

ブラジル ボルソナロ新政権の課題と展望

2019年2月8日

吉田 頼且（拓大名誉教授）

本年2月にブラジル議会が招集され、昨年10月の大統領選で勝利し本年1月に就任したボルソナロ新大統領の政権下での議会審議がスタートした。株式市場や為替市場は、選挙戦での勝利以降、改革への期待から上昇基調となったが、本稿では、大統領選におけるボルソナロ候補勝利の背景と新政権の政策および政策実現に向けて新政権の課題と展望について分析したい。

1. 大統領選挙戦勝利の背景－汚職撲滅と治安回復への期待－

ジャイル・ボルソナロ氏（63歳）は、元軍人で、「極右」と言われる小規模政党PSL（社会自由党）に属し、選挙戦の序盤には、同性愛者、女性、黒人への差別的発言や軍事政権を礼賛する発言等で「ブラジルのトランプ大統領」とも評され有力候補とは見做されていなかった。しかし、それまで政権を担った左翼労働者党を始めとする汚職にまみれた主要政党への不信感や、2017年殺人件数6万4千件と世界最多に達する国内治安悪化への不満が国民の間で強まる状況のなかで、「新しいタイプの政治家」として映るボルソナロ氏が徐々に支持を拡大し、最終的にPT（労働者党）候補者との決選投票に勝利したものと見られる。

汚職問題にまみれたPT（労働者党）ではあるが、支持層である低所得者が多い北東部では、ボルソナロ氏の権威主義的発言への危機感や、労働者党が推進した貧困層への経済的援助の継続を望んだ有権者が労働者党候補者を支持した。

しかし、国民がボルソナロ氏に最も期待したのは汚職撲滅と治安回復である。これまでの法律の枠組みのなかで捜査・処罰しては効果なく、強権的に実行してくれそうなボルソナロ氏を支持した。ボルソナロ氏は、治安回復のためには、拷問や死刑を容認するコメントを出し、武器所有規制の緩和を含む個人の権利と自由選択の尊重を謳うなど保守的な性格を有しており、主な支持層は、中間層以上の所得階層、男性、農産物輸出を担う南部・中西部の住民、軍事政権下の弾圧を知らない若年層などから構成される。

ボルソナロ氏は、連邦下院議員を1991年から7期連続で務めているベテラン政治家だが、予備役軍人の身分を有するなど従来の政治家には少ない軍や宗教の色合いを有する。宗教面では、ブラジルは伝統的にカトリック信者が多い国であるが、ボルソナロ氏は近年信者

数を増やすキリスト教福音派にアピールし強い支持を得ているⁱⁱ。

2. 新政権の政策—構造改革、治安対策、経済対策に力点、外交面では懸念あり—

ボルソナロ新政権の閣僚は、政治経験よりもむしろ担当する省庁に関わる分野での実績を有する有識者と軍関係者を中心に構成された。副大統領には元陸軍幹部ハミルトン・モラウン氏を起用するとともに、大統領府安全保障室長官、国防大臣にも元陸軍幹部を起用した。これにより新政権では治安対策などの面で軍との関係が深まることが予想される。

法務大臣には、石油公社ペトロブラスを巡る事件で汚職撲滅を指揮した元連邦判事で国民の人気も高いセルジオ・モロ氏が起用された。モロ氏は労働者党のルーラ元大統領に有罪判決を下した判事としても知られ、政界に蔓延する汚職問題の解決や連邦警察、州警察の強化による治安改善を図ることが期待される。

ブラジルの歴代大統領は、就任後の議会運営を円滑なものとするため、いくつかの閣僚ポストを対立政党に委ねるのが通例であるが、ボルソナロ大統領は、既存政党に媚びない実力重視を打ち出す狙いがあるとみられる。元軍人を複数名登用している点については、軍事政権への回帰を懸念する向きがあるが、選挙後は、憲法、民主主義、自由の保護者となる政府を目指すと言明しており、一貫して民主主義を尊重してゆく旨強調している。

3つの省庁を統合した新設ポストの経済大臣には、シカゴ大学卒の経済学博士で自由主義的経済政策を提唱するパウロ・ゲデス氏が次期政権における経済対策・通商政策のブレーンとして起用された。ゲデス氏は、選挙期間中からボルソナロ氏の経済アドバイザーを務め、シカゴ学派として「小さな政府」を志向し、省庁再編や税制改革といった選挙公約にもその方針が反映されている（下記表1参照）。ゲデス氏には政治経験はないが、教職や証券会社、投資ファンド創設運営の経験を有し実践派の経済学者として知られる。

経済政策を遂行する経済チームの人選では政治的派閥にとらわれない改革志向の外部人材を登用している。経済社会開発銀行(BNDS)総裁には世界銀行専務理事で元財務大臣のジョアキン・レヴィ氏ⁱⁱⁱが起用され、ブラジル中銀総裁にはリベラル派エコノミストとして知られるロベルト・カンポス・ネット氏（サンタンデール銀行取締役）が指名された。

レヴィ氏は民営化や国営銀行改革等の分野でゲデス経済大臣との協力が期待され、ネット氏はブラジル中銀の独立性改革を主導することが期待されている。経済改革に前向きなリベラル派の人材登用は、ボルソナロ政権への市場からの信認に繋がる点も期待される。

外交政策では、支持基盤がキリスト教福音派を含む保守派である点が不安材料になる。

ボルソナロ大統領はトランプ米政権の外交政策に追随する動きを強めており、国連移民協定からの脱退を表明したほか、在イスラエル大使館のエルサレム移転でも歩調を合わせる。エルサレムへの大使館移転方針には中東諸国が反発しており、イスラムの戒律で処理した「ハラル」基準の食肉に関し、ブラジルに代わってトルコやアルゼンチンなどから調達を増やす可能性を示唆している(表 2 参照)ⁱⁱⁱ。

中国とは労働者党政権時代に天然資源ブームの下で貿易・投資・金融関係が急速に深まったが、ボルソナロ政権は中国資本の国内インフラや国内資源開発への投資を警戒している。新政権では従来よりもブラジルの国益をより強く反映させるよう中国に 2 国間関係の見直しを迫るものとみられる。

(表 1) ボルソナロ氏の主な選挙公約

分野	内容
政治	<ul style="list-style-type: none"> ・大統領再選の禁止 ・議会の議員定数の 15%~20%の削減
行政	<ul style="list-style-type: none"> ・省庁数を 29 から 15 に削減 ・2 万の管理職ポストの削減
経済	<ul style="list-style-type: none"> ・国営企業の民営化 ・私的インセンティブの削減 ・予算配分の柔軟化 ・政権初年度における基礎的財政収支の均衡化 ・税制改革 (所得税の単一税率化) ・社会保障制度改革 ・関税の引き下げ ・農林水産業生産拡大に向けた政策関連機関の整理
労働	<ul style="list-style-type: none"> ・労働法に寄らない個人との労働契約の容認 ・労働者に労働組合選択の自由付与
教育	<ul style="list-style-type: none"> ・各州都に最低 1 つの軍事学校を設立 ・道徳教育の普及 ・教育水準の低い地域における教育機関奨励
社会	<ul style="list-style-type: none"> ・支給額の低下を伴わないレベルでの家族基金 (ボルサ・ファミリア) の再構築
医療	<ul style="list-style-type: none"> ・統一保険医療システムの医療従事者強化 ・患者のカルテ情報電子化、共通化

(出所) 二宮康史(2018)、「ボルソナロ次期政権を見通す上での 3 つの特徴」『ジェトロ地域・分析レポート』ジェトロ・サンパウロ事務所、2018 年 11 月 8 日

(表2) ボルソナロ政権の主な外交政策 (国・地域別)

米国	国連移民協定からの離脱などで共同歩調
ベネズエラ	ペルーやカナダなど米州諸国で構成する「リマ・グループ」と連携し、マドゥロ大統領の2期目に反対
南米南部共同市場 (メルコスル)	他の加盟国に対し、ブラジルが単独で域外国と通商協定を結ぶ権利を要求
中東諸国	在イスラエル大使館のエルサレムへの移転方針を提示
中国	中国資本のインフラや資源開発への投資を警戒
日本	2国間の自由貿易協定 (FTA) 締結を模索

(出所) 2019年1月16日付日本経済新聞記事「ブラジル保守迎合強まる」

3. 新政権の課題と展望－財政収支健全化が最優先課題、就任後半年間の議会運営が評価の分かれ目となるか－

政策目標の「小さな政府」への転換については、経済政策ブレーンとしてのゲデス氏の手腕にかかってくることとなり、省庁数の削減、石油部門を聖域化しない徹底した民営化、関税の引き下げ、保護主義的な産業政策の見直しなどの自由化が検討されている。マクロ経済政策はインフレ目標、基礎的財政収支の黒字目標、自由変動為替相場を維持しつつ、中央銀行の独立性を強化する方針である。

目下政府が抱える重要課題は財政収支の均衡である。現在の財政収支は危機的状況にあり、公的債務のGDP比率は2018年に77%が見込まれ、2013年の52%から大きく上昇、2018年基礎的財政収支は2.3%赤字見込みであり債務の増加が止まらない。財政収支悪化の主因は社会保障費の構造的な赤字体質であり、早急な社会保障制度改革が必要である。

ブラジルも出生率の低下や65歳以上人口の寿命長期化、全人口に占める65歳以上人口の増加に直面しいずれ少子高齢化の波が押し寄せる。老年人口比率は上昇基調で2010年11.5%から2050年には39.0%に達する見込みであり、将来的な人口動態の変化を踏まえると、現行ルールの下で社会保障費を維持することは不可能であり、財政の持続可能性が損なわれることは確実である^{iv}。

しかしボルソナロ政権が唱える改革を実現するには、財政、公共部門、労働契約を含む多くの制度変更に対する議会での承認が必要となる^v。特に年金改革をはじめとする憲法改正を要する改革には、上下両院で5分の3以上(上院49名、下院308名)の支持が必要と

なるが、多数の小規模政党に分裂した現状では議会運営がボルソナロ政権の喫緊の課題となろう。

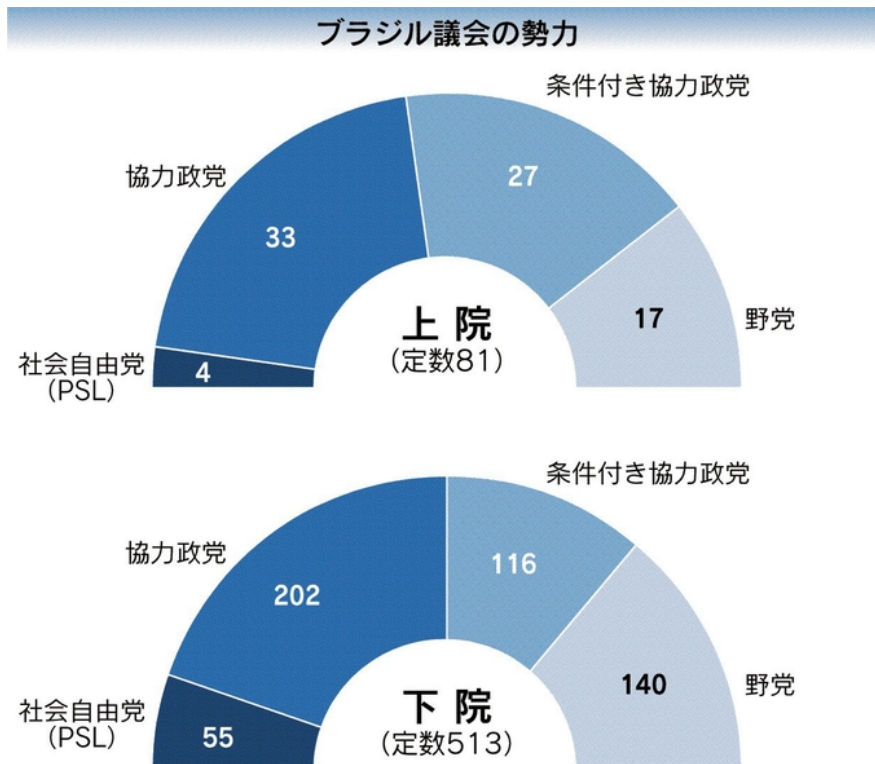
ボルソナロ政権が諸改革を実現するためには、野党としての姿勢を明確化している PT(労働者党) 以外の政党および個々の議員の協力姿勢を見極める必要がある。この点では超党派の議員団体が議会運営に追い風になる可能性がある。議会における軍出身者の数は増えている。軍・警察・消防関係者の上下両院当選者数は、2014 年選挙時に 18 名であったが、2018 年選挙では 73 名へと増加した。またボルソナロ政権は福音派信者の支持を得たが、議会でも福音派系議員数は増えている。下院における福音派系議員数は 2014 年選挙時に 75 名であったが、2018 年選挙では 84 名に増加し上院は 3 名から 7 名に増加した。

対立政党の懐柔ではなく超党派の議員団体との関係強化によって議会の掌握を図る効果は未知数ではあるが、過去の政権は議会の支持を得るために多数の政党と連立を組み行政ポストと予算を配分し、これが汚職と政府機構肥大化の要因にもなった。こうした傾向を否定するボルソナロ政権は、議会に同じ方向を向かせる大義となる国民的支持とともに、大統領自身が議会における支持基盤をベースに政治的な求心力を維持し続けることが欠かせない。

ブラジル新議会は 2 月 1 日に召集され、上院でダビ・アルコルンブリ氏の新議長就任、下院ではロドリゴ・マイア氏の議長続投が決まった。2 人は中道の DEM (民主党) 出身であり、選出後両議長ともボルソナロ大統領の構造改革に協力する意向を示し社会保障改革に前向きな姿勢を見せた。上下両院の各々で約 4 割の議員が「協力政党」として政権支持の意向を示し、ほかに是々非々だが改革に前向きな「条件付き協力政党」もある(図 1 参照) と報道されている^{vi}。

ボルソナロ政権が直面する課題は多く、これまで政権中枢を経験していないボルソナロ政権の政策実行能力は未知数のため当面推移を見守る必要があるが、今後半年間で、年金改革をはじめとする重要課題をどれだけ進展させられるかが、新政権評価の大きな分かれ目になると思われる。

(図1)ブラジル議会の勢力図



(注) 議会補佐官組合局の調査や地元メディアの報道をもとに作成

(出所) 2019年2月4日付日本経済新聞記事「ブラジル経済改革始動」

(参考文献)

- ・みずほ銀行国際戦略情報部(2018)、「ブラジル大統領選挙・議会選挙の結果と在伯企業への影響」『Mizuho Country Focus』みずほ銀行、2018年12月18日
- ・二宮康史(2018)、「ボルソナロ次期政権を見通す上での3つの特徴」『ジェトロ地域・分析レポート』ジェトロ・サンパウロ事務所、2018年11月8日
- ・浜口伸明(2018)、「中南米経済 新政権の課題(上) ブラジル国会との関係焦点」日本経済新聞『経済教室』、2018年11月6日
- ・ニッセイ投資情報室(2018)、「次期ブラジル大統領ボルソナロ政権の閣僚人事の特徴」『ニッセイアセットマネジメントマーケットリポート』、2018年11月19日
- ・栗原裕二(2019)、「ブラジル新政権の政策と経済見通し」『SMBC グローバルセミナー』、ブラジル三井住友銀行、2019年2月1日

i ボルソナロ氏の属する PSL は、元々上院 81 議席中には議席がなく下院でも 513 議席中 8 議席しかなかったが、大統領選挙と同時に行われた連邦議会選挙では、上院 4 議席下院 52 議席を獲得し大きく躍進した。逆に PT は上院で 9 議席から 6 議席へ、下院で 61 議席から 56 議席と議席を減らした。但し、今回の選挙の結果、上院、下院ともに小規模政党の議席数が拡大し議席構成が細分化したため今後の政治調整を複雑にするとみられる。下院政党数は 28 から 30 に増加し、特に下院で議席数が 10 に満たない政党数は 12 から 15 に増え、これらの政党の合計議席数は 37 から 75 議席へ大幅増となった。

ii 二宮（2018）によれば、民間調査会社ダッタフォーリャの調査で 1998 年時点で 16 歳以上の調査対象者のうち宗教をカトリックとする回答率は 75%、福音派は 14%であったが、2016 年の調査ではカトリックは 50%、福音派は 29%となっている。

iii 2019 年 1 月 16 日付日本経済新聞記事「ブラジル保守迎合強まる」による。

iv 栗原（2019）によれば、現行の年金制度では年金保険料拠出期間として男性 35 年、女性 30 年の期間が最低受給要件であり年齢要件がないため、平均退職年齢が男性 55 歳、女性 52 歳となっている。新政権の暫定法案では最低受給年齢要件として男性 62 歳、女性 57 歳を盛り込む予定である。

v 憲法改正案は総議員の 5 分の 3 の賛成、補足法は総議員の絶対過半数、通常法案は出席議員の過半数の賛成が上下両院で必要となる。

vi 2019 年 2 月 4 日付日本経済新聞記事「ブラジル経済改革始動、新政権が年金法案、少数与党、中道勢力に接近」による。2019 年 2 月 7 日付現地紙”O Globo”“電子版によれば、ロドリゴ・マイア下院議長は「年金改革は、ブラジル国民が財政破綻による悲惨な目に会わないための最後の機会であり、議会承認は 5 月中旬までに行われる見込みである。」と語った。