

開発における市場と政府：ブラジルの経験から

浜 口 伸 明

1. はじめに

1990年代に、アジア経済研究所で編成された研究プロジェクトで、経済危機後のラテンアメリカの開発政策枠組みにおける市場と政府の役割に関する研究が行われ、筆者もそこに参加していた。その成果の一部は小池・西島（1997）に取りまとめられている。当時の時代背景は、ベルリンの壁崩壊後の共産主義諸国の民主化と市場経済化が国際的な潮流となっており、東西冷戦時代からグローバル化時代の幕開けへと続いていた。

1980年代に財政破たん、対外債務返済不能、ハイパーインフレの三重の経済危機で行き詰まったラテンアメリカでは、古い政府主導の開発モデルを改めて市場メカニズムに基づく経済政策枠組みが模索され、財政・金融改革と貿易・投資自由化が進んでいた。研究者たちは、このようないわゆる新自由主義改革がラテンアメリカの経済成長に与えた成果が乏しく、多くの国で貧富の格差が拡大していることを認識していた。しかし、旧共産主義国の失敗やラテンアメリカ諸国が経験した経済危機から得た教訓から、多くの研究者や政策担当者にとって政府主導の開発枠組みの復活は選択肢になりえず、新自由主義改革の枠組みの中で市場の機能を高め改革の成果をあげることによって政府が果たすべき役割が求められていた。

これに対して小池・西島（1997）の総論として書かれた西島・小池（1997）は、不健全なレントシーキングの機会を減らすために市場の調整に委ねるべき事柄を従来よりも格段に拡大すべきだとする一方で、多くの発展の制約要因を持つラテンアメリカでは、政府は市場の機能を補完することに限定されず主体的に果たすべき役割があると述べている。ラテンアメリカ経済の基底に存在する問題として植民地体制以来の遺制に起因する所得分配の不平等性と社会階層分化があるが、小池・西島（1997）を構成する各章の論文が明らかにしているように、そのような問題に起因する激しい階級対立と政治的不安定性がラテンアメリカの政府と市場の両方が効率的に機能することを妨げている。したがって、政府の役割は一般に経済学で市場の失敗として捉えられる分野に限定されるものではなく、情報の偏在や分配の不正さを是正するような行動をとって、政府と市場の両方の機能を強化する必要がある。政治経済の様々な側面にそのための制度を構築することが必要になるのである。

たとえば小池（1997）は、ラテンアメリカ企業の大多数を占める中小企業の発展を制約している要因として、絶対的な技術力の低さ、中小企業集積内部の学習を通じた信頼の形成の欠如、事

業者と商人の間の外部市場に関する情報格差により生じる事業者の従属性を指摘し、地方政府が中小企業を組織化する役割を果たすことを期待する。この関連で、小池（2010）は、グローバル化は中小企業にもグローバルバリューチェーンに参加する機会を与えるが、低賃金労働提供と環境負荷を引き受けるだけの存在にならないためには、企業相互の連携が重要であり様々な公共財・サービスを提供し合う産業集積を形成する必要があると述べており、産業集積の中で各企業が外部経済として享受できる様々なメリットを地域の単位で内部化するために、地域で適度の水平的な競争と協力を促し、公共の資本や知識を形成する制度を構築するための戦略が必要となる。

このように、日本のラテンアメリカ研究から、経済危機後のラテンアメリカでは、一方で自由市場における調整を広げつつ、他方で政府が果たすべき役割は先進国よりも多岐にわたって存在し、構造的要因によって制約されている政府と市場の両方の機能を強化するための補完的な制度構築が必要であるという経済開発枠組みが提案され、一つの到達点を見た。

しかし、自由市場経済体制の優越性が合意された1990年代から時を経て、2000年代以降のラテンアメリカの政治・経済を振り返ると、再び政府の役割が開発枠組みの中で拡大していることを看取することができる。もっとも急進的な場合、ベネズエラのチャベス政権（1999年から2013年チャベス大統領死去まで）に代表される一部の左派政権の国では、政府が自らの権力を維持する政治的目的を持って過度に市場経済に干渉しており、80年代以前に時計の針が戻ったようである。他方ブラジルでは90年代の改革の成果を踏まえて自由市場の枠組みを保ちながら、政府が市場機能を補完してグローバル競争の環境を整備するとともに、社会的公正の改善にも取り組んでいる。また、政府の行動を第三者組織が監視する制度も導入されていて、これらのことは経済パフォーマンスに総じて良い結果をもたらしている。2000年代のラテンアメリカの政治変動は「左傾化」とひとくくりにはできないものであり、この地域で拡張した政府の役割は多様化している。

さらに、一つの国の中においても、政府の役割は一定の定義に定まっているとは限らず、政治的目的と経済的目的の間を行き来していると見ることができる。例えばブラジルにおいても、通常の金融財政政策でインフレを抑制しきれない政府は、石油公社ペトロブラスに対してガソリン元売り価格を据え置くように規制を強化している。これはインフレ目標を達成できないことの政治的リスクの回避を優先した行動と思われるが、国際原油価格が高騰している状況下では逆ザヤが生じて、ガソリンが売れば売れるほど企業収益が低下することになり、無数の一般株主の利益を無視していることは否めない。

一般に2000年代以降の世界で、経済において政府の役割が拡張していることについて少なくとも次のような要因が考えられるだろう。第1は、市場経済化を曖昧にしたままで政府と企業が一体となっている中国の経済的躍進が、欧米型自由市場経済と異なるモデルとして参照されることが多くなったことである（加藤 2013）。第2に、1997年のサブプライム危機に始まった世界的な金融危機は自由市場の暴走として捉えられており、様々な規制の強化が求められるようになったことである。第3に、天然資源の国際価格の高騰の結果、資源を輸出する発展途上で巨大な資源レントが生まれ政府の資金制約が緩められたことである。第4に、グローバル化の進展が、激化する競争に対処する措置を講じるインセンティブを各国政府に与えたことである。

経済における政府と市場の役割に関する最近の議論として、とくに中国の経済的躍進を説明し、その将来にわたる持続可能性を考察する論考が発表されているが、本稿ではその中の一つである

Bremmer (2010) が示した国家資本主義 (State Capitalism) と自由市場資本主義 (Free Market Capitalism) の二分法の視点の一部依拠して議論を進めてみたい。Bremmer は、共産主義の崩壊によって計画経済は敗北したが、私有財産と企業の自由な利潤最大化を保証する政治的自由が前提の自由市場資本主義が世界を席卷したわけではなく、権威主義的政治体制の中から、国家が支配的な経済プレイヤーとして行動し市場を政治的利得のために用いる国家資本主義ができあがったと指摘する。国家資本主義は一貫したイデオロギーではなく、既存体制が存続するための国内政治マネジメント手法であり、国家資本主義にとって、市場は国家の権力を強化するための手段である。グローバル経済は巨大企業の優位性を強めているが、自由市場資本主義国の巨大企業が株主の利益を最大化しようとするのに対して、国家資本主義の巨大企業は国家の政治目的を達成するために使われる。

なお、国家資本主義体制国は覇権を握るために自由市場資本主義国を破滅させようとは思っておらず、グローバル経済を肯定し、利用しようとする。自由市場資本主義と国家資本主義の間に「鉄のカーテン」はなく、境界はあいまいである。ある国家はスペクトラムの間を行き来して定まることはない。中国でも「影の銀行」や地方政府の汚職のように国家の統制が効かないものが蔓延してしまうと国家資本主義を揺るがすことにつながる。ブラジルにおいて強化されている政府の役割は、市場を補完する働きをしている場合もあるが、政治的な意図により行われている場合もある。本稿では、近年におけるブラジルの開発枠組みの中で拡大する政府の役割の実態の分析と同時に、そこに一貫性が無く揺らぎが生じていることも明らかにしたい。

2. 市場を補完する政府の役割

ブラジルでは、2013年に企業グループ EBX 傘下の石油・天然ガス開発を行う OGX と造船業の OSX の 2 社が多額の債務を抱えて経営に行き詰まり、過去最大の企業倒産が発生した。EBX グループは、破たんした OGX と OSX の他にも、鉄鉱石鉱山開発を行う MMX、発電会社の MPX、鉄道ロジスティクス事業の LLX、石炭開発の CCX などの傘下企業を擁し、過去 5 年間に買収を重ねて急速に成長した。EBX の経営者であるエイケ・バチスタ氏はグループ企業の株式公開で巨額の富を得たことで知られており、Forbs 誌によると 2009 年に 75 億ドルであったバチスタ氏の純資産は 2010 年に一気に 270 億ドルになり、この年の同誌の世界長者番付でブラジル人として歴代最高の 8 位にランクされた。バチスタ氏は 2016 年リオ五輪の主要なスポンサーの一人としても期待されていた。

OGX は資本市場から 80 億ドルを調達してブラジル南東部のカンボス沖油田で石油と天然ガスの掘削を行ったがほとんど成果が無く、50 億ドルを超える債務を抱えて 10 月に破産法の適用を申請した。OSX は OGX に海底油田開発のためのプラットフォームを建造しリースすることを目的に設立した企業であるので、連鎖倒産に追い込まれた。バチスタ氏は資金調達のために MPX の株式の 38% をドイツ企業 E.ON に売却して影響力を失い、MPX の社名は eneva に変更されている (バチスタ氏は X で終わる社名に強いこだわりがある)。

以上のことは、急成長した冒険的な企業家バチスタ氏が短い栄華の後に賭けに敗れた物語にす

ぎない。この挿話を紹介する価値があると思われるのは、EBX グループの成長が国立経済社会開発銀行（BNDES）が供与した30億ドルに上る巨額の融資に支えられてきたという、国策的要因があるからである。日本では特定の民間企業を対象に公的な支援が提供されることは、金融システム全体にリスクが波及することを懸念させる銀行の救済や原発事故後の東京電力のような一部の例外を除いて考えにくい。しかし、近年ブラジルでは政府が巨大な民間企業グループの形成を支援している。

ブラジルには天然資源が豊富に存在するが、安価な原料の供給者に留まればブラジルに多くの付加価値は落ちない。だが、資源の権益をしっかりと管理すれば世界をリードする影響力を持つことができるだろう。ブラジルで産業政策を企画立案する主体となっている BNDES の首脳たちの間では、厳しい国際競争環境下においては、主要な世界市場シェアを握るビッグビジネスでなければ十分にグローバル化の利益は得られないという思考が強い。しかし、国内は構造的に民間貯蓄不足であり資本コストが高いため大規模な事業化は困難である。そこで、政府は BNDES の融資や資本参加などを通じて特定企業に資源を集中し、育ててきたのである。

政府の直接・間接の支援を受けて、EBX グループの他にも、食肉生産の JBS（欧・米・豪で企業を買収して世界最大の牛肉加工メーカーに成長）や BRF（鶏肉・豚肉加工では国内 2 大メーカーのサジアとベルジゴンが経営統合）、航空機生産のエンブラエル、鉄鉱石鉱山開発のヴァーレ、石油公社ペトロbras、バイオエタノール生産のコザンなどが、積極的な設備拡張、企業買収、他のグローバル企業との共同事業設立などによりグローバルプレイヤーに成長してきた。

飲料においては、2 大ビールメーカー、ブラマとアンタルチカの合併により誕生した AmBev が欧州の Imbev と経営統合して傘下に収まり、世界最大の飲料メーカーグループを形成する。

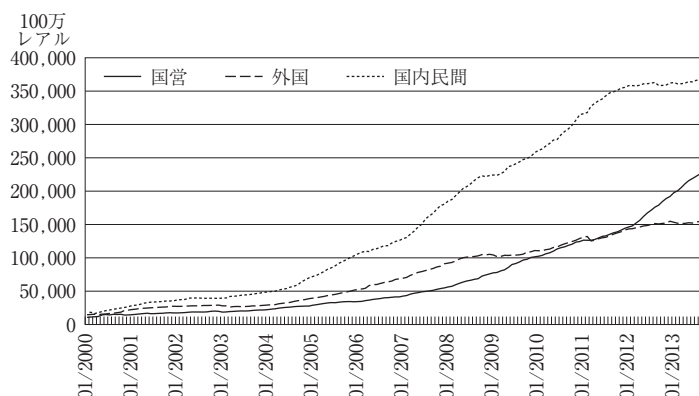
銀行部門では、国営のブラジル銀行と連邦貯蓄金庫（CEF）の他に、ブラジル資本のイタウーとブラデスコ、スペイン資本のサンタンデルの 5 行が銀行部門総資産全体に占めるシェアが 2000 年 12 月に 58% であったのが 2013 年 9 月に 79% に上昇し、集中が進んだ。イタウーとサンタンデルは特に買収に積極的であり、両行によって 2000 年に 5～7 位の 3 行が買収対象されて、それぞれ順位を 4 位から 2 位に、8 位から 5 位に上げた。

中にはブラジルの主要企業を買収の対象になった場合もある。航空市場で国内線の 4 割、国際線の 9 割の市場シェアを持つ国内最大の TAM 航空がチリの LAN 航空により買収された。

これらの企業は国内市場において極端な寡占企業になっている。ブラジルで独占・寡占を規制する経済保全管理委員会（CADE）は、これらの大企業の形成には極めて寛容な態度を保っている。

このような政策を実施する政府の関心は、国内にビッグビジネスが確立することで世界経済におけるブラジルの影響力が拡大することであり、少なくとも表面上は、権力中枢にある政治家が自らの権力を保持したりするための政治的な道具として企業を使うことはなかったし、バチスタ氏のような投資家や小口の株主が個人的な富を得ることに政府が関与することも意に介さなかった。この点において、ブラジル政府が取った政策は信用制約による市場の失敗に対処した自由市場資本主義的なものであり、ベネズエラでチャヴェス前政権が石油公社 PDVESA の収入を貧困層への所得分配の原資として自らの権力維持に利用した国家資本主義が色濃い政策とは対照的である。

図1 金融機関種類別対個人融資残高の推移



(出所) Banco Central do Brasil, Sistema de Séries Temporais <http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/aviso.asp> を用いて筆者作成。

近年ブラジル政府が果たした市場補完的な役割の事例をもう一つあげておこう。2003年に法制化された給与天引き制個人融資 (Crédito Consignado) が給与所得者と年金受給者について適用されている。金融機関にとって、月々の融資返済を給与ないし年金から引き落とすことができるので、安全性が高く、情報の非対称性による信用市場の失敗を緩和することに貢献した。給与天引き制個人融資の安全性は、低く設定されている金利水準に現われている。ブラジル中央銀行のデータによると、2012年の第3四半期から第4四半期にかけて一般の個人融資の金利が平均して年率68%であったときに、給与天引き制個人融資の金利はそれよりも格段に低い年率約25%で推移し、2013年に返済延滞率が上昇して一般の個人融資の金利が80%を超える水準に上昇した時でも、給与天引き制個人融資の金利は24%に低下している。この制度はブラジルにおける民間金融機関の個人向け信用市場の拡大に寄与し (図1)、内需主導の経済成長につながった。給与天引き制個人融資が個人融資全体に占める比率は2007年にすでに60%を超えていたが、2013年には約70%を占めるまでになっている (この計算から除外されている小切手のオーバードラフト、自動車等の物品や住宅購入向けローン、クレジットカードなどを含む個人負債全体の中でも50%弱を占める)。

この節で述べたように、ブラジル政府は民間貯蓄不足や情報の非対称性という構造的問題によって生じる企業・消費者の信用制約を BNDES 融資や給与天引き制個人融資という制度を用いることによって緩和することに成功した。こうして政府が果たした役割は、グローバル化の中でブラジルの強みである資源の価値を高めたり、大規模な国内市場の潜在力を開花させたりすることに貢献し、近年のブラジルの経済成長につながった。

3. 政府を監視する制度

(1) 行政府と立法府の関係

ブラジルは1985年に20年余り続いた軍事政権から文民政権への移行が行われ、1988年に新憲法が制定された。軍政時代は行政府の優位が確立され、形式的な国会決議を経るものの実態はテク

ノクラトが強い決定権を握っていた。1988年憲法は、あらたな三権分立の形を規定した。

ブラジルにおいて大統領は国会で可決された法案に拒否権を有していることに加えて、暫定令（Medida Provisória: MP）により単独で政令を発効させて、国会の事後承認を得れば法律として成立させることができる立法権限を与えられており、強い行政政府の伝統を残している。ただし、MP 施行後60日（手続きを経ればさらに60日延長可能）以内に国会が承認しなければ当該 MP は失効し、同じ年度に繰り返し失効した MP を発令することはできないという点で、大統領の立法権は制約がある。

総じて、1988年憲法は軍事政権時代の憲法と比較すると格段に国会の権限を強化している（矢谷 1991）。まず、国会は大統領を弾劾により罷免することができる。この権力は実際に1993年に当時のコロール大統領に対して行使されている。国会は中期的な多年度予算計画や各年度の予算編成方針を制定し、政府が提出する予算案を修正して年次予算を決定するとともに、連邦会計検査院の構成員の3分の2を選出する権限を持っている。

ところで1988年憲法は非常に大部なもので細かな事柄まで書きこまれていることで知られている。このため、政府が政策を変更する際に憲法改正が必要となることが少なくない。実際に、発効後25年間で、1993年の憲法見直し（もともと憲法発効時に予定されていた）で6か所の変更があったほかに、実に74の憲法改正案が可決されている。憲法改正案は国会両院で5分の3以上の賛成をもって2度可決しなければならず、政府は国会に絶対的に優位な与党勢力を保っておかないと、憲法改正に関わるような制度改革を行うことができない。選挙で1党だけでこれを達成するのは極めて困難であるので、多数の政党が参加する与党連合を組織する必要がある。このため少数政党がキャストイン・ボート¹⁾を握ることもあり、政府は与党連合の保持のために少数政党にも閣僚ポストを配分せざるをえないことがある。このことは、ブラジルにおいて主義主張に特色が無い小規模政党が乱立してしまい安定的な政党政治の発展を妨げる要因になっている。また、政府は閣僚ポストを用意するために省庁の数を増やすので、財政赤字の要因を作り出すことにもなる。

(2) 司法

1988年憲法が定める司法組織は以下のようなものである。最高権力として民事・刑事の最終審判を下す高等司法裁判所（STJ）と違憲審査と政治家や公務員等の公的権力の犯罪の審理を担当する連邦最高裁判所（STF）¹⁾があり、その下に地方組織がある。裁判官は公開選抜試験を経て採用され、終身雇用身分が与えられている。STJ と STF の裁判官は上院が選任し、大統領が任命する。

司法組織の中に、憲法で保障されている基本的人権の侵害を裁判所に告訴する組織として、法務省から分離されて行政から独立の立場を有する公共省（Ministério Público）が存在する。近年公共省は政治家、官僚、警察官の汚職を起訴するケースが増えており、権力の濫用に対するチェック機関としての役割を果たしていることから注目されている。公共省の捜査能力は2005年に発覚したメンサロン事件²⁾で如何なく発揮された。

公共省の役割については、憲法で捜査権は与えられておらず警察の捜査結果をもとに裁判所に起訴する役割に限定されているという解釈と、公共省の独自の捜査権が認められているという解釈に分かれて、議論があるところである。汚職を摘発する公共省には国民の支持がある一方で、

公共省の権力が強くなりすぎると、秘密警察のように任意に都合の悪い個人や集団を罪人にしてちあげて処罰することが可能になってしまうという懸念も持たれているからである。後者の立場から、2013年に公共省に捜査権がないことを明文化しようとする憲法改正案37号（PEC37）が国会で審議されたが、PEC37は政治家が汚職逃れをするための法案だと反対する意見と対立した。ちょうどその時期に公共料金引き上げがきっかけになって国内で頻発した抗議デモの声に公共省の強権への懸念はかき消されて、PEC37は国会で大差で否決された。

（3） その他の政府の予算執行・事業を監視する組織

予算執行を監督する連邦会計検査院（TCU）は、国会が指名した委員などによって組織され、連邦・地方政府の予算執行の適正性、公務員人事と給与・年金支払いの適正性、TCU独自の判断あるいは国会の要請による特定案件の会計監査、監査結果の報告、不正事項の是正要求、罰則の適用、国民からの告発の精査、などを行う。TCUは公共工事の発注、民営化入札公示に認可権も持っている。

環境院（IBAMA）は環境省の外部機関として独立した性格を持つ官僚機構で、公共投資や企業の投資プロジェクトの環境影響評価を行い、改善要求を出し、認可を与える権限を持っている。

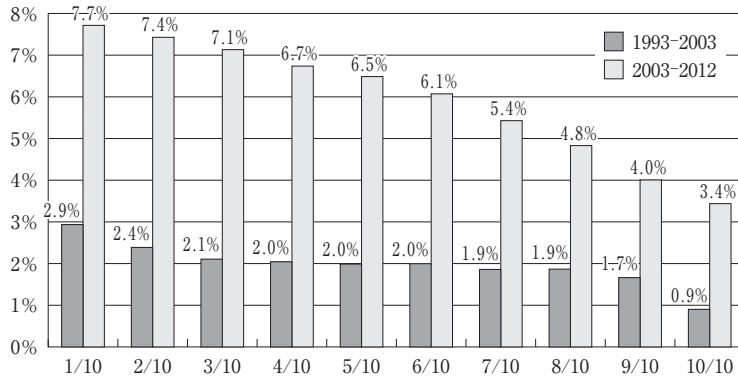
政府はブラジル全土において大規模な総合インフラ開発計画（PAC）を実行しているが、多くの工事がTCUやIBAMAの認可を得るために時間がかかっており、実施が計画を大きく下回っている³⁾。政府は両機関の審査の硬直性と煩雑さがインフラ整備の障害になっていると批判しているが、逆に両機関は政府の計画能力の低さを指摘し、双方は常に強い緊張関係にある。

この節で述べたように、ブラジルの行政府は大統領が立法権を持つ強い権限を与えられているが、立法府、司法府、第三者機関など行政府をチェックする機能が張り巡らされており、緊張関係が保たれている。このような仕組みは本来行政府の規律付けを促す働きが期待されるはずであるが、非公式なロビー活動で立法府において政治的レントが取引される機会を生み出していたり、行政府の実施能力を過剰に拘束する官僚的な仕組みとなっていたりして、実際には政府の非効率性につながっているように思われる。実際にブラジルでは多くの汚職問題が日常的に報じられており、政府機構は改革を必要としている。

4. 社会的公正を改善する政府の役割

国立応用経済研究所のデータベース（IPEADATA⁴⁾によると、国連基準により生存に必要なカロリー摂取が可能な所得を下回る「極めて貧困な人口」は、2003年に2596万であったのが2012年に996万人に減少し、その倍の所得水準に満たない「貧困人口」は6116万人から2998万人に減少した。すなわち、10年足らずの間にカザフスタンの人口に相当する1600万人が生存困難状態でなくなり、アフガニスタンの人口に相当する3118万人が貧困状態を脱したことになる。同時に所得分配にも改善がみられた。図2によれば、1993年～2003年の期間で見ると所得階層間で所得の増加率に大きな差は無かったが、2003年～2012年の期間は、低い所得の階層ほど顕著に所得の成長率が高く、所得の平等化が進んだことが明らかである。最も低い所得階層では10年間で所得が倍

図2 十分位階級区分による1人当たり家計所得の各期年平均成長率



(出所) IPEADATA <http://www.ipeadata.gov.br/> を用いて筆者作成。

増する年平均7%以上の所得の増加を経験している。約10年の期間にこれだけ大規模な貧困削減を成し遂げたことは特筆に値する。

こうした成果につながった要因として2つの政策を挙げることができる。第1は、最低賃金の引き上げである。経済成長が持続する中で行われた最低賃金の大胆な引き上げは、雇用の増加に影響を与えなかった。ブラジル地理統計院の労働力調査(PME)⁵⁾によると、2003年に13%であった都市部の失業率は2013年に5%に低下しているのだ。さらに、この期間に被雇用者の平均所得は年平均2.9%上昇し、10年間で33%増加した。

貧困削減に貢献した第2の政策は、社会政策ボルサ・ファミリア・プログラムである。このプログラムは各家庭が子供の教育と健康に責任を果たすことを条件に現金を支給する条件付き現金給付政策である。連邦政府による各種所得移転政策を2003年に一本化して始まった。一人当たり月収140レアル以下の貧困家計を対象に、子供や妊産婦など家族構成に応じて給付額が決定される。対象者は最小の行政単位であるムニシピオ(市町村)で連邦政府の「社会プログラム統合情報システム」データベースに登録されて受給資格が認定されると、専用の磁気カードで連邦貯蓄金庫のATMから毎月支給額を受け取ることができる。受給家計には、子供の通学や予防接種、妊産婦検診が義務づけられ、ムニシピオが履行状況をデータベースに入力し連邦政府に報告する。2013年7月現在、1377万世帯が受給対象になっており、一世帯当たり平均152.51レアルを受け取っている⁷⁾。これはおよそ66ドルと少額ではあるが、平均的な子供が2人の4人家族の受給資格家庭の総収入は560レアル(受給資格上限の140レアル×4)以下であるので、受給家計にとっては家計支出の21%(152/(560+152))以上をボルサ・ファミリアの支援で賄えることになり、大きな支えになっていることが分かる。

貧困削減対策は財政に大きな負担をかけることなく行われた。むしろ、労働者の所得増加や貧困家計の消費水準が高められたことによって全体として税収は増加し、財政収支は常にプライマリー黒字を計上していた。

貧困削減と所得分配の平等化は、社会の緊張を緩和し、階級対立と政治的不安定性を減少させる効果を期待させた。しかし、2013年6月にブラジルでサッカーのコンフェデレーションズカップが開催されたところから、全国で大規模な抗議デモが起り、ルセフ大統領が予定していた来日

をキャンセルせざるを得なくなったことは記憶に新しい。抗議デモが始まったきっかけはサンパウロ市がバス・地下鉄運賃を円換算で約10円値上げしたことであった。次第に、群衆に対する警察の暴力、医療や教育などの公共サービスが劣悪な中ワールドカップ向けに多額の財政支出を行うことの是非、メンサロン事件など罪状が明らかなのに罰せられない政治家や公務員の汚職、公共省の捜査権を剥奪しようとする PEC37、すぐに明確な対応を示さない政府のあいまいな態度など、抗議の対象が膨らんでゆくとともに、フェイスブックやツイッターなどのソーシャル・メディアを通じて抗議デモへの参加者は爆発的に増加していった。デモ参加者の多くは中間所得層であった。彼らは、自由市場経済の恩恵を受けた富裕層と社会政策に助けられた貧困層の間であって、税や公共料金の負担は年々重みを増しているのに、政府は負担に見合う公共サービスの改善を怠ってきたことへの怒りをため込んでいた。例えば、一日の仕事を終えて、エアコンのない超満員バスに乗り、自動車の販売台数が増えて悪化するいっぽうの交通渋滞に巻き込まれて疲れ果てながら、劣悪な設備の教室で夜間の授業を受けている大学生を想定してみるとよい。彼らにとって、わずか10円程度のバス料金の値上げは抗議行動を起こさせるには十分なきっかけになった。

ブラジル政府は最低賃金の引き上げや社会政策によって貧困削減に成功し、所得分配も改善させたが、遅れている生活関連社会資本整備と公共サービスの質の向上を進めて、増大する中間所得層の不満に向き合わなければ真の社会的安定を実現することにはならないことを、2013年の抗議デモは教えている。

5. 政府介入の政治目的化

最後に、最近ブラジル政府が権力を保持するための政治的マネジメント手法として経済に介入する傾向があることについて述べる。このような傾向は、Bremmer (2010) が国家資本主義的と呼んだものである。その一つの例として、政府がインフレ抑制の目的のために通常の財政金融政策のほかにペトロブラスが供給するガソリンの元売り価格を統制していることはすでに述べたとおりである。このように強権的な手法を用いることによって、ブラジル政府が通常のマクロ経済政策によって物価を安定させる能力を失っているかのようなマイナスの印象さえ与えてしまう。

実際に現在のルセフ政権のマクロ経済管理の信認水準が低下していることは大きな問題である。ブラジルの経済政策は、通貨危機によってレアル計画の下で実施してきた名目為替レートアンカーを放棄した1999年以降、変動為替相場制の堅持、プライマリー財政収支の黒字目標達成、インフレ目標の達成を柱として、運営されてきており、統合的で透明性の高い政策パッケージとして評価されてきた。しかし、2014年にルセフ大統領が再選を目指す大統領選挙が行われるにもかかわらず2013年の経済成長が低水準に留まる見込みである。政府は短期的な経済成長回復を優先して、インフレは目標としている年率4.5%を上回る6%前後を許容し続け、プライマリー財政収支の黒字目標の達成はすでに達成見込みがなく放棄され、レアル安の進行を抑えるために外国為替市場に連日介入を続けている。このような政策傾向は、1999年以降堅持してきた政策の三本柱が放棄された印象を与えており、それに代わる明確な方針も示されておらず、不透明感が高まっ

ている。

その他にも、次のような事例がある。上述のように、個人向け銀行融資が消費を促進し、内需主導の経済成長を牽引する役割を果たしているが、2011年以降、図1からわかるように民間銀行はリスク回避的行動から個人向け融資供与を抑制する傾向が顕著になっている。これに対して、内需拡大の経済成長を維持するために、ブラジル銀行や連邦貯蓄金庫（CEF）などの国営銀行が突出して融資を拡大している。しかしこのことはブラジルの5大銀行のうちの2つである国営銀行に不健全な経営を強いることになっている。Pessôaが行った研究によれば、国営銀行の融資返済延滞率は6.8%となっており、民間銀行の5.2%を上回っており（*Estado de São Paulo* 2013/02/27）、政府指示にしたがって融資を拡大した結果、国有銀行がより大きなリスクを抱えてしまっている。

また、2011年に導入した産業政策（Plano Brasil Maior）は、当時のレアル高で競争力を失った製造業を保護するよう産業界の要請にこたえた保護主義な性格のものであって、市場の機能を補完して企業の競争力を強化をする産業政策の目的に合致しておらず、レアル高が解消された現在も既得権益化して政策変更が行われていない。また、同年、政府が雇用拡大に貢献するように鉱山会社ヴァーレに対して製鉄事業に投資するよう指示したにもかかわらず利益を優先してそれに従わなかった社長を交代させ⁸⁾、公共投資計画の認可を早めるように環境影響評価に政府から政治的圧力があつたことに抗議してIBAMAの理事長が辞任するといった事件も発生している。

この節で述べたように、ブラジル政府はこれまで自由市場経済を強化する役割を果たしてきたと評価できるものの、近年では政治目的化された介入も目立つようになってきており、政府の役割のありかたに揺らぎが生じてきている。そのような変化について、国会、司法府、第三者機関等はチェック機能を果たしていない。かかる状況下で、政治目的で政府が経済に介入することによって非効率性を増大させてしまえば、グローバル経済では、わずかな環境変化がきっかけとなって短期間に大量な資本流出する形で最終審判が下されてしまうかもしれない。

6. おわりに

本稿は、ブラジルの経験にもとづいて、開発における市場と政府の役割について考察した。1980年代に経験した経済危機の教訓から新自由主義的改革が導入されて、自由市場の役割が拡張されたが、国際的な自由市場の発展の結果として起こったグローバル化は、規制と競争力強化および安定社会の構築などの必要から再び政府の役割を強化することになった。

その一方で、サブプライム危機後の世界的な金融不安の下でブラジル経済が低成長期を迎えると、政治的支持を維持しようとする目的の政府介入も目立つようになってきていることは懸念材料と受け止めるべきであろう。こうした政府の役割に関する揺らぎはどのような国にも共通の問題であり、グローバル経済の全体的な安定性と発展を維持するために、各国内で自己チェック機能を高める制度をどのように構築できるか、研究者は新たな課題として取り組む必要があるだろう。

注

- 1) この他に特定の目的のために設置された、労働裁判所、選挙裁判所、軍事裁判所がある。
- 2) 2003年に政権を握った労働者党（PT）幹部が、連立与党と一部野党の国会議員に対し賄賂を支払って国会で政府法案に賛成するように仕向けた大規模な汚職事件。公共省と警察組織の合同捜査により、国営企業の広告費の水増し支払いなどを利用した巧妙な裏金作りの実態が次々と暴露され、25人が連邦最高裁判所で有罪判決を受けた。この中に第1期ルーラ政権の中心にいたディルセウ官房長とジョゼ・ジェノイノ労働者党首が含まれている。
- 3) PACの中間報告 <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/divulgacao-do-balanco/balanco-completo> に認可待ちのプロジェクトが示されている。
- 4) <http://www.ipedata.gov.br/>
- 5) 最低賃金は2003年に240レアルであったのが、2013年は678レアルになった。10年間の上昇率は183%で、この間の物価上昇率85%を考慮しても、実質倍増に近い引き上げが行われたことになる。
- 6) http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/default.shtm
- 7) 1ドル=2.3レアル（2013年12月）。
- 8) ヴァーレは元国営企業ですでに民営化されているが、政府が重要な経営決定に関与できる「ゴールデンシェア」を保有している。

参考文献

- 加藤弘之，2013，『「曖昧な制度」としての中国型資本主義』NTT出版
- 小池洋一，2010，「グローバル化を地域開発にどう生かすか」（田中・小池編『地域経済はよみがえるか：ラテンアメリカの産業クラスターに学ぶ』新評論 pp.387-410）。
- 小池洋一，1997，「中小企業の組織化と政府の見える手」（小池・西島編 pp.225-258）。
- 小池洋一・西島章次編『市場と政府—ラテンアメリカの新たな開発枠組み』アジア経済研究所研究双書 No.482 pp.225-258。
- 西島章次・小池洋一，1997，「ラテンアメリカの開発—市場・政府・制度—」（小池・西島編 pp.3-22）。
- 矢谷通朗，1991，『ブラジル連邦共和国憲法：1988年』アジア経済研究所経済協力シリーズ No.154
- Bremmer, Ian, 2010, *The End of the Free Market: Who Wins the War between States and Corporations?* Portfolio, New York.