

# 自由と公平

## ブラジルの経済改革

小池 洋一

### はじめに

ルーラ政権誕生間近の昨年12月ブラジルを訪問したとき、サンパウロ大学の友人が紹介したピアーダ（ジョーク）は印象深いものであった。それは、ブラジルの新自由主義改革が、自由主義者コロールによって開始され、社会民主主義者カルドローゾによって推進され、社会主義者ルーラによって完成されるというものである。こうしたアイロニーは、カルドローゾ、ルーラの経済政策が新自由主義のそれに酷似しているとの認識からきている。しかし、二人は新自由主義改革をそのまま受け入れたわけではない。彼らの自由の観念は新自由主義のそれとは異なる。カルドローゾが目指した自由は、新自由主義が言う自由放任、放恣という意味での自由ではない。社会のルール、とくに公平という基準によって規制された自由であった。カルドローゾの攻撃が国家に向かい、民営化、規制緩和など自由化を推進したのは、国家の誤った介入、クライアンテリズムが、少数者に恩恵を与える一

方で、大多数を排除し自由を奪い、結果として不平等をもたらしたからである。こうした背景から、ブラジルの改革は、新自由主義的な基準からすれば、不徹底なもので終わった。というより、正確には、別物であった。

しかし、カルドローゾの場合、リアル・プランの成功もあって、自由化が経済の金融化を促進し実体経済を弱体化させる危険には鈍感であった。その結果、経済安定化と引き換えに、経済の停滞、失業の増加と、対外不均衡を招いた。自由、公平の前提とも言うべき社会保障改革、税制などの改革も不徹底、未着手であった。これらの問題は新大統領ルーラに委ねられることになった。本稿は、カルドローゾ、ルーラの経済改革を、自由と公平という観点から考察することを目的とする<sup>(1)</sup>。

### I カルドローゾの「第三の道」

カルドローゾはその思想を緩やかに変えてきた。1995年に大統領に就いたとき、カルドローゾの従属論者、社会民主主義者の顔はもはや小さいもので

あった。世界では経済の市場化、グローバル化が進み、ヨーロッパでさえ社会民主主義は大きく変質した。カルドローゾはそれらを抗しがたいものとして受け入れた。国家の介入主義からの訣別は、それが対外債務危機、インフレなどを発生させるなどして、破綻したからでもあった。国家によって保護された閉鎖的な経済は、商品、サービスのコストを高め、それらの質を低めた。国家介入はクライアンテリズムを生み、政府と関係を結ぶことによって利益を得ようとするレント・シーキングを助長したが、実際にレントを得たのは一部で、大多数は排除され、自由を奪われた。官僚組織が肥大化し、放漫な財政運営が財政赤字を拡大させた結果、国家が社会を蚕食してきた。カルドローゾは、過度な国家介入を排除し経済を市場に委ねることが、自由と公平のうえから不可欠であると考えたのである<sup>(2)</sup>。

### 1. 社会自由主義

カルドローゾ政権が目指す開発と制度について、かつてカルドローゾの右腕であったブレッセル・ペレイラはそれを「社会自由主義国家」(Estado Social-Liberal)であるとしている。社会自由主義国家とは、市場向けのサービスの供給を私企業がこなう一方で、教育、福祉などの社会サービス供給を国家が非政府・非営利の社会組織 (organização social) をつうじて行なう政治体制である(図1)。ブレッセル・ペレイラは、「社会自由主義国家」を、ジェソップが言う「シュンペーター的労働国家」(Schumpeterian Workfare State)<sup>(3)</sup>、すなわち開放経済のもとで産業の革新をすすめ、社会政策を市場原理と整合的なものとし、それらをつうじて福祉を高める国家に近いとしている<sup>(4)</sup>。後述のようにカルドローゾ政権は、教育政策を重視した。福祉よりも教育が重要であるという主張はイギリスのブレア政権の主

図1 社会自由主義国家

	国家の独占領域	社会・科学サービス	市場向けの財・サービスの生産
中核的領域	市民のための国家	非政府・非市場組織	民営化された企業
周辺領域	外注	外注	外注

(注) 図中の網掛けの濃い部分は政府がすべて、薄い部分は一部政府がファイナンスすることを意味する。

(出所) Luiz Carlos Bresser Pereira, *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, São Paulo: Editora 34, 1998, p.101から作成。

張、その理論的な背景であるギデンズの「社会投資国家」(Social Investment State)<sup>(5)</sup>に通じるものである。社会投資国家は投資をつうじて福祉を高めるという意味で積極的福祉国家 (Positive Welfare State) である。

1995年にカルドローゾ政権は「国家改革のマスター・プラン」を作成し、国家の新たな役割を定めた。「マスター・プラン」は、行政の役割を市民に対するサービスの提供とし、統治能力を要求し、効率、説明責任、透明性、情報公開などを重視した<sup>(6)</sup>。これらの原理にしたがい、省庁再編、民営化、公共サービスの外注化、政府機関間の情報ネットワーク構築、情報公開、政府支出のモニタリング・システム構築、公務員の業績評価、公務員の倫理コードの制定、公務員のキャリア形成システム、その他の具体的な政策、プログラムを作成した<sup>(7)</sup>。カルドローゾ政権はまた、財政規律確立のため、2000年に財政責任法(補足法第4200号)を制定した。財政責任法は、歳出と歳入の均衡のほか、人件費(現役公務員の給与、退職者の年金など)の上限を設定した。人件費の総額の経常収入に対する比は、連邦政府で50%以下、州政府、市郡政府で60%以下に制限した。

民営化は、自由化に向けての経済改革、国家改

革の一部である。民営化はコロール政権によって着手されたが、カルドーゾ政権のもとで急速に進んだ。1995年に、憲法改正第6号によって内外資本差別を撤廃し、民営化に外資が参入する道を開いた。コンセッションによる民営化方式を導入し、石油開発、通信などでの分野で、コンセッション方式による外資系企業を含む私企業の参加を認めた。1997年には政令第2007号によって独立系電力会社設立、自家発電を認可した。こうした民営化に向けての一連の制度改革は、公企業の非効率性が、経済全体の非効率性につながり、社会の厚生を低めたという認識に基づくものである。カルドーゾ政権は、民営化の一方で、公的規制のための制度を整備した。民営化されたとはいえ企業の事業は公益と深く関わっている。しかも多くが独占に近い状態にある。公益を維持するため、1997年に民営化後の事業の監視を目的に電力エネルギー庁（ANEEL）、通信庁（ANTEL）、石油庁（ANP）を設立した。例えばANEELは発電送電配電の規制、料金体系・料金の規制、電力会社間の競争維持などをつうじて消費者など公共の利益を保護することを任務としている。ANEELはその活動の受益者が市民であるとし、活動の透明性の維持、そのための情報公開、市民参加の必要性を強調している<sup>(8)</sup>。

カルドーゾ政権は、社会保障改革にも着手した。公務員、大企業などフォーマルな雇用のもとにある労働者は手厚い社会保障を受けたが、インフォーマル部門の労働者は社会保障から排除された。とりわけ公務員の高賃金に加えて高額年金は、財政を圧迫し、国家の資本、経常支出を制約した。公的部門、一部の民間部門における過大な保護を改めることは、公平の実現にとって不可欠であった。1998年に、民間労働者については、受給資格を勤続年数から保険料払い込み年数に変更する、年金の上限設定を設定する（最低賃金の10倍）、公務

員については、保険料を徴収する、受給資格を保険料納入年数と年齢によって決定するなどを決定したが、議会の反対、司法による違憲判断によって、改革案は不十分なものに終わった。

カルドーゾ政権は雇用の柔軟化にも着手した。1999年に期限付きの雇用契約、レイオフその他の制度を法的に認めた。ブラジルではフォーマルな雇用については賃金に加えて高率の社会負担（encargos sociais）が課せられ、そのことが企業による雇用の抑制とインフォーマルな雇用の選好の原因の一つとなってきた。制度改革は、高率の失業、雇用のインフォーマル化、労働者間の雇用形態格差が、統合労働法（CLT）に基づく国家の労働市場への過度な介入にあるとの認識から、それらの是正を図った。柔軟な雇用の制度化は、新自由主義的な政策の容認ともとれるが、それは雇用を完全に市場に委ねるものではなかった。新たな制度は、期限付きの雇用契約を認める労働者の割合を制限し、レイオフ期間中の労働者の職業訓練を企業に義務づけるものであった<sup>(9)</sup>。要するに、カルドーゾ政権は、経済、社会保障、雇用において自由を原理とする改革を進めたが、それは自由放任、市場の放恣を認めたものではなかった。

カルドーゾ政権は、公平を重視し、それまで社会から排除されてきた人々の社会的包摂（social inclusion）を図ったが、それは、ブレアと同様に、機会の平等を実現するというものであった。社会保障、雇用制度改革は、従来の制度が公平を妨げているという認識からであった。カルドーゾは、機会の平等、社会的包摂の手段としての教育を重視した。貧困家庭の児童就学に対する金銭的支援、給食制度などの政策を導入した。公平、社会的包摂、その手段としての教育は、人々が束縛から解放され、自らの運命を自らで決定する自由を与えることでもあった。土地改革を進め土地の再分配

表1 ブラジルの経済社会指標

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
GDP成長率 <sup>1)</sup>	4.93	5.85	4.22	2.66	3.27	0.13	0.81	4.36	1.51	1.52
農業成長率	-0.08	5.45	4.08	3.11	-0.83	1.27	7.95	3.03	5.12	5.79
工業成長率	7.02	6.73	1.91	3.28	4.65	-1.03	-2.52	4.88	-0.57	1.52
サービス業成長率	1.76	1.80	1.30	2.26	2.55	0.91	2.20	3.71	2.52	
相対資本形成の対GDP比 <sup>1)</sup>	19.28	20.75	20.54	19.26	19.86	19.69	19.10	19.44		
海外貯蓄の対GDP比 <sup>1)</sup>	0.76	0.92	2.82	3.15	4.14	4.32	4.76	4.52		
完全失業率 <sup>1)</sup>	5.3	5.1	4.6	5.4	5.7	7.6	7.6	7.1	6.2	7.1
非正規雇用比率 <sup>2)</sup>	43.93	45.39	46.03	47.56	48.08	48.59	49.92	50.87	49.98	49.93 (1-9月)
消費者物価指数変化率 <sup>1)</sup>	2,477.2	916.5	22.4	9.6	5.2	1.7	8.9	6.0	7.7	14.7
貿易収支 <sup>2)</sup>	12,938	10,440	-3,158	-5,554	-8,357	-6,474	-1,199	-636	2,642	13,126
経常収支 <sup>2)</sup>	-592	-1,689	-17,972	-23,502	-30,791	-33,445	-25,396	-24,669	-23,213	-7,757
直接投資 <sup>1)</sup>	714	1,972	4,313	10,792	18,993	28,856	28,578	32,779	22,457	16,566
対外債務残高 <sup>1)</sup>	145,726	148,295	159,256	179,935	199,998	241,644	241,466	236,157	226,067	226,723
純利子支払い額の対輸出比 <sup>3)</sup>	21.8	17.9	21.9	25.3	24.0	28.1	31.6	26.5	26.4	22.2
社会支出 (1999年価格, 10億リアル)	9.3	9.9	12.0	12.5	11.0	13.8	13.8			
財政収支 (プライマリー) <sup>1)</sup>	2.67	5.09	0.36	-0.09	-0.94	0.01	3.07	3.50	3.74	3.92
土地なし家族の定着数 <sup>4)</sup>			42,827	61,674	81,944	101,094	85,226	92,986		
児童労働の対経済活動人口比(10~14歳) <sup>4)</sup>	17.7		16.5	13.9	13.6	12.7	12.3			
就学率 (7~14歳) <sup>4)</sup>	88.7		90.2	91.3	93.0	94.8	95.7			
貧困人口比率 <sup>4)</sup>	27.82	21.59	22.36		21.67	22.60				
飢餓人口比率 <sup>4)</sup>	19.5(1993~94年)									
GINI係数 <sup>4)</sup>	0.604		0.601	0.602	0.602	0.602	0.596			
					14.5 (1995~2000年)					

(注) \* 暫定値。

(出所) 1) *Conjuntura Econômica*, março de 2003. 2) IPEA, *Mercado de trabalho*, novembro de 2002. 3) CEPAL, *Balace preliminar de las economías de América Latina y Caribe 2002*. 4) Faria, V.E., *Reforma institucional y coordinación en la protección social de Brasil*, Revista de la CEPAL, No.77, 2002.

表2 公的部門の純債務残高の対GDP比 (%)

	連邦政府 <sup>1)</sup>	州・市郡政府	公企業	国内	海外	合計
1995	13.20	10.60	6.70	24.90	5.60	30.50
1996	15.90	11.50	5.90	19.40	3.90	33.30
1997	18.80	13.00	2.80	30.20	4.30	34.50
1998	25.30	14.30	2.90	36.10	6.30	47.60
1999	28.74	13.45	2.08	37.10	9.90	44.26
2000	31.00	16.20	2.20	39.70	9.70	49.40
2001	33.20	18.50	1.60	42.70	10.50	53.50
2002 <sup>2)</sup>	37.50	18.07	2.00	44.40	13.90	58.30

(注) 1) 社会保障会計 (INSS) を含む。2) 8月まで。  
(出所) Banco Central do Brasil, *Relatório anual*, 各年版ほか。

を行なった。社会から排除されてきた人々を社会に参加させること、社会的包摂はカルドゾ政権によってはじめて本格的に着手したものである<sup>(10)</sup>。

## 2. マクロ経済の不均衡

カルドゾ政権の成果は何よりも彼が蔵相時代の1994年に実施した経済安定化政策、リアル・プランの成功である。為替をアンカーとするリアル・プランはブラジルの宿弊であったインフレを収束させた。インフレの収束はとくに低所得層の購買力を高め貧困を削減した。しかし、リアル・プランは対外不均衡と国内経済の停滞をもたらすものであった。すなわち、通貨が過大評価され、貿易自由化による輸入増加と相俟って、貿易収支が大幅な赤字に転化した。通貨への信頼性を維持し安定的に外資を取り入れるため、高金利政策がとられたが、この政策は、輸入増と相俟って、投資と生産を抑制した(表1)。

カルドゾ政権の二期8年間の平均成長率は2.3%にとどまり投資率は約20%と低迷した。また対外取引の様相は大きく変化した。1990年代前半までは貿易収支黒字によって利子支払いなどのサービス収支赤字を支払う構造であったが、後半に

なると貿易赤字を資本収支黒字によってファイナンスするという構造に変わった。ブラジルは海外貯蓄への依存を高めた。直接投資とともに対外債務が急激に増加し、後者は金利支払いによる経常収支赤字を拡大した。高金利政策は、消費と投資を抑制し、国債利子支払い負担を高め、新たな国債発行を促し、国内債務残高を膨張させた。

マクロ経済の脆弱性は、国際的な投機資金による通貨アタックの要因となり、その防衛のための金利引き上げが景気をさらに冷却させた。しかも通貨防衛は必ずしも成功せず、ついに1999年1月に為替が大幅に切り下げられた。それは、貿易収支の均衡に貢献したが、30%強を占める為替連動型の国内債務を飛躍的に増加させることになった。公的部門の国内外の債務残高は政権末期には対GDP比で50%を超えた(表2)。

経済の低迷は雇用を停滞させた。失業率は1995年の5%台から1990年代末には7%台に上昇した。さらに雇用のインフォーマル化が進展した。雇用のインフォーマル化は1990年の経済自由化以降の傾向であるが、カルドゾ政権期に強まり、その比率は2000年には50%を超えた。雇用の柔軟化はインフォーマルな雇用の削減を目的としたも

のであったが、効果はなかった。リアル・プラン直後には物価の安定によって貧困人口比率が減少したが、その後は変化がなく、ジニ係数は1995年の0.601、2000年の0.596と、ほとんど変化がなく、所得分配はカルドージ政権期に改善しなかった（前出表1）。

要するに、経済自由化政策とリアル・プランは、対内的には財政の不均衡を、対外的には国際収支の不均衡をもたらした。ブレッセル・ペレイラは、カルドージ政権のマクロ経済政策の問題点の要因として、対外均衡を犠牲にした経済安定化政策、海外貯蓄による成長戦略を主張した第二次ワシントン・コンセンサスへの追従などを挙げた<sup>(11)</sup>。市場機能への過信、不適切なマクロ経済運営が低い経済成果の原因であるとしたのである。

## II ルーラの「社会主義」

カルドージ政権は、経済成長、雇用、分配で十分な成果をあげることができず、また公共赤字、対外不均衡の拡大をもたらし、そのことが有権者によるカルドージ政権の路線継続に対する拒否につながった。政権を引き継いだルーラは、国家の役割を強調し、また結果の平等を重視し、小規模生産者による組合その他の共同組織に大きな役割を与えた。こうした意味でルーラ政権はより社会主義的であるが、現実の政策は、政権がおかれた環境のなかで、限りなくカルドージ政権のそれに近いものである。

### 1. 社会自由主義第2弾

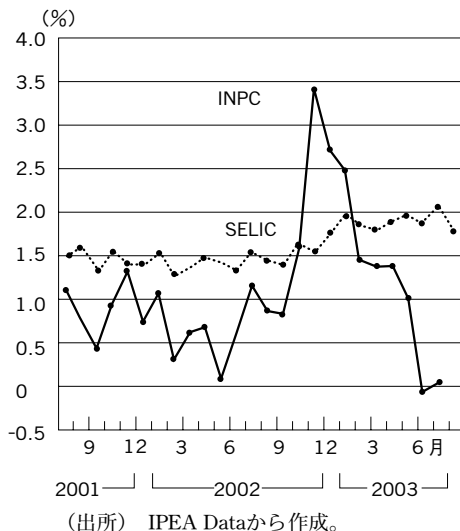
ルーラ政権の基本政策は、労働者党（PT）が選挙前に発表した「政権構想」<sup>(12)</sup>、大統領就任後の2003年2月に議会で発表した「年頭教書」<sup>(13)</sup>で知ることができる。「政権構想」の副題は、成長、雇

用、社会的包摂であり、「年頭教書」も同様の政策目標を挙げている。ルーラが描く国家像は、社会（sociedade）と民主的国家の連携であり、そのモデルとして、1989年にポルトアレグレで労働党政権のもと始まった住民参加による予算決定（Orçamento Participativo : OP）を挙げている。OPは、住民が予算決定に直接参加し公共工事、サービスの支出を決定するシステムである<sup>(14)</sup>。開発政策の最高審議機関である経済社会開発審議会（CDES）の委員構成、2004～07年の多年度計画「すべての人々のためのブラジル」（Plano Brasil de Todos）の作成その他で市民参加の方法が採用されている。

ルーラ政権は、市場の役割を否定しないが、カルドージに比べれば懐疑的である。国家の役割は、経済安定化に限定されてはならず、開発のための戦略を作成し実行することもまたその役割である。市場のもつ投機性は国家による規制を必要とする。経済自由化が引き起こした対外的な不均衡の是正は不可欠であり、過度な海外貯蓄への依存を改め国内貯蓄の動員が必要だとする。ルーラ政権は、産業の担い手として協同組合などの共同組織を重視している。とりわけ零細小企業の協同組合、労働者自主管理企業などブラジルで連帯経済（economia solidária）を、セイフティネットとしてではなく、開発のオルタナティブの一つとして捉えている<sup>(15)</sup>。ルーラ政権は、需要サイドでも、大衆市場の発展を目標にかかげている。

社会政策はルーラ政権が重視する政策である。公平、社会的包摂の観点から、貧困、飢餓、失業などの克服を目標とし、緊急食糧支援、基礎食糧の増産、土地改革、雇用創出など多様な政策から構成される飢餓撲滅プロジェクト（Projeto Fome Zero）などのプログラムを計画している<sup>(16)</sup>。ルーラ政権では、社会開発が経済開発を補完するものと

図2 全国消費者物価指数 (INPC) と  
基準金利 (SELIC) の推移



は位置づけられていない。貧困の克服、社会的公正の実現が経済開発成功の条件であるとされる。ブラジルに見られる広範な貧困の存在が国内市場を狭めたという認識からである。

対外政策について「政権構想」は、基本的には経済自由化、グローバル化を認めながらも、地域統合、とくに南米での地域統合を重視している。南米での地域統合を米国が進めるFTAA（米州自由貿易圏）に優先するとしている。ブラジルの貿易は、他のラテンアメリカ諸国が米国に偏っているのに対して、多角化しているが、そうした事実を踏まえて、また米国からの自立を求めるうえから、多元的な通商関係を求めている。

要するに、ルーラ政権は従来の開発政策が市場主義、グローバリズムに偏っていたことに異論をとない、国家と社会を中心とした新たな開発の枠組みを模索したのである。

## 2. 移行期の課題

ルーラの姿勢は、大統領選の勝利が確実になる

につれ、徐々に変化した。市場経済の擁護、IMFなど国際社会との協調を言い、政権のスタッフとして商工大臣、中央銀行総裁などには企業家、銀行経営者を当て、就任後は金利引き上げ、歳出削減などを矢継ぎ早に実行した。ブラジルでは2002年末以降、為替下落とルーラ政権下での放漫財政の懸念からインフレ率が上昇したが、これに対して1月から2月にかけて基準金利 (SELIC) を相次いで引き上げた(図2)。2月にはまた歳出を141億レアル削減し、財政黒字 (プライマリー) をIMFとの約束を大きく上回る4.25%とした。ルーラの「変身」は、前政権から引き継いだ財政赤字、対外不均衡などの負の遺産を抱えている条件のもとでは、市場その他との敵対が通貨危機などの災禍をもたらすことを自覚したからである<sup>(17)</sup>。IMFとの協調もそうである。経済成長のためには企業家の協力が不可欠である。銀行経営者の登用は国際金融界の信頼を得るためのものであった。

ルーラは、「年頭教書」において、2003年を財政赤字など過去の負の遺産を解消する移行期と位置づけている。移行期2003年の優先的な政策課題は税制改革、社会保障改革、労働改革である。これらは、財政均衡、経済効率と競争力向上の条件となるものである。

ルーラ政権は、州政府との調整をへて、2003年2月に税制および社会保障制度改革の基本方針（「ブラジリア憲章」Carta de Brasília）を発表した。ルーラ政権は、民間、公的部門で分かれている社会保障制度を統一し、基礎的、普遍的な社会保障制度の創設を目標としているが、「ブラジリア憲章」で、再分配、抛出的性格をもつ社会保障制度を維持するとした。ブラジルでは経済活動人口の大半が公的社会保障制度の枠外にある。すなわち2001年末の経済活動人口は約7500万人であるが、公的社会保障加入者（掛け金抛出者）は約2800万人

表3 社会保障会計収支

(単位：10億リアル，市場価格)

	2001		2002		2003 (計画)	
	金額	GDP比(%)	金額	GDP比(%)	金額	GDP比(%)
1. 民間労働者 (INSS)	-12.8	-1.1	-17.0	-1.3	-23.8	-1.5
2. 公務員	-50.1	-4.2	-53.8	-4.1	-56.3	-3.5
連邦公務員	-25.9	-2.2	-28.6	-2.2	-30.1	-1.9
州政府公務員	-21.0	-1.7	-21.9	-1.7	-22.8	-1.4
市郡政府公務員	-3.2	-0.3	-3.3	-0.3	-3.5	-0.2
総計	-63.0	-5.2	-70.8	-5.5	-80.1	-5.0

(注) 市郡のうち公的社会保障制度への参加する割合は2000年で59%で、カバーする公務員は約180万人である。Boletim Estatístico da Previdência Social, Vol.8, No.1, janeiro de 2003.

(出所) Ministério da Previdência Social, “Diagnóstico do sistema previdenciário brasileiro,” Brasília, 27 de fevereiro de 2003.

にすぎない<sup>(18)</sup>。低い加入率はブラジルの労働者が正式の労働契約を伴わないインフォーマルな雇用のもとに置かれていることと関連している。

ブラジルの社会保障制度のもう一つの問題点は、社会保障会計の大幅な赤字である。その要因の一つは、制度への加入人口の減少と高齢化に伴う年金支出の増加である。しかし、それは赤字のほんの一部を説明するにすぎない。社会保障制度のより重要な側面は公務員の年金会計の赤字である。2002年で公務員の社会保障会計は対GDP比で実に4.1%の赤字であった(表3)。つまりブラジルでは労働者の大半が公的社会保障制度の枠外にある一方で、公務員がほとんど掛け金を拠出しないにもかかわらず高額の年金を受けている。公平性のうえから大きな問題がある。高額の年金支払いはまた、現役公務員の人件費とあいまって、財政を圧迫し、本来政府がなすべき経常、資本支出を削減する。社会保障制度改革は、官僚、公務員による社会の蚕食を阻止し、国家が本来の役割を果たすために不可欠なものであった。

ルーラ政権は2003年4月に年金改革法案と税制改革法案を提出した。年金改革法案の内容は、公務員年金について、年金受給年齢の7歳引き上げ(男60歳、女55歳)、受給資格取得の勤続年数の

10年から20年への引き上げ、遺族年金の100%から70%への引き下げ、年金支払いの上限設定、年金受給者の社会保障負担金支払い(一定額を超える受給者に対して受給額の11%)、新規採用公務員の最高年金支給額の設定(民間同様2400リアル)、などである。8月には一部修正されたうえで下院を通過した。主な修正点は、年金受給者の社会保障負担金支払い免除額の引き上げ、遺族年金の2400リアルまで満額支払い(を超える分について50%削減)などである。問題は、現在の年金受給者、現役公務員の最高年金支給額について、連邦公務員の場合は最高裁判事、州公務員の場合は州知事、議員もしくは州高等裁判所の給与と同額とされ、財政負担の軽減、民間との公平性の点で、抜本的な改革になっていないことである。

税制改革について「ブラジリア憲章」は、税の公正を促すとともに、経済の効率性と競争力の向上、生産と投資の増加を実現するものでなければならぬとしている。税制改革は、増税することなく各レベルの政府間で中立的であり、経済的弱者の税負担を軽減する条件で、課税ベースを広げ効率的な徴税を可能にするものでなければならぬとしている。こうした目的に沿って、基礎的な消費財に対する税率を引き下げる、直接税の見



直しをつうじて税率の累進制を強化する、商品サービス流通税 (ICMS) を統一的な付加価値税として統合し、その際税率の段階の数を削減する。またこれまで従業員の厚生のため賃金をベースに課していた社会負担金が労働コストを引き上げ、企業による雇用の抑制、インフォーマルな雇用の選択の要因となっていたという認識から、粗収益をベースとするように改める、社会負担金をすべて社会保障会計に充当する、税教育を実施し、脱税を防止する、などの方針を挙げた。

ルーラ政権が2003年4月に国会に提出した税制改革案は、ICMSを全国的に統一した5段階の税とし、必需品について最低率を適用する、企業誘致を目的としたICMSの減免を禁止する(ほかに徴税を生産地で行ない消費地と配分するなど)、相続税の税率を最低4%とし累進課税を適用する、巨大資産税を導入し累進課税を適用する、農地税を連邦から州税に改め不耕作地に高率の税を適用する、地方開発基金を設立し所得税、工業製品税の一部を充てる、国家社会保険機構 (INSS) への賃金ベース支払い比率を12%に引き下げ(現行22%)、従来との差額については売上をベースとする(負担率未定)、小切手税 (CPMF) を恒久的な税とするなどを内容とする。これらの改革案は、税の単純化、軽減などによって企業の競争力向上、雇用の増大を狙うとともに、税の累進性を強化することによって公平を実現しようとするものである。

労使関係制度改革はルーラ政権の今後の課題である。ブラジルの労使関係は現在でも基本的に1943年の統合労働法によって規制されている。それは国家が労使関係に強く介入するものである。労働条件は法によって細かく定められている。労働組合は、政府の認可によって地域別、産業別に組織され、組合費は、組合があろうとなかろうと強制的に徴収され、政府が官製の組合に配分して

いる。組合の自由な組織、労使による自由な交渉は認められていない。統合労働法のもとで労働組合に参加する労働者の権利は手厚く保護されるが、それ以外の労働者は利益が得られない。労働制度改革の目的は、労使関係への国家の介入を削減し労使交渉の自由度を拡大することであるが、それは労働組合、労働者の既得権益を脅かすため、強い抵抗が予想される。労働者党 (PT) 党首であったルーラはまさにその当事者であった。

しかし、公平という観点から、労使関係への国家の過度な介入を排除することは不可避である。ただし、それは労使交渉をすべて企業レベルに委ね、労働条件が企業レベルですべて決定されることであってはならない。企業レベルでは経営側、労働側の経済力は非対称であり、交渉力が小さい労働側は不利な労働条件を強いられる危険が大きい。基本的な労働条件は、中央レベルでの交渉によっても決定される必要がある。労使関係の新たな制度は自由と公平の二つの基準にもとづいて決定される必要がある。

これらの改革の多くは憲法改正を必要とする。連立与党で政治基盤が脆弱なルーラ政権にとって国会の承認を得るのは容易ではない。加えて、改革は政権の支持基盤である労働組合の利権を脅かす。政治的な妥協が必要となる場合もあるが、それは改革を骨抜きにする危険をもつ。

## むすび

新しい時代はしばしば先見性をもったリーダーによって作られるが、実際にはリーダーとその考えは時代から制約、拘束されており、時代から突出してまったく新しい考え、政策がとられるわけではない。しかし時代の流れに鈍感であったり振り子を逆転させようとする愚かなリーダーと異な

り、このような新しいリーダーは時代を読む目、先見性をもっている。前者の例は、官僚組織による社会の蚕食について根本的な改革をせず、市場主義を標榜しながら一部の私的セクターを救済し、他方で社会に厳格な市場原理を適用しようとする日本のリーダーや、多元主義が求められているなかで一国主義的な政策を強行する米国のリーダーなどがそれである。

これまで開発の劣等生のレッテルを貼られてきたブラジルでは、1990年代後半以降に誕生したカルドゾ政権、ルーラ政権によって、国家主義、市場主義を超えようとする、あるいは少なくともそれらの欠陥を修正しようとする試みがなされている。カルドゾ政権は、市場主義に妥協した感が強いが、他方で社会開発を積極的に進め市民社会の強化を図った。続くルーラ政権は、国家による経済社会開発、市場規制の必要性を強調している。ルーラ政権はまたブラジルに伝統的にある不公正な制度を根底から変えることを自らの使命としている。ルーラ政権の開発政策は、現状では体系的、整合性が不足し、テクノクラートも十分な能力をもっているとは言いがたい。そのことが政治的妥協を促し政策を迷走させる危険をもっている。ブラジル経済が置かれた困難な状況、国会での勢力図などを考慮すれば、ルーラ政権には、プラグマティズムが求められるが、とはいえ現状に妥協せず歴史的な使命を達成することが期待される。

注

- (1) 自由のさまざまな観念については、問宮陽介『市場社会の思想史——「自由」をどう解釈するか——』（中公新書）中央公論社 1999年。
- (2) カルドゾ政権の制度改革と成果については、Bolívar Lamounier e Rubens Figueiredo orgs.,

- A era FHC: um balance*, São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002 ; 小池洋一「ブラジルの制度改革——カルドゾ政権における自由と公正——」（『中南米における90年代の構造改革の成果と課題』国際金融情報センター 2001年。
- (3) Bob Jessop, "Post-Fordism and the State," Ash Amin ed., *Post-Fordism: A Reader*, Oxford, UK and Cambridge, USA: Blackwell, 1994.
  - (4) Luiz Carlos Bresser Pereira, *Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*, São Paulo: Editora 34, 1998.
  - (5) Anthony Giddens, *The Third Way*, London: Policy Press, 1998. (佐和隆光訳『第三の道——効率と公正の新たな同盟——』日本経済新聞社 1999年)
  - (6) Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, "The Master Plan of State Reform," Brasília, 1995.
  - (7) Carlos Cesar Pimenta, "Managerial Reform of the Brazilian State in the Context of the Major World Trends," paper presented at Fourteenth Meeting of Group of Experts on United Nations Program on Public Administration and Finance, New York, 4-8 May, 1998.
  - (8) 堀坂浩太郎「ブラジルの民営・民活化」（堀坂浩太郎・細野昭雄・長銀総合研究所編『ラテンアメリカ民営化論——先行的経験と企業社会の変貌——』日本評論社 1998年）。
  - (9) カルドゾ政権は職業教育を重視し、1995年に「労働能力向上計画」（PLANOFOR）を策定した。PLANOFORは、失業のリスクが高い、貧者、低学歴者、高齢者、人種あるいは肌の色、性、身体障害などの理由によって差別されている社会的弱者の訓練を対象とした。
  - (10) カルドゾ政権の社会政策については、Vilmar E. Faria, "Reforma institucional y coordinación en la protección social de Brasil," *Revista de la CEPAL*, No.77, 2002 ; 子安昭子「リアルプランの7年間を振り返る——カルドゾ政権の社会開発プログラム——」（『ラテンアメリカ・レポート』No.18, No. 2 2001年11月）。

- (11) Luiz Carlos Bresser Pereira, “Financiamento para subdesenvolvimento: o Brasil e Segundo Consenso de Washington,” Trabalho apresentado aos Painéis do Desenvolvimento Brasileiro, comemorativos dos 50 anos do BNDES, Rio de Janeiro, 14 de outubro de 2002.
- (12) Comit  Lula Presidente, “Programa de Governo,” São Paulo, 2002.
- (13) Presidência da República, “Mensagem ao Congresso Nacional 2003,” Brasília, 17 de fevereiro de 2003.
- (14) ポルトアレグレ市における住民参加による予算決定については, Tarso Genro, *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*, São Paulo: Editora Funda o Perseu Abramo, 1997; Prefeitura de Porto Alegreのホームページ (www.portoalegre.rs.gov.br)。
- (15) 連帯経済についてはPaul Singer, *Introdu o a economia solidária*, São Paulo: Editora Funda o Perseu Abramo, 1996 ; Paul Singer e André Ricardo de Souza(org.), *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*, São Paulo: Editora Contexto, 2000 ; 小池洋一「市場化に対抗する連帯経済という選択」(『月刊オルタ』2003年2月号)。
- (16) 飢餓撲滅プロジェクトの内容についてはInstituto Cidadania, *Projeto Fome Zero*, 2001を参照。2003年2月の「年頭教書」では, プロジェクトが対象とする貧困の基準を1人1日当たり所得1ドル(1999年価格)としている。この定義に従えば2001年で約4600万人が貧困人口となる。
- (17) 発足初期のルーラ政権の経済政策については浜口伸明「ブラジル:アルゼンチン危機と転換期のブラジル」(『ラテンアメリカ・レポート』Vol.19, No.2 2002年11月)。
- (18) ブラジルの社会保障制度については以下を参照。Enid Rocha da Silva e Helmut Schwarzer, “Prote o social, aposentadorias, pensões e g nero no Brasil,” *Texto para Discussão* (IPEA) , No.934, dezembro de 2002 ; 子安昭子「ブラジル型福祉国家の方向性」(宇佐見耕一編『新興福祉国家論——アジアとラテンアメリカの比較研究——』アジア経済研究所 2003年)。

(こいけ・よういち／拓殖大学国際開発学部教授)