

〈書評〉

水上啓吾 著

『ソブリン危機の連鎖 —ブラジルの財政金融政策—』

ナカニシヤ出版 2016年

兵庫県立大学 福味 敦

I はじめに

「ソブリン危機の連鎖」という書名から想起されるのは、漆黒の大海の中、大嵐に揉まれまさに沈まんとする新興国ブラジルの姿である。しかしながら本書の内容はそうした予感を良い意味で裏切るものであった。すなわち本書は、1990年代初頭、マクロ経済の混乱のなか政治の表舞台に登場したフェルナンド・エンリケ・カルドーゾが財務大臣、さらには大統領として推進した政策改革が、ときに後退を余儀なくされつつも、21世紀のこの国に新たな形をもたらすに至る経緯を丹念に追ったクロニクルである。本書を通読することで浮かび上がってくるのは、経済自由化政策を推進することで国際金融市場の動向に大きく規定されることになったカルドーゾ政権が、「通貨価値の安定」と「財政民主主義」との狭間で揺れ動く姿と、財政責任法や大規模な民営化など、従来、実現が困難とされてきた政策を受容する政治的・社会的土壌が、外圧を一つの契機として徐々に形成されていく様子である。また、アジア通貨危機後の混乱のなかで、カルドーゾ政権が当初の理念を変質させざるを得なくなる状況は、グローバル化が進む現代において改革の遂行がいかに困難であるか、顕著に物語るものといえるだろう。以下、本書の構成に従い、各章の内容を整理した上で、評価といくつかの課題について言及する。

II 各章の概要

本書を束ねる要となる序章「ブラジルにおける財政政策と金融市場への対応」は、分析対象とするカルドーゾ政権期が戦後ブラジル経済における「画期」となっ

たことを確認すると同時に、本書の議論に通底する認識を示す章として位置づけられる。すなわち、①軍事政権時代に政府主導の開発戦略のもとで高成長を実現するものの、いわばその代償として累積債務問題とハイパーインフレーションが発生したこと、②そうした困難を乗り越えるべく、カルドーズ政権は経済安定化と、前政権が開始した自由化政策をさらに推進したこと、③そして今世紀に実現した海外資本を梃子とする経済成長は、1990年代のこの政策改革を重要な背景としていることが、まず確認される。その上で、改革が国債や通貨価値の安定を望む国内の幅広い層に支持される一方、結果的に労働組合や政府機関の影響力を低下させるなど、経済・社会・政治的要因の相互依存関係が、本書における重要な視座となることが示される。

第1章「国際金融市場への復帰と国債政策」の議論は、カルドーズが財務大臣として着手し、大統領就任後に推進したリアル計画や、国債市場の整備と対外自由化といった諸政策が、マクロ経済の安定化と、国債市場の効率化、金利低下、資本流入などの好循環を、1990年代中盤にもたらしたことを確認することから開始される。ただしそうした時代も長くは続かず、数年後にはアジア通貨危機という外的ショックにさらされることで、物価上昇をもたらす金利連動債への借り換えと、市場規律の働きにくい国営金融機関および中銀への国債売却といった、それまでの志向と相反する政策を採らざるを得ない状況に追い込まれることとなった経緯が示される。本章に一貫して流れているのは、カルドーズ政権の採用した、IMFや世界銀行のスタンスと親和性の高い均衡財政、自由化、民営化といった諸政策が、インフレの抑制、国債・証券市場への外国資本の流入、そして経済成長に寄与する一方、同時期に急速に深化した世界経済とのリンクが、マクロ経済の新たな不安定化要因となったとの認識である。

第2章「国際収支危機と予算制度改革」では、1988年新憲法のもとで志向された民主的な財政運営が、1997年のアジア通貨危機以降に伝播した経済危機のなかで、形骸化していくプロセスに焦点が当てられる。すなわち混乱のさなかで、インフレ抑制と通貨価値の安定という観点から、議会の合意を伴わない大統領権限による緊縮財政政策がたびたび採られたが、それはいわば「財政の金融化」であり、再分配政策を柱とする財政の地位、そして財政民主主義の後退であったとの認識が示される。すなわち著者は「財政の本来の機能を無視する形で、インフレ抑制という金融目的に財政を従属させる手法は、政策の正当性の観点から大きな困難に直面していた (p.90)」と論じている。また2000年には、IMFのコンディショナリティの一環として求められた財政責任法がその厳しい内容にもかかわらず

ず成立したが、その背景として、インフレ抑制と国債価格の安定化という点で国内の社会集団の利害に合致していたこと、本来反対勢力となり得る労働組合が地方における組織化の遅れ等によって弱体化していたこと、が指摘される。

第3章「公企業の民営化と政府債務管理」では、軍事政権時代に肥大化した公企業が民間部門のダイナミズムを損なうとともに、債務拡大の要因となっており、かかる事態が公企業民営化の前提としてあったことがまず指摘される。その上で、CVRD (Companhia Vale do Rio Doce)、テレブラス、ペトロブラスの事例とともに、民営化の実績やその方法の詳細について検討し、①1990年代に入り、広範な分野で株式売却が行われたこと、②同時期の民営化の特長として、ネイションズバンクやリーマンブラザーズといった米国の金融機関が資金の調達、コンサルティング、株式の売却において大きな役割を果たしたこと、③民営化に先立ちかつての公企業は会計基準の変更や情報公開など改革が求められ、売却後は多くの企業で業績の改善が見られたこと、などが指摘されている。

第4章「税制改革と政治・経済・社会構造の変容」では、1990年代半ばにカルドーズ政権が試みた税の中立性確保を主目的とする売上税改革が、影響力の低下を忌諱する州政府の抵抗により挫折を余儀なくされる一方で、1990年代後半の通貨価値安定化を目的とする増税については、社会負担金、すなわち医療および公衆衛生、社会保障、社会扶助に関する目的税として、国民に受容された経緯が検討される。すなわち著者は、連邦政府にとって「税制における中立性の追求は、貿易や資本取引を増大させようとする際に生じた国際金融市場の混乱に比べれば、優先順位の低い課題として認識 (p.173)」され、また州政府や基礎自治体にとっては、権限の弱体化につながる売上税改革は許容できないものの、経済安定化 (財政収支の改善) については「すべての政府レベルで共有できる目的であった (p.173)」と論じている。

第5章「財政調整制度改革と参加型予算制度」では、経済安定化政策のもとでの緊縮財政路線と地方分権の推進が、財政の所得再分配機能に与えた影響が検討される。すなわち、緊縮財政のもと下位政府への移転が抑制され、実際に公共サービスの供給量が低下していることがポルトアレグレ市の事例によってまず確認される。他方、かかる状況のもとでスタートした参加型予算制度については、予算編成の過程において女性や貧困層、マイノリティの参加が進むなどその裾野が拡大し、より民主的な財政の運用が可能となりつつあることが確認される。ただしその効果については、緊縮路線あるいは制度上の問題から、現実の支出パターンからは確認することはできず、また所得格差や貧困といった問題への改善に必

ずしも寄与していない可能性が併せて指摘されている。

終章「カルドーズ政権期における財政政策および通貨金融政策の性格」では、各章で詳細に論じたカルドーズ政権の政策改革を、政治・社会・経済の変化との関連から再整理することを試みている。すなわち政策改革が推進された背景として、①国際金融市場の混乱が「国内居住者の経済的基盤や社会的基盤に影響を与え、国内居住者の政治的決定を変化させてきた (p.205)」こと、いわば「外圧を利用 (p.203)」する形で国内世論を形成し、受容されてきた側面があること、②その際「財政の緊急性」が重要な意味を有したこと、③一連の改革は、そうした市場化と民主化が相互に作用しながら、深化してきたプロセスとして理解できること、を指摘している。その上で、2003年のルーラ政権誕生はグローバル化に対する揺れ戻しの側面があるものの、経済政策に関しては、財政均衡主義を含むカルドーズが遺した枠組みが引き継がれ、安定的な政権運営に寄与していることを指摘し、議論を結んでいる。

Ⅲ 評価と課題

本書を通読することで、ブラジル経済の画期となったカルドーズ政権がいかなる政策を目指し、実現し、また挫折を余儀なくされたのか、財政改革、公企業民営化、地方分権化を中心に理解することができる。改革を海外と国内、または経済・政治・社会の相互作用の結果として捉える本書の視点は興味深く、ラテンアメリカ地域研究、財政学、政治経済学などの分野において、重要な貢献をなすものといえる。加えて、財政制度改革の経緯と背景を丹念に追求した本書の、資料としての意義も見逃すことができない。したがってここで、気鋭の若手研究者によるかかる研究書が書棚に加わったことは大変喜ばしく、また大いなる刺激になったことを強調しておきたい。こうした点を踏まえた上で、評者が関心を持ち、それゆえ今少し踏み込んだ分析が必要と感じられた点を二つほど挙げておきたい。

一つは、カルドーズ政権の評価に関わる論点である。本書の核となる第2章では、財政民主主義、あるいは再分配など財政の役割を重視する視点から、危機に直面したカルドーズ政権の対応は、財政民主主義を「形骸化」させる側面があったと論じられている。本書では序章、あるいは終章で、カルドーズ政権期を「画期」として評価しているものの、その一方で第2章にみられるように、負の側面についてもしばしば強調されている。したがって評者はこの時期にみられた政権の変質が、その後の政策改革、あるいはマクロ経済にいかなる影響をあたえた

のか、そしてどのように評価すべきか、という問題意識のもと、いわばその答えを求めながら本書を読み進めていたが、みつけることができなかった。

二つに、政治とりわけ社会構造の変化については、今少し慎重かつ踏み込んだ検討が必要ではなかろうか。たとえば第4章で全所得階層への増税が、政府レベルでの危機感の共有とともに実現したとされるが、それを許容する社会構造の変容がいかなるもので、どのように作用したのかという点について、必ずしも明らかではない。同様に終章において、第3章で検討した民営化の事例に基づきながら、公的部門の縮小によって、「国内の経済主体が従来有していた地域性が後退するとともに、さまざまなパスを通じて政策に反映されていた主張も弱まる(p.203)」こと、さらには財政・金融政策が有していた「国内の特殊性」を弱めることに繋がると論じている。この点に関して、労働組合の弱体化に関しては説得的に論じられているが、「社会統合の弛緩」が生じ、それがマクロ経済政策へ影響するプロセスについては、今少し議論されてしかるべきとの印象を抱いた。もっとも、ここに挙げた二つの論点については、財政制度に焦点をあてた本書にとってはいささか守備範囲を超えるものともいえ、本書の価値を何ら損なうものではないだろう。したがって本書は1990年代ブラジルの政策改革に関心をもつ読者は無論のこと、グローバリゼーションのもとでの政治・経済・社会の変容という、より大きな関心を持つ人にとっても有用な一冊であることを指摘し、結びとしたい。