

第1章

民主化と現在進行形の政治改革

堀坂 浩太郎



議会を中心に省庁などが並び、政治を司る首都ブラジリア

(2012年12月, 近田亮平撮影)

はじめに

新興国の雄の代名詞となった BRICs (ブラジル, ロシア, インド, 中国)⁽¹⁾, この4カ国のなかで現在のブラジルを際立たせる特徴の一つが「民主体制」の確立を志向するその政治姿勢にある。同国は四半世紀余り前の1985年に、21年間に及んだ軍事政権から文民政権へ体制移行を果たした。その後、民主憲法制定から始まり、軍部のシビリアン・コントロール (文民統制), 三権間のチェック・アンド・バランス (抑制と均衡), 基礎自治体の権能を高めた連邦制の進化, 市民社会の政治参画と, 憲法第1条で謳う「民主的法治国家」(ポルトガル語で Estado Democrático de Direito) の確立に向け制度改革を積み重ねてきた。総じて安定した政治状況は, このような方向性のなかで, 不断の政治改革が続けられていることによる。

政治変容が新たな1ページを迎えていることを物語る象徴的な出来事として, 章の導入部ではあるが, 2012年に発生した一連の政治事案をまず取り上げておきたい。なかでも注目されたのが, 現役の政治家4人を含む疑獄事件「メンサロン」(mensalão)⁽²⁾の判決である。連邦最高裁判所が有罪を下した被告のなかには, 前政権および与党の中枢を担った政治家複数が含まれている。

報道によって嫌疑が濃厚になっても, 有力政治家は不逮捕特権に守られ司直の手が及ばなかったのが以前のブラジルである。こうした状況のなかで, 国会議員をはじめ政府高官の犯罪については最高裁に原審⁽³⁾をおくとした憲法第102条が発動され, 政治家による贈収賄・公金横領が裁かれたのである。政治の透明化, 公正化, 民主化の進展そのものを問う裁判であった。

公判は, 2012年8月から12月までの4カ月半に53回開かれ, 訴状をめぐる法廷内の審理は, その一部始終が裁判所開設のテレビ局によって放映された。いわば「劇場型」で進められた裁判で, どのような点が有罪の論拠となるのか, 最高裁を構成する11人の判事1人ひとりの一挙手一投足が国民の関心呼んだ。「開かれた政府」の観点から, 情報開示のあり

方を考察するうえでも、注目された裁判であった。

同年11月末には、最高裁長官に黒人判事バルボザ（Joaquim Barbosa）が就任した。任期満了の前任者の退任にともない、規定どおり最高裁判事の互選で選出されたが、このポストに黒人がつくのはブラジル史上初のことである。さらに選挙を所管する高等選挙裁判所長官に女性が初めて選ばれた。その前年（2011年）には、初の女性大統領ルセフ（Dilma Rousseff）が誕生している。政府首班に続く司法トップへの黒人や女性の登用は、ブラジル社会の多様な構成要素を取り込もうとする、同国政治の今日的状況を反映した動きとみることができる。

2012年10月に実施された地方選挙（基礎自治体に当たるムニシピオ⁽⁴⁾の首長および議会議員選挙）においても、新機軸が導入された。国民が発議し国会が法制化した「クリーン・カード」（ficha limpa）制度の導入である。一審にせよ有罪判決を受けた者や医師、弁護士等の職能登録を剥奪された者の立候補を禁止（ないしは選挙後判明した場合は当選無効）とする規定で、その判断は選挙裁判所に委ねられる。

こうした一連の前進をもってしても、国民が民主主義の現状に満足していないことは、翌2013年6月に発生した全国規模の抗議デモに表れている。

本章では、過去半世紀、ブラジルの政治・社会を規定してきた二つの体制、すなわち「軍事政権」と「文民政権」の違い、文民政権移行後の政治にダイナミズムと一定の安定度をもたらしてきた三権（立法・行政・司法）間の関係、中央・州・ムニシピオ間の連邦関係、また新たな政治アクターとして力をつけてきた市民社会の存在をみていくことで、現在進行形で進む政治変容の方向性を探ることとする。

I. 政治の概観と歴史的な流れ

1. 多様な国土

ブラジルは南米の大国である。面積は851万平方キロメートルと世界で5番目、南米の48%を占め、国境は9カ国1地域（フランス領ギアナ）と接している。隣接していない国はわずかにエクアドルとチリの2カ国である。人口1億9000万（2010年）のその社会は、先住民、旧宗主国ポルトガル出身の白人、奴隷として連れてこられたアフリカ系黒人、それに欧州、中東、アジアから移住してきた移民の子孫およびその混血からなる、文化的にはきわめて多彩な社会である。

おおむねアマゾン地域に該当する北部は国土の45%を占めるが、人口は8%にすぎない。一方、国内総生産（GDP）の5割を担う南東部は人口密度も稠密である。北東部は、ブラジルで最も早く黒人奴隷を使ったプランテーション農業が始まった地方で、古い政治風土が残っている。南部は19世紀後半から20世紀前半にかけ欧州移民や日本人移民が多く入植した農業地帯である。これに対し、中西部は、国内移住によって20世紀末から新たな穀倉地帯として世界的にも注目される存在となった。

政治行政区分は、中央政府（連邦政府）のもとに26の州および首都ブラジリアの行政を担う連邦区があり、州のもとに基礎自治体に相当するムニシピオが5570（2013年1月時点）を数える。地理上は、北部、北東部、南東部、南部、中西部の5地方に区分されるが、表1にみられるように、面積、人口、経済規模、成長率、いずれをとっても大小違いがある。住民1人当たりの所得格差も大きい。ムニシピオも、大は人口1100万の大都市サンパウロ市から、小は人口5000人足らずの規模のものまでその差は大きい。

表1 ブラジルの地方区分

| | 州・連邦区 (26州+ 1連邦区) | ムニ シピオ (5,565) | 面積 (851万 km ²) | 人口 (1億9,075 万人) | 1人当た りGDP (100.0) | GDP (3.75兆 レアル) | GDP 伸び率 (4.2%) |
|-----|-------------------------|----------------------|----------------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|
| 北部 | 7州 | 449 | 45.2% | 8.3% | 62.8 | 5.0% | 5.6% |
| 北東部 | 9州 | 1,794 | 18.2% | 27.8% | 48.2 | 13.5% | 4.5% |
| 南東部 | 4州 | 1,668 | 10.9% | 42.1% | 131.0 | 55.3% | 3.7% |
| 南部 | 3州 | 1,188 | 6.8% | 14.4% | 114.2 | 16.5% | 3.5% |
| 中西部 | 3州+1連邦区 | 466 | 18.9% | 7.4% | 132.2 | 9.6% | 8.5% |

(出所) 地理統計院 (IBGE) のデータより筆者作成。

(注) カッコはブラジル全体, ムニシピオの数は2010年現在, 人口は2010年国勢調査。1人当たりGDPはブラジルを100とした場合の地域平均。GDPは2009年。GDP伸び率は2000～2009年の年平均。

2. 統治機構

この様な多様性を束ねる統治機構（政体）としてブラジルは、19世紀末以降、一貫して「連邦共和制」を採用してきた。ポルトガルの植民地であった同国は、1822年の独立後およそ67年間に及んだ立憲君主制を経て、軍部主導の政変（1889年）で共和制に移行する。1891年には欽定憲法に代わる2番目の憲法が制定されたが、かたちのうえでモデルとされたのはアメリカ合衆国憲法であった。国名も、1967年に「連邦共和国」と変更されるまで、「ブラジル合衆国」を名乗っていた。単一の主権のもとに支分国（州）が結合する連邦制および主権者である国民が元首を選出する共和制を国家の基本的枠組みとし、さらに元首である大統領が首相をおかずに行政府の長を務める米国型の「強大大統領制」をとった。

ただその実態は、当時の米国とは異なっていた。またブラジルの政治自体、「連邦共和制」「大統領制」を名乗りつつも、そのあり方は時代とともに変遷を遂げてきた。

同国は、1891年憲法以来、1988年発布の現行憲法まで七つの憲法を制定している。このうち1969年憲法は1967年憲法を改変したものであるため一つの憲法として扱われることが多い。表2は、これらの憲法のもので

表2 ブラジル憲法の変遷にみられる連邦制のパワーのおき所

| | 1891年 憲法 | 1934年 憲法 | 1937年 憲法 | 1946年 憲法 | 1967/1969年 憲法 | 1988年 憲法 |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|-------------|
| 中央集権的（中央政府による） | | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| 中央集権的（寡頭州による） | ○ | | | | | |
| 地方にも一定の政治力あり | | ○ | | ○ | | |
| パワーの共有 | | | | | | ○ |

（出所）Souza（1997, 25）より筆者作成。説明項目はわかりやすいように著者の説明をふまえ加筆した。

連邦制のパワー（力源）がどこにおかれてきたかを、行政学者のソウザ（Celina Souza）が図示したものである。

この表により、1988年憲法以前は、ほぼ一貫して中央集権的な性格を強く帯びていたことがわかる。1889～1930年までは「旧共和政」と呼ばれ、コーヒーが主要な産業の時代で、中央政府（連邦政府）の実権はその主たる生産州であるサンパウロと隣接州のミナスジェライスの地主階級が握っていた。「寡頭政治」と呼ばれたゆえんだ。この体制は1930年10月のクーデターで倒され、その後およそ15年間、政権を掌握したのが、労働法や普通選挙（ただし非識字者を除く）などさまざまな法制度を整備したブラジル近代化の父ヴァルガス（Getúlio Vargas）大統領であった。政治の実権は連邦政府に集中され、とりわけ独裁体制を敷いた1937年以降の「新国家体制」（Estado Novo）のもとでは、大統領直属の執政官を州に送り込み、連邦制は文字どおり形骸化された。

第二次世界大戦後、ブラジルは代表民主制に復帰し、地方選挙も復活した。ただこの時代は、「ポピュリズムの時代」と呼ばれ、大統領個人のカリスマ性や指導力が強く発揮された時代で、この点で引き続き中央集権的な色彩が強かった。1951年の選挙で国政に返り咲いたヴァルガス大統領（1954年自殺）や、「50年の進歩を5年で」取り戻すと檄を飛ばし、新首都ブラジリアの建設や工業化にまい進した1950年代後半のクビシェッキ

(Juscelino Kubitscheck) 大統領は、この時代を代表する政治家である。

その後、中央集権化の流れをもう一段推し進めたのが、1964年3月末日から4月1日未明にかけクーデターで実権を握った軍事政権であった。軍部は、「革命」の名のもとに超憲法法規である軍政令 (Ato Institucional) を相次いで発動し、憲法の規程を改変しながら政治を行った。軍政に正統性を付与するため、1967年には憲法を制定し、さらにその2年後、所定の手続きを経ることなく大幅な改正 (1969年憲法) を行っている。州や州都など主要なムニシピオには、中央政府が首長を任命ないしは間接選挙で首長候補者を擁立し、治安当局者として大佐クラスの軍人が送り込まれた。この状況は事実上、民政復帰 (1985年3月) 前の1982年選挙以前まで続いたのである。

19世紀末以降の中央集権的な流れに転機を与えたのが、1985年の民主化であり、1988年憲法であった。表2の作成者であるソウザは、「パワー・シェアリング」(パワーの共有) の用語を用いて、ブラジル連邦制の今日的状況を語っている (Souza 1997, 25)。

II. 政治体制の転換

1. 軍事政権

民主化後の動向分析に入る前に、1964～1985年まで21年間に及んだ軍事政権 (軍政) の特徴をみておこう。軍部が政治に介入した事例は、同国政治史上決して珍しいことではない。しかし、軍政は次のような点で、ブラジル政治史のなかで特異な存在であった。

- ①軍政令の発動や5代にわたった軍人大統領にみられるように、軍が本来業務である防衛にとどまらず、法制や人事、財政を用い政治のあらゆる部分に広く深く介入した。
- ②公職追放や拷問を含む拘禁・弾圧、報道の検閲、デモ禁止など軍政に抵抗する異議申し立てを徹底的に抑圧した。

③政党や国会，議員選挙を存続させ近代国家の体裁をとりながらも，13あった政党を官製の二大政党（与党・国家革新同盟 ARENA，野党・ブラジル民主運動 MDB）に組み替え，政権の都合で国会の開催が左右され，場合によっては閉鎖された。

④大統領直属の国家情報局（SNI）をはじめ，陸海空3軍および警察の諜報機関をフルに活用し言論統制を行った。

南米では，1960年代後半～1980年代にかけ軍部が政治を席卷したが，そのなかでもブラジル軍政は，「官僚主義的権威主義体制」とか「排他的権威主義体制」（Stepan 1988, 11）と呼ばれ，最も組織だった支配を行った。

政治介入した軍部の言い分は，1960年代前半にみられた民政の制御不能状態からの脱却，冷戦下にあつて社会主義勢力が浸透するリスクの回避，そして立ち遅れた経済発展の推進にあつた。1960年代末～1970年代初頭にかけては，治安が回復し，年率10%台の高度経済成長を記録した。国際的にも「ブラジル経済の奇跡」と称され，軍政に正統性があるかのように受け止められたものである。

しかし，軍政の絶頂期はこの頃までで，石油危機（1973年）による経済の不安定化や肥大化しすぎた政府・公的経済セクターへの反発もあり，民主化を求める気運がしだいに盛り上がる。これに対し軍部は，規制を緩めては締めることを繰り返しながら事態の進展を自分たちの掌握下におこうとするが，1970年代末には，軍政令の撤廃，報道の自由化，政治犯の国外追放解除・恩赦，政党結成条件の緩和に追い込まれた。とくに，1982年に国際収支の破綻状態（対外債務危機）が露呈し，外国に救済を仰ぐ事態となると，軍政からの民意の離反は決定的なものとなった。

2. 政治面での転機——文民政権へのバトンタッチ——

民政への移行は，武力衝突には至らなかったものの，波瀾万丈であった。インフレ高進の経済危機下にあつて，新党の結成，与野党の政党組み換え，ストや大衆行動の頻発，左翼系音楽ショーでの爆弾爆発事件など政治状況は流動化し，軍部タカ派による軍事クーデターの噂さえ飛び交う状況で

あった。

最大の焦点は、1985年3月に交代期を迎える大統領に誰をどのように選出するかであった。影響力を何とか残そうと画策する軍部・与党と、一気に民主化に持ち込みたい野党・市民運動が対立する構図となり、それを最も象徴したのが、大統領の直接選挙制復活をめぐる抗争であった。地方都市から始まった直選制を求める運動「ジレットス・ジャ」(Diretas Já)がリオデジャネイロやサンパウロにおける100万人規模の大集会へと発展し、野党議員による憲法修正案提出を後押しした。

結果は、二転三転して、軍政与党の元党首であった保守系の文民大統領サルネイ(José Sarney)政権の誕生となる。憲法修正案は国会が否決し、大統領選挙(1985年1月15日)は、軍政下の方式である選挙人団(上下両院議員プラス州議会与党の代表)による間接選挙で実施された。選ばれたのは、与党分派を巻き込んで結成した民主連合(AD)の野党候補、老練な政治家ネーヴェス(Tancredo Neves)であった。21年ぶりの文民大統領の選出、しかも野党政権の誕生となったのであるが、3月15日の大統領就任式前日にネーヴェス大統領が病魔に倒れ、42日後に死去する事態に見舞われる。その空席を担ったのが、ネーヴェスと組み選出されていたサルネイ副大統領で、暫定大統領を経て大統領に就任した⁽⁵⁾。

ブラジルには、民主化元年を国民による直接選挙で選出された次期コロール(Fernando Collor de Mello)大統領の就任時とする見方も根強い。しかしながら、選出大統領の予期せぬ死去といったハプニングがあったとはいえ、軍部が文民に平和裏に政権を移譲したこと、サルネイ政権期に軍政憲法に代わる民主憲法を制定(1988年10月)するなど政治改革に踏み出したことを考えれば、筆者は、1985年3月の文民政権復帰はブラジル政治の局面を大きく変えた転換期であったと考える。「アラブの春」の事例を待つまでもなく、体制移行は武力衝突に陥るリスクをはらんでいる。この点を念頭におけば、歴史の歯車を逆転させるような事態を回避したサルネイ政権期は、民主化の地ならしとなり、1990年以降の法制度に準拠した政権交代に道を開くものとなった。

民政移管によって、軍は政治の表舞台から退場する。その14年後の

1999年には、文民が閣僚を務める国防省が創設され、シビリアン・コントロール（文民統制）の体制が整った。陸海空3軍の省および統合参謀本部は廃止され、国家情報局も改組された。閣内に五つあった軍人ポストも一掃された。法制的にも、公共の秩序維持は国家の安全保障とは区別され、警察の職務と明記（1988年憲法第144条）された。軍は、大統領の最高權威のもと、三権いずれかの発議により三権および法と秩序の保障に当たる（同第142条、傍点は筆者）との縛りが加えられたのである。

ブラジル国民は、この半世紀間に、軍部の強権を後ろ盾とする「権威主義体制」（軍政）と、選挙や国民投票・人民発議による民意をベースとする「民主主義体制」（民主政）の、対極的な二つの政治体制を経験したことになる。民主化後の四半世紀は、軍政下の四半世紀をアンティテーゼとして展開した点を、同国の政治改革のダイナミズムを理解するうえで押さえておく必要がある。今日のブラジル政治にとり、軍政は“反面教師”的存在となっている。

3. 民政の安定

1985年から始まる文民政権は、2011年まで6人の大統領を数える（表3参照）。民政初代のサルネイ大統領が任期5年を務めた後、コロール、フランコ（Itamar Franco）両大統領は各2年である。第2代のコロール大統領は汚職嫌疑で国会による弾劾裁判を受け、判決直前に辞任し、フランコ副大統領が昇格した結果である。

その後、第4代大統領（1995～2002年）にブラジル社会民主党（PSDB）出身の社会学者カルドーズ（Fernando Henrique Cardoso）が、第5代（2003～2010年）に労働運動の旗手で労働者党（PT）創設者のルーラ（Luiz Inácio Lula da Silva）が就任し、それぞれ2期（各4年）計8年務めた。2011年に就任した第6代のルセフ大統領はルーラ大統領と同じPTに属し、ルーラ政権を支えたテクノクラートである。民政最初の3代の政権に比べ、後半の3代は国民の支持率の高さ⁽⁶⁾からみても、安定度が格段に増した。

表3 民主化後の政権と制度変更・政治関連事項

| 大統領名と任期 | | |
|------------------------------------|-------|--|
| ジョゼ・サルネイ (1985.3～1990.3) | 1985年 | 軍政終焉・文民政権移行(3月) 環境・景観・文化遺産・消費者保護法成立 |
| | 1988年 | 民主憲法制定(10月) |
| フェルナンド・コロル (1990.3～1992.12) | 1990年 | 子供・青年法典制定 |
| | 1992年 | 憲法修正第1号公布 行政の不誠実対処法(法律第8429号)制定 |
| イタマル・フランコ (1992.12～1994.12) | 1993年 | 国民投票で共和制・大統領制確認(4月) |
| | 1994年 | 4年ごとの選挙スケジュールが確定 |
| エンリケ・カルドーゾ 第1期 (1995.1～1998.12) | 1995年 | 行政改革指針の策定 |
| | 1996年 | 地方選挙で電子投票の試験運用開始 |
| | 1997年 | 憲法修正で大統領を含む首長の再選可能に |
| | 1998年 | 行政改革法成立 |
| エンリケ・カルドーゾ 第2期 (1999.1～2002.12) | 1999年 | 国防省の創設・文民統制へ 人民発議で買収禁止法制定 |
| | 2000年 | 財政責任法が成立, 電子政府開始 |
| | 2001年 | 暫定措置の期間延長, 都市法典の制定 |
| | 2002年 | 新民法制定 |
| イナシオ・ルーラ 第1期 (2003.1～2006.12) | 2003年 | 高齢者法典制定 |
| | 2004年 | 司法改革のための憲法修正第45号 |
| | 2005年 | 疑獄事件「メンサロン」が露呈 全国司法審議会(CNJ)の設置 |
| イナシオ・ルーラ 第2期 (2007.1～2010.12) | 2009年 | リオデジャネイロ五輪(2016年開催)誘致 |
| | 2010年 | 人種平等法典制定 |
| ジルマ・ルセフ (2011.1～2014.12 規定任期) | 2011年 | 情報アクセス法成立 |
| | 2012年 | 地方選挙でクリーン・カード制導入 最高裁で「メンサロン」判決 |
| | 2013年 | 民衆による全国規模の抗議デモ発生(6月) |

(出所) 筆者作成。

1994年からは、4年ごとに正副大統領、上下両院議員、州知事、州議会議員の同日選挙、そしてその中間にムニシピオの首長および議員が選出される選挙スケジュールが確立した⁽⁷⁾。非識字者にも選挙権が付与され、年齢も16歳に引き下げられた(投票は義務制、ただし16歳・17歳および70歳以上と非識字者は任意)。1996年からは投票所での電子投票が採用され、クリーン・カード制の導入、生体認証による有権者確認の試行と技術面で

の革新もみられる。

もっとも民主化によっても、格差社会のもとで形成されてきた政治風土・政治文化まで、一朝一夕に無くなるものではない。植民地時代からの砂糖やコーヒーのプランテーション農業を支えた大土地所有制をベースとする政治、20世紀初めの寡頭政治、独裁色の強かったヴァルガス政権、第二次世界大戦後のポピュリズムそして軍事政権、いずれもトップ・ダウンで物事を決定するエリート主義の強い政治であった。ボス政治を意味するコロネリズム (coronelismo)、配下の服従や支持取り付けのために活用する恩顧主義 (clientelismo)、有力者の専横な個人主義を指すペルソナリズム (personalismo) などはいずれも長年使われてきたブラジル政治のスタイルを表す言葉である。

本章冒頭の「はじめに」で述べた2012年における司法を中心とした一連の出来事は、このような古い政治風土・政治文化がもたらしてきた負の側面を断ち切ろうとする試みでもあった。多くの報道機関が同年を、異口同音に「ブラジル政治の新たな1ページ」として伝えた背景には、こうした意味合いが込められている。

Ⅲ. 立法・行政・司法のパワー・シェアリング

1. 法制面での転機——1988年憲法——

政治体制からみれば、以上みてきたように、1985年の民政移管こそ「新しいブラジル」に向けた転換点であったが、法制的な基礎づくりの観点に立てば、「新しいブラジル」の転換点は、新憲法の制定である。

1988年憲法は、本条245条に経過措置等を含めた暫定規定70条からなり、各条に詳細な項目を設けた「世界でも最も大部かつ拡張された憲法の一つ」(Machado 2010, XVII)といわれる。民主化当初の熱気のなかで社会各層から持ち込まれた種々の要求を盛り込んだきらいがあったため、制定当初は、国民のあいだでも必ずしも評判は良くなかった。しかし、その後、

民主政権下で進められた制度改革の多くは、1988年憲法をその論拠としている。時間の経過とともに、国家の基本法としての実績を積み重ねてきているといつてよい。

そのおもな特徴としては、以下の諸点を挙げるができる。

- ① 1967年憲法の改正手続きをふまえながら、軍政憲法を全面的に書き改めたこと（表4参照）。
- ② 1986年の総選挙で選出された上下両院議員（559人）をメンバーとする制憲議会において、草案の立案および議員や人民発議による修正案をめぐる20カ月の長期審議、さらに委員会→読会2回→全体会議と幾重にも重なる採択を経て成立したこと。
- ③ 「民主的法治国家」の基本原則および個人・集団の権利と義務、社会権などの基本的権利と保障を憲法の前面に掲げ、人類社会の変化に応じた最新の事項、たとえば児童、老人、先住民などの弱者や環境、社会通信手段などへの対応原則を盛り込んだこと。
- ④ 制定作業が憲法発布で終わらずに、憲法補足法の制定や憲法修正作業を継続することで現在も進行中であること。

とくに④のもつ意味は、今後のブラジル政治の展開を追ううえでも重要である。憲法修正（Emenda Constitucional）は、1992年3月に公布された第1号から2013年4月までの10年余りで72本に及ぶ⁽⁸⁾。文言の修正、暫定規定の追加など比較的軽微なものから、規制の撤廃や税制、年金などの経済条項の書き換え、国家組織や権能の変更、飢餓撲滅や教育・社会保険制度改革といった新たな施策の導入を可能とする基本的な考え方を盛り込んだものなど、その内容は実に多岐にわたる。

2013年6月の抗議デモにおける要求の一つが、国会に上程されていた憲法修正案（検察庁の捜査権の縮小）の撤回であった。民主化を後退させる修正案ということで市民から異議を申し立てられたもので、その後国会は同修正案を廃案としている。国家の方向づけを知るうえで、政府機関、マスメディア、学界を巻き込んだ日常的な憲法論争から目を離せないのである。

表4 軍事政権下の1969年憲法と1988年憲法の編成比較

| 1969年憲法 | | 1988年憲法 | |
|-----------------|---------------|-----------------|---------------|
| 第I編 国家組織 | 第I編 基本原則 | 第V編 国家および民主主義 | 国家および民主主義 |
| 1章 前置諸規定 | 第II編 基本的権利・保障 | | 制度の擁護 |
| 2章 連邦 | 1章 個人・集団の権利 | 1章 国防および戒厳事態 | 1章 国防および戒厳事態 |
| 3章 州およびムニシピオ* | 2章 社会権 | 2章 国軍 | 2章 国軍 |
| 4章 連邦区および直轄領 | 3章 国籍 | 3章 公共の治安 | 3章 公共の治安 |
| 5章 租税制度 | 4章 参政権 | 第VI編 租税および予算 | 租税および予算 |
| 6章 立法権 | 5章 政党 | 1章 国家租税制度 | 1章 国家租税制度 |
| 7章 行政権 | 第III編 国家組織 | 2章 公共財政 | 2章 公共財政 |
| 8章 司法権 | 1章 政治行政組織 | 第VII編 経済および金融秩序 | 経済および金融秩序 |
| 第II編 権利の宣言 | 2章 連邦 | 1章 経済活動の一般原則 | 1章 経済活動の一般原則 |
| 1章 国籍 | 3章 連邦諸州 | 2章 都市政策 | 2章 都市政策 |
| 2章 参政権 | 4章 ムニシピオ* | 3章 農業および農地政策, | 3章 農業および農地政策, |
| 3章 政党 | 5章 連邦区および直轄領 | 農地改革 | 農地改革 |
| 4章 個人の権利・保障 | 6章 干渉 | 4章 国家金融制度 | 4章 国家金融制度 |
| 5章 緊急措置, 戒厳, | 7章 公共行政 | 第VIII編 社会秩序 | 社会秩序 |
| 緊急事態 | 第IV編 権力組織 | 1章 一般規定 | 1章 一般規定 |
| 第III編 経済および社会秩序 | 1章 立法権 | 2章 社会保険 | 2章 社会保険 |
| 第IV編 家族・教育・文化 | 2章 行政権 | 3章 教育, 文化および | 3章 教育, 文化および |
| 第V編 一般および暫定規定 | 3章 司法権 | スポーツ | スポーツ |
| | 4章 司法行政に不可欠な | 4章 科学および技術 | 4章 科学および技術 |
| | 職務 | 5章 社会通信 | 5章 社会通信 |
| | | 6章 環境 | 6章 環境 |
| | | 7章 家族, 児童, | 7章 家族, 児童, |
| | | 青年および老人 | 青年および老人 |
| | | 8章 先住民* | 8章 先住民* |
| | | 第IX編 憲法一般規定, | 第IX編 憲法一般規定, |
| | | 憲法暫定規定 | 憲法暫定規定 |

(出所) 矢谷 (1991, 16-17) より筆者要約。

(注) *原典より市郡はムニシピオに, 原住民は先住民に表記を改めた。

2. 国会の権限強化

憲法制定から4年半後の1993年4月には, 統治機構と政治制度を問う国民投票⁽⁹⁾が実施された。選択肢はそれぞれ「共和制」か「立憲君主制」, 「大統領制」か「議院内閣制」の2問からなり, 結果は事前に想定されたとおり「共和制」および「大統領制」の継続に決まった。すでに民政3代

目の政権に入っていたが、この時点で国家システムの根幹を再確認したこと、かつ代表民主制は擬制（間接民主主義）であって、主権は人民にある点を再認識するうえで、国民投票の意義は少なくなかったといえる。ブラジルでは、法案の人民発議、ムニシピオの創設や州分割の是非を問う住民投票、住民参加型予算の立案など、直接民主主義的な制度の採用が珍しいことではなくなっている。国民投票は、そうした新たな政治風土づくりの素地にもなった⁽¹⁰⁾。

国民投票で「大統領制」を再確認したブラジルだが、三権分立の面でも前述のソウザが連邦制で特徴づけた「パワー・シェアリング」の側面が強くなった。大統領が行政府を直接指揮する「強い大統領制」とはいえ、もはや大統領のもとにあらゆる権限が集中する軍政時代の形態ではない。元首とはいえ、平時においては三権分立の一角としての行政権であり、権力間のチェック・アンド・バランス（抑制と均衡）のもとで国政を導き指導力を発揮する必要に迫られている。

1988年憲法は、権力分立の規程を国家の「基本原則」を謳った第I編の第2条に格上げして「立法権、行政権および司法権は、それぞれ独立し、かつ調和を保つ連邦の権能とする」と明記した。同様の規定は、1946年憲法や1967年憲法でもみられた。しかし1946年憲法では、その位置は連邦組織のあり方を定めた第I編の第1章（序則）最後の条項（第36条）であった（鈴木1955）し、軍政憲法では「例外規定」を設けていた（第6条単項）（中川1983）。加えて現行憲法では、三権分立について、基本的人権の保障や連邦形態、普通選挙とともに、憲法修正審議の対象にはならない事項（第60条）と定めている。

民主化でとくに権能が強化されたのが立法院である。国会は、州（以下、明記する場合を除き連邦区を含む）を代表する任期8年の上院と、国民を代表とする任期4年の下院の二院制で、地方議会はいずれも任期4年の州議会およびムニシピオ議会からなる。上院議員は各州3人ずつで計81人（4年ごとに3分の1ないしは3分の2の改選）、下院は人口比で選出される議員513人で構成する。ただ下院は、①州単位の大選挙区制で、かつ②「非拘束名簿式比例代表制」と呼ばれる、候補者の得票をすべてその候補所属の

政党ないし政党連合の得票とみなし、得票数に比例して議席配分する方式をとっており、③州への議席配分を最大70議席、最小8議席と定めている。このため、人口比と政党の議席獲得数にはかなりの差が生まれ、1票の格差も2010年選挙で1対12.7 (*Almanaque Abril* 2012, 69) となっている。

国会には、立法権のほか、国家予算の審議、行政組織の改変、大統領や閣僚の弾劾、中央銀行総裁や連邦最高裁判事など重要人事の承認、連邦・州・ムニシピオ政府の債務や信用枠の設定、国政調査権などが付与された。大統領が拒否権を行使した法案についても、上下両院がともに過半数でもって不服とすれば大統領の決定を覆すことが可能だ。議員は現行犯を除いて不逮捕特権を有し⁽¹¹⁾、その発言・表決は不可侵とされる。

連邦会計検査院 (TCU) が、国会に附置された点も、立法府の権限強化に結びついた。TCUは、財団や国営企業など間接行政機関を含め政府全体の資金の流れをチェックする独立性の高い組織だが、そのトップを構成する検査官9人のうち6人は国会が指名し、同院の規範は州やリオデジャネイロなど大都市に設けられた会計検査院にも援用される。

3. 連合大統領制

つぎに行政府だが、その長である大統領は、副大統領とともに国民の直接選挙で選出される。

大統領の任期は4年⁽¹²⁾、1997年の憲法修正第16号により、史上初めて連続再選1回が認められるようになった。政策の継続性が重視されたもので、この修正後は既述のように民政4代目のカルドーズ大統領、続く5代目のルーラ大統領とともに2期8年を務めた。政権2期は、ルセフ大統領のように「前任(ルーラ大統領)の後継」といわれる場合でも、政権発足当初から視野に入っているとあってよい。それだけに、政権に対する国民の支持率推移は、1期のみの場合と比べ政権期間を左右する重要な要素となっている。

執行面をみると、日本のような議院内閣制に比べ格段に大統領に権限が

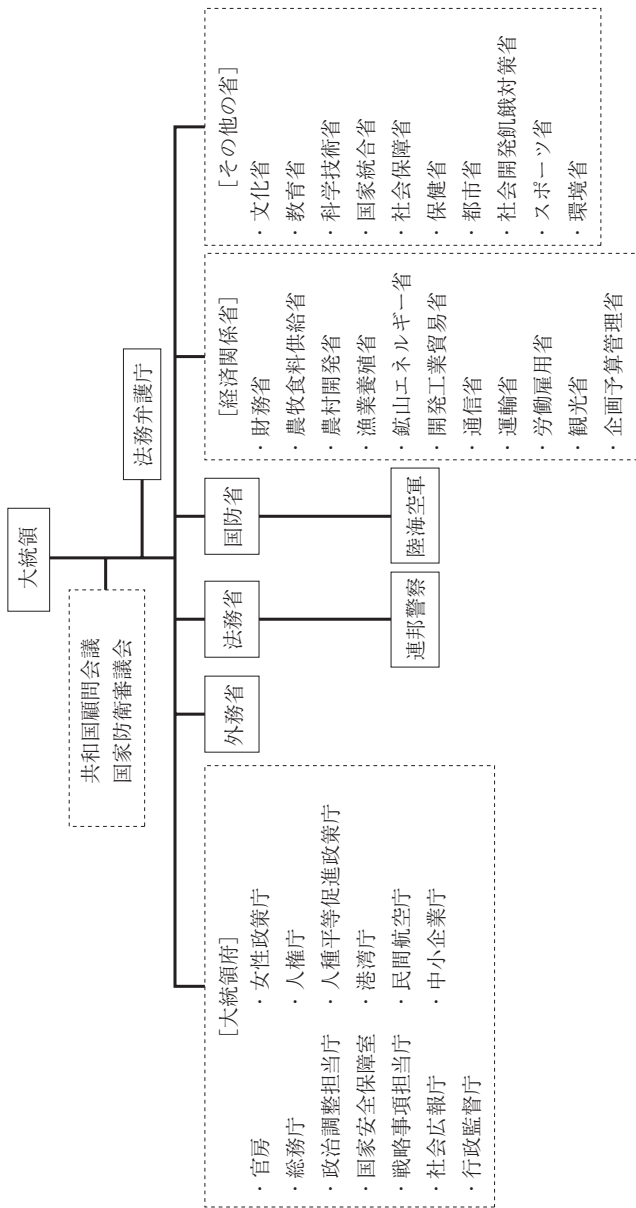
集中している。図1は、連邦政府機構の中核部分を図示した。国務大臣は2013年現在39人を数えるが、国務大臣の職務はあくまでも大統領を補佐することにある。閣議が開かれても不定期であり、閣議決定は制度上存在しない。大統領と国務大臣がどれだけ頻繁に会合を重ねているかが、個別の政策の軽重や遂行能力を推し測る有力な手掛かりとなる。

実務を担う外務、法務、国防、財務などの各省は、縦割り組織である。そうした機構のなかで政府を束ねる役割をもつのが、「プラナルト」(Planalto)の別称で呼ばれる大統領府といえる。官房(Casa Civil)のほか、軍政時代の軍事官房を改組した国家安全保障室(Gabinete de Segurança Institucional)、国会および政党や地方政府との調整に当たる政治調整担当庁(Secretaria de Relações Institucionais)など大統領業務を直接補佐する組織と、人権、人種平等促進政策、女性政策、港湾、民間航空、中小企業振興といった政権が取り組む重要課題や省庁間の調整が必要な担当部署がおかれている。大統領府の長官クラスはいずれも国務大臣である。金融政策上、独立性が重視される中央銀行の総裁も閣僚リストにのぼり、大統領の影響力が及ぶとみてよい。

大統領には、三軍の統帥権や外交交渉、法律の起案および国会で成立した法律の一部ないしは全面拒否、予算編成など幅広い権限が与えられている。とりわけブラジルの大統領にとり政策遂行上の強力な手段が、法律の効力をもつ「暫定措置」(Medida Provisória)である。1930年代にヴァルガス大統領が創設し、軍政が多用した「大統領令」を、名称を変え制約を厳しくしたうえで残した。官報の掲載と同時に法的効力が発し、国会が60日以内⁽¹³⁾に法制化をしなければ効力を失う。審議が長引いた場合は、60日間の延長が認められる。

「暫定措置」には憲法で「重大かつ緊急の場合」との文言が付記されたが、その判断は大統領に委ねられる。このため新憲法発布後2009年末までに、月平均3.5本(予算関連の暫定措置を除く)が国会に付議され、その90%が立法化された。この間の法案上程数は月4.7本で、成立は5割強である(IPEA 2010, 111)。議会の協力取り付けに政権がある程度成功している証左とみることができ、それとの関連で注目しておかなければなら

図1 連邦政府機構の中核



(出所) 筆者作成。

(注) 機関名の日本語訳は、日本語文献の通称を参考にしつつ機能を重視して訳した。

ないのは、際立った多党制の現実である。

2010年選挙で議席を獲得した政党は21にのぼる。主要政党は、ルーラ、ルセフ両大統領の出身党である労働者党(PT)、カルドーズ大統領のブラジル社会民主党(PSDB)、それに党員数としては最大のブラジル民主運動党(PMDB)の3党であるが、いずれも下院の議席数で2割にも満たない少数政党である。軍政下の二大政党制が終わり結成条件が緩和されると、官製と野党は四分五裂し、新党結成や軍政前の政党復活も相次いだ。新党では、軍政末期の民主化運動を母体に組織されたPTが代表格だが、地方色や個人色の強い政党も少なくない。

1990年代半ば以降、ブラジル政界は中道左派のPSDBと、より左派色の強いPTの二政党が対抗軸となっている。ただ、いずれの政党が与党になっても議会での多数派工作を抜きには政権運営ができない。政党連合が不可欠で、そのために大統領は閣僚ポストや予算を使い与党連合の結束を図る。法案支持票の獲得をねらい官房長官や与党(PT)党首が率先して複数政党の有力者に公金をばらまいたルーラ政権初期のメンサロン事件(本章「はじめに」を参照)も、そうした政治構造のなかで発生した疑獄事件であった。

政権にとっては、軍政野党(MDB)の流れを汲み、多様な政治家の混成ゆえに有力な大統領候補を輩出できないでいるPMDBの取り込みがカギとなる。PMDBにとっても、政権といかに組むかが党勢維持を左右する。ルセフ大統領の副大統領テメル(Michel Temer)はPMDBの出身であり、上下両院議長の座もPMDBが占めるケースが多い。こうした「強い大統領」と「政党連合」の組み合わせで成り立つ政治構造を、ブラジルでは「連合大統領制」(presidencialismo de coalizão)と呼び、同国の特異な政党政治とする見方が定着しつつある。

4. 司法の影響力拡大

三権のなかで改革のテンポが最も遅かったのが司法である。しかし2000年代半ばから、未処理で累増される膨大な係争案件⁽¹⁴⁾に後押しされ

るように動き出す。2004年の憲法修正第45号によって、1988年憲法で謳われた司法改革、なかでも司法の内部統制機関である全国司法審議会（Conselho Nacional de Justiça）が設置されたこと、違憲立法審査権をもつ最高裁の権限強化が図られたこと、日本の簡易裁判所に当たる民事および刑事の専門法廷（juizado especial）が設けられたことの意味は大きかった。

ブラジルの司法制度は、3審制を原則に連邦（最高裁、高等裁判所、地方裁判所）および州（高等裁判所、第一審裁判官）の一般法廷と、選挙、労働、軍事の特別法廷からなる。複雑な構造、裁判官に認められた厳格な身分保障、そしてどの審級でも違憲判断が可能であったことにもみられるように各裁判所の自立度が高かった。全国司法審議会は、司法関係者9人、検察、弁護士、市民の代表各2人の計15人で構成し、司法内部の規範整備や改革目標の設定、予算管理、苦情の受け付け、統計の収集・公表に当たる。司法の近代化・効率化・透明化がねらいである。

2004年12月には、大統領、上下両院議長、最高裁長官の三権の長による署名の裁判促進を宣言した「共和国協定」（Pacto de Estado em favor de um judiciário mais rápido e republicano）が締結された。司法改革が国家的な最重要課題であることを国民にアピールする意図からで、三権の合意とあわせて、法務省内部に司法改革局が設けられた。この後、2009年には「より利用し易く機動的で有効な裁判制度」との副題をつけた第2共和国協定（II Pacto Republicano de Estado: por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo）が締結されている。

こうした一連の改革を経て、違憲審査については、最高裁の判断（拘束力をもつ判例要旨，súmula vinculante）が下級審や政府に及ぶようになり、軽犯罪や少額の案件を取り扱う刑事および民事の専門法廷が設けられたことで、裁判処理迅速化に端緒が開いた段階である。

司法内部の改革に手を付けたことに加え、検察、弁護の関連機関の位置づけを明確にした点も司法改革を促す要因となった。「権力組織」を規定した1988年憲法の第IV編に、立法、行政、司法の三権に続き「司法行政に不可欠な職務」の1章を設け、検察庁（Ministério Público）、法務弁護庁（Advocacia Pública）、弁護士（advocacia）、公共弁護庁（Defensoria Pública）

の4職務を規定している。このうち検察庁を除く3職務は、被告人・被疑者の利益擁護を担当するもので、それぞれ政府、民間、および支払能力のない困窮者の弁護に当たる。

検察庁には、従来の犯罪事案の公訴とは別に、「民主主義制度および社会的・個人的利益の擁護」（憲法第127条）が新たな職務として付け加えられた。公益の代表者として、消費者保護から環境、文化・公共資産、先住民の保護に至るまで、独自判断で捜査・訴追することが認められたのである。連邦および州の検察は、提訴で動く裁判所とは異なり、社会事案に能動的に動くことが許され、国民のあいだでは「第4の権力」（Machado 2010, 771）との受け止め方さえされている。

メンサロン事件の判決は、上下両院の調査委員会（CPI）が不正な資金流用の存在を認めながらも、当時の官房長官（José Dirceu）ら首謀者の議員権剥奪にとどめ終止符を打ったことに対し、検察庁が意義をとね告発・告訴した事案である。最高裁の有罪判決が、政治家への単なる刑罰にとどまらず、政界・官界の浄化に向けた司法からの強いメッセージと受け止められたのも、こうした流れのなかにあつてのことである。

IV. 中央、州、ムニシピオのパワー・シェアリング

1. 3本立ての連邦制

連邦制におけるパワー・シェアリングはどうなっているのであろうか。この面での1988年憲法の最大の特徴は、中央と地方の関係を、上から下への垂直的な関係から、対等で水平的な関係に捉え直し、組み直すところにあつた。憲法第18条は、「ブラジル連邦共和国の政治行政組織は（中略）すべて自治権をもつ連邦、州、連邦区およびムニシピオを包含する」（傍点は筆者）と明記している。

連邦の構成者としては一般に州がまず頭に浮かぶところだが、1988年憲法では州に加えムニシピオをもう一つの構成者として明確に位置づけた

ところに革新性がある。ムニシピオは、植民地時代の市参事に端を発するといわれるほど歴史的には古い。しかしながら従来は、地方組織の末端として扱われてきた。それを、この憲法では、「国家組織」を規定した第三編に連邦、連邦諸州に続きムニシピオに個別の章を充て、ムニシピオを立法権や行政権、財政権を固有に有する政府として位置づけた。「2本立て」の連邦制から「3本立て」の連邦制に組み替えたのである。

加えて、公共行政や公務員について3政府共通の規範を設ける一方、例外規定として連邦が州を、州がムニシピオに干渉できる事項を定めている。国防や外交、通商は当然のことながら連邦政府（中央政府）の権能に属するように、連邦、州、ムニシピオの守備範囲は自ずと違いがある。しかし、教育、保健、公共交通や治安⁽¹⁵⁾、土地利用、歴史・文化財の保全などは、ムニシピオも責任をもつべき3政府共通の職務とされた。なかでも整備の遅れた教育については、その財源に充てるため連邦は税収の最低18%⁽¹⁶⁾を、州・ムニシピオはそれぞれ同25%（交付税を含む）を振り向けることが義務づけられた。

連邦憲法とは別に、基本法として州でもこれまで独自の州憲法が制定されてきたが、ムニシピオについてもそれぞれ連邦憲法および州憲法に抵触しない範囲で組織法（Lei Orgânica Municipal）の制定が義務づけられた。ムニシピオの新設、すなわち既存ムニシピオの分割や合併も、住民（人民）の意思（投票）で行うことができるようになった。ムニシピオの数は、1991年時点では4491であったが、2000年時点では5507に増えた。経済力が付いたことや地元政治家の思惑も働き分割が進み、2013年1月には既述のとおり5570を数える⁽¹⁷⁾。

「地方分権」を、中央政府から地方への権限委譲や事務移管とするならば、ブラジルの「新たな連邦制」（*novo federalismo*）は、用語のうえでは1988年以前と同じ連邦制でも、「地方自治」のかたちとしてはより進化したものといえる。軍政時代の権限集中の反作用として、民主化過程で国民のあいだに高まった非集中化（*descentralização*）を希求する気運が、連邦制にも反映された結果といえよう。これは、広大な面積を有し、かつ地方ごとに特性をもつ社会において、住民と行政の距離感を縮めることにも

なった。市長の執行力の差が、ムニシピオの実力に大きな違いをもたらす現象も起きている。たとえば、ルーラ政権第1期のパロッチ（Antonio Palocci）財務相の登用は、サンパウロ州内陸の中堅都市の市長として実績を上げた結果であった。条件付き現金給付制度や参加型予算も「新たな連邦制」のなかで地方から生み出された発想である。

2. 連邦制としての一体性確保

州やムニシピオの財政基盤は千差万別である。規模の違いはもとより、資源の賦存状態や発展の度合いも異なる。それらをどのようにして一本にまとめていけるかが今後の国政の課題である。リオデジャネイロ沖に有望な海底油田が発見されると、たちまちにして石油開発にともなうロイヤリティ（特許権料）収入の帰属がどこにあるのか、国政を二分する議論となる。工業団地の無償提供など、雇用の場を増やしたい地方政府間の外国企業誘致合戦が激しさを呼び、「財政戦争」（guerra fiscal）と非難されたこともあった。その一方で、変化の波から取り残され、旧態依然の政治スタイルが残るムニシピオも少なくない。

地方政府間の差異を埋める手段としてまずとられたのが、3政府間の税源区分の見直しと税収移転である。とくに後者は、軍政時代にあった地方交付金を大幅に拡充し協同基金（Fundo de Participação）と称する移転口座を設けた。連邦政府は工業製品税（IPI）および所得税（IR）の21.5%⁽¹⁸⁾を州に、同23.5%をムニシピオに交付すると決め、州およびムニシピオの協同基金に納付する。この基金から、人口の多寡と所得格差を基準に傘下の自治体に配分する方式で、貧しい地方ほど相対的に手厚い配分が受けられる仕組みである。州もまた、商品流通サービス税（ICMS）の徴収分から25%をムニシピオに提供する。

教育の普及を目的に、各州に創設された「初等教育維持発展・教員地位向上基金」（Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério：FUNDEF）も同様の考えからである。連邦政府から地方政府への税収移転分に加え、商品流通サービス税、工業製品

税、農地保有税等と幅広い税源から捻出した資金をいったん基金にプールし、基金から在校生数に応じて公立学校に資金配分する⁽¹⁹⁾。

こうした資金手当の一方で、地方政府にも厳しい財政規律が求められた。健全財政復帰のため2000年に公布された財政責任法（憲法補足法第101号）が中央政府と同じく州、ムニシピオにも適用されたのである。經常収入に対する人件費の上限設定（連邦50%、地方60%）や債務管理など均衡財政の遵守、計画的な予算編成、経理情報の公開などからなり、逸脱が激しい場合には首長は刑法犯にも問われる。とりわけ政権最終年の追加支出は厳しいタガがはめられた。赤字垂れ流しの原因となってきたからだ。

予算は、年度ごとに作成する予算編成方針および年次予算に加え、首長就任時に作成する向こう4年間の多年度（投資）計画（PPA）からなる。計画的な予算立案と執行を意図してのことである。

自立度が高められるのにしたが、地方政府のキャパシティ・ビルディングが喫緊の課題となった。ムニシピオの9割は人口5万人以下で、執政ノウハウに乏しい。中央政府・州政府による方向づけ、指導に加え、諸政府間の縦のつながり、横のつながりが重視されるようになった。知見の提供やグッドプラクティスの共有に力点をかけた全国規模の会議やフォーラムの実施、教育・保健・行政・計画立案など担当部署ごとの州レベルでの全国横断的な審議会の結成、隣接地域のムニシピオが提携する教育や保健医療、ごみ処理などのコンソーシアム（団体連合）の立ち上げや協約の締結、情報ネットの活用と、各種の取り組みが出てきた。

権能の非集中化の結果、中小のムニシピオといえどもガバナンスが問われるようになり、地域の実情にあった創意工夫が必要となる。連邦制を垂直的な関係から水平的な関係へと組み直したことで、小規模な地方政府も制度設計を自ら考えざるを得ない。近年ブラジルで市民活動が活発になった背景には、政策立案や運用に住民の知恵と協力を取り込まざるを得なくなった自治体側の事情も働いている。

その一方で、システムの統一と情報の一元化の動きもみられる。前者の典型は、統一保健医療システム（Sistema Único de Saúde : SUS）である。全国の公立・私立病院、診療所、保健センター、コミュニティ・ヘルス

ワーカー等をネットワークで結び、防疫から予防接種、検診、治療、血液バンクまで一体的な運営を意図している。1988年憲法で、保健医療は国民の普遍的な権利として定められ、対象者がそれまでの社会保険加入者から国民全体の皆保険に広げられたのがきっかけである。システム構築に当たっては、地方政府や地域社会の参加が謳われ、2000年の憲法修正第29号で、州は予算の12%を、ムニシピオは同15%をこの分野に投入することが定められた。保険料収入を補うため、連邦には経済成長率にスライドした予算の増額が義務づけられた。

システム全体の運営は中央政府が当たるが、保健医療を実際に担うのは州およびムニシピオである。地方政府はサービスの向上を求める住民の声に応えなくてはならないわけで、結果的には、隣接するムニシピオ間で医療設備や制度不足を補うコンソーシアムや協約締結の促進要因となる。国、州、ムニシピオそれぞれのレベルで設けられた保健医療審議会（Conselho de Saúde）も、このシステムの特徴の一つといえる。行政側が立案する整備計画や予算の承認、業務の執行や支出の監査に当たる機関で、委員は半数を受益者である市民社会（住民）から選び、残りを運営側および専門職などの従事者が二分する構成である。

情報一元化の例としては、貧困対策の要となっている社会政策統合データベース（Cadastro Único para Programas Sociais）を挙げることができる。家族の構成員1人当たりの月収が最低賃金の2分の1ないしは家族全体の月収が同3倍までの世帯をリストアップしているもので、ムニシピオの担当官が住民からの聞き取り調査によって基礎データを集め、社会開発飢餓対策省が一元管理している。このデータベースが条件付き現金給付制度であるボルサ・ファミリア（第4章参照）などの基礎データとなり、州やムニシピオが独自に進める社会政策にも活用される。

ムニシピオとの一体化を重視する姿勢は、2013年1月末、首都ブラジリアの国際会議場で開催された「新市長と集う全国大会」にもみられた。前年10月の地方選挙で選出された全国のムニシピオ首長（市長）の就任に当たってルセフ大統領が招待したもので、3日間にわたり、大統領の演説をはじめ閣僚の講演、各省庁の説明会や展示が催された。

V. 市民の存在——参加と監視——

民主化の結果、政治のなかで「市民」(cidadão)としての国民の存在が格段に高まった点も指摘しておかなければならない。ブラジル政治はそれまでも国民を無視してきたわけではない。第二次世界大戦前にヴァルガス大統領が構築したコーポラティズム(組合協調主義)はその典型といえる。労働省の傘下に企業家(使用者)組合および労働者組合をそれぞれ別系統で組織し、政治操作の手段としたもので、軍政時代まで有効な支配装置として機能した。トップ・ダウンで権力を行使するうえでも、国民を取り込む必要性は常にあったわけで、代表民主制が復活し地方選挙も行われた第二次世界大戦後の「ポピュリズムの時代」には、大統領のカリスマ性や大衆迎合的な言動が国民を引き付ける装置として働いた。

しかし民主化後は、政府と国民の関係は大きく姿を変えた。国民は、国や地方の政治に参加するアクターとして扱われるようになる。同時に政府の説明責任(アカウンタビリティ)を監視する立場にもおかれるようになった。1988年憲法では、国民に選挙を通じた参政権だけでなく、国民投票やレファレンダム(国会が裁可した法案に対する国民の賛否を問う投票)⁽²⁰⁾、連邦・州・ムニシピオにおける法律の発議権、社会保険や社会扶助への参画、弱者に対する支援活動への非政府組織の関与等を規定している。ヘイビアス・ダタ(habeas data)、すなわち政府機関や公共機関の記録やデータベースに記載された情報の公開や訂正を認める権利保障条項も加えられた。1988年憲法が「市民憲法」(Constituição Cidadã)といわれるゆえんだ。

こうした憲法条項が基礎となり、法制を整理した「子供・青年法典」(1990年)、「都市法典」(2001年)、「高齢者法典」(2003年)、「人種平等法典」(2010年)などが整備され始め、市民参加の土壌がつけられた。ルーラ政権第1期初年の2003年には、大統領府総務庁(Secretaria Geral, 図1参照)の最重要業務として市民社会との関係構築が付加され、社会連携、社会対話、公民権教育などの部局が組織された。

市民参加の有力な政策手段として使われているのが、課題別の国家審議

表5 国家審議会委員に占める市民社会代表（非政府委員）の比率

| 審議会委員に占める 市民社会代表の比率 | 審議会数 | 審議会名 |
|------------------------|------|--|
| 60%超 | 6 | 連帯経済（CNES）、先住民政策（CNPI）*、保健衛生（CNS）、治安（CONASP）、青年（Conjuve）、食品安全・栄養（Consea） |
| 50%超～60% | 5 | 女性権利（CNDM）、社会保険（CNPS）、観光（CNT）、都市（Concidades）、文化政策（CNPC） |
| 50% | 9 | 社会扶助（CNAS）、差別撲滅（CNCD）、老人権利（CNDI）、人民・伝統社会開発（CNPCT）*、人種平等推進（CNPIR）、障害者権利（Conade）、青少年権利（Conanda）、農村持続開発（CONDRAF）、農業漁業（Conape） |
| 50%未満 | 4 | 人間権利擁護（CDDPH）、水力資源（CNRH）、児童労働撲滅（Conaeti）*、環境（Conama） |
| 合計 | 24 | |

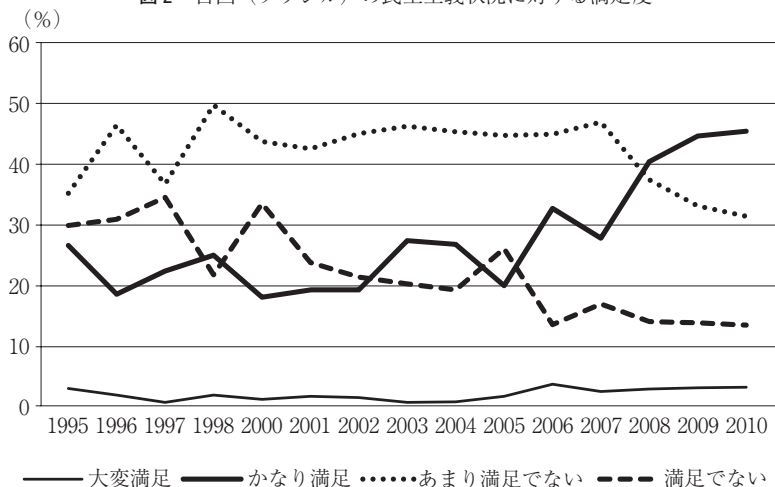
（出所）IPEA（2013, 18-19）より筆者作成。

（注）IPEA（応用経済研究所）のアンケート調査に回答した24の国家審議会の委員編成。ただし*の名称は、「審議会」ではなく「委員会」。審議会の略称は、大文字と小文字交じりの表記がある。

会（Conselho Nacional）の運営と全国規模の会議（Conferência Nacional）開催である⁽²¹⁾。活動内容は、審議、諮問、提案、情報共有などさまざまであり、市民の参加度合いや代表制も一様ではないが、「連邦政府にとり社会参加は今や実体となった」（Avritzer and Silva 2009, 7）といわれる。国家審議会の議員編成をまとめた表5に、その一端が見て取れる。審議会の大半で市民社会（sociedade civil）の代表、すなわち非政府委員が5割ないしはそれ以上を占めている。地方レベルにおいても同様の活動が普及しつつある⁽²²⁾。

市民活動の活発化にともない政府の広報姿勢にも明らかな変化が出てきた。その顕著な例が、メンサロン事件における最高裁のテレビ放映といえる。生の情報を提供し、国民の判断を直接仰ぐ姿勢である。テレビやラジオによる自前の放送に先鞭をつけたのは国会で、1990年代後半から運用が始まった。2000年には、電子政府が開始されている。既述の連邦会計

図2 自国（ブラジル）の民主主義状況に対する満足度



(出所) Latinobarómetro: “Opinión Pública Latinoamericana” より筆者作成。

(注) サンプル数は各年 1000 件余り。選択肢は「大変満足」(very satisfied)、「かなり満足」(rather satisfied)、「あまり満足でない」(not very satisfied)、「満足でない」(not at all satisfied)、「ない」(don't know)。なお 1999 年は未発表。

検査院や検察庁の強化，あるいは電力庁（ANEEL）や通信庁（ANATEL）といった独立型の規制機関の設置⁽²³⁾などにみられるように，ブラジルはアカウントビリティを問う時代を迎えており，市民もその一翼を担う存在になりつつあるといえる。

民政移管後，四半世紀余りが経過した今日，自国の政治状況をブラジル国民はどう認識しているのであろうか。図2は，チリのサンチアゴに本拠をおき，ラテンアメリカ 17 カ国の研究機関が協力して実施している世論調査ラティノバロメトロ（Latinobarómetro）から，ブラジルにおける民主主義に対する満足度を抽出したものである。1995 年から 2010 年まで 16 年間にトレースしたもののだが，21 世紀ゼロ年代後半に入ってようやく，自国の民主主義に対し「かなり満足」との回答に上昇傾向がみられ，前向きな評価が出てきた。しかしながら，「あまり満足でない」「満足でない」との回答も引き続きかなり高い水準にある。

本章でみてきたように多様なレベルで制度改革の努力が積み重ねられて

きたものの、政治状況の総体としてはまだ決して満足のいくものではないとの判断であろう。2011年実施の世論調査で新たに設けられた「民主主義（の実現：筆者挿入）に欠けているものは何か」との質問（複数回答）に、汚職撲滅（58%）、社会正義の保障欠如（45%）、市民参加の不足（33%）、政党の弱さ（21%）、透明性拡大の遅れ（20%）などが指摘されている（Corporación Latinobarómetro 2011,41）。

おわりに

制度改革の軌跡をみて明らかになってきたことは、行政—立法—司法および中央政府—州政府—ムニシピオ政府の、二つの三角形それぞれにおけるパワー・シェアリングの進展である。民主化によって軍政時代の中央集権的な政治パワーの集中から解き放され、パワーの非集中化が進んだ結果といえよう。それにともなって政治の方向性や政策を決定する変数は多くなり、決定までの過程は複雑かつ忍耐と時間を要する時代となった。

二つの三角形の力関係が織りなす複雑な構造になったことによって、制度的にも混乱し、未調整の部分も残っている。患者が長蛇の列をなす病院や十分な成果が上がらない凶悪犯罪の取り締まり、交通網や港湾・空港など一向に進まないインフラ（社会基盤）整備、学校現場の質向上の遅れ等は、こうした現象の一端であろう。現地での実務者からのヒアリングでは、新規のプロジェクトを実施するうえで目を配らなければならないアクターの数が増え、考慮すべき要素も実に多様で複雑であるとの意見表明が多数聞かれた。「大統領制」をとっているとはいえ、行政府の動向だけを見ては政治全体の状況を見間違えるし、ブラジリア（連邦政府）の情報だけでは不十分である。二つの三角形を構成する勢力の動向と、軍政下のモノいわぬ市民から「発言し行動する市民」へと変化した市民社会の動静を注視し続ける姿勢が不可欠といえる。

サッカーの2014年W杯の前哨戦ともいわれたコンフェデレーションズ杯のさなかに発生し、たちまちのうちにブラジル全土に拡大、一時は動員

規模が100万人に達した2013年6月の広範な階層による民衆の抗議デモは、こうした状況に対する国民の異議申し立てといえる。

抗議デモに背を押されるようにして、国会は翌月、「民主化を後退させる」として批判の強かった検察庁の独自捜査権の権能縮小を謳った憲法修正案を取り下げ、国会の秘密投票の廃止や汚職の重大犯罪への指定、さらになぞらしとなっていた石油開発のロイヤリティを教育や医療に振り向ける法案の審議を開始した。連邦政府は医師増員プログラム（Programa Mais Médicos）を発表し、最高裁は民政移管後、最初の事例となる現役下院議員（ブラジル民主運動党）の収監を命じた。公金横領罪で有罪判決が下されたものの再三の不服申し立てによって延び延びとなっていた事案である⁽²⁴⁾。

ブラジル国民のあいだでは、市民の示威運動が一定の政治的役割をもった事例として、1983～1984年の「ジレットス・ジャ」や、1992年に大統領（コロール）を汚職嫌疑で弾劾裁判に追い込んだ大衆運動が想起されている。市民による運動も含め、ブラジル政治の制度改革は、今なお現在進行形であり、この過程のなかにこそ、今後の民主政定着に向けたブラジル独自の姿勢と歩みを読み解くカギがある。

【注】

- (1) 序章の注(1)を参照。2011年に外交的な理由から南アフリカが加わり5カ国（略称はBRICS）となったが、新興国の雄として扱われる場合は、ブラジル、ロシア、インド、中国の4カ国（BRICs）を指すのが一般的である。
- (2) メンサロン（語意は月極の大型手当）事件は、ルーラ政権第1期の2003～2004年にかけて発生したブラジル最大の贈収賄事件。議会での政府案支持を確実にするため当時の官房長官（José Dirceu）、与党党首（José Genoino）らが画策し、月極手当のかたちで連合政権の議員に配った。2005年6月に雑誌報道で発覚し、議会調査の結果、José Dirceuら2人の議員が議会の名誉失墜で議員資格を剥奪され、多数の議員が辞任に追い込まれた。2006年に検察庁が告発し、最高裁の判決に至った。容疑者37人に対し政治家、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人が贈収賄のほか公金横領、資金洗浄、不正操作などで有罪となる。有罪者の刑期は新聞報道によると合計273年、罰金総額は2000万リアルに上る。
- (3) ブラジルは原則として三審制を採用している。この件に関しては、第一審と同時に終審となるが、判事全員一致の合議判決でない場合には異議申し立てできるとの規定がある。注24参照。

- (4) 日本ではムニシピオを「市郡」と訳されるケースが多いが、日本の「郡」が単なる地理上の区画であるのに対しムニシピオは自治体である。このため本章ではムニシピオの表記をそのまま採用した。なお、ムニシピオの長は文脈に応じ首長ないし市長と表記した。
- (5) この間の展開は、堀坂（1987）に詳述されている。
- (6) 世論調査機関 Datafolha が各政権の任期中に実施した全世論調査の平均政権支持率を計算すると、サルネイ政権 8.1%、コロール政権 29.4%、フランコ政権 24.2%、カルドゾ政権第1期 22.1%、同第2期 38.6%、ルーラ政権第1期 41.9%、同第2期 71.4%、ルセフ政権（2013年6月まで）54.3%となる。
- (7) 投票日は任期終了前年の10月最初の日曜日に設定され、有効投票の過半数の得票を選出要件とする大統領、州知事および有権者20万人以上のムニシピオの首長については、10月最後の日曜日に上位2者による決選投票が実施される。
- (8) 憲法修正の提案は、大統領、国会の上下各院の3分の1ないしは全国の州議会の半数以上の賛成によって行われ、採択には上下両院それぞれ2回の投票で5分の3の賛成を得る必要がある。
- (9) 統治機構と政治制度を問う国民投票は、憲法暫定規定第2条に明記され、1992年8月公布の憲法修正第2号に基づき実施された。
- (10) 2013年6月の抗議デモ後、ルセフ大統領は対処策として政治改革に関する国民投票を提案している。本章執筆段階ではその結論は得られていない。
- (11) ただし2001年の憲法修正第35号で、議員に付与される特権は職務に関係する場合のみと定められた。
- (12) 1988年憲法では任期5年とされていたが、1994年の憲法修正第5号で4年に変更された。
- (13) 1988年憲法では30日以内と規定されていたが、2001年の憲法修正第32号で60日以内に延長すると同時に文言を変えるような軽微な変更の再発出を制限した。
- (14) 2010年9月時点で、連邦・州裁判所の総訴訟件数は約8660万件に上った（二宮2011）。
- (15) 公共の治安に当たる機関として、連邦警察、州警察・消防のほかに、新たにムニシピオも必要に応じて警備隊（guarda municipal）を設けることが認められた。州警察・消防は、陸軍の補助兵力および予備兵力の位置づけのため、軍警察（polícia militar）、軍消防隊（corpo de bombeiros militar）と呼ばれる。国全体の治安問題を扱う機関としては法務省のもとに公共治安局（Secretaria Nacional de Segurança Pública）がある。
- (16) 連邦政府の財政収支均衡化のため、1996年以降、資金の一部をほかに回す特別措置がとられたが、2009年からこの措置は段階的に緩められ、2011年には憲法の規定どおりとなる。
- (17) 州レベルでも分割の動きがあり、2011年には、北部のパラ州で3分割案が提起され、住民投票の結果、否決されている。
- (18) 数値は2007年9月の憲法修正第55号後の配分比率。このほか経済開発におくれた北部・北東部・中西部に3%が配分され、連邦政府にとっては計48%の移転となる。

- (19) 2007年からは支給対象を中等教育を含む基礎教育全般に広げ、名称も FUNDEB と改められた。
- (20) ブラジルでは2005年に武器の商業取引禁止の是非を問うレファレンダムが実施され、反対64%で否決されている。
- (21) 総務庁によると、連邦レベルで実施される課題別審議会は2012年6月末時点で、教育、環境、経済、社会問題など32を数える。これとは別に、テーマを特定した全国会議が年平均8回程度実施され、取り扱われたテーマ数は計44、このうち保健医療や人権は開催数が10回以上に及んでいる (Secretaria Geral ホームページ)。
- (22) ブラジル地理統計院 (IBGE) によるムニシピオ基本情報調査 (Pesquisa de Informações Básicas Municipais) によると、2011年時点で5565のムニシピオ中99.8%に保健医療、98.1%に教育、58.2%に住宅、3.5%に下水問題を扱う審議会が設置されている (IBGE ホームページ)。
- (23) 独立型規制機関 (レギュレータ) としてはこのほか、石油・天然ガス・バイオ燃料庁 (ANP)、民間航空庁 (ANAC)、衛生監督庁 (ANVISA) などがある。
- (24) メンサロン事件については、最高裁が有罪者からの共同謀議、資金洗浄に関する判決への異議申し立てを2013年9月18日に受理し、有罪者25人中12人については両件に関し再審理することを決定した。本章校了の段階ではいずれも収監されていない。

[参考文献]

<日本語文献>

- 鈴木栄蔵訳・編 1955.『ブラジルの六法書』ブラジル法制研究所.
- 中川和彦編 1983.『ブラジル憲法の諸問題』ラテン・アメリカ法研究会.
- 二宮正人 2011.「ブラジルにおける裁判制度について (上)」『JCA ジャーナル』58 (7) 7月 17-23.
- 堀坂浩太郎 1987.『転換期のブラジル——民主化と経済再建——』サイマル出版会.
- 矢谷通朗編訳 1991.『ブラジル連邦共和国憲法——1988年——』アジア経済研究所.

<外国語文献>

- Almanaque Abril* 2012. São Paulo: Editora Abril.
- Avritzer, Leonardo and Eduardo Moreira da Silva 2009. “Introdução,” In *Experiências nacionais de participação social*, edited by Leonardo Avritzer, São Paulo: Cortez Editora.
- Corporación Latinobarómetro 2011. *Informe 2011*, Santiago.
- IPEA 2010. *Fortalecimento do estado, das Instituições e da Democracia*. Vol.1. Estado, instituições e democracia: República, Brasília.
- 2013. *Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros*, Brasília.
- Latinobarómetro: “Opinión Pública Latinoamericana” (<http://www.latinobarometro.org/>).

- Machado, Costa eds. 2010. *Constituição Federal Interpretada*, Barueri: Editora Manole.
- Souza, Celina 1997. *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*, Houndmills: MacMillan Press.
- Stepan, Alfred 1988. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton: Princeton University Press (堀坂浩太郎訳『ポスト権威主義——ラテンアメリカ・スペインの民主化と軍部——』同文館出版 1989年).

<ウェブサイト>

IBGE: ブラジル地理統計院 (<http://www.ibge.gov.br/>).

Secretaria Geral: 大統領府総務庁 (<http://www.secretariageral.gov.br/>).

