

特集

政権交代したブラジル
Special Feature: Brazil Under a Change of Government論
稿

連合大統領制の呪縛 ——ボルソナロ政権下におけるポストと予算の分配

Constraint of the Coalitional Presidentialism:
Post and Budget Allocation Under the Bolsonaro Administration

菊池 啓一

KIKUCHI, Hirokazu

要 約：

本稿では、「連合大統領制」を否定して政権の座についたボルソナロ大統領とブラジル国会との関係について検討した。当初ボルソナロ大統領は自身の政策選好に近い議員連盟との協力を重視していたが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の中で政治的に孤立した。2020年前半に彼に対する弾劾告発が急増したため、セントロンと呼ばれる中道右派・右派政党グループへの接近が顕著となり、弾劾回避や再選に向けた政策実施などに大きな影響を与えた。ボルソナロとセントロンの関係はポスト分配や報告官修正による予算分配を通じて維持されたが、ボルソナロ政権下における大統領・議会関係は概して安定的なものではなく、立法能力の向上にはつながらなかった。

キーワード：ボルソナロ、セントロン、連合大統領制、議員連盟、弾劾

はじめに

僅差ではあったものの、2022年10月30日に実施されたブラジル大統領選決選投票で敗れたことにより、ボルソナロ（Jair Bolsonaro）政権（2019～2022年）は一期で終わることとなった。そして、12年ぶりに返り咲いた第3次ルーラ（Luiz Inácio Lula da Silva）政権（2023年～）への移行は、世界的な関心事となった。とくに、選挙結果に不満を持つボルソナロ支持者が道路封鎖や通行の一部妨害を行ったこと¹、ボルソナロが任期満了前日から3か月間アメリカに滞在して新大統領の就任式に出席しなかったこと²、また、2023年1月8日に暴徒化した一部のボルソナロ支持者が国会、最高裁判所、大統領府を襲撃したこと³などが国外のメディアからも大きな注目を集めた。

このような背景から、ブラジル政治・社会研究ではボルソナロ政権下でも進行したと思われる感情的分極化に注目が集まっているが⁴、ボルソナロ政権誕生の原動力は、既存の政党政治に対する有権者の不信であった。後述するように、ブラジルでは与党が単独で過半数の議席を占めることはほぼ不可能であるため、歴代の大統領は他党に閣僚ポストを分配することによって連立政権を形成してきた。ただし、このような「連合大統領制」（presidencialismo de coalizão）は大規模な汚職の発生とも表裏一体であった（堀坂 2019）。そのため、「連合大統領制」を「古い政治」（velha política）⁵であると批判したボルソナロが有権者の支持を得て、大統領に就任したのである。

しかし、次節で紹介するように、ボルソナロ政権の支持率は任期を通じて低水準で推移した。就任直後の2019年1月は世論調査によっては50%近い支持率を記録していたものの⁶、本稿の依拠する世論調査機関ダッタフォーリャ（Datafolha）の調査では常に20%台～30%台であった。また、第一回投票直前の2022年9月27～29日の調査における不支持率は44%であり、再選を目指した現職の中では極めて高い数値であった⁷。

それでは、ボルソナロはどこまで「古い政治」を克服できたのであろうか。ボルソナロ政権初期の大統領・議会関係については菊池（2019）でも焦点を当てたが、第3次ルーラ政権の誕生した2023年に改めて上記の問いについて検討してみたい。具体的には、まずボルソナロ政権下での

¹ “Brazil election: Bolsonaro supporters block roads after poll defeat.” *BBC*, November 1, 2022.

² “Bolsonaro back in Brazil after three months in the US.” *Al Jazeera*, March 30, 2023.

³ “Brazilian police retake control of government buildings after violent breach by pro-Bolsonaro rioters.” *Le Monde*, January 8, 2023.

⁴ 詳細については、本号の近田論稿や菊池（2022）を参照されたい。

⁵ Maria Carolina Marcello “Bolsonaro foi eleito com discurso contra velha política e não pode dar “meia-volta”, diz Maia.” *Reuters*, 6 de junho, 2019.

⁶ 世論調査機関イボッピ・インテリジェンシア（Ibope Inteligência）の調査では、2019年1月の支持率は49%であったが、同年4月には35%に低下した。Fernanda Calgaro “35% aprovam governo Bolsonaro, e 27% reprovam, diz pesquisa Ibope.” *g1*, 24 de abril, 2019.

⁷ 連続再選が可能となったのは1997年以降であるが、ボルソナロは現職として初めて再選に失敗した大統領である。再選されたカルドーズ（Fernando Henrique Cardoso）、ルーラ、ルセフ（Dilma Rousseff）の選挙直前の政権不支持率は、それぞれ17%（カルドーズ政権、1998年9月）、18%（ルーラ政権、2006年9月）、22%（ルセフ政権、2014年9月）であった。“44% reprovam governo Bolsonaro, e 32% aprovam.” *Datafolha*, 23 de setembro, 2022.

大統領・議会関係を概観し、中道右派・右派政党グループであるセントロン（Centrão）の重要性が高まったことを確認する。次に、セントロンとの関係維持のために利用されたスキームを紹介し、ボルソナロ政権下における政党規律と法案審議を検討する。そして、以上の議論をまとめ、今後の展望を簡単に述べる。

1. ボルソナロ政権下での大統領・議会関係の変遷

(1) 発足初期のボルソナロ政権

国会が新会期を迎えた2019年2月時点において、ボルソナロの所属する社会自由党（PSL）の議席数は下院（定数513）では54、上院（定数81）では4に過ぎなかった⁸。ブラジルでは大統領に憲法上の強い立法権限が付与されているものの、下院選では非拘束名簿式比例代表制を採用していることから議席獲得政党数が極めて多い。さらに、連邦制下での中央地方関係とも相まって大統領は複雑な連立交渉を余儀なくされる。アブランシェス（Abranches 1988）が「連合大統領制」と呼んだこのような政治環境では、大統領所属政党が単独では過半数を確保できないことが常であり、閣僚ポストの分配が重要な意味を持ってきた。

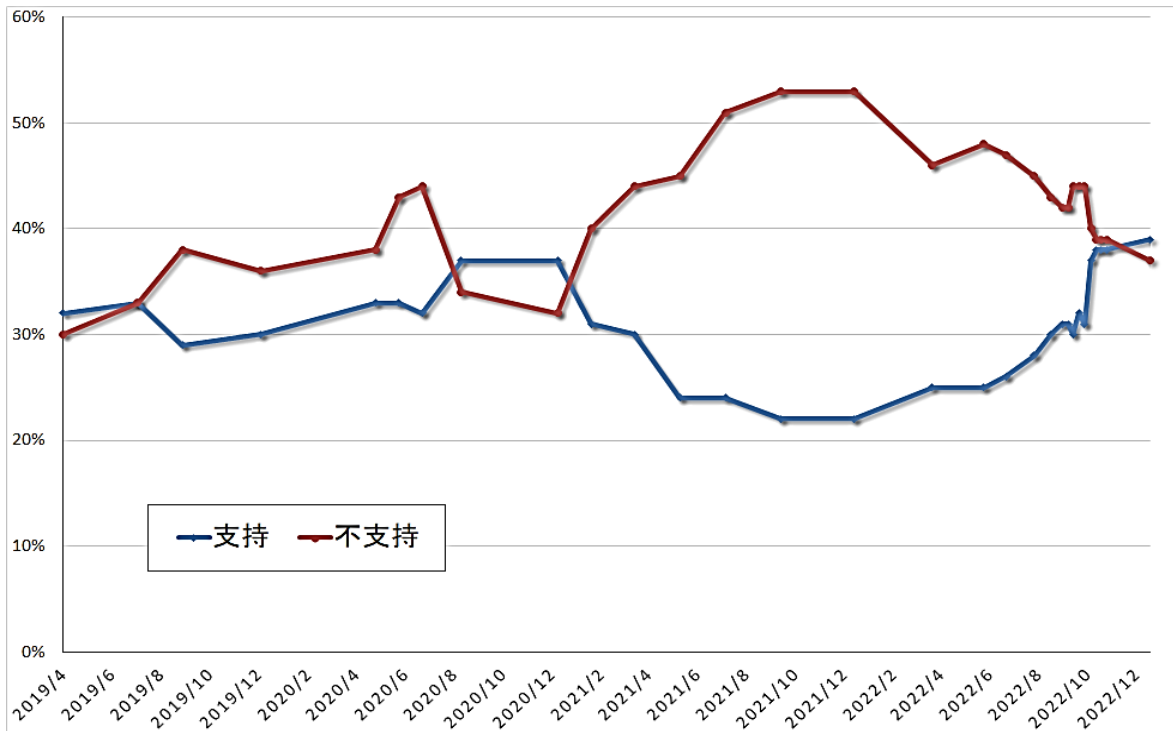
しかし、「連合大統領制」を「古い政治」として否定的に捉えていたボルソナロは他の政党との連立交渉は行わず、自身の政策選好に近い治安議員連盟、農業議員連盟、国会福音派議員連盟といった議員連盟との協力を重視した。そのため、政権発足時の閣僚22名の中に議員連盟の意向に沿って任命された政治家が含まれていたもの⁹、彼らの所属政党と連立を組んだわけではなかった。

図1はボルソナロ政権に対する支持率の推移を示したものである。「古い政治」の打破を掲げて始動したボルソナロ政権であったが、2019年7月には支持率と不支持率が33%で並び、8月には不支持の方が上回るようになった。その要因の一つとして、与党社会自由党でスキャンダルや内紛が生じた点を挙げることができよう。前年の選挙で女性のダミー候補者擁立によって公的な選挙資金を不正に受給していた疑惑が発覚し、選挙時の同党党首であったベビアンノ大統領総務庁長官（Gustavo Bebianno）が2019年2月に辞職に追い込まれた。そして、11月にはボルソナロが同党を離党するまでに党内対立が激化した。そのため、財政規律を重視する政権にとっての最重要政策課題であった社会保障制度改革の憲法修正案を10月に通過させたものの、支持率はほとんど上昇しなかった。

⁸ 副大統領のモウロン（Hamilton Mourão）の所属するブラジル労働改革党（PRTB）は、上下両院で全く議席を確保できていなかった。

⁹ “[Veja quem são os ministros de Jair Bolsonaro.](#)” *Agência Brasil*, 1 de janeiro, 2019.

図1 ボルソナロ政権の支持率の推移



(注) 「ジャイール・ボルソナロ大統領が政権の座に就いてから〇年〇か月が経ちました。あなたのご意見では、ジャイール・ボルソナロ大統領は政権を大変良く、良く、まあまあ、悪く、大変悪く運営していますか？」という設問に対し、「支持」は「大変良い」または「良い」と回答した人の割合の合計、「不支持」は「悪い」または「大変悪い」と回答した人の割合の合計を示したものである。

(出所) 世論調査機関ダッタフォーリャの調査結果 (結果①、結果②、2023年5月15日閲覧) をもとに筆者作成。

その後、ボルソナロ政権に決定的な打撃を与えたのは、新型コロナウイルス感染症の感染拡大であった。ブラジルでは2020年2月26日に最初の感染者が確認され、その後感染が急速に拡大したが、外出制限をめぐり、州知事と大統領との対立が先鋭化した。そして、同年4月に連邦最高裁が州知事・市長も外出制限に関する最終決定権を有すると判断したため、各地で外出自粛令・禁止令が出されることとなった。無論、連邦政府も無策ではなく、雇用調整緊急プログラムや年金等の前倒し給付など、様々な政策を実施した。特に、2020年12月までの一時的な支持率上昇は、「コロナバウチャー」と呼ばれる非正規労働者や個人・零細事業を対象とした現金給付の効果であると考えられる (堀坂 2020)。しかし、この時期に司法や少なからぬ州知事との間に溝が生まれた。また、2014年3月から実施された労働者党政権下での汚職を対象とした捜査「ラヴァ・ジャット作戦」の担当判事として有名になったモーロ (Sérgio Moro) 法務・治安大臣が連邦警察人事をめぐって4月に辞任したことで、他の政治アクターからのボルソナロの孤立が不可避となっていた。

(2) セントロンの重要性の高まり

このような状況の中、ボルソナロが頼ったのが中道右派・右派政党グループのセントロンであ

る¹⁰。同グループは1988年憲法制定過程で当時のサルネイ大統領（José Sarney）を支持していた政党グループに由来しており、時代によってメンバーが変わりつつもブラジル政治への影響力を持ち続けてきた（Abranches 2021）。非公式な政党グループであるためボルソナロ政権の正式な連立パートナーであったというわけではなく、そのメンバーを完全に特定することは難しいが、ボルソナロ政権下では自由党（PL）、進歩党（PP）、共和党（Republicanos）、連帯（SD）、ブラジル労働党（PTB）、社会民主党（PSD）、社会秩序共和党（PROS）、ポデモス（PODE）、前進（Avante）、愛国者党（Patriota）の10党がセントロンを構成していたとされている¹¹。

ボルソナロとセントロンの接近は、2019年の社会保障制度改革に向けた憲法修正案審議の際にすでにある程度見られたようだが、より顕著になったのは2020年前半である。というのもこの時期、新型コロナウイルス感染症の感染拡大や、対立する司法を攻撃する非民主主義的な行為により、ボルソナロへの弾劾告発が急増したためである¹²。最終的に弾劾が成立するには上下両院でそれぞれ3分の2の議員に支持される必要があるが¹³、セントロンが下院で持っていた200超の議席は弾劾阻止には十分であり、ボルソナロと対立していた当時のマイア下院議長（Rodrigo Maia、民主党）も弾劾審議を開始しなかった。

ブラジルでは下院議長が弾劾告発を受理することで初めて弾劾審議が開始されるが、2021年2月に行われた下院議長選でマイアの後継者ではなくセントロンのリラ（Arthur Lira、進歩党）が選出されたことも、その後の弾劾阻止に大きな役割を果たした。連邦最高裁の判断を受け、2021年4月から10月にかけてボルソナロ政権の新型コロナウイルス感染症対策を対象とした議会査問委員会（CPI）が上院に設置された。そして、次々と明るみになる不作為や不正行為をめぐる報道を反映し、ボルソナロ政権の不支持率は同年9月には53%にまで達した。しかし、ここでも弾劾告発は受理されず、結果的にボルソナロ政権下での158の弾劾告発はすべてお蔵入りとなった¹⁴。

国会における議事運営の中心人物である下院議長と上院議長が2021年2月からセントロンのリラとパシェコ（Rodrigo Pacheco、社会民主党）になったことは、再選を目指すボルソナロの政策実施にも影響を与えた。ボルソナロ政権の基本方針の一つは財政規律の尊重であったが、2022年大統領選を前に現金給付政策にも力を入れ始めた。そして、セントロンと協力してプレカトリオ（precatórios、司法が連邦政府等に支払いを命じた賠償金など）の分割支払い等を可能にする憲法修正案を2021年12月に成立させることによって財源を確保し、「ボルサ・ファミリア」の後継である「アウシリオ・ブラジル」（Auxílio Brasil）の支給額引き上げを行った。その結果、2022年を通じてボルソナロ政権の支持率はわずかながらも改善傾向を示した。

¹⁰ セントロンは、日本語に直訳すると「大中道」を意味する。

¹¹ Joyce Luz, Maiane Bittencourt, Júlio Canello e João Feres Júnior “O perfil do Centrão na nova legislatura.” Observatório do Legislativo Brasileiro, 21 de outubro, 2022. ただし、Abranches（2021）は、ポデモスの代わりにキリスト教社会党（PSC）をセントロンのメンバーに挙げている。なお、ポデモスとキリスト教社会党は合併予定である。

¹² “Os pedidos de impeachment de Bolsonaro.” *Pública*, (2023年5月15日閲覧)。

¹³ 弾劾審議手続きの詳細については、菊池（2016b）を参照されたい。

¹⁴ Luciana Amaral “Bolsonaro acumulou 158 pedidos de impeachment; Câmara acabará de arquivá-los hoje.” *CNN Brasil*, 31 de janeiro, 2023. なお、過去のルーラ政権下での弾劾告発は37件、ルセフ政権下での弾劾告発は68件、テメル政権下（Michel Temer）での弾劾告発は31件であった。Naomi Matsui “Bolsonaro soma mais pedidos de impeachment do que Lula, Dilma e Temer juntos.” *Metrópoles*, 9 de setembro, 2021.



写真 記者会見に臨むリラ下院議長（左）、ボルソナロ大統領（中央）、パシェコ上院議長（右）
（2021年2月3日 Marcos Corrêa/PR (CC BY 2.0) 大統領府）

2022年大統領選においても、セントロンは注目の的となった。新党結成に失敗したボルソナロは、2019年11月に社会自由党を離党して以降無所属であったが、選挙に出馬するには何れかの政党に所属する必要がある。そのため、2021年11月に自由党に入党し、自由党・共和党・進歩党から成る選挙連合を形成して大統領選を戦った。そして、大統領選には敗北したものの、自由党・共和党・進歩党自体は下院選・上院選で議席を増やすことに成功した¹⁵。

2. セントロンとの関係の維持と法案審議

(1) ポストと予算の分配

前節で見たようにボルソナロとセントロンはとくに2020年前半以降接近したが、その関係はどのように維持されたのであろうか。アブランシェス (Abranches 2021) は、ブラジルにおいて大統領が他党との連立を形成するために利用できる資源として①有権者の支持、②政治的リーダーシップ、③（閣僚などの）ポスト、④予算の4つを挙げ、ボルソナロは①と②を欠いていると論じた。すなわち、「古い政治」を批判していたボルソナロも、セントロンとの関係維持のためにポ

¹⁵ ただし、セントロンとして正式にボルソナロ支持を打ち出していたわけではなく、大統領選における各党の対応は様々であった。例えば、連帯・社会秩序共和党・前進はルーラの選挙連合「希望のブラジル」(Brasil da Esperança)に加わり、ポデモスはブラジル民主運動(MDB)のテベチ(Simone Tebet)を支持した。また、ブラジル労働党はケルモン(Padre Kelmon)を独自候補として擁立した。

ストと予算に頼らざるを得なかったのである。

ボルソナロ政権下では文民職に軍関係者が数多く任用されていた（近田 2022）ため、アブランシェス（Abranches 2021）は国会との関係維持にポスト分配が利用されることに懐疑的な見方を示していたが、実際にはセントロンに対してもそれが優先的になされた。ただし、「連合大統領制」を公然と批判していたこともあり、閣僚級よりも下のポストの分配が中心となった¹⁶。そして、2020年5月から6月にかけて、進歩党に国立教育促進基金（FNDE）の長官職・局長職と国家干ばつ対策局（DNOCS）の総局長職、自由党に保健省の局長職およびノルデステ銀行（Banco do Nordeste）の頭取職、国立教育促進基金の局長職が与えられるなど、セントロンへのポスト分配が行われた（Manes 2022）。

また、より重要であったのが予算の分配であった。ブラジルでは予算法案に対する様々な国会修正¹⁷が認められており、各議員の持つ個人修正案（emenda individual, RP6）提出権がポーク・バレル（特定の地域住民への便益の供与）の温床になっていると考えられてきた（Samuels 2003）。そのため、現在は各議員が提出できる修正案数が25件までと定められており、かつ、修正案にはその財源等の根拠を明記することが義務付けられている。

ただし、2019年に行われた2020年予算案審議では、総報告官（relator-geral）として委員会の結論の報告を行った社会民主党のドミンゴス・ネト下院議員（Domingos Neto）により、同予算案に大幅な報告官修正（emenda do relator, RP9）が加えられた。以後、「秘密予算」（orçamento secreto）と呼ばれることになった同修正の場合、具体的な修正提案者を明らかにする必要はない。しかし、実態としては、セントロン所属議員が個人修正案提出権の上限件数を超えた予算修正を行うために利用していた可能性が高いため、その規模とともに問題視されることになった¹⁸。

図2・図3はそれぞれ個人修正と報告官修正に基づく予算配賦額と実際の予算執行額を示したものである。2020年予算では報告官修正による配賦額が個人修正によるものの2倍以上の金額になっており、2021年予算・2022年予算でも報告官修正に基づくものの額の方がはるかに大きい。他方、実際の予算執行額と比較してみると、執行率については個人修正に基づくものの方が高いが、それでも執行額自体は報告官修正によるものが個人修正によるものを上回り続けてきたことが分かる。

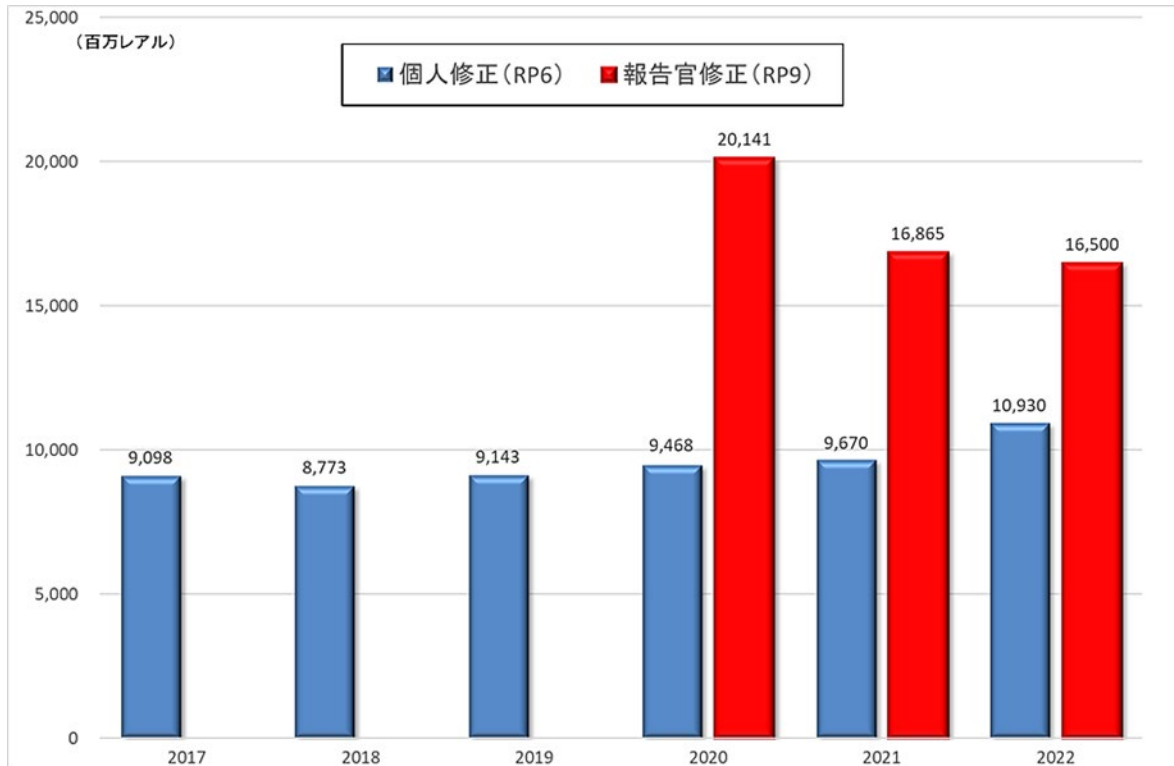
先述したように、報告官修正のほとんどがセントロン所属議員によって利用されていたと考えられている。2022年12月に連邦最高裁が違憲であると判断した報告官修正は、ボルソナロ政権がセントロンとの関係維持のために利用していた予算分配スキームの一つであったと考えることができよう。

¹⁶ この時期に通信省が復活し、社会民主党のファリア（Fábio Faria）が通信相に就任したが、社会民主党はファリアの指名は行っていないとしている。ただし、セントロンとの関係強化の中でファリアの任命が行われたとする見解も少なくない（Manes 2022）。

¹⁷ 州議員団による修正案（emenda de bancada estadual, RP7）や常任委員会による修正案（emenda de comissão permanente, RP8）もそれぞれ提出可能である（菊池 2016a）。なお、予算法案の審議は上下両院合同で行われる。

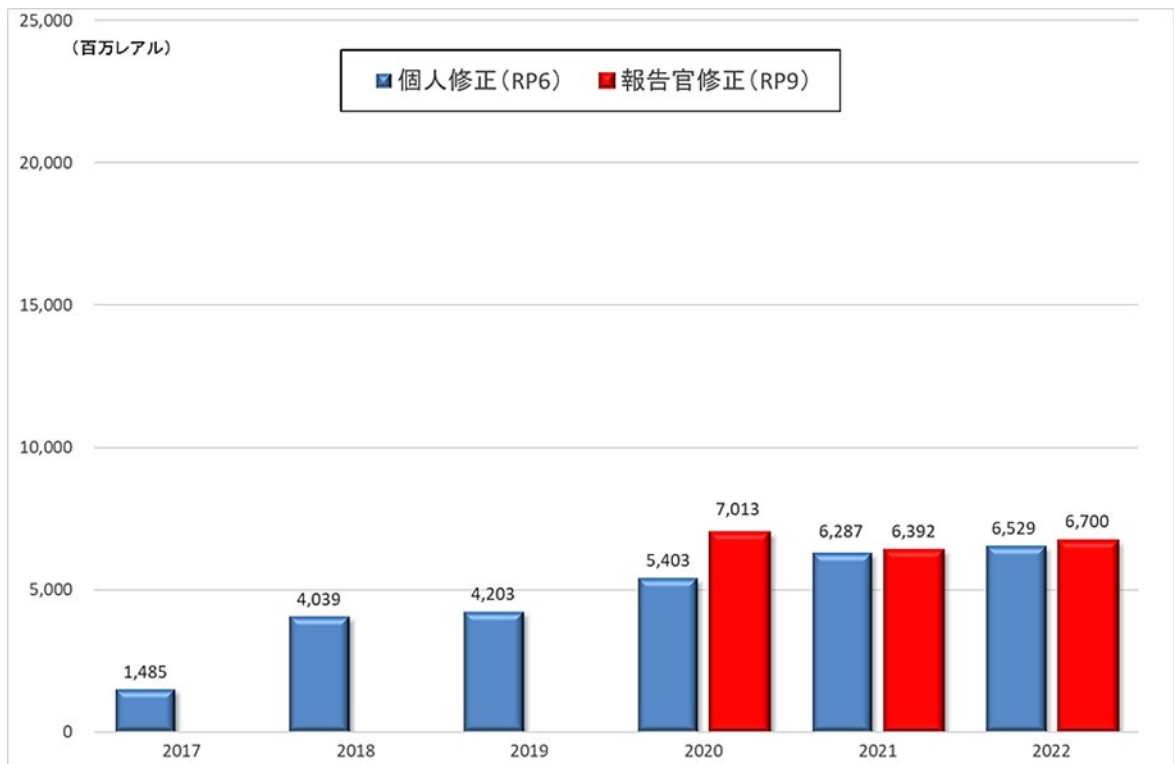
¹⁸ Vinicius Valfré e Breno Pires “Oposição só teve 4% do orçamento secreto do governo Bolsonaro.” *O Estado de S.Paulo*, 17 de maio, 2021.

図2 個人修正と報告官修正に基づく予算配賦額



(出所) Bassi (2023) のデータをもとに筆者作成。

図3 個人修正と報告官修正に基づく予算執行額



(出所) Bassi (2023) のデータをもとに筆者作成。

(2) 政党規律と法案審議

ブラジルでは大統領も通常法案、憲法補足法案（以下、補足法案）、憲法修正案を提出することができ、補足法案の場合は両院の絶対多数、憲法修正案の場合は両院でそれぞれ5分の3の同意を2回得る必要がある。また、大統領令による「暫定措置」(Medida Provisória)は発令後60日間法律と同等の効力を持つが（さらに60日間有効期間を延長することも可能）、効力の維持には期間内の法制化が必要となる。それでは、ボルソナロとセントロンの接近は、国会におけるこれらの法案審議にどのような影響を与えたのであろうか。

表1はボルソナロの支持基盤の一つである農業議員連盟もしくはボルソナロ政権で存在感を見せた政党に所属する下院議員について、大統領提出法案・暫定措置審議における記名投票での自党の立場との一致度と政府の立場との一致度を比較したものである¹⁹。先述したように、セントロンへの優先的なポスト分配が行われたのが2020年5月から6月にかけてであったことから、同年4月までと5月以降とで分けて示している。

表1 大統領提出法案・暫定措置審議における政党規律 (単位：%)

	2020年4月まで		2020年5月以降	
	党の立場との一致率	政府の立場との一致率	党の立場との一致率	政府の立場との一致率
農業議員連盟	94.0	92.9	95.2	90.8
セントロン				
進歩党 (PP)	94.7	88.9	96.9	96.0
(旧) 共和党 (PR) / 自由党 (PL)	94.2	88.1	95.4	94.6
ブラジル共和党 (PRB) / 共和党	95.6	92.8	98.2	95.1
社会民主党 (PSD)	90.7	90.7	90.4	89.1
社会自由党 (PSL)	96.4	97.7	94.0	95.2
民主党 (DEM)	96.2	95.5	94.4	92.1
ユニオン・ブラジル			93.4	89.7
下院平均	92.0	71.5	93.0	69.9

(注) 大統領提出法案・暫定措置審議に関する下院での記名投票のうち、定足数不足により議事が成立しなかった場合と対象が合意争点であった場合(反対票が10%未満)を除いた625の投票が対象。このうち、98の記名投票が2020年4月までのもの(うち、政府の立場が明らかであったのは82の記名投票)、527の記名投票が2020年5月以降のもの(うち、政府の立場が明らかであったのは500の記名投票)であった。セントロンの主要政党と社会自由党、民主党、ユニオン・ブラジルのみを記載。

(出所) Manes (2022) をもとに筆者作成。

¹⁹ 各党の立場については各党の院内総務(Líder de partidos)が、政府の立場については政府の指名を受けている政府代表(Líder do governo)が本会議での審議の際に表明する。

ブラジルは政党規律の弱い事例として取り上げられることが少なくないが (Samuels 2003)、全下院議員の党の立場との一致率の平均は 2020 年 4 月までで 92.0%、2020 年 5 月以降で 93.0%と決して低い数値ではない。また、農業議員連盟所属議員のみに注目しても、時期に関係なく政府よりも党の立場との一致率の方が高くなっている。すなわち、ボルソナロの政策選好に近い議員連盟に所属していたとしても、党と政府との間で立場が異なる場合は前者を優先する議員の方が多い可能性が示唆される結果となっている。

また、セントロンの主要政党である進歩党、自由党 (2019 年 5 月まで (旧) 共和党)、共和党 (2019 年 8 月までブラジル共和党)、社会民主党に注目すると、社会民主党以外の 3 党については政府の立場との一致率が 2020 年 5 月以降 2~7%ポイント上昇している。初期のボルソナロ政権を支えた社会自由党や民主党 (2022 年 2 月に合併し、ユニオン・ブラジルに改名) では逆に政府の立場との一致率が低下したことを勘案すると、前項で検討したセントロンへのポストや予算の分配には、一定の効果があつたと考えられる。

しかしその一方で、ボルソナロ政権の立法能力は他の歴代政権よりも低いものであつた。表 2 は 2003 年以降の政権による法案提出数・暫定措置発令数を示したものであるが、ボルソナロ政権による立法には次の 2 つの特徴があつた。第一に、全体に占める暫定措置の割合の高さである。新型コロナウイルス感染症の急速な拡大に対する迅速な対応が求められる時期に政権を担当したため、大統領令の一種である暫定措置への依存が高まらざるを得なかつた点に留意する必要があるが²⁰、それでもテメル政権を上回る 76.76%が暫定措置であつた。そして第二に、法案成立率の低さである。26.74%と著しく低く、暫定措置の法制化率についても 56.34%に過ぎなかつた。

表 2 歴代政権による法案提出数・暫定措置発令数 (2003~22 年)

	通常 法案	補足 法案	憲法修 正案	暫定 措置	暫定措置の 割合 (%)	暫定措置法 制化率 (%)	法案成立 率 (%)
第一次ルーラ政権	174	8	8	240	55.81	90.42	63.68
第二次ルーラ政権	192	15	8	179	45.43	83.24	55.81
第一次ルセフ政権	84	5	2	145	61.44	74.48	62.64
第二次ルセフ政権	39	3	4	59	56.19	76.27	50.00
テメル政権	43	3	2	144	75.00	57.64	41.67
ボルソナロ政権	72	10	4	284	76.76	56.34	26.74

(注) ルセフ大統領は 2016 年 5 月 12 日の上院における弾劾法廷開廷決議により、180 日間の職務停止となつた (その後、8 月 31 日に弾劾成立)。そのため、2016 年については、5 月 11 日までに発令された暫定措置と 5 月 12 日までに下院に提出された法案が第二次ルセフ政権によるものである。

(出所) 下院・大統領府のホームページ (2023 年 5 月 15 日閲覧) をもとに筆者作成。

極めて不人気であつたテメル政権よりも暫定措置法制化率や法案成立率が低かつた背景には、やはり正式な連立政権を樹立しなかつたことの弊害があつたと考えられる。カンピーナス州立大

²⁰ ただし、ブラジルでは国会審議が一早くオンライン化された (菊池 2020)。

学のフレイタス教授（Andréa Freitas）によれば、政党を通じた支持調達ではなく法案ごとに調整コストの大きい個別交渉を行うボルソナロの政権運営スタイルが、法案成立率の低さにつながった²¹。また、セントロンの下院での議席数は2022年の選挙前の時点で260に増加していたが²²、この数字でも過半数を3議席上回っているに過ぎない。表1でみたように、セントロン以外の政党については2020年5月以降政府の立場との一致率が概ね低下しており、常に法案成立に必要な過半数を確保できるか否かを見通すことが難しい状況であった。よって、ボルソナロ政権下における大統領・議会関係は概して安定的なものではなく、セントロンへの依存は弾劾回避には役立ったものの、立法能力の向上にはつながらなかったと結論づけることができよう。

おわりに

「連合大統領制」を否定して政権の座についたボルソナロはどこまで「古い政治」を克服することができたのであろうか。本稿ではこの問いについて検討すべく、ボルソナロ政権下での大統領・議会関係を改めて検討した。そして、当初は治安議員連盟、農業議員連盟、国会福音派議員連盟などとの協力を重視していたものの、新型コロナウイルス感染症の感染拡大に対する外出制限問題や連邦警察人事への介入などから政治的に孤立したことを確認した。また、2020年前半に弾劾告発が急増したのを機にセントロンとの接近が顕著となり、弾劾回避や再選に向けた政策実施などに大きな影響を与えたことなどを指摘した。さらに、ボルソナロとセントロンの関係はポスト分配や報告官修正による予算分配などを通じて維持されたが、ボルソナロ政権下における大統領・議会関係は概して安定的なものではなかったことや、セントロンへの依存は弾劾回避には役立ったものの、立法能力の向上にはつながらなかったことも述べた。

2022年上院選・下院選で自由党・進歩党・共和党やユニオン・ブラジルが議席数を伸ばしたことから、第3次ルーラ政権での大統領・議会関係を危ぶむ声も聞かれた。しかし、ルーラは「連合大統領制」の基本に立ち戻り、自身の選挙連合に属していた政党だけでなくブラジル民主運動やセントロンの社会民主党、右派のユニオン・ブラジルにも閣僚ポストを与え、14党による連立政権を樹立した。同連立政権は上下両院で過半数の議席を占めており、大統領・議会関係の安定化が望まれる。

しかし、その一方で、リラ下院議長のいとこがトップを務めているサンフランシスコ川流域開発公社（CODEVASF）に対して統合地域開発省からの巨額の財政移転が計上されるなど、予算分配をめぐる新たな問題も指摘されている。かつての労働者党政権のような汚職問題を発生させることなく「連合大統領制」を運営することができるのか、今後のルーラの手腕に注目が集まっている。

²¹ Renata Galf “Bolsonaro tem recorde de vetos derrubados e menor taxa de projetos aprovados.” *Estado de Minas*, 25 de dezembro, 2022. ジェトゥリオ・ヴァルガス財団のグレゼル教授（Rubens Glezer）は、ボルソナロ政権下では大統領と国会の元々の意向が一致していた場合のみ法案が成立したとしている。

²² ただし、ボルソナロ大統領自身はセントロンの下院での議席数は約300であるとしていた。Flávia Said “No JN: Bolsonaro defende aliança com Centrão para não ser “ditador.” *Metrópoles*, 22 de agosto, 2022.

引用文献

〈日本語文献〉

- 菊池啓一 2016a. 「分配政治とブラジルの市民社会—連邦政府から市民社会組織への財政移転の決定要因—」 宇佐見耕一・菊池啓一・馬場香織編『ラテンアメリカの市民社会組織—継続と変容—』アジア経済研究所。
- 2016b. 「開会式はテメル暫定大統領？—ルセフ大統領と弾劾審議過程」『アジア研ワールド・トレンド』250: 16-17. <http://doi.org/10.20561/00039529>
- 2019. 「ボルソナロ政権下における不安定な大統領・議会関係」『ラテンアメリカ・レポート』36(1): 1-12. https://doi.org/10.24765/latinamericareport.36.1_1
- 2020. 「アルゼンチン国会における審議のオンライン化」『IDE スクエア』. https://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Eyes/2020/ISQ202020_029.html
- 2022. 「否定的党派性と 2022 年ブラジル大統領選」『IDE スクエア』. https://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Eyes/2022/ISQ202220_034.html
- 近田亮平 2022. 「予測と異なったブラジル大統領選挙の第一回投票」『IDE スクエア』. https://www.ide.go.jp/Japanese/IDESquare/Eyes/2022/ISQ202220_033.html
- 堀坂浩太郎 2019. 「政治（第1章）」堀坂浩太郎・子安昭子・竹下幸治郎『現代ブラジル論—危機の実相と対応力』上智大学出版。
- 2020. 「感染爆発のブラジル—独断専行の右派大統領とリベラルな民主主義体制の相克」『国際問題』697: 5-14.

〈外国語文献〉

- Abranches, Sérgio Henrique Hudson de 1988. “Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro.” *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 31(1): 5-34.
- 2021. “Presidencialismo de coalizão em transe e crise democrática no Brasil.” *Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político*, 2(3): 67-79. <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/relasp/article/view/681>
- Bassi, Camillo de Moraes 2023. “Orçamento secreto : discutindo as consequências do caráter impositivo às emendas parlamentares do relator-geral.” Nota Técnica n. 105, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11729>
- Manes, Matteo de Barros 2022. “Bancadas temáticas como alternativa para formação de base de apoio legislativa: a relação entre o Executivo e a bancada ruralista na 56ª Legislatura.” Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.14662.75843>
- Samuels, David 2003. *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

(きくち・ひろかず／アジア経済研究所)