

新興諸国ブラジルの農業分野における成果と課題
(報告要旨)

佐野聖香（東洋大学経済学部）*

はじめに

本報告の目的は、世界の農業供給体制においてプレゼンスを高めているブラジルにおいて、同国の農業生産の拡大における第 3 期（カルドーズ・ルーラ政権）農業政策を評価し、その成果と課題を明らかにすることにある。

これまで世界農業あるいは WTO 体制は、先進国の米国や EU の支配力によって大きく規定されてきたが、現在のドーハラウンド¹に象徴されるように G20 の一角であるブラジルは、途上国の代表としてその発言力を高め、米国や EU の支配力を相対化させる存在になっている。同ラウンドでブラジルは、特に米国、EU、日本などの先進国に対し、貿易障壁の撤廃、農産物貿易に影響を与える補助金の撤廃を求めており、米国の国内綿花保護・補助金つきダンピング輸出に対し WTO 提訴を行うなどの行動もとっている。

こういった強気な行動の背景には、1 つに 1980 年代半ば以降（第 2 期）、自国で IMF の構造調整政策を受け入れ、国内市場を開放し、市場志向型の政策を展開していることに起因する。2002 から 2004 年の農業部門の生産者助成推計額（PSE : Producer Support Estimate）も平均が 3%と、OECD 諸国の平均 30%よりも格段と低く、ケアンズグループのニュージーランド(2%)やオーストラリア(3%)と同様の低水準である²。

2 つ目の理由は、圧倒的な生産力および輸出力を誇っていることにある。後に示すように、ブラジルの総輸出、農業輸出とも年々拡大傾向にあり、農業純輸出額は世界第 1 位である。また、砂糖、コーヒーといった従来の途上国農産物のいわれてきた亜熱帯作物だけでなく、大豆関連製品、牛肉、鶏肉など先進国が輸出している農産物においても世界第 1 位の輸出を誇っている。したがって現在のブラジルは、名実ともに世界の食料事情を規定する存在になってきており、このことがドーハラウンドでのブラジルのプレゼンスを高めていると考えられる。

その一方で、ブラジルは、世界有数の所得格差の高い国とも知られ、同国の所得格差是

* 連絡先：s_savaka@toyo.jp また本報告要旨は draft のため転載・転記を行わないこと。データなどについては当日配布予定。

¹ ドーハラウンドは、2001 年のカタール会合により開始された第 9 回 GATT・WTO の多角的貿易交渉だが、農業分野を中心とする先進国と開発途上国との対立が激しく、2010 年においてもまだ締結に至っていない。

² 生産者助成推定額（PSE）は、消費者ないし納税者から農産物生産者への資金移転を示す指標として OECD が計算している。PSE の総額は、その国の農業分野の規模や構造によって異なってくるが、農家収入に占める PSE の割合は、農家に対して行なわれる助成の程度を示している。そのため、農家への助成の程度を国際的に比較対照する場合は、農家収入に占める PSE の割合を見るのが一般的である。上記の値は、OECD[2001]による。

正はブラジル国内における最重要課題となっている。1994 年に実施したリアルプラン³によって、それまでのハイパーインフレは終息したが、そのことにより所得格差がさらに拡大した。そのため 1995 年以降の中道左派・左派政権⁴では、農政の新たな対象として貧困問題や農村開発を柱に掲げ、後述する家族農業強化計画（PRONAF : Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar）などを実施している。このように現在のブラジルは、世界における自由化路線の先駆者的な役割を担いながらも、国内的においては所得格差を解消するために農村開発・農村社会政策の進展が求められているのである。

これまでブラジル農政の研究は、日本、米国をはじめ、ブラジル国内でも数多くの研究がされている。だが日本や米国では、概略的研究が多く⁵、またブラジル国内においても 1995 年以降の農政、いわゆる第 3 期農政の性格規定を第 2 期と比較して行った場合に家族農業を対象とした農村社会政策の実施を主要な変化として捉える傾向が強い⁶。その一方で、第 3 期における市場志向型、いわゆる大規模・輸出志向型の農業生産を対象とした農政は、1985 年以後の第 2 期の自由化路線を継承しており、同時期のそれと同一であるというのが一般的見解である。

たしかに第 3 期のカルドーズ政権、ルーラ政権において、ニュアンスの差こそあれ、家族農業の維持ないし育成という立場を表明し、家族農業の強化を農政の 1 つの重要な支柱にしている。だがこの点と関わって、第 3 期の農政が市場志向型の生産者や企業に対し影響を与える政策を実施していないのか、また市場志向型を目指していった第 2 期（1985 年以後）と第 3 期（1995 年以後）農政の違いは、農村社会政策の実施以外に存在しないのか、これらの問いに 1 つの解を与えるのが本稿の課題である。

以下、本論は 3 節より構成される。第 1 節では、ブラジル農業の現状を示し、ブラジル経済において農業の果たしている役割を明らかにする。続く第 2 節では、第 3 期農政の性格を、第 1 期の農業保護期や第 2 期の農業自由化路線期と比較しながら、(1)価格支持・所得支持政策、(2)農業融資、(3)農村社会政策の 3 点で検討し、その中で第 3 期の農政の特徴を析出する。その上で、第 3 節では、ブラジルの農業の実態も踏まえながら、現在の農政に対する農業生産者の要求（農政団体）を検討する。

I ブラジル農業の現状

³ レアルプラン（Plano Real）とは、ハイパーインフレーションへの対処策として、1993 年 12 月に発表された安定化政策である。同政策では、ドルペッグ制をとる新通貨「レアル」を導入し、インデクセーションによるインフレの慢性化を解消することを目指し、1994 年の 7 月から完全に実施された。

⁴ 1995 年から 2002 年までブラジル社会民主党（PSDB : Partido da Social Democracia Brasileira）のカルドーズ（Fernando Henrique Cardoso）が大統領を務め、その後 2003 年より労働者党（PT : Partido dos Trabalhadores）のルーラ（Luiz Inácio "Lula" da Silva）が大統領を務めている。PSDB が中道左派であり、PT は左派政権である。

⁵ 代表的な論文として、呉尚浩[1996]、清水純一 [2006]

⁶ Coelho, C. N. [2001], Wedekin, I. [2005], Chaddad, F. R. and M. S. Jank[2006], Trindade, J. G. and V. A. Galante[2006]が挙げられる

II ブラジル農政の性格規定

ブラジルの農業政策は 1930 年代より実施されてきたが、それが本格的に展開されるのは 1965 年以後の軍事政権成立後である。それ以後ブラジル農政は、価格支持・所得支持政策と農業融資の 2 つを農政の基本柱に据え展開してきた。

だが 1990 年代半ば以降、インフレが終息したことに端を発し、所得格差が拡大し、農村の貧困問題がクローズアップされるようになってきた。すなわち農業生産の大半は、一部の輸出志向型の大規模生産者によって担われ、他方で多数の貧困者が農村部に滞留しているという構造の下で、従来の農政の枠を超えた新しい農政、いわゆる農村開発を農政の 1 つの柱にすることが求められてきたのである。

したがって今日のブラジル政府は、効率的な高生産性農業を営む輸出志向型の農業生産者に対する政策と貧困層に対する政策が求められている。前者に対しては、第 2 期（1985－95 年）の市場開放路線を継承しながらも、若干の軌道修正を図り、ビジネスリスクを回避できる制度を模索しており、後者の貧困問題に対しては、従来の価格支持政策ではなく農村の地域開発、特に農村の雇用機会の創出を目指す農村社会政策に対し農業融資を提供することによって対処していこうとしている。

そこで本稿では、次の 3 点に絞って農政の課題を検討する。第 1 に、従来からの農政の基本支柱である価格支持・所得支持政策、第 2 に農業融資について検討し、第 3 に新たな雇用機会の創出を中心とした農村社会政策について言及する。このほかにも土地所有問題、農業輸出政策、農業研究支援政策、農業環境政策など検討すべき農政の重要な課題は多々あるが、これらは今後の研究課題とする。

また分析対象は、1965 年から 2009 年までであるが、第 3 期にあたる 1995 年以後と、それ以前の第 1 期（1965-1985 年）や第 2 期（1985 年－1995 年）と比較しながら検討する。

それぞれの時期を農政の特徴を簡単に要約すると、まず第 1 期の 1965 年から 1985 年は、価格支持政策や農業融資制度を利用して、政府による大規模な介入が行われていた農業保護期である。第 1 期は、コーヒーや砂糖など亜熱帯作物以外の農産物、いわゆる大豆関連製品やオレンジジュースなど現在の主要輸出農産物の生産が開始された時期であり、それらの農産物がまだ国際競争力を有していなかった時期である。農業部門の GDP に対する農業融資の割合は、ピーク時の 1978 年に 85%まで達し、また穀物生産に対する価格支持の割合は、開始当初の 70 年代はじめの 5%程度の割合から、1982 年は 12%まで上昇している。このように同時期は、現在の主要輸出品目の農産物の生産が開始し、それらの国際競争力を高めるために、最も盛んに政府介入が行われてきたのである。

次に第 2 期だが、同期は 1985 年から 1995 年で、農業自由化路線政策期である。この時期のブラジルは、ハイパーインフレや債務危機に見舞われ、深刻な財政危機に陥り、IMF 構造調整政策のもと市場開放を促進していった時である。農業 GDP に対する農業融資額の割合も 1978 年の 85%から 1994 年には 29%まで減少、さらに穀物生産の価格支持の割合も 80 年代に上がって、1988 年が 19%でピークが、90 年代に入るとほぼゼロ水準まで減少

している。

そして第 3 期は、第 2 期の農業自由化路線政策を継承しながらも、新たに農村社会政策を実施し始めた時期である。同期は、インフレが終息し、経済が安定化していった時期で、現在の BRICs としての成長が見られ始めたのも時期でもある。だがその反面、第 2 期の急激な市場開放や金融のグローバル化による負の遺産も顕在化し、それらに対処することが求められてきた時期でもある。農業 GDP に対する農業融資額の割合も 1996 年の 11% から 2004 年には 25% まで増加しており、第 2 期に比べその割合が高まっており、農業融資の割合が高くなっていることが伺える。

以上をまとめると、第 1 期は政府介入による農業保護期、第 2 期は自由化路線期、第 3 期は、第 2 期の自由化路線を継承しながら、農村社会政策に新たに力を注いできた時期である。そこで、次にブラジル農政の基本の柱の 1 つである価格支持政策について同期間を比較検討する。

ブラジルにおける価格支持・所得支持政策

現在のブラジルの価格支持制度の根本的枠組みであり、価格支持政策の中心は 1945 年に制度化された最低価格保証制度 (PGPM : Política de Garantia de Preços Mínimos) であり、その実質的な運用が開始されたのは 1965 年以降である。

PGPM は、大きく分けて 2 つの形態、連邦政府買い上げ制度 (AGF: Aquisicoes do Governo Federal) と連邦政府貸付金 (EGF: Empréstimos do Governo Federal) から構成されている。AGF は、市場価格が政府の定めた最低価格を下回ったときに政府が直接市場に介入し、最低価格で買い上げる制度であり、対象農産物、対象地域、最低価格は毎年改訂されている。他方 EGF は、市場価格が低迷した際に、生産者や加工業者が、市場価格が回復するまで農場や倉庫で農産物を貯蔵するときに、政府が在庫費用や販売費用への融資を提供する制度である。EGF には、販売オプションがないもの (EGF-SOV) と期間中に市場価格が回復しなかった場合に政府へ販売可能、いわゆる AGF に変換できるもの (EGF-COV) がある。

第 1 期と第 2 期の前半を通じて穀物生産における価格支持の割合は高く、価格支持政策が強力に実施されていたことがうかがえる。だが 1988 年の 19% をピークに徐々に減少し、1990 年代に入るとゼロ水準になり、近年は 2 から 5% の水準である。品目別では、1970 年代まではコメが最も多かったが、大豆生産が本格化するにつれその割合が多くなり、1975 年には全体の 55% に達し、1983 年までほぼこの水準が維持されてきた。だがそれ以降は、国内志向的農産物、コメ、キャッサバ、フェジヨンなどブラジルの主食農産物や蜂蜜、ゴマ、ジュートなどを中心に価格支持が適用されるようになってきた。

しかし PGPM での買上げあるいは貯蔵には多額の国家予算がかかり、在庫問題が生じる。そのため財政危機に陥ったブラジル政府は、EGF-COV、つまり市場価格が低迷し、価格の回復見込みがないときに政府が買上げ AGF に変更できるという制度を 96 年に廃止し、新

たな取引支援策、いわゆる民間を利用して価格保証する手法に変更してきた。

その 1 つが 1997 年に法制化された農産物流通助成金 (PEP: Prêmio para Escoamento do Produto) である⁷。PEP は、米国の不足払い制度に類似した制度で、国家配給公社 (CONAB : Cia. Nacional de Avastecimento) 主体の競売にて、買い手である企業が条件不利地域の生産者、たとえば輸送コストがかかる内陸部のセラード地域や開発が遅れている北東部や北部の生産者から市場価格より高い最低保証価格で農産物を購入し、政府が企業に対して市場価格から最低価格を差し引いた差額分を支払う制度である。この助成金は、政府主体の買上げ制度である AGF や不足払い制度と異なり、(1) 政府が生産者に対して直接買い上げ・支払うのではなく、企業が最低保証価格で生産者から農産物を購入すること、(2) その購入した企業・買い手に対して、政府が市場価格から最低保証価格を差し引いた差額分を支払うこと、(3) 公的競売で取引された農産物のみが対象であり、すべての農産物をカバーしていないという相違点がある。

これらはいうまでもなく WTO 規律に違反しないデカップリング政策である。政府の直接買上げ制度の AGF と異なり、政府が直接農産物を買上げるのではなく、買い手である企業を媒介して生産者の所得支援を行っていること、さらに CONAB の競売に参加していることが条件になるなど一部の生産者・企業のみにも適用される制度である。この制度を導入後は、従来の AGF による取引量より、PEP や PEPRP などの新しい取引支援をうけている農産物の量の方がはるかに多い。たとえば、2004 年の総農産物支援は 209 万 8000 トンであったが、AGF による買上げは 28 万 2000 トン、全体の 13.4%、2005 年は 513 万 5000 トンに対し 169 万トンと全体の 32.9%、2006 年は 2177 万 5000 トンに対し 26 万 4100 トンと全体の 12 あ.1%となっている。まだ傾向としては安定化していないものの、着実に AGF による取引量より、PEP など新たな取引形態を用いての所得支持が拡大傾向にあるといえる。また PEP では、AGF で保証されていない農産物、いわゆる小麦や大豆なども生産不利地域での作付けが条件ではあるが適用の範囲であること、また大豆やトウモロコシといった輸出品目の取引量が全体の多くの部分を占めている。たとえば、2003 年から 2006 年では、合計取引量が 2177 万 5000 トンに対し、大豆が様々なサポートを利用した量が 1196 万 7000 トン (全体の 55%) を占めている。このようにリスクヘッジなどのために開発されてきた制度が、間接的に輸出志向型の農業生産者たちにも恩恵がいく形態になっている。

まとめるとブラジルでは、従来の PGPM が削減される一方で、新たな取引支援の導入を第 3 期に渡って行ってきた。PGPM が削減されてきたのは、第 1 に 80 年代不況 (ハイパ

⁷ それ以外にも 97 年には農産物販売オプション (Public Option: Contrato de Opções de Venda)、さらに 2005 年に法制化された民間契約のオプション販売利用によるリスクプレミアム

(PROP : Prêmio do Risco para Aquisição de Produto Agrícola oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda)、2006 年に法制化された生産者価格均等化プレミアム (PEPRO : Prêmio para Equalizador Pago ao Produtor) が実施されている。これらの制度は、1992 年に法制化された在庫販売価格 (PLE: Preço de Liberação de Estoqué) に依拠しており、政府による貯蔵費用を削減すると同時に、先物取引などのリスクヘッジをする手段として開発されてきた。

一インフレと対外債務危機)の影響により、政府の財源が厳しくなったことである。すなわち、買上げや貯蔵には多額の国家予算の計上が必要となり、財政危機に陥った連邦政府で PGPM の制度を維持するのが困難、かつそれをすること事態が財政圧迫の要因にもなっていたためである。第 2 に、ブラジル農産物の国際競争力が高まり、支援の必要性がなくなったことなどがあげられる。だが、市場開放を急激に推し進めたことによって負の連鎖が噴出したこと、さらにブラジルの金融市場がエマージング市場として注目され、国内外からの投資が拡大してきたため、それらのリスクヘッジする制度や手段の構築が必要不可欠になってきたのである。そのため第 3 期では、自由化政策の路線を継承しながらも生産者たちに対する支援策が拡大し、今まで述べたような制度が整備されてきたのだろう。したがって第 3 期では、第 2 期同様の市場志向型の農政を推進しているが、その中で選択介入を行い農業生産者の支援に乗り出しており、そこに第 3 期の特徴が見出せる。

ブラジルにおける農業融資の仕組み

ブラジル農業政策のもう 1 つの柱が、農業融資を利用しての農業支援である。ブラジルの農業融資は、1965 年に導入された全国農業融資制度 (SNCR: Sistema Nacional Crédito Rural) である。農業融資は、農業融資マニュアル (MCR: Manual de Crédito Rural) にそって、公的金融機関であるブラジル銀行や国立経済社会開発銀行 (BNDES: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social)⁸などによって生産者、協同組合、農業関連企業に提供されている。現在農業融資は、輸出志向型農業やアグリビジネスなどの支援をする農務省 (MAPA: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) 所管の農業融資計画と家族農業を支援する農業開発省 (MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário) 所管の家族農業支援プログラムに充当されている。農業総融資額は、1969 年には 205 億リアルであったが 1980 年には 988 億リアルに達した。その後徐々に減少し、1990 年には 236 億リアルまで減少したが、カルドーズ政権以後農業融資は徐々に増加傾向にあり 2002 年には 301 億リアル、ルーラ政権の 2005 年には 420 億リアルまで増加し、その後も増加傾向にある。

SNCR は、営農融資 (運転資金)、流通・貯蔵融資、投資融資の 3 つから構成され、市場金利に比べ低利で融資が行われるのがその特徴である。ブラジルの基準金利は年率 10.75% であるが、農業融資はこれらの市中金利より低いレート、たとえば運転資金や流通・貯蔵融資なら 6.75% となっている。融資形態の主流は運転資金融資である。営農融資 (運転資

⁸ BNDES は、ブラジル経済の開発と新興のための連邦金融機関として 1952 年に設立された。82 年に社会投資基金 (FINSOCIAL: Fundo de Investimento Social) を管理する金融機関となり、現在の social が入った形態 (BNDES) になった。そして 90 年には、コロール計画の民営化プログラムを執行する機関となる。融資分野は、公共事業、基幹産業に対する融資および民間企業に対する長期融資である。

金) は、各農期の始めに肥料、種子の改善など投入財利用を促進するのを目的に、融資限度額まで生産者や協同組合に融資される。流通・貯蔵融資は、連邦政府が定める農産物の最低価格 EGF を基準にして、農産物を担保に融資限度額まで、生産者・協同組合・加工業者・流通業者などへ融資される。投資融資は、機械の導入、土壌改良、灌漑などの新たな技術の導入や農場整備にかかわる経費、協同組合の組織化改革にかかわる経費などを対象として、生産者、協同組合に提供される融資である。5 年から 12 年の中・長期融資である。

SNCR の設立当初は、連邦政府自ら融資を行っていたが、財政困難に陥り、民間銀行の預貯金を利用しての農業融資 (MCR6-2) が主流になってきた。第 1 期において民間銀行の預貯金、銀行義務部分の融資を利用しての融資が全体の 12%、第 2 期においては全体の 18% であったが、第 3 期において全体の 41% を占めている。また 1987 年には、農村貯蓄口座 (Poupança Rural) が設立され、新たな運転資金の資金源になっている。第 3 期にあたる 2004 年の農業融資の主要な融資源は、民間預貯金資金 (全体の 41%) であり、次いで多いのがこの農村貯蓄口座 (26%) である。

さらに 1988 年には、憲法基金 (Fundos Constitucionais) が設立され、投資融資の新たな資金源になっている。同資金は、国家総合省 (日本でいう総務省) の管轄で、中西部、北東部、北部の地域での農業やアグロインダストリーなどの地域開発への重要な資金源になっており、2004 年において農業融資全体の 6%、年間 20 から 25 億レアル近くの融資が提供されている。

投資融資の重要な資金源が FAT と呼ばれる労働者支援基金である。同基金は、労働省 (MTE: Ministério do Trabalho e Emprego) に統括されており、失業保険、経済開発資金融資、さらには憲法で保障されたボーナスのための財源確保を目的として設けられたものである。2007 年の投資融資の合計が 89 億レアル、そのうち FAT を資金源にする融資が 62 億レアル、実に投資融資全体に占める FAT の融資割合は 69.7% である。第 3 期に入り、農業融資が増額していった背景には、このように FAT や憲法基金など新たな財源が確立していったことも大きく影響しているといえるだろう。

また耕作地域の拡大と投資融資の利用には、強い相関関係がある。1999 年には、耕作地域は 3780 万ヘクタールであったが、2004 年には 4870 万ヘクタールまで拡大しており、同じ期間に投資融資は 18 億レアルから 80 億レアルに増加している。すなわち投資融資を利用しながら、耕作規模を拡大している傾向がうかがえ、同融資を利用して農業生産者の規模拡大が図られるといえるだろう。

加えて、1994 年には農産品手形 (CPR : Cédula de Produto Rural) が施行され、農業生産者や協同組合が、収穫期前に穀物を販売することを契約すれば、農業投入財の購入に対しての現金融資を受け入れられようになっている。先に述べた農村貯蓄の 60% が CPR を利用しているといわれている。

このように第 3 期の農業融資は、第 2 期に比べ新たな財源を確保し、農業融資が拡大していった。しかし融資は一部農産物に対しての営農、販売・貯蔵融資が主流である(全体の

78%)。そのため大規模農業生産者は、市中金利で融資をうけるか、あるいは民間企業の融資プログラムを利用するしかないといった状態である。だが投資融資は、地域開発を目的に展開されているが、所得制限や農産物規定がされているわけではないし、セラードも対象地域なので、大規模生産者にも門戸が開かれているといえよう。したがって同融資を利用して、規模拡大を図っている層もおり、それらが耕作地域の拡大に相関しているといえるだろう。

すなわち第 3 期の所得支持政策と農業融資を基本とする農政をまとめると、同時期の農政は第 2 期の市場開放路線を継承しながらも、政府の財源を悪化させない形態で、市場原理の導入によって増加したリスク・負の遺産への支援、あるいは貧困地域や条件不利地域などの地域開発に対する支援が拡大しているのである。そしてそれらは、大規模・輸出志向型の農業生産者たちのリスクヘッジ、規模拡大にもつながっており、間接的に彼らの農業生産を支援する政策になっているといえるであろう。

農村社会政策的観点に基づく農業融資

1995 年に誕生したカルドーズ政権以後、農業政策の重点を、家族農業の支援と農地改革の進展に変更し、農政の目的を農村貧困の軽減、生産者の社会・経済的一体性を高めることにし、農業融資や農業保険などの充実、インフラ整備、研究、教育など構造的側面の整備を、農政の新たな柱として実施してきた。これは一般に指摘されているように第 3 期の農政の大きな特徴である。

具体的には 1996 年に導入された家族農業強化計画（PRONAF:Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar）のもとに、農村開発に対し活発な農業融資が行っている。PRONAF は、所得制限を設け、小規模生産者層を対象に、融資限度額は小額ながら優遇金利で、営農融資や投資融資が貸し出していくプログラムである。先に述べたように農業融資全般は、市中金利より低い金利で融資が行われているが、PRONAF ではさらにそれより低利で融資が行われているという特徴を有していることがよりうかがえる。たとえば、グループ A の農地改革によって新たに農業生産を始める人には、10 年間の投資融資が年率 0.5 から 1.0% の超低金利で、6000 レアル（約 38 万円）がうけとることが可能である。また PRONAF では、様々な特別枠も設けられており、女性や若者の就労支援、森林保全や環境保全を行う小規模生産者層に対しても、低利で融資が行われており、雇用の機会の促進や農村開発に力点を置いている。

カルドーズ政権期であった 2002 年の PRONAF に対する支出は 23 億レアル、これは農業融資全体に占める割合の 7.7% にあたるが、ルーラが政権についた 2003 年以後、PRONAF に対する融資額は徐々に増加しており、現在は農業部門全体における融資のうち約 20% が PRONAF に向けられている。このようにルーラ政権では、支持母体との関係で、カルドーズ政権以上に農村開発に対する支出が増加傾向にあり、より農村開発に対し力を注いでいるといえるだろう。

また農村社会政策として、農村所得雇用創出プログラム (PROGER) があげられる。PROGER、労働省 (MTE: Ministério do Trabalho e Emprego) に統括されている労働者支援基金 (FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador) によって管理されており、2003 年より農業生産者や協同組合が生産性の向上や生産量増加を目的とした施設整備を行う場合の融資プログラムである。2006 年までは年間粗所得 10 万リアルまで小規模生産者のみを対象としていたが、2007 年よりその対象を年間粗所得 22 万リアル中規模生産者まで拡大した。

これらのプログラムの底流には、貧困問題と農村の再建ないし農村の開発とを結合する考え方がある。農村の過剰労働力の都市部への移動は、農村からの貧困追放には役立つかもしれないが、大都市でのファベラ (スラム街) を中心とする都市問題を一層激化させるだけであり、貧困問題の直接的解決にはならない。ブラジルでは工業部門の輸出は増加傾向をたどっているといえるが、総貿易黒字の大部分を農業部門 (アグロインダストリーを含む) で形成している。すなわち、農業部門あるいは農村部で雇用機会を創出していくことは、所得格差是正のためにも必要不可欠である。

III. ブラジルの農政団体

これまで述べてきたように、第 3 期における農政では、第 2 期の自由化路線を継続化しながらも、市場の失敗に対するリスク軽減や農村開発を目的に政策が実行されてきた。これらに対し、ブラジルの農政団体はどのような態度をとり、いかなる要求をかかげているのか。最後にこの点を論じたいと考える。

主要農政団体

ブラジルの農政団体は、どの団体も議会への圧力団体的性格が強いが、所属省庁ごとそれぞれ働きかける団体が異なる。

輸出志向型農業やアグリビジネスなどの支援をする MAPA 側の最大の業界団体として全国総農業連盟 (CNA : Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil) があげられる。同団体は 1964 年に設立され、ブラジル家畜生産者協会 (ABC: Associação Brasileira de Criadores)、ブラジルセブ牛登録協会 (ABCZ: Associação Brasileira de Criadores de Zebu)、ブラジル綿花生産者協会 (ABRAPA: Associação Brasileira de Produtores de Algodão)、全国コーヒー連盟 (CNC: Conselho Nacional do Café)、ブラジル養鶏連合 (UBA: União Brasileira de Avicultura)、農村民主連合 (UDR: União Democrática Ruralista) をまとめあげ、政府へのロビー活動を行っている。またブラジル農村協会 (SRB: Sociedade Rural Brasileira) も農家の利益を守るために活動している伝統的な生産者団体である。同団体は、コーヒーが輸出の主流であった 1920 年代のコーヒー農園主組織を基盤としている。現在においては、コーヒーだけにとどまらず、農業全般に関するロビー活動を展開している。

協同組合組織として、ブラジル協同組合機構 (OCB: Organização das Cooperativas

Brasileira) があげられる。1971 年に設立された同機構は、州ごとに下部組織をもっている。ブラジルの協同組合は、産業別組合であり、その産業別組合を統合しているのが同機構である。同機構への所属は農業協同組合だけにとどまらず、消費者協同組合、信用組合など多岐に渡る。ブラジルにおける農業協同組合数は 1,514 組合あり、組合数としては労働部門について多い。農業部門の組合では約 40% が穀物生産を行っており、組合員の 80% が家族経営である。そのため MDA ともつながっている。この点が、他のロビー団体と少し異なる点であろう。地域的にみると、農業分野ではパラナ州農業協同組合への参加率が 85% と最も高いこともあり、農業分野ではパラナ州の発言力が高い。だが信用・消費者協同組合ではミナスジェライス州の発言力が強い⁹。

他方、家族農業を支援する MDA 側の最大のロビー団体は、全国農業総労働連盟 (CONTAG : Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura) である。1963 年設立された同連盟は、農地改革が推進することを目的に掲げ、ルーラ政権や現在の与党の労働者党 (PT) と強いつながりあり、さらに農業労働者・土地なし農民たちのまとめ役となっている。そのほかに、小規模農業生産者運動 (MPA : Movimento dos Pequenos Agricultores)、家族農業労働連合 (FETRAF : Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar) や土地なし農民運動 (MST : Movimento sem terra) が MDA 側のロビー団体として存在する。

所属省庁に関係なく、どの団体も農業生産者の利益と権利を守るということを目標に掲げているが、MAPA 側に働きかける農政団体は、自由競争を基礎に、アグリビジネスをも含む効率的な輸出志向型の農業を存続させることを目標としている。それに対し MDA 側に働きかける農政団体は、政府による農地改革・農村開発や農家所得の保障によって家族農業を育成・支援することを目指している。

また MAPA 側の農政団体が働きかける政党は、カルドーズ政権期の与党であったブラジル社会民主党 (PSDB) や自由戦線党 (PFL) で、現在のルーラ政権では野党にあたる政党に対しであり、MDA 側の農政団体が働きかけるのは現ルーラ政権の与党である労働者党 (PT) であり、それらの違いも農政に大きな影響を与えているといえるだろう。

そこで次にブラジルの農政団体の最近の農政に対する基本的要求について、特に第 3 期以降に働きかけている内容を中心にまとめる。

農政団体における要求—カルドーズ政権 (1995—2003 年) とルーラ政権 (2003 年以後)

まず、MAPA 側に所属する CNA や SRB は、市場を歪曲化しない自由競争の環境を作り出すことを第 1 に掲げ、その元で市場の失敗などのリスクに対しての政府の支援策を求めている。これらの要求がとおり形成されてきたのが、PEP などのシステムである。今日の WTO 農業交渉においても、CNA らはよりケアンズグループに近い考えをもっており、自由競争によって競争力の弱い小経営が駆逐されることは致し方ないと考えている。

⁹ OCB の Belisario 氏インタビューより。

他方、MDA 側に所属する CONTAG などは、家族農業あるいは農業労働者の所得の確保を最大の目標としており、価格支持・所得支持の維持や強化を求めると同時に、低所得農家に対する特別措置なども要求し、アグリビジネスなど大手の企業が農村に進出することに対しても強く反対している。今日の WTO 農業交渉においても、より G20 の考えに近く、特別セーフガード措置や特別品目は、途上国にとって必要不可欠な要素であるという考えに賛同しており、ブラジル国内においてもそれは妥当すると主張している。

このようにブラジルでは所属省庁ごと、あるいは所属政党ごとに掲げている目標が合い異なっている。ルーラ政権では、農業融資額においても MDA が管轄する PRONAF への融資額が増額傾向にあり、支持母体である CONTAG など MDA 側のロビー団体の要求を汲んでいるといえる。だが、ルーラ政権においても農業融資の 8 割、580 億のうち 460 億リアルが MAPA 側のプログラムに提供されているように、基本的には CNA や SRB などの農政団体が要求する方向、いわゆる市場志向型の農業を促進していく方向をむいているといえるだろう。

おわりに

中道左派政権以後の農政では、WTO 規律や金融のグローバル化に適合した形態での市場志向型農業政策を実施しているが、1990 年代に入ってから所得支持政策や農業融資政策は、農村部の貧困の削減、地域格差や所得格差の是正の名の下に実施されながらも、それらは大規模・輸出志向型の農業生産者たちにおけるリスクヘッジ、耕作規模の拡大にもつながっており、間接的に彼らを支援する政策になっている。さらに、農村社会政策の実施により、また農村部における雇用機会の創出により、所得格差の是正に対してもある一定の成果をあげているといえる。

ルーラ政権以後、農業融資額における農村社会政策に対する支出は増加傾向をたどっており、政権の支持母体との絡みでも大きな柱となっている。今年度の大統領選挙において、ルーラの後継者として PT 党のジルマが大統領に選出されたのも、これまでのルーラ政権における農村社会政策に対する評価であり、今後においてもその路線は継続されていくと考えられる。だが同政権においても農業融資の多くが MAPA 側のプログラムに提供されていることを考慮すると、基本的には CNA や SRB などの農政団体が要求する方向、いわゆる市場志向型の農業を促進していく方向をむいているといえるだろう。

本報告では、ブラジルの第 3 期の農政の特徴を第 2 期および第 1 期の農政と比較検討していく中で論じてきたが残された課題も多い。まず第 1 にカルドゾ政権、ルーラ政権を評価する上で、所得分配の効果を政権ごとにみる必要があり、またその効果をみるためにはより詳細な分析が必要である。第 2 に、ブラジルの農業の発展傾向、特に土地所有構造や家族農業形態とのかかわりをみることにより、同国の農業構造分析はより詳細になり、また市場が農業を追求していく上での課題もより一般化できるのではないかと考える。

主要参考文献

- 呉尚浩 [1996] 「ブラジルにおける部門間資源移転と農業金融の階層・地域間配分—調和ある発展のために—」, 『海外投資研究所報』, 日本輸出入銀行
- 佐野聖香 [2004] 「ブラジル大規模農業協同組合における付加価値型生産・流通システムの新展開—COAMO における事例—」, 『農業経済研究別冊』, 日本農業経済学会
- 佐野聖香 [2006] 「現代ブラジル農業生産・流通システム—アグロインダストリーコンプレックスの発展の意義—」, 博士論文, 立命館大学
- 清水純一 [2005] 「ブラジル砂糖産業の展開」, 『平成 16 年度 海外情報分析米州地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』, 国際農林業協力・交流協会, 85-112 頁
- 清水純一 [2006] 「ブラジルにおけるマクロ経済政策の変化と農業政策」, 『平成 17 年度 海外情報分析米州地域食料農業情報調査分析検討事業報告書』, 国際農林業協力・交流協会, 85-100 頁
- ブラジル日本商工会議所編, 小池洋一・堀坂浩太郎・西島章次・三田千代子・桜井敏浩・佐藤美由紀監修 [2005] 『現代ブラジル事典』, 新評論
- Bianchi, A. And R. Braga [2005] “Brazil: The Lula Government and Financial Globalization”, *Social Forces*, No.83, Vol.4, pp.1745-1762
- Buainain, A. M. And H. M. de Souza Filho, [2005] *A Política Agrícola no Brasil: Evolução e Principais Instrumentos*, NEAD
- Buainain, A. M. [2005] *Elementos para Análise e Desenho de Políticas de Créditos para a Agricultura Familiar*, NEAD
- Chaddad, F. R. and M. S. Jank [2006] “The Evolution of Agricultural Policies and Agribusiness Development in Brazil”, *Choices*, No.21, Vol.2, pp.85-90
- Coelho, C. N. [2001] “70 anos de Política Agrícola no Brasil (1931-2001)”, *Revista de Política Agrícola*, Edição Especial, pp.3-58
- CNA[2005] “Contribuição Sindical 2005”, *Coletânea Estudos Gleba*, No.32
- CNA[2007] *Agropéuaria Brasileira uma visão geral*, CNA
- Corrêa, V. P. and Dos Santos Cabral, M. [2001] “Pronaf Credito: Programa de Crédito Compensatório para a Agricultura Familiar: Algumas Inidicações de Distorções”, *Revista Econômica do Nordeste*, Vol.32, pp.898-920
- Damico, F. S and A. M. Nassar., [2005] “Brazil’s Agricultural Expansion and Policies”, *US Farm bill Workshop*
- Gasques, J. G. [2001] *Gasto Público para o Desenvolvimento Agrícola e de Área Rurais*, IPEA
- Gasques, J. G. [2004] *Condicionantes da Produtividade Agropecuária Brasileira*, IPEA
- Helfand, S. M. [1999] “The Political Economy of Agricultural Policy in Brazil-Decision

- Making and Influence from 1964 to 1992”, *Latin American Research Review*, Vol.34, No.2, pp.3-40
- Helfand, S. M. [2000] “Interest Groups and Economic Policy: Explaining the Pattern of Protection in the Brazilian Agricultural Sector”, *Contemporary Economic Policy*, No. 18, Vol.4, pp.462-476
- Helfand, S. M. and G. Castero de Rezende [2001] “Brazilian Agricultural in the 1990s: Impact of the Policy Reforms”, *Texto para Discussão* No.785, IPEA
- Houtzager, P. P. [1998] “State and Unions in the Transformation of the Brazilian Countryside, 1964-1979”, *Latin American Research Review*, Vol.33, No.2, pp.103-126
- IBGE[2006], Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar – dados em CD-ROM
- Kessel, M. [2001] “Financial System and Rural Credit, *Banco Central do Brasil Technical Notes*”, No.6, pp.1-10
- Neder, H. H [2003] “The effect of non-agricultural activities on income distribution in rural Brazil”, *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Vol41. No.2,
- Nsaar, A. M. [2001] *Eficiência das Associação de Interesse Privado nos Agronegócio Brasileiros*, PENSA
- MAPA [2007] *Plano Agrícola e Pecuário 2007-2008*
- MAPA [2006] *Crédito Rural*.
- MDA [2007] *Plano Safra 2007-2008 da Agricultura Familiar*
- OECD [2007] *Agricultural Policies in Non-OECD Countries*, OECD
- Trindade, J. G. and V. A. Galante., [2006] “Das Preocupações Fisiocráticas e Clássicas ao Custeio Agrícola Moderno: o pensamento econômico e sua aplicação ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)”, *Revista Faz Ciência*, pp.73-104
- Urrutia, M., [1991] *Long-Term Trends in Latin America Economic Development*, Inter-American Development Bank
- Vigna, E. [2001] *Bancada Ruralista – um grupo de interesse* ; INESC
- Wedekin, I. [2005] “A Política Agrícola Brasileira em Perspectiva”, *Revista de Política Agrícola*, Edição Especial, pp.17-32.