

## 第 2 章

### ブラジル「開発国家」体制と立憲制度

#### はじめに

ブラジルは、1985年、軍政下の権威主義的統治に象徴される政治体制から民主主義体制に移行し、これを受けて1988年に新憲法を制定した。同憲法は、ブラジルの政治、経済社会の再編成を目指すものとして位置付けられ、憲法にもとづいて、1989年11月に大統領の直接選挙が実施された。1988年憲法は当初、民主主義体制の完全な回復という点で重大な疑義がもたれていたが、同憲法にもとづいて成立した新政権の合法性は承認された。

他方新憲法は、同国の政治領域にとどまらず、経済、社会領域においても大きな影響を及ぼしている。

経済領域では、「経済憲法」としてさまざまな側面を規律した原則のもとで、従来の国家介入主義によって組織された経済制度の変革が追求されている。これに伴い、現在、経済体制の自由化に向けて市場システム導入の方向が採られつつある。

また社会領域では、これまでの開発主義にもとづく政治、経済発展からもたらされた弊害や矛盾に修正が加えられている。そこでは単に自由権的基本権や社会権の枠を超えて、経済的弱者層、家族関係や共同体レベルにおいて、国家が社会のさまざまな矛盾を積極的に解決する方向で社会正義の実現がは

かられている。なかでも都市政策，農地改革，家族・児童，青年，老人，インディオに関する権利の範疇，裁判へのアクセスの改善や「公益訴訟」の導入等はこうした動きの一つと見ることができる。

しかし，新たな立憲民主主義体制が創出されるなかで，同国では政党政治の混乱や大統領の弾劾裁判，累積債務危機とこれに続く深刻な経済危機状況等に見られるように，政治，経済の不安定が継続し，政治，経済社会の大きな変動に見舞われている。そこでは，「国家システム」が依然「社会」全体を包摂するに至っていないことを示している。ブラジル国家の現状は，国家統合を目指すなかで，政治的安定，経済発展，社会改革を追求する開発過程にあり，国家がこの過程において積極的かつ指導的な役割を担うことが求められているという点で，「開発国家」として特徴づけられる。

本稿は，ブラジル「開発国家」における立憲制度の特徴とその機能を考察することにある。まず，ブラジル国家の発展や近代化を通じて立憲体制がどのように変容してきたのかを概観し，次に，そのもとでブラジル国家の立憲統治体制がいかなる特徴をもって発展してきたかを見る。最後に，これらを踏まえて，1988年憲法における立憲構造の特色とその問題点について考察することにする。

## I 国家形成と立憲体制

### 1. 独立と国家形成理念

ブラジルは，ヨーロッパ世界において自由主義思想の大きな潮流をみていた1822年に独立した。しかも，それは宗主国ポルトガルの王室のブラジル移転に伴ってもたらされた帝政下においてであった。国王ジョアン六世の本国帰還に伴い，ポルトガルがブラジル植民地勢力の意向を無視しておこなったブラジルの再植民地化は，摂政皇太子ドン・ペドロの下でブラジルの分離独

立を全面的に促すことになった。

こうしたなかで、国家は新たな統治機構・制度の確立が急務となり、1824年に帝国憲法を制定した。同憲法の統治モデルには国民主権、権力分立、基本権の保障を概ね備えた当時の近代西欧型の自由、民主主義的原理がその基礎に置かれた。だが、宗主国の伝統的なイベリア国家観は保持されたため、立憲君主制が導入された。その統治原理は、当時流布していたフランスの啓蒙主義政治思想や「人および市民の権利宣言」(1789年)の影響を受け、直接的にはフランス憲法(1814年)、ポルトガル憲法(1822年)を模範にしたものであった<sup>(1)</sup>。

しかし、ブラジルの独立は以下のように、同国の国家形成理念に決定的な影響を及ぼしたといえる。

第1に、その独立は、ポルトガル人とブラジル植民者の間の対立の中からもたらされたが、根本的に奴隷制という植民地社会秩序を支えた寡頭支配勢力の利益の擁護に向けられていたため、ブラジル国家の統治モデルは、宗主国の伝統的な権威と統治理念に大きく依拠することとなった。そして、これは独立後も継承された。

第2に、独立運動そのものが植民地時代以来の政治権力や社会制度の再編成を伴う体制の変革を意味するものではなく、また独立後の国家社会において市民社会の成熟が依然不在であったため、近代西欧の統治モデルを導入したものの、その実現は実質的に困難であった。国家法体制は、当初から中央集権的な立憲体制の下で、西欧型の民主主義モデルを模倣的に導入したために、強いナショナリズムや国民国家形成の意識をほとんど欠いていたのである。

帝政への反動としてブラジルは、1889年に連邦共和制に移行し、1891年憲法のもとで大統領制を採用した。共和政体は当初、実証主義の影響を受けた軍<sup>(2)</sup>が市民的自由よりも秩序を重んじ、中央集権下で近代化を遂げることを掲げたが、政治権力はしだいに共和主義者に委譲されていった。そこでの統治支配は統領政治(コロネリズム)<sup>(3)</sup>に象徴されるように、地方分権的な寡頭

政治を通じて国家統治が制度化されたため、近代民主主義の発展が著しく抑えられていた。そのため、国家理念を表明した憲法典の民主主義的、自由主義的な統治原理は形骸化し、その内容は一種の政治理念の表明にとどまった。

かくしてブラジルの国家形成においては、当初から植民地的「伝統国家」理念の残滓を継承しながら、「近代国家」モデルのそれが折衷された結果、立憲主義体制の確立は当初から大きな困難を伴っていた。

## 2. 国家理念の変容

ブラジルの立憲主義体制は、基本的に上記のような性格を保ちながら進展したが、20世紀初頭から次第に国家理念を変容し、その下で、独自の憲法体制をもつようになった。その理由の一つは、先進諸国の民主主義体制の国家理念の変容である。すなわち、これらの諸国において「自由主義国家原理」を基軸とする近代的なものから「社会主義国家原理」を前提とする現代的な国家理念へと移行するに伴い、ブラジルでも社会国家理念が標榜されるようになった。同国では、この時期、旧来の寡頭支配的な政治、経済、社会体制の改革を強く求める革新的な軍部将校や都市中間層、労働者が徐々に台頭し、国家理念の移行を目指す動きが見られた。この移行は、憲法体制が国民の社会生活を包括し始めた萌芽とも見ることができる。

もともと、ブラジルの社会国家理念の実現は、1934年憲法以降、独裁的かつ強力な中央集権体制を背景に、寡頭支配層と都市中間層、労働者の利害の調和が指向された一方で、旧体制の改革運動そのものが一部の寡頭支配階級による政治支配への反抗から出発し、さらに改革運動を支える思想的基盤を欠いていたため、社会国家理念は、憲法に取り込まれることはあっても十分に機能する余地はなかった。

他方社会国家理念の登場は、従来の自由主義国家の原理の修正を前提とする国家による不干渉主義から積極的干渉主義への移行を意味し、国家的領域の拡大をもたらした。ブラジルでは、国家形成の基礎ともいべき工業化の

基盤が1930年代から形成され始め、国家は本格的な国民経済の創出を目指し、全面的に経済生活に関与するようになった。このプロセスは、基本的に、独立以降の同国の政治、経済社会の二重構造の克服を意味していたといえる。

国家は組合金主義体制の下で、ナショナリズムを鼓舞しながら国民経済の創出に向けて国家的領域を拡大した。しかし、この過程ではナショナリズムは依然弱体であった。また国家は社会の「多階級」の要求に対応したが、それには工業化に伴う経済的合理主義にもとづく配分構造に限界があったため、むしろ社会諸階級間の政治、経済的対立を激化させる要因となった。

そして、そのプロセスの一つの帰結が、1964年以降の権威主義的統治に象徴される政治体制の創出と国民経済形成における国家の経済権力の集中という現象である。この発展段階にある「国家」を特徴づけるものは、開発を至上命題とする「開発国家」であり、ブラジルにおいても「開発国家」法体制が創出された。この下で、国家は国民統合の機能と国家形成の基礎である国民経済の形成を担うことが強く求められたため、そこでは強力な権力を有する国家が前提にされた。こうした現象は、当然、統治体制にも大きな影響を及ぼし、権威主義的立憲体制をもたらすに至った。すなわち、1967年憲法および1969年憲法を通じて、「単一の権力保持者が政治権力を独占し、国家意志の形成にあたり権力名宛人の効果的な参加を許容しない統治制度」<sup>(4)</sup>が現れたのである。

他方「開発国家」の行政権優位の憲法体制の下で、権力の集中化傾向は、行政権力の集中と「行政国家」機能の肥大化——行政立法の増大——をもたらし、憲法上の司法権の独立と機能についてさまざまな問題を引き起こした。

## II 立憲統治体制の構造

ブラジル国家の政治制度を特徴づける権威主義的体制は、立憲構造の中で位置づければ、これは「行政府の立法府に対する優位」となろう。しかもこ

の行政権優位の下で、経済領域への国家介入の増大と私的経済の独占化の常態化は、国家権力の恣意的な発動を抑制する司法権の機能を大きく削減し、同時に裁判所の著しい機能低下によって「司法権の危機」<sup>(5)</sup>という現象をすらもたらした。そこで、ここでは後述の1988年憲法体制との対比を行う意味から、それまでの立憲統治体制がどのような傾向と特色を有していたのか、行政府と立法府の関係、さらに司法の構造と機能を中心にみることにする。

### 1. 行政府と立法府

既述のように、ブラジルは1822年に立憲君主制国家として独立し、その下でリベラルな性格をもった1824年帝国憲法を制定した。以来、同国では現行の1988年憲法を含めて次の七つの成文憲法を有する<sup>(6)</sup>。すなわち1891年憲法、1934年憲法、1937年憲法、1946年憲法、1967年憲法、1969年憲法である。

これらの憲法には総じて立法、行政、司法という統治機構間の諸関係とその運用形態、さらに基本権のカタログが網羅されている。しかし、統治システムの具体的な態様は同国固有の国民的伝統や政治状況のもとで、いくつかの特色をもって形づくられている。そこで、レーベンシュタインの立憲民主主義の統治の類型を参考にしながら<sup>(7)</sup>、ブラジル統治体制の特性を見ることにする。それによると、(1)直接民主制、(2)会議制、(3)議会政治、(4)内閣統治、(5)大統領制、(6)スイス執政府制に分類される。これにしたがって従来のブラジルの統治体制を位置づければ、1891年共和制憲法以降、(5)の大統領制が基本的に採用され維持されてきたといえよう。

もっとも、ブラジルの憲政史上、大統領制以外にも他の類型が見られた。それは、帝政時代の1824年憲法において、皇帝がその大権たる「調整権」<sup>(8)</sup>と自ら信任する内閣の下で行政権を掌握し、立法府に対する優位のもとで統治した、いわゆる行政府優位型である。また1847年から89年には、摂政制の下で、政府と議会の均衡を求める内閣統治が導入された<sup>(9)</sup>が、皇帝がその首班を任命していたため、実質上は依然、行政府優位型であった。

さらに、1961年から63年には、1946年憲法改正第4号——追加法——により、国会が選出する大統領とその下院解散権の下で内閣が議会に対して責任を負う「議会主義型」統治が見られた<sup>(10)</sup>。そこでは、行政権は大統領と内閣によって行使されるとしていたが(1条)、実際には大統領の執行権は内閣の承認の下で縮小されており、大統領制と内閣統治の一種の妥協的制度であった。

前述の統治類型のうち、大統領制は米国憲法に代表されるように、立法、行政、司法の三権をほぼ完全に分立させ、相互の干渉を排除する体制である。しかしながら、ブラジルの大統領制は、アメリカ型の大統領制とは大きく異なる性格が認められる。それは、大統領が行政府の長として、国軍最高指揮権、戒厳の発令、憲法保障の停止、連邦の州への介入権限、公職の創設と任命権などの強大な権限を有していることに見られる。

特に1934年憲法以降は、1946年憲法を除いて、大統領は予算案の提出権とともに立法権に介入し、デクレト・レイを発令する権限までも掌握している。その統治体制は、大統領が名実ともに立法府の上に立って具体的に統治を行う集中型大統領制という点で、レーベンシュタインのいう専制主義の統治類型の一つである「新大統領制」の一形態<sup>(11)</sup>の性格をもつものであった。

ところで、ブラジルの立憲統治システムにおいて、大統領権限強化の傾向は、近年、従来の大統領制の性格を変容しながら、引き続き模索されてきたことは注目されよう。それは、1984年4月における1969年憲法改正論議および現行の1988年憲法の起草案の作成過程に明らかに見られる。すなわち、前者では、政府提案の憲法改正案第11号をめぐる、フランス第五共和制憲法の大統領制と議院内閣制の原理を混成した統治システムに関する多くの提案が行われた<sup>(12)</sup>。そして後者については、1985年、現行憲法の起草作業として政府の憲法研究暫定委員会の下で作成されたアフォンソ・アリノス・デ・メロ・フランコ案が、「大統領内閣制」の本格的な導入を試みたのである<sup>(13)</sup>。

この統治システムは、大統領が国民の直接的な信託の下で広範な執行権を掌握し、その具体的な行使は大統領の任命する首相を中心とする内閣のみが

国会に対して責任を負う体制であり、そこでは立法府に対し二元的な構造をもつ執行権力——大統領・政府——に重点を置いた行政府優位型の統治システムが構想されていた。この背景には、同国の政治体制において、80年代以降顕在化しつつあった議会主義政治の危機的状況を回避し、同時に政府の執行体制の安定化をいかに創出していくかという深刻な問題が存在したのである。

「大統領内閣制」の統治モデルは、その後、1987年2月に発足した憲法定定国民議会の憲法起草案に再びその導入が試みられたが、結果的に採用されず、後に見るように大統領制に移行している。

## 2. 司法権の機能

ブラジルの歴代憲法は、司法権の独立を規定しているが、一般に権力分立主義の原理の下で、司法権は行政権に比べて弱い存在とみられてきた。司法権の独立におけるこうした態様は、一つに、それが宗主国の法的伝統を継受した司法制度の下で機能してきたことと深く関係する。一般に、大陸法系に属するポルトガルでは、「職業裁判官制」(キャリア・システム)と称されるように、裁判官は弁護士と峻別され、司法府は官僚ピラミッドからなる司法官の集団によって維持される国家の行政権力の一部とみなされてきた。そのためブラジルでも、司法権は当初から行政権と密接に接合されていた。

1824年憲法では、すでに指摘したように立法、司法、行政の三権とは別に「調整権」と称する第四の権能が皇帝に帰属し、国家権力の完全な分離をみないまま司法権は機能した。皇帝が最高裁判所判事の任命権や違憲審査権を行使する中で、司法権は、民事と刑事事件の管轄権に厳格に制限され、国家行政の領域の事項に関する審理は排除されていた。国家の行政領域の審理管轄は、管轄権の抵触の場合を含め、皇帝の信任の下で行政裁判所として機能した国家審議会 (Conselho de Estado) に付与されていたのである (1841年法律第231号)<sup>(14)</sup>。



しかし、ブラジルの司法は1891年憲法の下で大きく変化した。同憲法はアメリカ合衆国憲法の影響を受けて制定されたため、合衆国型の連邦・州の二元的裁判所構成が採用され、連邦最高裁判所、他の連邦および州裁判所と裁判官に分割されて単一裁判権 (unitary jurisdiction) の原則が維持されることになった。司法府は国家機構における独立の機関とされ、終身的保障を伴う裁判官の独立が保障された。同時に、行政訴訟裁判権が廃され、連邦最高裁判所に合憲性の統制を最終的に担う違憲審査権が保障された。こうした司法府の制度と機能は、以後の憲法における司法権の基礎をなしている。

もっとも、ブラジルが継承した宗主国の司法制度の法的伝統の残滓は共和制下の各憲法においても引き続いて見られ、司法権の独立に大きな影響力を有していた。これは例えば、行政府が議会の承認を得て司法官を任命する権限をもち、また検察庁 (Ministério Público) と称する法務行政の一機関が司法領域において行政府の統制機関の一つとして機能してきた点等に見られた。

他方、共和制以後の連邦制下での大統領の権限強化の傾向は、司法の組織とともに行政権との関係における司法権の機能に重大な影響を及ぼしたといえよう。それは、特に1934年憲法以降、大統領に強大な権能を集中した立憲体制の下で、連邦の州に対する干渉権が拡大され、これに伴って司法制度の単一化と官僚化の傾向が著しく進行したことである。34年憲法は原則的に連邦・州の二元的な裁判所制度を維持したが、他方1930年の革命によって成立したヴァルガス臨時政府のもとで制定された一切のデクレト・レイを裁判所の違憲審査から排除していた(暫定規定第18条)。そして37年憲法は、大統領が連邦の干渉権を全面的に掌握することを認め、そのもとで(リオデジャネイロの1裁判所を除いて)下級の連邦上訴裁判所を全て廃止し、州裁判所を全国的な単一の司法制度に統合したのである。

この司法制度の形態は、民主的憲法に復帰した1946年憲法の制定時に特に変更されないまま引き続き維持された。

その後1967年憲法は、再び強力な大統領が広範な干渉権を掌握する体制のもとで、第一審の連邦裁判所を復活し、これに続く69年憲法は連邦唯一の連

邦上訴裁判所を設置した。さらに1977年第7次憲法改正は、全国裁判所組織における司法行政を最終的に統合するため全国裁判所組織法の制定を明記した。

このようにブラジルの司法組織においては、大統領権限の集中傾向を背景に、中央集権的性格の一層強い傾向がもたらされてきた。もっとも、大統領を中心とする行政権力の集中化傾向は、第1節で見たように社会国家理念を背景とする「行政国家」機能の増大という現象から見ればより強化される方向にあるといえる。しかしながら、この大統領権力の集中と「行政国家」機能の増大は、むしろ行政権に対する司法権の抑制機能と同時に、司法行政の在り方にも重大な影響を及ぼす結果となっている。

すでに指摘したように、同国では1891年憲法以降、アメリカ合衆国型の違憲審査制度を導入している。それは、通常裁判所において具体的な訴訟事件につき違憲判断を行う付随的違憲審査制であり、連邦最高裁判所が最終的に法律または命令の違憲性を宣告するというものであった。最高裁判所には、通常の上訴裁判所として、第一審としての裁判権と普通上告審としての裁判権の他、以下の場合に特別上告にもとづく違憲審査権が帰属していた。すなわち、他の裁判所が単一審または最終審において下した判決が、(1)憲法規定に違反する、または条約もしくは連邦法の効力を否定するとき、(2)条約や連邦法の違憲性を宣告するとき、(3)地方政府の法律や行為につき憲法との関係で有効と判示したとき、(4)他の裁判所または連邦最高裁判所自身によってなされた連邦法の解釈と異なる解釈を行ったとき、である。

しかし、最高裁判所のこの違憲審査機能は、行政権優位の立憲体制の下でもたらされた集権的な司法組織と「行政国家」機能の増大——行政立法——に伴う違憲訴訟の増加によって、大きく減殺されている<sup>(15)</sup> (表1)。そこでは、最高裁判所における違憲審査機能の負担が過度に集中する一方、訴訟の遅滞という深刻な問題が生じており、そのため司法権の機能の低下とともに司法行政における大きな障害をもたらしている<sup>(16)</sup>。

表1 連邦最高裁判所の特別上告の受理

年	特別上告件数	年	特別上告件数
1900	42	1986	20,511
1920	44	1987	18,232
1940	627	1988	18,687
1960	2,243	1989	12,607
1975	7,710	1990	15,327
1985	16,561		

(注) 移送令状請求(Arguição de Relevância), 中間判決に対する不服申立(Agravo de Instrumento)を含む。

(出所) Pinto Ferreira, *Manual de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, 1989, p. 297  
および *Anuário Estatístico do Brasil*, 1987, 1991年より作成。

### III 「開発国家」の再編成と1988年憲法

軍事政権下におけるブラジルの権威主義的立憲体制は、1988年10月、新憲法の制定によって大きく転換され、そのもとで立憲体制は著しく変容している<sup>(17)</sup>。同憲法は、立憲民主主義体制の擁護と維持に向けて、従来の国家の権力構造における行政権力の集中化や政治権力の濫用に対する民主的な抑制システムをさまざまな形で取り込んでいる。この権力構造と政治権力の行使に対する民主主義システムは、経済、社会領域においても「国家」の権力システムの在り方に影響を及ぼしており、そこでは分権化システムや社会的正義および社会集団の自治システムを積極的に取り込むことが追求されている。

しかし、1988年憲法は、立憲民主主義の具体的な制度構築という観点から多くの試みがなされているとはいえ、その実効性という点でまた多くの課題を有している。それは、憲法自体の構造的欠陥やその規定の実施可能性という問題に見られるだけでなく、現実にもこの憲法のもとで民主制度の発展の

基盤といえる政治、経済的不安定の状況が依然続いており、新たな立憲主義の制度化を困難としていることである。

もっとも、前述のように1988年憲法は同国の民主主義体制の安定化に有効に対処しうる立憲システムの構築を模索しており、従来の憲法とは異なった特色が見られる。そこで同憲法の特質を概観し、さらに憲法構造の特色と問題を、特に統治組織の機能の変動に焦点をあてて検討する。

### 1. 1988年憲法の特色

1988年憲法は、本文245カ条、暫定規定70カ条から編成され、歴代憲法の中で最も長大かつ詳細な規定を含んでいる。しかし、この憲法は「混合袋」<sup>(18)</sup>と称されるように、その形式と内容の両面において、憲法としての存在的現実性に多くの疑問がもたれている。その一つは、憲法がさまざまなイデオロギー的性格に条件付けられた規定を含んでいるため組織的統一性を欠き、また憲法規定の実施が他の法律や規則にもとづいて、自力執行的効力をもたない(non-self-executing)多くのプログラムの規定を含んでいることである<sup>(19)</sup>。

憲法は膨大な基本権カタログの規定(社会権を含む)の他、「社会秩序」の表題の下で保健、社会援護、環境、児童、青年、インディオ等に関する新たな権利の範疇を取り込んでいるが、なかには不明確で重複した規定が数多く見られる。とくに憲法上新たにとり込まれたそれらの規定を実施するには、約285の法律と41の補足法の制定が必要ともいわれる<sup>(20)</sup>。憲法のこうした性格は、以下のように憲法起草作業の不備とともに憲法起草をめぐる起草者の政治的利害を多分に反映したことを示している。

すなわち、1985年に政府は独自に憲法起草準備を試みたがその起草案は採用されず、その後起草作業は憲法制定国民議会に移され、その下に設置された24の起草小委員によって進められた。しかし、これらの委員会は憲法起草の基本計画をもたずに作業を行ったため、88年憲法には政府の方針ともいえる憲法起草の一貫した考えが示されないままとなった。しかも、憲法制定権

の正当性をめぐって大きな疑義がもたれたなかで、国会が憲法制定国民議会の本来の機能を兼ねたことは、憲法起草過程にさまざまな政治的思惑と利害を一層持ち込むことになったのである<sup>(21)</sup>。

これは、統治体制に関する条項の起草にも明らかに現れていた。当初、憲法制定議会の起草小委員会では、起草案に「大統領内閣制」の導入が考えられ、議員の大半がそれを支持する傾向にあった。しかし、大統領の任期問題と起草者の政治的利害が絡んで、最終的に新憲法では大統領制が採択された。その結果、起草過程で論争された議会主義制の条項に関わる多くの痕跡が新憲法の内容に残されている<sup>(22)</sup>。

他方新憲法は、1993年9月にブラジルの統治形態（議会制・大統領制）<sup>(23)</sup>を国民投票で選択することを定め（暫定規定2条）、さらに、同年10月に国会議員の絶対過半数の表決によって憲法の見直し（revisão）が行われると規定している（同3条）。これらの規定も明らかに憲法起草をめぐる政治的思惑を反映したものといえる。特に後者の規定は、制憲議員が憲法起草作業に対し明確な信託を表明していなかったことを示唆するものである。特にその規定は、憲法本文において憲法改正（emenda）の承認が国会両院の5分の3の表決にもとづく厳しく制限されている（60条）ことを考慮すると、憲法改正が両院の単純過半数によって行いうるという重大な先例ともなり、将来の立憲主義に大きな影響力を及ぼすといわねばならない。

1988年憲法にはこうしたいくつかの重大な問題点が見られるが、同時に次のような立憲民主主義制度の擁護に向けた新たなシステムも導入されている。

第1に、代表民主制の機能を強化するため、国民投票や人民発議の直接参加のシステムが採用されていることである。人民発議では、少なくとも5州以上、各州の選挙民の10分の3以上で、かつ全国選挙民の1%以上により署名された法案を下院に提出することが認められている（61条§2）。

第2は、憲法保障の機能を強化するため直接違憲訴訟のシステムを導入している（103条）。この違憲訴訟は大統領、国会の上下両院の常任委員会、州立法議会、州知事、共和国検事総長の他、ブラジル弁護士会連邦審議会、国会

の代表政党、組合総連合および全国的階級団体が提起することができる。

第3は、基本的人権保障の強化の下で、特に集団的人権概念が積極的に導入されていることである。これは例えば、集団的権利保障令 (mandado de segurança coletivo, 5条LXX号)、公共民事訴訟 (ação civil pública, 129条III号)の権利に示されている。さらに憲法上の権利や自由、国籍、主権、公民権に伴う特権の行使が規則規範の欠如によって行使不能となるときには、差止め保障令 (mandado de injunção) が付与される (5条LXXI号)。

憲法はまた、上記の違憲訴訟において、憲法規範を有効ならしめる措置の欠如によって違憲宣言がもたらされたとき、連邦最高裁判所は必要な措置の採用に関し、他の権力府に通知する責務を負うと定めている。そこでは、当該不作為が行政機関によってもたらされた場合、30日以内に必要な措置の採用を命ずる権限が同裁判所に与えられている (103条§2)。

これらの規定は、司法府の強いコントロールのもとで、憲法の権利保障を実効的に機能させることを目指したものと見える。

## 2. 立憲統治体制の変容

1988年憲法体制は統治制度として大統領制を導入しているが、これは憲法起草案の大統領中心の原理と議院内閣制の政府中心の原理を混成した統治システムをめぐる大きな政治的軋轢の結果、導入されたものである。したがって、88年憲法における大統領制は、同憲法の起草案における「大統領内閣制」とも従来の強力な大統領制とも異なった性格を有している。新憲法の統治構造では、行政府に対する立法府のコントロールとともに、司法府の他の二権に対する独立性が総じて強化されており、統治組織の機能は大きく変容している。

### (1) 国会権能の強化

1969年憲法体制では、強力な大統領を軸とする行政権が国会の運営や立法

権を統制することが可能であったため、立法府の機能的独立は大きく制約されていた。これは例えば、大統領を選出する国会の運営が、特に軍政令にもとづく政党法の改正を通じてたえず軍・与党に有利に掌握されていたこと、また大統領に国家治安、租税制度を含む公共財政・予算事項、連邦関係の公職と俸給の決定に関し、法律の効力を有するデクレト・レイを公布する専有権限が帰属していた<sup>(24)</sup>ことに見られた。

また大統領は、このデクレト・レイに加えて、国会が議決した法律案の裁可権、拒否権を通じてその立法機能を大きく牽制することができた。さらに、連邦官職の任用に広範な権限を有していた大統領は、特に行政府の一部とみられた共和国検事総長の違憲審査権の提起を通じて、立法府の法律に対し合憲性を統制することも可能であった。しかし、1988年憲法では、こうした大統領権限は大幅に縮小され、立法府はむしろ行政府に対し優越的ともいえる立場に置かれている。

同憲法は、大統領の非難されるべき職務遂行に対し立法府による弾劾を認める一方、国務大臣の政治責任についても厳しい統制を置いている。国務大臣は、国会の上下両院およびその委員会の召喚に応ずる義務を負うだけでなく、報告を文書で提供しなければならず、正当な理由なくこれを拒絶または30日以内に応じないときは、弾劾により罷免されることになる(50, 51条§2)。

国会には、国の財産に対し重大な負担や拘束をもたらす国際条約、協定を最終決定すること(49条I)、規則制定権または法律の委任を越える行政府の規則規範を停止すること(同V)、政府計画の執行に関する報告を評定すること(同IX)、直接に、または両院の何れかを通じて、直接、間接行政を含む行政府の行為を監督、統制すること(同X)の他、ラジオ、テレビ放送の特許およびその更新を許可すること(同Ⅻ)等の専有権限が付与されている(同X)。他方上院の排他的権限には、連邦、州、市郡の利益に関する対外金融取引を認可し、およびそれらの負債総額の限度と条件を決定する他、共和国検事総長の任期終了前の罷免に対する承認権が含まれている(52条)。

国会の機能的独立を強化するため最も大きく変更された点は、その立法機能である。それは先に見たように、従来、大統領の専属的な立法権限であるデクレト・レイによって、税制を含む重要な公共財政、予算事項等に対する国会の立法コントロールが実際上排除されていたため、その回復と強化を狙ったものである。その結果、1988年憲法では大統領のデクレト・レイの発令権は廃止された。国会には先の行政行為に対する統制権限を定めた規定の下で、直接および間接の行政機関の立法作用を排他的にコントロールする権限が与えられている。

## (2) 大統領の立法権：暫定措置

国会の権能が強化された結果、大統領の地位と権限は大きく後退した。それはまず、大統領の任期が1969年憲法の6年から5年に短縮されたことである。しかも、その立法権限は大幅に変更されている。すなわち、国会の法律案に対する大統領の拒否権については、69年憲法では各議院議員数の3分の2によって排除されるとしていた。しかし、新憲法ではこれを絶対多数で行い得るとしている(66条§4)。

大統領のデクレト・レイの廃止に加えて、その委任法は国会の事前の同意にもとづいて認められる(68条)。もっとも、国会の立法機能が強化されるなかで、大統領には暫定措置(Medida Provisória)と呼ばれる新たな立法形式<sup>(25)</sup>が付与されている。

1988年憲法は暫定措置を次のように定めている。「重大かつ緊急の場合、大統領は法律の効力を有する暫定措置を採ることができる。この措置は、(その承認のため)国会に直ちに送付されねばならず、国会の休会中には、5日以内に臨時国会が招集される」、「暫定措置は、公布日から30日以内に法律に轉換されねばならず、その公示以後、効力を失い、国会はその結果生じる法律関係を規律しなければならない」(62条および補項)。

暫定措置の条項は、1988年憲法の起草案には見られず、最終起草案の採択時にイタリアの議会制統治における立法形式(第77条)<sup>(26)</sup>に倣って導入された



ものである。新憲法の公布後、歴代の大統領は、特に経済安定化計画の緊急措置を実施するためこの暫定措置を極めて広範囲に行使している。1991年12月5日時点で約301の暫定措置が公布され、国会によってその大半が承認された。

しかし、暫定措置の中には、30日の期限内に国会による審査が行われなかったもの、国会が特に承認を拒否したものを大統領がしばしば再公布したため、暫定措置の合憲性をめぐって大きな疑義がもたれた。就中、後者のケースには、政府の経済安定化計画（コロール・プラン）に含まれた措置に対して裁判所の暫定的差止命令の発令を拒絶した暫定措置<sup>(27)</sup>も見られた。

こうしたなかで、共和国検事総長は、国会が特に承認を拒否した暫定措置につき、その停止的保全措置（*suspensão liminar*）を求めて連邦最高裁判所に直接違憲訴訟を提起した。この違憲訴訟に対し、連邦最高裁判所は1990年6月6日、国会が特に拒否した暫定措置の再公布は違憲であるとの判決を下した<sup>(28)</sup>。この判決の後、大統領は、法律によらず刑事罰を科した暫定措置<sup>(29)</sup>とともに違憲とされた前記暫定措置を任意に取り下げた。もっとも、連邦最高裁判所のその判決では、国会が拒否しなかった暫定措置の再公布が認められるかについては、明らかでない<sup>(30)</sup>。

1988年憲法は、大統領の立法権として、上述の委任法と暫定措置の立法形式を認めているが、行政府にとり暫定措置の利用が容易であるため、同憲法のもとで委任法は一度も用いられていない。しかし、暫定措置は上記のように、實際上、行政府が立法過程を大きく抑制する余地を残しており、88年憲法の大きな欠陥といえる。

### (3) 司法権の機能強化

1988年憲法体制における統治構造の特色は、立法府と行政府との権力関係の変更だけでなく、これら二権に対する司法府の機能の強化という点にも見いだされる。そこでは司法制度が大幅に改革され、同時に憲法保障制度の機能の実効化が図られている。司法制度の内容については、後の第3章で詳細

に考察されているので、ここでは特に連邦最高裁判所を中心とする司法府の機能を他の行政権、立法権との関係で見ることとする。

旧1969年憲法においても、裁判官の身分保障により司法権の独立が保たれ、また違憲審査権や各種の令状発給権を通じて司法権の立法権、行政権に対する制御が可能であった。しかしながら、實際上、司法府は行政府の専属的な予算発議権とこれにもとづく財政的統制を受けていたため、司法権の独立性は大きく損なわれていた。また、全国的な管轄権を有する裁判所は、官職の新設・廃止およびそれぞれの俸給の決定につき、立法府に対する法律の発議が認められていたが、当該機関の事項に限定されていた。それゆえ、司法権の独立性を確保するため、新憲法は「司法府に対し行政上および財政上の自主権を保障する」と明記している（99条）。

さらに1969年憲法のもとでは、特に軍・大統領の発令した軍政令・補足令にもとづく行為が司法審査から排除されていたことに加え、すでに指摘した行政機能の肥大化とこれに伴う行政立法の急増によって、連邦法の解釈と有効性に関する膨大な訴訟が連邦最高裁判所に集中していた結果、その機能は著しく侵害されていた。そのため新憲法では、連邦最高裁判所の機能の回復と強化が図られている。

その一つは、同裁判所にもっぱら憲法裁判所の機能が付与されていることである。これと同時に連邦の裁判所制度も大きく改革された。従来の連邦唯一の連邦上訴裁判所が廃止され、新たに設置された連邦高等裁判所が連邦の特別高等裁判所と連邦控訴裁判所が下した決定の上訴裁判機能を担うことになった。また連邦最高裁判所の訴訟負担を軽減するため、同裁判所には旧来最高裁判所が有していた連邦管轄事項が移されている。

他方新憲法のもとでは、行政府と立法府に対する司法府コントロールは従来にもまして強化されている。特に連邦最高裁判所は立法府と行政府の法律に対し合憲性を統制する違憲審査機能を有するが、これは直接違憲訴訟の導入によって一段とその実効性が高められている。これまで連邦最高裁判所の違憲審査機能は、基本的に付随的違憲審査制が採られてきた。しかし、直接

違憲訴訟を通じて、具体的利益の発生とは無関係に立法府、行政府の法令に対しその合憲性を最高裁判所に要求することが可能とされている。また、新憲法は、人権の制度的保障を図るため新たに、情報のアクセス権や情報開示に伴う個人のプライバシーの権利の侵害を救済するハーベアス・ダタ (habeas data)、すでに述べた差止め保障令の権利を設けている。これらの人権保障を通じて、最高裁判所は行政府と立法府に対するコントロールを強化している。

### おわりに

以上、ブラジル国家における立憲体制の発展および1988年憲法の立憲構造の特色、問題点を考察した。ブラジル立憲体制の特色は、宗主国ポルトガルの法的伝統と政治文化の残滓を根強く残しながら、欧米の近代型の立憲主義モデルが接木され発展してきたことにある。この両者の伝統の対立と衝突は、独立後のブラジルの国家形成において、公式法上の立憲制度とその現実的機能に大きな乖離をもたらし、立憲制度の発展を大きく妨げてきた。

こうしたなかで国家は国民統合の機能と国民経済の形成を担うことが強く求められ、強力な国家の権力を前提とする権威主義立憲体制を創出した。それは発展途上にある同国にとり国家の安定化を目指すものであったが、同時にまた、市民社会の発展を極度に阻害したため、国家と社会の分離状況をもたらすことになった。それゆえ1988年憲法は、ブラジル国家の再編成とそのもとで政治、社会の安定化に有効に対処しうる立憲制度を構築するものとして大きな期待がもたれた。

しかし、新憲法公布からすでに5年が経過する中で、ブラジルでは依然、政治的不安定と経済危機が続き、民主的立憲制度の構築に大きな不安がみられる。とりわけ、憲法暫定規定で予定された1993年9月の立憲統治システムの国民投票は、国会による憲法改正が行われ、同年4月に早期実施された。また同暫定規定で憲法公布から5年後と定められていた憲法の見直しも、憲

法改正条項のもとでそれ以前に実施されている。そこでは88年憲法の起草過程にみられた政治的利害の軋轢が再び現出している。それゆえ国家の再編成に向けた立憲制度の再構築は、それを支える政治運営の変革をいかに達成していくかが一つの大きな鍵といえる。

### 【注】

- (1) Walter Vieira do Nascimento, *Lições de História de Direito*, 3a. edição, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1984, p.224, (注) 446参照。
- (2) 共和革命は、フランスのコントの実証主義を奉じたベンジャミン・コンスタンの共和思想に強い影響を受けた軍の急進派グループによって実現された。
- (3) 齊藤広志「ブラジル」、齊藤広志・中川文雄『ラテンアメリカ現代史Ⅰ』、山川出版社、昭和53年、pp. 98, 171。
- (4) K・レーベンシュタイン『新訂現代憲法論—政治権力と統治過程』(阿部照哉・山川雄巳共訳)、有信堂、1986年、p.72。
- (5) Aurelio Wander Bastos, “O poder judiciário e as modernas tendência do político brasileiro,” *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, Rio de Janeiro, Ed. Forense, No.5, 1986, pp.34-46.
- (6) 歴代憲法の法文は下記に収録している。  
Adriano Campanhol & Hilton Lobo Campanhol, *Constituição do Brasil*, 10a. edição, São Paulo, Editora Atlas S.A., 1992.
- (7) K・レーベンシュタイン、前掲書、pp.89-155。
- (8) 「調整権」は、全政治組織の鍵 (a chave de toda organização política) とされる三権の上位に立つ権能として存在した。Celso Ribeiro Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, 7a. edição, São Paulo, Ed. Saraiva, 1984, p. 60.
- (9) Wilson Accioli, “Parlamentarismo ou presidencialismo : uma alternativa para o Brasil,” *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, Rio de Janeiro, Ed. Forense, No.4, 1985, pp.6-7.
- (10) 同上書、pp.8-9.
- (11) K・レーベンシュタイン、前掲書、pp.82-87。

- (12) Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, *Proposta de Emenda Constituição*, No.11, de 1984, Brasília, maio de 1984.
- (13) 同憲法起草草案の内容は, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, *Anteprojeto Constitucional*, Brasília, 1986.
- (14) Caio Tácito, "Judicial control of administrative action in Brazil," *A Panorama of Brazilian Law*, The University of Miami, North and South Center and Editora Esplanada, 1992, pp. 30-31.
- (15) 連邦最高裁判所は, 1980年に同裁判所規則において, アメリカ合衆国最高裁判所における移送令状方式を導入した。
- (16) Oscar Dias Correa, *A Crise da Constituição, a Constituinte, e o Supremo Tribunal Federal*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1986.
- (17) 憲法構造の全般的な考察は, 拙著『ブラジル連邦共和国憲法 1988年』, アジア経済研究所, 1991年参照。
- (18) Keith S. Rosenn, "Brazil's new constitution : an exercise in transient constitutionalism for a transitional society," *The American Journal of Comparative Law*, Vol.38, 1990, p.801.
- (19) Manoel Gonçalves Ferreira Filho は政治, 経済, 社会全体の再編成を目的とした詳細なプログラム規定を含む同憲法を, 1976年ポルトガル憲法に準えて指導型憲法 (dirigiste constitution) の性格を有するとしている。"Fundamental aspects of the 1988 constitution," *A Panorama of Brazilian Law*, pp.11-15.
- (20) 1990年6月末で, 約300に及ぶ憲法規定が法律によって実施に移される必要があると言われた。 *Gazeta Mercantil*, Julho 21 e 23, 1990.
- (21) 1988年憲法の起草審議過程については, 拙著前掲参照。
- (22) 「草案編纂委員会」(Comissão de Sistematização) 起草の三次にわたる憲法草案の全文は以下に収録されている。
- (1) *Projeto de Constituição*, Centro Gráfico do Senado Federal, Agosto de 1987.
- (2) *Projeto de Constituição*, Substituição do Relator (Segundo), Centro Gráfico do Senado Federal, Setembro de 1987.
- (3) *Projeto de Constituição (A)*, Centro Gráfico do Senado Federal, Dezembro de 1987.
- (23) Zeno Veloso, "Presidencialismo e parlamentarismo," *Revista de*

*Informação Legislativa*, No. 112, Out/Dez., 1991, pp. 33-46 および Manoel Gonçalves Ferreira Filho, 前掲書, pp. 16-20.

- (24) 1969年憲法第55条は、緊急または重大な公共利益に関する場合で、支出増大のないとき、大統領は、国家治安、租税制度を含む公共財政、公職の創設と俸給の決定に関し、デクレト・レイを公布できると定めていた。デクレト・レイは公布後直ちに発効し、その後国会の審議のため送付されるが、修正は認められず、60日以内に国会は承認または拒否できるとしていた。ただし、拒否の場合にも、施行期間中になされた行為は有効とされた。
- (25) 暫定措置の法的分析を行ったものは、Fran Figueredo, “As medidas provisórias no sistema jurídico-constitucional brasileiro,” *Revista de Informação Legislativa*, No. 110, Abr./Jun., 1991, pp. 137-152.
- (26) イタリア共和国憲法(1947年)「政府は、両議院の委任なしに、通常の法律の効力を有する命令を発することができない。緊急の必要ある非常の場合に、政府が、その責任において、法律の効力を有する暫定的措置をとったときは、政府は、これを法律にするために、その日にこれを両議院に提出しなければならない。両議院は、解散中であっても、特に招集され、5日以内に集会する。  
この命令は、その公布後60日以内に法律にならないときは、はじめから効力を失う。ただし、両議院は、法律にならなかった命令にもとづいて生じた法律関係を、法律により規正することができる。」(宮沢俊義編『世界憲法集』, 岩波書店, 1993年, pp. 127-128.)
- (27) 1990年3月18日付暫定措置第173号。同暫定措置は公布から30日以内に国会による審査が行われず失効したが、1990年4月23日付暫定措置第182号, 1990年5月23日付暫定措置第186号, 1990年6月22日付暫定措置第192号, 1990年7月26日付暫定措置第198号として再公布された。
- (28) 本件は「集団労働争議の判決執行の停止およびその他の措置に関する1990年5月31日付暫定措置第190号」の違憲訴訟である。同判決内容は、Leon Frejda Szklarwski, *Medidas Provisórias*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1991 (Anexo II-Jurisprudência), pp. 138-161.
- (29) コーロール・プランの緊急措置として公布された経済力濫用に関する1990年3月15日付暫定措置第153号, 公共財政に対する犯罪に関する1990年3月15日付暫定措置第156号, および前記暫定措置第190号である。
- (30) Manoel Gonçalves Ferreira Filho, 前掲書, p.25.