

第 6 章

ブラジルのルーラ労働者党政権

—経験と交渉調整型政治にもとづく穏健化—

近田 亮平



2006年大統領選挙で再選を果たしたルーラ大統領（ロイター／アフロ）

はじめに

近年のラテンアメリカ諸国では国政レベルにおいて多くの左派政権が成立している。ブラジルでも2002年の大統領選挙で左派の「労働者党」(Partido dos Trabalhadores: PT)のルーラ(Luiz Inácio “Lula” da Silva)⁽¹⁾候補が勝利を収め、2003年に左派政権が誕生した。そして、ルーラ政権は2006年に再選を果たし、2008年現在、政権6年目を迎えている。同政権の誕生と再選のおもな要因としては、1990年代に採用された新自由主義経済政策によりマクロ経済が安定したにもかかわらず、ブラジルの特徴である高い不平等に顕著な改善がみられなかったこと、さらに労働者党には政治的に動員可能な大衆的組織基盤が存在することが挙げられている(Cleary [2006])。また、過去または現在のラテンアメリカの(ネオ)ポピュリスト的な左派政権とは異なり、同政権に対してはより現実主義的かつ穏健的との評価が多くなされている(Castañeda [2006], 松下 [2007])。

これらの先行研究をふまえたうえで、本稿は、ブラジルのルーラ労働者党政権がどのような背景から成立し、実際にどのような政策を実施し、そして、どのような特色をもっているかを明らかにすることを目的とする。そのために、まず第1節において、労働者党が発足した1980年代からルーラ政権登場までのブラジルの変容、および労働者党の変化について概観し、労働者党の特色と同党政権の成立背景について理解を試みる。次の第2節ではルーラ政権の主要な社会、経済、外交政策をまとめ、第3節で近年のブラジル社会の変化、および同政権と政治システムの特徴について考察を行い、ルーラ労働者党政権の特色を明らかにする。そして最後に、ルーラ労働者党政権のもと、政治を中心に現在のブラジルがどのような状況にあるのかについて筆者の見解を述べる。本稿の結論を先に述べると、依然「ブラジル・コスト」と呼ばれる問題が残るものの、穏健化した左派ルーラ労働者党政権は現実主義的な国家運営を行っており、このことは同政権およびブラジルが自らの経験を蓄積してきた結果だと考えられることである。

第1節 ルーラ労働者党政権登場までのブラジル

1. 政治制度構築のための1980年代：「政治の10年」

はじめにルーラ労働者党政権を輩出したブラジル政治の特徴を理解するため、現在の政治制度の基礎が構築された1980年代を中心に政治的動向を概観する。

ブラジルは1964年の軍事クーデターから1985年に間接選挙で文民の大統領が選出されるまでの21年間、軍事政権による政治的な独裁の時代を経験した。大統領や州知事の選挙は間接選挙であり、その他の中央および地方選挙も与党「国家革新同盟」(Aliança Renovadora Nacional: ARENA)と軍事政権によって結成された野党「ブラジル民主運動」(Movimento Democrático Brasileiro: MDB)による形式的なものであった。また、労働者によるストライキの禁止や表現の自由が制限され、民主主義は大きく後退することとなった。

しかし、「ブラジルの奇跡」と呼ばれた1970年代の高度経済成長に陰りがみえ始めた軍事政権後半になると、「開放」(Abertura)と呼ばれる政府主導による上からの政治の自由化が段階的に進められるとともに、「直接選挙を今」(Diretas Já)と呼ばれる大統領の直接選挙実施などを求める民衆側からの民主化要求運動が高まり、徐々に民主的な政治制度が整備されていった。1979年には恩赦法が制定され、国外追放や亡命の境遇にあった左派の政治家などが帰国し国内政治の変化に影響を与えた。また、同年には政党法が改正され軍事政権による形式的な二大政党制から複数政党制への移行が実現した。さらに、1980年には州知事の直接選挙制が復活するとともに上院議員の間接選出制が廃止された。

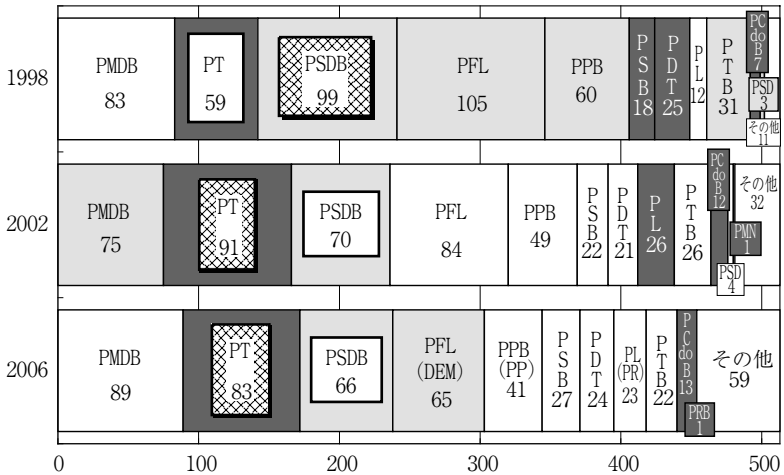
そして、一連の再民主化の集大成として民政移管後の1988年に新憲法が制定された。この1988年憲法は「政治的多元主義の原則が強調され、大統領権限が縮小される一方、国会の権限が大幅に拡大・強化」(矢谷[1991:19])され、ブラジルの政治が「長期軍政期のいわゆる『権威主義(autoritarismo)体制』から立憲民主主義体制への転換を図る重要な意義

を有していた」(矢谷 [1991:3])。具体的には、「デクレト・レイ」(Decreto Lei) と呼ばれる大統領の立法権限が廃止され、国会による法律への転換承認を要する「暫定措置」(medida provisória) という権限のみが大統領に認められたり、大統領の拒否権否決に必要な上下院議員数が3分の2から絶対多数へと変更されたりするなど、大統領をはじめとする行政権優位の制度が改められ、立法府の行政府に対するコントロールが強化された(矢谷 [1993:89-90])。

そしてこれらのことから、交渉と調整を必要とする大統領制というブラジルの政治システムの特徴がかたちづくられていった。つまり1988年憲法により、大統領をはじめとする行政府は法案成立のために議会での幾度もの交渉と調整が必要になったのである。具体的には、大統領の拒否権の対象とならない憲法改正案は上下院の二読会で5分の3以上、通常法案は出席議員の過半数以上、憲法補足法案は上下院所属議員数の過半数以上の賛成が必要となった(ブラジル日本商工会議所編 [2005:400])。

また、ブラジルでは再民主化過程で多くの政党が乱立し離合集散を繰り返していることに加え⁽²⁾、連邦レベルの選挙協力関係が地方レベルのそれと一致しないことが多い。近年は大統領を輩出し得る政党が労働者党と「ブラジル社会民主党」(Partido da Social Democracia Brasileira:PSDB)⁽³⁾以下、社民党)に収斂しつつあるが、両党とも単独で政権を担うことは不可能なため常に連立が必要となる(図1および表1)。しかし、最大議員数を誇るが自らは大統領候補をあまり擁立しない「ブラジル民主運動党」(Partido do Movimento Democrático Brasileiro:PMDB以下、民主運動党)などは「乗り合いバス政党」(partido de ônibus)と呼ばれ、選挙結果を見極めた後に連立与党へ参加するか否かを決定し、選挙時には協力関係を結ばない場合もある。また、法案の内容や政治的駆け引きなどにより、いったん連立与党に参加した政党が離脱したり再加入したりすることも稀ではないことに加え、これらのことが政党のみならず政治家個人と所属政党の関係にも当てはまる。さらに、連邦制を採用するブラジルは元来より州知事の権力が強いが、軍事政権下で協調型連邦主義が損なわれた教訓から1988年憲法で地方分権化が進められるとともに、司法府の違憲審

図1 連邦下院議員選挙の政党別議員数の推移：1998年選挙以降（単位：人）



(出所) 連邦下院議会 (Câmara dos Deputados) (<http://www2.camara.gov.br/deputados/eleicao.html> 2008年1月10日) のデータをもとに筆者作成。

(注) 灰色の政党は各年の大統領選挙で共闘関係を締結した政党で、薄い灰色はPSDB陣営、濃い灰色はPT陣営である。大統領候補を擁立したPSDBおよびPTの政党名は枠で囲っており、網掛けの場合は、その候補者が大統領に当選したことを意味する。また、ブラジルでは選挙後に所属政党の変更等を行う議員が存在するため、各政党の議席数は選挙結果後と翌年2月の就任時とは異なる。なお、政党の概要については表1を参照。

査権なども強化された(矢谷 [1991: 14-27])。したがって、行政府、とくにその最高責任者である大統領は、与野党をはじめ知事や司法府との交渉や調整が必要不可欠なのである。このようなブラジルの政党および政治システムは、1988年憲法により制度的な基礎が構築され、その後の実践を通して慣習や運用面が整備されていった。

また、政府の統治構造の再構築に加え、1988年憲法制定に際し、「社会的権利と個人的権利の行使、自由、安全、福祉、進歩、平等および正義を保障」(ブラジル日本商工会議所編 [2005: 398]) すべく、伝統的な基本権の拡充や新たな人権理念の導入が行われ、ストライキの合法化や社会福祉制度の整備が進められた(矢谷 [1991: 28-30], Carvalho & Teixeira org. [2000: 22])。さらに、選挙権に関しては16歳以上18歳未満の任意投票に加え非識字者にも選挙権が認められ⁽⁴⁾、貧困層を含むより多くの

表1 (図1付表) ブラジルの主要政党の概要

政治色	政党名	(日本語訳)	概要
左派	PC do B	ブラジルの共産党	1922年創立のPCB「ブラジル共産党」(現存)を起源とし、1962年に結成されたが長期にわたり非合法となり、1987年に再結成。
	PDT	民主労働党	MDBの一部が1980年に結成(1945年創立のPTBを起源)。
	PMN	国家動員党	1989年に結成。
	PSB	ブラジル社会党	1947年に創立され、1986年に再結成。
	PT	労働者党	1980年に結成。
中道(左派)	PMDB	ブラジル民主運動党	MDBを母体として1980年に結成。
	PRB	ブラジル共和党	PL「自由党」の一部が2005年に結成。
	PSDB	ブラジル社会民主党	PMDBの一部が1988年に結成。
	PTB	ブラジル労働党	軍政野党MDBの一部が1980年に結成(1945年創立のPTBを起源)。PSD「民主社会党」を2003年に統合。
保守(右派)	DEM	民主党	PDSを起源とし、1985年に結成されたPFL「自由戦線党」が2007年に改名。
	PP	進歩党	PDSを起源とし、1995年に結成されたPPB「ブラジル進歩党」が2003年に改名。
	PR	共和党	軍政与党ARENAを母体とするPDS「民主社会党」を起源とし、1985年に結成されたPLが2006年にPRONA「国家秩序再建党」と統合し改名。

(出所) 鈴木 [2004: 114-119], 選挙最高裁判所 (Tribunal Superior Eleitoral) (http://www.tse.gov.br/partidos/partidos_politicos/historico_partidos.pdf 2008年4月14日), および各政党のホームページ (2008年4月15日) をもとに筆者作成。

(注) 「政治色」欄内の順序(上下)は政党名のアルファベット順であり、該当政治色の強弱ではない。

国民の政治参加が実現し、1989年以降の選挙動向に少なからぬ影響を与えた。

このように、軍事政権の終焉と再民主化、そして1988年憲法の制定と1989年の大統領直接選挙に表象される1980年代は、ブラジルにとって失われた民主主義制度の基礎を再構築するための「政治の10年」だったと位置づけることができよう⁽⁵⁾。

2. 経済安定のための1990年代:「経済の10年」

「政治の10年」の集大成といえる1988年憲法は1990年代に部分的に修

正され、政治制度に若干の変更が加えられたが、現在のブラジル政治の制度的基礎は1980年代に構築されたといえる。しかしその一方で、同年代は1987年2月に外国民間銀行の債務に対してモラトリアム宣言がなされるなど、経済は「失われた10年」と呼ばれる危機的状態に陥ることとなった。そして、1990年代は混乱した経済の建て直しと安定をめざし経済的な制度構築が試みられた「経済の10年」だったといえる。

1989年に行われた軍事政権終了後初の直接選挙において、右派の「国家再建党」(Partido da Reconstrução Nacional: PRN)⁽⁶⁾のコロール(Fernando Collor de Mello)が大統領に当選した。コロール大統領は1990年の政権発足直後から新自由主義にもとづく市場開放路線の経済政策を矢継ぎ早に打ち出し、「経済の10年」の先陣を切った。しかし、慣性インフレの抑制を目的に実施した資産凍結などの「ショック療法」は、インフレを抑えどころか逆に経済の著しい混乱を招く結果となった。また、政治的にもコロール大統領自身の汚職事件が発覚し、全国各地で国民の抗議運動が活発化する事態となり、最終的には弾劾裁判により1992年末に大統領職を追われることになった。

コロール政権崩壊後、副大統領から昇格したフランコ (Itamar Franco) が大統領に就任したが、「経済の10年」を創出したのは1995年に発足したカルドーズ (Fernando Henrique Cardoso) 政権であった。カルドーズは1994年にフランコ政権下で実施された「リアル計画」(Plano Real) に大蔵大臣としてかわり、念願であったインフレの終息に大きく貢献した。そして、大統領就任後は通貨や金利のコントロールによるマクロ経済の安定に努める一方、世界に開かれた自由で競争原理の働く経済をめざし、外資の誘致や国営企業の民営化などを断行した。「失われた10年」から1990年前半まで混乱を繰り返していた経済は、同年代半ばからインフレや金利、為替をはじめとするマクロ経済指標が安定的に推移するようになった(表2)。また、1995年には「メルコスール」(Mercosul: 南米南部共同市場) も発足しており、1990年代に現在のブラジルの経済的基礎が構築されたといえよう。

また、カルドーズ政権は1997年に憲法を修正し、大統領の任期を5年

表2 ブラジルの主要経済指標の推移：1991～2007年（2年ごと）

		1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007
実質GDP成長率	年率（％）	1.0	4.9	4.2	3.4	0.3	1.3	1.1	3.2	5.4
インフレIPCA	年率（％）	472.7	2477.2	22.4	5.2	8.9	7.7	9.3	5.7	4.5
為替レート*	通貨/US\$	408.7	90.2	0.92	1.08	1.82	2.35	3.07	2.43	1.95
SELIC 金利年平均	年率（％）	853.7	3376.5	54.9	25.2	26.3	17.5	23.4	19.1	12.0
年末株価 Bovespa	(ポイント)	0.61	375	4299	10197	17092	13577	22236	33455	63886
純公的債務	GDP比（％）	38.1	32.6	28.0	31.8	44.5	48.4	52.4	46.5	42.8
総対外公的債務	US\$B	104.7	107.8	103.2	95.3	113.5	108.6	135.9	100.4	86.0
貿易収支	US\$B	10.6	13.3	-3.5	-6.7	-1.3	2.7	24.8	44.7	40.0
輸出	US\$B	31.6	38.6	46.5	53.0	48.0	58.2	73.1	118.3	160.6
輸入	US\$B	21.0	25.3	50.0	59.7	49.3	55.6	48.3	73.6	120.6
経常収支	US\$B	-1.4	-0.7	-18.4	-30.5	-25.3	-23.2	4.2	14.0	3.6
FDI ネット	US\$B	1.1	1.3	4.4	19.0	28.6	22.5	10.1	15.1	34.6
外貨準備高	US\$B	9.4	32.2	51.8	52.2	36.3	35.9	49.3	53.8	180.3

(出所) ブラジル中央銀行 (Banco Central do Brasil) (<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/>), ブラジル地理統計院 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: IBGE) (<http://www.sidra.ibge.gov.br/>), サンパウロ株式市場 (Bovespa) (<http://www.bovespa.com.br/>), および 商工開発省 (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) (<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1161>) のデータをもとに筆者作成 (2008年2月8日閲覧)。

(注) *銀行間買値 (TTB) レートの年平均値。通貨の単位は1990年3月～1993年7月がクルゼイロ, 1993年8月～1994年7月がクルゼイロ・レアル, それ以降はレアル。

から4年へ短縮する一方で首長の再選を可能とし、カルドーズ大統領自ら1998年の選挙で再選を果たした。そして、政権2期目では貧困家庭の児童に対する学校教育費支援策である「ボルサ・エスコラ」(Programa Bolsa Escola: 全国奨学金プログラム)などのセクター別社会政策を連邦レベルで実施し、後述するルーラ政権のより普遍的な社会政策実施の基盤をつくった。しかし、マクロ経済の安定を優先した高金利政策、経済自由化を進めるなかで発生した1997年のアジア通貨危機や2000年のアルゼンチンの経済破綻などにより、総対外公的債務の増加や経常収支の悪化などの対外脆弱性が高まり、2001年の水不足による電力危機も影響し、カルドーズ政権後半の経済成長は小幅なものにとどまることになった(表2)。

なお、カルドーズは中道左派の社民党出身であるとともに、政治家になる以前は「従属論」を唱えた世界的に著名な社会学者であった。しかし、政治家としてのカルドーズはより左派色の強い既存および新規の政党に参加しなかったこと、社民党が労働者階級をおもな支持基盤としていないこと、政権発足後に民営化などの経済自由化を積極的に推進したことなどが

ら、カルドゾ政権は左派政権としてはあまり認識されていない。

3. 労働者党の誕生からルーラ当選まで

ここまでにおいて、ブラジルが政治と経済の制度的基礎構築を試みた1980年代と1990年代を概観したが、つぎにルーラ労働者党政権誕生の背景について理解を深めるべく、労働者党の結成からルーラ政権誕生に至るまでの足跡を追うことにする。

ブラジルが軍事政権下で政治の自由化を進め始めていた1980年、過去および既存の政党とは異なる左派政党をめざし労働者党が結成された。労働者党の結党宣言書には、「社会のすべての決定への合法的な参加」や「国家および国家と結びついた政党から独立した労働組合のための闘争」などを通して、「資本主義に搾取されている労働者とその他のセクターの人々の利益にかなう社会」、「社会の底辺組織を根幹とし、多数の者によって決定が行われる新たな民主主義」、「平等主義的社会」の建設をめざすと謳われている (Partido dos Trabalhadores [2001:155-159])。このことから、労働者党は底辺 (草の根) 民主主義を掲げ、労働者を中心としたより広範な国民の政治参加を標榜する左派政党として結成されたことがわかる。

労働者党の支持基盤はおもに南部や南東部の都市部組織労働者、とくにブラジル最大の労働組合「労働者統一本部」(Central Única dos Trabalhadores: CUT) を中心としたサンパウロ大都市圏の金属労働組合、公務員、社会運動などである。また、環境、保健医療、教育などに加え、人権、ジェンダー・女性、人種・民族、セクシュアリティなど比較的新しい社会問題への関心も高く、党内にこれらの問題に取り組む委員会が設けられている。したがって、労働者党は「『労働者』という一階級の政党ではなく、『市民』の政党である」(鈴木 [2004:118]) ということができる。

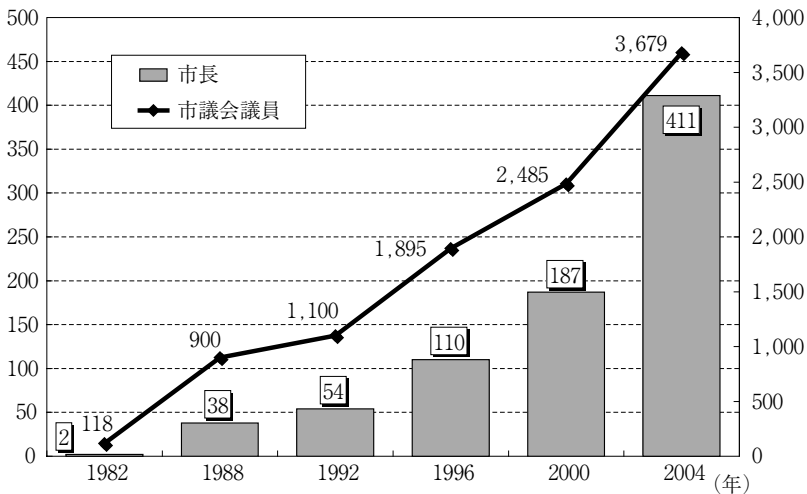
労働者党独自の政策としては、ポルトアレグレ (Porto Alegre) 市で始められた「参加型予算」(Orçamento Participativo) が有名であり、現在もおもにムニシピオ (市郡) レベルで実施され、労働者党以外の政党が政権を担っている地方自治体でも参加型予算を採用しているところがある

(小池 [2004])。また、市民の代表や専門家が参加して政策の立案を行う審議会 (Conselho) や (Carvalho & Teixeira org. [2000]), 「自主管理ムチラン」 (mutirão autogerido) と呼ばれる住宅政策 (近田 [2005]) など、市民の参加や主体性を重視した政策が知られている。

しかし、労働者党内部には共産党や学生運動などの元活動家やトロツキストなども少なくなく (鈴木 [2004: 117]), 結成当初から反市場主義経済や反グローバリズムなどを主張していたため、労働者党には「急進的で過激なイメージがつきまとして」 (浜口 [2003: 41]) いた。貧困家庭出身で金属労働組合のリーダーを務めたルーラも、軍事政権下ではストライキを引き起こした責任者として当局に拘束されている。そのため、再民主化により再開された直接選挙で労働者党は地方自治体を足がかりに徐々に勢力を拡大していったものの、初期の選挙では議席数を大きく伸ばすには至らなかった (図2)。

このように当初は急進的左派のイメージが強かった労働者党であるが、結成当初より党内には多様な信条やイデオロギーが存在しており、どの

図2 労働者党の選挙結果の推移：1982年以降 (単位：人)



(出所) 労働者党 (<http://www.pt.org.br/> 2008年1月10日) のデータをもとに筆者作成。

(注) 直近である2004年の選挙定数は、市長(左軸)が5,562人、市議会議員(右軸)が51,842人。

派閥が主導権を握るかによって党の方向性が変化してきた。そして、カリスマ性の強いリーダーのルーラが穏健派の「連合」(Articulação)という派閥に属していたことや、連邦政府の政権奪取にはより現実主義的な路線への方向転換が必要との認識が党内に広がったことなどから、1991年末の第一回党大会では代議制民主主義と市場経済の尊重が確認された(鈴木 [2004: 120-121])。また、大土地所有制度にもとづく「輸出向け農作物の生産は国内消費者向け食糧作物生産を減らすものであり、現実に存在する飢餓問題の元凶となっている」との立場から、元来労働者党はブラジルの農地改革推進を掲げる「土地なし農民運動」(Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra:MST)と友好的な関係にあったが、ルーラ自身、農作物輸出は外貨獲得の有力な手段と言明するまでに至った(鈴木 [2004: 124])。さらに2001年の全国党大会では、社会政策重視とともにより高度かつ持続可能な経済成長などを追求する党の方向転換を「必要な決別」(A ruptura necessária)として、一般国民だけでなく経済界にも広く訴えるようになった(Fundação Perseu Abramo [2003:120-121])。

そして、4度目の挑戦となった2002年大統領選挙の際には、労働者党がより穏健な中道政党へ変革しつつあることを積極的にアピールするような選挙キャンペーンを行った。具体的には、「国民への書簡」と題する選挙公約を発表し、既存の契約を遵守して外債の支払停止や国内債務のリスクを行わないことや、インフレ目標を維持して金利の急激な引き下げは行わないことなどを明言した(堀坂編 [2004: 18])。また、保守政党の「自由党」(Partido Liberal:PL)と共闘を結び、同党から企業家のアレンカル(José Alencar)を副大統領候補として迎えたり、労働者党の急進派が国際金融資本の手先として敵視していた大企業や主要経済団体を訪問して支持を訴えたりするなど(浜口 [2003: 41])、過去3回の大統領選挙での敗北や地方自治体での政権運営の経験をもとに大きな戦略転換を行った。

このような政権奪取を目的とした労働者党の穏健化により、中道左派の看板を掲げるものの、政権与党時代に民営化などを推し進めた社民党や民主運動党は相対的に右寄りの政党として国民に認識されるようになっていった(浜口 [2003: 41])。そして、とくにカルドゾス政権後半の対外脆

弱性の高まりや高金利政策に起因する低い経済成長、改善しない不平等などに批判が強まる一方、政治的に動員可能な大衆の組織基盤を有する労働者党が現実主義的な政権運営を公約として前面に掲げたことから、従来の支持層だけでなく経済界やエリート層からも労働者党への期待が高まり、ついに2002年の選挙においてルーラが念願の大統領当選を果たすことになった。

第2節 ルーラ労働者党政権の社会、経済、外交政策

1. 社会政策：普遍化と効率の追求

第2節ではルーラ政権の特徴を把握すべく、同政権が実施した社会、経済、外交政策の概要や効果をまとめる。はじめの社会政策に関して、同政権が追求していることは普遍化（universalização）と効率であり、このことはおもに再民主化以降のブラジルの社会政策をめぐる議論と深く結びついている。

ブラジルにおける社会保護システムの起源は1930年代にさかのぼるが、農村部の生存維持経済や都市部のインフォーマル・セクターに従事する人々は当時のシステムから排除されていた。このような状況に大きな変化を与えたのが、農村部の労働者に対する社会保障、より広範で包摂的な社会福祉、保健医療や基礎教育の普遍化を謳った1988年憲法であり、ブラジルの社会政策の歴史にとって一つの分岐点となった。しかし、市場親和性や効率性が追求された1990年代の社会政策は、限定的な普遍化、公共サービスの民営化、政策実施における地方分権化、非政府団体の参加の増加、より貧困な分野へのターゲティング（focalização）を特徴とし、1988年憲法の普遍的概念を具現化するには至らなかった（IPEA [2007：8-9]）。

このような状況下で誕生したルーラ政権は、まず政権1年目において、優遇されていた公務員年金制度の改革に着手した。この改革では受給年

齢の引き上げや年金支給額の上限設定、退職者からの保険料徴収開始などが行われ、より普遍的な社会保障制度と公正な所得分配の実現には依然として課題が残るものの⁽⁷⁾、一定の改善がみられた。また、同政権は全国や特定地域を対象にさまざまな社会政策を実施しており、主要なものだけでも11分野、34政策に上っている(Castro, et al. [2008: 10])。つぎに、これらのなかでも政権発足以来の看板政策であり、ターゲティングと普遍化という社会政策に関して頻繁に議論される問題を表象する「飢餓ゼロ」(Programa Fome Zero)と「ボルサ・ファミリア」(Programa Bolsa Familia: 家族支援プログラム)を取り上げる。

飢餓ゼロは、人々が質量ともに栄養ある食糧を日々摂取する「食糧に関する権利」(direito à alimentação)は憲法で保障された基本的人権の一つであるとの主張にもとづき(Instituto Cidadania [2001: 9])、低所得家族の食糧購入のための所得補助を基軸とし、その他の多種多様な社会政策を統合した政策である。2002年の大統領選挙戦からルーラは飢餓ゼロを「飢餓への取り組みであると同時に、貧困を生み出す構造的要因に対する取り組み」であると大々的にアピールし、2003年の政権発足とともに同政策の実施に着手した。また、同政策は財源の一部や配給する食糧、政策実施の際の労働力などを企業や市民団体、個人からの寄付や奉仕に依拠しており、労働者党独自の政策の特徴である「参加」を標榜したものである(近田 [2004: 15-17])。つまり、飢餓ゼロは貧困層の食糧問題をターゲットにしながらも、より多様な貧困問題に社会全体で取り組むことを試みた点で普遍的要素の強い社会政策である。しかし、同政策は内容が複雑で多岐にわたることに加え、時間の経過とともにそれらが変化していることから、政策の実態把握が非常に困難なことは否めない⁽⁸⁾。

そして、飢餓ゼロが開始された年であり、まだ同政策の実態や効果が明らかになっていない2003年の10月、ルーラ政権は飢餓ゼロとボルサ・エスコラを含む四つの主要な社会扶助政策⁽⁹⁾を統合したボルサ・ファミリアという新たな政策の実施に踏み切り、同政策の積極的な推進と国内外での宣伝へと傾注することになった。またその一方で、政権の看板政策であったはずの飢餓ゼロにルーラ政権やメディアが言及することは急速に減

少していった。

ボルサ・ファミリアの概要は、一人当たりの月額所得が60レアルまでの家族に対しては子供の有無にかかわらず62レアルを、同所得が60～120レアルで0～15歳の子供がいる家族には子供一人につき20レアルを三人分まで、16～17歳の子供がいる場合は子供一人につき30レアルを二人分まで支給するものである（金額は2008年7月時点）。つまり、前述の所得レベルの家族に対し20レアルから最大182レアルの生活補助金を与えるのであるが、支給の際に子供が学校の授業へ85%以上出席することや予防接種を受けることなどを条件としている（近田 [2004: 17-19]）。このような形態は「条件付き資金移転」(Conditional Cash Transfer: CCT)と呼ばれ、貧困削減のための有効な所得再分配政策として世界的に知られるようになっていく。

また、2007年末までのボルサ・ファミリアの受益者は現在の総人口約1億9,000万人のうちの4,580万人に達し、全人口のほぼ四人に一人が同政策の恩恵をこうむったとされ、とくに国内の最貧困地域である北東部の受益者数は2,260万人に上っている。また、2005年9月時点の受益者数3,080万人と比較した増加率は48.7%になる一方、同政策の年間経費は89億レアルに達したが、2007年の国庫歳入は6,000億レアル以上が見込まれることから財政支出は1%強にとどまる⁽¹⁰⁾。

飢餓ゼロとボルサ・ファミリアの相違については、前者が国民の広範な参加を基礎としているのに対し、後者では連邦政府から直接対象家族に補助金が支給されることに加え、同政策に統合されたすべての政策の手続きが一つの登録(Cadastro Único)で行うことができる点などが挙げられる。したがって、飢餓ゼロよりもボルサ・ファミリアは効率性をより高めたトップ・ダウン的要素の強い政策だといえる。一方、ボルサ・ファミリアに関しては「施し主義」(assistencialism)的な側面や貧困層の補助金への依存といった批判、長期的な観点から持続可能な成長をもたらし得るのかといった疑問の声も上がっている（浜口 [2007]）。しかし、同政策が近年のブラジルの不平等是正に貢献していることや、低い財政支出の割合でルーラ政権の高い支持率と政権の安定に寄与している点は評価できよう。

しかし問題は、なぜルーラ政権は大々的に宣伝していた看板政策の飢餓ゼロを突然ボルサ・ファミリアへ変更したのかという点である。ルーラ政権自身はこの点を明確に説明していないため真相は定かではないが、ターゲットと普遍化の議論および労働者党特有の参加型政策という点から考えると次のように理解できよう。つまり、ルーラ労働者党政権はより普遍的な社会福祉を実現すべく、地方自治体レベルで自らが実践し効果を上げてきた参加型方式を連邦レベルでも活用しようと試みた。しかし、マクロなレベルでの普遍的な社会政策の実施には、ミクロなレベルで機能した参加型方式では効果が上がらなかった。したがって、連邦レベルという普遍的要素は維持しつつ、参加型の飢餓ゼロから、ターゲットの利点である効率性や市場親和性を取り入れたトップ・ダウン的なボルサ・ファミリアへと現実主義的かつ敏速に政策を転換した、と考えられよう。

2. 経済政策：安定から成長へ

つぎにルーラ政権の経済政策を概括するが、その際に注目すべき点は同政権が選挙公約を遵守し、政権一期目で経済の安定化に重点を置き、二期目において成長へと方向転換を行ったことである。

2003年の政権交代に際し、ブラジル経済の先行きに対する市場の不安感が高まっていたため、まずルーラ政権はマクロ経済の安定を重視した経済政策を採用した。具体的には、カルドゾ政権の経済政策を踏襲する高金利の維持とさらなる財政緊縮政策であった。「カルドゾ政権で脆弱化したオートノミー (autonomy) の回復」⁽¹¹⁾を実現すべく、「まず現状をがっちり受け止める能力を示したうえで、改革への道筋を示そうとしたのである」(浜口・近田 [2004: 31-32])。

そして、ある意味事前の予測に反してルーラ政権が公約にもとづいた保守的なマクロ経済政策を継続するなか、中国の急激な経済成長やバイオ・エネルギーへの世界的な需要増加などにより一次産品の国際価格が上昇したことに加え、アルゼンチンの景気が回復したこともあり、鉱物資源や農産品から工業製品までを有するブラジルの多様化した輸出はその額を大

幅に伸ばすことになった。なお、ブラジルの輸出総額に占める一次産品の割合は2002年の28.1%から2007年の32.1%へと上昇したが、完成工業品の割合は2007年で52.3%と依然として半分以上を占めている⁽¹²⁾。また、2004年12月には公共事業の実施と管理運営に民間活力を導入する「官民共同事業法」(Lei das Parcerias Público-Privadas : PPP)を施行し、政府の保証付きコンセッション方式によるインフラ整備や公共サービス提供を行うなど(国際協力銀行リオデジャネイロ駐在員事務所 [2005])、大型の民営化案件を断行したカルドーズ政権と形態は異なるが、民間企業と国家のイニシアティブを融和させた市場親和的な経済運営を行った。

そして、一時的に混乱していた物価と為替が安定すると政府は徐々に政策金利(Selic)を引き下げ始めるとともに、対外脆弱性を軽減すべく公的債務の量および質的改善をはじめとする財務体質の健全化を進めた⁽¹³⁾。中国をはじめとする世界経済の好況という幸運にも恵まれたが、このようなルーラ政権の経済運営はブラジル経済のファンダメンタルズとそれに対する信用の向上につながると市場や投資家が判断したことなどから、海外からの直接投資の大量流入、株価の順調な上昇、為替のドル安リアル高などの“ブラジル買い”をもたらした。さらに、これらが輸入の増加と物価の安定の誘因になるとともに、為替市場での中央銀行による頻繁なドル買い介入などにより外貨準備高が増加の一途をたどり(表2)、2005年12月にはIMFの借入金を完済するに至った。また、金利の低下と経済の予測可能性の高まりは個人を中心とした信用市場と国内消費を拡大させ、新たな中間層が出現することとなった。

なお、天然資源への経済的な依存度の高いベネズエラやボリビアとは対照的に、ブラジルでは天然資源の国有化に関する議論はほとんどされていない。この要因として、ブラジルは輸出にみられるように単一の天然資源への依存が低く産業構造が多様化していることや、民営化や官民共同事業法などにみられるようにグローバル資本主義への「統合による自立」を試みたこと(鈴木 [2008 : 26])が好調な経済につながったとされる一方、最近大規模な油ガス田が発見され重要度が増している石油・エネルギー分野においては、公社であるペトロbras社(Petrobras)のプレゼンスが

大きいことなどが挙げられる。ただし2008年8月、ルーラ大統領は新たな油ガス田開発のための国営企業を新設し、その利益を国民の教育に投資すべきだと発言した。隣国の国有化とは状況が異なるとともに、同発言内容の実現可能性は不透明であるが、今後の資源開発方式の変更可能性を示唆するものとして注目を集めた。

しかし、ルーラ政権一期目の年間平均GDPは2.7%にとどまったため⁽¹⁴⁾、再選による二期目をめざしていた同政権にはより高い経済成長を求める声が高まった。そして、ルーラ大統領は政権一期目の実績を強調するとともに二期目でのさらなる経済成長を公約に掲げ、2006年の大統領選挙で再選を果たすと2007年1月に「成長加速プログラム」(Programa de Aceleração de Crescimento: PAC)という新たな経済政策を大々的に発表し、成長重視の姿勢をより明確にした。

成長加速プログラムは複数の既存および新規のプロジェクトや法案の集合体であり、飢餓ゼロと同様その概要は複雑かつ多岐にわたるが、2本の大きな柱は4年間で総額5,039億リアルに及ぶ大規模インフラ投資と減税措置だといえる。また、初年度の2007年に4.5%、2008～2010年に5.0%のGDP年間成長率が目標値として設定された(近田[2007:24-26])。

成長加速プログラムの進捗状況は、インフラ投資に関して2007年に歳出が決定した連邦政府と公社による投資額166億リアルのうち、実際に支払われたのはわずか45億リアルであり(República Federativa do Brasil[2008:22-24])、円滑に進んでいるとは言い難い。しかし、2007年のGDP成長率が5.4%と事前予測を上回ったことや、サンパウロとリオを結ぶ高速鉄道を官民共同事業法により建設する計画が発表されるなど、2008年以降本格的に実施される同政策の注目度と重要性は依然として高いといえる⁽¹⁵⁾。また、ブラジルが他のBRICs諸国と同様の高い経済成長率を達成した場合、2001年に発生した電力危機のようなエネルギー不足(浜口[2001])に再び陥る可能性もあるため、政府目標の年間GDP5%程度の経済成長をめざすことがより持続可能かつ現実的だといえる。

過去の労働者党は市場主義経済や国際金融機関を目の敵としていたが、経済に関するルーラ労働者党政権の政策と運営をみる限り、今昔の感に堪

えないといえる。

3. 外交政策：リーダーシップと実益の模索

ルーラ政権は外交政策に関して、途上国のリーダーとしての地位模索、および国連常任安全保障理事国入りへの支持獲得や貿易相手国としての新規市場開拓などの実益追求を目的に、2003年の政権発足後からアフリカや中東などの途上国に対して積極的な外交を展開している。2005年にはインドや中国などとともに途上国グループG20を結成してWTOの場で先進諸国と交渉を行い、2013年までに農業輸出補助金を撤廃するなどの成果を上げた。また、2005年5月には史上初となる南米・アラブ諸国首脳会議をブラジルで開催するとともに、2007年末までにアフリカ諸国を7回も歴訪している。

また、メルコスールをはじめとする南米近隣諸国に関しては、2005年4月のエクアドルの政変の際に前大統領の政治亡命を受け入れたり、同年11月の第四回米州首脳会議で米国などが主張した「米州自由貿易地域」(FTAA)交渉の早期再開に対し、メルコスール諸国やベネズエラと結束し合意の見送りに成功したりしている。これらのことはルーラ政権の中南米重視の姿勢とともに、同地域における政治的発言力強化の企図を表しているといえよう。

しかしその一方で、近年、権威主義的かつ独裁的な傾向を強めているチャベス大統領のベネズエラには難しい対応を迫られている。2006年7月にルーラ大統領は同国のメルコスール加盟承認を表明したが、ブラジル議会がチャベス大統領の言動に反感と危機感を抱いているため、2008年3月になってもブラジルはベネズエラのメルコスール正式加盟を承認していない。また、2006年5月に天然ガスの国有化を断行したボリビアとは、ブラジル側に実質的な損害が出たことから深刻な外交問題に発展した。1年後の2007年5月にブラジルがボリビア国内に有する石油精製所を売却するなどの合意に至ったが、その後も天然ガス価格などの交渉は難航している。さらに2008年9月には、エクアドルが同国のエネルギー開発プロジェ

クトにブラジルが行った支援に対して敵対的な姿勢を鮮明にしている。これら近隣諸国の動きに対してルーラ政権は、経済交流を維持しつつ欧米諸国との関係も考慮に入れ、ブラジルの国益を第一とした適切な距離を臨機応変に模索しているといえる。

一方、南米地域諸国を対象とした国際金融機関である「南米銀行」(Banco do Sul)の創設がチャベス大統領のイニシアティブにより進められたが、ブラジルは自国の「社会経済開発銀行」(Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: BNDES)の資金が潤沢なこと、南米銀行の融資が地域内中小国をおもな対象としたアンタイド・ローンになる可能性が高いこと、そして、同銀行が政治的意味合いの強いものであることなどから、当初、その創設と参加には必ずしも積極的ではなかった⁽¹⁶⁾。最終的に南米銀行への参加を決定したが、ブラジルが南米地域のリーダーをめざすのであれば、自国の実益を優先する態度を改め近隣諸国に対しより寛容になる必要があるといえよう⁽¹⁷⁾。

また、米国との関係については、結成当初の労働者党は反米姿勢を明確にしていたが、チャベス大統領とも友好関係にあるルーラ政権に政治的な仲介者の役割を米国が期待する一方、エタノールや農産物を保護関税のある米国に輸出したいとブラジルが考えるなど、現在の状況は両国の利害接点が見出されている。ブラジルが2004年からのハイチ国連平和維持軍へ積極的に参加した理由の一つにも、米国から国連常任安全保障理事国入りの支持を得ようという意図があったことは想像に難くない。したがって、ルーラ労働者党政権は過去のイデオロギーなどに固執しない、より実利的な関係を米国との間に築きつつあると考えられる。

政権発足以降、ルーラ政権は外交政策において、地域におけるリーダーシップとブラジルにとっての実益を模索してきた。しかし、チャベス大統領の台頭や近隣諸国との関係の複雑化などから、これら二つの課題を模索する際のバランスがより重要になってきているといえよう。

第3節 「社会の10年」とルーラ労働者党政権の変化

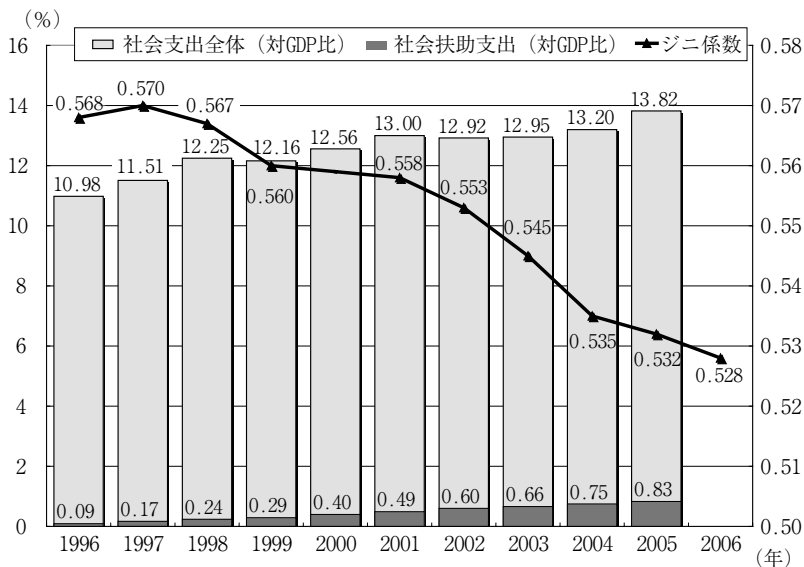
1. 不平等是正の2000年代：「社会の10年」？

ここでは、前節で概観した諸政策を実施し5年以上が経過したルーラ政権のもと、2000年代初めの10年に当たる現在のブラジルがどのように変化しているのかについて考察を行う。そしてその変化とは、ブラジル社会の代名詞の一つである不平等が是正されつつある「社会の10年」として特徴づけられるのではないかと考える。

ルーラ労働者党政権は、社会政策を一つの支柱に据えることで新たな中間層の創出と大衆消費市場の拡大を実現し、より包摂的で格差の少ない持続可能な発展を達成しようとする「社会開発主義モデル」(Modelo Social-Desenvolvimentista)を標榜している(Fundação Perseu Abramo [2007])。そして、この社会開発主義モデルのもと、1996年からルーラ政権の2005年に社会支出全体の対GDP割合が10.98%から13.82%へ増加し、とくに社会扶助政策の支出割合は0.09%から9倍以上となる0.83%まで上昇した(Castro, et al. [2008: 11])。社会支出の増加傾向は、市場経済をより重視するものの社会政策にも力点を置く「社会自由主義(Social-Liberalismo)」(ペレイラ [1998])を掲げ、教育や保健医療政策などを推進したカルドーゾ政権時代からみられる。そして、このような社会政策の積極的かつ継続的な取り組みの結果、ブラジルの国民間の所得格差を表すジニ係数は近年改善傾向にある。とくに21世紀に入ってからの数値の低下が顕著であり、現在のジニ係数はブラジルの過去30年間の歴史において最も低い水準に達している⁽¹⁸⁾(図3)。

また、所得格差以外の社会指標も改善しており、1996～2006年までの10年間に於いて平均寿命が68.9歳から72.4歳、1歳未満の乳幼児死亡率が36.9%から25.1%、15歳以上の平均就学年数が5.7年から7.2年、都市部の上下水道とごみ収集サービスの生活インフラ整備率が54.7%から61.5%、10～15歳児の労働人口の割合が20.2%から13.4%、上位所得1%におけるアフリカ系と混血の割合が6.9%から12.4%へとそれぞれ改

図3 社会支出全体と社会扶助支出の対 GDP 割合およびジニ係数の推移



(出所) ジニ係数は IBGE [2007 : 259], その他は Castro, et al. [2008 : 11] のデータをもとに筆者作成。

(注) 社会支出全体と社会扶助支出の対 GDP 割合 (%) は左軸を数値軸とし、2006 年はデータなし。右軸を数値軸とする折れ線グラフのジニ係数は、北部 6 州 (Rondonia, Acre, Amazonas, Roraima, Para, Amapa) の農村部および「所得申告なし」を除いた月額家計収入に関する数値で、2000 年はデータなし。

善している (IBGE [2007])⁽¹⁹⁾。さらに、2007 年に発表された「国連開発計画」(UNDP) の「人間開発指数」(HDI) において、ブラジルは HDI 算出対象の過去 30 年間で初めて 0.800 ポイントに達し HDI 上位国にランク付けされた⁽²⁰⁾。このような近年の所得格差と社会指標の改善には、所得移転に教育などをリンクさせたボルサ・ファミリアが大きく貢献したといえる (Soares, et al. [2007])。またこのほかにも、2001 年のリオデジャネイロ州での法制化後に全国で導入されるようになった、大学入試でアフリカ系や公立学校出身者を優遇するアファーマティブ・アクション (cotas/quotas) も、教育関連指標の改善に寄与するとともに国民の社会問題に対する意識を高めた点で注目し値しよう。

さらに、社会の不平等や不公正に対する国民意識の変化とその表出も、「社会の10年」を特徴づける現象の一つだといえよう。その一例として、「もう一つの世界は可能だ」という主張のもと、世界経済フォーラムに対抗する形で2001年にポルトアレグレ市で開催された世界社会フォーラムを挙げることができる。同フォーラムに参加する人や団体の数は年々増加するとともに世界各地で開催されるなど、ブラジル国内のみならず世界的にも活動の広がりを見せている⁽²¹⁾。ポルトアレグレ市は世界社会フォーラムに積極的に参加している労働者党の牙城であり、2007年までに四回もの同フォーラムが開催されている。また世界社会フォーラム以外にも、最近のブラジルでは100万人を超す規模の市民集会やデモ行進が行われており、社会問題に対する国民の意識とそれにもとづく参加の高まりの一端を表しているといえる。そして、このような国民の声を行政に反映させるべく、政府は市民団体の法整備や参加型政策の実施などを通じ、社会政策への市民の参画を促進している。

このように2000年代初頭のブラジルでは、政府による積極的かつ継続的な社会政策の取り組み、その結果としての不平等の是正や社会指標の改善、そして、社会問題に対する国民の意識と参加の高揚などの変化が起きている。ただし、このような変化に象徴される「社会の10年」は、それ以前の政治と経済の各10年で築かれた諸制度があったからこそ実現可能になったといえよう。

2. ルーラ労働者党政権の現実主義と交渉調整型の政治システム

前段では2000年代初めにおけるブラジル社会の変化について考察を行った。つぎにこの10年間の主役ともいえるルーラ労働者党政権の変化について、第1節で概括した労働者党の変容とブラジル政治の特色との関連から論考を試みる。

政権与党である労働者党は、ブラジルの歴史において搾取されてきた人々の利益を代表する左派政党として結成され、地方自治体での政権運営や選挙の経験をもとに試行錯誤を繰り返しながら徐々に現実主義的な

路線にもとづく穏健化を進めてきた (Abers [1996], Kowarick & Singer [1993])。そして、このような現実主義重視の傾向は、第2節で概観した実施諸政策の特徴から、ルーラ政権誕生以降より明確化したといえ、この傾向は同政権における政策の継続性にも表れている。ルーラ政権は経済政策に関してはカルドゾ政権のマクロ経済安定化政策を踏襲し、社会政策に関しても同じく前政権のボルサ・エスコーラを飢餓ゼロからボルサ・ファミリアへと発展させた。このように、政権交代後も同様の政策を継続または発展させたことが国家の諸制度の強化をもたらし、最近の経済の好調と不平等の是正を可能にしたと考えられる。政策の継続性は過去のブラジルおよび現在でも地方自治体ではほとんどみられないことであり、労働者党が自らの理想やイデオロギーよりも国益を優先するようになったことの表れだといえよう。

そして、このようなルーラ政権の現実主義化は、第1節でまとめたブラジル政治の特色である、交渉と調整を要する政治システムによってもたらされたといえよう。つまり、1988年憲法により権限が縮小された大統領をはじめとする行政府は、さまざまな意見や利害を交渉により調整しなければならない。そして、このような必要性が求められる場や対象は、行政府に対するコントロールが強化された立法府、野党および結束が強固ではない連立与党も含む政党、政党への忠誠心が低い政治家個人、州政府をはじめとする地方自治体など、政界内だけでも多種多様であり、経済界や労働組合などの利益団体を含めると枚挙に暇がない。したがって、その度合いは各政権や時と場合により異なるが、連邦政府の政権担当者は国民の最大公約数たる利益を追求するにあたり、より現実主義的にならざるを得ないといえる。

このような交渉と調整が必要な政治システムにおいて、ルーラ大統領の存在は大きな意味をもっている。ルーラ大統領はゼネストが激化した1970年代後半から、ブラジル最大の金属労働組合のリーダーとして政財界との厳しい交渉を幾度も経験してきた。また、強いカリスマ性をもつルーラ大統領は、北東部の貧困家庭を出自とする庶民性から貧困層を中心に支持が絶大なだけでなく、最大の政敵であるカルドゾ前大統領も認めるよ

うにエリート層の利害を充足させる能力にも長けており⁽²²⁾、連立与党の利害調整や議会運営の政治交渉において同大統領の存在と能力が重要であると同時に威力を発揮している。労働者党は「徹底した公開性と下からの討論の積み上げによる決定を特徴」（鈴木 [2004：119]）とするが、その欠点の一つにイニシアティブの欠如（Kowarick & Singer [1993：215]）が挙げられていた。しかし、「広く国民を取り込んだ社会協約を成立させるという、対話・調整型の政治スタイル」（浜口 [2003：41]）をとるルーラ大統領のリーダーシップのもと、労働者党はブラジルの政治システムに影響を受けながら現実主義路線を鮮明にし、大統領選挙での再選による政権二期目を迎え得たといえよう。

最近のブラジルでは、労働者党元来の支持基盤ではない北東部や農村部、中高所得者層においてもルーラ政権がカルドゾ政権よりも高い支持を得ている（表3）。このことは、ボルサ・ファミリアの浸透もあるが、交渉調整型の政治システムがルーラ労働者党政権を現実主義路線へと変化させ、その結果、実現可能となった経済の安定や不平等の是正に対する国民の評価の表れだといえよう。またさらに、「ルーラ主義」（Lulismo）と呼ばれる、政治運営において個人の能力を発揮しているルーラ大統領に対す

表3 ルーラ政権とカルドゾ政権に対する世論調査の比較 (単位：%)

評価	合計	世帯所得：月額最低賃金					学歴				地域				
		1<	1 ≤ <2	2 ≤ <5	5 ≤ <10	10 ≤	≤ 4年	≤ 8年	≤ 中等	≤ 高等	北中西	北東	南東	南	
ルーラ	非常に良い・良い	51	59	54	50	47	37	60	52	48	38	57	59	48	42
	普通	31	28	29	32	35	33	25	30	37	33	29	30	33	30
	悪い・非常に悪い	17	12	15	19	18	31	15	17	16	28	14	11	19	27
	わからない・未回答	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
カルドゾ	非常に良い・良い	21	32	24	17	15	18	27	17	19	13	17	29	17	22
	普通	40	38	39	42	38	40	36	44	44	36	50	36	37	44
	悪い・非常に悪い	37	26	35	39	47	42	35	38	36	50	30	33	43	32
	わからない・未回答	2	3	2	1	1	0	3	1	0	1	2	2	2	1

(出所) ブラジル世論統計研究所 (Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística : IBOPE) (<http://www.ibope.com.br/> 2008年1月5日) のデータをもとに筆者作成。

(注) 各世論調査の実施時期、対象サンプル数、誤差範囲はそれぞれ下記のとおり。ルーラ政権：2007年11月30日～12月5日、有権者2,002人、前後2%で信頼区間95%。カルドゾ政権：2001年11月29日～12月3日、有権者2,000人、前後2.2%で信頼区間95%。

るさまざまな階層からの支持の高さや政敵さえも敬意を払う信任の厚さにもよっている (Abrucio [2007])。しかし「ルーラ主義」は、ルーラ大統領自身がブラジルの政治システムのなかで“筋金入りの労組リーダー”からより穏健な左派政治家へと変化したからこそ、誕生し得たのだといえよう。

おわりに：過去の経験を生かしつつあるブラジル

本稿では、ルーラ労働者党政権の特徴である経験と交渉調整型政治にもとづく現実主義路線への変容について論じてきたが、最後にむすびにかえて、政治を中心としたブラジルの現状について考察を行うことにする。

ブラジルは過去に『『開発国家法体制』の行政権優位の憲法体制の下で、国家の経済活動への過度の介入や『行政国家』機能の肥大化により行政立法が増大」(矢谷 [1993: 94]) し、政治や経済的な危機に陥った歴史をもつ。そのため「国家 (Estado) の役割」が常に議論されるとともに、民衆側からの動き (mass mobilization/movimentos de sociedade) に応えながら、国家によって政治、経済、社会の諸制度の構築や再編が試みられてきた (Araújo [2006], Almeida [2007])。

政治においては、1992年のコロール大統領の弾劾による辞任、カルドーゾ大統領の自由選挙を通じた連続再選、1961年以来42年ぶりとなる2003年の直接選挙による政権交代が実現している。また、2000年に制定された財政責任法 (Lei de Responsabilidade Fiscal) により、行政をはじめとする「透明性」(transparência/accountability) が高まったことも注目し値しよう。同法は行政組織の財政に関する情報開示も義務づけており、現在これらの情報はインターネット上などで公開されている⁽²³⁾。さらに労働者党の登場により、ブラジルにおいて議論を行うとともに市民としての権利 (citizenship) を実践するための公共の空間 (public spaces) が育成されたとの指摘があり (Baiocchi ed. [2003: 219])、民主主義への貢献として評価できよう。そして、「民主的な安定を促し得る、行政府ではなく立法府主導による意思決定プロセスが存在するブラジルは、ルーラ大統領の

リーダーシップのもと、制度化された政党政治の時代に突入した」とする Schamis [2006] の主張は過大評価だとしても、カルドゾ政権とルーラ政権という二つの長期政権を通じ、ブラジルの民主主義政治の制度と機能がより高まってきたことは確かであろう。

しかし、役割が再編されてきた国家の構築する諸制度が機能し始める一方、依然として「ブラジル・コスト」の問題が根深く存在している。とくに現在でも多発している政治の汚職事件は深刻な問題であり、2005年には労働者党による議員買収事件などの一連の汚職事件が発覚し、政権の中堅人物が多数失脚している（近田 [2006]）。ルーラ大統領自身の関与が取り沙汰された時期もあり、同大統領の求心力や支持率も一時的に低下した。しかしより問題なことは、その後ルーラ大統領の責任問題が“喉もと過ぎれば”的に消え去り、制度および意識ともに強固になってきたと思われるブラジルの民主主義が、依然として脆弱な部分を抱えていることを国内外に露呈したことであろう（Mainardi [2007]）。汚職の問題はブラジルの政治文化に長きにわたり巣くった問題であるとともに、再民主化後に構築されてきた交渉と調整を要する同国の政治システムの負の側面でもあるため、その改善の道のりは厳しいといえる。このほかにも組織の官僚主義、手続きの複雑さ、サービスの非効率性などがとくに公的部門において顕著なことに加え、「ブラジル・コスト」には、2006年に顕在化した航空業界の混乱をはじめとする交通インフラ整備の遅れ、サンパウロの組織的テロ犯罪やリオデジャネイロの麻薬犯罪組織などの治安問題も含まれる。

過去、ブラジルをはじめとするラテンアメリカでは政治や経済が危機に陥った時、イデオロギー色の強い左派やポピュリスト政権が誕生してきた。しかし、ルーラ労働者党政権下のブラジルは現在までの経験を教訓にイデオロギーよりも国家や国民の利益を優先し、国家の役割の再編を試みているといえる。政治においては民主主義が定着しつつあり、統制されたインフレのもと経済は安定しさらなる成長が模索され、社会においては不平等の是正が国民間でコンセンサスを得るようになった。もちろん、世界経済の先行き不透明感の増大および景気後退の影響や、ポスト・ルーラに注目が高まりつつあるなかで労働者党内に有力な後継者候補がないなど、依

然として国内外に不確定要素は存在する。しかし、再民主化から20年以上という長い年月の試行錯誤を生かすことにより、現在のブラジルが現出されているといえよう。

【注】

- (1) ルーラ (Lula) の本名は「Luiz Inácio da Silva」であるが、1982年にサンパウロ州知事選挙に立候補した時から当時の呼び名であった「ルーラ」を通称として使用するようになり、現在では一般的に「ルーラ」と呼ばれている。Folha Online (<http://www1.folha.uol.com.br/> 2008年1月19日)。
- (2) Tribunal Superior Eleitoral (選挙最高裁判所) (<http://www.tse.gov.br/>) によれば、2008年1月20日現在で27の政党が登録されている。
- (3) 軍事政権期の野党ブラジル民主運動を出自とする民主運動党からの離党者により1988年に結成。
- (4) 1985年の憲法修正ですでに任意の投票が可能であったが、1988年憲法以前、自らの投票手続きを遂行し得た非識字者の数はわずかであったと考えられる。
- (5) 「政治の10年」および「経済の10年」は、2007年12月9日に実施したインタビュー調査において、「ブラジル分析企画センター」(Centro Brasileiro de Análise e Planejamento: CEBRAP) のコミン (Alvaro Comin) 所長が提唱した時代区分である。また、後述の「社会の10年」に関しては、コミン所長の考えにもとづき筆者が独自に考案した時代区分である。
- (6) 国家再建党の前身である「青年党」(Partido da Juventude: PJ) が1985年に結成され、1989年に国家再建党へと改名。2000年に現在の「キリスト労働党」(Partido Trabalhista Cristão: PTC) という党名になった。
- (7) ルーラ労働者党政権が1年目に実施した社会保障制度改革については、浜口・近田 [2004] を参照。
- (8) Presidência da República Federativa do Brasil (大統領府), *Fome Zero*, (<http://www.fomezero.gov.br/> 2008年1月18日)。同サイトから飢餓ゼロに関する文献などがダウンロード可能。ただし、同サイトで説明されている政策の内容は近田 [2004] の2003年9月2日と本稿執筆時点では異なっており、現在は本文中の「飢餓への取り組み…」という文言は記載されておらず、食糧問題を強調する内容となっている。
- (9) その他の社会扶助政策は「食糧基金プログラム」(Bolsa Alimentação) と「ガス支援プログラム」(Auxílio Gás)。
- (10) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (社会開発飢餓撲滅省), *Programa de Bolsa Família*, (<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/> 2008年1月15日)。同サイトからボルサ・ファミリアに関する報告書などがダウンロード可能。
- (11) ここで言及する「オートノミー」については、浜口・近田 [2004] を参照。
- (12) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (商工開発省), *Balança comercial mensal*, (<http://www.desenvolvimento.gov.br/> 2008年1月29日)。
- (13) ルーラ労働者党政権のマクロ安定化経済政策の詳細については、二宮 [2007], 浜口・近田 [2004] を参照。

- (14) 成長加速プログラム発表前の GDP 算出方法による数値。ブラジル政府は 2007 年 3 月に新たな計測方法による GDP を発表し、これによると同時期の年間平均 GDP は 3.4%となる。
- (15) República Federativa do Brasil (ブラジル連邦政府), *Programa de Aceleração do Crescimento*, (<http://www.brasil.gov.br/pac/> 2008 年 1 月 15 日)。同サイトから成長加速プログラムに関する報告書などがダウンロード可能。
- (16) Agência Brasil, *Banco do Sul não se sobrepõe a BNDES, afirma professor*, (<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/07/16/materia.2007-07-16.2179348319/view> 2008 年 1 月 17 日)。なお、社会経済開発銀行の融資総額は約 US\$250 億。
- (17) 近年の対南米諸国外交政策の詳細については谷口 [2008]、通商を中心とした外交動向については二宮 [2007] を参照。
- (18) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, *Ipea : menor índice de desigualdade em 30 anos*, (<http://www.mds.gov.br/noticias/ipea-menor-indice-de-desigualdade-em-30-anos/> 2008 年 2 月 7 日)。
- (19) 北部 6 州 (Roraima, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá) の農村部を除く。
- (20) HDI の 2007 年版は所得、教育、保健医療の各分野における 2005 年の数値から算出され、ブラジルは平均寿命が 71.7 歳、15 歳以上の識字率が 88.6%、初等～高等教育の就学率が 87.5%、一人当たり GDP が US\$ 8,402 であった。UNDP (国連開発計画), *The Human Development Index-going beyond income : Brazil*, (http://hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_BRA.html 2007 年 11 月 30 日)。
- (21) Fórum Social Mundial (世界社会フォーラム) (<http://www.forumsocialmundial.org.br/> 2008 年 1 月 18 日)。
- (22) Estado de São Paulo, 13 de janeiro de 2008.
- (23) 詳細については、República Federativa do Brasil, *Transparência*, (<http://www.brasil.gov.br/transparencia/> 2008 年 1 月 17 日) を参照。

〔参考文献〕

< 日本語文献 >

- 小池洋一 [2004] 「ブラジル・ポルトアレグレの参加型予算—グッド・ガバナンスと民主主義の深化—」(『海外事情』第 52 巻第 12 号 68-80 ページ)。
- 国際協力銀行リオデジャネイロ駐在員事務所 [2005] 『官民共同事業法 (法律 2546 号。通称 'PPP' 法) の現状と見通し』国際協力銀行。
- 近田亮平 [2004] 「ブラジルの貧困と連邦政府による社会政策—セクター別から普遍的な貧困削減政策へ—」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.21 No.2 12-21 ページ)。
- [2005] 「途上国の貧困削減を可能とするエンパワーメント—フリードマンの [デイス] エンパワーメント・モデルとサンパウロの都市貧困層のエンパワーメント—」(佐藤寛編『援助とエンパワーメント—能力開発と社会環境変化の組み合わせ—』アジア経済研究所 53-83 ページ)。
- [2006] 「分析レポート ブラジル／ルーラ政権三年目の通信簿」(『アジア研ワー

- ルド・トレンド』5月号 No.128 26-32 ページ)。
- [2007]「ブラジル：大統領選挙と2期目を迎えたルーラ政権」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.24 No.1 18-27 ページ)。
- 鈴木茂 [2004]「ブラジルの社会運動と民主化—労働者党 (PT) の結成をめぐる—」(松下洋・乗浩子編『[全面改訂版]ラテンアメリカ政治と社会』新評論 11-128 ページ)。
- [2008]「ラテンアメリカの民主化と社会運動—ブラジル民主化四半世紀の経験—」(『歴史評論』5月号 No.697 19-33 ページ)。
- 谷口恵里 [2008]「南米地域統合—現状整理とブラジルの位置付け—」(『アジア研ワールド・トレンド』2月号 No.149 34-43 ページ)。
- 二宮康史 [2007]『ブラジル経済の基礎知識』日本貿易振興機構。
- 浜口伸明 [2001]「ブラジルの電力危機—供給サイドの諸問題—」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.18 No.2 23-35 ページ)。
- [2003]「ルーラ政権の船出—調整型政治への期待と課題—」(『アジア研ワールド・トレンド』5月号 No.92 40-46 ページ)。
- [2007]「ボルサ・ファミリア—ブラジル・ルーラ政権の貧困対策—」(『海外事情』第55巻第2号 49-59 ページ)。
- 浜口伸明, 近田亮平 [2004]「分析レポート ブラジル／ルーラ政権一年目の通信簿」(『アジア研ワールド・トレンド』6月号 No.105 31-38 ページ)。
- ブラジル日本商工会議所編 [2005]『現代ブラジル事典』新評論。
- ベレイラ・L.C. プレッセル [1998]「ラテンアメリカにおける新たな国家の構築に向けて」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.21 No.2 2-9 ページ)。
- 堀坂浩太郎編 [2004]『ブラジル新時代—変革の軌跡と労働者党政権の挑戦—』勁草書房。
- 松下洋 [2007]「ラテンアメリカの左傾化をめぐる—ネオポピュリズムとの比較の視点から—」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.24 No.1 4-17 ページ)。
- 矢谷通朗 [1993]「政治制度の歩み2 ブラジル」(松下洋・乗浩子編『ラテンアメリカ政治と社会』新評論 73-88 ページ)。
- 編訳 [1991]『ブラジル連邦共和国憲法：1988年』アジア経済研究所。

< 外国語文献 >

- Abers, Rebecca [1996] “From Ideas to Practice : The Partido dos Trabalhadores and Participatory Governance in Brazil,” *Latin American Perspectives*, Vol.23, No.4, pp.35-53.
- Abrucio, Fernando [2007] “Luiz Inácio Lula da Silva : uma influência que vai além do cargo,” *Revista Época*, No.498, 3 de dezembro, pp.72-73.
- Almeida, M. H. T de [2007] “O estado no Brasil contemporâneo,” in Carlos R. Melo and Manuel A. Sáez orgs., *A democracia brasileira : balanço e perspectivas para o século 21*, Belo Horizonte : Editora UFMG.
- Araújo, J. Prata [2006] *Um retrato do Brasil : balanço do governo Lula*, São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo.
- Baiocchi, Gianpaolo ed. [2003] *Radicals in Power : The Worker's Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*, London : New York : Zed Books

Ltd.

- Carvalho, Maria do C. A. A. and Ana C. C. Teixeira org. [2000] "Conselho Gestores de Políticas Públicas," *Pólis*, 37.
- Castañeda, Jorge G. [2006] "Latin America's Left Turn," *Foreign Affairs*, Vol.85, No.3, May/June, pp.28-43.
- Castro, Jorge A de, et al. [2008] *Gasto social e política macroeconômica : trajetórias e tensões no período 1995-2005*, Texto para discussão, No.1324, IPEA.
- Cleary, Matthew R. [2006] "Explaining the Left's Resurgence," *Journal of Democracy*, Vol.17, No.4, October, pp.35-49.
- Fundação Perseu Abramo [2003] *Partido dos Trabalhadores trajetórias : das origens à vitória de Lula*, 2ª edição, São Paulo : Editora Perseu Abramo.
- [2007] "Novidade é crescer com inclusão social," *Teoria e debate*, No.74, novembro-dezembro, pp.12-16.
- IBGE [2007] *Síntese de indicadores sociais 2007*, Rio de Janeiro : IBGE.
- Instituto Cidadania [2001] *Projeto Fome Zero : uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*, São Paulo : Instituto Cidadania ; Fundação Djalma Guimarães.
- IPEA [2007] "Política social e desenvolvimento," *Boletim de políticas sociais : acompanhamento e análise*, No.13, edição especial, pp.7-24.
- Kowarick, Lúcio, and André Singer [1993] "A Experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo," *Novos estudos*, No.35, março, pp.195-216.
- Mainardi, Diogo [2007] *Lula é minha anta*, 4ª edição, Rio de Janeiro : Editora Recorde.
- Partido dos Trabalhadores [2001] *Estatuto*, São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo.
- República Federativa do Brasil [2008] *Balanço PAC-1º ano : o crescimento passa por aqui*, República Federativa do Brasil.
- Schamis, Hector E. [2006] "Populism, Socialism, and Democratic Institutions," *Journal of Democracy*, Vol.17, No.4, October, pp.20-34.
- Soares, Fábio V., Rafael P. Ribas and Rafael G. Osório [2007] *Avaliando o impacto do Programa Bolsa Família : uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países*, IPC evaluation note, No.1, UNDP.

付表 ブラジル年表

年	月	政権	おもな出来事
1964	4	軍事政権	軍事クーデター（3月）により、軍事政権成立。
1979	8		恩赦法により政治犯の公民権復活および亡命者の帰国が可能となる。
	12		政党法の改正により多党制へ移行。
1980	2		労働者党結成（党綱領にもとづく発足は6月）。
1983	8		労働者党とつながりの強い労働組合である労働者統一本部が発足。
1985	4	サルネイ	間接選挙により文民大統領が選出され（1月）、軍事政権が終了。
1987	2		外国民間銀行からの債務に対してモラトリアムを宣言。
1988	6		軍政期の野党を出自とした民主運動党からの離党者を中心に社民党が発足。
	10		新憲法が發布され、非識字者にも選挙権が付与される。
1989	12	コロル	民政移管後初の直接選挙により、コロルが大統領に当選。
1990	3		コロル政権が発足し、新自由主義にもとづく経済開放政策が実施される。
1991	3		メルコスール創設を決定したアスンシオン条約に調印。
1992	12	フランコ	コロル大統領が弾劾裁判により辞任し、フランコ副大統領が大統領に昇格。
1994	7		レアル計画によりインフレ終息。
	10		社民党のカルドーンズが大統領選で勝利。
1995	1	カルドーンズ	カルドーンズ社民党政権が発足。メルコスールが発足。
1997	5		国営鉄鉱石生産会社のリオドセ社を民営化。
1998	7		通信公社テレブラスの分割民営化。
	10		カルドーンズ大統領が再選。
1999	1		1997年に勃発したアジア通貨危機の影響を受け、変動為替相場制へ移行。
2000	5		財政責任法が成立。
	8		ブラジリアで第一回南米首脳会議開催。
2001	6	降雨不足による電力危機のため強制的な節電を実施。	
2002	10	ルーラ	労働者党のルーラが四度目の大統領選で勝利。
2003	1		ルーラ労働者党政権が発足。
	10		飢餓ゼロをもとにボルサ・ファミリアを実施。
2005			労働者党による一連の汚職事件が次々に発覚（年央）。
	12		IMFからの債務を完済。
2006	5		ボリビアの天然ガス国有化により同国との関係悪化。
	10		ルーラ大統領が再選。
2007	1	第二期ルーラ労働者党政権がスタート。成長加速プログラムを発表。	

(出所) 労働者党 (<http://www.pt.org.br/>) や選挙最高裁判所 (<http://www.tse.gov.br/>) のホームページ (2008年1月5日閲覧)、およびブラジル日本商工会議所編 [2005: 445-446] をもとに筆者作成。