〈4　論文〉

ブラジル連邦議会における対外債務問題

大阪外国語大学　　有水　博

《はじめに》

筆者は、「アジア・ポート構想とブラジル外交」、「ブラジルの農地改革とサルネイ政権」、「セラード農業開発プロジェクトとカトリック教会」等、いわばブラジルの経済問題と政治が交差する局面を取り上げ、当学会で報告してきたが、昨年は標題の報告を行った。本稿は、同口頭報告を整理・補足し、ブラジルの連邦議会の役割について、若干の考察を加えたものである。

資料としては、ブラジリアから東京の国会図書館に郵送されてくる連邦下院本会議議事録（ANAIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS）を使ったが、これらの議事録は、実際の討議が行われてから２～３年遅れで送付されてくるので、最新の議事は含まれていない。また各種委員会の議事録も、ほとんど送付されてこない。

本会議の議事録は、15日分の議事で、通常電話帳一冊分位の分量があり、しかも事項別索引はなく（目次は議員名と件名を日付順に並べてあるだけ）、館外貸出もしないので、筆者のように大阪から通って調べるには多大の制約がある。

各国議会の議事録は、当学会会員の多くの方々に有益な資料となると思われるので、手で握って紙面をすべらしてとるコピヤー（コピー・ジャク等）を使って必要な箇所だけを自分でコピーできるよう（電話帳大の議事録のページのうち、コピーをとりたい部分は、通常名刺大位の部分）、できれば学会として、国会図書館側に申し入れをしていただけまいか？

１．対外債務問題の推移と議会における討議の経緯

ブラジルの対外債務は、特に1978年以降急増し（320→435億ドル）高度成長政

策の転換を主張する1979年のシモンセン企画相の辞任にもかかわらず、政府としては、債務の返済時期が中銀によってコントロールされ、うまく分散しているので、世界の景気が回復すれば持ちこたえられるとの従来からの答弁で交わしてきた。

そこに1982年9月のメキシコ債務返済危機が起こり、大型債務国に対する警戒感により国際金融市場からの資金流入が激減、ブラジルの債務問題も顕在化した訳であるが、債務問題の推移とブラジル連邦下院における本問題をめぐる討議を時期的に区分すると次のようになろう。

1．1　1982年12月～1983年3月：ブラジルのＩＭＦ救済融資要請。ネゴ・ベースのモラトリアムに至る時期

9月のメキシコのモラトリアムの際、ブラジルは同年11月の連邦議会議員の選挙を目前に控えていたためメキシコに追従するのを避け、レーガン政権の緊急融資の助けを借りて12月まで持ちこたえ、同月ＩＭＦに緊急融資を要請するとともに、いわゆるネゴ・ベースのモラトリアム ――元本の返済は交渉で繰り延べ、利子だけを払う ――に移行した時期。

〈議会における討議〉

……1982年9月末、フィゲレード大統領訪米の際、野党ＰＤＴ議員がメキシコ同様、モラトリアムを宣言するよう発言。

……（次いで上記のとおり、11月15日選挙が行われたが、この選挙は軍事政権が1965年11月に導入した二大政党制から、1979年11月野党分断のため多党制に復帰した後の最初の選挙であった。与党ＰＤＳは最も多くの議席を獲得したものの、過半数に達せず）。

……1983年3月野党第一党ＰＭＤＢは、累積債務が国民の意向を問わない成長政策の結果であり、ＩＭＦの言いなりになることを批判。対外債務問題調査下院特別委員会の設置を要求。

1．2　1983年5月：ＩＭＦの第2回融資が中断され、8～9月賃上げ抑制政令法の議会における承認をめぐって討論白熱の時期

ネゴ・ベースのモラトリアムが成立し、1983年3月ＩＭＦ第1回緊急融資（年4回）とこれに連動する民間銀行融資が始まったが、ブラジル側がＩＭＦのコンディショナリーを満たしていないとして、5月に行われるはずの第2回融資がス

トップ。これに対しブラジル政府が、賃金のインフレスライドをインフレ率の80％に抑える政令法第2045号の承認を議会に求めたことから議論が白熱。結局９月22日、ＰＴＢを除く野党に与党議員の一部が加わり（与党分裂の始まり）、同政令法否決。

その後、ブラジル政府はインフレ・スライド幅を87.5％に修正し、分裂与党議員に政治追放の脅しをかけながら、ＩＭＦ宛に新しいインテンション・レターを提出。11月にＩＭＦ融資再開。

〈議会における討議〉

1983年６月28日、下院本会議にデルフィン企画相召喚。デルフィンの債務累積の原因についての説明に対し、各党代表質問、テレビ中継（後述）。

８～９月（特に８月３～12日）上記賃上げ抑制政令法をめぐり、議論百出（後述）。

次いで対外債務問題特別委員会の調査をめぐる与・野党対決（同特別委員会が、債務問題そのものの討議よりも、借款導入にまつわる政府要人の収賄を追求するための証人喚問を主としたため……したがって本特別委員会の議事はあまり参考にならないと思われる）。10月与党ＰＤＳ別途独自の対外債務調査委員会設立。

１．３　1984年：ＩＭＦおよび民間銀行PhaseⅡ融資継続の時期

これらの新規融資と、1983年の貿易収支黒字64億ドル、強引な輸入引き締めによる1984年の貿易収支黒字127億ドルもあり、一息つく。ネゴ・ベースモラトリアムの継続。

〈議会における討議〉

1978年から徐々に始まった軍事政権の民主化措置＝例外的立法の廃止・政治追放者の復権を背景とし、他方1983年後半から与党ＰＤＳの内部分裂があきらかになるにつれて、次期大統領を軍事政権中の国会議員による間接選挙から国民による直接選挙にもどす全国的キャンペーンが盛り上がり、議会における関心の中心も大統領直接選挙問題に移り、対外債務問題についての発言が急減。

１．４　1985年３月の民政復帰から、1986年２月のクルザードプランを経て、11月同プラン解除までの次期

与党の分派（ＰＦＬ）を取り込み、軍事政権側の思惑を覆して間接選挙で大統領に選ばれた野党のタンクレード・ネーヴェスが急死。与党分派から出、副大統

領より昇格したサルネイ大統領は、対外債務返済のため、これ以上国民の生活を犠牲にすることはできないとし、インフレ率＋15％の給与調整を実施。ＩＭＦとの交渉中断。この背景としては、前年度に続き、貿易収支の黒字が124億ドルに達し、強気になったことがあげられよう。

急進するインフレに対し、1986年２月物価為替凍結を中心とするショック療法クルザード・プランを強行し大衆の支持を得、11月の選挙では政治的に成功（軍事政権時代第一野党のＰＭＤＢ議席の過半数確保）。

〈議会における討議〉

1985年３月、ＰＤＳ議員の「貿易収支好調、外貨準備70億ドル、日伯商工会議所会頭がトンネルの先は見えたと語った……」の発言あり。

ＰＴＢの「民政移管とともに権威主義的経済運営をあらためるべし……」等の発言もあった。

与党の外、クルザード・プランを評価する議員の発言も多く、1986年11月の選挙（制憲議会を兼ねる）を前に対外債務問題より新憲法制定に議会の関心が移る。

１．５　1986年11月のクルザード・プラン解除。超インフレから、1987年２月の全面モラトリアムを経て、同年11月利子の支払を再開するまでの時期

クルザード・プラン実施による輸入急増。輸出減により、1986年の貿易収支黒字83億ドルに急減、1985年以来のＩＭＦとの交渉中断。民間金融機関からの資金流入停止により、1987年２月、ついに全面モラトリアム。９ヵ月後に45億ドルの延滞利子の支払再開（内、30億ドルは新現融資）。

〈議会における討議〉

1986年12月、野党ＰＤＴ「クルザード・プラン破綻後、政府は一方的モラトリアム宣言に逃げ場を求めている」、「第一党ＰＭＤＢは民政復帰後、議会がモラトリアムを議決するのは違憲としておきながら、今度準与党としてモラトリアムを支持している」と批判。これに対しＰＭＤＢは「モラトリアム宣言は、大統領の専管事項」と反駁。大蔵大臣の議会召喚を決議。

1987年２月１日、制憲議会が召集されたが、数日を経ずして、政府は全面モラトリアムに移行。

これ以降の制憲議会の議事録は、現在のところ、国会図書館には届いていない。

なお1988年５月、ＩＭＦとの交渉がまとまり、対民間借款620億ドル（1987～93

年間に返済期限到来分）の元本20年繰り延べ交渉成立、ネゴ・ベースにもどるが、去る9月再度利子支払停止。

2．　以上見てきたとおり、国会図書館で現在閲覧できる連邦下院本会議議事録から見るかぎり、対外債務問題に関する中心的討議は、1983年6月28日のデルフィン・ネット企画相の召喚・質疑応答と、同年8～9月間のＩＭＦの示唆による賃金のインフレ・スライドを80％に抑える国内法の議会による承認をめぐって展開された論議の二つである。

デルフィン企画相と、各党代表間の質疑応答（テレビ中継）は、政府と各党の主張を集約していると思われるので、その要点を略述すれば、次のとおりである。

2．1　デルフィン説明の要旨[1]

2．1．1　1974年以前の約10年間の比較的均衡のとれた(対外債務126億ドル、外貨準備70億ドル)年平均8.7％の高度経済成長が、第一次石油危機を契機とする石油価格およびその他の輸入品価格一般の騰貴によって、いかに不均衡が生じたかの説明。

2．1．2　第一次石油危機の調整策は、3～4年で行えたが（輸出数量増および価格上昇、それぞれ年10％）、その直後に第二次石油危機。それにもかかわらず、1978～81年間に輸出84％増（内、67ポイントは数量増）と多大な努力をした。

ただ輸入品価格の騰貴により、交易指数は1978年を100とすると、1981年は64へ低下。

国際金融市場の金利が、1978年の平均7％から、1980年は21％と急上昇、大口債務国への過大な負担となった。

2．1．3　第二次石油危機に対する調整ができない世界経済の景気後退、マルヴィナス問題、西ドイツの輸入減により、1982年にブラジルの輸出が20年振りに減少。

1982年、ポーランド、メキシコからはじまる債務返済危機により、ブラジルへの資金流入ストップ。今回の危機は、ブラジルのみでなく、ナイジェリア、チリ、アルゼンチン等々を含む世界的危機である。

2．2　各党代表の質疑ないし批判

２．２．１　与党ＰＤＳ：経済政策の決定に議会の参加を。ＩＭＦは政治的配慮なく、債務国を締め上げすぎる。ＩＭＦのコンディショナリーを遵守しないことによる対外信用の低下を気にすべきではない。政府はブラジルが最大の債務国である点を交渉で利用すべき。

２．２．１－２　ＰＤＳの少数派（Herbert Levy議員）：1982年12月８日、ニューヨークのブラジル銀行の資金ショートが明らかにした政府の無責任態勢。国債に高い利子を付け、資金を吸い上げる独善的経済運営を批判。

２．２．２　第一野党ＰＭＤＢ：デルフィンの説明は、ブラジル経済の従属的発展の歴史の一部にすぎない。経済再建策もすべて他国のビヘィヴィアーに期待している。国際金融筋のＩＭＦを通じての経済引き締め政策の要求は、労働者の生活を直撃し（実質賃金が３年間で、46％減）、耐えられない限界に達している。モラトリアムを宣言すべき。

〈デルフィンの答弁：国民の消費の伸びを見れば経済成長が国民のためのものだということが分かる。ＩＭＦの目的は、ブラジルの経済を引き続き機能させることである。〉

２．２．３　野党ＰＤＴ：対外債務の累積は、行政府の誤り。1964年以降国内金融機関、外銀は法外な利潤をあげている（CITY CORP.の対ブラジル貸付額は、同行の貸付総額の４％にすぎないのに、全体の利益の25％をブラジルから得ている）。外国の金融資本を利するだけの経済政策によって、ブラジル経済の再建はできない。５月15日のＩＭＦの要求も無理難題である。

〈デルフィンの答弁：経済再建政策は、ＩＭＦとの交渉前にすでに策定してあったもので、ＩＭＦの干渉は受けていない。〉

２．２．４　野党ＰＴ：物価上昇指数の計算方法を変えているのは、ＩＭＦの要求によるものではなく、政府のごまかしにすぎない。経済成長の果実・所得の再配分はどうなっているのか。対外債務交渉は、ブラジルがイニシャチブをとり、第三世界の債務国と共同して行うべきである。

〈デルフィンの答弁：インフレ指数の計算には、400人のエコノミストが関係しており、政府がごまかすことなどできない。債務国の共同行動は、望ましいが限界がある。ＯＰＥＣでもカルテルに失敗した。〉

２．２．５　ＰＴＢ（与党と政策協定）：行政府は、議会の経済関連の立法権を実質的には奪っている。失業300万人でスタグフレーションは深刻である。外国民間金融機関からの融資Phase Ｉの四つのプロジェクトのうち、必要なのは、19

83年度返済期限到来分の繰り延べだけでよかった。

〈デルフィンの答弁：1983年の貿易収支の黒字が60億ドル近くになるとは、誰も予測していなかった。四つの融資プロジェクトの条件は以前のものと同じで、ブラジルに不利にはなっていない。〉

2．3　賃上げ抑制政令法第2045号をめぐる議会の審議[2)]

政府は、賃上げを、ＩＭＦの示唆によりインフレ率の80％に抑えこむDecreto-Lei第2045号を制定し、同政令法に対する議会の追認を求めた。従来、政府は対外債務問題に関連して議会の承認を求めた事例はなく、いわば常に行政府専行で進められてきた本件をめぐって、議会が初めて自己主張できた機会が、この政令法審議の場であった。

1983年８月から９月にかけて、極めて活発な論議が交わされたが、主要発言を政党別に要約すると、次のようなことになろうか。

2．3．1　野党第一党ＰＭＤＢ：

「従来、重要な経済問題については、行政府が、独断専行し、議会はツンボ桟敷におかれてきた。今回、45日以内に上記政令法をブラジル議会が承認しなければ、ＩＭＦによってインテンション・レターの不履行とみなされると脅し、責任を議会になすりつけている。賃金カットは、今回が３回目で、もう耐えられない。国民のすべてが望んでいるＩＭＦとの協定破棄、３～５年間のモラトリアムを。」

「ブラジルは、独立の際の200万ポンドの借款返済に40年かかった。1898年、1914年、1931年、1934年、1964年にも返済不能がおきたが、報復措置をとられたことはない。国際金融筋にも、ブラジルがモラトリアムするのは止むを得ぬとの発言が出始めた。」

「内需を極力抑え、輸出第一の生産態勢のため、失業・倒産が急増している。デルフィンは、賃上げが失業を生むといって与党議員を説得してまわっているが、これはまやかしである。」

「国際金融筋は、発展途上国のなかで成長率の高い国に、何に投資されるかも問わず、先進国なら借りないような高利で、オイル・ダラーをまわすリスクを自らおかした。貸した側も責任を分担すべき。」

「政府とＩＭＦ間の協定を議会で審議すべく、ＰＭＤＢ、ＰＤＴ、ＰＴの三党で要望書を下院議長に提出した。ブラジル連邦下院議会の過半数が、議会の承認なく政府がＩＭＦと交渉することに反対している旨の書簡を、ＩＭＦと国連宛に

発出した……。」

２．３．１－２　ＰＭＤＢ少数派意見（Simão Sessim議員）：

「ＩＭＦの条件のいくつかは、受け入れがたいが、それと一方的モラトリアム宣言＝国際的孤立の間には大きな距離がある。ブラジルは輸入、外国技術に依存する部分が大きいので、慎重に行動すべき。」

２．３．２　野党ＰＤＴ：

「ＩＭＦは、ブラジルがＩＭＦコンディショナリーを守らないのに融資したら、他国への影響がでるというが、国際金融市場維持のため、米銀、英銀は貸し続けざるを得ない。」

２．３．３　野党ＰＴ：

「下院での秘密セッションを開き、政府とＩＭＦの交渉内容を、議会に対しては明らかにすべきである。」

２．３．４　与党ＰＤＳ：

「本政令法を、承認するにせよ、否決するにせよ、本議会の権限を示すものである。党派を超え、愛国心に基づき、慎重な決定を。」

「債務累積の主たる原因は、予測できなかった外的要因によるもので、ブラジルの高度成長は、外国からは評価されている。」

「対外債務の大きさは、ブラジル経済の潜在力の大きさを反映したものである。ブラジルのような大きな可能性のある国は、モラトリアムすべきではない。」

「債務問題で苦しんでいるのは、ブラジルだけではない。ブラジルの政府指導者を信用すべきである。」

「ブラジルの輸出のために使われる資金の56％は外資、モラトリアムすれば、まずこれがストップ。また、石油の120日ユーザンス輸入がモラトリアムによりユーザンスなしとなれば、年間120億ドルの石油輸入前払い資金が必要となるが、どこからこの外貨資金を入手するのか？」

２．３．４－２　与党ＰＤＳ少数派意見（Paulo Lastosa議員）：

「石油輸入の必要性とか個々の問題を論ずるより、ブラジルの従来の量だけを重視した経済成長を見直し、庶民の生活の質の向上を目指した政策に転換すべきである。このため議会の経済、商工、農業、労働福祉各委員会から、この点に関する意見を出させて、本会議で審議すべき。」

３．議会における対外債務問題審議の特色

以上、見てきた議会における種々の発言のなかから次の特色が見てとれると思う。

3．1　行政府の独断専行の下に経済運営が行われ、対外債務問題を初めとする重要な経済問題が、ほとんど議会の審議を経ない一連の政令・政令法で片づけられてきたこと。　このため議員の間に、一種の無力感があり（前期の賃上げ抑制政令法の際も、たびだび出席議員の定足数不足で流会になったことが議事録に記されている）、他方対外債務のような難問には、議員側から代案も出さず、コミットしないで、批判のためのフリー・ハンドを保とうとする傾向がある。

3．2　したがって、ＩＭＦのコンディショナリーに従うブラジル政府の国内措置＝賃上げ抑制、金融引き締めによる不況を主たる攻撃の材料にする。

3．3　審議の際、野党側の主張が、それほど過激化しない（テレビ中継される場合はかなり激しいやりとりが行われるが、中継されないときの議事録はそれほどでもない）。

背景としては：

ｉ）メキシコ、アルゼンチンと異なり、石油、小麦のユーザンス輸入国ブラジルは、一方的にモラトリアム宣言をすると、このユーザンス（輸出者金融）がつかなくなるおそれがあり、国際金融筋と最低限良好な関係を保つ必要があることが、批判の歯止めとなっている。

このため利子だけを支払い、元本は繰り延べ交渉するという、いわゆるネゴ・ベースのモラトリアムにもっていこうとする訳である。

ii）ブラジル流の大国意識＝潜在的経済大国だから多額の借金ができた、最大級の債務国だから国際金融筋も貸倒れを防ぐため、引き続き貸さざるを得ない式の。

また、不況の長期化による国民心理一般の保守化もその背景にあろう。

4．ブラジル社会のなかの政党・議会の役割・その惰弱性

前記3．1の行政府の独断専行、政党・議会の弱さは、根の深い大きな問題なので、最後に若干の考察を加えてみたい。

4．1　歴史的にみれば、行政府の優越はRaymundo Faoroの "Os Donos de Poder"（1958年）の指摘するごとく、ポルトガル人による植民の初期からみられ、行政府の中心は常に地主階級が占め、新しく勃興してくる新しい血を自己のなかに取り込み、驚くべき生命力を保ってきた。ブラジルは、現代に至っても資本家

が国家を牛耳るのではなく、国家が資本家を左右するということになる。デルフィン・ネット流にいえば、「ブラジルは資本家のいない資本主義国（国家資本主義）」となる。

4．2　他方、政党・議会の弱さは、最近20～30年間にかぎってみても、軍事政権中の1965年、13あった政党を強制的に二大政党に再編成し、次いで単一野党が与党を上回る勢力を占め始めると、1979年に野党を分裂させるため多党制を復活し、また1964年の軍事政権スタートから1977年までは、行政府と議会が衝突するたびに、議員の資格剝奪・政治追放、国会の強制休会を何回も繰り返した経緯からみれば、21年に及ぶ事実上の軍事政権の間、政党が育たず、議会が三権のひとつとして行政府の行動をチェックする機能をはたせないのも当然であろう。また政界に有能な人材が集まりにく訳である。

権威主義的な体制から近年抜け出した国々のなかで、ブラジルが、スペイン、アルゼンチン、ウルグァイ等と異なる点は、ブラジルは現在の政党と昔の政党の間に継続性というかアイデンティティがないことが指摘[3]されている。

4．3　しからば、1978年から軍事政権が始めた段階的民主化、1985年3月の完全民政復帰後は、如何であろうか？

ブラジルの政党は、サン・パウロの金属・機械・電気労組を基盤とするＰＴを除けば、特定の集団の利益を代表せず、指導的政治家を中心に上から組織され、選挙の際の得票を目当てに、離合集散する。このため政党に課せられた国家と諸々の利益集団の仲介・調整役をはたすことができないとされている。

1986年のＰＭＤＢの下院選における過半数の議席獲得も、ＰＭＤＢが発展したというより、膨れあがった（＝inchado より多くの種々雑多な政治グループを抱えこんで）だけで、ひとつの政党としては、今まで以上に動きがとれなくなったと評されている。

また、政党間の連合・政策協定も、1983～4年の大統領の直接選挙キャンペーン、民政移管へのプロセスを早める等の大きな政治的共通項がある場合にだけ成立し、経済再建策等種々の具体的利害がからむ問題では成立しない。たとえば、1986年2月のクルザードプラン実施のときは、与党でさえ当初政府を支援せず、本プランに対する一般大衆の参加（Fiscal de Sarney）を見てから、遅ればせに後から追従していた。

行政府は、政府系企業の役職の分配等の反対給付で主要政党の指導部をてなづけ、一般大衆の政治家への信頼感・期待度も、たびたび行われた世論調査では、

極めて低い（1985年の地方選挙の直前にリオで行なわれた世論調査では、70.4%の人が特定の支持政党はない、58.5%のひとは政治にまったく興味がない、67%の人が党より候補者の人物が重要等などと答えている[5]）。

ブラジル社会のここ20数年間の急速な変化＝産業の多様化・近代化・都市化・教育の普及により幅の広い新中間層が出現したにもかかわらず、これを組織化する政党がない[6]。

結局のところ、民政移管後も歴史的・伝統的な行政府（官僚・テクノクラット、軍部……）の優位は続いている。

変化の兆しといえば、企業家が業界団体の発展・組織化を背景に、相当数政界に進出し始めたことであろう（1986年の州知事選、下院選等）。

これは、行政府からかなり自立した企業家集団が、軍事政権時代のテクノクラットの一部肩代わりをして経済政策の策定に一定の影響力を及ぼし始めた兆しと解釈されている[7]。

ブラジルの資本主義発達・近代化の一局面であろうか。他方労働組合の連合体は過去のポプリズモの反省から、政府からの自立を目指し多数に分解する兆しがある（ＣＮＴＩ、ＣＵＴ、ＣＧＴ、ＢＳＩ）。

研究者のなかには、行政府と労組、職能団体、市民グループの代表者の間で、政党の仲介なしに、直接新しい形の利害調整が行われ始めており、これはネオ・コーポラティズム（state corporativism）であると解釈している者もいる[8]。

（了）

【注】

1）Diario do Congresso Nacional, Agosto 1983, 7183 ～7193頁。

2）ANAIS DA CAMARA DOS DEPUTADOS, 1983, V9. V10. 等。

3）ELI DINIZ, PENATO R. BOSHI共著 "A CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA NO BRASIL : ATORES POLITICOS, PROCESSOS SOCIAIS E INTERMEDIAÇÃO DE INTERESSES" 50頁。

4）LOURENCO DANTAS MOTA著 "QUEM MANDA NO BRASIL"。

5）上記３の52～53頁。

6）同上11頁。

7）同上29～30頁。

8）同上60頁。