

第三次ルーラ政権に対する金融市場の評価と同政権における農業部門・農業政策の動向

林 瑞穂（在ウルグアイ大使館 一等書記官、農林水産政策研究所 客員研究員）

2023年1月1日にルイス・イナシオ・ダ・シルヴァ（以下、ルーラ）大統領による第三次政権がスタートし、執筆時点（2023年12月11日時点）で11か月が経過した。本論では、これまでの第三次ルーラ政権の軌跡について、ブラジルの主要産業である農業を切り口に論考を試みたい。その際、金融市場における現在のブラジルに対する評価、また2023年の農業生産や輸出の実績を整理するほか、農業に関する政策に係る第三次ルーラ政権とボルソナーロ前政権の類似点と相違点について簡単に考察する。

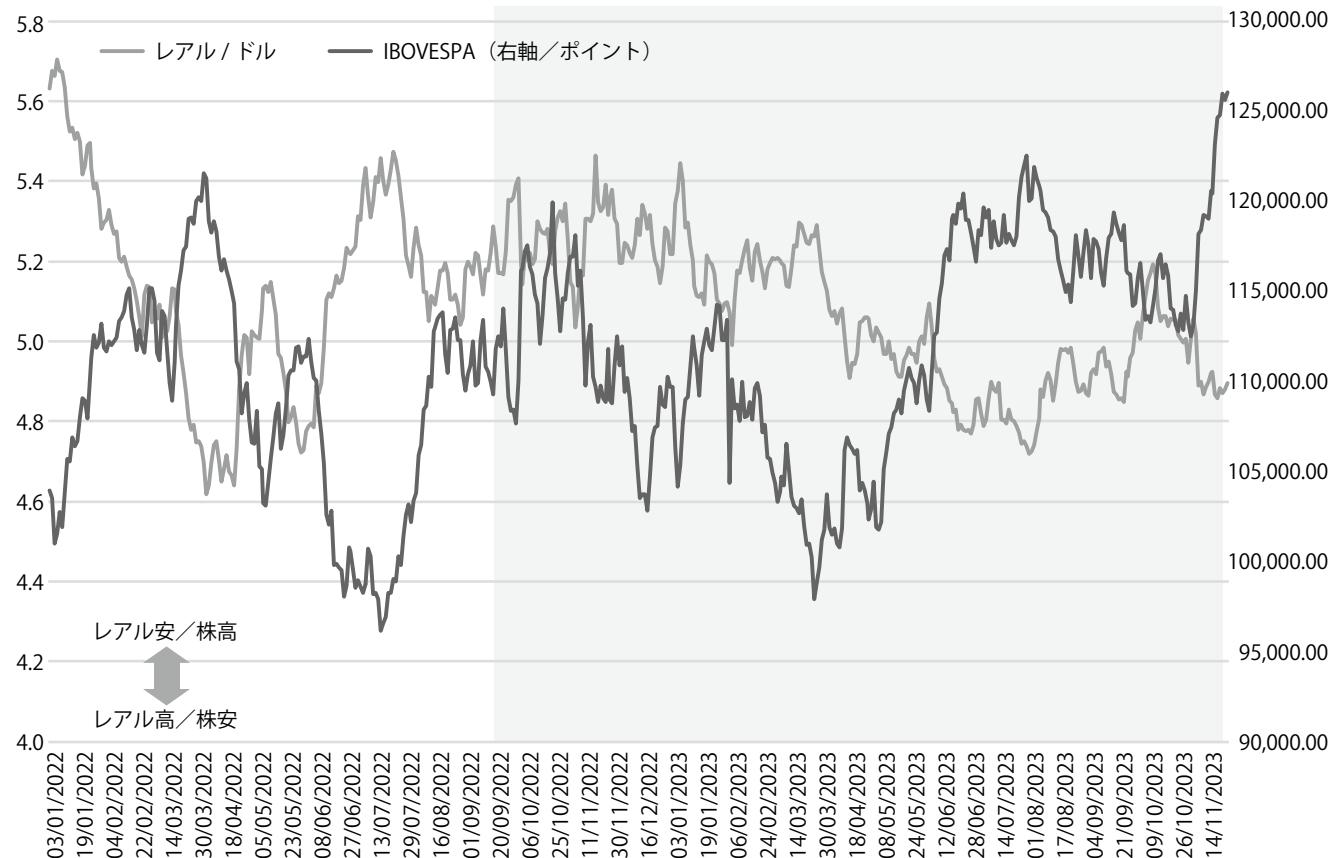
第三次ルーラ政権に対する金融市場の評価

2022年10月30日にブラジル大統領選決選投票が実施され、2003年から2010年の8年間で2期の大統領職を務めた労働者党（PT）のルーラ氏は、50.9%の得票率で49.1%のボルソナーロ現職大統領に僅差ながら勝利し、これにより3期目の大統領職就任と

なった。ラテンアメリカ地域ではコロンビアやチリで左派政権が誕生しており、ブラジルにおいても、今回の選挙により2016年以来の左派勢力が政権を担うことになった。

対立候補者であったボルソナーロ氏は敗北宣言を行わなかったほかに、2023年1月1日の就任式にも出席しなかった。そして、2023年1月8日にはブラジリアでボルソナーロ支持者が大統領府・連邦最高裁判所・国会議事堂を襲撃（三権広場襲撃事件）するというブラジル国内の分断を象徴する事件が生じた。この事件の背景について、2023年6月5日のBBC News Brasilによる報道では、ジェトウリオ・ヴァルガス財団のオリベール・ストゥエンケル准教授が指摘するブラジルにおける極右を中心とした急進的な運動や、政治学者であるグラウコ・ペレス氏が論じる左派政党に対する忌避感を背景とする反労働者主義（Antipetismo）の存在等を紹介している。

図1 ブラジルの対ドル為替動向とボベスパ指数の動向



出所：ブラジル中央銀行とB3から執筆者作成

ここで、以上の様子を踏まえて、大統領選が始まる前の2022年1月から、2023年の執筆時期にあたる11月までの約2年間における市場の動向を整理したい。図1には、ブラジル通貨レアルの対ドルの為替ならびに同国的主要な株式指数であるボベスパ指数(BOVESPA)の推移を示しており、網掛けの部分は大統領選から現在までの期間を示す。ブラジル通貨レアルやボベスパ指数は、米国連邦準備制度理事会(FRB)やブラジル中央銀行が示す金融政策の動向に大きく影響を受ける一方で、ブラジル政治経済の動向にも大きく反応を示す。大統領選の結果や第三次ルーラ政権発足後のタイミングにおける金融市场は、財政規律に影響を与える左派的政策に対する懸念から売られる局面もあった。しかし、ルーラ政権は、河合(2023)が指摘する「持続可能な財政レジーム」と題した法案を2023年4月に打ち出し、8月に施行することなど、財政規律を遵守する姿勢を示した。この新しい財政規律や安定した経済成長を評価して、市場はレアル高ならびに株高の傾向を示すようになったほか、格付機関であるS&Pは6月に格付のアウトランクを「安定的」から「ポジティブ」に見直し、7月には同じく格付機関のFitchが格付を「BB-」から「BB」へ1ノッチの引き上げを実施した。また、World Government Bondsによると、債券発行体の信用リスクを対象とするクレジット・デフォルト・スワップ(CDS)について、5年のブラジル国債に対するリスクプレミアムは、政権発足時には250bps以上であったが、5~6月頃から下降傾向を示している。なお、執筆時点で、1ドル=4.8レ

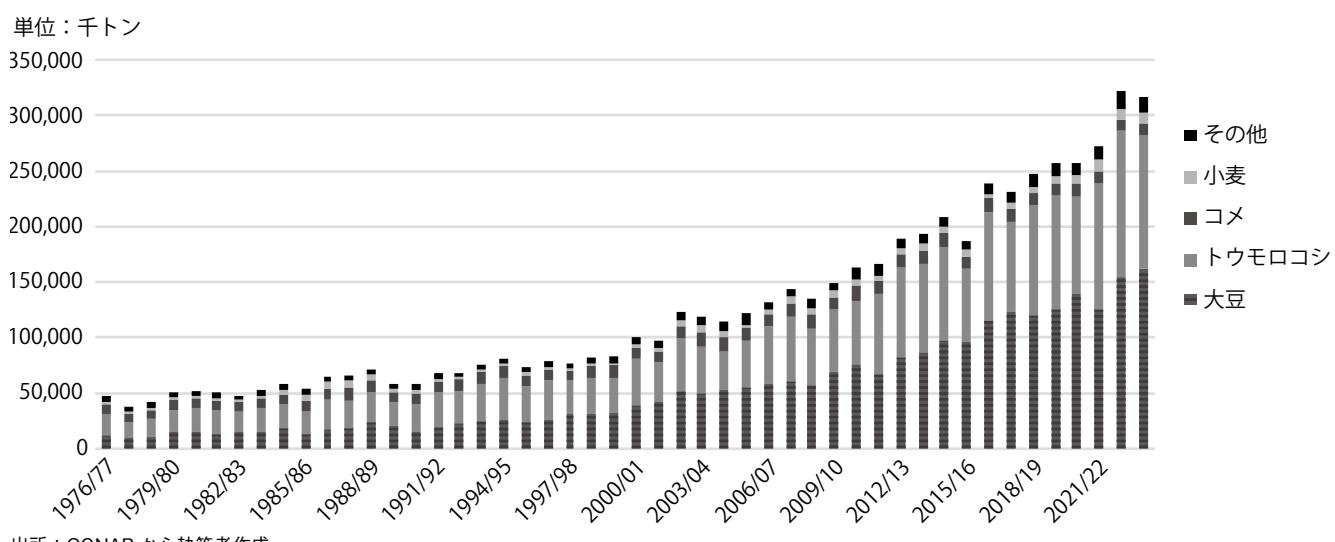
アル・ボベスパ指数125,000ポイント・CDS150bps前後で推移している。以上のように市場は第三次ルーラ政権の政策姿勢に好感を示していることから、上述の国内分断の芽は除かれていないので、第三次ルーラ政権が現状において柔軟に政権運営を行っていると考えられる。

農業部門の実績

本項では、本論の中心的視点であるブラジル農業に係る2023年の動向について整理する。ブラジル国家食糧供給公社(CONAB)の11月9日公表の統計によると、2022/23年度におけるブラジルの穀物(油糧種子を含む)生産量は、前年度の2億7264万トンより17.9%増加の3億2141万トンと、ブラジルの農業史上最大規模を記録した(図2)。

このうち、大豆1億5461万トン、トウモロコシ1億3176万トンと、穀物生産全体の89%を2つの農作物が占めている。大豆ならびにトウモロコシの生産量増加の要因として、国際市況の高止まりのほかに、中国の堅調な需要が背景として考えられる。また、コメの生産量は穀物全体の3.1%を占める程度であるが、日本の令和4年度における水稻の収量である726.9万トンを上回る1003万トンである。そのほか、ブラジルでは伝統的に輸入に頼っている小麦について、近年の国際価格の高騰を受けてその作付面積は拡大していることから収量もこれまでの500万~700万トン台から急増し、今年度は963万トンの生産量となっている。なお、次年度については、今年度比で1.5%減少の3億1671万トンを見込んでお

図2 ブラジルにおける穀物生産の動向



り、トウモロコシは微減ながら、大豆は過去最高の収量を予測している。

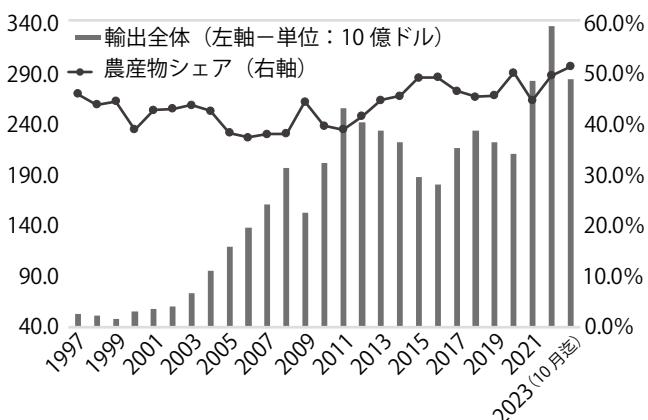
次に2023年の農産物輸出の動向について言及する。2023年10月までの農産物輸出額累計は1396億ドルと、2020年から4年連続の1000億ドル超となる見込みであり、また農産物が輸出全体に占める割合は49.4%となった(図3)。主な輸出農産物のシェアは、大豆関連43.3%、食肉14.0%、蔗糖アルコール9.4%、穀物8.8%、パルプ関連8.5%、その他16.0%という状況である。特に、大豆はブラジルの主要な輸出コモディティである重油や鉄鉱石を上回る輸出額を記録しており、同国にとって外貨を稼ぐ重要な品目である。また、主な輸出先は、中国36.6%、EUが13.2%、米国5.7%、日本2.5%という構成である。

以上の通り、ブラジルの農業生産や農産物輸出は好調であり、2023年第2四半期までの同国GDP成長を牽引している。

農業関連の政策について

第三次ルーラ政権における農業関連政策の傾向を理解すべく、ボルソナーロ政権における農業関連政策との類似点、ならびに相違点について簡単に考察したい。まず類似点としては、次の3点を挙げたい。1点目は、EUと南米南部共同市場(メルコスール)の自由貿易協定(FTA)締結の推進である。同協定に係る交渉は2000年から断続的に行われたが、ボルソナーロ政権が始まって間もなくの2019年6月に政治的合意に至った。しかし、それ以降は欧州をはじめとする国際社会からブラジルにおけるアマゾン森林伐採の増加に対する非難を背景に、交渉が停滞し

図3 ブラジルの全輸出ならびにそれに占める農産物輸出の割合推移



出所：開発・産業・サービス省(MDIC)ならびに農業・畜産省(MAPA)
統計から執筆者作成

た。ここで、ルーラ大統領は、メルコスールの枠組みを支える観点からも、加盟国であるアルゼンチン・ウルグアイ・パラグアイとのコンセンサスを醸成した上で、EUとのFTA交渉の進展に注力している。但し、2023年3月にEUが提示したメルコスールサイドに対する環境要請を記したサイドレターに対して、ルーラ大統領は抵抗感を示しているほか、11月のアルゼンチン大統領選で勝利したミレイ氏がメルコスールの枠組みに疑問を呈していることなど、今後の交渉の行方に注視が求められる。なお、12月7日に開催されたメルコスール首脳会合においても、妥結に至らなかった。2点目は、ブラジルの農産物輸出に係る農産品と輸出相手国の多角化についてである。林(2022; 2021)が指摘するように、ボルソナーロ政権における農務大臣であったクリスチーナ氏は、主要農産物輸出相手国である中国に対して、大豆や牛肉以外に粉ミルクやチーズ等の農産品の多角化のほか、牛肉の新規市場として東南アジア諸国との交渉を推進した。この点について、ルーラ第三次政権においても同様であり、農業・畜産省(MAPA)は2023年9月までの間に世界51か国に新しい農産物の輸出市場を開拓した点を公表している。3点目は、農業部門に対する姿勢についてである。ボルソナーロ政権や第三次ルーラ政権のいずれの政権においても、農業部門の競争力を削ぐような関わり方をせず、ブラジルの伝統的な農業政策である農業部門に対する低金利融資スキーム(Plano Safra)の実施に取り組んでいる。2023年6月27日に「Plano Safra 2023/24」として今年度の計画を公表し、過去最高水準の3642億レアルの融資目標を打ち出している。

次は、相違点について次の3点を指摘したい。1点目は、省庁数・省庁再編についてである。ボルソナーロ政権は、「小さな政府」を目指して省庁数削減ならびに再編を志向した。その過程において、大統領府の傘下にあり零細農家支援を実施する家族農業・農業開発特別局(SEAD)を廃止し、その機能を農業関係の唯一の省であるMAPAに移した。しかし、第三次ルーラ政権においては、農牧生産や食料供給等を所管するMAPAのほかに、SEADの機能を農業開発・家族農業省(MDA)として復活させたほか、漁業・養殖省(MPA)を設立するなど取り組んだ。2点目は、成長加速プログラム(PAC)についてである。PACは、第二次ルーラ政権下で導入されたインフラ等の開発のための投資プログラムである。グ

ローボの報道によると、PAC導入当初の2008年は、185億レアルの投資実績であったが、2014年に974億レアルまで拡大した。しかし、ボルソナーロ政権下では、PACを用いた投資額は縮小し、2021年に21億レアルまで縮小した。そのような状況において、第三次ルーラ政権は、2023年8月1兆6800億レアルの新しいPACを打ち出し、2026年までに1兆レアルの投資を計画している。なお、新しいPACの農業部門に関する投資について、ブラジル農牧研究公社(EMBRAPA)は、ブラジル北東部における研究所整備、過去のPACにおける仕掛け案件の完了、コーヒーに関する研究機関、農業技術の現代化等に2023年から2026年までの間に約10億レアルを投資する計画であることを公表している。3点目は、環境問題における国際社会に対する姿勢についてである。

ボルソナーロ政権は、「Plano Safra」の枠組みで低炭素型農業の推進に取り組んでいたものの、同政権が始まった2019年以降からアマゾン森林の伐採面積が拡大していることから、上述のとおり、欧州をはじめとする国際社会から非難を受けた。これに対して、ボルソナーロ大統領は、内政干渉としてフランスなどの国際社会と対立姿勢を示した。しかし、ルーラ氏は、2022年11月にエジプトで開催された国連気候変動枠組条約第27回締約国会議(COP27)及び2023年12月にUAEで開催されたCOP28に続けて参加し、加えて2025年COP30の自国初開催の招致を成功させる等、ブラジルが環境問題で国際社会に復帰したことを印象付けたほか、環境保護活動家として名高く、第一次ならびに第二次ルーラ政権の環境大臣を務めていたマリーナ・シルヴァ氏を第三次ルーラ政権の環境大臣に就任させるなど、国際社会との融和姿勢を明示した。現在は、既述のサイドレターを要因に欧州に遺憾の意を示しているルーラ大統領であるが、国際社会における環境保護に関する姿勢に変化はない。

最後に

これまで見てきたように、国内の分断を指摘されているブラジルの現状であるが、第三次ルーラ政権は、極端な左派的政策を推進するのではなく、市場とうまく対話をしながら経済成長と社会包摂を達成できるように舵取りをしているものと考えられる。

また、ブラジルにおける重要な産業である農業を切り口に考えると、現政権は、ボルソナーロ前政権と

比較すると、農業部門の成長を支えるように農業政策や貿易の拡大を志向する類似性が見られる一方で、政府の役割を拡大させつつ、環境問題において国際社会と調和を取るという相違性も認められる。また、上述のとおり、類似性を認められる政策である「Plano Safra」について家族農業支援のための「Programa Mais Alimentos」を再開させるほか、ブラジル北部ならびに北東部の家族農業従事者に対する農業金融「Plano Safra da Agricultura Familiar」を4年ぶりに復活させるなどのルーラ政権らしいカラーも打ち出している。

今後も、第三次ルーラ政権が国際社会に対して食料の安定供給の役割を果たすことができるか、引き続き同政権の動向に注視していきたい。

(なお、本論は個人的な見解であり、所属組織の見解を代表したものではない。)

参考文献

- 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』Vol.40 (1) .
 林瑞穂 (2022) 「農業を切り口に考察するボルソナーロ政権の3年間」『ブラジル特報』No.1667.
 林瑞穂 (2021) 「ブラジル—2020年の政治経済状況及び農業協同組合の現状」『プロジェクト研究 [主要国農業政策・貿易政策] 研究資料 第7号』農林水産政策研究所。
 堀坂浩太郎 (2023) 「ブラジル左派政権、ルーラ流プラグマティズムの復活?—社会復興とグローバル・サウスの再挑戦」『国際貿易と投資』No.131.

(はやし みづほ 在ウルグアイ日本国大使館 一等書記官、農林水産省農林水産政策研究所 客員研究員)