域	年	伝統工業	近代工業A	近代工業B
北 部	1949	67	31	1.8
	59	62	37	1.2
	69	68	31	0.7
北 東 部	1949	86	13	1.2
	59	70	29	1.3
	69	60	35	5.0
南 部	1949	62	31	7.1
	59	46	38	16.0
	69	38	40	22.2
ブラジル	1949	64	30	6.3
	59	48	37	14.9
	69	40	40	20.0

(出所) IBGE—DELCOM.

(注) 伝統工業は traditional industry の訳。近代工業は dynamic industry の訳。

伝統工業: 木工, 家具, 皮革, 繊維, 服装, 食品, 飲料, タバコ, 印刷, 出版, その他

近代工業A: 非鉄金属, 紙, パルプ, ゴム, 化学, 薬品, 香料, ロウ, プラスチック。

近代工業B: 機械, 電気・通信機器, 輸送用機器。  
ここで用いた「南部」は南東部, 中西部, 南部の合計。

の、SUDENE の政策は数々の問題点を残している。1972年8月、ブラジルの有力雑誌『ヴィゾン』(VISÃO)は「北東部: 18年の計画」と題する特集号を出しているが、同誌は、これまでのSUDENEを中心とする北東部の開発政策を一応評価しているものの、次のような問題点を指摘している。

- ① 人口増加と雇用問題
- ② 農業問題
- ③ 地域開発理論の欠陥
- ④ 地域開発のための資金調達問題

以下、これらの4点について問題点を整理しておこう。1970年以後のメジシ政権による新しい政策の特徴を明らかにする上で役立つと思われるからである。

- ① 人口増加と雇用問題

北東銀行(BNB)の推計によると、1970年の経済活動人口940万人のうち、失業、半失業および不完全雇用状態にある人口は290万人、約31%を占めている。しかも今後10年間の人口増加率は、死亡率の低下、域外流出の減少で年率2.8%(1960/70年は年率2.5%だった)に高まるとみられていることから、1980年には失業ならびに半失業、不完全雇用状態にある人口は450万から500万人に増加すると予想されている。『ヴィゾン』誌によれば雇

用1をつくるためには約8000ドルの投資が必要であるとすると、これだけの失業者をなくするためには、ざっと400億ドルの投資が必要となる。これは現在のブラジルの国内総生産と同じであり(注3)、ほぼ不可能なことである。

SUDENEのこの問題に対する取り組みはまず、第1次開発指導計画では、工業化を促進することによって余剰労働力を吸収できるとみていた。また第2次開発指導計画では、サービスセクターの人口吸収力に注目していたが、これはすでに過度に膨張した都市人口を増加させる結果となり、第4次開発指導計画では余剰労働力の吸収のために、農業および中小企業の必要性が指摘された。

実際、工業化による雇用増加はSUDENEが期待したほど大きくなかった。これは、SUDENEの誘致政策で北東部に集まった企業は、労働節約型の大規模な企業が多かったため、第12表はSUDENEによって認可されたプロジェクトの投資先を示したもののだが、うち26.1%は最も雇用効果の少ない化学であり、さらに20.5%を鉄鋼が占めている。このように大企業が集まるのは、①SUDENEの工業近代化政策によるのと、②前述の各種のフィスカルインセンティブによって北東部の比較優位が、資金コストにあるためである。北東部は、石油を除き天然資源に乏しいうえ、労働力の質、経営面では南部に大きく立ち遅れている。結局集まる企業は、省力化が可能でかつ大量な資金が必要な企業ということになり、このままの政策では、余剰労働力の吸収は期待できない。

このほか免税措置が大企業のみをうるおしている、あるいは原材料は南部から運ばれ、製品はまた南部へ送るような企業も多く、北東部は加工基地化している——などの批判がみられる(注4)。

② 農業問題

SUDENEは、工業化の推進によって、農業の近代化を促進できると考えていた。第1次開発指導計画によれば、工業化によって余剰労働力を吸収、その結果、農村の賃金は上昇し、資本の投下と技術的な改善で農業の近代化が進むと考えていた。また、工業化によって都市の所得が上昇すれば、食料・原料の需要が増大し、農産品の市場が形成され、それが農業の近代化と結びつくとしている。

しかし農民が実際におかれている状態は、SUDENE設立以前とほとんど変わっていない。『リアリダデー』誌は甘蔗プランテーション地帯(いわゆるmancha negra「黒い汚点」)でのルポルターージュで、農民の状態を次のように伝えている。

第12表 SUDENEによって認可されたプロジェクトの投資先 1960—1971年  
(単位: 1000クルゼイロ, 1970年価格)

	投資額	%
消費財		
食品・飲料・タバコ	819,169	9.3
繊維	910,383	10.3
衣類	219,566	2.5
木工・家具	206,250	2.3
出版・印刷	48,431	0.5
皮革	77,508	0.9
計	2,281,307	25.8
中間財		
紙・ポル	360,671	4.1
ゴ	204,179	2.3
化学	2,306,763	26.1
非鉄	955,435	10.8
鉄	1,811,191	20.5
計	5,638,239	63.8
資本財・耐久消費財		
機械・電機・通信	836,910	9.5
輸送用機器	75,368	0.9
その他	912,278	10.4
計		
合計	8,831,824	100.0

(出所) Visão, *Suplemento Especial*, No. 8, São Paulo, 1972.

(注) 1969年12月末までに取り止めたプロジェクトおよび詳細なデータが入手できなかった5企業を除く。

「地主と労働者の関係は前資本主義の段階にある」と、そして賃金は、監督や管理人によって不当に低く抑えられ、賦役(condição)や、プランテーションの売店を通じての前貸制度などの残存を指摘している。生活水準はきわめて低く、ジョアキン・ナブコ研究所の調査によると、マッタ地帯の住宅のうち、借家が87%、便所のない家が76%、半面レンガ造りの家は32%しかない。また教育を受けている人口は教育適令人口の31%、栄養不良は人口の36%に上るという(注5)。このような農民の貧困状態は半乾燥地帯でも同じで、牧畜の拡大によって、ミニフンディオの零細農民は追い出され都市に流入している。また北東部を離れる人口も、年を追ってふえている(第13表参照)。

第13表 北東部の人口流出 (単位: 1000人)

年	北東部の人口	流出人口	比率(%)
1940	14,434	710	4.9
1950	17,973	1,025	5.6
1960	22,428	2,066	9.2
1970	28,674	3,795	13.2

(出所) IBGE.

先の『ヴィゾン』誌によると従来の「第3次産業決定論 (fatalismo do setor terciário)」あるいは「都市化決定論 (fatalismo da urbanização)」はもはや有効でなく、当局の間にも最近になって第2次、第3次産業の成長だけでは、北東部は発展できないとの認識が高まってきたという(注6)。とくに、①余剰労働力の吸収と、②食料供給の観点から、農業の重要性が再認識されている。しかし従来の具体的な政策は、①品種、肥料などのリサーチ、②甘蔗生産の増大、③マッタ地帯の作物多様化、④半乾燥地帯の灌漑、⑤植民、⑥農業金融など、主として生産力のみ重点を置いた政策だった(注7)。生産力を規定する生産様式については社会構造そのものを変革するといった観点からの政策はなかった。

### ③ 地域計画理論の欠除と開発資金の不足

このほか地域計画の理論的な欠除と開発資金の不足が問題である。『ヴィゾン』誌は従来SUDENEの計画には、明確なフィロソフィーがなく、民間のイニシアチブを尊重するということから、計画の実施を企業にまかせてきたと指摘している。しかし民間のイニシアチブはその資金の範囲内であるべきであって、SUDENE自らプロジェクトの作成に関与すべきだとしている。その原則からはずれたため、①地域内原料の活用、②産業の選択(市場規模を無視して同じ産業の企業がいくつか進出したため、過剰生産に陥り入った紙産業のような例がある)、③基礎産業への集中、④資本の乱用、⑤労働力の活用——などの問題が生じた。また域内格差をどう解決するかもSUDENEの根本的な問題である。従来の投資は大レシフュ市と大サルパドル市に集中している。1972年6月までSUDENEが認可したプロジェクトのうち30%がペルナンブコ州、22%がバイア州へ投下されているのである。要するにナショナル・インタレストと私企業のインタレストとの間に大きな差がみられるのである。

また同誌によると、1976年までで製造業が必要とする資金は125億クルゼイロ。このうち半分は金融機関の貸付けにするとしても、残りの半分はフィスカル・インセンティブによらなければならない。フィスカル・インセンティブのうち現在見通しがついているのは38億クルゼイロだけで、当然資金調達が深刻化してくると指摘している。実際、インフレをデフレートした実質価格で比較すると1972年のフィスカル・インセンティブは1970年の60%である(注8)。

(注1) MINIPLAN, *Regional Development Policies in Brazil; Precedents and Prospects*, Brasília,

1972, p. 29.

(注2) 「34/18 資金」については Goodman, David E., “Industrial Development in the Brazilian Northeast; An Interim Assessment of the Tax Credit Scheme of Article 34/18,” Rosendaum and Taylor (ed.), *Contemporary Brazil; Issues in Economic and Political Development*, N. Y., 1972. および Costa, Rubens, “Tax Incentives in Brazil,” *A Economia Brasileira e Suas Perspectivas*, APEC, R. J., 1972. 参照。

(注3) *Visão*, 1972年8月号, p. 2.

(注4) *Realidade*, 1972年11月号, の“O Pinião”を参照。

(注5) *Realidade*, p. 90. 拙著 前掲書を参考。

(注6) *Visão*, *op. cit.*, p. 3.

(注7) 従来の農業政策に関する問題点は, Frederick, Kenneth D., “Agricultural Development and the Rural Northeast,” Rosebaum and Taylor (ed.), *op. cit.* を参照。

(注8) *Visão*, 1972年, 10月23日号, p. 52.

## V 国家統合計画における北東部

1970年6月、北東部の早魃による惨状をメジシ大統領は視察、北東部の開発政策は新たなステージを迎える(注1)。1970年に国家統合プログラム PIN (Programa de Integração Nacional) が発表され、さらに1972年からの第1次国家開発計画に PIN が盛り込まれた。

第1次国家開発計画の基本的な考え方は、統合的な発展 (desenvolvimento integrado) にあり、その柱は、①地域間の国家統合 (integração nacional) と、②階層間の社会統合 (integração social) にある(注2)。北東部の開発に限って言えば、それまでのSUDENEを中心とした北東部一地域の個別の開発計画から、国家全体の開発計画の中に組み込まれた。換言すれば、道路網を主要な手段として開発の遅れた北東部をアマゾンとともに開発の進んだ南部と結びつけることによって国民経済に組み込んでいこうというものである。もう一つ特徴的な点は、前述したように、これまでの計画で比較的軽視されていた農業を工業と同一テンポで発展させること、すなわちバランスド・グロースが主張されている。そして農工業の新たな開発拠点 (Pólos de Desenvolvimento) を北東部各地につくるとしている。

具体的には、(1)工業化を続け域内市場を形成し、地域の自立を可能にする、(2)経済、社会的な基盤整備を促進す

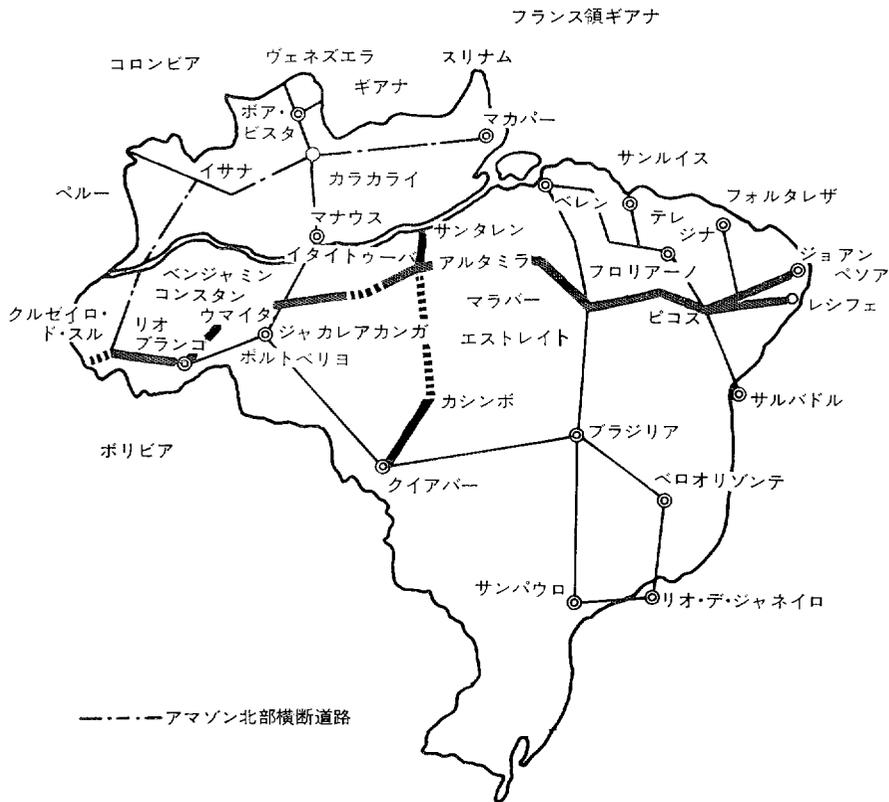
る、(3)農業の近代化を図る、(4)フロンティアを拡大する——ことを目的としている。このため前述のPIN（国家統合プログラム）に加えて PROTERRA（土地再配分ならびに北部および北東部における農業関連産業——アグロ・インダストリー——の育成プログラム）、およびPROVALE（サンフランシスコ渓谷特別プログラム）が緊急政策として実施されている(注3)。

PINはアマゾン横断ハイウェイを建設して、アマゾンと北東部を東西に結び、さらにクイアパ=サンタレン・ハイウェイによってアマゾン、北東部と中西部を南北に結び、孤立していた地域を国民経済に有機的に結びつける

一方、ハイウェイに沿ってフロンティアを拡大し、未利用の土地、天然資源の活用を図る（第2図参照）。さらに北東部の余剰人口をアマゾンに移住させることによって、北東部の人口圧力を軽減させることをねらっている。

一方、PROTERRA は生産効率の悪い大土地所有を収用し、農民に再分配することによって従来の農業構造を変革し、PROVALE や PIN による灌漑計画などと合わせて農業の近代化を目的としている（これに要する当初投資額は第14表を参照）。土地収用および植民政策の実施機関である INCRA (O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária)のカルカンチ長官は

第2図 ブラジルの道路網



(注) 太い実線がアマゾンおよびクイアパ=サンタレン道路（点線は、建設中）。

ブラジルの農地改革の特徴を「ブラジルの闘いは、非生産的なラティフンディオに対してだけである。INCRAは生産している者の所有権の保持は保護し面積には税金をかけない」(注4)としている。すなわち大土地所有の解体を目的としているのではなく、非生産的な農場(ファゼンダ)を収用することに注眼をおいている。

北東伯銀行(BNB)は、これらの計画を踏まえて1980年の北東部の産業構成は、次のように変化すると予測しており、1人当たり所得は、1970年のほぼ倍の396ドルになるとしている。この間の平均成長率は、1967-69年の9%を上回る10%を予想している(注5)。

第14表 北東部への連邦政府投資計画1972~1974年  
(単位: 100万クルセイロ, 1972年価格)

I 特別計画		
PIN (灌漑のみ)		800
PROTERRA		3,000
PROVAVE <sup>(1)</sup>		680
計		4,480
II 移転支出		
Fundo de Participação, Fundo Especial e Fundo Vinculados <sup>(2)</sup>		4,200
34/18 条例によるフィスカル・インセンティブ <sup>(3)</sup>		3,400
計		7,600
III 公共投資		
教育		1,710
衛生 <sup>(4)</sup>		626
農業および供給 <sup>(5)</sup>		333
エネルギー <sup>(6)</sup>		5,233
通信		203
運輸 <sup>(7)</sup>		865
計		8,970
IV 政府系銀行の金融援助(固定資本のみ)		6,869
合計		27,719

(出所) Nilson Holanda, *Integração Nacional e Desenvolvimento do Nordeste*, OAS, Washington, 1972.

(注) (1) PROTERRA の重複分を除く。(2) 北部・北東部への移転の70%。(3) SUDENE が認可する34/18 条例に対する資金。(4) BNH を除く。(5) PIN, PROV ALE, PROTERRA の重複分を除く。(6) PROVALE の重複分1億クルセイロを除く。(7) PROVALE の重複分3億7500万クルセイロを除く。

	1968年	1980年	年平均成長率
工業	32.4%	22.2%	6.5%
農業	13.1	22.2	15.0
サービス産業	54.5	55.6	10.0
全	100.0	100.0	10.0

(注1) 北東部の実質経済成長率は旱魃の影響もあって1970年には対前年比マイナス0.9% (ブラジル全体は9.5%増)に落ち、1971年はその反動で10.2%増え(同11.3%)たものの、1972年には6.6%増(同10.4%)と伸び悩み、ブラジル全体との格差は大きくなっている。Visão, 1973年10月23日号“A Sudene sem incentivo,” p.54.

(注2) 社会統合には PIS (社会統合プログラム), PASEP (公務員制度確立プログラム), PRORURAL (地方社会保障プログラム), PROMOBRAI (文盲退治プログラム) などの緊急プログラムがある。

(注3) PROTERRA=O Programa de Redistribuição de Terras e de Estimulo á Agro-industria do Norte e do Nordeste. PROVALE=O Programa Especial para o Vale do São Fransisco. このほか、国家統合計画の一環として中西部を対象とした PRO DESTES=O Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste がある。

(注4) *Realidade, op. cit.*, p. 86. INCRA は、1000ヘクタール以上の非生産的なラティフンディオ768に対して、1973年1月までにその所有地の20~50%を売る計画を提出するように命令、従わないものは政府公債で買うと発表した。その後1973年2月12日の『ヴィゾン』誌(p.40)によると、決められた日まで5000ヘクタール以上のラティフンディオは100%、全体では90%が計画を提出したと報じている。なお売際の条件は次のとおり決定されている。(1)価格はブラジル銀行が決定する。(2) PROTERRA によって農民は融資され、金利5%、期間12~20年、据置3年。(3)地主は、土地を買う農民の負債の20%をブラジル銀行と一緒に保証する。

(注5) BNB, “Introdução Econômica de Relatório de 1971,” Holanda, Nilson, *op. cit.*, p. 39.

## む す び

以上、北東部開発政策の変遷を簡単にたどってきたが、最後に従来の諸政策を踏まえて1970年以後の問題点を整理しておきたい。

SUDENE の工業化政策によってレシフェ、サルパドールなど北東部の主要都市は急速に都市化し、近代都市の様相を整えてきた。しかし1960年代に都市人口が年平均で6%増加したにもかかわらず、雇用は年1~2%の伸び率にとどまり、生産手段をもたない半失業、不完全雇用の人口が異常な膨張を繰り返しているのが現状である。これは従来砂糖全盛時代以来の農村社会構造にほとんど手をつけられてこなかったため、農村人口の増加は農業では吸収されず都市へと流出せざるを得なかったことによる。それを一層深刻にさせたのが周期的な旱魃であった。

こうみるとSUDENEのいきづまりは工業化政策よりも農業政策に起因していたといえよう。前述したようにメジソ政権は北東部の問題を、①PROTERRAによる農業改革と、②国家統合計画によって北東部を国民経済

に組み込むことで解決しようとしており、開発の主導権はSUDENEから連邦の諸機関に移っている。最後に従来の諸政策の分析によって得られた問題意識から、次の点が懸念される。

PROTERRAによる農業改革が、土地所有制度を含め北東部の伝統的な社会構造を変革できるだけの力があるのか、どうかという点である。けだしこれによつてはじめて自立的な地域経済の素地ができるからである。さらに戦後のブラジルの経済政策にみたようにナショナル・インタレストはかならずしもリージョナル・インタレストと一致しない。自立的な地域経済をもたない北東部にとって国家統合の意味するところは、「南部」への一層の従属とはならないであろうかという問題である。

(日本経済新聞記者)

アジア経済研究所刊行

B. H. パプロフ著・池田博行訳

インド・ブルジョアジーの形成

翻訳18/A5判/334頁/1000円

第1部民族ブルジョアジーの前史では、インド封建社会の経済発展水準、植民地下における商人、高利貸業者の役割を分析し、第2部ではインドの資本主義的発達とブルジョアジー形成の特質を究明。(1965年刊)

A. デイ著・佐藤 宏訳

印・パ 分離 への 道

——あるイスラム思想家の悲劇——

見る眼38/新書判/168頁/400円

インド人によるインドのイスラム運動史論である。1930年代から40年代にかけて展開されたインド・ムスリムの政治運動の一つ「カクサル運動」を詳細に追究し、現代インド研究に新たな光を当てる。(1970年刊)

大 形 孝 平 編

日 印 関 係 小 史

研参143/B5判/107頁/350円

日印関係について、政治、経済、文化の各領域にわたり、古代から現在にいたるまでの歴史的回顧。日印文化交渉の展開、第2次大戦前の日印関係、第2次大戦後の日印関係の3章よりなる。(1969年刊)

アジア経済出版会発売