

ブラジルにおける ポスト労働者党政権の開発モデル

小池 洋一

はじめに

ブラジルで2016年8月、ブラジル民主運動党 (Partido do Movimento Democrático Brasileiro: PMDB) のテメル (Michel Temer) 政権が「正式に」誕生した。しかしテメル政権は二重の意味で正統性が疑わしい。第一に、労働者党 (Partido dos Trabalhadores: PT) のルセフ (Dilma Rousseff) 前大統領 (2011~2016年) の弾劾とそれに続く罷免は法的根拠が希薄である。罷免は、直接的には財政赤字の実態を隠すため、政府支出の一部を政府系金融機関に付け替えたこととされるが、それが憲法第85条の規定する背任に当たるかどうかは疑問が多い。第二に、新政権を担うブラジル民主運動党はルセフ政権の連立与党であり、本来であれば労働者党とともに責を負う立場にある。ルセフの失脚は、政治腐敗と経済政策の失政によるものであるが、ブラジル民主運動党と副大統領であったテメルはそれらに深くかかわってきた。そしてブラジル民主運動党とテメルにも汚職疑惑がある。にもかかわらず、テメルはルセフの罷免によって副大統領から横滑りしたのである。選挙によって国民の信を得たわけではない。それもあって政権の支持率はきわめて低い水準で推移している。

政権交代は、公式にはルセフの背任を理由とするものであるが、真の目的が開発政策を転換させることにあったとの見方もある¹⁾。ブラジルの保

守層は長く続いた労働者党政権に嫌気がさしていた。企業家層は、労働者党政権のアグリビジネスなどへの産業支援や、所得政策による需要拡大の利益に浴してきたが、これらの成長要因が消滅すると労働者党政権の経済政策を攻撃した。貧困層を支援するための条件付き現金給付政策 (Conditional Cash Transfer: CCT) や社会保障の普遍化が財政悪化を引き起こし、最低賃金の引上げが労働コストを引き上げ産業の競争力を奪っていると批判した。汚職は国民受けする格好の攻撃材料となった。重要なのは、労働者党政権の経済政策について十分な検証がなされないままに、重大な政策転換がなされ制度が根底から変更されようとしていることである。それが向かうのは、ひとことでいえば新自由主義への回帰である。

本稿の目的は、1990年以降のブラジルの開発モデルを概観し、経済自由化へと再び転換しようとしているテメル政権の開発政策と制度改革を批判的に検討することである。もっともテメル政権の制度改革の詳細は十分明らかでない。制度改革の多くが憲法に抵触し、社会の批判にさらされ頓挫する可能性がある。加えてこの政権が今後も続くという保証はない。2018年には大統領選挙が予定されており、テメル政権は実質的には暫定的な政権である。にもかかわらずテメル政権の制度改革をとりあげるのは、それが経済と社会に質的な転換を与える可能性があり、1980年

代以降ブラジルが少しずつ築いてきた民主的で公正な社会への方向を変質させる危険をもつからである。

第1節では、テメル政権の制度改革に先立つブラジルの開発モデルの変遷を概観する。その際カール・ポランニーの市場社会に対する視点を援用する。すなわち市場経済は経済史のなかで特殊な形態であり、経済は本源的には交換(市場)だけでなく互酬(共同体)や再分配(国家)を含む多様な原理と制度から構成されているとの視点である。第2節では、現時点で明らかになっているテメル政権の制度改革を検討する。第3節では、制度改革がブラジルに持続的な経済社会発展をもたらすかどうかを論じる。最後のむすびで本論を要約するとともに将来を展望する。

1 開発モデルの変遷

(1) 経済の多元性

現代経済が市場経済であることに異存はない。しかし、市場が優勢であったとしても、経済が市場だけで成り立っているわけではない。また市場が圧倒的に優勢になったのはここ数十年でしかない。さらに市場経済は十全に機能しているわけではない。ポランニーは、経済を支配する三つの原理(互酬, 再分配, 交換)と対応する制度(共同体, 国家, 市場)の視角から経済社会史を考察した⁽²⁾。ポランニー[2009]によれば市場が経済を覆い、交換によって土地, 労働力を含めあらゆる資源が取引されるようになったのは、せいぜい19世紀以降にすぎない。それ以前は互酬, 再分配がより重要であった。伝統社会では社会的関係が経済的豊かさより重視された。つまり経済は社会に埋め込まれていた。富の蓄積にともない政治的な権力が成立したが、それは再分配を重要な原理と

し、国家などの権力は再分配を通じて政治的影響力を広げた。最後に現れたのは市場である。市場では、外部からの統制なしに価格によって需給が調整され適正な資源配分が実現される。つまり自己調整的市場の存在が仮想されている。

しかし、市場が優勢になったとしても互酬や再分配, 共同体や国家が一気になくなったわけではない。家族や共同体は労働力の再生産や社会扶助の場として存続した。国家は労働者の窮乏化に対応するため福祉制度を整備した。恐慌に対応して公共投資を増大させた。共同体と国家による活動は市場経済を存続させるために不可欠であった。他方で、市場が引き起こした失業や貧困に対して、従来の伝統的な共同体とは異なる、自由な個人による協同組合運動など新しい経済が出現した。経済は多元的であり続けた。

これらに対して新自由主義は、残存する国家を否定し共同体を敵視する。国家は、かつては公共を代表し再分配を通じて社会的公正を実現する制度であったが、新自由主義のもとではそれと正反対の行動をとる。すなわち国家はあらゆる領域において市場を強制するとともに、市場を攪乱させ歪める行為を排除する。国家は、結果として、自由と正反対の管理・統制を強める。

しかし、市場の放恣と国家の市場への隷従は、市場の失敗を深め社会を疲弊させる。リーマンショック, デフレスパイラル, 貧困と経済格差の拡大, 地球温暖化などはその一例である。そして市場はいまや、国家による救済と、人々の忍耐や苦渋によって生き延びている側面がある。こうした市場の失敗とその広がりのおかげで、自己防衛の手段として、さらに市場に対抗する手段として、社会経済, 連帯経済, 市民セクターなどの名前と呼ばれ、協同組合, アソシエーション, 社会的企業など多様な形態をとるセクターが叢生し

た。それはボラニーが示した互酬をおもな原理とした経済である。

要するに、経済は本来的に多面的であり、また市場経済においても市場が唯一の制度ではなく、共同体と国家がなお存続しているのである。

(2) 経済モデルの多様性

現代の経済では市場の役割が強調されているが、世界を見回してみると必ずしもそうでもない⁽³⁾。世銀やOECD統計によって財政支出の対GDP比をみると2000年代には大半の国で増加している。また財政支出比は国により異なる。社会民主主義的傾向があるヨーロッパでは多くの国で財政支出比が高い。なかでも北欧は高い。これに対して新自由主義的傾向の強い米国、日本などでは低い。次いで国家の再分配機能を、再分配前と税や社会保障による再分配後のジニ係数(所得格差を表す指数)で比較すると、米国などアングロサクソン諸国は、再分配前も後もジニ係数は高い。これに対して北欧諸国はともに低く、国家が再分配機能を果たしている。フランスとドイツは再分配前ではOECDの平均よりジニ係数が高いが再分配後では低い。これに対して日本は再分配前ではOECD平均程度であるが、再分配後ではそれより高い。つまり日本の不平等は政策的に作り出されたものであるといえる。

国家による財政支出や再分配の状況をふまえたうえで、また、社会経済、連帯経済など第三セクターの状況を考慮したうえで⁽⁴⁾、開発における制度の役割を大雑把にみたのが表1である。米国は、リーマンショック後に市場が政府の救済を受け、オバマケアによって国家の比重が高まっているが、基本は市場である。EUのなかで、ドイツは産業が高い競争力を持ち市場の役割が大きいが、国家は再分配機能を果たしている。これに對

してフランスは国家の比重が大きく、また社会セクターが活発である。イタリア、スペイン、ポルトガルの南欧諸国は、国家の大きさは国によって異なるが、ともに国家は再分配機能をもっている。社会セクターの運動が活発である。スペインとポルトガルは市場が弱く、他方で国家は財政の問題を抱えており、だからこそ草の根の運動が活発である。北欧は国家も市場も大きい。国家による教育、医療などの社会支出は、産業のドラステイックな構造改革を可能にしている。日本の国家は矛盾に満ちている。教育にみられるように社会支出が少なく、他方で無用な公共投資をしている。本稿のテーマであるブラジルでは、市場が重要な制度であるが、カルドーズ(Fernando Henrique Cardoso)政権(1995~2002年)以降、国家と共同体が重要性を増大した。

表1 開発と制度の多様性

制 度	市場	国家	共同体
原 理	交換	再分配	互酬
米国、イギリス	大	小	小
日本	中	小・中	小
ドイツ	大	中	中
フランス	中	中	大
北欧諸国	大	大	中
イタリア、スペイン、ポルトガル	中	中	大
ブラジル (おもな政権)			
コロル	大	小	小
カルドーズ	大	中	中
ルーラ、ルセフ	大	大	中

(出所) ラヴィル[2012]; CIRIEC et al.[2016]; Casey[2016]; OECD Stat.; World Bank, *World Development Indicators* などから作成。

(3) ブラジルの開発と制度の変遷

ではブラジルの開発と制度はどのような軌跡をたどったのか⁵⁾。コロール (Fernando Collor de Mello) 政権 (1990~1992年) はブラジルの開発政策の転機となった。国家介入をとまなう輸入代替工業化政策が放棄され、貿易、為替、金融など広範囲の経済自由化が進められた。市場が開発における基本的な制度になった。しかし、コロールは一辺倒な自由主義者であったわけではない。市場に秩序を与え公正な取引を保証するため、消費者保護法 (Código de Defesa do Consumidor) を1990年に制定した。ブラジルは1992年にリオデジャネイロで開催された地球サミットの主催国でもあり、コロール政権は環境規制を強めた。とはいえ急進的な経済自由化は産業と雇用にダメージを与えた。自由化は、経済を市場原理に委ねることにより資源の効率的な配分を実現し、比較優位をもつ産業を育成し競争力を高めることを目的としているが、競争力は容易には作り得ない。急激な自由化は、潜在的に優位な産業を含め、多くの産業で生産の放棄と輸入への転換をもたらした。

カルドーズのブラジル社会民主党 (Partido da Social Democracia Brasileira: PSDB) 政権の経済政策は、基本的にはコロールを引き継ぐものであった。開発の制度として市場を重視したが、他方で社会政策は国家の役割とした。すなわち経済的には小さな国家、社会的には大きな国家をめざした。国营企業を民営化し、国家に財政規律を求める財政責任法 (Lei de Responsabilidade Fiscal) を2000年に制定した。政府には効率性、透明性、説明責任を要求し、経営的行政 (administração gerencial) をめざした [ブレッセル=ペレイラ2010]⁶⁾。社会政策では国家の役割が維持されたが、その実行において社会組織に委託する制度を導入した。社会政策の立案において市民参加を重視した。企

業セクターにはCSR (社会的責任) を求めた。

カルドーズ政権が誕生した1990年代にはグローバル経済への統合が不可避であった。他方で、社会民主主義の理念である社会的公正が目標とされた。その答えが経済自由化であり、教育を通じる社会的包摂であった。1996年、教育の方針と基礎に関する法 (LDB) を改定し教育の分権化と教育普及を進め、初等教育の管理・発展と教師の地位向上のための基金 (FUNDEF) を設立し、また社会のさまざまなセクターが教育に参画する制度として学校審議会を組織した。国家カリキュラム指針 (PCN) では学校教育を市民形成の場と位置付け、先住民教育が初めて明記された。2001年、初等教育に奨学金制度 (Bolsa Escola) を全国レベルで導入した。

社会保障については、年金の官民格差を是正するとともに、貧困高齢者に実質的な年金を支給する継続扶助 (BPC) など、社会保障の普遍化をめざした [近田 2013]。国連食糧農業機関 (FAO) での議論に先立って、ブラジル農業従事者の大多数を占める家族農業を支援する農業開発省 (MDA) を設立した。環境面では、森林法 (Código Florestal, 法律第4771号) を改正し、森林として保存すべき割合を引き上げた。統一的に環境保全地域を管理するため国家保全単位システム (SNUC) を設立した。さらに違法な森焼きや木材伐採などの行為に対して刑事罰を含めて厳しく罰する環境犯罪法 (Lei de Crimes Ambientais, 法律第9605号) を制定した。

こうした国家による社会サービスの供給や環境保護は、それらが市場によっては可能でないとの認識からである。つまりカルドーズ政権の開発と制度は、市場を基本的な制度としながら、国家と社会によって市場を補完あるいは規制するものであった。その結果、社会 (市民セクター) が拡

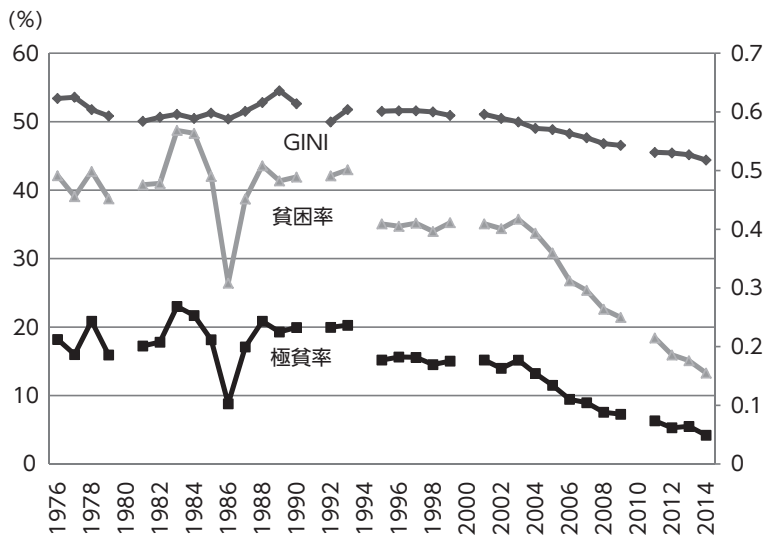
大した。ブラジル地理統計院 (IBGE) によれば、2010年でブラジルには約29万の非営利の民間財団とアソシエーションが存在するが、設立年別では1990年以前が28.2%、1991~2000年が31.0%、2001~2010年が40.8%と、1990年以降増大した [IBGE 2012]。

経済自由化の一方で教育による社会的包摂を図る開発政策や国家像は、英国のブレア (Tony Blair) 政権 (1997~2007年) の「第三の道」や社会投資国家の理念に通じるものである。教育の重視は、労働能力向上を通じた経済競争力強化に主眼があり、ワークフェアステート、すなわち労働による福祉向上を目的としていた。その意味では新自由主義の亜種という性格をもつ。経済的には小さな国家、社会的には大きな国家というカルドーズ政権の開発政策は、インフレ抑制が優先する政策目標だったこともあり、経済成長を達成できず、また貧困削減や分配の改善も十分に達成できなかった (図1)。

続くルーラ (Luiz Inácio Lula da Silva) 労働者党政権 (2003~2010年) は、カルドーズ政権の理念、すなわち市民の政治と行政への参加を引き継いだ。つまり経済的にも社会的にも大きな国家をめざした。経済面では産業政策を復活させ、国際的な一次産品ブームに後押しされてアグリビジネスおよび鉱業部門が飛躍的な発展をとげた。輸送などのインフラ不足が産業発展を制約しているとの認識から、インフラ整備を軸にした二次にわたる成長加速化計画 (PAC) を実行した。しかし、固定資本形成と生産性が低水準にとどまった。

社会政策では、貧困層をターゲットとした条件付き現金給付制度 (Bolsa Família) と最低賃金引上げがとりわけ重要であった。年金の継続扶助の対象年齢引下げなど扶助政策も強化された。その結果、貧困人口が大きく減少し所得分配が改善した。これらの社会政策はまた、幅広い中間層の形成を通じて消費主導の成長を促進し、企業セク

図1 貧困人口比率(左軸)とジニ係数(右軸)の推移



(出所) IPEA-Data から作成。

ターを利した。しかし大きな社会は、財政負担と消費過熱という問題を内包するものであった。

ルーラ政権は環境よりも開発を優先した。安全性と環境に危惧がある遺伝子組換え作物を2003年に承認した。広大な森林破壊を引き起こす危険のある国道163号の舗装、アンデス山脈を越えて太平洋につながる道路の建設と舗装を決めた。これらの道路は大豆などの農産物を運ぶためのもので、アグリビジネスの利益に沿うものであった。

ルーラ政権のもとでは社会セクターが立ち上がった。中央政府に先立って市（ムニシピオ）レベルでは、労働者党政権のもとで住民が熟議して予算案を作成する参加型予算の仕組みが導入された。それは、代議制が十分に機能しないなかで、社会資本を公平に供給する手段であった。ルーラ政権のもとではまた、協同組合やアソシエーションなどの連帯経済（*economia solidária*）が叢生した。連帯経済は初めは失業や貧困などに対する生存戦略として成立したが、世界社会フォーラ

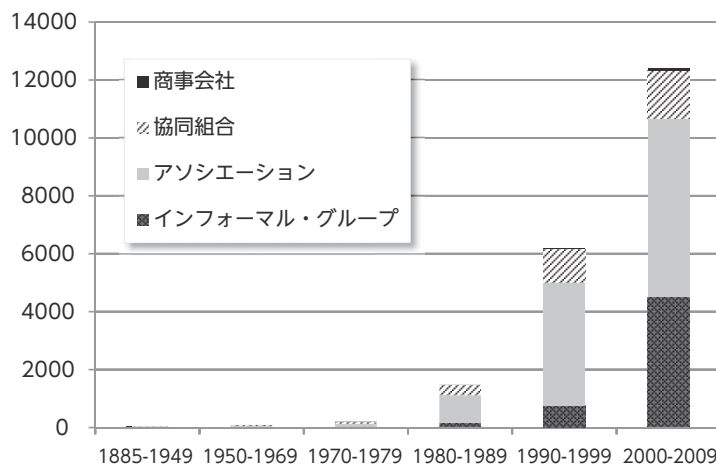
ムやヨーロッパでの社会運動を受けて、市場と並ぶあるいはオルタナティブな経済をめざす運動となった。労働雇用省連帯経済局（SENEAS）が実施したマッピング（2009～2013年）によって連帯経済の設立年をみると、1990年代から2000年代に急増しているのがわかる（図2）。こうしてブラジルでは市場と国家と並んで社会セクターが現れた。

続くルセフ政権は基本的にはルーラ政権の開発モデルを踏襲したが、一次産品輸出経済ブームの終焉が政権の足をすくった。拡大した消費者金融が経済の不確実性を高めた。社会支出の拡大が財政を圧迫した。経済の後退は次第にルセフ政権の政治基盤を揺るがした。とくに政権第2期には、議会の攻勢によって、後述のように、社会政策や環境政策は後退した。

2 新自由主義政策への回帰

それでは「ポスト・ルセフ」の開発と制度はどのようなものになるであろうか。

図2 連帯経済の形態、設立年別組織数



（出所）Gaiger & Ecosol [2014] Tabela 5.21 から作成。

(1) 政策綱領「未来への懸け橋」

テメル政権の開発政策は、2015年10月29日に公表されたブラジル民主運動党の政策綱領「未来への懸け橋」(Uma Ponte para o Futuro)によく表れている。政策綱領は同党傘下のウリセス・ギマラス財団 (Fundação Ulysses Guimarães) がまとめたものである [FUG 2015]。その内容は労働者党政権の政策をほぼすべて否定するものであった。2015年末には国会でルセフ大統領弾劾問題が活発に議論されていたが、ブラジル民主運動党出身のクーニャ (Eduardo Cunha) 下院議長は、12月2日に議長権限でルセフ大統領の弾劾請求開始を承認した。弾劾請求の承認は、ブラジル民主運動党の労働者党政権との決別を意味するが、同党はそれ以前に労働者党政権の政策を否定する綱領を発表していたのである。

「未来への懸け橋」は、拡張的な財政政策と消費主導の労働者党政権の経済が持続可能ではないと批判し、政府支出の削減、年金・社会保障改革、労働改革、民間投資の促進など広範な改革の必要性を指摘している。それまでの経済成長は、海外部門の未曾有の拡大、家計部門の消費増、消費者金融の刺激によるものであるが、これらの要因はもはや失われていた。これからの成長は民間企業主導によるものである。成長軌道に回帰するには、国家が民間部門の活動を刺激するような政策、すなわち関税引下げや規則の国際ルールへの統合など経済開放を進め、輸出競争力を高める必要があると主張している。

政策綱領は、経済成長率の目標を今後10年間で3.5%から4.0%とし、それを通じて1人当たりGDPを長期的な年平均成長率である2.5%を実現するとした。そのためには最長でも3年以内に政府債務のGDP比率の引下げ、4.5%のインフレ目標の達成、金利引下げ、産業の国際競争力を可能にす

る為替水準の実現が必要であるとしている。

政策綱領は、こうした目標を達成するには財政問題の解決が何よりも重要であるとして、以下のように説明している。政府債務の残高は現状のままでは2018年にはGDPの85%から90%に達する可能性がある。政府債務の増加はインフレの原因となり、金利を上昇させ、経済の不確実性を増大させる。財政の悪化は税引上げを不可避とし、高金利は、為替引上げと変動を引き起こし、民間投資を抑制する。ブラジルでは1985年から2013年に税負担はGDPの24%から36%に増加した。増大する支出に対応するには税収の増加が必要であり、このことが経済活動の税負担を引き上げた。こうした悪循環を断ち切るには財政改革、とくに支出面での見直しが不可避であると主張している。

政策綱領が掲げる財政改革案の第一は、財政支出と法的支出との連結を止めることである。教育や保健のように、政府支出の90%は法律で定められている義務的支出である。政府による社会サービスが法によって保証されているのである。その結果、歳入状況に応じて歳出を調整するなどの柔軟性が失われ、政府支出が一方的に増加してしまうことになる。財政改革の第二は賃金、社会保障などすべてのインデクセーション(賃金などのインフレ率への連動)を止めることである。ブラジルでは、政府による社会保障や扶助支出の基準や価格調整手段として最低賃金が利用されているが、それは政府支出の増大につながる。最低賃金の利用は、労働市場に限定し、政府による社会保障や扶助の手段として利用すべきではない。第三の改革はゼロベースの予算である。政府プログラムは、独立した委員会が費用と便益を評価し継続の是非を提案し、国会が最終的な決定を行う。第四は政府支出の伸び率をGDP成長率以下

に抑制することである。

民間企業主導の開発に関連して「未来への懸け橋」は、必要があればロジスティクスやインフラなど広範な分野での民営化を進め、石油公社ペトロbrasに優先権を与えつつも石油部門でコンセッション体制（民間企業への開発・生産権の長期的移譲）への回帰を進めるとしている。貿易ではメルコスル（南米南部共同市場）に限らず主要な地域との自由貿易を推進するとともに、民間企業によるグローバルな生産チェーンの形成を支援する。公企業とその規制機関については統治能力を高め、公共政策については透明性を高め、事後的に評価するシステムを導入する、行政手続きの合理化、短期化を実現するなどとした。

政策綱領が重視する社会改革のひとつは年金改革である。その中心は年金の支給年齢を男性65歳、女性62歳に引き上げることである。ブラジルでは社会保障費はGDPの12%に達している。今後人口の減少や高齢化が進む。それに対応して財政を持続可能なものとするには、社会保障費を抑制するための支給年齢の引上げが不可避である。労働改革については、基本的な権利に関する当事者間の労働協約を法規に優先するとしている。これは、労使関係の基本法である統合労働法（CLT）が労働条件など労使交渉のルールなどをこと細かく定めており、企業あるいは事業所レベルでの労使交渉が狭められている、そして同法の規則が著しく労働者側に有利であるとの認識によるものである。労働協約と法のいずれを優先するかは、現在の法制度のもとではいうまでもなく法である。すなわち労働協約の内容が法より労働者にとって好条件であれば協約に従うが、下回る場合には法に従う。「未来への懸け橋」は、下回る場合でも協約を優先すべきであるとする。税制については税の簡素化、すなわち税の種類を大幅

に減らすことを目標に掲げている。また輸出や投資減税を政策として挙げている。

このようにブラジル民主運動党の政策綱領は、経済においても社会においても小さな政府すなわち市場化を目標にしているが、テメル政権が意図する制度改革は政策綱領で掲げられている項目に限らない。ブラジルの代表的なソーシャルメディアのひとつである雑誌『フォーラム：討論もうひとつの世界』（Fórum - Outro Mundo em Debate）⁽⁷⁾は、テメル政権が提出あるいは提出予定の40件の改革案は、人権を脅かすものであると指摘する⁽⁸⁾。おもなものを列挙すれば、土地改革の停止、外国人への土地売却の自由化、種子の特許権保護、環境ライセンス制度の終了、先住民保護区確定の中止、同性婚の不認定、墮胎罪、宗教教育の義務化、中等教育における教養科目の削減と専門教育の重視、学校からの思想的議論の排除（escola sem partido）、刑法適用年齢の引下げ、犯罪青少年の拘留期間の延長、労働年齢の引下げ、武器保有規制法の廃止、テロおよび社会運動の規制などである。要するにテメル政権の制度改革は、世界で台頭する右派政権と同様に、経済的自由主義と政治的保守主義に基づくものである。

(2) 制度改革

テメルは政権奪取後、数々の制度改革に着手している。その内容は「未来への懸け橋」を基礎としており、新自由主義的な性格をもつものである。現在進んでいる改革を以下に紹介する。

①歳出上限

テメル政権にとって最も重要な制度改革は財政支出の削減である。その実現の第一歩として、2016年12月に政府歳出に上限を設ける憲法改正法案第55号（PEC55）の上院通過に成功した。同法は歳出の伸びを20年間にわたって実質抑制凍

結すべく、前年のインフレ率を歳出増加率の上限とするものである。背景には財政への危機感がある。表2にあるように、連邦政府の歳出の対GDP比は2010年代に入り上昇した。内訳をみると、年金など社会保障費の赤字補填、社会扶助基本法 (LOAS) などによる高齢者や貧困者への扶助による家計への所得移転、その他の経常支出のなかの社会保障負担免除 (Desoneração) 法に基づく義務的経費の増加が著しい。社会保障負担免除は、産業競争力向上のため賃金に賦課されていた社会保障負担を免除し、財政からの支出に振り替えたものである⁽⁹⁾。その支出は2012年の0.0%から15年にはGDPの0.4%に達した。憲法改正法案第55号は、増加する社会支出に実質ゼロシーリングによって歯止めをかけようとするものである。

②社会保障改革

社会保障とりわけ年金改革は政権の改革のなかで最も重要なもののひとつである。それは年金など社会保障費が財政に大きな負担を与えているとの認識からである。テメル政権は2016年

12月に年金改革のための憲法修正案第287号 (PEC297) を提出した。その理由について財務省社会保障局はブラジル社会の少子高齢化と人口ボーナス減少を挙げている。IBGEの人口予測 (2013年) によれば現在1億4090万人いる経済活動人口は2060年には1億3140万人と6.7%減少し、この間に高齢人口は262.7%増加する。社会保障会計は2015年で850億レアルの赤字、2016年で1497億レアルの赤字である。それぞれGDPの1.5%、2.4%に相当する。2014年はGDPの1.0%だったから社会保障費の赤字が急速に拡大している⁽¹⁰⁾。こうした状況をふまえて憲法修正案第287号は、政治家、公務員、民間労働者の年金受給開始を一律65歳、受給に必要な年金の積立年数を25年とした。遺族年金については、これまで高齢年金の100%相当であったが、改正案では50%に扶養家族1人当たり10%を加えるとした (上限100%)。障害をもつ労働者については、これまで同様に特別な対応が適用されるが、一般の労働者との差は男女とも受給資格において10歳、積立

表2 主要費目別連邦政府歳出の対GDP比(%)の推移

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
人件費	4.4	4.3	4.3	4.6	4.4	4.2	4.0	3.9	3.9	4.0
家族所得への移転	8.3	8.2	8.0	8.5	8.3	8.2	8.5	8.7	9.0	9.4
社会保障	6.9	6.7	6.5	6.8	6.6	6.5	6.6	6.7	6.9	7.4
LOAS など*	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7
失業保険	0.6	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.9	0.8
ボルサファミリア	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4
資本支出	0.7	0.8	0.9	1.1	1.2	1.2	1.2	1.3	1.4	1.0
その他の経常支出	3.2	3.2	3.1	3.3	3.3	3.2	3.3	3.5	3.9	5.3
義務的経費**	0.9	0.9	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8	1.0	1.2	2.6
歳出合計	16.7	16.6	16.2	17.5	17.2	16.8	17.0	17.3	18.2	19.6

(注) *社会扶助基本法 (LOAS)、終身所得扶助 (RMV) など。**国家基礎教育基金 (FUNDEF)、社会保障負担免除 (Desoneração) など。支出項目の細分類 (網掛け部分) は一部のみ表記。

(出所) Ministério da Fazenda 2016。

期間において5年を超えることはできないとした。このように年金改革案は、受給資格とその条件を厳しくし、年金生活者の生活を危うくするおそれがある。法案には議会で異論が多く、部分的な修正が予定されている。

③労働改革

テメル政権は労働法制についても根底から変更しようとしている。その内容をひとことではばらばらに述べない。柔軟な労働関係は、労働者の過度な保護が労働コストを引き上げ産業の競争力を奪っている」と主張してきた産業界の利益に沿うものあり、積年の願望であった。

柔軟化に向けての労働法制の改革はすでにカルドーズ政権時代になされていた。すなわち1998年に、一定割合の労働者について期限付きの労働契約を認める制度、一定期間内で労働時間を調整する時間バンク (banco de horas)、一時的な労働者の帰休を認めるレイオフ制度を導入していた。これらは、固定的な雇用にとまらぬ労働コスト増加と、それを回避するための企業行動 (解雇) による失業を抑制することを目的にした。しかし、そのすべてにおいて労働協約が条件になっており、ほとんど実施されることがなかった。労働法制の改革はルーラ政権ではまったく進まなかったが、ルセフ政権、とくに第2期になると、政権の政治的求心力が低下することもあって、数多くの改訂法案が提出された。

そのひとつは、2015年に下院に提出されたアウトソーシングに関する下院法案第30号 (PLC30/2015) である。アウトソーシングについては、2004年の法案第4330号があるが国会で承認されなかった。その前年の労働最高裁判所の注解 (súmula) 第331号が唯一の法的根拠となっているが、同注解は中核業務についてアウトソーシングを禁じている。PLC/2015は、こうした制限

を撤廃し、すべての業務についてアウトソーシングを認めるものである。委託元はアウトソーシングによって労働者の賃金や社会保険を引き上げることができる。PLC30/2015は2017年3月に成立した。

第二は、2016年5月にブラジル民主運動党が提出した期間の定めのない労働契約 (contrato de trabalho intermitente) に関する法案第218号 (PLS218/2016) である。労働日や時間を自由に選べるパートタイム労働は、労働者の多様な生活スタイルに対応するものであり、使用者も柔軟に労働者を雇うことができるため、社会的にも雇用を増やすことになるというのが提案理由である。しかし、こうした労働契約は雇用を不安定化し賃金などの労働条件を引き下げる危険性をもつ。

第三は、テメル政権が2016年12月に提出した法案第6787号 (PL6787/16) である。PL6787/16は統合労働法が定める労使交渉のあり方を大きく変更し、労働組合の代表権を奪うものである。改正法案は、事業所の労働者代表の選出方法に加え、使用者と労働者代表が労働時間や利益参加などの労働条件を交渉すると定めているが、労使交渉への労働組合の参加については何ら規定されていない。また労働裁判所は労使交渉を当事者に委ね、労働組合のかかわりは最低限なものにとどめるべきとしている。PL6787/16はさらに法律第6019号 (1974年) が定めた業務増に対応するための臨時雇用契約 (contrato temporário) について、その期間を最大90日から120日に延長するとしている。それは企業に短期雇用の拡大を可能にさせるものである。

④農業政策

テメル政権は農業政策、関連して環境政策や先住民政策でも大きな転換を試みようとしている。それはアグリビジネスや鉱山会社の利益に沿うも

のであった。同政権はまず農業省のトップにマジ(Blairo Maggi)をあてた。マジは世界最大の大豆農家であり、環境NGOグリーンピースがアマゾン破壊に最も貢献したとしてゴールデンチェーンソー賞を贈った人物である。テメル政権、また小農支援を行う農業開発省を廃止し、社会開発飢餓撲滅省を引き継いだ社会開発農業省に統合した。アマゾンでの農業活動は小規模な家族農が基本である。農業開発省は、これら零細な農家を支援するとともに、有機農業あるいは広くアグロエコロジーを基礎とする持続的な農業の普及を目的としていた。つまり家族農業は単なる貧困対策ではない。家族農業は、社会的包摂や環境保全の観点から国連食糧農業機構(FAO)が重視し、農業開発省はその先駆けとしてカルドゾ政権末期の1999年に設立されたが、社会開発飢餓撲滅省と農業開発省との二元政策についてはアグリビジネスの側から批判されてきた。農業開発省の統廃合によって農業政策は農業省に一本化された。それはアグリビジネスの勝利を意味するものであった。

⑤環境政策・先住民政策

テメル政権は、明確に開発優先を標榜し、環境保全や先住民保護のためブラジルがこれまで整備してきた法や制度の重要な部分を反故にしようとしている。もっともルセフ政権期にすでに環境政策・先住民政策は大きく後退していた。自然保護区(UCs)と先住民保護区(TIs)の設置はほとんど進まなかった¹¹⁾。先住民保護区確定にともなって地主に対して無条件に補償する憲法改正案(PEC)第71号(2011年)、先住民保護区の確定権限を国立先住民保護財団(Fundação Nacional do Índio: FUNAI)から議会に移すPEC第215号(13年)が、議員提案として連邦議会に提出された。連邦弁護庁は、公共の利益がある場合には先住民保護

区内で開発プロジェクトを実行できるとした通達第303号(2012年)を提出した。これらの改訂案は先住民や社会の反対にあい成立しなかったが、議会とその背後にあるアグリビジネスや鉱山会社などの経済界には、先住民保護区に対する強い不満や批判が残った。先住民保護区改正失敗の一方で、2012年に農業者が求めていた森林法の改訂が実現した。その内容は、2008年以前の違法な伐採について森林再生義務を免責する、従来制限されていた河岸の開発を容認するなどであった。

テメル政権は自然保護区や先住民保護区への攻撃を強めている。2017年2月には、アマゾナス州選出の議員団とともに、ルセフ政権が同州南部アプイに2016年に設立した環境保護区のうちひとつを廃止し、4つの保護区の面積を大幅に縮小するための法案準備に入った。その理由は、自然保護区が小農の経済活動を制限しているためだとされるが、アプイの開発には大規模農や鉱山会社に関心をもっており、また水力発電所の計画もある¹²⁾。

テメル政権は次いで先住民政策を根底から覆す政策をとった。すなわち連邦憲法(1988年)、先住民法(1971年)などがFUNAIに与えた先住民保護区確定の権限を法務省に移す通達第68号(後に一部改訂され第80号)を交付した。通達第68号によれば、先住民保護区の確定は法務大臣を補佐する特別専門グループ(Grupo Técnico Especializado: GTE)審議会によって実行されるが、GTEはFUNAI、法律顧問、人権特別庁、人種平等推進庁の代表から構成され、FUNAIはもはやGTEの一メンバーにすぎない。加えてGTEには国家先住民政策審議会(Conselho Nacional de Política Indigenista: CNPI)¹³⁾の代表は含まれていない。先住民保護区の確定は、これまで伝統的な文化や経済活動の継承などを考慮し、長期にわたる調査をふまえてFUNAIによってなされてきたが、今後

は政治、その背景にある農業者などの経済的利害が強く反映される危険がある。これらの政策は、憲法や先住民法だけでなく、先住民の権利に関する国際連合宣言にも反する行為である。

今後テメル政権は、自然保護区と先住民保護区確定を停止するだけでなく、すでに確定した自然保護区と先住民保護区に取り消しや自然保護区と先住民保護区内での開発の容認を推進する可能性がある。さらに森林保全割合を引き下げる森林法の改訂も予想される。

3 新自由主義改革は経済社会の持続的発展を可能にするか

テメル政権が進めようとしている新自由主義モデルへの回帰は、ブラジルに持続的な経済発展をもたらすであろうか。まず確認すべきは、ルセフ政権の蹉跌は労働者党政権が進めてきた開発モデルそのものの失敗によるものではないことである。経済の失速は、経済成長を主導していた一次産品輸出の停滞、消費者金融によって刺激された個人消費の減退、そして腐敗による政治的信頼の喪失を要因にするものである。

歳出削減による財政の均衡はテメル政権の制度改革の枢要である。歳出増加率を前年のインフレ率以下とする憲法改正法案第55号は、財政規模を実質ベースで縮小させる可能性が高い。20年間に人口とGDPの増加が予想され、その結果歳出の対GDP比は低下することになる。フォーラム21などの推計によれば、歳出の対GDP比は2016年の20%から26年の16%、36年の12%へと低下する[Fórum 21 et al. 2016, 47-48]。歳出のゼロシーリングは、財政の安定化への取り組みであるが、その向こうには、新自由主義の小さな国家観が垣間見える。それは労働党政権の大きな

国家からの転換である。厳格な歳出抑制は、当然ながら保健などの社会支出の削減を招く。社会支出削減は中立的ではない。貧困層により大きな打撃を与える。社会保障の普遍化や社会扶助の拡大に加えて、それらの支出が最低賃金を基準としていることが、財政赤字を増加させていることは事実であるが、貧困の削減が低所得層の健康や労働能力向上を可能にし、分配の改善が社会の安定に寄与していることを評価すべきである。財政の均衡は歳入増によっても達成し得る。ブラジルの税制は間接税に大きく依存し、他方で財産税は軽微で所得税の累進率は低い。これらを改めることによっても財政の均衡は達成し得る。

社会保障改革は社会保障会計の赤字と今後の少子高齢化をその根拠としている。赤字の一方の要因は保険料収入の停滞であるが、それは経済の失速にもっぱら起因している。ごく最近についても経済成長の停滞や失業の増加にともなう年金積立の減少がおもな理由である。年金支給年齢の引上げや積立期間の延長は長期的には必要であるが、緊急性はない。年金の官民格差の是正がまず必要である。条件付き現金給付などの社会政策が財政悪化の理由とされるが、その財政への負担が大きいがどうかについては、多様な議論があり得る。所得の再分配は国家の本来的な役割である。とりわけブラジルのように構造的に分配が不公正な国ではそうである。

テメル政権が最も重視するのは労働法制の改革である。ブラジル民主運動党の政策綱領「未来への懸け橋」が主張する労働協約の法に対する優先や、法案第6787号(PL6787/16)が提案する労使交渉における労働組合の排除は、労働条件を不断に悪化させる危険がある。同法案の臨時雇用契約の期間延長や、下院法案第30号(PLC30/2015)によるアウトソーシングの全面自由化は、非正

規雇用を増大させ労働条件を引き下げる可能性がある。使用者と労働者の間には経済力に非対称性がある。交渉力が弱い労働者の権利の保護は必要不可欠である。労使関係の柔軟化は雇用の非正規化を強め、労働者の働く条件を引き下げる。柔軟化はまた、企業の低賃金によって競争力を高める「低い道」(low road)への指向を強め、イノベーションによって競争力を高める「高い道」(high road)への指向を弱める¹⁴⁾。つまり産業の競争力を高め雇用に拡大することにはならない。労働改革案については政府内からも批判がある。労働検察庁検事総長のフレオリ (Ronaldo Fleury) は、一連の改革法案を労働者の権利保護を定めた憲法および国際的な労働協定に違反するものであり、雇用の増大や失業率の引下げにはつながらないと厳しく批判した [O Estado de São Paulo, 24 de janeiro de 2017]。

テメル政権の開発政策は明確に開発を優先し環境を軽視するものである。自然保護区や先住民保護区を公然と攻撃している。長く熱帯林など自然と共生する生活を営み、固有の文化を継承してきた先住民よりも、営利を追求する侵入者であるアグリビジネスや鉱山会社を優先しようとしている。ブラジル中央部のセラード (cerrado) と呼ばれるサバンナ地域は、かつて不毛な土地といわれたがたった50年で世界有数の穀倉地帯に変貌した。セラード開発はまたアマゾンの森林破壊の防波堤とされた。しかし、固有の生物種をもつセラードは、不毛な大地では決してない。セラードはまた、開発をアマゾンに運ぶ橋梁となった。アマゾンでは選択的伐採などにより森林密度や質が低下する森林の劣化が進んでいる。アマゾンでは、森林破壊と劣化に加えて、気候変動が早魃、洪水などの異常気象を引き起こしている。テメル政権は、こうした環境や人権の問題に背を向け

て開発を優先しようとしている。

むすび

ポランニーによれば、市場は外部からの統制なしに価格によって需給が調整され、適正な資源配分が実現されると仮想されているが、現実には市場は自己調整的でも自律的でない。にもかかわらず、新自由主義のもとでは、労働者の保護規制は削減され、労働条件は引き下げられる。自然もまた商品化(市場での取引の対象となること)によって破壊・劣化する。公共としての国家は、本来であれば市場の失敗を補正し再分配を通じて社会的公正を実現する制度であるが、新自由主義のもとでは国家は、市場の勝者の利益を擁護するために、市場の敗者の抵抗を抑圧する。市場の圧政と国家の市場への隷従は市場の失敗を深め、社会を疲弊させる。それはテメル政権のもとでのブラジルの「未来」にもなり得る。

ブラジルではカルドーズ政権以降、市場、国家、市民社会によって構成される多元的な経済社会をめざし、そのための制度を進化させてきた。国家セクターの経営的な運営、行政への市民参加、連帯経済、企業の社会的責任 (CSR) などである。しかし、社会的に公正で環境的に持続可能な社会はまだ途上にある。条件付き現金給付などの社会政策は、貧困削減や分配で一定の成果を挙げたが、労働者党政権を含め、貧困や分配のより根底的な要因である土地、税制の問題には着手しなかった。所得税と累進率の引上げ、財産税の強化、税による普遍的な社会保障が求められる。雇用の安定など労働基本権は侵害してはならない。協力、自主管理、平等などを原理とする連帯経済は、市場経済がもつ欠陥を補い代替するものであり、積極的な支援が必要である。企業セクターには社会的責任が求められる。企業は社会的存

在であり、その究極の目的は社会の発展にある。環境はすでに危機的状況にある。経済活動を生態系が再生可能な範囲にとどめる必要がある。

ブラジルは現在テメル政権のもとで、これまでの多面的な経済社会への取り組みを正当に評価することなく、また過去の過度な経済自由化の失敗を省みることなく、市場原理に偏った経済社会モデルへの転換をめざしている。もちろん多面的な経済社会は未完成であり、制度が十分に機能しているとはいえない。第三セクターの連帯経済あるいは社会的セクターは脆弱である。しかし、機能不全の要因は制度そのものよりも運用やガバナンスの問題である。機能不全をもって市場主義への回帰を主張するのは誤りである。ブラジルが、現在進められている市場を過度に重視する制度改革を改め、再分配や互酬、それらの制度を含めた多面的な経済社会をめざすことが期待される。

(2017年4月23日脱稿)

注

- (1) ベネズエラのチャベス元大統領系のテレスル (teleSUR) によれば、ラテンアメリカ諸国会議 (ニューヨーク) に出席したテメルは、2016年9月21日に産業界のリーダーを前にした演説で、弾劾の理由が予算操作ではなくPMDBが提案した新自由主義的な政策にルセフが反対したからだと言った (<http://latinpeople.jugem.jp/?eid=153>) 2017年3月12日アクセス。
- (2) 経済社会と制度の発展についてはポラニー [2009]、ラヴィル [2012]などを参照。なお、ポラニーはその著書『大転換』のなかで、もうひとつの原理として家政を挙げたが、後に『人間の経済』では家政を再分配に含めた。
- (3) 比較政治体制論や比較経済体制論は、国家や市場、さらに共同体あるいは市民セクターの役割や相互の関係を対象としている。最近の研究としては田中 [2017]がある。
- (4) 市場や国家と区別される経済セクターが国民経済に占める位置については、その定義や範囲のあいまい性から、十分に明らかでないが、CIRIEC (公共・協同経済研究情報国際センター)、ジョンホプキンス大学非営利セクター比較研究プロジェクトなどが数量的な研究を試みている。Bouchard et al. [2016]、Casey [2016]などを参照。ヨーロッパについてはCIRIEC [2012]。
- (5) カルドーゾ政権以降の開発政策の推移については小池 [2014]参照。
- (6) プレッセル = ペレイラ [2010]。administração gerencialは市場と対抗できる効率性と透明性をもつ行政を意味するので、経営的行政とした。
- (7) 2001年の世界社会フォーラムを契機に発刊された雑誌で、広く社会問題についてネットで情報と言論を発信している (<http://www.revistaforum.com.br/>) 2017年3月11日アクセス。
- (8) (<http://www.revistaforum.com.br/2017/01/19/40-ameacas-legislativas-aos/>) 2017年3月11日アクセス。
- (9) 従業員と使用者が共同で負担してきた社会保障掛金のうち、使用者負担分の20%を免除し、売上げの1%あるいは2% (産業によって異なる) を課したが、それは使用者負担分免除に見合うものではないため、残りを財政から支出した。法律第12546号 (2011年) によって制度化。
- (10) 財務省社会保障庁によるPEC提出の背景 (根拠)、法案などの説明については以下。 (<http://www.previdencia.gov.br/reforma-da-previdencia>) 2017年5月12日アクセス。
- (11) たとえば、法定アマゾンでの連邦自然保護区の設立件数は、カルドーゾ政権で38カ所、ルーラ政権で49カ所であったのに対し、ルセフ政権では9カ所にすぎない。 (<https://uc.socioambiental.org/print/21622>) 2017年2月22日アクセス。
- (12) 以下による。 *Amazônia*, 6 de fevereiro de 2017; *Socioambiental Notícia*, 08 de fevereiro de 2017: 16 de março.
- (13) CNPIは2015年に大統領令第8593号によって設立された先住民政策の諮問組織で、45人のメンバーのうち28人が先住民および先住民組織の代表である。
- (14) 「低い道」「高い道」についてはSengenberger and Pyke [1992]。

参考文献

<日本語文献>

- 小池洋一 2014. 『社会自由主義国家－ブラジルの「第三の道」新評論』
- 近田亮平 2013. 「社会保障における 普遍主義の整備と選別主義の試み」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.
- 田中拓道 2017. 『福祉政治史－格差に抵抗するデモクラシー』勁草書房.
- ブレッセル＝ペレイラ, ルイス・カルロス (田中祐二訳) 2010. 「新しい国家のための新しい管理－社会自由主義共和制」『立命館経済学』58 (5-6) 1279-1292.
- ボラニー, カール (野口建彦・栖原学訳) 2009. 『大転換－市場社会の形成と崩壊』新訳版, 東洋経済新報社.
- ラヴィル, ジャン＝ルイ編 (北島健一・鈴木岳・中野佳裕訳) 2012. 『連帯経済－その国際的射程』生活書院.

<外国語文献>

- Bouchard, Marie J., Damien Rousselière and CIRIEC eds. 2015. *The Weight of the Social Economy: An International Perspective*, Bruxelles and others: Peter Lang Pub Inc.
- Casey, John 2016. “Comparing Nonprofit Sectors Around the World: What Do We Know and How

Do We Know It?” *Journal of Nonprofit Education and Leadership*, 6 (3) 187-223.

- CIRIEC 2012. *The Social Economy in the European Union*, European Economic and Social Committee, Brussels.
- Fórum 21, Friedrich Ebert Stiftung, Plataforma Política Social e GT de Macro da Sociedade de Economia Política 2016. “Austeridade de retrocesso: Finanças públicas e política fiscal no Brasil,” São Paulo.
- FUG (Fundação Ulysses Guimarães) 2015. “Uma ponte para o futuro,” Brasília.
- Gaiger, Luiz Inácio & Ecosol 2014. *A economia solidária no Brasil: uma análise de dados nacionais*, São Leopoldo/RS: Editora Oikos Ltda.
- IBGE 2012. *As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos no Brasil*, Rio de Janeiro.
- Ministério da Fazenda 2016. “Relatório de análise econômica dos gastos públicos federais : evolução dos gastos públicos federais no Brasil: uma análise para o período 2006-16”, Brasília.
- Sengenberger, Werner and Frank Pyke 1992 “Industrial District and Local Economic Generation,” in Frank Pyke and Werner Sengenberger eds., *Industrial District and Local Economic Generation*, Geneva: International Institute for Labour Studies.

(こいけ・よういち／立命館大学特任教授)