

ブラジル・労働者党政権の産業政策

二宮 康史

はじめに

一般的に、経済発展の過程では産業構造の変化をともなうが、産業政策はその構造変化を促すものと認識されている。ところが、その産業政策の役割は、1990年代のラテンアメリカ地域で導入された新自由主義経済体制で否定された。それは、過去の輸入代替工業化時代の反省に基づくものでもあった。しかし2000年代以降、ラテンアメリカ地域では、経済成長と同時に社会的厚生の上を促すものとして産業政策の重要性が再認識され、新たに導入を試みる国が現れるようになった。そのひとつが本稿で取り上げるブラジルである。2003年にルーラ大統領(Lula)率いる労働者党政権が発足して以降、産業政策が継続して取り組まれてきた。

本稿では、ブラジルにおける産業政策をケースに取り上げ、経済学の視角で近年展開された産業政策をめぐる議論に照らして、その位置づけを検討する。第Ⅰ節では、産業政策の経済学での位置づけとその役割に関する議論を整理する。第Ⅱ節では、労働者党政権以降の産業政策の変遷とそれぞれの特徴をみる。第Ⅲ節では、変遷の過程で強めた内需指向の政策とその問題点を明らかにし、むすびで本稿の結論と今後について考えを述べる。

い。一般的に、産業政策のとらえ方は文献によって大きく異なる。たとえば、税制や法制度などのビジネス環境整備を含めて論じるものもあれば、イノベーションや公的融資、従業員教育など、企業の生産性向上に直接的な影響を与える政策を論じたものもあり、その用語でとらえられる範囲は非常に広い。しかし共通点は、その実施主体が公的組織、より具体的には政府であり、その行為は経済(産業)構造変化を促すものというとらえ方である。*International Handbook on Industrial Policy* (Bianchi and Labory eds. [2006]) をみると、産業政策について「経済の構造変化を方向づけ、コントロールすることを意図したさまざまな公的アクション」と定義している。

1 産業政策実施の難しさ

産業政策をめぐるのは、経済学者の間で常にその是非が議論の対象となってきた。本来、市場経済国では市場機能に基づいて企業や消費者などの経済主体が行動し、効率的な資源配分が実現されると考えられている。その環境下では、産業政策の実施主体となる政府は「市場の失敗」が認められる分野でその役割を担う。「市場の失敗」とは、市場機能による効率的な資源配分が実現しないことを指す。具体的には「規模の経済の存在」「外部経済・不経済」「公共財の提供」「情報の非対称」といったものが挙げられる(八田 [2008: 4-7])。産業

I 産業政策をめぐる議論

最初に「産業政策」という用語の定義に触れた

政策の範囲で具体例を挙げると、産業集積に着目したクラスター支援は「外部経済」の存在が根拠にあり、イノベーション促進活動を行う公的研究機関は「公共財の提供」を根拠とする。それらにおいて、政府の役割は市場機能を補完し、より効率的な資源分配を促すものと考えられている。

そもそも、政府はなぜ産業政策を実施するのであろうか。経済学的枠組みでは「効率的な資源分配の実現」にあるが、そこでは「市場の失敗」を補完することで社会的余剰を最大化し、一国の経済厚生を増進させることを目的としている（伊藤ほか[1988: 8-9]）。その国の経済厚生の向上は、政府が持ち得る自然な動機であり、これ自体に疑問を挟む余地はない⁽¹⁾。しかし、産業政策に対し賛否が生じる理由は、その目的ではなく実施の難しさにある。

典型例は、産業政策でどの産業を振興するのかという選択だ。経済学的な議論に従えば、比較優位が選択の基準になる（Pagés ed. [2010]; Rodrik [2004]; Salazar-Xirinachs et al. [2014]）。比較優位とは、国際貿易理論において、各国は相対的に労働生産性の高い財を輸出し、相対的に低い財を輸入するという考え方である。つまり、産業政策で対象となるのは、相対的に労働生産性の高い財を作る産業ということになる。ただし、ここで言及する比較優位は、一時点の静学的視点にとどまらない。途上国は、国際貿易のなかで一次産品に比較優位を持つ傾向がある。しかし、経済発展を図るうえでは、農業から工業、サービス業へというように、より付加価値の高い産業構造にシフトすることが重要であり、そのためには「比較優位を持ち得る産業」、つまり将来的な可能性を含めた動学的視点が求められる。しかし、将来にわたる比較優位を判断するためには、政府が当該産業だけでなく海外情勢をふまえた正確な情報を保持し、また中長期的な産業育成策を構築する必要が

ある。そのため、実施主体である政府には高度な判断力と計画性が求められる。もし、比較優位が育たない産業を対象とした場合には、投じた費用が無駄になるばかりか、市場における資源分配をゆがめ経済厚生を低下させる。

また、幸いにも比較優位を有する正しい産業を特定できたとして、政策を実施する際に直面する問題もある。たとえば、特定産業を対象に行われる公的融資や税インセンティブ、関税措置の運用の際に生じる「レント・シーキング(超過利潤追求)」だ。産業側が、政府から受けた援助を、本来意図する生産性向上などの事業活動に仕向けず、個々の企業利益として蓄積し、より長く援助を維持する目的でロビー活動を行うようなケースである。その場合、政府が産業政策に投じた公費は生産性向上という成果をもたらさないばかりか、国民の立場でみれば税金の無駄遣いとなり、さらに、質が悪く価格の高い国産品の購入を迫られるという二重のデメリットが生じる。なお、このような問題を「政府の失敗」とも称するが、産業政策実施にあたってはさまざまな問題が想定される。これらの問題をクリアできれば、産業政策はその国の経済を発展させる「薬」になるが、失敗した場合には「毒」にもなるのである。

2 産業政策に対する見方の変化

途上国の産業政策の経験を振り返るなかで、長らく失敗事例に挙げられてきたのがラテンアメリカ地域である。1950年代～1970年代に、アジアとラテンアメリカの途上国は、政府による開発戦略のもと積極的な産業政策を推進した。いずれも輸入代替工業化を採用し、それまでの農業中心の経済構造から工業、サービス業の発展を試みた。しかし、その結果をみると、工業国として国際的な地位を確立した台湾や韓国、タイなどのアジア

諸国に対し、ラテンアメリカ諸国は工業化が進んだものの、1980年代に債務危機に見舞われ、その後の国際競争でアジアに大きく遅れをとった。

この異なる結果を生んだ要因とされるのが、輸出指向の工業化を進めたアジアに対し、ラテンアメリカは国内あるいは地域指向の工業化にとどまった点である。内需主導の工業化は、幼稚産業を育てる初期段階においては効果があっても、比較優位の考えに基づけば、他国との相対で労働生産性を高め、その後に輸出産業へと育たなくてはならない。しかし、ラテンアメリカでは産業保護が長期間にわたったことで生産性向上に遅れを取り、1990年代以降の国際化の時代にアジア地域の企業との間に大きな差が開くことになった。

1990年代に入ると、市場開放や民営化などラテンアメリカ諸国ではワシントン・コンセンサスに象徴される新自由主義経済政策が導入される。市場機能を最大限尊重する考えのもと、輸入代替工業化で重視された政府の役割が縮小され、産業政策の存在自体も否定された。当時、ブラジルのカルドーゾ政権(Cardoso)におけるペドロ・マラン財務大臣(Pedro Malan)が「最良の産業政策は、産業政策を行わないことである」と発言したことに象徴されるように、1990年代の政府は、とるべき産業政策を意図的に放棄していたといえる(二宮 [2013])。

しかし、2000年代に入ると、産業政策に対する見方が変化する。1990年代の新自由主義経済政策は、マクロ経済を安定させ市場の国際化に貢献したものの、経済成長の面では国民にとって不十分な結果を残した。とくに、この時代にみられた失業率の上昇や所得格差の拡大は、社会政策を求める国民の声を強める結果となった。それを受け、ラテンアメリカ地域では左派政権が次々と誕生し、再び政府の役割が見直されるなかで、産

業政策も“緩やかな復活(The slow comeback)”を遂げるようになる(Peres [2006])。

近年の産業政策をめぐる議論で、その必要性を訴える論拠は「産業の多様化」である(Rodrik [2004: 6-16])。伝統的な比較優位の考え方に基づき、相対的に労働生産性の高い産業を強化すれば、究極的には特定産業に特化することになる。しかし、先進国の産業構造をみれば明らかのように、特定産業に特化している国というのはまれで、むしろ米国のように多様な産業を有した国ほど豊かな傾向がある。つまり、産業発展を促すうえで重要なのは、比較優位に基づき産業を特化させることではなく、産業の多様化と考えることもできる。そのためには市場機能だけでは十分ではなく、企業家に新しい産業への参入を促すために、政府の働きかけが必要となるのである。

産業政策の必要性として、もうひとつ指摘されるのは輸出促進である。過去のラテンアメリカの輸入代替工業化の問題として、内需指向型であったことを指摘したが、反面では輸出指向の重要性も議論されてきた。世界銀行の成長開発委員会が2008年に発表した「成長レポート(The Growth Report)」は、輸出促進と産業政策の関係について言及した。産業政策により輸出産業の発展を促すことは、輸出を多様化し、新たな産業で生産性の高い雇用を生み出すことにもつながる。そこで同レポートでは、産業政策実施面の難しさはあるものの、政府が何の措置もとらないことのリスクも指摘している(The World Bank [2008: 29])。

このように、国際的に再び産業政策を見直す議論があるなか、ブラジルでは労働者党政権下で産業政策が実施されてきた。次節ではブラジルをケースに取り上げ、ここまでの議論をもとに読み解きたい。

Ⅱ 労働者党政権における3つの産業政策

2003年に発足した労働者党政権では、2014年までに3つの産業政策を実施した。2004年3月に発表された「工業・科学技術・貿易に関する指針」(Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior: PITCE)、2008年5月に発表された「生産開発プログラム」(Política de Desenvolvimento Produtivo: PDP)、2011年8月に発表された「ブラジル拡大計画」(Plano Brasil Maior: PBM)である。これらの産業政策は、同じ労働者党政権のなかで中断されることなく継続・発展を遂げたものであるが、その内容は異なる特徴をそれぞれ有する(Ferraz et al.[2014]; 表1)。

1 産業政策発展の基礎を確立した PITCE

まずPITCEは、2003年に発足した労働者党政権で初めての産業政策である。それ以前のカルドーゾ政権では、産業政策と呼べるものは自動車産業や中小企業などごく一部に限られたが、PITCEは政府が促す産業発展の全体像を示した。その方向性として示されたのは、「科学技術革新・発展」「海外市場への参入」「工業近代化」「生産性・生産規模拡大」「戦略的分野の選定」である。

なかでも戦略的分野では「半導体」「ソフトウェア」「医薬品」「資本財」を選定し、公的融資制度な

ど支援体制の構築が進められた。産業分野の選定基準について政府は、(1)成長性と持続的なダイナミズムを有すること、(2)国際的投資が集中する研究開発分野として重要な位置を占めること、(3)新たなビジネスチャンスの開拓につながること、(4)生産工程、製品、使用法などの革新性と直接関係していること、(5)生産性の向上につながること、(6)ブラジルの将来に重要でダイナミックかつ比較優位の高い産業の発展をもたらすこと、としている(Governo Federal do Brasil [2003: 16])。選択された4分野の産業は、半導体を除いて国内に一定規模存在するが、国際競争力の観点では遅れをとっていた。つまりPITCEは、産業政策の対象選定で動学的な比較優位を考慮したと考えられる。

PITCEのもうひとつの特徴は、産業政策を推進するための法律や組織を整備した点にある。具体的には、イノベーション法(法律10,973号、2004年制定)、Lei do Bem法(法律11,196号、2005年制定)など科学技術投資を促進する法律を整備し、政策推進組織として国家工業開発審議会(CNDI)、ブラジル工業開発庁(ABDI)を設置した。産業政策の担い手は開発商工省や科学技術・イノベーション省が中心となり、新たに設置された組織が省庁間の連携を促進する役割を担う。これらの制度を土台として、以後の産業政策が発展する。

表1 ブラジルの産業政策(2004～2014年)

政策(注)	PITCE(2004年～07年)	PDP(2008年～2010年)	PBM(2011年～2014年)
経済状況	<ul style="list-style-type: none"> 低GDP成長率(2001～2003年平均1.7%) 国際収支の制約 	<ul style="list-style-type: none"> 高GDP成長率(2006～2008年平均5.1%) 交易条件の改善 	<ul style="list-style-type: none"> 中GDP成長率(2009～2011年平均3.3%) 工業製品輸入の増加
焦点、目的、制度枠組み	<ul style="list-style-type: none"> 選択された産業分野 産業政策実施を支える制度創設 	<ul style="list-style-type: none"> 広い産業分野 投資に焦点を当て、国際危機に対応 	<ul style="list-style-type: none"> 広い産業分野 国内市場の防衛と競争力強化システムの育成

(出所) Ferraz, Kupfer and Marques [2014: 298]

(注) 各産業政策の実際の実施期間は、表中の内容と若干異なるが、原典のとおり。

2 投資重視と国際危機対応のPDP

つぎのPDPの特徴は、「投資」を重視した点である。政策スローガンは、「持続的成長のためのイノベーション、投資(“Inovar e investir para sustentar o crescimento”）」であった。それまでのブラジルでは経済環境の不安定さから、中長期的な視点で投資を行うことの難しさがあった。GDPに占める総固定資本形成の割合をみると、ブラジルは18% (2012年、国連統計局)で、中国の48%、インドの36%に比べ非常に低く、GDPの6割を占める個人消費に依存した経済構造を持つ。当時の労働者党政権は、個人消費の順調な拡大を産業サイドの投資、生産増加に結びつけ、持続的な経済成長を図ろうとした。

この投資重視の姿勢は、産業政策の内容に大きな影響を与えた。とくに、以前のPITCEで4つに絞り込まれた産業分野が、PDPでは大幅に拡大されたうえで、「戦略的分野」「地位確立分野」「競争力強化分野」という大きな枠組に整理された。具体的には、航空機やIT・通信、原子力といった高付加価値産業から、衣料品や家具といった一般消費財、さらには石油・天然ガスや食肉といった一次産業まで、ほぼすべての産業が25区分⁽²⁾に収められた。これは本来、産業政策で重視される比較

優位の考え方には沿わないように映る。産業政策に詳しいリオデジャネイロ連邦大学のダビ・クプファー教授(David Kupfer)は、産業分野の拡大につながった要因に、経済環境の変化を挙げている(*Valor Econômico*, 8 de julho de 2013)。PDPが発表されたのは、2007年に6.0%の高い経済成長率を実現し、また主要格付会社がブラジルの国債を投資適格に引き上げるなど、ブラジルにとって順風満帆な時期であった。政府はその良好な環境を生かし、産業の底上げを図るためにも、政策対象分野を広げたとしている。

ただし、PDPの発表後、9月にリーマン・ショックが発生したことで、産業政策に経済危機対応という新たな目的が加わることになる。政府は急減速する経済を支えるために、2007年から実施してきたインフラ投資促進を意図する成長加速化計画(PAC)を拡充し、2009年3月に低所得者向け住宅供給プログラム(Programa Minha Casa Minha Vida: PMCMV)を開始した。PAC、PMCMVはいずれも産業政策の範ちゅうで実施されたものではないが、投資を重視するPDPと同じ目的を持つ。なお、産業政策の枠組みで強化されたものが、国立経済社会開発銀行(BNDES)の「投資維持プログラム(PSI)」である。2009年に開始された同プログラムは、政策金利より低いレートで融資を拡充し、企業の投資を促すものだ。PSIは、その後の産業政策でも継続実施されることになる。

3 レアル高により産業競争力強化に重点を置いたPBM

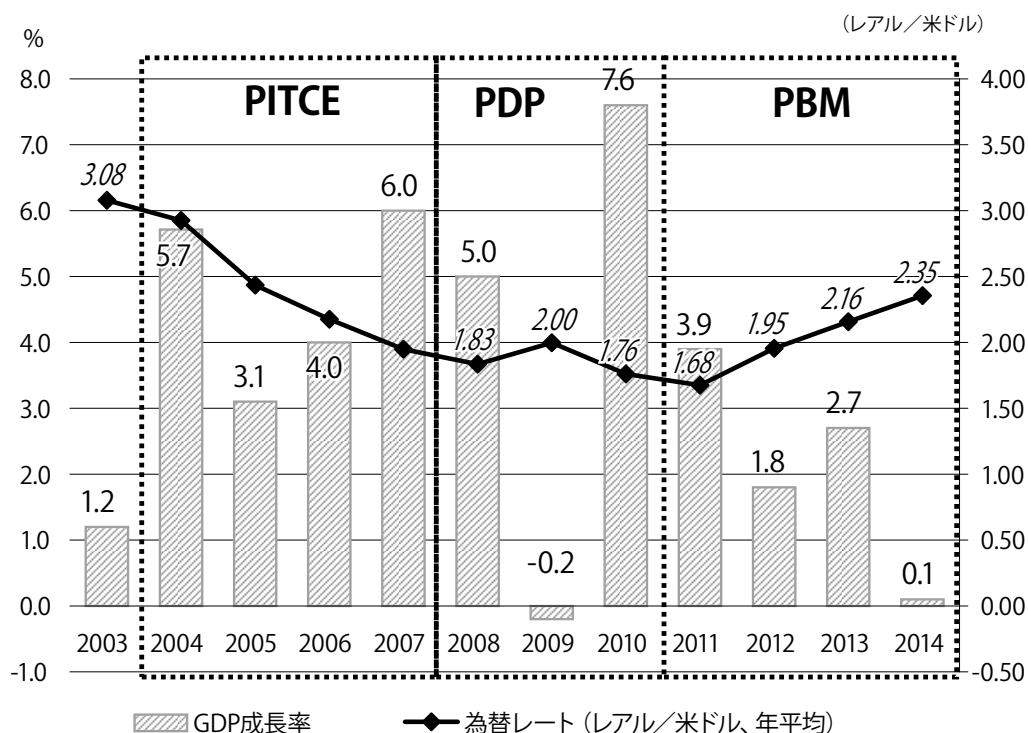
つぎに開始されたPBMは、これまでの経済危機対応に加えて、国内市場の防衛という要素が加わる。これは、経済危機後のV字回復により消費が回復をみせるなか、為替がレアル高に振れたこ

とにともない(図1参照), 輸入品の国内市場への流入増が問題視されたためだ。PBMを発表する際, 政府は同政策の目的のひとつを, 「ブラジル企業と海外の競合企業の間における, 最低限の平等条件を整える」としている(Governo Federal do Brasil [2011: 13])。ギド・マンテガ財務相(当時)(Guido Mantega)は, 主要国における為替レートの切り下げをとまなう通貨戦争は, ブラジルの産業競争力を奪い脅威であると述べている(*O Globo*, 27 de setembro de 2010)。これは, ブラジル政府が当時の為替状況が自国にとって不利な環境で

あったと認識していたことを示すもので, PBMはそれに対抗する政策であったととらえられる。

対応策として, (1)生産要素にかかわるコストを削減し投資につながる融資の拡大, (2)科学技術開発や労働力の技能向上につながる生産連鎖の発展, (3)輸出促進と国内市場の防衛を挙げた。(1)については, 従業員給与にかかる社会負担金の軽減措置や国立経済社会開発銀行(BNDES)による公的融資拡大, (2)については, 自動車, 半導体, 通信網整備, 電気電子製品, 石油・天然ガス, 防衛など個別産業に対する税制恩典などの振興策を

図1 産業政策とブラジルのGDP成長率, 為替レート推移



(出所) ブラジル中央銀行およびブラジル地理統計院 (IBGE) データより筆者作成。

実施したほか、政府調達を拡大するなかで国産品に優遇マージンを設定し、輸入品との競争条件に差を設けた。(3)では輸出業者向け税還付措置(Reintegra)を設ける一方、アンチダンピング手続きを迅速化することで、輸入品の流入に警戒を強めた。

冒頭の議論で示したとおり、産業政策は本来、経済(産業)構造の変化を促すものという考え方がある。しかしブラジルの産業政策は、その時々々の経済環境変化に応じて内容や方向性に修正が加えられてきたことがわかる。

Ⅲ 内需指向を強めた産業政策

産業政策の内容が経済環境に応じて変化するにつれ、政策への批判も強まった。その原因は、産

業政策が強化される一方で、工業生産が低迷していることにある。四半期ごとのGDP成長率で業種別推移をみると、2012年以降、とくに工業分野でマイナス成長が目立つ(表2)。なかでも大きな比重を占める製造業は、2014年に連続して前年同期比で大幅な減少を記録しており、全体の成長率を下振れさせる要素となっている。PDPで投資を喚起し、PBMでは国内市場の防衛と産業競争力の強化を掲げるなど、さまざまな措置を実施したにもかかわらず、指標の悪化が続いている。また、GDPの名目付加価値額に占める製造業の割合をみても、2003年に16.9%あったシェアは2014年に10.9%にまで縮小している(表3)。これにはレアル高や、国民の所得増加がサービス業の拡大に大きく作用した点など複合的な要素が絡むが、少なくともこれまでの産業政策が、製造業

表2 ブラジルの主要業種別にみた四半期 GDP 成長率推移(前年同期比、%)

	農畜産業	工業				全体	サービス	GDP 全体
		鉱業	製造業	電気・ガス・ 上下水道・ 清掃業	建設			
2011.I	5.3	3.9	4.7	4.7	8.7	5.6	4.7	5.2
2011.II	0.6	3.3	4.1	6.1	7.4	4.9	4.3	4.6
2011.III	7.7	2.6	1.8	6	9.4	3.9	2.7	3.4
2011.IV	11.2	3.6	△ 1.2	5.6	7.6	2.1	1.8	2.5
2012.I	△ 10.7	3.9	△ 0.1	6.6	8.4	3.2	1.7	1.6
2012.II	0.5	△ 1.3	△ 4.1	△ 1.1	1.4	△ 2.2	1.8	0.8
2012.III	5.4	△ 2.3	0.4	1.8	2.4	0.5	2.7	2.3
2012.IV	△ 5.6	△ 3.0	0.2	△ 5.5	△ 0.5	△ 0.9	3.3	2.3
2013.I	21.4	△ 7.4	△ 0.5	△ 4.0	1	△ 1.5	2.5	2.6
2013.II	9.7	△ 2.6	4.6	0.9	7.9	3.8	3.2	3.9
2013.III	△ 3.3	△ 0.2	2.1	△ 1.4	5.8	2.2	2.5	2.4
2013.IV	3.4	△ 0.0	1.7	6.4	3.8	2.4	2	2.1
2014.I	3.4	6.1	1	7.2	3.5	3	2.4	2.7
2014.II	△ 1.5	7.6	△ 6.3	△ 4.7	△ 5.6	△ 3.6	△ 0.2	△ 1.2
2014.III	△ 1.4	11.1	△ 4.0	△ 6.5	△ 5.3	△ 1.9	0.3	△ 0.6
2014.IV	1.2	9.7	△ 5.4	△ 5.9	△ 2.3	△ 1.9	0.4	△ 0.2
2015.I	4	12.8	△ 7.0	△ 12.0	△ 2.9	△ 3.0	△ 1.2	△ 1.6
2015.II	1.8	8.1	△ 8.3	△ 4.7	△ 8.2	△ 5.2	△ 1.4	△ 2.6

(出所) ブラジル地理統計院 (IBGE)

のシェア低下という産業構造変化の流れに何らかの影響を与えたとは読み取れない。

2014年10月の大統領選挙では、産業政策も批判の矛先となった。対立候補のアエシオ・ネーベス氏 (Aécio Neves, 現上院議員) は、ルセフ政権 (Rousseff) の保護主義的な政策をグローバルな視点に切り替える必要があると批判し、国を閉ざすのではなく国際価値連鎖 (GVC) に参加することで技術革新を進めていく必要性を説いた (PSDB [2014])。なお、産業政策の効果は中長期的に表われるもので、短期的な評価はふさわしくないとの考え方もあるが、少なくとも国民がこれまでに成果を実感できているとはいいいがたい⁽³⁾。

1 徐々に強まるローカルコンテンツ政策

保護主義との批判を生むひとつの原因となった

政策が、ローカルコンテンツ (LC) である。ローカルコンテンツ政策は、労働者党政権以降の産業政策のなかで強化された分野のひとつである。たとえば石油・天然ガス産業では、鉱区の入札時にローカルコンテンツ比率の達成がひとつの基準に採用されている。政権発足当初には、ローカルコンテンツ比率は自主的な要件でしかなかったが、2005年の第7回鉱区入札ラウンド以降、求められるローカルコンテンツ比率の範囲が決められ、厳密な現地調達率の計算方法の規定や認証機関による証明など、運用が厳格化された。それにより、石油・天然ガス産業への資材供給企業は、生産コストの上昇が見込まれるなかでも、案件獲得に向け現地生産を余儀なくされた。たとえば、日本の主要造船会社も、海洋油田開発案件の受注に向け現地企業への出資、新会社設立などの新たな

表3 名目 GDP 付加価値額に占める業種別シェア (%)

	農畜産業	工業全体 (注)		サービス業	付加価値額全体
		製造業			
2003 年	7.2	16.9	27.0	65.8	100.0
2004 年	6.7	17.9	28.7	64.6	100.0
2005 年	5.5	17.4	28.6	65.9	100.0
2006 年	5.1	16.7	27.8	67.1	100.0
2007 年	5.2	16.6	27.1	67.7	100.0
2008 年	5.4	16.6	27.4	67.2	100.0
2009 年	5.3	15.4	25.7	69.1	100.0
2010 年	4.9	15.0	27.4	67.8	100.0
2011 年	5.1	13.9	27.2	67.7	100.0
2012 年	5.3	11.8	25.4	69.4	100.0
2013 年	5.6	11.5	24.4	70.0	100.0
2014 年	5.6	10.9	23.4	71.0	100.0

(出所) ブラジル地理統計院 (IBGE)

(注) 工業には製造業のほか、鉱業、電気・ガス・上下水道・清掃業、建設業が含まれる。

な事業展開を行った。

また、PDPで目的に掲げられた投資に関して、必要な資金を公的融資により企業がまかなう際も、ローカルコンテンツ要件が存在する。国立経済社会開発銀行(BNDES)では、PSIなどの主要な融資制度に、金額、数量で国産化率を条件に掲げている。つまり、ブラジル企業がBNDES融資で投資をする際は、購入する資機材などで一定の国産化率達成が必要となる。投資主体の企業に資機材を販売する供給企業にとって、自社の商品がBNDESの規定する国産化率を満たしているかが、ビジネスを左右する重要な条件となる。そのため、企業には価格が多少高くても国産部品・原材料を調達しようというインセンティブが働く。

2 ローカルコンテンツとイノベーションを求めた新自動車政策

また、PBMのもとで実施された新自動車政策「Inovar-Auto(自動車のイノベーション技術と生産チェーンの強化に向けたインセンティブ・プログラム)」も、保護主義と批判される特徴を備える。同政策は、2013年1月～2017年12月の期間、これに先立って引き上げられた工業製品税(IPI)税率30%ポイント分の軽減を受けるために、自動車メーカーが満たすべき要件を定めたもので、価格競争力の面で、輸入車に対して国産車を実質的に優遇したものだ。要件は、法律で指定された生産工程の国内履行に加え、研究開発投資、生産技術投資、燃費性能に関するラベリング適合の4つで、国内メーカーはいずれも政策への適合認可を得ている。つまり、政府は国内メーカーの競争条件を輸入車に対して有利にする一方、現地生産とイノベーション投資を促し、燃費性能を改善させることで自動車産業の高度化を図ろうとした。

同政策の導入背景には、ブラジルの自動車市場

が年々拡大し世界第4位に浮上するなか、韓国・中国などからの輸入車が増加したことがある。2003年に5.2%であった国内販売に占める輸入車の割合は、2011年に23.6%へと上昇した。新自動車政策は、この状況に対処するため、政府と国内メーカーの協議により策定された。もっとも、政策意図を名称から判断すれば「イノベーション技術と生産チェーンの強化」であり、輸入車の流入を防ぐことではない。しかし、短期的な政策導入効果として、自動車国内販売台数に占める輸入車の割合は、2014年に17.6%まで低下し、輸入車の販売減速につながった。さらに、日本企業を含めた既進出自動車メーカーが、研究開発投資や現地調達を促進するため新規投資を行い、韓国・中国企業も輸入販売から現地生産へと戦略の転換を迫られた。

3 短期的な調達コスト上昇と輸出競争力の課題

ローカルコンテンツ政策を導入する本来の目的は、短期的には国内需要を喚起し雇用を生み出し、長期的には産業の多様化や先端技術の蓄積を促すことにある(Guimarães [2013: 336])。とくに、ローカルコンテンツ政策の影響を強く受ける石油・天然ガス産業や自動車産業は雇用規模が大きく、かつ裾野産業が幅広いため、短期的にも長期的にも

ローカルコンテンツ政策の効果が高いと考えられる。ただし、同政策の問題は、国内企業に対して輸入品との競争を抑え一定の優遇を与える一方、国際価格より割高な国産中間財等の購入を促すため、コスト上昇という副作用が生じる点である。事実、業界関係者によれば、石油・天然ガス産業の中核を担う国営石油会社ペトロブラスの発注額は、国内調達を前提とする場合、国際価格から考えれば割高とされる。自動車産業でも、完成車メーカーは調達費用や研究開発にかかるコスト上昇に直面する。いずれの場合も、各企業がそのコストを負担するか、販売価格に転嫁することで国民に負担を強いる結果になる。

一方、長期的な視野に立てば、輸出産業として育つか否かが問題となる。石油・天然ガス産業では、ボイラーや冷却装置、掘削機械、支援船など幅広い製品が使用される。これらすべてが輸出産業に育つか否かを判断するには慎重な検討が必要だ。しかし、これまでの石油鉱区入札では、前述したような個々の製品を指定せず、投資額全体に対するローカルコンテンツ比率が規定されてきた。そのため、国内調達の是非は価格や品質、さらには納期の観点から事業者側が判断することになり、結果的に個々の製品群が輸出産業として発展するか否かという視点が介在しない。そこは市場機能にゆだねて製品群を選択させるという考え方もあり得るが、国内市場で産業が確立した後には輸出産業として発展させるためには、国際競争を前提とした生産性向上が求められる。

なお、この生産性の観点では、ローカルコンテンツ政策は長期的にマイナスの効果が及ぶ点に注意が必要である。国産化率を条件とするBNDES融資を例にすると、企業が生産性向上を目的に国際水準の高性能設備を購入しようと思えば、国内ではほぼ生産していないため、輸入が前提となり

国産化率の基準を満たせない。融資規則の原則には、国内で生産できない資機材については例外とされているものの、実際にそれを証明することは難しく、類似品があれば国産品の購入を迫られる。つまり、ここではローカルコンテンツ政策が、生産性向上を意図した企業の投資の芽を摘む結果を生む。もちろん、産業政策全体をみると、ローカルコンテンツ政策だけでなく、イノベーション促進のための融資・補助金等を支給する「企業イノベーション支援計画 (Inova Empresa)」や、職能訓練拡大を目的とした「技術学校アクセスプログラム (Pronatec)」など、生産性向上に寄与し得る政策も実施されている。しかし、それらの効果をみるには中長期的な評価が必要となる。

むすび

労働者党政権以降に実施された一連のブラジルの産業政策を、経済(産業)構造の変化を促す政策という定義に照らし合わせて検討すると、そのときの経済環境に応じて、必ずしも本来の趣旨に添わない目的が加わってきたことがわかる。PDPでは投資振興に加えて国際危機への対応が目的となり、PBMではレアル高という問題から国内産業の防衛と産業競争力の強化に目的が移った。その過程で生じたのは、保護主義とも表現されるローカルコンテンツ政策の強化や新自動車政策などである。これらは、実質的に国内需要の喚起や雇用の創出、輸入品の流入抑制といった短期的な効果が重視され、産業政策の目的として本来その後にあるべき、輸出産業の育成と産業の多様化という長期的視点が十分考慮されずに導入されてきたようにみえる。

そう判断できる根拠を挙げれば、長期間かつ広範囲に及ぶローカルコンテンツ政策の維持である。石油鉱区の入札で同政策が強化されて10年

の歳月が経過し、ローカルコンテンツ率の要件も投資額全体を基準とし、輸出を念頭に裾野で育成すべき産業の焦点を欠いている。BNDESの国産化率でも同様の問題があり、生産性向上を図ろうとする企業の意欲を削ぐ結果を生んでいる。冒頭の議論で示したとおり、産業政策の実施に際しては、インセンティブの与え方が問題となる。ブラジルのようにインセンティブが長期間、かつ広範囲に及ぶことでレント・シーキングが生じ、本来生産性向上に向かうべき資源が浪費され、さらにその状況を維持しようとする動機が発生する。インセンティブは本来、短期間の適用にとどめ、期待通りの効果がないと判断すれば即時やめることが重要であるといわれる(The World Bank [2008: 49])。

ブラジルの産業政策では、とくにPBMにおいて、まず国内市場で競争力を維持することに焦点が当てられていた。これは、産業政策の議論に照らせば幼稚産業保護論としての性格を有するが、本稿で取り上げた石油・天然ガス産業、自動車産業いずれも、国際的にも確立された産業分野である。もし裾野産業を多様化する意図があるのであれば、そこを明確化し、輸出産業に育てるビジョンを示すことが産業政策の役割であろう。それをとまなわないとすれば、ローカルコンテンツ政策や新自動車政策は一時しのぎの短期的効果しか持たず、産業政策が本来意図する構造変化にはつながらない。その点、ブラジルのケースは一般的に定義された産業政策の側面より、むしろ雇用や教育など社会的側面、あるいは産業界の支持を念頭に置いた政治的側面から検討する必要がある。

なお、2015年1月に発足した第2期ルセフ政権では、本稿執筆時点(2015年9月)において、これまでと同様の包括的な産業政策を発表していない

が、次期産業政策の一部を構成するであろう「国家輸出計画(Plano Nacional de Exportação)」を6月に発表した。これは2014年の貿易収支が14年ぶりの赤字(約40億ドル)を記録したことへの対応という側面もあるが、経済学的な産業政策の議論に沿った方向性といえる。しかし一方で、ローカルコンテンツ政策や新自動車政策など、競争抑制につながる政策を長期間維持したままであれば、企業の生産性向上の取り組みにマイナスの効果が及ぶ。これをどのように修正していくのかが、次なる政策をみるうえでのポイントになる。

注

- (1) ただし、一国の経済厚生を増進させる政策が、世界全体の経済厚生を低下させる可能性もあるが、ここでは考慮しない。
- (2) 具体的な選定産業は次のとおり。戦略的分野：医療・健康、IT・通信、原子力、防衛、ナノテク、バイオテクノロジー。地位確立分野：航空機、石油・天然ガス・石油化学、バイオエタノール、鉱山、製鉄、紙・パルプ、食肉。競争力強化分野：自動車、資本財、繊維・衣料品、木材・家具、衛生・香水・化粧品、建設、サービス、造船・沿海輸送、皮革・靴・工芸品、農工業、バイオディーゼル、プラスチック、その他。
- (3) PBMは10のマクロ指標目標を立てている。(1)総固定資本形成の拡大、(2)民間企業の研究開発投資の拡大、(3)人的資源の質改善、(4)資源の付加価値向上、(5)知的集約産業の強化、(6)中小・零細企業の強化、(7)省エネを意識した生産拡大、(8)輸出多様化、(9)エネルギーに関する技術・財・サービス分野の強化、(10)生活の質向上のための財・サービスへのアクセス拡大。ただし、それらの多くの目標は達成できないと見込まれている。(Valor Econômico, 26 de janeiro de 2015)

参考文献

<日本語文献>

伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎[1988]『産

- 業政策の経済分析』東京大学出版会。
- 二宮康史 [2013]「環境変化に応じ新たな関係を模索する企業の三脚構造」(近田亮平編『躍動するブラジル—新しい変容と挑戦—』アジア経済研究所 79-115 ページ)。
- 八田達夫 [2008]『ミクロ経済学〈1〉市場の失敗と政府の失敗への対策』(プログレッシブ経済学シリーズ) 東洋経済新報社。
- <外国語文献>
- Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) [2014] *Plano Brasil maior inovar para competir. competir para crescer. balanço executivo 2011-2014.*
- Bianchi, Patrizio and Sandrine Labory eds. [2006] *International Handbook on Industrial Policy.* Edward Elgar Publishing.
- Ferraz, João Carlos, David Kupfer and Felipe Silveira Marques [2014] “Industrial Policy as an Effective Development Tool: Lessons from Brazil,” in José M. Salazar-Xirinachs, Irmgard Nübler and Richard Kozul-Wright eds., *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, Geneva: ILO.
- Governo Federal do Brasil [2011] *Brasil maior. inovar para competir. competir para crescer. plano 2011-2014.*
- Governo Federal do Brasil [2003] *Diretorizes política industrial, tecnológica e de comércio exterior.*
- Guimarães, Eduardo Augusto [2013] “Uma avaliação da política de conteúdo local na cadeia do petróleo e gás,” em Edmar Bacha e Monica Baumgarten de Bolle org. *O futuro da indústria no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- Pagés, Carmen ed. [2010] *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*, Washington, D.C.: IDB.
- Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) [2014] *Brasil: o novo jeito de governar. plano de governo de Aécio Neves e Aloysio Nunes 2015-2018.*
- Peres, Wilson [2006] “The Slow Comeback of Industrial Policies in Latin America and the Caribbean,” *Cepal Review*, pp.67-83.
- Rodrik, Dani [2004] “Industrial Policy for the Twenty-First Century,” *Faculty Research Working Papers Series*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Salazar-Xirinachs, José Manuel, Irmgard Nübler and Richard Kozul-Wright [2014] *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*, Geneva: ILO.
- The World Bank [2008] *The Growth Report, Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Washington.D.C.: The World Bank.

(にのみや・やすし／日本貿易振興機構)