



2015年4月13日

第二期ジルマ・ルセフ政権(ブラジル)への考察

公益財団法人 世界平和研究所
主任研究員 豊田裕

(はじめに)

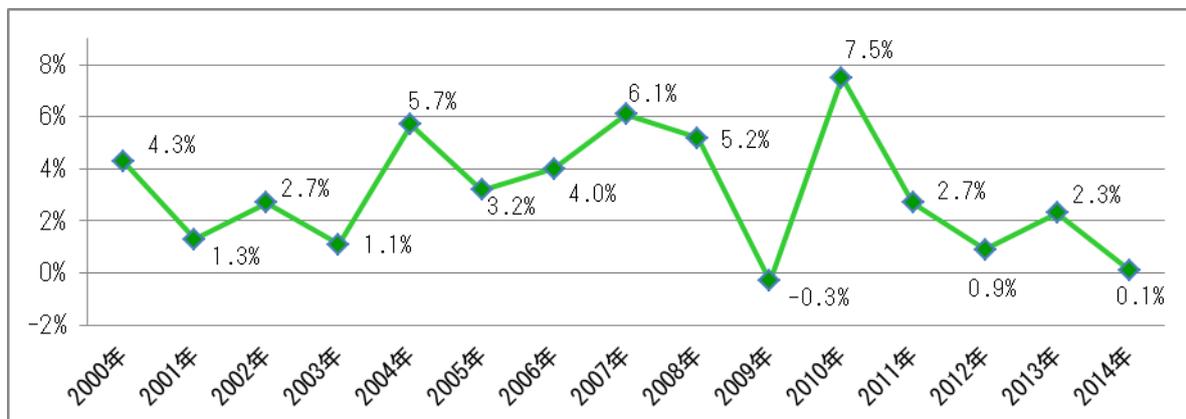
民主化以降において最も接戦となったブラジル大統領選挙の決選投票を2014年10月に制したジルマ・ルセフ大統領の第二期政権が、2015年1日よりスタートした。

第一期政権の発足前年である2010年に、+7.5%と高い実質GDP成長率を記録していたブラジル経済は、BRICsの一員として2010年代の新興国経済を牽引するのではないかという期待に溢れていたが、第一期政権の四年間において成長スピードは大幅に減速し、2014年の実質GDP成長率は+0.1%にとどまってしまった。(図表1参照)

ルーラ政権での好調が、この四年間で何故後退してしまったのか、ルセフ政権の問題点をルーラ政権との比較の上で洗い出し、第二期ルセフ政権の課題を明確にし、政権がこれからのように対応していくべきかを考察したい。

また、諸機関のアンケート等の結果から、ブラジルは日本に対して非常に良好なイメージを持っているということが確認できたが、足下の実際の日伯経済関係においては、貿易・投資等の実績は両国の経済規模に対して非常に小さな割合にとどまっている。足下停滞気味のブラジル経済に対して、日本からの関心は薄れている傾向にあるようだが、中長期的な観点においてはブラジルとの関係を密にしていくことが日本にとっては重要である。日本がブラジルにどのように対応していくべきかについても、考察したい。

【図表1;ブラジルの実質GDP成長率推移】



出所;ブラジル地理統計院

1. 第一期ルセフ政権発足前までの経済状況

①民主化以降、カルドージ政権まで

1985年3月に軍政からの民主化を成し遂げたブラジルだが、民主化移行後の10年間は、景気が低迷していた。特に民政移管の途端、新しい政治体制の下で政治家の発言力が増し、政府が収入の裏付けのない支出をどんどん増やしたためインフレが加速し始め、次第にハイパーインフレ化して、1993年にはインフレ率が年率で2,500%にも達した。これに対しフランコ政権下においてカルドージ財務相が、疑似貨幣単位URVの導入ステップを経てリアルに移行した、所謂「リアル計画」を導入したことでインフレ抑制に成功した。その後1997年のアジア通貨危機が1999年にはブラジルにも到達し、『リアル計画』の軸であった固定為替レートの維持が難しくなったため、カルドージ政権下では『ポスト・リアル計画』に移行した。この枠組みは、「変動為替相場制」「インフレ目標による金融政策」「財政責任法のもとで設定する基礎的財政黒字目標の履行」を3本柱としており、これは労働者党政権に移行した現在も継承されている。これらの政策でようやく経済は安定し、その後の成長軌道の基礎が固まった。

②ルーラ政権(2003-10年)での経済状況

ルーラ政権における経済政策の基本的な柱は、

1. カルドージ政権における「ポスト・リアル計画」の基本政策でもあった 1) 為替変動相場制の維持 2) インフレターゲットの採用 3) 基礎的財政収支黒字のGDP比目標の達成 の3本柱の継承
2. 「ボルサ・ファミリア」による貧困層対策や最低賃金の上昇による所得格差是正政策
3. 「成長促進プログラム(PAC1)」の実行による総合的なインフラ投資の促進

であった。労働者党は、カルドージ政権時代の施策に「何でも反対」という姿勢をとっていたため、左派政権誕生に市場の警戒感が強かったが、カルドージ政権の政策を踏襲し、財政規律維持を重視する堅実な姿勢を見せることで、市場の信用を得た。2. は左派政権としての特徴を示すもので、低所得層から中間層に上昇した「新中間層」と呼ばれる人々を創出した。

外部環境としては、世界市場でブラジルの資源と農産物への需要が高まり、コモディティ・ブームが起こったことにより輸出の増加率が加速することで経済成長率を押し上げた。特に高度成長を続ける中国の資源需要の拡大の影響が大きかった。ブラジルの輸出全体における中国向けのシェアは、2000年までの1-2%が2011年には17%に拡大している。

コモディティ・ブームで経済成長が持続する中で、正規雇用が増加し「新中間層」の人口が拡大した。加えて金利の低下(2009年から2010年央までは一桁台)で資金が国債から民間融資や消費者向け融資に流れ、これを背景に消費ブームが起きた。消費の拡大は生産を刺激し、雇用はさらに増大、この好循環でブラジルの経済はさらに成長した。ルーラ政権の最終年である2010年には実質GDP成長率が+7.5%となり、民主化以降の最高水準を記録した。

しかしながら、この後のルセフ政権時の景気後退を踏まえて考えると、健全な財政政策を

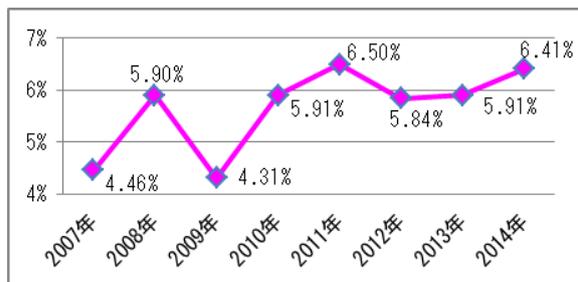
カルドゾ政権から継承したことや消費の拡大といった点は評価できるが、中国の高成長による資源価格の高騰でブラジルの輸出が支えられたという他律要因の大きい成長であった、というのがルーラ政権の経済状況の正しい評価だと考えるべきである。

2. 第一期ルセフ政権発足後の経済状況と第二期ルセフ政権の課題

①第一期ルセフ政権(2011-14年)での経済指標と経済状況

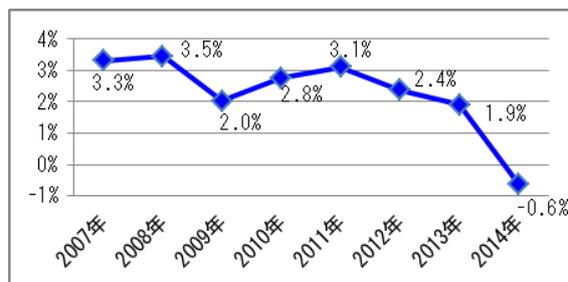
実質 GDP 成長率(図表1参照)が減速していることは記述の通りだが、インフレ率(図表2参照)もこの4年間でターゲット(4.5%±2%)の上限近くを推移している。財政収支(図表3参照)の赤字と経常収支(図表4参照)の赤字は拡大を続け、基礎的財政収支の対 GDP 比(図表5参照)は目標を下回り、2014年には基礎的財政収支が赤字になってしまった。

【図表2;インフレ率の推移】



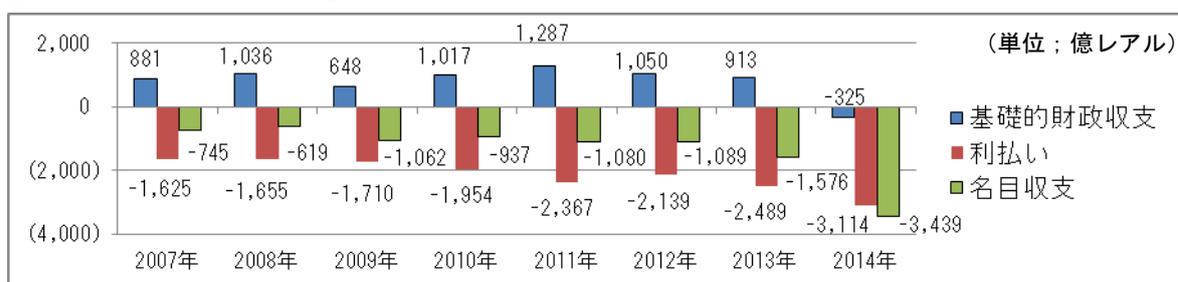
出所;ブラジル地理統計院

【図表5;基礎的財政収支の対 GDP 比の推移】



出所;ブラジル中央銀行

【図表3;財政収支の推移】



出所;ブラジル中央銀行

【図表4;経常収支の推移】



出所;ブラジル中央銀行

低成長・高インフレ・財政収支悪化・経常赤字拡大、という四重苦状態となり、低成長による税収低迷や景気対策実施に伴う歳出増で基礎的財政収支が悪化し、格付けもジャンク債の手前までダウンしてしまっただけでなく、中国の経済成長の減速によってコモディティ・ブームは終焉を迎え、アルゼンチンの景気減速で輸出が低迷し貿易収支が悪化したことで経常収支の赤字が拡大した。「ボルサ・ファミリア」を継続し、「成長促進プログラム(PAC2)」の実施を実施したものの、十分な歳出削減や歳入増を伴っていなかったため、基礎的財政収支の黒字目標は未達となってしまった。ルセフ政権の基本方針は、ルーラ政権で重視した「3本柱の遵守」「低所得層対策」「インフラ投資重視」を継承したものであった。それにもかかわらず経済状況が悪化したことは、政策転換をしなかったことが問題ではなく、周辺環境に応じた必要な軌道修正を怠ったことが問題であったと考えられる。

投資不足に起因する供給制約が、低成長と高インフレをもたらしている主要因である。企業の投資マインドの持ち直しが必要なのだが、ルセフ政権の政策運営に対する不透明感、所謂「ブラジル・コスト(高い労働コスト、高い税負担と複雑な税制、インフラ不足[特に物流]、高金利)」が改善しないことで、投資マインドは冷え込んだままとなっているのが2014年末の状況である。

②第一期ルセフ政権での問題点

コモディティ・ブームは他律的要素が強く、かつブラジルのGDPに占める輸出の比率が小さいことを踏まえ、内需主導経済成長の持続を図れる体制に変革する必要があった。国民の所得が持続的に上昇するためには生産性の上昇が必要で、その最重要課題はインフラストラクチャーの整備だった。そのために、コモディティ・ブームで得た貿易黒字を人的資本への投資にまわすべきだった。加えて、ルーラ政権時代の好調な経済成長の原動力は個人消費にあったが、これを投資に移行させる必要があった。

投資促進のために「ブラジル・コスト」という制度的・構造的な問題の改善を行う必要があり、政府もこの認識は持っていたが、実際には包括的な改革で経済全体のコストを削減するのではなく、ばらばらの産業分野のコストを手当たり次第に攻撃するような手法を選んでしまった。こういった措置は政府の介入を警戒する企業が経費削減に動くといったリアクションを生み、一部の経済分野を後退させ、結果として投資が拡大どころか縮小してしまった。

またインフラ案件では、利益の固定を目的として政府が提示した投資収益率が非常に低いために、投資家が関心を示さないような案件が多々あった。その代表例が、リオ・デジャネイロサンパウロ近郊間を結ぶ高速鉄道計画入札の度重なる延期である。政府は不確実性を補うために、高い投資収益率を提示する必要があるという認識を持たねばならないのに、目先の利益に囚われ、積極的な外資の誘致に失敗している。

加えて、大統領や政府経済スタッフは、投資の低迷は需要が弱いからで工業部門の利益率が落ち込んだものではないという考えで、自動車や家電の減税といった消費振興策をとつ

てしまった。この振興策でインフレ率が上昇してしまった。そして工業部門の利益は落ち込み、結果として投資の減退を招いてしまった。

ブラジル経済が過度の資源依存から脱却し、国内投資主導での成長を実現するためには、開放路線へのシフトが不可欠でもある。しかしながら性急な開放政策導入は輸入品の急増による国内産業や雇用への打撃となるため、段階的な開放が必要だ。ルセフ政権発足当初の余力のあるうちに、この舵切りを行うべきであったが、これにも失敗した。

ブラジルは最近まで、保護貿易と市場の保護、価格の収奪を行って、収奪主義的だった。収奪主義ではより多くの特権を与えることが自身の強い権限となって跳ね返ってくるために、生産性の向上を伴わずに特権と便宜の付与が拡大していく。ルセフ政権だけの問題ではないが、労働者党政権に顕著なもので、これが現在大きな問題となっているペトロブラス汚職のような腐敗の一端となっている。

③第二期ルセフ政権の課題

短期的な課題は、「基礎的財政収支の改善」と「インフレの速やかな抑制」である。特にブラジル国債の格下げ回避のためには、財政緊縮措置をとり、足下で基礎的財政収支を改善することが必要だ。新任のレヴィ財務相は2015年の基礎的財政収支の目標を+663億リアル(GDP比+1.2%)とかかげ、歳出抑制策と歳入増加策を発表し、2016-17年にはGDP比+2.0%以上を目指すことにしている。目標数値自体はマイルドで大胆な改善を目指すようなものではないが、基準の透明性を高めた姿勢との評価が、現実的で信頼できると好意的な評価を市場では受けている。結果、スタンダード&プアーズは3月末にブラジル国債の格付けをBBB-にとどめることにした。個人消費の減退、公共投資の縮小で、景気悪化への影響は覚悟せざるを得ないが、労働者党政権が実現した社会的成果を維持する政治的な圧力が存在する中、レヴィ財務相にどれだけ政策運営の自由度を認められるのかが懸念材料である。

足下上昇しつつあるインフレのすみやかな抑制のために、金融引き締めは継続していくことになる。大統領選での勝利直後の2014年10月末に政策金利(SELIC)の+0.25%利上げを実行し、その後は立て続けに+0.50%ずつの利上げを3回実施したことで、政策金利は2015年3月には12.75%の高水準になっている。背景にはそれでも止まらないインフレ進展がある。歳入増加策はインフレに悪影響があるが、基礎的財政収支改善のためにはやむを得ない。

短期的には膿を出すことが先決であり、ブラジルの2015年の成長率はマイナスもやむを得ないと考えるべきである。今後の成長率を、IMFは2015年:-1.0%、2016年:+0.9%(2015年4月発表)、ブラジル中銀は2015年:-1.0%、2016年:+1.1%(2015年3月発表)、と想定している。IMF推計の潜在成長率+3.5%と比べてもかなり低い水準だが、2015年は基礎的財政収支の改善を優先すべきであり、成長率回復は2016年からの見込みとならざるを得ない。

中長期的な課題は、財政再建に加え、資源依存を脱却して経済成長を促進するための産業競争力強化である。しかしながらそのために労働者党政権の支持基盤である労働者に痛みを強いる歳出削減や市場開放をどこまで推進できるかがカギとなる。

ルーラ政権時代は、家計・労働者重視の政策が、資源価格上昇の恩恵を正規雇用拡大という形で家計にもたらし、これが信用市場へのアクセスを可能にしたことで消費主導での成長を導いた。これから先は投資主導に転換し、生産性向上を図り製造業の競争力を強化しないと一層の成長は見込めない。そのためには繰り返しになるが、「ブラジル・コスト」という制度的・構造的な問題の改善が投資促進のために必要である。加えて成長促進のためには、保護主義策の是正や開放政策へのシフトが必要となる。国内産業保護のための高関税設定や輸入制限措置が実施されたりしているが、こうした措置がかえって労働生産性の向上や産業高付加価値化のインセンティブを阻害し、国内産業弱体化、投資減退を招いている。

加えて、政権が多数党の連立であるが故に、深い改革を行うことは、野党はおろか与党内でも支持を得にくいという課題がある。現在下院では定数 513 議席に対して与党が 304 議席を占めるが、大統領の所属する労働者党は 66 議席に過ぎない(与党第一党は民主運動党で 70 議席)。上院では定数 81 議席に対して与党が 53 議席を占めるが、労働者党は 12 議席に過ぎない(与党第一党は民主運動党で 18 議席)。このため両院の議長は民主運動党が務めることになり、労働者党とは微妙な距離感があるためにルセフ大統領は難しい国会運営を強いられている。このような状況の抜本的解決には大胆な政治改革が必要で、一朝一夕な対応は難しい。ただし汚職対策は喫緊の課題である。まずはペトロブラス汚職問題の徹底的な解明と対応が必要で、これを少しでも政治改革に結びつけていかなくてはならない。

④今後の展望

第二期ルセフ政権では、財務相と企画予算相が交代し、金融・財政政策は引き締め型とすることを明確に打ち出している。金融政策はインフレ抑制を重視し、財政政策は基礎的財政黒字の現実的な目標設定を行ったことで、足下でのブラジル国債の格下げを回避することができた。2015 年はマイナス成長も覚悟せざるを得ない状況ではあるが、金融・財政政策の協調性が増していることで、ルセフ政権の経済運営への投資家の信用が回復する要因となっていくことが期待される。2015 年に基礎的財政収支の GDP 比+1.2%黒字とインフレ率 6%前後を達成できれば、期待が更に高まり、2016 年には経済成長の回復基調が期待できよう。

一方で、労働者党政権が支持基盤である労働者に痛みを強いる歳出削減や市場開放は政権の支持率低下要因になりかねず、労働者党政権が実現した社会的成果を維持する政治的な圧力が存在する中で、ルセフ大統領が新しい経済幹部を守りきれぬかを注視したい。消費主導での成長から投資主導への成長への転換が、継続成長のためには必要で、そのために所謂「ブラジル・コスト」の解消を図っていかなければならないが、喫緊の課題は財政再建である。ただ、足下での歳出削減策に、構造改革も含まれていることに関しては評価できる。

現在の最大の懸念要素は、ペトロブラス汚職問題の経済への影響である。インフラ関係等、経済成長の根幹に関わる部分の動向が不透明なことは憂慮すべき事態ではあるが、これを機会に政治改革を行い、汚職の払拭につとめることが長期的には有効であると前向きに考えるしかない。

3. 日本のブラジルへの対応に関して

①直近の日伯間の経済関係

ブラジル開発工商省の最新のデータによると、2014年におけるブラジルの輸出・輸入相手国は、中国・アメリカ・アルゼンチンが上位3位を占めている。日本は輸出・輸入ともに全体の3%程度であり、決して高い水準ではない。一方で2013年における日本の輸出・輸入データでは、ブラジルはともに全体の1%程度に過ぎない。日本の輸入の中で、一部の資源や農産物においてブラジルのシェアは非常に高いが、全体から見るとごく一部の事例に過ぎない。

ブラジル中央銀行の最新のデータによると、2014年における日本の対ブラジル直接投資（資本参加分）は37.8億ドルで、2013年の25.2億ドルからは急増したものの、ブラジル全体から見ると6%程度にとどまっている。個別に見ると石油資源開発や自動車産業分野の投資は好調を維持しているものの、ブラジル全体で見た直接投資における日本のプレゼンスは決して高いものとは言えない。

足下を見れば、日本の最大のターゲットはアジア地域であることは間違いない。しかしながら非アジアの国の中では、ブラジルへの期待は大きい。国際協力銀行が実施している『我が国製造企業の海外事業展開に関する調査報告』というアンケートでは、「中期的有望事業展開先」でブラジルは2010-13年と非アジアの国と地域の中で1位（2014年はメキシコが1位）、「長期的有望事業展開先」ではブラジルは2009年以降足下まで非アジアの国と地域の中で1位である。ブラジルの経済成長率は低迷しているものの、ブラジルのマーケットに対する中長期的な成長性への期待は非常に大きいと日系企業は感じている。

②日伯間の戦略的経済パートナーシップの再構築

日本とブラジルは1895年に「修好通商航海条約」を締結し、外交関係を樹立した。1908年には日本からブラジルへの集団移住が開始され、戦前・戦後を合わせると約24万人が移住した。足下のブラジルでは150万人を超える世界最大の日系コミュニティを形成している。一方1980年代末から増加が始まった日本におけるブラジル人コミュニティも、ピーク時には30万人を超えた（足下では20万人を下回っている）。日伯関係の特徴としては、労働者としての大量の「人の移動」と「企業の活動」を中心に日本がブラジルの発展の様々な局面に関わってきたこと、「人」と「企業」の流れが一方的ではなく、双方通行になってきていること、長い時間をかけて築かれてきた「重層関係」の構造となっていることが挙げられる。

現在はブラジルの経済成長率の下降等から、日本のブラジルへの視線は、若干様子見の体を示しているが、ブラジルが成長途上にある巨大な消費市場であると同時に、日本の食糧安保上の同盟国となり得る存在であるということを忘れてはならない。ブラジルとの関係は短期的な視野だけではなく、中長期的な視点で捉えていかなければならない。

そういった観点から考えると、2007年に設立された「日伯戦略的経済パートナーシップ賢人

会議(以下、「賢人会議」)の果たす役割は大きいと思う。「賢人会議」は、2005年に訪日したルーラ前大統領と小泉元首相との間で設立された「日本・ブラジル 21 世紀協議会」の経済分野に関し、フォローアップを行い両国首脳へ提言を行う目的にて設立されたもので、日伯間の戦略的経済パートナーシップの再活性化に向け、実現可能な具体的優先課題の選定を行っている。この「賢人会議」は、唯一両国首脳に助言・報告できる組織であり、「賢人会議」で定めた優先分野を、経団連日本ブラジル経済委員会細かくフォローしていくことになっている。

「賢人会議」は 2013 年に第 4 回の会合を行い、この時は優先分野として 1. 石油・ガス 2. 再生可能エネルギーと自動車分野 3. インフラ・ロジスティクス投資 4. 技術・イノベーション 5. 人材育成 の五分野を選定した。2015 年 5 月には第 5 回の会合を行う予定で、ここで定められる新たな優先分野での協力関係の進展が、大きなポテンシャルを有する日伯協力関係の牽引役を務め、戦略的経済パートナーシップが日伯間に確立されることを期待している。第 5 回「賢人会議」の提言に注目したい。

③日伯関係の向上に向けて

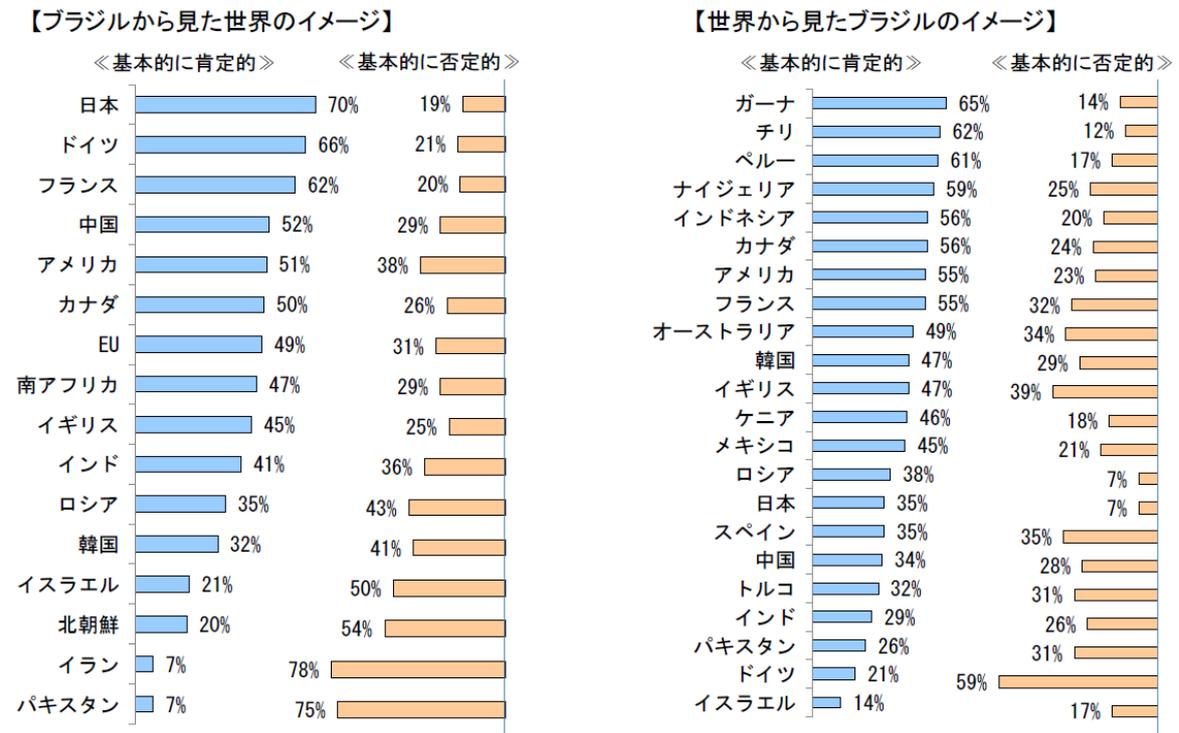
外務省が 2013 年 2 月に実施した『ブラジルにおける対日世論調査』によると、「ブラジルにとって将来最も重要な国」では日本がアメリカに次いで 2 位、「ブラジルの発展のために必要な科学技術導入の手本となる国」では日本が約 40%で断トツの 1 位、「子女の留学先として最も適当な国」では日本がアメリカに次いで 2 位となっている。国際間の比較ではなく日本独自に対する設問としては、「日本に対する好感度」では約 75%、「日伯関係の良好度合」では約 78%、「今後の日本の重要性」では約 84%が肯定的な回答をしている。ブラジルの日本に対するイメージは非常に良いものとなっている。

一方で気になるデータもある。イギリスの BBC が実施している『country rating poll』の最新のデータでは、ブラジルから見た世界各国のイメージで、日本は「基本的に肯定的」が 70%と最も高く「基本的に否定的」が 19%と最も低い。これは外務省の世論調査と同じ傾向でもある。ところが、世界各国から見たブラジルのイメージにおいて、日本は「基本的に肯定的」が 35%で「基本的に否定的」の 7%を大きく上回ってはいるものの、「基本的に肯定的」の絶対値が他国に比べて低い。これはブラジルに対してイメージは悪くないものの、関心そのものが高くない、ということを表しているように思われる。(図表6参照)

現在、「日本ブラジル外交関係樹立 120 周年」事業を実施しているが、これがマスコミ等で取り上げられる機会は多くない。日伯間の渡航者数を見ると、地理的な問題はあるものの、2013 年では合計で 10 万人程度と非常に少ない。

日本がブラジルとの関係を強化していくためには、技術イノベーションでの協力といったことの他に、ブラジルから日本へ働きに来ている日系人への処遇改善(社会保障、永住権等)も考えるべきである。加えて、ブラジルからの留学生受け入れへのサポート強化(2012 年のブラジルからの留学生数は 275 人で日本全体の 0.2%)を図るといったことも重要である。

【図表6;ブラジルのイメージ】



出所;BBC「country rating poll 2014」

(おわりに)

足下のブラジル経済の低迷は深刻で、回復までには数年単位の時間が必要である。第二期ルセフ政権は、構造改革を踏まえた財政再建に手をつけはじめた。2015年に改善の兆しが見える実績を打ち出せるかがカギとなる。但し、ペトロブラス汚職関係の悪影響がどこまで広がるか予断を許さないという大きな懸念事項がある。

中長期的に労働者党政権が継続していく可能性もある中、消費主導での成長から投資主導への成長への転換がスムーズに進んでいくかどうかは不透明だが、ブラジルは資源大国であること、膨大な国土があり農業生産も更に伸びる余地があること、2億人を超える消費性向の高い人口がいること等を考えると、日本としては深い関係を構築していく必要がある。

現在の日伯関係は、世論調査を見ると非常に良好だ。しかしこれは、長い歴史の上で先人達の努力によることが大きい。現代の我々が日伯関係をより良くしていく努力を怠ると、遺産はすぐに食い潰されてしまう。足下では日本からの投資が急増することは難しい経済環境だが、「日伯戦略的経済パートナーシップ賢人会議」の提案する優先分野へのサポートを強化すると同時に、日伯間の人的交流のさらなる拡大に向けた施策をとっていくことが重要だ。

その一環として、本年実施されている「日本ブラジル外交関係樹立120周年」事業が、国民にもっと浸透し、日伯関係の向上に寄与していくように、政府からも強く働き掛けていくことが必要であると考えている。