

「劣化した制度」の再強化 ―社会分野における挑戦

河合 沙織（龍谷大学 准教授）

はじめに

2023年12月1日、ブラジルはG20の議長国をインドから引き継いだ。ルーラ大統領が次期G20サミットの優先事項に掲げるのは、「飢餓、貧困、不平等との闘い」、「経済・社会・環境の持続可能な開発」、「グローバルガバナンス改革」の3つである。G20においてブラジル色を出しつつ新興国のリーダーとしてのプレゼンスを高めることは無論重要であるが、国内の諸課題が具体的に解決されなければ、国民は冷ややかな態度を取る可能性が高い。ルーラ政権、ルセーフ政権で戦略担当大臣を務めたハーバード大学のホベルト・ウンゲル教授は、第3次ルーラ政権1年目の外遊について、大統領個人のノーベル平和賞や国内外の大学の名誉博士号には繋がるかもしれないが、ブラジルが抱える開発課題の解決に向けてどの程度の効果があるのか疑問視する。本稿では、社会分野に着目し、前政権との比較を踏まえ第3次ルーラ政権で注目すべき社会情勢の特徴について論じる。

「制度の劣化」をもたらした政治的背景

旧来の政治に代わる「新星」として選挙に勝利したボルソナロ大統領にとって、経済の立て直しは最優先事項の1つであった。政府主導で社会・経済開発を推進する労働者党（PT）政権期の開発モデルからの脱却、市場寄りの施策と構造改革を通じて「小さな政府」を目指すことがPT政権とのコントラストを強調する上で不可欠であった。大統領自身は選挙時から経済政策には興味を示さず、2019年の年金改革は議会とりわけ下院議長のイニシアチヴによるところが大きかったとの見方もある。コロナ禍が訪れ、当初予定していた構造改革は延期せざるを得なくなったが、コロナ対策と並行して大小・新旧さまざまな改革が進められた。財政健全化、金融当局の独立性の担保といったマクロ経済政策のみならず、政府のデジタル化とポータルサイト（gov.br）を通じた連邦行政サービスの一本化に代表される公的部門の効率化など「小さな政府」の実現に向けた諸改革が行われた（河合 2023）。

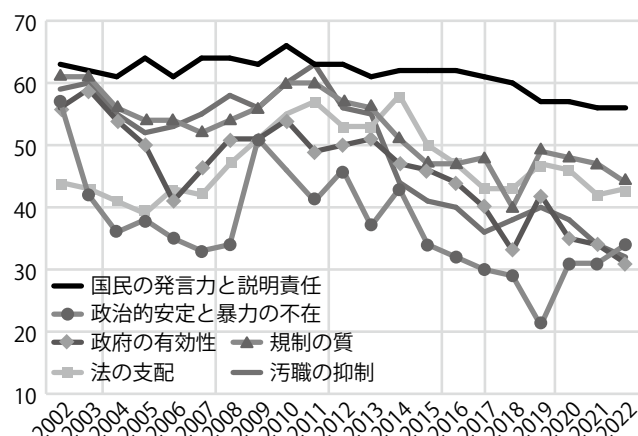
他方、コロナ禍を通じて米国に次いで2番目に多

い死者（70万人超）を出したブラジルでは、大統領によるパンデミックの矮小化、保健大臣を含む度重なる閣僚の交代劇、最高裁を巻き込んだ連邦政府と地方政府間での感染症対策に関する対立などの政治的な混乱が、コロナ禍による経済や社会への影響を増幅させた。とりわけ、ボルソナロ政権について、新自由主義的な経済政策を最優先し、貧困や飢餓、格差を軽視したと描くナラティブは、2022年の選挙において僅差で現職を破り12年ぶりに大統領の座に返り咲いたルーラ大統領の支持者の間で広く共有されている。統治を誤るまたは方向を見失うという意味を込めた失政（desgoverno）、民主主義の後退（retrocesso democrático）、公共政策の崩壊・損傷（destruição/ degradação das políticas públicas）で形容されるボルソナロ政権に関して、政権発足から1年を迎えたルーラ大統領の支持率が不支持と拮抗していることからわかるように、引き続き分裂した世論を含め評価は定まっていない。

無名のベテラン議員であったボルソナロ氏が、古い政治との決別を誓い、司法や立法など既存の「制度」を攻撃対象に支持者を扇動する過激な右派リーダーとして台頭した背景には、極めて不平等な社会構造とPT政権によって引き起こされた経済不況が影響している。「アンチPT」や「アンチ既成権力」は、敵対する政党や候補者への反感、拒絶によって特定の政党や候補者を支持し忠誠を誓う否定的党派制（negative partisanship）と、異なる政治的意見やグループ間で敵意や不信、偏見を抱き交流を拒む感情的分極化（affective polarization）を通して、ブラジル社会に深刻な分裂状態をもたらした（Areal 2022）。前政権では、政権発足当初に組織的な「脱労働者党化（despetizar）」を図り、行政関係者個人のSNSを調べ「左派支持者（esquerdistas）」のあぶり出しが徹底されたことも、PT政権の否定と決別がメンタリティの中心にあったことを示している。政治的分極化が続く限り、建設的な対話や妥協が困難な状況のまま、政権交代のたびに「失政を立て直し、国を救う」というナラティブのもとでの継続性を欠くアジェンダの設定が繰り返される可能性がある。

図1では、世界銀行により開発された「世界ガバナンス指標」について、過去20年間の推移を示している。政治体制や政府機能から「ガバナンス」を測る同指標によると、ブラジルでは国民の発言力と政府の説明責任が相対的に高い一方で、政治的安定、汚職、政府の有効性に関する指標が低くなっている。また、いずれの指標においても、第2次ルーラ政権からルセーフ政権にバトンタッチしたあたりから継続的に低下傾向にある。他の主要ラテンアメリカ諸国・新興国¹と比較した場合に、2022年時点で政府の有効性に関してはブラジルが最も低く、汚職に関してはメキシコに次いで低い値を示している。もともと脆弱な「制度」が、政治的分極化の深化に伴いさらに劣化したとも考えられる。

図1 世界ガバナンス指標の推移



出所：世界銀行のデータ²より執筆者作成

20世紀末のラテンアメリカにおける新自由主義の流れのもとで市場と政府の役割について議論した著書の中で、西島（1997）は、政策改革を通じて持続可能な開発を実現するためには、「市場原理にもとづく経済自由化だけでは不十分であり、社会的公正を実現し階級対立を緩和することが不可欠」であると指摘する。対立を先鋭化させるナラティブを通じて政治の表舞台に登りつめたボルソナーロ大統領にとっては、政治姿勢それ自体が経済自由化にもとづく開発を行き詰らせる矛盾を抱えたものであった可能性がある。すなわち、ブラジルを含むラテンアメリカ諸国が抱える不平等な所得分配、深刻な階級対立、政治的不安定性の改善を抜きにして制度・政策改革を行うことの限界を示しているとも考えられる。

社会分野の課題

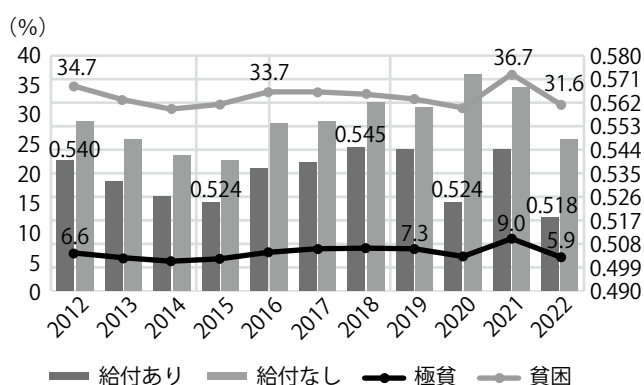
第3次ルーラ政権の初年度は、新たな財政ルールと税制改革を中心に、国際金融市場の厳しい視線にこたえべくマクロ経済運営の方向性を示すことが重視された。同時に、前政権で「劣化した制度」の再強化に向けて省庁の再編が行われた。前政権で23に整理された省庁の数は2023年9月時点で38に達し、39のポストを擁した第2次ルセーフ政権に次いで多く、議会における連立与党の基盤の脆弱さを示している。

ボルソナーロ政権が制度を劣化させたという言説は、市場を補完する政府の役割を軽視した社会分野においてより顕著に表れた。開発と社会正義の両立に向けた公共政策の実践を約束する現政権にとって、前政権が劣化させた社会分野が主要アジェンダに位置付けられる。2024～2027年を対象とした多年度予算計画（PPA）でも、①飢餓・貧困・格差、②教育、③保健が合計6つの優先分野の冒頭にあげられている³。

図2では、貧困と格差の推移を示している。持続可能な開発目標（SDGs）のモニタリングで用いられる国際基準で計算された貧困人口比率を見る限り、極貧・貧困ともに前政権期に極端に状況が悪化したとはいえない。格差を表すジニ係数⁴については、社会政策として実施されてきた条件付き現金給付、コロナ禍での緊急給付金の有無を分けて示している。2022年のジニ係数（給付あり）は0.518で、過去20年間で最も低い水準となり、コロナ禍での現金給付が低所得者層の生活水準を下支えすることに寄与したといえる。

しかしながら、2022年時点で5.9%（1265万人）が極貧、31.6%（6776万人）が貧困状態にあり、世

図2 貧困人口比率（第1軸）とジニ係数（第2軸）の推移



出所：IBGE（2023）より執筆者作成

界随一の食料輸出国であるブラジルが国内に数千万人規模で飢餓や貧困を抱える事態は看過できない。人種、地域の偏りだけでなく、14歳以下の子どもを育てるシングルマザー世帯では72.2%が貧困、22.6%が極貧状況にあり、生活水準は世帯属性に大きく左右される。また、14歳以下の49.1%が貧困、10%が極貧であることに加え、15～29歳では、ポルトガルの総人口を上回る約1100万人がニートの状態にあり、将来世代に関して、足下の生活状況改善に直結する取り組みにとどまらず人的資本の蓄積に繋がる施策が急務である。

コロナ禍での混乱が記憶に新しい今日、保健分野の取り組みは現政権の旗印となる可能性が高い。保健省傘下で疫学や公衆衛生を専門とする国立研究機関(FIOCRUZ)のトップを務めたニジア・トリンダーチ氏を保健大臣に迎え、公的医療制度である統一保健医療システム(SUS)の立て直しを図る。中でも、パンデミックに対するレジリエンスを高めるために、プライマリ・ヘルス・ケアの拡充を軸とした保健医療システムの強化を掲げ、地域医療のための人材育成と医師の供給(Programa Mais Médicos)、ワクチン接種率向上キャンペーン、手術・検査・専門診療の待ち時間削減のためのプログラムに着手している。UNICEFの調査によれば、ブラジルでは約160万人の子どもが2019年以降、3種混合(DPT)やポリオ予防ワクチンを一度も受けておらず、個人の健康を守るだけでなく感染症対策ならびに公衆衛生の観点からも喫緊の課題である。保健省はブラジルで広く利用されているWhatsAppに窓口を設け、SUSやワクチン接種に関する質問に個別に対応している。

保健分野の課題を産業政策とあわせて取り組む動きも出ている。医療資材の生産・技術面での海外依存は、緊急時の供給危機というトラウマを残した。政府は、科学技術省を中心にSUSで使用する物資の約7割の国内調達を目標に、保健医療分野でのイノベーションや生産能力強化に融資を行い、国内の再工業化に結び付けることを目指す。このように、既存の社会課題や開発課題を複合的に解決しようという姿勢は他にも表れている。例えば、低所得者向け住宅供給などの建設事業では、労働雇用省が中心となって地域や技能、賃金等を考慮し労働者のマッチングにつなげる仕組みの検討を行っている。インフラ投資を軸とした成長戦略・新成長加速計画(PAC)においても、過去の反省をもとに人材不足を回避す

る取り組み(Qualifica PAC)を盛り込み、産業人材の育成や社会政策と連携させながら進める方針を打ち出している。

おわりに

就任式のスピーチで国内の一致団結を目指し、国の再建を約束したルーラ大統領にとって、分裂した状況を克服し、持続可能な政策運営を行うことは決して容易ではない。2024年統一地方選挙や2026年大統領選挙を控え、目先の成果に執着し過ぎる政権運営が懸念される。ブラジルが、大統領個人のキャラクターやカリスマ性、複雑かつ多様な利害構造の上に建つ議会という「迷宮」に振り回される状況から脱するためには、メカニズムのアップデートが不可欠となる。例えば、政府の大きさだけでなく、仕組みを支える行政組織の専門性の向上、テクノロジーの導入による業務の効率化推進、技術的な政策評価を支出見直しに反映させるSpending Reviewなど、質の向上を通じた制度の強化が期待される。政府・企業・市民社会などさまざまなチャンネルを通じて、ブラジルが抱える諸課題に対処するための知見や具体的な提案、解決策を提示できることが、グローバル・イシューにともに取り組むパートナーには求められるであろう。

参考文献

- Areal, João (2022) “‘Them’ without ‘us’: negative identities and affective polarization in Brazil,” *Political Research Exchange*, 4 (1), pp.1-25.
- IBGE (2023) *Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira*, Rio de Janeiro.
- 河合沙織 (2023) 「ブラジルにおけるマクロ経済政策の動向と第3次ルーラ政権の課題」『ラテンアメリカ・レポート』40 (1)、26-40頁。
- 西島章次(1997)「新自由主義の課題—政策改革の持続性について」西島章次・小池洋一編『市場と政府：ラテンアメリカの新たな開発枠組み』アジア経済研究所、111-137頁。

- 1 ブラジル以外では、アルゼンチン、チリ、コロンビア、メキシコ、中国、インドのデータについて確認した。
- 2 Worldwide Governance Index: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>
- 3 ④産業・雇用・所得、⑤新成長戦略(PAC)、⑥森林伐採・気候変動対策。
- 4 0から1の数値で表され、1に近いほど不平等度が高い。

(かわい さおり 龍谷大学国際学部 准教授、
2023年度 ブラジリア大学客員研究員)