

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	ブラジルの連邦制と地方制度
他言語論題 Title in other language	Brazilian Federal System and Local Government System
著者 / 所属 Author(s)	松田 恵里 (Matsuda, Eri) / 国立国会図書館 前 調査及び立法考査局 行政法務課
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	796
刊行日 Issue Date	2017-05-20
ページ Pages	23-39
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	ブラジルの連邦制及び地方制度の歴史を紹介する。そして、現在の連邦制の下での地方制度の仕組みについても述べる。また、ブラジルの連邦制及び地方制度におけるいくつかの論点も紹介する。

\*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# ブラジルの連邦制と地方制度

国立国会図書館 前 調査及び立法考査局  
行政法務課 松田 恵里

## 目 次

- はじめに
- I 連邦制及び地方制度の歴史
  - 1 植民地時代
  - 2 帝政時代
  - 3 共和制時代
- II 連邦制の下での地方制度の仕組み
  - 1 地方制度の概要
  - 2 州
  - 3 ムニシピオ
- III 連邦制の下での地方制度における論点
  - 1 地方分権と権限分割
  - 2 諸地域の分離・独立運動
  - 3 州の分割
- おわりに

## 要 旨

- ① 1500年にポルトガル人が到着してから、ブラジルの歴史は植民地時代、帝政時代、共和制時代と移り変わり、地方制度も共に変化していった。1891年以来連邦制を採っているが、その歴史の中で、中央集権的傾向が強い時、地方分権的傾向が強い時が存在した。
- ② 1988年に制定された現行の連邦憲法は、ブラジルを、州、ムニシピオ及び連邦区から成る分離できない連合と位置付けたほか、連邦制は憲法改正によっても廃止できないことを示した。さらに、ブラジル連邦制は三層構造になっており、それぞれのレベルの政府の権限が連邦憲法に明記されているという連邦国家では珍しいケースである。また、課税権の分割も明記され、かつ税収の配分も規定されている。
- ③ 連邦憲法は、連邦に留保する権限を広範なものにし、州の行政及び立法に関する自治権を弱めた。また、州憲法やムニシピオ組織法に、連邦憲法の規定の複製を多岐に渡って義務付け、州やムニシピオから大部分の立法的自治権を取り去った。
- ④ ブラジルにおいても、地域の分離・独立を主張する動きが見られ、各地に分離・独立を目指す団体が存在する。これらの団体の大部分は1980年及び1990年代に生まれ、当初は、国会での州の代表性の欠如、州が連邦に支払う財政的負担に対する連邦からの見返りの少なさ、各地域間の文化的差異などを活動の動機としていた。それらに加え今日では、汚職問題などの政治的危機やブラジル経済の不振に端を発する連邦政府への不信も分離・独立活動の要因となっている。
- ⑤ 他方、州の分割は、ブラジルの政治地理学に関する議論において常に取り上げられてきた。その動機は、州首都から遠い地域においても充実した公共サービスが求められること、地域間の政治力を均衡させること、特定地域の経済能力を改善させることなど幅広い。連邦議会では、州を分割するための提案がいくつかなされている。

## はじめに

連邦主義とは、権力集中を否認し、一方的支配を排し、自治と統合を同時に実現させる思想である。連邦主義の実践としては、「連合」と「連邦」の2つの形態があるが、長い間、超国家レベルで実践される「連合」しか存在していなかった。「連合」では、まず地域政体があり、それらが特定の共通目的を達成するために共通機関（例えば、スイスの誓約同盟、アメリカ独立時の大陸会議、欧州連合など）を創り出す。統治権力は地域政体にあり、市民を統治するのは、地域政体だけである。一方、「連邦」の「連合」との最大の違いは、共通機構（連邦政府）と市民の間に直接の関係が成立していることであるとされる。連邦制では、連邦政府と州政府の間に支配—従属関係はなく、両者は対等であり、2つのレベルの政府の立法権の分割を明記した憲法が存在することがその基本原則となる。連邦主義を連邦制として初めて政治制度化したのがアメリカである<sup>(1)</sup>。ただ、連邦制の形態は一様ではなく、地域への権限委譲が対称的か非対称的か、分権的か非分権的かなどによりいくつかの類型が存在する<sup>(2)</sup>。

ブラジルは、日本の約22.5倍の面積<sup>(3)</sup>を持ち、人口約2億785万人（2015年現在）<sup>(4)</sup>を有する南米の大国である。正式名称を「ブラジル連邦共和国（República Federativa do Brasil）」（図）といい、1891年から大統領制とともに、連邦制を採用している。

国家制度は、その国が重きを置く社会的価値や習慣、歴史などによって形作られていく。本稿では、ブラジルの連邦制及び地方制度の歴史を紹介する。そして、現在の連邦制の下での地方制度の仕組みについても述べる。また、ブラジルの連邦制及び地方制度におけるいくつかの論点も紹介する。

## I 連邦制及び地方制度の歴史

ブラジルの歴史は植民地時代、帝政時代、共和制時代と移り変わっていく。それぞれの地方の統治形態の変化と、なぜ連邦制を採用するに至ったかなどを概観する。

### 1 植民地時代

1500年、ポルトガル国王マヌエル1世（Manuel I）に派遣されたペドロ・アルヴァレス・カブラル（Pedro Álvares Cabral）率いる船隊がブラジルに到着し、ブラジルはポルトガルの植民地となる。1532年、ポルトガル政府は植民地行政制度として「カピタニア制」を採用した。そして、トリデシリャス条約<sup>(5)</sup>に定められた境界線以東の土地が海岸線に沿って14の領地に分割された<sup>(6)</sup>。各領地はカピタニア（capitania）と名付けられ、12人の臣下に分与された。カピタニアの

\* 本稿におけるインターネット資料の最終アクセス日は2017年4月11日である。

(1) 岩崎美紀子『比較政治学』（岩波テキストブック）岩波書店、2005、pp.77, 81-82, 88-89。

(2) 近藤康史「第1章 連邦制と民主主義」松尾秀哉ほか編『連邦制の逆説？—効果的な統治制度か—』ナカニシヤ出版、2016、pp.17-18。対称的とは、権限がどの地域にも同様に委譲されていることを指し、非対称的とは、地域によって異なる権限が与えられている場合を意味する。

(3) ブラジルの国土面積は約851.6万km<sup>2</sup>である。（“Área Territorial Brasileira.” Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Website <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm)>）

(4) 総務省統計局『世界の統計 2017』2017、p.24。

図 ブラジル連邦共和国



(出典) “Brasil.” d-maps.com Website <[http://www.d-maps.com/carte.php?num\\_car=24885&lang=en](http://www.d-maps.com/carte.php?num_car=24885&lang=en)> を基に筆者作成。

受領者はカピタン・ドナタリオ (capitão-donatário) と呼ばれ、その地位は世襲とされた。土地の所有権は国王に留保されたままであったが、カピタン・ドナタリオには、政治・司法・行政上の権限並びに経済権益が与えられた<sup>(7)</sup>。領内の土地はセズマリア (sesmaria (開拓地)) として入植者に無償で分譲された<sup>(8)</sup>。

(5) トルデシリャス条約 (Tratado de Tordesilhas) とは、1494年にポルトガルとスペインが締結した条約である。この条約によって、西経46度30分の経線の世界を2つに分割し、それぞれの排他的支配領域とした。(金七紀男『ブラジル史』東洋書店, 2009, pp.24-25.)

(6) 同上, p.31.

(7) 伊藤秋仁ほか『ブラジル国家の形成—その歴史・民族・政治—』晃洋書房, 2015, p.66.

(8) 金七 前掲注(5), pp.31, 117.

カピタニア制の下では、土地の開発を民間の努力に頼っていたため、ほとんどのカピタニアでの植民地経営はうまくいかなかった。しかし、いくつかのカピタニアで製糖産業が軌道に乗り始めたことや、ブラジルでも鉱物の発見が見込まれたことなどから、ブラジルの相対的な重要性は高まっており、ブラジルを直接統治する必要性が生じていた。1548年、ポルトガル政府は総督制を採用し、ブラジルに総督 (governo geral) を派遣した。総督は、領土の保全・警護、行政の組織化、経済開発、徴税に関して多くの権限を付与された<sup>(9)</sup>。カピタニア制そのものは存続したが、国王への返還、放棄、相続人の不在、王室による没収・買上げなどの理由で次第に世襲カピタニアは王室直轄カピタニアへ移行していった<sup>(10)</sup>。王室直轄カピタニアは本国政府と総督に従属し、その長官は本国政府により任命され、本国法により統治された<sup>(11)</sup>。

## 2 帝政時代

### (1) 連合王国時代

1807年、ナポレオン (Napoléon Bonaparte) 率いるフランス軍の侵攻を逃れるため、ポルトガル王室はブラジルに逃避し、その翌年、リオデジャネイロにポルトガルの仮政府が設置された。それに伴い、植民地で国王の利益を代表する役割を担っていた総督制は1808年に廃止された。1815年にブラジルはポルトガルとともに連合王国を形成することとなり、それに伴い、カピタニアは県 (provincia) に改称された<sup>(12)</sup>。

一方、1820年にポルトガルで自由主義革命が成功し、立憲君主制を目指す国王臨時評議会の要請により、国王ジョアン6世 (João VI) は帰国を余儀なくされた。ジョアン6世は長子ドン・ペドロ (Dom Pedro) を摂政に任命してブラジルの統治を委ねた。しかし、ポルトガルの制憲議会がブラジルの各県を直接リスボン政府の管轄下に置くなどのブラジルにとって不利な議決を行ったことに対する反発が起こった<sup>(13)</sup>。1822年にドン・ペドロが独立宣言を行ったことにより、ブラジルはポルトガルより独立し、ブラジル帝国が誕生する。同年、ドン・ペドロがブラジル帝国の初代皇帝ペドロ1世 (Pedro I) となった<sup>(14)</sup>。ブラジルが旧スペイン領諸国のように分裂しなかったのは、独立直前に渡ってきた王室の求心力によるところが大きい。一方、摂政期における各地の反乱や1824年のペルナンブコを中心とした数県による「赤道連邦」の分離独立運動に見られるように、中央政府が各地の分裂運動を軍力で鎮圧することによって統一が守られたという事実もある<sup>(15)</sup>。

### (2) ポルトガルからの独立後

1824年に、ブラジルで初めて憲法が制定された (1824年憲法)<sup>(16)</sup>。県には、国王に任命された

(9) 同上, p.33. 総督制はカピタニア制と対立するものではなく、むしろ補完する機能を果たした。その主な目的は、国王租税を徴収し、王室の財源収入を増加させることであった。(伊藤ほか 前掲注(7), p.8.)

(10) 東京都議会『ブラジルの地方自治制度—サンパウロ州の場合を中心に—』東京都議会議員調査部国際課, 1992, p.9.

(11) 同上, p.11.

(12) 金七 前掲注(5), p.77. なお、大部分のカピタニアは、1821年に県に改称されている。

(13) 伊藤ほか 前掲注(7), p.24.

(14) 同上

(15) 金七 前掲注(5), p.104.

(16) Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824. (1824年3月25日付ブラジル帝国憲法。以下「1824年憲法」という。)

県統領 (Presidente da Província)<sup>(17)</sup>と県総審議会 (Conselho Geral da Província)<sup>(18)</sup>が置かれた。県総審議会の議員は、選挙人の選抜を経て間接選挙で選ばれた<sup>(19)</sup>。また、全ての市や村にも地区議会 (Câmara do Distrito) が置かれた<sup>(20)</sup>。さらに、1834年に憲法の追加規則が議決され (1824年追加規則)<sup>(21)</sup>、県総審議会は県立法議会 (Assembleia Legislativa Provincial) に置き換えられた<sup>(22)</sup>。県立法議会は、県の行政区域の区分け、公教育、公用収用、警察、公共事業などの事項について立法する権限が与えられた<sup>(23)</sup>。その他、県立法議会に公務員の任免・罷免権を認め、財源の一部を県に移譲するなど<sup>(24)</sup>、県の権限が強化された。しかし、地方分権の進展と地方の権限の増大から、各地で反乱が続発した<sup>(25)</sup>。そこで、政治体制を安定させ立憲君主制を維持するためには、追加規則によって始められた自由主義と連邦主義に向けた試みを見直すべきだとの主張が保守派からなされるようになった。そこで、追加規則の見直しを図る解釈法<sup>(26)</sup>が1840年に制定され<sup>(27)</sup>、県立法議会の権限が狭められたことで、県の自治が後退してしまった<sup>(28)</sup>。

### 3 共和制時代

#### (1) 第一共和制時代

1840年から半世紀近く続いたペドロ2世 (Pedro II) の統治に対し、国民の多くが不満を募らせるようになった<sup>(29)</sup>。反帝政の動きは、共和主義運動と結び付き<sup>(30)</sup>、1889年に陸軍の急進派によって帝政打倒のクーデターが敢行され、帝政は幕を閉じた<sup>(31)</sup>。そして、1889年の暫定政府

(17) 1824年憲法第165条

(18) 1824年憲法第72条

(19) 1824年憲法第90条

(20) 1824年憲法第167条 また、地区議会の議員は、直接選挙で選ばれた (同憲法第168条)。

(21) Lei n. 16 de 12 agosto de 1831 (Ato Adicional). (1831年8月12日付法律第16号 (追加規則)。以下「1834年追加規則」という。) この追加規則により、1824年憲法の改正及び規定の追加が行われた。

(22) 1834年追加規則第1条

(23) 1834年追加規則第10条

(24) 金七 前掲注(5), p.109.

(25) パラのカバナーゼンの乱 (1833年)、リオグランデ・ド・スルのファラーポス戦争 (1835年)、バイアのサビナーダの乱 (1837年) などが挙げられる。

(26) Lei n. 105 de 12 de maio de 1840 (Lei de Interpretação do Ato Adicional). (1840年5月12日付法律第105号 (追加規則の解釈法))

(27) Dilma Cabral, “Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1834,” 2014.5.28. Memória da Administração do Pública Brasileira Website <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=5672>>

(28) Philippe Raposo, “Ato Adicional (1834),” 2016.11.28. Instituto de Desenvolvimento e Estudos de Governo Website <<http://ideg.com.br/ato-adicional-1834/>>

(29) 1870年に起きたフリーメーソンを巡る教会内の争いに対して行った政府の干渉が国民の反発を買い、皇帝はこれまで帝政を支えてきた教会の信頼を失うことになった。一方、パラグアイ戦争 (1864-1870年) がきっかけとなり、軍人たちは共和政に共鳴し、しだいに皇帝に批判的になっていった。さらに、奴隷制廃止論と共和主義思想も互いに結び付きを強めており、1888年に奴隷制が廃止されると、帝政は旧来の大土地所有者層からの支持も失い、共和主義への潮流がますます顕著になった。(伊藤ほか 前掲注(7), p.40.)

(30) 1870年11月にリオデジャネイロにブラジルで初めての共和党クラブが発足したほか、同年12月に、同クラブの新聞「A República (共和制)」の第1号に「共和主義マニフェスト」が発表され、ブラジルの多様で広大な国土の下では、連邦制が最も適しているとされた。(“Proclamação da República do Brasil,” *Diário do Amapá*, 2016.11.12. <<https://www.diariodoamapa.com.br/2016/11/12/proclamacao-da-republica-do-brasil/>>; Ronaldo Alencar dos Santos e Priscilla Lopes Andrade, “A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais.” publicaDireito Website <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>)

(31) 伊藤ほか 前掲注(7), p.40.

の命令<sup>(32)</sup>により、連邦制及び大統領制が採用されることになる。ブラジルは自らを「ブラジル合衆国 (Estados Unidos do Brasil)」と呼称し始めたことから分かるように、この連邦共和制の採用はアメリカの影響を受けていた<sup>(33)</sup>。1891年の憲法 (1891年憲法)<sup>(34)</sup>でも、連邦共和制が採用された。州は、州憲法 (Constituição Estadual) を制定した。県は廃止され、連邦単位として州 (estado) が定められ、各州には広範な自治権が認められた。州統領 (Presidente do Estado) は直接選挙で選ばれることになり、州は自らの立法議会と州兵を擁し、収税の直接徴収権限や外国から借款する権限も付与された<sup>(35)</sup>。州立法議会には、選挙制度、議会の組織などにつき広範な権限を認めた<sup>(36)</sup>。

連邦制を採用した理由として、地域の独自性の強さがあげられる。帝政を終わらせた主要アクターであるサンパウロのコーヒー産業は、地域の事項に関して自らコントロールできるように自治の強化を求めており、単一国家制を採用する考えは皆無であった。また、植民地時代以降、各地域の経済は直接海外とつながっており、地域間相互の関係は希薄であった。さらに、各地には「コロネル (coronel)」と呼ばれる政治・経済的有力者がおり、地域の住民と封建的な主従関係で結ばれていた。この主従関係が最も有効に機能するのは地方選挙で、コロネルは地域住民を総動員して自ら推薦する候補者に投票させた<sup>(37)</sup>。彼らを核として各地域は強い個性を持っていた<sup>(38)</sup>。この州統領が中心となる政治によって、州の寡頭支配勢力が形成された<sup>(39)</sup>。

一方、連邦政府は、カンポス・サレス (Manuel Ferraz de Campos Sales) が大統領であった1898年から1902年の間に、各州の行政に干渉しない代わりに、国全体に関わる政策に関しては州政府が協力する体制を組織した。そして、連邦レベルでも寡頭政治が行われた。第一共和制時代は、人口的に優位なコーヒー生産州であるサンパウロ州と畜産州であるミナス・ジェライス州が結託し、交互に大統領を送り出し覇権を握るカフェ・コン・レイチ (café com leite (ミルク・コーヒー)) 体制が成立していた。実際に、大統領制が採用された1889年から1930年までの11人の大統領のうち9人がサンパウロ州かミナス・ジェライス州の出身者であった<sup>(40)</sup>。しかし、1930年の大統領選挙では、サンパウロ共和党のワシントン・ルイス (Washington Luís Pereira de Sousa) 大統領が、サンパウロ州とミナス・ジェライス州が交互に大統領を送るという慣例を破り、サンパ

(32) Decreto n. 1 de 15 de novembro de 1889. (1889年11月15日付命令第1号)

(33) Antonio Lassance, "FEDERALISMO NO BRASIL: TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E ALTERNATIVAS PARA UM NOVO PATAMAR DE CONSTRUÇÃO DO ESTADO," Paulo de Tarso Frazão Linhares et al., eds., *Federalismo à Brasileira questões para discussão* (Diálogos para o Desenvolvimento), volume 8, Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012, p.23. <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_federalismoabrasileira\\_v08.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_federalismoabrasileira_v08.pdf)>

(34) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891. (1891年2月24日付ブラジル合衆国憲法)

(35) 伊藤ほか 前掲注(7), p.40.

(36) 東京都議会 前掲注(10), p.17.

(37) 金七 前掲注(5), pp.148-149.

(38) 岩崎美紀子『分権と連邦制』ぎょうせい, 1998, p.89.

(39) 山田睦男編『概説ブラジル史』有斐閣, 1986, p.118. 州統領は、州を支配する立場につくとしばしば詐欺行為を伴う選挙を行ったり、反乱の発生を未然に防いだりした。

(40) 伊藤ほか 前掲注(7), p.41. しかし、1920年代に入ると、州の寡頭支配やカフェ・コン・レイチ体制の打破を目指すテネンテ (tenente) と呼ばれる青年将校たちの主導で政治・軍事行動が行われた。この政治・軍事行動は「テネンティズモ (tenentismo)」と呼ばれた。青年将校たちは、1922年にリオデジャネイロのコパカバナ要塞を占領したほか、1924年にはサンパウロ、アマゾナス、リオ・グランデ・ド・スル、セルジペ各州で反乱を起こした。(同, pp.47-48.)



ウロ州統領のジュリオ・プレステス (Júlio Prestes) を候補に推薦したことで、カフェ・コン・レイチ体制は終わりを迎えることになる<sup>(41)</sup>。大統領選挙ではプレステスが当選したが、その結果を不満とする革命が起き、リオ・グランデ・ド・スル州統領であったジェトゥリオ・ヴァルガス (Getúlio Dornelles Vargas) が臨時大統領に就任した<sup>(42)</sup>。

## (2) 第二共和制時代

1930年に、ヴァルガスは命令<sup>(43)</sup>を公布して1891年憲法を廃止し、連邦議会、州立法議会及びムニシピオ (município (市町村)) 議会を解散させたほか、地方分権を打破して中央集権に移行させるため、各州に州執政官を置いて、反対派の追放を行った<sup>(44)</sup>。1930年から1945年まで続くヴァルガスの独裁時代には、再び中央集権化が進み、州の自治権は弱められることになる。

1934年には、連邦制は維持されたものの、1891年憲法に比べて極めて中央集権的な新しい憲法 (1934年憲法)<sup>(45)</sup>が誕生した<sup>(46)</sup>。州の権限を制限し、第一共和制時代の州統領の名称が廃止され、州知事 (Governador) に統一された。ちなみに、1934年憲法下では、連邦と州の間に競合的立法権限が設定された。すなわち、第5条には連邦の権限がリスト化されており、同条第3項には、リストのいくつかの分野において、地域の特性に対応し、連邦の立法の欠陥や不備を補完するために、州が補充的・補足的に立法することができることが規定された<sup>(47)</sup>。

さらに、1937年に新たに発効した憲法<sup>(48)</sup>においても、その第8条単項で、州が、3年間行政サービスの維持に対する十分な歳入を得ることができない状態が続いた場合は、財政能力を回復するまで連邦直轄である準州に変えられると定めるなど、連邦政府の優位性や州の自治権軽視の姿勢が明らかになっている<sup>(49)</sup>。ヴァルガス時代には、連邦政府は最高政府であり、州は国家を構成する単なる下位地域、ムニシピオは州の行政単位でしかなかった<sup>(50)</sup>。

新国家体制は、形式上の連邦制は保ったものの、単一国家制を指向するものであった。1930年から1945年までのヴァルガス統治下では州議会選挙、州知事選挙がともに1回ずつ行われただけであり、1937年から9年間、各州は憲法、州議会を持たず、大統領の任命した執政官により統治された<sup>(51)</sup>。

(41) 金七 前掲注(5), pp.165-166.

(42) 伊藤ほか 前掲注(7), p.141. サンパウロ州とミナス・ジェライス州のつば競り合いの中で、リオ・グランデ・ド・スル州は第三極を占めていた。相対的にサンパウロ州の力が弱まるとともに、反サンパウロの勢力がリオ・グランデ・ド・スル州の側に結集するようになっていた。(同, p.48.)

(43) Decreto n. 19.398 de 11 de novembro de 1930. (1930年11月11日付命令第19398号)

(44) 伊藤ほか 前掲注(7), p.144.

(45) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. (1934年7月16日付ブラジル合衆国憲法)

(46) 伊藤ほか 前掲注(7), p.144.

(47) Paulo Mohn, "COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE NO BRASIL: UMA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE?" Constituição de 1988: *O Brasil 20 anos depois. O Exercício da Política*, Volume II, Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, pp.16-17. <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/competencia-legislativa-concorrente-no-brasil-uma-aplicacao-do-principio-da-subsidiariedade>>

(48) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. (1937年11月10日付ブラジル合衆国憲法)

(49) 岩崎 前掲注(38), p.96.

(50) 同上, p.88.

(51) 東京都議会 前掲注(10), p.20.

1945年、ヴァルガスが軍事クーデターによって政権を追われたことにより、彼の独裁体制は崩壊した。地方分権化と政治の正常化への回帰を目指し<sup>(52)</sup>、1946年憲法<sup>(53)</sup>が制定され、州やムニシピオの権限を強化する形で、連邦制が再編された<sup>(54)</sup>。1946年から1964年の軍事クーデターまでの18年間は州の自治が最もよく保障された期間であり、この間には連邦の介入による州議会の解散、州知事の解任などは全く行われたかった。憲法に基づき各州では州議会選挙が行われ、州議会は新たな州憲法を制定した。また、直接投票による州知事選挙も再び行われるようになった<sup>(55)</sup>。

### (3) 軍事政権時代と民政移管後

1964年の軍事クーデター以降、大統領全員が軍人という親米反共の軍事政権が21年間続く<sup>(56)</sup>。1967年に行政権の強化、ことに国家安全保障に力点をおいた憲法（1967年憲法）<sup>(57)</sup>が誕生した<sup>(58)</sup>。さらに、1968年の軍政令第5号<sup>(59)</sup>の公布により、大統領に非常大権が承認され、連邦議会が閉鎖された<sup>(60)</sup>。連邦制は維持されたものの、同憲法及び次々に公布される軍政令により、州の自治は制約され、中央政府の州への介入が常態となった<sup>(61)</sup>。ちなみに、同憲法第1条により、ブラジルは「ブラジル合衆国」から「ブラジル連邦共和国」と呼称されることになった。

1979年から1985年まで続くジョアン・フィゲイレード（João Baptista de Oliveira Figueiredo）政権下で民政移管の準備がされた<sup>(62)</sup>。1979年には、新党結成を認める新法<sup>(63)</sup>が成立したほか、軍政令第5号が失効し、連邦議会は独立性を取り戻した<sup>(64)</sup>。そして、1985年に21年ぶりの文民大統領が誕生し、民政が実現した。1988年には、第3の民主主義<sup>(65)</sup>の波に乗った新たな憲法が公布された<sup>(66)</sup>。現在のブラジルの連邦制は、この1988年に制定された憲法（以下「連邦憲法」という。）を基本とする。

52) “Brasil tem alternado a distribuição de poder,” *em discussão!*, Ano 6 No.26, 2015.9, p.54. Senado Federal Website <[http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/@@images/arquivo\\_pdf/](http://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/pacto-federativo/@@images/arquivo_pdf/)>

53) Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. (1946年9月18日付ブラジル合衆国憲法)

54) 岩崎 前掲注38)

55) 東京都議会 前掲注10), p.21.

56) 伊藤ほか 前掲注(7), p.184.

57) Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967. (1967年1月24日付ブラジル連邦共和国憲法)

58) 金七 前掲注(5), p.215.

59) Ato Institucional n. 5 de 13 de dezembro de 1968. (1968年12月13日付軍政令第5号)

60) 伊藤ほか 前掲注(7), p.184.

61) 岩崎 前掲注38), p.88.

62) 同上

63) Lei n. 6.767 de 20 de dezembro de 1979. (1979年12月20日付法律第6767号)

64) 伊藤ほか 前掲注(7), p.185.

65) 最初は19世紀末の共和制樹立のとき、2度目は第二次世界大戦終了直後から軍政開始までの時期である。(同上, p.183.)

66) Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. (1988年10月5日付ブラジル連邦共和国憲法)

## II 連邦制の下での地方制度の仕組み

### 1 地方制度の概要

連邦憲法第1条は、「ブラジル連邦共和国は、州、ムニシピオ及び連邦区 (Distrito Federal)<sup>(67)</sup>の分離できない連合により構成される」とし、権力の関係の均衡を目指し<sup>(68)</sup>、ムニシピオも連邦構成体とした。すなわちブラジル連邦制は三層構造になっており、連邦、州、ムニシピオそれぞれのレベルの政府の権限が憲法に明記されているという連邦国家では珍しいケースである<sup>(69)</sup>。さらに、立法権や行政権のみならず課税権の分割も明記され、かつ税収の配分も規定されている<sup>(70)</sup>。なお、連邦憲法第60条第4項は、憲法改正の発議がなされても審議の対象にならない事項に連邦制を含め、連邦制は憲法改正によっても廃止できないことを示している。

連邦構成体間における権限分割について連邦憲法は、ドイツ憲法の影響を受け、協調的連邦主義 (federalismo cooperativo)<sup>(71)</sup>を採用し、第23条によって連邦、州、ムニシピオの共通権限を、第24条によって連邦、州の競合的立法権を設定した<sup>(72)</sup>。また、第21条には連邦の権限、第22条には連邦の専属的立法権が列挙されている。州の権限については、第25条第1項で、この憲法により州に禁止されていない権限は、州に留保されると規定している。つまり、憲法で明示的に規定されている連邦の権限、又はムニシピオの権限として州に禁止されている以外の権限は、各州の権限として留保される。ムニシピオの権限は第30条に列挙されている。(表参照) なお、第34条は、国の統合の維持、外国の侵入の撃退、裁判所の命令又は決定の執行、民主主義制度や人権の遵守などの理由を除いて連邦が州及び連邦区に干渉してはならないとし、同じく、第35条は、ムニシピオ債の支払いを連続して2年以上にわたって停止した場合、義務とされる会計報告が提出されない場合などを除いて州がその域内にあるムニシピオに干渉してはならないと規定している。

連邦構成体間における課税権の分割について、第153条は連邦、第155条は州、第156条はムニシピオに、課税権がある事項をそれぞれ列挙している。ただし、第154条は、連邦に対して第153条に列挙された以外の課税を行う権限を与えている。その他、第155条と第156条には、州とムニシピオの課税権のうちいくつかは連邦による規則に従わなくてはならないことが規定されている。(表参照) なお、第157条から第162条は、連邦、州、ムニシピオ間での租税

(67) 連邦区は、ブラジルの27連邦単位の1つであり、首都ブラジリアに当たる。ムニシピオはなく、30の行政地区 (regiões administrativas) に分割されている。各州並みの自治権が与えられており、州及びムニシピオに留保された立法権限が、連邦区にも付与されている (1988年憲法第32条第1項)。

(68) “Brasil tem alternado a distribuição de poder,” *op.cit.*(52), p.55.

(69) 岩崎 前掲注(38), p.90.

(70) 同上, p.91.

(71) 協調的連邦主義とは、連邦、州、地方団体の各政府が、同じ目的があれば協調して、相互の関係を維持しながら行政を行うという考え方である。これに対して、連邦、州、地方団体の各政府がそれぞれ別の機能と責任を持つという考え方を二重的連邦主義という。(国土交通省建設政策研究センター「アメリカにおける連邦制の変遷」『欧米先進諸国における地方行政制度の動向』(PRCNOTE8号) 1995, p.32. <<http://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/H7.3.7.pdf>>)

(72) Jose Domingos Rodrigues Lopes, “A distribuição de competências administrativas na Constituição de 1988, o federalismo cooperativo e a possibilidade de conflitos em razão da sobreposição de competências,” 2013.7. JUS.COM.BR Website <<https://jus.com.br/artigos/24838/a-distribuicao-de-competencias-administrativas-na-constituicao-de-1988-o-federalismo-cooperativo-e-a-possibilidade-de-conflitos-em-razao-da-sobreposicao-de-competencias>>

収入の配分に関する条項となっている<sup>(73)</sup>。例えば、連邦憲法第 159 条第 1 号 (a) は、連邦から州に向けた歳入の憲法的移転の 1 つである州に対する連邦歳入分与金 (州向け参加基金 (Fundo de Participação dos Estados) と呼ばれる。) についての規定である。連邦が徴収する個人所得税、法人所得税、工業製品税の 21.5% が州及び連邦区に分与される。住民の数が多く、住民一人当たりの収入が少ないほど、多くの分与がなされる<sup>(74)</sup>。ムニシピオ向け参加基金 (Fundo de Participação dos Municípios) も同条同号 (b) に規定されている。その他、連邦から州、連邦区、ムニシピオに向けた財源の憲法的移転の主なものに、工業製品輸出補償基金 (Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados)、基礎教育及び教育専門家の価値増加のための維持及び発展基金 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) などがある<sup>(75)</sup>。

## 2 州

ブラジルには、26 州とブラジリア連邦区が存在する。各州及びブラジリア連邦区には、行政の長である知事と、立法機関である議会 (Assembleia Legislativa do Estado<sup>(76)</sup>) が置かれる。なお、州及びブラジリア連邦区の知事<sup>(77)</sup> 及び議会議員<sup>(78)</sup> は、どちらも公選で選ばれ、任期は 4 年となっている<sup>(79)</sup>。州及びブラジリア連邦区は、司法機関として州及び連邦区裁判所を有し、係争の当事者が連邦の機関などでない事案について、第 1 審と第 2 審を担当する<sup>(80)</sup>。

連邦憲法第 25 条は、「州は、この憲法の原則を遵守しつつ、州の採択する憲法及び法律により組織され、かつ統治される」と定め、各州が州憲法を制定することを求めている<sup>(81)</sup>。そして、この条文に基づき、州憲法の規定のうちのいくつかは、「強制的複製規定 (normas de reprodução

(73) 2015 年の税収配分は、68.26% は連邦、25.37% は州、6.27% はムニシピオとなっている。(Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, *Carga Tributária no Brasil 2015: Análise por Tributo e Bases de Incidência*, Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2016, p.5. <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>>)

(74) Juliana Sayuri, “Como é calculado quanto cada estado recebe do governo federal?” 2016.2.16. Mundo Estranho Website <<http://mundoestranho.abril.com.br/cotidiano/como-e-calculado-quanto-cada-estado-recebe-do-governo-federal/>>

(75) “Transferências Constitucionais.” Tesouro Nacional Website <<http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:.....>>

(76) ブラジリア連邦区の議会は、Câmara Legislativa do Distrito Federal と呼ばれる。

(77) 州知事に当選するには、有効投票数の絶対過半数を必要とする。1 回目の投票で過半数に満たなかった場合は、上位 2 名の候補者間で再度投票が行われ、その投票で過半数を得た候補者が州知事に選出される (Lei n. 9.504 de 30 de setembro de 1997, art. 2. (1997 年 9 月 30 日付法律第 9504 号 (以下「1997 年法律第 9504 号」という。) 第 2 条))。なお、連邦大統領、連邦上院議員、ムニシピオの首長も、同様の方法で選出される (Lei n. 4.737 de 15 de julho de 1965, art. 83. (1965 年 7 月 15 日付法律第 4737 号第 83 条))。

(78) 州議会議員は、非拘束名簿式比例代表制で選ばれる。なお、連邦下院議員、ムニシピオ議会議員も、同様の方法で選出される。(Lei n. 4.737 de 15 de julho de 1965, art. 84. (1965 年 7 月 15 日付法律第 4737 号第 84 条))

(79) 連邦大統領、州知事、連邦上院議員、連邦下院議員、州議会議員の選挙は 4 年ごとに全国一斉に行われる。これらの選挙と 2 年ずれて、ムニシピオの首長、ムニシピオ議会議員の選挙が 4 年ごとに行われる。(1997 年法律第 9504 号第 1 条)

(80) ブラジル日本商工会議所編『現代ブラジル事典 新版』新評論, 2016, p.49. 第 1 審は裁判官が単独で審理・判決に当たる。第 2 審は、州高等裁判所 (Tribunal de Justiça) が担当する。ちなみに、第 3 審は州の事案を含め連邦高等裁判所 (Supremo Tribunal de Justiça) が担当する。さらにその上の司法権の最高機関として、憲法問題及び連邦大統領・連邦議会議員が関係する事案を扱う連邦最高裁判所 (Supremo Tribunal Federal) がある。なお、ブラジルの司法府は、連邦裁判所と州裁判所の一般法廷及び、選挙、労働、軍事に関する事案を扱う 3 つの特別法廷から成る。

(81) ブラジリア連邦区は、州憲法ではなく組織法 (Lei Orgânica do Distrito Federal) を有している。連邦憲法第 33 条は、連邦区組織法は、連邦憲法において確立された原則に留意して公布されるとしている。

表 連邦憲法における連邦・州・ムニシピオ間の権限配分

		連邦	州	ムニシピオ
21 条	連邦の権限	外交、宣戦布告及び講和、国防、兵器生産及び売買の認可並びに監督、通貨発行金融、国土の整備及び開発、郵便、通信、放送、水力発電、交通インフラ、統計及び地図、特赦、災害対策（特に干ばつや洪水）、水資源管理、都市開発指針策定、全国交通網、国境警察、核管理、労働監督、鉱物採掘活動等		
22 条	連邦の専属的立法権	民事・商事・刑事・訴訟手続・選挙・農地・海商・航空・宇宙・労働に関する法律、公用収用、水・エネルギー・通信・放送、郵便、通貨及び度量衡、金融、外国貿易及び州際貿易、運輸、港湾及び航行、交通、鉱物資源、国籍・公民権・帰化、先住民、出入国、雇用制度、統計制度、貯蓄制度、社会保険、教育基準、核、商業広告等		
23 条	連邦、州、ムニシピオの共通権限	公共財産の維持、公衆衛生及び公的扶助、歴史的・芸術的・文化的に価値あるものの保護、教育などへのアクセス手段の供与、環境保護、農産物助成及び食料供給の組織化、住宅の建設と住環境の改善、貧困原因の撲滅及び恵まれない部門の社会的統合、水資源及び鉱物資源の監督等		
24 条	連邦、州の競合的立法権	租税・財政・監獄・経済・都市計画に関する法律、予算、商業登記、生産及び消費、環境保護及び汚染の統制、歴史的・芸術的・文化的財産の保護、教育、少額裁判所の設置、訴訟手続、社会保障、保健及び衛生、身体障害者の保護及び社会的統合、文民警察等		
25 条	州の権限		連邦憲法により州に対して禁止されていない権限	
30 条	ムニシピオの権限			地域的利益に関する立法、公共交通、幼児教育及び基礎教育保険、土地整備、歴史的・文化的財産の保護等
153 条	連邦の課税権	輸入・輸出品、所得税・法人税、工業製品、金融取引、農地所有権		
154 条		補足法 <sup>(注)</sup> に従い、153 条で定める以外の租税等		
155 条	州の課税権		相続・贈与、商品流通・輸送・通信サービスの提供に関する取引、自動車所有権等	
156 条	ムニシピオの課税権			固定資産税、不動産移転等

(注) 補足法 (Lei Complementar) は、それ自体では、大部分、実行し得ない憲法規定事項を補足する目的を有する。補足法の目的となる事項は憲法において規定される。(二宮正人・矢谷通朗編『ブラジル法要説—法令・判例へのアプローチ』アジア経済研究所, 1993, p.29.)

(出典) Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; 矢谷通朗編訳『ブラジル連邦共和国憲法—1988 年—』アジア経済研究所, 1991; 岩崎美紀子『比較政治学』岩波書店, 2005, pp.88-89 を基に筆者作成。

obrigatória)』及び「模範規定 (normas de imitação)」という 2 種類の規定であることが導かれる。両者とも連邦憲法の規定と同一の内容であるものの、強制的複製規定は、州憲法に挿入することが州に強制されている規定である一方、模範規定は、州憲法に複製する義務がなく、州に複製するか否かが委ねられている規定である。しかし、強制的複製規定の法的概念は不明確であり、その内容は定かではない。しかも、判例<sup>(82)</sup>も具体的な事件において決定を下すにとどまっている<sup>(83)</sup>。連邦最高裁判所によると、州に与えられた憲法的権限に対する連邦憲法に基づく制限は、連邦憲法の中核が州憲法に複製されなければならないことにあるとされる<sup>(84)</sup>。

### 3 ムニシピオ

ムニシピオは、連邦制下の最小行政単位であるが、高い自立性を持つ基礎自治体であり<sup>(85)</sup>、連邦や州と同じく、ブラジル連邦共和国を構成する政治行政組織の 1 つである<sup>(86)</sup>。2015 年現在、ムニシピオの数は 5,570 である<sup>(87)</sup>。各ムニシピオには、行政の長である首長 (Prefeito) と、立法機関であるムニシピオ議会 (Câmara Municipal) が置かれる。ムニシピオの首長<sup>(88)</sup>及びムニシピオ議会議員は、どちらも公選で選ばれ、任期は 4 年となっている。

ムニシピオには、ムニシピオの憲法に相当するムニシピオ組織法 (Lei Orgânica do Município) が制定される。連邦憲法第 29 条は、ムニシピオ組織法は、同議会議員の 3 分の 2 によって承認される必要があり、同組織法は、連邦憲法や自身が属する州の憲法に確立された原則及び同条に示される規律に留意されなければならないと規定している。また、連邦憲法第 30 条は、ムニシピオに属する権限として、地域の利益に関する事項について立法することや、必要に応じて連邦法及び州法を補足することなどを挙げている。

## III 連邦制の下での地方制度における論点

### 1 地方分権と権限分割

帝政時代の単一国家制度の伝統は、中央集権的な政治慣習の起源となり、ブラジルの地方分権化へのイニシアチブを弱めてきたとされる<sup>(89)</sup>。共和国樹立後最初に制定され、アメリカの連

<sup>(82)</sup> 英米法の先例拘束性の原則はブラジルでは採用されていない。ただし、連邦最高裁判所の判例要旨は引用されることも多く、重要である。(二宮正人・佐藤美由紀「ブラジル法」北村一郎編『アクセスガイド外国法』東京大学出版会, 2004, p.537.)

<sup>(83)</sup> Alexis Sales de Paula e Souza, “A origem do federalismo brasileiro.” JurisWay Website <[https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=4555](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4555)>

<sup>(84)</sup> 例えば、STF, ADI 507, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 14.2.1996. (連邦最高裁判所、違憲直接訴訟第 507 号、報告担当者：セルソ・ジ・メロ判事、1996 年 2 月 14 日判決) や、STF, ADI 2076/AC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 15.8.2002. (連邦最高裁判所、違憲直接訴訟第 2076 号／アクレ、報告担当者：カルロス・ヴェロゾ判事、2002 年 8 月 15 日判決) などの判例がある。

<sup>(85)</sup> ブラジル日本商工会議所編 前掲注<sup>(80)</sup>, p.51.

<sup>(86)</sup> 連邦憲法第 1 条及び第 18 条「ブラジル連邦共和国の政治行政組織は、本憲法の原則を遵守し、全ての自治権をもつ連邦、州、連邦区及びムニシピオより構成される。」

<sup>(87)</sup> “Perfil dos Municípios Brasileiros 2015.” Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Website <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>>

<sup>(88)</sup> ムニシピオの首長の選挙は、州知事と同じ方法で行われるが、2 回目の決選投票が行われるのは人口 20 万人以上のムニシピオだけである。(1997 年法律第 9504 号第 3 条)

<sup>(89)</sup> Paula e Souza, *op.cit.*<sup>(83)</sup>

邦制を模範とした1891年憲法体制では、州の議会、行政府などの体制・組織を各州が独自に決めることができた<sup>(90)</sup>。しかし、ヴァルガスの独裁時代の1934年及び1937年憲法、軍事政権下の1967年及び1969年憲法は、権威主義的で中央集権的な統治形態を採用した。民政下で制定された1946年憲法でも、連邦の州への干渉等には1934年憲法の制度が残され、州の自治権は1891年憲法に比べて若干狭められた<sup>(91)</sup>。

1988年連邦憲法では、州立法府が憲法制定権を有し、連邦と同様に法律などを制定できること、司法権を有すること、行政府の徴税に係る裁量範囲を始め行政一般の範囲が広いこと、独自の軍警察・文民警察<sup>(92)</sup>を有することなど自治の範囲は広い<sup>(93)</sup>。ただ、1934年及び1937年憲法以来の全国各州に画一的な立法・行政・司法の三権の基本的組織が維持されたほか<sup>(94)</sup>、第21条と第22条に示す連邦に留保する権限を広範なものにしたことから、権限の大部分を連邦に集中させ、1891年憲法や1946年憲法と比べて州の行政及び立法に関する自治権を弱めたとの指摘がある<sup>(95)</sup>。また、前述のとおり州憲法やムニシピオ組織法に、連邦憲法の規定の複製を多岐にわたって義務付け（強制的複製規定）、州やムニシピオから多くの立法的自治権を取り去った。その他、州やムニシピオが課税権を持つ事項は憲法に規定されている一方、連邦には、新たな税を創設することや、州やムニシピオの課税について規律したりできる余地が残された<sup>(96)</sup>。しかし、ブラジルは国土が広大であるため、連邦が全ての州やムニシピオに対し、住民の必要を満たすような施策を行うことは難しい。そこで、連邦の権限の州やムニシピオへの分権が必要であるとの指摘もある<sup>(97)</sup>。

## 2 諸地域の分離・独立運動

ブラジルにおいても、イギリスのスコットランドやスペインのカタルーニャに見られるような地域の分離・独立の主張をする動きが見られ、各地に分離・独立を目指す団体が存在する<sup>(98)</sup>。これらの団体の大部分は1980年代及び1990年代に生まれ、当初は、連邦議会での州の代表性の欠如、州が連邦に支払う財政的負担に対する連邦からの見返りの少なさ、各地域間の文化的差異などを活動の動機としていた<sup>(99)</sup>。例えば、固有の文化と強い経済力を有する南部3州（サ

<sup>(90)</sup> 東京都議会 前掲注(10), p.59.

<sup>(91)</sup> 同上, p.20.

<sup>(92)</sup> ブラジルの警察制度は、連邦と州の2種で構成される（市警（Guarda Municipal）を持つムニシピオもある）。州の警察組織には、軍警察（Policia Militar）と文民警察（Policia Civil）がある。軍警察は、制服警察官で構成され、犯罪防止、治安維持、道路交通管理、暴動・騒ぎへの対応など公共秩序の維持を担う。一方、文民警察は各州の司法警察であり、犯罪捜査と犯人検挙を担う私服警察官で構成される。（ブラジル日本商工会議所編 前掲注(80), p.54.）

<sup>(93)</sup> 東京都議会 前掲注(10), p.59.

<sup>(94)</sup> 同上

<sup>(95)</sup> “Brasil tem alternado a distribuição de poder,” *op.cit.*(52), p.55.

<sup>(96)</sup> *ibid.* 連邦憲法に規定された以上の税や受益者負担金を新設する権限が、それぞれ連邦憲法第154条第1号と第195条第4項に基づいて連邦のみに与えられている。連邦は、州やムニシピオと分配することが義務付けられる税を、分けることのできない受益者負担金に代え、連邦の利益を優先したため、税収入の不均衡が生じたとも指摘される。（Paula e Sousa, *op.cit.*(83)）

<sup>(97)</sup> Lisiê Ferreira Prestes, “Federalismo e sua aplicabilidade no sistema brasileiro atual.” *Âmbito Jurídico Website* <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13396](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13396)>

<sup>(98)</sup> 例えば、北東部地域の独立を目指す「北東部独立研究団体（Grupo de Estudos sobre o Nordeste Independente）」、リオデジャネイロ州の独立を目指す「リオは私の国（O Rio é o Meu País）」、サンパウロ州の独立を目指す「サンパウロ共和国運動（Movimento República de São Paulo）」などの団体がある。

ンタ・カタリナ、パラナ、リオ・グランデ・ド・スル)の分離を目指す活動団体「南部は私の国(O Sul é o Meu País)」の主な活動動機として、①現在の政治システムが連邦議会での代表性の平等を保障していないこと<sup>(100)</sup>、②連邦政府による州への税の再配分が不当であること<sup>(101)</sup>、③南部はブラジルの国民総生産の16.2%の価値を生み出し、また産業のポテンシャルも高く、経済的に新しい国になりうること、④南部3州はヨーロッパに起源を持つ共通した文化があることが主張されている<sup>(102)</sup>。それらに加え今日では、汚職問題などの政治的危機やブラジル経済の不振に端を発する連邦政府への不信も分離・独立活動の要因となっている<sup>(103)</sup>。

さらに、2016年に行われたイギリスの欧州連合離脱の是非を問う国民投票で、脱退に対する賛成が反対を上回ったことが、ブラジルの分離・独立運動を活発にする影響を与えた<sup>(104)</sup>。2016年10月1日には、南部3州が、1つの独立国と成ることの是非を問う非公式の投票が同地域で行われた。これは、「南部は私の国」によって主催されたものであった。この投票に参加した有権者の約96%が独立に賛成を投じたが、参加者数は約62万人にとどまり、当初想定されていた全有権者数の約5%に当たる100万人には達しなかった<sup>(105)</sup>。

分離独立を達成するには多くの障害が存在する。例えば、地域の分離独立の理念を受け入れる政党は存在しないと同時に、興味を示す経済団体などが非常に少ない。また、ブラジル人の所属意識は一般的に連邦にあるとの指摘もある<sup>(106)</sup>。その上、連邦憲法第1条は、ブラジルを、州、ムニシピオ及び連邦区から成る分離できない連合と位置付けたほか、第60条第4項は、連邦制は憲法改正によっても廃止できないことを示している。これらの条文から、ある地域がブラジルから独立することは憲法違反になると考えられる。ちなみに、連邦憲法第5条によって表現の自由が保障されているため、特定の地域が1つの国に成るべきという考えを公に主張することは違法にはならない。しかし、国家安全保障に対する罪を規定した法律第7170号<sup>(107)</sup>第11条により、独立した国を作るために国の領土の一部を分離しようとすることは4年から12年の禁固刑に当たる犯罪とされる<sup>(108)</sup>。

(99) Néli Pereira, “‘Nordexit?’: como o Brexit animou movimentos separatistas no Brasil,” *BBC Brasil*, 2016.7.9. <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36720198>>

(100) 下院では各州から選出される議員数は人口に比例して決められているが、上院は各州から3名と決められており、上院議員一人当たりの有権者数に格差があると主張している。

(101) 2016年に連邦が南部の3州で徴収した連邦税のうち、同地域の州及びムニシピオに移転されたのは24.38%だけであったことを主張している。ちなみに、2016年は州内で徴収された連邦税に対する連邦から州への移転財源の割合が最も小さい州はサンパウロ州で7.93%、最も大きい州はアマパ州で467.06%であり、州ごとに大きな差がある。全国で見ると、連邦税のうち28.62%の財源が、州又はムニシピオに移転されている。(Julio Zarnitz, “MESMO COM PAÍS EM CRISE, EM 2016 O GOVERNO FEDERAL TEVE RECORDE DE ARRECADAÇÃO, MAS POUCO MUDOU PARA OS ESTADOS,” 2017.2.19. O Sul é o Meu País Website <<http://www.sullivre.org/mesmo-com-pais-em-crise-em-2016-o-governo-federal-teve-recorde-de-arrecadacao-mas-pouco-mudou-para-os-estados/>>)

(102) “Entenda os motivos do movimento para separar a Região Sul do Brasil,” *Diário Catarinense*, 2016.7.26. <<http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2016/07/entenda-os-motivos-do-movimento-para-separar-a-regiao-sul-do-brasil-6904487.html>>

(103) *ibid.*

(104) Guilherme Signorini Feldens, “Ondas separatistas no Brasil.” JusBrasil Website <<https://gfeldens.jusbrasil.com.br/artigos/358844124/ondas-separatistas-no-brasil>>

(105) Paula Sperb, “Em plebiscito informal, 95% votam a favor da ideia de separar Sul,” *Folha de São Paulo*, 2016.10.4. <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/10/1819913-em-plebiscito-informal-95-votam-pela-separacao-da-regiao-sul.shtml>>

(106) Pereira, *op.cit.*(99)

(107) Lei n. 7.170 de 14 de dezembro de 1983. (1983年12月14日付法律第7170号)



### 3 州の分割

広大な国土を政治的・行政的に適切な方法で治めるには、州を分割することも解決策として考え得る<sup>(109)</sup>。1979年には、マット・グロッソ州の一部が分離されてマット・グロッソ・ド・スル州が誕生している<sup>(110)</sup>。軍政時代に行われたこの州の分割は、軍部によって進められ、住民への諮問は行われなかった。政府は正当化根拠として、住民が分離を望んでいることと、マット・グロッソ州は非常に大きく国からの分離を望む可能性があることを挙げた<sup>(111)</sup>。さらに、1989年には、1988年の憲法暫定規定<sup>(112)</sup>第13条に基づいて、ゴイアス州からトカンチンス州が誕生している<sup>(113)</sup>。

最近では、2011年12月11日に、立法府命令第136号<sup>(114)</sup>及び第137号<sup>(115)</sup>に基づき、ブラジルで2番目に面積の大きいパラ州からカラジャス州とタパジヨス州を作り、3つの州に分割することの是非を問う住民投票がパラ州で行われた。住民投票で諮られたのは、カラジャス州を作るためにパラ州の分割に賛成かというものと、タパジヨス州を作るためにパラ州の分割に賛成かという2点であり、前者の問いへは66.6%が、後者の問いへは66.08%が「いいえ」と答えたため、州の分割の提案は却下された。<sup>(116)</sup>州の分割の賛成派は、パラ州は大きすぎるので州政府は州首都から遠い地域に然るべき配慮を払うことができていることや、財政的に豊かでない地域に2つの州が新しく作られると、州向け参加基金がそれらの新しい州により多く支払われることになり、結果としてパラ州地域に連邦資金をさらに向けることができることを主張し

<sup>(108)</sup> Feldens, *op.cit.*<sup>(104)</sup> なお、南部で行われた非公式の住民投票について、当初はムニシピオ選挙と同じ2016年10月2日に実施することが計画されていたが、2016年7月にサンタ・カタリナ地方選挙裁判所(Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina)が非公式の住民投票を禁止する決定を下したため、期日を1日前倒しし、名称を住民投票(plebiscito)から市民協議(consulta popular)に変更して実施された。そして、その決定では、独立した国を作るために国土の一部を分割しようとするのは、ブラジルを分離することができない連合と規定する憲法1条に違反することや、法律第7170号第11条に規定する禁固4年から12年の刑に当たるとみなすことができると示された。(Paula Sperb, “Tribunal proíbe plebiscito informal em SC para separar região Sul do país,” *Folha de São Paulo*, 2016.7.26. <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/07/1795704-tribunal-proibe-plebiscito-informal-em-sc-para-separar-regiao-sul-do-pais.shtml>>; Caroline Borges, “Presidente do TRE-SC se manifesta contra plebiscito separatista,” *Zero Hora*, 2016.7.27. <[<sup>\(109\)</sup> Prestes, \*op.cit.\*<sup>\(97\)</sup> ちなみに、ブラジルの州の平均面積約31.5万km<sup>2</sup>は、日本の都道府県の平均面積0.8万km<sup>2</sup>の約39倍である\(ブラジルの国土面積は約851.6万km<sup>2</sup>、日本は約37.8万km<sup>2</sup>である\)。また、ブラジルのムニシピオの平均面積約1530km<sup>2</sup>は、日本の市町村の平均面積約220km<sup>2</sup>の約7倍である。](http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2016/07/presidente-do-tre-sc-se-manifesta-contra-plebiscito-separatista-6920988.html#showNoticia=Mm5AT2lcLGY3MTUwNDkxNTc0MDM4NzAwMDMyOyheMjg5NzZxMzk2NjI3MTcyODc4OC1acjlxNDQxOTgwNzU1MzZ3NTQzNjhFXCthZF9oKCCprXHozdHs9T0g=></a>>)</p>
</div>
<div data-bbox=)

<sup>(110)</sup> 州の領域の変更は、1891年憲法以来全ての憲法に州議会の承認なくしては行えないとの規定があったが、1967年憲法にはこの規定がなく、代わりに第3条で州及び連邦直轄領創設は憲法補足法によるとされ、州の存在自体が当該州の意思に関わりなく連邦によって決定されることとなった。1969年憲法でもこの規定は維持されていた。(東京都議会 前掲注<sup>(10)</sup>, p.23.)

<sup>(111)</sup> “Divisão do estado foi benéfica para Mato Grosso, avalia historiador,” *g1*, 2015.10.12. <<http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2015/10/divisao-do-estado-foi-benefica-para-mato-grosso-avalia-historiador.html>>

<sup>(112)</sup> Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 05 de outubro de 1988. (1988年10月5日付憲法暫定規定)

<sup>(113)</sup> “Criação do Estado do Tocantins – 1988.” Governo do Tocantins Website <<http://seden.to.gov.br/desenvolvimento-da-cultura/tocantins---historia/l-criacao-do-estado-do-tocantins---1988/>>

<sup>(114)</sup> Decreto Legislativo n. 136 de 26 de maio de 2011. (2011年5月26日付立法府命令第136号)

<sup>(115)</sup> Decreto Legislativo n. 137 de 2 de junho de 2011. (2011年6月2日付立法府命令第137号)

<sup>(116)</sup> “Relatórios da votação dos plebiscitos 2011.” Tribunal Regional Eleitoral do Pará Website <<http://www.tre-pa.jus.br/eleicoes/eleicoes-antecedentes/plebiscito-2011/relatorios-da-votacao-dos-plebiscitos-2011>> なお、投票率は74.29%であった。

ていた<sup>(117)</sup>。一方、反対票を投じた有権者の多くは、州の分割が鉱業資源やトゥクルイ水力発電所を含めたエネルギー資源の喪失を引き起こすと反論していたほか、新たな官僚機構を作るには多額の費用が必要であるとして、経済的な実現可能性に疑問を呈していた<sup>(118)</sup>。

国土の分割は、ブラジルの政治地理学に関する議論において常に取り上げられてきた。その動機は、州首都から遠い地域においても充実した公共サービスが求められること、地域間の政治力を均衡させること、特定地域の経済能力の改善など幅広い。連邦議会では、州を分割するための提案がいくつかなされている<sup>(119)</sup>。しかし、連邦憲法第 18 条第 3 項によると、州又は連邦直轄領を新たに作るためには、直接に利害関係を有する住民の住民投票による承認、及び連邦議会の承認が必要とされる。さらに、連邦が所管する応用経済研究院は、下院で 1998 年から 2008 年の間に、新しく創設する手続が行われた州のうち、いくつかの州の創設に対し見積られる公共支出が、それらの州の総生産を超えてしまうという分析結果を示し、新たな州を創設する提案を行う際には経済・財政的な分析を踏まえた方が適切であることを示唆した<sup>(120)</sup>。なお、ゴイアス州からトカンチンス州が誕生して以降、新たな州は創設されていない。

## おわりに

ブラジルの連邦制はアメリカを参考に導入されたが、アメリカとブラジルの連邦制の成り立ちは正反対であった。アメリカは 13 の植民地が求心的な力で統合されて誕生したのに対して、ブラジルは帝政を採用する単一国家が連邦制を採用した。ブラジルの歴史を見ると、中央集権的傾向が強い時、地方分権的傾向が強い時が存在した。そして現在では、権限や財源の分割状況からも読み取れるように、ブラジルの連邦制は、権限分割に関しての明瞭さを欠き、中央集権的な傾向がある。権限を組み合わせたか、上積みしたりすることにより、連邦がより多くの権限を獲得していくことが可能になっていると指摘される<sup>(121)</sup>。

広大な国土を有し、地域ごとに多様な文化を持つブラジルは、連邦、州、ムニシピオそれぞれが持つ権限の在り方を模索してきた。日本でも各地方政府の役割を考える際に、ブラジルの連邦制及び地方制度は参照すべき 1 つの事例になるのではないかと思われる。

(まつだ えり・利用者サービス部政治史料課)

(本稿は、筆者が行政法務課在職中に執筆したものである。)

<sup>(117)</sup> João Fellet, “Entenda o plebiscito sobre a divisão do Pará,” *BBC Brasil*, 2011.12.5. <[http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111205\\_entenda\\_divisaopara\\_jf.shtml?print=1](http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111205_entenda_divisaopara_jf.shtml?print=1)>; “Criação de Tapajós e Carajás deixaria estados vizinhos ainda mais pobres,” *Veja.com*, 2011.12.9. <<http://veja.abril.com.br/politica/criacao-de-tapajos-e-carajas-deixaria-estados-vizinhos-ainda-mais-pobres/>>

<sup>(118)</sup> Prestes, *op.cit.*(97)

<sup>(119)</sup> “Um novo mapa: Brasil poderá ter mais 11 Estados e territórios,” *Istoé*, 2016.1.21. <[http://istoe.com.br/137945\\_UM+NOVO+MAPA+BRASIL+PODERA+TER+MAIS+11+ESTADOS+E+TERRITORIOS/](http://istoe.com.br/137945_UM+NOVO+MAPA+BRASIL+PODERA+TER+MAIS+11+ESTADOS+E+TERRITORIOS/)> 同記事によると、2016 年 1 月現在までに、州を分割する 11 の提案がなされている。これらすべての提案が実現されたならば、新たに 7 つの州と 4 つの連邦直轄領が作られることになる。

<sup>(120)</sup> Rogério Boueri, *Custos de Funcionamento das Unidades Federativas Brasileiras e suas Implicações sobre a Criação de Novos Estados* (Texto Para Discussão N° 1367), Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008.12. <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1367.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1367.pdf)>

<sup>(121)</sup> Paula e Sousa, *op.cit.*(83)