

ルラ政権の8年 —労働者出身大統領が もたらした「構造改革」

上智大学 名誉教授

ほりさか こうたろう
堀坂 浩太郎

ブラジルのルイス・イナシオ・ルラ・ダ・シルバ、通称ルラ大統領は、2010年12月末をもって2期計8年の任期を終える。この間にブラジルがグローバルな影響力を持つ新興国として大きく浮上したことは、もはや詳述する必要はないであろう。その変化を過去のブラジルの政治と照らし合わせた場合、4つの側面、すなわち①政策の継続性、②社会底辺層のボトムアップ、③北東部の国民経済への取り込み、そして④南南外交を視野に据えた対外関係のすそ野拡大が注目される。ブラジルはルラ大統領によって、「構造改革」とも称し得る歴史的転換に踏み出したと言ってもよい。労働者出身の大統領の下での変革であること、また、人種や宗教による対立がないことが、同国の民主主義基盤を固める上で少なからずプラスに働いている。この点は、BRICs4カ国の中でもブラジルの特異とするところである。

継続性による信頼の形成

ひと昔前のブラジル評といえば、「眠れる大国」といったところであった。この認識は、日本企業の間においてもかなり共通していたことで、積極果敢に成長を追い求める東アジア諸国に比べると、どうしてもその「のんびり」ぶりが目についたものである。国土、人口共に世界5位の規模を持ちながら、その規

模に見合った実力を発揮していない。政治は、組織で動くというよりも、指導者の個人的資質が強く働き、それ故に、国家の政策も朝令暮改が日常茶飯事と受け止められていたのである。

こうした見方に立てば、2003年1月、知的エリート集団に属する社会学者として世界的に著名なカルドーズ大統領（ブラジル社会民主党PSDB）から、労働者党（PT）のルラ大統領に政権が移譲された際に、国内外で不安がよぎったのも当然のことであった。当時の為替レートや債券利回り指数（EMBI＋スプレッド）に、その不安ぶりが端的に表れている。しかし、その予想を覆すかのように、ルラ政権は前政権が敷いた、マネタリスト的な経済安定化最優先の路線を踏襲した。

本号が発行される時点では、10月選挙を控え、カルドーズ、ルラ両大統領の舌鋒が一段と熱を帯びていよう。大統領選に加え、上下両院議員（上院は3分の2改選）、州知事、州議会議員を一度に選出する世界でも例をみない大選挙である。ただ8年前にさかのぼれば、「政権移行チーム」が設けられ、新旧政権間のバトンタッチに向けかなり周到な準備が図られた。中銀総裁には、メイレス米ボストン銀行元頭取が指名され、ルラ政権の8年間一貫して金融政策に当たっている。

ブラジルの有力誌ヴェージャによると、カ

ルドーゾ政権以前の1980年から1994年の15年間では、蔵相、中銀総裁は共に15人を数えた。平均在任期間は1年であった。しかしカルドーゾ、ルラ両政権の16年間では、蔵相は3人（うち2人はルラ政権）、中銀総裁6人（うち5人はカルドーゾ政権）である。世界金融危機からいち早く立ち直りを見せたブラジルの背景には、ブレない経済基本路線があり、それが国内外における信頼性醸成のベースとなった。

BOPの引き上げで国内市場の活性化

カルドーゾ政権からルラ政権へと、経済安定重視の路線が敷かれた上で、世界でも最もひどいといわれてきた同国の所得格差に、本格的に政策の目を向かせたところに、労働者出身の大統領ならではの面目躍如たるものがある。勤労者の俸給ベースとなっている最低賃金の実質的かつ継続的な引き上げを図ると同時に、子供たちの就学や母子保健の受診などを条件とした生活給付金（ボルサ・ファミリア）の支給を1,000万世帯の規模で実施した。

今世紀に入ってから、資源輸出の急増や外国直接投資の増加などが、新たな雇用機会を生み出している。こうした面も無視できないが、それ以上に、これまで開発政策の視野に入ってこなかった底辺層の人々を社会に積極的に取り組む（social inclusion）との政治姿勢が、新たな経済成長の契機をつくっている。すなわちBOP（ボトム・オブ・ピラミッド）が消費者として覚醒されただけではない。底辺層から中間層への引き上げによって、消費者クレジットが使える、耐久消費財にも手が届く、新たな購買層が生まれつつある。

ブラジルで「Cクラス」と呼ばれる中間

層の比率は、バルガス経済研究所によると、2008年時点で世帯の50%を突破した。国内需要の増大で、財・サービスの輸出入が逆ザヤ傾向になる中で、同国経済に活力を与えているのが、このCクラスである。さらにブラジルの強みは、人種や宗教による深刻な対立がないことにある。所得格差の是正は、1つにまとまった市場の出現だけでなく、一体的な雇用市場の創出も意味する。

北東部の包摂による国家統合推進

16世紀にポルトガルによって「発見」されたブラジルは、偏西風の助けもあり、欧州に最も近い北東部から開発が始まる。その原動力となった産業が、サトウキビの栽培であり、それを原料とした粗糖と火酒の生産であった。バイオマス燃料として目下世界的に注目を集めているエタノールの、ブラジルにおける歴史は極めて古いのである。

その後、開発前線は温暖なブラジル南部に南下し、サンパウロやリオデジャネイロといった工業都市をつくり上げる。この歴史的変遷の中で、北東部は人口稠密ちゆうみつにもかかわらず、経済発展から取り残された地域となった。その北東部に^{ちゆうみつ}つつ音を復活させたのが、ルラ政権の8年間である。人口は23%を占めながら、国民総生産（GDP）に占める比率は、13%見当であったのが、近年、じわっと浮上を始め、サンパウロを中心とする南東部の工業地帯をしのぐ伸びに転じている。

北東部の貧農層出身というルラ大統領自身の経歴が、遅れた同地域に着目させた要因の1つであるのは間違いない。前述のボルサ・ファミリアで最も恩恵を受けたのが北東部である。ルラ大統領の政治基盤は、元来、労働運動でその指導力をみせたサンパウロ近郊の

工業地帯にあったのだが、最近ではその最大の支持基盤は北東部に移っている。

大統領の政治的な思惑が働いたにせよ、北東部の活性化は、1930年来のブラジルの国家的目標である地理的な「国家統合」を大きく進める上で重要な意味を持つ。ちょうど半世紀前の1960年に、首都を沿岸部のリオデジャネイロから1,100km内陸のブラジリアに遷都したのは、今や世界有数の穀倉地帯に変ぼうしたセラードなど西部開拓のためであった。1960年代後半に、アマゾン中央部に自由貿易加工区マナウス・フリーゾーンを開いたのも、北部を国民経済の中心である南部・南東部と連携させる意図があった。マナウスがオートバイや電気製品など、日系企業の一大生産拠点となっているのは周知の通りである。

北東部の活性化は、ブラジル国内の南北問題解消の一環となり、賃金上昇や労働者不足に悩まされているブラジル南部・南東部の企業にとっては、労働力潤沢な新規の産業立地を意味する。西部、北部に続く北東部の活性化によって、ブラジルの経済地図は大きく塗り替わりつつある。

南南関係軸に外交のすそ野拡大

4番目に指摘したいのが対外関係である。ブラジル外交は、カルドゾ政権下で、それまでのどちらかといえば控え目な外交姿勢から積極姿勢に様変わりした。さらにそれをもう一段推し進めたのがルラ大統領だった。カルドゾ大統領の手によって、アルゼンチン、ウルグアイ、パラグアイの3ヵ国と結成する共同市場メルコスルが発足したが、同大統領の主たる関心は欧米の対先進国外交であった。

これに対しルラ大統領は、政権発足の当初から「南南外交」に重きを置いた。「南南」

絡みといえば、日本ではBRICsが想起されるところだが、同政権8年の歴訪をたどると、まず周辺の中南米、続いて政策対話フォーラムIBSAを結成するインドおよび南アフリカ、さらにアフリカ大陸へと範囲が大きく広がった。その意図とするところは、内政における底辺層や北東部への取り組みと似ていて、これまで(世界が)見落としていた「勢力」に着目している点にある。IBSAでは、民主主義体制の途上国同士としての発言力を重視し、アフリカ大陸では貧困撲滅と絡めた経済開発に関心を示す。2010年7月のケニアなど7ヵ国歴訪によって、アフリカに足を運んだ数は8年間で11回を数えた。

サッカーのワールドカップ(2014年)、五輪(2016年)と、ブラジルが世界の注目するスポーツ・イベント等を相次いで招致したのは、ルラ政権下での、世界的認知度の広がりを物語っている好例である。

さて、ポスト・ルラである。有力候補者2人(与党ジルマ・ルセフ前官房長官と野党ジョゼ・セラ前サンパウロ州知事)のうち、10月の大統領選挙でどちらが当選するにせよ、カルドゾ、ルラと各2期16年にわたって続いた経済安定化最優先の基本路線は継続されるとみてよい。新大統領にとって最大の課題は、1970年代の労働運動からスタートし、軍政から民政への体制転換の立役者の1人となり、4度目の挑戦で大統領ポストを射止めたルラ大統領の強靱さきょうじん、および政権末期でも70%を超す支持率に見られる国民を引き付けてやまない魅力的なパーソナリティとのギャップを、どのように埋めるかにある。