

ブラジルの新政権： そのプロフィールと経済政策の方向

海外投融資情報財団 調査部
シニアフェロー

岸本 憲明

ブラジルでは2019年1月1日、社会自由党（PSL）の連邦下院議員ジャイル・ボルソナロ氏（63）が第38代大統領に就任した（任期は2022年12月までの4年、再選可）。

ボルソナロ氏は元陸軍大尉、1964～85年の軍事独裁時代へのノスタルジーを隠さない。ブラジルが85年に民政移管を遂げてから34年、これだけ明確に右派路線を掲げる政権が政治のメインストリームに登場したのは初めてである。ブラジルを社会主義イデオロギーから解放すると宣言し、汚職犯罪の撲滅から経済活動における国家の役割縮小、先住民族の土地の開発条件緩和、外交の基本路線に至るまで劇的な政策転換を公約に掲げて登場した。

中南米は21世紀最初の10年ほど、資源ブームに支えられて大半の国が左派の波に洗われた時期があった（Pink Tideと呼ばれた）。近年その左派の衰退が顕著となり、アルゼンチン、チリ、パラグアイで相次いで保守系政権が誕生するなど中南米が反米左派から親米右派の時代へ大きく右旋回を遂げつつある。この度のブラジルの事例は逆回転のドミノ倒しへの強力なひと押しになるのかもしれない。

本稿では、ブラジル現代政治史で異彩を放つ政権が誕生した背景やプロフィール、経済政策の方向などを概観してみたい。

1. ボルソナロ政権の誕生の背景とプロフィール

いささか極端な右派政権が誕生した背景としては何ととっても2003～16年の長期にわたって政権を担当した左派・労働者党（PT）の国家運営の蹉跌があげられる。資源ブームに依拠したPTの分配政策によって中所得階層が大きく増加、ブラジルの所得格差が史上初めて有意の縮小をみせたが、ブームの終焉とともに減速に転じた経済は2015～16年には、

同国で1930年の大恐慌以来という2年連続のマイナス成長に沈んだ。加えて政権中枢にまで及んだ汚職の蔓延と世界最悪ともいわれる暴力犯罪の増加がPTの訴求力低下を助長した。本来ならばPT政権に対する国民の怒りの受け皿となるべき中道保守政党も汚職まみれで信頼を喪失していたため、国民の怒りは中道を通り越して、従来権力中枢に縁のなかった、そして汚職撲滅・治安回復を最もストレートに訴えた極右のボルソナロ議員に汚職撲滅、治安回復、経済刷新を託す格好となった。

既成政治勢力（エスタブリッシュメント）への強い不信感がブラジルでも広がった。大統領選と同時に行われた2018年10月の連邦議会選挙は、下院議席の半分強を新人が占めるなど連邦議会創設以来30年でその構成が最も大きく変化したといわれ、また上院議員の所属政党数21、下院議員の所属政党数30と多党化（議席構成の細分化）が著しく進んだ。PTや中道政党MDB、PSDBなどが軒並み大きく議席を減らす一方、選挙前は弱小政党に過ぎなかったボルソナロ氏の自由社会党（PSL）が下院で定数の10分の1の52議席を獲得、PTに次ぐ第2勢力に一気に躍進。そのほかの右派系政党も議席を伸ばした（図表1）。弾劾によって2016年に罷免されたPTのルセフ元大統領も下院選に出馬したが落選の憂き目にあっている。

発足した政権の閣僚は、大臣16人を含む22人と「小さな政府」の公約に従い、テメル前政権の29人から大きく削減した（図表2）。22人の内訳は退役軍人7人、

図表1 2018年10月の連邦議会選挙前後の政党間議席配分

	上院				下院		
	選挙前	選挙後	増減		選挙前	選挙後	増減
PSL（右派）	0	4	▲4		8	52	▲44
PT（左派）	9	6	▲3		61	56	▲5
MDB（中道）	18	11	▲7		50	34	▲16
PSDB（中道）	12	8	▲4		49	29	▲20
その他	42	52	▲10		345	342	▲3
定数	81	81			513	513	

注：MDB＝IH PMDB（テメル前大統領の所属政党）
出所：JETRO

テクノクラート8人、政治家7人となっており、ほとんどが政治家だったテメル前政権に比して異色といえる（さらに副大統領までも元軍人）。バックグラウンドは多彩であるが、きわめて保守の色が濃く、PT政治を否定し、その復活を警戒する点では一致する。

ブラジルの政党は多党制を伝統とするが、PSLのような小政党が政権与党となるのはきわめて稀である。多党制ゆえに連立・協力と引き換えに政権与党が閣僚ポスト・予算を配分する慣行（horse trading）ができていたが、ボルソナロ氏は腐敗と行政機構肥大化の温床になるとして、小政党にもかかわらずこうした慣習を拒否、同氏の基盤のひとつである軍の出身者や各分野の専門家を登用するという前例のない手法をとっている。

ボルソナロ氏を支える議会の勢力はよくBBBと称される。Bullet-Beef-Bibleの頭文字であり、治安政策強化容認層、強力なアグリビジネスグループ、影響力を増しつつあるキリスト教福音派の利益を推し進める政党横断的な勢力を指す。下院ではこの勢力が全議席数の過半数を占め、議会の保守化も進んでいる。

●Bulletは、治安維持に警察能力強化、軍隊動員を容

認し、一般市民の銃器所持規制を緩和するなど、犯罪抑止に武力行使も辞さない強硬姿勢を示すグループ（軍、警察など）を指す。

●Beefは、農村部土地所有者・大規模農場主・畜産農家など、環境保全強化によって活動に制約を受ける側の勢力。アマゾン熱帯雨林などへのアクセスを妨げる規制などを敵視し、先住民保護区のさらなる拡大阻止に動く。先住民をはじめとするいわゆる社会的弱者に対して新政権がいかなる施策を打ち出してくるのか注目（懸念）されている。

●Bibleは、キリスト教福音派（Evangelicals）をはじめとするキリスト教右派を象徴する言葉である。家族を中心とした伝統的価値観に立つ。中絶やLGBTの否定もここから出てくる。世界最大のカトリック国ブラジルでカトリック信者数が急速に減少（7割を切る）、キリスト教右派の力が政治の世界で増大している。ボルソナロ氏自身はカトリックであるが福音派との関係を深めてきているとのこと。図表2にみるようにいくつかの閣僚ポストがBBBロビーの手に渡っている。

メディアなどでボルソナロ氏をよく「南米のトランプ」と揶揄することがあるが、軍事的権威主義とシカゴ学派が最初にカップリングしたチリのピノチェット政権（1973～90年）にむしろ近いと評する向きもある。少なくともトランプ大統領と違ってボルソナロ氏は労働者層の支持を取り込んで当選したとはいえない。

2. 経済政策の方向

ボルソナロ政権の看板公約は、自身を政権に押し上げる要因となった汚職と治安とリセッション、この3つの課題に本気で取り組むことである。経済の再生は急務ではあるが、必要なのはPT政権が常用した需要刺激型の施策ではなく、PTが回避してきた構造改革であることは言うをまたない。消費主導から「ブラジルコスト」低減を通じた投資主導への政策転換が求

図表2 ボルソナロ政権の閣僚22名のリスト

ポスト	氏名	<備考（前職、所属政党その他）>
大統領	Jair Bolsonaro	退役軍人；PSL（下院議員）
副大統領	Hamilton Mourão	退役軍人
経済大臣	Paulo Guedes	経済学者、ヘッジファンド創業者
外務大臣	Ernesto Araújo	キャリア外交官
法務・公安大臣	Sérgio Moro	パラナ州連邦地裁判事
保健大臣	Luis Henrique Mandetta	DEM（民主党：中道右派）
インフラ大臣	Tarcisio Gomes de Freitas	退役軍人
連邦総監督大臣	Wagner Rosario	退役軍人
国防大臣	Fernando Azevedo e Silva	退役軍人
科学技術大臣	Marcos Pontes	退役軍人；PSL
鉱山エネルギー大臣	Bento Costa Lima Leite	退役軍人
教育大臣	Ricardo Vélez Rodríguez	哲学者
地方開発大臣	Gustavo Henrique Canuto	
農業大臣	Tereza Cristina Correa	DEM 農畜産業界系議員連盟(FPA)代表
観光大臣	Marcelo Álvaro Antonio	PSL
環境大臣	Ricardo Salles	NOVO
女性・家族・人権大臣	Dameres Alves	キリスト教福音派牧師
市民大臣	Osmar Terra	MIDB
文官長	Onyx Lorenzoni	DEM（下院議員）
安全保障局長官	Augusto Heleno Ribeiro	退役軍人；PATRI
政府調整庁長官	Carlos Alberto dos Santos Cruz	退役軍人
連邦総弁護庁長官	André Luiz de Almeida Mendonça	
事務総局長官	Gustavo Bebianno	PESO（2月に解任）
中央銀行総裁	Roberto Campos Neto	伯サンタンデル銀行 財務担当役員

出所：各種報道より作成

められる。

大統領は、経済は門外漢であるとして経済政策のかじとりはシカゴ大学でフリードマンの薫陶を受けた経済学博士でピノチェット政権下のチリの大学で教鞭をとった経歴をもつパウロ・ゲデス氏（Paulo Guedes）に委ねることとした。しかも従来の「財務」「企画」「貿易産業」の3省を統合した経済省のトップに据え、スーパーミニスターとして広範な権限を与えた。ゲデス氏はネオリベラリストとして知られ、就任演説では社会保障改革、国有資産の売却（民営化）、税制改革を最優先課題として掲げた。さらに開発銀行（BNDES）、石油公社ペトロブラス、国営ブラジル銀行、中央銀行など政府機関のトップにもシカゴ大学出身者を含む、民営化推進論者、自由市場主義者を揃えた（図表3）。この人事も市場の歓迎するところとなっている。

図表3 ボルソナロ政権経済チームにおけるエコノミストグループ

経済大臣	Paulo Guedes	シカゴ大博士
中央銀行総裁	Roberto Campos Neto	UCLA 博士 (サンタンデル銀行)
BNDES 総裁	Joaquim Levy	シカゴ大博士 (前世界銀行 CFO)
ブラジル銀行総裁	Rubem Novaes	シカゴ大博士
連邦貯蓄金庫総裁	Pedro Guimarães	ロチェスター大博士
ペトロブラス総裁	Roberto Castello Branco	シカゴ大博士
国庫局長	Mansueto Almeida	MIT 博士 (前政権からの留任)

出所：各種報道

したがって、経済政策の方向はいうまでもなく、ネオリベラルなもの（小さな政府、市場機能を最大限に重視）で、PT政権下でとられた分配に基づく需要喚起型政策のアンチテーゼとしてのサプライサイドの強化となろう。1970年代のチリでピノチェット軍事政権が「シカゴボーイズ」を重用して進めた新自由主義的経済改革の再現を目指しているといわれる。

ボルソナロ大統領は1月、世界経済フォーラム年次総会（ダボス会議）に出席、ブラジルを投資しやすい国

にすると意欲を語った。ゲデス式経済政策の必要性を確認するため、ここでビジネス界のブラジルに対する評価をまとめてみておく。3つの経済ランキングを最新版とその前年版から紹介する（図表4）。

- ①世界銀行の発表するビジネス環境調査（“Doing Business” ランキング）の2019年版でブラジルは前年の125位から上昇したもののそれでも190カ国中109位。メキシコ、チリと比べてもはるかに見劣りする。大統領はダボスで、「任期中（2022年末まで）に50位圏内まで引き上げる」方針を明らかにした。
- ②米ヘリテージ財団が毎年発表する経済自由度に関するランキング（“2019 Index of Economic Freedom”）ではブラジルは世界180カ国中150位（米州32カ国中27位）。経済自由度に関しては世界で最低の部類と認定されたに等しい。自由市場主義者のゲデス経済相にとって受け入れがたい屈辱的な数字であろう。報告書は肥大化した連邦政府、過度な中央集権が経済の自由度を圧殺したと説明している。財政的理由以外に経済自由度を高めるためにも財政の再建、小さな政府に向けた施策が必要である。
- ③世界経済フォーラムの公表する「世界競争力指数（GCI）」2018年版でブラジルは全140カ国中72位。世銀Doing BusinessもGCIも同一ウェイトをもつ12の項目から成る。

これらからもビジネス環境を改善するミクロの構造改革がいかに喫緊の課題であり、中長期的な発展のためにも避けて通れない改革項目であるかが了解されよう。

ゲデス経済相が最優先とする前述の3点について簡単に現状を下記する。

図表4 各種ランキング指標における中南米主要国

	世界経済フォーラム Global Competitiveness Report		世界銀行 Doing Business ranking		ヘリテージ財団 Economic Freedom Index	
	2017年版 (137カ国中)	2018年版 (140カ国中)	2018年版 (190カ国中)	2019年版 (190カ国中)	2018年版 (180カ国中)	2019年版 (180カ国中)
ブラジル	80位	72位	125位	109位	153位	150位
チリ	33位	33位	55位	56位	20位	18位
メキシコ	51位	46位	49位	54位	63位	66位
ペルー	72位	63位	58位	68位	43位	45位

出所：世界経済フォーラム、世界銀行およびヘリテージ財団

(1) 社会保障改革を柱とする財政健全化、公的債務削減

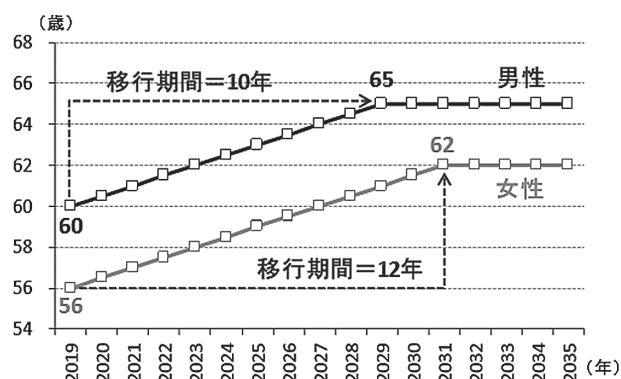
政府部門の財政状況は主要新興国の中でも最悪の水準にある。その主因が社会保障部門の赤字。PT政権初年度の2003年、年金改革のための憲法改正案の成立以来、負担が急拡大し、PT政権の負の遺産となっている（政府予算に占める年金支払いは2003年4%から2017年8%と急膨張、国庫負担で支給額の不足を補っている）。

政府債務残高／GDPは80%を超え、世銀は、年金改革をはじめとする本格的な財政調整がないと2030年には150%にのぼると推計している。ブラジルでも高齢化が進みつつあり、現行制度を継続すれば早晚、財政破綻は不可避といわれる。政府は財政プライマリー収支を2019年に均衡させ、2020年に黒字転換を目指すとしているが、この社会保障費の膨張がプライマリー赤字恒常化の最大の要因である。年金改革の頓挫した場合のマイナスの影響はとてつもなく大きい。

新政権は2月14日、大統領と経済相が年金受給開始最低年齢を男性65歳、女性62歳とする政府案で最終合意に達し、支給開始年齢の引き上げを柱とする年金改革法案が2月20日、議会に送付された。年内成立を目指す。男性10年、女性12年かけてこの年齢まで段階的に引き上げる（図表5）。最低開始年齢についてはテメル政権時と同じ内容だが、そこへ到達する期間は前政権の20年から大幅に短縮された。

年金改革は憲法改正を伴うため、上下両院で2回ずつ投票、それぞれ定数の5分の3の賛成票が必要であり、ハードルはかなり高い。政府試算によれば今後10年で約1兆リアル（約2700億ドル）の政府負担の軽減となる見込みである。

図表5 年金の受給開始最低年齢の引き上げ計画（ボルソナロ政権案）



注：現在の平均受給開始年齢は男性56歳、女性53歳。

出所：レグ・メイソン・アセット・マネジメント

(2) 広範・大規模な国営企業民営化

1990年代、カルドゾ政権時代に大規模な国営企業民営化が実施された。それでもゼツリオ・バルガス財団（FGV：ブラジルの高等教育研究機関）によれば、ブラジルには公営企業（連邦、州、市が経営権をもつ企業）が今でも418社ある。メキシコ78社、コロンビア39社、アルゼンチン40社などに比べてブラジルの多さは群を抜く。中南米でブラジルほど公営企業の多い国はなく、またブラジルほど民営化に反対の強い国はないといわれる。政府は1月8日、公的債務削減の一環としてまずは公営企業約100社を売却・閉鎖することの方針を明らかにした。石油公社ペトロブラスや電力公社エトロブラスは対象外として非戦略的企業を中心に売却を計画している。政府はこれで公的債務を20%程度減らすとの試算。

企業の売却（民営化）のほかに各種インフラのコンセッション売却も計画されており、全国12の空港、4つの港湾、一本の高速道路などのコンセッション入札の準備が進められている。

(3) 税制改革

世界で最も複雑といわれ、ブラジルのコストのひとつにあげられる税体系。政府はその簡素化および負担軽減を目指す。世銀の“Doing Business”ランキングでブラジルは総合で109位であるが、最も評価の低い項目は税務処理に関するものである（184位）。さらに世銀の調査によると企業の税務処理に要する時間は年間約2000時間ともいわれ（日本は約150時間）、簡素化がもたらすコスト削減のメリットはきわめて大きい。所得税の単一税率への一本化、法人税負担の引き下げなどさまざまな案が経済チームで検討されている。

3. 留意すべき諸課題

議会の会期が始まって早々に年金法案も提出し、順調に滑り出したかに見える新政権であるが、今後実効ある改革を推進し得るのか、結構重要なリスク（不確定要因）を抱えている。冷静な目で注意深くフォローすることが必要である。

(1) 政権内部の同床異夢

ボルソナロ氏が公然と擁護する軍政時代、その開発思想は、経済ナショナリズムと国家による介入を特徴とする。自身、議員時代は国営鉱山会社リオ・ドセ社の民営化法案に反対票を投じたり国家による管理を主

張したりした履歴もあり、報道などには「ボルソナロ氏の本質はナショナリストであって根っからの自由市場主義者ではない。選挙に合わせて見かけ上、自由市場主義に改宗しただけ」といった表現も散見される。自由主義的改革を公約に掲げたことで市場から高い期待を寄せられているのは専らゲデス経済相という人選による。どこかでこの2人の「同床異夢」が表面化するのはないか。ケミストリーにいささかの危うさを感じる。

そのほかにも、外交面で中国への警戒心を隠さない大統領・外相と最大の貿易相手国としての経済関係を重視する農畜産関係議員との対立の可能性、あるいは国有資産売却をめぐる聖域なしを主張するゲデス経済相と戦略的資産の売却に強く反対する国軍出身閣僚との主導権争いなどが懸念されている。

ボルソナロ大統領がゲデス経済相に十分な裁量を与えて、かつて自らが擁護した国家主義的な開発政策を封じることができるのか、閣内の軋轢^{あつれき}をうまくコントロールできるのか、その能力は未知数である。

(2) 難しい議会の支持取り付け

ボルソナロ大統領は議会での連立構築のためにほかの党に閣僚ポストを配分したりする慣行を拒否、代わりにでき上がったのが政治経験の希薄な、そして議会とのつながりをもたない内閣。それはそのままリスクにも転じ得る。憲法改正には定数の5分の3の賛同票を要するため、他政党の協力・連携は必須であるという事実は変わらない。連立を組まないとすれば少数与党の壁をどう克服するのか。広範な議会支持を取りまとめるボルソナロ大統領の能力については今の時点では未知数である。

それとも超党派のBBBロビーを頼むのか。BBBのいずれの部門もボルソナロ氏を支える重要な柱であるが、それぞれに優先事項は異なり、それぞれの利害に沿って行動するのであって必ずしも一枚岩ではない。

(3) 有権者と共有されていないもの

ボルソナロ氏を支持した有権者の間で財政危機感がどこまで浸透し共有されているのか。既存政治体制への不満をうまく取り込んで誕生した政権ゆえ、またこれまで政権構想などの公表も論争もなされていないゆえ、ゲデス経済相が推し進めるであろうネオリベラルの構造改革の内容・是非などが十分に共有されていたとは言いがたい。ゲデス氏の経済政策それ自体を是としてボルソナロ氏に票を投じたというケースは少ない

のではない。政府介入、大きな政府に慣れきった社会が自由主義的な政策をどこまで許容できるのかは予想が難しい。民営化、年金改革などを進める過程でこれも社会的リスクになり得る、有権者がテメル政権の年金改革案に示したと同様の抵抗をみせる可能性は十分にある。

(4) 長くはない市場とのハネムーン

ボルソナロ氏はポリティカル・コレクトネスにとられない過激かつ差別的な言動などもあり批判・反感の対象ともなっているが、市場はそれらに目をつむってでも経済刷新の可能性に期待を寄せている。市場の与えるハネムーンは自由主義経済政策の進展のみに依存する。

年金法案は下院→上院の順に審議されるが、下院については2019年上半期中に通過のめどが立っていることは必須であろう。ボルソナロ政権の今後を占うひとつの試金石として最初の6カ月にどれだけ目に見える成果をあげられるかが特に重要で、改革の遅延は市場心理の反転のリスクを生じる。

チリはネオリベリズムの成功例（ただし貧富の格差は広がった）とされるが、破綻して終わったアルゼンチン（2001年）の例もある。経済界はゲデス路線を方向としては歓迎しているが成果があがる保証はない。

ドイツの公的研究機関IfoとブラジルのFGVが開発した景況感指数（Economic Climate Indicator：ICE）という指数がある。ブラジルの3カ月毎のICEによれば、2018年7月（▲45.9）、10月（▲33.9）から2019年1月は3.6とプラスに転じた。大幅な改善である。同期間に中南米でこれだけ大きく改善した国はない。期待および現状の両方をサーベイするものであるが、1月の大幅改善は当然のことながら期待指数の改善によるものである。ボルソナロ政権に対する期待の大きさを物語るものであり、その意味でそこそこ順調な滑り出しといってもよいであろう。期待倒れになるか内実が伴うか、ハネムーン中にどこまでいけるか、それはこれから注視していかなければならない。

(2019年3月4日記) 