

〈書評〉

小池洋一 著

『社会自由主義国家—ブラジルの「第三の道」』

新評論 2014年

東洋大学 久松佳彰

1. はじめに

本書は筆者が長年研究の対象としてきたブラジルについて、その「社会自由主義国家」の枠組みとそれを支える諸制度および諸政策について検討したものである。研究書ではあるが、わかりやすく書かれているので、ブラジルの政治経済の新潮流に興味関心のある読者には多くの新知識を与えてくれるであろう。また、域内外の比較政治経済に関心のある学徒にも興味深い示唆を与えてくれるであろう。さらに、筆者が詳述するブラジルの諸制度・諸政策は、社会によって政府と市場の両方を規制する活動であり、筆者によればそれは社会に適正に埋め込む活動である。筆者にはこれが日本の課題でもあるという現状認識があるため、本書は日本に対しても重要な示唆を与えることになろう。本稿では、各章の要約をおこなった後で、一点のみ我々に与えられた研究課題を指摘する。

2. 各章の要約

本書は三つの部分から構成されている。第1章では、ブラジルの開発政策の変遷と「社会自由主義国家」の枠組みが議論される。つづく第2章～4章では、「社会自由主義国家」を支える諸制度として、参加型予算（第2章）、連帯経済（第3章）、CSR（企業の社会的責任）（第4章）が検討される。最後に第5章～7章では、「社会自由主義国家」の経済的基盤となる諸政策として、社会的イノベーション（第5章）、労使関係（第6章）、都市政策（第7章）が検討されている。

第1章 社会自由主義国家：多元主義的経済社会に向けて

「社会自由主義国家」とは、カルドゾ政権（1995～2012年）において初代行政改革庁長官となった著名な経済学者であるブレッセル・ペレイラ氏が2001年に示した体制概念である¹。市場、国家、市民社会という三つの要素から構成され、それら三つが相互に協同、牽制しあう多元主義的な経済社会を指す²。社会自由主義国家とは、経済成長と社会的公正を同時に実現する体制であり、特に国家でも市場でもない第三セクターの役割が重視されるという。「社会自由主義国家」の「社会」とは社会民主主義と同様に社会権の保証を意味し、「自由」とは社会民主主義よりも市場や競争を重視し、多くの公共サービスを外注する。その結果、機能においては社会民主主義国家と同じく「大きな政府」であるが、政府組織としてはより小さくなるという。

「社会自由主義国家」では市場、国家、市民社会という三つの要素は、お互いに競争したり、協力したりしている。例えば、参加型予算は国家と市民社会の共有領域に位置し、CSRや連帯経済は市民社会と市場の共有領域に位置している。そして、筆者によれば、これらは国家と市場を社会に埋め込み、社会を強化する手段であり、多元的な経済社会を創造する試みであるという。そして「社会自由主義国家」では、イノベーション（革新）と社会的公正が重視される。この二つは対立的ではない。健康で能力の高い労働者がイノベーションを可能にし、公正な社会であればこそ多様な能力をもった人材がイノベーションに参加するのだ。

実際にブラジルの2000年代にはボルサ・ファミリアなどのいくつかの社会保障政策や社会扶助制度が整備され、また最低賃金が引き上げられ、貧困と所得分配をめぐる状況は大きく改善した。ブラジルの社会自由主義国家への道は緒についたばかりであるが、既存の国家主義、市場主義に代わるオルタナティブな開発に挑戦していることを筆者は評価している。

第2章 参加型予算：国家を社会的に統治する

参加型予算は、1989年にブラジル南部のポルトアレグレ市で始まり、ブラジル全土に広がり、その後も中南米を含む発展途上地域や先進国にまで広がっている。ブラジル国内では2008年までに200以上の都市で実施されている。2007年には、参加型予算に関する知識の共有と問題解決のために都市ネットワークも作られた。

ブラジルでは、伝統的にポピュリズムとクライエンテリズムにより、社会インフラの供給において行政と議会は十分に機能してこなかった。しかし、1988年

に制定された新しい憲法では、基本的人権を確認し、社会権を拡大し、基礎自治体の権限が強化され、その上での法制度改革によって、透明で民主的なガバナンスを目指す多くの革新的な自治体が生み出された。更に、住民組織と労働者党の存在により、参加型予算の実施に弾みがついたのである。参加型予算を通じて、社会インフラが効率的に供給されるという期待が強いのである。

参加型予算は、第一に市長の支援の程度、第二に市民組織の政治意思の程度によって類型化することができる。両者とも高いポルトアレグレ市は「制度化された参加民主主義」として評価することができる。毎年、地区からボトムアップに抽出されてきた予算案が最終的に市議会に予算案として提出されるまでに多くの議論や交渉が社会の中で行われる。これに対して、ペロオリゾンテ市は市長の支援は中程度、市民組織の政治意思の程度は強いと評価され、「非公式・競争的参加民主主義」の一例である。本市で2年に一度おこなわれる参加型予算プロセスは、投資予算の半分が対象となり、全住民で議論する審議会は設けられていない。このように参加型予算といっても各都市で異なるやり方が採用されている。

成果としては、貧しい人の声が反映されることによって社会包摂的な投資が行われること、透明化によりクライエントリズムや汚職を排除することが期待される。実際にも生活水準や厚生は向上していることが指摘されている。問題点もいくつか指摘されているが、筆者は解決可能だとして、グッド・ガバナンスの実現と、社会インフラの供給を効率的・効果的にする制度だと評価している。

第3章 連帯経済：新しい経済を創る

ブラジルは連帯経済が最も活発な国の一つである。連邦政府の労働雇用省内に設立された国家連帯経済局の定義によれば、連帯経済とは「既存の経済システム、とりわけ市場とは異なる方法で、生存のために生産し、売り、買い、そして交換する経済行為」である。活動の主体は、協同組合、アソシエーション、交換クラブ、労働者自主管理企業、協力ネットワークなどとされている。

2005～07年に実施された全国調査によれば、全土で2万1859の連帯経済事業体が存在しているという。地域別には北東部が43.5%を占め、組織形態ではアソシエーションが52%と過半を占め、設立の理由については、失業に対するオルタナティブや所得の補完という目的が多く、活動地域は農村が多く、活動分野も農林漁業が41%と大きい。多くの連帯経済が生存戦略としての性格を強くもち、事業規模は零細で、限られたローカルな市場向けの製品・サービスを提供しているという実態であった。そういう中で、公的な支援制度・組織は整備さ

れつつある。市場経済が失業・貧困などの社会問題を解決できない状況では、対抗的な経済制度としての意義は極めて大きいと筆者は評価している。

第4章 CSR：企業を社会的に統治する

ブラジルは発展途上国の中では企業の社会的責任（CSR）への関心が強く、早くから制度構築への努力がなされてきた。特に1990年代後半から関心が一層高まったという。CSRの根幹とは、企業が活動のなかに社会の発展と公正に関わる価値を埋め込み、それを新しい事業として育て上げ、それを通じて企業の活動を社会的に統治することである。

企業がどのようなCSR経営と社会貢献活動をおこなっているかについての報告書が社会会計であり、ブラジルのCSR制度の中で最も重要なものの一つである。200以上の企業が共通様式での発表をおこなっている。また、サンパウロ証券・商品・先物取引所は社会環境証券取引所を2000年代に設立し、社会開発・環境保全に従事する社会組織と投資家を結びつけようとする制度である。さらに社会的責任投資にも関心が高まっている。

CSR活動の結果、ブラジル企業の社会貢献活動は全体的に活発であることが指摘できる。しかし、企業が利潤追求を旨とする存在である限り、CSRを通じて企業の社会的統治を実現するには、法制度の整備や全てのステークホルダーのエンパワーメントが求められることが指摘されている。

第5章 社会的イノベーション：経済発展と社会政策の両立

イノベーションとは、単に技術革新のみを意味する語ではなく、斬新な発想・方法によって社会に新たな価値や発展、変革をもたらす創意や実践を指す。ブラジルでは政府が研究開発費用の大半を負担しており、公企業を通じてイノベーションをおこなってきたこともあり、筆者はブラジルの産業政策や技術革新を調査し、それが社会自由主義国家の経済発展と社会性との結びつき方を検討した。

ブラジルでは、産業クラスターを支える地域イノベーション・システムの重要性が指摘されており、各種の支援活動が行われている。本書では南部リオグランデス州における実例が紹介されている。また、生産チェーンの強化と創造も、産業政策のなかで採用されている。エンブラルで有名な航空機産業が事例である。

さらに社会に存在する知識や文化を生かし社会のニーズに沿った社会的イノベーションという側面からも、ブラジルの産業政策は社会的性格をもっていることが明らかにされる。同時に、デザイン能力の向上を通じて社会開発を推進する

動きもある。とはいえ、研究開発への支出の低さは問題であり、企業の技術開発を高める必要もある。社会的イノベーションと経済合理性との整合性も高めていかなければならないという。

第6章 労使関係：経済自由化に伴う制度改革

本章では、経済グローバル化に伴うブラジルの労働市場の変化と労使関係の柔軟化を評価し、経済成長と社会的公正をとともに実現するためにどのような労使関係が望ましいかが検討された。ブラジルでは1943年に制定された統合労働法が、現在まで労働市場、労使関係を規制する基本法となっている。国家の強い介入のもとで労使協調を目指す内容になっている。統合労働法で保護されたのは一部のフォーマルな労働者だけであり、インフォーマルな労働者は対象外にあった。

1990年代の経済自由化によって雇用は停滞し、失業者は増加し、偽装失業も増加した。さらに雇用のインフォーマル化も進行した。雇用の地域分布では新規地域への進出が特徴的であった。1990年代半ばのカルドゾ政権では、労使関係の柔軟化が試みられたが、その後の労働者党政権では改革は停滞した。改革の焦点は、賃金に上乗せされる社会的負担の軽減や雇用の柔軟化（有限雇用、労働時間、レイオフに関する制限の緩和）、労働組合改革であった。筆者は、長期的な見地から、イノベーションを促進する安定した雇用と社会保障が重要だと述べている。

第7章 社会都市：クリチバの都市政策と社会的包摂

多くのブラジルの都市では急速な人口増と都市化によって失業が拡大し、貧困や飢餓が深刻化し、道路、住宅、上下水道などの社会インフラが不足し、スラムが生まれ、都市環境が悪化した。クリチバ市は早くからこのような都市問題を認識し、都市計画を策定し、1970～90年代にかけて問題の解決に挑戦してきた。本稿ではクリチバ市の都市政策を社会的包摂の観点から考察している。

クリチバ市は公共交通システム、ゾーニング、住宅政策、ファベラ対策において革新的な政策を実現してきた。その基本には1960年代に作成されたマスタープランがあった。そして、その背景には社会的包摂の理念があったことが明らかにされている。その実現について、市民参加と市政府のリーダーシップのどちらが重要であったかについても議論が紹介されている。

3. おわりに

本書を読み、本書が私たちに与えた今後の研究課題を一点挙げたい。我々は、どのようにすれば政府と市場を社会によって規制し、社会に適正に埋め込むことができるのかを実証的かつ理論的に解き明かすことが求められよう。筆者が言うようにブラジルにおいて各種の仕組みが成功しているからといって、それを他地域で意図的に模倣できるとは限らない。理論的に言えば、経済社会学において1980年代以降、経済行為が社会関係に埋め込まれているという視点が強調され、その点を考慮してジェームス・コールマンは社会関係資本の理論を作り上げた。しかし、どのような意図的な政策対応によって適切な社会関係資本を蓄積し、そこにどんな経済行為を埋め込んでいくと適正かつ有効な社会関係になるのかという点については本書の対象とする国レベルというマクロ面においてはおろか、実験が可能なミクロ面においてもグループ内での接触を増やす以外の方法はまだ十分に研究つくされているとは言い難い。我々が本書を読み啓発された後、研究すべきことはまだまだ多い。本書はこの意味において、今後の研究テーマを照らす宝の山と言えよう。

注記

¹ 「社会自由主義国家 (Estado Social-Liberal)」の国家 (Estado) とは、政治体制や広い意味での「国のあり方」を指す。

² 市場や市民社会と対置される国家は、行政府だけでなく立法府や司法を含む広義の政府とほぼ同じ意味で解釈できる。