

リアルプランの7年を振り返る

カルドージ政権の社会開発プログラムを中心に

子安昭子

はじめに

カルドージ大統領の任期もいよいよあと1年余りとなった⁽¹⁾。カルドージ政権はブラジルの問題が社会的公正の欠如にあると認識し、最大の原因であるインフレ対策に積極的に取り組んできた。その中核であるリアルプランを通して、インフレ率はカルドージ政権前後を比較すると格段に改善している。しかしながら、リアルプラン（あるいは通貨レアルの導入）はインフレ抑制という金融政策だけを目的としたものではない。雑誌『ベージャ』(Veja)のリアルプラン7年に関する特集記事でも「リアルが変えたのは通貨だけではない」とし、リアルプラン導入後のブラジル社会の変化を強調している⁽²⁾。では実際にカルドージ政権の下で何が変化したのか。また反対に変わらないものは何か。本稿においてリアルプランの成果および

課題について、特に社会分野を中心に検証するとともに、しばしば言われるカルドージ改革の特徴である「社会民主主義的」(socio-democratic approach to Brazil's problems)とは何を意味するかを改めて考えてみたいと思う。

I 7年を経たリアルプラン

1. 「社会的排除」解決に向けた三つの「闘い」
先ほど発表された政府報告書『リアルプランの7年——経済的安定、成長および社会開発——』⁽³⁾はこの7年を振り返り「リアルプランによってブラジルにおける社会的排除との闘いは前進した」と述べている。この社会的排除(exclusão social)とは、奴隷制、大土地所有制度、また軍党政権(権威主義体制)などブラジル500年の歴史の中で蓄積された負の遺産であり、完全なる解決にはまだまだ時間を要するとしている。しかしなが

表1 ブラジルの主要経済指標

年	物価上昇率(IPCA) (%)	実質GDP成長率 (%)	1人当たり実質 GDP成長率(%)	平均給与 (1993年=100)	全国平均失業率 (%)
1991	472.7	1.0	-0.6	—	4.15
1992	1,119.1	-0.5	-2.1	—	4.50
1993	2,477.15	4.9	3.4	100.00	4.39
1994	916.46	5.9	4.3	105.84	3.42
1995	22.41	4.2	2.8	116.72	4.44
1996	9.56	2.7	1.2	125.36	3.82
1997	5.22	3.3	1.9	127.92	4.84
1998	1.65	0.2	-1.1	127.43	6.32
1999	8.94	0.8	-0.5	120.50	6.28
2000	5.97	4.5	3.1	119.82	4.83
2001	7.35 ¹⁾	—	—	119.09 ²⁾	6.86 ³⁾

(注) 1) 6月。2) 4月。3) 5月。

(出所) ブラジル中央銀行のホームページ (<http://www.bcb.gov.br/> — 2000年8月28日) より作成。

らその一方で同報告書は、1995年以降カルドーゾ政権が次にあげた三つの闘い (luta) を通して社会的排除の問題に取り組んできたと述べている。

(1) 経済的安定

まず第一に取り組んだ「闘い」が経済的安定の達成である。40年以上続いた高インフレを終焉させるため、新通貨レアルの導入、金融制度の改正や財政調整などを行なった。その結果1994年に4桁台であったインフレ率を98年には1.65%にまで下げることに成功した(表1参照)。

(2) 経済成長の回復

経済的安定のもとに行なわれた第二の「闘い」とは、生産や雇用の拡大を伴う経済成長の回復である。インフレがほぼ「解決した」ことにより賃金労働者の購買力が上昇し、ブラジルは再び経済成長を回復したとする。たとえば1994年7月当時、最低賃金労働者の家庭は基礎的食糧バスケット(ポルトガル語ではcesta básica)の60%しか購入できなかったのが、現在では123%購入できるようになった。これはインフレが収まるとともに経済成長が戻ったことで最低賃金水準が改善したこと

によるものである。また報告書は、現在のブラジルの経済成長がこれまでと異なり、生産性、インフレ率、海外直接投資、貿易収支など経済成長の「根拠」を示すファクターが多数あり、いわゆる安定的な基礎をもった成長パターンである点を強調する。さらに過去にブラジル経済を襲ったさまざまな金融危機(メキシコ、アジア、ロシアなど)や99年1月の通貨レアルの変動相場制への移行も、安定的な経済成長を脅かすのではないかと懸念されたものの、現在では克服したと述べている。

(3) 社会開発

第三番目の、かつ最も重要な「闘い」は社会開発の実現である。世界銀行のレポート*Attacking Brazil's Poverty*⁽⁴⁾では1月当たり基礎的食糧バスケットの値段に相当する65レアル以下で暮らす人々を極貧と規定しているが、これに従ってブラジルの極貧者数を計算した場合、総人口の22.6%(約3490万人)となる。すなわち、ブラジルでは貧困問題は依然として深刻であることから、カルドーゾ政権がさまざまな社会開発プログラムを実施し、その結果、以下に述べるように教育や

レアルプランの7年間を振り返る

カルドゾ政権の社会開発プログラムを中心に

表2 ブラジルの国際収支

(単位：100万ドル)

	1996	1997	1998	1999	2000	2000 (6月)	2000 (1~6月)	2000	2000 (6月)	2000 (1~6月)
貿易収支	-5,599	-6,748	-6,604	-1,260	-698	256	786	-698	277	-70
輸出	47,747	52,994	51,140	48,011	55,086	4,861	26,153	55,086	5,042	28,927
輸入	53,346	59,742	-10,111	49,272	55,783	4,605	25,367	55,783	4,765	28,997
貿易外収支	-20,349	-25,865	-28,300	-25,825	-25,460	-2,828	-12,689	-25,460	-2,509	-14,052
経常収支	-23,502	-30,791	-33,445	-25,396	-24,637	-2,447	-11,168	-24,637	-2,112	-13,343
経常赤字対GDP比(%)	-3.03	-3.81	-4.25	-4.80	-4.13	—	-3.84	-4.13	—	-5.05
資本収支	33,968	25,795	29,730	17,381	19,326	1,899	3,280	19,326	3,945	16,293
総合収支	8,666	-7,907	-7,970	-7,822	-2,262	-479	-7,770	-2,262	1,849	4,926

(出所) 表1に同じ。

保健分野などにおいて改善がみられるとしている。

これら三つの取り組みは、1995年以降同時進行的に行なわれたというよりもむしろ段階を踏んで実施されてきたものである。すなわちある程度経済が安定し、また持続的な経済成長を取り戻したうえで、最終段階である社会開発へと進んでいることが特徴である。表1と表2は1990年代以降の主要経済指標および国際収支をまとめたものであるが、この数字からは必ずしも現在ブラジル経済が安定しているとはいえない。しかしながら政府としては、今後も経済を安定させるべくマクロ経済政策の調整を行なっていくとともに、ある程度達成された経済成長をいかに公平に分配していくに関心が移っており、むしろそれが不可欠であると認識している。では実際に「社会サービス分野における課題」はどの程度進んでいるのであろうか。

2. 社会開発における成果 — 教育、保健を中心に

(1) 教育

1997年の統計によるとブラジルの15歳以上の人口は1億800万人、そのうちおよそ15.9% (1590

万人)の人々が非識字者である。非識字率は年々低下する傾向にあるものの、ラテンアメリカ諸国の中でアルゼンチンやチリが4~5%であるのに比べ非常に高く、またブラジルよりも1人当たりGDPが低いパラグアイが9%というのに比べても高い比率となっている⁶⁾。

こうした状況を前に、教育は貧困問題と強い関係にあるとの認識をもったカルドゾ政権は教育政策に力を注ぎ、とくに義務教育の拡大を最重要課題としてきた。その結果1995年当時、7歳から14歳の児童全体の就学率が89%であったのに対し、2000年には97%、ほぼ100%に近い水準に改善された。主要な計画には“Toda criança na escola”(「すべての子どもたちを学校に」)があるが、まずは教育行政の改革のため、96年に連邦および地方政府の教育における役割を定めたガイドラインが導入され、教育関連予算の管理運営を行なうFundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF:基礎教育の管理および発展と教師の地位安定化のための基金)が創設されたことはその後の変化をもたらすきっかけとなった。とくにFUNDEFによって、(1)州やムニシピオ(市)に配分される予算を入学児

表3 初等教育に関する指標

年	初等教育就学率 (%)	学校給食計画 (対象児童数) (100万人)	教科書無償配布計画 (対象児童数) (100万人)	学校に対する直接 資金移転計画 (100万レアル)
1995	89.1	33.3	5.5	229.0
1996	90.0	30.5	29.4	259.7
1997	90.8	35.2	30.6	279.4
1998	95.3	35.4	22.9	304.3
1999	96.3	36.9	32.9	305.8
2000	97.0	37.2	33.5	312.5

(出所) Presidência da República, *Sete anos do Real: estabilidade, crescimento e desenvolvimento social*, Brasília: 2001, pp.59-63より作成。

童数に比例させること、(2)児童1人当たり年間支出額が設定され、その水準を達成できない貧困州に対してはFUNDEFを通して連邦政府から州やムニシピオに補助金⁶⁾が交付されること、などのシステムが導入された。これまで地方自治体への予算配分と入学(在籍)児童数は何ら関係がなかったが、これによって各地方自治体はいかに多くの児童を入学させるかに関心を寄せるようになり、上記の高い就学率につながったといえよう。(2)については第1学年から第4学年の児童1人当たりの支出額(2000年)は333レアル(約170米ドル)、また第5学年から第8学年の児童(生徒)は349.65レアル(約179米ドル)となっている。

ブラジルにおける対GDP比社会支出は決して少なくない。1998年において、チリの対GDP比社会支出は13.4%であるが、ブラジルは20.9%である。この数字はラテンアメリカのなかでも上位に位置する。しかしながら問題は配分であり、たとえばチリでは保健、教育、住宅分野に対する支出の36%が最も貧しい20%の国民に向けられ、最富裕層20%はわずか4%を受けるにとどまるのに対して、ブラジルでは同様の社会支出の15%が最貧困層20%に配分され、21%が最富裕層20%に使われる状態であった。こうした配分上の歪みを撤廃するために創設されたのが教育分野では

FUNDEFであった。

こうした義務教育の普及には「すべての子どもたちを学校に」に関連する二つの主要な計画“Programa Garantia de Renda Mínima”(「最低賃金保証計画」)や“Programa Nacional de Alimentação Escolar”(「国家学校給食計画」)が大きく貢献している。前者は最低賃金の半分以下で生計を立てる家庭の児童が義務教育を継続できるように家計を支援する計画で、2000年度は1373のムニシピオに住む87万9000家族(170万人の児童)が対象となった。また後者は学校給食のための予算を各地方自治体に配分するもので、2000年は18万4570校の3770万人の児童が給食を配給されている。

このように児童の就学率を上げるとともにカルドーゾ政権は教育内容の改善にも心がけてきた。たとえば教科書の無償配布を行なう“Programa Nacional do Livro Didático”(「教科書無償配布計画」)では、2001年度は新年度が始まる3カ月前にポルトガル語の辞書を含む教科書を3250万人の児童に無料で配布した。また各学校に直接予算を移転する“Programa Dinheiro Direto na Escola”(「学校に対する直接資金移転計画」)は、ブラジルの全公立学校を対象に1995年から開始した計画で、予算の用途は各学校に一任され、施設の修繕・改良、教員の資質向上、教育関連プロジェクトの実

リアルプランの7年間を振り返る

カルドーン政権の社会開発プログラムを中心に

表4 コミュニティ・ヘルス・ワーカーおよび家庭保健チームの推移および乳児死亡率

年	コミュニティ・ヘルス・ワーカー(人)	家庭保健チーム(チーム数)	乳児死亡率(乳児1,000人当たり)(人)
1994	29,098	328	39.6
1995	34,546	724	38.4
1996	44,532	847	37.5
1997	54,934	1,523	36.7
1998	88,961	3,147	36.1
1999	111,859	4,845	35.6
2000	146,730	7,860	35.3
2001*	154,449	13,337	—

(注) * 4月。

(出所) 表3に同じく (pp.72-73)。

施や評価など、教育のハード・ソフト面の充実のために使うことができる。毎年平均13万校が参加し、とくに北部や北東部などに参加校が多いことが特徴である。

(2) 保健

ブラジルは1990年に統一保健医療システム(Sistema Único de Saúde : SUS)を開始した。SUSは保健医療行政の効率化を目的に導入された保健医療制度であり、地方分権と住民の社会参加の精神のもとに、予算管理からサービスの提供に至るまでを地方自治体の管理下に置くシステムである。SUS発足は新しい保健医療サービスのモデルと考えられ、とくに予防的な医療に重点を置き、なおかつ国民の健康を総合的に管理することを重視している。なかでも家庭保健計画(Programa Saúde da Família)はその象徴ともいえるプログラムであり、コミュニティにおいて家庭保健チーム(Equipes de Saúde da Família)と呼ばれる医師や看護師を含む医療チームが「地域密着型」⁷⁾の医療活動を行なうというものである。家庭保健計画の詳しい内容については紙幅の関係上ここでは割愛するが、政府は「これまでのように患者を病院に送り治療するのではなく、あくまで重点を『家庭』に置き、

そのなかで家庭保健チームを効果的に予防医療活動に従事させること」と目的を述べているように、まずは各家庭を訪問し、健康状態などについて住民台帳を作成することから始め、その後治療活動を行なう仕組みとなっている。家庭保健チームは94年には328チームであったのが、2001年4月現在では1万3000余りに増加し、3389ムニシピオに住む4600万人を診ている。

コミュニティ・ヘルス・ワーカー(Agentes Comunitários de Saúde)の導入もまた新しい保健医療サービスの形態である。住民の社会参加を意識した制度で、訓練を受けたコミュニティの住民がヘルスワーカーとして毎月定期的に住民の健康状況をチェックするなどの活動を行なっている。家庭保健チームと同様に予防的な保健医療サービスが目的であるが、とくに母親と乳児を重視する点の特徴である。その数は1994年当時2万9098人であったのが、2001年4月には15万4449人とおよそ5倍に増加し、訪問する住民者数は4719ムニシピオで9100万人となった(表4)。

コミュニティ・ヘルス・ワーカーによる母親と乳児に対する重点的な保健医療サービスの成果は乳児死亡率に表れている。1990年当時、ブラジルでは乳児1000人当たり48人が1歳に満たないうちに死亡していたが、2000年には35.3人にまで低下し、2001年はさらに下がって32.4人になる見込みとなるなど、改善がみられている。

以上保健と教育分野を中心にリアルプランのもとでの成果をみてきた。依然として同じ経済発展水準の国に比べ良好とはいえないが、主な数字には改善がみられることも事実である。しかしながらこうした社会開発の問題解決は時間を要するものが多く、今後とも持続的に計画が行なわれていくことが重要である。

表5 貧困者の地域別・エリア別居住状況

(%)

	北東部	中西部	北部	南東部	南部	ブラジル全土
都市中枢部	3.6	0.2	0.4	1.3	0.3	5.8
都市周辺部	2.4	0.0	0.1	2.4	0.5	5.4
人口10万人以上の都市	4.8	0.7	1.1	1.3	0.6	8.5
人口2万～10万人の都市	6.6	0.7	1.7	1.9	1.3	12.2
人口2万人以下の都市	12.5	1.2	2.4	3.1	1.2	20.5
農村部	32.7	2.1	0.7	7.7	4.3	47.5
合計	62.7	5.0	6.4	17.7	8.1	100.0

(出所) World Bank, *Attacking Brazil's Poverty: A Poverty Report with a Focus on Urban Poverty Reduction Policies Volume 1: Summary Report* (Report No. 20475-BR), Washington, D.C. : World Bank, 2001, p.3.

II 貧困対策

－避けられない課題 (tarefa imperiosa)－

1. ブラジルの貧困状況

すでに述べたようにブラジルでは人口の22.6%が極貧状態にあり、そうした人々に対する緊急かつ集中的な対策が必要となっている。表5は社会的に排除されてきた22.6%の極貧人口がブラジルのどの地域に、また都市と農村のどちらに多く分布しているかを示したものであるが、これによるとブラジル全体では、都市部に農村部をやや上回る規模の極貧人口(約52.5%)が集まる一方で、とくに中小都市(人口2万人から10万人規模の都市)に集まっていることがわかる。また地域別では北東部に集中している。北東部の貧困については同じく世銀のレポート内の別の統計で、すべてのエリアに住む人口の40%以上が極貧状態であり、とくに中小都市では50%以上が、また農村部では70%以上が極貧状態であると報告されている⁶⁾。

本稿の最初でも述べたように、カルドーゾ政権はブラジルの貧困について「500年間の歴史的遺産」として問題の根深さを強調するが、その一方で貧困の特徴として以下の点を指摘する。(1)地域

的なバイアスがみられること、(2)低い教育水準がよりよい条件の雇用に就く妨げになること、(3)女性や混血、黒人が世帯主である場合に貧困が多いこと、(4)住居の衛生状況の悪さが生活の質を低下させ、いっそう貧困を悪化させること、である。この点については前述の世銀レポート *Attacking Brazil's Poverty* も同様であり、ブラジルでは貧困が特定の地域に偏っていることや貧困家庭の世帯主のおよそ7割が4年未満の就学年数であることなどを貧困問題の原因として挙げている。

2. 多年度計画と「アルボラーダ計画」

こうしたブラジルにおける貧困の特徴に鑑み、カルドーゾ政権は現在「アルボラーダ計画」(Projeto Alvorada)とよばれるプログラムのもとに貧困問題に取り組んでいる。このプログラム以前には「連帯するコミュニティ」(Comunidade Solidária)、 「活動的なコミュニティ」(Comunidade Ativa)という貧困撲滅プログラムが実施されており、現在のプログラムはそれらをさらに強化する形で2000年に発表された。そもそも同プログラムは「進めブラジル」(Avança Brasil)と呼ばれる多年度計画(Plano Plurianual: PPA, 2000-2003年)の中に位置づけられ、とくに教育、保健、衛生、児童労働

レアルプランの7年間を振り返る

カルドーン政権の社会開発プログラムを中心に

などの分野において目標を定め、統合的に貧困問題を解決しようとするものである。最大の目標はブラジルにおける地域格差を是正することで、貧困地域の設定には国連開発計画 (UNDP) の定める人間開発指標 (Human Development Index: HDI) に基づき、ブラジル全国平均よりも低い州、あるいはムニシピオを対象としている。単に所得貧困の解消だけでなく、いわゆる人間開発の視点にたった貧困対策であり、またターゲットを絞った戦略であるということができる。

ここで少々「多年度計画」について触れておこう。ブラジルにおいて多年度計画とは「中期的な政府の行動計画を示す主たる手段」であり、カルドーン政権では1996年から99年の「行動するブラジル」(Brasil em Ação) に続き、現在は2000年から2003年までを対象とする「進めブラジル」が進行中である。「行動するブラジル」についてはここでは詳しく述べないが、4年間で42件のうち25件の案件について目標を達成するか、もしくはそれ以上の成果をあげたこと、また総投資額701億ドルのなかで半分以上が社会分野向けのものであったことなどが報告されている。また「進めブラジル」は合計365のプログラムの中から「戦略的プログラム」(programas estratégicos) として50のプログラムが選び出され、さらにそこから「統合行動プラン」(Plano de ação integrada) の名のもとに三つの計画⁹⁾が設定された。このうち貧困問題と関係するのが「アルボラーダ計画」である。

この「アルボラーダ計画」は二つの部分から成り立っている。一つは「HDIの低い州に対する支援画」(Plano de Apoio aos Estados com Menor Desenvolvimento Humano) と呼ばれ、先に述べたようにHDIがブラジル全国平均よりも低い14州¹⁰⁾を対象とした計画である。もう一つは「貧しいムニシピオに対する基礎的社会インフラ計画(Plano de

Infra-estrutura Social Básica para Microrregiões e Municípios Carentes) でこちらは州全体のHDIは平均よりも上であるものの、ムニシピオ・レベルでは平均以下で脆弱な地域を対象とする計画である。予算の規模は、前者の計画については2000年から2002年の総予算額が116億レアル、後者は2000年から2003年までの予算額として17億レアルとなっている。いずれの計画も教育、保健医療、衛生、雇用、所得に関連するプログラムに焦点を絞って、それらを通して統合的に貧困問題を解消していくとするものである。

表6は「アルボラーダ計画」を理解するために、「HDIの低い州に対する支援計画」(抜粋) を表にまとめたものだが、気がつくことは趣旨や達成目標がはっきりしていること、また責任省庁と実施機関が予め定められていることである。たとえば中等教育に対する支援計画では、主な達成目標は在籍する生徒の出席状況の改善や新規に生徒を受け入れる環境作りを行なうことであり、具体的な数字も提示されている。また責任省庁と実施機関についてもそれぞれ文部省、各州政府と明確になっている。従来の計画では目標が設定されることはさほどめずらしいことではなかったが、計画の責任者を明らかにすることはおそらくは新しいパターンであるといえよう。これは多年度計画の50の戦略的プログラムにおいても同様であり、こちらのケースはまさしく管理責任者(gerente)として管轄官庁に加え個人名が掲載されている。

このように立案されたプログラムを野放しにせず、きちんと「管理運営する」という考え方はポルトガル語ではgerenciamentoという言葉で表されており、多年度計画でも「アルボラーダ計画」でも頻繁にこの表現が用いられてきた。とりわけ後者の採用した方法は「管理運営モデル」(modelo de gerenciamento) とよばれ、計画を管理運営する

表6 アルボラーダ計画——HDIの低い州に対する支援計画(抜粋)

行動名<プログラム名>	①趣旨(目的)/②達成目標/③責任省庁, 実施機関
連帯する識字教育 (Alfabetização Solidária) <すべての人々のための優れた学校(Escola de Qualidade para Todos)>	①非識字率の改善 ②15歳から29歳までの105万人に読み書きを教える ③文部省, 連帯共同体評議会ほか
最低賃金保証 (Garantia de Renda Mínima) <すべての人々のための優れた学校(Escola de Qualidade para Todos)>	①最低賃金以下の家計に最低賃金を保証し, 7歳から14歳の子どもを中途退学から守ること ②すべての最低賃金以下の家庭が7歳から14歳までの子どもを学校に残れるようにする ③文部省, 関係する市町村役場
児童労働の撲滅 (Erradicação do Trabalho Infantil) <児童労働撲滅(Eradicação do Trabalho Infantil)>	①都市農村を問わず, 7歳から14歳までのこどもが巻き込まれるつらく, 不健康で, 人間性を無視した, 危険な仕事を撲滅させる ②62万7000人のこども・若者を対象とする ③社会保障扶助省, 地方自治体政府
家庭健康およびコミュニティヘルスワーカー (Saúde da Família/ Agentes Comunitários de Saúde) <家庭健康 (Saúde da Família)>	①統合的かつ継続的に家族メンバーの一人一人について予防, 治療を行なう ②すべてのムニシピオに家庭保健チームを配置する ③保健省, 地方自治体政府
北東部州の農村貧困への取組み (Combate à Pobreza Rural nos Estados do Nordeste) <(プログラム名は記載なし)>	①州政府による開発計画および世界銀行の資金援助を北東部の農村の最も貧しい地域で実施する ②世銀からの融資(4億ドル)とカウンターパートとしての州からの1億ドルを活用する ③州政府

(出所) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, *Projeto Alvorada: Parte I: Plano de Apoio aos Estados com Menor Desenvolvimento* の Principais Ações e Metas (「主な行動計画と達成目標」) から抜粋して作成。本文は<http://www.planejamento.gov.br> — 2001年8月29日。

こととして, 資金の効率的な配分, 連邦・地方政府間のパートナーシップ, 計画間の相乗効果, 社会開発分野以外のプロジェクトとの協力, 民間セクターとの協力関係の拡大, などをあげている。

III カルドーゾ政権の社会開発戦略の特徴

これまで保健, 教育, 貧困を中心にカルドーゾ政権の社会開発への取組みを概観してきたが, 最後に筆者の視点から以下3点に絞ってその特徴を論じていくことにしたい。

1. 経済成長と社会開発——段階的な進め方
 まず特徴的であるのが, 経済的安定(インフレの収束)と経済成長があって初めて社会開発をするための準備が整ったとする考え方である。ブラジルでは長いインフレ経済のもとで社会格差が拡大した。それゆえインフレを抑え, 安定した経済を定着させることは, 社会的に排除されてきた人々を再度経済活動の中に取り込んでいくことに他ならない。けれども伝統的に所得格差が大きく, 多くの貧困層を抱える国家において, なにもせずにそうした経済成長の恩恵が平等に分配されることは難しい。そこで所得の再分配効果をもつ社会

レアルプランの7年間を振り返る

カルドーズ政権の社会開発プログラムを中心に

開発戦略が必要になるのである。

従来ブラジルの社会開発のあり方は、もちろん所得の再分配を重要な目標として行なわれてきたが、多くの場合、経済がひとたび停滞すれば社会開発は消極的になりがちであった。カルドーズ政権ではこうした悪循環をなくそうと、まずは経済を安定させ、ある程度の経済成長がみられるようになってから社会開発に積極的に取り組むという、いわば段階的かつ漸進的な方法を実施してきたといえる。

2. ブラジル全土を対象とする社会開発

社会的排除について言及する際にあわせてカルドーズ政権が強調するのが「地域格差」(desigualdade regional)である。本稿では詳しく触れることができないが、1999年に「ブラジルにおける統合開発の軸」(Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento)という報告書が予算企画庁とブラジル社会経済開発銀行(BNDES)によって作成された。これはブラジル全体をいわゆる行政区分ではなく、経済・産業・社会環境など多様な視点から九つに区分し、持続可能な発展の概念のもとに各地域に対する総合的な社会経済開発とは何かを論じたものである。多年度計画「進めブラジル」の365プログラムはこの報告書にまとめられた研究成果をもとに決定されたと言われている。報告書が完成する過程では有識者や一般市民、財界メンバーなどからも意見を集めるなど、地域の状態をよりよく知る人々の意見を反映させた内容になっている。

「進めブラジル」から生まれた「アルボラーダ計画」でHDI値をもとに貧困州やムニシピオを明確にしたのもこうした流れを受けてである。実際1996年のUNDPが発表したブラジルのHDIは地域によって0.53から0.87と激しく格差があり、こうしたなかで、社会開発予算をより効率的に使う上

でも本当に貧困対策を必要としているのがどこなのか、誰なのかを明確にすることが不可欠かつ有効であると考えられたと言えよう。

3. 計画の管理運営

この点については先に「アルボラーダ計画」の部分でも触れたとおりで、管理運営(gerenciamento)の考え方はプログラムを進めていく上できわめて重要となっている。政府によれば管理運営を行なうことは一つ前の多年度計画「行動するブラジル」でも取り入れられ、現在の「進めブラジル」においていっそう強化された考え方であるという。「進めブラジル」のホームページには、「管理運営に対する挑戦」として、政府がより行動的になるためには、これまでの計画の立案・実行のあり方を廃止し、そして2000年1月1日をもって連邦政府の各機関は新しいモデル「企業家精神のもとづく運営」(gestão empreendedora)を取り入れるであろうと書かれている。すなわちそれは「政府のなかに新しいメンタリティである管理運営文化(uma cultura gerencial)を創り出すことである」⁽¹¹⁾。またカルドーズ大統領自身も今年の大統領教書のなかで「進めブラジル」には合計332人の管理責任者(gerente)がいること、そして彼らは「使命感」をもって取り組んでいることなど、多年度計画における管理運営のあり方を積極的に評価している⁽¹²⁾。

2003年までの多年度計画「進めブラジル」では、社会開発以外に経済インフラ、公共部門、情報、環境が主な投資分野とされているが、社会開発に向けられる予算が約半分(5984億レアル)を占めており、政府の関心の高さを知ることができよう。さまざまな社会開発に関するプログラムを通して、ブラジルの基礎社会指標は着実に改善されてきている。もちろん十分ではないが、とくに教育分野

ではかなりの成果を挙げている。しかしながらより重要と思われるのは、プログラムの目的や目標、実行方法が明確で秩序立っていることではないだろうか。プログラムの多くは現在進行中であり、最終的な成果についてはまだ把握することはできないが、内容や構成については洗練されたものになっているといえよう。

おわりに

—社会開発そして民主主義の実現へ—

今日、貧困や社会的排除の問題に取り組んでいくことは、カルドーゾ政権だけでなくブラジル社会における共通の認識となっている。しかしながらいかに取り組んでいくかについてはいまだに完全なコンセンサスがとれているわけではない。

「今日ブラジルでは貧困や社会的排除との闘いは左右のイデオロギーを超えた課題である。

(中略—筆者)この目的を民主主義と市場経済の枠組みの中で追求しようとするにもほとんどのブラジル人が賛成である。しかしながらそれについて完全に支持されているわけでもないのである」⁽¹³⁾。

カルドーゾ政権は社会民主主義の思想のもとに、ブラジル社会の問題を社会的不公正(貧困や社会的排除)と民主主義の危機ととらえ、社会民主主義こそがこうした二つの問題を関連づけて解決できると考えているのである。すなわち貧困や社会的排除の問題に取り組むことは民主主義を進めることにもつながるとする考え方である。社会開発を経て、もしくは社会開発と同時に民主主義がブラジル社会に定着するにはまだまだ時間を要することは、これまで述べてきた貧困率や地域格差の深刻さからも理解できる。しかしながらここでもカル

ドーゾは社会民主主義とは完成されたあるひとつのモデルを提示することではなく、ある理想(ユートピア)にむかって変化する道のりを示しているのであるとする。最終的に行き着く先は、少なくとも既存の資本主義社会以上によいものでなければいけないが、明確な答えがあるわけではないと述べている⁽¹⁴⁾。

しばしばリアルプランを通してカルドーゾの戦略はネオリベラルであるとか修正された従属論などと言われてきた。しかしながら少なくともネオリベラルであるかどうかについては、カルドーゾ自身が「われわれはネオリベラリズムの名のもとに国家の役割を完全に廃止することはない」とはっきりと否定しており、むしろ「ブラジルが必要としているのは規則(ルール)である」と述べている⁽¹⁵⁾。この「規則」という点は社会開発戦略においては計画やプログラムの作成、実施、それらを管理する責任者(官庁)を明確にすること、すなわち「管理運営」(gerenciamento)に相当すると考えられよう。

雑誌『ベージャ』の中で「もはやインフレは遠い過去である」と述べられた記事があったが、現在のブラジル経済をみれば、それは少々短絡的な見方であると言えまいか。確かにインフレ率は過去とは比較にならないほど低くなり、経済は長期的には安定する傾向にある。しかしながら、社会的に排除された人々をいかにブラジル社会に取り込むかはまだほんの始まったばかりであり、カルドーゾ政権が幾度となく強調する「500年間に蓄積してきた不公正な社会」をわずか数年で変えることは幻想であると言える。けれども後退はしていないのだ、ブラジル社会は新しい国家像を目指して変化しているのだ、これが現在のカルドーゾ政権のメッセージではないだろうか。

リアルプランの7年間を振り返る

カルドーン政権の社会開発プログラムを中心に

注

- (1) ブラジルの大統領任期は1期4年。カルドーンは1995年1月に大統領に就任したが、97年6月に首長の再選を1回のみ認める憲法改正が行なわれ、98年10月の選挙で再選を果たした。2002年末まで2期8年の任期を務めることになっている。
- (2) *Veja*, 23 de julho de 2001(リアルプラン7年を記念する特集記事所収) — ブラジル外務省のホームページ (<http://www.mre.gov.br/acs/clippng/vj0723-real.htm> — 2001年8月8日) にある雑誌、新聞記事を日付ごとにクリッピングしたサイトを参照。
- (3) レアルプランの成果について政府が毎年発表。注目すべき点は2000年版(すなわちリアルプラン6年に関する政府報告書)から副題に「社会開発」(Desenvolvimento Social)という言葉がみられるようになったことである。それまでは経済的安定や成長という言葉が前面に出されていた。Presidência da República, *Sete anos do Real: estabilidade, crescimento e desenvolvimento social*, Brasília: 2001.
- (4) World Bank, *Attacking Brazil's Poverty: A Poverty Report with a Focus on Urban Poverty Policies Volume I: Summary Report (Report No. 20457-BR)*, Washington, D.C.: World Bank, 2001, p.3.
- (5) 1996年の数字。詳しくはInstituto Brasileiro de Geografia e Estatística(IBGE), *Brasil em números*, Vol.6, 1998, p.132を参照のこと。
- (6) 1998年は4億2490万レアル, 99年は6億7490万レアル, 2000年は5億8730万レアルとなっている。
- (7) 高木耕「ブラジルの地域的社会格差と公衆衛生プログラム — 開発の遅れた北東部にみる統計と実態 —」(『イベロアメリカ研究』第XXII号第1号, 2000年8月) 53~70ページ。
- (8) World Bank, *Attacking Brazil's Poverty ...*, p.4.
- (9) 「アルポラダ計画」を除く二つの計画は、中小企業の活性化を目的とする「企業家ブラジル」(Brasil Empreendedor), 治安状態を改善するための「国家安全計画」(Plano Nacional de Segurança Nacional) である。
- (10) 14州とは、アクレ州, アラゴアス州, バイア州, セアラ州, マラニャン州, パラ州, パライバ州, ペルナンブコ州, ピアウイ州, リオグランデノルテ州, ロンドニア州, ロライマ州, セルジペ州, トカンチンス州である。
- (11) “Avança Brasil,” (<http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2/porque.htm> — 2001年8月22日).
- (12) *Mensagem ao Congresso Nacional*, 2001, p.2.
- (13) Vilmar Faria and Eduardo Graeff, *Progressive Governance for the 21st Century: The Brazilian Experience*, Brasília: Presidency of the Republic Special Advisory Body, 1999, p.2.
- (14) João Resende-Santos, “Fernando Henrique Cardoso: Social and Institutional Rebuilding in Brazil,” in Jorge I Domingues ed., *Technopols: Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1997, p.168.
- (15) Susan M. Cunningham, “Made in Brazil: Cardoso's Critical Path from Dependency via Neoliberal Options and the Third Way in the 1990s,” *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No.67, Dec. 1999, p.82.

(こやす・あきこ/神田外語大学)