

# ブラジル ルーラ政権の1年

12年ぶりに政権に返り咲いたルーラ大統領が率いる第3次ルーラ政権は、2023年1月1日に発足してから1年を迎えた。本特集では、ルーラ政権の1年間の評価を中心に、政治、外交、経済、社会、環境、農業、メルコスールなど多角的な視点から分析を行う。

## ルーラ第3期政権の1年を振り返る

浜口 伸明（ラテンアメリカ協会 副会長、神戸大学 教授）

本特集は、2013年1月に政権に復帰して3期目を務めているブラジルのルーラ大統領が就任後1年を経過したことを踏まえて、現政権（ルーラⅢ）下のブラジルで起こっている変化を捉えようとしている。変化を2つの視点で捉えていきたい。第1に、直前のボルソナロ政権との比較である。第2に、ルーラ氏が前に2期政権を務めた2003～2010年の期間（ルーラⅠ・Ⅱ）との比較である。

### 支持と不支持が拮抗するルーラⅢ

Datafolha社の調査<sup>1</sup>によると、前回任期満了により退任する直前の2010年9月にルーラ大統領は81%という圧倒的な支持（不支持率は3%）を得ていた。ただし、ルーラⅠ・Ⅱの初めからこれほど支持が高かったわけではない。ルーラⅠが発足して1年後の2003年12月時点の支持は41%、15%が不支持であった。2年目末の2004年12月でも支持と不支持がそれぞれ45%、13%と変化がなかった。PT（労働者党）首脳が主導した野党議員への買票贈賄（メンサロン事件）が表面化した2005年の12月は、支持が18%に急落し不支持が29%に上昇した。

ルーラ氏の支持率が上昇したのは2006年の大統領選挙で現副大統領のアルキミン氏（当時はPSDB〔ブラジル社会民主党〕）に圧勝して再選を果たした後である。再選の勝因はボルサ・ファミリア（貧困家庭向け条件付現金給付）等を評価した低所得層からの得票にあったとされているが、マクロ経済状況の改善に後押しされて中所得層以上の生活も改善し、前

述の通り国民の祝福を受けて2期目を終えた。

しかし、退任後のルーラ氏の運命は暗転した。石油公社と大手ゼネコンを舞台として組織的に巨額の裏金作りが行われたラヴァ・ジャット事件の首謀者としてパラナ州地裁から2審の有罪判決を受けて逮捕され、2018年4月に収監された。しかし、最高裁はパラナ州地裁にルーラ氏を裁く権限がないと判断して翌年11月に釈放を命じ、2021年3月に判決を無効にした。最高裁は、この嫌疑は連邦検察が捜査し最高裁判所で判断すべき事案という見解を示したのであり、ルーラ氏が無罪という判断をしていない。しかし、嫌疑を立証することは困難と見た連邦検察は動かなかった。この結果、ルーラ氏の政治的権利が回復し、大統領選挙への出馬が可能になった。

ルーラ氏は、2016年のルセーフ大統領弾劾に始まり、ルーラ氏自身を標的にした一部の独善的な司法の圧力、さらにボルソナロ政権へと続いた、一連の右派による民主主義への攻撃により激化した社会対立の鎮静化を、2022年の選挙運動で訴えた。一方のボルソナロ氏はルーラ氏が汚職にまみれていると印象づけ、反ルーラ感情を煽った。50.9%対49.1%という予想以上の激戦になった決選投票の結果からわかるように、ルーラⅢは国民の間で政治的意見が極めて分裂した逆風の中で発足した。

分裂社会を象徴するように、政権発足直後の2023年1月8日にボルソナロ支持派の集団が連邦議会、大統領府、最高裁判所等の三権施設の破壊に及ぶ大規模な暴動が発生し、ブラジルの民主主義は深く傷

ついた。この対立はまだ尾を引いている。Datafolha 社調査によると、2023 年 9 月時点のルーラ大統領の支持率は 38%、不支持率は 31%であった。支持率が伸びないだけでなく、不支持が支持と拮抗している点がルーラⅢの特徴だといえる。

### キャスティングボートを握るセントロン

ルーラ政権は国会の基盤形成でも劣勢に置かれている。2003 年にルーラⅠが発足したとき、与党 PT は下院の総議席数 513 のうち 91 議席を持つ最大勢力だったが、選挙で協力した連立政党を合わせても 311 議席と憲法改正案採決に必要な 342 議席に達していなかった。しかし、当時は議員が所属政党を変更する日和見行動が横行しており、閣僚・政府要職配分の効果もあって 1 年後の連立与党保有議席は 376 に増えた<sup>2</sup>。

現国会は、ボルソナロ前大統領を支持する PL (自由党) が下院で 96 議席を握る最大勢力である。政権を支持する PT、PCdoB (ブラジル共産党)、PV (緑の党)、PSOL (社会主義自由党)、REDE (持続可能性ネットワーク) を足しても 95 議席に過ぎない。残る議席は多数の政党に分散し、うち約 300 はセントロン (中央派) と呼ばれる。セントロンは特定の政策志向の下で組織された会派ではない。右派と左派の間で政権交代が続くブラジルにおいて、セントロンの政治家はどちらかの陣営の主流に加わるよりも、鶏口牛後の例え通り、独立した少数政党として常に政権をとる側について実利を得ようとする。これは政党間の鞍替えが規制された後に根づいたブラジルの政治文化だといえよう。国会の支持基盤を確立できないルーラⅢは、キャスティングボートを握るセントロンに対して妥協を迫られる局面が続く。

### 国際金融市場の財政への厳しい見方

ルーラ大統領は、ボルソナロ支持者から常に否定的な感情を向けられている以外に、政府が左派の政策アジェンダを追求して放漫財政に走るのではないかという国際金融市場からの不信のまなざしも和らげなければならない。

ルーラⅠが発足したときも財政に強い懸念が持たれた。このときは中央銀行が政策金利を高い水準に保ち、政府は財政を引き締めて慎重なマクロ経済政策を続けて市場の信頼を得た。そのままであれば経済成長が低く抑えられたかもしれないが、ルーラ

Ⅱでは中国の力強い経済発展を背景にしたコモディティ価格の上昇という神風が吹いた。強いレアルを背景に金利が低下したことが国内消費を強く喚起する信用緩和につながり、コモディティ輸出から得た税収を原資にした貧困対策プログラムやインフラ投資を積極的に進めることもできた。

しかし、中国の経済成長が減速し、ウクライナおよび中東が地政学的危機にある現在の国際経済は、ルーラⅡのときのように楽観的ではいられない。極めて不安定な外部経済環境にもかかわらず、ルーラⅢはルーラⅡと同様に財政拡張の機運が強い。ルーラ大統領はボルサ・ファミリアの増額を選挙公約の旗印とした。前年のインフレ率以上に財政支出増額を認めないボルソナロ政権の方針では財源が確保できないとみると、就任前の政権移行期から国会に働きかけて、2023 年の財政支出増額の承認を得た。このほかに、低所得家庭の子が高校進学後にドロップアウトするのを防ぐためのボルサ・ファミリアを拡張した新たな給付金の設立や、ルーラⅡの政策を再投入した地方でインフラ投資を進める成長加速計画 (PAC) が発表されている。

2023 年予算はプライマリー財政収支が 2023 年に GDP 比 1% の赤字、2024 年に収支均衡になる見通しを立てている。しかし、2023 年は税収が伸び悩み、赤字が 2% まで拡大するだろうと予想されている。また 2024 年は地方統一選挙が実施されるため、大統領は支出を削ってまでプライマリー財政赤字ゼロの約束を守るつもりはないと発言している。できるだけ早く景気を改善して国民の支持を高め、右派に反攻の隙を与えたくないルーラ大統領と、責任ある財政を維持して実績を上げ、ポスト・ルーラの基盤を固めたいアダッチ財務大臣やテベチ企画予算大臣の思惑は、おそらく一致していない。それは政治家として残された時間軸の違いでもある。

### 新財政ルールと税制改革で実績を上げる

前述の 2023 年財政支出増額の国会承認を受けるにあたって、2023 年 8 月までに新たな財政ルールを確立することが条件になった<sup>3</sup>。選挙公約を実現しても財政規律を逸脱することがないことを示せなければ、右派からの圧力が増し、国際金融市場からの不信が高まり中央銀行は金利引き下げを躊躇せざるを得ないだろう。このため、財政問題はアダッチ財務大臣を中心に政権の最優先課題として取り組まれている。

第1の課題である、次年度の財政支出の規模を決定するための新しい財政ルールはすでに国会で承認された。新ルールは、予算法（LDO）で規定されたプライマリー黒字を達成すれば、今年の税収実質増加率の7割まで翌年の財政支出増加率を可能にするというものだ。プライマリー黒字目標を達成できなければ、支出増加率は税収実質増加率の5割以下に抑えられる。例えば今年の税収実質増を2%とすると、プライマリー黒字目標を達成していれば来年の財政支出を2%の7割の1.4%まで増やすことができ、達成していなければ5割の1.0%までに留まる。ただし、税収が大きく増加しても翌年の支出増加率は2.5%を上限とする規定が設けられたため、例えば税収が5%増加しても翌年の支出増加率は5%の7割の3.5%とならず2.5%までに抑えられる。他方、税収が増えなかった場合も0.6%まで来年の支出を増やせるとする規定も設けられた。これは、税収が減っても不可欠な支出を減らさないための措置である。

第2の課題は税制改革である。税制改革の目玉は、統合的な付加価値税（IVA）の創出である。統合されるのは、特定目的の財源のため企業の給与支払総額に課されるPIS（失業保険の原資）と売り上げに課されるCofins（社会保障の原資）、および一般財源として売り上げに課される<sup>4</sup>IPI（国内で製造・加工・組立・詰替・再生した製品の販売、あるいは輸入品の通関のときに、原価・輸送・保険・その他費用の合計に製品ごとの税率をかけて計算）、ICMS（商品販売・サービス提供時に州が定めた税率で課税）、ISS（サービス対価に課税）の3種の間接税である。このうち、PIS、Cofins、IPIは連邦税、ICMSは州税、ISSは市税である。一本化されたIVAは連邦税3種を統合したCBSと地方税2種を統合したIBSの2項目に分かれる。現行制度から新制度への移行は段階的に行われる。2026年に移行が始まりCSBは2027年から本格実施されるが、IBSへの移行には2033年まで10年間かかる予定である。

IVAの税率は今後決定される。税の一本化によって高い税率になることは間違いなく、上院の独立財政機関（IFI）の報告書<sup>5</sup>は20%から30%の間になっている。IVAへの移行による政府の税収増への期待は税率の引き上げではなく、複雑な税制を簡素化することによって企業の経営効率が高まり、結果的に生産が促進され税収が増加することにある。

さらに政府は今回の税制改革において、これまで

適用された様々な例外措置を見直すことで税収を増やしたい意向である。今回見直されているのは、ルセーフ政権期の2011年に実施されたブラジル拡大計画（Programa Brasil Maior）で拡大した特定地域・業種を対象にしたIPI等の減免税措置である。当時景気後退局面にあって雇用を維持する目的でこの措置が取られたが、実際にそのような効果があったかどうかの検証が行われないまま引き継がれてきた。

しかし、政府原案に対して、野党およびセントロンの右派は減免税措置の撤廃は雇用を破壊すると主張し、身内の左派からも低所得者対策を拡充<sup>6</sup>する要求が突きつけられた。このため、下院および上院の審議が進むたびに、特例措置を求める修正案が次々に追加された。複雑な政治状況の中で、政府は税制改革を年内に可決するために、このような要求に譲歩せざるを得ず、つぎはぎ税制の複雑さを克服して簡素化する改革の狙いは完全に達成されないかもしれない。しかし、税制改革を1年間で可決に持ち込んだことはルーラⅢ1年目の大きな成果だと評価できよう。

## G20 と地方選挙を迎える 2024 年

これまで述べたように、現政権は内政で様々な困難に直面しているが、2023年にルーラ大統領は合計62日間を外国で過ごし、外交では積極的な動きを見せた。アルゼンチン、米国、中国、ポルトガル等への訪問のほか、ラテンアメリカ・カリブ諸国共同体CELAC（アルゼンチン）、メルコスール（アルゼンチン）、CELAC-EU（ベルギー）、BRICS（南アフリカ）、G77（キューバ）、国連総会、COP28（カタール）、G7（広島）などの国際舞台における首脳外交でも精力的であった。

2024年にブラジルはG20のホスト国となり、11月にリオデジャネイロでサミットを開催することが予定されている。近隣外交ではベネズエラとガイアナの間に国境画定をめぐる紛争が持ち上がっており、ブラジルが仲介を果たすことが期待されている。ミレイ大統領が就任したアルゼンチンとの関係で折り合いが悪くなることも予想される。このような課題があり、外交は引き続きルーラⅢで重要な位置を示す。

一方で、2024年10月に市長と市議会議員を選ぶ統一地方選挙が実施される。PACを打ち出し、財政規律よりも支出拡大を優先したいというルーラ大統領の意向にはそうした背景がある。2024年のルーラ



大統領は外国訪問を抑えて、PAC で実施する公共工事の着工式のために国内で地方をめぐる日程に多くの時間を割くことになりそうだ。

- 1 Datafolha 社調査の時系列値はサンパウロ大学メトロポリス研究所ウェブサイト (<https://centrodametropole.fflch.usp.br/pt-br/presidentes-e-governadores/presidentes/datafolha/avaliacao>) から入手し、直近の調査結果は Datafolha 社のウェブサイト (<https://datafolha.folha.uol.com.br/avaliacao-de-governo/>) で確認した。
- 2 「Folha online」 2003 年 12 月 30 日、Base do governo Lula na Câmara infla em 2003.
- 3 浜口伸明 (2023) 「新たな財政ルール作りを急ぐブラジル・ルーラ政権」『ラテンアメリカ時報』No.1442 (2023 年春号)、7 ~ 10 頁。
- 4 IPI、ICMS は中間取引過程で徴収され価格に上乗せされている分が相殺され、加工・販売が行われる各過程の付加価値への課

税となっているため、累積性はない。IVA も各過程の付加価値にのみ課税するので累積的ではない。

- 5 Pestana, Marcus. "A Reforma Tributária: mudança necessária, suas características e a calibragem da alíquota padrão." Relatório de Acompanhamento Fiscal. Agosto 2023. Instituição Fiscal Independente, Senado Federal. [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/641018/RAF79\\_AGO2023.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/641018/RAF79_AGO2023.pdf).
- 6 IVA は低所得者保護の観点から、基礎消費バスケット品 (Cesta básica) の非課税扱いや低所得者が購入した肉、衛生用品、電気・ガス料金等の税払い戻しを取り入れているほか、武器や健康を害するたばこやアルコール飲料等の嗜好品の税率を高くする。

(はまぐち のぶあき ラテンアメリカ協会 副会長、  
神戸大学経済経営研究所 教授)

## ラテンアメリカ参考図書案内



### 『褐色の世界史 —第三世界とはなにか【増補新版】』

ヴィジャイ・プラシャド 栗飯原 文子訳 水声社  
2023 年 8 月 463 頁 4,000 円+税 ISBN978-4-8010-0748-2

欧米の植民地から独立し、冷戦期米国とソヴィエト連邦の二大勢力の間に挟まれた褐色の人々は第三世界として結集した。それぞれで新たなリーダーが現れ、国連を利用して自分たちの要求を推し進めようとしたが、西側諸国のほとんどは共産主義の脅威と見做し、新生諸国の政治勢力間の確執を利用して対抗勢力を支援し打倒を図った。希望と躍進の夢は政治の挫折と裏切りに阻まれ、褐色の人々は「家畜のように引きずり回され、第三世界は抹殺された」と著者はいう。

第三世界は、現在開発途上国、経済的後進国と同義で言われることが多いが、旧植民地が独立して先進国と並ぶようになることを目指しただけではなく、西洋先進国文明の限界を乗り越えるという理念をもっていた。本書は理念が誕生したパリ、第三世界の形成の場として 1927 年に反帝国主義連盟の第一回会議が開催されたブリュッセル、1955 年にアジア・アフリカ会議が開催されたバンドンをはじめ 18 都市を舞台として取り上げ、この理念がいかにして出現し消えていったかを、第三世界の視点から激動の 20 世紀の歴史、運動、そしてそれらを経た現在の挫折した姿を概観したものである。

ラテンアメリカからは、一次産品の交易不利から脱却するために輸入代替化を説いた開発経済学者プレビッシュが出たブエノスアイレス、1966 年に三大陸から第三世界のリーダー達が結集し人民連帯会議が開催されたハバナ、米国政府が陰で支援し軍事クーデターを起こさせ、主要産業の国有化や土地改革を阻止する事例の先駆となったボリビアのラパス、セブンシスターズ (7 大エネルギー多国籍企業) による「悪魔の排泄物」石油支配によりロイヤリティの交渉や国有化をめぐる駆け引きがあり後に OPEC を誕生させたベネズエラのカラカス、IMF 主導の厳しい融資条件で資本主義システムへ組み込まれグローバル化の舞台となったジャマイカのキングストンが取り上げられている。

本書は 2013 年に刊行されたものの増補新版。どの章も第三世界に関する基礎的な史実、世界の政治・経済の近代史の要所を解説した内容の濃い読み物となっている。著者はインド出身の歴史学者で米トリニティ・カレッジ教授。

(桜井 敏浩)