

ブラジルを覆う汚職リスク —民主政治の基盤を蝕む病癥とその克服

堀坂 浩太郎 *Kotaro Horisaka*

(一財)国際貿易投資研究所 客員研究員

上智大学 名誉教授

要約

南米の新興国ブラジルでは、民主政治が1985年の軍政終焉以来最大の試練に立たされている。本年8月から9月にかけて開催されたオリンピック・パラリンピックのリオデジャネイロ大会(リオ五輪)は、競技施設や地下鉄といった関連設備の整備の遅れや、同市の一般犯罪の多さ、感染症ジカ熱の発生などの事前の懸念にも関わらず大過なく実施され、民族の融和や環境保全を柱に据えた開会式や閉会式の演出は、世界を魅了するものとなった。まさにその同じ時期に政治の舞台では、国民の直接選挙によって5,450万票(得票率51.6%)を獲得し政権二期目にあつた大統領が弾劾裁判で失職し、かつ2003年から13年余り、同国政治を担った労働者党(PT)がその後の地方選挙で壊滅的な敗北を喫した。世界経済の余波を受けた景気の失速、その中での国家予算執行上の瑕疵、与党PTの議会掌握力の低下、さらに独断専行の大統領のパーソナリティといった多数の要因が絡んではいるが、政治状況を一気に悪化させたのは旧弊ともいえる汚職構造であった。現職の解任で副大統領から昇格したミシェル・テメル大統領が新たな政権を立ち上げ、政治経済の立て直しに必死となっているが、ブラジル政治の行方を左右する要因として引き続き「汚職リスク」から目を離せない。その一方で、汚職構造を断ち切ろうとする国民的な動きが多

岐にわたって見られ、その動静をどのように評価するかによって、この国の先行きに対する判断は変わってこよう。

1. 「労働者党時代」の終わり？

さる10月2日、ブラジルでは全国5,568 ムニシピオで首長・議員選挙が一斉に行われた。ムニシピオは基礎自治体で、人口1,000万人規模のサンパウロ市から数万人のものまでサイズがまちまちのため、日本で言えば市町村といったところである。同国では、憲法によって選挙日程が10月に確定されており、4年ごとに正副大統領・上下両院議員・州知事・州議会議員の選出からなる総選挙が、そしてその中間年にムニシピオ選挙が実施される制度となっている。ムニシピオ選挙は、地方自治体の選挙とはいえ、全国一斉に実施されることもあり、中間選挙として国政の行方を占う重要なカギとなってきた。

中でも州都(26市)および有権者20万超の67市、合わせて93市が内政の面から特に注目されている。これらの市長は、有効投票過半数の獲得が選出要件になっているため、10月の第1日曜日で当選者が確定しな

かった市については、同月最終日曜日に上位2者による決選投票が行われた。この結果、93市のうち、弾劾裁判の手続きが始まるまで政権与党であったPTの獲得市長ポストはアマゾン地域のわずか1市である。

前回選挙(2012年)における労働者党の獲得市長ポストは17で、かつては25市(2008年選挙)を押さえていた時代もあったから「惨敗」(同国最大の日刊紙フォーリャ・デ・サンパウロによる第1回投票直後の10月4日付け社説)と言ってよい。「労働者党時代の終わり」といったムードがブラジル全体に漂っている。

市長ポストを最も多く押さえたのは、1990年代後半から労働者党と対立軸を形成してきたブラジル社会民主党(PSDB)で、有権者最大を誇るサンパウロ市を含め29、続いてテメル大統領所属のブラジル民主運動党(PMDB)が14であった。

2. 魔の8月

10月選挙の結果は、PTへの国民の忌避感が見事に表れた格好だ。選挙から1か月強前の8月31日、同党所属のジルマ・ルセフ大統領は、上院本会議を法廷¹とする弾劾裁判で背任を問われ、解任要件の3分の2（54票）を上回る賛成61、反対20で失職した。前年（2015年）の予算執行に当たり議会の承認を得ずに政府系金融機関から資金を調達し、歳出を遣り繰りした²ことが2000年制定の財政責任法に反するとの判断である。さらに後述するように、8月末から、同じく労働者党のイナシオ・ルーラ・ダ・シルバ前大統領ほか、同党政権下の元最有力閣僚（パロッシおよびマンテガ両元財務相）が捜査当局によって告発、逮捕される事案が発生している。

ルセフ大統領は、1985年3月の民主化後6代目の大統領で、同国初の女性大統領であった。テクノクラート出身で行政手腕が期待され、2011年の第1期就任時には、政治腐敗の疑念を持たれた閣僚を次ぎ次ぎと解任し、軍政時代の人権侵害を問う真

実委員会を立ち上げるなどクリーン度が売り物であった。民主化後最初の3代の大統領³がいわば体制移行期の政権として正当性に欠け不安定な性格が拭えなかったのに対し、その後の2代の大統領、すなわちブラジル社会民主党のエンリッケ・カルドージョ（1995.1 - 2002.12）および労働者党のルーラ（03.01 - 10.12）大統領はいずれも2期8年を務め、政策継続の観点からも安定した政権であった。

サッカーのワールドカップ（W杯）やリオ五輪の招致に成功するなど、ブラジルの国際的な地位を高め、カリスマ性の高かったルーラ大統領の“申し子”として政権の座についたルセフ大統領もまた、2期8年を務め得る本命政権とみなされていた。

それが、サッカーW杯のプレイベントであるコンフェデレーションズ・カップ開催（2013年6月）直前から状況が一変する。リーマンショック後の世界経済、とりわけ中国経済の減速を受け一次産品を主体に輸出の勢いが衰え、BRICS諸国の雄として称賛された同国経済（表1参照）の変調が次第に顕著になる。これに

伴って、国際イベントには多額な資金をつぎ込む一方で、市民生活に直結する教育や保健衛生、都市インフラが蔑ろにされてきたことへの国民の不満が一気に噴出したのである。全国規模の抗議デモが数次にわたり発生し、金融市場における同国の評価は下落、五輪開催への国外の不安を駆り立てることになった。

状況の激変ぶりは、世論調査にも現れた。政権第1期には概ね60%台にあったルセフ前大統領への支持率（「大変良い」と「良い」の合計）はコンフェデ杯直前には30%台に急落した。その後は40%前後で14年のサッカーW杯（6月-7月）および同年10月の総選挙を乗り切った

ものの、2期目に入ると下げ足を一気に速め10%前後となった。反ルセフの世論が勢いを増す中で、政界内部では労働者党追い落としの策謀が渦巻く状態となった。

弾効のきっかけは、市民から出された大統領の背任を問う請願であった。民主化後ブラジルは、1988年制定の民主憲法によって、国民投票、レフェレンダム、人民発議といった直接民主主義的手法を取り入れ、国民の政治参加の度合いを強めてきた。大統領の政治責任を問う請願が次々と出される中で、昨年（15年）12月2日に、弁護士グループから出された予算執行上の瑕疵を問う請願が下院議長（ブラジル民主運動党のエド

表1 ブラジル経済の推移（灰色部分はリーマンショックの影響が出た年）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
成長率(%)	5.1	-0.1	7.5	3.9	1.9	3.0	0.1	-3.8	-3.0
インフレ(%)	5.9	4.3	5.9	6.5	5.8	5.9	6.4	10.7	7.1
失業率(%)	8.1	8.6	8.3	7.6	7.3	7.2	6.7	8.4	11.0
輸出(億 ^{ドル})	1,979	1,530	2,019	2,560	2,426	2,422	2,251	1,901	1,931
輸入(億 ^{ドル})	1,730	1,276	1,816	2,262	2,231	2,396	2,290	1,724	1,460
経常収支(億 ^{ドル})	-282	-243	-473	-770	-741	-748	-1,036	-589	-222
外国直接投資(億 ^{ドル})	451	259	485	667	653	640	969	751	630
外貨準備(億 ^{ドル})	2,068	2,391	2,886	3,520	3,786	3,758	3,741	3,687	3,780
基礎的財政収支*	3.3	1.9	2.6	2.9	2.2	1.7	-0.6	-1.9	-2.5

注：*国内総生産（GDP）比のプライマリーバランス。

出所：ブラジル政府機関発表数値。2016年は同国大手銀行 BRADESCO の予測。

アルド・クーニャ)によって受理されたことで、弾劾のプロセスが始まった。まず下院の特別委員会、続いて同本会議で弾劾法廷開設の是非を審議し、開設適当との決定(4月17日)⁴を受けて、上院の特別委員会が上程の可否を議論した上で、上院本会議を法廷に弾劾審査を開始(5月12日)、請願受理から足かけ268日を費やして8月末日に判決を下した。

弾劾プロセスが始まると、第1期からルセフ前大統領とペアを組んできたテメル副大統領が離反、3月末にはルーラ政権以来、連立与党の中核を占めてきたブラジル民主運動党(PMDB)が与党連合を離脱し、中道右派のブラジル社会民主党(PSDB)や民主党(DEM)など、左派系政権の運営に不満を募らせてきた野党諸政党を巻き込んで反労働者党(PT)連合の結成に至った。

弾劾法廷設置と同時に憲法の規程にもとづきテメル副大統領が大統領代行となり、直ちに内閣を総入れ替えし事実上新政権をスタートさせた。くだんの予算処置は「過去の政権も実施してきた手法」として無実を主張するルセフ前大統領が、副大統領

らの動きを再三、声を荒げて「政変」⁵と牽制したのは、手の平を返すような動きに反発してのことであった。

実はブラジル政治において8月は鬼門とされてきた。「ブラジル近代化の父」と称されるバルガス大統領の自殺(1954年)や、ポピュリストの政治家クアドロス大統領の予期せぬ辞任(1961年)、さらに最近では、ルセフ大統領二期目選挙時の最有力対抗馬エドアルド・カンポスの航空機事故死(2014年)と政治を揺るがす事件が多発してきたからだ。こうした歴史的事実を念頭にもつブラジルでは、弾劾裁判の成立は、政治の潮目とも受けとめられた。

ただ、憲法上、弾劾決定即実施と規定されてきた8年間の公職追放については、別途、異例な裁決が行われ、成立に必要な3分の2に満たなかった⁶。この点は、予算執行瑕疵を理由とした大統領解任に対するブラジル政界の微妙な心理を反映したものとみられる。

3. 政治状況を一変させた汚職とその構造

ルセフ政権を追い込んだ要因としては、予算執行の瑕疵だけではない。経済状況悪化による国民の不满、さらには周囲の意見をあまり聞かずに独断専行で動くルセフ前大統領のパーソナリティ、そしてそれ故に議会との対話が途切れがちとなり「連合大統領制」⁷といわれるブラジル独特の行政＝立法関係が機能不全に陥ったことにもよる。

しかし、これらの複合的な要因以上に政権に影を落としたのは、2014年3月に強制捜査の火ぶたが切られた同国史上最大の汚職事件・ラバジャットであった⁸。ガソリン・スタンドで発覚した資金洗浄が捜査のきっかけであった（それ故に捜査名はLava Jato、カーウォッシュと呼ばれる）が、本稿執筆の段階までに全国を視野に入れた大規模捜査は37回に達する。フォーリャ・デ・サンパウロ紙の集計によると、この時点で裁判所への逮捕・拘留の申し立ては147件に上り、一審審査に当たるパラナ州連邦地裁に告発された被告は

75人、特別職として連邦最高裁が公判受理の是非を審査中の国会議員が80人に達する⁹。嫌疑が及ぶ政治家は、ルセフ政権で与党連合を結成してきた労働者党、ブラジル民主運動党（PMDB）、進歩党はもとより野党のブラジル社会民主党、民主党などにも及び、政治家に疑心暗鬼を呼んだ。リストの中にはテメル大統領やカリエイロス上院議長（PMDB）の氏名も登場する。

汚職の最大の舞台は、国営石油会社ペトロブラスである。オイルリグと言った高額な納入設備や工事費などの水増しが行われ、それが受注業者からキックバックとなってフィクサーやドル仲介業を通じ「第2帳簿」と言われる政党の裏金や政治家個人の不正蓄財に回った。オーデブレイト、アンドラーデ・グチエレスといった大手ゼネコンはほぼ全て捜査線上に上り、公共事業の進捗に深刻な影響が出ている。

個人や企業を対象とする司法取引が活用され、ひとつの供述から次の疑惑が発覚し捜査の網は次々と拡大、国営の原子力発電所 Eletronuclear や連邦貯蓄銀行 Caixa Econômica

Federal などが絡む事件も発覚している。ラバジャットの捜査が刺激となり、連邦警察や検察の動きが活発化し、これまで闇に隠れていた汚職の一斉摘発が進む(表2参照)。ほぼ毎週のように新たなニュースが報道を賑わす事態となっている。

この過程で、ルセフ大統領の弾劾請願を受理したクーニャ下院議長の無申告スイス口座の存在や、ルーラ大統領への大手ゼネコンによる別荘や豪華マンションの提供および超高額な海外講演料の支払い、パロッシ、マンテガ両元財務相による不正請託に絡んだ収賄などが発覚する。クー

ニャ議長は5月に嫌疑濃厚ということで議長職を解かれ、大統領弾劾後の9月中旬には下院本会議によって議員資格が剥奪された。

10月初め、最高検察庁は、ラバジャットが政党主導の組織犯罪との判断で政治家の公判を政党ごとに、労働者党(PT、尋問対象議員12人)、進歩党(PP、30人)、ブラジル民主運動党(PMDB)の上院(9人)および下院(15人)の4つのグループに分けて進めることで、最高裁の合意を取り付けている。この中にはルーラ元大統領も含まれる。捜査はいよいよ“本丸”に迫っており、その展

表2 政界を揺るがす主な汚職事件

主な舞台	捜査名	疑惑の内容
ペトロブラス (Petrobras)	Lava Jato (カーウォッシュ)	大手ゼネコン等による国営石油会社への設備・機器の納入金額水増しを使った政治献金の捻出
財務省税収行政審議会 (CARF)	Zelotes (敵への協力者)	審議会メンバーによる法人および富裕層に対する税務指南を通じた脱税・免訴
企画開発管理省	Custo Brasil (ブラジル・コスト)	情報サービス会社による業務契約を使ったベルナルド元企画開発管理相への賄賂提供
年金基金	Greenfield (グリーンフィールド)	貯蓄銀行、ペトロブラス、ブラジル銀行、郵便局の4年金基金による投資ファンドの運用水増し
経済社会開発銀行 (BNDES)	Acrônimo (頭文字)	同行からの資金調達を巡るピメンテル元工業貿易開発相(現ミナスジェライス州知事)による口利き

出所：各種報道より筆者作成。

開によっては、テメル政権に影を落とす可能性すら否定できない。

4. 腐敗断ち切る気運醸成

残念なことにブラジルの歴史には汚職がつきものであった。世界の中で最悪の部類と言われる格差社会であったことに加え、パトロン＝クライアントと呼ばれる階層間の互酬関係が植民地時代からはびこってきた。その結果、ビジネス社会でもジェイチーニョ（仲間内で便宜を図ること）が処世術とさえみなされてきたところがあったが、民主化による情報公開や議員活動の活発化、市民運動の勃興などで改善が期待されていたのである。労働者党はそうした期待を担う急先鋒であったのが、ラバジャットによって旧弊をよみがえらせただけでなく、深海油田（プレサル）の発見もあり「かつてない規模」¹⁰で深堀された。

国民にとって目に余るものとなったのは、中南米の世論調査機関ラティノバロメトロによる図1の変化に端的に表れている。ブラジルが抱える問題として、従来は「保健・医療」や「教育」がトップを占めていたのが、

2015年は「汚職」が最上位に踊り出た。しかもこの数値（22%）は、調査対象の中南米18カ国中トップで、二位のペルー（11%）の倍である。

図中、2005年から07年にかけても「汚職」がトップだが、この時は与党・労働者党が議案を通すために議員を買収した事件「メンサロン」（意味は「大型小遣い」）の時期に当たる。この事件で、ブラジル政治史上初めて、不逮捕特権に守られてきた政治家に司直の手が及び、官房長官や与党党首が有罪に処せられた¹¹。政治の透明化・公正化・民主化の進展が問われた事案であったが、ラバジャットはその規模をはるかに超え、かつ民主化後のブラジルが寄って立つ政治経済基盤を根底から崩しかねないリスクを孕んでいる。

汚職捜査の進展は、民主化後の司法改革や連邦警察・検察などの捜査当局に対する国民の強い支持を反映した結果でもある。1988年憲法で検察の捜査権限が強化された上、それを押さえようとした国会の憲法修正案が2013年6月の大衆行動で反対に合い撤回されたこと、2004年の憲法修正で最高裁の権能が引き上げら

れたことがまず挙げられる。その後、汚職諸法の改正・運用強化、海外資産の申告義務化、ロビー活動の制限や、10月のムニシピオ選挙から始まった選挙運動への企業献金の禁止などの措置が相次いで実施された。目下、国会では、市民の請願を基に検察庁が提案する、汚職の凶悪犯罪への指定、裏口座の禁止、公務員による不法蓄財の厳罰化など 10 項目からなる反汚職法が審議中だ。

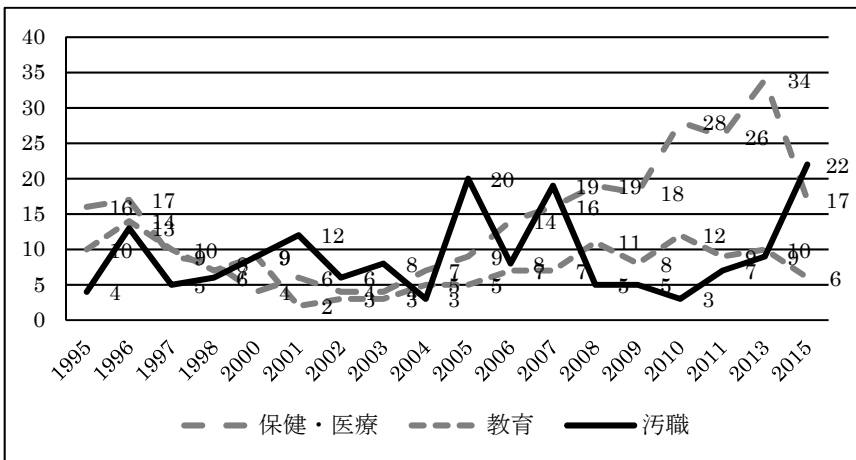
こうした一連の動きもあって、「意外かもしれないが、ブラジルが直面

する現在の危機を希望の兆しとみなすこともできる。多くのブラジル人は、いつものやり方を続ければ極端にコストがかかることをすでに理解し、制度改革の必要性があることをすでに受け入れている」¹² といった観測が聞かれるのも、ブラジルのもう一方の現実である。

注：

- 1 弾劾法廷の構成は各州3人の上院議員計81人からなり、最高裁長官が議長を務める。
- 2 この事案に対してブラジルでは「自転車

図1 世論調査に現れたブラジル社会の問題トップ3
 (「貴方が最も問題と考える事柄は」への回答パーセント)



注：ブラジルの回答者数は 1250 で誤差は±2.8。

出所：Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana, (2015), Informe 1995-2015, Santiago.

- 操業」(pedaladas)の用語が使われている。
- 3 初代のジョゼ・サルネイ大統領 (1985.3 - 90.3)は軍政末期の間接選挙で選出された大統領(タンクレード・ネーベス)が就任直前に病気で倒れ死去し、同氏に代わりに副大統領から昇格、2代目のフェルナンド・コロル大統領(90.3 - 92.12)は側近の汚職問題で弾劾法廷が判決を出す前に任期2年余で辞任、3代目のイタマル・フランコ大統領(92.12 - 94.12)はそれに伴って副大統領から昇格した。民主化後のブラジルの全般的な動きについては、拙著『ブラジル 跳躍の軌跡』(岩波書店、2012年)に詳しい。
 - 4 下院本会議(513議席)の議決は賛成367、反対137、棄権7、欠席2であった。
 - 5 ルセフ大統領が用いたポルトガル語はgolpe(政変)であったが、軍政下の反政府運動で拘留され拷問も受けた同大統領の経歴もありgolpe de Estado(クーデタ)を連想させ、日本をはじめ国外の報道では「クーデタ」の用語で大統領の発言が伝えられた。
 - 6 採決の結果は、賛成42、反対36、棄権3であった。
 - 7 三権分立下で議会の独立性が強く、しかも国会で議席を有する政党が27を数える超多党制にあり、政権政党といえども少数政党のため、政策執行上、政府ポストや予算の配分等を使った政党連合結成が不可欠なブラジルの政治状況をいう。
 - 8 ラバジャットの経緯については堀坂「汚職糾弾に揺れるブラジル、人脈重視の経営環境に変化迫る可能性も」(ITIフラッシュ 229号、5月1日)を参照。
 - 9 Folha de São Paulo, “Entenda a Operação Lava Jato,” (arte.folha.uol.com.br/poder/operacao-lava-jato/#capitulo1, 2016年10月12日)。
 - 10 ブラジルを代表するテレビ・キャスターMíriam Leitão (2015)による*História do futuro: o horizonte no século XXI*, Rio de Janeiro: Intrínseca, p323.
 - 11 政治家、秘書、政府系金融機関や広告代理店、投資会社の役員など25人が贈賄のほか公金横領、資金洗浄、不正操作などで有罪となる。ブラジル政治におけるメンサロンの意味合いについては、堀坂(2013)「民主化と現在進行形の政治改革」近田亮平編『躍動するブラジル—新しい変容と挑戦』(アジア経済研究所)を参照。
 - 12 エデュアルド・メロ、マティアズ・スペクター (2016)「ブラジルの政治腐敗を断ち切るには—制度改革による政治ルールの見直しを」『Foreign Affairs Report』(日本版)10月号65ページ。